



جامعة القاهرة
كلية الحقوق
الدراسات العليا

((سلطة القاضي إزاء العقد الإداري))

(دراسة مقارنة)

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

سيد أحمد محمد جاد الله

لجنة الحكم على الرسالة :

رئيساً

الأستاذ الدكتور/ يحي عبد العزيز الجمل

أستاذ القانون العام بحقوق القاهرة

مشرفاً وعضواً

الأستاذ الدكتور/ محمد محمد بدران

أستاذ القانون العام بحقوق القاهرة

عضواً

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين

أستاذ القانون العام بحقوق عين شمس

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

[يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ]

صدق الله العظيم

[سورة المائدة آية ١]

إهداء

إلى صاحبي الفضل.....
إلى من حبا لي الكفاح والجد
إلى روح أبي وأمي رحمهما الله
إلى أمي التي لم تلدني
وإلى من تجملت بالعقل والحكمة
إلى من كانت كريمة في عطائها
إلى رفيقة عمري وشريكة حياتي

والى قرة عيني محمد وماهينار وفؤاد وتطلع إلى غد أفضل ومستقبل مشرق

والى أشقائي الأوفياء رمز العطاء المتجدد

شكر وتقدير

أحمد الله عز وجل أولاً وآخراً وظاهراً وباطناً أن وفقني إلى إنجاز هذا العمل المتواضع الذي بذلت فيه قصارى جهدى قال الله تعالى فى حديثه القدسى:

"لم يشكرني من لم يشكر من أجريت النعمة على يديه" وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم لا يشكر الله من لا يشكر الناس" ومن هنا أجد لزاماً على أن أتوجه بخالص الشكر والعرفان بالجميل للسادة الأساتذة الأفاضل:-

الأستاذ والعالم الجليل الأستاذ الدكتور/ محمد محمد بدران. أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة لتفضله بأشرافه على هذه الرسالة رغم مشاغله الكثيرة، وتعهده بالسقا والرعاية منذ أن كانت بذره حتى صارت ثمرة يانعة حان قطافها، حيث كان لتوجيهاته القيمة ونصائحه الثمينة أكبر الأثر فى إنجازها، فهو لم يأل جهداً ولم يدخر وسعاً في إرشادى وإسداء ملاحظاته الغنية وتوجيهاته القيمة فقد كان لهذه التوصيات والرعاية الكريمة الفضل الأول فى إتمام هذا العمل فله منى أسمى آيات الشكر والعرفان وجزاه الله عنى وعن كافة طلاب العلم خير الجزاء اسأل الله أن ينعم عليه بالصحة والعافية وطول العمر لننهل من عمله الغزير ودمت أخلاقه.

كما أتوجه مقرأ بالشكر والعرفان وخالص الوفاء لأستاذى وأستاذ أجيال من الباحثين الأستاذ الدكتور الفقيه والعالم الجليل الأستاذ الدكتور/ يحيى عبد العزيز الجمل أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة على ما حباننا به من كرم الأبوة وسمو الأستاذية وقوة العارفين وتفضله بقبول رئاسة لجنة الحكم على الرسالة رغم مشاغله الكثيرة فله أسمى آيات الشكر والتقدير وجزاه الله عنى خير الجزاء.

كما أتقدم بخالص شكرى إلى استاذى الجليل الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس الذى كنت أجد فى ضياء وجهه ما يفرج عنى الهموم ويجدد بداخلى الأمل رجاء الوصول ولقد كان لمؤلفاته فى العقود الإدارية التى شرفت بالحصول عليها من سيادته أثراً كبيراً فى إثراء هذه الرسالة فلسيادته كل الشكر والتقدير على تحمله عناء قراءة هذه الرسالة وعلى ما قدمه لى من نصح وإرشاد رغم مشاغله العلمية الكثيرة فجزاه الله عنى خير الجزاء ومتمعه بموفور الصحة والعافية.

مقدمة

المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه القانون الإداري هو مبدأ استقلاله عن القانون المدني حتى أصبح له ذاتية خاصة ويعني ذلك أن القاضي الإداري يضع بكل حرية، وحسب حاجة الحياة العامة قواعد القانون الإداري دون أن يكون مرتبطاً بنصوص القانون المدني.

إلا أنه لا يمانع في تطبيق ما يستنبط من قواعد القانون المدني منها أنه منسجم مع الحاجات المذكورة ولو أنها تستجيب لحاجات القانون الخاص. وهو في الوقت ذاته سيد هذه النصوص بمعنى أنه يستطيع أن يكييفها ليستخرج منها الأحكام المطورة الموافقة لتطلعات الحياة الإدارية.

ويسلم الفقه والقضاء، أن روابط القانون الخاص تختلف بطبيعتها عن روابط القانون العام، وأن قواعد القانون المدني قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضي بذلك، فإن لم يوجد، فلا يلتزم القضاء الإداري بتطبيق القواعد المدنية حتماً وكما هي، وإنما تكون له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد. فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها، وله أن يطرحها إن كانت غير متلائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلازم. من هنا يفترق القانون الإداري عن القانون المدني في أنه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدماً. بل هو في الأغلب قضاء إنشائي لا مندوحة له من خلق الحل المناسب. وبهذا أرسى القواعد لنظام قائم بذاته ينبثق من طبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها وإيجاد مركز التوازن والمواءمة بين ذلك وبين المصالح الفردية. فابتدع نظرياته التي أسست بها في هذا الشأن أو سبق بها القانون الخاص. سواء في علاقة الجهة الإدارية بالموظف أو في المرافق العامة وضرورة استدامتها وحسن سيرها أو في العقود الإدارية أو في المسؤولية أو في غير ذلك من مجالات القانون العام.

وإذا كان العقد الإداري شأنه شأن العقد المدني " لا يعدو أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء التزامات تعاقدية تقوم على التراضي بين طرفين أحدهما هو الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة " ^١

إلا أن العقد الإداري يخضع في إبرامه لإجراءات شكلية إدارية معينة بشأن اختيار المتعاقد ووسيلة إبرام العقد فقد يحدث أن يشوب هذه الإجراءات عيب عدم المشروعية المنصوص عليه في قوانين مجلس الدولة.

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٣/٥/٢٥، المجموعة، السنة ٨ ص ١٢٢٥.

وإذا كان من الأمور المسلم بها في مجال القانون الخاص ارتباط العقد كوسيلة للتعامل بمبدأ سلطان الإرادة ، وما يترتب عليه من نتائج أهمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، مما يعني سيادة مبدأ القوة الملزمة للعقد بين أطرافه ، وبالتالي عدم جواز إدخال أي تعديل على بنوده أو فسخه إلا باتفاق المتعاقدين أو استناداً إلى نص في القانون ، فإن الأمر يجري على خلاف ذلك في مجال العقود الإدارية ، حيث إن السائد فقهاً وقضاً ، أن جهة الإدارة - ولا اعتبارات تتعلق بتحقيق حسن سير وانتظام المرافق العامة في أداء الخدمات العامة على النحو الذي يحقق الصالح العام - تملك من جانبها وحدها ، وإبرادتها المنفردة ، وعلى خلاف المألوف في معاملات الأفراد فيما بينهم ، حق تعديل العقد أثناء تنفيذه ، وتعديل التزامات المتعاقد معها على نحو وبصورة لم تكن معروفة وقت إبرام العقد ، فتزيد من أعباء الطرف الآخر أو تنقصها ، بل لها أيضاً سلطة إنهاء العقد قبل الأوان ، كل ذلك دون حاجة لرضاء أو موافقة الطرف الآخر ، ودون حاجة إلى النص على ذلك في العقد ، ودون أن يحتج عليها بقاعدة الحق المكتسب ، أو بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين بشرط أن تقتضي حاجة المرفق أو المصلحة العامة هذا التعديل أو ذاك الإنهاء وذلك في مقابل تعويض المتعاقد مع الإرادة تعويضاً مناسباً .

إن الاعتبارات الموجهة لعمل القضاء الإداري تكمن بصورة خاصة في أن القواعد القضائية التي تظهر في نطاق العقود الإدارية هي من وجهة النظر الإبداعية تحمل طابع الخبرة التامة وتشكل في الوقت ذاته الصفات الخاصة لقواعد العقود الإدارية.

وهذه الصفات هي من القيمة والأهمية بحيث لا يمكن إهمالها، بل يقتضي دائماً الالتفات إليها لبحث خصائصها واستعراض نتائجها . وإذا كان لنظام العقود الإدارية خصائصه المعترف له بها بل لا يزال مدعاة للجدل لأن آثار هذه العقود ليست هي ذاتها آثار العقود المدنية. وكل ما يمكن قوله بهذا الصدد هو أن نظام العقود الإدارية القانوني بعيد عن النظام القانوني للعقود المدنية. ولبين هذه الخصائص في العقود الإدارية يلزم بحثها ليس فقط في العمق لتظهر ملامح جذتها بل يتعين ترجمة هذه الخصائص في مراحل العقود الإدارية، وحيث إن القانون الإداري يغلب عليه الطابع القضائي، فإن الأسس التي تقوم عليها نظرية العقد الإداري إنما هي أيضاً من صنع مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري رغم محاولات المشرع الحثيثة التدخل بتبني بعض أحكامه في مادة القانون الإداري. وهذا ما يشير إليه دائماً فقه القانون العام اعترافاً بقدرات القضاء في استجابة أحكامه لحاجات المرافق العامة المتطورة.

ولا يعني أن استقلال القانون الإداري قطع الصلة من غير مقتضى بينه وبين القانون المدني. فروابط القانون العام في طبيعتها تلتقي مع روابط القانون الخاص. وفي الحالتين الأخذ بما تمليه الأمور ومقتضيات العدالة المجردة.

محتويات الرسالة

رقم الصفحة

الموضوع

مقدمة :

فصل تمهيدي :

الباب الأول

سلطة القاضي في مرحلة تكوين وإبرام العقد

٤١-٣٢

الفصل الأول : دور القاضي في تكوين العقد

٤٢

الفصل الثاني : سلطة القاضي وأركان العقد الإداري

٤٣

المبحث الأول : ركن الرضا

٥٣-٤٤

المطلب الأول : سلطة القاضي في المراحل التمهيدية لإبرام العقد الإداري

٥٥-٥٣

المطلب الثاني : سلطة القاضي في مرحلة التعاقد

٦٣-٥٥

الفرع الأول : الرقابة القضائية بشأن اختيار المتعاقد

٨٣-٦٣

الفرع الثاني : سلطة القاضي بشأن إخلال الإدارة بمبدأ حرية التعاقد

٩٥-٨٣

الفرع الثالث : العدول غير المشروع عند إبرام العقد

١٠٨-٩٥

الفرع الرابع : سلطة القاضي بشأن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في

تقرير إبرام العقد

١١٤-١٠٩

المبحث الثاني : المحل

١٢١-١١٥

المبحث الثالث : السبب

١٢٥-١٢٢

الفصل الثالث : الرقابة القضائية على الأسباب التي ترجع إلى صحة العقد

١٣١-١٢٦

المبحث الأول : الغلط

١٣٧-١٣٢

المبحث الثاني : التدليس

١٣٧-١٣٥

المبحث الثالث : الاكراه

١٤٤-١٣٨

المبحث الرابع : الاستغلال والغبن

١٤٥

الفصل الرابع : سلطة القاضي بشأن شكل العقد

١٥١-١٤٦

المبحث الأول : دور الكتابة في العقود الإدارية وأهميتهما

١٥٩-١٥٢

المبحث الثاني : صورة الكتابة

١٦٤-١٦٢	الفصل الخامس : سلطة القاضي تجاه القرارات القابلة للانفصال عن العقد
١٦٦-١٦٥	المبحث الأول : تحديد مفهوم القرارات القابلة للانفصال
١٦٨-١٦٧	المبحث الثاني : أسباب الطعن بالإلغاء في القرارات المنفصلة
١٧٥-١٦٨	المطلب الأول : عيب الاختصاص
١٧٩-١٧٦	المطلب الثاني : عيب الشكل والإجراءات
١٨١-١٧٩	المطلب الثالث : عيب السبب
١٨٦-١٨٢	المطلب الرابع : عيب المحل
١٨٩-١٨٧	المطلب الخامس : عيب الغاية
١٩٧-١٩٠	المبحث الثالث : شروط قبول دعوى إلغاء القرار المنفصل عن العقد
١٩٨	المبحث الرابع : صفة الطاعن ومدى تعليقها بالطعن بالإلغاء في قرارات الإدارة بصدد العقد الإداري
٢٠٠-١٩٩	المطلب الأول : صفة الطاعن كمتعاقد مع الإدارة
٢٠٨-٢٠١	المطلب الثاني : مدى جواز قبول الطعن بالإلغاء من الغير في القرارات المنفصلة عن العقد
٢١٨-٢٠٩	المبحث الخامس : آثار إلغاء القرار المنفصل
٢١٩	المبحث السادس : سلطة القاضي بشأن دعوى القضاء المستعجل قبل التعاقدية
٢٢٣-٢٢٠	المطلب الأول : خصائص الدعوى ونطاق تطبيقها
٢٣٢-٢٢٤	المطلب الثاني : قبول الدعوى
٢٤٤-٢٣٢	المطلب الثالث : سلطات القاضي في الدعوى المستعجلة قبل التعاقدية
٢٤٥	المبحث السابع : الرقابة القضائية بشأن الطعن بالإلغاء ضد عقود الإدارة
٢٤٦	المطلب الأول : عدم قبول الطعن بالإلغاء ضد عقود الإدارة
٢٤٧-٢٤٦	الفرع الأول : موقف القضاء بشأن الطعن بالإلغاء ضد عقود الإدارة
٢٤٩-٢٤٧	الفرع الثاني : موقف الفقه بشأن الطعن بالإلغاء ضد عقود الإدارة
٢٥٢-٢٤٩	المطلب الثاني : التطورات الحديثة وقبول الطعن بالإلغاء ضد عقود الإدارة
٢٥٤-٢٥٢	الفرع الأول : الطعن بالإلغاء من ممثل الدولة ضد القرارات المنفصلة عن عقود الهيئات المحلية
٢٦٤-٢٥٤	الفرع الثاني : الطعن بالإلغاء من ممثل الدولة ضد العقود التي تبرمها الهيئات المحلية

الباب الثاني

سلطة القاضي في مرحلة تنفيذ العقد

٢٦٨-٢٦٦	الفصل الأول : تفسير العقد الإداري
٢٧١-٢٦٩	المبحث الأول : حالة وضوح عبارات العقد
٢٧٣-٢٧٢	المبحث الثاني : حالة غموض عبارات العقد
٢٧٨-٢٧٤	المبحث الثالث : حالة الشك في التعرف على الإرادة المشتركة للمتعاقدين
٢٨١-٢٧٩	الفصل الثاني : سلطة القاضي إزاء تعديل العقد
٢٨٥-٢٨٢	المبحث الأول : التعريف بنظام تعديل العقد
٢٩٤-٢٨٦	المبحث الثاني : موقف الفقة بشأن سلطة القاضي في تعديل العقد
٢٩٦-٢٩٧	المبحث الثالث : تعديل شروط العقد من المتعاقدين
٣٠١-٢٩٦	المطلب الأول : صور تعديل جهة الإدارة لشروط العقد الإداري
٣٠٧-٣٠١	المطلب الثاني : القيود التي ترد على سلطة التعديل
٣١٢-٣٠٨	المطلب الثالث : الاستخدام غير المشروع لسلطة التعديل من جانب الإدارة
٣١٣-٣١٢	المطلب الرابع : الاستخدام غير المشروع لسلطة الإدارة في توقيع الجزاء مع المتعاقد
٣١٨-٣١٤	الفرع الأول : نطاق الرقابة القضائية على القرار الصادر بتوقيع الجزاء
٣٢٥-٣١٨	الفرع الثاني : عدم مراعاة الإجراءات الشكلية السابقة على توقيع الجزاءات
٣٣٦-٣٢٥	الفرع الثالث : عدم مشروعية الجزاء الموقع على المتعاقد
٣٦١-٣٣٦	المطلب الرابع : تطبيقات لسلطة القاضي إزاء الجزاءات المالية
٣٦٩-٣٦٢	المطلب الخامس : التعديلات التي ترد على العقد من جانب المتعاقد
٣٧١-٣٧٠	المبحث الرابع : سلطة القاضي في تعديل العقد
٣٨٠-٣٧٢	المطلب الأول : فكرة التوازن المالي للعقد
٣٨٤-٣٨٠	المطلب الثاني : سلطة القاضي بشأن إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل الظروف المتوقعة
٤٠٤-٣٨٤	المطلب الثالث : سلطة القاضي بشأن إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في الظروف غير المتوقعة
٤١٩-٤٠٤	الفرع الأول : حق المتعاقد في الحصول على المعاونه المؤقتة من جهة الإدارة طوال فترة الظرف الطارئ
٤٢٤-٤١٩	الفرع الثاني : أحكام المطالبة بالتعويض الموقت استناداً لنظرية الظروف الطارئة

المبحث الثالث : تطبيقات لبيان سلطات القاضي في مواجهة قرار الإدارة غير المشروع ٥٠٤

بإنهاء العقد الإداري

المطلب الأول: سلطة القاضي في مواجهة قرار الإدارة غير المشروع بإسقاط الإلتزام ٥٠٥

الفرع الأول : اختصاص قاضي العقد بتقرير جزاء الإسقاط

الفرع الثاني : سلطة القاضي في مواجهة قرار الإسقاط

المطلب الثاني: سلطات قاضي العقد في مواجهة قرار الإدارة غير المشروع بالفسخ ٥٣٧-٥٢٢

الجزائي لعقد الأشغال العامة

المطلب الثالث : الرقابة القضائية على قرار الإدارة بالفسخ الجزائي لعقد التوريد ٥٣٨

الفرع الأول : القاضي المختص بممارسة الرقابة القضائية على قرار الفسخ

الفرع الثاني : نطاق الرقابة القضائية على قرار الفسخ

الفرع الثالث : سلطات قاضي العقد في مواجهة قرار الفسخ

المبحث الرابع : سلطات القاضي في مواجهة قرار الإدارة بإنهاء غير المشروع لدواعي ٥٥٤-٥٥٣

المصلحة العامة

المطلب الأول : القاعدة العامة التي تحكم سلطات القاضي في مواجهة قرار الإدارة ٥٥٨-٥٥٤

غير المشروع بإنهاء لدواعي المصلحة العامة

المطلب الثاني : الاستثناء الوارد على قاعدة عدم جواز إلغاء قرارات الإدارة ٥٦١-٥٥٨

بالإنهاء الانفرادي غير المشروع للعقود الإدارية

٥٦٣-٥٦٢

الفصل الثالث : التحكيم والعقود الإدارية

المبحث الأول : موقف الفقه والقضاء والتشريع المصري والفرنسي من التحكيم في العقود ٥٦٤

الإدارية

المطلب الأول : موقف القضاء والفقه والتشريع المصري ٥٧٠-٥٦٥

المطلب الثاني : موقف القضاء والفقه والتشريع الفرنسي ٥٧٤-٥٧١

٥٧٥

المبحث الثاني : سلطة المحكم في تعديل التزامات الأطراف

المطلب الأول : أساس سلطة المحكم في تعديل التزامات الأطراف ٥٨٤-٥٧٦

المطلب الثاني : نطاق سلطة المحكم في تعديل التزامات الأطراف ٥٩١-٥٨٤

٦٠١-٥٩٢

المبحث الثالث : حدود رقابة القضاء الإداري على حكم التحكيم المطعون فيه

٦٢٠-٦٠٢

الخاتمة والتوصيات

٦٢٠-٦٢١

قائمة المراجع

٦٤٨-٦٤٤

الفهرس

المطلب الرابع : مدى مساهمة نظريتي فعل الأمير والصعوبات المادية غير المتوقعة في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في الظرف غير المتوقعة

الفرع الأول : مبدأ التعويض الكامل وفقاً لأحكام نظريتي معمل الأمير والصعوبات المادية غير المتوقعة

الفرع الثاني : كيفية حساب التعويض الكامل

الفرع الثالث : حدود التنظيم الانفاقي للتعويض المقرر للمتعاقد طبقاً لنظريتي فعل الأمير والصعوبات المادية غير المتوقعة

المبحث الخامس : سلطة القاضي بشأن تعديل عقود الإذعان

الفصل الثالث : سلطة القاضي تجاه الدفع بعدم التنفيذ

المبحث الأول : مفهوم الدفع بعدم تنفيذ العقد

المبحث الثاني : سلطة القاضي إزاء الدفع بعدم التنفيذ في العقود الإدارية

المطلب الأول : العقود التي لا تتصل مباشرة بتسيير المرفق العام

المطلب الثاني : حالة تقصير الإدارة في تنفيذ التزاماتها العقدية واستحالة تنفيذ المتعاقد لالتزاماته

المطلب الثالث : حالة تقصير الإدارة وعدم قدرة المتعاقد عن الاستمرار في التنفيذ

المطلب الرابع : تقصير الإدارة وعدم قدرة المتعاقد عن التنفيذ في الوقت المحدد

المطلب الخامس : إذا اتجهت نية المتعاقدين إلى تنفيذ الالتزامات التعاقدية في وقت واحد

المطلب السادس : التمسك بالدفع بعدم التنفيذ باتفاق الطرفين

الباب الثالث

سلطة القاضي إزاء إنهاء العقد

الفصل الأول : طرق إنهاء العقد الإداري

المبحث الأول : النهاية الطبيعية للعقد الإداري

المبحث الثاني : النهاية المبتسرة للعقد الإداري

الفصل الثاني : الرقابة القضائية بشأن إنهاء العقد الإداري

المبحث الأول : القاضي المختص بممارسة الرقابة القضائية على قرار الإسقاط والفسخ للعقود الإدارية

المبحث الثاني : نطاق الرقابة القضائية على قرار الإدارة بإسقاط وفسخ العقد الإداري