بحوث مستقبلية (١٨) ٢٠٠٧
ص ص [١٥٧-١٨٣]

الجزاءات المالية في العقد الإداري
دراسة مقارنة

د. خالد محمد مصطفى المولى[١]

الملخص

تعد الجزاءات المالية في العقد الإداري من المواضيع الجوهرية والأساسية في استعمال الإدارة لسلطتها وامتيازها في التنفيذ المباشر بما يكفل لها الحق في اللجوء الى القرار الإداري دون حاجة الى اللجوء الى القاضي. وحيث ان الجزاءات المالية هي من الوسائل التي تلجأ اليها الإدارة لابراز سلطتها وإظهار حقها في ذلك تماشياً مع مبدأ استقرار وانتظام المرفق العام وضمان تنفيذ المتعاقد لالتزاماته التعاقدية لذلك فقد تم اختيار هذه الجزاءات كموضوع للبحث لأمر تستدعيه هذه الأهمية باعتبارها مبالغ مالية تفرض على المتعاقد لاجباره على التنفيذ خدمةً للصالح العام وتحقيق الغرض المنشود من ايقاع هذه الجزاءات المتعددة والمتنوعة والتي أظهرها البحث بشكل فاعل وتفصيلي خاصة وأن الإدارة بحاجة لذلك لتنفيذ خططها التنموية والاقتصادية دون عراقيل ومعوقات.

Abstract

Inancial penalties in the administrative contract are considered an essential issue for the administration to use its authority and privilege in the direct execution in a way which secures its right to resort to the managerial resolution without referring to the judge. The present study tackles the financial penalties as they stand as an important means for the administration to show its power which copes with the rule of stability of the public utility and insuring the execution of the contracts. These penalties are imposed on the contractor to commit him to the execution of his obligatories in favour of the public. Thus, the administration will be able to perform its growth and economic programmes which the present research has shown.

(١) مدرس ، قسم القانون ، كلية الحدباء الجامعة.

تاريخ الاستـــلام: ٢٠٠٦/٠٨/٣٠
تاريخ قبول النشـر: ٢٠٠٧/٠١/٠٧

المقدمة

إنّ نظام الجزاءات في العقد الإداري يتميز بخاصية أساسية وهي أن الإدارة بعدّها قاعدة عامة تستطيع أن تستخدم امتيازها في التنفيذ المباشر من دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء ابتداء إنّ الإدارة تستعمل هذا الحق انطلاقاً من تمتعها بالسلطة الآمرة وبحكم مسؤولياتها في المحافظة على حسن سير وانتظام المرفق العام تتمتع بالكثير من الامتيازات والرخص القانونية الواردة في القانون العام، ولا مجال لها في القانون الخاص. وان أبرز هذه الامتيازات سلطتها الإدارية المنفردة والتي تعطيها الحق في إصدار قرارات تنفيذية بعدّها أسلوباً لممارسة نشاطها الإداري ومن خلال هذه السلطة تنشئ حقوقاً وتفرض التزامات على من الأفراد دون أن يتوقف ذلك على قبولهم. وهذه القرارات تحدث آثاراً قانونية من خلال تعديل المراكز القانونية ومن خلال تنظيم الامتياز تملك حق التنفيذ المباشر وذلك باستخدام وسائل أكراه غير معروفة في القانون الخاص في حالة عدم تنفيذهم لها وذلك من خلال فرض الجزاءات بأنواعها المختلفة سواء كانت ماليه أو غير ماليه لان هدفها الأساسي هو الحفاظ على مبدأ حسن سير وانتظام المرفق العام وضرورة عدم السماح للمتعاقد في التراضي في التنفيذ أو إيقاف تنفيذ العقود الإدارية مهما كان العذر والظروف باستثناء حالة القوة القاهرة بل انه حتى في هذه الحالة ينبغي بذل أقصى الجهود لاستمرار المرفق وانتظامه. وان أي تقصير من جانب المتعاقد يعدّ خطأً جسيماً يسوغ المسؤولية. وهناك من يرى أن فعل الإدارة متى كانت له خصائص القوة مسوغاً لعدم التنفيذ أو التأخير فيه. مثل عدم قيام الإدارة بتقديم السلف المالية للمتعاقد أو تأخيرها وذلك بوجود أمر غير متوقع لايمكن التغلب عليه. ولذلك فإن الإدارة لها الحق في إيقاع أنواع عديدة من الجزاءات كأن تكون جزاءات مالية أو ضاغطة أو فاسخة أو جنائية وقد ارتأينا اختيار موضوع الجزاءات المالية كعنوان للبحث لأنها ترد بكثرة في العقود الإدارية ويجري تطبيقها لأي نوع من التزامات المتعاقد مع الإدارة ولكثرة استعمالها كجزاءات مفروضة نتيجة التأخير في تنفيذ الالتزام وضرورة توفير الحماية الكافية التي تكفل مصالح المرفق العام وانتظامه وهو ما يهدف إلى تحقيقه العقد الإداري، وان المشكلة الأساسية التي نتناول بحثها هي كيفية تحديد هذه الجزاءات وفرضها ومدى مشروعيتها وملائمتها ولكي يتسنى للمتعاقدين أن يتعرفوا بشكل تفصيلي على كيفية فرض هذه الجزاءات وضمان سير وانتظام المرفق العام وتنفيذ الالتزامات المترتبة على المتعاقدين بشكل يضمن توفير الأساس القانوني لهذه الجزاءات فضلاً عن اعتبارات المصلحة العامة بما

يساهم في تمكين الإدارة من فرض سلطتها بشكل سليم وفاعل، وفي هذا المبحث اعتمدنا على المذهب التحليلي في التوصل الى النتائج المرجوة في كيفية تنفيذ العقود الإدارية من خلال سلطة الإدارة في فرض الجزاءات بأنواعها بما يساهم في خلق نوع من التوازن في العلاقة التعاقدية بما يساهم في خدمة الصالح العام. كما أننا اعتمدنا على الدراسة المقارنة في تحديد هذه الجزاءات وكيفية فرضها لكون هذا الموضوع تتباين الدول في كيفية فرض الجزاءات المالية والأساس الذي تستند اليه لذلك أخذنا كلاً من فرنسا ومصر والعراق لإجراء المقارنة لأنها أكثر الدول مساساً وتطبيقاً لهذا الموضوع. لذلك فقد ارتأينا تقسيم البحث على ثلاثة مباحث وعلى وفق التقسيم الآتي:

المبحث الأول: سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على التعاقد معها.

المبحث الثاني: الجزاءات المالية.

المبحث الثالث: ضمانات المتعاقد مع الإدارة.

الخاتمة.

المبحث الأول

سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على التعاقد معها

ان المتعاقد إذا ما قصر في تنفيذ التزاماته بأية صورة من الصور سواء بالامتناع عن تنفيذ العقد أو التأخر في التنفيذ أو كان تنفيذه غير سليم أو تم التنفيذ من جانب الغير من دون موافقة الإدارة، فان الإدارة تمتلك في مثل هذه الحالات الحق في فرض الجزاءات على المتعاقد معها لم تكن مألوفة في القانون الخاص أو في عقود القانون الخاص. وإذ إنّ الأساس في تنفيذ العقود هو مبدأ حسن النية الذي يعرض على المتعاقدين التزام مشترك وهو عدم الإخلال بالالتزامات التعاقدية، فان القانون الإداري يفرض التزاماً آخر على المتعاقدين وهو ضرورة الحفاظ على السير المنتظم للمرافق العامة، لذلك فان فرض الجزاءات لم يكن هدفها الأساس توقيع الجزاء على المتعاقدين أو تعويض الإدارة عما أصابها من ضرر وإنما الهدف هو ضمان السير المنتظم والمضطرد للمرفق العام (الحلو، ١٩٩٩: ٥٩١) تستعمل في فرض الجزاءات امتيازها في التنفيذ المباشر من دون اللجوء الى القاضي ابتداءً(فياض، ١٩٧٥: ٤٤). لذلك فقد ارتأينا دراسة هذا المبحث في مطلبين

المطلب الأول : الأساس القانوني لسلطة الإدارة في توقيع الجزاء.

المطلب الثاني : حق الإدارة في التنازل عن سلطتها الجزائية واللجوء الى القاضي.

المطلب الأول

الأساس القانوني لسلطة الإدارة في توقيع الجزاء

استناداً الى هذا الأساس فإن الإدارة من خلال تمتعها بامتياز السلطة الآمرة ومن خلال سعيها ومسؤولياتها عن حسن سير المرفق العام فإنها تتمتع بكثير من الامتيازات التي يسمح لها القانون العام وغير موجود في القانون الخاص، وأهم هذه الامتيازات المقترن للإدارة هو سلطة العمل من جانب واحد ومن أبرز مظاهر هذه السلطة ممارسة نشاطٍ من خلال إصدار قرارات تنفيذية قد تعدل في المراكز القانونية بمجرد صدورها، وهذا لا يتفق مع قواعد القانون الخاص لأن الحقوق والالتزامات فيه تنشأ باتفاق الطرفين ورضاهم. كما أن الإدارة تمتلك من التنفيذ المباشر لقراراتها من دون حاجة للّجوء الى القضاء وذلك باستعمالها مسائل الإكراه المتوفرة لها مثل الجزاءات الجنائية أو الإدارية أو القوة المادية على وفق شروط معينة. وهذا غير متوفر في القانون الخاص وان التنفيذ الجبري الوارد في قانون التنفيذ لا يلجأ اليه الأفراد إلا في طريق القضاء. ولا مجال هنا للبحث بشكل تفصيلي عن امتياز الإدارة في التنفيذ المباشر وإن الإدارة تستطيع أن تنشأ لنفسها ومن جانب واحد حقوقاً إزاء الأفراد الذين ارتبطوا معها بعلاقة تعاقدية. وتمثيل حق الإدارة في مثل هذه العلاقة هو حقها في الرقابة والحق في تعديل التزامات المتعاقد بالزيادة أو النقصان وحق الإدارة في فرض الجزاءات في حالة الإخلال بالالتزامات واندماجهما في هذا المطلب هو حق الإدارة في فرض الجزاءات.

ان حق الإدارة في فرض الجزاء من جانب واحد يعبر عن فكرة أن المتعاقد مع الإدارة قد قبل بتحمل بعض الالتزامات وان أي تقصير من جانبه سيعرضه ذلك للعقاب وهذا هو الهدف الذي تسعى اليه الإدارة. ان حق الجزاء المعترف به للإدارة من جانب واحد يعدّ امتيازاً أصيلاً للسلطة العامة موجود من تلقاء نفسه لصالح الإدارة واختصاصها متعلقاً بالنظام العام. وقد أيد هذا الأساس بعض الفقهاء الفرنسيين أمثال هوريو وميشيل روسي (فياض، ١٩٧٥: ٥٤-٥٥).

وهنالك من الفقهاء الفرنسيين أمثال شينو يرون أن الإدارة لا تستطيع أن تنفرد بامتياز عام في التنفيذ المباشر في نطاق علاقاتها التعاقدية مع الآخرين إلا اذا منحها هذا الحق وبذلك فان كل قواعد القانون الخاص هي التي يجب اعمالها من دون غيرها عندما يخلو العقد من نصوص شروط المخالفة واستند شينو في رأيه على حكم مجلس الدولة المصري عام ١٩٠٧ الذي ذكر فيه أن سكوت دفتر الشروط وخلوه من تنظيم الجزاءات أن يرجع الى قواعد القانون الخاص وقد أيده هوريو في أن هذا الحكم يقدم الدليل على أن الإدارة أصبحت تتنازل عن امكانيات التنفيذ المباشر الممنوحة لها بموجب العقد صراحةً باللجوء الى القاضي لتطلب منه إما تفسير العقد أو تطبيق الجزاءات المنصوص عليها فيه لكي تتفادى مسؤوليتها فيما بعد(فياض، ١٩٧٥: ٥٧).

ان هذا الرأي لا يلغي من الإدارة في التنفيذ المباشر وإن لجوء الإدارة الى القاضي هو لسريان نظرية كفاية العقد بما نص عليه من جزاءات هي السائدة. إلا أن هذه النظرية فقدت قيمتها، وذلك على وفق رأي بلندو فان الإدارة طبقاً لقضاء مستقر لم تستطيع أن تطلب من القاضي الإداري اتباع الجزاء بدلاً منها ولذلك فان الإدارة أصبحت حرة في التنفيذ المباشر وهذا الحق محل احترام. وان الرخصة المتروكة للادارة في أن تلجأ الى قاضي العقد تمثل هزيمة جديدة لمبدأ التنفيذ المباشر في نطاق العقد الإداري.

أما موقف الفقه المصري في أن حق الإدارة المتعاقد في تطبيق الجزاء على المتعاقد المقصر بارادتها من دون وساطة القاضي ابتداءً ومن دون حاجة الى نص عقدي في الأمور المستقرة التي لا نزاع فيه (الطماوي، ١٩٦٥: ٤٩٣). إلا أن الاختلاف في أساس هذه السلطة يرى البعض أن هذا الحق من النتائج الهامة التي تترتب على وجوب سير المرافق العامة بانتظام واطراد (شحاذة، ١٩٥٥: ٧٩٤). وهناك من يعتقد أن الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تطبيق الجزاء يكمن في التنفيذ المباشر وفي فكرة السلطة العامة (الجرف، ١٩٦٣: ٣٩٦). لارتباط هذه الفكرة بالعقد الإداري وتنفيذه يخضع لقواعد استثنائية وانه لم ينص عليها في العقد وان استعمال السلطة العامة لامتيازاتها لضمان احترام المتعاقد لالتزاماته وتوقيع الجزاء عليه عند الاختلال من دون حاجة اللجوء الى القضاء.

أما القضاء المصري فيسلم مجلس الدولة المصري بمبدأ سلطة الإدارة في تطبيق الجزاء بارادتها المنفردة من دون حاجة الى نص عقدي يمنحها هذا الحق[*].

أما الأساس الذي استندت اليه فقد اختلف من قرار الى آخر بين استنادها الى أن الإدارة تتمتع بحقوق وامتيازات لايتمتع بها المتعاقد مع الإدارة ضماناً لسير المرفق العام وانتظامه.

مما تقدم ان تباين وجهات النظر المختلفة في الأساس القانوني لحق الإدارة في ايقاع الجزاء سواء ارتبط بفكرة السلطة العامة أو مبدأ استمرار المرفق العام وانتظامه يرجع في الأصل الى الخلاف الأعم والأشمل والمتعلق بأساس القانون الإداري والذي لا مجال للخوض فيه لتعلقه بموضوع لا يتعلق بموضوع بحثنا. وعلى أية حال فان كلا الفكرتين سواء السلطة العامة أو مبدأ استمرار وانتظام المرفق العام كأساس لحق الإدارة في فرض الجزاءات يلتقيان في نتيجة واحدة وهي تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني

حق الإدارة في التنازل عن سلطتها في فرض الجزاءات واللجوء الى القضاء

الحقيقة أن البحث في أساس هذا الحق يستند بشكل رئيسي الى ما توصل اليه الفقهاء الفرنسيون وكذلك القضاء الفرنسي ثم تبعهم في ذلك الفقه والقضاء المصري ثم ما استند اليه الفقه والقضاء العراقي وفي هذا الصدد يمكن أن نبحث هذا المطلب على ضوء ما تقدم.

١. موقف الفقه والقضاء الفرنسي:

يستند الفقه الفرنسي في تمتع الإدارة بهذا الحق في أن الإدارة عندما تتخذ قراراً تنفيذياً فانها تتصرف على مسؤوليتها وتتحمل مسؤولية الخطأ الذي ترتكبه ولكي تبتعد

---

* حكم المحكمة الإدارية العليا ١٩٦٠، مجموعة المكتب الفني رقم ١٣٦ س ١٣١٧ حيث قرر أن من حق الإدارة توقيع الغرامات العقدية بنفسها من دون حاجة الى صدور حكم بها. وحكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٦ كانون الأول سنة ١٩٦١ المجموعة أعلاه، رقم ١٤، س١٠٢ إذ قرر أن في سلطة الإدارة إجراء الشراء على حساب المقصر لضمان حسن سير المرافق العامة ومنعاً من تعطلها.

عن هذه المسؤولية تفضل اللجوء الى القضاء (جيز، د.ت: ٩٩). وبهذا فإن القاضي لايستطيع أن يحكم بعدم اختصاصه لو رفعت الإدارة اليه. ويرى بكنيو أن الإدارة لاتستطيع التنازل عن هذا الحق إذا كان مستمداً من القانون ولا يستطيع التفويض فيه إلا بنص صريح. إلا أنه يرى أن حق الإدارة في التنفيذ المباشر المقرر بموجب العقد الإداري لايحق لها التنازل عنه لأن هذا الحق منح للإدارة لتماشي بطء القضاء والذي يتعارض مع السير المنظم للمرفق العام، كما أن الإدارة لاتستطيع اللجوء الى القضاء اذا كان العقد يعطي الحق لسلطة إدارية أخرى لغرض تطبيق العقد، وفي غير هاتين الحالتين يمكن للإدارة أن تتنازل عن امتيازها في التنفيذ المباشر واللجوء الى القضاء(جيز، د.ت: ٩٩).

وقد اتجه القضاء الفرنسي ممثلاً بمجلس الدولة في تأييد هذا الاتجاه وخاصةً فيما يتعلق بجزاءات الفسخ* .

وفي هذا القرار يؤكد مفوض الحكومة لونج في أن الادارة لا تستطيع أن تتنازل عن امتيازاتها وتترك للأفراد حق الطعن في قراراتها الا أنه هناك بعض الاستثناءات وعلى الاخص في المسائل العقدية. إذ عندما تتعاقد الدولة فأنها تتنازل عن جزء من سلطاتها الآمرة، وتكلف القاضي باتخاذ قرار ويتولى القاضي من هذا دور الحكم أو المعاون لضمان تنفيذ العقد. وفي كل الأحوال فإن تنازل الادارة غير مقبول في مجالات البوليس الاداري والمرفق العام. وكذلك الحال في دائرة جزاءات العقد الاداري.

* أنظر حكمه في ٢٠ نيسان ١٩٥٦ في قضية (Ville de Nice) وتتلخص وقائعها في أن مدينة نيس الفرنسية كانت قد منحت حق الصاق اعلانات على بعض المساكن الاعلانات التي تمتلكها الى الوكالة الوطنية للاعلانات. وجددت هذا الالتزام عدة مرات ووقع اتفاق جديد بين الطرفين عام ١٩٤٠ حدد تخفيضات بأنه سمح للوكالة أعلاه الاستمرار في استغلالها طيلة مدة الحرب. وفي تموز من عام ١٩٤٦ أبلغ عمدة نيس الشركة بأن الالتزام سينتهي في ٣٠ آب من عام ١٩٤٦ وقد تمكنت الوكالة بالتشريع الخاص بالايجارات التجارية أكدت منعها من تجديد الاتفاقية كما حددت المدينة باعلان على يد محضر برفع دعوى اذا حاولت المدينة رفع اعلاناتها ورفعت المدينة هذا الأمر الى المحكمة الاقليمية (قاضي العقد) مبينة من أنها تستطيع فسخ العقد ولها الحق في منع الشركة من استخدام أماكن الاعلانات وقد قرر بموجب ذلك أن هذه الأماكن تدخل ضمن الملك الخاص وان العقد من عقود القانون الخاص. فطعنت المدينة بالأمر أمام مجلس الدولة والذي أيد طلب مدينة نيس.

أما موقف الفقه المصري فيرى أن الادارة بإمكانها اللجوء الى القضاء لتفادي المسؤولية وانسجاماً مع الصالح العام وأن من حق الادارة أن تسلط الطريق الآمن فتطلب من قاضي العقد الحكم بايقاع الجزاء المناسب حتى لاتتحمل المسؤولية (الطماوي، ١٩٦٥: ٤٩٥). أما القضاء المصري فقد اعترف للإدارة بالحق في أن تتنازل تماماً عن سلطتها هذه وأن تلجأ الى القاضي ابتداءً[١].

أما عن موقف الفقه والقضاء العراقي فاننا لم نجد رأيهما بهذا الخصوص أو قراراً من القضاء إلا أننا نعتقد أن الفقه والقضاء العراقي يجاري الفقه والقضاء المصري في حق الإدارة في التنازل عن حقها في التنفيذ المباشر وفرض الجزاءات واللجوء الى قاضي العقد ابتداءً أيضاً وهذا لايتعارض مع السير المنظم للحرص العام أو الصالح العام وان الرقابة القضائية هي التي تضفي ضمانة أساسية لتطبيق بنود العقد وتحقيق الصالح العام وان الإدارة لم تسئ استخدام سلطاتها في توقيع الجزاءات، وانها قامت بتوقيع الجزاء الذي يتناسب مع حجم الخطأ الذي وقع فيه المتعاقد من دون تجاوز (نجم، ١٩٨١: ٩٧).

المبحث الثاني

الجزاءات المالية في العقد الإداري

هي عبارة عن المبالغ التي تتولى الإدارة المطالبة بها من المتعاقد معها في حالة إخلاله بالالتزامات التعاقدية . ويستوي في أن يكون قد امتنع عن تنفيذ التزاماته بالكامل او تأخره في تنفيذها أو نفذها بشكل غير مرض أو في حالة إخلال شخص آخر محله من دون موافقة الجهة الإدارية ولذلك فإن الإدارة ممكن أن تفرض على المتعاقد معها جزاءات تخضع لنظام قانوني غير معروف في القانون الخاص. وأن هذه الجزاءات على نوعين منها ما يكون الغرض منه تغطية ضرر حقيقي لحق الإدارة نتيجة لخطأ المتعاقد ومنها ما يقصد به توقيع عقاب على المتعاقد بصرف النظر عن صدور خطأ من جانب المتعاقد. وأن الأمر المهم الذي ينبغي التسليم به هو أن الجزاءات في العقود الإدارية لا تنحصر في الحقيقة على ضمان تنفيذ الالتزامات التعاقدية وإنما تتضمن بالضرورة ضمان تأمين وانتظام سير المرفق العام بانتظام واطراد. بل أن الالتزامات المتقابلة وضمان الدفع بعدم التنفيذ كقاعدة متبعة في عقود القانون

---

(١) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في ٨ نيسان ١٩٦٧، مجموعة الكتب الفني، س١٢ رقم ٩٤، ص٨٧٨.

الخاص ولا وجود لها في العقود الإدارية وذلك لأنها أي العقود الإدارية تخضع لنظام قانوني خاص بها يخول الإدارة ضمان حقوقها تجاه المتعاقد بشكل مباشر مندون عرض النزاع على القضاء فضلاً عن نظام التهديد المالي المتبع في عقود القانون الخاص لا مجال لتطبيقه في العقود الإدارية ويقصد به غرامات تهديديه تفرض نتيجة تأخر المتعاقد عن تنفيذ التزاماته الناتج عن العقد والقضاء الإداري الفرنسي لا يأخذ بنظام التهديد المالي في العقود الإدارية بعدّ الإدارة تمتلك سلطات تهديديه كافية وهي أكثر قسوة من نظام التهديد الحالي مثل وضع المشروع تحت الحراسة أو الحلول محل المتعاقد معها والتنفيذ على حسابه والذي اشرنا إليه سابقاً. مع ذلك فإن هذا الفصل يقسم إلى أربعة مباحث :

المطلب الأول : الغرامات التأخيرية في العقد الإداري.

المطلب الثاني : التعويض.

المطلب الثالث : مصادرة التأمين.

المطلب الرابع : التهديد المالي.

المطلب الأول

الغرامات التأخيرية

هي مبالغ إجمالية تقدرها الإدارة مقدماً ويتم فرضها كجزاء على تأخير المتعاقد في تنفيذ التزامه وهنالك من يعرفها بأنها عبارة عن مبالغ محددة ومنصوص عليها مقدماً في العقد كجزاء توقعه الإدارة على المتعاقد معها في حالة تقصيره أو إخلاله بأحد التزاماته التعاقدية (درويش، ١٩٧٨: ٢٥) وقد عرفها القضاء الإداري المصري بأنها مقررة ضمنياً لتنفيذ هذه العقود في المواعيد المتفق عليها حرصاً على حسن سير المرفق العام. وان الجهات الإدارية توقع هذه الغرامات من تلقاء نفسها من دون الالتزام بإثبات حصول ضرر وأن هذه الغرامات منوطه بتقدير الجهات الإدارية لأنها القوامة على حسن سير المرفق العام والقائمة تبعاً لذلك على تنفيذ شروط العقد(فياض، ١٩٧٥: ١٦٨). وهناك من يرى أن الغرامة تعدّ كتعويض جزائي محدد في العقد ولا مصدر له سوى نصوص العقد ذاته فضلاً عن عدم اشتراطه إثبات الضرر(فياض، ١٩٧٥: ١٦٨).

وتعرف الغرامة محكمة تميز العراق بأنها جزاء قصد به ضمان وفاء المتعاقد مع الإدارة بالتزامه في الموعد المتفق عليه وفي سبيل تحقيق هذه الغاية يفترض الضرر واقعاً

ويحق للإدارة أن توقع الغرامة التأخيرية المنصوص عليها في العقد (تمييز، ٤٥٥ في ١٩٦٨/١١/١٠، ص ٣٤٢.) وعلى ضوء ما تقدم فأن الإدارة تفرض هذا الجزاء حتماً وإن لم يترتب على إخلال المتعاقد أي ضرر (تمييز ٢١١٣/حقوقية/٦٤ في ١٩٦٥/٤/١١، ص ١٢٦.) وفي قرار للمحكمة الإدارية العليا في مصر ذي الرقم ١١/٨٦٦ في ١٩٦٩/١١/٨ ما نصه (ولما كانت قيمة الغرامة معينة المقدار في العقد وهي من ضمن الجزاءات التي تتضمنها عقود الإشغال العامة ولا يشترط لتوقيعها إثبات وقوع ضرر أصاب المرفق إذ إن هذا الضرر مفترض بمجرد تحقيق سبب استحقاق الغرامة فمن ثم تكون جهة الإدارة المختصة قد طبقت العقد تطبيقاً صحيحاً عندما أوقعت غرامة المهندس وخصمتها من الحساب) (الطماوي، ١٩٦٥: ٥٠٧).

إن الغرامة تملك الإدارة إيقاعها بقرار من دون حاجة لإثبات الضرر لمجرد تحقق المخالفة التي تقررت الغرامة بموجبها(الطماوي، ١٩٦٥: ٥٠٧)، كما ان الغرامة تتطلب في فرنسا أن يتم أعذار المتعاقد قبل إيقاعها إلا إذا نص على خلاف ذلك إذ يرد قاعدة على تلك الأعذار بعض الاستثناءات في حالة إذا تضمن العقد اتفاقاً صريحاً بإعفاء الإدارة من الأعذار أو في حالة الضرورة الملحة كما هو شأن توريدات المواد العسكرية خلال زمن الحرب. فإن المتعاقد يعد كأنه قد أعذر بمجرد انتهاء المدة المحددة (فياض، ١٩٧٨: ٤٥). وكذلك أصبح تنفيذ الالتزام الناشئ عن العقد غير ممكن بفعل المتعاقد. أو أن المتعاقد أعلن عدم تنفيذ التزامه (م/٢٥٨ ف أ)، القانون المدني العراقي).

مما تقدم يمكن القول إن إلزام المقاول في أداء الغرامات لا يحتاج إلى تنبيه أو إنذار من جانب الجهة الإدارية في العقود الإدارية إلا ان المادة ٢٥٨ من القانون المدني العراقي أوجبت ضرورة أعذار المدين (المتعاقد) قبل أن توقع عليه الجزاء إلا أنها تورد استثناءات على شرط الأعذار وهي :

١.النص في العقد على خلاف ذلك.

٢.وجود حالة استعمال تسوغ إيقاع الجزاء من دون إنذار.

٣.إذا أصبح تنفيذ الالتزام الناشئ عن العقد غير ممكن بفعل المتعاقد وعلى الأخص إذا كان محل الالتزام هو القيام بعمل وكان لابد من أن يتم التنفيذ في وقت معين وانقضى هذا الوقت من دون أن يتم أو كان الالتزام امتناعاً عن عمل واخل به المدين المتعاقد.

٤.عدم قيام المتعاقد بالتزاماته التعاقدية.

٥. تقدير الإدارة لظروف المتعاقد وقررت إعفائه من اثأر مسؤوليته عن التأخير (خلف، ١٩٨٩: ٣١٨). من كل ما تقدم تتضح أن الإدارة عند تحديدها مواعيد معينة في تنفيذ العقد يفترض فيها أنها قدرت أن حاجة المرفق يستوجب التنفيذ في هذه المواعيد من دون أي تأخير وحق الإدارة في هذا المجال يخضع لرقابة القضاء للتحقيق في أنه غير مشوب بعيب انحراف السلطة (شيحا، ١٩٨٣: ٤٧٥) مما تقدم ينبغي القول إن سلطة الإدارة في فرض الغرامة التأخيريه على المتعاقد معها ثانية من دون أن تلزم الإدارة بإثبات الضرر الذي يمكن أن يلحقها من جراء التأخير لان مجرد التأخير في إعمال المرافق العامة كما ترى محكمة تميز العراق في قراراتها يعني أن الضرر متحقق ونوعه (مجلة القضاء، ١٩٧٠: ٤٢٤).

خصائص الغرامة

إن الغرامة التأخيرية التي مصدرها العقد الإداري تتميز بالخصائص الآتية :

١. أن المتعاقد مع الإدارة لا يعفى من الغرامة إذا ثبت أن تأخيره في تنفيذ التزامه التعاقدي لم ينتج عنه أي ضرر للإدارة أي أن يتم فرضها تلقائياً وفي هذا الصدد تشير محكمة التمييز العراقية إلى أنه (يعتبر الضرر مفترضاً في تأخير تنفيذ العقود التي تلزمها الحكومة مع الغير لتعلق ذلك بالصالح العام ولها أن تستقطع الغرامة التأخيرية مباشرة تنفيذاً للعقد المبرم[*].

٢. إذ إن شرط الغرامة هو شرط عقدي فيحق لأي من الطرفين إثباته ولذلك فليس للإدارة الحق في زيادة القيمة الجزائية المقدرة للتعويضات المحددة في هذا الشرط بحجة إصلاح الإضرار بسبب خطأ المتعاقد كما انه ليس من حق المتعاقد أنقاض قيمة الغرامة عن معدلها المنصوص عليه في العقد محتجاً بأنها تزيد عن قيمة الضرر

[*] أما الجزاءات غير المنصوص عليها في العقد فإنّما تستلزمها ضرورات المصلحة العامة إذ قضى مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩٢٩ بأن للإدارة سلطة توقيع جزاء على المتعاقد معها من دون أن يحتوي العقد على نص بذلك وتخضع الإدارة في فرضها تلك الجزاءات للقواعد العامة الواردة في القانون المدني كالاعذار مالم ينص في العقد على خلاف ذلك. أما الغرامة في مجال قانون العمل فهي عقوبة تأديبية وفي مجال القانون الجنائي فهي عقوبة جنائية وان مجال بحثنا هو الجزاءات العقدية ولا مجال للبحث في الجزاءات القانونية أو غير العقدية.

ولا تطبق نتيجة مخالفات العقد في حالة النص عليها كجزاء ولا يمكن فرضها عن فترة لاحقة لفسخ العقد. وفي هذا الصدد تشير المحكمة الإدارية العليا في مصر في قرارها إلى أنه (إذا تضمنت الشروط الخاصة للمزايدة) مقدار الغرامة التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة في حالة إخلاله بالتزاماته فيها. فإن مقدار الغرامة حسبما نصت عليه هذه الشروط يكون هو الواجب إعماله من دون النص اللائحي وذلك لأنه خاص ومن المبادئ المسلم بها فقها أن الخاص يقيد العام ولأنه الذي توافقت عليه إرادة المتعاقدين المشتركة.

٣. أن شرط الغرامة ليس من الضروري إدارجة في العقد إذ يحق للإدارة أثناء تنفيذ العقد أن تقرر صراحة بأنها سوف لا تقرر غرامات في حالة التأخير في التنفيذ وهذا لا يعني تنازل من جانب الإدارة في رأي جيز وجزاء عدم الالتزام بها وإنما تعني فقط أن النظام العادي للتعويضات هو الذي يجب أن يطبق في حالة التأخير وليس النظام الاستثنائي للتعويضات الجزافية (فياض، ١٩٧٥: ١٧٢).

٤. أن الغرامة تطبق بمقتض قرار إداري من دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء لتوقيعها[*] وهذه الخاصية تميز العقود الإدارية عن ميدان القانون الخاص إذ يتدخل القضاء للانتقاض من التهديد المالي في حالة المغالاة والهدف هو حسن سير وانتظام المرفق العام. وطبقاً لذلك فإن الفقه يقرر أن الهدف من فرض الجزاءات على المتعاقد في العقود الإدارية هو إجباره على التنفيذ لضمانه من سير المرفق أو مجازاته على امتناعه أو تأخره عن التنفيذ تحقيقاً للغاية نفسها (مهند، ١٩٧٣: ٦).

٥. إن الغرامة تستحق عن التأخير بمجرد انقضاء الفترة المحددة في العقد من دون الحاجة إلى التنبيه باستحقاقها ولذلك فهي تختلف عن وضع الفوائد التي تحصل في حالة التأخير في القانون الخاص إذ تعين الإنذار باستحقاقها حتى لو تضمن العقد

---

[*] يرى الأستاذ حسين درويش أن الإجراء الذي يصدر من الإدارة استناداً إلى نصوص العقد بتوقيع الغرامة وتنفيذاً له لايعد من قبيل القرارات الإدارية وإنما إجراءات أو تصرفات تصدر من جهة الإدارة تنفيذ للعقد واستناداً إلى نصوص د.سليمان العبادي النظرية العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، ص٥٠٧ ونحن نعتقد أن القرار الصادر بتوقيع الغرامة يعد من قبل القرارات الإدارية. فهو يصدر من جهة الإدارة بقصد إحداث اثر قانون ألا وهو توقيع الجزاء على المتعاقد المقصر ويصدر هذا القرار استناداً إلى سلطة الإدارة بمقتضي القوانين واللوائح.

شرطاً جزائياً في التأخير فضلاً عن أن القانون الإداري يجير خصم الغرامات عن التأخير بواسطة جهة الإدارة عند إجراء الحساب الختامي مع المتعهد من المبالغ المستحقة له بمقتضى عقد الالتزام ولذلك لابد من التنويه من أن المتعهد يعفى من كل التزام من التأخير في التنفيذ في الحالات الآتية :

١. إذا كانت الإدارة هي التي سببت التأخير.
٢. في حالة القوة القاهرة.
٣. في حالة طلب المتعهد رسمياً مهلة للتوريد وموافقة الجهة الإدارية عن ذلك.
٤. في حالة تقدير الإدارة ظروف المتعهد وقررت إعفاءه من مسؤولية التأخير مثلاً إذا ما حل ميعاد توريد ادوات صحية لبناء معين ولم يكن هذا البناء مهيئاً لتركيب هذه الأدوات الصحية أو قد حل ميعاد آلات وتجهيزات ولم يكن للإدارة مخازن لإيداعها وكانت في الوقت ذاته في غنى عن تركيبها، او غير ذلك من الخصوصيات المماثلة.

فيتعين عدّ إقرار الإدارة بصدد من هذه الظروف والملابسات بمثابة إعفاء ضمني للمتعاقد في تنفيذ الغرامة عليه ومن ثم يكون المتعاقد مستحقاً لاستيراد ما خصم من مستحقاته من هذه الغرامة (الشريف، د.ت: ١٦٣). أما محكمة تميز العراق فإنها تشير في قرار لها إلى أنه لا يجوز استقطاع الغرامة التأخيرية عن تأخير تنفيذ العقد إذا كان سبب التأخير اختيار لايد للمقاول فيه (تميز، رقم ٦٤٨ في ١٩٦٨/٦/١) . إن الأمر الذي يحق التساؤل حوله هو هل من حق الإدارة أن تعدل عن تطبيق الغرامة كلها أو بعضها على الرغم من أحقيتها بسبب تأخير التنفيذ ؟. لقد اختلف القضاء الفرنسي حول هذا الأمر إذ يرى البعض في أن الدين المترتب لصالح الدولة لا يبرأ منه المدين إلا بموافقة البرلمان ولا يحق للإدارة أن تقرر ذلك لأنها تناقض مبدأ أساسي في القانون الفرنسي وهو مساواة كل المواطنين أمام الأعباء العامة ويرى الفقيه حيز أنه من الخطأ أن تتنازل الإدارة من دون مسوغ قانوني عن الغرامات المستحقة وأن يتم تأجيل التنفيذ قبل القيام بالإعفاء أمام الفقهاء يول ودويز وديبر يأخذون بالرأي نفسه أمّا مجلس الدولة الفرنسي فيقرر بأن شرط الغرامة له طابع اختياري فللإدارة تطبيقه أو أن تعدل عنه صراحة أو ضمناً (فياض، ١٩٧٥: ١٧٨) أما مجلس الدولة المصري فيرى أن مجرد النص في العقد على الغرامة لا يكفي لتوقيعها وإنما يجب أن تفصح عن رغبتها في توقيعها أي الإدارة إذ يحق لها أن تصدر مثل هذا القرار أو تعفي الطرف الآخر منها كلها أو

بعضها إذا وجدت لذلك أسباباً معقولة وعدم إلحاق ضرر بالمصلحة العامة ونحن نرى بأحقية الإدارة في إعفاء المتعاقد كلياً أو جزئياً من الغرامة إذ أن ذلك يدخل في مجال السلطة التقديرية وينسجم مع حسن سير وانتظام المرفق العام فضلاً عن أن الغرامة جزاء وليست حقوقاً أصلية للدولة.

على الرغم من أوجه الاختلاف التي سنشير إليها بين الغرامة والشرط الجزائي إلا أننا نجد أن محكمة التميز تعطيها المعنى نفسه في بعض الأحيان أي تعدّ الغرامة التأخيرية التي تفرضها الإدارة بمثابة شرط جزائي على غرار ما هو متبع في عقود القانون الخاص ففي حكمها الصادر في ١٩٦٨/٥/٤ تقول محكمة التمييز (نبين أن أسباب التأخير في تسليم الدور إلى مصلحة السكك الحديد كانت بسبب تأخير المصلحة في إنجاز الأعمال الكهربائية وفي تسليم حديد التسقيف إلى المقاول خلال المدة المحددة بالعقد وفي تجهيز التراب للدفن والى تغير شرط المقاولة بإنشاء خزانات المياه القذرة من خارج الدور إلى داخلها مما أدى إلى عرقلة وتأخير انجازها في المدة المحددة وكذلك من أسباب التأخير سبب خارج عن العقد وهو فيضان للنهر المجاور للدور أدى إلى دخول المياه فيها. وإذ إن المقاول لم يكن له يد في كل هذه الأسباب بل الثابت أن التأخير كان سببه الإدارة فإنه لا يمكن أن تستفيد من (الشرط الجزائي) المذكور بالعقد الخاص (بغرامات التأخير) لأنه وجد لتعويض الضرر من طرفي العقد في حالة إخلال الطرف الأخر بالتزاماته من دون عذر مشروع وعلى ذلك لايمكن للمميزمدير مصلحة السكك الحديدية العام أن يقتطع شيئاً من المبالغ المتحققة للمميز عليه بحجة تأخيره عن العمل مدة الثلاثين يوماً (مجلة ديون التدوين القانوني، ١٩٧٠: ١٥٠) ولما تقدم يتضح لنا أن المحكمة قد وقعت في خلط مفهومين مختلفين الغرامة التأخيرية والشرط الجزائي من دون أي مسوغ يستدعي ذلك لان الغرامة تستحق بمجرد تأخير تنفيذ المتعاقد لالتزاماته من دون حاجة إلى إثبات ضرر على عكس مفهوم الشرط الجزائي الذي لا يستحق التعويض عن الشرط الجزائي إلا بوجود ضرر بخطأ أحد المتعاقدين والعلاقة السببيه بين الخطأ والضرر. وهذا ما سوف نتناوله في الفقرة الآتية من هذا البحث.

الغرامة التأخيرية والشرط الجزائي

إن الغرامات التأخيرية تختلف في طبيعتها عن الشرط الجزائي في العقود المدنية لان الشرط الجزائي هو التعويض الاتفاقي المتفق عليه مقدماً والذي يستحقه المتعاقد في حالة

إخلاله بالتزاماته وفي هذا يتضح أن الأمر المهم الذي ينبغي إثباته هو أعذار ثم انحدار المتعاقد ثم صدور حكم قضائي(الجرف، ١٩٨٥: ٢٣٢).

إن الغرامات التأخيرية هي جزاء قصد به ضمان وفاء المتعاقد مع الإدارة بالتزامه في المواعيد المتفق عليها حرصاً على سير المرفق بانتظام واطراد وفي سبيل تحقيق هذه الغاية يفترض الضرر واقعاً ويحق للإدارة أن توقع الغرامة المنصوص عليها في تلك العقود من تلقاء نفسها من دون حاجة لصدور حكم بها ذلك 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 على ثبوت وقوع الضرر للإدارة من جراء إخلال المتعاقد بالتزامه (مجلة القضاء، ١٩٦٦: ٥٣). ولذلك فإنه من حق الإدارة إيقاع الغرامة التأخيرية بمجرد حصول التأخير ولو لم يترتب عليه ضرر من دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أية إجراءات قضائية أخرى أن الشرط الجزائي ليس هو السبب في استحقاق التعويض فهو لا ينشأ التزاماً صلباً بالتعويض ولكنه يولد التزاماً تبعياً بتقدير التعويض بمبلغ معين هو التزام تبعي وليس التزاماً أصلياً في حين تكون الغرامة التأخيرية واجبة الدفع للإدارة بمجرد حصول تأخير في تنفيذ العقد وتستطيع فرضها على المتعاقد جنباً إلى جنب مع التزاماته الأخرى في العقد.

المطلب الثاني

التعويضات

إن الأمر المسلم به أن كل إخلال بالتزام عقدي أو التزام مفروض بنص القانون يستوجب التعويض في حالة تسببه ضرراً للغير يلزم من ارتكبه التعويض.

إن التعويض في العقد الإداري يقترب من النظرية المقابلة في القانون الخاص فيما يتعلق بكيفية تقدير التعويض أو اشتراط ركن الضرر إلا أنها تختلف عن القانون الخاص في كيفية وضعه وتحصيله. فضلاً عن ذلك فإن البعض يرى أن التعويضات في القانون الإداري لاتعد تعويضاً عادلاً عن الضرر الحاصل للإدارة وذلك لان هم المنتفعين في المرافق العامة قيامها بخدماتها على الوجه الأكمل فضلاً عن صعوبة تحديد مقدار الضرر الذي أصاب الإدارة تحديداً دقيقاً إذ يصعب تحديد قيمة الضرر الذي لحق الدولة بسبب تأخير المتعاقد في توريد

المعدات الحربية والمعارك دائرة. ولكن هذا لا يعني أن التعويض ليس له دور ضاغط في تنفيذ المتعاقد التزاماته خوفاً من أن يكون التعويض مرتفعاً ويتناسب مع خطورة الخطأ لذلك. إن نظرية التعويضات تقوم على مبادئ أساسية هي :

١. بخلاف الغرامات فإن التعويض لا يحكم به القاضي إلا إذا اثبت ضرر كما هو الحال في القانون الخاص والتعويض بقدر جسامة الضرر الذي تحملته الإدارة وهذا مرتبط بنظرية المسؤولية العقدية.

٢. أما بالنسبة إلى كيفية التقدير فإن مجلس الدولة الفرنسي يسمح للإدارة بأن تحدده مقدماً ويحق للمتعاقد أن يعترض أمام القضاء حول التقدير. أما التعويض على وفق القواعد العامة يشمل طبقاً لما أصاب الإدارة من خسارة وما فآتها من كسب وفي اغلب الأحيان يلتزم القضاء في تقدير التعويض بموجب القواعد المنصوص عليها في القانون المدني. وفي هذا الصدد فان مجلس الدولة الفرنسي يجري على أن الإدارة لا تستطيع أن تخصم مبلغ التعويض من مبلغ التأمين المودع لضمان تنفيذ العقد إلا إذا كان ثمة نص بهذا المعنى في العقد وفي القانون وكذلك الحال في مصر (فياض، ١٩٧٥: ١٨٤).

٣. سلطة الإدارة في تقدير التعويض وتحصيله وهذا ما اخذ به مجلس الدولة الفرنسي وما يلزم المتعاقد الآخر بها وفي كثير من الأحيان يلزم التشريع الفرنسي الإدارة في اغلب الأحيان أن تلجا إلى تحصيل التعويض بمقتضي أوامر بالدفع تصدر بإرادتها المنفردة. ومما لاشك فيه أن حق الإدارة في تطبيق الجزاءات ضد متعاقدها المقصر بإرادتها المنفردة أصبح مبدأ مجمعاً عليه فقهاً وقضاءً سواء في القانون الفرنسي أو المصري مع خضوع ذلك لرقابة القضاء حتى لا تقع الإدارة في أخطاء عليه في التقدير.

٤. أن التعويض لا يستحق الأبعد أعذار المدين مالم ينص على غير ذلك ولذلك فإن الأعذار شرط من شروط استحقاق التعويض في المسؤولية التعاقدية سواء كان ناتج عن عدم التنفيذ أو التأخير فيه باستثناء الحالات الاستثنائية التي يصبح فيها الأعذار غير ضروري ولذلك فعلى الإدارة أن تعذر متعاقدها بجزاء التعويض قبل إجرائه.

٥. إن مدى الجمع أو جواز الجمع بين التعويضات والجزاءات الأخرى لم يكن متفقاً عليه إذ إن هناك راسين في ذلك وخاصة بين التعويض ومصادرة التامين.

أ. إن شرط مصادرة التأمين المنصوص عليه في العقد هو في حقيقته تعويض اتفاقي او الشرط جزائي ولذلك فإن التعويض يقتصر عليه.وإنّ عدم الجمع بين مصادرة التأمين والتعويض يعود إلى عدم النص في العقد ويؤخذ بنيه المتعاقدين أي عدم عدّ مصادرة التأمين تعويضاً أو جزءاً من التعويض المستحق.

ب. أمّا الرأي الثاني يمثل في أن مصادرة التأمين تمثل الحد الأدنى للتعويض وإذا كانت فيجب الحكم بالتعويض الكافي مقابل الأضرار إذا كانت قيمة التأمين لاتفي به وحدها على أن يراعى في أن التعويض خصم هذه القيمة منه ولقد التزمت بذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر وكذلك فتأوي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس النقض المصرية. أما محكمة القضاء المصري فلها رأي يختلف ومؤدي رأيها في أن مصادرة التأمين المنصوص عليه في العقد تعدّ من الجزاءات التي تملك جهة الإدارة توقيعها على المتعاقد إذا قصّر في تنفيذ التزاماته حتى وان لم يترتب عليه ضرر وعلى ضوء ذلك أن مصادرة التأمين لا تمنع من المطالبة بالتعويض عن الأضرار الفعلية وهذا لا يعدّ جمعاً لتعويضهن عن فعل واحد لاختلاف الأساس القانوني لحق الإدارة في الحالين (فياض، ١٩٧٥: ١٨٨).

ونحن نؤيد ذلك لان لكل من الجزاء بين مصادرة التأمين أو التعويض طبيعة مختلفة وكذلك أهداف مختلفة انطلاقاً من مبدأ حسن سير وانتظام المرفق العام لإجبار المتعاقد على تنفيذ التزامه في حالة التقصير في ذلك وبذلك يختلف عن أساس التعويض الذي يستمده من القاعدة العامة التي تلزم مرتكب الخطأ بالتعويض عن الأضرار. أما في حالة عدم النقض في العقد على تعويضات جزائية عن عدم التنفيذ أو التأخير فهل بالإمكان أن تجمع التعويضات مع الجزاءات الأخرى الضاغطة و الفاسخة والحقيقة أن هذه المسالة تستدعي حلولاً مختلفة استناداً إلى أحكام القضاء والفقه إذ إنه في حالة الفسخ المجرد فإن بعض الفقه يرى أن مبدأ هذا الفسخ يتعارض مع مطالبة المتعاقد بالتعويض نتيجة فسخ عقده عن الأضرار التي تتحملها الإدارة من جزائها وهناك من يرى اقتضاء تعويض الإدارة عن الأضرار التي لحقت بها من فسخ العقد ويؤيد هذا الأمر القضاء الفرنسي. والمحكمة الإدارية العليا في مصر إذ إنه الجمع بين الفسخ والتعويض منطلقان من القاعدة العامة التي مؤداها أن للدائن في حالة فسخ العقد أن يرجع

بالتعويض عما إصابة من ضرر على المدين إذا كان عدم التنفيذ راجعاً لخطأ المدين وترتب على الخطأ ضرر (فياض، ١٩٧٥: ١٩١).

وعلى الرغم من مما اشرنا إليه أعلاه فإن البعض يرى أن التعويض لا يعد من الجزاءات الإدارية وإنما هو مجرد تطبيق لقواعد القانون الخاص (عياد، ، ١٩٧٣: ٣٤٥). وإنّ هذا الرأي غير سليم خاصة وأن سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات أصبحت من المبادئ المستقرة فقهاً وقضاءً فضلاً عن أن الإدارة تمتلك القدرة على إيقاع الجزاءات بما لها من سلطة التنفيذ المباشر (خورشيد، د.ت: ١٨).

أما التعويض في القانون المدني العراقي فهو مبلغ من المال يحكم على المدين يدفعه في حالة عدم تنفيذه التزامه وذلك لجبر الضرر الذي أصاب الطرف الأخر المضرور وكذلك الحكم في حالة تأخير عن التنفيذ[*] وذلك عند توفر أركان المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة السببين بينهما أن هذا الجزاء يطبق بذات الطريقة في العقود الإدارية إذ يشترط أن يكون هناك ضرر أصاب الإدارة في حالة إخلال المتعاقد بالتزامه فضلاً عن أن التعويض يقدر فيها تبعاً لجسامة الضرر الذي أصاب الإدارة إلا أن الأمر المختلف بينهما في كيفية توقيع الجزاء أن مجلس الدولة الفرنسي يعطي الحق للإدارة بتقدير التعويض مقدما من دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم به. وعلى المتعاقد أن يطعن بذلك أمام القضاء.

المطلب الثالث

مصادرة التأمين

هو عبارة عن مبلغ من المال يودع لدى الجهة الإدارية لغرض توقي الأخطاء التي يرتكبها المتعاقد عند تنفيذ العقد الإداري ويضمن لها القدرة على مواجهة المسؤوليات المترتبة على تقصيره بها (عياد، ، ١٩٧٣: ٩-٣٤).

إن مصادرة التامين تعدّ من الغرامات المالية التي ينص عليها العقد الإداري وهو حق الإدارة المتعاقدة في مصادرة التأمين المدفوع من المتعاقد. إذ إنّ المتعاقد يقدم مع عطائه تأميناً مؤقتاً وبنسبة مئوية محددة من مجموع قيمة مبلغ العقد. والغرض منه ضمان

(*) نص المادة ١٦٨ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ إذ استحال على الملتزم بالعقد أن ينفذ الالتزام عينا عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزام مالم يثبت استحالة التنفيذ قد نشأ عن سبب أجنبي لابد له فيه وكذلك الحكم إذ تأخر الملتزم في تنفيذ التزامه.

جهة المتعاقد بالعطاء (حلمي، د.ت: ٩٣) ومن لا يودع هذا التأمين لا يلتفت إلى عطائه وعلى من يروم التعاقد أن يكمل التأمين من خلال فترة محددة ويصبح التأمين نهائياً إذ إنّ الغرض منه هو ضمان قيام المتعاقد بتنفيذ التزاماته طبقاً لشرط العقد.

إن مصادرة التأمينات تشبه الشرط الجزائي المتفق عليه في العقود المدنية في كونهما يفرضان على المتعاقد جزاء إخلاله بالتزاماته التعاقدية غير أنها تختلف عنه في جزاء فرضها بالإدارة المنفردة وتختلف عن التعويض الاتفاقي المنصوص عليه في القانون المدني. ذلك لان الإدارة تستطيع فرضه بنفسها من دون حاجة لصدور حكم من القضاء بذلك ومن دون أن تلزم بإثبات أن ضرراً ما قد لحقها من جراء الإخلال بشروط العقد، أو أن خسائر قد إصابتها من بعيد أو قريب. ومن هذا المنطلق نرى أن مصادرة التأمينات تتشابه مع التعويض في العقد الإداري على الرغم من أن كل منها يشكل فكرة قائمة بذاتها وهذا هو الذي دفع القضاء الإداري إلى إعطاء الحق للإدارة في جواز الجمع بينهما لذلك فإن القضاء الإداري قد أعطى الحق للإدارة في مطالبة المتعاقد بتكملة مايزيد على مبلغ التأمين الذي لا يفي بالتعويضات اللازمة عما أصابها من إضرار حقيقية ومن ثم عند حساب التعويض المستحق الأخذ بنظر الاعتبار خصم مقدار التأمينات المصادرة.

وفي هذا الصدد لابد من الإشارة إلى بعض المبادئ القانونية التي قررها القضاء الإداري ويجري العمل بها في الحياة العملية بخصوص التأمينات وهي :

١. يجوز الجمع بين مصادرة التأمينات واستحقاق التعويض في حالة فسخ العقد الإداري. لان فسخ العقد الإداري يخضع لقاعدة عامة هي أن الدائن (الإدارة) في حالة فسخ العقد يرجع بالتعويض عما أصابه من ضرر على المدين إذا كان عدم قيام هذا المدين بتنفيذ التزامه راجعاً إلى خطئه وترتب على هذا الخطأ إضرار بالدائن. إن الأمر البديهي هو أن الجهة المتعاقدة (الإدارة) تملك الحق في فرض كل منها على وجه الاستقلال وإن لم ينص في العقد الإداري على استحقاق التعويض لان استحقاقه تطبيق للقواعد العامة. إلا أنه إذا اتفق الطرفان في العقد على عدم جواز الجمع بينهما فإنه مثل هذا الاتفاق يكون واجب التطبيق. ويجب التدقيق في مدى كفاية مبلغ التأمين بمبلغ الضرر فإذا غطت المصادرة مبلغ الضرر فلا موجب للتعويض في بعض الأحيان وحسب ظروف كل حال على حدة.

٢. عدّ قسم من التأمينات في بعض الأحيان بمثابة رسوم مالية تمثل جزاءً من استخدام أدوات المرفق العام واندثاراته ويمكن ملاحظة ذلك في عقود التزام المرفق العام وكذلك في عقود الأشغال العامة عندما يستعير المتعاقد من الإدارة بعض الآلات والأدوات والمكائن اللازمة لتنفيذ المقاولة وبذلك يمكن للإدارة الاحتفاظ ببعض التأمينات في مقابل ذلك وكتعويض عن الاندثار.

المطلب الرابع

التهديد المالي

ويقصد به حمل المدين على الوفاء عيناً بالتزام تنفيذه بغير تدخله شخصياً وفي حالة عدم التزامه وامتناعه عن الوفاء حكم القاضي عليه بغرامة تهديدية حتى يرجع عن عدم تنفيذه وعلى القاضي أن يعيد النظر بحكمه عندما يستوضح موقف المدين وان هذا الأمر يأخذه القاضي بنظر الاعتبار عند تقدير التعويض النهائي بسبب امتناعه عن التنفيذ وعناده من غير سبب ولقد اختلفت الاتجاهات الفقهية في هذا الصدد حول الأخذ به أو عدمه ولذلك نرى أن مجلس الدولة الفرنسي قد عارضه في البداية وبعد ذلك أقره في حالات معينة، أما موقف الفقه الفرنسي فيتلخص في أن بعض الفقهاء يستبعد تطبيق نظرية الغرامة التهديدية في العقود الإدارية بعدّ أن نظام الجزاءات في العقود الإدارية كافية لإرغام المتعاقد على التنفيذ العيني مثل رجي وبيكتو وجوس وفالين (فياض، ١٩٧٥: ١٩٥).

أما الرأي الأخر الذي تبناه برتلمي فيرى بعدم وجود سبب قانوني صحيح لاستبعاد نظرية الغرامة التهديدية . من نطاق العقود الادارية. ويؤيدونهُ في ذلك أبلتون ويلندو أما القضاء الفرنسي المتمثل بقضاء مجلس الدولة الفرنسي نرى أن المجلس لم يسمح بنظام الغرامات التهديدية كمياً مستنداً في ذلك إلى عدم أحقية القاضي الإداري في التدخل في إدارة المرفق العام تحت التهديد المالي إلا أن المجلس سمح بالأخذ بنظام التهديد المالي في حكمه الصادر في ١٣ حزيران سنة ١٩٥٦ في قضية offica public (فياض، ١٩٧٥: ١٩٦) إذ قضى بأن (القاضي الإداري ولو انه لا يملك أن يتدخل في إدارة المرفق العام بموجب أوامر مع الوعيد بجزاءات مالية إلى المتعاقدين مع الإدارة عندما تملك قبلهم السلطات اللازمة لضمان تنفيذ العقد ولكن الأمر يختلف عندما لا تستطيع الإدارة أن تستعمل وسائل الإكراه في مواريث المتعاقد إلا يقتضي حكم قضائي ففي مثل هذا الغرض يحق للقاضي أن يحكم بغرامة تهديدية على هذا المتعاقد. أما القضاء المصري فلا وجود لنظام الغرامة التهديديه نظراً

لتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات تمكنها من تطبيق وسيلة أكراه قوية الأثر مثل الغرامة التهديدية إزاء المتعاقدين معها ونحن نؤيد هذا الرأي لضمان سير المرفق العام. أما الفقه المصري يرى انه لا يوجد أي سبب قانوني يمنع السلطة من تطبيق وسيلة أكراه قوية الأثر إزاء المتعاقدين معها. إما القضاء العراقي فإن نظام التهديد المالي المتبع في عقود القانون الخاص غير مطبق في العقود الإدارية وهو فرض غرامات تهديدية جزاء تأخر المتعاقد عن تنفيذ التزامه الناتج عن العقد (الجبوري، د.ت: ١١٦) كان يدفع مبلغ معين عن كل يوم أو أسبوع أو كل شهر أو في كل مرة يخالف فيه التزاماته التعاقدية إلى أن يقوم بالتنفيذ العيني أو يمتنع نهائياً عن الإخلال بالالتزام(*) وبالمقابل فإن قاعدة الدفع بعدم التنفيذ لا يستطيع المتعاقد التمسك بها لأن العقد الإداري يتصل بمرفق عام (المادة ٢٨٢ من القانون المدني).

المبحث الثاني

ضمانات المتعاقد عند فرض الجزاءات المالية

إن الجزاءات في العقود الإدارية لا تحدد فقط سلطة الإدارة في فرضها وإنما توفر حماية قانونية للمتعاقد مع الإدارة في حالة تجاوزها حدود سلطاتها. وإنّ هذه الضمانات يمكن دراستها في مبحثين :

المطلب الأول: الأعذار بالجزاء.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الجزاء.

المطلب الأول

الأعذار بالجزاء

يقصد بالأعذار هو أثبات حالة تأخير المدين عن تنفيذ التزامه التعاقدي على وفق القانون أي انه إجراء لكيفية اتخاذه قبل تطبيق الجزاءات القانونية أو الاتفاقية.

مبدأ الأعذار في فرنسا: إن فقهاء القانون الإداري الفرنسي يقرون بضرورة أن تقوم الإدارة بأعذار متعاقدها في حالة عدم تنفيذه التزامه أو تأخيره في التنفيذ وتعلمه بالجزاء الذي يمكن أن يفرض عليه في حالة استمراره على تقصيره(فياض، ١٩٧٥: ٩٣). أن هذا المبدأ يأخذ به

(*) تنص المادة ٢٥٣ في القانون المدني العراقي على (اذا كان تنفيذ الالتزام عن غير المحكمة ، أو غير ملائم الا اذا قام به المدين نفسه ، وامتنع المدين عن التنفيذ ، جاز للمحكمة بناءً على طلب الدائن ان تصدر قراراً بالزام المدين بهذا التنفيذ ، ويدفع غرامة تهديدية إن بقي ممتنعاً عن ذلك.

مجلس الدولة الفرنسي، وإن هذه القاعدة ليست مطلقة في القانون الفرنسي إذ وردت استثناءات عليها وهي :

١. إذا ورد نص في العقد بإعفاء الإدارة من الاعتذار.
٢. أن الإعفاء يستخلص من ظروف كل دعوى إذ يتولى القاضي تقدير هذه الظروف وطبيعة العقد والعبارات التي وردت فيه والخاصة بالجزاء، فإذا كانت الظروف تصف على تنفيذ العقد طابع الضرورة الملحة مثل توريد المعدات العسكرية خلال الحرب فإن المتعاقد يعدّ كأنه اعذر بمجرد إنتهاء المدة المقرر للتنفيذ وبذلك ليس هناك ضرورة عن الاعتذار قبل إيقاء الجزاء هذه.
٣. أن الأمر الملم به أن فوات وقت طويل بعد الأعذار من دون أن تتخذ الإدارة أي اجزاء فإن ذلك لا يعدّ بالضرورة تنازلاً خفيفاً منها في تطبيق الجزاء ولا تلتزم الإدارة بأعذار أخر.

الأعذار في مصر: يرى بعض فقهاء القانون الإداري في مصر أن نصوص القانون المدني المتعلقة بالأعذار يمكن إعمالها عند فرض الجزاءات في العقد الإداري بعدّها قواعد عامة، وطبقاً لذلك يلزم أعذار المتعاقد قبل تطبيق الجزاء عليه، وانه لا ضرورة للأعذار عندما يعلن المتعاقد انه لا ينوي تنفيذ التزامه ، أو عندما يصبح التنفيذ غير مجد أو غير ممكن بفعل المتعاقد أو بسب الطابع العاجل للعمل المتفق عليه أو في حالة الغش. كما أن على الإدارة أن تتقيد بالجزاء الوارد في الأعذار من دون غيره (فياض، ١٩٧٥: ٩٦). وفي هذا الصدد أقرت محكمة القضاء الإداري في مصر في جوانب من قضائها على ضرورة أعذار المتعاقد مع الإدارة المتخلف في تنفيذ التزامه بالجزاء قبل إيقاعه عليه مستهدية في ذلك بالنصوص الواردة في القانون المدني المصري[*] وفي هذا الصدد تنص المادة (٢١٨) من القانون المدني المصري بأنه (لا يستحق التعويض إلا بعد أعذار المدين ، ما لم ينص على غير ذلك) (السنهوري: ٧٩١)

[*] حكم محكمة القضاء الاداري في ٢١ حزيران ١٩٥٣ إذ اشار في طرحة (اذا كان العقد المبرم بين المدعي ومصلحة المباني صريحاً في انهاء الاعمال موضوع العقد خلال سنة أو اشهر من تاريخ الاذن للمدعي البدء في هذه الاعمال ، أي إن الالتزام حدد تنفيذه اجل معين ، والاصل فيه ان تخلف احد المتعاقدين في التنفيذ على نحو يضار به الطرف الأخر لا ينشئ حقاً في التعويض الا باعذار الطرف المتخلف على وفق أحكام المادة ١٢٠ من القانون المدني والمادة٢١٨ من القانون المدني الجديد.

وفي هذا لا بد من الإشارة إلى أن لائحة المناقصات والمزايدات المصرية تنص في المادة (٩٣) منه على فرض غرامات التأخير بمجرد حصول التأخير من دون حاجة إلى أعذار. لذلك فإن هناك من الفقهاء المصريين ما يرى بضرورة أعذار المتعاقد المقصر قبل توقيع الجزاء هذه على وفق أحكام المادة (٢١٨) مدني مصري وضرورة عدم الاستثناء على هذه القاعدة إلا في حالة النص على ذلك في الإتفاق أو القانون أو نزولاً أعلى ما تقتضيه طبائع الأشياء.

الأعذار في القانون العراقي: تنص المادة (٢٥٦) من القانون المدني العراقي على أن لا يستحق التعويض إلا بعد أعذار المدين . ما لم ينص القانون على غير ذلك ؟ كما تنص المادة ٢٥٨ مدني على انه لا ضرورة لإعتذار المدين في الحالات الآتية:

أ. إذا أصبح تنفيذ الالتزام تنفيذاً عيناً غير ممكن بفعل المدين.

ب. إذا كان محل الالتزام تعويضاً تترتب على عمل غير مشروع.

جـ. إذا كان محل الالتزام رد شئ يعلم المدين انه مسروق أو شئ تسلمه بدون حق وهو عالم بذلك .

د. إذا صرح المدين كتابة انه لا يريد القيام بالتزامه.

على ضوء ما ورد من أحكام في القانون المدني العراقي نحن نعتقد بضرورة تطبيق هذا النص على العقود الإدارية وضرورة أعذار المتعاقد مع الإدارة قبل إيقاع الجزاء إلا في الحالات التي ينص عليها في العقد أو القانون أو تقتضيه طبيعة الأشياء إذ لا يوجب الأعذار وضرورة التنفيذ بالغرامة الواردة بالاعتذار. على الرغم من عدم ورود نص في شروط المقاولة الصادرة من وزارة التخطيط الخاصة بأعمال الهندسة المدنية والكهربائية والميكانيكية لعام ١٩٨٨ والتي أجازت للإدارة الحق في فرض الغرامة التأخيرية من دون حاجة إلى الأعذار إلى المتعاقد معها على خلاف على ما هو عليه الحال في القانون المدني العراقي الذي يوجب الأعذار قبل استعمال أي تهديد مالي (الجبوري، د.ت: ١١٨).

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الجزاءات المالية

إن الرقابة القضائية على الجزاءات المالية في العقود الإدارية مكفولة بقوة القانون إذ إن من حق المتعاقد مع الإدارة في اللجوء إلى القضاء والطعن بالقرار الصادر بإيقاع الجزاء عليه ومكفول قانوناً ولا نزاع فيه. إذ إن هذا الحق من النظام العام وأي شرط باستبعاده يعدّ باطلاً ولا اثر له.

إن القضاء الإداري في فرنسا ومصر هو صاحب الولاية في نظر كل المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ، وهذا الاختصاص من النظام العام.

إن الأمر المسلم به أن قرارات الجزاء هي قرارات إدارية . ولذلك فإن رقابة القضاء تتناول هذه القرارات من زاوية المشروعية والملاءَمة (الطماوي، ١٩٦١: ١٨١).

أولا: رقابة المشروعية :

عيب الشكل:- إذا ما نص في العقد أو القانون على شكلية معينة تقتضي مراعاة هذه الشكلية وإلا عدّ قرار الجزاء معيباً .. مثل إذا ما تطلب الاعتذار قبل توقيع الجزاء. أو القرار الذي يحتاج إلى تصديق سلطة أعلى.

١. عيب عدم الاختصاص:- في حالة صدور قرار الجزاء من سلطة غير مختصة.
٢. عيب الانحراف بالسلطة:- في حالة كون القرار مشوباً بعيب تجاوز السلطة يعدّ غير مشروع. لذلك فان قرار فرض الغرامة التأخيرية يعد غير مشروع إذا استخدمت الإدارة سلطاتها في وضع لا يتفق والغرض الذي تهدف الى تحقيقه.
٣. عيب مخالفة القانون: أن يكون القرار تطبيقاً صحيحاً للنصوص القانونية أو العقدية . أي إن قرار الإدارة لا يلتزم والقواعد القانونية العامة لذلك. فإن قرار فرض الغرامة التي تتخذه الإدارة من دون اعتداد بحجبه الشيء المقضي فيه يعدّ غير مشروع مثل القرار الصادر بغرامة مالية اتخذته الإدارة ضد متعاقدها على الرغم من حكم تحكيمي أنهى كل المنازعات بينهما.

ثانياً: رقابة الملائمة:

يقصد بها أن قاضي العقد لا يراقب الوجود المادي لأسباب الجزاء المالي وتكييفه القانوني. بل تمتد رقابته إلى تكييف هذه الجزاءات مع خطورة الأسباب التي دعت لإتخادها ، وبذلك له أن يقرر بعدم صحة الجزاءات المالية المبالغ فيها إذا كانت الوقائع المنسوبة للمتعاقد لا تمثل طابعاً من الخطورة كافياً لتبريره(*).

(*) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في ٢٣ كانون الثاني ١٩٥٧- وعن المكتب الفني س١٢ رقم ٢٩ ص٣٤ إذ جاء فيه (إن استعمال الإدارة لحقها في مصادرة التأمين يجب أن يكون بلا تعسف. فإذا كان الالتزام الذي اخل المتعاقد تنفيذه ضئيلاً بالنسبة لقيمة الالتزامات جميعها، فان القاضي يجب أن يتدخل لإقامة توازن بين هذا الجزاء الموقع والالتزام الذي لم ينفذ وذلك آخذاً بمبدأ وجوب توافر حسن النية في تنفيذ العقود).

ثالثاً: سلطة القاضي في مواجهة الجزاء غير المشروع وغير الملائم:

إن القاضي بالنسبة للجزاءات المالية يستطيع دائماً الحكم بالإعفاء من هذه الجزاءات متى ما اتضح له إنها وقعت خطأً. وله تخفيضها إذا كانت مبالغاً فيها . كما إن للقاضي الحق بإلزام الإدارة بأن ترد المتعاقد معها ما حصلت فيه من تعويضات أو غرامات تأخيرية أو ما تمت مصادرته من تأمينات من دون وجه حق.

إن الأمر المسلم به هو أن القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر هو صاحب الولاية في نظر كل المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية. أما في العراق فإن القضاء الإداري لا تختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية إذ إن القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٨٩ قانون تعديل قانون مجلس شورى الدولة قد حدد اختصاصات محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الصادرة بعد نفاذ هذا القانون(*). وكان حري بالمشرع أن يشمل باختصاصات محكمة القضاء الإداري المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية مادام العراق قد اختار طريق القضاء المزدوج.

(*) لقد جاء في القرار المرقم ٤٠/قضاء إداري ش١٩ (إن هذه المحكمة لا تنظر في الدعاوى المتعلقة بالعقود سواء كانت عقود إدارية أم مدنية. إنما يقتصر اختصاصها النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية فقط).

الخاتمة

إن موضوع البحث الذي تناولناه يعدّ من احد المظاهر الأساسية لسلطة الإدارة في تنفيذ العقود الإدارية وضمان حسن سير وانتظام المرفق العام ، إذ إن الجزاءات المالية تعدّ من وسائل الإكراه والإجبار لمن يتعاقد مع الإدارة على تنفيذ التزامه بشكل منتظم ومن دون إبطاء أو التأخير لذلك فإن ما توصلنا إليه هو الآتي:

١. إن العقود الإدارية ينبغي أن تخضع لأحكام القضاء الإداري في العراق وأن تمتد ولاية محكمة القضاء الإداري على هذه العقود وضرورة تعديل قانون مجلس شورى الدولة ذي الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ بما يتلاءم وضرورة أن تخضع هذه العقود لأحكام القضاء الإداري وأنه لا تبقى أسيرة القضاء العادي كما هو عليه الحال في فرنسا ومصر والكثير من الدول الأخرى. وذلك بتعديل المادة السابعة من القانون ذي الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ بأن يمتد اختصاص محكمة القضاء الإداري فضلاً عن القرارات الإدارية الى العقود الإدارية.

٢. إن نظام التهديد المالي المتبع في القانون الخاص ترى إن من الضروري أعماله في القانون العام إذ إن أية وسيلة تؤدي إلى تنفيذ العقد الإداري ولا تخل بمن أحسن سير وانتظام المرفق العام ينبغي إتباعها على الرغم من وجود جزاءات أخرى.

٣. أن شروط المقاولة لأعمال الهندسة المدنية والكهربائية والميكانيكية ينبغي أن تصدر بموجب قانون ومن السلطة التشريعية لتأخذ قوتها الملزمة ويصبح واجبه الاتباع بدلاً من صدورها من وزارة التخطيط.

٤. إن القضاء العراقي يخلط في بعض الأحيان بين الشرط الجزائي والغرامة التأخيرية لذلك فإننا نعتقد انه يتم توضيح هذين المفهومين أمراً ينبغي أعماله على وفق إحكام القانون والقواعد القضائية المستقرة وراء الفقهاء وان هذا الاختلاف آمر مفروغ منه.

المصادر

١. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.

٢. د. عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في القسم الإداري، دار الفكر العربي، ط١، ١٩٧٥.

٣. د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط١، ١٩٦٥.

٤. د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط٢، ١٩٦٥.

٥. د. توفيق شحاذة، مبادئ القانون الإداري، ط١، ١٩٥٤–١٩٥٥.

٦. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري– دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة، ١٩٦٣.

٧. جيز، المبادئ العامة للقانون الإداري.

٨. د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ج٢، دار الفكر العربي، ط١، ١٩٨١.

٩. الأستاذ حسين درويش، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، مجلة العدالة، الإمارات العربية، العدد التاسع عشر، السنة الخامسة، ١٩٧٨.

١٠. د. عبد المجيد فياض، شروط الغرامة في العقود الإدارية، مجلة الإدارة العامة، العدد التاسع عشر، ١٩٧٨.

١١. د. محمود خلف، العقود الادارية، مطبعة التعليم العالي في الموصل، ١٩٨٩.

١٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، بيروت، ١٩٨٣.

١٣. د. محمد فؤاد مهند، مبادئ وأحكام القانون الإداري جمهورية مصر العربية، الإسكندرية، ١٩٧٣.

١٤. د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، موسوعة الفقه والقضاء، العدد ٥٣.

١٥. الدكتور طعمه الجرف، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة وأساليبه ووسائله، القاهرة، ١٩٨٥.

١٦. الدكتور أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.

١٧. الدكتور عبد الرزاق السنهوري، شرح القانون المدني ، نظرية الالتزام، دار النهضة العربية..

١٨. الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على إعمال الإدارة، القاهرة، ١٩٦١.

١٩. مجلة القضاء، العدد الرابع، ١٩٧٠.

٢٠. مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد الأول، ١٩٧٠.

٢١. مجلة القضاء العدد الثاني حزيران ١٩٦٦.

This document was created with Win2PDF available at http://www.daneprairie.com.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.