***Dirasat*: Shari'a and Law Sciences, Volume 50, No. 2, 2023**

Deanship of Scientific Research

A Comparative Study of the Penal Dissolution of Concession Contracts for Public Works and Supplies under Jordanian Law

Barah Naif AL-mwas*

Practice lawyer, licensed by the Jordanian bar Association and Jordanian Chief Justice Department.

Received: 15/10/2022
Revised: 23/11/2022
Accepted: 31/1/2023
Published: 1/6/2023

* *Corresponding author:*
barahalmwas@gmail.com

Citation: AL-maws, B. N. (2023). A Comparative Study of the Penal Dissolution of Concession Contracts for Public Works and Supplies under Jordanian Law. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, *50*(2), 148–164.
https://doi.org/10.35516/law.v50i2.2738

© 2023 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Abstract

Objectives: This study aims to clarify the Jordanian legislature and judiciary's position on penal dissolution as it relates to Public Works and Supply Contracts. Specifically, it examines the recognition of the administration's power of penal dissolution and the subjection of this authority to judicial control to ensure that it is not arbitrary.

Methods: The study adopted the comparative descriptive analytical approach, where the relevant Jordanian legal texts and judicial rulings and comparing them to the positions of French and Egyptian legislation and judiciary. The goal is to reach practical results that align with the study's objectives.

Results: That study found that Jordanian, French, and Egyptian legislators did not grant the parties of the contract the right to appeal against the decision to terminate the administrative contract. However ,the Jordanian and Egyptian judiciary allowed appeals against the annulment of administrative decisions issued during the contract's negotiation stage, excluding those made during the contract's execution. However, the French judiciary allowed third parties to appeal the annulment of all decisions related to the administrative contract.

Conclusions: The study recommends that the Jordanian legislature include an article in the Administrative Justice Law that allows contractors to appeal against the decision to terminate the administrative contract by annulment. Doing so would encourage individuals to contract with the administration.

Keywords: Penal annulment, Administrative contract, Judicial oversight.

الفسخ الجزائي لعقد الامتياز والأشغال العامة والتوريد في القانون الأردني: دراسة مقارنة

براءة نايف المواس

محامية مزاولة مجازة لدى نقابة المحامين الأردنيين ودائرة قاضي القضاة الأردنية، الأردن.

ملخّص

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى بيان موقف المشرع والقضاء الأردني من الفسخ كجزاء لعقد الامتياز، وعقدي الأشغال العامة والتوريد من خلال اعترافهما للإدارة بِسلطة الفسخ الجزائي، وإخضاع هذه السلطة للرقابة القضائية باعتبارها ضمانة ضد تعسفها.

المنهجية: اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي الوصفي المقارن حيث تم دراسة وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية الأردنية ذات العلاقة، ومقارنتها بموقف التشريع والقضاء الفرنسي والمصري للوصول إلى نتائج عَملية ومتماشية مع مُتطلبات هذه الدراسة.

النتائج: توصلت الدراسة إلى أن المشرع الأردني والفرنسي والمصري لم يمنح أطراف العقد الحق بالطعن بالإلغاء بقرار فسخ العقد الإداري، وفيما يتعلق بالغير قد مكنه القضاء الأردني والمصري من الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية الصادرة في المرحلة التمهيدية للعقد، دون القرارات الصادره تنفيذاً للعقد، خلافاً للقضاء الفرنسي الذي أجاز للغير الطعن بالالغاء على جميع القرارات المتعلقة بالعقد الإداري.

الخلاصة: توصي الدراسة المشرع الأردني إيراد نص مادة في قانون القضاء الإداري يَسمح من خلاله للمتعاقد مع الإدارة الطعن بقرار فسخ العقد الإداري بالإلغاء، لما فيه من تحفيز للأفراد للتعاقد مع الإدارة.

الكلمات الدالة: الفسخ الجزائي، العقد الإداري، الرقابة القضائية.

المقدّمة:

تُعد الإدارة إحدى مظاهر وجود الدولة، ووسيلة الحكومة؛ لتنفيذ سياستها وبرامجها، من أجل ذلك تلجأ الإدارة إلى أسلوب العقد، حيث يُعتبر العقد الإداري من أهم الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة من أجل تَسيير الأعمال الإدارية المُختلفة سواء تعلق الأمر بإنشاء المرافق العامة أو استغلالها أو صيانتها، وعليه فقد منح المُشرع الأردني الإدارة باعتبارها الطرف الأقوى في العقد عددًا من السُلطات غير المألوفة، ولا يمكن أن يتمتع بها الطرف المُتعاقد معها، ومن أبرز هذه السُلطات سُلطة الإدارة بِفسخ العقد الإداري بالإرادة المُنفردة لها ودون الحاجة للجوء إلى القضاء لاستصدار حُكم قضائي بذلك، حيث يترتب عليها دوما أن تُعيد النظر بجميع التصرفات والأعمال التي تصدر عنها فيما يتعلق بأوضاع المرفق العام الذي تقوم على تسييره، بمعنى أن للإدارة وأن بُدء بتنفيذ العقد إن رأت أن المُتعاقد معها قد أتى بأفعال لا تصب في صالح تنفيذ العقد واستغلاله، وكانت على درجة من الجسامة، فلها أن تفسخ العقدُ جزاءً لذلك الإخلال أو التقصير، ولِما للإدارة سُلطة باتخاذ مثل هذا القرار فكان لا بد من أن يكون للقضاء دور فعال ومُهم في الرقابة على قرار الإدارة الصادر بِفسخ العقد الإداري كجزاءً لخطأ المُتعاقد الجسيم في تنفيذ التزاماته العقدية.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن جزاء الفسخ من أخطر الجزاءات التي تملكها الإدارة؛ لأنها تؤدي إلى إنهاء الرابطة العقدية بينها وبين المتعاقد المخل بالتزاماته، وتعد سُلطة الإدارة بإيقاع الجزاءات على المتعاقد امتيازا باعتبارها سُلطة عامة تملك إيقاع هذه الجزاءات، ونجد المُشرع الأردني قد اعترف للإدارة بسُلطة إيقاع الجزاءات على المتعاقد معها إلا أنه يشترط لتطبيق هذه السُلطة أن يتم النص بالعقد أو بنص القانون عليها أو دفاتر الشروط الخاصة بهذه العقود، وذلك باعتبار أن المشرع الأردني وقضاؤه أيضا يأخذان بعين الاعتبار قاعدة العقد شريعة المتعاقدين فيما يتعلق بمنازعات العقود الإدارية على الرغم من أنها تحمل طابع خاص يختلف عن العقود المدنية، إلا أن المشرع اتخذ هذا السبيل حتى تكون الإدارة بما يصدر عنها من قرارات متعلقة بالعقد الإداري ضمن نطاق المشروعية.

أهمية الدراسة

تأتي أهمية هذه الدراسة من خلال إمكانية الاستفادة منها على أرض الواقع، حيث تتناول جزاء الفسخ لعقود الامتياز والاشغال والتوريد، مع التركيز على ضوابط ايقاع هذا الجزاء، وبالتالي معالجة الاشكالات التي تثيرها هذه الدراسة، خاصة في ظل الدور المهم الذي أصبحت تتخذه هذه العقود في تنفيذ مخططات التنمية الاقتصادية الوطنية والمحلية، كون الاقتصاد الأردني في الوقت الراهن يعاني من تحديات كبيرة ومختلفة، ويعمل على تشجيع الاستثمار سواء الوطني أو الأجنبي، الأمر الذي دفعني للبحث عن كيفية تعامل التشريع والقضاء الأردني مع سُلطة الفسخ الممنوحة للإدارة ومدى وجود الضوابط القانونية والقضائية وكفايتها للحد من خطورة سُلطة الفسخ وبذات الوقت تحفيز الأفراد على الدخول في علاقات تعاقدية مع جهة الإدارة بكل اطمئنان، دون التخوف من احتمال تعسف جهة الإدارة في استعمال سُلطتها في فسخ عقود الامتياز والاشغال والتوريد

مشكلة الدراسة:

إن الإدارة بوصفها صاحبة سُلطة تتمتع بامتيازات استثنائية غير مألوفة في العقد المدني، مما يجعلها الطرف الأقوى بالعلاقة العقدية في مواجهة المُتعاقد معها، ونخص بذلك ما تتمتع به من سُلطة بِفسخ العقد الإداري بالإرادة المُنفردة لها، حيث تُعتبر هذه السُلطة على درجة عالية من الخطورة باعتبار ما تَملكة الإدارة من سُلطة تقديرية في قراراتها، فهي بذلك قد تسيء استخدامها مما يؤدي معه إلى الإخلال بالتوازن الاقتصادي للعقد والمساس بالمصلحة العامة والمصلحة الخاصة للإفراد على السواء، لذلك كان لا بد من وجود سلطة قضائية مُستقلة تُمارس رقابتها على أعمال وتصرفات الإدارة، باعتبارها أداة فعالة وضمانة حقيقية ضد تعسف الإدارة باستعمالها لسُلطاتها الاستثنائية، وخروجها عن نطاق المشروعية، وتظهر إشكالية الدراسة من خلال عدة تساؤلات، وسنُحاول تحقيق غرض الدراسة من خلال الإجابة عنها، وتتمثل تلك التساؤلات بما يلي:

1. ما الضوابط القانونية والقضائية التي تحكم سُلطة الإدارة في الفسخ باعتبارها سُلطة تقديرية؟

2. بما أن القضاء العادي هو القضاء المختص بنظر مُنازعات العقود الإدارية حسب نص المادة (5) من قانون القضاء الإداري لسنة 2014، هل يأخذ بعين الاعتبار عند الفصل بقرار الإدارة بفسخ العقد الطبيعة الخاصة لهذا العقد الإداري؟ أم يلتزم بتطبيق قاعدة العقد شريعة المتعاقدين عليه على الرغم من اختلاف طبيعته عن العقد المدني؟

أهداف الدراسة

1. تهدف هذه الدراسة إلى الإحاطة بمفهوم الفسخ الجزائي للعقد الإداري وطبيعته القانونية.

2. تهدف هذه الدراسة إلى بيان الشروط والضوابط التي تُلزم الإدارة مراعاتها عند إصدارها قرار فسخ العقد الإداري من خلال الأحكام القضائية تطبيقاً على عقد الامتياز وعقد الأشغال العامة والتوريد.

3. بيان الآثار المترتبة على قرار الإدارة بفسخ العقد من خلال إظهار موقف القضاء من قرار الفسخ في حالة التأييد القضائي لمشروعية الفسخ الجزائي.

الدراسات السابقة

الدراسة الأولى: توركان إبراهيم علي (2014)، بعنوان: سُلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري والرقابة القضائية عليها، (رسالة ماجستير)، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية.

استهدفت هذه الدراسة سُلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، عندما تقوم الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادتها المُنفردة لدواعي المصلحة العامة ودون خطأ من المُتعاقد وسُلطتها بإنهاء العقد الإداري لخطأ المُتعاقد الجسيم، ورقابة القضاء عليها من خلال تحديد القضاء المُختص بنظر مُنازعات العقد الإداري ونطاق هذه الرقابة على العقد الإداري ككل في العراق.

وتختلف دراستنا عن الدراسة السابقة في الحدود المكانية، ذلك بأن دراستنا متخصصة بإظهار موقف المُشرع والقضاء الأردني من سُلطة الإدارة في الفسخ الجزائي للعقد الإداري من خلال تركيز الدراسة على بعض تطبيقات العقد الإداري المُتمثلة بعقد الامتياز، وعقدي الأشغال العامة والتوريد وذلك من خلال إظهار الآثار المُترتبة على قرار الفسخ تطبيقا على العقود السابق ذكرها في ضوء التأييد القضائي لمشروعية القرار الصادر في الفسخ في مواجهة هذه العقود، وهذا لم يوجد في الدراسة السابقة التي اقتصرت على ايضاح الحدود العامة للرقابة القضائية على العقد الإداري بصفة عامة.

الدراسة الثانية: مجذوب عبد الحليم (2019). سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لخطأ المتعاقد الجسيم" الإسقاط أنموذجاً". مجلة العلوم السياسية والقانون،3(17)،190 -205.

استهدفت هذه الدراسة سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لخطأ المتعاقد الجسيم، حيث تطرقت لمفهوم الفسخ الجزائي، وأبرزالشروط الواجب توافرها حتى يتسنى للإدارة تطبيقه، وكان عقد الامتياز نموذجاً في هذه الدراسة.

وتختلف دراستنا عن الدراسة السابقة، بأنها جاءت مسلطة الضوء على سلطة الإدارة في ايقاع الفسخ الجزائي على ثلاث أنواع من العقود الإدارية، وتتمثل بعقد الامتياز، وعقد الأشغال العامة والتوريد، وبيان كيفية تعامل التشريع والقضاء الأردني مع هذه السُلطة مقارنة مع التشريعين الفرنسي والمصري.

منهجية الدراسة

تتطلب أي دراسة علمية اتخاذ الباحث منهجاً علمياً مُعيناً يتم على أساسه الإحاطة بجميع الجوانب القانونية التي تتناولها الدراسة، لذلك ارتأينا بأن المنهج الوصفي التحليلي المقارن هو الأنسب لهذه الدراسة، حيث سيتم دراسة المشكلة بجميع أبعادها وخصائصها، وسيتم دراسة وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية الأردنية ذات العلاقة، ومقارنتها مع التشريعين الفرنسي والمصري للوصول إلى نتائج علمية مقبولة ومتماشية مع مُتطلبات الدراسة، حيث رأينا الاستعانة بموقف الفقه والقضاء الفرنسي والمصري باعتبار أن مجلس الدولة الفرنسي والمصري يعد أهم وأقوى أداة لإرساء مبادئ القانون الإداري لما يتصف به من المُرونة ويتطور بتطور الزمان، وكما يعد القضاء الإداري في كل منهما قضاء إنشائي يعملان على إرساء قواعده تبعا للظروف والوقائع المُتغيرة، ويعز عليهما تقنينه وجعله جامدا لمواكبة المتغيرات المتواصلة.

خطة الدراسة

المبحث الأول: ماهية الفسخ كجزائي في العقد الإداري.

المطلب الأول: مفهوم الفسخ الجزائي للعقد الإداري

المطلب الثاني: الضوابط المقيدة لسُلطة الإدارة بِفسخ العقد الإداري لخطأ المُتعاقد معها.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرار الفسخ الجزائي للعقد الإداري

المطلب الأول: الجهة القضائية المختصة بالرقابة على قرار فسخ العقد الإداري.

المطلب الثاني: أثر التأييد القضائي لمشروعية قرار الفسخ الجزائي لعقد الامتياز وعقدي الأشغال العامة والتوريد.

المبحث الأول: ماهية الفسخ كجزاء في العقد الإداري.

يُعد الفسخ الجزائي في العقود الإدارية نتيجة للأخطاء الجسيمة الصادرة من الطرف المُتعاقد مع الإدارة من أشد الجزاءات التي تُقرر كجزاء نتيجة لخطأ المُتعاقد مع الإدارة، لذلك كان لا بد من الوقوف على ماهيته، وتسليط الضوء على مجموعة الضوابط والقُيود التي تم إرساؤها والتي يستوجب على الإدارة التقيد بها والحرص على توافرها عند إصدارها لقرار فسخ العقد الإداري كجزاء لخطأ المُتعاقد معها.

لذلك تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول: مفهوم الفسخ كجزائي، بينما سنتناول في المطلب الثاني: الضوابط المُقيدة لسُلطة الإدارة بِفسخ العقد الإداري بسبب خطأ المُتعاقد معها.

المطلب الأول: مفهوم الفسخ كجزائي في العقد الإداري

سنتناول الحديث في هذا المطلب بشقين مُتقابلين، حيثُ نُلقي الضوء في أحدهما وبشكل محدد على تعريف الفسخ الجزائي، وسنوضح في الآخر الطبيعة القانونية لهذا الفسخ الجزائي وموقف الفقه والقضاء منهُ.

الفرع الأول: تعريف الفسخ الجزائي

الفسخ الجزائي هو الجزاء الشديد الجسامة الذي توقعه الإدارة على المتعاقد معها الذي قصر في تنفيذ التزاماته العقدية، حيث سَيترتب على ذلك بأن يتم استبعاد المتعاقد نهائيا عن تنفيذ العقد.(الهويدي، 1994، ص 122)

وجانب آخر يُعرفه على أنه هو "انحلال الرابطة العقدية بأثر رجعي"(سلطان،1970،ص268)، وكذلك يعرفه جانب آخر بأنه إنهاء للعقد الإداري بصورة قاطعة وانقضاء الرابطة العقدية بين الإدارة والمتعاقد معها بصورة نهائية وبالتالي إقصاء المتعاقد من التزاماته العقدية محل العقد المبرم مع الإدارة، وذلك يعد نتيجة طبيعية للخطأ الجسيم المرتكب من هذا المتعاقد في تنفيذه

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للفسخ الجزائي بسبب خطأ المُتعاقد مع الإدارة

لقد ثار خلاف فقهي حول ماهية الطبيعة القانونية للفسخ الجزائي، حيث ذهب جانب من الفقه إلى اعتباره من النظام العام وبالتالي فأنه يوقع على المتعاقد حتى وأن لم ينص عليه في العقد(فياض، 1975، ص 273)، بينما ذهب جانب آخر إلى إخراجه من دائرة النظام العام، وسنبين ذلك على النحو الآتي:

أولاً_ موقف الفقه من الطبيعة القانونية للفسخ الجزائي:

أ. الفقه المعارض للفسخ الجزائي بالإرادة المنفردة للإدارة.

ذهب جانب من الفقه الفرنسي وهو رأي الأقلية ويمثله الفقيه (بيركيو) إلى القول بأن الفسخ الجزائي للعقد الإداري بالإرادة المنفردة ليس من النظام العام ورافضا الاعتراف للإدارة بحق إيقاع جزاء الفسخ، إذ لم يكن قد نص عليه في العقد أو في دفتر الشروط، حيث قرر هذا الجانب من الفقه بأنه في حالة عدم النص على الفسخ الجزائي في العقد الإداري، فإنه يتوجب على الإدارة أن تذهب للقضاء لتحصيل حكم في فسخ العقد وإنهائه، مستندين بهذا الرأي لنص المادة (1184) من القانون المدني والتي تقرر فكرة أن طرفي العقد في العقد الملزم للجانبين يعتبران أنهما قد اتفقا ضمنا على شرط بمقتضاه يتم فسخ العقد إذ لم يقم أحدهما بتنفيذ ما عليه من التزامات(هذا الرأي مشار إليه لدى الساحلي، 2018، ص163)

ب. الفقه المؤيد للفسخ الجزائي بالإرادة المنفردة للإدارة.

لقد ذهب أغلب فقهاء القانون الإداري الفرنسي منهم الفقيه (جيزى) والفقيه (بلومان) إلى القول بأن جزاء الفسخ في نطاق العقود الإدارية يعد من النظام العام، وأنه يتقرر للإدارة وبقوة القانون، حتى وأن لم يكن قد تم النص عليه بموجب العقد أو في دفتر الشروط، ونرى بأن الدكتور عبد المجيد فياض ذهب إلى أن تأييد هذا الاتجاه يعاكس مبدأ راسخا مجمع عليه فقها وقضاء، بأنه يعترف للإدارة بحق إيقاع الجزاء بإرادتها المنفردة(هذه الأراء مشار إليها لدى فياض،1975، ص274)

ثانياً- موقف القضاء الإداري من الفسخ الجزائي بالإرادة المنفردة للإدارة.

نجد بأن القضاء الإداري لمجلس الدولة الفرنسي أستقر على أن هنالك نوعين من الفسخ الجزائي للعقد الإداري يتمثل الأول: بالفسخ الجزائي للعقد الإداري والمقرر للمصلحة العامة، ويوجه إلى جميع العقود الإدارية، حتى وأن لم يكن منصوص عليه بالعقد أو دفتر الشروط (الهويدي،1994،ص128)، وتبدو الإدارة هنا أقل صرامة في استخدامها لسلطتها في فسخ العقد الإداري بسبب خطأ المتعاقد الجسيم، حيث لها إذ قدرت استبعاد المتعاقد ودون تحمل أخطار التعاقد الجديد، فأنها تقوم بالفسخ المجرد للعقد(فياض، 1975، ص284).

أما النوع الثاني: فيتمثل بالفسخ الجزائي على مسؤولية المتعاقد، حيث تقرره الإدارة على مسؤوليته، وسيتحمل المتعاقد بموجب هذا الفسخ كامل المخاطر التي ستنتج عن إبرام عقد جديد مع الغير، بدلا من عقده (فياض، 1975، ص 286).

أما القضاء بمصر؛ فقد اعترف للإدارة بسُلطة توقيع جزاء الفسخ على المتعاقد المخل بالتزاماته، ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري قضت فيه " أن القانون الإداري... يعطي الجهة الإدارية سلطة الرقابة على تنفيذ العقد وسلطة توقيع الجزاء على المتعاقد معها، إذا أخل بالتزاماته المحددة بالعقد، وسلطة تعديل العقد من جانبها وحدها، بل لها الحق بإنهاء العقد إذا رأت أن مقتضيات المصلحة العامة تتطلب ذلك، وأن تنفيذ العقد أصبح بغير فائدة، وهي تتمتع بهذه الحقوق والسلطات، حتى وأن لم يتم النص عليها بموجب العقد باعتبارها من النظام العام (محكمة القضاء الإداري المصري، تاريخ 1957/6/30، المشار إليه لدى عبد الحميد، 2007، ص165).

وفيما يتعلق بموقف القضاء الأردني من سُلطة الإدارة بإيقاع جزاء الفسخ على المتعاقد معها، يظهر من خلال حكم محكمة التمييز الأردنية التي قضت به " بما يلي " أن قيام نائب القائد العام للقوات المسلحة بفسخ العطاء بداعي أن السعر الذي أحيل به كان سعرا عاليا لا يعتبر ناشئا عن حيلة ودسيسة بالمعنى المقصود في المادة (177) من قانون أصول مدنية، وأن قرار الإحالة استنادا لهذا السبب كان مخالفا للقانون؛ لأنه لا يجوز لأحد

المتعاقدين فسخ العقد بإرادته المنفردة إلا بالتراضي وبمقتضى نص في القانون عملا بأحكام المادة (241) من القانون المدني"(تمييز حقوق 1982/523).

وبناءً على ما سبق، يظهر لنا بأن القضاء الأردني لم يجز بتوقيع جزاء الفسخ بإرادتها المنفردة على المتعاقد دون النص عليه، باعتبار أن محكمة التمييز تطبق قاعدة العقد شريعة المتعاقدين على المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية على الرغم من الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية، وبناء على ذلك لا يجوز لأحد المتعاقدين فسخه أو تعديله بالإرادة المنفردة وذلك استنادا إلى نص المادة (241) من القانون المدني الأردني الذي جاء بها "انحلال إذا كان العقد صحيحا لازما فلا يجوز لأحد العاقدين الرجوع فيه ولا تعديله ولا فسخه إلا بالتراضي أو التقاضي أو بمقتضى نص القانون".

ويظر لنا بأن قضاء محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية، قد طبقت قواعد ونصوص القانون المدني على العقد الإداري، وهذا يخالف ما استقر عليه الفقه والقضاء بفرنسا ومصر، من وجوب إقصاء نصوص القانون المدني فيما يتعلق بالفسخ على روابط القانون العام.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني بطبيعة الفسخ الجزائي للعقد الجزائي؛ فقد اتضح لنا مما سبق بأن المشرع لم يعتبر الفسخ الجزائي من النظام العام وأوجب على الإدارة في حال رغبتها بإيقاع جزاء الفسخ يجب أن يكون مقرراً لها هذا الفسخ بموجب القانون أو العقد أو دفتر الشروط الخاصه بالعقد الإداري، وسنرى فيما بعد كيف وازن المشرع بين الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وبين فكرة العقد شريعة المتعاقدين من خلال المواد القانونية والأحكام القضائية التي تم طرحها في متن البحث.

المطلب الثاني: الضوابط المُقيدة لسُلطة الإدارة بِفسخ العقد الإداري بسبب خطأ المُتعاقد معها

من المستقر عليه فقها وقضاء أن الإدارة تملك إيقاع جزاءات عدة على المتعاقد معها في حال أخل بالتزاماته التعاقدية، حيث عدها العرف الإداري كضمانات جرى على ذكرها في العقود الإدارية وإن كانت هذه الجزاءات لا تستقيم مع قواعد القانون المدني، إذ إن جميع الجزاءات التي يقرها القانون المدني من فسخ أو تنفيذ عيني مع التعويض في الحالتين إن كان له مقتضى، لا تعد ذات تأثير كبير في نطاق القانون العام ولا على درجة من القوة التي نستطيع القول بأنها تكفي لردع المتعاقد عن تقصيره أو إخلاله في مراعاة مقتضيات المصلحة العامة، حيث إن هذا الإخلال لا يعد إخلالا مقتصرا على عدم تنفيذه لالتزاماته العقدية، وإنما يمتد للمساس بالمرفق العام الذي يتصل بالعقد، لذلك يَتوجب أن يكون الجزاء المترتب على هذا الإخلال الجسيم ينطوي في الواقع على معنى العقوبة ولا يتفق مع القانون المدني(درويش،1961، ص87-88) ولانطواء جزاء الفسخ على درجة من الخطورة، فإن الإدارة توقعه على مسؤوليتها ورقابة القضاء عليها، لأن سُلطة الإدارة سُلطة تقديرية ليست مطلقة، وإنما مقيدة بعدة ضوابط وشروط قد وضعها المشرع وأرسى عليها القضاء، يتوجب على الإدارة مراعاتها لكي يتصف قرارها الصادر بالفسخ بأنه مشروع وصحيح.

ه الفرع الأول

الشروط المقيدة لسُلطة الإدارة بإيقاع الفسخ الجزائي لخطأ المتعاقد تطبيقاً على عقد الامتيازوعقدي الأشغال العامة والتوريد.

أولاً: القيود المفروضة على سُلطة الإدارة في إسقاط عقد الامتياز.

يعد إسقاط الامتياز أحد تطبيقات سُلطة الإدارة في إيقاع الفسخ بالإرادة المنفردة لها في مجال عقود امتياز المرفق العام، والإسقاط يُعَرف بأنه عبارة عن "فسخ عقد امتياز المرفق العام وعلى مسؤولية الملتزم صاحب الامتياز بسبب المخالفة الجوهرية للالتزامات العقدية(فياض،1975، ص247)، ويُعَرف أيضا بأنه "ذلك الجزاء الأكثر جسامة بين جميع الجزاءات الإدارية والأخرى والذي ينهي عقد الامتياز بإقصاء الملتزم الذي لم ينفذ التزام جوهري منصوص عليه في دفتر الشروط(أبو مراد، 1999، ص 65)

ولِما لإسقاط عقد الامتياز من آثار تنطوي على درجة من الخطورة بالنسبة للمتعاقد الذي يتكلف مبالغ مالية كبيرة من أجل إعداد المرفق وتهيئته من أجل أداء خدمات يختص بتقديمها، فإن القضاء الإداري قد أولى سُلطة الإدارة في إسقاط الامتياز اهتمام كبير مما دفعه الى إرساء قيود شديدة تتمثل بما يلي:

1. وقوع خطأ جسيم من قبل المتعاقد مع الإدارة.

يتطلب توقيع جزاء الإسقاط ارتكاب صاحب الامتياز لأخطاء جسيمة تكون ذات تأثير كبير على عدم سير تنفيذ العقد بالشكل المطلوب، حيث تدل هذه الأخطاء على عدم قدرة المتعاقد على تَسيير المرفق العام أو تعريضه للخطر.

الإدارة بسلطتها التقديرية هي التي تقوم على تقدير خطورة الإخلال الحاصل من قبل المتعاقد بحيث تقرر إيقاع الإسقاط على هذا العقد، ولكن تحت مظلة القضاء الذي غالبا يرفض أن يحكم بالإسقاط عندما يتبين له أن الخطأ المنسوب إلى الملتزم لم يكن على درجة من الخطورة التي تبرر أن يوقع به جزاء الإسقاط (الطماوي، 1984، ص 535)

ونجد المشرع الأردني من خلال اتفاقيات الامتياز التي عقدتها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية مع الشركات والأفراد بأنها تنص غالبا بمضمونها على عدد من الأخطاء التي تعد مبرر لفسخ عقد الامتياز (الإسقاط)، ومثال ذلك ما ورد في نص المادة (14) من اتفاقية الامتياز المعقودة بين حكومة

المملكة الأردنية الهاشمية، ومصفاة البترول الأردنية المساهمة المحدودة، والمصادق عليها بقانون رقم (19) لسنة 1958 قانون تصديق الامتياز الممنوح لشركة مصفاة البترول الاردنية المساهمة المحدودة لسنة (1958) وتعديلاته، حيث أفادت بنصها بأن " يجوز للحكومة مع مراعاة أحكام القوة القاهرة والتحكيم من هذا الاتفاق أن تفسخ الامتياز بعد إخطار الشركة بذلك تحريراً بثلاثة أشهر عند وقوع أحد الأمور التالية: أ- إذا تنازلت الشركة عن هذا الامتياز أو عن أي حق فيه أو عن أي صلاحية مخولة لها بموجبه أو أجرته أو تصرفت فيه على وجه آخر بدون الحصول على موافقة الحكومة الخطية. ب- إذا رهنت المشروع دون موافقة الحكومة. ج- إذا اصدرت امر واتخذ قرار قضائي قطعي بتصفية الشركة. د- إذا خالفت الشركة أحكام المادة (6) نفقات الإنتاج من هذه الاتفاقية. هـ- إذا لم تتمكن الشركة من تأمين إنتاج المواد المدرجة في الفقرة (أ) من المادة الثالثة من هذه الاتفاقية بعد انقضاء مدة الفترة التجريبية وقدرها ستة أشهر بعد إتمام المشروع على أنه يجوز تمديد هذه المدة إذا أقنعت الشركة الحكومية أو بينت لها عن طريق التحكيم أن تقصيرها عن إنتاج الكميات اللازمة لسد حاجة السوق المحلي نتج عن القوة القاهرة أو عن أسباب فنية أخرى لا يمكن تلافيها للحكومة فسخ الاتفاقية بعد إخطار الشركة بذلك".

2. إعذار صاحب الامتياز بشكل مسبق.

نرى بأن المشرع الأردني فيما يتعلق باتفاقيات الامتياز المعقودة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية مع الشركات والأفراد غالبا ما تنص بطياتها على وجوب توجيه إعذار لصاحب الامتياز لارتكابه لمخالفات تؤثر في سير تنفيذ العقد فتطلب منه في هذا الإعذار أن يصوب أوضاعه، وأن يصحح الخلل الذي أحدثه الذي جعل الإدارة تفكر بتوجيه جزاء الإسقاط للعقد، وبذلك يكون عمل هذه الإعذار على منح صاحب الامتياز مهلة أو فترة معقولة يقوم خلالها بتصويب أوضاعه وإلا عرض نفسه بأن يتعامل مع جزاء الإسقاط، ونجد تطبيق ذلك بنص المادة (15) من اتفاقية الامتياز المعقودة بين حكومة المملكة الاردنية الهاشمية وشركة مصفاة البترول الأردنية المساهمة المحدودة التي جاء بها "عقوبات التقصير والمخالفات وفسخ الامتياز يجوز للحكومة بالإضافة إلى ما ورد في المواد السابقة التي تخولها فسخ هذا الامتياز ان تبلغ الشركة كلما لاحظت منها إهمالا أو تهاوناً أو مخالفة أو تقصيراً في مراعاة نصوص هذا الاتفاق اخطاراً تطلب فيه إزالة أسباب الإهمال أو التهاون أو المخالفة أو التقصير في الأمر أو الأمور التي تعينها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أاشهر من تاريخ الإخطار، فإذا تخلفت الشركة عن أتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ ما طُلب منها في الإخطار خلال تلك المدة، ولم تستطع الشركة أن تُقنع الحكومة إن ذلك التخلف كان لأسباب مشروعة، وأنه لم يكن بإمكانها تلافيها فيحق للحكومة عندئذ أما بفرض غرامة على الشركة مقابل العطل والضرر الحاصل مع تمديد مدة الإخطار أو أن تبلغ الشركة فوراً فسخ هذا الامتياز وأن تفرض عليها كلتا العقوبتين وفي حالة إقرار فسخ هذا الامتياز بموجب الأحكام الواردة فيه لا يحق للشركة أن تطالب بأي تعويض عن أي عطل أو ضرر أو خسارة تكبدتها أو يحتمل أن تتكبدها من جراء ذلك.

3. صدور حكم قضائي بإسقاط الامتياز

إن القاعدة العامة في القضاء الإداري الفرنسي باعتباره الأداة الأولى التي ساهمت في إرساء مبادئ القانون الإداري، أن الإدارة لا تستطيع أن تعمل على إسقاط الامتياز بإرادتها المنفردة، وأن يستلزم منها اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم قضائي بالإسقاط، حيث إن الإدارة لا تملك امتياز التنفيذ المباشر في هذا المجال إلا إذا تم النص بالعقد بشكل صريح على حق الإدارة بأن توقع جزاء الإسقاط بإرادتها المنفردة دون اللجوء إلى القضاء، ولكن في هذه الحال يكون قرار الإسقاط الصادر من الإدارة خاضعا لرقابة القضاء حيث يستطيع القاضي إلغاء قرارها إذا وجده مبني على سبب واحد أو كان غير مشروع (عياد، 1973، ص367).

ونرى أن المشرع الأردني كان موقفه واضحا في نصوص تشريعاته إلى عدم الأخذ بالمبدأ الذي استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي، بحيث أنه لم يَتطلب المشرع بأن يكون اسقاط الأمتياز بحكم قضائي وإنما ترك أمر ذلك لتقدير الإدارة وبأرادتها المنفردة، ونرى ذلك في العديد من اتفاقيات الامتياز التي عقدها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية على أن جزاء الإسقاط لإقراره لا يطلب تدخل من قاضي العقد، بل أن سُلطة الإدارة المنفردة تكفي لتوقيع مثل هذا الجزاء على المتعاقد معها صاحب الامتياز الذي أخل بالتزاماته، وفي حال لم يوجد نص في العقد ينص على حق الفسخ فإن للإدارة بموجب سلطتها في التنفيذ المباشر تستطيع استخدام حقها في فسخ العقد دون الحاجة للجوء للقضاء للحصول على حكم بفسخ العقد(كنعان،2019، ص340)، ومن بعض الأمثلة على ذلك نص المادة (25) من اتفاقية حكومة الأردن وشركة الكهرباء الأردنية في عمان وكهرباء الأردن المركزية في الزرقاء- الرصيفة وتعديلاتها لسنة (1962) التي نصت على أنه" يجوز للوزير بالإضافة إلى كل ما ورد في المواد السابقة التي تخوله حق فسخ هذا الامتياز أن يبلغ الشركة كلما لاحظ منها إهمالا أو تهاونا أو مخالفة أو تقصيرا في مراعاة نصوص هذا الامتياز اخطارا يطلب فيه إزالة أسباب الإهمال... فإذا تخلفت الشركة عن اتخاذ الشركة عن اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ ما طلب منها في الإخطار ويحق للوزير عندئذ أن يطلب فسخ الامتياز"، وتجدر الإشارة إلى أن الباحثة لم تجد للقضاء بعد البحث أي أحكام قضائية تدل على أن الإدارة قد لجأت للقضاء للحصول على حكم بإسقاط الامتياز أو أي حكم يفيد بأنه تم الطعن بقرار الإدارة المتخذ بانهاء الامتياز، مما يؤكد موقف المشرع الأردني كما ذكرته اعلاه.

ثانيا: الشروط الخاصة المفروضة على سلطة الإدارة عند إصدارها لقرار فسخ العقد الإداري لخطأ المتعاقد تطبيقاً على عقدي الأشغال العامة والتوريد.

تستطيع الإدارة كذلك أن تمارس حقها بإيقاع جزاء الفسخ على عقدي الأشغال العامة والتوريد بإرادتها المنفردة دون حاجة إلى اللجوء للقضاء لاستصدار حكم بفسخ العقد، ويترتب على ذلك أن تخضع سلطة الإدارة التقديرية بالفسخ في هذه الحالة لرقابة القضاء، ونجد بأن القضاء قد قيد سُلطة الإدارة بهذا الخصوص بقيدين الأول أن يرتكب خطأ جسيم من قبل المقاول أو المورد بأن يكون أخل بالتزاماته العقدية بشكل جوهري، والثاني بأن يتم توجيه إعذار من قبل الإدارة إلى المتعاقد معها سواء المقاول أو المورد، وسنوضح هذين الشرطين كالاتي:

أ- الخطأ الجسيم المرتكب من المتعاقد.

نجد أنه من الثابت في نصوص المشرع الأردني قد أشار إلى أن يكون بمقدور الإدارة فسخ العقد جزائيا، يجب أن يتبين لها بصورة نهائية وأكيدة أن المتعاقد معها متمثلا بالمقاول أو المورد لم يعد بإمكانه تنفيذ التزامه، حيث نصت المادة (2/90/أ) من نظام المشتريات الحكومية، الأسباب التي يجوز بموجبها للإدارة إنهاء عقد الشراء وعلى وجه الخصوص ما يلي:

أ.تقصير المتعهد في إنجاز العقد.

ب. إرتكاب المتعهد تصرفات تتسم بالإحتيال أو التلاعب أو الرشوة.

ج. الظروف القاهرة.

د - إعسار المتعهد أو إفلاسه.

ومن الأمثلة أيضا على الأخطاء التي عدها المشرع الأردني مبرر لفسخ العقد ما نصت عليه المادة (2/15) من عقد المقاولة الموحد للمشاريع الإنشائية، حيث أفادت نص المادة بأنه يحق لصاحب العمل إنهاء العقد في عدة حالات منها:

1. إذا أخفق المقاول بتقديم ضمان الأداء أو الإستجابة لإشعار تصويب الإخفاق.

2. إذا تخلى المقاول عن الأشغال الملتزم بها بموجب العقد أو انه بين بوضوح نيته في عدم الاستمرار بتنفيذ التزاماته بموجب العقد.

3. إذا اخفق المقاول دون عذر معقول في الاستمرار بتنفيذ التزاماته.

4. أو أخفق المقاول في التقيد بتعليمات مهندس المشروع فيما يتعلق بأعمال الإصلاح أو رفض القيام بها المادة (5/7) وإذا وجد نتيجة الفحص أو المعاينة أن أي من التجهيزات والمواد المقدمة معيبة ولا تتوافق مع متطلبات العقد المادة (6/7) من عقد المقاولة.

وموقف القضاء الأردني بهذا الخصوص يتجلى بعدة أحكام قضائية قد تناولت موضوع فسخ العقد، ومنها حكم لمحكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية الذي قضت فيه " بأن الإخلال بشروط العطاء لا تستلزم بالضرورة فسخ العقد، وإنما تستلزم على المتعاقد التعويض، ويستفاد من ذلك أنه ليس كل خطأ موجب للفسخ، وعليه فإن الخطأ يجب أن يكون على درجة من الجسامة "حيث جاء في القرار" إن الإخلال بشروط العطاء العامة يوجب التعويض عنه، ولا يوجب فسخ العطاء" (تمييز حقوق1977/174)، ويفهم من هذا الحكم بأن القاضي قد فحص مدى ملائمة قرار الإدارة بفسخ العقد وتبين له بأن خطأ المتعاقد مع الإدارة ليس على درجة من الجسامة لتبرير قرارها بفسخ العقد وأن ليس كل خطأ أو إخلال أو تقصير من جانب المتعهد يعد مبررا للفسخ من جانب الإدارة، بل لا بد من أن يتوافر في هذا الإخلال درجة معينة من الجسامة حتى نستطيع القول بفسخ العقد، وسنوضح رقابة الملائمة على قرار الإدارة بفسخ العقد في المبحث الثاني بأذن الله.

وفي حكم آخر لها، حيث إنه إذا حدد العقد الإداري أو دفتر الشروط الخاص به أو الأنظمة الأسباب الموجبة لفسخ العقد أو إلغائه، فإن الإدارة لا تملك توقيع هذا الجزاء خلافا لهذا الأسباب، بمعنى أن الأسباب التي تم الإشارة إليها بالعقد أو دفتر الشروط نُصت على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال وذلك لأن قاضي العقد بالأردن يتمسك في قضائه بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وهذا ما قررت محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية بقرارها التي أفادت به"... فإننا نجد أنه وبالرجوع إلى البند (18) من الاتفاقية المعقودة في 1974/11/23، يتضح بأن حق الإدارة في إلغاء الاتفاقية مقيد بتوافر ثلاثة شروط مجتمعة تتمثل بما يلي:

1- أن يقع تأخير من جانب المتعهد في تنفيذ التزاماته التعاقدية، وأن يكون هذا التأخير بشكل غير معقول، ودون عذر شرعي ومتعمد، أو أنه تخلف عن التنفيذ متصفا بالإضرار.

2 - يتوجب على الوزارة أن تقوم بإبلاغ المتعهد إشعار بوقوع التأخير أو التخلف لإجراء اللازم خلال مهلة معقولة.

3- أن يتخلف المتعهد عن تنفيذ متطلبات الإشعار" (تمييز حقوق 1980/437).

ب- إعذار المتعاقد

نجد بأن المشرع الأردني أوجب على جهة الإدارة بأن تلتزم بتوجيه إعذار للمتعاقد معها سواء أكان مقاولا أو موردا قبل توقيع جزاء الفسخ، وقد نصت المادة (1/15) من دفتر عقد المقاولة الموحد للمشاريع الإنشائية على أن" اذا اخفق المقاول في تنفيذ أي التزام بموجب العقد، يقوم المهندس

بارسال اشعار له طالباً منه تدارك هذا الاخفاق وعلاجه خلال مدة معقولة محددة" كما نصت المادة(2/15) من دفتر عقد المقاولة الموحد للمشاريع الإنشائية على أنه" يحق لصاحب العمل انهاء العقد في الحالات التالية: أ- اذا اخفق المقاول في تقديم ضمان الأداء بموجب المادة (2/4) او في الاستجابة لإشعارٍ بالتصويب كما ورد في المادة (1/15) أو ب- إذا تخلى المقاول عن تنفيذ الاشغال، او اذا بيّن بوضوحٍ نيته في عدم الاستمرار في تنفيذ التزاماته بمو جب العقد،.... هـ- أن المقاول قد أصبح مفلساً او معسراً، او تعرض لتصفية موجوداته، أو صدر أمر إداري ضده أو أجرى تسوية مع دائنيه... أو و- أن المقاول قدم أو عرض على أي شخص (بصورة مباشرة أو غير مباشرة) رشوة أو هدية أو منحة أو عمولة أو هبة مالية كترغيب أو مكافأة مقابل:ف... في أي من هذه الحالات أو الظروف، يجوز لصاحب العمل، بعد إشعار المقاول خطياً لمدة (14) يوماً، أن ينهي العقد ويقصي المقاول من الموقع، إلا أنه يمكن لصاحب العمل باشعار أن ينهي العقد فوراً إذا حصلت أي من الحالتين (هـ) او (و) اعلاه. وكما نرى بأن هنالك استثناء يرد على قاعدة الاعذار المسبق، حيث إنها ليست قاعدة مطلقة ويترتب على توافر أحدها إعفاء جهة الإدارة من ضرورة اعذار المتعاقد قبل توقيع جزاء الفسخ وهذا الاستثناء يتمثل بالنص صراحة في العقد أو في دفتر الشروط الخاصة على إعفاء الإدارة من الإعذار المسبق كما ذكرته المادة اعلاه. وهذا ما أكدت عليه محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية في عدة أحكام لها ومنها حكمها الذي قضت فيه "... تكون إجراءات البلدية بمصادرة التأمينات البنكية، وفسخ العقد والغائه وتلزيم التعهد لمتعهد آخر سابقة لأوانها؛ لأن اتفاقية التعهد قد اشترطت لمصادرة التأمينات وتنفيذ التعهد على حساب المتعهد أن يقع منه الإخلال أو التقصير في التنفيذ بعد إنذاره خطياً مرتين مع مهلة مدتها خمسة عشر يوما بعد كل إنذار وتبين أن الإنذار الثاني الموجه من محامي البلدية قد أمهل المتعهد لمدة يومين فقط، وعليه فإن الحكم بإلزام البلدية برد قيمة الكفالة مع ضمان الأضرار اللاحقة بالمتعهد من جراء الفسخ يتفق مع القانون"(تمييز حقوق 1987/239).

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرار الإدارة بفسخ العقد الإداري

من البديهي أنه في حال أخطأت الإدارة أو تعسفت في استعمال سلطتها في إيقاع الجزاءات، فأنه لا يكون أمام المتعاقد معها إلا أن يلجأ للقضاء الذي يبسط رقابته على هذا الجزاء الصادر بقرار من الإدارة، ويقضي بالتعويض العادل في حال تبين له عدم مشروعيته، ويترتب على الإدارة وفقا لمبدأ المشروعية أن تعمل في نطاق نصوص العقد أو القانون وألا تخرج عليها، وإلا اتصف عملها بعدم المشروعية لأن الأصل في دولة القانون أن تتقيد الإدارة بالقانون وتخضع له.

المطلب الأول: الجهة القضائية المختصة بالرقابة على قرار فسخ العقد الإداري

اعترف المشرع الأردني اللإدارة بسُلطة إيقاع الجزاءات على المتعاقد معها إلا أنه يشترط لتطبيق هذه السُلطة أن يتم النص بالعقد أو بنص القانون عليها أو دفاتر الشروط الخاصة بهذه العقود، وذلك باعتبار أن المشرع الأردني وقضاءه أيضا يأخذ بعين الاعتبار قاعدة العقد شريعة المتعاقدين فيما يتعلق بمنازعات العقود الإدارية على الرغم من أنها تحمل طابع خاص يختلف عن العقود المدنية، إلا أن المشرع اتخذ هذا السبيل لكي تكون الإدارة بما يصدر عنها من قرارات متعلقة بالعقد الإداري ضمن نطاق المشروعية.

الفرع الأول: القاضي المختص بالرقابة على قرار الفسخ الجزائي للعقد الإداري

يتفاوت الأمر بخصوص تحديد القاضي المختص بالرقابة على قرار الإدارة بفسخ العقد الإداري في موضعين وهما الطعن المقدم من قبل المتعاقد مع الإدارة، والطعن المقدم من الغير الذي يعتبر أجنبياً عن العقد، وذلك على النحو الآتي:

أ – الطعن المقدم من المتعاقد مع الإدارة

عندما يرغب المتعاقد مع الإدارة بإلغاء قرار الإدارة الصادر بفسخ العقد الإداري، لا يكون أمامه إلا قاضي العقد، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن، زِيَادَةً عَلَى ذَلِكَ لزوم أخذ هذه الدعوى شكل دعوى القضاء الكامل؛ لأن دعوى القضاء الكامل المقامة أمام قاضي العقد هي الطريق الوحيدة التي يستطيع المتعاقد أن يسلكه للطعن بقرار الإدارة الصادر بفسخ العقد الإداري دون أن يملك في هذا الصدد تحريك دعوى الإلغاء أمام قاضي الإلغاء(علي، 2014، ص77).

ولقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قضائه إلى أنه " نظرا لأن قرار السُلطة مانحة الالتزام الذي أدى بإنهاء عقد الالتزام لا يعد قرارا منفصلا عن العقد بالنسبة للملتزم، فأن هذا الملتزم لا يستطيع اللجوء إلى دعوى أخرى خلاف الدعوى التي يستطيع أن يقيمها أمام قاضي العقد"(حكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر بتاريخ تاريخ 2/ فبراير/ 1997، المشار إليه لدى علي،2014،ص77)

وبالتالي، فإن منازعات العقود الإدارية للقضاء الكامل أي لقاضي العقد ومن ضمنها المنازعات المتعلقة بالإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة تجاه المتعاقد معها حتى لو انصب موضوع النزاع على طلب إلغاء قرار إداري اتخذته الإدارة تجاهه، وأساس ذلك أن ما تصدره الإدارة من قرارات تنفيذا للعقد الإداري كالقرارات الصادرة بتوقيع أي من الجزاءات العقدية أو فسخ العقد أو إنهائه أو إلغاؤه إنما يدخل في منطقة العقد وتكون المنازعات التي

تنتج عن تلك القرارات والإجراءات هي منازعات حقوقية تثير ولاية القضاء الكامل دون قضاء الإلغاء، وبالتالي لا تتقيد دعوى القضاء الكامل بالإجراءات والمواعيد الخاصة بدعوى الإلغاء" (محكمة القضاء الإداري المصري 36/2248ق، المشار إليه لدى عكاشة،1998،ص112)

ولقد اتجهت محكمة القضاء المصري إلى أنه" متى ما توافرت في المنازعة موضوع العقد الإداري سواء أكانت بخصوص انعقاد العقد، أو صحته، أو تنفيذه، أو انقضاؤه فأنها جميعا تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء(محكمة القضاء الإداري المصري 158/ 110ق، المشار إليه لدى أبو مراد، 1999، ص119)

أما فيما يتعلق بموقف القضاء الأردني من منازعات العقود الإدارية، نجد بأن المُشرع الأردني قد منح الاختصاص بنظرها للمحاكم العادية، وتعد مسألة الاختصاص هُنا من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها من قبل أطراف العقد، فقد نص المشرع في قانون القضاء الإداري الحالي رقم (27) لسنه 2014 بنص المادة(5) منه على الطعون التي تختص بنظرها المحكمة الإدارية، والمتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية حصرا ولم يكن من ضمنها منازعات العقود الإدارية، وبذلك يكون المشرع أخرج منازعات العقود الإدارية من نطاق القضاء الإداري، وجعل المختص بنظرها المحاكم المدنية.

وتأييدا لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بحكم لها والذي جاء فيه " وحيث إن الفقه والقضاء الإداريين مستقران على أنه في مجال قضاء الإلغاء يصح الاستناد إلى مخالفة الإدارة لالتزاماتها التعاقدية كسبب من الأسباب التي تجيز طلب إلغاء القرار الإداري، لعلة أن دعوى الإلغاء هي جزاءً لمبدأ المشروعية أما الالتزامات المترتبة على العقود الإدارية فهي التزامات شخصية هذا من جهة ومن ناحية أخرى فإن دعوى الإلغاء لا توجه الى العقود لأن من شروطها الأساسية أن توجه الى قرار إداري صادر عن الإدارة بمفردها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بينما العقد هو توافق إرادتين، وحيث إن المستدعي وعلى نحو ما يتبين من لائحة دعواه يطلب إلغاء قرار دولة رئيس الوزراء بإنهاء عقد استخدامه وبما أن دعوى الإلغاء لا توجه الى العقود، فإن ما يستفاد من ذلك أن النزاع بين الطرفين في حقيقته منازعة حول تنفيذ العقد المبرم بينهما ومدى الالتزام بشروطه وحقوق أطرافه وهي من المنازعات التي تختص بها المحاكم النظامية وتخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا" (عدل عليا 1999/337)

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية الأردنية قضت فيه " وحيث إن الفقه والقضاء الإداريين مستقران على أن دعوى الإلغاء لا توجه إلى العقود الادارية لأن من شروطها الأساسية أن توجه إلى قرار إداري صادر عن الإدارة بمفردها بما لها من سُلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بينما العقد هو توافق إرادتين فإن المستفاد من ذلك أن النزاع في حقيقته منازعة حول تنفيذ الاتفاقية ومدى الالتزام بشروطها وحقوق أطرافها وهي من المنازعات التي تخرج عن اختصاص محكمتنا، ذلك ان اختصاص محكمتنا ينعقد في الأمور المنصوص عليها بالماده (5) من قانون القضاء الإداري والتي منها المنازعات الإدارية بالقرارات الإدارية النهائية ويخرج من هذا الاختصاص النظر في منازعات العقود الإدارية ذلك أن المنازعة في مرحلة التنفيذ هي في حقيقتها منازعة على الحق وحول تفسير العقد، وحقوق أطرافه ومدى الالتزام بشروطه ومواصفاته، وهي منازعة يحكمها العقد وشروطه، وتعتبر من المنازعات المدنية التي تختص بنظرها المحاكم المدنية مما يستوجب والحال هذه رد الدعوى شكلا بخصوص القرار المشكو منه لعدم الاختصاص"(إدارية 2018/348).

ب _ الطعن المقدم من الغير

إن الطعن المقدم من الغير(الأجنبي)عن العقد لا يقبل منه أمام قاضي العقد بموجب دعوى القضاء الكامل، ذلك لأن هذا الشخص يعتبر غريبا عن العلاقة التعاقدية الناشئة بين المتعاقد والإدارة، لذلك نرى بأن جانب من الفقه الإداري لا يجيز للغير أن يطعن في أي من القرارات الصادرة عن الإدارة والمتعلقة بتنفيذ العقد أو نهايته أمام قاضي الإلغاء، مستندا الى فكرة القرار المنفصل لأنه عد القرارات الإدارية السابقة لا تعتبر قرارات منفصلة عن العقد أو عن العلاقة التعاقدية بين طرفي العقد (وصفي،1968،ص16)، إلا إنه وفي مرحلة لاحقة اعترف مجلس الدولة الفرنسي بقبول الطعن المقدم من الغير أمام قاضي الإلغاء فيما يتعلق بجميع القرارات الصادرة في مرحلة ابرام العقد أو المتعلقة بتنفيذه، وذلك من خلال الدفع بعدم مشروعيتها وعلى اعتبار أن هذه القرارات تعتبر منفصلة عن العقد بالنسبة للغير، وهو ما قضى به ضمنا في حكمه الذي قضى فيه" باعتبار أن قرار الإدارة برفض فسخ العقد قرارا منفصل عن العقد ويجوز للغير أن يطعن فيه بشكل مستقل بمقتضى دعوى الإلغاء أمام قاضي الإلغاء"(مجلس الدولة الفرنسي، الصادر بتاريخ 11 /يناير/ 1984، المشار إليه لدى الساحلي،2018، ص341).

وفي ما يتعلق بموقف القضاء المصري من الطعون المقدمة من الأجنبي بخصوص العقد، فقد انتهج ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي حيث أخذ بنظريات القرارات الإدارية المنفصلة في نطاق العقود الإدارية وبذلك يكون قد سمح للغير الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التي عدها منفصلة عن عملية التعاقد، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر في سياق ذلك قد ميزت بين القرار الإداري المنفصل والقرار التنفيذ للعقد الإداري، وجاء في حكمها" أنه وفي ضوء تنظيم عملية العقد الإدارية المركبة هنالك نميز بين نوعين من القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية فيما يتعلق بالعقود الإدارية:

النوع الأول:

وهو القرارات التي تصدرها الإدارة أثناء المرحلة التمهيدية للتعاقد، وقبل إبرام العقد وتسمى القرارات المنفصلة المستقلة كالقرار الصادر بطرح

العمل في مناقصة، والقرار الصادر باستبعاد أحد المناقصين، والقرار الصادر بإرساء مناقصة على شخص معين، أو إلغاء العطاء فهذه القرارات تعد من قبيل القرارات الإدارية النهائية شأنها شأن اي قرار إداري نهائي وتطبق عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية النهائية، النوع الثاني: هي القرارات التي تصدر عن الجهة الإدارية بمناسبة تنفيذ العقد أو استنادا لنص من نصوص العقد كقرار مصادرة التأمين أو الكفالة أو قرار سحب المشروع من المتعاقد معها، أو إلغاء العقد ذاته، فهذه تعد قرارات تختص بنظرها القضاء الإداري باعتبار أنها قرارات متعلقة وناشئة عن منازعات العقد الإداري لا على أساس اختصاصها بنظر القرارات الإدارية النهائية وإنما على اعتبار أن المحكمة ذات ولاية كاملة في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية وبتطبيق البند الحادي عشر من المادة (10) من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن إنشاء مجلس دولة مصري والذي يقضي باختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بعقد الالتزام أو التوريد والأشغال العامة وأي عقد إداري آخر(الإدارية العليا المصرية 666/24ق، المشار إليه لدى علي،2014،ص82)

أما في ما يتعلق في موقف القضاء الأردني من هذه المسألة نجد أن محكمه العدل العليا الأردنية قد قضت " ولما كانت الأعمال التي تباشرها الإدارة ما يكون مركبا له جانبان أحدهما تعاقدي تختص به المحكمة المدنية والآخر إداري يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري المقرر، لذلك فتصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد تتوافر فيها خصائص القرارات الإدارية، بحيث تؤثر في مركز الشخص الذي صدرت بحقه إنشاء أو تعديلا أو إلغاء، وتتصل بالعقد وهي القرارات السابقة على هذا العقد أو اللاحقة عليه كوضع الإدارة لشروط المناقصة أو المزايدة وقرارات لجان البت بها، والقرارات بإرساء المناقصة أو المزايدة أو إلغاءها، وهذه قرارات بلا منازع قرارات إدارية منفصلة عن العقد وتنفيذه ومن ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء، أما القرارات التي تصدرها الإدارة والتي تتصل بالعقد وتنفيذه وينتج عنها آثار قانونية معينة أعمالا لشروط العقد تتمثل في الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، فإنه لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأن الطعن في هذه الحالة يكون على أساس الحقوق الشخصية المتولدة عن العقد نفسه وتسري عليها قواعد القانون الخاص بها، ولما كان البين من لائحة الدعوى وسائر البينات الواردة فيها وخاصة اتفاقية الترخيص المبرمة بين المستدعية والمستدعى ضدها وطبيعة الغرامات المفروضة وطلبات المستدعية فيها تتمثل في أن الطعن قد انصب على مخالفة المستدعى ضدها لشروط اتفاقية الترخيص مما ألحق الضرر بها، وأن هذه القرارات لا تتولد عنها أية قاعدة عامة مجردة مما تتناوله الرقابة على مشروعيتها، وبذلك فإن طبيعة هذا النزاع هو في حقيقة نزاع مدني يدخل ضمن اختصاص المحاكم المدنية وتغدو الدعوى مستوجبة الرد شكلا"(عدل عليا 2008/14)

وبذلك نرى بأن القضاء الأردني يأخذ بفكرة القرارات الإدارية المنفصلة القابلة للطعن أمام قاضي الإلغاء والمتعلقة بالعقد الإداري على أن تكون القرارات القابلة للطعن أمام قاضي الإلغاء متعلقة بالعقد الإداري وأن تكون صدرت خلال المرحلة التمهيدية والسابقة لإبرام العقد وليس أثناء تنفيذ العقد أو تنفيذا له، حتى نستطيع القول بأنه قرار إداري منفصل قابل للطعن من الغير أمام قاضي الإلغاء.

الفرع الثاني: نطاق الرقابة القضائية على قرار الفسخ الجزائي للعقد الإداري

يفحص قاضي العقد قرار الإدارة الصادر بفسخ العقد جزائيا لخطأ المتعاقد معها من زاويتي المشروعية والملائمة، فقد استقر القضاء الأردني في أحكامه كما سنرى تاليا بأنه فرض رقابته على قرار الإدارة بفسخ العقد جزائيا من زاوية المشروعية من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات ومخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة، وعيب السبب ومن زاوية الملائمة ويقصد بذلك رقابة الباعث الذي الجأ الإدارة إلى فسخ العقد ومدى تناسب العقوبة المتمثلة بالفسخ مع جسامة الخطأ المرتكب من قبل المتعاقد مع الإدارة.

أولا: رقابة المشروعية

يعد القرار الإداري الصادر بالفسخ الجزائي غير مشروع إذا شابه أحد عيوب القرار الإداري وتسمى وتتمثل بعيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة الشكل والإجراءات،، وعيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة، وعيب انعدام السبب(العجارمة،2012،ص345).

أ. عيب عدم الاختصاص

يعد قرار الفسخ الجزائي غير مشروع، عندما يصدر من سلطة غير مختصة بإصداره أو من موظف غير مختص بإصداره بموجب ما تم النص عليه بالعقد أو القانون فيعد القرار الصادر عنهما قرارا غير مشروع معيبا بعيب عدم الاختصاص وهذا ما ورد في حكم محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية، الذي أفادت به " بأنه لا يعتبر قانونيا فسخ العطاء من طرف مساعد القائد العام ويكون الرجوع على المتعهد بفرق السعر نتيجة لهذا الفسخ غير قانوني أيضا وذلك لأن نظام اللوازم أناط بالقائد العام حق فسخ العطاء"(تمييز حقوق 1965/459).

ب. عيب مخالفة الشكل والإجراءات

ويقصد به هو عدم التزام الإدارة بالقواعد الشكلية والإجرائية التي ينص عليها القانون أو العقد ومثال ذلك القرار الصادر بفسخ العقد غير المسبوق بالإعذار، قرار الفسخ الصادر من جهة إدارية دون أن يصادق عليه من سلطة إدارية أعلى متى كان ذلك مطلوبا(فياض،1975، ص102)، وبذلك تقول محكمة العدل العليا " إذ لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه كي يصبح القرار الإداري سليما بل ويجب أن يصدر هذا القرار

وفق الإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، ذلك لأن قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية مقصود بها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وبما أن المستدعي ضده وزير الصناعة والتجارة لم يستوف الناحية الشكلية من حيث التنسيق مع الجهات المختصة عند إصدار قراره المطعون"(عدل عليا 1987/201).

ج. عيب مخالفة القانون

يتوجب أن يكون قرار الفسخ الجزائي للعقد الإداري صادرا تطبيقا للعقد أو النصوص القانونية، وفي حال إذا لم يوجد فعلا الخطأ الذي تبرر به الإدارة الفسخ أو لم يكن هذا الفعل الصادر من المتعاقد يشكل بحد ذاته خطأ تعاقدي، أو أن القرار الصادر لم يلتزم بالقواعد القانونية فإنه في هذه الحال يعد الفسخ مخالفا للقانون.

وتطبيق ذلك نجده في حكم لمحكمة التميز الأردنية بصفتها الحقوقية الذي قضت به" لا يعتبر قانونياً فسخ العطاء من طرف مساعد القائد العام، ويكون الرجوع على المتعهد بفرق السعر نتيجة لهذا الفسخ غير قانوني أيضاً، وذلك لأن نظام اللوازم أناط بالقائد العام حق فسخ العطاء"(تمييز حقوق 1965/354)

د. عيب إساءة استعمال السلطة

يجب أن يصدر قرار الفسخ من أجل تحقيق هدف مشروع، أي أن تكون الغاية من قرار الفسخ هو جزاء ومعاقبة المتعاقد نتيجة إخلاله الجسيم بالتزاماته التعاقدية مع الإدارة وإلا كان قرار الفسخ منطويا على انحراف وإساءة إستعمال السلطة التي تملكها الإدارة (العجارمة،2012، ص383)، تطبيقا لذلك ما قضت به محكمة التميز الأردنية بصفتها الحقوقية حيث قضت " إذا أثبت الشركة البائعة لبضاعة بأنها لم تخالف مواصفات المبيع المتفق عليه، فإن من حق الشركة البائعة أن تطالب قيادة سلاح الجو الملكي المشترية بالثمن لدى المحكمة الحقوقية وفي هذه الحالة تملك المحكمة الحقوقية حق شل آثار القرار الإداري الصادر عن قائد سلاح الجو الملكي المتضمن فسخ العطاء ومصادرة التأمين دون إبطال هذا القرار" (تمييز حقوق 1968/217).

هـ. عيب السبب

يقصد بعيب السبب إنعدام الوقائع المادية أو القانونية، أو حدوث خطأ في تقديرها وتكييفها وتفسيرها خلال صدور قرار إداري معين من سلطة إدارية مختصة، وهو اشتراط من مستحدثات القانون الحالي بحيث لا ينظر إليه القاضي على أنه مجرد شكل يتوجب توافره في القرار الصادر بفسخ العقد، وأنما يجب على ذلك أن يؤدي هذا السبب المذكور في القرار من ناحية العقل والمنطق إلى استحقاق توقيع جزاء الفسخ، وأن يكون سبب الفسخ متناسباً مع الأثر الذي يرتبه، بحيث أن الفسخ يفرض في حال ارتكاب المتعاقد لخطأ جسيم ومخالفة جوهرية في العقد تعين معها توقيع جزاء الفسخ(حسن، 2021،ص464)

وفي قرار لمحكمة العدل العليا قضت به:" استقر الفقه والقضاء الإداريان أن كل قرار إداري أيّاً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيّدة أم تقديرية أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط من شروط صحته، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار الإداري وتدفع الإدارة إلى إصداره"(الإدارية العليا 2021/433).

ثانيا: رقابة الملائمة

لا تنحصر رقابة قاضي العقد في حال فسخ العقد جزائيا من قبل الإدارة بإرادتها المنفردة لخطأ المتعاقد معها على الوجود المادي لأسباب الفسخ، وإنما تمدد رقابته إلى مدى ملائمة الجزاء الموقع المتمثل بالفسخ مع الخطأ المرتكب من قبل المتعاقد، حيث إنه عندما يتبين للقاضي أن خطأ المتعاقد مع الإدارة ليس على درجة واحدة من الجسامة لتبرير جزاء الفسخ، حينها يستطيع أن يعفيه من النتائج المالية المترتبة على هذا الفسخ، وأن يمنحه تعويضا عن ذلك الفسخ غير المشروع، حيث تقتصر سلطة قاضي العقد على شل أثار القرار فقط دون إلغائه(العجارمة،2012،ص560).

وهُنا يثار تساؤل وهو هل يجوز لقاضي العقد أن يقضي بإلغاء قرار الفسخ الجزائي إذا ما شابه عيب من عيوب المشروعية السابقه أم أن سُلطته تقف عند حد الحكم بالتعويض دون الإلغاء؟

واستناداً إلى ذلك يمكن القول بأن الفقه القانوني منقسم إلى أتجاهين:

الإتجاه الأول: يرى بأن القاضي، حتى لو وجد عدم مشروعية جزاء الفسخ فإنه لا يستطيع الحكم بإلغاء قرار الفسخ، وجُل ما يستطيع هو أن يحكم له بالتعويض(عبد البديع،1993،ص227)، ويسير القضاء الإداري في مصر وفرنسا على هذا النحو وكذلك القضاء العادي الأردني الذي ثبت موقفه في قرار محكمة التميز الأردنية بقرارها رقم 1968/217، الذي سبق الإشاره إليه، ويقصد بشل أثار القرار الإداري أن قاضي العقد لا يلغي قرار فسخ العقد، وإنما يقضي بوقف نفاذ أثار قرار الفسخ المتمثله بترتيب بمصادرة التأمينات أو فرض الغرامات ويقتصر قضاءه على الحكم له بتعويض جراء عدم مشروعية وملائمة قرار فسخ العقد.

الاتجاه الثاني: يرى بوجوب السماح للقاضي الإداري بإلغاء قرار الفسخ الجزائي مستنداً إلى أن سُلطته هي سلطة قضاء كامل، لذلك يجب أن

تمتد سُلطته إلى إلغاء القرارات غير المشروعة، حيث يجب أن تشمل رقابته ناحيتي المشروعية والملائمة؛ لأن هذه الرقابة تمثل ضمانة مهمة ضد تعسف الإدارة أو مخالفة القانون، ومن ثم يجب الاعتراف بهذه السلطة كاملة(الحلو،2016، ص213، فياض،1975، ص340).

وبناء على ما سبق نجد بن الرقابة القضائية تعد الضمان الحقيقي والفعال في ضوء ما للإدارة من سُلطة تقديرية لأن وجود التشريعات لا معنى لها إذ ترك أمر تطبيقها لإرادة الإدارة، لذلك فإن وضع قرار الادارة بفسخ العقد الإداري ممثلاً بعقد الإمتياز وعقدي الأشغال العامة والتوريد لخطأ المتعاقد في يد القضاء يعد عملية موازنة بين ما للإدارة من امتيازات وسلطات استثنائية في العقد، وما ينتج عنها من احتمالية التعسف في استخدام سلطاتها وإساءة استعمالها وبين توفير ضمانات فعالة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ممثلة بالقيود المفروضه على سلطة الإدارة بالفسخ التي ضّمنها المشرع بنصوصه.

المطلب الثاني: أثر التأييد القضائي لمشروعية قرار الفسخ الجزائي لعقد الامتياز وعقدي الأشغال العامة والتوريد.

إن رقابة القضاء على سُلطة الإدارة، وما يصدر عنها من قرارات لها أثر كبير في النتائج التي ستترتب بشكل خاص على نتيجة الحكم الذي سيفصل بالطعن المقدم على قرار الإدارة الصادر بالفسخ الجزائي للعقد الإداري لخطأ المتعاقد.

سبق أن أوضحنا أن القاضي يفرض رقابته على زاويتي المشروعية والملائمة في القرار الإداري الصادر بالفسخ الجزائي المطعون فيه، وهنا أما أن يؤيد القرار الصادر بالفسخ إذا تبين أنه صدر مشروعا، وأما أن لا يؤيد القرار الصادر بالفسخ ويحكم بعدم مشروعيته، إلا أنه وفي هذه الحال لا يملك إلغاء القرار بسبب عدم مشروعيته لأنه قضائه محدد في نطاق الحكم بالتعويض، حيث إن هذه القرارات الإدارية المتصلة بالعقد والصادرة أثناء تنفيذه كإنهاء العقد أو فسخه لا يرد عليها الإلغاء، وأن صدرت غير مشروعة(تمييز حقوق 1968/217).

وعليه سنوضح في هذا المطلب الآثار المترتبة على قرار الإدارة الصادر بالفسخ الجزائي تطبيقا على عقد الامتياز وعقدي الأشغال العامة والتوريد.

الفرع الأول: الآثار المترتبة على إسقاط الامتياز في حال الحكم بمشروعية قرار الإسقاط

ونلاحظ أن الآثار المترتبة على الفسخ الجزائي للعقد الإداري لا تختلف كثيرا عن الفسخ في القانون الخاص، ذلك أن الفسخ بالقانون المدني سيترتب عليه إعادة الحال إلى ما كانت عليه وانعدام العقد وانقضاء الرابطة العقدية(الطماوي، 1984، ص497).

ونجد بأن قرار الإسقاط يؤدي إلى نتيجة طبيعية ألا وهي انقضاء الرابطة العقدية وانتهاء العقد، إلا أن هذا لايعني بالضرورة نهاية المرفق العام، ذلك أن الإدارة تبقى متمتعة بكامل السُلطة في أن تعمل على استمرار المرفق العام، وذلك أما أن تديره بنفسها أو أن توكل به إلى متعاقد جديد بتلك الإدارة، مع تحميل صاحب الامتياز القديم كامل النفقات التي تترتب نتيجة تغير طريقة الإدارة، ويُرى الإسقاط على أنه بمثابة عقوبة قاسية لصاحب الامتياز نتيجة خطئه الجسيم، كما أن صاحب الامتياز نتيجة لهذا الإسقاط يتحمل وحده النفقات المالية من أجل إطالة حياة المرفق العام والاستمرار بتشغيله، ذلك لأن الهدف الأسمى للإسقاط هو المحافظة على ديمومة سير العمل في المرفق العام، دون أن تتحمل الإدارة أكبر قدر ممكن من النفقات المالية لهذا الإجراء، ويجدر التنويه إلى أن الإدارة بذات الوقت يحق لها المطالبة بالتعويض من صاحب الإمتياز إذا كان لذلك مقتضى، وأن صاحب الإمتياز له بمقابل هذا الحق، أن يطالب جهة الإدارة التي أسقطت الإمتياز بالتعويض في حال تبين له أن هذا الأجراء كان غير محق(الساحلي،2018، ص244).

وفيما يتعلق بالتأمينات التي قدمها المتعاقد بداية إبرام العقد، فإنه يفقدها حيث يحق للإدارة عمل مقاصة ما بين مستحقاته التي توجد لديها وبين نفقات الصيانة والإصلاحات للآلات التي تهالكت طيلة فترة استغلال الامتياز، وبذات الوقت لا تتحمل الإدارة مانحة الامتياز بحقوق دائني صاحب الإمتياز إلا إذا وجد نص على ذلك بالعقد أو القانون الذي بموجبه تم إسقاط الإمتياز، لأنه الإدارة عند الاسترداد لا تعتبر خلفا عاما ولا خلفا خاصا لصاحب الامتياز(الساحلي،2018، ص246).

وتقوم الإدارة بعد إسقاطها للامتياز بعمل مزايدة لاختيار شخص جديد يتخذ مكان صاحب الإمتياز القديم فيما يتعلق بالامتياز محل الإسقاط، حيث تتضمن المزايدة التي كانت الجهة الإدارية مانحة الامتياز قد تعهدت بها لصاحب الامتياز الذي تم إقصاءه وتتضمن المزايدة كذلك الأراضي والمشروعات وجميع الأعمال التي سبق وتم تنفيذها، وغيرها من الأشياء التي أتى على ذكرها دفتر الشروط الخاص بالامتياز، وفي حال رسو المزاد على الشخص الجديد الذي سيتولى الامتياز فإنه يعرض ثمنا مقابل حق امتياز المرفق العام، ويحل محل المتعاقد القديم، ويتمتع حينئذ بجميع الحقوق التي كانت للمتعاقد التي تم إقصاءه ولا يلزم بدفع ديون المتعاقد القديم الذي يكون لأصحاب هذه الديون الرجوع على المتعاقد القديم بكافة الطرق القانونية بما فيها أن يتم توقيع الحجز على نصيبه من الثمن الذي يرسو به المزاد(الطماوي،1984، ص 498).

أما في حال لم تنجح المزايدة التي تم إجرائها من قبل الإدارة، فإنه يتم طرح مزايدة أخرى دون أن يتم تحديد سعر أساسي، فإن لم تنجح المزايدة الثانية فإنه لا يكون أمام الإدارة مانحة الامتياز إقصاء المتعاقد صاحب الامتياز فقط، وإنما حرمانه أيضا من جميع حقوقه نهائيا التي تتمثل بالحق

بالقيمة التجارية، والحق باستغلال المرفق العام الممنوح امتيازه له وجميع الأدوات والمباني والمواد التي يستلزمها الامتياز، كذلك جميع الإعانات وضمانات الحد الأدنى من الربح التي كان من المتوقع أن تمنح لصاحب الامتياز من قبل الإدارة بقوة القانون(فياض،1975، ص262)، وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة ليست ملزمة بأن تطرح هذا الامتياز بالمرفق العام بمزايدة علنية عامة لتعين متعاقد جديد، بل يحق لها أن تقوم بإدارة هذا المرفق بالطريق المباشر، وبذلك تكون قد استخدمت الطريقة الأصلية في إدارتها للمرفق العام.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على فسخ عقدي الأشغال العامة والتوريد في حالة الحكم بمشروعية قرار الفسخ

إن الفسخ الجزائي يعتبر سُلطة وحقا ثابتا للإدارة في مجال العقود الإدارية تمارسه بإرادتها المنفردة تنفيذا لامتياز التنفيذ المباشر، والفسخ الجزائي يعد من أحد الطرق التي تستخدمها الإدارة في إنهاء العقود الإدارية نهاية مبسترة، إذ إن الأصل أن تنقضي العقود هذه العقود بطريقة طبيعية، وذلك عندما يتم تنفيذ الالتزامات المترتبة فيها، أو بانتهاء المدة القانونية المحددة لانقضائها.

نجد أن الفقه والقضاء الإداري في فرنسا باعتبارهما المهد الأول لإرساء قواعد القانون الإداري، قد عرفوا نوعين من الفسخ الجزائي وهما الفسخ الجزائي المجرد والفسخ على مسؤولية المتعاقد مع الإدارة حيث إن هذا الفسخ تجمعهما بعض الآثار المشتركة وبذات الوقت يكون لكلا منهما آثاره الخاصة، للإدارة سلطة تقديرية بهذا الفسخ في كلا نوعيه.

وقبل الانخراط بتوضيح كل من الآثار المترتبة على فسخ عقدي الأشغال العامة والتوريد، يتوجب علينا أولا أن نبين الأثار المشتركة بين نوعي الفسخ الجزائي، وتتمثل بما يلي(فياض، 1975، ص 282):

1. انتهاء العقد، وانقضاء الرابطة العقدية بين طرفيه.
2. يتعين على المقاول ترك مكان العمل عندما يطلب منه والا تحمل مسؤولية رفضه.
3. تعمل الإدارة على تسوية الأمور المتعلقة بالأدوات والآلات والمواد الخاصة بالمقاول فيما يتعلق بمصيرها.
4. يحق للإدارة أن تحجز التأمين أو الكفالة المالية كلها أو جزء منها والتي قد سبق ودفعها المتعاقد بداية عملية إبرام العقد.

أما فيما يتعلق بالآثار الخاصة بكل من نوعي الفسخ، الفسخ المجرد والفسخ على مسؤولية المتعاقد، نرى بأن الفسخ المجرد لعقدي الأشغال العامة والتوريد يختلف من ناحية الآثار المترتبة عليه عن الفسخ لعقدي الأشغال والتوريد الذي يكون على مسؤولية المتعاقد بما يلي:

- إن الإدارة بالفسخ المجرد تكون أقل صرامة وحزم في ممارستها له، لذلك تلجأ الإدارة لهذا الفسخ، إذ وجدت بمقدورها استبعاد المتعاقد نهائيا وبلا تحفظ ودون تحميله تكاليف ومخاطر التعاقد الجديد، أما فيما يتعلق بالفسخ الجزائي على مسؤولية المتعاقد، بأنه يترتب بموجب هذا الفسخ تحميل المتعاقد كافة التكاليف والمخاطر التي تكون نتيجة إبرام عقد جديد مع الغير بدلا من عقده الذي تسبب بفسخه نتيجة خطئه الجسيم، وهذا الفسخ في مجال عقود الأشغال العامة يطلق عليه الفسخ مع إعادة طرح الأشغال في مناقصة أخرى جديدة على مسؤولية المقاول المخل بالتزاماته(فياض،1975، ص285).

ولقد استقر الفقه والقضاء الفرنسي على أن الفسخ الجزائي لعقد الأشغال العامة على مسؤولية المتعاقد لا يعتبر من النظام العام ولا بد أن ينص عليه في العقد أو دفتر الشروط التي يستند لها العقد. (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر 5/6/ 1950، المشار إليه لدى الطماوي،1984، ص287).

و السبب في ذلك من وجهة نظر الفقه الفرنسي أن هذا الإجراء الجزائي يكمن على درجة بالغة من الخطورة، لِما يؤدي إليه من نهاية قاسية بالنسبة للمتعاقد، إذ يجب أن يقر هذا المتعاقد الذي يقبل أن يتحمل بنتائجه الباهظة بناء على اتفاق باحتمال إيقاع الفسخ بهذا الشكل.(هذا الرأي مشار إليه لدى فياض،1975، ص287).

ومن جانب آخر يتوجب علينا التطرق للتكاليف الناتجة عن عملية التعاقد الجديدة التي عدها القضاء الفرنسي، بأنها دين يقع في ذمة المتعاقد المفسوخ عقده وتتضمن الثمن المتفق عليه بالعقد الجديد بالإضافة إلى الزيادات في الأسعار التي من الممكن أن تطرأ أثناء تنفيذ العقد، ومع ذلك يتم استبعاد التكاليف الناجمة عن أخطاء الإدارة أو المتعاقد الجديد من دائرة التكاليف المترتبة على المتعاقد القديم المفسوخ عقده(حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 20/ 1957/3، المشار إليه لدى (فياض،1975،ص291)، وبخصوص ذلك يثور تساؤل حول الوقت الذي يصبح به الدين المترتب في ذمة المتعاقد القديم مستحق الأداء قانونا؟

لقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي بالعديد من أحكامه على أن التصفية التي يفرضها فسخ العقد الأول تنبني على أساس نتيجة المناقصة الجديدة التي ستعدها الإدارة مع متعاقد آخر، فإذا أجريت هذه المناقصة بثمن أقل تناسبا من المناقصة القديمة فإن حاصل الفرق بين مقداري تخفيض الثمن فيهما يحدد قيمة الدين الذي يلتزم به المقاول القديم المفسوخ عقده نحو الدولة، ويترتب على ذلك بأنه بمقدور الإدارة مطالبة المقاول القديم بدفع الدين المترتب بذمته مباشرة، أما في حالة إذا نفقت المناقصة الجديدة بما ينطوي عليها من أعمال بأقل ثمن مما كان مقدر لها، أو أن الإدارة قد انسحبت من المناقصة الجديدة، فيترتب في هذه الحال بأن يحق للمقاول القديم المفسوخ عقده استرداد المبالغ المالية كلها أو بعضها التي سبق وقام

بدفعها للإدارة من أجل المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد.(حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 13/ 1889/5، وكذلك حكمة الصادر في 1900/6/29، المشار إليهما لدى فياض،1975،ص289).

ونرى أن المشرع المصري لآ يأخذ بنظام الفسخ على مسؤولية المورد، حيث إن قانون رقم (182) لسنة 2018 المسمى بقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، قد خير الإدارة بين فسخ العقد وتنفيذه على حساب المتعاقد، إذا أخل بأي شرط جوهري من شروطه، ولم يجز للجهة الإدارية الجمع بين كل من الفسخ الجوازي أو التنفيذ على حساب المتعاقد، حيث نصت المادة (51) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة المصري، على أنه "يجوز للجهة الإدارية فسخ العقد أو تنفيذه على حساب المتعاقد، إذا أخل بأي شرط جوهري من شروطة، ويكون الفسخ أو التنفيذ على حساب المتعاقد بقرار مسبب من السلطة المختصة، يخطر به المتعاقد بكتاب يرسل بخدمة البريد السريع...، ولا يجوز للجهة الإدارية الجمع بين كل من الإجرائين المنصوص عليهما في الفقرة السابقة لأي سبب، وفي جميع حالات الفسخ أو التنفيذ على حساب المتعاقد يكون التأمين النهائي حق الجهة الإدارية، كما يحق لها أن تخصم ما تستحقه من مقابل التأخير وقيمة كل خسارة تلحق بها من أي مبالغ مستحقه أو تستحق للمتعاقد لديها، وفي حال عدم كفايتها تلجأ إلى خصمها من مستحقاته لدى أي جهة إدارية أخرى أيا كان سبب الاستحقاق، دون حاجة إلى أتخاذ إجراءات قضائية بما لم تتمكن من إستيفائة من حقوق بالطريق الإداري".

ونجد أن المشرع الأردني لم يأخذ بفكرة الفسخ الجزائي على مسؤولية المتعاقد فيما يتعلق بعقد الأشغال العامة ومثال ذلك نص المادة(5/15) من عقد المقاولة الموحد والتي جاء فيها بأن يحق لصاحب العمل أن يقوم بإنهاء العقد في أي وقت يشاء فيما يخدم مصلحته، على أنه لا يحق لصاحب العمل أن يقوم بهذا الإنهاء بموجب هذه المادة ليقوم بتنفيذ الأشغال بنفسه أو لتنفيذها من قبل مقاول آخر، إلا أن المشرع أجاز للإدارة استخدام معدات ومواد المقاول المفسوخ عقده واستخدام الوثائق الخاصة به كتصاميم وغيرها، بشريطة النص على ذلك في العقد أو دفتر الشروط الخاص به، كذلك نصت المادة(4/14/ج) من عقد المقاولة الموحد بأنه يحق لصاحب العمل أن يخصم من حساب المقاول مقابل أية خسائر وأضرار يتحملها صاحب العمل وأية تكاليف اضافية تم صرفها لغرض إنجاز الأشغال، وذلك بعد احتساب آية مبالغ تستحق للمقاول مقابل إنهاء العقد بموجب المادة (3/15)، وبعد استرداد مثل هذه الخسائر والأضرار والتكاليف الإضافية يقوم صاحب العمل بدفع أي رصيد متبق الى المقاول، وهذا الطرح كان من ناحية فسخ عقد الأشغال العامة والتعاقد من جديد على مسؤولية المقاول، أما فسخ عقد التوريد وإبرام عقد جديد على مسؤولية المورد حاله كحال عقد الأشغال العامة تستطيع الإدارة فسخه على حساب المورد في حال تم الاتفاق عليه بشروط العقد.

نرى بأن المشرع الأردني لم ينص في نظام المشتريات الحكومية على الأخذ بفكرة الفسخ على مسؤولية المورد، أو في تعليمات تنظيم إجراءات المشتريات الحكومية، إلا أن موقف القضاء الأردني قد جاء مقراً هذا الحق للإدارة المتمثل بإجراء الفسخ والتعاقد على حساب المتعاقد المفسوخ عقده، على الرغم من عدم نص المشرع على ذلك، وتطبيق ذلك نجده في حكم لمحكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية، والذي جاء به" إذا تضمن العقد شرطا يخول القائد العام عند إخلال المتعهد بالتزاماته إن يفسخ العقد، ويأمر بشراء البضاعة بالممارسة أو المناقصة أو بأي طريقة أخرى دونما حاجة لإتباع إجراء المناقصة المنصوص عليها في النظام(تمييز حقوق 1977/404)، وكذلك حكم محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية والذي قضت فيه" تتولى القيادة العامة شراء اللوازم الناقصة بصفتها متعاقدة تشتريها بالممارسة ولا تتقيد بقواعد العطاءات، لأنها تتبع شروط العقد، لا شروط نظام اللوازم، ولذلك لا محل للاحتجاج بالمادة (3) من نظام اللوازم من حيث إن لجنة الشراء لم تحصل على ثلاثة عطاءات على الأقل(تمييز حقوق 1982/233).

ويتضح موقف القضاء بحكم محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية الذي قضت فيه" ولما كان ملحق العطاء ينص على أنه إذا أخل المتعهد بأي شرط من الشروط الواردة في قرار الإحالة وشرط العطاء، وعجز عن تقديم اللوازم المحالة عليه، فيحق للقائد العام للقوات المسلحة اتخاذ الإجراءات التالية مجتمعة أو منفردة دون سابق انذار أو إخطار ومهما كانت أسباب الإخلال أو التأخير: 1. فسخ التعهد والشراء على حساب المتعهد، 2. مصادرة التأمين...(تمييز حقوق 1957/171).

ونرى بذلك أن المشرع لم ينص على الجمع بين فسخ العقد والتعاقد على حساب المتعاقد المفسوخ عقده، إلا أنه لم يمنع بذات الوقت الجمع بينهما، وترك أمر ذلك للإطراف المُتعاقده تنظمه فيما بينها بنصوص العقد، وعليه كما رأينا في الحكم السابق بأن القاضي قد طبق شروط العقد، مُستنداً بذلك إلى القاعدة العامة "العقد شريعة المُتعاقدين"

إلا أنه من وجهة نظري كباحثة نوصي المشرع الأردني تنظيم مسألة الجمع بين فسخ العقد والشراء على حساب المتعاقد المفسوخ عقده، وذلك من مُنطلق أن فسخ العقد مع المتعاقد يُنهي الرابطة العقدية فكيف يصار إلى إلزام المتعاقد المفسوخ عقده إلى تحمل تكاليف عملية تعاقدية أخرى ليس هو طرف فيها، لذلك يجب أن يتم استخدام نوع واحد من الفسخ وهو أما إبقاء العقد قائماً والشراء على حساب المتعاقد أو فسخ العقد مجرداً دون تحميل المتعاقد بأي التزامات تجاه الإدارة.

الخاتمة

إن سُلطة الإدارة بِفسخ العقد الإداري جزءاً لخطأ المتعاقد معها بالإرادة المنفردة لها سُلطة تقديرية، فكان لابد في ضوء هذه السُلطة أن يكون للقضاء دور رئيسي ومهم للرقابة عليها باعتباره أداة ضمان ووسيلة للموازنة بين سُلطة الإدارة في الفسخ وحقوق المتعاقد معها، ويمارس القضاء رقابته من خلال قواعد أرسى عليها وأوجب على الإدارة التقيد بها عند إصدارها لقرار الفسخ للعقد الإداري، وفي نهاية هذه الدراسة نتوصل إلى عدد من النتائج والتوصيات تتمثل بما يلي:

النتائج

1. أستقر القضاء الأردني على إن قرار فسخ عقد الامتياز وعقدي الأشغال العامة والتوريد هي في حقيقته منازعة على الحق وحول تنفيذه وتفسيره، ولم يمنح المشرع الأردني لأطراف العقد الحق بالطعن بالإلغاء قرار الفسخ، وأنما حصر طعن اطراف العقد على طريق التعويض، بينما الأجنبي عن العقد فقد مكنه المشرع من الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية الصادرة في المرحلة التمهيدية للعقد فقط أما القرارات الصادة تنفيذاً للعقد لم يجز له الطعن بها بالإلغاء، وهذا على عكس ما جاء به مجلس الدولة الفرنسي الذي أجاز للأجنبي الطعن بالإلغاء أمام قاضي الإلغاء في جميع القرارات المتعلقة بإبرام العقد، أو المتعلقة بتنفيذه أو بفسخه من خلال الدفع بعدم مشروعيتها على أساس أن جميع هذه القرارات تعتبر قرارات منفصلة عن العقد بالنسبة للغير.

2. المشرع الأردني لم نجد له أي نصوص صريحة للجمع بين نوعين الفسخ كجزاء على المتعاقد، إلا أن القضاء الأردني على الرغم من خلو النص من هذه المسألة، إلا أنه أقر في عدد من أحكامه جواز الجمع بين فسخ العقد و الشراء على حساب المتعاقد بناءعلى شروط العقد.

3. إن التأييد القضائي لمشروعية قرار فسخ عقد الامتياز وعقدي الأشغال العامة والتوريد يترتب عليه إنهاء للرابطة العقدية واستحقاق الإدارة تعويضاً عن الضرر الذي لحق بها نتيجة تقصير المتعاقد في تنفيذ لالتزاماته العقدية، وفي حالة عدم التأييد القضائي لمشروعية الفسخ الجزائي فإن قاضي العقد لا يستطيع الحكم بإلغاء القرار المعيب وذلك لعدم ورود دعوى الإلغاء على هذا القرار، إلا أن المتعاقد مع الإدارة يستحق تعويضاً عن الضرر الذي أصابه نتيجة ذلك القرار المعيب.

التوصيات

1. نوصي المشرع الأردني إيراد نص مادة في قانون القضاء الإداري يَسمح من خلاله للمتعاقد مع الإدارة الطعن بقرار فسخ عقد الامتياز وعقدي الأشغال العامة والتوريد بدعوى الإلغاء، وألا يتم حصره بطريق التعويض فقط أمام قاضي العقد، وذلك لما فيه من تحفيز الأفراد بأن يتعاقدوا مع الجهات الإدارية.

2. نقترح على المشرع الأردني بأن ينظم مسألة الجمع بين جزاء فسخ العقد والشراء على حساب المتعاقد في عقدي المقاولة والتوريد، كما نظمها المشرع المصري في قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة المصري بنص المادة (51) منه، ويكون ذلك بأن يورد مادة قانونية في دفتر عقد المقاولة الموحد للمشاريع الإنشائية لسنة (2010) وتعديلاته، وفي نظام المشتريات الحكومية رقم (8) لسنة 2022 بأن تكون كالصغية الاتيه:(يجوز للجهة الإدارية فسخ العقد أو تنفيذه على حساب المتعاقد، إذا أخل بأي شرط جوهري من شروط العقد، ويكون الفسخ أو التنفيذ على حساب المتعاقد بقرار مسبب من السلطة المختصة بعد أن يتم أخطار المتعاقد بكتاب يرسل له، ولا يجوز للجهة الإدارية الجمع بين كل من الفسخ والشراء على حساب المتعاقد لاي سبب).

المصادروالمراجع

أبو مراد، ه. (1999). *سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير*، الجامعة الأردنية، الأردن.

تعليمات تنظيم إجراءات المشتريات الحكومية لسنة 2022 صادرة بالإستناد لأحكام المادة (95) من نظام المشتريات الحكومية رقم (8) لسنة 2022.

حسن، إ.(2021). الرقابة القضائية على قرارات الفسخ بمعرفة الإدارة. *مجلة كلية الحقوق، جامعة المنيا*، *4*(1)، 1-508.

الحلو، م. (2016). العقود الإدارية. (ط1). دار الجامعة الجديدة للنشر.

درويش، ح. (1961). *السلطات المخولة لجهة الإدارة في العقد الإداري*. (ط1). مطبعة لجنة البيان العربي.

دفتر عقد مقاولة الموحد للمشارع الإنشائية لسنة 2010 وتعديلاته، الصادر عن وزارة الاشغال العامة.

الساحلي، هـ. (2018). *إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة دون خطأ المتعاقد "دراسة مقارنة في القانونين المصري والليبي"، رسالة دكتوراة*، جامعة عين شمس، مصر.

سلطان، أ.(1970). *مصادر الالتزام*. منشأة المعارف الاسكندرية.

الطماوي، س. (1984). *الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة*. (ط4). مطبعة جامعة عين شمس.

عبد البديع، ص. (1993). *سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري: دراسة مقارنة*. (ط1). دار النهضة العربية.

عبد الحليم، م. (2019). سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لخطأ المتعاقد الجسيم "الإسقاط أنموذجاً". *مجلة العلوم السياسية والقانون، 3*(17)،190-205.

العجارمة، ن.، وبطيخ، ر. (2012). *مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية*. (ط1). إثراء للنشر والتوزيع.

علي، ت.(2014). *سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري والرقابة القضائية عليها:دراسة مقارنة، رسالة ماجستير*، جامعة الإسكندرية، مصر.

عكاشة، ح. (1998). *موسوعة العقود الإدارية والدولية:العقود الإدارية في التطبيق العملي (المبادئ والأسس العامة)*. منشأة المعارف.

عياد، أ. (1973). *مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية*. دار النهضة العربية.

فياض، ع. (1975). *نظرية الجزاءات في العقد الإداري دراسة مقارنة*. (ط1). دار الفكر العربي.

قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، وتعديلاته.

كنعان، ن. (2019). *الوجيز في القانون الإداري الأردني*. (ط5). زمزم ناشرون وموزعون.

نظام المشتريات الحكومية رقم (8) لسنة 2022 الصادر بمقتضى المادتين (114) و(120) من الدستور.

الهويدي، س. (1994). *سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة." دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية"، رسالة ماجستير*، جامعة طنطا، مصر.

References

A comparative theoretical and applied study in the United Arab Emirates and foreign countries, Master Thesis, Tanta University, Egypt.

Abdel Badie, S.. (1993). *The administration's authority to terminate the administrative contract - a comparative study*. Arab Renaissance House.

Abdel Halim, M. (2019). The authority of the administration in terminating the administrative contract for the contractor's grave mistake "dropping as a model". *Journal of Political Science and Law, 17* (3), 190-205.

Abu Murad, H. (1999). *The authority of management to terminate the administrative contract: a comparative study, Master's Thesis*, University of Jordan, Jordan.

Al-Ajarmah, N., and Bitikh, R. (2012) *Principles of Administrative Law in the Hashemite Kingdom of Jordan*. Ithraa for publishing and distribution.

AL-Hulw, M. (2016). *Administrative contracts*. (1st ed.). New University Publishing House Al-Huwaidi, S. (1994). *The authority of the administration to terminate the administrative contract unilaterally:*

Ali, T. (2014). *The administration's authority to terminate the administrative contract and judicial oversight over it: a comparative study, Master's thesis*, University of Alexandria, Egypt.

Alsaahili, H. (2018). *Termination of the administrative contract unilaterally without the contractor's mistake "A comparative study in the Egyptian and Libyan laws", PhD thesis*, Ain Shams University, Egypt.

Al-Tamawi, S. (1984). *General foundations of administrative contracts: a comparative study*. Ain Shams University Press.

Ayyad, A. (1973). *Manifestations of public authority in administrative contracts*. Arabic publishing house.

Darwish, h. (1961). *The powers vested in the management authority in the administrative contract*. Lajnat albayan al-Arabiya printing pres.

Fayyad, A. (1975). *The theory of sanctions in the administrative contract: a comparative study*. Arab Thought House.

Government Procurement Law No. (8) Of 2022 issued in accordance with Articles (114) and (120) of the Constitution.

Hassan, E. (2021). Judicial control of termination decisions by the administration. *Journal of the Faculty of Law, Minia University*, 4 (1), 1-508.

Instructions regulating government procurement procedures for the year 2022 issued in accordance with the provisions of Article (95) of the Government Procurement System number (8) for the year 2022.

Jordanian Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014.

Jordanian Civil Law No. 43 of 1979, and its amendments.

Kanaan, N. (2019). *Al-Wajeez in the Jordanian Administrative Law*. Zamzam Publishers and Distributors.

Okasha, h. (1998). *Encyclopaedia of Administrative and International Contracts - Administrative Contracts in Practical Application (General Principles and Foundations)*. Knowledge facility.

Sultan, A. (1970). *Commitment sources*. Alexandria knowledge facility

The unified contract book for construction projects for the year 2010 and its amendments, issued by the Ministry of Public Works.