ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

Supplementary rules in regulating public tenders (An analytical study of the instructions for implementing public contracts No. (1) of 2025)

Dr. HAYDER AHMED HASHIM

Legal Affairs, University of Sumer, Dhi Qar, Iraq

hayderahmed@uos.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 22 March 2026
- Accepted 5 April 2026
-Available online 1 September2026

Keywords:
- Supplementary rules
- administrative contract
- public tender
- government agencies
- instructions

Abstract: Supplementary rules are an important legal tool used by the administration to regulate administrative contracting procedures, especially in the public tender stage. Supplementary rules, as legal rules, bear the same basic characteristics as mandatory legal rules, differing in terms of the flexibility and discretion available in supplementary rules compared to mandatory ones. This is based on a dual theoretical framework that combines individual and social approaches. The public tender, as a legal act of a preliminary nature, is not considered independently of the administrative contract but is rather an integral procedure of the contract, bearing the same characteristics. It is necessary to fulfill the principles stipulated by the instructions for public contracts of all types to grant the administration the proper legal framework and the necessary flexibility to accommodate aspects related to the tender, such as the personal aspect related to the bidders, or the procedural and formal aspect that determines the contract's specific forms and the timeframes regulating the public tender. All these aspects have been regulated by the legal system in Iraq under the Instructions for Implementing Public Contracts No. (1) of 2025, which serve as the primary reference for government entities in conducting the public tender that precedes the administrative contract.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

القواعد المكملة في تنظيم المناقصات العامة (دراسة تحليلية في تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥)

م.د. حيدر أحمد هاشم

الشؤون القانونية ، جامعة سومر ، ذي قار، العراق
hayderahmed@uos.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٢ / اذار/ ٢٠٢٦
- القبول : ٥ / نيسان/ ٢٠٢٦
- النشر المباشر: ١/ايلول /٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية :
- القواعد المكملة
- العقد الاداري
- المناقصة العامة
- الجهات الحكومية
- تعليمات

الخلاصة: تعد القواعد المكملة اداة قانونية هامة تستعين بها الادارة لتنظيم اجراءات التعاقد الاداري وبالأخص في مرحلة المناقصة العامة، وترتكز القواعد المكملة بعدّها قواعد قانونية تحمل ذات السمات الاساسية للقواعد القانونية الامرة مع اختلافهما من حيث المرونة والتقدير المتاح في القواعد المكملة دون الامرة على اساس نظري مزدوج يجمع بين المذهب الفردي والاجتماعي، والمناقصة العامة بعدّها عمل قانوني ذو طبيعة تمهيدية لا ينظر اليهِ بشكل مستقل عن العقد الاداري بل هو اجراء لصيق بالعقد ويحمل ذات سماته مع ضرورة استيفاء المبادئ المقررة بموجب التعليمات الخاصة بالعقود العامة وبمختلف انواعها لتمنح الادارة الحيز القانوني السليم والمرونة اللازمة في استيعاب الجوانب المتعلقة بالمناقصة، كالجانب الشخصي ذو السمة الذاتية والمرتبط بالمتقدمين للمناقصة واهليتهم القانونية، او الجانب الاجرائي والشكلي الذي يحدد الصيغ الخاصة بالعقد والمدد المنظمة للمناقصة العامة، وجميع هذه المضامين قد نظمها النظام القانوني في العراق بموجب تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ لتكون المرجع الاساسي للجهات الحكومية في اجراء المناقصة العامة الممهدة للعقد الاداري. © ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : أولاً: التعريف بموضوع البحث

تعد المناقصة العامة اجراء اساسي تسعى من خلالهِ الادارةِ الى ابرامِ عقودها بمختلف انواعها، لذلك اجتهد النظام القانوني العراقي في تنظيم هذا الاسلوب بموجب تعليمات مستقله صادرة من السلطة التنفيذية متضمنةٍ قواعدٍ قانونيةٍ امرة واخرى مكملة لتمكين الجهات الحكومية من التعاقد الاداري، ويمكن التمييز بين القواعد الآمرة والمكملة بالركون للمعيار اللفظي او المعنوي مع الاخذ بنظر الاعتبار أن القواعد المكملة تحمل طابع المرونة والتقدير في اتمام عملية التعاقد، كما ان القواعد المكملة لا تختلف من حيث الطبيعة القانونية عن القواعد الامرة، فالإلزام باتباع هذه القواعد يكون عند اللجوء اليها في صور المناقصة المختلفة مع الاخذ بالنظر الاحكام العامة لتنظيم المناقصة ومدى تغطيتها للجوانب المتعلقة بالمناقصة كالجانب الشخصي الذي يمنح القواعد المكملة مرونة في عدد المتقدمين للتعاقد

واهليتهم القانونية والمالية وكيفية استيفاء مبالغ التأمينات وفرض الجزاءات على المخالف للإنجاز متطلبات العقد الاداري و استبعاد البعض غير المستوفين للشروط المنصوص عليها في التعليمات مع ضرورة احترام الشكلية المطلوبة في التعاقد على المستوى الاجرائي كصياغة العقد الاداري والمساحة التقديرية الممنوحة بموجب القواعد المكملة الخاصة بالمدد المطلوبة للتعاقد.

ثانيا: اهمية الموضوع

تظهر اهمية دراسة القواعد المكملة لتنظيم المناقصة العامة ببيان المفاهيم الاساسية للقواعد المكملة على المستوى النظري والقانوني، ومدى تمتعها بالصفة القانونية الملزمة وابراز الطبيعة الخاصة للمناقصة العامة بعدّها عمل قانوني تلجأ اليهِ الادارةِ للتعاقد الاداري، كما تظهر اهمية هذا النوع من القواعد من خلال تغطيتها للجوانب المتعلقة بالمناقصة العامة التي لا تحكمها القواعد الامرة من حيث الجانب الذاتي و الجانب الشكلي وتحديد المرونة والتقدير الذي تتمتع به الادارة لتغطية هذه الجوانب بموجب القواعد المكملة.

ثالثاً: اشكالية الموضوع

تسترشد الادارة في ابرام عقودها الادارية بالقواعد القانونية المنظمة للتعاقد سواءً اكانت ملزمة وامرة ام مرنة وتتيح للإدارة حيزاً من التقدير، والمناقصة العامة بعدها من الاجراءات الرئيسة في التعاقد والنافذة الاساسية للعقد الاداري، لذلك يتوجب أن تكون القواعد المنظمة للمناقصة العامة تتسم بالمرونة وتمنح الادارة مساحة من التقدير وفقًا لمتطلبات التعاقد الاداري ومنسجمة مع النصوص القانونية ولا تناقض القواعد امرة، لذلك هل تتمتع تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ على قواعد مكملة تتصف بالمرونة لتلافي النقص والفراغ الذي قد يرافق اجراءات المناقصة العامة، وفي حال توافر هذه القواعد هل تحمل السمة القانونية وما هو تكيفها ؟ والمناقصة العامة تتضمن اجراءات وجوانب متعددة تشمل الجانب الشخصي والمالي للمتقدم للمناقصة والجانب الاجرائي والزماني، فهل جاءت التعليمات محل الدراسة بقواعد مكملة تمنح الادارة دور واسع لأبرام العقد الاداري من خلال اسلوب المناقصة؟ هذه الاشكاليات هي محاور هذه الدراسة سنبينها بشكل تفصلي.

رابعا: منهجية البحث

سيتبع في هذا البحث المنهج التحليلي، وذلك بطرح المفاهيم المتعلقة بالقواعد المكملة كمفهوم عام وما ينعكس على المناقصات العامة ومدى الاثر المباشر لمرونة هذه القواعد على تنظيم المناقصات وبيان النصوص الواردة في تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ ومدى احتواءها على قواعد قانونية مكملة وسيكون هذا البحث مقسم على ثلاثة مطالب وبواقع فرعين لكل مطلب.

المطلب الاول

الاطار المفاهيمي للقواعد المكملة في المناقصات العامة

أن القواعد القانونية المكملة من الوسائلِ الاساسيةِ التي تنظم ابرام العقود بشكل عام والعقود الادارية بشكل خاص، أذ تنهض هذه القواعد في الحالات التي تكون الادارة بحاجة الى مرونة في تنظيم اجراءات العقد الاداري، وينظر في بيان القواعد المكملة بعدّها رديف اساسي للقواعد القانونية الامرة، اذ تهتم القاعدة القانونية بشكلها العام في تنظيم الانشطة المختلفة للكافة ومن بين تلك الانشطة هو نشاطات الادارة المختلفة وبضمنها المجال العقدي، ولبحث الاطار المفاهيمي للقواعد المكملة ومضامينها النظرية سنقسم هذا المطلب على فرعين: الاول سنبحث من خلاله ماهية القواعد المكملة، في حين سنخصص الفرع الثاني لبيان طبيعة القواعد المكملة وكما في الاتي:

الفرع الاول

ماهية القواعد المكملة

أن بيان ماهية القواعد المكملة يستوجب بيان مدلولها الاصطلاحي والتعرف على الاساس النظري الذي انشأت في نطاقه هذه القواعد ولبيان هذه المضامين سنقسم هذا الفرع على الفقرات الاتية:

اولا: مدلول القواعد المكملة:

ينظر الى القواعدِ القانونيةِ المكملةِ بمعاني متنوعة، وهذا التعدد يظهر في تباين واختلاف المدلول اللفظي لهذه القواعد وهو نتاج الدور المتنوع الذي تنهض به هذه القواعد، فجانبٌ من الفقهِ يصفها بالقواعد المقررة ويعرفها بانها قواعد لا تحمل طابع الجبر والامرِ في تنظيم العلاقةِ العقديةِ في مرحلةِ المناقصةِ الحكومية ولا تحدد مسار معين في تنظيمها؛ كونها لا تقترن بالإرادة العامة للمجتمع بل ترتبط بشكل اوسع واعم بإرادة المتعاقدين، فاذا وجدت هذه القواعد في علاقة عقدية فأن الارادة الفردية لأطراف العقد تنظمها هذه القواعد[1]، وبذلك فان للإدارة اللجوء لهذه القواعد؛ كونها تبيح تجاوز الحكم القانوني الملزم والفارض والذهاب الى قواعد قانونية اخرى تحمل طابع المرونة.

كما توصف القواعد المكملة بانها مفسرة؛ كون هذه القواعد يراد بها التفسير والبيان عن ارادة اطراف العلاقة القانونية وهي بهذا المقام تكون معبرة عن الاتجاه الارادي المحتمل لطرفي العقد الاداري سواءً

---

[1]() د. سليمان مرقص: موجز المدخل للعلوم القانونية، بلا دار نشر، المطبعة العالمية، ١٩٥٣، ص ٥٤.

اكانت الادارة ام الطرف المتعاقد معها، وأن المرونة في هذا النوع من القواعد وما يرافقه من عدم الالزام في تطبيق القاعدة الامرة يضع مساحة واسعه للإدارة للركون الى القواعد المكملة، وهي بذلك تأتي لتكمل النشاط العقدي وبإطار قانوني؛ كونها تنظم العلاقات العقدية في حال اغفل اطراف العقد الاداري عن تنظيم مسألة معينة ضمن الاتفاق الابتدائي وتكون بذلك مصرحةً عن النوايا العقدية المحتملة[١]، وهذا المضمون يدلل على سلاسة القواعد المكملة وملائمتها للظروف المحيطة بالعقد الاداري سواءً على مستوى تفسير ما تتجه اليهِ ارادة الادارة في العقد أم ما تعمل عليهِ هذه القواعد في غلق وملئْ الفراغ القانوني في القواعدِ العامةِ للمناقصة المنظمة وبموجب تعليمات تنفيذ العقود العامة او في الشروط الواردة في وثيقة المناقصة، وبذات الاتجاه فأن القواعد المكملة عند صياغتها من قبل الجهة المختصة فأن الغرض منها هو اكمال ارادة الاطراف الراغبين في التعاقد لهذا قد سميت بهذا المدلول؛ كونها تُكمل نقصًا او قصورًا في الاجراءاتِ الممهدةِ للعقد الاداري لم تلتفت الادارة الى بعض جوانب العمل القانوني الممهد للعقد فتأتي هذه القواعد مفسرتًا ومكملتًا للعقد الاداري وإجراءاتهِ[٢]، يتضح بذلك أن القواعد المكملة بمعانيها المختلفة تؤدي ادوار هامة في تنظيم المناقصات مما ينتج التكامل التنظيمي وينعكس ايجابًا على سلامة وجودة العقد الاداري.

ثانياً: الاساس النظري للقواعد المكملة

ان وظيفة القواعد القانونية بصورها المختلفة تهدف لتنظيم انماط التعامل بين الأشخاص طبيعيين كانوا ام معنويين، وما يرتبط بذلك السلوك من معاملات مختلفة والعقد الاداري بمراحل ابرامهِ المختلفة واحدً من تلك المضامين والتي تنظم علاقة الادارة بالأشخاص بموجب الارادات المتقابلة، وهذه النمط او التركيب في التعامل القانوني يرتكز الى اسس فلسفية تعبر عن اصول القواعد القانونية المكملة ومثيلتها القواعد الامرة من حيث التكوين والشمول والنطاق.

وينقسم الفقه في بيان اصول القواعد القانونية المكملة واسسها النظرية الى **مذهبين**: المذهب الفردي والمذهب اجتماعي، **فالمذهب الفردي** يعتبر الافراد المحور الاساسي للاهتمام القانوني ويجب ان تُضمن حقوقهم بمقتضى الخصوصية التي يتمتعون بها بالأصل التكويني لا بموجب القانون الوضعي؛ كون هذهِ الحقوق اللصيقة بالطبيعة الفردية تكون سابقة على تكوين التنظيم القانوني، وتجد هذهِ الحقوق مجالاً واسعًا على جميع المستويات وبضمنها تعاملهم مع الادارة في مجال العقد الاداري، والقيد الذي يُفرض على هذا المجال او على حريتهم في التعامل يكون لتنظيم توزيع الحقوق بين الكافة بما يصاحب هذا

---

[١] () د. مصطفى الجمال و د. نبيل ابراهيم سعد: النظرية العامة للقانون- القاعدة القانونية - الحق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص١٢٩.

[٢] () د. عبد الفتاح عبد الباقي: نظرية القانون، ط٣، القاهرة، ١٩٦٥، ص٩٧. د. حسن حرب اللصاصة: دراسات في المدخل للعلوم القانونية، ط١، دار الخليج، عمان، الاردن، ٢٠٠٥، ص٨٠-٨١.

التنظيم من ارساء مبدأ المساواة وعدم ظهور لتعارض بين حقوق الافراد والادارة، ويذهب انصار هذا المذهب الى الركون الى فكرة المساواة امام القانون مما يولد الشعور التلقائي بالأمن القانوني المتبادل دون تدخل ارادة النظام الاداري الفارض بعد تحقيق المصالح على المستوى الفردي والتي تنعكس اجمالاً على المصلحة العامة للمجتمع الذي هو هدف العقد الاداري واجراءات صناعتهِ[١]، وهذا الشعور بالمساواة والاكتفاء في تضيمن العلاقة الفردية لا يُقلص دور الدولة؛ بل يكون له اثر كبير في استعمال الحقوق بشكل متوازن بين الادارة والافراد المتعاقدين معها، ويعاب على هذا المذهب بان المساواة المنادى بها هي مقتصره على المستوى النظري لعدم امكانية التكافؤ في الفرص والتماثل في الامكانيات بين الافراد مما يبرز ظهور عدم التوازان بين ما يتمتع به الافراد من امكانيات مادية او شخصية وأشخاص ليس لديهم هذا الرصيد من الامكانيات، مما يخل بمبدأ المساواة كما ان المصالح الفردية المتحققة لا تنعكس بصورة عامة على المصلحة العامة بل قد تنشأ تعارض بين المصالح الفردية ومصالح الادارة التي تمثل المصلحة العامة في العقد الاداري.

أما **المذهب الاخر** والمتمثل بالمذهب الاجتماعي والذي يذهب بعدم المساواة الفعلية بين الافراد لما يحمله المنطق من تباين بين الامكانيات الفردية المختلفة وهذا ينعكس على ضرورة تحقيق العدالة في العلاقات العقدية، مما يستدعي ايجاد نطام قانوني ضابط يضمن تحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة للأفراد وبين المصلحة العامة الذي ينظمه قواعد قانونية امرة تتمكن من توزيع الحقوق بموجب قيود عقدية تحد من حرية التعاقد، ويرى هذا المذهب بان الوظيفة الاساسية للنظام القانوني تكون بتأمين المنافع الاجمالية للمجتمع بعدّها كيان له الاستقلالية عن الافراد المجتمعيين لتكوينه والتي قد تحدث تضارباً مع مصالحهم ولابد من تفضيل المصلحة العامة التي ينادي بها اصحاب المذهب الاجتماعي مما قدْ يؤدي الى تزايد كمية القيود المفروضة على حرية التعاقد وبهذا تتسع مساحة القاعدة القانونية قبال حرية الافراد وهذا يؤشر بشكل واضح للقواعد القانونية الامرة التي تحرص بشكل اكبر على المصالح الجماعية وتحقق العدل التوزيعي التي تنحصر قابلها القواعد المكملة؛ كون تطبيقها يكون متأثر بالأسس الفردية[٢].

يتضح بأن الاسس الفلسفية التي تأصل القواعد القانونية الامرة والمكملة ترسخ فكرة العدالة والمصالح التوزيعية ومدى انسجامها مع طبيعة هذه القواعد، ونحن نرجح أن تكون القواعد المكملة في مجال تنظيم المناقصة العامة تجمع بين النظرتين ويمكن ترجيح النظرية المزدوجة للقواعد المكملة؛ كون المذهب الفردي يؤمن بمرونة الاجراءات السابقة للتعاقد وهذا ما نجده في القواعد المكملة اما المذهب

---

[١] د. عبد الفتاح عبد الباقي: نظرية القانون، ط٣، القاهرة، ١٩٦٥، ص٩٧.

[٢] د. أمجد ابو السعود ود. همام محمد محمود زهران: مصدر سابق، ص٤١-٤٣. د. لطيف جبر كوماني ود. علي كاظم الرفيعي: مبادئ القانون، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ٢٠٠٢، ص٩٠.

الاجتماعي فأنه يغلب المصلحة العامة بجميع احوال العقد الاداري وهذا ما تسعى اليه الادارة لذلك فأن لجوء الادارة الى اكمال الارادة التعاقدية واتمام المناقصة العامة هو يحمل طابع المرونة والتقدير بغية تحقيق المصلحة العامة للإدارة وللمجتمع.

الفرع الثاني

طبيعة القواعد المكملة

تتداخل القواعد المكملة من حيث المضامين مع القواعد القانونية الامرة والتي لا جدال على صفتها القانونية، ولكن التباين في الآراء يجد صداه في القواعد المكملة ومدى تمتعها بهذهِ الصفةِ وماهي الخصائص اللصيقة بالقواعد المكملة ومدى تمييزها واختلافها عن القواعد الامرة، هذه المعاني سنبينها في الفقرات الاتية:

اولاً: تكييف القواعد المكلمة

تتعدد الآراء والاتجاهات في تكييف القواعد القانونية المكملة ومدى تمتع القواعد المكملة بصفتها القانونية؛ كون الصفة الاختيارية وعدم توافر الالزام الحتمي قد يسلخ عنها هذه الصفة، لذلك تظهر عدة أراء حول الزامية هذه القواعد وحال مخالفة الادارة لتلك القواعد ما يكون اثر لتلك المخالفة، فقد اتجه **جانبً اولاً** من الفقه الى ربط قانونية هذه القواعد بالصفة الالزامية، ومدى تأثير هذهِ السمة على اعتبار القواعد المكملة قواعد قانونية؛ كونَ هذهِ القواعدِ تمنح الاشخاص مكنة الاتفاق على مخالفتها واستبعاد تطبيقها مما يتيح الخروج عن فرضها دون جزاء وهذا قد يُنقص من قيمتها القانونية، كما يدفع هذا الجانب بالصفة الاختيارية المتزامنة بشكل دائم مع القواعد المكملة مّما يسمح للمخاطبين بها بشكل عام وبتنظيم المناقصة بشكل خاص بتحييدها عند التطبيق واضعاف دورها الفارض[١].

في حين أن سمة الاختيار التي ترافق تنظيم هذه القواعد تكون قبل واثناء ابرام التصرف العقدي وتنتهي هذه الصفة بعد الشروع بالإجراءات المرتبطة بالمناقصة العامة، فحينها تصبح ملزمة للإدارة وللأشخاص الراغبين بالتعاقد، ويشكك ذات الجانب بهذا الدفع؛ كونَ الصفة الملزمة يجب ان تكون مصاحبة للقاعدة القانونية قبل ابرام التصرف المنشئُ للعقد الاداري لحين اتمامه؛ كونَ القاعدة القانونية تحمل هذهِ الصفةِ من الوقتِ الذي يتوافر فيها عنصر الالزام[٢]، فعدّ القواعد المكملة بأنها اختيارية قبل

---

[١]() د. رمضان محمد ابو السعود و د. محمد حسين منصور: المدخل الى القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣، ص٨٢-٨٣.

[٢]() للمزيد ينظر د. عبد المنعم البدراوي: المدخل للعلوم القانونية- النظرية العامة للقانون ونظرية الحق، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦، ص ١٤٠-١٤١.

ابرام التصرف العقدي فتكون غير ملزمة في هذا المقام، وتكون ملزمة بعد تطبيقها على العمل القانوني، فالقاعدة بحسب هذا الجانب يجب ان تكون ملزمة من وقت وضعها لا من وقت تطبيقها على العقد الاداري فلا يمكن تصور تحولها الى قاعدة قانونية بمجرد اجراء المناقصة التي تؤهل للعقد الاداري[١].

ويذهب **جانبٌ اخر** من الفقهِ بالقولِ بأن صفة الالزام ترافق القواعد المكملة ليس في مرحلةِ تنظيمية من مراحل العقد الاداري او المناقصة فحسب، بل تكون مستمرة لحين اتمام التصرف العقدي؛ كونها تتضمن متطلبات يجب توافرها على المستوى الشخصي او الموضوعي او الاجرائي لتطبيقها، وهي بذلك شروط ملزمة ضمنًا، وتصبح ملزمة وواجبة عند الركون اليها او العمل بموجبها، وجوهر قوة الالزام في هذا المقام يرتبط بطبيعة العلاقة القانونية التي تنظمها القواعد المكملة التي غالبًا ما تكون لمصلحة الادارة او الافراد، وهذه العلاقة القانونية داخلة ضمن النشاط الاداري المحكوم والملزم بشكل تام سواءً ضمن النشاط الاداري التقديري ام المقيد[٢].

أما **الجانب الاخير** فيربط القواعد المكملة بفكرة سلطان الارادة التي تكون متزامنة مع ابرام العقد الاداري بمرحلهِ التمهيديةِ والمتمثلة بالمناقصة، فهذه الارادة المتجهة لأبرام ذلك العقد تكون سليمة ولا يشوبها عيب من العيوب التي قد ترافق ابرام العقد الاداري مما يبيح للإدارة والطرف الاخر العزوف عن الاحكام الملزمة التي تشملها القواعد الامرة ويكون ذلك بالإرادة الحرة والمتفقة ضمنًا، فأن سلموا بتلك القواعد اضحت ملزمة لهم وهي محل التطبيق وتكون بمقام القواعد الامرة او الناهية[٣]. وهذا الاتجاه يكون اكثر تشدداً تجاه القواعد المكملة؛ اذ يعدها بمصاف القواعد الامرة من حيث الالزام القانوني؛ كون اطراف العقد قد اتجهت ارادتهم الى القواعد المكملة وهذه الارادة من حيث الافتراض القانوني سليمة ولا تشوبها عيوب وبذلك فأن اطراف العقد والادارة بالذات قد اختارت هذه القواعد بشكل ارادي، في حين نجد ان قوة الالزام في هذه القواعد تكون مساوية او مقاربة الى القواعد الامرة؛ كون الخضوع للقواعد الامرة لا يترك لسلطان الارادة حرية في اختيار نوع القواعد المراد تطبيقها على النشاط الاداري، في حين ان القواعد المكملة كان لدى الادارة المساحة الممكنة في اختبار القاعدة التي تنظم عقدها الاداري بموجبها.

ونميل بهذا المجال الى عد القواعد المكملة ضمن نطاق القواعد القانونية التي تصاغ بشكل مرن ولا تحمل طابع الجمود مما يفسح المجال للإدارة بممارسة سلطتها التقديرية لمراعاة الظروف المتعلقة بالعقد

---

[١] () للمزيد ينظر د. عبد المنعم البدراوي: المدخل للعلوم القانونية- مصدر سابق، ص١٤٢. وللمزيد من الآراء الفقهية بهذا الصدد ينظر د. سليمان مرقص: مصدر سابق، ص ٥٥.

[٢] () د. غالب علي الداودي: المدخل الى علم القانون، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٩٢.

[٣] () د. امجد محمد ابو السعود و د. همام محمد محمود زهران: مبادئ القانون- المدخل للقانون والالتزامات، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨، ص٣٩.

الاداري سواء في جانب الفرض ام من جانب التطبيق والتقدير او احدهما، فهي لا تصاغ بشكل جامد ومحدد وتتطلب الفرض والحكم بشكل قطعي ومقيد[١]، ففي نطاق المناقصة العامة فأن الادارة تميل الى المرونة في اجراءاتها؛ كي تستقطب الراغبين في ابرام العقود الادارية وتستميل رغباتهم بالجوانب التنظيمية بما لا يخل بضمان انجاز المعاملة العقدية بشكل رصين ووفقاً للتوازن بين مصلحة الادارة ورغبة ومصلحة الاشخاص الراغبين بالتعاقد معها. لذلك اتجه جانبً من الفقه الى عد القواعد المكملة والقواعد الامرة بذات المصاف بكونهما قواعد قانونية مع وجود الفارق العائد الى طبيعة العلاقة التي تضمهما هذه القواعد ومدى تعلقها بالمصلحة العليا ومبدأ التكامل القانوني بينهما[٢].

وفي هذا المقام نجد بأن طبيعة القواعد المكملة في المناقصة العامة هي قواعد قانونية تحمل ذات المعاني التي تحملها غيرها من القواعد القانونية الاخرى؛ فعند بيان مصادر القاعدة المكملة هي ذاتها المصادر التي تنشأ القواعد القانونية بشكل عام سواء اكانت مصادر اصلية كالتشريع بمستوياته المختلفة دستوري ام تشريع عادي ام فرعي، فجميع هذه القوانين تتضمن بطياتها قواعد مكملة او مفسرة او مقرره، كما ان ما يثبت بأن هذه القواعد المكملة هي قانونية فأن نفادها يكون بذات الالزام من حيث ضرورة نشرها وبذلك فأن القواعد المكلمة لتنظيم المناقصة العامة قد تم نشرها في جريدة الوقائع العراقية لتكون ملزمة ونافذه من حيث الخطاب[٣]، كما نجد بأن للقواعد المكملة وجود في المصادر الاحتياطية للقانون كالعرف الاداري في تنظيم اجراءات المناقصة العامة او في مضامين العدالة الاجتماعية لمراعاة خصوصية المناقصة العامة وطبيعة العقد الاداري، فضلا عن ان الالية الواجب اتباعها في وضع القواعد القانونية بصورها المختلفة بحسب نوع هذه القواعد فتكون ذاتها الطرق التي يسلكها المشرع في وضع القواعد الامرة وتكون خاضعة لذات الاجراءات الواجب اتباعها من حيث التعديل او الالغاء من الناحية الشكلية او الموضوعية.

ثانيا: ذاتية القواعد المكملة

تتداخل القواعد المكملة مع القواعد الامرة ببعض السمات وتختلف معها في البعض الاخر ويمكن التمييز بين القواعد الامرة والقواعد المكملة من خلال معيارين اساسين هما:

المعيار اللفظي: ويتمثل هذا المعيار بالركون الى الجانب الصياغي للقاعدة القانونية فنكون امام قاعدة مكملة اذا احتوى النص على مرونةً في اللفظ والمعنى ومن الجائز تحييد هذه القاعدة لمصلحة معتبرة

---

[١]() د. امجد محمد ابو السعود ود. همام محمد محمود: مصدر سابق، ص١١٥.

[٢]() د. عبد القادر الفار: المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ص٥٤.

[٣]() تم نشر تعليمات العقود العامة رقم (١) لسنة٢٠٢٥ بجريدة الوقائع الرسمية بالعدد (٤٨٤٩) في ١٧ تشرين الاول ٢٠٢٥ م السنة السابعة والسبعون.

تقدرها الادارة، أما اذا كان النص جامداً ولا يتيح للإدارة اي تقدير في تجاوزه فنكون امام قاعدة امرة وهي بذلك يستخدم المشرع عبارات تدل على التقييد في اتخاذ العمل اللازم في تنظيم اجراءات العقد الاداري مثال ذلك (يجب، يتعين، يلزم) مثال ذلك ما تضمنته تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ التي اشارت الى الزام جهة التعاقد بأدراج بيانات معينة في وثائق المناقصات المتعلقة بمشاريع الاشغال[١]، او يحدد المشرع بعبارات تفيد الى نهي الادارة من استخدامها مثل (لا يحق ، ليس لأحد) هذا من جانب، اما الجانب الاخر فقد يضع المشرع جزاءً على مخالفة القاعدة كأن يكون جزاء مدني او جنائي او اداري في حال مخالفة القاعدة وبهذا يشير بانها قاعدة امرة، اما في ميدان القواعد المكملة فأن الصائغ لتلك القواعد تشير عباراته الى جواز اجتناب تطبيقها او المرونة في تطبيقها، كما قد يشير الى جواز مخالفتها[٢]. وهذا المعيار يعدهُ البعض هو الدليل المباشر لنوع القاعدة امرة ام مكملة؛ كون المشرع قد بيّن ارادته من خلال الالفاظ او العبارات وتكون صيغة التعبير عن تلك الارادة بصورة صريحة او ضمنية مثال ذلك يعد الخروج عن سياق القاعدة الامرة في اجراءات المناقصة العامة يكون ذلك الاجراء باطل او يقرر عدم جواز الادارة بالاتفاق على مخالفة تلك القاعدة قبال ذلك في القواعد المكملة فأن النص لا يأتي بصيغ ناهية ومقيدة التطبيق للإدارة فهي بذلك تتمتع بسماح تطبيقي للإجراءات المناقصة العامة[٣].

المعيار المعنوي: في حال عدم التعرف على النص بالأسلوب اللفظي فيتم اللجوء الى الجانب المعنوي بالتحري عن مضامين النص وطبيعة العلاقة القانونية التي ينظمها كما لو تعلق مضامين النص بالمصلحة العليا او له ارتباط بالنظام العام[٤]، وفي هذا المجال قد تتضح للإدارة من خلال القواعد المتعلقة بالمناقصة بانها مكملة؛ كونها لا تحمل طابع الوجوب او الالزام ولا اثر للمصالح العليا في حال تطبيقها بشكل مرن وبما ينسجم مع تنظيم العقد الاداري بالشكل المتاح به قانوناً، كما يسمح بمضامين النص للإدارة مخالفة النص بموجب سلطتها التقديرية وعلى الارجح يعول الفقه القانوني على مدى ارتباط القواعد القانونية بالنظام العام او الآداب والاخلاق العامة[٥]، وغالباً ما يحمل النص المتعلق بتنظيم العقد الادري مضامين تدلل على انها فارضة وواجبة التطبيق كما جاء في تعليمات العقود العامة

---

[١]() للمزيد ينظر المادة (٤/ اولا) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ تعليمات العقود العامة.

[٢]() د. امجد محمد ابو السعود و د. همام محمد محمود زهران: مصدر سابق، ص٣٥-٣٦.

[٣]() د. عبد الباقي البكري د. زهير البشير: المدخل لدراسة القانون، مطبعة التعليم العالي، الموصل، ١٩٨٩، ص٢١٢.

[٤]() للمزيد عن النظام العام واثرة في العقد ينظر د. حسين عبد الله الكلابي: النظام العام العقدي- دراسة مقارنة، ط١، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٦، ص٦٣-٦٩.

[٥]() محمد علي امام: محاضرات في القانون، القاهرة، ١٩٦٣، ص١٠٩.

رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ بأن هناك شكلية محددة واجبة التطبيق وان لم يقترن النص بالألفاظ الالزام او اقترانها بجزاء لكن يتضح ذلك بموجب المضامين الداخلية للنص[١].

وبذلك فأن المعيار اللفظي او الشكلي والمعيار المعنوي هما ابرز ما تلجأ اليه الادارة عند ممارسة اختصاصاتها في تنظيم المناقصة العامة، ونجد بأن اللجوء الى المعيار اللفظي ابتداءً من قبل الادارة؛ كونه يتسم بالوضوح ولا يكون عسير على الادارة معرفة ما آ كانت القاعدة مكملة ام امرة، كما ان التمييز لا يحتاج الى جهد او كفاءة معينة للتمييز بين نوعيّ القاعدة ليكون تطبيقها اسهل وايسر، فالمعيار المعنوي يحتاج الى شخص يمتلك قدرة على التعامل مع مضامين النصوص الداخلية وتفسير ما وراء النص وهذا لا يمكن تواجده بصورة دائمة في الادارات التي لها مكنة التعاقد الاداري، كما أن المعيار اللفظي لا يقبل التأويل او الاجتهاد مما ينعكس على حسن تنفيذ القاعدة القانونية ويحقق ضمانة اكبر في نطاق الحقوق المترتبة على اجراءات المناقصة العامة سواءً للإدارة ام للأشخاص المتعاقدين معها، وبهذا يمكن القول بأن القواعد المكملة هي قواعد قانونية تتسم بالمرونة والتقدير تمنح الادارة حيزًا لأبرام المناقصة العامة سواءً بإكمال النقص في القواعد الامرة او تفسير تلك القواعد بما يحقق المصلحة العامة واطراف العقد الاداري.

المطلب الثاني

الاحكام القانونية للمناقصات العامة

تعد المناقصة العامة من الاعمال القانونية التي تقوم بها الادارة لإنجاز التعاقد الاداري، وهي بذلك لا يمكن عدها عمل مستقل بذاته يرتب اثاراً مستقلة، لذك تتجه العديد من الانظمة القانونية الى ادراج القواعد الخاصة بالمناقصات وبيان معناها واحكامها وانواعها ضمن التشريع الخاص بالعقود الحكومية؛ كونها لصيقة بها النشاط الذي تسلكه الادارة لتقديم الخدمات العامة للجمهور، ولبيان مضامين المناقصات العامة من حيث التعريف والاحكام سنقسم هذا المطلب على فرعين: سنخصص الفرع الاول لبيان تعريف المناقصات العامة، في حين سنخصص الفرع الثاني لبيان الاحكام العامة للمناقصة العامة وكما في التفصيل الاتي:

الفرع الاول

تعريف المناقصات العامة

[١]() د. سليمان الطماوي: الاسس العامة للعقود الادارية، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص٢٣٩.

تعد المناقصة العامة من الاعمال الاساسية التي ينعقد بموجبها العقد الاداري، وعرف الفقه القانوني المناقصة العامة بأنها الطريقة التي تلتزم الادارة بمقتضاها باختيار افضل الشروط والمواصفات من الناحية المالية والخدمات المطلوب تقديمها في العقد الاداري[١]. وبذلك فان الادارة ملزمة وفقاً لهذا البيان باختيار افضل العروض المقدمة اليها من قبل المتنافسين الراغبين بأبرام العقد الاداري، كما ذهب جانبً اخر من الفقه بوصف المناقصة العامة على انها عملية احالة العقد الاداري الى مقدم اقل العطاءات المرشحة للمنافسة وهي تختلف عن المزايدة العامة التي تنظم احالة العقد الاداري على مقدم اعلى العروض الخاصة بالعقد الاداري[٢]، وهذا البيان يمثل المعنى للمناقصة العامة ووضع تمييز بينها وبين المزايدة العامة بعدها عمل مماثل في العقود العامة والاختلاف يكون في الهدف من المناقصة العامة هو سعي الادارة للحصول على خدمات عامة في حين ان المزايدة العامة غايتها هو تقديم الخدمة من قبل الادارة مقابل قيمة مادية معينة، كما ان المناقصة لا تحقق الاحالة الى العقد بناءً على اقل العروض بل قد تلجا الادارة الى عروض اعلى من القيمة الإداري اذا ما توافرت معطيات فنية وادارية ومالية تضمن تنفيذ العقد الاداري بشكل ادق.

لذلك فأن تحديد المناقصة العامة يكون وفقاً لأفضل الشروط المتوافرة في المتعاقد من حيث الاداء الذي ينعكس على جودة العمل وما يوفره من امتيازات ترتبط بموضوع العقد الاداري[٣]، كما يذهب جانبً من الفقهِ الى عد اسلوب المناقصة العامة من اهم الطرق التي تلجأ اليها الادارة في تنظيم العقود الحكومية والتي ترتبط بالحرية والتقدير الممنوح للإدارة المرتبط بالجانب المالي في اختيار افضل عطاء متقدم اليها بما ينسجم مع رصانة العمل محل العقد[٤]، وهذه الحرية قد تكون بموجب النصوص القانونية او بموجب الانظمة والتعليمات والتي تجد القواعد المكملة نطاقاً واسعاً لإكمال ارادة المتعاقدين في حال فراغ نص تشريعي او تعليمات معينة، ويرى جانبً من الفقه بأن المناقصة العامة يمكن ان ينظر اليها بحسب عنوانها الى طرق تعاقد ادارية عادية وطرق تعاقد غير عادية، فالطرق العادية تتمثل بالمناقصات العامة والممارسات العامة وهذه الطرق، اما طرق التعاقد غير العادية فتتمثل بالمناقصة المحدودة والمناقصة المحلية والممارسة المحدود والتي تعقد بصورة استثنائية[٥]، وهذا التقسيم يعتمد على فكرة

---

[١] () ينظر المادة (٣) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

[٢] () د. محمود خلف الجبوري: النظام القانوني للمناقصات العامة- دراسة مقارنة، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص٦٦.

[٣] () د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الاسس العامة للعقود الادارية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٥، ص٨٥.

[٤] () د. قاسم كريم عباس النفاخ: القيود السابقة على العقد الاداري وطرق فض النزاعات الناشئة عنها- دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٤، ص٨٤.

[٥] () د. ممدوح طناوي: المناقصات والمزايدات – القانون واللائحة التنفيذية واحكام المحاكم، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٥، ص١٨١-١٨٢.

الشمول لجميع المتنافسين على ابرام العقد الاداري. وغالبا ما تتسم المناقصة العامة ببعض السمات كالعمومية والتنافسية والعدالة والعلنية والوضوح مع ضرورة مراعاة الجانب المالي في تنظيم العقد الاداري في المتقدمين والذي تتوافر فيهم الشروط العامة للمنافصة العامة[١].

اما طبيعة المناقصة كعمل قانوني لا يمكن عده قرار اداري؛ كون القرار الاداري يشترط لنهوضه قيام اركان محددة وهذه الاركان لا تقوم ازاء المناقصة، كما أن عمل المناقصة العامة لاتعد عمل قانوني نهائي وهذا ينعكس على الطعن بالمناقصة العامة اذ لا يجوز الطعن بالمناقصة العامة بشكل منفرد، كما لا يعد عقد اداري مستقل بذاته ولذلك يمكن عد المناقصة العامة اجراء تمهيدي يهيئ للعقد الاداري ولا يمكن عدة عمل مستقل بل هو مرتبط ومتداخل مع الاجراءات السابقة واللاحقة للعقد الاداري، وقد اتجه القضاء الاداري الى عد المناقصة ضمن الاجراءات الاساسية للتعاقد؛ كون التقدم بالعطاء يعتبر ايجاب وارساء المناقصة بمثابة القبول لهذا الايجاب وينعقد العقد بذلك[٢].

الفرع الثاني

القواعد الاساسية للمناقصات العامة

تحكم المناقصة العامة عدة اسس ضرورية ترسم الافق القانوني السليم للمناقصة بعدها من الاجراءات التمهيدية الضرورية للعقد الاداري ومخالفة هذه الاحكام يترتب عليها بطلان المناقصة ما ينعكس على سلامة العقد الاداري، وتأخذ المناقصة صورة عدة ترافقها مبادئ واجراءات حاكمة ولبيان هذه المضامين سنقسم هذه الفرع الى الفقرات الاتية:

اولا: المبادئ الاساسية للمناقصة

تحكم نظام المناقصات العامة مبادئ متعددة على الادارة الالتزام بها؛ كونها تؤكد على سلامة الاجراءات المرتبطة بالمناقصة مما ينعكس إيجابًا على سلمة التعاقد الاداري وتتعدد هذه المبادئ، **فالمبدأ الاول** يتمثل بالإعلان عن المناقصة، ويمثل اعلان الادارة عن الرغبة في التعاقد وهذا المبدأ ضروري لأتاحه الفرص بشكل متكافئ مما يحقق المساواة على ان يتضمن الاعلان كافة المتطلبات الخاصة بالعقد كالكلفة التفصيلية للعقد وموضوع العقد ونوع الخدمات المراد تحقيقها من العقد الاداري، ويشمل الاعلان ايضًا الاجراءات الواجب اتباعها والجزاءات التي تفرض في حال تعثر المتعاقد في تنفيذ التزامه وتحال

---

[١] () د. صادق حميد الاسماعيلي: اثر صدور قرار الاحالة للمناقصة العامة على تنفيذ الالتزامات التعاقدية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص٣٥.

[٢] () حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (٥٤٨/عقد مناقصة/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٦/٢٤ منشور عبر صفحة مجلس القضاء الاعلى على الرابط https://www.sjc.iq/qanoun/civilian اخر زيارة بتاريخ ٢٠٢٦/٧/١٤.

كافة الاوليات الخاصة بالمناقصة الى لجنة خاصة لتحلل البيانات المقدمة وترشيح الافضل لأحاله العقد[١]، وبذلك فان الاعلان هو بمثابة افصاح الادارة عن رغبتها في التعاقد بموجب الالية القانونية التي وضحتها تعليمات تنفيذ العقود العامة النافذة[٢]. وقد اكد القضاء العراقي بأن هذا الاعلان هو بمثابة مقدمة شكلية للتعاقد كون العرض المقدم من قبل الطرف الراغب بالتعاقد اذا رافقه قبول من الجهة الادارية عد العقد الاداري قد انعقد[٣]. وبذلك فأن الاعلان وسيلة مهمة وبوابة رئيسة للتعاقد الاداري.

أما **المبدأ الثاني** فيتمثل بحرية المنافسة واعطاء الحق لكافة الراغبين بالتعاقد من اشخاص مؤهلين قانونًا لتنفيذ العقد وبالشكل الذي توضحه بنود العقد والمناقصة بعد تقديمهم للعطاءات الخاصة بالمناقصة، ولا يمكن وفقًا لهذا المبدأ للإدارة ان تستبعد احد الراعبين؛ كون هذا المبدأ مرتبط بفكرة المساواة من الانتفاع من خدمات المرافق العامة، كما يرتبط بفكرة الحياد ازاء جميع المتقدمين للمناقصة، وقد يجري استثناء على هذا المبدأ في حالات خاصة منها ابعاد الادارة لبعض المتقدمين؛ كونهم غير مؤهلين لإنجاز الخدمة المرتبطة بالعقد الادارة على ان تكون حجة الادارة مستندة لأدلة حقيقية[٤]، وقد اكد القضاء العراقي على سلطة الادارة في عدم قبول العطاء المتقدم للمناقصة في حال تبين ان ذللك العطاء لا يتناسب مع الحاجة الفنية والمالية للإدارة وحالة الاصرار من قبل الشركة المتقدمة يمس ركن الرضا في العقد الاداري[٥].أما **المبدأ الاخير** فيتمثل بالمساوة بين المتقدمين للمناقصة، ولا يجوز للإدارة ان تخلق تمييزًا غير مشروع فلا يجوز ان ترتب التزامات على بعض المتقدمين للمناقصة دون البعض الاخر، وهذا المبدأ قد تتجاوزه الادارة بوضع شروط خاصة واضافية تتطلب خبرات معينة او وثائق ثبوتية للتأكد من سلامة موقف المتقدم وهذه الاجراءات قد تطال بعض المتقدمين دون غيرهم[٦].

ثانياً: انواع المناقصات العامة:

تنقسم المناقصات بشكل عام الى صورتين مناقصات من **حيث الموضوع**، ومناقصات من **حيث النطاق الجغرافي**، والمناقصات من حيث الموضوع تنقسم الى عامة ومحدودة، فالمناقصة العامة هي صورة من صور المناقصات تتخذها الادارة كسبيل للعقد الاداري وتقوم بدعوة جميع الاشخاص الطبيعيين او المعنويين للتعاقد معها دون تحديد هوية الاشخاص المدعوين او صفاتهم بشكل معين

---

[١] د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، دار الكتاب القانوني، بلا مكان نشر، بلا سنة نشر، ص٤٠٨.
[٢] للمزيد ينظر المادة (السادسة) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.
[٣] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (٨٠/العقود الرضائية/٢٠٠٧) في٢٠٠٧/١٠/٧ منشور عبر صفحة مجلس القضاء الاعلى على الرابط https://www.sjc.iq/qanoun/civilian اخر زيارة بتاريخ ٢٠٢٦/٧/١٤.
[٤] د. مازن ليلو راضي: القانون الاداري، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٥، ص٢١٣.
[٥] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (٢٩١/الهيئة الموسعة المدنية /٢٠٢٢) في٢٠٢٢/٩/٢١ منشور عبر صفحة مجلس القضاء الاعلى على الرابط https://www.sjc.iq/qanoun/civilian اخر زيارة بتاريخ ٢٠٢٦/٧/١٤.
[٦] د. محمود خلف الجبوري: العقود الادارية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٠، ص٦٣.

ومحدود، وهذا النوع ينسجم بشكل كبير مع المبادئ التي تحكم المناقصات، وقد ذهب جانبٌ من الفقه الى ضرورة تضمين هذا النوع من المناقصات في التشريعات الخاصة بالعقود الحكومية الا في حالات استثنائية وبذلك فهي واجبة الاتباع، وتمثل الاسلوب الاصح والامثل الذي يوجه مسار الادارة في العقود قبال المتقدمين للتعاقد لما يحمله من سمات تحقق المساواة واختيار المتعاقد بشكل كفوء على المستوى المالي والفني[١]. وقد تناولت تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ المناقصة العامة والتي تعد عبارة عن اعلان الى جميع الاشخاص الراغبين بالتعاقد وبمختلف انواع العقود العامة على ان تتوفر المتطلبات اللازمة للتعاقد وان ترافق عملية التعاقد اجراءات تتسم بالطابع العمومي والشفاف وان تكون هذه الاجراءات علنية وبالحدود المالية المقررة للتعاقد وتستثنى من هذا النوع من المناقصة العقود ذات السمة الاستشارية[٢]. ونجد بهذا البيان للمناقصة العامة اثراً للقواعد المكملة يكون بالمعايير التي يجب ان ترافق هذه المناقصة فذكرها على سبيل التعدد المضاميني وليس الحتمي يؤشر على جواز اكمال او تفسير هذه اللوازم بما ينسجم مع طبيعة المناقصة العامة بموجب بنود العقد او في دفاتر الشروط العامة لنوع العقد ويمكن استخدام هذا النوع من المناقصات في جميع انواع العقود الادارية باستثناء العقود المتعلقة بالاستشارات وتمتلك الادارة سلطة في فرز وتمييز المتقدمين للتعاقد بما تقتضيه مصلحة المرفق العام .

أما النوع الثاني للمناقصات فيتمثل بالمناقصة المحدودة وهي التي تكون محددة على اشخاص معينين ومختصره على ذواتهم سواءً اكون طبيعيين ام معنويين، لذلك تظهر ملامح السلطة التقديرية للإدارة في اختيار المتعاقدين معها وفقاً لهذا الاسلوب من المناقصات وبهذا فأن الادارة تتمتع بسلطة واسعة في التقدير، وعلى الادارة ان تُسخر سلطتها باختيار الاشخاص الذين تتوافر بهم الكفاءة المالية والفنية، وهذا النوع هو ضمن صور المناقصات ولكن ذات الطابع المحدود[٣]. وقد ارست تعليمات تنفيذ العقود العامة هذا النوع من المناقصات واشارت الى اتباع هذا الاسلوب عندما يتعلق العقد الاداري بسلع او خدمات استشارية او مقاولات متوافره ومحصورة لدى جهات محددة من حيث الاختصاص وعدم توافر المعلومات الكافية لدى جهات التعاقد عن التصنيف التام لهذه الجهات[٤]، وبذلك يمكن اللجوء لهذا النوع من المناقصات بجميع انواع العقود وبضمنها الاستشارية على ان تكون بنطاق محدود.

أما الصورة الاخرى فهي المناقصات من حيث النطاق الجغرافي، وتكون مناقصات وطنية او محلية اذا كانت الدعوة للتعاقد موجه للأشخاص ضمن الحدود الجغرافية للدولة وتتبع ذات المعايير المقررة في

---

[١]() د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بلا سنة نشر، ص٥٠.
[٢]() ينظر المادة (السادسة/ اولاً) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.
[٣]() د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص٥٧٧.
[٤]() ينظر المادة (٦/ اولا) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

المناقصات بشرط ان تكون مقيدة بالأشخاص المسجلين في البيانات المعدة للشركات والمقاولين ضمن حدود الدولة مع اشتراط ابتاع ذات المبادئ العامة للتعاقد، وقد اشارت تعليمات تنفيذ العقود العامة الى هذا النوع من المناقصات بالفصل الرابع والخاص بالإعلان عن المناقصات بأن يتم النشر عن العقود العامة بالمنصة الالكترونية الخاصة بالإعلانات وصحفتين وطنية واسعة الانتشار وغير محددة بإقليم او محافظة معينة[١]. وبذلك فأن التعليمات قد بينت هذا النوع من المناقصات وجاءت بقواعد مكملة بعد التحديد بإمكان معين ضمن حدود الدولة وهذا توجه محمود لما له اثر في اتساع نطاق المشاركة والتنافس في تقديم الخدمة العامة التي يسعى اليها العقد الاداري ويمكن ان يشمل هذا النوع جميع انواع الانشطة التي تتطلب التعاقد الاداري ويكون للإدارة سلطة الاختيار بين المتقدمين وفق افضل المواصفات. **أما النوع الاخر من المناقصات ذات النطاق الجغرافي** فتتمثل بالمناقصات الدولية والتي غالباً ما ترتبط بالعقود المهمة ذات الخبرة العالية والامكانيات الفنية الكبيرة كعقود الكهرباء او التسليح وغيرها، لذلك تفتح المؤسسات العامة ابوابها لهذه الشركات او الاشخاص للتنافس بالشكل المثمر للتعقد مع الادارة وقد اقرت تعليمات العقود العامة النافذة هذا النوع من المناقصات بأن يكون الاعلان عن هذا النوع من العقود في الملحقيات التجارية التابعة للسفارات العراقية المنتشرة في العالم اجمع بالإضافة الى النشر في المنصة الالكترونية الخاصة بالعقود الوطنية وصحفيتين محليتين[٢]. وبذلك فان نطاق الشمول لم يكن الوحيد في هذا النوع من المناقصات بل حتى وسائل الاعلان بإضافة الطرق الخاصة بالمناقصة الوطنية وهذا توجه محمود من قبل منظم التعليمات لما تحمله من سعة في التنافس بين الشركات الوطنية والدولية للتعاقد ويمكن للإدارة اتباع هذا النوع في اغلب عقودها وبالأخص التي تتطلب خبرات معينة وهنا تبرز سلطة الادارة في اختيار الاسلوب الانسب والذي يوفر خدمة اكبر للمرفق العام والافراد.

المطلب الثالث

نطالق القواعد المكملة واثرها في المناقصات العامة

تجدْ القواعد المكملة حيزا واسعاً في تنظيم المناقصات ما تضمنته تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ والتي اقرت العديد من القواعد المكملة في العقود العامة بشكل عام والمناقصات العامة بشكل خاص، لتعطي جانبً من المرونةِ في التعاملِ بين الادارةِ والجهاتِ الراغبةِ بالتعاقد معها، وتظهر ملامح هذا النوع من القواعد في الجوانبِ الشكليةِ الخاصةِ بالإجراءات التمهيدية للتعاقد او في الجوانبِ الذاتيةِ التي تلتصق بالجهة الراغبة بالتعاقد ولبيان هذه المضامين سنقسم هذا المطلب على فرعين:

---

[١]() ينظر المادة (٨/ اولا- أ) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

[٢]() ينظر المادة (٨/ اولا- ب) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

سيخصص الفرع الاول لدور القواعد المكملة الذاتية في المناقصات العامة، اما الفرع الثاني فسيخصص لبيان القواعد المكملة الشكلية في المناقصات العامة وكما في الاتي:

الفرع الاول

القواعد المكملة الذاتية في المناقصات العامة

يرتبط هذا النوع من القواعد ذات الطابع التكميلي او التفسيري بالجانب الذاتي للمتقدم للمناقصات العامة ومدى تأهله للمناقصة العامة والسير بأجراءات التعاقد بالشكل السليم بما ينعكس على جودة التعاقد والتنفيذ الكامل للعقد الاداري الذي تسعى اليهِ الادارةِ لتقديم الخدمة المرتبطة بذلك العقد، وقد تناولت تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ العديد من القواعد التي تنظم هذا الجانب سواءً اكانت قواعد امرة ام مكملة، والقواعد المكملة تجد حيزاً من التطبيق ومصداق هذا التطبيق هو القواعد المكملة الشخصية والقواعد المكملة المالية ولبيان هذه المعاني سنقسم هذا الفرع على الفقرات الاتية:

اولاً: القواعد المكملة الشخصية

تنظم القواعد القانونية بشكل عام الجوانب الشخصية المرتبطة بتكوين العقد الاداري؛ لكون العقد الاداري من التصرفات القانونية التي تقوم بها الادارة لتحقيق الخدمة العامة للأفراد والتي يجب اقترانها بأراده اخرى ليتم هذا العقد، لذلك فأن الطرف الاخر المقترن بتمام العقد له دور هام في سلامة العقد الاداري وبالأخص في المراحل التمهيدية للعقد والمتمثلة بالمناقصة العامة، والشخص المقترن بالعقد قد تحدده القواعد القانونية سواءً اكانت امرة ام مكملة بشكل صريح كأن يكون شخص معنوي ام شخص طبيعي، والاصل العام بان القواعد القانونية المرتبطة بالعقد الاداري ذات الطابع الشخصي تكون ذات صفة امرة لضمان حسن تنفيذ العقد الاداري وما ينعكس ذلك على سلامة النشاط المرتبط بالعقد وديمومة المرفق العام؛ ولكن قد يمنح منظم القواعد القانونية مرونة للإدارة بغية ترك مساحة لتنفيذ وابرام العقد.

وتحل القواعد القانونية المكملة مقام مهم في منح الجانب الشخصي للمناقصة العامة مرونةٍ في تنظيم الاجراءات الخاصة بهذه المناقصة، مما يتيح للجانب المنظم للعقد الاداري مساحة في تقدير واستعلام صورة الشخص المقترن بالعقد الاداري، فقد تناولت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ الجانب الشخصي في المناقصات العامة بشكل مكمل في جوانب عدة، أذ تظهر ملامح القواعد المكملة عند تناول البيان الخاص بمقدم العطاء عندما عرفته بأنه" الطرف الذي يقدم العطاء او يشتري وثائق

المناقصة بهدف المشاركة فيها"[١]، وبذلك فان الطرف الذي يقترن به العقد الاداري لم يكون محدد بشكل قاطع مما يدلل على اتجاه هذه التعليمات باعتبارها من القواعد المكملة، لذلك تأخذ القواعد المكملة الشخصية ابعاد متعددة:

فالبعد الاول الذي تظهر به القواعد المكملة يكون في التنظيم العددي المرتبط بالأشخاص الراغبين بالمناقصة العامة، حيث بينت التعليمات المذكورة بأن لا يقل عدد المرشحين المؤهلين عن (اثنان) لخوض الاجراء الاول، في حين يسمح لخوض الاجراء الثاني جميع الذين يسمح لهم بتقديم عطاءاتهم الفنية والتجارية لغرض دراستهما وتقيم سلامتها وملائمتها للشروط المتعلقة بأبرام العقد الاداري[٢]، وقد اتاحت مرونة هذه القواعد بالسماح للإدارة بقبول العدد الذي تفتضيه المصلحة العامة ومقتضيات واهمية العقد الاداري المزمع ابرامه من قبل الادارة، كما هذا المجال العددي يتيح للإدارة حيزاً من التقدير في توسيع شمول اكبر عدد ممكن من المتقدمين في الاعلان الاول للمناقصة المعلنة من قبل الادارة بما يحقق اكبر مساحة من التنافس المثمر في ابرام العقد الاداري.

كما يظهر ذلك في اسلوب الدعوة المباشرة بعدها احدى الاساليب المتبعة في العقد الاداري، عندما يتم الدعوة المباشرة للتعاقد مع ثلاثة فقط ويمنح المدعوين مجانية هذه الاجراء، وهذا النص يمثل بأن للإدارة ان تكمل تنفيذ هذه القاعدة بعدد الشمول؛ كون النص قد حدد العدد الادنى بثلاثة فقط لذلك يمكن للإدارة ان تدعو العدد الذي ترى بانه يناسب طبيعة العقد الاداري مع اشتراط ان لا تكون الدعوة بشكل واسع؛ كون القاعدة المكملة في هذا المقام قد اشترطت بشكل ضمني بأن الدعوة المباشرة يجب أن تراعي الطابع الشخصي وان يكون مميزا ويحمل صفات معينة؛ كون طبيعة العقد المراد ابرامهِ بطريقة الدعوى المباشرة يوجب متطلبات متعددة قد بينتها التعليمات الخاصة بأبرام العقد[٣].

وابرزها بأن تكون هناك سرية في اجراءات التعاقد والتنفيذ، وبالتأكيد هذا المسوغ يقيّد الادارة بشكل ضمني في العدد المراد اختياره؛ كون طبيعة العقد تحتمل ان يكون خاص ويتطلب سرية في مراحل العقد الاداري المختلفة، كما قد تكون هناك ضرورة امنية ولم تحدد طبيعة هذه الضرورة وتظهر القواعد المكملة لسد الفراغ التشريعي واللجوء الى الطرق الخاصة في تحديد هذه الضرورة، كما قد يقترن العقد الاداري بكوارث طبيعية تؤدي الى اعلان حالة الطوارئ، حيث ان الكوارث الطبيعة ذو معاني مرنه ويمكن التعرف عليها من خلال الاجراءات او اعلان السلطة التنفيذية لحالة الطوارئ لتكمل القاعدة التي من خلال يتم تنظيم المناقصة العامة، كما ان عزوف المتقدمين يتيح للإدارة اللجوء الى القواعد المكملة

---

[١]() نص المادة (١/ حادي عشر) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.
[٢]() ينظر نص المادة (٦/ اولا-أ- ب) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.
[٣]() ينظر نص المادة (٦/ ثالثاً) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

في الدعوة المباشرة وطلب من عدد من الشركات او المقاولين لتنفيذ العقد الاداري وبالأخص اذا كانت مشاريع ذات طابع استراتيجي وتتطلب خبرات خاصة، كما تظهر القواعد المكملة في الحلات الخاصة التي تكون للمجالس القطاعية دور في احالتها وفقاً للدعوة المباشرة وبقواعد مكملة ذات طابع عددي لا يقل عن ثلاثة مرشحين.

أما البعد الاخر فيتمثل بالجوانب المرتبطة بأهلية المتعاقد وامكانيته لخوض المناقصة، وقد عزز صائغ التعليمات الخاصة بالعقود الحكومية في مجال المناقصات العامة القواعد المكملة ذات البعد الشخصي في هذا المجال، بأن يتمتع المتقدم للمناقصة العامة بسمات خاصة متمثلة بالتزامه بمعايير الشفافية والنزاهة في مرحلتيِ التقديمِ على المناقصةِ وتنفيذ العقد، وهذا الوصف ذو افاق متعددة فمعايير الشفافية والنزاهة غير مقرره بشكل محدد وصريح مما يؤدي بالإدارة الى اللجوء الى قواعد قانونية اخرى لتكمل هذا الحيز من الفراغ القانوني، كذلك أن الطابع الشخصي يكون بضرورة توفير المتطلبات الصحية والسلامة البيئية في تنفيذ المشروع محل العقد وهذه المتطلبات يتم تنظيمها وتحديد مضامينها بواسطة قوانين خاصة تعالج هذه المتطلبات[١]

أما البعد الاخير فيتمثل بالقيود التي تحدد الجانب الشخصي، وبهذا المعنى فأن القواعد المكملة تجد حيزا كبيراً في منع الشخص طالب المناقصة من القيام ببعض الممارسات التي تحظر عليه مثل الحاق الاذى او الضرر بحق الموظف بصورة مباشرة او غير مباشرة وتحديد فكرة الاذى او الضرر يكون من خلال الرجوع الى قواعد الاذى المحددة بموجب القواعد المدنية او الوظيفية التي هي ذاتها من تحدد الموظف العام، واحالت التعليمات بعض الممارسات لإتمامها بقواعد قانونية اخرى متخصصة مثال ذلك تحديد طبيعة الرشوة التي قد يعرضها الشخص المقدم للمناقصة العامة للتأثير على سلامة العقد الاداري او الاستيلاء على حقوق عائدة للغير بحجة تنفيذ عقد اداري يرتبط بمصلحة عامة مما يؤثر على صحة ابرام وتنفيذ العقد[٢]، وبذلك تظهر القواعد المكملة بالمناقصة العامة فيما يرتبط بالجانب الشخصي بشكل كبير مما يتوجب على الادارة اكمال القواعد المنظمة للمناقصة العامة بقواعد قانونية من قوانين او انظمة اخرى بما ينسجم مع ارادة ومضامين هذه التعليمات وتحقيق المصلحة العامة.

ثانياً: القواعد المكملة المالية

يأخذ الجانب المالي مكانً في تنظيم المناقص العامة وهذا التنظيم قد يأتي بقواعد امرة لا تمنح للإدارة اي مرونة في الاجراءاتِ التمهيديةِ للعقدِ الاداري، وقد تكون بقواعد مكملة تتضمن فسحة من الحيز المالي للإدارة، وتتضح القواعد المكملة في **محال مختلفة: فالمحل الاول** يكون بالقواعد المكملة

[١]() ينظر نص المادة (١٠/ خامساً- أ- ب-ج) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.
[٢]() ينظر نص المادة (١٠/ خامساً- د) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

للتأمينات اذ جاءت التعليمات المنظمة للعقود العامة في العراق بهذه القواعد في التأمينات المالية والتي تعد ضمانة اساسية لتنفيذ العقد الاداري، وتنقسم التأمينات الخاصة بالعقد الاداري الى نوعين: الاول: **التأمينات الاولية**، وقد اوضحت تعليمات تنفيذ العقود العامة لسنة ٢٠٢٥ مدلول هذه التأمينات، اذ نصت المادة (١/تاسعاً) على " التأمينات الاولية: ضمان مالي مقدم من المشترك بالمناقصة لضمان جدية مشاركته ويتم تحديده وفق شروط المناقصة" وهذا النص قد احال قيمة التأمين الاولي الى الشروط التي تتضمنها اوراق المناقصة وبما ينسجم مع حجم العقد الاداري وخصوصيته، وهذه الاحالة تعد قاعدة قانونية مكملة؛ كون التعليمات لم تقر بقيمة التأمين على وجه التحديد واحالت قيمة التامين الى الشروط المرتبطة بالعقد سواءً اكانت خاصة بذات العقد ام الشروط المنظمة في دفاتر الشروط للعقود بصفة عامة، ولم تشير المتطلبات الاساسية للمناقصة على قيمة هذه التأمينات[١].

اما **النوع الاخر** من التأمينات وهي النهائية والتي بينتها التعليمات بانها " ضمان مالي يقدم من قبل مقدم العطاء الفائز لضمان حسن التنفيذ ويطلق بعد التسليم النهائي وتصفية الحسابات" وهنا تعمل الادارة على تضمين قيمة التأمينات بما يضمن عدم انحراف المتعاقد مع الادارة في تنفيذ العقد الاداري.

كما نجد **المحل الثاني للقواعد المكملة المالية** في المناقصات العامة المنظمة للعقد الاداري في كيفية دفع المستحقات المالية، اذ لم تشترط التعليمات ان تتضمن وثائق المناقصة العامة الالية الواجب اتباعها بشكل مقيد لدفع المستحقات المالية بل انها رسمت الخيارات للإدارة بان تكون كنسبة مئوية من النسب المقررة في التنفيذ والذرعات الخاصة بتنفيذ العقد او بواسطة بموجب مبالغ مقطوعه تدفعها الادارة الى المتعاقد وبقيم ثابته ومحددة او غير الالية بحسب ما ينسجم مع طبيعة العقد وخصوصيته والقيمة المالية للتعاقد[٢]، وهذه الخيارات تجعل الادارة لها الحيز الكبير في اختيار الطريقة التي تراها مناسبة وبحسب ما متوفر لديها من اموال او ما تقرره طبيعة العقد كأن تكون في عقد المقاولة بموجب طلب للمهندس المقيم يتضمن كافة المتعلقات والمراحل التي توصل اليها المشروع او في عقود التجهيز بعد مطابقة المواد المجهزة للشروط الخاصة بالمناقصة وبنسب لا تزيد عن (٨٠٪) من القيمة النهائية للعقد الاداري[٣].

أما **المحل الثالث للقواعد المكملة في الجانب المالي** في سلطة الادارة في تنظيم الجزاءات المالية مع المتعاقد ومن ضمنها كيفية حساب الغرامات الأخيرية والتقصيرية، اذا لم يتضمن هذا الاجراء قاعدة امرة بل قاعدة مكملة بالإمكان اكمالها وتنظيم استحصال المبالغ المستحقة عن تقصير المتعاقد مع الادارة

---

[١]() نصت المادة (٨/ ثانياً- ي) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم ١ لسنة ٢٠٢٥ على " التأمينات الاولية المطلوبة من مقدمي العطاءات ومدة نفاذيتها".

[٢]() للمزيد ينظر نص المادة (١٠/ اولا) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم١ لسنة ٢٠٢٥

[٣]() للمزيد ينظر نص المادة (٣١) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم١ لسنة ٢٠٢٥

بموجب الشروط المنظمة للعقد الاداري[١]، وبذلك يمكن للإدارة ادراج ما تراه مناسباً من شروط وجزاءات لضمان سلامة تنفيذ العقد دون تراخي او تأخير من قبل المتعاقد وبالحدود التي قد بينتها التعليمات التي تتراوح بين (١٠٪ لغاية ٢٥٪) من قيمة العقد الاداري ويجوز تخفيضها بحسب النسب للالتزامات العقدية وبما ينسجم مع الشروط المنظمة للمناقصة العامة[٢]، وهذه النطاق التقديري للإدارة يجعل للقواعد المكملة حضور كبير لإكمال الفراغ التقريري للقواعد القانونية المنظمة للعقد الاداري.

الفرع الثاني

القواعد المكملة الشكلية

تلعب القواعد المكملة الاجرائية دور هام في تنظيم المناقصة العامة لما تمنحه للإدارة والمتعاقد من مساحة في الاجراءات التعاقدية وبالأخص في المرحلة الاولى للتعاقد والمتمثلة بالمناقصة العامة، والقواعد المكملة الاجرائية تجمع الجاب الاجرائي والجانب الزماني وكلا النوعين من القواعد تأتي بسمة تنظيمية الهدف منها التنظيم السليم للمناقصة العامة وفقاً للتقدير والمرونة الممنوحة بموجب القواعد المكمة، ولبيان هذه المفردات، سنقسم هذا الى الفقرات الاتية وكما في التفصيل الاتي:

اولاً: القواعد المكملة الاجرائية

أن المناقصة العامة تحمل بمضامينها الطبيعة الاجرائية، وهذه السمة قد تظهر بصورة القواعد المكملة لإتمام المناقصة التي تؤدي بنهايتها الى العقد الاداري، وتكون القواعد المكملة الاجرائية حاضرة في **جانبين**: **الجانب الاول** هو كيفية الاعلان والتعاقد وقد بينت تعليمات تنفيذ العقود العامة بإمكان ملئ الفراغ التشريعي الخاص بالتقديم على فرصة العطاء من قبل المتعاقد مع الادارة **بطريقتين**[٣]: الاولى يكون من خلال المنصة الخاصة بالإعلان عن المناقصات لجميع المؤسسات العامة التي اوصت بأنشائها تعليمات تنفيذ العقود العامة النافذة ويكون بشكل الالكتروني، او من خلال مراجعة الجهة المختصة والتقديم بشكل ورقي، هذا النطاق من التقدير للراغب بالتعاقد مع الادارة يكون وفق لضوابط تصدر من الجهة المختصة بالتعاقد في الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة وهذه الضوابط هي التي تحل بانها قواعد مكملة للجانب الإجرائي الاول للمناقصات العامة.

أما الجانب الاخر فيكون بالشكلية الخاصة بالتعاقد و يتضح ذلك عندما اقرت تعليمات تنفيذ العقود العامة مبادئ القواعد المكملة ذات الطابع الاجرائي في ما يتعلق بصيغة العقد الاداري المراد ابرامه من

---

[١]() للمزيد ينظر نص المادة (١٠/ اولا- م) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم١ لسنة ٢٠٢٥.

[٢]() للمزيد ينظر نص المادة (٣٠) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم١ لسنة ٢٠٢٥

[٣]() للمزيد ينظر نص المادة (٨/ اولا- ز) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

قبل الادارة حيث تكون الصيغة معدة من قبل التشكيل الخاص بالعقود العامة وبالتشاور مع الجهات المستفيدة من محل العقد، وبالإمكان اضافة اي شروط اضافية تتفق مع الشروط القياسية الخاصة بالتشكيل الاداري والمتمثل بالوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة[١]، وهذه الشروط هي التي تمثل قواعد مكملة في الجانب الاجرائي المنظم للمناقصة العامة؛ كونها ليست مقرة بشكل قاطع في التعليمات مما يتيح الى الرجوع الى الشروط لإكمال صيغة العقد.

ثانيا: القواعد المكملة الزمانية

تلعب المدد دور مهم في العقد الاداري؛ كونها تنظم مواقيت ابرام العقد وتؤدي الى التزام بهذه المواعيد الى حسن التنفيذ الذي ينعكس على تقديم الخدمات بشكل اكبر واسرع واكثر تنظيمًا، ويكون للزمان مكان بارز في القواعد المكملة في مجالات عدة: **الجانب الاول القواعد المكملة لغلق المناقصة** حيث تناولت تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم(١) لسنة ٢٠٢٥ تاريخ غلق المناقصة وقد احال هذا التاريخ الى سلطة الادارة حيث يثبت ذلك التاريخ من قبل الجهة الادارية المتعاقدة دون تقييدها بموعد محدد مما يجوز للإدارة الرجوع اما لدفاتر الشروط العامة او من خلال ما مثبت في وثائق المناقصة مما يعطي حيزاً من الاختيار للإدارة لتقدير ما يحيط بالمناقصة وتحديد الوقت المناسب لذلك، كما يمنح فرصة للشخص المتعاقد مع الادارة سواءً اَ كانَ معنويًا ام طبيعيًا في الاطلاع على هذه المدة واتخاذ الاحتياطات اللازمة لغلق مدة المناقصة وتجهيز المستلزمات الضرورية للمناقصة والعقد الاداري قبل التاريخ المحدد[٢]. كما تجد القواعد القانونية المكملة حيزاً واسعا في المدد المتعلقة بالنفاذ العقدي او مدة الصيانة لمحل العقد وهو ما يمثل **الجانب الثاني للقواعد المكملة** الزمانية، فقد عرفت التعليمات المدة العقدية بانها" هي المدة المحددة لتنفيذ المتعاقد الالتزامات العقدية والتي تكون بالأيام التقويمية او ايام العمل بحسب طبيعة العمل وشروط المناقصة المثبتة بالعمل"[٣]، والنص قد تضمن قواعد مكملة يجوز للإدارة تنظيم المناقصة او العقد الاداري بموجبها ومصداق ذلك الخيار الممنوح للإدارة في اختيار مدة تنفيذ العقد بالأيام التقويمية الميلادية للسنة او بأيام العمل كان تكون(٣٦٠ يوم) وهذا التقدير الممنوح للإدارة يكون منسجم مع طبيعة ونوع العقد والحيثيات العقدية سواءً اَ كان العقد وطنيًا او دوليًا او بحسب نوع العقد، او بحسب الشروط التي تضمنها المناقصة العامة بعدها الخطوة الاولى للتعاقد الاداري وهنا تكون المدد العقدية في المناقصة مكملة للمدد التنفيذية الخاصة بإتمام العقد الاداري.

---

[١]() للمزيد ينظر نص المادة (١٨/ اولا) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم(١) لسنة ٢٠٢٥.
[٢]() ينظر نص المادة (١/ ثاني عشر) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.
[٣]() نص المادة (١/ واحد وعشرون) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

في حين نجد **الجانب الثالث** يكون في تنظيم القواعد المكملة في المناقصات العامة لمدة الصيانة والمحددة بـ(٣٦٥) يومًا تقويما تكون بعد اكمال الاعمال المتعلقة بالعقد الاداري ذات الصفة الدائمة والتي تم بيانها في الشهادة الاولية للعقد الاداري[١]، ويجوز تقييم المدة بخلاف المنصوص عليها في **حالتين**: الاولى اذا كانت الوثائق المتعلقة بالمناقصة تشير الى خلاف ذلك اي تشير الى مدة تزيد او تقل عن(٣٦٥) يوم اما الحالة الثانية اذا كانت الشروط الخاصة بالعقد قد تضمنت مدة مغايرة للمدة المقررة، وبذلك فأن للإدارة الخيار بإكمال القواعد العقدية بالحالات المذكورة مع ضرورة الالتزام بمقتضياتها التي قررتها التعليمات وهي اما بواسطة الوثائق الخاصة بالعقد او ما تتضمنه الشروط الخاصة، وهذا المساحة التقديرية للإدارة تضفي طابع المرونة من حيث الزمان للإدارة بما ينسجم مع تحقيق المصلحة العامة.

اما **الجانب الرابع** فيتمثل بسلطة التعاقد المرنة التي تنظمها القواعد المكملة، وقد منحت التعليمات سلطة تقديرية في تحديد مدة المناقصة العامة تكون من عشرة ايام الى ستين يوم يكون تقدير هذه المدة من قبل رئيس الجهة المختصة بالتعاقد الاداري وبما ينسجم مع طبيعة العقد والظروف المحيطة به، كما ان لرئيس جهة التعاقد سلطة في تحديد مدة تقديم العطاءات الخاصة بالمناقصة العامة بموجب مقترح يقدم من اللجنة المختصة او القسم المختص بالعقود الادارية، كما ان للجهة الادارية تمديد فترة الاعلان عن المناقصة العامة بعد موافقة الرئيس الاداري وبموجب اصدار يتمثل بملحق مع ملحقات العقد بشرط ان لا تزيد على مدة الاعلان الاول للمناقصة[٢]. وبذلك فأن القواعد المكملة الذاتية بصورها الشخصية والمالية والقواعد المكملة الشكلية بصورها الاجرائية والزمانية تنتح الادارة سلطة تقديرية في سد الفراغ الذي يصادف تطبيق قواعد تعليمات تنفيذ العقود الحكومية اثناء اجراء المناقصات العامة والمساحة الممكنة التي تسمح بها تلك التعليمات.

---

[١]() ينظر نص المادة (١/ ثاني عشر) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

[٢]() ينظر نص المادة (٨/ ثالثاً) من تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

الخاتمة

بعد اتمام مفردات البحث بعون من الله وتوفيقة توصلنا الى عدة نتائج ومقترحات سنبينها في الاتي:

اولاً: النتائج

١- تعد القواعد المكملة احدى صور القواعد القانونية لاحتوائها على عنصر الإلزام القانوني ويظهر هذا الالزام في وقت التطبيق لهذه القواعد لمعالجة الفراغ الموجود في القواعد الامرة المنظمة للعقود الادارية مما يميزها عن هذه القواعد من حيث المرونة والتقدير المتاح للإدارة، والارجح هو المذهب المزدوج الذي يجمع بين المذهب الفردي والاجتماعي للتعبير عن تأصيل القواعد المكملة، لما يحققه من ملائمة في حقوق الافراد والادارة في حدود المناقصة العامة على ان تتبع الادارة القواعد بحسب التنظيم الدقيق وتميزها عن القواعد الامرة بالشكل الذي يجنب الادارة التداخل في هذه القواعد ويمكنها اللجوء الى الاسلوب اللفظي او المعنوي للوقوف على دقة القواعد وصحة تطبيقها.

٢- تجد القواعد المكملة حيزًا واسعًا في تنظيم المناقصة العامة والتي هي عبارة عن اجراء اساسي يهدف لتنظيم العقد الاداري وتنظمها قواعد اساسية كالإعلان عن المناقصة وحرية التنافس بين المتقدمين وضرورة المساواة بين الكافة، وهذه القواعد تحكم جميع انواع العقود الادارية ومناقصاتها بمختلف طبيعتها وشمولها سواءً على المستوى الموضوعي او على المستوى الجغرافي.

٣- للقواعد المكملة تطبيقًا حقيقيًا في الالية الواجب اتباعها في المناقصات العامة وبالأخص في الجانب الذاتي الذي يجمع بين المتطلبات الشخصية للمتقدم للمناقصة وتخلق مرونة كبيرة في التنظيم العددي للمتقدمين وما تشمله هذه القواعد من جوانب تتعلق بأهيلة الراغبين للتعاقد الاداري وما يتبعها من موانع تستبعد البعض لعدم امتلاكهم الشروط الخاصة بالمناقصة مما يجنب الادارة الضرر المفترض الذي يلحق في حال عدم لجوء الادارة للقواعد القانونية، كما أن للنطاق الذاتي مجالًا واسعا في حدود التنظيم المالي وما تشمله من مرونة وتقدير في تحصيل قيمة التأمينات الاولية او النهائية وكيفية دفع المستحقات المالية والجزاءات التي تفرضها الادارة على المتعاقد.

٤- يأخذ الجانب الشكلي في تنظيم المناقصات العامة اهمية كبيرة لذلك اوردت تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥ قواعد قانونية مكملة لتتيح للإدارة مساحة مرنة في اجراءات العقد الاداري الاولية، ويظهر الجانب الشكلي في الاجراءات وكيفية الاعلان عن المناقصة وصياغة العقد الاداري، أما فيما يتعلق بالجانب الزماني كتنظيم مواقيت ابرام العقد والمدد الخاصة بغلق المناقصة وحدود نفاذ العقد الاداري ومدد الصيانة لمحل العقد مما يوفر مساحة جيدة من التطبيق السليم لإجراءات المناقصة العامة وجميعها نظمتها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية النافذة.

ثانيا: المقترحات

١- نقترح تعديل البند الخاص بأتباع اسلوب المناقصة العامة لأبرام العقد الاداري وعدم استثناء عقود الخدمات الاستشارية من هذا الاسلوب؛ كون هذه العقود لا تختلف من حيث الالتزامات عن غيرها من العقود الادارية كذلك فأن استثنائها الوارد في المادة السادسة يتعارض مع الفقرة (ثانيا) من المادة الثامنة من التعليمات التي شملت عقود الخدمات الاستشارية بمتطلبات الاعلان عن المناقصة العامة.

٢- نقترح اضافة فقرة للمادة الاولى الخاصة بالتعاريف واضافة فقره تتضمن تعريف المناقصة وتحديد طبيعتها لتصبح اكثر وضوحاً لجهات التعاقد ونامل ان تكون الاضافة بالفقرة تاسعاً وتصبح كالاتي" المناقصة: اجراء تمهيدي تهدف من خلاله الادارة الى اعلان رغبتها في التعاقد الاداري بمختلف انواع العقود وسعيها لجلب الراغبين بغية تقديم الخدمات العامة للكافة متضمنتًا الاجراءات اللازمة للتعاقد".

٣- نأمل اضافة فقرة للمادة الرابعة من التعليمات متضمنه اتخاذ اجراء بحق الادارات غير الملتزمة بالمتطلبات الضرورية للتعاقد وتحميل الموظفين الذي يصدر عنهم اخلال بتطبيق هذه الاجراءات بالشكل السليم ويمكن ان يكون بالفقرة رابعا من المادة الرابعة وتكون كالاتي" في حال عدم التزام الجهات الحكومية بأجراءات التعاقد الاصولية الواردة في الفقرات (اولاً- ثانياً- ثالثاً) في التعاقد الاداري الذي جاء مشوبًا بعيب التراخي يكون عرضة للمسائلة من قبل الجهة الادارية الاعلى وتناط مهمة التدقيق الى لجنة من ذوي الاختصاص تتولى التحقق من سلامة الاجراءات المطلوبة وفي حال وجود مخالفة توصي بإلغاء التعاقد اذا كان الخطأ جسيم ويؤثر على صحة العقد الاداري او تصحيح الاجراء المعيب وتحميل الموظف المقصر المسؤولية الادارية وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥".

٤- نأمل تعديل التعليمات بإضافة فقرة الى المادة السادسة تختص بأهلية المتقدم للمناقصة العامة على المستوى الموضوعي ومدى امكانية لإنجاز العقد الاداري ونقترح بأن تكون بالتسلسل(المادة

السادسة / البند خامسا- الفقرة د) وبالنص الاتي" على المتقدم للمناقصة جلب شهادة كفاءة من جهة قطاعية مختصة داخل العراق او خارجة مصدقة من جهة حكومية معتمدة تبين مكنة المتقدم للتعاقد الاداري بحسب نوع العقد وعدم اخلاله بإنجاز عقود مشابه سابقاً او قد لحق الجهات الحكومية ضرر من تصرفاته العقدية السابقة".

قائمة المصادر

اولا: الكتب والمراجع

١- د. امجد محمد ابو السعود و د. همام محمد محمود زهران: مبادئ القانون- المدخل للقانون والالتزامات، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨.
٢- د. حسن حرب اللصاصة: دراسات في المدخل للعلوم القانونية، ط١، دار الخليج، عمان، الاردن، ٢٠٠٥.
٣- د. حسين عبد الله الكلابي: النظام العام العقدي- دراسة مقارنة، ط١، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٦.
٤- د. رمضان محمد ابو السعود و د. محمد حسين منصور: المدخل الى القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣.
٥- د. سليمان الطماوي: الاسس العامة للعقود الادارية، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١.
٦- د. سليمان مرقص: موجز المدخل للعلوم القانونية، بلا دار نشر، المطبعة العالمية، ١٩٥٣.
٧- د. صادق حميد الاسماعيلي: اثر صدور قرار الاحالة للمناقصة العامة على تنفيذ الالتزامات التعاقدية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
٨- د. عبد الباقي البكري د. زهير البشير: المدخل لدراسة القانون، مطبعة التعليم العالي، الموصل .
٩- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الاسس العامة للعقود الادارية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٥.
١٠- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بلا سنة نشر.
١١- د. عبد الفتاح عبد الباقي: نظرية القانون، ط٣، القاهرة، ١٩٦٥.
١٢- د. عبد الفتاح عبد الباقي: نظرية القانون، ط٣، القاهرة، ١٩٦٥.
١٣- د. عبد القادر الفار: المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن.
١٤- د. عبد المنعم البدراوي: المدخل للعلوم القانونية- النظرية العامة للقانون ونظرية الحق، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦.
١٥- د. غالب علي الداودي: المدخل الى علم القانون، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
١٦- د. قاسم كريم عباس النفاخ: القيود السابقة على العقد الاداري وطرق فض النزاعات الناشئة عنها- دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٤.

١٧- د. لطيف جبر كوماني ود. علي كاظم الرفيعي: مبادئ القانون، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ٢٠٠٢.
١٨- د. مازن ليلو راضي: القانون الاداري، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٥.
١٩- د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، دار الكتاب القانوني، بلا مكان نشر، بلا سنة نشر.
٢٠- د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨.
٢١- د. محمد علي امام: محاضرات في القانون، القاهرة، ١٩٦٣.
٢٢- د. محمود خلف الجبوري: العقود الادارية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٠.
٢٣- د. محمود خلف الجبوري: النظام القانوني للمناقصات العامة- دراسة مقارنة، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
٢٤- د. مصطفى الجمال و د. نبيل ابراهيم سعد: النظرية العامة للقانون- القاعدة القانونية - الحق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٢٥- د. ممدوح طناوي: المناقصات والمزايدات – القانون واللائحة التنفيذية واحكام المحاكم، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٥.

ثانيًا: القوانين والانظمة

١- تعليمات تنفيذ العقود العامة رقم (١) لسنة ٢٠٢٥.

ثالثا: الاحكام القضائية

١- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (٨٠/العقود الرضائية/٢٠٠٧) في٢٠٠٧/١٠/٧ ..
٢- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (٥٤٨/عقد مناقصة/٢٠١٠) في٢٠١٠/٦/٢٤ .
٣- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (٢٩١/الهيئة الموسعة المدنية/٢٠٢٢) في٢٠٢٢/٩/٢١.

رابعا: المواقع الالكترونية:

١- موقع مجلس القضاء الاعلى على الرابط https://www.sjc.iq/qanoun/civilian