

رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية في العراق – دراسة مقارنة  
**Proportionality control over penalties in administrative contracts in Iraq**  
**A comparative study**

م.د حسن كريم مدلول  
 مشاور قانوني أقدم في مديرية تربية النجف  
[hassan07808270279@gmail.com](mailto:hassan07808270279@gmail.com)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٥/١٠/٢٦ تاريخ ارجاع البحث ٢٠٢٥/١١/١٦ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٥/١١/٢٣

موضوع البحث من المواضيع المهمة وذلك من خلال تناول جزاءات العقود الإدارية وبيان **يعد** الأساس القانوني الذي من خلاله الإدارة تفرض هذه الجزاءات ، وهي فكرة سير المرفق العام بانتظام واطراد ؛ إذ تعد هذه الفكرة واسعة جداً من خلال إدخال الكثير من التصرفات التي تقوم بها الإدارة ضمن هذه الفكرة ، بالإضافة الى ذلك يعد مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد من النظام العام ، وإن هذه الجزاءات تفرضها الإدارة بنفسها ومن دون حاجة إلى ذكرها في العقد الإداري ولكنها تخضع للرقابة القضائية الكاملة رقابة المشروعية والملائمة فضلاً عن رقابة التناسب بين الجزاء المفروض والخطأ المرتكب من قبل المتعاقد مع الإدارة إذ أن هذا المبدأ له دور كبير في الحفاظ على الروابط العقدية بين الإدارة والمتعاقد معها لما يقدم من خدمة للمصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة .

**كلمات مفتاحية:** العقد الإداري، الجزاءات الإدارية، رقابة التناسب، المتعاقد.

**This** research topic is an important one, as it addresses administrative contract penalties and explains the legal basis through which the administration imposes these penalties. This concept is broad, encompassing many of the actions undertaken by the administration. Furthermore, the principle of the regular and consistent operation of the public service is a matter of public order. These penalties are imposed by the administration itself, without the need to mention them in the administrative contract. However, they are subject to full judicial oversight, including oversight of legality and appropriateness, as well as oversight of the proportionality between the imposed penalty and the error committed by the contracting party with the administration. This principle plays a significant role in preserving contractual ties between the administration and its contracting party, given the service provided to the public interest and the satisfaction of public needs.

**Keywords:** administrative contract, administrative penalties, proportionality oversight, contractor.

## المقدمة

### أولاً: موضوع البحث

للإدارة الحق في فرض جزاءات العقود الإدارية على المتعاقد معها في حال تقصيره في أداء الالتزام المفروض على عاتقه من قبل العقد الإداري، أو التأخير في تنفيذ التزامه، أو تنفيذه تنفيذاً غير مرضي، أو التنفيذ عن طريق الغير دون علم وموافقة الإدارة وهنا للإدارة الحق في فرض الجزاءات على المتعاقد معها. وتتمتع الإدارة بحق فرض الجزاءات من خلال العقد الإداري نفسه وكذلك من خلال مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد لأن المتعاقد مع الإدارة يقوم بإشباع حاجات عامة عن طريق إدارة مرفق عام، أو القيام بعمل يساعد الإدارة في تقديم الخدمات العامة، ومن ثم فإن تنفيذ العقد الإداري تنفيذاً صحيحاً يساعد على انتظام سير المرفق العام.

ولكن أن هذا الحق لدى الإدارة ليس مطلقاً وإنما مقيد لأن الجزاء الصادر من الإدارة هو عبارة عن قرار إداري يجب أن تتوفر فيه كافة أركان وشروط القرار الإداري والا أصبح القرار المتضمن جزاء عرضةً للأبطال أمام القضاء فضلاً عن ذلك يجب على الإدارة أن تراعي مبدأ التناسب عند إصدار قراراتها لأن القضاء يراقب تناسب القرار الإداري من حيث ملائمة الجزاء مع الخطأ المرتكب من قبل المتعاقد مع الإدارة.

### ثانياً: أهمية البحث

إن السماح للإدارة بإيقاع جزاءات غير مألوفة في نطاق القانون الخاص هو امتياز تتمتع به الإدارة والغاية من ذلك ليس فقط لتعديل الخلل في الالتزام التعاقدية، وإنما تبغي أيضاً تأمين سير المرفق العام، ومن ثم إن إصدار الإدارة جزاءات تعاقدية غير مناسبة يؤدي إلى نفور المتعاقدين مع الإدارة، مما يؤدي إلى الأضرار بسير المرفق العام، لذلك أن رقابة التناسب أهمية كبيرة للحد من تعسف الإدارة في استخدام سلطتها تجاه المتعاقد معها.

### ثالثاً: اشكالية البحث

يعد المتعاقد مع الإدارة معاوناً لها في أدائها لأعمالها لتقديم أفضل الخدمات، وإشباع الحاجات لدى الأفراد في المجتمع، ومن ثم تصبح مشكلة حقيقية إذا ما فقد التناسب في قرارات الإدارة فإن هذا الأمر ينعكس سلباً على مدى ثقة المتعامل مع الإدارة وخاصة الشركات التي تأخذ جزءاً كبيراً في سبيل مساعدة الدولة للقيام بمهامها وخاصة بالنسبة للشركات العملاقة والمتخصصة في بناء وتكوين البنى التحتية للدولة، وبذلك لا بد من تفعيل دور الرقابة القضائية على الإدارة بالخصوص الرقابة على التناسب في فرض جزاءات العقود الإدارية، ومن ثم تظهر لدينا التساؤلات الآتية، هل أن الإدارة تملك سلطة مطلقة في فرض جزاءات

العقود الإدارية ام سلطتها مقيدة؟ وهل للقضاء الإداري دور في النظر في هذه الجزاءات وإلغاء غير المشروع او الملائم فيها؟ وهل توجد في العراق محاكم متخصص بالنظر في دعاوى العقود الإداري؟ وهل رقابة التناسب مفعله في قضائنا وخصوصا ان القضاء العادي هو من ينظر في دعاوى العقد الإداري في العراق؟

#### رابعاً: أهداف البحث

- ١- يهدف البحث لبيان الأساس الذي يمنح الإدارة سلطة فرض الجزاءات.
- ٢- يهدف البحث لبيان أهمية الجزاءات التي تفرضها الإدارة لما لها من ميزة تفرقها عن العقد الخاص من أجل تحقيق المصلحة العامة.
- ٣- يهدف البحث بيان أهمية رقابة التناسب على الجزاءات التي تفرضها الإدارة من أجل الحفاظ على هذه الرابطة بين الفرد والإدارة وعدم تعسف الإدارة في استعمال سلطتها بفرض الجزاءات.
- ٤- يهدف البحث لبيان الحماية القضائية للمتعاقد مع الإدارة من خلال فرض رقابة المشروعية والملائمة على القرارات الصادرة من الإدارة والتي تحمل الجزاءات العقابية.

#### خامساً: نطاق البحث

نتناول في البحث في جزاءات العقود الإدارية ورقابة التناسب عليها دراسة مقارنة الأساس الذي فرضت هذه الجزاءات من خلالها لدى الإدارة وخصائص هذه الجزاءات، و نتناول رقابة التناسب فقط لما لها من أهمية كبيرة في الدراسات القانونية.

#### سادساً: منهج البحث

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الاستقرائي القائم على تحليل الأحكام القضائية، والآراء الفقهية ذات الصلة بموضوع البحث، وكذلك اعتمدنا المنهج المقارن للمقارنة بين الأحكام القضائية والآراء الفقهية بين جمهورية مصر العربية والدولة محل الدراسة مع ذكر الأحكام القضائية والقرارات الإدارية ذات الصلة والمتعلقة بموضوع البحث.

#### سابعاً: هيكلية البحث

من أجل معالجة مشكلة البحث والإلمام بالموضوع من كافة جوانبه قسمنا البحث على مطلبين، ندرس في المطلب الأول ماهية الجزاءات الإدارية وتم تقسيمه على فرعين ندرس في الأول الأساس القانوني لفرض الجزاءات من قبل الإدارة، أما في الفرع الثاني ندرس ذاتية جزاءات العقود الإدارية، أما في المطلب الثاني ندرس رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية إذ تم تقسيمه على فرعين، ندرس في الأول رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية المفروضة بسبب الإخلال بالالتزامات التعاقدية في الدول المقارنة، أما

في الثاني ندرس رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية المفروضة بسبب الإخلال بالالتزامات التعاقدية في العراق، وفي نهاية البحث تكون الخاتمة التي نبين فيها أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها أثناء البحث.

## المطلب الأول ماهية جزاءات العقود الإدارية

إن من مقتضيات المصلحة العامة المتعلقة بالمرافق العامة تستوجب منح الإدارة ذاتها سلطة توقيع جزاء على المتعاقد معها دون أن ينص العقد على ذلك، ومن ثم تكون الإدارة خاضعة في فرض الجزاءات لرقابة القضاء وتخضع كذلك عند فرض الجزاءات للكثير من القواعد القانونية مثل الأعدار في القانون المدني والتناسب في القانون الإداري، ومن ثم إن فرض الجزاءات من قبل الإدارة هو ليس حق بيد الإدارة وإنما هو واجب عليها عندما تتطلب المصلحة العامة.

لذلك ندرس الأساس القانوني لفرض الجزاءات من قبل الإدارة في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني ندرس ذاتية جزاءات العقود الإدارية.

## الفرع الأول الأساس القانوني لفرض الجزاءات من قبل الإدارة

إن الإدارة وهي تعمل على تحقيق الصالح العام ومسؤوليتها عن ضمان حسن سير المرفق العام فإنها تتمتع بامتيازات وسلطات لا نظير لها في القانون الخاص، وأهمها سلطتها بإجراء تصرفات قانونية من جانبها ملزمة للمتعاقد معها (نكتل، ٢٠٠٨).

وإن حق الإدارة في إصدار قرارات إدارية يعد جزء من ممارسة نشاطاتها الإدارية ويعد جزء من مظهرها في ممارسة سلطاتها ويمكن أن تنشئ الإدارة بموجب هذه القرارات حقوق والتزامات على الأفراد دون التوقف على قبولهم، وهي تصرفات قانونية من طرف واحد تنتج آثارها القانونية مما يترتب عليها تعديل في المراكز القانونية بمجرد صدورهما، ولها فرض الجزاءات الإدارية من دون حاجة إلى اللجوء للقضاء، وإلزام المتعاقد مع الإدارة على تنفيذ التزاماته بوسائل الإكراه المتاحة قانوناً، أو بواسطة جزاءات إدارية طبقاً لشروط معين (نكتل، ٢٠١٦).

ومن ثم إن الفقه والقضاء مستقران على ثبوت سلطة الإدارة على توقيع الجزاءات في العقد الإداري، إلا أن هناك اختلافاً في أساسه القانوني فهناك من يؤسسها على مبدأ استمرار وانتظام المرفق العام، وآخر

يؤسسها على فكرة السلطة ذاتها، والحقيقة أن كل الفكرتين يلتقيان في نقطة واحدة وهي تحقيق المصلحة العامة من خلال السير المنتظم للمرفق المتعلق في العقد (الجبوري، ٢٠١٠).

ومن حيث الموضوع فإن الإدارة تستطيع أن تفرض أنواع مختلفة من الجزاءات الإدارية (فياض، ١٩٧٥) بحسب النظام القانوني الذي تسيّر به، ومن ثم هناك جزاءات مالية كالتعويض والغرامات التأخيرية ومصادرة التامينات، وهناك جزاءات بمثابة وسائل ضغط مثل وضع المشروع تحت الحراسة، وسحب العمل والشراء على حساب المتعاقد والحلول محله في التنفيذ، وكذلك لها سلطة تعديل العقد من جانبها فقط، ولها فسخ العقد وإسقاط الالتزام، وكذلك توجد الجزاءات الجنائية.

ففي فرنسا أن حق الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد يكون أساسه فكرة السلطة العامة وحقها في استعمال امتيازاتها (الجمل، ١٩٧٩).

أما في مصر فنلاحظ أن أساس سلطة الإدارة في فرض الجزاءات في العقد الإداري يذهب للسلطة العامة في حكم لدى المحكمة الإدارية العليا المصرية جاء فيه "الإدارة تعمل في إبرامها للعقد الإداري بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها متعاقد معها... بقصد تحقيق نفع عام أو مصلحة مرفق من المرافق العامة. كما أن الإدارة تعتمد في إبرامه وتنفيذه على أساليب القانون العام" (فياض، ١٩٧٥، ص ٦٢).

وأخذ القضاء المصري بفكرة حسن سير المرفق العام (بجى، ٢٠٢٣) في حكم آخر له صادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية جاء فيه "أن للإدارة الحق في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها... وهي بهذا لا تستند الى العقد الإداري بل إلى سلطتها الضابطة للمرفق العام وعملاً بالقواعد الأصولية التي تقضي بها طبيعة العقود الإدارية وأهدافها وقيامها على فكرة حسن استمرار المرافق العامة (فياض، ١٩٧٥، ص ٦٣). ومن ثم فإن في مصر القضاء الإداري المصري قد أخذ الفكرتين معاً السلطة العامة وفكرة حسن سير المرفق العام.

على الرغم من عدم وضوح القضاء العراقي لأنه كان غير ملتزم بتطبيق قواعد القانون العام على الخصومات ذات الطبيعة الإدارية بسبب عدم اختصاص القضاء الإداري العراقي بالنظر في منازعات العقد الإداري إذ لا توجد محكمة مختصة بذلك كفرنسا ومصر توجد لديهم محكمة العقد تابعة للقضاء الإداري، أما في العراق فإن من ينظر بالمنازعات الخاصة بالعقد الإداري هو القضاء العادي (خماس و الدليمي، ١٩٩٢).

تطبيقاً لذلك صدر حكم لدى المحكمة الإدارية العليا العراقية جاء فيه "... إن المنازعات العقدية لا تدخل في اختصاص محكمة القضاء الإداري وإن الإدارة تعبر عن إرادتها في فسخ العقد بقرار إداري وإن هذا القرار لا يجعل منه عملاً مستقلاً على العقد المبرم مع المدعي وكان على المحكمة إحالة الدعوى إلى محكمة بداءة موقع العقار وحسب الاختصاص..." (الجبوري، ٢٠١٠، ص ١٣٢).

وفي حكم لمحكمة التمييز الاتحادية في ٢٦ تشرين الثاني عام ١٩٦٦م جاء فيه "يعتبر التأخير في أداء العمل ضاراً في جميع الحالات، تستحق به الغرامة التأخيرية كاملة واستحقاقها بهذه هو نتيجة إصدار قرار إداري بموجب شروط العقد لا تملك الإدارة النزول عنه، أو التفريط فيه لأنه أصبح من حقوق الدولة التي لا يجوز التنازل عنها" (مجلس الدولة المكتب التنفيذي، ٢٠٢٢).

ومن ثم فإن الإدارة بموجب الحكم اعلاه أصبح واجباً عليها توقيع الجزاءات ولا تستطيع النزول عنه كلما تطلبت المصلحة العامة.

إن كلا الفكرتين تمثل الأساس القانوني لفرض الإدارة الجزاءات الإدارية لأن الغاية من ذلك تحقيق المصلحة العامة، ولكن يرى الباحث أن فكرة حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد هي أوسع واشمل من فكرة السلطة العامة، وهي أفضل بالأخذ بما كأساس لسلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، كون الإدارة تسند الكثير من التصرفات إلى هذه الفكرة (فكرة سير المرفق العام بانتظام واطراد) إذ تعدّ من المبادئ العامة التي لا تحتاج إلى نص.

## الفرع الثاني

### ذاتية جزاءات العقود الإدارية

إن الذاتية تشمل طبيعة جزاءات العقود الإدارية وهي قرارات إدارية متصلة بالعقد الإداري، وكذلك أهمية جزاءات العقود الإدارية وهي لها أهمية كبيرة لضبط المتعاقد مع الإدارة من أجل الوفاء بالتزاماته مع الإدارة وفي حال إخلال المتعاقد مع الإدارة بالتزاماته التعاقدية بسبب إهمال، أو تقصير في التنفيذ، أو عدم احترام المواعيد المحددة بالعقد، فإن للإدارة فرض الجزاءات على المتعاقد معها لإجباره على تنفيذ العقد بصورة صحيحة، لأن عكس ذلك يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، وتميز هذه الجزاءات عما يشتهر بها من جزاءات إدارية أخرى كالعقوبات الإدارية، وغيرها، وستنكلم بشكل تفصيلي عن خصائص جزاءات العقود الإدارية لأهميتها.

ويجب أن تتضمن هذه الجزاءات التي تفرضها الإدارة خصائص مشتركة فيما بينها وهي وان الإدارة لها وحدها فرض هذه الجزاءات بإرادتها المنفردة، ولها فرض هذه الجزاءات من دون حاجة إلى نص في العقد الإداري، وكذلك على الإدارة اعدار المتعاقد معها قبل توقيع الجزاء في حالات معينة، وخضوع الإدارة لرقابة القضاء الإداري عند توقيع الجزاءات.

### أولاً: للإدارة الحق في توقيع الجزاءات بنفسها

تتمتع الإدارة في مجال توقيع الجزاءات بحرية كبيرة، وبذلك تستطيع أن توقع جزاء بنفسها من دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء، ولكن تصرفاتها خاضعة لرقابة القضاء (الزبيدي، ٢٠٢٣). وفي فرنسا فإن القضاء الإداري اعترف للإدارة بحق توقيع الجزاءات بإرادتها المنفردة على المتعاقد معها في حال إهماله، أو تقصيره من دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، باستثناء إسقاط الالتزام إذ ألزم الإدارة الحصول على حكم قضائي بذلك لأن التزام المرفق العام يتعلق بالصالح العام وقد يهدد إسقاط هذا الالتزام من جهة الإدارة إلى تهديد سير المرفق العام (فياض، ١٩٧٥، ص ١٣).

وفي مصر فقد أكد مجلس الدولة المصري على حق الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها من دون حاجة للرجوع للقضاء حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١٩٧٧/١٢/٣٠ نص فيه "ليس صحيحاً في القانون أن هذا الجزاء ... لا يجوز توقيعها إلا بحكم من المحكمة المختصة، فلما منح الالتزام له سلطات عديدة في حالة عدم قيام الملتزم بالوفاء بالتزاماته ... فله بقرار منه توقيع الغرامات المنصوص عليها بالعقد، وله إسقاط الالتزام إذا اختل المرفق ... أو اذا ارتكب الملتزم مخالفات جسيمة، ويشترط في هذا الصدد توفير شرطين اولهما : ان يرتكب مخالفات جسيمة او يتكرر اهماله او يعجز عن تسيير المرفق بانتظام واثانيهما : وجوب إنذار الملتزم قبل توقيع هذا الجزاء، ولا يتطلب الأمر حكم من المحكمة المختصة ... بل يكفي فيه قرار من مانح الالتزام ..." (نكتل، ٢٠١٦، ص ٤٢٦).

ومن ثم فإن الإدارة تستند في سلطتها بتوقيع الجزاءات بنفسها من طبيعة العقد الإداري ومن حقوقها وواجباتها كسلطة عامة في تسيير المرافق العامة، ليس فقط من العقد الإداري، أو النصوص الدستورية والقانونية (دراجي، ٢٠١٤).

وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية جاء فيه "من حيث إذا كان للإدارة سلطة توقيع الجزاء على المتعاقد معها إذا قصر في تنفيذ التزاماته فإنه يتعين الإفصاح لرغبة جهة الإدارة في استعمال سلطتها هذه ولا بد من صدور قرار إداري" (الفرطوسي، ٢٠٢٣).

وعلى هذا النحو سار القضاء العراقي في إعطاء الحق للإدارة في فرض الجزاءات العقدية على المتعاقد معها من نفسها من دون الرجوع الى القضاء إذ أقرته محكمة التمييز في العراق في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٥/١١/١ جاء فيه "... ويحق للإدارة ان توقع الغرامة المنصوص عليها في عقودها من تلقاء نفسها دون تنبيه او انذار ودون حاجة إلى صدور حكم بذلك بمجرد وقوع المخالفة التي تقررت الغرامة جزاء لها ...". (نكتل، ٢٠١٦، ص ٤٢٥).

### ثانياً: للإدارة الحق في توقيع الجزاء حتى لو لم ينص عليها في العقد

تنقسم الجزاءات التي تملكها الإدارة على نوعين من حيث مصدرها، ومن حيث موضوعاتها فمن حيث مصدرها هي الجزاءات العقدية التي تكون منصوص عليها في العقد الإداري ويحق للإدارة فرضها على المتعاقد معها في حالة مخالفته لبنود العقد ومن حق المتعاقد الرجوع الى القضاء في حال تم فرض الجزاءات بشكل غير منصف، وكذلك الجزاءات غير العقدية وهي الجزاءات التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها حسب المخالفة المرتكبة من قبل المتعاقد معها وهي غير منصوص عليها في العقد والإدارة الحق في فرضها غير ان الإدارة يجب ان لا تكون متعسفة في فرض الجزاءات العقدية والا اصبحت خاضعة لرقابة القضاء (الحلبي، ٢٠١٧).

تطبيقاً لذلك نص حكم محكمة القضاء الإداري المصرية لسنة ١٩٥٧م جاء فيه "استعمال الإدارة لحقها في مصادرة التأمين يجب ألا يكون بتعسف، فإذا كان الالتزام الذي اخله المتعاقد بتنفيذه ضعيفاً بالنسبة لقيمة الالتزامات جميعها، فإن القاضي يجب أن يتدخل لإقامة التوازن بين هذا الجزاء الموقع والالتزام الذي لم ينفذ، وذلك أخذاً بمبدأ وجوب توافر حسن النية في تنفيذ العقود ...". (سحر، ٢٠٠٧).

وفي حكم محكمة التمييز الاتحادية العراقية المرقم ٤٢ و ٦٥٤ حقوقية ٥٦ / ٢٥ / ١٩٦٥م جاء فيه "... يحق للإدارة أن توقع الغرامات المنصوص عليها في العقد من تلقاء نفسها دون حاجة لصدور حكم بها، ومجرد وقوع المخالفة التي تقررت الغرامة جزاء لها كما لها أن تنزل فيه هذه الغرامة من المبالغ التي تكون مستحقة بذمتها للمتعاقد المتخلف فلا يتوقف الأمر في القضاء بها على ثبوت وقوع الضرر للإدارة من جراء

إخلال المتعاقد بالتزاماته ... ولكن هذا لا ينفي رقابة القضاء على ما يثيره المتعاقد مع الإدارة ... " (سحر ٢٠٠٧، ص ٤) .

خلاصة القول إن خلو العقد من الجزاءات لا يجرد الإدارة من الحق بتوقيعها لان فرض الجزاء من النظام العام لا يجوز الاتفاق على خلافه، وأن النص على الجزاءات لا يحول دون توقيع باقي الجزاءات للإدارة، وتحديد بعض المخالفات ووضع جزاءات لها لا يحول دون توقيع جزاءات أخرى على مخالفات أخرى، الا ان كل الجزاءات خاضعة لرقابة القضاء .

### ثالثاً: أضرار المتعاقد قبل توقيع الجزاء عليه

يقصد بالأضرار هو إثبات تأخر المدين في تنفيذ التزامات إثباتاً قانونياً، ومن ثم هو إجراء تمهيدي يجب أن يسبق تطبيق الجزاءات القانونية أو الاتفاقية (السنهوري ١٩٦٤) .  
وبالتالي فإن سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها مرهون بوجود اضرار المتعاقد للقيام بالوفاء بالتزامات، إلا إذا وجد نص يعفي من الأضرار او في حالة الاستعجال، وسلطتها في هذا المجال تخضع لرقابة القضاء (شيوحه ١٩٨١) .

تطبيقاً لذلك أخذت محكمة القضاء الإداري المصرية في بادئ الأمر بضرورة ان يعذر أحد الطرفين الآخر المتخلف استناداً الى نص المادة (٢١٨) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨، وبعد ذلك عدلت المحكمة في سنة ١٩٥٧م واعطت للإدارة الحق في عدم إعدار المدين عند توقيع الجزاء على المتعاقد انطلقاً من حرص الإدارة في العقد الإداري على تحقيق المصلحة العامة على خلاف العقد الخاص والذي يهدف إلى الموازنة بين أطراف العقد، إذ قضت "بأن الدفع المبدئ من المدعى عليه بعدم قبول دعوى الفسخ لرفعها قبل الأوان بقوله أنه لم يعذر طبقاً للمادة ١/١٥٧ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ على غير أساس متعين الرفض" (محكمة القضاء الاداري المصرية، ١٩٥٧) .

كذلك الحال لدى المشرع العراقي حيث نص في قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل في المادة (٢٧/ثانياً) على "إذا توقف العمل بالمشروع لمدة تزيد على (٣) أشهر يوجه إنذار للمستثمر بتسوية الخلاف خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ الإنذار وعند عدم الاستجابة يتم تحميل المستثمر المتلكئ غرامة تأخيرية تتناسب مدة التأخير ... " (قانون الاستثمار، ٢٠٠٦) .

وكذلك وردت نصوص كثيرة تحمل المعنى نفسه أعلاه في نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩م (نظام الاستثمار ٢٠٠٧) وفي النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩م ونظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧م الخاص ببيع وإيجار عقارات وارياضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار (نظام بيع وإيجار اموال الدولة لأغراض الاستثمار، ٢٠١٧).  
وهنا أن للإدارة الحق في توقيع الجزاء على المتعاقد معها من دون الرجوع إلى القضاء، سواء نص على الجزاء في العقد كلاً أم جزءاً منه، وهناك حالات تستطيع الإدارة أن توقع الجزاء على المتعاقد معها من دون الاعذار إذا وجد نص يعفي الإدارة من الأعدار، أو في حالة الاستعجال والضرورة.

### رابعاً: خضوع الإدارة في توقيع الجزاءات لرقابة القضاء

إن رقابة القضاء على القرارات الصادرة من الإدارة المتعلقة بالجزاءات العقدية تعتبر من قبيل القضاء الكامل إذ تراقب الجزاءات من ناحية المشروعية والملائمة، ومن ثم فإن حق المتعاقد مع الإدارة أن يلجأ إلى القضاء للطعن بالقرارات المتضمنة جزاء وهذا الحق مكفول قانوناً ويعدّ من النظام العام واي شرط يرد بالعقد يتضمن استبعاد هذا الحق يعد باطلاً، وإن القضاء الإداري في مصر والقضاء العادي في العراق صاحب الولاية في نظر المنازعات المتعلقة بالعقد الإداري، وكذلك يعد هذا الاختصاص من النظام العام.  
ومن ثم فإن القضاء يراقب المشروعية والملائمة في القرارات المتضمنة جزاءات صادرة من قبل الإدارة فمن ناحية المشروعية يراقب القضاء العيوب الآتية:-

- ١ - عيب الشكل فإذا نص القانون، أو العقد على إجراء معين فإنه يجب مراعاة وإلا كان قرار الجزاء معيباً، تطبيقاً لذلك الجزاء الصادر دون تصديق من سلطة أعلى متى ما كان ذلك مطلوباً (فياض، ١٩٧٥، ص ١٠٢).
- ٢ - عيب عدم الاختصاص يكون قرار الجزاء غير مشروع متى ما صدر من غير جهة مختصة بإصداره.
- ٣ - عيب الانحراف بالسلطة إذا كان قرار الجزاء مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة يكون غير مشروعة، على سبيل المثال قرار إسقاط الالتزام الذي لم يتخذ إلا من أجل إتمام عقد جديد أبرم مع شخص آخر (الفرطوسي، ٢٠٢٣، ص ٥٨٥).

٤ - عيب مخالف القانون يجب أن يكون قرار الجزاء موافقاً للقانون صحيحاً موافقاً مع العقد فإذا كان الفعل لا يشكل خطأ، أو لا يقابله أي التزام مفروض على المتعاقد فإنه يكون مخالفاً للقانون. ومن ثم فإن القاضي يراقب الجزاء الذي تفرضه الإدارة من ناحية المشروعية أي يجب أن يكون صادراً طبقاً للشكليات المنصوص عليها في العقد، أو القانون وكذلك صادراً من السلطة المختصة بالقانون ومشروعاً وليس فيه عيب، أو انحراف بالسلطة حتى يصبح الجزاء صحيحاً بعيداً عن الطعن أو الالغاء.

أما رقابة الملائمة فإن القاضي يفرض رقابته على مدى التناسب بين الجزاء الموقع على المتعاقد مع جسامته الخطأ المنسوب إليه، بحيث يستطيع القاضي رد الجزاء المبالغ فيه، لحين تحقيق التوازن بين الخطأ والجزاء الموقع (فتيحة، ٢٠٢١).

ومن ثم يرى الباحث أن القضاء هو الملاذ الآمن الذي يلجأ إليه كلا الطرفين من أجل الحصول على حقوقهم ورفع الظلم والحيف عنهم ويعد ضماناً مهمة وإساسية من أجل انصاف القانون، وإرجاع الحقوق. لذلك سنتكلم عن رقابة الملائمة بشكل أوسع في المطلب الثاني.

## المطلب الثاني

### رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية

التناسب هو التوافق بين المحل والسبب وهو التحقق من مدى التوازن والمعقولية بين الواقعة والإجراء المتخذ من قبل الإدارة بسبب الواقعة، وهذا الأمر تكمن أهميته في تحقيق مبدأ الموازنة بين فاعلية أجهزة الإدارة وضمن حقوق المتعاقدين معها.

ومن ثم تعد رقابة التناسب ضماناً حقيقية للمتعاقدين مع الإدارة، لأن المتعاقد هو معاون للإدارة فلا بد من توفير ضمانات لحقوقه مقابل الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة بموجب القانون ضد المتعاقد معها باعتبارها راعية المصلحة العامة.

لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين ندرس في الأول رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية المفروضة بسبب الإخلال بالالتزامات التعاقدية في الدول المقارنة، أما في الثاني ندرس رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية المفروضة بسبب الإخلال بالالتزامات التعاقدية في العراق.

## الفرع الأول

### رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية المفروضة بسبب الإخلال بالالتزامات التعاقدية في الدول المقارنة

التناسب هو اختيار الإجراء الذي يتوافق مع أهمية الوقائع التي دفعت الإدارة الى اتخاذ القرار أو تقدير الإجراء على نحو يؤدي الى اختيار قرار إداري يتناسب مع خطورة وأهمية السبب (الشناوي، ٢٠١٧). ومن ثم ضمان عدم مبالغة الإدارة في اختيار الجزاءات وفرضها على المخالف، وعدم اسرافها في التساهل غير المبرر مع المخالف، وهنا عليها اختيار العقوبة التي تراها مناسبة لمواجهة المخالفة لتحقيق غرضها لردع المخالف وغيره ممن يرتكب ذات الفعل، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على ذلك حين اقر "لا يقتصر تطبيق مبدأ التناسب على الجزاءات الجنائية، وإنما يمتد تطبيقه إلى جزاء يتسم بصفة الردع حتى لو عهد تطبيقه إلى جهة غير قضائية". وعلى ذلك لا تترك للإدارة سلطة مطلقة في تقدير الجزاءات وفرضها ومن ثم تخضع الجزاءات الى رقابة القضاء ومدى مراعاة جهة الإدارة لمبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة (الاولجلي، ٢٠٢٤).

يتسع نطاق الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات التعاقدية ليشمل رقابة الملائمة الى جانب رقابة المشروعية، ومن ثم يستطيع القاضي رد الجزاء الموقع على المتعاقد إذا لم يحقق الموازنة بينه وبين الخطأ المرتكب (عبد الجبار، ٢٠١٨).

وحتى يعتبر القرار الإداري ملائماً يجب أن يصدر في توقيت مناسب وظروف مناسبة وبكيفية مناسبة أو في حال تناسب الإجراء المتخذ مع سبب القرار، وان الملائمة تعني التدخل من عدمه واختيار وقت التدخل وتقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب، وهو ما يتعلق بالسلطة التقديرية لدى الإدارة حيث يمنحها المشرع حرية ملائمة تصرفاتها، وان الجزاء جعله المشرع لدى تقدير الإدارة بوصفها الأقرب للوقائع والأقدر على تحديد بعض الأمور التي تتغير وتختلف من حالة إلى أخرى، وهنا فإن القضاء يتدخل ويفرض رقابته في حال كان إجراء الإدارة مشوباً بالإفراط، أو التفريط على حد سواء (فتيحة، ٢٠٢١، ص ٧٣-٧٤).

إن الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري في مصر على أعمال الإدارة هي رقابة اصلية ولو لم يتم النص عليها صراحة، إذ أن من يتابع طبيعة عمل الإدارة وقراراتها التي تمس المتعاقد معها يرى بوضوح وجوب وجود تناسب في قرارات الإدارة ما بين محل وسبب القرار، فضلاً عن أن جميع ما يتعلق بعقود الإدارة

تخضع لفكرة التناسب بمفهومها البسيط، فعلى سبيل المثال فكرة التوازن المالي للعقد تقوم أساساً على وجود تناسب بين الالتزامات التي تفرضها والفوائد التي يجنيها المتعاقدون (حسين، ١٩٨٨).

إن المشرع أعطى للإدارة الحق في فرض العقوبات على المتعاقد معها في حال الإخلال بالالتزامات، وذلك من أجل تأمين المرافق العامة، وضمان سيرها بانتظام واطراد، ولكن في المقابل يجب أن تكون لدى المتعاقد مع الإدارة ضمانات حقيقية يلجأ إليها في حال اضطر إلى ذلك لحمايته من تعسف الإدارة في حال مخالفتها للقانون، فتكون الضمانة هي خضوع كافة تصرفات الإدارة إلى القضاء من أجل حماية المتعاقد مع الإدارة من تعسفها فضلاً عن توازن سلطات الإدارة في هذا المجال (نكتل، ٢٠١٦، ص ٤٣٤).

تطبيقاً لذلك صدر حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية جاء فيه "أن استعمال الإدارة لحقها في مصادرة التأمين يجب أن يكون بلا تعسف فإذا كان الالتزام الذي أحل المتعاقد بتنفيذ ضميلاً بالنسبة لقيمة الالتزامات جميعها، فإن القاضي يجب أن يتدخل لإقامة التوازن بين هذا الجزء الموقع والالتزام الذي لم ينفذ، وذلك اخذلاً بمبدأ وجوب توافر حسن النية في تنفيذ العقود" (فياض، ١٩٧٥، ص ١٠٤).

نلاحظ من مضمون الحكم أعلاه أن القضاء أعطى للإدارة الحق في استعمال حقها في فرض الجزاءات على المتعاقد معها ولكن هذا الحق مشروط ومقيد بعدم التعسف كذلك الموازنة بين مقدار الخطأ وقيمه الالتزامات وحجمها المفروضة على المتعاقد، وبالتالي ينظر القضاء إلى إجراء الإدارة وما تفرضه من جزاء وتوازنه مع قيمة الالتزامات المفروضة وهذه ضمانات للمتعاقد.

وكذلك إن سحب العمل من المقاول من قبل الإدارة لا يحرم المقاول من مراجعة القضاء من أجل إقامة دعوى إذا كان الخطأ المرتكب من قبله لا يسوغ سحب العمل، أو أنه لم يرتكب خطأ يسوغ السحب، ومن ثم يجب ملائمة الجزاء مع الخطأ المرتكب من قبل المتعاقدين مع الإدارة.

وهنا نجد أن القضاء المصري يراقب الجزاءات الإدارية المفروضة على المتعاقد مع الإدارة رقابة كاملة من ناحية المشروعية والملائمة ومدى تناسب الجزاء المفروض مع الخطأ المرتكب من قبل المتعاقد.

## الفرع الثاني

### رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية المفروضة بسبب الإخلال بالالتزامات التعاقدية في العراق

للإدارة في العراق الحق في فرض الجزاءات المالية والإدارية والوسائل الضاغطة الأخرى، إذ أقر القضاء العراقي بحق الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية والمالية ولا يستلزم للإدارة إثبات ضرر المتعاقد معها، لأن الضرر فيها مفترض، وهذا ما أكدته حكم محكمة التمييز الاتحادية في العراق إذ جاء فيه "أن العقود الإدارية القائمة على أساس فكرة المرفق العام، يتحقق فيها الضرر بمجرد التأخير لحرمان المواطنين من الفائدة المتوخاة ولا لزوم لإثبات الضرر" (نكتل، ٢٠١٦، ص ٤٣٧).

إن القضاء الإداري في العراق أخذ بمبدأ التناسب (الجنابي، ٢٠٢٥) في الكثير من أحكامه وخصوصاً في المجالين الانضباطي والضبط إلا أنه غير مختص في النظر بالدعاوى المتعلقة بالعقد الإداري، إذ أن مسألة العقود الإدارية في العراق تدخل من ضمن اختصاص القضاء العادي منذ زمن بعيد استناداً لنص المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ م المعدل إذ نص "تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثني بنص خاص" (قانون المرافعات المدنية، ١٩٦٩)، وحينما صدر القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ م قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ م الذي نص في الفقرة (أ) من البند (ثانياً) في المادة (٧) على تشكيل محكمة القضاء الإداري ليدخل العراق من ضمن قائمة الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، حيث لم يمنح القانون المحكمة اختصاص النظر في المنازعات الناشئة من العقود الإدارية، وإنما حصرت اختصاصاتها في النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام ما لم يعين مرجع للطعن فيها (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة، ١٩٨٩).

بعد ذلك صدر قانون العقود العامة استناداً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ م إذ أشار في القسم (١٢) إلى إنشاء المحكمة الإدارية المختصة بالعقود الحكومية العامة وصدرت التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ م والتي تم الغائها وصدر محلها تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ م وحيث حددت التعليمات اختصاصات المحكمة في المادة (١٠) منه على اختصاص المحكمة في النظر في اعتراضات

مقدمي العطاءات في المناقصات الحكومية العامة (تعليمات تنفيذ امر سلطة الائتلاف المنحل، ٢٠٠٨).  
ويتم الطعن بأحكام المحكمة أمام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية منطقة بغداد الرصافة.  
وبعد ذلك صدر القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٣م قانون التعديل الأول لأمر سلطة الائتلاف رقم  
(٨٧) لسنة ٢٠٠٤م على إلغاء المحكمة الإدارية، وارجع على تولى القضاء العادي النظر في المنازعات التي  
كانت تتولاها المحكمة الإدارية (عز الدين، ٢٠١٤).

وهذا الأمر بحسب وجهة نظر الباحث يخل بالنظام القضائي المزوج لأن حتى يمكن ان نقول ان هذا  
النظام هو نظام قضائي مزدوج يجب أن تتوافر فيه كافة الأساسيات والأدوات التي تساعد على قيامه من  
حيث وجود محكمة إدارية مختصة بالنظر بقضايا المنازعات العقدية كفرنسا ومصر بوجود محكمة العقد،  
بالإضافة إلى وجود قانون مرافعات خاص بالمنازعات الإدارية مستقل عن قانون المرافعات المدنية، وأن  
التعديل الأخير أمر سلطة الائتلاف لم يكن موفقا بإرجاع المنازعات الناشئة من العقد الإداري إلى القضاء  
العادي.

أما بالنسبة للقضاء العادي وهل يدخل من ضمن رقابة التناسب على الجزاءات الصادرة من الإدارة  
على المتعاقد معها وهل أخذ بالموازنة بين المصالح العامة، ومصصلحة المتعاقد مع الإدارة.  
وفي ميدان القضاء العادي نجد أن القضاء قد حكم بالتعويض على الإدارة نتيجة السحب غير  
المشروع للعمل من المتعاقد، إذ صدر حكم محكمة التمييز الاتحادية في العراق جاء فيه "أن رب العمل أي  
الإدارة ... لم يؤاخذ المقاول على عمل معين في المقاولة وإنما انصبت اتهامها على تأخير العمل وعدم انجازه  
في الوقت المحدد وبعد ملاحظة تاريخ المباشر وإضافة المدة التعاقدية مع عدد التأخيرات التي يستحقها المقاول  
فان المقاولة لم تنتهي عند تاريخ سحب العمل أن المقاول كان ينجز عمله بصورة جيدة ... ولم يتأخر في  
انجاز المشروع عن المدة التعاقدية مضافاً إليها المدة التأخيرية لذا تكون إجراءات سحب العمل من المقاول  
إجراءات تعسفية وغير قانونية ..." (نكتل، ٢٠١٦، ص ٤٣٨-٤٣٩).

وهذا يعني ان إجراءات الإدارة تعسفية وان الحكم أعلاه يعطي دلالة واضحة على أن إجراءات  
الإدارة غير قانونية، وبالتالي يصبح قرار الإدارة غير مناسب، واستعمال الإدارة سلطتها جعل المتعاقد معها  
متضررا بنسبة كبيرة لا تتناسب مع حجم الفعل الذي قام به المتعاقد.

وفي حكم آخر لمحكمة التمييز الاتحادية في العراق المرقم ٢٨٤ / ت١٤٧ في ٢٠١٠ حيث قضت  
الهيئة الموسعة المدنية "ولدى النظر في الاستئناف المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون لان أصرار

محكمة الاستئناف على حكمها المنقوض لا يستند إلى مسوغ قانوني صحيح، لأن إكمال العمل من قبل صاحب العمل بعد سحبه من المقاول لا يعدّ عقد المقاولة قد انجز من قبل المقاول بل ان المقاول يعدّ قد أنجز العمل إلى المرحلة التي تم سحبه منه ومن ثم فإنه في حالة إخلاله بالتزامه يفسخ طلب عقد المقاولة المبرم معه ولا يغير من ذلك قيام صاحب العمل بسحب العمل طالما ان ذلك الإجراء لا يعدّ فسخاً للعقد بل هو وسيلة لضمان تنفيذه وأن الشروط العامة للمقاوالات الهندسية المدنية التي تعد جزءاً متمم لعقد المقاولة قد بينت بالمادة ٦٥ منها على أن قيام صاحب العمل بسحب العمل ووضع اليد على الموقع لا يعدّ فسخاً للعقد وإن استناد المحكمة في حكمها المميز إلى أحكام المادة ١/٨٦٩ من القانون المدني في غير محله لأن المادة المذكورة تنطبق على حالة تنفيذ المعيب وليس في حالة التلكؤ بالتنفيذ إذ أن المحكمة أصدرت حكمها المميز خلافاً لما تقدم مما يخل بصحته لذا قرر نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمتها للسير فيها وفق ما تقدم... " (محكمة التمييز الاتحادية الهيئة الموسعة، ٢٠١٠).

نجد أن الهيئة الموسعة قامت بنقض حكم صادر من محكمة الاستئناف الذي كان مؤيداً لقرار الإدارة باعتبار سحب العمل من المقاول فسخاً للعقد.

ويرى الباحث أن رقابة التناسب أصبحت أمراً مهماً ويجب على الإدارة ان تراعي هذا المبدأ قبل اتخاذ القرار سواء كان في الجانب المتعلق بالضبط الإداري، أو الجانب المتعلق بالعقوبات الانضباطية أو فيما يتعلق بالجزاءات التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها وحيث ان القضاء الإداري في فرنسا ومصر والقضاء العادي في العراق قد أخذ برقابة التناسب على جزاءات التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها. ومن ثم على الإدارة الحرص على ضمان حقوق المتعاقد معها لأن المتعاقد هو شريك ومساعد للإدارة في تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة للجمهور وهذا الأمر مهم جداً وان تعسف الإدارة وعدم ضمان حقوق المتعاقد معها سيؤدي إلى عزوف الأفراد والشركات الخاصة للتعاقد مع الإدارة مما يضر بسير المرفق العام بانتظام واطراد.

## الخاتمة

بعد ان انتهينا من البحث في جزاءات العقود الإدارية ورقابة التناسب عليها دراسة مقارنة توصلنا إلى أهم الاستنتاجات والمقترحات من أجل معالجة المشكلة وإيجاد الحلول والوصول إلى الغاية المرجوة من البحث.

### أولاً: الاستنتاجات

- ١ - إن أساس سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها هو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد وأن سلطتها في هذا الشأن سلطة تقديرية ولا يقيدتها إلا تحقيق المصلحة العامة وعدم مخالفة مبدأ التناسب.
- ٢ - إن الجزاءات الإدارية تفرضها الإدارة على المتعاقد معها في حالة تقصيره في تنفيذ التزاماته دون سبب مشروع ودون حاجة إلى نص في العقد بشرط حصول الضرر حقيقة أو افتراضاً.
- ٣ - إن الجزاءات الصادرة من الإدارة هي عبارة عن قرارات إدارية يجب صدورها من جهة إدارية مخولة قانوناً وان تكون جميع أركان القرار مجتمعة وصحيحة.
- ٤ - إن الجهة المختصة بالنظر بالمنازعات الناشئة من العقد الإداري في كافة مجالاته والتي من بينها جزاءات العقود الإدارية هي القضاء الإداري في مصر إذ توجد محكمة العقد الإداري.
- ٥ - إن الجهة المختصة بالنظر بالمنازعات الناشئة من العقد الإداري في العراق هي القضاء العادي وأن القضاء الإداري غير مختص بالنظر في القرارات المتصلة بالعقد الإداري على الرغم من ان الإدارة أحد أطراف العقد.

### ثانياً: المقترحات

- ١ - ضرورة وضع نظام قانوني في العراق للعقود الإدارية ويطبق عليها أحكام القانون الإداري وتوضح القواعد والأحكام الخاصة بالعقد الإداري حتى يعرف المتعاقد ما له وما عليه من التزامات وحقوق.
- ٢ - ضرورة توسيع اختصاصات محكمة القضاء الإداري في العراق أو إنشاء محكمة مختصة بالمنازعات العقد الإداري تابعة للقضاء الإداري تنظر في جميع القرارات الإدارية المتعلقة بإبرام وتنفيذ وتعديل العقد الإداري من اجل حماية المتعاقد مع الإدارة لان القضاء الإداري في العراق رائد في رقابة التناسب ولديه شواهد كثيرة بحيث تكون رقابة شاملة ومتكاملة على العقد الإداري بدلاً من القضاء العادي.

٣ - النص في القوانين التي تنظم الجوانب المتعلقة بالعقود الإدارية والزام الإدارة بعدم القيام باتخاذ القرارات غير المناسبة والتعسفية مع المتعاقدين حتى تتجنب عزوف الأفراد وهيئات الخاصة من إبرام العقود مع الإدارة.

٤ - يجب على الإدارة عند فرض الجزاءات على المتعاقد معها أن تفرض الجزاء من الأخف وتدرج للأشد إلا إذا كان إخلال المتعاقد معها إخلالاً جسيماً وكذلك يجب على الإدارة التفاوضي عن الأخطاء البسيطة القليلة الأهمية التي يقوم بها المتعاقد خاصة بعد إزالة الخطأ وتصحيحه.

## المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب القانونية العامة والمتخصصة

١. شيجه، إبراهيم عبد العزيز. (١٩٨١). أصول القانون الإداري اللبناني. بيروت: الدار الجامعية.
٢. عثمان، حسين. (١٩٨٨). القانون الإداري: أعمال الإدارة العامة. إدارة الجامعة.
٣. السنهوري، عبد الرزاق. (١٩٦٤). الوسيط في شرح القانون المدني: مصادر الالتزام. مصر: دار النهضة العربية.
٤. فياض، عبد المجيد. (١٩٧٥). نظرية الجزاءات في العقد الإداري (ط ١). مصر: دار الفكر العربي.
٥. خماس، فاروق أحمد، & الدليمي، محمد عبد الله. (١٩٩٢). الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية. الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل.
٦. الجبوري، محمود خلف. (٢٠١٠). العقود الإدارية. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٧. نكتل، إبراهيم عبد الرحمن. (٢٠١٦). التناسب في القرار الإداري. مصر، الإمارات: دار الكتب القانونية.
٨. الشناوي، وليد محمد. (٢٠١٧). التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري: دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة. دار الفكر والقانون.

### ثانياً: أطاريح الدكتوراه ورسائل الماجستير

١. الجنابي، حسن كريم مدلول. (٢٠٢٥). الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في المجالين الانضباطي والضبطي: دراسة مقارنة (أطروحة دكتوراه). كلية القانون، جامعة الكوفة، النجف، العراق.
٢. فتيحة، موساوي. (٢٠٢١). الرقابة القضائية على الجزاءات المالية في العقود الإدارية (مذكرة ماستر). كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، الجزائر.

٣. نكتل، إبراهيم عبد الرحمن. (٢٠٠٨). عقد امتياز المرفق العام (رسالة ماجستير). كلية الحقوق، جامعة الموصل، الموصل، العراق.
٤. الجمل، هارون عبد العزيز. (١٩٧٩). النظام القانوني للجزاءات في عقد الأشغال العامة: دراسة مقارنة (أطروحة دكتوراه). كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر.

### ثالثاً: البحوث والدراسات القانونية

١. يحيى، أحمد حمدي. (٢٠٢٣). الأساس القانوني للرقابة الإدارية على العقود الإدارية قيد التنفيذ: دراسة وصفية. مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، ١٢(٢)، ٢٢١.
٢. يعقوب، سحر جبار. (٢٠٠٧). الجزاءات المالية في العقد الإداري [بحث غير منشور]. كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق.
٣. دراجي، عبد القادر. (٢٠١٤). سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية. مجلة المفكر، (١٠)، ٩٤.
- كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر.
٤. عبد الجبار، عبد الوافي. (٢٠١٨). رقابة القضاء الإداري على قرار الإدارة بتوقيع الجزاء في عقود الصفقات العمومية. مجلة القانون والعلوم السياسية، (٧)، ٢٦٠. كلية الحقوق والعلوم السياسية.
٥. الأوجلي، فرح سالم محمد. (٢٠٢٤). الجزاءات الإدارية: دراسة تحليلية مقارنة. المجلة القانونية، جامعة بني غازي، ليبيا، ١٢٠٣-١٢٠٤.
٦. عز الدين، شذى غيب. (٢٠١٤). الأحكام القانونية لحل منازعات العقود الإدارية في العراق: دراسة مقارنة. جامعة النهدين، كلية الحقوق، بغداد، العراق.
٧. الفرطوسي، علي عبد غالي. (٢٠٢٣). الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية والمالية في العقد الإداري. مجلة الجامعة العراقية، (٦١)، ٥٨٣.
٨. الحلبي، هشام محمد محمود. (٢٠١٧). سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية. مجلة كلية التربية الأساسية، الجامعة المستنصرية، ٢٣(٩٧)، ٩٦١.

### رابعاً: القوانين والأنظمة

١. تعليمات تنفيذ أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤، رقم (١) لسنة ٢٠٠٨. (٢٠٠٨). العراق.
٢. قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل). (٢٠٠٦). العراق.
٣. قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ (المعدل). (١٩٨٩). العراق.
٤. قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ (المعدل). (١٩٦٩). العراق.

٥. نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩. (٢٠٠٩). العراق.  
٦. نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ الخاص ببيع وإيجار أموال الدولة لأغراض الاستثمار. (٢٠١٧). العراق.

#### خامساً: الأحكام القضائية وقرارات مجالس الدولة

١. المحكمة الإدارية العليا العراقية. (٢٠١٩، ١١ أبريل). الطعن تمييزاً رقم ٤/٦٢ قضاء موظفين ٢٠١٩.  
٢. المحكمة الإدارية العليا العراقية. (٢٠٢١، ١٦ يونيو). الطعن تمييزاً رقم ٢٠٢١/٧٩١ قضاء إداري.  
٣. المحكمة الإدارية العليا المصرية. (١٩٦٣، ٢٥ مايو). الحكم رقم ١١٦. مجموعة المكتب الفني بمجلس الدولة.  
٤. المحكمة الإدارية العليا العراقية. (٢٠١٩، ١٨ أبريل). الطعن تمييزاً رقم ١٨٦٥ قضاء موظفين ٢٠١٨.  
٥. محكمة التمييز الاتحادية العراقية (الهيئة الموسعة المدنية). (٢٠١٠، ٢٤ أغسطس). القرار رقم ٢٨٤ / الهيئة الموسعة المدنية ت/١٤٧.  
٦. مجلس الدولة المصري. (٢٠٢٠). قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩. بغداد: مطبعة الوقف الحديث.  
٧. مجلس الدولة العراقي (المكتب التنفيذي). (٢٠٢٢). قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١. بغداد: مطبعة الوقف الحديث.

#### سادساً: المواقع الإلكترونية

- الزبيدي، جلال. (٢٠٢٣). \*الخصائص المشتركة للجزاءات الإدارية التي تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة\*. تم الاسترجاع في ٢١ يونيو ٢٠٢٥، من <https://ktabat.com>