Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

DOI: http://doi.org/10.52716/jprs.v11i4.567

الإطار القانوني لصلاحية شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على تنفيذ العقود النفطية، دراسة تحليلية

The Legal Framework for the Authority of the Oil Products Distribution Company to Monitor the Implementation of Oil Contracts ،an Analytical Study

Kadhim Mutashar shebeeb

Ministry of Oil - Oil Products Distribution Company

*Corresponding Author Email; kadhamali9@gmail.com

Received 18/3/2021، Accepted 9/5/2021، Published 20/12/2021

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

الخلاصة:

إن سلطة الرقابة أثناء تنفيذ العقود النفطية لا يمكن النظر إليها كرخصة لشركة توزيع المنتجات النفطية تستطيع استعمالها متى تشاء أو تتركها متى تشاء، بل أن هذه السلطة واجب على شركة توزيع المنتجات النفطية ممارستها بحكم هيمنتها على تنظيم سير المرفق العام، وما يتطلبه ذلك من تطبيق المبادئ التي تحكم سير المرافق كضمان حسن سيرها بإنتظام وإضطراد.

تتجلى مظاهر سلطة الإدارة في الرقابة أثناء تنفيذ العقود النفطية بوضوح عند النص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات أو في العقد، وهذه الصورة النموذجية لممارسة الإدارة لهذه السلطة، كما نجد سلطة الرقابة صداها خارج النصوص، أي حتى في حالة سكوت العقد والنصوص التنظيمية، إذ إن شركة توزيع المنتجات النفطية مسؤولة عن أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة بشكل منتظم، وذلك عن طريق قيام المتعاقد بتشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النقطية، ومن ثمّ فهي سلطة أصلية، وضمانة مهمة لصالح المرفق العام .

Abstract

The oversight authority during the implementation of oil contracts cannot be reviewed as a license for the petroleum products distribution company that it can use whenever it wants or leave it whenever it wants. Rather ،this authority is a duty for the oil products distribution company to exercise by virtue of its hegemony over the regulation of the public utility ،and what this requires in terms of application of

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

principles that governs the functioning of the facilities as a guarantee of their regular and steady functioning.

Manifestations of management authority in oversight during the implementation of oil contracts are clear when stipulated in laws ،regulations ،instructions or in the contract ، and this typical picture of the management's exercise of this authority ،and we find the authority of control echoed outside the texts ،that is ،even in the case of silence of the contract and the regulatory texts. The distribution of petroleum products is responsible for regularly performing services and satisfying public needs through the contractor constructing and operating filling stations and distributing point products. Also, it is the original authority and an important guarantee for the benefit of the public utility.

1- المقدمة:

1-1 موضوع البحث

تعد سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على تنفيذ العقود النفطية من المواضيع المهمة والسلطات الأساسية التي تتمتع بها شركة توزيع المنتجات النفطية لتحقيق الصالح العام وضمان سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد، فنتيجة لأهمية هذه العقود تكون سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذها أمراً مسلم لتحقيق الغاية من العقد، إذ يجب أن يعلو الصالح العام على المصلحة الخاصة، وتستند سلطة الإدارة في الرقابة إلى أسس قانونية يعطيها الحق في التمتع بإمتيازات السلطة العامة عن طريق ممارستها لتلك الامتيازات في مواجهة المتعاقد معها من دون أن يكون له الحق في الاعتراض عليها ولو لم يكن منصوصاً عليها بالعقد ما دامت مباشرتها لتلك السلطات تتصف بالمشروعية.

1-2 أهمية الدراسة

ترجع أهمية دارسة سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على تنفيذ العقود النفطية إلى الدور الحيوي الذي تؤديه وإلى إتساع نطاقها، إذ تشكل هذه العقود نسبة أكثر 75% من مجموع محطات التعبئة التي تعمل في العراق، فقد توسعت واجبات الدولة ومسؤولياتها تبعاً لتوسع حاجات الأفراد، فعهدت الدولة إلى الأفراد والشركات بتشييد محطات التعبئة وتشغيلها لغرض توزيع المنتجات النفطية لعموم المنتفعين نيابة عنها وتحت رقابتها، هذا التوسع نتج عنه كثير من الإشكالات القانونية، التي لم يسلط عليها الضوء من قبل الباحثين القانونيين، لذلك يصبح من الأهمية التعرف على ماهية سلطة الرقابة وأساسها القانوني الذي ترتكز عليه، فضلاً عن نطاق سلطة الإدارة في الرقابة.

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

3-1 إشكالية البحث

لقد أثار تشييد المحطات والساحات وتشغيلها بواسطة العقود التي تبرمها شركة توزيع المنتجات النفطية مع الأفراد كثير من المشكلات، بسبب التأثير والتشابك لقطاع المنتجات النفطية مع باقي القطاعات الاقتصادية، وتأثيره المباشر على تسيير الحياة اليومية للمواطنين، كما أنَّ هذا العقد قد اختلط بالعديد من العقود الأخرى الأمر الذي أدى إلى عدم معرفة الغالبية لسلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على تنفيذ العقد، لذلك يصبح من الأهمية بيان مفهوم سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة، والأساس القانوني الذي ترتكز عليه، والتركيز على نطاق شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة.

4-1 منهجية البحث

كان من الأهمية البحث عن حل لمشكلات هذه الدراسة بإتباع المنهج التحليلي والمنهج الإستنباطي، وذلك بتحليل كل ما يتعلق بسلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية في محاولة للوصول إلى أفضل الحلول للإشكاليات المطروحة في العقد.

5-1 خطة البحث

تطلب دراسة "سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على تنفيذ عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية في العراق"، تقسيمها إلى مبحثين: في الأول نبين ماهية سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة، عبر تقسيمه إلى ثلاثة مطالب: في الأول نبين مفهوم سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة، والمطلب الثاني نتطرق إلى الأساس القانوني لسلطة الرقابة، ونركز في المطلب الثالث على ضوابط سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة، أما في المبحث الثاني نبين نطاق سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة، عبر ثلاثة مطالب: في الأول نبين الرقابة الفنية، والمطلب الثاني نتطرق الرقابة الإدارية، والمطلب الثالث نركز على الرقابة المالية.

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

المبحث الأول

ماهية سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة

إن رقابة شركة توزيع المنتجات النفطية على المتعاقد معها في مجال تنفيذ عقود العقود النفطية هي من الحقوق والسلطات التي تملكها في مواجهة المتعاقد، وتعد الرقابة التزاماً ليس بالنسبة إلى المتعاقد فقط، وإنما أيضاً بالنسبة إلى شركة توزيع المنتجات النفطية فالرقابة على المتعاقد تعد حقاً وواجباً في الوقت نفسه، على أساس أن ما تملكه من حقوق وسلطات خولها القانون إياها في مجال تنفيذ العقد، ما هي إلا وسيلة تستخدمها بهدف تحقيق النفع العام.

وهناك إجماع على أن الإدارة المتعاقدة صاحبة المشروع تملك سلطة مراقبة تنفيذ العقد خدمةً للصالح العام، فسلطة الإدارة الرقابية أصبحت من المواضيع المسلم بها، ولا تثير الجدل أو التشكيك بشأنها، لكن التباين يبرز من بيان سلطة الإدارة في الرقابة صراحة في نص العقد أم لم ترد في نص العقد، أو وردت سلطة الرقابة في قانون أو لائحة أو لم ترد، وبغية تسليط الضوء على سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة لابد أن نبين مفهوم سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة في المطلب الأول، ونتطرق إلى الأساس القانوني لسلطة الرقابة في المطلب الثاني، ونركز على ضوابط سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة في المطلب الثالث.

المطلب الأول

مفهوم سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة

إن عقود المنتجات النفطية التي تبرمها شركة توزيع المنتجات النفطية مع الأفراد تعد من أهم العقود التي ترمي إلى تحقيق التنمية الإقتصادية، وتقديم خدمة عامة للجمهور، وتأتي أهمية هذه العقود من أهمية المنتجات التي تقدمها كونها مرتبطة بحياة المواطن سواء للإستهلاك المباشر، أو للأغراض الصناعية والتجارية لديمومة الحياة اليومية، التي يكون لها تأثير على واقع التنمية الاقتصادية للدولة بسبب إرتباط اقتصادها ومشاريعها والخدمات التي تقدمها بالمنتجات النفطية، ولاسيما أنَّ شركة توزيع المنتجات النفطية تساعد على تشييد المحطات والساحات وتشغيلها، وتقديم الخدمة المطلوبة من دون أنَّ تتكبد نفقات هذه المشاريع، وتساعد على تطوير تلك المشروعات وتحديثها مع إقامتها على أفضل حال لتحقيق المصلحة العامة.

وقد عرفت العقود النفطية التي تبرمها شركة توزيع المنتجات النفطية مع الأفراد أو الشركات بأنها: "إتفاق تعهد شركة توزيع المنتجات النفطية بمقتضاه إلى فرد أو شركة بإنشاء أو تشييد محطة تعبئة وقود أو ساحة نفط وغاز على نفقته وتحت مسؤوليته المالية ويتولى تشغيلها وتوزيع المنتجات لعموم المنتفعين لمدة وبشروط معينة وتحت إشراف شركة توزيع المنتجات النفطية أو هيئاتها أو أقسامها الرقابية، مقابل استغلاله للحصول على الحقوق المالية المنصوص عليها في العقد وملحقاته لتكون كافية لاسترداد تكاليف البناء والتشغيل ولتحقيق أرباح أو فائدة مالية معينة"[1].

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

تتمتع شركة توزيع المنتجات النفطية بإمتيازات السلطة العامة، فلها الحق في مراقبة تنفيذ المتعاقد معها لإلتزاماته التعاقدية، وكذلك حقها في التوجيه للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ لشروط العقد، فالرقابة على المتعاقد تعد بالنسبة إلى الإدارة حقاً وواجباً في الوقت نفسه، على أساس أن ما تملكه الإدارة من حقوق وسلطات خولها القانون إياها في مجال تنفيذ العقد الإداري، ويمثل تدخل الإدارة في تنفيذ العقد الإداري وإمتيازاً من إمتيازاتها، وبذلك من الضروري تحديد معنى سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية في أثناء مرحلة تنفيذ العقد الإداري من قبل المتعاقد، فلا بد من بيان سلطة الإدارة في الرقابة وفق معنيين أثنيين.

تعني الرقابة، تمكين الإدارة من التحقق من المتعاقد الذي يقوم بتنفيذ إلتزاماته بنفسه، وعلى درجة عالية من الكفاءة والدقة، وفي المواعيد، وبالطريقة المتفق عليها. وتمتد سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه بما يكفل لها السهر على حسن تنفيذ الأعمال الموكلة إلى المتعاقد، وإختيار أساليب التنفيذ الأصلح والأقدر على تحقيق مصلحة المرفق، والوفاء بحاجات المنتفعين في المواعيد المقررة[2]. ولضمان حسن تنفيذ المتعاقدين مع الإدارة لإلتزاماتهم، ولضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد من دون توقف، ولضمان توفير الخدمات للمنتفعين على أحسن وجه، اعترف فقهاء القانون والقضاء، للجهة الإدارية المتعاقدة بسلطة الرقابة والإشراف، كما أعطى لها سلطة توجيه المتعاقد، وإصدار الأوامر والتعليمات اللازمة لهذا الغرض، وذلك للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ للشروط المتفق عليها بين الطرفين[3].

أولاً: المعنى الضيق: إنَّ الرقابة وفقاً لهذا المعنى، تنصرف نحو تحقيق أو تأكد الإدارة من أنَّ المتعاقد معها يقوم بتنفيذ واجباته وفقاً للشروط والآليات المتفق عليها في العقد، وما تقتضيها المصلحة العامة[4]. فالرقابة هنا تعني الإشراف على التنفيذ، وهو تصرف مألوف ومعروف في عقود القانون الخاص[5].

وتتولى الإدارة الإشراف عن طريق المتابعة المستمرة معتمدة في ذلك تقديم إنجاز الأعمال كأسلوب رقابي، وعلى ضوء ذلك تستطيع الإدارة تحديد الخلل بين منهاج العمل ونسب الإنجاز في التنفيذ ومن ثم إتخاذ الإجراء السريع والمناسب لمعالجة الخطأ[6]. وهذا يتم بعد إبرام عقد تشييد محطة تعبئة وقود أو ساحة غاز ونفط، حيث يلتزم المتعاقد مع شركة توزيع المنتجات النفطية بإنشاء المحطة وتشغيلها بمدة أقصاها سنة ونصف من تاريخ إستلام المخططات من الهيأة الهندسية.

ثانياً: المعنى الواسع: يقصد بالمعنى الواسع للرقابة أنَّ تقوم الإدارة بتوجيه المتعاقد أثناء مدة التنفيذ والذي يترتب عليه أنَّ يتحمل المتعاقد أعباء إضافية لم ينص عليها في العقد ومن ثمَّ فإن هذا يمثل امتيازاً ليس له مثيل في عقود القانون الخاص؛ لأن الرقابة لو كان معناها مقتصر على عملية الإشراف التي سبق بيانها لأصبحت سلطة عادية ومألوفة ولا تمثل امتياز للإدارة لأن الامتياز الحقيقي هو الإقرار للإدارة بجواز تعديل نظام الإشراف وإعطائها حق التدخل في كافة مراحل التنفيذ[7].

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

إنَّ سلطة الإدارة المتمثلة بشركة توزيع المنتجات النفطية ضمن المعنى الواسع قد ينص عليها في العقد والملاحق المرفق به، وحينئذ يجب إعمال النصوص التعاقدية أو اللائحية، وقد لا ينص عليه عند إبرام العقد، بل قد تصدر بعد إبرام العقد على شكل ملاحق، فشركة التوزيع يمكنها تغيير أوضاع غير منصوص عليها في العقد، وهذا ما يجعل مفهوم الرقابة يتسع ليصبح بمعنى التوجيه.

وبذلك يمكن القول: إنَّ سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة لا تقف عند حدود تنفيذ المتعاقد لإلتزاماته التعاقدية، بل بمكن بما يزيد على سلطة الإشراف على التنفيذ، حيث إنها تتدخل لتغير من أوضاع تنفيذ إلتزامات المتعاقد معها، وهذا ما أكدته الفقرة (25) من عقد تشغيل محطة تعبئة وقود وساحة نفط وغاز، حيث نصت (تعتبر الملاحق المرفقة بهذا العقد وضوابط التشييد جزء لا يتجزأ من هذا العقد ويعتبر هذا العقد مقبولاً قبولاً تاماً من قبل الطرف الثاني للأنظمة والتعليمات المعمول بها حالياً والصادرة من الطرف الأول والتي يصدرها مستقبلاً بما في ذلك التعديلات والإضافات التي تطرأ على بنود العقد وجدول الغرامات).

وعلى هذا الأساس فإن حق شركة توزيع المنتجات النفطية في التوجيه يتم عن طريق الأنظمة والتعليمات وملاحق التعديل وغيرها من الإضافات التي تصدر بعد إبرام العقد، وذلك لتوجيه المتعاقد على إتباع طريقة معينة في التنفيذ أو الإمتناع أو إصدارها أوامر تنفيذية لتوجيه توقيت أعمال التنفيذ. وبذلك فأن شركة توزيع المنتجات النفطية تمارس سلطة الرقابة بمعناها الضيق (الإشراف) وبمعناها الواسع (التوجيه).

المطلب الثاني

الأساس القانوني لسلطة الرقابة

إن سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على تنفيذ العقود النفطية بمدلولها الواسع الذي يمنحها حق التدخل في التعديلات والإضافات التي تطرأ على العقد في مراحله كافة، تعد إحدى الإمتيازات المهمة التي تتمتع بها شركة توزيع المنتجات النفطية والذي يميز هذا العقد عن عقود القانون الخاص.

فسلطة الرقابة لشركة توزيع المنتجات النفطية أصبحت من المواضيع المسلم بها، ولا تثير الجدل أو التشكيك، ولكي نبحث في الأساس القانوني لسلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد لابد من معرفة القواعد والأسس التي ترتكز عليها هذه السلطة أو هذا الحق، فقد يرد في العقد الإداري نفسه أو الملاحق المرفقة به، أو قد يرد أيضاً في القوانين والأنظمة والتعليمات وقد لا يرد نص يحدد كيفية ممارسة الرقابة في بعض الحالات.

وبغية تسليط الضوء على الأساس القانوني الذي تستند إليه شركة توزيع المنتجات النفطية في سلطة الرقابة المقررة بنص، وسلطة الرقابة غير المقررة بنص؛ فلا بد من أنَّ نبحث في ذلك وفق الآتي:

أولاً: سلطة الرقابة المقررة بنص: تتضمن بعض العقود، أو دفاتر شروطها، نصوصاً تبين صراحة سلطة الرقابة والتوجيه للإدارة في العقد ذاته، أو تأتي النصوص في دفاتر الشروط الملحقة بالعقد، توضح كيفية ممارسة هذه

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

السلطة والطرائق والأساليب اللازمة لتحقيق هذه الرقابة، فضلاً عن الضمانات المقررة في العقد مع الإدارة[8]. إنَّ تلك النصوص لا تعدّ منشئة لسلطة الرقابة والتوجيه فحسب، بل تعدّ مجرّد تنظيم للسلطة على إعتبار أنَّ سلطة الرقابة والتوجيه سلطة أصلية وقائمة بحد ذاتها وتستمد أصالتها من النظام القانوني للعقد[9]. فحق الرقابة يجد أساسه في المصادر المتمثلة في القوانين والأنظمة والتعليمات والنصوص العقدية، وبذلك فأن الأساس القانوني لممارسة الإدارة سلطة الرقابة والتوجيه واضح وصريح، فلا تواجه أي مشكلة.

ويتجلى الأساس القانوني لسلطة الرقابة لشركة توزيع المنتجات النفطية على تنفيذ عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية بوضوح، وذلك بموجب النظام الداخلي لتأسيس شركة توزيع المنتجات النفطية، والضوابط وشروط إنشاء محطات تعبئة الوقود وساحات الغاز والنفط، وعقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المحطات والساحات والملاحق المرفقة به، إذ يخضع المتعاقد لسلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه على النحو الذي تنظمه تلك العقود عن طريق ما تتضمنه من بنود أو شروط فنية وإدارية ومالية بما يضمن حسن سير الأعمال.

ثانياً: سلطة الرقابة غير المقررة بنص: إنَّ سلطة الإدارة في الرقابة نجد صداها خارج النصوص التعاقدية والتنظيمية، إذ إنَّ الإدارة مسؤولة عن أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة بشكل منتظم، وبذلك فإن معاونة الأفراد لا ينفي عنها تلك المسؤولية، إذا ما أشبعت تلك الحاجات للجمهور على نحو سيء ولمواجهة تلك المسؤولية أعترف لها بحق الإشراف والتوجيه على تنفيذ عقودها، حتى في حالة سكوت العقد والنصوص التنظيمية، فهي سلطة أصلية، ومن ثم لا يجوز التنازل عنها، أو الإتفاق على ما يخالفها[10].

إنَّ المبدأ القاضي بضرورة سير المرفق العام بانتظام وإطراد لضمانة وجوده، فقد تتخذ الإدارة إجراءات سريعة، ومباشرة من دون الرجوع إلى موافقة أو طلب من جهة قضائية لضمان سير المرفق وفقاً للقانون[11]. فقد ذهب غالبية الفقهاء إلى أنَّ الطبيعة القانونية للمرفق العام وضرورة وجوب انتظام سيره هي التي تحكم موضوع الأساس القانوني وتبرز ممارسة الإدارة لسلطة الرقابة والتوجيه، فإذا وجد المرفق العام وجدت سلطة الرقابة سواءً نص عليها في العقد أم لم ينص[12].

وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز في العراق إلى أنَّ "العقود التي تجريها الإدارات والمؤسسات الحكومية ذات الصفة الاقتصادية العامة تعد من عقود المرفق العامة التي يفترض تحقق الضرر بمجرد التأخير في إنجازها ما لم يكن هناك عذر أو سبب قانوني مقبول للتأخير ..."[13] . وبذلك فإن فكرة المرفق العام تؤخذ على معنى واسع، فتشمل كل نشاط ذي نفع عام تباشره الإدارة بنفسها أو تتولى تنظيمه والإشراف عليه لعدم إمكان ممارسته على الوجه الأكمل بواسطة النشاط الخاص [14]. وهذا يعني أنَّ عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية التي تبرمها شركة توزيع المنتجات النفطية مع الشركات أو الأفراد الغاية منها تحقيق النفع العام، وتقديم الخدمات لعامة الجمهور، والتي تعتبر من عقود المرفق العام.

وهنا يثار تساؤل، هل سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة غير المقررة بنص مطلقة وغير محددة؟

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

للجواب يمكن القول: إنَّ السلطة ليست مطلقة بمعنى أنه ليس للإدارة أنَّ تستخدمها لتحقيق غرض لا يتصل بالمرفق موضوع العقد، كما أنه لا ينبغي أن يترتب على ممارسته الرقابة تعديل موضوع العقد وهنا نكون أمام سلطة تعديل العقد وليس سلطة الرقابة عليه[15].

وبذلك يمكن القول: إنَّ سلطة الرقابة لشركة توزيع المنتجات النفطية في أثناء تنفيذ عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية المبرمة مع الشركات أو الأفراد تعد حقاً ثابتاً لشركة توزيع المنتجات النفطية حتى لو لم ينص عليه في العقد أياً كانت جهة التنفيذ، إذ توجد هذه السلطة أساسها في فكرة المرفق العام، الذي تسهر على حسن تنظيمه بإطراد واستمرار، فنصوص العقد والملاحق المرفقة به عبارة عن نصوص كاشفة عن هذه السلطة وليست منشأة لها.

المطلب الثالث

ضوابط سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة

تتميز الإدارة بعدة امتيازات أهمها أنها تستطيع أن تستخدم سلطتها في الرقابة على تنفيذ العقود الادارية دون حاجة إلى أن ينص على ذلك في القوانين أو اللوائح (الانظمة والتعليمات) أو في العقد أو دفاتر الشروط، إلا ان هذه السلطة ليست مطلقة، بل ترد عليها قيود وضوابط، فالإدارة منحت هذه السلطة لتحقيق هدف معين هو ضمان سير المرافق العامة وحاجاتها ومقتضياتها الأساسية بإنتظام وإضطراد، بمعنى انه ليس للإدارة أن تستخدمها لتحقيق غرض لا يتصل بالمرفق العام موضوع العقد، وبذلك لابد من تحقق شرطين مهمين:

أولاً: التقيد بمبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة

إن مبدأ المشروعية، يقوم على إحترام الإدارة للنصوص القانونية والتنظيمية والتقيد بها، وأن تراعي قواعد الأختصاص، بمعنى قيام سلطة الرقابة الإدارية من قبل السلطة المختصة قانونياً، ووفقاً للإجراءات والشكليات الواجب توفرها، و هذا المبدأ يفرض على الإدارة قيود، الهدف منها حماية المتعاقدين، والحيلولة دون تعسف الإدارة واستبدادها، ومما لا شك فيه أن الإدارة تعمل في إطار مبدأ المشروعية، بحيث تخضع كافة سلطات الدولة للقانون وكل صور نشاطها، ويعتبر مبدأ المشروعية مبدأ ضرورياً للرقابة على أعمال الإدارة.

وغالباً ما تتفق الدول على أن الخضوع لمبدأ المشروعية هو الذي يمنح تصرفاتها طابع الشرعية ويضعها في مصاف الدول القانونية وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية Etat de Police. ولابد للدولة القانونية من مقومات وعناصر طبيعية جوهرية [16].

وبذلك يقصد بمبدأ المشروعية، خضوع جميع الأعمال القانونية والمادية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الدولة، ممثلة بأداتها الإدارية، للقواعد القانونية القائمة أيا كان شكلها أو مصدرها، أي أن الإدارة تكون ملزمة عند مباشرتها نشاطاتها المختلفة، وذلك بإحترام القواعد القانونية النافذة في الدولة، سواء كانت هذه القواعد مقننة (أي

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

مكتوبة) أو غير مقننة (أي غير مكتوبة)، فكافة أعمال الإدارة، القانونية والمادية، يجب أن تتم في إطار القواعد القانونية المعمول بها، مع مراعاة مبدأ تدرجها في القوة، وهو ما عبر عنه العميد فيدل، بضرورة أن يكون تصرف الإدارة مطابقا لقواعد القانون[17].

ثانياً: التقيد في إطار موضوع العقد

إن الحقوق التي تمتلكها الادارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري تخضع لضوابط وشروط، حيث يتعين ممارستها في إطار مبدأ المشروعية الذي سبق وأن سلطنا عليه الضوء، بمعنى أن تستهدف تلك الرقابة تحقيق المصلحة العامة وذلك من خلال تحقيق حسن سير المرفق العام، وإن أي خرق أو عدم الالتزام بهذه الأطر القانونية التي رسمتها المبادئ العامة للقانون الإداري نكون أمام تعدي على مبدأ المشروعية، وبذلك يمكن الطعن بهذه القرارات الصادرة من الإدارة بدعوى الالغاء، كما يجب أن تكون الرقابة الإدارية في حدود موضوع العقد، وعدم المساس بأي فقرة من فقراته، وإلا نكون أمام سلطة تعديل العقد وليس سلطة الرقابة والإشراف.

إن الإدارة عندما تبرم عقداً مع غيرها فإنه يتناول موضوعاً معيناً، وبغية تحقيق هدف محدد ايضاً، لذلك لا يجوز للإدارة عندما تمارس سلطتها في الرقابة أن تلجأ إلى إصدار بعض الأوامر أو سلوك بعض التصرفات التي من شأنها تغيير موضوع العقد أو جوهرة، أو تتجاوز الحدود المعقولة من ناحية أداء العمل أو المدة المطلوبة لإنجازها والتي من شأنها أن يتعاقد المتعاقد مع الإدارة وكأنه أمام عقد جديد[18].

إن حق الإدارة في الرقابة والتوجيه يقف عند الحد الذي يضمن لها التأكد من سلامة تنفيذ المتعاقد لإلتزاماته العقدية، فلا يجوز للإدارة أن تتخذ من هذه السلطات ستارا لتعديل العقد، حيث يعتبر عملها في هذه الحالة غير مشروع ويترتب عليه قيام مسؤوليتها التعاقدية عن الأضرار التي لحقت بالمتعاقد معها[19].

وبذلك يمكن القول: بأن مهما كانت سلطة الرقابة والتوجيه للإدارة فهي تتم لخدمة المرافق العامة، ولتحقيق أفضل النتائج من خلال الدقة في التنفيذ وأساليب التنفيذ وتقليص التنفيذ وفي زمن محدد إضافة إلى الإهتمام بالجودة، ويجب إن تمارس الإدارة سلطة الرقابة والتوجيه من دون الإساءة أو تعديل العقد أو أي وسيلة تهديد للمتعاقد لكون نطاق الرقابة يمنعها من تجاوز سلطتها وفقاً لشروط العقد[20]، وأن استعمال الإدارة لسلطاتها في الرقابة والتوجيه بحسب أن يكون بباعث من المصلحة العامة وفي غرض يقتضيه حسن سير المرفق العام موضوع التعاقد و إلا كان تصرف الإدارة مشوباً بسوء استعمال السلطة وينبغي ألا يؤدي استعمال الإدارة لتلك السلطة إلى تعديا شروط العقد، بل يجب أن تظل ممارسة هذه السلطة في الحدود التي تقتضيها طبيعة العقد، كما أن للمتعاقد مع الإدارة أن يطالب بأن تقوم بالإشراف السلطات الإدارية المختصة وطبقاً للأوضاع والشروط التي ترسمها القوانين واللوائح، وللقاضي الإداري في النهاية أن يراقب استعمال الإدارة لحق الرقابة هذا بما يجعله متفقاً مع الصالح العام وفي حدود مقتضيات المرفق العام وضمانة سيره بانتظام وإطراد ودون أن تسيء الإدارة استعمال سلطتها[21].

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

وفي نهاية هذا المطلب يمكن القول: إن سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على تنفيذ عقود المنتجات النفطية ليست مطلقة، بل ترد عليها قيود وضوابط، أهمها يجب أن تستند على مبدأ المشروعية وضرورة تحقيق الصالح العام لضمان تحقيق سير المرافق العامة وحاجاتها ومقتضياتها الأساسية بانتظام، ففي حالة التعدي على هذا المبدأ تكون الإدارة في هذه الحالة قد انحرفت في استعمال سلطتها عن الغرض المخصص لكي تستعمل فيه تلك السلطة الامر الذي يخرج فيه قرارها عن اطار المشروعية، مما قد يعرضها للمسائلة القانونية.

المبحث الثاني

نطاق سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة

تمارس شركة توزيع المنتجات النفطية سلطتها في الرقابة المستمدة من القانون ونظامها الداخلي ومن نصوص العقد والملاحق المرفقة به، أو من طبيعة المرفق العام أثناء تنفيذ العقد على نطاق واسع، فشركة توزيع المنتجات النفطية لا يقتصر دورها على التأكد من تنفيذ العقد على نحو يتفق مع الشروط الواردة به بل إنها تتدخل في توجيه أعمال التنفيذ وهي في هذا الشأن تمارس اختصاصها في الرقابة أعمالاً لإمتيازاتها الأصلية.

وتجد سلطة الرقابة أساسها الأول في طبيعة النشاط موضوع العقد، وبما أنَّ المتعاقد يقوم بتشييد وإدارة مرفق عام فإنه لا يمكن أنَّ يترك وشأنه كما يشاء في حرية مطلقة، إنما لا بد أنَّ يخضع في ذلك لإشراف شركة توزيع المنتجات النفطية وهيأتها وأقسامها وشعبها المختصة حتى تتأكد أنَّ المحطات والساحات دائماً في حدود الغرض الذي أنشأت من أجله، وهو إشباع حاجة جماعية لا يستطيع النشاط الفردي أنَّ يشبعها في كفاية تامة. فتبقى رقابة الدولة أو الشخص المعنوي قائمة وفقدانها يعني فقدان ركن أساسي من أركان المرافق، وهي في سبيل القيام بهذا الواجب تتدخل في شؤون المرافق كما إقتضت مصلحة المرفق العام، من خلال إعطاء التوجيهات والتعليمات التي تضمن السير الجيد للمرفق العام[22].

وبذلك يحق لشركة توزيع المنتجات النفطية أنَّ تراقب إنشاء وتشغيل المحطات والساحات موضوع العقد، وسيرها من النواحي الفنية والإدارية والمالية فضلاً عن تعديل أسلوب المتعاقد في إدارة المرفق العام والتعامل مع جمهور المنتفعين.

وبغية تسليط الضوء على نطاق سلطة الرقابة وآثارها على تنفيذ عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية المبرمة مع الشركات أو الأفراد، لابد من تقسيم هذا الموضوع إلى ثلاثة مطالب، في الأول نتطرق إلى الرقابة الفنية، وفي المطلب الثاني نركز على الرقابة الإدارية، ونبين في المطلب الثالث الرقابة المالية.

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

المطلب الأول

الرقابة الفنية

وهي تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة للتأكد من أنَّ عملية إستغلال وإدارة المرفق تسير وفق الشروط الفنية التي تم الإتفاق عليها في صلب العقد أو دفاتر الشروط الملحقة به، وتكون ممارسة هذه الرقابة من جهة الإدارة عن طريق موظفيها بالدخول إلى جميع أماكن الإستغلال وكذلك الكشف على الوثائق الفنية والخرائط والرسوم كافة ومتابعة عملية التنفيذ وإجراء الفحوص للتأكد من معدلات الإنتاج[23].

وغالباً ما يكون النص على الرقابة الفنية في دفاتر الشروط التي تكون ملحقة في عقود الإلتزام حيث تنظم بشكل دقيق من حيث حدودها وأهدافها وهذا ما نصت عليه المادة (47) من دفتر الشروط الخاصة بعقود إمتياز القوى الهيدروليكية في العراق حيث أكدت من حق موظفي الإدارة الفنيين من رسومات وخرائط، ولهم أيضاً أنَّ يقوموا بإجراء الإختبارات اللازمة على مستوى القوى للتأكد من معدلات الإستغلال[24]. ونصت الإتفاقية المعقودة بين الحكومة العراقية وشركة نفط البصرة المحدودة على حق الحكومة بإجراء نوعين من الرقابة: النوع الأول: يتجسد بالرقابة على كميات النفط المستخرجة. والنوع الثاني: يتجسد بالتفتيش على أعمال الشركة[25].

وقد تباشر الإدارة سلطات الرقابة والتوجيه بصورة غير مباشرة بالنسبة لبعض العقود ذات الطبيعة الاستثمارية، فمثلاً تتمتع المنشآة العامة للمسح الجيولوجي والتحري المعدني بسلطة الإشراف ومراقبة إستثمار المقالع والمناجم في جميع أنحاء العراق وتوجيه الإستثمار بما يكفل الحفاظ على الثروة المعدنية وحماية البيئة[26]، كما تتمتع الهيأة الوطنية للاستثمار بسلطات تنبيه المستثمر كتابة لإزالة المخالفات خلال مدة محددة[27].

وتخضع منشآت القياس والسيطرة النفطية إلى التفتيش والمعايير الدورية من قبل طرف ثالث ذي إختصاص ترشحه الشركة المستثمرة ويقترن بموافقة وزارة النفط، وتخضع منتجات المصافي المشمولة بأحكام قانون الإستثمار الخاص بتصفية النفط إلى القوانين والتعليمات التي تنظم شروط الجودة والتقييس والسيطرة النوعية[28].

ترافق شركة توزيع المنتجات النفطية عن طريق هيأتها وأقسامها وشعبها المختصة في الرقابة الفنية لتنفيذ العقد والتحقق من مطابقة التنفيذ للشروط المتفق عليها. وكذلك فإن الإدارة بما لها من سلطات بهذا الصدد أنَّ تواجه أعمال التنفيذ على النحو الوارد في بنود العقد، بحيث تحدد المتعاقد طريقة عمل وأسلوب تنفيذ موافق لشروط العقد الفنية، غير أن الإدارة ليس لها أنَّ تبالغ تحت هذا الستار إلى حد تغيير موضوع العقد، والإعتداء على حقوق المتعاقد[29]. بل تسعى إلى مستوى تنفيذ موافق للمواصفات الفنية، وباستخدام وسائل وأساليب تتفق مع هذه المواصفات، فإذا ما رأت الإدارة أنَّ من الوسائل أكثر فائدة تستطيع عن طريقها الرقابة أنَّ تطالب إدخالها إلى التنفيذ أو تطالب إستعمال مادة في العمل من تلك المواد المثبته في العقد[30].

لقد أشار عقد تشييد محطة تعبئة وقود أو ساحة غاز ونفط لسنة 2015، على مفردات الرقابة الفنية منها[31]:

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

1. إلزام المتعاقد معها بإنشاء المحطة وتشغيلها في مدة أقصاها سنة ونصف، وتسعة أشهر للساحة من تاريخ توقيع عقد التشييد، ويمكن للجان الكشف المشكلة في الهيأة أو الفرع المعني لتحديد نسبة الإنجاز وفي حالة عدم إكمال التشييد خلال الفترة المحددة يمكن إضافة ثلاثة أشهر للمحطة، وخمسة وأربعون يوماً للساحة، وبعد ذلك يمكن للجهات الرقابية فرض غرامة تأخيرية على المتعاقد.

2. يلتزم الطرف الثاني بتشييد المحطة أو الساحة حسب توجيهات الهيأة الهندسية في الشركة وحسب المواصفات الحديثة التي تمت المصادقة عليها والتي تتضمن شروط السلامة، وعدم إجراء أي تغيير في التصاميم إلا بعد موافقة الجهات المختصة.

3. يمنح الطرف الثاني بعد إنشاء المحطة شهادة تشغيل يصدرها الطرف الأول ولا يحق للطرف الثاني البدء بالتشغيل من دون الحصول على شهادة التشغيل من قبل الجهات المختصة.

وكذلك أشار عقد تشغيل محطة تعبئة وقود والملاحق المرفقة به على الكثير من مفردات الرقابة الفنية[32]، والتي يمكن للجهات الرقابية التابعة لشركة توزيع المنتجات النفطية رصد المخالفات عن طريق زياراتها الدورية والمستمرة للمنافذ التوزيعية.

1. الطرف الثاني المحافظة على أختام التسييل للعدادات والمضخات والخزانات وعدم التلاعب بها ولا يحق له فحصها إلا من قبل الجهات المعتمدة لدى الطرف الأول، كما عليه المحافظة على نوعية المنتجات.

2. إلزام المتعاقد عدم المخالفة بأي شرط من شروط السلامة أو استخدام المتعاقد معدات غير مفحوصة من قبل شركة توزيع المنتجات النفطية، وعدم مخالفته بأي شرط من الشروط التشغيلية أو التجهيزية، أو إيقاف المحطة أو المضخات من دون عذر مشروع.

3. إلزام المتعاقد بتوفير أغطية قابلة للتسييل في السيارات الحوضية المخصصة لنقل المنتوج للمحطة وبعكسه يحق للطرف الأول إيقاف إجراءات منح شهادة التكييل وإخراج الحوضية عن العمل ومطالبته بأخرى.

4. المتعاقد ملزم بمنع تسرب المياه من خزانات المحطة وإتخاذ الإجراءات كافة لمنع وصول المياه إلى الخزانات، والمحافظة على نوعية المنتجات النفطية.

وبعد الزيارات الدورية التي تجريها شركة توزيع المنتجات النفطية عن طريق هيأتها وأقسامها وشعبها المختصة في الرقابة لتنفيذ عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة توزيع المنتجات النفطية، ترسل هذه التقارير أو الكشوفات إلى الجهات المختصة في الهيأة أو الفرع من أجل فرض غرامات على المتعاقد أو إجراء التحقيق أو فسخ العقد ومصادرة التأمينات.

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

المطلب الثاني

الـرقابـة الإداريــة

تقوم شركة توزيع المنتجات النفطية عن طريق هيأتها وأقسامها وشعبها المختصة بالرقابة على تنفيذ العقد للتحقيق من مطابقة التنفيذ للشروط الإدارية المتفق عليها، والتأكد من أنَّ كل شيء يتم حسب القانون والأنظمة والتعليمات والعقود ودفاتر الشروط المبرمة مع المتعاقد، وتشخيص نقاط الضعف والأخطاء، فيما يخص تواجد المتعاقد أو من ينوب عنه، والعاملين وحقوقهم، والتقييد بساعات الدوام الرسمية، وتوفر العدد المناسب من العاملين، ومسك السجلات وتقديم المواقف اليومية والأسبوعية والشهرية، وغيرها من المواضيع الإدارية.

وتتمثل الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الإدارية الهامة، ذلك لما لها من دور في التأكد من جودة الأداء والتحقق من تنفيذ ما تم التخطيط له بكفاءة عالية، وتهدف إلى الحفاظ على الموارد المادية والبشرية في سبيل تحقيق الأهداف بأقل التكاليف في أسرع وقت وبأحسن جودة، مع تصحيح الأخطاء ومعالجة الإنحرافات عند ظهورها ومن تكرارها في المستقبل[33].

والإدارة طرفاً في العقد بصفتها سلطة عامة من واجبها ضمان سير المرافق العامة واستغلالها وإدارتها، والذي يتحقق من خلال ما لها من حق الإشراف والرقابة، والتدخل وفق مقتضيات المصلحة العامة، حتى ولو كانت متناقضة مع دفتر الشروط، وحتى في غياب نص قانوني[34]. وبذلك يجب التوفيق بين فكرتين أساسيتين تسودان تنفيذ العقد وهما أولاً فكرة كون الإدارة لا تستطيع التخلي عن تأمين سير المرفق العام موضوع العقد، وثانياً فكرة أنَّ إدارة المرفق هي من شأن الملتزم (الملتزم يدير والإدارة تراقب)[35].

ولقد أشار عقد تشغيل محطة تعبئة وقود والملاحق المرفقة به لسنة 2005، على من مفردات الرقابة الإدارية، والتي يمكن للجهات الرقابية التابعة لشركة توزيع المنتجات النفطية رصد المخالفات عن طريق زياراتها الدورية والمستمرة للمنافذ التوزيعية، فقد نصت الفقرة (12) من نموذج عقد التشغيل على أنه (يجب أن يتوفر في الذي يرغب بالتنازل له المؤهلات المطلوبة كافة في الوكيل الأصلي" ونصت الفقرة (17) من نموذج عقد التشغيل على "يحق للطرف الأول إنهاء خدمات ممثل الوكيل وأي من العاملين لدية في حال مخالفتهم التعليمات الصادرة من الطرف الأول).

كما ونصت الفقرة (19) من نموذج عقد التشغيل (الطرف الثاني مسؤول عن كل الحقوق التي تترتب للعاملين لديه وفق القوانين المرعية ويكون ملزم بجلب ما يؤيد شمول العاملين لديه بقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال النافذ سنوياً، وبموجب وثيقة صادرة من أقسام التقاعد والضمان الاجتماعي واعتبار ذلك شرط من شروط تنفيذ العقد). ونصت الفقرة (30) من نموذج عقد التشغيل على أنه (لا يجوز للطرف الثاني تشغيل عمالة أجنبية قبل توافر الشروط الخاصة بتشغيلهم ومنها أن يكون دخول العامل الأجنبي دخولاً رسمياً للبلد وأنَّ يخضع للفحص الطبي وأنَّ يكون حاصلاً على أجازة عمل رسمية وفقاً للشروط المعتمدة التي تقررها وزارة العمل والشؤون

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

الإجتماعية وأي تعليمات أخرى تصدر عن الجهات الرسمية على أنَّ لا يزيد عدد العمال 50% من الكوادر المحلية العاملة في المشروع).

و نصت ملاحق عقد التشغيل على جملة فقرات الرقابة الإدارية أهمها: ضرورة تقييد العاملين بساعات الدوام الرسمي المحدد من قبل الهيأة أو الفرع، وتقديم ودقة المواقف اليومية والأسبوعية والشهرية عن موجودات المحطة أو الساحة، وضرورة توفر العدد المناسب من العاملين، وارتدائهم بدلات العمل النظامية وحملهم الباجات التعريفية، وضرورة تواجد المتعاقد أو من ينوب عنه، وعدم غلق المحطة أثناء الدوام الرسمي المحدد من قبل شركة توزيع المنتجات النفطية، وتوفر المستلزمات الإدارية الأخرى وأهما ختم للمحطة أو الساحة، كما أكد على ضرورة احترام فرق التفتيش واللجان التابعة للشركة من قبل مشيدي المحطات أو من قبل العاملين فيها عند زيارتهم للوحدات النفطية[36].

المطلب الثالث

الـرقابـــة الماليـــة

يقصد بالرقابة المالية حق الجهة مانحة الإمتياز في التفتيش على حسابات المتعاقد معها الخاصة بإدارة وإستغلال المرفق العام، فالمتعاقد مع جهة الإدارة في نطاق عقود الإمتياز على إختلاف أنواعها يلزم بإمساك دفاتر حسابات منتظمة وفقاً للقواعد المحاسبية المتعارف عليها والمعمول بها[37].

وتتجلى الرقابة المالية في عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية المبرمة مع الشركات أو الأفراد، في سلطة الإدارة والتفتيش في حسابات المتعاقد معها الخاصة بإستغلال وتوزيع المنتجات، فهذا النوع من العقود مثلما هو بحاجة إلى رقابة فنية وإدارية أثناء مرحلة تنفيذه، فهو بحاجة إلى إحاطة رقابة مالية أيضاً، ويمكن لسلطة الإدارة مانحة الإمتياز القيام بفحص الحصيلة المالية التي يلتزم المتعاقد بإعدادها يومياً أو أسبوعياً أو شهرياً، وتتم من خلال إطلاع شركة توزيع المنتجات النفطية على كل الوثائق الضرورية لتحديد التقديرات الخاصة بقسم الحسابات، وهذا يعني خضوع محطات تعبئة الوقود وساحات النفط والغاز إلى الرقابة المالية من قبل شركة توزيع المنتجات النفطية والجهات الرقابية المختصة التابعة لها، فالمتعاقد مع شركة توزيع المنتجات النفطية في إطار هذه العقود يلتزم بمسك دفاتر حسابات وفقاً لقواعد المحاسبة المتعارف عليها المعمول بها.

وهذه الرقابة تتضمن أمرين:

الأول: معرفة المعلومات الضرورية عن تسيير المرفق وحالته ونشاطه ما يستدعي أنَّ يقوم الملتزم بتسهيل مهمة الموظفين أو المندوبين المكلفين بتقصي المعلومات.

الثاني: توجيه التعليمات للملتزم ولفت نظره إذا حاد عن السبيل[38].

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

ولقد بين القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 النافذ على الرقابة المالية، حيث نصت المادة (894) من القانون المدني العراقي على أنَّ (تعريفات الأسعار يجب أن يؤديها عملاء المرفق العام تستمد قوتها ونفاذها من وضع السلطة العامة لها أو تصديقها عليها). ونصت المادة (897) من القانون ذاته على (ملتزم المرافق المتعلقة بتوزيع الماء أو الغاز أو الكهرباء أو القوى المحركة وما شابه ذلك، ملتزم بالاستمرار في أداء الخدمات التي عهد بها تجاه الحكومة وتجاه كل شخص إبرام معه عقداً فردياً).

إنَّ المشرع العراقي قد يتدخل في بعض المشاريع الإستراتيجية المتعلقة بالتنمية الإقتصادية عن طريق تقديم بعض التسهيلات والإعفاءات الضريبية لمشاريع معينة لتسهيل إنجازها، وتوجيه هذه المشاريع بما يخدم الاقتصاد[39]. ومنح قانون الإستثمار رقم (13) لسنة 2006، سلطة الإدارة في ممارسة الرقابة المالية من خلال الهيأة الوطنية للإستثمار حيث نصت الفقرة (2) من المادة (14) على: (يلتزم المستثمر صاحب الإمتياز مسك دفاتر حسابات أصولية يدققها محاسب قانوني مجاز وفقاً للقانون). وكذلك الجهات التي يخولها القانون ممارسة هذه السلطة، مثل مراقبة ديوان الرقابة المالية التي نصت المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية على أنَّ (تشمل رقابة الديون فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والإلتزامات المالية كافة).

وفي عقد تشغيل محطة تعبئة وقود وساحة غاز ونفط والملاحق المرفقة بها لسنة 2015، فقد أشارت إلى جملة من مفردات الرقابة المالية، من أهمها[40]:

1. لا يحق للطرف الثاني التنازل أو تأجير المحطة أو الساحة في حال ترتب أية مبالغ بذمته لصالح الطرف الأول ناتجة عن الإخلال بتنفيذ بنود العقد ويجوز ذلك بعد تصفية تلك المبالغ.
2. إلزام المتعاقد بضرورة تقديم المواقف اليومية والأسبوعية والشهرية عن موجودات المحطة أو الساحة إلى الجهات المختصة لغرض تدقيقها ومطابقة حجم المبيعات.
3. ضرورة مسك السجلات وترحيل المعلومات والموجودات، وتوخي الدقة في المواضيع الحسابية، وعدم التلاعب في السجلات وتقارير المحطة أو الساحة عن طريق الحك والشطب.
4. إلزام المتعاقد مع شركة توزيع المنتجات النفطية بضرورة البيع وفق التسعيرة الرسمية للمنتجات النفطية، وضرورة الإلتزام بالضوابط والتعليمات التجهيزية عن طريق البيع وفق الحصة المقررة، وعدم وجود زيادة أو نقصان لهذه الكميات عند مطابقتها لحجم المبيعات للمحطة أو الساحة.
5. يلتزم الطرف الثاني بمراجعة شعب ووحدات (القطع) لغرض التبليغ بكافة الأوامر والتعليمات والغرامات الصادرة من الجهات الرقابية.

وفي نهاية هذا المبحث يمكن القول: إنَّ شركة توزيع المنتجات النفطية تمارس سلطة الرقابة في عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية على نطاق لتنفيذ العقد والتحقق من مطابقته للشروط الفنية

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

والإدارية والمالية المتفق عليها، والتأكد من أنَّ كل شيء يتم حسب القانون والأنظمة والتعليمات ونصوص العقد والملاحق المرفقه به، كما تعد هذه السلطة حقاً ثابتاً للشركة حتى لو لم ينص عليه في العقد، إذ توجد هذه السلطة أساسها في فكرة المرفق العام، الذي تسهر على حسن تنظيمه بإطراد، وأنَّ إختيار شركة التوزيع التعاقد مع الشركات والأفراد لتشييد وإدارة مرفق عام لا يعتبر تنازلاً أو تخلياً منها، بل تظل ضامنة ومسؤولة عن إدارة المرفق وتسييره عن طريق سلطة الرقابة الممنوحة للشركة وذلك من النواحي الفنية والإدارية والمالية.

الخاتمـــــة

بعد الإنتهاء من دراسة الإطار القانوني لصلاحية شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة على تنفيذ العقود النفطية، لا بد من إستعراض عدد من النتائج يليها عدد من التوصيات، لعل أهمها:

أولا: النتائج:

1. تعدَّ المنتجات النفطية من الموارد الاقتصادية المهمة كونها سلعة ذات تأثير مباشر في المشهد الاقتصادي العراقي، لامتلاكها المقومات التي يمكن أنَّ تساعد على التطور والنهوض بالاقتصاد، وتمثل مصدراً مهماً من مصادر العائدات المالية والنقدية لتمويل الميزانية العامة للبلد وتمارس دور مهم في تطوير المستوى التنموي وتحسين الأداء الاقتصادي لجميع قطاعاته الإنتاجية والخدمية.
2. إنّ فكرتي المرفق العام والسلطة العامة أدتا دوراً أساسياً في منح الإدارة سلطات إستثنائية حفاظاً على حسن سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد بغية إشباع حاجات المنتفعين من الجمهور.
3. لشركة توزيع المنتجات النفطية سلطة في توجيه تنفيذ العقد، وفي الرقابة على تنفيذه في مختلف مراحله، وتمارسها حتى في حالة عدم وجود بند صريح ينص على ذلك في العقد، لأن هذه السلطات تجد أساسها في مفهوم المرفق العام.
4. إن سلطة شركة توزيع المنتجات النفطية في الرقابة أثناء تنفيذ عقد عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية تعد حقاً ثابتاً معترفاً بها حتى لو لم ينص عليه في العقد إذ توجد هذه السلطة بذاتها حتى في حالة سكوت العقد، فهي عبارة عن نصوص كاشفة عن هذه السلطة وليست منشأة لها.
5. تعد سلطة الرقابة لشركة توزيع المنتجات النفطية من النظام العام لا يمكن الإتفاق على مخالفتها أو التنازل عنها، فهي ليست بالإمتياز الممنوح للإدارة في حد ذاتها بوصفها سلطة عامة.
6. إن منح شركة توزيع المنتجات النفطية رخص التشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية لا يعتبر تنازلاً أو تخلياً من الدولة عن المرفق بل تظل ضامنة ومسؤولة عن إدارة المرفق وتسييره عن طريق سلطة الرقابة الممنوحة للإدارة وذلك من النواحي الفنية والإدارية والمالية.

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

ثانياً: التوصيات

1. نوصي بأن تتضمن عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية على عدد من المزايا والضمانات التي تكون كفيلة في تشجيع الإستثمارات الوطنية والأجنبية في هذا القطاع، إذ يلاحظ أنَّ هذه العقود تتضمن على عدد قليل من الضمانات التشجيعية للمستثمر إلا أنها غير منظمة بشكل واضح وصريح.
2. ضرورة إختيار المتخصصين من ذوي الخبرة في مجال ابرام وتنفيذ التعاقدات للقيام بمهمة التعاقد لان وجود مثل هؤلاء يجنب الإدارة الدخول في مهاترات النزاعات التعاقدية عن طريق قيامهم بتحديد المسؤوليات التعاقدية لأطراف التعاقد بدقة عالية عند قيامهم بتحديد مضمون العقد وكذلك توقع النزاعات التي ستحدث وتجنبها.
3. ضرورة إعتماد معيار أو مبدأ الكفاءة أو الجدارة وحسن السيرة عند إختيار المتعاقد مع الإدارة لأن المتعاقد هو معاون للإدارة في إنجاز أعمالها مما يستوجب أن يكون ذو خبرة وكفاءة.
4. على الجهات المختصة في شركة توزيع المنتجات النفطية بأن تتوخي الدقة في صياغة بنود عقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية، ولا تسمح بأن يرد في طيات هذه العقود عبارات تخرجها عن طبيعتها، ويمكن تفسيرها خلاف مضمون في العقود.

الهوامش

1- كاظم مطشر شبيب، الطبيعة القانونية لعقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية، مجلة البحوث والدراسات النفطية، العدد 29 (12) 2020، ص A60.

2- Andre De Laubadere et autres، Manuel de droit admimnistratif، X.1، 9 ed، (Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence Traite، 1982، p.96.

3- Andre De Laubadere، Traite elementaire de droit administrative، Revue internationale de droit compare، Volume 5، Numero 2، (1967) ، p124.

4- سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، الطبعة الخامسة، 1991، ص 108.

5- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف 1991، ص 542.

6- سمير فائق، القياس السريع للتقدم المرحلي باستخدام تقنية المنحني، ندوة إدارة المشاريع، إتحاد المقاولين العرب، ص 124.

7- سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص 465.

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

8- أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية، دار النهضة العربية، 1973، ص 291.

9- نصري منصور نابلسي، العقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012 ص 120-121.

10- محمد يعقوب السعيدي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، من دون ذكر دار وسنة النشر، بغداد ص 261.

11- محمد علي آل ياسين، القانون الإداري والمبادئ العامة في المرافق العامة، من دون سنة طبع، ص 53.

12 - سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص 253 - 261.

13- القرار رقم (9391/م73/1 في 1973/11/14، مجموعة الأحكام القضائية لمحكمة التمييز العراقية، المجلد (4)، لسنة 1977، ص 646.

14- ثروت بدوي، النظرية العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، 1976، ص 54.

15- حسين عثمان، القانون الإداري، أعمال الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1990، ص 126.

16- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 35 وما بعدها.

17- رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الثانية، 1998 ص 17.

18- ذنون سليمان يونس العبادي، مظاهر السلطة العامة في إنهاء العقد الإداري، دار الكتب القانوني، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الإمارات، 2015، ص 94.

19- رفح كريم رزوقي، وخضير عبد الحسين، المسؤولية التعاقدية للإدارة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السابعة 2015، ص 502.

20- شاكر اكباشي خلف، سلطة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها في تنفيذ مقاولة الأشغال، كلية الطب البيطري، جامعة بغداد، بحث متوفر على الموقع الإلكتروني www.nitropdf.com، ص 7.

21- حسين درويش عبد العال، النظرية العامة في العقود الادارية ، مكتبة الانجلو المصرية، 1958، ص (14 – 15).

22- وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 5.

23- إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 20.

34- محمد سعيد حسين أمين، الأسس العامة لإلتزامات وحقوق المتعاقد في تنفيذ العقد الإداري، المصدر السابق، ص 244.

25- المادة (18) من اتفاقية 1938.

26- المادة (2) من قانون الاستثمار المعدني رقم (91) لسنة 1988.

27- المادة (28) من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل.

28- المواد (7) و (16) من قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط رقم (64) لسنة 2007.

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

29- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ط 3، دار الجامعة للمطبوعات والنشر، الإسكندرية، 2004،ص 45.

30- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، القاهرة، مطابع الولاء الحديث، 2005، ص 150.

31- الفقرة (1) و (4) ثانياً، والفقرة (1) و (3) ثالثاً، من شروط عقد تشييد محطة تعبئة وقود أو ساحة غاز ونفط 2015.

32- وقد ذكرنا عدد محدد منها؛ لأنها كثيرة فلا يسعنا ذكرها جميعاً، وبذلك سوف نلحقها مع بنود العقد في نهاية الكتاب ومن هذه عقد تشغيل محطة تعبئة وقود، والشروط التشغيلية، والتعليمات التجهيزية، وتعليمات السلامة، والتعليمات المالية، وجدول الغرامات الملحقة بالعقد.

33- محمد فؤاد عبد الباسط، محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية – الكتاب الثاني - العقد الإداري، دار النهضة العربية، 2012، ص 126.

34- مروة هيام، القانون الإداري الخاص المرافق العامة الكبرى وطرق إدارتها، الإستملاك، الأشغال العامة، التنظيم المدني، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2003، ص 105.

35- عبد العزيز منعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الكتب القانونية، المجلة الكبرى، 2005، ص 73.

36- الفقرة (1) و (2) و (5) و (6) (7) و (20) من جدول الغرامات لمستأجري ومشيدي محطات التعبئة، وجدول الغرامات لمشيدي ومستأجري ساحات النفط والغاز.

37- محمد سعيد أمين، المصدر السابق، ص 172.

38- أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الإمتياز الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون فرع قانون العقود، مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 100.

39- نصت المادة (6) من قانون تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى العراقي رقم 157 لسنة 1973 على جملة من الإمتيازات للمشروع الذي يصدر قرار من الجهة المختصة بإعتباره مشمول هذا القانون منها الإعفاء من ضريبة الدخل ورسم الوارد الجمركي ورسم الطابع ورسم صندوق دعم التصدير وأي ضرائب ورسوم أخرى، كما تتضمن الإعفاء من القيود المفروضة على الإستيراد وغيرها من الإمتيازات التي لا تحظى بها كافة العقود.

40- الفقرة (11)، (24) من عقد تشغيل محطة تعبئة وقود، و (2) و(15) و (21) و (22) وجدول الغرامات لمشيد ومستأجري محطات التعبئة، و(10) و (14) و (15) من جدول غرامات مشيدي ومستأجري ساحات النفط والغاز.

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

المصادر

أولاً: الكتب والمؤلفات

1. إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
2. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية، دار النهضة العربية، 1973.
3. ثروت بدوي، النظرية العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، 1976.
4. حسين عثمان، القانون الإداري، أعمال الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1990.
5. ذنون سليمان يونس العبادي، مظاهر السلطة العامة في إنهاء العقد الإداري، دار الكتب القانوني، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الإمارات، 2015.
6. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الثانية، 1998.
7. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، الطبعة الخامسة، 1991.
8. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
9. سمير فائق، القياس السريع للتقدم المرحلي باستخدام تقنية المنحني، ندوة إدارة المشاريع، إتحاد المقاولين العرب.
10. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، القاهرة، مطابع الولاء الحديث، 2005.
11. عبد العزيز منعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الكتب القانونية، المجلة الكبرى، 2005.
12. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف 1991.
13. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ط 3، دار الجامعة للمطبوعات والنشر، الإسكندرية، 2004.
14. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري والمبادئ العامة في المرافق العامة، من دون سنة طبع.
15. محمد فؤاد عبد الباسط، محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية – الكتاب الثاني - العقد الإداري، دار النهضة العربية، 2012.
16. محمد يعقوب السعيدي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، من دون ذكر دار وسنة النشر، بغداد.
17. مروة هيام، القانون الإداري الخاص المرافق العامة الكبرى وطرق إدارتها، الإستملاك، الأشغال العامة، التنظيم المدني، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2003.
18. نصري منصور نابلسي، العقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012.
19. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

Open Access
No. 33, December 2021, pp.20-40
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

ثانياً: الرسائل والاطاريح

1. أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الإمتياز الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون فرع قانون العقود، مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2013.

ثالثاً: المجلات العلمية والمواقع الالكترونية

1- رفح كريم رزوقي، وخضير عبد الحسين، المسؤولية التعاقدية للإدارة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السابعة 2015.شاكر اكباشي خلف، سلطة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها في تنفيذ مقاولة الأشغال، كلية الطب البيطري، جامعة بغداد، بحث متوفر على الموقع الإلكتروني www.nitropdf.com.حسين درويش عبد العال، النظرية العامة في العقود الادارية ، مكتبة الانجلو المصرية، 1958.

2- كاظم مطشر شبيب، الطبيعة القانونية لعقود تشييد وتشغيل محطات التعبئة وتوزيع المنتجات النفطية، مجلة البحوث النفطية، العدد 29 (12) 2000.

رابعاً: القوانين والقرارات الإدارية والعقود

1- القرار رقم (9391/م1/73 في 1973/11/14، مجموعة الأحكام القضائية لمحكمة التمييز العراقية، المجلد (4)، لسنة 1977.

2- قانون الاستثمار المعدني رقم (91) لسنة 1988.

3- قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل.

4- قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط رقم (64) لسنة 2007.

5- شروط عقد تشييد محطة تعبئة وقود أو ساحة غاز ونفط 2015.

6- جدول الغرامات لمستأجري ومشيدي محطات التعبئة، وجدول الغرامات لمشيدي ومستأجري ساحات النفط والغاز.

7- قانون تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى العراقي رقم 157 لسنة 1973.

خامساً: المصادر الأجنبية

1- Andre De Laubadere et autres، Manuel de droit admimnistratif، X.1، ed، (Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence Traite، 1982.

2-Andre De Laubadere، Traite elementaire de droit administrative، Revue internationale de droit compare، Volume 5، Numero 2، (1967).