Journal Of the Iraqia University (70-3) July (2024)

ISSN(Print): 1813-4521 OnIine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

دراسة حول إنهاء العقود الإدارية بالإرادة المنفردة

م. علي كريم علوان
جامعة المنصورة

Terminating administrative contracts by unilateral will

Ali.kareem.iq8@gmail.com
Ali kareem alwan
Mansoura University

المستخلص:

إن انهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة هو موضوع يتعلق بقدرة الجهة الإدارية على إنهاء العقود التي تبرمها مع الأفراد أو الشركات دون الحاجة إلى موافقة الطرف الآخر. يعد هذا الموضوع مثيرًا للجدل، حيث ينظر إليه بعض الناس على أنه يمنح السلطة الإدارية صلاحيات واسعة دون رقابة، في حين يرى آخرون أنه ضروري لتيسير عمل الجهات الحكومية وتحسين الكفاءة الإدارية تثير عمليات إنهاء العقود الإدارية بالإرادة المنفردة مسائل قانونية، خاصة عندما يتعلق الأمر بالعقود التي تؤثر على مصالح الأفراد أو الشركات بشكل كبير.

الكلمات المفتاحية: الإدارة، العقود، القانون المدني، الإرادة المنفردة.

Abstract:
Terminating administrative contracts by unilateral will is a subject concerning the authority of the administrative entity to terminate contracts it enters into with individuals or companies without the need for the other party's consent. This topic is controversial, as some view it as granting unchecked powers to administrative authorities, while others see it as necessary to facilitate the functioning of government entities and improve administrative efficiency. Terminating administrative contracts by unilateral will raises legal issues, especially when it comes to contracts that significantly affect the interests of individuals or companies.
Key words: Management, contracts, civil law, unilateral will.

أعلى النموذج
المقدمة

إن العقود الإدارية تمتاز بطابع خاص يميزها عن عقود القانون الخاص، ومناط هذا التميز يتمثل في سد احتياجات المرفق العام بما يكفل أداءه لوظيفته وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد، ومن مقتضيات هذا الطابع أن يكون للإدارة المتعاقدة حق تعديل عقودها، وتختلف العقود الإدارية عن عقود القانون الخاص في أنها تستهدف مصلحة عامة وهي تسيير المرافق العامة عن طريق الاستعانة بالنشاط الفردي، مما يتوجب معه أن يراعى فيها وبشكل دائم تغليب المصلحة العامة على مصالح الأفراد خاصة، ومن أجل تحقيق هذا الهدف خولت الإدارة سلطات استثنائية، وتضمين العقد شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وذلك بقصد الوفاء بحاجة المرافق العامة وضمان سيرها وانتظامها واستمرارها، ومن ذلك حق الإدارة في تعديل العقد بإرادتها المنفردة.وإذا كانت القاعدة المعروفة في عقود القانون الخاص أن (العقد شريعة المتعاقدين)، فأن هذه القاعدة لا تسري على العقود الإدارية بحيث أن للإدارة المتعاقدة مع الغير سلطات استثنائية لا مثيل لها في عقود القانون الخاص ومنها سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة، ويعد حق الإدارة في تعديل عقودها بإرادتها المنفردة من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في العقود التي تبرمها مع الغير، وهذا الحق في تعديل العقود الإدارية من السلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الملتزم وتستمد هذا الحق من النظام العام، حيث يجب عليها التدخل وتعديل بنود العقد متى وجدت أن الإبقاء على الالتزام ببنود العقد عليها حين التعاقد يعرقل

سير المرفق العام، ويجب أن يكون التعديل بما يضمن حسن سير المرفق العام موضوع العقد، والسلطة الممنوحة للإدارة بتعديل العقد بإرادتها المنفردة يجب ان لا تصل الى حد تغيير جوهر العقد، ولابد من المحافظة على حقوق المتعاقد مع الإدارة في التوازن المالي للعقد من خلال التعويض الملائم له من أجل ضمان وتسيير المرفق العام بانتظام واطراد.

أولاً: أهداف البحث:

يهدف هذا البحث الى دراسة سلطة الإدارة في استعمال صلاحيتها في تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة، حيث وأن كان من حق الإدارة صلاحية تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة أثناء تنفيذه من حيث حجم الأعمال المطلوبة بالزيادة أو النقصان وحقها في تعديل وسائل تنفيذ العقد وكذلك حق الإدارة في تعديل مدة تنفيذ العقد سواء بزيادة تلك المدة أو انقاصها إلا أن هذه الصلاحيات مقيدة بالمصلحة العامة ومقتضيات سير المرفق العام بحيث يجب أن يصدر التعديل في حدود القواعد العامة للمشروعية وفي حدود النسب المنصوص عليها في القانون أو الشروط المتعلقة بالمرفق العام أو تلك التي تستند الى مقتضيات سير المرفق العام، أما المزايا المالية المتفق عليها في العقد والتي يتمتع بها المتعاقد ، الإدارة فلا يجوز المساس بها من جانب الإدارة.

ثانياً: إشكالية البحث:

تتمثل اشكالية الدراسة في أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة وتقوم بإبرام عقودها متضمنة شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الإداري إذ تملك الإدارة حق تعديل العقد الإداري أثناء تنفيذه من حيث حجم الأعمال المطلوبة من المتعاقد معها بالزيادة أو النقصان وقد تلجأ الإدارة الى تعديل العقد، واحياناً تتجاوز الإدارة حدود صلاحيتها عند استعمالها حق تعديل العقد الإداري على تحقيق المصلحة العامة أو حاجة المرفق العام مما يرتب آثار سلبية على المتعاقد مع الإدارة تؤدي في اغلب الأحوال الى اختلال التوازن المالي في العقد، ومن ثم تتمحور اشكالية البحث في التساؤل الرئيسي الذي يطرحه:ماهي آلية المحافظة على اقامة التوازن في العقد الإداري بين سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري من جهة وحق المتعاقد مع الإدارة في طلب الحماية القانونية الناشئة عن ذلك العقد من جهة أخرى؟

ثالثاً: منهجية البحث:

تم اعتماد أساليب البحث العلمي، ويعني بذلك: المنهج الذي على أساسه يتم بناء الرسالة بدءاً من السبب ووصولاً إلى النتيجة المترتبة عليه.

وفي ذلك يتم استخدام:

١- المنهج الاستقرائي: الذي يدفع الظن عن النتيجة عبر الاطلاع على أسبابها وتقرير صحتها لإنتاج مقتضيات الحكم المنطقي الصحيح.

٢- المنهج المقارن: الذي بواسطته تتضح نقاط الاختلاف والتباين حول الفكرة المطروحة.

رابعاً: هيكلية البحث:

سوف نقوم بتقسيم هذا البحث من خلال الاعتماد على التقسيم الثنائي وذلك على الشكل الاتي:المطلب الأول: سلطة الإدارة في التعديل بشروط العقدالفرع الأول: قاعدة العقد شريعة المتعاقدين الفرع الثاني: الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري المطلب الثاني: سلطة الإدارة بإنهاء العقود بالإرادة المنفردة الفرع الأول: حق الإدارة بإنهاء العقود بالإرادة المنفردة الفرع الثاني: جزاء انهاء العقد الغير مسوغ بالإرادة المنفردة.

المطلب الأول سلطة الإدارة في التعديل بشروط العقد

الأصل في عقود القانون الخاص أن العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه أو تعديله إلا باتفاق الطرفين، إذ إن جوهر الرابطة التعاقدية هو التزام المتعاقد بكل ما ينص عليه العقد وعدم الإخلال به، فهو يتضمن قوة تحتم على طرفيه الرضوخ والاذعان له في كل ما يحتويه، ولكن في ظل النظام القانوني الذي يحكم العقود الادارية فإن الإدارة تتمتع بسلطة التعديل الانفرادي للعقد الاداري ضمن أسس معينه، وفي ظل هذه السلطة فإن قاعدة العقد شريعة المتعاقدين لا تسري على العقود الإدارية كما الحال في عقود القانون الخاص(احمد، ٢٠٠٥، ٥)وبناءً على ما تقدم سأتناول الحديث عن هذا المطلب في فرعين، إذ سأتحدث في الفرع الأول عن قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، في حين سأتحدث في الفرع الثاني عن الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري.

الفرع الأول قاعدة العقد شريعة المتعاقدين

المبدأ في العقد الإداري كما هو الأمر في كل عقد أنه يقوم على توافق إرادتين بقصد إنشاء آثار قانونية، وعليه فأن الرضا يعتبر ركناً أساسياً في كل عقد سواء أكان عقداً مدنياً أم إدارياً، وهذا الأثر القانوني المتولد عن العقد إنما ينشأ في ذمة كل من طرفيه، وذلك لأن إرادة كل منهما قد اتجهت إلى قبول هذا الأثر، وبذلك فإن الأثر القانوني ينشئ وبشكل مباشر عن إرادة أطراف العقد.فالعقد الاداري إذاً يستمد قوته الملزمة في الأصل

من الإرادة الحرة لطرفيه، دون الحاجة إلى الاستناد على سلطة القانون، فالإرادة هي الأساس المباشر لهذه القوة والعقد الاداري كباقي العقود ينشئ الحقوق والالتزامات شأنه في ذلك شأن القانون، فضلاً عن أن العقد الإداري شأنه شأن أي عقد ليس إلا اتفاق بين ارادتين أو أكثر في سبيل توليد مراكز قانونية فردية، بمعنى أن إرادة الإدارة، وإرادة معاقدها إنما تهدفان إلى إنشاء حقوق والتزامات في ذمة كل منهما، فتكون الحقوق والالتزامات التي يتضمنها أي عقد إداري – من حيث المبدأ – من صنع إرادات أطراف العقد، وعلى هذا الأساس العام فإن العقد الإداري ليس إلا اتفاق إرادتين في سبيل توليد مراكز قانونية شخصية، فالتراضي هو العنصر الأساسي في العقد الإداري، ولا يوجد عنصر يمكن أن يقوم مقامه، وهو المصدر المباشر لالتزامات الأطراف، وعليه فإن العقد الاداري شريعة المتعاقدين ويمكن أن يتشرطوا كل ما يناسبهم ويرونه متفقاً مع مصالحهم.وفي رأي المشرع العراقي، إذا انعقد العقد صحيحاً وذلك بتوافر أركانه وشروط انعقاده كان العقد نافذاً وملزماً لكل من طرفيه ولا يجوز بأي حال من الأحوال تعديله إلا باتفاق الطرفين أو بموجب نص قانوني، وأساس قوته الملزمة تتمثل في اعتباره تصرفاً قانونياً معبراً عن إرادة طرفيه الحرة المستقلة، ويترتب على هذا العقد موجبات والتزامات وآثار تسري من حيث المبدأ على طرفيه، والعقد الإداري شأنه شأن العقد المدني هو عبارة عن توافق إرادتين فهو ملزم بين طرفيه (عبد الحميد، ٢٠١٢، ٨).والجدير بالذكر أن العقد الإداري كحقيقة قانونية ظهرت في بيئة القانون العام وإن كان له قوته الملزمة المستمدة من صلب العلاقة التعاقدية النابعة عن إرادة الطرفين، إلاّ أن هذا الالتزام المستمدة من صلب العلاقة التعاقدية إنما يستمد قوته أيضاً من القانون ومظاهر السلطة العامة للإرادة وهذا ينعكس بطبيعة الحال على موجبات والتزامات وامتيازات طرفي العقد الإداري وأثاره التي قد لا تسري على طرفيه فقط كما هو الحال في العقد المدني.والجدير بالذكر أن قاعدة العقد شريعة المتعاقدين تسري على كلاً من العقدين المدني والإداري من حيث جوهر فكرة التعاقد والعلاقة التعاقدية التي تربط بينهما والتي تتعرض للخرق وتتزعزع أركانها عند بحث الحقوق والالتزامات المتبادلة بين طرفي العقد الإداري ومصدر الالتزام، ويراد أيضاً بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين أن ما اتفق عليه طرفا العقد بإرادتهما ملزم لهما ويترتب على ذلك بأنه ليس لأي من طرفي العقد الرجوع عن العقد أو تعديله أو إلغائه أو وقف سريانه إلاّ باتفاق الطرفين أو بنص القانون.وعلية يمكن القول: إن للعقد في حدود موضوعه قوة نفاذ مساوية لقوة القانون، وهذا ما يعرف في فقه القانون بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين(طه البشر، ٢٠١٥، ٢٥٢) ، والعقد لا يكون ملزماً لطرفي العقد وحدهم وإنما يكون ملزماً بالنسبة للقاضي، فلا يستطيع القاضي تعديل العقد إنهاؤه لاعتبارات تتعلق بالعدالة إلاّ إذا ورد نص في القانون يجيز له ذلك ويكون التعديل في الحدود التي رسمها المشرع في النص، كما أن العقد كما يلزم أطرافه والقاضي فإنه يكون ملزماً للمشرع ذاته فلا يستطيع المشرع أن يلغي شروطاً من أي عقد أو يضيف شروطاً لم يتفق عليها طرفي العقد ولم يدرجاها في صلب العقد، كما يلتزم المشرع في تشريعاته بعدم المساس بالعقود المبرمة في ظل التشريعات السابقة ولا بآثار العقود التي قد تمتد إلى وقت سريان التشريعات اللاحقة لإبرام العقد، فطرفا العقد هم مشرعو قانونهم الملزم لهم شريطة عدم المساس بحقوق الاخرين سواء كان ذلك يترتب التزام عليهم أو بإنشاء حق لهم(علم الدين، ٢٠١٤، ٨٣).كما أن طرفي العقد يكونوا أحراراً في اختيار موضوع العقد وأن يبرموا ما شاءوا من العقود وأن يضعوا ما شاءوا من الشروط غير مقيدين بالأحكام والشروط التي يضعها القانون لعقد من العقود شريطة أن يكون محل العقد مشروعاً وغير مخالف للنظام العام والآداب، ويترتب على هذه القاعدة – قاعدة العقد شريعة المتعاقدين– مبدأ مهم وهو وجوب مراعاة حسن النية في تنفيذ وتفسير العقد، وعلى القاضي أن يتبع في تفسير العقد نفس طرق التفسير المنصوص عليها في القانون باعتبار العقد قانون المتعاقدين وعليه البحث عن الإرادة الحقيقية المشتركة لطرفي العقد صريحة كانت أم ضمنية وأن يأخذ بها وألا يلجأ إلى إحلال تفسيره الخاص محل إرادة أطراف العقد.كما يجب على طرفي العقد تنفيذ العقد بصدق واستقامة وشرف والالتزام بالغاية المرجوة من موضوع العقد بحيث لا يؤدي ذلك إلى الإضرار بالغير بدون سبب مشروع ويأخذ كل ذي حق حقه بأمانة وصدق وإخلاص(العوجي، ٢٠٢٢، ١٢٣).ومما يتصل بهذه القاعدة – قاعدة العقد شريعة المتعاقدين – أيضاً المبدأ الذي يحكم سريان العقد من حيث الأثر فالأصل أن العقد لا يسري أثره إلاّ بين أطرافه من المتعاقدين(الحكيم، ٢٠٠٧، ٣١٧)، وهذا ما يعرف فقهاً بنسبية أثر العقد، فالأصل أن أثر العقد ينصرف لأطرافه ومع ذلك فقد يبرم الوكيل عقداً فتنصرف آثار العقد إلى الموكل وفقاً لأحكام عقد الوكالة إذا كانت أثار العقد تنصرف إلى الخلف العام أو الخلف الخاص فإن هنالك حالات معينة تمنع سريان آثار العقد على الخلف العام أو الخاص وهذا يعتبر استثناء من القاعدة كالاشتراط لمصلحة الغير، أو قد يقتضي الاتفاق بين المتعاقدين على عدم انتقال آثار العقد من السلف إلى الخلف أو كانت طبيعة العقد ومقتضاه تمنع انتقال آثار العقد إلى الخلف كما لو كانت شخصية المتعاقدين أو صفة من صفاته محل اعتبار في العقد فتنتهي آثار العقد عند وفاة أحد طرفيه أو إذا وجد نص قانوني يمنع انتقال آثار العقد إلى الخلف(دغمان، ٢٠١٠، ص٩٦)والحقيقة أن التأكيد على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في ميدان العقود الادارية تبناها مجلس الدولة الفرنسي منذ مطلع القرن الماضي حيث قرر: "إن العقد الاداري كما العقود المدنية تقوم أساساً على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين ولا يمكن لأطراف العقد أن يعدلوه أو يفسخوه إلا بإرادتهم المشتركة " (نابلسي،

٢٠١٠، ٣١٦).وقاعدة العقد شريعة المتعاقدين السائدة في فرنسا يعمل بها أيضاً في مصر ولبنان، فالعميد الطماوي يرى أن العقد الإداري هو شريعة المتعاقدين من حيث المبدأ، وذلك لأن العقد الإداري شأنه شأن العقود في القانون الخاص إنما هو توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، سواء أكان هذا الأثر هو إنشاء الالتزام أم نقله أم تعديله أم انهاؤه، وبمجرد إبرام العقد يغدو هذا العقد قانون الطرفين، ولهذا السبب بالذات لا يمكن المساس بما تم التوافق عليه في العقد عن طريق إجراء عام، ومن ثم إذا عدل القانون الأوضاع التي تعاقدت الإدارة في ظلها، فإن هذه التعديلات الجديدة لا تسري على عقود الإدارة القديمة(الطماوي، ١٩٩٩، ٤٠٨)وإذا كان ميدان القوة الملزمة للعقد المقرر في القانون الخاص بالنسبة لعقود الافراد يسري أيضاً على العقود الإدارية، إلا أنه يتم تطبيق هذا المبدأ بطريقة مرنة تتفق وضرورة الوفاء باحتياجات المرافق العامة.وقد افتّت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أنه: الأصل بالنسبة للعقود المدنية والإدارية على حد سواء هو أن العقد شريعة المتعاقدين، لا يجوز نقضه أو تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون، وكذلك الحال فعل المشرع المصري حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (١٤٧) من القانون المدني المصري على أن (العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التي يقررها القانون) (ناصيف، ٢٠٢٢، ص١٥).وقد أكد القضاء الاداري المصري هذه القاعدة حيث قررت المحكمة الادارية العليا في مصر أن العقود الإدارية شأنها شأن العقود المدنية يحكمها أصل عام هو أن العقد شريعة المتعاقدين حيث تقوم قواعده مقام قواعد القانون بالنسبة لطرفيه، ومن ثم يتعين إعمالاً لنصوص العقد وما أوردته من أحكام مغايره لأحكام لائحة المناقصات والمزايدات عدم إعمال شروط الأولوية عند إعداد ختامي الأعمال التي كلف بها الطاعن، ومحاسبته على أساس فئات عطائه طبقاً للشروط التي أبرم العقد على أساسها، ولكن تجدر الإشارة إلى أن إعمال قاعدة العقد شريعة المتعاقدين المعمول بها في القانون الخاص وفي العلاقات القانونية بين الأفراد والتي أكد الفقه والقضاء عليها في ميدان العقود الإدارية، هو إعمال من حيث المبدأ فقط.ويرى الدكتور ماجد الحلو: " إن للإدارة – على خلاف مبادئ القانون الخاص التي تقضي بأن العقد شريعة المتعاقدين – حق تعديل بعض شروط العقد بإرادتها المنفردة ودون حاجة إلى موافقة الطرف الآخر، خاصة فيما يتعلق بمدى الاداءات المطلوبة زيادة أو نقصاً في حدود معينة، وهذا الحق مقرر للإدارة في فرنسا ومصر ولبنان دون حاجة إلى النص عليه صراحة في العقد، بل لا يجوز للإدارة أن تتنازل عنه، وإن كان مدى سلطة التعديل يختلف كذلك من عقد إلى آخر(الحلو،٢٠٢٠، ١٦٩).والجدير بالذكر أن غالبية التقنينات المدنية المعاصرة على هذه القاعدة، كأساس للقوة الملزمة للعقود ففي العراق نصت الفقرة الأولى من المادة (١٤٦) من القانون المدني العراقي على القوة الملزمة للعقد بقولها: (إذا نفذ العقد كان لازماً ولا يجوز لأحد العاقدين الرجوع عنه ولا تعديله إلاّ بمقتضى نص في القانون أو بالتراضي)كما ألزمت المادة (١٥٠) من القانون المدني العراقي المتعاقدين بتنفيذ العقد وفقاً لما ورد فيه وبحسن نية حيث نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على أنه (يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية)، وقد قررت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها أنه " ومن حيث أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على أن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد تسييره وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة، ويترتب على ذلك أن للإدارة سلطة الاشراف والتوجيه على تنفيذ العقود الإدارية ولها دائماً حق تغيير شروط العقد وإضافة شروط جديدة بما قد يتراءى لها أنه أكثر اتفاقاً مع الصالح العام دون أن يحتج الطرف الآخر بقاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين، ولا يقيد سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري سوى أن يكون هدفهاً من التعديل مصلحة المرفق العام التي هي مصلحة عامة تغلب المصلحة الخاصة.فالإدارة عندما تلجأ إلى مساعدة القطاع الخاص لأجل تنفيذ عقود ذات طبيعة مختلفة تتراوح بين تنفيذ المرافق نفسها وإشباع بعض الحاجات والخدمات، ما كانت لتظهر بمظهر المتعاقد العادي، فهي القوامة على حسن سير المرفق العام الذي تستدعي متغيراته إمكانية اعادة النظر في علاقاتها الخارجية، وعلى رأسها علاقاتها مع المتعاقدين معها، وإن هذا المركز الخاص للإدارة المتعاقدة يستدعي – دون شك وجود بعض المرونة في علاقاتها التعاقدية مع الأفراد، وذلك لأن العقد الاداري له حياة خاصة ذات متغيرات تقنية ومالية وإنسانية وبالتالي فإن الإدارة لا يمكن أن تركن دائماً إلى مزاعم متعاقدها القائمة على أساس أن العقد شريعة المتعاقدين، وتترك إنجاز العمل يسير وفقاً لخطة أو شروط لم تعد ملائمة لحاجات المرفق العام (ناصيف، ٢٠٢٢، ٣٠).وبناءً على كل ما تقدم أجد أن قاعدة العقد شريعة المتعاقدين تبسط نفسها في ميدان العقد الإداري فتلزم طرفي العقد بالتقيد ببنود العقد المبرم بينهما، ولكن يرد على هذه القاعدة الاستثناء المتعلق بالمصلحة العامة وحاجات المرفق العام حيث يبرر للإدارة عدم إعمال قاعدة العقد شريعة المتعاقدين تبعاً لضرورات المصلحة العامة، وحاجات المرفق العام، مع ضرورة تعويض المتعاقدين معها عن الضرر اللاحق بهم.

الفرع الثاني الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري

يقيم بعض الفقه قدرة الإدارة في تعديل العقد على أساس ينطوي على فكرة السلطة العامة، كونها ضابطاً للعقد والمتصلة بالصالح العام، الذي يعتبر امتياز " تعاقدياً " متصلاً بالعقد ذاته، في حين يرى جانباً أخر من الفقه أن قدرة الإدارة في التعديل يرجع إلى اعتناق فكرة احتياج المرفق العام(نابلسي، ٢٠١٠، ص٣٣٣)، وبناءً على ما تقدم سأتناول في هذا الفرع الحديث عن أساس حق الإدارة بتعديل العقد الإداري بالاستناد إلى فكرة السلطة العامة أولاً، ثم الحديث عن أساس حق الإدارة بتعديل العقد الإداري بالاستناد إلى فكرة المرفق العام ثانياً، ثم الحديث عن شروط استعمال الادارة لحق التعديل ثالثاً وأخيراً.

أولاً: أساس حق الإدارة بتعديل العقد الإداري بالاستناد إلى فكرة السلطة العامة ذهب أنصار هذا الرأي إلى أن حق الادارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة إنما هو مظهر من مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية، تباشره الإدارة باستعمال امتياز من أهم امتيازات السلطة العامة التي تملكها وهو امتياز التنفيذ المباشر، ومن ثم فإن تعديل الإدارة لشروط العقود الاداري لا يكون بصفتها متعاقدة، بل باعتبارها سلطة عامة في مواجهة فرد من الأفراد، فالأمر الذي تصدره الإدارة إلى المتعاقد هو قرار إداري خارج عن العقد ومنفصل عنه، وبالتالي فهو ليس ممارسة للسلطة التعاقدية بل ممارسة للولاية العامة وهذا الاتجاه لم يسلم به أغلبية الفقهاء خصوصاً في العصر الحديث لأن لا يمكن أن يتم التسليم بإمكان تأسيس حق التعديل الانفرادي إلا على مستلزمات المرافق العامة، وتغييراتها المفاجئة، والفكرة العامة في ذلك تتمثل في أن الادارة يجب أن لا تتقيد بشكل غير محدود بعقود صارت غير نافعة، أو بشروط عقدية صارت غير متكيفة مع حاجات المرفق(نابلسي،٢٠١٠، ٣٣٤)وإن اعتماد أعمال السلطة العامة كأساس لسلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقود الادارية يؤدي إلى أن الإدارة في هذه الحالة لا تستخدم امتيازاً تعاقدياً وإنما تستعمل حقاً مقرراً لها باعتبارها سلطة عامة، وبذلك يتم الخلط بين الوسيلة والغاية التي تبتغيها الإدارة من العقود الإدارية، فالسلطة العامة للإدارة هي الوسيلة التي تعتمدها الإدارة في سبيل تحقيق الغاية الأساسية من عمل الإدارة وهي تحقيق المصلحة العامة وتسيير المرافق العامة، فالسلطة العامة ليست الغاية أو الأساس الذي تركز عليه الإدارة لتبرير حقها في التعديل إنما هي الوسيلة لتحقيق غاية النفع العام، ومن العيوب الأساسية أيضاً نتيجة اعتماد السلطة العامة كأساس قانوني لحق الادارة في التعديل الانفرادي أن الإدارة تستطيع ممارسة حق التعديل في أي وقت تشاء دون حاجة لتوفر مستلزمات هذا التعديل وهذا ما يتنافى طبعاً مع الغاية الأساسية التي تسعى إليها الإدارة دوماً وهي المصلحة العامة.

ثانياً: أساس حق الإدارة بتعديل العقد الإداري بالاستناد إلى فكرة المرفق العام

يتمثل أساس سلطة التعديل وفق أصحاب هذا الاتجاه في أن التعديل الانفرادي من قبل الإدارة للعقد الإداري يجد أساسه القانوني في فكرة المرفق العام، ويتمثل أساس هذه السلطة في مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتأقلم مع المعطيات الجديدة، حيث تتغير متطلبات المصلحة العامة بمرور الزمن وتتغير المعطيات الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للتطور العلمي والتقني المتواصل، ويتبنى أغلب الفقه المصري هذه الفكرة حيث يؤسس سلطة الإدارة في تعديل العقد الاداري على مقتضيات المرفق العام القابلة دائماً للتغيير، فترى الدكتورة عزيزة الشريف أن أساس سلطة التعديل المعترف بها للإدارة بإرادتها المنفردة توجد في متطلبات المرافق العامة، هذه المتطلبات القابلة للتطور والتغيير، والمصلحة العامة قد تستلزم تبعاً لذلك أن يفرض على المتعاقد التزامات لم ينص عليها أو تأخذ في الاعتبار وقت التعاقد ، وهذا الأساس هو الذي خلق هذه السلطة دون حاجة إلى النص عليها في العقد، بل أن النص عليها في العقد لا ينشئ هذه السلطة وإنما يكشف عنها، إذ إن هذه السلطة مستمدة من مبادئ القانون العام ذاته ومن الطبيعة الذاتية للعقد الإداري ومن ثم يجوز للإدارة أن تتنازل عنها، وعدم النص عليها في العقد لا يعني حرمانها هذا الحق(الشريف، ٢٠٠٠، ص١٤٣)ويؤكد الدكتور الطماوي على أن سلطة الادارة في تعديل العقد إنما تقوم على احتياجات المرافق العامة، فهي ليست مجرد مظهر للسلطة الإدارية التي تتمتع بها الإدارة، ولكنها نتيجة ملازمة لفكرة المرفق العام التي يرجع إليها معظم قواعد القانون الإداري(الطماوي، ١٩٩٩، ٤٦٤)وفي الاتجاه نفسه يمضي الدكتور توفيق شحاته مؤكداً أن سلطة التعديل تؤسس على المرفق العام، حيث ينبغي دائماً الوفاء بحاجات تلك المرافق حتى تكون متماشية مع التطورات الحديثة التي قد يستلزمها مقتضى سير المرافق العامة، كما يرى الدكتور فؤاد العطار أيضاً أن قيام الإدارة بتعديل عقودها يقوم على مقتضيات الصالح العام وأن سلطتها في التعديل تستمد كيانها وتتأسس على طبيعة استمرار المرافق العامة بانتظام واضطراد، فالمصلحة العامة قد تتطلب تغييراً في شروط العقد ليكون أكثر تحقيقاً لها في ضوء ما طرأ من متغيرات لم تكن قائمة حال إبرام العقد، وعلى هذا الأساس يكون للإدارة الحق في تعديل ما تقوم بإبرامه مع الغير من عقود إدارية.والخلاصة أن الأساس القانوني لحق الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري وفقاً للاتجاه الغالب والمعتمد في فرنسا ولبنان ومصر هو فكرة احتياج المرفق العام كأساس للتعديل.

ثالثاً: شروط استعمال الإدارة لحق التعديل

من الثابت أن للإدارة السلطة في إجراء التعديلات على العقد على النحو الذي يقترن بمفهوم سير وانتظام المرفق العام والإدارة في تصرفها هذا – تعديل العقد – ينبغي ألا تخالف قواعد المشروعية والمتجسدة في تحقيق رقابة القضاء، ومن جهة أخرى عدم خلق حالة من الإرباك في سير المرفق العام، مما يقتضي معه أن يكون لهذا التصرف ضوابط أو شروط يجب على الادارة مراعاتها حين التعديل ومن أهم هذه الشروط، الشروط الآتية(الخوري، ٢٠٠٢، ص٤٩١):

١- أن تستجد بعد إبرام العقد ظروف تستدعى إجراء التعديل على مضمونه من المعروف أن قيام الإدارة بتعديل العقد هو استجابة حقيقية لدواعي ومقتضيات سير المرفق العام، وبالتالي هذا الحق في استخدام التعديل لا يمنح للإدارة بشكل مطلق، إذ إن مشروعية تصرفها إنما يتحقق ما دام يستجيب للقواعد التي تنظم وتخدم المرافق العامة(الطماوي، ١٩٩٩، ٤٦٦)وما ينبغي إيضاحه أن تغيير الظروف ليست بحد ذاتها شرطاً يمهد التعديل، فقد يكون التعديل ضرورياً فيجيز للإدارة تعديل العقد بإرادتها المنفردة، أو قد لا يكون ضرورياً وبالتالي لا يحق للإدارة إجراء التعديل لإخلال ذلك بمشروعية العمل المطلوب، ما دام لا يستجيب لمقتضيات سير المرافق العامة، وعليه فأن سلطة التعديل تختلف من عقد إلى آخر حسب طبيعته وظروفه، فنلاحظ مثلاً ان الإدارة كونها صاحبة عمل تمارس دائماً سلطة التعديل في عقود الاشغال العامة، والبعض من عقود التوريد، وذلك لتنظيم سير المرافق العامة، ومع ذلك فإن هذا الإجراء أي التعديل قد ترافقه ظروف يتأثر ويؤثر فيها، وعلى هذا الأساس يمكن حصر عدد من الحالات التي تحقق للإدارة فرصة إجراء التعديل، والتي يمكن إيجازها على النحو الآتي(امين، ٢٠٠٠، ١٩):

أ- عدم تعديل العقد قد يفضي الى تأخير في العمل أو إلحاق الضرر بالمرافق العامة من الناحية الاقتصادية والفنية.

ب- عدم تعديل العقد قد يؤدي الى عدم الاستفادة من (العقد).

ج- إذا لم يترتب على تعديل العقد تبديل أساسي في الخدمات أو المواد الموردة، وبالتالي تتأثر أعمال المشروع أو العمل.

د- إذا كان تعديل العقد يؤدي إلى توفير مبالغ كبيرة للإدارة. ومما تجدر الإشارة إليه هو أن عقود التوريد ذات المدد الطويلة يكون تغير الظروف فيها أكثر من غيرها وبالتالي نجد أن سلطة الإدارة في تعديل هذه العقود تتسع، نظراً لكونها تسعى على الدوام الحصول على سلع وخدمات وأشغال أفضل تساهم في الحفاظ على السير المنتظم للمرفق العام، وفي أحيان كثيرة وبسبب تغير ظروف المرفق تعمد الإدارة إلى إجراء التعديل، ولذلك فأن حجم التعديل يختلف من عقد إلى آخر حسب مقتضياه تنظيم المرفق العام، الأمر الذي يستحق من الإدارة أن تولى موضوع التعديل الأهمية القصوى التي يستحقها (الشريف، ٢٠١١، ١٠٦).ففي عقود الأشغال مثلا نجد أن الفقرة الثانية من المادة (١٠) من تعليمات تنفيذ ومتابعة مشاريع خطط التنمية القومية العراقية لعام ١٩٨٨، كانت قد حددت التعديلات بالآتي:

- زيادة أو نقصان الكمية لأي عمل من الأعمال.
- حذف أي جزء من العمل.
- تبديل صفة أو نوعية أو صنف أي عمل من الأعمال.
- تبديل المناسيب والاستقامات والموضع والأبعاد لأي قسم من الأعمال.
- تنفيذ العمل الإضافي من أي نوع ضروري لإكمال الأعمال.

٢- أن تراعي الإدارة في تعديل العقد الإجراءات المقررة قانوناً تعد قواعد الاختصاص في ممارسة العمل الإداري من النظام العام التي لا يجوز مخالفتها، لذلك عندما تتعاقد جهة ما ضمن صلاحياتها، فلا يجوز لجهة أخرى إجراء أي تعديل على ذلك العقد حتى ولو أن ذلك يتعلق بأمر من شؤونها، والحالة الوحيدة التي يمكن للجهة الأخرى إجراء التعديل هي حالة تفويضها من قبل الجهة الإدارية المختصة، فتمارس بمقتضى هذا التفويض إجراء التعديل المطلوب، ولكن قد يقف التعديل حائلاً فيؤثر في العقد بحجة (مبدأ العقد شريعة المتعاقدين) في القانون المدني فالوزير في هذا المجال يمتلك من الصلاحيات والسلطات على مرؤوسيه مما يمنحه القانون والتعليمات القدرة على إجراء التعديل على العقد بمناسبة أو بأخرى حسب طبيعة الحال، بمعنى آخر بأن الوزير المختص يكون له الحق في إجراء تعديل على عقد قائم كان قد أبرم من قبل أحد المدراء العامين ضمن مسؤولياته، فهو بذلك يستخدم سلطة الرقابة والتوجيه والتعديل سواء على نحو مباشر على العقد أومن خلال إصداره للتعليمات أو الأوامر العامة التي تقضى على التعديل(بسيوني، ٢٠٠٣، ٣٤).

٣- عدم جواز أن يقضي التعديل على العقد ويقصد بهذا الشرط أن أية تغييرات جوهرية على طبيعة ينبغي على الإدارة وقبل كل شيء أن تراعي الدقة لمعرفة ما الذي تريده من التعديل على النحر الذي لا يؤدي إلى الدخول في موضوع جديد للتعاقد، فإذا ما حصل ذلك فإن الأمر يلزم الإدارة إبلاغ المتعاقد معها على إجراء التعديل المطلوب مع الأخذ بالحسبان الحدود الفاصلة بين (تعديل العقد) و (التعاقد من جديد)، ومتى ما تحصل

للإدارة أنها أمام عناصر عقد جديد، فإن الأولى بها الاعتراف بذلك وسلك الطريق المؤدي الى العقد بتفاصيله، وهذا ما يستحسن عمله في مثل هذه الأحوال، مع الأخذ بنظر الموافقات التي تطلبها هذه الحالة لغرض انجاز العمل المطلوب رسمياً موافقة المتعاقد، التي لا توقف الإدارة من السير بإجراءات التعديل مادام هناك حاجة للمرفق بذلك(الطماوي، ١٩٩٩، ٣٨)أما إذا كان إجراء الإدارة لتعديل العقد يشترط أخذ موافقة المتعاقد على إجرائه، فأن كل ما يشترطه القانون هو ابلاغ المتعاقد بذلك التعديل، ليقوم بتنفيذه ليس أكثر، ويلاحظ أن الإدارة في هذا قد أسقطت عنصر (الرضا) من الحساب، ولتوضيح هذه الفكرة نتصور على سبيل المثال تتعاقد الإدارة مع أحد المقاولين على إنشاء كلية، وبعد فترة من الزمن أي عند تنفيذ العقد طلبت الإدارة منه تحويل الكلية إلى مستشفى، مع إبقاء نفس التصميم والخرائط والمواصفات، ففي مثل هذه الأحوال لا تكون أمام حالة تعديل للعقد، أما إذا تغيرت المواصفات والتصميم نكون أمام حالة تعديل جديدة يختلف فيه محل العقد لأن المواصفات والتصميم تختلف عن تلك اللازمة لإنشاء الكلية ... في حين إذا حصل تحوير بسيط على طبيعة البناء وحجم الغرف وتقسيماته، ففي هذه الحالة فإن محل العقد لم يتغير كلياً، وبالتالي لا حاجة لأخذ موافقات لإتمام عملية التعديل بكافة جوانبها، إنما ينصر الاتفاق مع المقاول على إجراء تلك التعديلات(نصار، ٢٠٠١، ١١).

٤- على الإدارة ألا تتعدى في إجراء التعديل على المزايا المالية للمتعاقد:من المعلوم أن التعاقد مع الإدارة يهدف إلى تحقيق الربح المادي، وهذا الهدف بحد ذاته مشروع، مما ينبغي على الإدارة احترامه، طالما أنه قد وضع كافة إمكانياته المادية والفنية من أجل تنفيذ العقد، وعلى هذا الأساس فإن ترك الإدارة حرة في إجراء التعديل للعقد من دون مراعاة هذه الناحية سوف يفضي تصرفها هذا الى نفور أعداد كبيرة من الراغبين بالتعاقد مع الإدارة، مما يؤثر ذلك سلباً على سير المرافق العامة وتعطيل تقديم خدماتها، ولهذا فإن حرص الإدارة على انتظام سير المرافق العام يتجلى في أحيان كثيرة في إجراء التعديل لعقودها من دون أن يمس هذا التعديل بالمركز المالي للمتعاقد، بل وتهتم بالجانب المالي للمتعاقد عند اجراء أي تعديل، وتتصرف تبعاً لانتظام مرافقها العامة. مع التقيد التام بأن لا تتعسف في استخدام سلطنها ولا تنحرف عن الهدف من وراء التعديل، والمتجسد في الحاجة الفعلية لحسن سير المرفق، وعند لجوؤها الى ذلك يتعرض تصرفها إلى الطعن من قبل المتعاقد للمطالبة بحقوقه المالية التي ترتبت جراء التعديل(شطناوي، ٢٠٠٨، ١٩٨).وأخيراً فإن سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري ليست مطلقة، كما أنها ليست تقديرية، وإنما تنبع من دوافع الاستجابة لمتطلبات المرافق العامة وادامة سيرها، لأن السلطة التقديرية لا تعني الحرية الواسعة للإدارة في الهروب من التزامات التعاقدية، وبالتالي نرى إن استقلال الإدارة بتقدير ضرورات التعديل للعقد من عدمه يعني إعطائها سلطة التعديل وسيلة من وسائل التقدير فحسب، وليس من وسائل سير انتظام المرفق العام، الأمر الذي يكون التعديل موافقا لمتطلبات عمل المرافق العامة.

٥- عند اجراء التعديل للعقد ينبغي أن يكون صادراً من السلطة الإدارية المختصة من المعلوم أن ممارسة الإدارة للعمل الإداري يقتضي أن يوافق مبدأ المشروعية وبالتالي فان قواعد الاختصاص تعد من النظام العام التي لا يجوز مخالفتها بأي حال من الأحوال وألا تعرض تصرفها للبطلان، مما ينبغي على الإدارة الانصياع لها وعدم جواز الاتفاق على من يخالفها، فعندما تختص الجهة الإدارية بالتعاقد فلا يجوز لجهة إدارية أخرى إجراء تعديل على العقد لأي سبب، ما لم تفوض من الجهة المختصة بممارسة اختصاصها لتتمكن تلك الجهة من مد سلطتها بمقتضى هذا التفويض لإجراء التعديل على العقد.

المطلب الثاني سلطة الإدارة بإنهاء العقود بالإرادة المنفردة

إن سلطة الإدارة بانهاء العقود بالإرادة المنفردة تعني أن الجهة المختصة في الإدارة أو الهيئة لديها الصلاحية لإنهاء عقد بدون الحاجة إلى موافقة الطرف الآخر في العقد. هذه السلطة قد تكون موجودة في بعض العقود، وتعتمد على الشروط والأحكام التي تم الاتفاق عليها بين الطرفين.

ومن هنا سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعيين حيث سنعالج في الفرع الأول حق الإدارة بانهاء العقود بالارادة المنفردة، اما في الفرع الثاني سوف نتطرق الى جزاء انهاء العقد الغير مسوغ بالإرادة المنفردة.

الفرع الأول حق الإدارة بإنهاء العقود بالإرادة المنفردة

المبدأ في العقد الإداري كما هو الأمر في كل عقد أنه يقوم على توافق إرادتين بقصد إنشاء آثار قانونية، وهذا الأثر القانوني المتولد عن العقد إنما ينشأ في ذمة كل من طرفيه لأن إرادة كل منهما قد اتجهت إلى قبول هذا الأثر، وبذلك فإن الأثر القانوني ينشئ مباشرة الفعالية الإرادية لأطراف العقد، فالعقد الإداري إذن يستمد قوته الملزمة في الأصل من الإرادة الحرة لطرفيه، دون الحاجة إلى الاستناد على سلطة القانون، فالإرادة هي الأساس المباشر لهذه القوة والعقد الإداري كباقي العقود ينشئ الحقوق والالتزامات شأنه في ذلك شأن القانون.والعقد الإداري أيضاً شأنه شأن أي عقد ليس إلا اتفاق بين إرادتين أو أكثر في سبيل توليد مراكز قانونية فردية، بمعنى أن إرادة الإدارة، وإرادة متعاقدها إنما تهدفان إلى إنشاء حقوق

والتزامات في ذمة كل منهما، فتكون الحقوق والالتزامات التي يتضمنها أي عقد إداري من حيث المبدأ من صنع إرادات أطراف العقد، وعلى هذا الأساس العام فإن العقد الإداري ليس إلا اتفاق إرادتين في سبيل توليد مراكز قانونية شخصية.فالتراضي هو العنصر الأساسي في العقد الإداري، ولا يوجد عنصر يمكن أن يقوم مقامه، وهو المصدر المباشر لالتزامات الأطراف لذلك فإن العقد الإداري شريعة المتعاقدين ويمكن أن يتشرطوا كل ما يناسبهم ويرونه جيداً، والحقيقة أن التأكيد على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في ميدان العقود الإدارية تبناها مجلس الدولة الفرنسي منذ مطلع القرن الماضي حيث قرر: إن العقد الإداري كما العقود المدنية تقوم أساساً لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ولا يمكن لأطراف العقد أن يعدلوه أو يفسخوه إلا بإرادتهم المشتركة(نابلسي، ٢٠١٠، ٣١٦).هذا ويبرر إن حق الإدارة بتعديل شروط العقد هو من أبرز سلطات الإدارة الاستنسابية التي تتمتع بها في مواجهة المتعاقدين معها في نطاق تنفيذ العقود الإدارية، ومن أبرز الخصائص التي تميز العقود الإدارية عن العقود المدنية بحيث أنه بمقتضى هذه السلطة تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى تعديل شروط العقد وطرق وأساليب التنفيذ بزيادة أو إنقاص التزامات المتعاقدين معها بإرادتها المنفردة، إذا ما اقتضت ذلك مصلحة المرفق أو المصلحة العامة(ريحان، ٢٠٠١، ٣١٥)وفي القانون المدني يطبق المبدأ القائل بأن العقد شريعة المتعاقدين ولا يمكن تعديله إلا باتفاق الطرفين، في القانون الإداري، يحق للإدارة أن تعدل العقد من طرف واحد وأن تزيد كمية الأشغال أو تنقصها أو تغير في ماهيتها أو توقف تنفيذ وأن تزيد كمية الأشغال أو تنقصها أو تغير في ماهيتها أو توقف تنفيذ العقد أو تؤجل تنفيذه لفترة(مغبغب، ٢٠٠١، ٣٥٩).تتمتع الإدارة بحق تعديل العقد في بعض شروطه بإدارتها المنفردة دون الحاجة إلى موافقه الطرف الآخر، وهذا مقرر للإدارة في فرنسا ومصر دون الحاجة إلى نص عليه صراحة في العقد، بل لا يجوز للإدارة أن تتنازل عنه، وإن كان مدى سلطه التعديل يختلف كذلك من عقد إلى آخر، وإن المتعاقد معها الدخول في هذه العلاقة، والإدارة يجب أن تكون مدفوعة في التعديل بمقتضيات المصلحة العامة، وأن تستند في إجرائه إلى تغير الظروف التي دخلت في الاعتبار عند إبرام العقد وذلك ألا تتملص من التزاماتها بلا مبرر، ومن الناحية الأخرى فان حق الإدارة في التعديل العقد ليس مطلقاً بل يجب ألا يتجاوز حدود معنيه تتفق والحكمة من تقريره وإلا جاز للمتعاقد معها طلب الفسخ(الحلو،٢٠٢٠، ٥٩٩). ويجب أن يتم تعديل العقد الإداري بإدارة صحيحة من جهة الإدارة، صادرة ممن يملك التعبير عن تلك الإدارة وألا اعتبر هذا التعديل باطلاً، وأن هذا التعديل من قبل الإدارة يكون وفقا للشروط معينة تضعها الإدارة للمصلحة العامة، فليس لمهندس العقد المكلف بالإشراف على تنفيذه وفق الشروط المتفق عليها إصدار ما يلزم من الأوامر والتعليمات في حدود تلك الشروط أن ينفرد بتعديل العقود واستحداث التزامات مالية جديدة على عاتق جهة الإدارة وليس للمقاول أن يتستر وراء التعليمات الشفهية منسوبة حدودها إلى المهندس العقد يتذرع بها سبيلا إلى تعديلها وتحميل الجهة الإدارية بالتزامات مالية جديدة لا تنبثق من العقد الأصلي، ومن خلال الدراسة في حق الإدارة في التعديل بالعقد وان كان بإرادتها المنفردة ودون الحاجة إلى الرجوع للقضاء، إلا أن ذلك يكون في حدود معينة ويجوز من خلالها لجهة الإدارة أن تعدل من شرط الإدارة العقد الإداري، فلا سبيل إلى القيام هذا التعديل والاعتداء عليه قانوناً مالم يلتزم عند إجرائه قواعد الاختصاص المقررة، فلا يأتي التعديل إلا من السلطة المختصة بإجرائه وبخلاف ذلك لا ينتج من ذلك أثراً قانونياً في تعديل العقد وتحوير آثاره وتغير مقتضاه، وإن جوهرة الرابطة العقدية هو التزام المتعاقد كل ما ينص العقد فلا يستطيع أحد أن يفرض الالتزام على الطرف الآخر بدون موافقته.ومن ثم لا يجوز تعديل العقد بالإدارة المنفردة ولكن العقد الإداري مرتبط بالمصلحة العامة وهي دائماً دافع الإدارة للمتعاقد، وهذه المصلحة تتميز بعدم الثبات من حيث التغيير مع تغير الوقت وتغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية، ومن ثم فأن تعديل العقود الإدارية ضرورة ملحة لمواصلة تحقيق أغراض المصلحة العامة وان الرأي الراجح في الفقه يؤيد السلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بالإدارة المنفردة على أساس صلة العقد بالمرفق العام. كما تملك الإدارة سلطة إنهاء العقد بإرادتها المنفردة حتى في حالة عدم ارتكاب خطأ من قبل جانب المتعاقد معها، ولا يلزم النص على هذا الحق في العقد، كما يقع باطلاً تنازل الإدارة عنه(المصري، ٢٠١٤، ٢٨٧).وللمتعاقد في هذه الحالة الحق في المطالبة بالتعويض الكامل عما فاته من كسب وما لحق به من خسارة بسبب إنهاء العقد غير أن إنهاء العقد يجب أن يتم متجاوباً مع مقتضيات المصلحة العامة والمرافق العامة للدولة(دبير، ٢٠٠٦، ٥٨)، ويراقب القضاء الإداري انحراف السلطة الذي قد يقع من جانب الإدارة، وإن حق جهة الإدارة إنهاء وتعديل العقد، يكون مشروط وفق الآتي:

الأول: أن يقتضي الصالح العام أو صالح المرفق بإنهاء العقد.إن سلطة الإدارة في تعديل عقودها يجب أن تقتصر على شروط العقد المتصلة بالمرفق العام ويتعلق باحتياجاته وكيفية إشباع احتياجات الأفراد ومن أمثلة تلك الشروط أسلوب العمل بالمرفق وطريقة تنفيذ العقد الإداري والجداول الزمنية لمعدلات التنفيذ والجوانب الفنية والإدارية للتنفيذ، فهذه الشروط تستطيع الإدارة أن تعدلها بإرادتها المنفردة دون توقف علي رضا المتعاقد ودون اللجوء إلى القضاء، أما الشروط الأخرى المتعلقة بتنظيم المصالح المالية للمتعاقد مثل أجرة المستحق عن عملية أو ثمن السلع والخدمات

التي تقدمها الإدارة أو الأرباح التي تحقق له من ممارسة نشاطه والمزايا المالية التي تمنحها له الإدارة فهي لا تتعلق بسير المرفق العام ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تعدلها بإرادتها المنفردة وإلا كانت قرارات الإدارة في هذا الشأن مخالفة للقانون وواجبة الإلغاء.

الثاني: حدوث تغيير في الظروف يبرر تعديل العقد (أي لا يكون القرار مشوباً بانحراف السلطة) (نابلسي، ٢٠١٠، ص٣٨٦)يتعين لصحة قيام الإدارة بتعديل العقد الإداري تستجد ظروف لاحقة لإبرام العقد تستوجب ممارسة الإدارة لتلك السلطة، وعلى ذلك فأن بقاء الظروف التي أبرم في ظلها العقد على حالها، يحول بين الإدارة والقيام بالتعديل، حيث أن لكل سلطة دواعي استعمال لابد من توافرها فيشترط حتى تستطيع الإدارة إعمال سلطتها في تعديل العقد الإداري أن تكون الظروف التي كانت قائمة وقت إبرامه قد تغيرت عما كانت عليه قبل ذلك، لأن الأساس في حق التعديل هو ما تقتضي به المصلحة العامة من وجوب سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وأنه لا شك في أن الظروف القائمة في ذلك الوقت إذا تغيرت في هذه الظروف بعد ذلك بحيث لم تعد شروط إبرام العقد ملائمة لحسن سير المرفق فإنه يكون للإدارة حق تعديل العقد بما يحقق مصلحة المرفق تماشياً مع الظروف الجديدة والقول بغير ذلك يؤدي إلى إطلاق الحرية للإدارة في التحلل من التزاماتها التي تنشأ عن العقود التي تبرمها وهو ما يتعارض مع المبادئ المسلم بها(خليفة، ٢٠١٠، ص٢٦٨)للإدارة الحق في تعديل العقد في حالة إذا ما كان هذا التعديل يقتضي المصلحة العامة أو إذا ما كان يقتضي صالح المرفق العام بإنهاء العقد، وذلك يحتاج لشروط تلتزم بها الإدارة أيضا، لذلك يتبين أن سلطة الإدارة ليست مطلقة في إنهاء العقد وإنما تحتاج للتوافر العديد من الشروط كي تستطيع إنهاء العقد، وتوجد علاقة كبيرة بين حق التعديل العقد وبين إنهائه، فحق الإدارة في تعديل العقد يشمل إنهاؤه قبل الأوان، توافقا مع احتياجات المرفق العام إذا وجدت ظروف تستدعي ذلك، وأن للإدارة حق العدول عن التعاقد وإلغاء العقد بعد انعقاده وقبل تنفيذه، وذلك إذا قدرت الإدارة بأن هذا الإجراء يخدم المصلحة العامة (نابلسي، ٢٠١٠، ص٣٨٥)وخلاصة القول إنه من السلطات التي تتمتع بها الإدارة حق إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة إذا رأت أن المصلحة العامة تتطلب ذلك وللإدارة ممارسة هذا الحق دون حاجة للنص عليه في العقد وحتى دون ارتكاب المتعاقد معها لأي خطأ، وللمتقاعد في حاله الفسخ العقد من قبل الإدارة اللجوء إلى القضاء لمطالبه (بالتعويض) الكامل عما أصابه من ضرر وما فاته من كسب، وبهذه الطريقة ينتهي العقد نهائيا بالتنفيذ أو بالفسخ الرضائي أو القضائي، كما قد ينتهي بحكم القانون مثل استحالة التنفيذ أو هلاك المحل.

الفرع الثاني جزاء انهاء العقد الغير مسوغ بالإرادة المنفردة

بادئ ذي بدء نشير إلى أنه إذا كان الإلغاء مكنة خولها المشرع لطرف في العقد أو لكلا الطرفين ويمارسها إذا دعت حاجته إليها، دون أن يلحق ذلك ضرراً للطرف الآخر، فالأصل أنه لا يترتب على ممارستها إلزام الطرف الملغي بالتعويض، فطالما أنها مكنة مخولة له قانوناً، فلا يسأل عما يلحق بغيره من أضرار نتيجة ممارسته مكنة الإلغاء ما لم يكن متعسفاً في ذلك، وعليه إذا لحق المتعاقد الآخر ضرراً جزاء الإلغاء وأراد الحصول على تعويض، فعليه أن يثبت أن الطرف الملغي كان متعسفاً في إلغائه، يوجب المشرع في حالات معينة ومن أجل حماية مصلحة المتعاقدين، دفع تعويض للطرف المتضرر بمجرد ممارسة الإلغاء وذلك تحقيقاً للتوازن الاقتصادي في تلك الرابطة العقدية(الحمداني، ٢٠١٩، ٢٧٥)ويجب الإشارة هنا إلى التركيز على مسألة تعويض المتعاقد الآخر فقط، كون المتعاقد الآخر طرفاً في العقد، أما بالنسبة للغير فقد اتضح أنه لا يتأثر بالإلغاء كالأصل لأن أثره يكون بالنسبة للمستقبل فقط، ويقتضي لممارسة جميع الحقوق والمكنات القانونية مراعاة مبدأ عدم التعسف ف استعمال الحق، كونه من المبادئ العامة الأساسية في شتى نواحي القانون، ومن ضمنها ممارسة مكنة الإلغاء، إذ يشترط لممارسة هذه المكنة أن تكون عن حسن نية وألا تكون الغاية منها تحقيق مصلحة غير مشروعة، ويذهب معظم الشراح إلى خضوع الإلغاء لمبدأ عدم جواز التعسف في استعمال الحق، ومن ثم إذا ثبت تعسف الطرف الملغي، كان ملزما بتعويض الطرف الآخر عما لحقه من أضرار، لأن التعسف خطأ يوجب المسؤولية (ناصيف، ٢٠٢٢، ٣١٩)فالمتعاقد الذي يلجأ إلى ممارسة مكنة الإلغاء في الحالات التي يجوز له فيها ذلك، يجب ألا يتعسف في استعمالها، ذلك أن المتعاقد إذا أساء استخدام تلك المكنة، ترتبت المسؤولية على عاتقه، بتعويض الطرف الاخر المتضرر جرّاء الإلغاء التعسفي، وبالتالي سوف نقوم بالتحدث في هذا الفرع عن جزاء الانهاء في التشريع العراقي ومن ثم سنتحدث عن جزاء الانهاء في التشريع المقارن.

أولاً: جزاء الانهاء في التشريع العراقي

التعويض وسيلة القضاء لجبر الضرر، محواً أو تخفيفاً، وهو يدور مع الضرر وجوداً وعدماً ولا تأثير لجسامة الخطأ فيه، وينبغي أن يتكافا مع الضرر دون أن ورود عليه أو ينقص عنه(الحكيم، واخرون، ٢٠١٥، ٢٤٤)وليس ثمة ما يمنع من مراعاة حكم القواعد العامة في تقدير التعويض عن الإلغاء التعسفي مع خلو القانون المدني من النصوص التي تحدد كيفية تقديره ، وبلا شك إن أجدى وسيلة للتعويض هي محو ما أصاب المتعاقد من ضرر إن كان ممكناً وذلك خير من الإبقاء عليه ، طالما ثبتت مسؤولية الطرف الملغي، وسواء تم تحديد طبيعة هذه المسؤولية على

أساس قواعد المسؤولية العقدية أم التقصيرية ، فإن الأمر في نهاية المطاف يتطلب محو الضرر بما يخفف عن المتضرر أثر ما حدث به من ضرر نتيجة إلغاء العقد ، ووفقاً لما يختاره القضاء من طريقة التعويض المناسبة لترضية المضروروأياً كان نوع المسؤولية الناجمة عن الإلغاء التعسفي، فإن ما يهمنا في هذا المقام هو بيان نوع التعويض اللازم لجبر الضرر الذي لحق المضرور، إذ إن الأصل في التعويض أن يكون تقدياً ولكن قد تستدعي الضرورة العملية ومبدأ استقرار العقد اللجوء لوسيلة أخرى للتعويض عن الإلغاء التعسفي، وتكمن هذه الوسيلة في الحكم بإعادة العقد الملغى إلى الوجود بجميع حقوقه والتزاماته، بوصفه تعويضاً عينيا مباشراً للمتضرر، وهذه الوسيلة الأخرى وإن كانت شاذة عن صور التعويض، الا انه يمكن القول إن لها من الأهمية ما يمكن معه إقامة التوازن الذي ينشده المشرع العراقي لإعادة تنظيم الوضع الذي اختل بوقوع الإلغاء التعسفي، وللتوضيح في التعويض عن الإلغاء التعسفي للعقد بالإرادة المنفردة سنتحدث عن نوعيّ التعويض للإلغاء وهم التعويض النقدي والتعويض العيني.

١-التعويض النقدي.يذهب جانب من الفقه إلى أن التعويض النقدي هو الوسيلة الغالبة والعادية للتعويض عن الضرر في مجال المسؤولية التقصيرية، إذ يعد الأصل تقدير التعويض عن الضرر بأنواعه وصوره كافة، لكونه أكثر الطرق ملاءمة لجبر الضرر لنطاق تلك المسؤولية (العامري، ٢٠٠٥، ١٥٣).وتظهر أهمية التعويض النقدي في المسؤولية عن الإلغاء التعسفي للعقد لعدم إمكان التعويض عيناً، لأن طبيعة الضرر الذي يسببه الإلغاء مادياً ينحصر أثره في الذمة المالية فقط، مما يجعل التعويض النقدي الطريق الأمثل لجبر الضرر وترضية المضرور، فالنقود وسيلة سهلة يمكن بها تقويم الضرر والوصول إلى مقداره وحجمه، ليحدد على إثر ذلك التعويض المستحق، فضلاً عن ذلك يمكن عملياً تنفيذ الأحكام المتضمنة تعويضاً تقدياً بشكل أكثر سهولة من تنفيذ الأحكام التي تتضمن طريقاً آخر لتعويض الضرر(الخفاجي، ٢٠٠٧، ١٥٢)ووفقاً للقواعد العامة، فإن الأصل في التعويض النقدي أن يكون مبلغاً معيناً من النقود يدفعه المسؤول إلى المضرور دفعة واحدة، إلا أن ذلك لا يعني تحديد التعويض النقدي بهذه الصورة فقط وفي كل أنواع الضرر، ذلك أنه قد يلجأ قاضي الموضوع إلى تقسيط مبلغ التعويض النقدي لمدة معينة وحسب ما يراه مناسباً تيمناً بظروف الدعوى، ولضمان تسديد الدفعات النقدية من المسؤول، فإنه يحق لمحكمة الموضوع إلزام المسؤول بتقديم تأمين يضمن الوفاء، وهذا ما نص عليه القانون المدني العراقي على ان المحكمة تعيّن طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون التعويض أقساطاً أو إيراداً مرتباً ويجوز في هذه الحالة إلزام المدين بأن يقدم تأميناً.

٢-التعويض العيني.قصد بالتعويض العيني إزالة الضرر الذي أصاب المضرور ومحو آثاره عينيا من خلال إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر وبالشكل الذي يحقق للمضرور ترضية من جنس ما أصابه من الضرر وبطريقة مباشرة من دون اللجوء إلى الحكم له بمبلغ من النقود أي الوفاء بالالتزام الذي يقع على عاتق محدث الضرر عيناً (الزنون، ٢٠٠٦، ٢٧٨)ويقترب التعويض العيني في هذا المعنى من التنفيذ العيني، ومع ذلك يذهب جانب من الشراح إلى أن التمييز بينهما هو أن التعويض العيني يكون بعد وقوع الإخلال بالالتزام، فإزالة المخالفة هي التعويض العيني، أما التنفيذ العيني فيكون قبل وقوع الإخلال بالالتزام، فيكون هناك تنفيذ عيني للالتزام عن طريق عدم الإخلال به، وهذا وبعد التعويض العيني أفضل طريقة للتعويض، لكونه يعيد المضرور إلى الحالة التي كان عليها قبل وقوع الضرر، وإذا كان هذا النوع من التعويض نادر الحصول في المسؤولية التقصيرية، إلا أن صوره تبرز بشكل واضح عند التعسف في استعمال الحق أو لدى الإخلال بالتزام قانوني مثل عدم إضرار الغير.

على العموم فإن التعويض العيني يكون مناسباً في حالات الضرر المادي أكثر من الضرر الأدبي، حيث تستعصي طبيعة هذا الأخير على هذا النوع من التعويض فتجعله متعذرا، ففي الضرر المادي يمكن الحكم على المسؤول بتوفير شيء شبيه بالشيء الذي أتلفه وقد يكون ذلك أنجع وسيلة للتعويض (جبر، ٢٠٠٣، ١٥٤)، ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي تبنى طريقة التعويض العيني ضمناً عندما ترك تعيين طريقة التعويض للقضاء تبعاً للظروف أو بناء على طلب المضرور، فأجاز الأمر بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر، كما أخذ المشرع العراقي في قانون العمل السابق صراحة بالتعويض العيني وذلك من خلال وجوب إعادة العامل إلى العمل في حالة إلغاء عقوبة الفصل من قبل المحكمة أو استبدالها بعقوبة أخرى(الحمداني، ٢٠١٩، ٢٨٠)في حقيقة الأمر إن التعويض العيني في مجال ضرر الإلغاء التعسفي له مدلوله ومضمونه الخاص الذي يؤدي إلى تحقيق ذات النتيجة التي يؤدي إليها التعويض العيني بمفهومه العام وإن اختلفت معالجته لضرر ذلك الإلغاء، فإذا كان الضرر المتعاقد بحرمانه من عقد كان محلاً لأماله وتعاملاته المالية، فإن بالإمكان تعويضه، ويتخذ ذلك التعويض صورة إعادة العقد الملغى إلى الوجود بجميع حقوقه والتزاماته، ففي كل حالة تتعلق بالتعسف في استعمال مكنة الإلغاء، يلجأ فيها المتعاقد المتضرر للقضاء، ينبغي على القاضي أن ينظر فيما لو كان هناك مجال لعينية الجزاء جبراً على الطرف المُلغي أم لا، فإذا وجد ذلك أمراً ممكناً، أقر به جبراً على الأخير وعلى حسابه، ويتم ذلك بإعادة تكوين العقد السابق.

ثانياً: جزاء الانهاء في التشريع المقارن.الأصل أن يحدد القاضي بدل الضرر وقد يكون التعيين بنص قانوني أو باتفاق بين المتعاقدين والمعيار الذي يعتمده القاضي بدل الضرر هو المعادلة بعينه وبين الضرر الواقع أو الربح الفائت ويأخذ القاضي بعين الاعتبار الأضرار المباشرة متى ثبت كل الثبوت صلتها بعدم تنفيذ الموجب او العقد، والتعويض في الأصل لا يغطي إلا الأضرار المتوقعة عند إنشاء العقد ما لم يثبت ارتكاب المدين خداعاً، ففي هذه الحالة الأخيرة يشمل التعويض الأضرار المتوقعة والاضرار غير المتوقعة ويعتد بالأضرار المعنوية كما يعتد بالأضرار المادية بشرط أن يكون تقدير قيمتها بالنقود أمراً ممكنا على وجه معقول ولا يأخذ بعين الاعتبار فقط الأضرار الحالية بل أيضاً الأضرار المستقبلية إذا كان وقوعها مؤكدا من جهة، وكان لديه من جهة أخرى الوسائل اللازمة لتقدير قيمتها الحقيقية مقدماً، ويحدد القاضي التعويض عن التأخير في تنفيذ الموجب وفقا لنفس الأسس التي يحدد بموجبها التعويض البدلي عن عدم تنفيذ الموجب ما لم يعين القانون أسساً أخرى كما فعل في تحديد التعويض عن التأخير في إيفاء موجب يكون موضوعه مبلغاً من النقود بأن جعله موازياً لفائدة المبلغ المستحق محسوبة على المعدل القانوني ما لم يوجد نص مخالف في العقد او القانون(عبدالله، ٢٠٢٠، ٤٧٧)، ويعفى الدائن بدين من النقود من إثبات الضرر، لأن الضرر يعتبر متحققاً بمجرد التأخر عن إيفاء الدين في أجله.وفي القانون الفرنسي يشترط لوجود جزاء للإنهاء بالإرادة المنفردة أن يكون هنالك ضرر استناداً الى قواعد المسؤولية العقدية، فاذا لم يوجد الضرر فلا محل للمسئولية، قد يكون الضرر احتماليا، فلا تتحقق المسئولية حتى يتحقق الضرر(ذهني بك، ٢٠٠٢، ٢٧٢)، ويكون الضرر التعاقدي عادة ضرراً مادياً، ومع ذلك فقد يقع ضرر أدبي، كما إذا أخبر موكل عن وكيله أنباء تمس كرامته وتخدش سمعته، فللوكيل أن يرجع على موكله في هذه الحالة بتعويض عما أصابه من الضرر الأدبي. وقلما يقع ذلك في المسئولية التعاقدية، أما في المسئولية التقصيرية فالضرر الأدبي كثير الوقوع، وقد استقر الفقه والقضاء على إعطاء تعويض عنه.

الخاتمة

وفي نهاية هذا البحث وبعد دراسة موضوع انهاء العقود الادارية بالارادة المنفردة فقد توصلنا الى مجموعة من النتائج والمقترحات والتي سوف نبينها على الشكل الاتي:

أولاً: النتائج:

١- إن عدم المساواة بين طرفي العقد الإداري، يعتبر أمراً مسلماً به، إذ الإدارة في مواجهة المتعاقد معها لا تكون مجرد طرف وإنما تمثل مصالح الجمهور (المصلحة العامة)، ولذلك تعد التزامات المتعاقد مع الإدارة أكثر صرامة منها في عقود القانون الخاص، ومن هنا كان تمييز الإدارة في مجال العقود الإدارية بنظام خاص لجزاءاتها، يعطيها الوسائل الفعالة التي تضمن بها تنفيذ العقد إذا عجز المتعاقد عن ذلك ورغماً عنه، ومن ثم الاعتراف لها وإعطائها سلطة اتخاذ (حزمة من الجزاءات بنفسها دون وساطة القاضي، وتتنوع هذه الجزاءات من جزاءات مالية إلى جزاءات ضاغطة إلى جزاءات فاسخة ثم إلى جزاءات جنائية.

٢-تكمن الحكمة من تخويل الإدارة توقيعا ضد المتعاقد معها في إجبار المتعاقد على التنفيذ، لأن ضمان سير المرفق أهم بلا شك بالنسبة للمصلحة العامة، ولذلك فإن الإدارة المتعاقدة إذ لم يكلف المتعاقد معها بالتزاماته وإنما تلجأ إلى وسائل وأساليب تحقق من خلالها هدفها.

٣-إن التشريعات الحالية التي تحكم نظام العقود الإدارية، مثل الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة لمدنية أو تعليمات تنفيذ العقود الحكومية أو حتى القانون المدني العراقي بالنسبة للقواعد التي تحكم عقد المقاولة، وهي تشريعات تعتبر قديمة لا تتناسب مع التطور الحالي الحاصل في مجال العقود الإدارية ومشاريع الدولة الاستثمارية العملاقة ولا تغطي كل الإشكالات التي تحصل في هذه العقود.

ثانياً: التوصيات:

١-يجب أن تكون صياغة شروط العقود الإدارية أكثر وضوحاً، ليعرف المتعاقد ما له وما عليه ولكي يمكن إقبال عدد كبير منهم للتعاقد مع الإدارة والاعتماد على أشخاص متخصصين وممن تتوفر لديهم الخبرة القانونية من أجل تأدية وصياغة العقود تلافياً للمشاكل التي تنجم عن عدم دقة ووضوح هذه العقود.

٢-ندعو المشرع العراقي إلى مراجعة شاملة للتشريعات العراقية التي تمنح الإدارة سلطة المصادرة الإدارية وأحاطتها بضمانات حقيقية ومنع الإدارة من توقيعها بشكل نهائي وربط القرار الإداري بالمصادقة القضائية إذ من المنطقي إلا يتم المساس بالملكية الخاصة إلا بإذن القضاء.

٣-ضرورة إدخال موظفي الإدارة وبالأخص العاملين على مشاريع الخطة الاستثمارية (العقود الإدارية) في دورات تخصصية داخل وخارج العراق من اجل اطلاعهم على أحدث الأساليب في تنظيم العقود الإدارية، من خلال استخدام التقنية الحديثة.

قائمة المراجع

١. عبد الحميد، أحمد طلال، (٢٠١٢)، قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في مجال العقود الإدارية " دراسة قانونية مقارنة "، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق.
٢. ناصيف، إلياس، (٢٠٢٢)، موسوعة العقود المدنية التجارية " مفاعيل العقد "، الجزء الأول، ط ٢، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
٣. نصار، جابر جاد، (٢٠٠١)، الوجيز في العقود الإدارية، ط١، دار النهضة العربية، مصر.
٤. الشريف، حامد، (٢٠١١)، مبادئ الفتاوى الإدارية، الجزء الثاني، ط١، دار الفكر الجامعي، مصر.
٥. الزنون، حسن علي، (٢٠٠٦)، المبسوط في شرح القانون المدني، ط١، دار الأوائل للنشر، مصر.
٦. المصري، زكريا، (٢٠١٤)، العقود الإدارية ما بين الالزام القانوني والواقع العملي، ط١، دار الفكر والقانون، مصر.
٧. العامري، سعدون، (٢٠٠٥)، تعويض الضرر في المسؤولية التقصيرية، ط١، منشورات مركز البحوث القانونية، مصر.
٨. الطماوي، سليمان، (١٩٩٩)، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط١، دار الفكر الجامعي، مصر.
٩. دبير، طليع أحمد، (٢٠٠٦)، النظام القانوني للجزاءات التعسفية المفروضة من قبل الادارة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة النهرين، العراق.
١٠.البكري، عبد الباقي واخرون، (٢٠١٥)، المدخل لدراسة القانون، ط١، دار السنهوري، العراق.
١١.ذهني بك، عبد السلام، (٢٠٠٢)، النظرية العامة في الالتزامات، ط١، دار النهضة العربية، مصر.
١٢.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (٢٠٠٠)، الأسس العامة للعقود الادارية، ط١، منشأة المعارف، مصر.
١٣.بسيوني، عبد الغني، (٢٠٠٣)، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط١، منشأة المعارف، مصر.
١٤.الحكيم، عبد المجيد، واخرون، (٢٠١٥)، الوجيز في نظرية الالتزام، ط١، دار السنهوري، العراق.
١٥.الحكيم، عبد المجيد، (٢٠٠٧)، الموجز في شرح القانون المدني " مصادر الالتزام "، ط١، المكتبة القانونية، العراق.
١٦.جبر، عزيز كاظم، (٢٠٠٣)، الضرر المرتد وتعويضه في المسؤولية التقصيرية، ط١، دار الثقافة للنشر، الأردن.
١٧.الشريف، عزيزة، (٢٠٠٠)، ادراسات في نظرية العقد الإداري، ط١، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٠.
١٨.الحمداني، علاء جريان تركي، (٢٠١٩)، إلغاء العقد بالإرادة المنفردة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر.
١٩.شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٨)، موسوعة القضاء الإداري، ج١، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.
٢٠.الحلو، ماجد راغب، (٢٠٢٠)، العقود الادارية، ط١، دار الجامعة الجديدة، مصر.
٢١.دغمان، محمد، (٢٠١٠)، إلزامية العقد " دراسة مقارنة "، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان.
٢٢.أمين، محمد سعيد، (٢٠٠٠)، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية، ط١، دار النهضة العربية، مصر.
٢٣.أحمد، محمد سعيد حسين، (٢٠٠٥)، العقود الإدارية، ط١، دار النهضة العربية، مصر.
٢٤.علم الدين، محي الدين إسماعيل، (٢٠١٤)، نظرية العقد " دراسة مقارنة بين القانون العربي والشريعة الإسلامية "، ط٣، دار النهضة العربية، مصر.
٢٥.العوجي، مصطفى، (٢٠٢٢)، القانون المدني " العقد مع مقدمة في الموجبات المدنية "، الجزء الأول، ط ٧، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
٢٦.الخفاجي، ندى عبد الكاظم حسين، (٢٠٠٧)، آثار بلان العقد، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق.
٢٧.نابلسي، نصري منصور، (٢٠١٠)، العقود الإدارية " دراسة مقارنة "، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان.
٢٨.مغبغب، نعيم، (٢٠٠١)، عقود مقاولات البناء والأشغال الخاصة والعامة دراسة في القانون المقارن، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
٢٩.عبد الله، هدى، (٢٠٢٠)، نظرية العقد بين الماضي والحاضر، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
٣٠.ريحان، وفيق، (٢٠٠١)، أوجه التجديد في العقد الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
٣١.ناصيف، الياس، (٢٠٢٢)، موسوعة العقود المدنية والتجارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
٣٢.الخوري، يوسف سعيد الله، (٢٠٠٢)، القانون الإداري العام، منشورات صادر الحقوق، ج١، ط٣، لبنان.