

العقود الإدارية وجزائها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن

مخلد توفيق مشاوش خشمان، محمد يوسف الحسين*

ملخص

هدفت الدراسة إلى تعرف كيفية تعامل الفقه الإداري الأردني مع المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية، وكيف تم إسناد التخصص بهذه المنازعات إلى القاضي المدني وهذا من شأنه أن يؤدي إلى المساس بخصوصية القانون الإداري وبالتالي القضاء الإداري، لا سيما أن الأردن قد أقرت قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، حيث كان على المشرع الأردني إناطة أية منازعة تنشأ عن العقود الإدارية بهذا القانون دون القضاء المدني وذلك حفاظاً على حسن سير المرافق العامة وانتظامها.

كما ناقشت هذه الدراسة، بالمقارنة مع الوضع في مصر، أهمية القضاء الإداري بنظر منازعات العقود الإدارية كونه قضاءً متخصصاً ويمتلك الخبرة مما من شأنه إنهاء المنازعة بالسرعة المطلوبة ودون تأخير وبعيدا عن الإجراءات المتبعة في القضاء المدني كون إسناد منازعات العقود الإدارية للقضاء المدني يتعارض مع روح النظام القضائي الإداري.

الكلمات الدالة: العقود الإدارية، جزاءات العقود الإدارية، القضاء الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الأردن، مصر.

المقدمة

الناشئة بين طرفي العقد، فإن جزاءات العقد الإداري تستهدف ضمان تنفيذ المتعاقد مع الإدارة لالتزاماته التعاقدية بما يكفل تأمين سير المرافق العامة بانتظام وإطراد (نصار، جابر جاد، 2005).

وتكمن أهمية هذه الدراسة كونها تسلط الضوء على مدى فاعلية وجود قضاء إداري متخصص يعمل وفق قانون إداري منطور لحل المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية، لما لهذه العقود من مساس بالمرفق العام وبالتالي فإن القاضي الإداري المختص يكون أكثر قرباً ودراية في حل هكذا منازعات تتعلق بالمرفق العام. ومراعاة لما تمتاز به من خصوصية.

وناقشت هذه الدراسة مشكلة عدم استقلال القضاء الإداري عن القضاء المدني والذي بدوره أدى إلى سيادة الإجراءات المدنية المتبعة في حل منازعات العقود الإدارية، مما لا يتناسب مع خصوصية المنازعة الإدارية وبالتالي يبدد هدف المشرع المرجو من سن قانون القضاء الإداري في الأردن.

ولعل السؤال الذي يطرح هنا هو " ما مدى تأثير وجود قاضي إداري متخصص في منازعات العقود الإدارية في تسيير المرفق العام وضمان انتظامه؟".

وتقوم هذه الدراسة على فرضية مفادها " أن الصفة الإدارية لمنازعات العقود الإدارية مرتبطة بوجود قضاء إداري مختص وليس بقانون إداري مستقل".

وقد استندت منهجية الدراسة على المنهج التحليلي والمقارن ما بين القانون الإداري المصري والقانون الإداري الأردني.

إن الأساس القانوني الذي يحكم العقود بصورة عامة هو مبدأ حسن النية بين الأطراف ولا سيما العقود الإدارية كأصل عام من أصول القانون وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2966 لسنة 45 ق، جلسة 2001/11/20.

فالعقد الإداري الذي تبرمه الإدارة بوصفها سلطة عامة باتباعها وسائل القانون العام يستهدف تحقيق مصلحة عامة لاتصاله بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه، لذا فإن أي إخلال من جانب المتعاقد مع الإدارة لا يقتصر على كونه إخلالاً بالتزام تعاقدي، وإنما فيه مساس بالمرفق العام الذي يتصل به العقد ويضر بالتالي بالمصلحة العامة، مالم يكن هذا الإخلال ناجماً عن أسباب قهرية لا يد للمتعاقد فيه، وعليه فإن من حق الإدارة أن تفرض الجزاءات على المتعاقد إذا ما قصر في تنفيذ التزاماته وذلك لضمان تنفيذ العقد بما يتماشى مع انتظام سير المرفق العام (عبد العال، حسين درويش، 1958).

وتختلف هذه الجزاءات من حيث طبيعتها عن جزاءات العقد المدني، فإذا كانت الأخيرة تستهدف إصلاح الأخطاء وتعويض المتعاقد بحيث تعيد التوازن إلى الالتزامات المتبادلة

* كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا. تاريخ استلام البحث 2015/10/16، وتاريخ قبوله 2015/11/25.

عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، أية ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية، وغير مألوفة في القانون الخاص أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام. (الطماوي، 2005).

وقد عرف مجلس الدولة المصري العقد الإداري بأنه "العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص" (قضية رقم 576، سنة 11 قضائية). ولكي يكون العقد الإداري إدارياً يجب أن يتوافر فيه الشروط الآتية:

1- أن تكون الإدارة طرفاً في العقد بصفتها سلطة عامة، وبهذا تختلف هذه العقود عن العقود المدنية.
2- أن يكون هدف العقد تسيير مرفق عام ولتحقيق المصلحة العامة.

3- تقييد الإدارة وقت إبرام العقود الإدارية بالقوانين واللوائح التي ينص عليها لإبرام هذه العقود كقواعد إجرائية يجب مراعاتها (هاشم، 2002).

ورغم انتماء العقد الإداري والعقد المدني لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين إلا أن العقد الإداري ينفرد بنظام قانوني مختلف تماماً عن العقد المدني (نصار، جابر جاد، 2000)، حيث يستمد العقد الإداري قواعده أما من نصوص تشريعية تنظم جانباً أو أكثر من جوانبه أو من أحكام القضاء الإداري وما يستخلصه القاضي الإداري من المبادئ القانونية لتشكّل سوابق قضائية يمكن الاستناد عليها في حكم هذه العقود دون التقيد بإحكام القانون المدني (بدوي، 1991).

فالإدارة تقوم بالأعمال الموكول إليها تسييرها من خلال اللجوء إلى أسلوب التعاقد مع الغير أو عن طريق الأمر (القرار الإداري)، ويكمن الفرق بين العقد الإداري والقرار الإداري في أن العقد تلجأ الإدارة إليه عند التعاقد مع الأشخاص حيث يحدد هذا العقد الحقوق والامتيازات للطرفين -الإدارة والمتعاقد معها- حيث يجب أن تتوافر فيه مقومات وأسس العقود التي حددها القانون كالرضا واقتران الإيجاب بالقبول وخضوع العقد لأحكام القانون العام وغيرها.

أما القرار الإداري فهو عمل قانوني يصدر عن الإدارة منفردة، حيث يلزم الأفراد بما للإدارة من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وابتغاء الصالح العام (الجميلي، 1995).

ولعل من أبرز العقود الإدارية بل وأهمها على الرغم من كثرة العقود الإدارية وتنوعها هي:

وذلك من خلال تحليل النصوص النازمة للعقود الإدارية في كلا البلدين مستديرين بالأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة المصري والأحكام الإدارية الأردنية.

وقد قسمنا خطة الدراسة إلى مبحثين فخصصنا التعريف بالعقود الإدارية التي تعقدها الإدارة في الأردن وأنواع الجزاءات المفروضة من قبل الإدارة على المتعاقد معها في مبحث أول وسنبحث الطبيعة القانونية للجزاءات التعاقدية ورقابة القضاء على أعمال الإدارة في مبحث ثان.

المبحث الأول

التعريف بالعقود الإدارية وأنواع جزاءاتها التعاقدية

إن النظام القضائي في مصر يتكون من القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر أو بينهم وبين الإدارة إذا ما تجردت من امتيازات السلطة العامة، والقضاء الإداري الذي يتصدى للمنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة نتيجة ممارسة وظيفتها باعتبارها سلطة عامة.

واتبع المشرع المصري في اعتناق فكرة ازدواج القضائي ما اخذ به المشرع الفرنسي، حيث أنشئ المشرع الفرنسي محاكم لنظر المنازعات الإدارية وأسندتها بأحكام خاصة تميزها عن غيرها. وعلى غرارها أنشئ المشرع المصري مجلس الدولة المصري عام 1946 الذي نجح في استخلاص المبادئ القانونية المغايرة لأحكام القانون المدني وقام بدور رئيسي في بناء قواعد القانون الإداري وتأسيس مبادئه وإرساء نظرياته كاشفاً بذلك عن استقلال القضاء الإداري وتحريره من قيود القانون المدني.

وبدء المشرع الأردني بتتبع خطى كل من المشرعين المصري والفرنسي في تبنى القضاء المزدوج وذلك بإقراره قانون محكمة العدل العليا ومن ثم قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014م إلا أنه لم يسند إليه كافة المنازعات الإدارية لا التي تنشئ ومنها منازعات العقود الإدارية.

ولأجل التعريف بالعقود الإدارية في كل من مصر والأردن وأنواع جزاءاتها قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول التعريف بالعقود الإدارية في كل من مصر والأردن والمطلب الثاني لأنواع الجزاءات المفروضة من قبل الإدارة على المتعاقد معها وبالتالي:

المطلب الأول: التعريف بالعقود الإدارية في مصر والأردن

أولاً: العقود الإدارية في مصر

إن العقد الإداري هو ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي

الأشخاص خدماته لشخص معنوي عام مقابل عرض يتفق عليه للشروط المقترنة بهذا العقد الإداري.

ومن الجدير بالذكر انه بعد نشأة مجلس الدولة في مصر أخذت فكرة أو نظرية العقد الإداري تتبلور لتظهر في صورتها الحقيقية ، رغم أن القانون الأول الصادر عام 1946 بإنشاء مجلس الدولة قد خلا تماماً من أية إشارة إلي اختصاص هذا المجلس بمنازعات العقود الإدارية ،

وبدأ الاختصاص لمجلس الدولة الذي أتى به القانون 9 لسنة 1949 بشأن العقود الإدارية رغم انه كان محدوداً واقتصر على عقود محددة، إلا أن محكمة القضاء الإداري قد وسعت اختصاصها في مجال العقود الإدارية كما فعل مجلس الدولة الفرنسي من قبل ، فمدت اختصاصها لعقود لم ترد في القانون 9 لسنة 1949 استناداً علي اتصالها بأي عقد من العقود الثلاثة "عقود الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد الإدارية" .

وحيثما صدر قانون مجلس الدولة 165 لسنة 1955 نصت مادته العاشرة على أن: "يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو أي عقد إداري آخر " وبناءً على هذا النص . الذي انتقل كما هو إلى القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972 . توحدت جهة الاختصاص في موضوع العقود الإدارية، وبالتالي توحدت القواعد الموضوعية التي تحكم المنازعات المتعلقة بها، ولقد كان لهذا التغيير أثره المباشر ليس فحسب على أحكام القسم القضائي بمجلس الدولة بل وعلى الفتاوى التي يصدرها قسم الفتوى أو إدارات الفتوى وكذا على لجان هذه الإدارات وعلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

وأن الدستور المصري الحالي أسند، بنص المادة "190"، إلى مجلس الدولة دون غيره، الفصل في المنازعات الإدارية، بدءاً من القانون رقم 165 لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة.

ثانياً: العقود الإدارية في الأردن

تبرم الإدارة عادة نوعين من العقود الأول يسمى بالعقود الإدارية وتخضع للقانون العام أما النوع الثاني فهو العقود الخاصة والتي تخضع لإحكام القانون الخاص.

وتخضع بعض العقود الإدارية في الأردن إلى أحكام نظام الأشغال الحكومية رقم 71 لعام 1986 والمعدل بنظام رقم 74 لسنة 2002م. كما أن هناك عقوداً إدارية تخضع لقواعد خاصة مثل عقود امتياز المرافق العامة وعقود شراء اللوازم للدوائر الحكومية رقم 32 لسنة 1993 وتعليمات تنظيم إجراءات العطاءات لسنة 2008. وهناك العقود الإدارية التي تبرمها بعض الوحدات الإدارية تخضع في امر تنظيمها إلى

1- العقود المتعلقة بالعقارات التابعة للأموال الوطنية.

2- عقد إلتزام المرفق العام: عرف بأنه "عقد إداري يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته المالية بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية، وطبقاً للشروط التي توضع له، لأداء خدمة عامة للجمهور، وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الأرباح.

3- عقد الأشغال العامة: وهو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام، ويقصد تحقيق منفعة عامة في نظير المقابل المتفق إليه وبقاء للشروط المقترنة بالعقد. ويشترط في عقد الأشغال العامة الشروط الآتية:

أ- أن ينصب موضوع العقد على عقار سواء كان هذا العقار محكوماً للإدارة أم لا، أما إذا انصب موضوع العقد على منقولات مملوكة للإدارة العامة فلا يعتبر عقداً إدارياً حتى ولو كانت هذه المنقولات تدخل في نطاق الدومين العام.

ب- إذ يتم العمل في عقد الأشغال العامة لحساب شخص معنوي عام (الدولة، الولاية، البلدية...).

ج- يجب أن يكون الهدف والغرض من الأشغال محل العقد تحقيق منفعة عامة.

4- عقد التوريد: يعرف عقد التوريد بأنه " اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة منقولات للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين.

5- عقد النقل: عقد النقل الإداري هو اتفاق بين جهة الإدارة وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه فرد أو شركة بنقل أشياء منقولة للإدارة أو بوضع سفينة تحت تصرفها.

6- عقد تقديم المقاول: وهو اتفاق بين جهة إدارة وفرد أو شركة يلتزم بمقتضاه فرد أو شركة بالمساهمة نقداً أو عينا في نفقات توسيع أو إعداد ميناء أو إنشاء محطة سكة حديد، فإذا ما وافقت الجهة الإدارية المختصة على مساهمة المنتوع في تقديم مساعدات لمرفق عام أو لأشغال عامة، انعقد عقد تقديم المساهمة وهو من العقود الإدارية بطبيعتها.

7- عقد القرض العام: وهو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو إحدى الشركات بتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة (أو بنوك) بقرض مبلغاً من المال إلى شخص من أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية...) مقابل فائدة سنوية محددة ورد القرض وفقاً للشروط وذلك في نهاية الأجل المحدد.

8- عقد إيجار الخدمات: وهو اتفاق بمقتضاه يقدم أحد

القوانين الخاصة بهذه الوحدات.

كما إن وجود قاضي إداري متخصص في المنازعات الإدارية له القدرة على فهم طبيعة المنازعات الإدارية التي تواجهها الإدارة سيساعد بشكل كبير ومؤثر على تأمين حسن سير المرفق العام. ذلك أن تنوع سلطات القاضي الإداري في إطار رقابته على الجزاء التعاقدية تبعاً لما تتعلق به المنازعة، إي أن قاضي العقد الإداري يملك سائر المكنات والاختصاصات المقررة للقاضي المدني على العقد المدني، وأنه يملك الأمر بإجراءات قضائية لا يملكها القاضي المدني في نطاق الدعوى كما يملك أن يأمر الجهات الإدارية باتخاذ أي إجراء بعكس الحال في نطاق قضاء الإلغاء.

ولكي لا يختلط الأمر على القاضي المدني حين الفصل في المنازعات الإدارية ولما لها من خصوصية فيتعامل معها كما يتعامل مع الدعوى المدنية.

المطلب الثاني: أنواع الجزاءات التعاقدية

الجزاءات التي يمكن للإدارة توقيعها على المتعاقد معها، تتعدد حيث يوقع بعضها والعقد مستمرا دون أن تؤثر في إنهاءه (علي، 2003) وهذه هي الجزاءات المالية والجزاءات الضاغطة.

في حين أن بعض هذه الجزاءات عند توقيعها تؤثر في العقد وتنتهي وتنتهي بموجبها الرابطة العقدية وهذه هي الجزاءات الفاسخة. كما أن هناك جزاءات جنائية يمكن للإدارة توقيعها إذا ما كان لها محل على المتعاقد معها.

وسنقوم بالتعريف بهذه الجزاءات كالتالي:

1- الجزاءات المالية

يعرفها الدكتور سليمان الطماوي بانها "عبارة عن المبالغ التي يحق للإدارة أن تطالب بها المتعاقد معها عند إخلاله بالتزاماته التعاقدية، ويكون الغرض منها أما تغطية ضرر حقيقي لحق بالإدارة نتيجة لخطأ المتعاقد، أو توقيع عقاب على المتعاقد بغض النظر عن أي ضرر لحق بالإدارة (الطماوي، 2005).

وصور الجزاءات المالية التي يمكن للإدارة توقيعها على المتعاقد معها عند إخلاله بالتزاماته:

أ- التعويضات Les Dommages

أن كل إخلال بالتزام عقدي أو بالتزام يفرضه القانون ويسبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض. وهذا ما قرره المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم 5174 لسنة 46 قضائية العليا.

ذلك أن نظرية التعويض وفقاً للقانون الإداري تستمد معظم

والجدير بالذكر أن أنظمة المرافق العامة تضعها السلطة التنفيذية بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة ورسم القواعد التي تضمن سيرها بانتظام واطراد لتحقيق المصلحة العامة. وبالرغم من أن الدستور الأردني لم ينص صراحة على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار أنظمة خاصة بإنشاء وتنظيم المرافق العامة، إلا أنه يمكن استخلاص سندها الدستوري من نص المادة (120) من الدستور التي تقضي بأن التقسيمات الإدارية في المملكة وتشكيلات دوائر الحكومة، تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك.

أما الصفة الإدارية (الصريرية، 2014) لهذه العقود الإدارية ارتبطت في البداية بإرادة المشرع، حيث كان وجود قضاء إداري شرطاً لإضفاء الصفة الإدارية على هذه العقود، إلا أن هذا الشرط لم يعد ضرورياً في الوقت الحاضر لإضفاء الصفة الإدارية على العقود التي تبرمها الإدارة وذلك لعدة أسباب:

1- أن مفهوم العقود الإدارية أصبح يشمل كافة العقود التي تبرمها الإدارة بهدف تسيير المرافق العامة والتي تخضع لنظام قانوني خاص وتتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في العقود التي تخضع لقواعد القانون الخاص.

2- أن نطاق تطبيق القانون الإداري يقوم على المزج بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام مما يضيفي الصفة الإدارية على العقود التي تهدف الإدارة من ورائها إلى ضمان استمرارية سير المرافق العامة.

3- أن الشرط الأساسي لثبوت الصفة الإدارية للعقود التي تبرمها الإدارة هو وجود قانون إداري مستقل يحكم هذه العقود وليس في وجود قضاء إداري يختص بالنظر في المنازعات التي تثيرها هذه العقود.

إلا أن الباحث يختلف مع ما ذهب إليه مصلح الصريرية بان "ثبوت الصفة الإدارية التي تبرمها الإدارة هو وجود قانون إداري مستقل وليس في وجود قضاء إداري مختص" ونرى ضرورة وجود قضاء إداري متخصص خاصة وإن المشرع الأردني قد قطع شوطاً كبيراً في تأسيس القضاء الإداري من خلال إصداره قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014م والذي نص في على تشكيل المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا.

لذا نهيى بالمشرع الأردني بإنفاضة النظر بمنازعات العقود الإدارية بالقضاء الإداري دون القضاء المدني لكي يحافظ المشرع على الهدف الذي اصدر من أجله القانون الإداري، وضماناً لسلامة عمل الإدارة، لابد من رقابة قضائية تخصص مدى مشروعية قراراتها بشكل متلائم وباستمرار.

بالمتعاقدين، بينما الحكمة في الغرامات التي ينص عليها في العقود الإدارية هي ضمان تنفيذ هذه العقود في المواعيد المتفق عليها حرصاً على حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وتملك جهة الإدارة حق توقيعها بمجرد حصول التأخير ولو لم يترتب عليه ضرر دون الحاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أية إجراءات قضائية أخرى، ومن ثم فللجهة الإدارية حق توقيعها بنفسها دون الحاجة إلى حكم بها إذا أخل المتعاقد معها بالتزامه قبلها، ولا يقبل منه إثبات عدم حدوث ضرر لها من تأخيرها في تنفيذ التزامه، فاقترضاء الغرامة منوط بتقديرها باعتبارها القوامة على حسن سير المرافق العامة."

وهذا ما أكدته كذلك محكمة التمييز الأردنية (بصفتها الحقوقية) بقرارها المرقم 2002/3271 هيئة خماسية في 2003/2/2، بقولها "... من حق المدعية المطالبة بغرامة التأخير وفقاً للاتفاقية المعقودة ما بين الجهة المدعية والمدعى عليها والمتضمنة موعد التسليم ومقدار الغرامة دون أن تكون مكلفة بإثبات الضرر لان الضرر متحقق وهو التأخير في التسليم".

ويرى الباحث بأن لغرامة التأخير طبيعة مختلطة، وهذا ما ذهبت إليه بعض الآراء، كونها من جهة تعويض جزافي متفق عليه، على أساس أن الضرر الذي يصيب الإدارة هو ضرر مفترض لا يقبل إثبات العكس نظراً لطبيعة العقد الإداري وعلاقته بالصالح العام، ولما له من تأثير في حسن سير المرافق العامة وهي من جهة أخرى جزء مالي له طابع تهديدي يستهدف حث المتعاقد مع الإدارة وإجباره على احترام مدد التنفيذ لما لذلك من أهمية في مجال إنشاء المرافق العامة وتسيرها (شنطاوي، 2002).

ج- مصادرة التأمينات:

التأمينات هي مبالغ مالية تودع جهة الإدارة تتوقى بها آثار الأخطاء التي يرتكبها المتعاقد أثناء تنفيذ العقد الإداري ويضمن لها ملائته لمواجهة المسؤوليات الناتجة عن تقصيره (راضي، 2010).

وفي الأردن فقد نصت المادة (9 فقرة ب، ج) من تعليمات العطاءات رقم (1) لسنة 2008 بأنه " إذا استتكتف المناقص عن الالتزام بعرضه أو لم يقدّم بإتمام المتطلبات اللازمة للمتعاقد وتوقيع أمر الشراء أو لم يقدّم بتأمين حسن التنفيذ خلال عشرة أيام من تبليغه إشعار الإحالة تصادر لجنة العطاءات قيمة تأمين الدخول أو أي جزء منه إيراداً للخزينة بما يتناسب وقيمة المادة أو المواد التي استتكتف عنها بما لا يقل عن (3%) من قيمة هذه اللوازم". أو إذا قدم المناقص معلومات غير صحيحة.

أحكامها من القانون الخاص (رسلان، 1982) خاصة فيما يتعلق بكيفية تقدير التعويض، واشتراط ركن الضرر، إلا أن التعويض في العقود الإدارية يختلف عن التعويض في عقود القانون الخاص في كيفية تحصيل هذا التعويض، حيث للإدارة في حالة عدم وجود نص في العقد يعالج مسألة التعويض إن تحدد قيمة التعويض الذي تستحقه نتيجة الضرر الذي أصابها من جراء إخلال المتعاقد معها بتنفيذ التزاماته وإيرادتها المنفردة، كما ويجوز لها أن تترك أمر تقدير قيمة التعويض للجهة القضائية، وللمتعاقدين أن ينازع في هذا الأمر أمام القضاء (الطماوي، 2005) غير أن تقدير قيمة التعويض في مجال عقود القانون الخاص تكون منطوية بالقضاء وهنا يكمن الاختلاف عنه في القانون الإداري.

فالتعويض، لا يستحق دون إثبات ضرر وذلك على خلاف الغرامات المالية، كما هو الشأن في القانون الخاص. حيث يقدر التعويض وفقاً لجسامة الضرر الذي أصاب الإدارة، مع مراعاة الأخطاء التبادلية لكل من الطرفين وفقاً للقواعد المدنية (الجمال، 1979)

ب- الغرامات التأخيرية Les pe nalites

الغرامات التأخيرية هي مبالغ إجمالية من المال تقدرها الإدارة مقدماً تتضمنها نصوص العقد بصفته جزءاً يفرض على الطرف الآخر إذا تراخى أو تأخر في التنفيذ.

حيث نصت المادة (68) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات رقم (1) لسنة 2008 في الأردن على أنه " إذا تأخر المتعهد في تنفيذ ما التزم به في الموعد المحدد بالعقد تفرض عليه غرامة مالية بنسبة لا تقل عن (5%) من قيمة اللوازم التي تأخر المتعهد في توريدها عن كل أسبوع أو جزء من الأسبوع بصرف النظر عن الضرر الناشئ عن التأخير في التنفيذ".

أما في مصر فقد نصت المادة (81) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 على أنه " توقع غرامة التأخير ولو لم يترتب عليه أي ضرر".

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في طعن رقم 347 لسنة 44 ق 0 عليا . جلسة 2002/12/31م . الدائرة الثالثة عليا "غرامة التأخير في العقود الإدارية تختلف عن الشرط الجزائي في العقود المدنية، ذلك أن الشرط الجزائي في العقود المدنية هو تعويض متفق عليه مقدماً يستحق في حالة إخلال أحد المتعاقدين بالتزامه، فيشترط فيه ما يشترط لاستحقاق التعويض بوجه عام من حصول ضرر للمتعاقد الآخر وإعذار للطرف المقتصر وصدور حكم به، وللغرض أن يخفّضه إذا ثبت أنه لا يتناسب مع الضرر الذي لحق

لعقد الامتياز، كأن يتوقف جزئياً أو كلياً عن تسير المرفق لعجزه أو عدم قدرته، مما يهدد تأدية المرفق لخدماته بانتظام واطراد، وكذلك أيضاً عدم اتباع الملتزم لتعليمات الإدارة الخاصة بكيفية سير المرفق العام. والحراسة إجراء مؤقت، ولذلك فإن إدارة المرفق العام تعود إلى الملتزم بعد انتهاء فترة الحراسة وزوال أسباب فرضها، وللملتزم أن يطلب إنهاء فرض الحراسة إذا استعاد قدرته على الاستمرار في استغلال المرفق، وقد تقوم جهة الإدارة بإسقاط الالتزام إذا تبين استمرار الملتزم في تجاهل تعليمات الإدارة (أبو الخير، 2009).

2- التنفيذ على حساب المتعاقد:

تتنوع صور هذا الجزاء بحسب نوع العقد الذي توقعه الإدارة تنفيذاً لنصوصه، ففي عقد المقاوله يأخذ صورة وضع المقاول تحت الإدارة المباشرة للجهة الإدارية، وفي عقد الامتياز يتمثل في فرض الحراسة الإدارية على المرفق العام، وفي عقد التوريد يتمثل في الشراء على حساب المورد، وفي عقد الأشغال العامة، يأخذ شكل سحب المشروع وتنفيذ العملية على حساب المتعاقد.

وأياً كانت صورة هذا الجزاء فإنها تخضع لعدة أمور:

أ. لا بد من النص عليه في العقد: إذ لا يمكن للإدارة أن تضع المرفق تحت الحراسة في عقد الامتياز ولا أن تتولى إدارته مباشرة، أو تشتري على حساب المورد إلا بناء على نص في العقد ولا يعني أن يرد النص في عقد الامتياز أو التوريد أو المقاوله أو الأشغال العامة فحسب، وإنما يمكن ألا ينص عليه العقد، ولكن الإدارة تقوم به طالما تستند إلى نص لاثحي أي وجود لائحة تجيز هذا الجزاء.

ب. لا بد من أن تقع مخالفة من المتعاقد: سواء كان امتناعه عن تنفيذ العقد أو ثبوت أن تنفيذه له بالشكل الذي يقوم به يعرض المرفق للخطر أو يهدد المرفق أو المشروع بالتوقف.

ج. لا يلزم الإعدار قبل توقيع هذا الجزاء.

د. يجب أن يكون المتعاقد قد توقف عن العمل لمدة يفترض معها تعريض المرفق لخطر تعطيل المصالح المترتبة على تشغيله. (العنزي، 2008).

3- الشراء على حساب وتحت مسؤولية المورد:

يرتبط هذا الجزاء في الغالب بعقود التوريد فإذا تخلف المتعاقد عن تنفيذ التزاماته أو تأخر في التوريد عن المدد المحددة في العقد، تقوم الإدارة بالتنفيذ على حسابه ومسئوليته، وقد نصت المادة 94 لائحة المناقصات والمزايدات المصري على هذا الجزاء (راضي، 2010).

أما الجزاءات الضاغطة في القانون الأردني فقد نصت عليها المادة (16) فقرة أ) من تعليمات عطاءات الأشغال

وإضافة لما سبق فقد ينص في بعض العقود على جزاءات مختلفة إذا ما أخل المتعاقد بالتزاماته كالغرامة أو الفسخ أو غيرها من الجزاءات المعروفة. وفي هذه الحالة يحتكم الطرفان إلى العقد، لبيان حقوق الإدارة، ومدى سلطتها في توقيع مثل هذه الجزاءات.

وقد يخلو العقد من النص على هذه الجزاءات (فياض، 1975). إلا أنه رغم ذلك هناك ثمة جزاءاً عاماً من الممكن تطبيقه، دون الحاجة إلى النص عليه في العقد. وهو جزاء إسقاط الالتزام أو الفسخ. وهذا الجزاء بطبيعة الحال شديد جداً، فهو لا يأخذ في اعتباره ضرورات المرفق العام، بل يهدد سيره بانتظام واطراد. فالإدارة بعد توقيع هذا الجزاء تكون ملزمة أما بإبرام عقد جديد أو أن تستغل المرفق بنفسها وهذا ما يتطلب وقتاً وجهداً كبيرين (الزهيري، 2013).

وقد اعترف مجلس الدولة المصري بحق الإدارة في فرض الجزاءات حتى لو لم ينص على ذلك في العقد إلا أنه اختلف مع مجلس الدولة الفرنسي في كونه الزم الإدارة في حالة النص على جزاء معين في العقد فعليها تنفيذه دون سواء ولا يجوز لها استبداله بغيره من الجزاءات، في حين إن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر بإمكانية استبدال الجزاء بآخر على أن يتناسب مع حجم المخالفة (فياض، 1981).

أما الوضع في الأردن فقد ذهب المشرع إلى ما ذهبت إليه هذه التشريعات بإمكانية فرض الجزاءات من قبل الإدارة وان كانت غير منصوص عليها في العقد (الزهيري، 2013).

2- لجزاءات الضاغطة (وسائل الضغط والإكراه)

تستطيع الإدارة أن توقع على المتعاقد معها جزاءات ذات طبيعة مؤقتة في حالة إخلاله بالتزاماته التعاقدية إخلالاً جسيماً، وذلك بقيامها بتنفيذ تلك الالتزامات أو أن تعهد بتنفيذها إلى شخص آخر على حساب المتعاقد المقصر وتحت مسؤوليته المالية.

وهذه الوسائل الضاغطة تستهدف تنفيذ العقد تنفيذاً عينياً بغرض حسن سير المرافق العامة بانتظام، وممارسة الإدارة لهذه السلطات تمثل خروجاً على المألوف في عقود القانون الخاص، وتعتبر مظهراً لسلطة الإدارة في التنفيذ المباشر والتي تلجأ إليها بإرادتها المنفردة (نصار، 2005).

وتتخذ وسائل الضغط هذه ثلاث صور هي:

1- وضع المرفق المدار بطريق الالتزام تحت الحراسة

ويقصد بهذا الإجراء إبعاد المقصر عن إدارة واستغلال المرفق محل الالتزام مع قيام الإدارة بإدارته واستغلاله بنفسها، وذلك إذا تبين للإدارة أن الملتزم قد ارتكب مخالفات جسيمة

بنفسها هو امر ضروري لما لهذه الجزاءات من تأثير فعال لتهديد وإجبار المتعاقد مع الإدارة على احترام شروط العقد والوفاء بالتزاماته.

وتستند الإدارة في سلطتها الجزائية هذه على حقها كسلطة عامة المستمدة أصلاً من الدستور وكافة النصوص القانونية الأخرى وليس من العقد الإداري ونصوصه.

إلا أن الإدارة لا تمارس سلطتها في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها كما يحلو لها دون رقيب، بل تخضع في ذلك لرقابة القضاء لمنع تعسف الإدارة وتدارك أخطائها أو تعديها على حقوق المتعاقد أو مخالفتها للقانون. حيث تتسع الرقابة القضائية لتشمل مشروعية قرار الإدارة بتوقيع جزاء معين وتشمل أيضاً رقابة الملائمة لكي يتمكن القضاء من فحص مدى الخطأ وملائمة الجزاء له.

وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث المتضمن مطلبين، المطلب الأول للطبيعة القانونية لسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات أما المطلب الثاني فكان للرقابة القضائية على أعمال الإدارة وأهميتها.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات

المبدأ المستقر عليه في الفقه والقضاء إن للإدارة سلطة توقيع الجزاءات بنفسها على المتعاقد معها عند إخلاله بالتزاماته التعاقدية، وهذا ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 28 /12/1963. وكذلك ما اخذ به الفقيه دي لو بادير (هاشم، 2002).

وتتمتع الإدارة بسلطة توقيع جزاءات على المتعاقد معها إذا ما قصر في تنفيذ التزامه بأي وجه من الوجوه سواء كان بالامتناع من جانبه عن تنفيذ العقد أو بتأخيره في التنفيذ أو بالتنفيذ غير المرضي أو بإحلال غيره في التنفيذ دون موافقة الإدارة، فالإدارة في كل هذه الحالات لها الحق بأن توقع على المتعاقد معها جزاءات لا يألّفها الأفراد في عقود القانون الخاص، بل من غير الجائز أن ترد في تلك العقود. حيث أن مبرر هذه السلطة هو ضمان تنفيذ العقد المتصل في سير المرفق العام، وضمن استمراره بانتظام وإطراد تحقيقاً للمصلحة العامة. والإدارة في ذلك لا تستند في مباشرتها هذه السلطة إلى نصوص العقد الإداري، بل إلى سلطتها الضابطة بسير المرفق العام (يونس، د.ت).

وبالتالي فإنه من حق الإدارة أن تتخذ بإرادتها المنفردة الإجراءات الضرورية لسير المرفق العام. وحقها في إصدار القرارات التنفيذية كأسلوب لممارسة النشاط الإداري ومظهراً من

الحكومية، التي أعطت للإدارة الحق في حالة اعتبار المتعاقد مستنكفاً عن تنفيذ التزاماته التعاقدية، باتخاذ إجراءات القانونية المنصوص عليها في وثائق العطاء بحق المتعاقد بما فيها مصادرة كفالة المناقصة وتنفيذ الأشغال على حسابه بالطريقة التي تراها الدائرة المختصة مناسبة وبناء على ذلك فإن الإدارة تملك توقيع ثلاثة أنواع من الجزاءات الضاغطة:

- 1- الجزاءات المنصوص عليها في العقد.
- 2- مصادرة الكفالة.
- 3- تنفيذ الأشغال على حساب المتعاقد عن طريق الإدارة مباشرة أو عن طريق شخص آخر.

3- الجزاءات الفاسخة.

يعد هذا الجزاء الذي يستهدف إنهاء الرابطة التعاقدية من أخطر الجزاءات التي يمكن للإدارة توقيعها على المتعاقد معها. ولذا يستلزم القضاء في فرنسا ومصر، أن يقترن توقيعها بخطأ جسيم يرتكبه المتعاقد في تنفيذ التزاماته، فيختلف بذلك عن حق الإدارة في إنهاء العقد بإرادتها المنفردة لاعتبارات تتعلق بالصالح العام وبدون خطأ من جانب المتعاقد، والإدارة هي التي تقدر ابتداء خطورة المخالفة التي ارتكبتها المتعاقد، وتخضع في تقديرها لرقابة قاضي العقد اللاحقة، كما أن النص في العقد على بعض حالات الفسخ لا يعني عدم وجوبه بالنسبة لحالات الخطأ الأخرى، وإنما تخضع هذه الحالات غير المنصوص عليها لشروط وقوع خطأ جسيم من المتعاقد بدرجة كافية (فياض، 1975).

4- الجزاءات الجنائية.

أن تنفيذ العقود الإدارية لا يكون مصحوباً بعقوبات جنائية لسبب منطقي هو أن الجزاءات الجنائية لا يستطيع فرضها بإرادة المتعاقدين تطبيقاً للقاعدة العامة أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون. وعلى ذلك فإن إخلال المتعاقد بأي التزام لا يعطي الإدارة المتعاقدة حق توقيع عقوبة جنائية لأن الإدارة لا تملك توقيع هذه العقوبة بإرادتها المنفردة كما أنها لا تستطيع الاتفاق مع المتعاقد على توقيع هذا الجزاء لأن هذا الاتفاق يعتبر مخالفة للنظام العام (الشرقاوي، 2007)

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للجزاءات التعاقدية ورقابة القضاء عليها

أن مهمة تسيير المرافق العامة، وما تتطلبه من أمور يعيق الإدارة من اللجوء مقدماً للقضاء لتوقيع الجزاء على المتعاقد معها، كون أن ممارسة الإدارة لسلطتها في توقيع الجزاءات

أولاً: فكرة السلطة العامة كأساس لسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات

أن الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تطبيق الجزاء بنفسها باستعمال امتيازها في التنفيذ المباشر يكمن في فكرة السلطة العامة. أي أن ارتباط العقد الإداري بسير المرفق العام بحد ذاته يجعل العقد خاضعاً لطابع استثنائي لتطبيق هذه الجزاءات ولو لم يكن منصوصاً عليها وهذه تعد من خصائص السلطة العامة (ليله، 1962).

ويسلم مجلس الدولة المصري بسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية بإرادتها المنفردة ودون اللجوء إلى القضاء وهذا ما أكدته أحكام المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 34 جلسة 1965/1/2. كما قضى كذلك بشأن غرامة التأخير حيث أن (حق الإدارة في توقيعها الجزاء بمجرد حصول التأخير، ولو لم يترتب عليه ضرر، ودون حاجة إلى حكم بها، إذا أحل المتعاقد بالتزامه قبلها).

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1963/5/25 في الطعن رقم 1059 لسنة 7ق " أن أساس هذه السلطة بقولها "إن الإدارة تعمل في إبرامها للعقد الإداري بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها، كما أن الإدارة تعتمد في إبرامه وتنفيذه على أساليب القانون العام، فكفتا المتعاقدين غير متكافئتين تغليباً للمصلحة العامة على المصلحة الخاصة مما يجعل الإدارة سلطة مراقبة في تنفيذ شروط العقد وتعديله وكذلك في حق توقيع الجزاءات على متعاقدتها المقصر بإرادتها المنفردة".

يتضح أن المحكمة في هذا الحكم قد اعتبرت السلطة العامة هي الأساس الذي تقوم عليه سلطات الإدارة وامتيازاتها في العقد الإداري تحقيقاً للصالح العام أو مصلحة مرفق من المرافق العامة.

خلاصة ما تقدم أن القضاء الإداري في مصر قد ذهب في بعض أحكامه إلى إسناد سلطة الإدارة في فرض الجزاءات في العقود الإدارية إلى سلطتها العامة، إلا أن ذلك في أحكام قليلة.

ثانياً: فكرة المرفق العام كأساس لسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات.

ويرى بعض الفقه (الطماوي، 2005) أن هذا الأساس يقوم على مبدأ دوام سير المرافق العامة، فالإدارة مسؤولة بحكم وظيفتها عن تقديم الخدمات المرفقية العامة، ولذلك فإن من الواجب عليها أن تتخذ من الإجراءات ما يكفل حسن سير العمل في هذه المرافق، بما في ذلك فرض الجزاءات على

مظاهر السلطة العامة (هاشم، 2002). دون التجاء إلى القضاء، وهذا ما يطلق عليه الفقهاء " بامتياز التنفيذ المباشر" (الحو، 2008) حيث إن للإدارة أن تنفذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً. وأن هذا الحق كمبدأ عام لا يرد عليه إلا استثناء واحد وهو في حالة إسقاط الالتزام حيث يتطلب ذلك الحصول على حكم قضائي (الطماوي، 2005).

وتخضع سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها لنظام قانوني خاص هو نظام القانون العام في العقود الإدارية إذ أن ضرورة الحرص على سير المرافق العامة بانتظام واطراد تستلزم التشدد في التعامل مع المتعاقد لإجباره على تنفيذ العقد بدقة، ولما كانت الإجراءات المعروفة في قواعد القانون الخاص كالفسخ والتنفيذ العيني مع التعويض لا تكفي للحيلولة دون إخلال المتعاقد، استلزم أن تتمتع الإدارة بهذا الحق تحقيقاً للمصلحة العامة.

وقد درجت الإدارة على النص في عقودها في الشروط العامة والخاصة الملحقة بها على سلطة الإدارة بإيقاع الجزاءات، وعد القضاء الإداري في فرنسا ومصر في العديد من أحكامه الشروط التي تتضمن هذا الحق شروطاً استثنائية باعتبارها امتيازاً من امتيازات السلطة العامة.

وإذا كان المبدأ العام في تنفيذ العقود (حسن النية) بما يليق على المتعاقدين واجباً مشتركاً بعدم الإخلال بالتزاماتهم التعاقدية، فإنه يضاف إلى هذا المبدأ مبدأ آخر خاص بالقانون الإداري يتعلق بضرورة الحفاظ على سير المرافق العامة، ولذلك فإن الإخلال بالتزامات التعاقد الناجمة عن عقد إداري يترتب عليه جزاءات شديدة، فنظام الجزاءات في العقود الإدارية لا يستهدف فقط إعادة التوازن بين التزامات الطرفين كما لا يتسم بطابع العقوبات كجزاء رادع، وإنما الهدف الأساسي منه هو الوصول إلى تنفيذ الالتزام الضروري لسير المرفق العام، فان نظام سير المرفق العام يتطلب تنفيذ العقود الإدارية المتصلة به بدقة. (السياط، د.ت).

ولا يوجد خلاف في الفقه والقضاء على سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد المقصر دون الحاجة للالتجاء إلى القضاء، ولكن الفقهاء اختلفوا حول الأساس القانوني لهذه السلطة. فذهب البعض (فياض، 1974). وكذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري في حكم للمحكمة الإدارية العليا في الجلسة 1965/1/2، إلى أن هذا الأساس يكمن في فكرة السلطة العامة، في حين اعتبر البعض الآخر فكرة المرفق العام تعد أساساً صالحاً لسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات. وسيتم تناول هذه الآراء الفقهية وموقف القضاء الإداري من هذه المسألة بشكل موجز وعلى النحو الآتي:

- أصلاً من الدستور وليس من العقد الإداري.
- 2- للإدارة حق توقيع الجزاءات حتى ولو لم ينص عليها العقد وبذلك فهي تتمتع بتوقيع كافة الجزاءات حتى ولو اقتصر النص في العقد على بعض الأنواع.
- 3- أن الإدارة لا تستطيع أن تضمن العقد نصوصاً تتضمن تنازلاً عن سلطتها في توقيع الجزاءات لأنها لا تملك ذلك، إنما تملك كسلطة وكضمانة لتنفيذ الملزم للالتزامه.
- 4- أن الاتفاق في العقد على جزاءات معينة لمخالفات معينه لا يلغي حق الإدارة ولا يقيد بها في توقيه جزاءات أخرى عن مخالفات أخرى.
- 5- أن توقيع الإدارة لجزاء من نوع معين (جزاء مالي مثلاً) لا يمنع أن توقع على المتعاقد جزء آخر في نفس الوقت شريطة عدم تعارض الجزائين مع بعضهما البعض.
- 6- أن الإدارة هي التي تقدر الخطأ الذي يستوجب الجزاء، ثم أنها هي التي تملك حق توقيع الجزاء بنفسها.
- 7- أن الإدارة تستطيع أن تلجأ للقضاء مقدماً طالبة توقيع الجزاءات لأسباب تقدرها وتقدر فائدتها للمرفق العام، وقد تلجأ للقضاء طالبة توقيع الجزاءات المناسبة وهي بذلك تحتاط وتأمين جانب المسؤولية، وتأمين مغبة الغاء القاضي لجزاءتها في حالة انفرادها بتوقيعها على المتعاقد.
- 8- أن للإدارة الحق في اختيار وقت توقيع الجزاء مادام العقد لم يحدد ميعاداً لذلك.
- 9- ليس للإدارة الحق في استغلال سلطتها الضبطية في مجال علاقتها مع المتعاقد معها للتأثير عليه أو على العلاقة التعاقدية أو إجباره. فالضبط الإداري إنما يبتغي تحقيق أهداف محددة تتعلق بالنظام العام. (درجي، د.ت)

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وأهميتها

لقد ثبت ضعف الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، والرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، وأن هذين الشكلين من أشكال الرقابة لم يفيا بالغرض المرجو منهما من تحقيق مبدأ سيادة القانون، لكل ذلك كان لابد من إسناد الرقابة على أعمال الإدارة إلى القضاء (الطماوي، سليمان، 2006)، وهو ما اصطلح شراح القانون الإداري على تسميته "الرقابة القضائية".

وتهدف الرقابة القضائية إلى حماية الأفراد، وذلك بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، والتي الحققت ضرراً بالأفراد، أو بالحكم بتعويض الأفراد عن الضرر الذي يمسهم من جراء تسيير المرافق العامة، أو بفعل الموظفين العموميين في الدولة.

وتمتاز الرقابة القضائية عن كل من الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية، من أنها لا تقوم إلا ببناء على تظلم من الأفراد

المتعاقد معها بهدف إجباره على تنفيذ التزاماته المتصلة بسير المرافق، تحقيقاً للمصلحة العامة (فياض، 1975).

حيث وجه أصحاب هذا الراي الانتقاد لفكرة السلطة العامة. بأن تكون أساساً قانونياً صالحاً للسلطة الجزائية المعترف بها للإدارة في نطاق العقد الإداري. بكونها ذات أساس ضيق، إذ تقف فكرة السلطة العامة عند الوسيلة، دون الاهتمام بالغاية فضلاً عما تهيئه من فرض لاستبداد الإدارة اعتماداً على السلطة العامة وتعسفها في استعمالها لاسيما في الوقت الحالي الذي كثر فيه تدخل الدولة في شتى النواحي (رسلان، 1995).

ذلك أن استخدام أساليب القانون العام عند إبرام العقد الإداري تظهر بوضوح إرادة الطرفين المتعاقدين في السماح بتطبيق القواعد التي تهدف إلى حسن سير المرفق العام الذي يتصل به العقد، مما يتفرع عنه حق الإدارة باعتبارها المسؤولة عن سير المرافق العامة في اتخاذ الإجراءات الفورية والحازمة لمواجهة عجز المتعاقد عن تنفيذ التزاماته، مستندة في ذلك على احتياجات المرفق العام لتأمين سيره بانتظام وإطراد (فياض، 1975).

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1989/5/30 في الطعن رقم 2551 في 1989/5/30 إذ ذكرت فيه (ومن المقررة أن غرامات التأخير التي ينص عليها في العقود الإدارية هي جزاء قصد به ضمان وفاء المتعاقد مع الإدارة لالتزاماته في المواعيد المتفق عليها حرصاً على سير المرفق بانتظام).

والخلاصة أن الفقه والقضاء مستقران على مبدأ ثبوت سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد كما ذكرنا سابقاً، وإنما الخلاف يدور حول الأساس القانوني لهذه السلطة فجاناب يؤسسها على فكرة السلطة العامة وآخر يؤسسها على فكرة المرفق العام، وإن أصل هذا الخلاف يرجع إلى خلاف اعم وأشمل يدور حول تحديد أساس القانون الإداري.

ونحن نؤيد الاتجاه الثاني الذي يستند إلى فكرة المرفق العام كأساس قانوني لهذه السلطة فالإدارة هي القوامة على المرافق العام ومسؤولة عنه بحكم وظيفتها ويحق لها توقيع الجزاء المناسب على المتعاقد المقصر وذلك لكفالة سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

مما سبق كله يتبين أن طبيعة العقود الإدارية هي التي تعطي للإدارة سلطة توقيع الجزاءات كونها تتميز بسمات وخصائص مشتركة تؤدي جميعها إلى أن تتصف تلك السلطة بطبيعة مميزة. ومن هذه الخصائص المشتركة:

1- أن الإدارة تستند في سلطتها في توقيع الجزاءات على حقها كسلطة عامة وواجبها في تسيير المرافق العامة، المستمدة

تخفيفه (غرامات مالية) أو باستبداله بغيره، كما يستطيع أن يحكم بالتعويض بالنسبة للجزاءات الضاغطة. مما سبق يتضح بان سلطة الإدارة ليست مطلقة وإنما لها حدود تتمثل:

- أ- رقابة القضاء.
- ب- اشتراط الإعدار.
- ت- التقيد بما هو منصوص عليه في العقد وعدم توقيع أكثر مما هو منصوص عليه. (درجي، د.ت).

2- أهمية الرقابة القضائية

بعد القضاء الحكم الوحيد الذي تلجأ إليه الإدارة والمتعاقد معها لغرض طلب رأيه في مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، حيث تعمل المحاكم بمهمة الرقابة لضمان المشروعية في أعمال الإدارة التي تصدرها، وحيث أن القضاء الإداري هو قضاء مطلوب أي لا يمكن أن يقوم بدوره في أعمال رقابته من غير الطعون التي يجب أن يقدمها أمامه أصحاب المصلحة الحقيقيين بما له من ولاية على الإدارة والأفراد (الطهراوي، 2001).

ولما كانت الرقابة الإدارية لا يمكن أن تفي بالغرض المرجو منها لضمان سيادة مبدأ المشروعية لأنه يؤخذ عليها أن الإدارة تكون الحكم والخصم في الوقت نفسه وقد لا يجد موظف الإدارة أو مصدر القرار من السهل عليه الرجوع عن أخطائه (البرزنجي، د.ت)، في حين الرقابة القضائية تعد ضمانه حقيقه لحماية مصلحة الأفراد (المتعاقد) وحقوقهم وهذا ما أكده الأستاذ محمد كامل ليله الذي يقول أن (الرقابة القضائية تعد من أهم صور الرقابة في الدولة ذلك لان القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية من العبث به والخروج على أحكامه ويقوم القضاء بمهمته هذه إذا ما توفرت الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته) (ليله، 1973).

ويهدف القضاء من رقابته هدفين أساسيين، الأول يتمثل بحماية مصلحة الأفراد، أما الهدف الثاني فيتمثل في ضمان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية حيث تتجلى هذه الرقابة من خلال الغاء التصرفات الإدارية المخالفة للقانون أو التعويض عنها أو كليهما معا. وبذلك فان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعد الأسلوب الأمثل والفعال لضمان احترام السلطات الإدارية للقانون.

ويرى الباحث أن إخضاع القرار الصادر من الإدارة للرقابة القضائية تبرز أهميته في الموازنة بين امتيازات الإدارة وما تمتع به من سلطات تؤدي إلى احتمال للتعدي والتعسف أو

أو الهيئات. فالرقابة القضائية لا يحركها القضاء من تلقاء نفسه، بل ترفع بها دعوى لكي يتدخل القضاء ويمارس رقابته على أعمال الإدارة (حافظ، محمود محمد، 1993).

1- تعريف الرقابة القضائية

أن الضمان الحقيقي والفعال لمبدأ المشروعية هو إخضاع تصرفات الإدارة للرقابة القضائية، ومراعاة لمبدأ المشروعية التي يجب على الإدارة أن تعمل ضمن نطاقه ولا تخالفه تصرفاتها التي تكون عادة على شكل أعمال قانونية تهدف إلى إحداث اثر معين أو تغيير مركز قانوني.

والمستقر عليه أن الرقابة القضائية تعرف بانها "تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم الاعتيادية أو الإدارية، استنادا إلى نصوص القانون أو العقد والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل فيها وإصدار أحكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفاً فيها بما يكفل حقوق وحرريات الخصوم" (بدان، 1985).

و"تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفا في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية" (جمال الدين، د.ت) ويختلف إسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من دولة إلى أخرى فقد يتم إسنادها إلى القضاء العادي الذي يكون له حق الفصل في المنازعات الإدارية التي تثور بين الإدارة وبين المتعاقد كما هو الحال في الأردن، وقد يعهد بها إلى قضاء متخصص في المنازعات الإدارية وهو يتمثل بالقضاء الإداري الذي يستقل وحده بنظر المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الجهات الإدارية وبين الأفراد (الإدارة والمتعاقد معها) كما هو الحال في مصر. (خليل، 1968).

مما سبق يتضح أن الإدارة لا تمارس سلطتها في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها كما يحلو لها، ودون معقب بل تخضع في ذلك لرقابة القضاء. وهذه الرقابة تعتبر ضمان للمتعاقد ضد تعسف الإدارة وضد أخطاء أو تعدي على حقوق المتعاقد أو مخالفتها للقانون.

وتتسع رقابة القضاء لتشمل الرقابة على مشروعية الإدارة بتوقيع جزاء معين، وأيضا رقابة الملائمة لكي يتمكن القضاء من فص مدى الخطأ وملاءمة الجزاء له.

فرقابة القضاء تشمل ولاية الإلغاء وولاية التعويض، وهذا ما يسمى برقابة القضاء الكامل ونوع الجزاء ونوع العقد، وتختلف الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية باختلاف نوع الجزاء ونوع العقد.

وعليه فان القاضي يستطيع أن يحكم بإلغاء الجزاء أو

الحق يعتبر باطلاً ولا أثر له خاصة، وإن هذا يعد خرقاً لأحد المبادئ العامة للقانون.

وفي الأردن فإن القضاء العادي (المدني) هو المختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية باعتباره صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات القضائية.

فعلى الرغم مما شهده القضاء الإداري الأردني من خطوات جريئة، كانت بدايتها بإصدار القانون المؤقت لمحكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989 ومن ثم تم إقرار قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 ليعلن إنشاء أول قضاء متخصص في المنازعات الإدارية في المملكة على درجة واحدة.

وتابع المشرع الأردني هذا التطور بإصداره قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 ليعلن تشكيل المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، ليكون التقاضي في المنازعات الإدارية على درجتين متداركا النقص التشريعي في قانون محكمة العدل العليا السابق.

إلا أنه على الرغم من ذلك لم يورد المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ضمن اختصاصات قانون القضاء الإداري وجعلها من ضمن اختصاصات القضاء المدني.

كما أنه رغم استناد المشرع الأردني على أن الشرط الأساسي لثبوت الصفة الإدارية للعقود التي تبرمها الإدارة هو وجود قانون إداري مستقل يحكم هذه العقود وليس في وجود قضاء إداري يختص في النظر في المنازعات التي تثيرها هذه العقود إلا أن وجود قانون إداري بعيداً عن قضاء إداري متخصص من شأنه تقويت الهدف الذي أراده المشرع من هذا القانون الإداري وبالتالي ابتعاده عن الحل الآتي والسريع لمعظم المنازعات الإدارية ولا سيما منازعات العقود الإدارية والحفاظ على حسن سير استمرار المرفق العام وانتظامه كون القضاء المدني مهما بلغ من المهنية فإنه لن يكون كالقضاء الإداري المتخصص والخبير في حل هكذا منازعات.

لذلك نهيب بالمشرع الأردني أن يوسع من اختصاصات المحكمة الإدارية بأن تشمل منازعات العقود الإدارية لما لهذه المنازعات من تأثير وارتباط كبير ومباشر باستمرارية سير المرفق العام والذي شرع القانون الإداري أصلاً للحفاظ على استمراريته وانتظامه.

الخاتمة

يعد القاضي الإداري مبتكراً ومبتدعاً للقواعد القانونية والمبادئ التي تتناسب مع طبيعة القانون الإداري، فهو الذي يفسر النصوص القانونية الغامضة ويوفق بين النصوص

الإساءة في استخدامها وبين توفر الضمانات لحماية حقوق الأفراد (المتعاقد) وحريةهم وبذلك تكون الرقابة القضائية هي وحدها التي تحقق ضماناً حقيقية للأفراد، إذ تعطيهم سلاحاً بمقتضاه يستطيعون الالتجاء إلى جهة مستقلة تتمتع بضمانات حصينة من أجل إلغاء أو التعديل أو التعويض عن الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة المخالفة للقواعد القانونية المقررة (بدوي، 1959).

ففي مصر فإن لرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموماً وعلى الجزاءات في العقود الإدارية خصوصاً يباشرها مجلس الدولة المصري إعمالاً لنص المادة 172 من الدستور المصري الصادر عام 1971 التي قوامها اختصاص مجلس الدولة بالفصل في كافة المنازعات الإدارية والدعاوي التأديبية وعلى أثر ذلك صدر قانون الدولة رقم 47 لسنة 1972 لتنظيم مجلس الدولة المصري وهو القانون المطبق حالياً. ومجلس الدولة في مصر هو جهة القضاء الإداري المختصة للفصل في كافة منازعات العقود الإدارية والتي تنتمي إلى طائفة القضاء الكامل.

وتكون هذه الرقابة القضائية سابقة على إصدار القرار أو مصاحبة له أو لاحقة عليه، حيث أن هذه الرقابة تعد وسيلة لضمان عدم انحراف الإدارة بقراراتها وهي ليست غاية في حد ذاتها، لتحقيق أهداف العمل الإداري وبالتالي انتظام سير المرفق العام وحتى لا تكون عبئاً على الإدارة أو معوقاً يحد من نشاطها. وإذا كان من حق الإدارة توقيع الجزاء في العقود الإدارية، فإن المتعاقد من حقه اللجوء إلى القضاء وأي اتفاق يخالف ذلك يعتبر باطلاً. فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة وسيلة أساسية تتمثل في ضمان احترام مبدأ المشروعية - أي سيادة القانون - وهو المبدأ الذي اعتنقته أغلب الدول المعاصرة. وإذا كان القضاء الإداري هو المختص بالنظر في منازعات العقود الإدارية فبطبيعة الحال يكون قرار الإدارة بتوقيع الجزاء المالي في العقد الإداري يكون خاضعاً لرقابة هذا القضاء. حيث تعد رقابته من قبيل القضاء الكامل، حيث لا تقتصر مهمة القاضي على حد الإلغاء، بل تمتد لبحث الوقائع وحسم جميع عناصر النزاع، وتحديد المركز القانوني للطاعن، كما ويبحث في القرارات من حيث المشروعية والملاءمة سواء من حيث الشكل أم الاختصاص أم مخالفة القانون أم التعسف، ولا تقف عند هذا الحد بل تمتد لتشمل الباعث والأسباب لتصرفاتها؛ لذلك فإن القاضي يبحث معاً وفي آن واحد الوقائع والقانون (فياض، 1975).

وعليه فإن من حق المتعاقد مع الإدارة الطعن أمام القضاء بقرار الجزاء الصادر ضده وهذا الحق كفله القانون له وعده من النظام العام، كما إن أي شرط في العقد يقضي باستبعاد هذا

ينتاقى مع روح القضاء الإداري وخصوصيته. كما إن وجود قاضي إداري متخصص في المنازعات الإدارية له القدرة على فهم طبيعة المنازعات الإدارية التي تواجهها الإدارة سيساعد بشكل كبير ومؤثر على تأمين حسن سير المرفق العام. ومن شأنه كذلك تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لضمان عدم انحرافها حيث يهدف القضاء من رقابته هدفين أساسيين، الأول يتمثل بحماية مصلحة الأفراد، أما الهدف الثاني فيتمثل في ضمان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية حيث تتجلى هذه الرقابة من خلال إلغاء التصرفات الإدارية المخالفة للقانون أو التعويض عنها أو كليهما معا. وبذلك فان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعد الأسلوب الأمثل والفعال لضمان احترام السلطات الإدارية للقانون. لذا نهيب بالمشروع الأردني الإداري بتقصي خطوات المشروع الإداري المصري والاستفادة من تجاربه في تشكيل المؤسسة القضائية الإدارية بجميع تفاصيلها ومكوناتها والإحاطة بجميع السوابق القضائية الصادرة عنه.

المتعارضة، فهو بذلك يختلف عما يقوم به القاضي المدني الذي ينحصر دوره في تطبيق القواعد القانونية على المنازعة المطروحة أمامه. ويزداد دور القاضي الإداري أهمية وإيجابية في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج على خلاف الدول التي تأخذ بالقضاء الموحد حيث يكون دور القاضي محدودا. إلا انه على الرغم من الخطوات العظيمة التي قام بها المشرع الأردني في تبني نظام قضائي مزدوج وذلك بإصداره قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014م. لكنه لم يوسع من نطاق هذا القانون ليشمل جميع المنازعات الإدارية ولا سيما المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية. حيث يختص القضاء المدني بنظرها. بينما في مصر تخضع منازعات العقود الإدارية للقضاء الإداري المختص بجميع المنازعات الإدارية. فالمشرع الأردني قطع شوطا كبيرا في تأسيس أركان القضاء الإداري وعليه يجب أن يوكل كافة المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ومنازعات الإدارة الأخرى بالقضاء الإداري من خلال توسيع صلاحيات المحكمة الإدارية كون القضاء المدني

المصادر والمراجع

- خليل، م. (1968) القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- أبو الخير، ع. (2009) القانون الإداري، بلا مكان نشر.
- دراجي، ع، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، مجلة المفكر، العدد العاشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص94.
- راضي، م. (2010) النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، أربيل.
- راضي، م. (2002) دور الشروط الاستثنائية في تمييز العقد الإداري، رسالة دكتوراه، دار المطبوعات الجامعية.
- رسلان، أ. (1982) مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- رسلان، أ. (1995) مبادئ القانون الإداري، القاهرة.
- الزهيري، ر. (2013) عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 28، الإصدار الأول،
- السياط، ع. سلطات الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني <http://www.al-jazirah.com/2014/20140828/rj11.htm>
- الشرقاوي، س. (2007) العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الشريف، ع. (1998) دراسات في نظرية العقد الإداري وتطبيقاتها في الكويت، منشورات جامعة الكويت،
- شنتاوي، ع. (2000) صلاحية الإدارة في فرض غرامات التأخير بحق المتعاقد معها، بحث منشور في مجلة الحقوق (جامعة
- بدران، م. (1985) رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- بدوي، ث. (1991) النظرية العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ص12.
- بدوي، ث. (1959) الدولة القانونية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة الثالثة، يوليو سبتمبر.
- بدوي، ث. (1968) مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- البرزنجي، ع. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، محاضرات مطبوعة بالروينو ألقاها على طلبة المرحلة الثالثة لكلية القانون جامعة بغداد.
- جمال الدين، س، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت.
- الجمال، ه. (1979) النظام القانوني للجزاءات في عقد الأشغال العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- الجميلي، م. (1995) ماهية العقد الإداري، دار النهضة العربية.
- حافظ، م. (1993) القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي.
- الحو، م، 2008. القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- خليفة، ع. (2008) الأسس العامة للعقود الإدارية، ط1، بلا مكان نشر.

نصار، ج.، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
نصار، ج.، الوجيز في العقود الإدارية، دار النهضة العربية،
2000، ص10.
هاشم، ح. (2002) الجزاءات المالية، دار النهضة العربية، القاهرة.
يونس، ذ. مظاهر السلطة العامة في إنهاء العقد الإداري، دار الكتب
القانونية، مصر، د.ت.

الأحكام القضائية

المحكمة الدستورية العليا المصرية، القضية رقم 7 لسنة 1980/1/19
بجلسة 1980/1/19.
محكمة التمييز الأردنية (بصفتها الحقوقية) قرارها المرقم
2002/3271 هيئة خماسية في 2003/2/2.
حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 34، جلسة 1965/1/2،
المجموعة السنة 10، ص 313، وكذلك حكمها الحديث رقم
219 سنة 33 ق، جلسة 1991/7/7.
حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 34، جلسة 1965/1/2،
مجموعة المكتب الفني، ص 313.
حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2551، في 1989/5/30.
حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 2966 لسنة 45 ق، جلسة
2001/11/20، مجلة المحاماة، جمهورية مصر العربية، العدد
الثالث، 2003، ص 298.
حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 46/2271 ق.ع، جلسة
2004/12/28، مجموعة المبادئ القانونية، 2006، ص 388.
حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 576 لسنة 11 ق.ع جلسة
1967/12/30 . وفتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى
والتشريع رقم 647 في 1956/10/23 "
حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1059 لسنة 7 ق، جلسة
1963 /5/25.

الكويت)، العدد الأول، سنة 24 آذار مارس.
الصريرة، مصلح، الأحكام الخاصة بالعقود الإدارية الخاضعة لنظام
الأشغال الحكومية رقم 71 لسنة 1986،
www.osamabahar.com
الطماوي، س. (2005) الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر
العربي.
الطماوي، س. (2006) النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر
العربي، القاهرة، الطبعة 7.
الطهراوي، ه. (2001) القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون دار
نشر.
عبدالعال، ح. (1958) النظرية العامة في العقود الإدارية، الجزء
الثاني، الطبعة الأولى، مكتبة الأنجلو المصرية.
علي، إ. (2003) آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة،
ط.2
العززي، ع. (2008) النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون
الإداري الكويتي والمقارن، رسالة لنيل دة الدكتوراه في الحقوق،
جامعة الإسكندرية.
أبو العينين، م. (2007) الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري،
الكتاب الأول، بدون دار نشر.
فياض، إ. العقود الإدارية، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح، الكويت
(1981).
فياض، ع. (1975) نظرية الجزاءات في العقد الإداري، دار الفكر
العربي، القاهرة.
القاضي، و. (2000) الجزاءات في مجال العقود الإدارية، رسالة
ماجستير، كلية حقوق، جامعة آل البيت.
ليله، م. (1973) الرقابة على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي.
ليله، م، 1962. نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار
الجامعي للطباعة، القاهرة.

Administrative Contracts and it's Sanctions in Jordanian Administrative Judiciary in Comparative Judiciary

*Mekhled Khashman, Mohammad Yousef Al-Hussein**

ABSTRACT

This study aims to highlight how Jordanian administrative Jurisprudence dealt with disputes of the administrative contract, as well as, how was the attribution of specialization such disputes to the civil judge. This would lead to prejudice the privacy of administrative law. Jordan has enacted the Administrative Justice Law No. 27 of 2014. The Jordanian legislator needs to entrust any dispute arising from administrative contracts to the Administrative Justice law of 2014 in order to preserves the proper functioning of public facilities and its regularity without the intervention of civil courts.

This study discusses the importance of the Administrative judiciary's consideration disputes of administrative contracts, in comparison with the situation in Egypt. That Administrative judiciary is a judiciary is that specialist and has experience that could end the dispute as quickly as required and without delay and away from the procedures followed in the civil courts. The fact is that the attribution of disputes administrative contracts to civil judge conflicts with the essence of the judicial system administrative.

Keywords: Administrative Contracts, the Sanctions of Administrative Contracts, Administrative Judiciary, Judicial Control Over the Work of the Department, Jordan, Egypt.

* Faculty of Law, Damascus University, Syria. Received on 16/10/2015 and Accepted for Publication on 25/11/2015.