رقم الحكم في المجموعة ١٣٣
رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ١٩٥٤/ق لعام ١٤٣٩هـ
رقم الاعتراض ٣١٧ لعام ١٤٤٠هـ
تاريخ الجلسة ١٤٤١/٤/٢٨هـ

المبادئ المستخلصة

أ- عقد - نصوص العقد - معيار تغليب النص النظامي على الشرط العقدي المخالف له - عدم تغليب النص النظامي على الشرط العقدي المخالف له في جميع الأحوال، وإنما المعيار في ذلك هو تحقيق العدالة ما لم تكن المخالفة متعلقة بالنظام العام.

ب- عقد - نصوص العقد - الشروط المتعلقة بالمقابل المالي - سلطة الجهة الإدارية في تعديلها - الشروط المتعلقة بتحديد المقابل المالي في العقود الإدارية هي ذات طبيعة تعاقدية لا تملك جهة الإدارة تعديلها إلا بموافقة المتعاقد معها؛ إعمالاً للقوة الملزمة للعقد.

ج- عقد - فسخ العقد - مناط سلطة الجهة الإدارية فيه - فسخها العقد لمخالفتها النظام - لجهة الإدارة سلطة فسخ العقد بإرادتها المنفردة باعتباره عقداً إدارياً وفق ما تراه محققاً للصالح العام، وحسن سير المرفق الذي تقوم عليه؛ إلا أنه لا يصح لها استغلال هذه السلطة بأن تفسخ العقد أو تنقص مدته بحجة مخالفة العقد لنص نظامي وقعت فيه، ما دام أن المتعاقد معها لم يساهم بخطئه في هذه المخالفة، ولم تكن المخالفة متعلقة بالنظام العام.

د- عقد - إجارة - أثر المدة في تقدير الأجرة - إنقاص المدة - من شأن إنقاص جهة الإدارة لمدة عقد تأجيرها لأرض حكومية؛ أن يترتب على ذلك زيادةٌ في المقابل المالي الذي يدفعه المستأجر؛ لأن مدة العقد لها أثر في تقدير الأجرة.

مُستَند الحُكْمِ

- قرار مجلس الوزراء رقم (٤٨٧) وتاريخ ١٣٩٨/٨/٥هـ، بشأن معالجة العقود المشتملة على مخالفة للنظام.

الوَقَائِع

تتلخص الوقائع حسبما يبين من الحكم المعترض عليه، والاعتراض المقدم عليه، والأوراق المرفقة بملف الاعتراض، في أن وكيل الشركة المعترضة سبق أن أقام الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية بالدمام طالب فيها بإلزام المؤسسة المعترض ضدها بإمضاء عقد إيجار قطعة الأرض الواقعة خلف الرصيف رقم (٣٨) بميناء الملك عبدالعزيز بالدمام المؤرخ ١٤١٢/٦/١٢هـ، إلى تاريخ انتهاء مدته في ١٤٤٢/٦/١٨هـ. وبإحالة الدعوى إلى الدائرة الإدارية الأولى بتلك المحكمة باشرت نظرها، ثم أصدرت فيها حكمها قضت فيه برفض الدعوى؛ للأسباب التي ذكرتها والتي تتلخص في: أن للعقود الإدارية طبيعة خاصة تختلف عن غيرها من العقود وذلك بأن يكون لجهة الإدارة سلطة الرقابة والإشراف والتعديل على العقد بإرادتها المنفردة؛ لما لها من سلطة كونها طرفاً يعلو على

الأفراد وتسعى لتحقيق الصالح العام من خلال تحقيق متطلبات المرافق العامة، وبما أن قرار مجلس الوزراء نص على الموافقة على نموذجي العقدين الخاصين بتأجير أراضي المستودعات بالموانئ والتعليمات اللازمة لذلك، وتضمن في مادته الأولى بأن تكون مدة العقد عشرين عاماً، وحيث قامت المؤسسة بتعديل مدة العقد المبرم بينهما لتكون عشرين سنة وأبلغت الشركة المدعية بذلك، ولكون العقد أبرم بتاريخ ١٤١٢/٦/١٢هـ والنظام الواجب التطبيق خلال تلك الفترة هو نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤) وتاريخ ١٣٩٧/٤/٧هـ، وقد نصت المادة (٢٥) من لائحته التنفيذية على أنه: "يجوز للجهة الإدارية أن تزيد أو تنقص التزامات المتعهد أو المقاول في حدود (٢٠٪) من مجموع العقد"، وحيث لم يمس التعديل أي حق مالي للشركة ولم تقم المؤسسة بإجراء تعديلات تجعل الشركة أمام عقد جديد فإن الدعوى غير صحيحة، وانتهت الدائرة بناء على ذلك إلى رفض الدعوى. وباستئناف الشركة الحكم أمام محكمة الاستئناف الإدارية بالمنطقة الشرقية قضت المحكمة بتأييد حكم الدائرة الابتدائية محمولاً على أسبابه. وبتاريخ ١٤٤٠/١/٢٨هـ تقدم وكيل الشركة المعترضة إلى هذه المحكمة باعتراضه على حكم محكمة الاستئناف طالب فيه بوقف تنفيذ الحكم المعترض عليه، وفي الموضوع بنقض الحكم للأسباب الواردة فيه. وبإحالة الاعتراض إلى هذه المحكمة أمرت بوقف تنفيذ الحكم، ثم نظرت في الموضوع بعد ورود ملف الاعتراض إليها، وتتلخص أسباب الاعتراض في الأمور التالية: ١- مخالفة الحكم

للنظام؛ إذ إن تأسيس الحكم على حق المدعى عليها في تغيير مدة العقد على المادة الأولى من العقد النموذجي الصادر بقرار مجلس الوزراء (٢٦٢) وتاريخ ١٤٠٣/١١/٢١هـ غير صحيح؛ لأن العقد النموذجي صدر عام (١٤٠٣هـ) وعقد موكلته كان في عام (١٤١٢هـ)، أي بعد ما يقارب تسع سنوات من صدور العقد النموذجي، وبالتالي فالعقد أبرم أثناء سريان العقد النموذجي مما يوحي بخصوصية العقد للمبالغ المستثمرة فيه، كما أن تعليمات تأجير الأراضي اللازمة لإنشاء المستودعات بالموانئ فوضت كلاً من وزير المالية بالاشتراك مع وزير التجارة ورئيس المؤسسة العامة للموانئ بإدخال أية تعديلات بالحذف والإضافة لهذه التعليمات أو نموذج العقد، وبالتالي فالجهة مفوضة لإجراء أي تعديل. ٢- مدة العقد تخرج عن سلطات الإدارة في التعديل بإرادتها المنفردة، ولابد من توافر مبررات التعديل إذا لم تستجد ظروف لاحقة لإبرام العقد تستوجب ممارسة الإدارة لتلك السلطة، والعقد نشأ في ظل العقد النموذجي والمعترض ضدها مطلعة عليه وعلى ما تضمنه من تعليمات تأجير الأراضي بالموانئ، ولم تستجد وقائع توجب التعديل. ٣- حق الإدارة بالتعديل مرهون بتوافر ما يقتضيه من ضمان للتوازن المالي للعقد، وكانت موكلته أقامت مصنعاً ابتداءً بمبلغ (١٥٠) مليون ريال ثم بلغت استثماراته (٧٨٣) مليوناً ومدة العقد هي الدافع لاستثمار تلك الأموال. ٤- عدم توافر شرط استهداف المصلحة العامة؛ إذ إن التعديل الممنوح للإدارة مشروط باستهداف الصالح العام للمرفق، وإذا كان المصنع يعمل على توفير الأمن الغذائي فاستمراره يحقق ذلك. ٥- تعديل مدة العقد

لا يتفق مع صحيح الوقائع ومخالف للمبادئ القضائية والشرعية؛ مما يخضعه لمراقبة القضاء الإداري. وانتهى وكيل الشركة المعترضة إلى طلب نقض الحكم.

الأسباب

وحيث إنه للنظر في هذا الاعتراض فإنه لما كان الاعتراض مقدماً خلال الأجل المقرر نظاماً، واستوفى سائر أوضاعه الشكلية؛ فإنه مقبول شكلاً. وأما عن الموضوع، فإن حكم الدائرة الابتدائية وأيده في ذلك حكم محكمة الاستئناف استند في رفض الدعوى على نظام تأمين مشتريات الحكومة ولائحته التنفيذية، وعلى سلطة جهة الإدارة في تعديل العقد الإداري، في حين أن نظام تأمين مشتريات الحكومة لم يتضمن نصوصاً تنظم عقد تأجير واستثمار العقارات الحكومية، ونص المادة (٢٥) من اللائحة التي استندت إليها الدائرة إنما يتعلق بعقود الأشغال العامة والتوريد، والأصل الالتزام بالعقد، وإذا كان العقد محل النزاع عقداً إدارياً؛ لأن محله انتفاع بمال عام في أرض من أراضي الميناء البحري، وتملك جهة الإدارة فسخ العقد بإرادتها المنفردة باعتباره عقداً إدارياً وفق ما تراه محققاً للصالح العام، وحسن سير المرفق الذى تقوم عليه، إلا أنه لا يصح أن تستغل جهة الإدارة هذه السلطة وتقوم بفسخ العقد بحجة مخالفة العقد لنص نظامي وقعت فيه؛ مادام أن المتعاقد معها لم يساهم بخطئه في هذه المخالفة، ولم تكن هذه المخالفة متعلقة بالنظام العام، وإذا كانت جهة الإدارة لا تملك فسخ العقد على هذا النحو؛ فإنها لا تملك أيضاً إنقاص مدته. فضلاً عن أن من شأن إنقاص المدة أن يترتب عليه زيادة

في المقابل المالي الذي يدفعه المستأجر؛ لأن مدة العقد لها أثر في تقدير الأجرة، ومن المعلوم أن الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل المالي في العقود الإدارية هي ذات طبيعة تعاقدية لا تملك جهة الإدارة تعديلها إلا بموافقة المتعاقد معها إعمالاً للقوة الملزمة للعقد. وبما أن قرار مجلس الوزراء رقم (٤٨٧) وتاريخ ١٣٩٨/٨/٥هـ نص على أنه: "في الحالات التي يتضمن فيها أي عقد من العقود التي تبرمها أي وزارة نصوصاً تخالف نصوص نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها، يحال العقد إلى ديوان المظالم للبت فيه بما يحقق العدالة"، والواضح من هذا القرار أنه لم يغلب النص النظامي على الشرط العقدي المخالف له في جميع الأحوال، وإنما جعل المعيار في ذلك هو تحقيق العدالة، وبما أن المخالفة في العقد محل النزاع تتعلق بالمدة وليست مخالفة للنظام العام، وكانت الشركة المستأجرة قد استثمرت مبالغ كبيرة في المشروع المقام على الأرض، ويتطلب استهلاك أصول استثماراتها المدة المتفق عليها في العقد أو أكثر؛ مما يجعل العدالة تتحقق في تغليب النص العقدي. وحيث انتهت محكمة الاستئناف في حكمها محل الاعتراض إلى خلاف ما تقدم؛ فإنه يتعين نقض الحكم وإعادة القضية إلى محكمة الاستئناف الإدارية بالمنطقة الشرقية التي أصدرت الحكم لتفصل فيها من جديد من غير مَنْ نظرها.

لذلك حكمت المحكمة: بقبول الاعتراض شكلاً، وفي الموضوع بنقض الحكم محل الاعتراض وإحالة أوراق القضية إلى محكمة الاستئناف الإدارية بالمنطقة الشرقية للفصل فيها من جديد من غير مَنْ نظرها.

والله الموفق، وصلى الله وسلم على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.