أ. صلاح محمد ونيس طيب

إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة دون خطأ من المتعاقد[1]

الدرجة العلمية: محاضر مساعد– عضو هيئة تدريس بكلية القانون والشـــريعة – جامعة السيد محمد بن علي السنوسي الإسلامية

[1] - تاريخ استلام البحث: 19-9-2021م– تاريخ إجازته للنشر: 21-9-2021م

المستخلص:

تناول هذا البحث سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة، والتي تعتبرمن أهم وأخطر مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في إطار تنفيذ العقود الإدارية، وخاصية من الخصائص المميزة لها، وتسري هذه السلطة على العقود كافة إذ تمارسها الإدارة بإرادتها المنفردة، ولو لم ينص عليها العقد، وهي تستند في ذلك على أساس حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد لدواعي المصلحة العامة، وحق الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة يعتبر من النظام العام، بحيث لا يجوز النص في العقد على استبعاده، كما لاتملك الإدارة التنازل عنه.

إلا أن هذه السلطة تعتبر في الواقع سلطة تقديرية خاضعة لرقابة القضاء الإداري،حيث يمارس القاضي الإداري المختص رقابته على قرار الإدارة بالإنهاء، ويتأكد من مدى توافر الشروط الواجب الالتزام بها من جانب الإدارة لممارسة هذه السلطة.

الكلمات المفتاحية : سلطة، إنهاء، العقد الإداري، الإرادة المنفردة، خطأ المتعاقد.

Research summary

This research deals with the authority of the administration to terminate the administrative contract by its unilateral will, which is considered one of the most important and most dangerous manifestations of the public authority that the administration enjoys in the framework of the implementation of administrative contracts, and one of its distinguishing characteristics. It is based on the contract, and it is based on the regular and consistent functioning of the public facility for reasons of public interest, and the right of the administration to terminate the administrative contract at its own will is considered a public order, so that it is not permissible to stipulate in the contract for its exclusion, and the administration cannot waive it. However, this authority is in fact a discretionary authority subject to the control of the administrative judiciary, where the competent administrative judge exercises his control over the administration's decision to terminate and ensures the availability of the conditions that must be adhered to by the administration to exercise this authority.

Key words:power – ending – administrative contract – singular will – contract error.

بسم الله الرحمن الرحيم:

المقدمة:

الحمدلله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، محمد الصادق الأمين ، وبعد:

مما لا شك فيه أن سلطات الإدارة العامة ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق هدف معين، ألا وهو المصلحة العامة، وعليه فإن هدف جهة الإدارة من التعاقد دائما تحقيق الصالح العام، باعتبارها الحريصة على تسيير المرافق العامة لسد حاجات المجتمع، من أجل ذلك منحت الإدارة سلطات وامتيازات استثنائية تفرضها طبيعة العقود الإدارية.

ونظراً لأهمية العقود الإدارية في إدارة المرافق العامة، فإن الإدارة العامة دائماً تكون في مركز أعلى من مركز الأفراد، مما يسمح لها بالتمتع بامتيازات وسلطات استثنائية غير موجودة في القانون الخاص، إذ لا مجال لانطباق قاعدة العقد شريعة المتعاقدين على العقود الإدارية، ومن بين هذه السلطات الاستثنائية سلطتها في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة .

وتعتبر سلطة الإدارة في إنهاء تعاقداتها الإدارية بإرادتها المنفردة من المبادئ والأحكام العامة في العقود الإدارية، وهي تتمتع بها حتى وإن لم ينص عليها في العقد، وتسري على العقود الإدارية كافة، وحق الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة من النظام العام الذي لايجوز النص في العقد على استبعاده، فالإدارةتمارس هذه السلطة تحقيقاً لدواعي المصلحة العامة، إلا أن هذه السلطة الخطيرة الممنوحة لها من أجل سير المرفق العام بانتظام تكون محلاً لرقابة القضاء.

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري الليبي والمصري بأن العقود الإدارية تتميز بطابع خاص بتغليب المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة، وبمنح الإدارة امتيازات لا مثيل لها في عقود القانون الخاص.

أهمية البحث:

تأتي أهمية دراسة هذا الموضوع كون أن العقد الإداري يلعب دور مهم في تسيير النشاط الإداري، وأن سلطة إنهاءالعقد الإداري بالإرادة المنفردة من جانب الإدارة من أهم وأخطر السلطات التي قد تمارسها، فإن استخدام هذه السلطة له تأثير كبير على حقوق المتعاقد مع الإدارة، وما يترتب على استخدام الإدارة لهذه السلطة الخطرة في إنهاء الرابطة العقدية بين الإدارة والمتعاقد معهاقبل المدة المتفق عليهاعن طريق قرار إداري انفرادي يصدر من جانب الإدارة وحدها بمقتضى سلطتها التقديرية، وبالتالي تبدو أهمية دراسة هذا النوع من طرق إنهاء العقود الإدارية كتخوف من تسلط الإدارة وقيامها بإنهاء العقد الإداري دون مراعاة الأُسس المحددة لها قانوناً خاصةً إذا استخدمتها على نحو غير مشروع.

إشكالية البحث:

يمكن طرح إشكالية الدراسة من خلال البحث عن إجابة للتساؤلات الآتية:

1- ما الأساس القانوني الذي تستند إليه جهة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة.

2- ماهي الحدود أو الشروط التي تلتزم بها جهة الإدارة عند استخدامها لسلطة الإنهاء الانفرادي.

3- هل يملك المتعاقد مع الإدارة الطعن في قرار إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة من جانب الإدارة وما هو القاضي المختص؟

منهجية البحث:

اعتمدت الدراسة في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال الرجوع إلى القوانين والأحكام القضائية، ووضع كافة المعلومات المستمدة من الكتب والرسائل الجامعية ذات العلاقة بموضوع البحث في إطار وصفي تحليلي، والذي من خلاله نتعرف على النظام القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري انفرادياً والجهة القضائية المختصة بالرقابة على هذا القرار، والتحليلي للاستفادة به في تحليل آراء الفقه وأحكام القضاء.

الدراسات السابقة:

من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع إنهاء العقد الإداري:

- محمد عبدالله حمود، إنهاء العقد الإداري، دار الثقافة، الأردن، 1998.
- سعيد جمعة السلال، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 1995.
- مودع فريدة، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خضر، الجزائر، 1994.

ومن خلال اطلاعي وبحثي في سلطة إنهاء العقد الإداري الممنوح لجهة الإدارة، فإن معظم البحوث والمراجع المتعلقة بهذا الموضوع يستخلص من دراستها أنها تؤكد على منح جهة الإدارة صلاحيات وسلطات استثنائية، وإن كانت وفق القانون وتخضع لرقابة القضاء، إلا أنه من خلال بحثي لهذا الموضوع اختلفمع هذه البحوث في أنه يتعين على سلطة الإدارة أن لا تتعسف في استعمال هذه السلطة، مما يعكس أثر سيئ على فكرة العقد الإداري، ويؤدي ذلك إلى ابتعاد الكثير من المتعاقدين الأكفاء على التعاقد مع الإدارة، ولذا يجب أن تقيد هذه السلطة بقيود صارمة.

خطة البحث:

بناءً على ما تقدم سوف نُقسم هذا البحث بعون الله تعالى على النحو الآتي:

المبحث الأول: النظام القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة.

المطلب الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري دون خطأ المتعاقد.

المطلب الثاني:التكييف القانوني لسلطة الإدارة في الإنهاء الانفرادي دون خطأ المتعاقد.

المبحث الثاني: حدود سلطة جهة الإدارة في إنهاء العقد انفرادياً ورقابة القضاء عليه.

المطلب الأول: شروط ممارسة جهة الإدارة لسلطة الإنهاء الانفرادي دون خطأ من المتعاقد مع الإدارة.

المطلب الثاني:رقابة القضاء على قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة.

المبحث الأول:

النظام القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة:

لعلَ أهم ما يُميز العقد الإداري عن العقد المدني مركز الإدارة فيه، فالإدارة في العقد الإداري تتمتع بسلطات لامثيل لها في عقود القانون الخاص ويُبرر ذلك دائماً بمقتضيات الصالح العام، وضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد.

ومن المتفق عليه في فرنسا ومصر وليبيا أن سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد متأصلة في طبيعة العقد ذاته، و لا تحتاج في ممارستها إلى النص عليها صراحةً في العقد أو القوانين أو اللوائح ، فالإدارة تتمتع بهذه السلطة أثناء تنفيذ العقد، دون أن يكون للمتعاقد معها حق الاحتجاج بقاعدة(العقد شريعة المتعاقدين).[2]

ومن هنا يتضح لنا أن الإدارة تتمتع بامتياز مهم في عقودها الإدارية،وهو قدرتها على إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة قبل إتمام هذا العقد نهائياً، دون أن يصدر خطأ من جانب المتعاقد، ويقصد بهذه السلطة حق الإدارة في إنهاء العقد كإجراء جزائي لإخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية وإنما كإجراء تقتضيه دواعي المصلحة العامة، وهذه السلطة التي تتمتع بها الإدارة هي سلطة شاملة لكل العقود الإدارية ومن النظام العام، بمعنى أن الإدارة تستطيع استعمالها دون حاجة للنص عليها في العقد، لا بل أنها لا تملك التنازل عنها في العقد، ويقع باطلاً كل شرط يعفي الإدارة من استعمالها.[3]

وسوف نتناول دراسة هذا المبحث في مطلبين، الأول الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، وفي المطلب الثاني الطبيعة القانونية لسلطة الإنهاء.

المطلب الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري:

اختلف فقهاء القانون الإداري إلى عدة اتجاهات حول وضع الأساس القانوني الذي تقوم عليه سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية دون خطأ المتعقد، حيث ذهب الاتجاه الأول إلى أن سلطة الإدارة في الإنهاء الانفرادي تقوم على فكرة الصالح العام، ومقتضيات سير المرافق العامة بانتظام واطراد، في حين ذهب الاتجاه الثاني إلى أن هذا الأساس يقوم على فكرة السلطة العامة، وامتيازات القانون العام، بينما ذهب الاتجاه الثالث إلى أن هذا الأساس يقوم على الجمع بين فكرة الصالح العام، وفكرة السلطة العامة معاً، وسنقوم بدراسة هذه الاتجاهات في ثلاثة فروع، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الأساس القانوني القائم على فكرة الصالح العام ومقتضيات سير المرفق العام:

ظهرت فكرة المرفق العام ابتداءً من الربع الأخير من القرن التاسع عشر، فنظريات القانون الإداري باتت تقوم على اعتبار المرفق العام، ومقتضيات سيره المبرر الوحيد لوجود نظام قانوني خارج عن المألوف في قواعد القانون الخاص.

كما أن المرفق العام هو عبارة عن مشروع يعمل بانتظام واطراد، تحت إشراف الدولة لسد حاجة عامة، مع خضوعه لنظام قانوني معين، ومن القائلين بهذا الرأي الأستاذ(بينكو)PEQUIGNOT الذي يرى أن للإدارة الحق في فسخ عقودها إذا اقتضى ذلك الصالح العام، لأنه من غير المقبول أن يصبح العقد حائلاً بين الإدارة وبين تحقيق أهدافها وتأمين المنفعة العامة.[4]

---

[2] . الشيخ، عصمت عبدالله ، مبادئ أساسية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص131.

[3] . الحراري، محمد عبدالله ، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات مكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، الطبعة السابعة،2019، ص318.

[4] .عياد، أحمد عثمان، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة،1973،ص425.

وبالتالي فإن الإدارة هي القوامة على المرافق العامة، وهي المسؤولة بحكم وظيفتها عن حسن سير وتنظيم المرفق، ومن هنا يحق لها إنهاء العقد لكفالة سير المرفق العام.

وفي مصر يرى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي أن للإدارة دائماً أن تنهي عقودها الإدارية إذا أصبحت المصلحة العامة هي المنشودة.[5]

إن من حق الإدارة أن تقرر بأن تنفيذ العقد أصبح غير ضروري للمصلحة العامة، أو أنه أصبح غير متفق مع حاجات المرفق العام، وأن هذه السلطة المخولة لجهة الإدارة تقوم على فكرة المرفق العام، إذ ينبغي الوفاء بحاجاته، وجعلها مُسايرة للتطورات التي تستلزم مقتضياتها.[6]

ومن هنا نجد أن أصحاب هذا الاتجاه من الفقهاء يرون أن مصلحة المرفق العام التي يرتكز عليها العقد هي التي تُبرر إنهاء هذا العقد الذي يصبح بعد نفاذه غير مفيد وملائم لاحتياجات المرفق العام، والذي بدوره يؤدي إلى بقاء هذا العقد عبئاً ثقيلاً على المرافق العامة.

وبالنسبة لأحكام القضاء الإداري في ليبيا ومصر نجد أغلبها تؤسس هذه السلطة على فكرة المصلحة العامة، ففي ليبيا نجد أن المحكمة العليا تُقرر أنه:(...يجوز دائماً للإدارة إنهاء العقد إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام، وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويض).

وفي مصر نجد أن المحكمة الإدارية العليا في حكم بتاريخ 15-5-2001ف، قررت أن:(للجهة الإدارية الحق في إنهاء عقودها الإدارية قبل الأوان حتى ولو لم يرتكب المتعاقد معها أي خطأ إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام، وهذا على خلاف الأصل في العقود المدنية).[7]

الفرع الثاني: الأساس القانوني القائم على فكرة السلطة العامة وامتيازات القانون العام:

إن نظرية السلطة العامة تشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة باستعمالها لوسائل القانون العام الغير مألوفة في القانون الخاص، وبالتالي يتضح لنا أن فكرة السلطة العامة ملازمة للقانون العام، ويجب على الإدارة دائماً أن تراعي وترجح ضرورات المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للأفراد.[8]

ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي (delvolve) الذي يرى أن الإدارة المتعاقدة تملك دائماً حصانات وامتيازات واختصاصات سيادية، أو سلطوية عامة لا يمكنها أن تتنازل أو أن تتصرف فيها تعاقدياً إلا بمقتضى نص اتفاقي في العقد الإداري،إذ هي عندما تُبرم عقداً بقصد استغلال مرفق عام فإنها تحتفظ دائماً بكل المسؤولية والسلطة الأساسية المقابلة لها في تنظيم وتسيير هذا المرفق العام، وعلى ذلك فإن العقد لا يمكن أن يفقدها السيطرة والسيادة على المرفق العام.[9]

ويؤيد كل من الدكتور ثروت بدوي وأحمد عثمان عياد هذا الاتجاه الذي يرى أن سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية إنما تقوم على فكرة السلطة العامة أكثر من قيامها على فكرة الصالح العام، ومقتضيات حسن سير المرافق العامة، فالإدارة تمارسها في مجال العقود الإدارية، عن طريق امتيازها في إصدار

---

[5] .الطماوي. سليمان محمد،الأسس العامة للعقود الإدارية،الطبعة الخامسة ،مطبعة عين شمس، القاهرة،1991،ص117.

[6] . درويش. حسين عبدالعال، السلطات المخولة لجهة الإدارة في العقود الإدارية، القاهرة، 1961،ص164.

[7] . حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3562 لسنة44، جلسة 15-5-2001، الدائرة الثالثة، د. محمد ماهر أبو العينين، الجزء الثالث،ص260.

[8] . عشي، علاء الدين ، مدخل القانون الإداري- التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،2010،ص33.

[9] . السلال، سعيد جمعه ، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 1994،ص102.

القرار التنفيذي، وفي التنفيذ المباشر، أما الصالح العام أو مقتضيات المرافق العامة فهي تصلح شرطاً لممارسة هذه السلطة أكثر منها أساساً قانونياً لها.[10]

أما في ليبيا فقد أُعترف بهذه السلطة في لائحة العقود الإدارية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم 563 لسنة 2007في المادة(107) التي نصت على أنه: (يجوز لجهة الإدارة المتعاقدة أن تُنهي العقد في أي وقت تشاء ودون خطأ من جانب المتعاقد إذا اقتضى ذلك الصالح العام، بشرط موافقة الجهة المُصدرة للإذن بمباشرة إجراءات التعاقد). وبالتالي فإن الإدارة تلجأ إلى هذا الإنهاء.

الفرع الثالث: الأساس القانوني المزدوج القائم على فكرة الإنهاء الانفرادي على أساس الجمع بين الفكرتين المرفق العام والسلطة العامة:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري إنما تستند على فكرة امتيازات القانون العام، التي تحتفظ بها الإدارة في العقد إلى جانب فكرة الاحتياجات الخاصة بالمرفق العام، فسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري من جانب واحد تقوم على أساس قانوني مزدوج يستند إلى الصالح العام، واحتياجات المرافق العامة من ناحية، وعلى فكرة السلطة العامة وامتيازات القانون العام من ناحية أخرى.[11]

وعلى ضوء ما سبق ذكره ومن خلال استعراض مجمل الآراء الفقهية القائلة بالأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة دون صدور أي خطأ يستوجب هذا الإنهاء، نجد أن هناك اتفاقاً عاماً بين الآراء الفقهية بالاعتراف بهذه الصفة لجهة الإدارة سواءً أكان هذا الأساس قائم على فكرة الصالح العام ومقتضيات سير المرفق العام أو فكرة السلطة العامة أو الأساس التوفيقي الذي يجمع بين الأساسين يجد الباحث أن هذا الاعتراف بهذه السلطة ما جاء إلا تحقيقاً للمصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، و أن المتعاقد مع الإدارة ما هو إلا طرف يساعد جهة الإدارة في أداء مهامها خدمةً للصالح العام وللنفع العام، و أنه في حالة إنهاء العقد بالإرادة المنفردة ودون خطأ المتعاقد له الحق في الحصول على التعويض المناسب، نتيجةً الإنهاء الانفرادي،ويخضع هذا الإنهاء لرقابة القضاء، للتأكد أن هناك أسباب فعلية وحقيقية لدواعي المصلحة العامة وراء هذا الإنهاء الانفرادي من قبل جهة الإدارة.

المطلب الثاني: التكييف القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة:

اختلف فقهاء القانون الإداري حول التكييف القانوني في سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، فهناك من يعتبرها مجرد صورة من صور التعديل الذي يطرأ على العقد، حيث يعد التعديل من أهم الحقوق والسلطات التي تتمتع بها الإدارة أثناءإبرامها وتنفيذها للعقودمع أشخاص القانون الخاص، ويعتبرون إنهاء العقد امتداداً لتعديل العقد،أو صورة من صوره المختلفة، ويرى جانب آخر من الفقه باعتبار سلطة الإدارة في الإنهاء سلطة مستقلة وقائمة بذاتها مختلفة تماماً عن التعديل الانفرادي.

وبناءً على ما تقدم نتناول التكييف القانوني لسلطةإنهاء العقد بالإرادة المنفردة من جانب جهة الإدارة في ثلاثة فروع على النحو الآتي :

---

[10] . عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، ص266.

[11] .عبد البديع، محمد صلاح ، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، 1993،ص445.

الفرع الأول : سلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة، صورة من صور التعديل الانفرادي:

تُمثل سلطة جهة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية سواء في تعديل شروط العقد،أو تعديل في التزامات المتعاقد وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة،إحدى الخصائص المميزة للعقود الإدارية .[12]

والإدارة في ممارستها لسلطة التعديل لا تخرج عن العقد، ولا ترتكب خطأ، ولكنها تستعمل حقاً، وهي لا تملك التنازل عنه؛ لتعلقه بالنظام العام.[13]

ومن هنا يتضح أن الإدارة في إطار عقودها الإدارية تمتلك سلطة التعديل الانفرادي دون الحاجة إلى رأيأ ورضا المتعاقد معها، على خلاف المتفق عليه في العقود الخاصة أن التعديل لا يتم إلا بموافقة الأطراف عملاًبقاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في القانون المدني. [14]

فسلطة الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة حسب رأي أصحاب هذا التوجه تُعد صورة من صور سلطة التعديل، ويشمل نطاق هذا التعديل في مقدار التزامات المتعاقد حيث تستطيع جهة الإدارة أن تعدل في مقدار التزامات المتعاقد بالزيادة أو النقصان، وهذا يشمل جميع العقود الإدارية، دون حاجة إلى النص عليها في العقد، ماعدا شروط التعاقد في عقد الالتزام، التي لا يجوز لجهة الإدارة تعديلها،إلا بموافقة المتعاقد معها، لأنها ليست من شروط اللائحة المتعلقة بالمرفق العام. [15]

وتستطيع الإدارة أيضاًأن تعدل في طرق ووسائل التنفيذ، في حالتبين لها أثناء التنفيذ ما يستوجب إصلاحا لأخطاء التي تضمنتها المشروعات التي تقتضي الأخذ بالوسائل الفنية الأكثر اقتصاداً وتقدماً من تلك المنصوص عليها في المشروعات الأصلية. [16]

ومن أنصار هذا الاتجاه في مصر الدكتور سليمان الطماوي الذي أكد أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد انفراديا لدواعي المصلحة العامة دون خطأ من المتعاقد هي صورة من صور التعديل الانفرادي للعقد على أساس أن إنهاء العقد هو تعديل للشرط الخاص بمدة العقد. [17]

وترى أيضا الدكتورة عزيزة الشريف أن الإدارة تستطيع إنهاء مدة العقد بفسخه دون خطأ من المتعاقد إذا ماتطلبت المصلحة العامة ذلك. [18]

ومن هنا يتبين لنا أنه مهما كان هذا العقد ومهما كانت صفته فإن قيام الإدارة بإجراء تعديلات عليه يعد قرينة واضحة على أنه عقد إداري، وتنصب سلطة التعديل على مضمون الالتزامات المنصوص عليها في

---

[12] . فريدة ،مودع الخضر، سلطةالإدارة في إنهاء العقد الإداري ،رسالة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضر، الجزائر، 2015 ، ص26.

[13].سلطان ، طارق محمد عبدالرحمن، سلطةالإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها ، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى،2010 ، ص92.

[14]. بوعمران، عادل خليل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية ، (دراسة تشريعية فقهيةقضائية) ، دار الهدى ، الجزائر، 2002، ص 93.

[15]. الشيخ، عصمت عبد الله، مبادئ أساسية في العقود الإدارية ، ص 133.

[16]. خليفة ،عبد العزيز عبد المنعم، مسؤوليةالإدارة عن تصرفاتها القانونية، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2002 ، ص 22.

[17]. الطماوي. سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية،الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي ،1991 ، ص 770.

[18]. الشريف، عزيزة ، دراسات في العقد الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1981 ، ص 150 .

العقد، والمتمثلة في التعديل الكمي بالزيادة أوالنقصان في كمية الأعمال أوالأشياء محل العقد، والتعديل في وسائل وطرق التنفيذ المتفق عليها، وكذلك التعديل في مدة تنفيذ العقد .[19]

الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد لاعتبار سلطة الإنهاء سلطة مستقلة وقائمة بذاتها :

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة هي سلطة قائمة بذاتها ومستقلة عن سلطة التعديل الانفرادي للعقد، باعتبارها عنصراً من عناصر النظرية العامة للعقود الإدارية، والمصلحة العامة دائماً ما يكتب لها الغلبة على المصلحة الخاصة، وعلى ذلك فإن التعديلات التي تفرضها الإدارة منفردةً على عقودها الإدارية يكون هدفها النفع والصالح العام. [20]

ويرى الدكتور محمد صلاح عبد البديع أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري من جانب واحد، هي سلطة قائمة بذاتها، ومستقلة عن سلطة التعديل الانفرادي للعقد، وليست شكلاً من أشكالها، وذلك للأسباب الآتية :

1. أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري يترتب عليه انقضاء الروابط التعاقدية بين الإدارة والمتعاقد معها، ووضع نهاية حتمية وقاطعة للعقد، على عكس سلطة الإدارة في تعديل العقد التي لا يترتب عليها انقضاء العقد، بل يستمر العقد قائماً.
2. أحكام القضاء في مصر وفرنسا لم تتحدث عن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري باعتبارها صورة من صور سلطة الإدارة في تعديل العقد، بل اعتبرتها أحكام القضاء سلطة مستقلة بذاتها . [21]

وبناءً على ما تقدم وإن كان هناك خلاف حول اعتبار سلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة صورة من صور التعديل الانفرادي للعقد الإداري، أو اعتبارها سلطة قائمة بذاتها ومستقلة عن سلطة التعديل الانفرادي، إلا أن هناك نوع من الإجماع في الفقه الفرنسي والمصري على اعتبار سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري تحقيقاً للصالح العام ودون خطأ من المتعاقد مع جهة الإدارة ما هي إلا صورة من صور سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة، واعتبار ذلك مظهراً من مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية باستعمال سلطتها في التنفيذ المباشر، وأن قيام الإدارة بتعديل عقودها يقوم على مقتضيات الصالح والنفع العام، وأن سلطتها تستمد كيانها وتؤسسه على دوام استمرار المرفق العام بانتظام واطراد. ويحق للمتعاقد المتضرر من التعديل تعويضاً، إذا أثبت أن الظروف التي استجدت وأدت إلى تعديل شروط العقد أو إنهائه بالإرادة المنفردة، أو أن الإدارة أصدرت قرارات تعسفية، فالمصلحة العامة المجسدة في توفير احتياجات المرفق العام وضمان سيرها بصورة طبيعية ومنظمة، هي الباعث الحقيقي للتعاقد واستمراره وتعديله وإنهائه.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لسلطة الإنهاء الانفرادي:

---

19. الجبوري، محمد خلف ، العقود الإدارية ، الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 1998 ، ص 140 .
20. سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها ، مرجع ، ص 98 .
21. عبدالحميد، مفتاح خليفة ، إنهاء العقد الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2007 ، ص 85 .

ذهبت الأكثرية من الفقه الفرنسي والمصري إلى أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري للمصلحة العامة دون خطأ من المتعاقد من النظام العام، ويجوز للإدارة أن تلجأ إليه حتى ولو لم ينص عليه صراحةً في العقد أو دفتر الشروط الملحق به ، وهذا الحق ثابت في جميع العقود الإدارية.[22]

وبالتالي لا يمكن لطرفي العقد استبعاد سلطة الإدارة في الإنهاء بمقتضى شرط عام ومطلق في العقد. [23]

وعلي الرغم من ذلك ذهبت أقلية من الفقه الفرنسي إلى عدم الاعتراف للإدارة بهذا الحق، ما لم يكن منصوصاً عليه صراحةً في العقد، وفي حالة عدم النص عليه ينبغي على الإدارة أن تلجأ إلى القضاء ليحكم لها بإنهاء العقد، وبالتالي فإن هذه السلطة ليست من النظام العام. [24]

وبناءً على إجماع الفقهاء باعتبار سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة من قبل جهة الإدارة من أجـل المصلحة العــامة من النظام العام، يترتب على ذلك نتائج مهمة متمثلة في :

1. أن هذه السلطة مقررة حتى وإن لم ينص العقد عليها.
2. لا يجوز للإدارة التنازل عن هذا الحق بإدراج بند يقضي بمنع استعمال هذا الحق من قبل جهة الإدارة في مواجهة المتعاقد.
3. لا يجوز للمتعاقد مع الإدارة الاعتراض على هذه السلطة ما دام حقه في التعويض مضموناً .
4. لا يجوز لأطراف العقد الاتفاق على ما يخالف ممارسة هذه السلطة.
5. أن الإدارة تملك هذه السلطة بمقتضى امتيازها في التنفيذ المباشر ودون حاجة إلى اللجوء للقضاء .[25]

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها بتاريخ 1998/11/24م أن سلطة الإدارة في الإنهاء الانفرادي لا تستمد من نصوص العقد، بل من النظام العام إذ ذهبت إلى: (أن الإدارة في ممارستها لسلطة التعديل إنما تستعمل حقا ولا تستمدها من نصوص العقد، بل من النظام العام لسير المرافق العامة الذي يحكم كفالة سيرها وانتظامها في أداء خدماتها لتحقيق المصلحة العامة، ومن ثم فحق الإدارة في التعديل أو الإلغاء أو الإنهاء مقرر بغير حاجة إلى نص، أو إلى موافقة الطرف الآخر عليه، كما أنه لا يجوز للإدارة نفسها أن تتنازل عن ممارسة هذه السلطة؛ لأنها تتعلق بكيان المرافق العامة)[26].

---

[22]. خليل، عادل عبد الرحمن ، المبادئ العامة في آثار العقود الإدارية وتطبيقاتها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 ، ص 358 .

[23]. سلطان ، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها ، ص 252 .

[24]. الجمل ،هارون عبد العزيز ، النظام القانوني للجزاءات في عقود الأشغال العامة ، رسالة دكتورة ، دراسة مقارنة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1979 ، ص 263.

[25]. فريدة ، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري ، ص25.

[26]. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 1001 لسنة 41 ق ، جلسة 1998/11/24 مشار إليه لدى : أبو العينين ، ص 126 .

كما نجد أن المحكمة العليا في ليبيا قضت في حكمها بتاريخ 1975/3/6 أنه: (يجوز دائماً للإدارة إنهاء العقد الإداري إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام ، وأن هذه السلطة لا تستمدها من نصوص العقد بل من النظام العام) [27].

[27]. حكم المحكمة العليا الليبية ، طعن إداري رقم 21 – 17 ، جلسة 1975/3/6م ، مشار إليه لدى: أ . شحات ضيف الديجاوي ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا في ليبيا في أربعين عاماً ، 1953 إلى 1994 ، القضاء الإداري والدستوري ، دار الكتب الوطنية ، الطبعة الأولى ، 2001 ، ص 357 . .

المبحث الثاني:

حدود سلطة جهة الإدارة في إنهاء العقد الإداري ورقابة القضاء عليه:

إن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة هي سلطة أصيلة ممنوحة للإدارة حتى وإن لم ينص العقد مع الإدارة على هذا الإنهاء، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري، وهذه السلطة تسري على كافة العقود الإدارية، غير أن هذه السلطة الممنوحة للإدارة ليست مطلقة تمارسها الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية متى شاءت، بل يرد عليها بعض الشروط، وكذلك فإن هذه السلطة خاضعة لرقابة القضاء الإداري، إلا أن هذه السلطة التي تتمتع بها الإدارة في إنهاء العقد الإداري خاضعةً للمصلحة العامة، وتعتبر سلطة تقديرية تخضع لرقابة القضاء من حيث مدى مشروعية قرار الإدارة في الإنهاء الانفرادي وتأسيسه على مقتضيات المصلحة العامة، وهذا في حد ذاته ضمانة أساسية للمتعاقد مع الإدارة ضد تعسفها في الإنهاء.

وبناءً على ما تقدم سوف نُقسم البحث إلى مطلبين، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: شروط ممارسة جهة الإدارة لسلطة الإنهاء الانفرادي دون خطأ المتعاقد معها:

حتى يتسنى لجهة الإدارة ممارسة سلطة الإنهاء الانفرادي لا بد أن تتقيد بعدة شروط، هذه الشروط تختلف من حالة عدم ارتكاب المتعاقد لخطأ يستوجب الإنهاء، وبين حالة ارتكاب المتعاقد لخطأ جسيم يستوجب هذا الإنهاء، وحيث إننا في هذا البحث تناولنا سلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة دون خطأ من المتعاقد .

وبناءً على ذلك سوف نتناول دراسة شروط سلطة إنهاء العقد الإداري دون خطأ المتعاقد مع جهة الإدارة في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : أن يكون إنهاء العقد مما تقتضيه المصلحة العامة:

إن السلطة الممنوحة للإدارة ليست سلطة مطلقة في إنهاء العقود الإدارية من جانب واحد، ولكن يجب أن تكون قائمة على أساس محدد، وهو ضرورة تمكين السلطة الإدارية من إنهاء عقودها الإدارية، إذا لم تعد تلك العقود تتفق مع متطلبات المصلحة العامة والمرفق العام، حيث أن الهدف من إبرام هذه العقود هو المصلحة العامة التي أصبح من المستحيل تحقيقها، فالإدارة بناءً على ذلك لها الحق في إنهاء العقد بإرادتها المنفردة، وهذا ما أجمع عليه الفقه والقضاء الإداريين في مصر وفرنسا وليبيا على ضرورة قيام سبب من الأسباب الذي يتعلق بالصالح العام، أو المرفق العام من أجل أن تقوم الإدارة بسلطتها في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، وإلا كان هذا الإنهاء تعسفياً ، وغير مبرر[28].

فالمصلحة العامة تمثل بالنسبة للعمل الإداري الباعث والغاية، فاستهداف المصلحة العامة شرط موضوعي لمشروعية العمل الإداري، وعلى عكس نشاط الأفراد الذين يستطيعون العمل في حدود الشرعية والأخلاق،

[28]. حمود ، محمد عبد الله ، إنهاء العقد الإداري ، دار الثقافة ، الأردن ، 2002 ، ص 70.

ومن أجل غايات مختلفة تشمل المصالح الشخصية، فإن الإدارة لا تعمل إلا على ضوء المصلحة العامة وحدها، وإلا شاب القرار عيب الانحراف بالسلطة. [29]

وبالتالي يجب أن يكون رائد جهة الإدارة عند إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة هو تحقيق الصالح العام، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد[30].

إذ قد تستدعي المصلحة العامة، ومتطلبات تسيير المرفق العام أن تقوم الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة دون خطأ المتعاقد لانعدام الفائدة من استمرار العقد، ودون حاجة إلى إثبات صدور أي خطأ من جانب المتعاقد معها. [31]

وقد اعترفت المحكمة العليا في مصر في حكمها الصادر بتاريخ : 1957/4/20 م على أنه: (للإدارة دائماً سلطة إنهاء العقد إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام، وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويض إن كان له وجه حق، على خلاف الأصل في العقود المدنية التي لا يجوز أن يستقل أحد الطرفين بفسخها أو إنهائها دون إرادة الطرف الآخر)[32].

كما نجد أن المحكمة العليا الليبية نصت في حُمها بتاريخ 1975/3/6م على أنه: (يجوز للإدارة دائما إنهاء العقد الإداري، إذا قدرت أن هذا تقتضيه المصلحة العامة، وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويض) ثم سارت على النهج ذاته في حُكمها بتاريخ 1978/11/30 [33].

وقد أكدت لائحة العقود الإدارية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم 563 لسنة 2007 في المادة (107) منها التي تنص على أن: (لجهة الإدارة المتعاقدة أن تُنهي العقد في أي وقت تشاء دون وقوع خطأ من جانب المتعاقد، إذا اقتضى ذلك الصالح العام، بشرط موافقة الجهة المختصة باعتماد إجراءات التعاقد) .

وبناءً على ما تقدم يتضح لنا أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تمارس سلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة دون خطأ من جانب المتعاقد لأسباب خارجة عن نطاق المصلحة العامة ، لأن المنفعة والمصلحة العامة هي الباعث الحقيقي لجهة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، وإذا أنهت العقد لغير المصلحة العامة يكون الإنهاء هنا غير مُبرر ويشوبه عيب الانحراف بالسلطة، ويترتب على استعمال هذه السلطة في الإنهاء الانفرادي حق المتعاقد في التعويض، إذا أصابه ضرر من هذا الإنهاء الانفرادي من قبل جهة الإدارة ، وعليه إثبات هذا الضرر.

الفرع الثاني : أن يكون قرار الإنهاء بالإرادة المنفردة مشروعاً:

---

29. أبو العينين. محمد ماهر ، العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية لآراء الفقهاء وأحكام وفتاوى مجلس الدولة ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2003 ، ص 246 .

30. الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، ص 317 .

31. فريدة ، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري ، مرجع السابق ، ص 36.

32. عكاشه ، حمدي ياسين ، العقود الإدارية في التطبيق العملي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1998 ، ص 256

33. عبدالحميد ، مفتاح خليفة ، العقود الإدارية وأحكام إبرامها في التشريع الليبي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2008 ، ص 177 .

إن المشروعية هنا خضوع الإرادة للقانون أي يجب أن تكون كل أعمال الإدارة أعمالاً مشروعة لا تخالف القانون، وأن عمل الإدارة يجب أن يستند إلى قانون يجيزه ، وليس معنى هذا أن يكون هناك نص تشريعي يجيز العمل الإداري ، بل يكفي أن يكون هذا العمل مستنداً إلى مبدأ قانوني عام، أو قاعدة قانونية مكتوبة، أو غير مكتوبة [34].

وبالتالي يتوجب على الإدارة أن لا يشوب قرارها القاضي بإنهاء العقد الإداري عيب من العيوب التي تشوب القرار الإداري بصفة عامة كعيب الانحراف بالسلطة، وضرورة توافر جميع الشروط اللازمة لصحة القرار الإداري من اختصاص وشكل وإجراءات[35]، وبصفة خاصة أن يكون صادراً عن السلطة المختصة، ويستهدف صالح المرفق العام[36].

وبناءً عليه فإن صاحب الاختصاص في إصدار قرار إنهاء العقد الإداري هو الجهة التي أبرمت العقد، وهي التي تمارس سلطة إنهاء العقد عن طريق أجهزتها المختصة، ما لم يحدد العقد ذاته سلطة أخرى بإنهاء العقد.[37]

فالسلطة التقديرية للإدارة تعني أن القواعد القانونية المختلفة ، قد وفرت لها قسطاًمن حرية التصرف في ممارسة نشاطها، وتقدير ما تراه مناسباً من إجراءات حيال ما تواجهه من وقائع في الحياة الإدارية، فهناك علاقة وثيقة تربط بين مدى تمتع الإدارة بهذه السلطة وبين نطاق مبدأ المشروعية [38].

وفي مصر قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 1961/6/25م بأن: (الإدارة تتمتع بالحق في إنهاء العقد بناءً على سلطتها التقديرية متى قدرت أن الصالح يقتضي إنهاء العقد ، حتى في حالة عدم النص على ذلك في العقد ، وحتى لو لم يقع خطأ من جانب المتعاقد مع الإدارة ، وسلطتها التقديرية في ذلك مناطها عدم الانحراف بالسلطة)[39].

وجدير بالملاحظة هنا أن السلطة التقديرية للإدارة ليست عملاً تقديرياً بحتاً لا يخضع لرقابة القضاء، بل لا بد أن تمارس هذه السلطة وفقا للصالح العام، وأن لا يكون قرار الإنهاء مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

وفي ليبيا يمارس القضاء الإداري رقابته على قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة للتأكد من مشروعيته وتأسيسه على مقتضيات المصلحة العامة، فإذا تبين للقضاء أن قرار الإنهاء لم يقم على أسباب مشروعة ، حُكم للمتعاقد بالتعويض المناسب ، دون أن تمتد سلطة المحكمة للبحث في ملاءمة القرار وإلغائه ، كما يجوز للمتعاقد مع الإدارة الالتجاء للقضاء عندما يتبين له أن قرار الإنهاء لم يكن للمصلحة العامة، وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا في ليبيا[40].

---

34. السيوي ، عمر محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفضيل للنشر والتوزيع ، بنغازي ، 2013 ، ص 14

35. عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية ، ص 271.

36. البنا، محمود عاطف ، العقود الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة ، 2007 ، ص 242.

37. عبد الحميد ، إنهاء العقد الإداري ، ص 103 .

38. الجهمي ، خليفة سالم ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2013، ص 53.

39. حكم محكمة القضاء الإداري المصري ، بتاريخ 1961/6/25 ، مشار إليه لدى : عبدالحميد، ص 104 .

40. عبدالحميد ، و. حمد ، العقود الإدارية وأحكام إبرامها في التشريع الليبي، ص 148.

وبناءً على ما تقدم يتضح لنا أن قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة يجب أن يكون لأسباب تُبررها المصلحة العامة، ولأجل ضمان مشروعيته، فإنه يتعين على الجهة الإدارية أن تراعي جميع الإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح، وإلا كان قرارها غير مشروع، كما يجب أن يكون صاحب الاختصاص في إصدار قرار إنهاء العقد هو الجهة الإدارية التي أبرمت العقد.

وبناءً على ما تقدم يتبين لنا أن شروط ممارسة سلطة الإنهاء باعتباره قراراً إدارياً، ترتكز حول فكرتين هما: المصلحة العامة، ومشروعية قرار الإنهاء الانفرادي من قبل جهة الإدارة.

المطلب الثاني: رقابة القضاء على قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة:

لا تعتبر سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة بحق المتعاقد معها سلطة مطلقة تمارسها كيفما تشاء ودون أية قيود، وإنما هي سلطة خاضعة لرقابة القضاء، وما تمثلها هذه الرقابة من ضمانة جوهرية للمتعاقد، بالنظر إلى خطورة ما تتمتع به الإدارة تجاهه من سلطة الإنهاء، وبإرادتها المنفردة، وذلك لما ترتبه ممارسة الإدارة لهذه السلطة من أضرار تهدد المركز المالي للمتعاقد، تؤثر بشكل أو بآخر في معاملاته التعاقدية، إضافةً إلى أن هذه الرقابة تعمل لصالح القانون، بما يضمنه من عدم خروج الإدارة من إطار المشروعية، و المبادئ القانونية في نطاق العقود الإدارية، ومقتضيات حسن النية في مجال تنفيذها.

وهذه الاعتبارات كلها هي التي جعلت حق المتعاقد في أن يلجأ إلى القضاء بالطعن في قرار الإدارة الصادر ضده، يكفله القانون ولا نزاع فيه فهو من النظام العام، وأي شرط في العقد يقضي باستبعاد هذا الحق يعتبر باطلاً ولا أثر له، و يعد خرقاً لأحد المبادئ العامة للقانون.

وعلى ضوء ذلك سوف نتناول في هذا المطلب رقابة القضاء على قرار الإدارة بالإنهاء على النحو الآتي:

الفرع الأول: تحديد القضاء المختص بالرقابة:

من المسلَم به أن المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية تنتمي أصلاً إلى القضاء الكامل، حيث يختص القاضي الإداري بالنظر في كافة المنازعات القضائية الناشئة بين طرفي العقد وهو صاحب الاختصاص الأصيل[41].

ويتضح من ذلك أن معيار إسناد الاختصاص للقاضي الإداري يتمثل في اعتبار الجزاء إدارياً، وهو يستمد هذه الصفة من كونه ناتجاً عن تنفيذ أحد العقود الإدارية، وهذا معناه أن القاضي الإداري لا يكون مُختصاً بالفصل في منازعة العقد، إلا إذا كان العقد إدارياً، أي العقد الذي تبرمه جهة الإدارة بقصد تسيير مرفق عام، اتباعاً لأساليب القانون العام بما تتضمنه من شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص[42].

41– أحمد ، منصور محمد ، مفهوم العقد الاداري و فواعد إبرامه، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009،ص 96.

42– العنزي ، عبدالله نواف ، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية ، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،2010،ص240.

وبالتالي فإن القرارات التي تصدرها الإدارة بتوقيع جزاءات معينة بحق المتعاقد معها تُعد تنفيذاً لبنود العقد واستناداً إلى أحكامه وبالتالي تكون المنازعات المتولدة عنها تحت ولاية القضاء الكامل. [43]

وفي مصر نجد أن المحكمة الإدارية العليا تُقرر أن قاضي العقد يختص بنظر جميع المنازعات المتعلقة بتكوين العقد وصحته وتنفيذه وإنهائه، و أكدت هذا أيضاً في حُكمها بتاريخ 29-11-1999ف. على: (أن قضاء العقود الإدارية ينتمي أساساً إلى القضاء الكامل إذ يكون للمحكمة التصدي للمنازعة الناشئة عن العقد الإداري ولجميع ما يتفرع عنها).[44]

كما أكدت أيضاً المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 4-2-2002ف أن: (اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية هو اختصاص شامل ومطلق لأصل تلك المنازعات، باعتبار أن القضاء الإداري هو وحده دون غيره صاحب الولاية الكاملة بنظر المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية، و ما يتفرع منها. وفي هذا الصدد تقول محكمة استئناف طرابلس دائرة القضاء الإداري في جلسة 30-8-1973:(متى توافرت في المنازعة حقيقة العقد الإداري سواءً كانت المنازعة خاصة بانعقاده، أو صحته، أو تنفيذه، أو إنهائه، فإنها كلها تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء)، كما أن المحكمة العليا في ليبا لا تعتبر القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد قرارات إدارية، بل تعتبرها إجراءات تعاقد، ومن ثم تدخل في نطاق دعوى القضاء الكامل.

كما تشير نفس الدائرة في حكمها الصادرة في الدعوى رقم 33 لسنة1971 بجلسة 27-5-1972 إلى أن: (ما يصدر من قرارات تنفيذاً للعقد الخاصة بجزاء من الجزاءات التعاقدية أو فسخ العقد أو إنهائه أو إلغائه فهذه كلها تدخل في منطقة العقد، تنشأ عنه منازعات حقوقية تكون محلاً للطعن عليها على أساس ولاية القضاء الكامل).[45]

وبناءً على ما تقدم هناك إجماع على أن دعوى القضاء الكامل هي الوسيلة الوحيدة أمام طرفي العقد للطعن في أي إجراء يتعلق بالعقد الإداري، ومن ثم لا يجوز لأي طرف من أطراف العقد اللجوء إلى دعوى الإلغاء للطعن في أي قرار يتعلق بالعقد الإداري، كما أنه لا يمكن لغير المتعاقد أن يرفع دعوى القضاء الكامل بطبيعة الحال؛ وذلك لأن الأجنبي عن العقد لا يجوز له إلا أن يطعن بالإلغاء فليس للعقد أية قوة ملزمة في مواجهته. [46]

وبناءً على ما تقدم يتبين لنا أن المتعاقد مع الإدارة الذي يرغب في إلغاء قرار الإدارة بإنهاء العقد أو للحصول على التعويض، ليس أمامه إلا الرجوع إلى القضاء الكامل للحصول على حقه من قاضي العقد بمقتضى سلطته في جميع المنازعات المتعلقة بالعقد، إلا أنه يجوز للمتعاقد استثناءً اللجوء إلى قاضي

---

[43]- أبو العينين،محمد ماهر، العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، ص153.

[44]- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، طعن رقم683-36ق بتاريخ 29-11-1994، مشار إليه لدى : أبو العينين،العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات ، ص43.

[45]- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 7798، لسنة 45ق،24-2-2002م، مشار إليه لدى : أبو العنين ، العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات ، ص45.

[46]- أمين ، محمد حسين ، فكرة العقود الإدارية وأحكام إبرامها، دار الثقافة العربية، القاهرة،1992، ص146.

الإلغاء، إذا ما صدرت من الإدارة قرارات إدارية غير مشروعة، أي لم تستند في إصدارها إلى صفتها المتعاقدة.

الفرع الثاني: نطاق الرقابة القضائية على قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة:

مما لاشك فيه أن هذه الرقابة تمثل ضمانة للمتعاقد مع الإدارة ضد مخالفة الإدارة للقانون، أو إساءة استعمال سلطتها، أو التعسف فيها، وحق المتعاقد مع الإدارة في أن يلجأ إلى القضاء بالطعن في قرار الإدارة مكفولاً قانوناً لا نزاع فيه لأنه من النظام العام، وأي شرط في العقد يستبعده يعتبر باطلاً ولا تترتب عليه آثار.[47]

إن نطاق رقابة القضاء الإداري على قرار الإنهاء الانفرادي من جانب الإدارة للعقد الإداري لدواعي المصلحة العامة تقتصر على زاوية المشروعية دون الملاءمة لذلك فإن هذه الرقابة تقتصر على التأكد من وجود سبب للمصلحة العامة الذي يبرر إنهاء العقد الإداري دون أن تمتد إلى رقابة مدى ملائمة هذا السبب لإنهاء العقد.[48]

أي تقتصر الرقابة على التحقق من أن هناك سبب للمصلحة العامة التي تبرر إنهاء العقد الإداري، ولا تتضمن تقدير ملاءمة سبب المصلحة العامة لإنهاء العقد، ويعتبر قرار الإدارة غير مشروع إذا كان معيباً بعيبعدم الاختصاص أو الشكل أو الانحراف بالسلطة أو مخالفة القانون، ويحق للمتعاقد مع الإدارة في هذه الحالة أن يطعن في قرار الإدارة، وأن يبني هذا الطعن أساساً على مخالفة قواعد المشروعية. [49]

فمضمون مبدأ المشروعية للسلطة الإدارية، يعني خضوع سلطة الإدارة للقانون بمفهومه العام، ونزولها على أحكامه في مباشرة مجالات أنشطتها المختلفة، بحيث إذا خالفت القانون أو خرجت على قواعده، فإن قرارها يكون غير مشروع، وساغ لذي الشأن طلب إلغائه والتعويض عنه أيضاً، إذا كان لذلك مقتضى. [50]

كما تجدر الإشارة إلى أنه عندما تنص بنود العقد على الأسباب التي تسمح للإدارة بإنهاء العقد الإداري، فإنه عندئذ يتولى القاضي الإداري تحديد وتكييف الوقائع القانونية التي استندت إليها الإدارة لإنهاء العقد بالإرادة المنفردة، إذا لم يتم النص في بنود العقد على الأسباب التي تسمح للإدارة بالإنهاء، فإن الإدارة تملك سلطة مراجعة صحة أسباب إنهاء العقد التي استندت إليها الإدارة، إلا أن ذلك لا يعني أن إنهاء العقد الإداري سوف يُفلت من الرقابة، إذ يمكن للقاضي أن يتحقق في هذه الحالة من أنه لم يكن لاستعمال حق إنهاء العقد أي طابع تعسفي، والقاضي الإداري لا يملك الحق في تقدير مدى ملاءمة إنهاء العقد للمصلحة العامة، لأنه محظور عليه قانوناً أن يتدخل في نشاط الإدارة العامة المسؤولة عن تنظيم وتسيير المرافق العامة بصفة عامة[51].

47– سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها ، ص 402.

48– عبد البديع ، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، ص 571.

49– فهمي ، مصطفى أبوزيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،2008،ص 32.

50– الجهمي، أحكام ومبادئ القانون الإداري الليبي ، ص 17.

51– عبدالحميد ، إنهاء العقد الإداري ، ص347.

وقد أقرت المحكمة العليا الليبية هذه السلطة لجهة الإدارة بإنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة لدواعي المصلحة العامة، ولأسباب مشروعة مبنية على مقتضيات المصلحة العامة، وليس للمتعاقد معها إلا الحق في التعويض[52].

ويمارس القضاء الإداري في ليبيا رقابته على قرار الإدارة بإنهاء العقد للمصلحة العامة، من حيث مدى مشروعيته وتأسيسه على مقتضيات المصلحة العامة، فإذا ثبُت للقضاء أن قرار الإنهاء لم يتضمن أسباب مشروعة، حُكم للمتعاقد بالتعويض المناسب، دون أن تمتد سلطة المحكمة، للبحث في ملاءمة القرار وإلغائه[53].

وبناءً على ما تقدم يتبين لنا أن القضاء الإداري اعترف للإدارة بسلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة لدواعي المصلحة العامة، والتي تتمثل في توفير احتياجات المرافق العامة باستمرار وانتظام، ويقابل هذه السلطة حق المتعاقد مع الإدارة اللجوء إلى القضاء ليراقب القضاء قرار الإدارة من زاوية المشروعية، للتحقق من مدى وجود أسباب المصلحة العامة التي استندت إليها الإدارة دون النظر إلى زاوية المُلاءمة، أي لا تتضمن تقدير ملاءمة سبب المصلحة العامة لإنهاء العقد، فالقاضي هنا يباشر الحد الأدنى من الرقابة، فهي مقصورة على التحقق من جدية السبب الذي استهدفته جهة الإدارة، ولا يمكن للقاضي البحث في مدى ملاءمة إنهاء العقد للسبب الذي قام عليه الإنهاء، وعلى القاضي أن يتحرى الأسباب الحقيقية من أجل المصلحة العامة، التي دفعت الإدارة إلى إنهاء العقد، وبالتالي فسلطة الإدارة هنا سلطة تقديرية تستهدف المصلحة العامة، وليست سلطة مطلقة تلجأ إليها كيفما أرادت، وأن هذه السلطة تخضع لرقابة القضاء.

---

[52]– الموسوعة الشاملة لمبادئ المحكمة العليا الليبية، المبادئ الدستورية والإدارية ،المستشار، الصلابي ، فرج محمد يوسف بالمحكمة العليا، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع،2010،ص 157.

[53]– حكم المحكمة العليا الليبية ، بتاريخ 2–1–1980، مشار إليه لدى : عبدالحميد، إنهاء العقد الإداري ، ص349.

الخاتمة:

تضمنت هذه الدراسة موضوعاً مهماً وعلى درجة كبيرة من الأهمية، وتحتل مكانة وأهمية مميزة بين نظريات القانون العام، لأنها تمس العلاقات والروابط بين الإدارة والأفراد، فالإدارة يجب أن تستند دائماً في إنهاء العقد الإداري إلى دواعي المصلحة العامة، وليس إلى سبب آخر، وأن هذا الحق المحول لجهة الإدارة يعتبر من الخصائص المميزة للعقود الإدارية، ويسري على جميع العقود الإدارية دون استثناء، بشرط أن يكون الدافع دائماً وراء ذلك دواعي المصلحة العامة.

ومن خلال ما تقدم انتهت دراسة هذا البحث إلى عدد من النتائج والتوصيات، نوضحها فيما يلي:

النتائج:

1. عدم المساواة بين جهة الإدارة والمتعاقد معها، يحتمه سمو المصلحة العامة، وهذا ما يمنح الإدارة سلطات وامتيازات غير موجودة في القانون الخاص.
2. النظام القانوني للعقود الإدارية ليس غاية في حد ذاته، ولكن وسيلة لتحقيق المصلحة العامة المتمثلة في استمرار المرفق العام في أداء خدماته ودوام سيره بانتظام وإطراد.
3. إن السلطة المخولة لجهة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة من أهم وأخطر السلطات الممنوحة للإدارة في نطاق العقود الإدارية، التي قد تمارسها ضد المتعاقد معها.
4. إن الأساس القانوني لسلطة الإنهاء دون خطأ من المتعاقد مع الإدارة ودون اللجوء إلى القضاء يستند على ضرورات الصالح العام المبنية على فكرة السلطة العامة، وفكرة المرفق العام.
5. إن هذه السلطة ليست مطلقة تمارسها جهة الإدارة كيفما تشاء، بل هي مقيدة بعدة ضوابط وشروط.
6. أن حق الإدارة في إنهاء العقد الإداري دون خطأ من المتعاقد معها لدواعي المصلحة العامة، مقرر وثابت، حتى وإن لم ينص عليه في العقد، ولا يجوز للإدارة التنازل عنها.
7. أن هذه السلطة الممنوحة لجهة الإدارة مبنية على أن الإدارة هي الحريصة على المصلحة العامة، وهي التي تقدر فائدة الاستمرار في العقد من عدمها.
8. تعتبر سلطة الإدارة سلطة تقديرية تخضع لرقابة القضاء، وتعد هذه الرقابة ضمان للمتعاقد مع الإدارة، خاصةً إذا تعسفت في استخدام هذه السلطة ومارستها بشكل غير مشروع، والقضاء هنا يراقب قرار الإدارة من حيث مدى المشروعية، دون التطرق أو النظر لمدى الملاءمة.
9. أن حق المتعاقد في أن يلجأ للقضاء بالطعن في قرار الإدارة بإرادتها المنفردة مكفول قانوناً لا نزاع فيه؛ لأنه من النظام العام، وأي شرط يستبعده فالعقد يعتبر باطلاً.

التوصيات:

1. يتعين على الجهات الإدارية أن لا تتعسف في سلطة إنهاء العقد الإداري انفرادياً مما يعكس أثراً سيئاً على فكرة العقد الإداري، ويؤدي إلى ابتعاد الكثير من المتعاقدين الأكفاء على التعاقد مع الإدارة.
2. نوصي بأن تكون العقود الإدارية أكثر وضوحاً، حتى يتبين للمتعاقد مع جهة الإدارة ما له من حقوق وما عليه من التزامات، من أجل أن يكون هناك إقبال كبير من المتعاقدين للتعاقد مع الإدارة، وأن تنظر الإدارة للمتعاقد معها على أساس أنه يعاونها في إدارة وتسيير المرفق العام.

3. نوصي الجهات الإدارية بالتحلي بمبدأ الوضوح والشفافية في ممارسة سلطة الإنهاء الانفرادي، حتى لا تصبح سلطة الإدارة وامتيازاتها سيفاً مسلطاً على المتعاقدين مع جهات الإدارة العامة على نحو يفقدها دورها كأدوات لتسيير المرفق العام.
4. أدعو المشرع أن لا يخضع للتأثيرات بأن يجرد جهة الإدارة من سلطاتها، ويجعلها في مركز المتعاقد العادي، لما في ذلك من تأثير ضار بالمصلحة العامة التي ينبغي أن تُغلب على المصالح الخاصة، ولكن يجب أن تتقيد هذه السلطة بقيود صارمة، وتخضع فيها لرقابة القضاء.

قائمة المراجع:

أولاً :المراجع العامة:

1- الجهمي، خليفة سالم، أحكام ومبادئ القانون الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2013.

2- الحراري، محمد عبدالله، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية، الطبعة، السابعة، 2019.

3- السيوي، محمد عمر، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي،2013.

4- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013.

5- عشي، علاء الدين، مدخل القانون الإداري – التنظيم الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.

6- فهمي، مصطفى أبوزيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008.

ثانياً :المراجع المتخصصة:

1. أبو العينين، محمد ماهر، العقود الإدارية وقوانين المزايدات والناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدولة حتى عام 2004، دراسة تحليلية لآراء الفقهاء وأحكام وفتاوى مجلس الدولة، القاهرة، 2004.
2. أحمد، منصور محمد، مفهوم العقد الإداري وقواعد إبرامه، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998.
3. أمين، محمد حسين ، فكرة العقود الإدارية وأحكام إبرامها، دار الثقافة العربية، القاهرة،1992
4. البنا، محمود عاطف، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
5. الجبوري، محمود خلف، العقود الإدارية، الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
6. الشيخ، عصمت عبدالله، مبادئ أساسية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1997.
7. الشريف، عزيزة، دراسات في العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
8. الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، القاهرة، 1998.
9. العنزي، عبدالله نواف، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
10. بوعمران، عادل، النظرية العامة للعقود الإدارية، (دراسة تشريعية، فقهية، قضائية) دار الهدى، الجزائر، 2002.
11. حمود، محمد عبدالله، إنهاء العقد الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2002.

12.خليل، عادل عبدالرحمن، المبادئ العامة في آثار العقود الإدارية وتطبيقاتها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
13.سلطان، طارق محمد عبدالرحمن، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها وضوابطها، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2010.
14.عبدالحميد، مفتاح خليفة، إنهاء العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
15.عبدالحميد وحمد، مفتاح خليفة، حمد محمد، العقود الإدارية وأحكام إبرامها في التشريع الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
16.عكاشة، حمدي ياسين، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

1. البديع، محمد صلاح، سلطات الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 1993.
2. الجمل، هارون عبدالعزيز، النظام القانوني للجزاءات في عقود الأشغال العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1979.
3. السلال، سعيد جمعة، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا،1994,
4. عياد، أحمد عثمان، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1973.
5. فريدة، مودع، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الخضر، الجزائر،1995.

رابعاً :مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية:

1- الموسوعة الشاملة لمبادئ المحكمة العليا الليبية، المبادئ الدستورية والإدارية، الكتاب الأول، للمستشار/ فرج يوسف حمد الصلابي، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي،2010.
2- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا في ليبيا في أربعين عاماً من 1953 إلى 1993، للأستاذ شحات ضيف الديجاوي، دار الكتب الوطنية، بنغازي، الطبعة الأولى، 2001.

خامساً :القوانين واللوائح:

1- القانون رقم (88) لسنة 1971م، بشأن القضاء الإداري الليبي.
2- لائحة العقود الإدارية الليبية رقم (563) لسنة 2007.