Al-Kitab Journal for Human Sciences Vol.6, No.10-2023
http:// doi:www.doi.org/10.32441/kjhs,6.10.1

Al-Kitab Journal for Human Sciences (KJHS)
Scientific Biannual Refereed Journal
P-ISSN2617-460, E-ISSN (3005-8643)
https://isnra.net/index.php/KJHS/about/editorialTeam

The Administration's Authority to Impose Penalties on Its Parties Tracconting

Shemaa Hatem Rashid

Lecturer

College of Medicine, University of Mosul, Mosul – Iraq

ARTICLE INFORMATION

Received: 7 Mar., 2023

Accepted: 6 Jun., 2023

Available online: 31 Dec, 2023

PP: 5 - 25

© THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE UNDER THE CC BY LICENSE

https://creativecommons.org/license/by/4.0

Corresponding author :
Lecturer: Shemaa Hatem Rashid

College of Medicine - University of Mosul – Mosul – Iraq

Email:
shemaa.rashid77@gmail.com

Abstract

Administration uses several tools to initiate its activities in the area of administrative contracts that are not subject to a single legal regime. There are some contracts which are governed by public law and others governed by private law. It is well -known that the administrative contract in the domain of the public law includes exceptional conditions that are uncommon in the private law. These conditions include the management's authority to supervise and audit the execution and amendment of the administrative contract as well as the authority to impose penalties on the contractor in the case of breaching the contract to force him to perform the work in accordance with the terms of the agreed contract without resorting to the judicial authorities due to its relation to the public order and interest, which is the regular and steady functioning.

Keywords:Administration–Penalties- Administrative contract

سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقدين

شيماء حاتم رشيد

مدرس

كلية الطب- جامعة الموصل- الموصل - العراق

المستخلص

تستخدم الإدارة عدة أدوات في سبيل مباشرة نشاطها في مجال العقود الإدارية والتي لا تخضع لنظام قانوني واحد، فهناك عقود يخضع نظامها للقانون العام، وأخرئ يخضع نظامها للقانون الخاص، والمعلوم أن العقد الإداري في مجال القانون العام يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، ومن هذه الشروط سلطة الإدارة في الرقابة والإشراف في تنفيذ العقد الإداري وتعديله، وكذلك سلطة فرض الجزاءات على المتعاقد في حال أخل بالعقد المبرم بينه وبين الإدارة، لحمله على التنفيذ طبقاً لشروط العقد المتفق عليه, وذلك دون حاجة للجوء إلي القضاء لتعلق ذلك بالنظام العام والمصلحة والتي هي سير المرفق العام بانتظام وإفراد.

الكلمات المفتاحية :الإدارة–الجزاءات – العقد الإداري

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية
KJHS

مجلة علمية، نصف سنوية
مفتوحة الوصول، محكمة

تاريخ تسلم البحث: 2023/3/7
تاريخ قبول النشر : 2023/6/ 6
تاريخ النشر : 2023/12/31

المجلد :(6)
العدد: (10) لسنة 2023م
جامعة الكتاب – كركوك – العراق

تحتفظ (TANRA) بحقوق الطبع والنشر للمقالات المنشورة، والتي يتم إصدارها بموجب ترخيص (Creative Commons Attribution) (CC-BY-4.0) الذي يتيح الاستخدام، والتوزيع والاستنساخ غير المقيد وتوزيع للمقالة في أي وسيط نقل، بشرط اقتباس العمل الأصلي بشكل صحيح.

الاقتباس: المدرس شيماء حاتم رشيد (2023)

" سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقدين"
مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية

https://doi.org/
P-ISSN:1609-591X
E-ISSN: -X
kjhs@uoalkitab.edu.iq

المقدمة

أولاً: التعريف بالموضوع

تتمتع الإدارة بسلطة فرض الجزاءات على المتعاقد وذلك في حال أخل بالتزامه، سواء أكان هذا الاختلال تمثل في التأخير بالتنفيذ علي وجه يضر بالمرفق العام، أو امتنع عن تنفيذ ذلك الالتزام، أو قام بالتنفيذ ولكن بطريقة غير مرضية أو على وجه صحيح، ففي تلك الحالات تستطيع الإدارة أن تستعمل حق سلطة فرض الجزاءات علي المتعاقد.

فالمبدأ العام في تنفيذ العقود يحكمه مبدأ(حسن النية)، ومبدأ (حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد)، فالمقصد من استعمال الإدارة لفرض الجزاءات على المتعاقد ليس هو الردع وإنما هو فقط من أجل تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام.

فتلجأ الإدارة إلى ممارسة نشاطاتها الوظيفية بوسائل متعددة فمنها ما تكون أعمالا مادية لا تهدف من ورائها إلى إحداث آثار قانونية كالأعمال المتمثلة بتبليط الطرق العامة، كما تكون أعمالا قانونية، تهدف من ورائها إحداث آثار قانونية، وهي قد تصدر من جانب واحد كالقرارات الإدارية أو عن طريق العقود التي تبرمها مع الأفراد، وهذه العقود بدورها، إما تكون عقودا مدنيه لا تتمتع الإدارة بموجبها بأي امتياز في مواجهة المتعاقدين معها ومن ثم تخضع لأحكام القانون المدني أسوة بعلاقات الأفراد فيما بينهم والقائمة على مبدأ المساواة. وإما أن تكون عقوداً إدارياً ، حيث تتمتع الإدارة بسلطات واسعة في نطاق تعديل العقد، أو رقابة تنفيذه، أو إنهائه إلى جانب فرض الجزاءات، وهذه الامتيازات تهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد في سبيل إيصال الخدمات العامة للمواطنين على أفضل وجه.

ولعل سلطة فرض الجزاءات من قبل الإدارة على المتعاقد معها تعد من أهم هذه الامتيازات، تلجأ الإدارة إليها في حال تقصيره أو لدى تأخره عن التنفيذ، أو الامتناع عنه أو قيامه بالتنفيذ بخلاف ما هو مقرر في العقد.

وتتنوع هذه الجزاءات، فمنها ما هو ذو طبيعة مالية، وأخرى ذات طبيعة ضاغطة، وجزاءات فاسخة إلى جانب الجزاءات ذات الطبيعة الجزائية. إن التجاء الإدارة إلى فرض الجزاء يتم بصورة مباشرة، دون الرجوع إلى القضاء لمخاصمة المتعاقد معها والمخل بالتزاماته العقدية.

أهمية الموضوع

تظهر أهمية الموضوع في القيام برصد وتحليل الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد المخالف والمخل بالتزامات التعاقد معها، ومحاولة معرفة الأساس القانوني للإدارة والتي يُعطي للإدارة الحق في فرض تلك الجزاءات على المتعاقد، وكذلك التعرض لتلك الشروط والتي لابد من وجودها لكي يتم فرض تلك الجزاءات، وهذه الشروط ضماناً للطرفين حتي لا يكون هناك تعسف وإساءة من الإدارة في استخدام تلك السلطات، وذلك بهدف سير المرفق العام بانتظام وإفراد، وهو بذلك يقوم بتحقيق المصلحة العامة، فضمان استمرارية تلك المرافق تكمن في مدي تمتع الإدارة بامتيازات وحقوق في مواجهة المتعاقدين معها في إبرام العقود الإدارية.

أهداف الموضوع

يهدف الموضوع إلى إلقاء الضوء على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الضاغطة علي المتعاقدين معها وتناول تلك السلطة فيما إذا كانت مقيدة أم مطلقة، ومعالجة الفقه والقضاء المقارن لهذه السلطة ، وما موقف القانون العراقي من تلك الجزاءات.

إشكالية الموضوع

في ضوء ذلك الموضوع تتمثل الإشكالية في : ما الأساس القانوني الذي يبرر لسلطة الإدارة فرض الجزاءات الضاغطة علي المتعاقدين؟ وهل احترام شروط توقيع العقوبة من شأن تحقيق توازن في العقد الإداري؟ وهل هناك رقابة قضائية فعالية في الأنظمة تضمن عدم تعسف الإدارة لذلك الحق؟

منهجية الموضوع

نقوم بمحاولة الاعتماد المنهج التحليلي لهذه السلطة والمواد القانونية المتعلقة بالموضوع، وكذلك المنهج المقارن والذي يتضمن أحكاماً من القضاء المصري والفرنسي.

خطة الموضوع

تتثمل خطة الموضوع في:

المبحث الأول: **تنفيذ العقد الإداري**

المطلب الأول: **حق الإدارة في الرقابة والتوجيه أثناء تنفيذ العقد**

المطلب الثاني: **حق الإدارة في إدخال تعديلات في العقد**

المطلب الثالث: **حق الإدارة في توقيع جزاءات على المتعاقد معها**

المبحث الثاني: الجزاءات التي تفرضها الإدارة علي المتعاقد معها

المطلب الأول: تعريف الجزاءات الإدارية وأنواعها وتكييفها القانوني.

المطلب الثاني: شروط ممارسة الإدارة لفرض الجزاءات الإدارية.

المطلب الثالث: الأساس القانوني لسلطة الإدارة فى فرض الجزاءات على المتعاقدين معها.

المبحث الأول

تنفيذ العقد الإداري

عندما يدخل العقد الإداري حيز التنفيذ، يقع على عاتق الطرفين بعض الالتزامات، وهذه الأخيرة تمنح الإدارة سلطات خاصة، ويترتب على التنفيذ عدم انفراد المتعاقد بالالتزامات التعاقدية، فهناك آثار متبادلة بين الطرفين.

فالإدارة تتمتع بسلطات استثنائية خاصة لا نظير لها في القانون الخاص، وتتمثل تلك السلطات في:

المطلب الأول

حق الإدارة في الرقابة والتوجيه أثناء تنفيذ العقد

عندما تقوم الإدارة بالتعاقد يكون نصب عينها المصلحة العامة، فتقوم بالتأكد من تنفيذ ذلك العقد بما يتفق مع تلك الغاية وهي المصلحة العامة، فتقوم بالمتابعة والإشراف المالي(في غير عقد المزايدات) حتى لا يحدث إهدار للمال العام، فتقوم بالرقابة وتتدخل في أوضاع تنفيذ العقد، والذي يهمنا هنا هو المعنى الضيق للرقابة وهو حق الإدارة للتدخل في أوضاع تنفيذ العقد[1]، وينبغي التنبه إلى أن هذا الحق للإدارة لا يعني أن تحل محل المتعاقد معها في اختيار وسائل تنفيذ التزاماته، فهذا حق حصري له إلا إذا نص العقد على حق الإدارة في ذلك، مع الوضع في الاعتبار أنه وإن كان لها الحق في التدخل إلا أن هذا يعني أن تقوم محل المتعاقد الآخر في اختيار وسائل تنفيذ العقد، إلا أن ينص العقد على ذلك، فحق الإدارة يختلف من عقد إلى آخر فعقد الأشغال العامة والمقاولات يكون هناك شدة فتتوسع في فرضها، وتقوم بتعيين موظفين لديها لمتابعة التنفيذ، كما في التشريع العراقي حيث يطلق عليه المهندس المقيم، أو دائرة المهندس المقيم، فهو يقوم مقام الإدارة في التوجيه والإشراف والتوجيه للمتعاقد، وفى عقود أخرى كما في عقود التوريد يكون هذا الحق أخف وطأة فلا داعى في هذا العقد من وضع موظفين بل يكفي تعيين وفحص المواد المستخدمة في العقد ومطابقتها لما هو مشترط في العقد[2].

وحق الإدارة في الرقابة ليس مطلقاً، ولكن ينبغي أن يكون لتلك الرقابة حدود، وغالبا ما يتم النص على ذلك في متن العقد، إلا أن عدم النص عليها لا يعني إغفالها لأنها تتعلق بالنظام العام، فلا تحتاج في ثبوته إلى النص عليه في العقد، ولا يجوز التنازل عن هذا الحق .

وينبغي ألا يسمح للإدارة بالتمتع بسلطات رقابية مطلقة ليس لها حدود، فيجب وضع حد لها، وحدها في ذلك المبالغة، فعليها عدم المبالغة في ذلك وتستخدم حقها هذا في إضفاء ما يقود إلى تغيير موضوع العقد ذاته، أو يؤدي إلى اعتداء الإدارة على حقوق المتعاقد معها.

وغالبا ما يتم النص على حق الإدارة في المراقبة والتوجيه في متن العقد، ولكن هذا لا يعني حقها هذا يرتفع عند عدم النص عليه، لأنه مقرر لها وتمارسه في مختلف العقود الإدارية سواء نص عليه العقد أم لم يفعل [3]، ولذا ذهب الفقه إلى أن حق الإدارة هذا من النظام العام فلا تحتاج في ثبوته إلى النص عليه في العقد، كما لا يجوز لها التنازل عنه، وكونه كذلك لتعلقه بالمصلحة العامة [4] ومن هنا تبرز جملة من المبادئ يمكن إجمالها بما يأتي :

-تتمتع الإدارة بهذه السلطات الاستثنائية وغير المألوفة في القانون الخاص حتى مع فقدان النص على ذلك.

([1]) فاروق أحمد خماس، ومحمد عبد الدليمي، الوجيز في العقود الإدارية، 1992م، ص113.

([2]) المصدر السابق.

([3]) زكريا المصري، العقود الإدارية ما بين الإلزام القانوني والواقع العملي، ط1، دار الفكر القانوني للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014، ص53.

([4]) محمد الشافعي أبو رأس، العقود الإدارية، بدون دار نشر، بنها–مصر، دون سنة نشر، ص89.

-للإدارة فرض رقابتها على سير العمل بالطريقة التي تراها مناسبة ومحققة للغرض منها، وتنظمها بنفسها عند عدم قيام المشرع بذلك.

-تعد شروط الرقابة على المتعاقد أثناء تنفيذ العقد شروطا تنظيمية وليست شروطا تعاقدية.

للإدارة إجراء أي تعديل أو استبدال تراه مناسبا وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة على الهيئات الرقابية وفي الوقت الذي تحدده.

في مقابل تلك الإمتيازات الرقابية التي تتمتع بها الإدارة يمنح المتعاقد معها الحق في طلب التعويض عما تكبده من خسائر مادية نتيجة لها.

كما ويحق للمتعاقد مع الإدارة طلب فسخ العقد معها عندما يجد أن باستخدامها لسلطاتها الرقابية قد تجاوزت الوضع الطبيعي لها[5].

يمكن عند تمتع الإدارة بهذه السلطة على المتعاقد أثناء تنفيذه العقد أحد عوامل اختلال المساواة بينهما لصالح الإدارة، وقد اتفق الفقه على أن حقها هذا من النظام العام، ولكن ما هو الأساس القانوني له من البديهي القول العقد ذاته يمثل سنده أو أساسه القانوني عند نصه عليه، أما عند عدم نصه فإن الأساس إما أن يكون هو القانون المنظم للعقود الإدارية، وإلا فإنه يعود إلى المعيار الذي بين أساس القانون الإداري ويحدد اختصاص القضاء الإداري، ويأتي فيه الخلاف السابق وإن بنحو أضيق إذ يمكن الاقتصار فيه على معيارين فقط، الأول معيار السلطة العامة، وهذا ما ذهب إليه بعض الفقه، فهذه السلطة تمنح الإدارة الأساس في فرض رقابتها على تنفيذ العقد الإداري، ولكن يمكن النقاش فيه بأن تمتع الإدارة بالسلطة العامة، وبعبارة أدق تمتعها بامتيازات السلطة العامة يمكن أن يكون متفرعا على مهمتها في حفظ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهذا هو الأساس الذي اعتمدته جمهرة الفقه، ولا يبعد أن يكون هذا الأساس هو المرجح، فهو مقتضى خصائص العقد الإداري كتضمنه الشروط غير مألوفة في العقد المدني[6].

([5]) علي عبد العزيز الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص229.

([6]) محمد فؤاد عبد الباسط، العقد الإداري (المقومات والإجراءات والآثار) ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص252.

المطلب الثاني

حق الإدارة في إدخال تعديلات في العقد

يختلف العقد الإداري في مجال القانون العام عن العقد في القانون الخاص والذي يحكمه مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، على العكس القانون العام والذي لا يتصور إعمال هذا المبدأ، حيث تكون الكفة راجحة في جانب الإدارة، وبالتالي هي وحدها التي تقرر التعديلات المناسبة على العقد دون رضا المتعاقد الآخر، وهذا يعد من النظام العام، فلا يفرق الأمر حال كونه منصوصاً عليه في أم لا [7]، وأقصى ما يكون في هذا التعديل هو نطاق العقد، حيث يختلف من عقد لآخر، فليست كل العقود الإدارية متساوية، بل تتفاوت من حيث مدة العقد وطبيعته، فعقد الأشغال العامة مختلف بطبيعته عن عقد التوريد، فالمهم هو أصل سلطة الإدارة في إجراء التعديل على العقد الإداري بإرادتها المنفردة مع قطع النظر عن اختلافها من عقد لآخر[8].

وعلي الإدارة في هذا الصدد أن يقتصر تعديلها للعقد على تلك الشروط التي تتصل بالمرفق العام، فلها أن تعدل مثلا زيادة حجم الأشغال المتفق عليها مع المتعاقد أو انقاصها، أو زيادة توريدات أو إنقاصها وهكذا، كل هذا في فلك المصلحة العامة لا غير، ومن جهة أخرى فقاعدة التنفيذ تقتضي أن يكون المنفذ باختيار الوسائل المناسبة للتنفيذ، ففي هذه الحال يكون تدخل الإدارة لتعديل شروط العقدضرورياً[9].

يستخلص مما تقدم على الإدارة التزام في إجراء التعديل باستهداف المصلحة العامة وما يحققها، من خلال تعديل الشروط بالإضافة أو الحذف أو التغيير وبما يتلاءم مع التزامات المتعاقد، ولهذا القيد مقتضيات عدة منها وجوب كون دافع الإدارة للتعديل هو معالجة أسباب موضوعية لا يمكن معالجتها إلا بإجراء التعديل كمقتضيات سير المرفق العام بانتظام واطراد أو إشباع حاجة مستحدثة للجمهور يمكن أن تلبى من خلال موضوع العقد عند إجراء تعديلات عليه، ومنها وجوب محافظة الإدارة على موضوع العقد وعدم المساس به في تعديلاتها، فلو قامت بتعديلاتها لكان موضوع العقد الذي أبرمته مع المتعاقد غير موضوعة بعد التعديل,

اي تكون قد أخرجت العقد إلى أطار جديد لا يشمله الاطار الأصلي للعقد، فيكون ما وافق عليه المتعاقد عند إبرام العقد غير ما أوجدته الإدارة لاحقا وهذا يخالف أصل فكرة التعاقد، مضافاً إلى أنه قد يؤدي إلى إرهاق كاهله ويضر بمصالحه المشروعة، بل يجعله أمام عقد جديد لا صلة له بالعقد الذي أبرمه معها، وقد لا يقبل به فيما لو غرض عليه لأول مرة (٢) ، كما أنه من المؤكد أن هذا التغيير الجوهري للعقد سينعكس سلبا على الشروط المالية المقررة لصالح المتعاقد مع الإدارة، وهذا يخالف قاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المالية للمتعاقد، وتجاوز التعديل بتلك الشروط التي لها علاقة بالمرفق العام مباشرة والتي تحافظ على سيره بانتظام واطراد، بمعنى أن التعديلات التي من حق الإدارة إجراؤها يجب أن تقتصر على شروط العقد المتصلة بالمرفق العام والذي هو السبب في منح الإدارة هذا الحق، ولا تتجاوزه إلى الحقوق المقررة

([7]) مفتح خليفة عبد الحميد، حمد محمد الشلماني، العقود الإدارية وأحكام إبرامها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص146.

([8]) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص594.

([9]) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012، ص390.

للمتعاقد معها [10]، بل أي مساس بهذا الحقوق يستدعي قيام الإدارة بتعويضه وتتحمل إعادة التوازن المالي إلى العقد عند إخلالها به.

ومنها احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، فتعديل العقد بإرادة الإدارة المنفردة يتم عن طريق إصدارها التعديل بقرار إداري، ومن الأسس فيه أن يصدر موافقاً لمبدأ المشروعية، فإذا صدر التعديل بقرار مخالف لهذا المبدأ تكون الإدارة قد ارتكبت خطأ يجعل قرارها باطلاً ويعرضه للإلغاء ، ولتفادي تجاوز مبدأ عدم المشروعية يجب أن يصدر قرار التعديل مستوفيا لعناصره ولشروط صحته كافة، بل يجب توافر القيود التي تفرض على الإدارة قبل التعاقد كتوافر الاعتماد المالي الذي يكفي لتغطية النفقات الجديدة التي قد يفرضها التعديل، والخلاصة يجب أن يكون قرار التعديل موافقا للقوانين واللوائح النافذة [11].

وقد يحدث أن تجري الإدارة تعديلا على العقد إلا أنه قد يجعل من التزامات العقد تفوق القدرة المالية للمتعاقد معها، أو قد يكون التعديل أكبر من أن يجبره ما تقدمه الإدارة له، وفي هذه الحالة يكون المتعاقد أمام خيارين، الأول اللجوء إلى القضاء الإداري ورفع دعوى إلغاء أمامه يطالب فيها بإلغاء قرار الإدارة بالتعديل، فإذا وجد القضاء أن قرار التعديل مشوب بعيب من عيوب القرار الإداري يقوم بإلغائه ويعود العقد إلى ما كان عليه قبل التعديل، والثاني أن يقوم برفع دعوى فسخ العقد، فيطلب من القضاء الحكم بفسخه، فإذا حكم القضاء بذلك ينتهي التعاقد بينه وبين الإدارة ويعتبر العقد كأنه لم يكن، أما إذا كان التعديل قد أحدث خسارة مادية لحقت بالمتعاقد معها، فله المطالبة بالتعويض حتي وإن سلك أحد الطريقين الآنفين من دعوي الإلغاء أو الفسخ[12].

المطلب الثالث

حق الإدارة في توقيع جزاءات على المتعاقد معها

من الطبيعي أن يكون هناك جزاء يوقع على المخالف لالتزاماته، فالإدارة حق توقيعها على المتعاقد معها، من دون الحاجة إلى الالتجاء إلى القضاء، فالجزاء الإداري هو عبارة عن تعويض جزائي للإدارة نتيجة للأضرار التي تحملتها جراء إخلال المتعاقد بالتزاماته [13].

وتتنوع الجزاءات على المخالف لالتزاماته في تعاقده، فقد تكون جزاءات مالية أو جنائية، وقد يكون هناك وسائل ضغط وإكراه لكي تجبر المتعاقد لأداء التزامه، وهنا يختلف الجزاء الذي تفرضه الإدارة عن الجزاء الجنائي والمدني ففي الحالة الأخيرة يكون الجزاء عن طريق القضاء، بخلاف الحالة الأولى والتي تكون الإدارة هي التي تفرض بنفسها الجزاء دون الحاجة للجوء إلى القضاء.

([10]) محمد الشافعي أبو رأس، العقود الإدارية، مصدر سابق، ص102.

([11]) عبد الحميد الشواربي، العقود الإدارية في ضوء الفقه والقضاء والتشريع، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص47.

([12]) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ط2، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2013، ص442.

([13]) د. محمد الشافعي أبو رأس، العقود الإدارية، مصدر سابق، ص93.

وفرض الإدارة للعقوبة بشكل مباشر لا يعني أن خيار مجازاة المتعاقد المخالف عن أداء التزاماته منحصر بهذا الطريق، بل للإدارة اختيار فرض العقوبة عن طريق القضاء أيضاً، فلها اللجوء إلى القضاء وطلب تقرير عقوبته على المتعاقد معها، وقد يكون هذا هو الطريق الأسلم لها وللمتعاقد، أما لها فلعدم تعريض قراراتها للإلغاء، أمن نفسها عن المسؤولية عند فرضها لها، وتحميل القضاء مسؤولية مجازاة ،المخالف، كما وأنه طريق يمنح المتعاقد شعورا بعدم المظلومية لأن الجهة التي فرضت العقوبة هي جهة محايدة قامت بالاستماع إلى كل طرف ومنحته الحق في أن يقدم ما يثبت ادعاءه واعطته الفرصة ليستوفي كل أدلته وإثباتاته، فضلا عن أنها ليست الإدارة، أي أن الجهة التي فرضت العقوبة ليست هي الخصم للمتعاقد[14]

وعلى كل حال للإدارة الحق في فرض الجزاءات على المتعاقد بنفسها، ولا يخرج هذا الحق بأي شكل من الأشكال عن ولاية القضاء وفرض رقابته عليه، وهذه الرقابة في غاية الأهمية لأنها تحدث نوعا من التوازن بين ما تمتلكه الإدارة من سلطات واسعة هنا، وما يفترض أن يتمتع به المتعاقد معها من ضمانات فعالة لها القدرة على الحد من تعسف الإدارة في استعمال حقها ذاك أو إساءة استعمال سلطتها الجزائية، هذا مع قطع النظر عن أهمية سلطات القضاء الرقابية، فقد لا تكون واحدة بالنسبة إلى الجزاءات غير المشروعة أو القاسية التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها [15].

المبحث الثاني

الجزاءات التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها

تقوم الإدارة بإبرام العقود الإدارية حتى تتمكن المرافق العامة السير بانتظام وإفراد، وتحقيق المصلحة العامة بذلك ، فكان لها أن توجه المتعاقد وتراقب ذلك التنفيذ، وفى حدود معينة تقوم بالتدخل بالرقابة والتوجيه، فأصبحت طبيعة تلك الجزاءات تختلف من عقد لآخر، وهو ما سنقوم بتوضيحه في هذا المبحث.

المطلب الأول

تعريف الجزاءات الإدارية وأنواعها وتكييفها القانوني

أولاً: تعريف الجزاءات الإدارية

الجزاءات الإدارية في مجال تطبيقها من قبل الإدارة تختلف عن الجزاءات في نطاق العقود المدنية، وذلك لاتصال الأولي بالمرفق العام والذي يُوجب أن تكون تلك الجزاءات شديدة [16].

([14]) د. رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية علي سلطة الإدارة في فرض الجزاءات علي المتعاقد معها" دراسة مقارنة"، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، 2010، ص39.

([15]) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص418.

([16]) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، 2003، ص359.

فقد خلت التشريعات من وضع تعريفات لها، وترك التشريع بذلك للفقه مهمة التعريف، فعرفها البعض بأنها: "عقاب يعهد المشرع بسلطة بتوقعيه إلي جهة إدارية على كل من يخالف التزاماً قانونياً، أو لا يمتثل لأحد قرارات الإدارة"[17].

وعرفها آخرون بأنها:" قرارات إدارية فردية ذات طبيعية عقابية، جراء مخالفة التزامات قانونية، أو قرارات فردية توقعها الإدارة كسلطة عامة، بمناسبة مباشرتها لنشاطها في شكل الإجراءات المقررة قانوناً"[18].

وعرفها آخرون بأنها:" الجزاءات التي يكون للإدارة حق توقيعها على المتعاقد دون الحاجة إلي اللجوء للقضاء، وهى غير جنائية "[19].

ويوجد تعريف آخر لها بأنه:" الجزاءات التي تفرضها جهة الإدارة مخولة بموجب القانون علي المتعاقد معها في حال إخلاله بتنفيذ شروط العقد الإداري"[20].

ويمكن أن نقوم بتعريف الجزاءات الإدارية بأنها:" الجزاء الذي تقوم الإدارة بفرضه على المتعاقد معها في حالة مخالفته لشروط العقد والتشريعات المخولة بها بموجب القانون".

ثانياً: أنواع الجزاءات الإدارية:

تقوم الإدارة بفرض أنواع متعددة من الجزاءات، فقد تكون مالية، وقد تكون ضاغطة:

النوع الأول: الجزاءات المالية:

فالمقصود بالجزاءات المالية هي: وهي المبالغ النقدية والتي يحق للإدارة أن تتحصل عليها من المتعاقد نتيجة للإخلال بالتزاماته التعاقدية[21].

والجزاءات المالية لا تقتصر فحسب على تعويض الضرر بالنقد، فقد تكون نوعاً من العقاب للمتعاقد بغض النظر عمن صدر من الخطأ، أو قد تكون ضمانا لكي ينجز المتعاقد التزاماته مع الإدارة علي أكمل وجه دون تقصير [22].

([17]) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية علي شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص13.

([18]) ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، بلا طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص31.

([19]) د. محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، مصدر سابق، 93.

([20]) د. محمد حسن الجبوري، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص43.

([21]) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، ص461.

([22]) د. حسين درويش، النظرية العامة للعقود الإدارية، ج2، القاهرة، 1958، ص30.

وهذا النوع يشتمل على أنواع عديدة، منها: الغرامات التأخيرية ،والتعويض عن الأضرار، ومصادرة التأمينات، إلا أن التعويض عن الأضرار ذهب البعض إلا أنه لا يدخل تحت الجزاء الإداري ويدخل في القواعد العامة في القانون المدني (القانون الخاص) [23].

النوع الثاني: الجزاءات الضاغطة:

والجزاءات الضاغطة هي:(مجموع الجزاءات التي تطفل تنفيذ العقد، من خلال مجموعة تدابير بغية التغلب علي قصور المتعاقد مع الإدارة، حيث تبادر الأخيرة بإحلال الغير محل المتعاقد معها وقد تبادر هي بالحلول محل المتعاقد المقصر [24].

وتعدُ الجزاءات الضاغطة من الجزاءات المؤقتة التي لا تنهي العقد وانما توكل تنفيذه إلى غير المتعاقد الأصلي ولكن على مسؤولية هذا الأخير لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتمثل الغاية الجوهرية منها الحصول على الوفاء بموضوع العقد على الرغم من قصور المتعاقد وهي تشكل في الغالب خطوة مسبقة علي الفسخ النهائي للعقد خاصة متى حصل عجز مع الإدارة مؤقت، وتملك الإدارة توقعيه دون اللجوء للحكم القضائي [25].

ومن أهم مظاهرها سحب العمل في عقد المقاولات أو الأشغال العامة، وحلول الإدارة محل المتعاقد، ووضع المشرع تحت الحراسة في عقد التزام المرفق العام والشراء على حساب المتعاقد في عقود التوريد [26].

ثالثاً: التكييف القانوني للجزاءات الإدارية [27]:

لم يتفق الفقهاء على تحديد تكييف معين للجزاءات الإدارية، واختلفوا على ثلاثة آراء:

الرأي الأول: يري أنها عقوبة

فقد اتجه هذا الرأي إلي أن إخلال المتعاقد في تنفيذ التزاماته يوجب توقيع عقوبة عليه من قبل الإدارة وذلك لردعه وحمله على تنفيذ التزاماته التعاقدية [28].

([23]) د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري–الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص262.

([24]) د. ضرار القزاز، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات المالية والضاغطة في العقود الإدارية، مجلة جامعة البعث، المجلد 39، العدد 51، 2017،ص168.

([25]) بلاوي ياسين بلاوي، الجزاءات الضاغطة في العقد الإداري،ط1، دار الكتب القانونية، مصر، 2011م، ص85.

([26]) انظر د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1975،ص813 حيث يذهب (بان من جملة الجزاءات التي توقعها الإدارة هو قيام الإدارة بنفسها مقام المتعاقد في تنفيذ العقد مؤقتاً مع بقاء العقد قائماً يشمل ذلك وضع المشرع تحت الحراسة **(Misesousspuestret)** لعقد امتياز المرافق العامة والاستيلاء على المشروع وتنفيذه بالطريق المباشر **(Misenregie)** بالنسبة لعقد الأشغال العامة وتنفيذ العقد على مسؤولية المتعاقد **(Execution par Detaut** بالنسبة لعقد التوريد).

([27]) يقصد هنا بالتكييف القانون للجزاءات هو تحديد ماهية الجزاءات وما هي الصفة التي تتخذها أو الوصف الذي تتسم به، حيث يتم فرضها علي المتعاقد حال إخلاله بتنفيذ التزاماته التعاقدية. (كلام الباحث نفسه)

ويشترك الجزاء الإداري مع الجزاء الجنائي في أن كليهما لهما ميزة الردع للمخطئ، فالجزاءان يحميان مصلحة، إلا ذلك لا يستوجب بالضرورة أن يكون مصلحة يحميها فقد لا يستلزم ذلك، ففي الجزاء الإداري مثلاً: يكون سحب الرخصة بسبب السكر، فيكون الجزاء على فعل آثم هدد مرتكبه، فالمصلحة هنا ليست الأساس بالحماية، وكذلك في الجزاء الجنائي لابد من توافر الركن المادي والمعنوي، وإن كان البعض اكتفى بتوافر الركن المادي نظراً لطبيعة الردع في الجزاء الإداري والذي تكتفي بالركن المادي دون المعنوي [29].

والجزاء الإداري يمكن توقعيه بقرار إداري فردي دون الحاجة إلى القضاء كما في الجزاء الجنائي والمدني والذي يتطلب صدور حكم قضائي به، فالقول بأن الجزاء الإداري عقوبة يستلزم خضوعه للمبادي ذاتها والتي تخضع لها الجزاءات الردعية، سواء ما لزم منها لضمان شرعيتها الموضوعية أو الإجرائية مثل: مبدأ المشروعية، أو مبدأ شخصية العقوبة، والتناسب بين الجرم والجزاء، وهو ما لم يحدث هنا في الجزاء الإداري، فالإدارة تتمتع بخاصية وسلطات لا يتمتع بها المتعاقد الآخر، مما يهدم مبدأ التناسب كما في العقوبات الأخرى [30].

الرأي الثاني: يري أنها تعويض

يذهب هذا الرأي إلى أن الجزاءات الإدارية هي عبارة عن تعويض، وذلك نتيجة التي يتحملها المتعاقد جزاء إخلاله بالتزاماته، وقد أيد هذا الرأي بحكم محكمة التمييز العراقية في قراراها رقم 710/حقوقية/1959، في 1959/4/13، حيث جاء فيه:" كل مشروع عام إذا لم ينجز خلال المدة المتفق عليها فإن الخزينة يلحقها ضرر وهو حرمان المواطنين من الفوائد المتوخاة من هذا المشروع"، وكذلك فتوى مجلس الدولة المصري رقم 323 في 1959/5/10، والذي ذهب إلى أن:" غرامة التأخير التي تتضمنها العقود الإدارية هي وفقا للتكييف القانوني الصحيح، صورة من صور التعويض الاتفاقي في مجالات القانون الخاص بأحكام خاصة أهمها أن أحد أركانه وهو الضرر الذي يفترض وقوعه بمجرد إخلاله بالنظام والترتيبات التي تضعها الإدارة وتحرص على التزامها"[31].

([28]) وهو ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 1962/12/29، فنصت علي:" لئن كان التنفيذ عينية في المعاملات المدنية لا يتم إلا عن طريق القضاء فإنه في العقود الإدارية يكون تنفيذ الالتزام عينية بواسطة الإدارة تقوم به بنفسها وعلى حساب المتعاقد معها وتحت مسؤوليته. فالشراء على حساب المتعهد المقصر في تنفيذ تعهده وإلزامه بفرق السعر ليس عقوبة توقع على المتعهد، وإنما هو تطبيق القاعدة الالتزام عينية تقوم به الإدارة بنفسها عند إخلال المتعاقد معها بتعهده ضمانة الحسن سير المرافق العامة واطراد سيرها ومنعها من تعطلها لما قد يعرض المصلحة للضرر إذا توقفت هذه المرافق " مشار إليه عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص ١٥٢.

([29]) أمين مصطفي، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص229.

([30]) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص451.

([31]) مجدي محمود محب حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عاماً، ج4، دار محمود للنشر والتوزيع، 2007-2008، ص2306.

ولكن القول بذلك يقودنا لمسألة إن الجزاءات المفروضة من قبل الإدارة لا تعد في تلك الحالة تعويضاً ذا طابع مالي، وإنما قد يتخذ صوراً متعددة والتي قد تكون مالية مثل: الغرامة التأخيرية، والتعويض، وقد تكون ضاغطة مثل: سحب العمل، أو فاسخة تؤدي لنهاية العقد.

وبهذا يمكننا القول بأن هذا الرأي يأتي في المرتبة الثانية، إذ الأصل أن الجزاء الإداري هو إجبار وحمل المتعاقد لكي يقوم بالتنفيذ، ضمانا لسير المرفق العام وهو أهم من التعويض [32].

الرأي الثالث: يري أن الجزاءات الإدارية هي لجبر المتعاقد وحمله على تنفيذ التزاماته:

يذهب هذا الرأي إلى أن الجزاءات الإدارية لجبر وحمل المتعاقد على القيام بالتزاماته تجاه الإدارة وفقاً لما هو منصوص عليه في العقد، وهذا يرجع إلى ضرورات ضمان سير المرافق العام بانتظام وإفراد.

ويترتب على ذلك أن للإدارة صلاحيات فرض الجزاءات على المتعاقد بما يتلاءم مع ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإفراد، مما يحمل المتعقد على تنفيذ التزاماته التعاقدية على أتم وأكمل وجه [33].

ونرى أن هذا الرأي هو الراجح: لأن الجزاءات الإدارية وإن كانت عقوبة أو تعويض، إلا أن الغاية في نهاية الأمر لا يتعدى هذا الرأي وهو إجبار وحمل المتعاقد على تنفيذ التزاماته تجاه الإدارة وفقاً للعقد، فهو نتيجة للعقوبة والتعويض، يؤيد ذلك حكم محكمة التمييز العراقية رقم 455/ج/1968، بتاريخ 1968/11/10، والذي جاء فيه:" إن الغرامة التأخيرية هي جزاء قُصد به ضمان وفاء المتعاقد مع الإدارة بالتزامه في المدد المتفق عليها"، وفى حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية:" التأمين في حقيقته هو ضمان لتنفيذ العقد الإداري..... فلا يمكن تصور قيام هذا الضمان ما لم يكن للإدارة حق مصادرة التأمين..."[34].

المطلب الثاني

شروط ممارسة الإدارة لفرض الجزاءات الإدارية

أولاً: توافر ركن الاختصاص للإدارة

معلوم أنه في حال نية الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية على المتعاقد معها، تقوم بإصدار قرار إداري بذلك، ومعلوم أن القرار الإداري هو: " عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة إما في الحقوق أو الالتزامات"[35].

([32]) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، بدون تاريخ نشر، ص766.

([33]) عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص61.

([34]) أشار إليه: د. حسان عبد السميع هاشم، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص104.

([35]) د. مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص262.

ولكي يكون القرار الإداري صحيحاً ومنتجاً لآثاره القانونية لابد من وجود عناصر له وهي (السبب، المحل، والاختصاص، والشكل، والغاية)، والركن الأهم في موضوعنا هو توافر ركن الاختصاص[36]للإدارة في إصدار قرار الجزاء، فالاختصاص يأخذ دوراً مهماً في دائرة الجزاءات الإدارية، فبتوافره يظهر صفه الجزاء.

ولكي تكون قرارات الجزاءات الإدارية صحيحةً لا بد من توافر مايأتي:

اختصاص شخصي: ويكون بتحديد الأفراد الذي خول لهم القانون دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية، ومعرفة ما إذا كان هذه الجهة هي من أشخاص القانون العام أم لا.

وقد حسم هذا الأمر المشرع الدستوري الفرنسي وهو بصدد بحث دستورية الجزاءات الإدارية وأجاز للمشرع أن يخول أية جهة إدارية بسلطة الردع ما دام يدخل ذلك ضمن امتيازاتها العامة[37].

ونطاق موضوعي: فقد اختص المشرع وعين الأشخاص الذين لهم حق ممارسة اختصاصات إدارية معينة، وحدد لهم نطاقاً في حال تجاوزها وقاموا بإصدار قرار مخالف لهذا النطاق يصبح باطلاً، فنقوم بتحديد ما إذا كان هذا الجزاء يدخل في اختصاص الإدارة الموضوعي (الامتيازات العامة) أم لا[38].

- وتجدر الإشارة هنا الى أنه لا يجوز أن يُعمل في نطاق الجزاءات الإدارية بالتفويض إلا أن يكون هناك نص يجيز ذلك، ففي حال وجود نص قانوني قد عين جهة معينة لفرض الجزاءات ، فلا يجوز لغيرها أن تقوم بهذا الاختصاص، ولابد من الجهة ذاتها التي عينها القانون، وفى ذلك أكد مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 17 مارس 1972، بمناسبة قضية السيد(بيكارولي) حين قرر أنه تم إبرام عقد إداري محلى عام بموافقة سلطة الإشراف المنصوص عليها في القانون يمكن أن يفسخ دون تدخل هذه السلطة لأنه لا يوجد أي نص يجيز لها ممارسة هذا الاختصاص[39].

وبناء على ما سبق لابد من وجود شرط الاختصاص في الجهة التي تصدر تلك الجزاءات، على أنه في حال عدم توافر تلك الشرط يكون عملها معيبا ومشوبا بعدم الاختصاص مما يعرض للإلغاء عن طريق دعوى الإلغاء.

([36]) يُعرف الاختصاص بأنه:" " الصلاحية القانونية المخولة لموظف أو هيئة إدارية باتخاذ قرار ما في شأن معين، أيا كانت القاعدة القانونية التي يستمد منها هذا الاختصاص". خليفة سالم الجمهي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،2013م، ص343.

([37]) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية علي شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص14.

([38]) د. **عبد الغني بسيوني** عبد الله ، القضاء الإداري، ط3، شركة الجلال للطباعة– الإسكندرية– 2006، ص590.

([39]) محمد عبدالله الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية، مرجع سابق، ص71–72.

ثانياً: وقوع مخالفة من المتعاقد

من مقتضيات العقد الإداري في حال وقع من المتعاقد أي خطأ يخلُ بشروط والتزامات العقد المتفق عليهما مع الإدارة، فمن حق الأخيرة أن تقوم بفرض جزاءات عليه حتى يقوم بالتنفيذ علي النحو المتفق عليه في العقد، وفي حال عدم خطأ من جانب المتعاقد، لا تملك الإدارة في تلك الحالة فرض أي جزاء.

فالعقد الإداري يتميز عن العقد المدني، بذاتية تتمثل في انفراد الإدارة ببعض الالتزامات المرتبطة بطبيعته، كما في تعهد المتعاقد أن يقوم بتنفيذ العقد بشخصه، فالاعتبار الشخصي للمتعاقد في القانون الإداري هي مسألة مهمة وبالتالي لا يصح أي تنازل من جهة المتعاقد لآخر، أو كان هناك تعاقد من الباطن، ما لم يكن هناك موافقة وترخيص من جهة الإدارة [40].

وفي حال التنازل للغير أو التعاقد من الباطن دون موافقة مسبقة للإدارة، فإن المتعاقد يكون قد ارتكب خطأ يوجب ويعطي للإدارة حق الفسح وتوقيع الجزاء لمخالفته مبدأ الاعتبار الشخصي في العقد الإداري والذي هو من أهم مميزاته، وهو ما قضي به القضاء الفرنسي بأن تنازل الملتزم عن عقده للغير، أو تعاقده من الباطن مع الغير، من تصريح مسبق من السلطة مانحة الالتزام، يعد من الأخطاء الجسيمة التي تبرر جزاء الإسقاط. كما عد هذا المجلس التعاقد من الباطن ودون موافقة الإدارة المتعاقدة، من الأخطاء الجسيمة والكافية والمبررة لصدور جزاء فسخ عقد الأشغال العامة [41].

وهو ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا المصرية، فنصت على :(قضت بأن" :الإدارة تملك فسخ العقد الإداري إذا ثبت لديها تنازل المتعاقد معها عن العقد لغيره، إذ إنه لا يجوز للمتعاقد أن يحل غيره في تنفيذ التزاماته أو أن يتعاقد من الباطن)[42]، وقضت محكمة القضاء الإداري أيضا بأنه:(لا يجوز له أن يحل غيره فيها أو أن يتعاقد بشأنها من الباطن إلا بموافقة الإدارة، فإن التنازل يعد باطلا بطلاناً يتعلق بالنظام العام، ويكون خطأ من جانب المتعاقد يترتب عليه توقيع الجزاءات المنصوص عنها في العقد، وخصوصا فسخ العقد أو إلغاءه اعتبارا بأن الخطأ المذكور خطأ جسيم وكذلك الحال في شأن التعاقد من الباطن)"[43].

وقد حرص القضاء العراقي في هذا الصدد علي التزام المتعاقد بالتنفيذ الشخصي للعقد، ومن قرارات محكمة التمييز والتي ذهبت فيه:(إنه يتضح من أوراق الدعوى أن المدعي والمدعى عليهم هم مقاولون ثانويون وتعاقدوا مع المقاول الرئيسي (الشخص الثالث شركة "ر ("الذي تعاقد بدوره مع شركة توزيع المنتجات النفطية على تنفيذ المرحلة الثالثة من محطة الوقود في تيوان فيقتضي والحالة هذه أن يقوم الخبراء بالاطلاع على كافة المستندات والسجلات ومستندات الصرف خاصة أن رب العمل شركة توزيع المنتجات

([40]) د. عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، مرجع سابق، ص122.

وقد أشارت بذلك المادة (4) من الشروط العامة للمقاولات أعمال الهندسة المدنية لعام 1988 علي:" لا يحق للمقاول التعاقد من الباطن على الأعمال بأجمعها وفيما عدا الأحوال المنصوص عليها بخلافه في المقاولة، لا يحق للمقاول أن يتعاقد من الباطن على جزء من الأعمال بدون موافقة تحريرية مسبقة من المهندس.....".

([41]) د. حمدي ياسين عكاشة، ص361.

([42]) الدعوي رقم (41) في 25 نوفمبر، مجموعة المبادئ القانونية، الإدارية العليا، السنة 43، الجزء الأول، ص341.

([43]) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 27 يناير 1957، مجموعة المكتب الفني، السنة 11، رقم 116، ص174-175.

النفطية) هي دائرة حكومية وتقوم بالصرف بموجب مستندات رسمية، وإذا استوجب الأمر استدعاء أطراف الدعوى والاستماع إلى أقوالهم بغية معرفة المبالغ المدفوعة من قبل الشركة المذكورة إلى الشخص الثالث وما دفعه منها إلى المدعى عليهم....)[44].

ثالثاً: افتراض الضرر في حق الإدارة

حتى يمكن القول بأن هناك جزاء تفرضه الإدارة على المتعاقد معها في حال الإخلال بالتزاماته اتجاهها، لابد وأن يكون هناك ضرر قد وقع عليها جراء الإخلال من المتعاقد، فتقوم الإدارة بفرض الجزاءات وذلك لا يُطلب منها الخطأ وذلك على أساس أن الضرر مفترض بمجرد وقوعه، بخلاف التعويض حيث يدور مع جسامة الضرر وجوداً وعدماً.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الضرر قرينة مفترضة بمجرد وقوعها غير قابلة لإثبات العكس، فلا حاجة لإثبات وقوع الضرر، وذلك كما في نص المادة(1152من القانون المدني الفرنسي) وقد سار على ذلك القانون القضاء المصري، وذلك مخالفاً لما تقضي به المادة(216)، فقد حكم القضاء الإداري المصري في حكمها بتاريخ 1970/3/21، في هذا الصدد:" من المبادئ المسلمة في فقه القانون الإداري أن غرامات التأخير في العقود الإدارية مقررة ضماناً لتنفيذ هذه العقود في المواعيد المتفق عليها حرصاً علي حسن سير المرافق العامة بانتظام وإفراد، ولذا فإن الغرامات التي تنص عليها تلك العقود توقعها جهات الإدارة من تلقاء نفسها دون أن تلتزم حصول الضرر"[45].

وبالنسبة للقضاء العراقي فقد حاول في أحكامه مسايرة اتجاه القضاء في فرنسا ومصر، وقرر أن الضرر مفترض غير قابل لإثبات العكس، إلا أنه استثناء من ذلك يجوز إثبات عكس ذلك متى كان الضرر ناتجاً عن قوة قهرية لا يد للمتعاقد فيه، فحينئذ يُقبل منه إثبات عكس اتجاه الإدارة[46]، ومن أحكامه في هذا الصدد:(يحق للإدارة أن توقع الغرامة المنصوص عليها في تلك العقود من تلقاء نفسها دون الحاجة لصدور حكم بها وذلك بمجرد وقوع المخالفة التي تقررت الغرامة جزاء لها، كما لها أن تستنزل قيمة هذه الغرامة من المبالغ التي تكون مستحقة في ذمتها للمتعاقد المتخلف، فلا يتوقف الأمر في القضاء بها على ثبوت وقوع الضرر للإدارة من جراء إخلال المقاول بالتزاماته وليس للمقاول أن ينازع في استحقاق الإدارة للغرامة كلها أو بعضها بحجة انتفاء الضرر أو المبالغة في التقدير لدرجة لا تتناسب مع قيمة الضرر الحقيقي ولكن هذا لا

([44]) قرار محكمة التمييز العراقية، رقم (767) والصادر في 2004/1/7، غير منشور.

([45]) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص452، وقد نصت المادة (93) من قانون المناقصات والمزايدات علي:" أن الإدارة تستحق الغرامة بمجرد حصول التأخير ولو لم يترتب عليه أي ضرر".

([46]) د. محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية " دراسة تحليلية مقارنة" ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة،2018،ص223.

ينفي رقابة القضاء على ما يثيره المتعاقد مع الإدارة حول التأخير أو قيام أسباب خارجية لا يد لهذا المتعاقد فيها مما ترتب عليه التراخي في تنفيذ الالتزام أم صيرورته مرهقا.....)[47].

وبناء على ما سبق فالضرر هنا مفترض بمجرد وقوعه ولا حاجة لإثباته، فتقوم المسؤولية تجاه المتعاقد بمجرد وقوعه إلا ما كان استثناء على الأصل وهو وجود قوة قاهرة لا دخل ليد المتعاقد فيها.

المطلب الثالث

الأساس القانوني لسلطة الإدارة فى فرض الجزاءات على المتعاقدين معها

تتمتع الإدارة العامة بظاهرة السلطة الآمرة ومسؤوليتها عن حسن سير المرافق العامة وهي بذلك تتمتع بامتيازات لا تتمتع بها في مجال القانون الخاص، فهذه السلطة والامتيازات لا يُشترط النص عليها في صلب العقد، فهي تتعلق بالنظام العام، وقد اختلف الفقهاء في الأساس القانوني فمنها من قال بأنها سلطة عامة ، ومنها من قال المرفق العام، وحتي تقوم الإدارة باستعمال تلك السلطة هناك شروط تضمن فعالية فرض الجزاءات في حالة الاخلال بالتعاقد ومنها كون الإدارة مختصة بفرض تلك الجزاءات ووجود ضرر وتقصير من المتعاقد، وسنقوم بتناول ذلك فى مطلبين:

أولاً: الأساس القانوني لسلطة الإدارة فى فرض الجزاءات على المتعاقدين معها:

بحكم أن الإدارة هي وحدها تملك السلطة الآمرة بما تتمتع به من امتيازات ورخص قانونية، فلها فرض جزاءات في سبيل حسن سير المرفق العام بانتظام وإفراد، ولذلك اتجه أغلب الفقه إلي حق الإدارة في فرض تلك الجزاءات رغم اختلافهم في الأساس القانوني لذلك، والذي يتثمل في:

أ- فكرة السلطة العامة كأساس لسلطة الإدارة في فرض الجزاءات:

فالسلطة العامة هي:" مجموعة من الامتيازات والسلطات والاختصاصات، ومجموعة من الأساليب الفنية، ومجموعة من القيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة، فالإدارة لا تتساوى مع مراكز الأفراد وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية وغير المألوفة في قواعد القوانين الأخرى، فكل تصرف يتضمن مظهراً من نظام السلطة العامة يعد عملاً إدارياً يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري " [48].

فهذه الفكرة تقوم بتغليب المصلحة العامة على الخاصة في مجال العقود في القانون العام، ولذلك فهي تقوم بهدم مبدأ المساواة والتوازن بيت المتعاقدين، والتي تعتبر من أهم وأول القواعد الأساسية التي يقوم عليها نظام العقود في القانون الخاص [49]، وقد أكد ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها:(.... وقد

([47]) حكم محكمة التمييز، رقم 42/حقوقية/965 في 1965/7/25، قد أشار إليه الدكتور/ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص237-238.

([48]) د. سيف سعد مهيد الدليمي، مظاهر السلطة العامة في تنفيذ العقد الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017، ص146.

([49]) د. طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات علي المتعاقد معها في العقود الإدارية وضوابطها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص129.

تضمن هذا العقد بعض مظاهر السلطة العامة حيث تضمن البند الخامس علي حق الإدارة في فسخ العقد واستعادة الفرن ولو بالقوة الجبرية دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار كما تضمن البند الحادي عشر على تعهد المطعون ضده بتسليم الفرن وكافة محتوياته بالحالة التي تسلمها وما يكون قد أخل عليه من تحسينات ومرافق وافق عليها الطرف الأول عقب انتهاء مدة الإيجار أو استرداد الفرن لأي سبب من الأسباب.....)[50].

أما الفقه الفرنسي فقد ذهب البعض على أن الامتياز والتي تتمتع به الإدارة تستعمله في التنفيذ المباشر في الجزاءات فتحل نفسها محل المتعاقد في تنفيذ التزامات المتعاقد كما في عقود (الأشغال العامة والتوريد)، وذهب آخرون بالتفرقة بين ما يترتب على استعمال السلطة العامة وبين أساسها، فالأساس يعد حقاً أصلياً، بينما الجزاء المترتب عليها فإنه يتعلق بالشرط الجزائي الجزافي [51].

ب- المرفق العام كفكرة لأساس فرض الجزاءات من قبل الإدارة

لم تكن فكرة المرفق العام تحظى بأهمية من جانب الفقهاء، فقد كان السائد في تبرير سلطات الإدارة لبساطة الحياة في ذلك الوقت هو معيار السلطة العامة، فالمرفق العام هو: "كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار ويستعين بسلطات الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التي يتطلبها لا بقصد الربح بل بقصد المساهمة في صيانة النظام وخدمة المصالح العامة في الدولة " [52].

ووجهة نظر هذا الاتجاه: إن المرفق العام هو الذي يفرض بدوره على الإدارة أن تقوم بتوقيع جزاءات على المتعاقد معها حال إخلاله بالتزاماته معها، فبعض الفقه في فرنسا يذهب إلى أن وهو أن ضمان سير المرافق العامة بانتظام يقتضي أن تقوم الإدارة بالتنفيذ المباشر لتلك الجزاءات تطبيقاً لحق الامتياز والتي تتمتع به دون المتعاقدين [53].

وإن كان البعض قد ذهب إلى غاية المصلحة العامة ليست مطلقة وإنما مقيدة في نطاق محدود وهو حسن سير تلك المرافق [54].

([50]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 383 لسنة 35 ق. عليا، جلسة 1995/1/8.

([51]) د. عبد المجيد فياض، مصدر سابق، ص53.

([52]) د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الأول نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص412.

وقد عرفته قرار محكمة التمييز المرقم 326 في 20 / 4 / 1968 :(ومن جهة أخرى فان مصلحة البريد والبرق والهاتف تعد مرفقاً من المرافق العامة، والمرفق العام هو مشروع تديره جهة الإدارة أو تنظمه أو تشرف على إدارته ويقصد به إداء خدمات أو سد حاجات ذات نفع عام، وليس المقصود هو الربح وإذا كانت تدر في بعض الأحيان ربحاً فإن ذلك إنما يأتي عرضاً وكغرض ثانوي أما الغرض الأساسي فهو توفير الخدمات العامة أو سد الحاجات العامة ... وينبغي أن يدير المرفق أو ينظمه أو يشرف على إدارته جهة إدارية 000 الخ

([53]) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص53.

([54]) د. عبد المجيد فياض، مصدر سابق، ص51 وما بعدها.

وجانب من الفقه المصري أخذ أن حسن سير المرافق العامة تجعل للإدارة امتيازاً في فرض الجزاءات على المتعاقد معها في حال عدم التنفيذ أو التقصير، فإذا اتضح وبدر من المتعاقد معها ذلك خول لها مبدأ حسن سير المرفق العام التدخل وفرض تلك الجزاءات [55].

ت- موقف القضاء من الأساس القانوني

لم يتفق موقف القضاء الإداري من تحديد الأساس الذي يقوم عليه فرض الجزاءات من قبل الإدارة على المتعاقد معها، فالقضاء في مصر يعتنق فكرة السلطة العامة كأساس لفرض الجزاءات على المتعاقد من قبل الإدارة، ومن الأحكام التي وردت في ذلك: " كل إخلال من جانب المتعاقد مع الإدارة، لا يقتصر على أن يكون إخلالا بالتزام تعاقدي فحسب وإنما فيه أيضاً مساس بالمرفق العام الذي يتصل بالعقد، اتصال العقد الإداري بالمرفق العام وضرورة الحرص على حسن سير هذا المرفق بانتظام واطراد... يوجب أن تكون الجزاءات المترتبة على هذا الإخلال شديدة وتنطوي في الواقع على معنى العقوبة"[56].

-ومن أحكامها أيضاً:" للإدارة الحق في فسخ العقد ومصادرة التأمين وشطب الاسم، وهذه ليست إلا جزاءات تملك توقيعها على المتعاقد معها بهدف حسن تنفيذ العقد المتصل بسير المرفق العام وضمان استمراره وانتظامه تحقيقا للمصلحة العامة "[57].

-وأيضاً حكمت في حكم لها فنص على:" أن الإدارة تعمل في إبرامها للعقد بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها، وذلك بقصد تحقيق نفع عاماً، كما أن الإدارة تعتمد في إبرامه وتنفيذه على أساليب القانون العام فكفتا المتعاقدين فيه غير متكافئتين تغليباً للمصلحة العامة على المصلحة الفردية، مما يجعل سلطة مراقبة تنفيذ شروط العقد وكذلك حق توقيع جزاءات على متعاقدها وذلك بإرادتها المنفردة"[58].

-وبالنسبة للقضاء العراقي فلم يتطرق إلى أساس معين لفرض الجزاءات، وإنما أعطي حق للإدارة في أن تفرض بنفسها الجزاءات المناسبة والتي تراها على المتعاقد معها، وإن لم يكن منصوص علي ذلك في العقد، وذلك في سبيل تحقيق المصلحة العامة وهي إشباع رغبات الجمهور، ويكون للإدارة فرض الجزاءات دون الرجوع للقضاء، مع العلم أنها ليست مطلقة ولكن يخضع قرارها لرقابة القضاء، إذا لم يكن الجزاء مناسباً ويحقق في ذلك [59].

([55]) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري" دارسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة"، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964، ص407.

([56]) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، دعوى رقم (4186) ، لسنة 9 قضائية، بتاريخ 1957/11/24.

([57]) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، طعن رقم (1109) ، لسنة 8 قضائية، جلسة بتاريخ 1963/12/28.

([58]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدائرة الثالثة، طعن رقم (1130) ، لسنة 33 قضائية عليا، جلسة بتاريخ 1993/4/20.

([59]) محمد عبدالله الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية، رسالة ماجستير–كلية القانون– جامعة بغداد–1983، ص62.

-**وبعد عرض ما تقدم يمكن القول بأن**: فكرة المرفق العام هي الأساس القانوني لحق الإدارة في فرض الجزاءات، حيث أنها تستهدف الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد تحقيقا للمصلحة العامة فمنح الإدارة امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري تحقيقا لهذا الغرض وبالتالي فهي تمارس دورها عند إخلال المتعاقد بالتزاماته استناد لطبيعة العقد الإداري المرتبط بالمرفق العام وما له من شروط استثنائية وليس بصفتها سلطة عامة مجردة، فهي تمارس السلطة العامة في أوضاع أخرى ولا يجب أن تخلطها مع ممارستها السلطات العقد الإداري، ويؤكد على هذا أن الإدارة لا تتمتع بهذه السلطات الاستثنائية في جميع عقودها، ومنها عقود التأجير التي لا تتصل بالمرفق العام ولا تتضمن شروطا استثنائية وبالتالي فهي تخضع للقانون الخاص[60]

الخاتمة

بعد الانتهاء من تناول سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، والتي تعدُ من القواعد العامة في القانون العام، وذلك على اعتبار إحدى السمات المميزة للعقد الإداري بالمقارنة بالقانون الخاص، وفي ضوء ما سبق فإنه يمكن لنا التوصل للنتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج

1- أصبحت الجزاءات الإدارية الطريق المألوف لتنفيذ القانون، وهو طريق فرضه مبدأ التوازن في الحياة اليومية، وذلك لم ترَ تعريفا تشريعا معينا له وإنما ورد أنواعها وأقسامها.

2- تتميز الإدارة في العقود العامة بعدم المساواة مع المتعاقد، لذلك أعطاها المشرع امتيازات وسلطات تفوق المتعاقد لأنها تمثل المصلحة العامة.

3- إن الغاية التي خولها القانون من إعطاء الإدارة سلطة فرض الجزاء هي حمله على تنفيذ التعاقد باعتبار أنها تمثل المصلحة العامة، ولذلك في حال لم ينفذ المتعاقد الالتزام الموكل إليه فالإدارة تسلك بذلك طريق إجبار المتعاقد معها.

4- الإدارة باستطاعتها أن تقوم بفرض الجزاءات على المتعاقد وان لم ينص القانون علي ذلك وذلك في حال حدث هناك ضرر أو خطأ.

5- أن قرار فرض الجزاء على المتعاقد إنما هو قرار إداري يخضع لشروط القرار الإداري الشكلي والموضوعي.

6- الأساس القانوني لسلطة الإدارة في فرض الجزاءات إنما يكمن في سير المرفق العام.

ثانياً: التوصيات

([60]) محكمة نقض أبو ظبي، طعن رقم 432، لسنة 2012، لسنة 7 قضائية. أ، جلسة 2013/10/7، مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية– السنة القضائية السابعة – 2013 من أول يوليو حتى آخر أكتوبر– الجزء الرابع، منشور في موقع محامو الإمارات. تاريخ الزيارة: 2022/11/10م.

1- لكي لا يقع المتعاقد تحت طائلة سلطة الإدارة في فرض الجزاء عليه لابد من دراسة العقد وشروطه حتى يتسنى له معرفة حقوقه وواجباته، فبذلك سوف يتفادى أي مشكلة تعرضه لتلك الجزاءات.

2- التدرج في فرض العقاب، مبدأ قديم ينبغي أن تقوم الإدارة بتطبيقه، فتبدأ بفرض الجزاء الأخف في حال ان كانت المخالفة خفيفه وتقوم بفرض الجزاء الاشد في حال ان كانت هناك أخطاء جسيمة.

3-نقترح على المشرع العراقي أن يسلك القضاء الفرنسي في حال ما ّاذا كان هناك ضرر مفترض قد وقع مما يجعل الإدارة تفرض تلك الجزاءات، ويكون إثبات ذلك الضرر قائما على قرينة قابلة لإثبات العكس وليس قاطعة لأجل حماية مصلحة المتعاقد مع الإدارة.

4-في حال أقدمت الإدارة على فرض الجزاءات أو الغرامات على المتعاقد لابد من ضرورة إخطاره وخصوصا في حال الغرامات التأخيرية، لأنه قد يقوم بتنفيذ الالتزام في حال تم إخطاره.

5-المحافظة من قبل الإدارة على دفع المستحقات لتنفيذ العقود في مواعيدها وعدم وجود تأخير لأسباب غير معقولة، لأن تأخير المستحقات سوف يقوم بإرهاق المتعاقد وخصوصا لو كانت المستحقات بالعملة الأجنبية.

6-إن القانون الإداري جعل من مركز الإدارة مدعي عليه، ومن ثم فمن يطلب الطعن على تلك الجزاءات لابد من إثبات ذلك، لذلك ندعو الإدارة في حال طلب المدعين وثائق أو مستندات أن تستجيب لذلك وخصوصا لو كانت تلك الوثائق والمستندات حاسمة للمنازعات.

7-نقترح بتطوير فكر وأساليب القضاء الإداري في العراق من خلال عقد دورات وموتمرات مكثفة لرفع كفاءة القضاة.

المراجع

1. أمين مصطفي، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
2. بلاوي ياسين بلاوي، الجزاءات الضاغطة في العقد الإداري، ط1، دار الكتب القانونية، مصر، 2011م.
3. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
4. د. حسين درويش، النظرية العامة للعقود الإدارية، ج2، القاهرة، 1958م.
5. د. حسان عبد السميع هاشم، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
6. د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
7. د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري-الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997م.
8. د. رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها" دراسة مقارنة"، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، 2010.
9. د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012.
10. د. سيف سعد مهيد الدليمي، مظاهر السلطة العامة في تنفيذ العقد الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017.
11. د. ضرار القزاز، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات المالية والضاغطة في العقود الإدارية، مجلة جامعة البعث، المجلد 39، العدد 51، 2017م.
12. د. طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية وضوابطها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
13. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري" دارسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة"، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964.
14. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط3، شركة الجلال للطباعة- الإسكندرية- 2006.
15. عبد الحميد الشواربي، العقود الإدارية في ضوء الفقه والقضاء والتشريع، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م.
16. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
17. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ط2، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2013.
18. د. محمد الشافعي أبو رأس، العقود الإدارية، دون دار نشر، مصر، دون سنة نشر.

19.د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.

20.د. محمد حسن الجبوري، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014م.

21.د. محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية " دراسة تحليلية مقارنة" ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة،2018.

22.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، بدون تاريخ نشر.

23.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف ،الإسكندرية، 1975م.

24.د. مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.

25.د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، 2003.

26.زكريا المصري، العقود الإدارية ما بين الإلزام القانوني والواقع العملي، ط1، دار الفكر القانوني للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014.

27.عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.

28.عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.

29.علي عبد العزيز الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م.

30.فاروق أحمد خماس ومحد عبد الله الدليمي، الوجيز في العقود الإدارية، 1992.

31.محمد عبد الله الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية، رسالة ماجستير-كلية القانون- جامعة بغداد- 1983.

32.محمد فؤاد عبد الباسط، العقد الإداري (المقومات والإجراءات والآثار) ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006م.

33.مفتاح خليفة عبد الحميد، حمد محمد الشلماني، العقود الإدارية وأحكام إبرامها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.

34.ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، بلا طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.