Insolvency in Administrative Contracts under Jordanian Legislation: An Analytical Study

Abdelrazzaq Hani Al-Muhtaseb
Part-time Lecturer, Department of Public Law, Faculty of Law, Al-Hussein Bin Talal University, Ma'an, Jordan

Abdullah Khader Al-Humiadat
Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Al-Hussein Bin Talal University, Ma'an, Jordan

Received : 13/03/2025
Revised : 12/08/2025
Accepted : 18/08/2025
Published : 30/06/2026

DOI: https://doi.org/10.35682/9gwgqh17

*Corresponding author : abed_almuhtaseb@yahoo.com

Abstract

This study examines the legal effects of insolvency in administrative contracts under the Jordanian legislative framework, focusing particularly on the implications of declaring the insolvency of a contractor dealing with a public administration. It analyzes Article (32) of the Jordanian Insolvency Law No. (21) of 2018 and explores how such declarations impact the validity and continuity of administrative contracts.

Using a descriptive-analytical methodology, the study highlights both the legislative text and relevant international standards, as well as legal scholarship. The findings reveal shared interest between public administration and insolvent contractors in preserving the contractor's economic activity to ensure the uninterrupted functioning of public services. Article (32) provides a general rule that insolvency alone does not automatically terminate administrative contracts, provided the contractor's economic activity continues. However, it also grants the administration discretionary power to terminate the contract where objective risks are identified.

The study recommends creating a dedicated chapter within the Jordanian Insolvency Law to address insolvency in administrative contracts, in recognition of their special legal nature. It also urges legislators to limit the administration's discretionary authority by linking it to clear and verifiable indicators of risk, to prevent arbitrary contract termination.

Keywords: Administrative Contract, Insolvency, Jordanian Insolvency Law.

الإعسار في العقود الإدارية في ضوء التشريع الأردني: دراسة تحليلية

عبد الرزاق هاني المحتسب

محاضر غير متفرغ في قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة الحسين بن طلال

عبد الله خضر الحميدات

أستاذ مشارك في قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة الحسين بن طلال

تاريخ الاستلام: 2025/03/13
تاريخ المراجعة: 2025/08/12
تاريخ موافقة النشر: 2025/08/18
تاريخ النشر: 2026/06/30

الباحث المراسل:
abed_almuhtaseb@yahoo.com

الملخّص

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على الإعسار في العقود الإدارية، وفقًا لأحكام التشريع الأردني، وتوضيح مصير العقد الإداري عند إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة، بالإضافة إلى تقديم مقترحات قانونية تساعد على تنظيم الأثر الناتج عن إشهار الإعسار على العقد الإداري، مما يحول دون تعسف الإدارة في استخدام حقها في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة.

واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال وصف وتحليل نص المادة (32) من قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، المنظمة لموضوع البحث، مع الإشارة إلى بعض المعايير والاتفاقيات الدولية لبيان مدى توافقها مع التشريع الأردني، والاستعانة باجتهاد الفقه القانوني.

وتوصّلت الدراسة إلى جملة من النتائج، من أبرزها وجود مصلحة مشتركة بين الإدارة والمتعاقد معها في ضرورة استمرار النشاط الاقتصادي للمدين المعسر، كما أن المادة (32) أوجدت قاعدة عامة تقضي بأنه لا يترتب على إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة انتهاء العقود الإدارية بشكل تلقائي، طالما استمر النشاط الاقتصادي للمتعاقد مع الإدارة، مع منح الإدارة سلطة تقديرية لإنهاء العقد إذا وجدت أن هناك أسبابًا موضوعية تدعو إلى ذلك.

وقدّمت الدراسة عددًا من التوصيات، لعل من أهمها: تخصيص فصل خاص للإعسار في العقود الإدارية ضمن قانون الإعسار الأردني، يراعي الطبيعة القانونية الخاصة للعقد الإداري، بالإضافة إلى تضييق سلطة الإدارة التقديرية في تقدير الأسباب الموضوعية التي تدعوها إلى إنهاء العقد الإداري عند إشهار إعسار المتعاقد معها.

الكلمات المفتاحية : العقد الإداري، الإعسار، قانون الإعسار الأردني.

المقدمة:

تلجأ الدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة إلى التعاقد مع الغير، في سبيل تلبية احتياجاتها وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. ونتيجة لطبيعة العقد الإداري وارتباطه بالمصلحة العامة، فقد منح المشرع الإدارة صلاحيات وامتيازات لا مثيل لها في ميدان عقود القانون الخاص، لتمكينها من المحافظة على المصلحة العامة واستمرار مرافقها في تقديم خدماتها دون توقف، تطبيقًا للمبدأ القانوني المتمثل بضمان سير المرافق العام بانتظام واضطراد.

كما تُعد العقود الإدارية من أهم الأعمال القانونية التي تسعى من خلالها الإدارة إلى توفير جميع الاحتياجات اللازمة لسير مرافقها العامة واستمرارها في تقديم خدماتها دون انقطاع. إلا أن المتعاقد مع الإدارة قد يتعرض لانتكاسات مالية تؤدي إلى تعثر نشاطه الاقتصادي أو توقفه، وهو ما يؤثر حتمًا في سير المرافق العامة، نتيجة لارتباطها بعقود إدارية مع هذا النشاط، مما يستدعي إيجاد وسيلة لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة واستمرارية النشاط الاقتصادي للمتعاقد مع الإدارة، مع مراعاة أن المحافظة على المصلحة العامة تُعد أولوية للإدارة.

سابقًا، تبنى المشرع الأردني نظام الإفلاس، باعتباره تنظيمًا قانونيًا لمواجهة حالات التعثر المالي للتجار، مع اتباعه إجراءات صارمة للتصفية وضمان الوفاء بديون التاجر المفلس. إلا أن التطورات الاقتصادية السريعة على المستويين الدولي والمحلي، دعت إلى ضرورة استبدال بنظم الإفلاس نظام قانوني جديد، يواجه حالات التعثر في جميع النشاطات الاقتصادية، بهدف المحافظة على المشاريع الاقتصادية ومنحها فرصة لاستعادة قدرتها المالية، وبالتالي عدم توقفها واستمرار تأثيرها في الاقتصاد الوطني. وقد أدى ذلك، محليًا، إلى إقرار قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، ليحل محل نظام الإفلاس، ويحقق التوازن المطلوب بين المصالح المختلفة.

وبما أن العقود الإدارية، في حقيقتها، ما هي إلا نشاط اقتصادي للمتعاقد مع الإدارة، فقد عمد المشرع الأردني، لخلق حالة من التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة المتعاقد مع الإدارة، إلى إخضاع العقود الإدارية لأحكام قانونية خاصة، نصت عليها المادة (32) من قانون الإعسار رقم (21) لسنة 2018. حيث أفرد المشرع أحكامًا خاصة بأثر إشهار الإعسار على مصير العقود الإدارية، وهو ما يعني أن المشرع الأردني قد ميّز بين المدين المتعاقد مع الإدارة، حيث قدّم المصلحة العامة على مصلحة ذمة الإعسار، وبين المدين المتعاقد مع الأفراد العاديين، حيث قدّم مصلحة ذمة الإعسار واستمرار النشاط الاقتصادي على مصلحة المتعاقد الآخر.

وتسعى هذه الدراسة إلى بيان الأحكام القانونية الخاصة بالإعسار في مجال العقود الإدارية، من خلال التركيز على آثار إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة على مصير العقد الإداري، بالإضافة إلى تحليل الأحكام

القانونية التي أوردها قانون الإعسار الأردني، والتي تُعد خروجًا على القواعد القانونية العامة، إذ منح المشرع الإدارة امتيازات في مواجهة المتعاقد معها المعسر.

مشكلة الدراسة واسئلتها:

تُعد العقود الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تتبعها الإدارة، وتضمن من خلالها استمرار مرافقها العامة في تقديم الخدمات للمواطنين دون انقطاع. وبطبيعة الحال، فإن المتعاقد مع الإدارة قد يكون شخصًا من أشخاص القانون الخاص، وقد يتعرض لإشهار إعساره نتيجة زيادة ديونه الحالة على ما يملكه من أموال.

ومن هنا فإن المشكلة الرئيسة التي جاءت هذه الدراسة للإجابة عنها تتمثل بطرح التساؤل التالي: ما أثر إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة على مصير العقد الإداري؟ ويتفرع عن هذه المشكلة عدد من الأسئلة لعل من أهمها:

أولاً: ما المقصود بالإعسار في مجال العقود الإدارية؟ وهل يختلف عن الإعسار في العقود الخاصة؟

ثانياً: ما أهمية قانون الإعسار بالنسبة للإدارة؟ وما أهميته للمتعاقد معها؟

ثالثاً: لماذا لم يرتب المشرع الأردني الأثر التلقائي على إنهاء العقد الإداري بسبب إعسار المتعاقد مع الإدارة؟ وما هي الفروض التشريعية التي وضعها المشرع الأردني لأثر إشهار الإعسار على مصير العقد الإداري؟

رابعاً: هل تمكن المشرع الأردني من خلال الأحكام القانونية التي وضعها لتنظيم أثر إشهار الإعسار في مجال العقود الإدارية من تحقيق التوازن بين المصلحة العامة بضمان استمرار سير المرافق العام ومصلحة المتعاقد مع الإدارة وبما يتفق والعلة من احلال نظام الإعسار محل نظام الإفلاس؟

خامساً: ما هو القضاء المختص بالرقابة على سلطة الإدارة بإنهاء العقد الإداري نتيجة إشهار الإعسار، وما هي طبيعة الرقابة القضائية؟

أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية هذه الدراسة، من الناحية النظرية، في إيجاد دراسة متخصصة تتعلق بالإعسار في العقود الإدارية، تكون مرجعًا علميًا متخصصًا للباحثين والطلبة؛ حيث إن أغلب الدراسات والكتب العلمية التي تتناول موضوع الإعسار – على حد علمنا – لم تتطرق بشكل رئيس ومباشر إلى أثر إشهار الإعسار على مصير العقود الإدارية، ولا تحتوي على مفاهيم متخصصة تتعلق بإعسار المتعاقد مع الإدارة، نظرًا لأن

قانون الإعسار، ابتداءً، وُضع لتصويب أوضاع المدين المعسر في المعاملات والعقود الخاصة، دون أن يراعي الطبيعة القانونية الخاصة للعقود الإدارية.

كما تتمثل أهمية هذه الدراسة، من الناحية العملية، في تقديم التوصيات القابلة للتطبيق لكل من المشرع والقضاء الأردنيين، لتجاوز الإشكالات التي تثيرها النصوص القانونية بصيغتها الحالية.

الدراسات السابقة:

تُعد هذه الدراسة، من وجهة نظر الباحثين، دراسة بكرًا في مجالها؛ حيث حاول الباحثان جاهدَين الحصول على دراسات سابقة تتعلق بالإعسار في العقود الإدارية، لا سيما في القانون الأردني، توضح أثر إشهار الإعسار على مصير العقد الإداري، إلا أنه لا تتوافر أي دراسة متخصصة في هذا المجال. فمعظم الدراسات تناولت بالبحث الآثار المتعلقة بإشهار الإعسار على المدين في العقود الخاصة، دون الخوض في الآثار المترتبة على إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة.

منهجية البحث:

سوف تعتمد هذه الدراسة على **المنهج الوصفي التحليلي**، الذي يركّز على عرض المشكلة وتحليلها، وتوضيح كيفية تناولها في الفقه الإداري، وبيان موقف القضاء منها. وبطبيعة الحال، لا تخلو هذه الدراسة من **المنهج النقدي**، الذي يؤيد وينتقد فيه الباحثان خطة المشـــرع الأردني، والآراء المختلفة التي طُرحت في موضوع الدراسة.

خطة الدراسة:

للإجابة على إشكالية الدراسة وما يتفرع عنها من أسئلة، ومن أجل الوصول إلى النتائج المرجوة منها، ارتأينا تقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسين:

المبحث الأول :الإطار المفاهيمي للإعسار في العقود الإدارية.

المبحث الثاني :أثر إشهار الإعسار على مصير العقود الإدارية.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي لإشهار الإعسار في العقود الإدارية

إن مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد يُعد من الركائز الرئيسة التي تقوم عليها المرافق العامة؛ لذلك نجد أن التشريعات القانونية المختلفة قد منحت الإدارة سلطات لا مثيل لها في الحياة الخاصة، وذلك لضمان استمرار تقديم الخدمات التي تؤديها المرافق العامة دون انقطاع.

ولتحقيق هذه الغاية، وضع المشرع أحكامًا قانونية تحكم إعسار المدين المتعاقد مع الإدارة، بما يضمن استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد، وبالتالي حماية المصلحة العامة.

وبناءً على ذلك، سنقوم في هذا المبحث بتوضيح ماهية الإعسار في العقود الإدارية، وهو ما سنعرضه في **المطلب الأول**، ثم نبحث في الحكمة التشريعية من إصدار قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، وإحلال الإعسار محل الإفلاس، وهو ما سنتناوله في **المطلب الثاني**.

المطلب الأول

ماهية الإعسار في العقود الإدارية.

للشخص الطبيعي أو المعنوي ذمة مالية تُبيّن حقوقه والتزاماته، ونتيجة لذلك قد يصبح دائنًا أو مدينًا. والمدين هو ذلك الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي تترتب عليه التزامات تجاه الغير، يجب عليه الوفاء بها، سواء أكانت مبالغ مالية أم أي حق آخر التزم به. ولا يتحقق الإعسار إلا بوجود المدين، كما يُعد صاحب الحق دائنًا. وتجدر الإشارة إلى أن الشخص ذاته قد يكون دائنًا ومدينًا في الوقت نفسه، كما هو الحال في العقود التبادلية.

وتُسمّى الحالة التي لا يستطيع فيها المدين الوفاء بالتزاماته تجاه الآخرين، نتيجة لزيادة ديونه الحالة على قيمة أمواله، بـ"الإعسار". وقد عرّف المشرع الأردني هذا المفهوم في المادة الثانية من قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، المنشور في الصفحة (2640) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5514) بتاريخ 2018/5/16، على النحو الآتي:

"توقّف المدين أو عجزه عن سداد الديون المستحقة عليه بانتظام، أو عند تجاوز إجمالي الالتزامات المترتبة عليه قيمة أمواله."

ويُستدل من هذا التعريف أن الإعسار حالة واقعية يمكن أن تتحقق في حال توقّف المدين أو عجزه عن سداد التزاماته بانتظام وفي مواعيدها المحددة، أو إذا تجاوزت التزاماته المالية قيمة أمواله.

مع الإشارة إلى أن الإعسار، عند فقهاء الشريعة الإسلامية، يرتبط ارتباطًا مباشرًا بالمال (عبدالقادر، 1998، صفحة 21؛ القرطبي، 2006، صفحة 373)، ويُطلق على هذه الحالة الواقعية مصطلح" الإعسار الفعلي"، أي عندما تكون حقوق المدين أقل من مجموع ديونه (سلطان، 1962، صفحة 127).

إلا أن الحالة المعتبرة قانونًا للإعسار هي الحالة القانونية، والتي تعتمد أساسًا على صدور حكم قضائي يُدخل المدين في حالة إعسار، إذ إن هذه الحالة وحدها هي التي تُثبت بالوجه القاطع توقف أو عجز المدين

عن سداد ديونه. كما أن الآثار القانونية للإعسار لا تنشأ إلا في حالة الإعسار القانوني (السنهوري، صفحة 1119).

وقد اعتبر المشرع الأردني أن الإعسار يتحقق كذلك في الحالة التي يتوقّع فيها المدين أن يفقد قدرته المستقبلية – خلال ستة أشهر – على سداد ديونه عند استحقاقها، رغم قدرته الحالية على الوفاء بها. ويُطلق على هذه الحالة اسم الإعسار الوشيك، والذي عرّفته المادة الثانية من قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018.

ولا بد من الإشارة إلى أن الفقه القانوني (السنهوري، صفحة 1062؛ الشهاوي، 2002، صفحة 56؛ غنايم، 2020، صفحة 8) قد وضع تعريفات متعددة للإعسار، تتفق جميعها على أن الإعسار يتحقق عندما تزيد ديون المدين والتزاماته الحالة على ما يملكه من أموال وحقوق، بما يجعله عاجزًا عن سداد الديون المستحقة عليه. إلا أن تعريف الإعسار الوارد في قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018 جاء مغايرًا لذلك، وذلك لمواكبة التوجّه الدولي نحو توحيد أحكام الإعسار. حيث اعتمدت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي دليلًا تشريعيًا لقانون الإعسار، يُقدّم تصورًا شاملًا للأهداف والمبادئ التي يجب أن يتضمنها قانون الإعسار في الدول المختلفة (علي، 2022، صفحة 42)، وذلك بهدف تعزيز الاقتصاد الوطني من خلال إيجاد نظام تشريعي جديد يشمل المدنيين من التجار وغير التجار، سواء أكانوا أشخاصًا طبيعيين أم اعتباريين، ليساعدهم على تجاوز حالة الإعسار وتصويب أوضاعهم المالية، في محاولة من المشرع للمحافظة على المشاريع الاقتصادية القابلة للاستمرار.

ويُلاحظ أن قانون الإعسار الأردني الجديد قد تأثّر بالتشريعات الأنجلوسكسونية، التي لا تُفرق في أنظمتها القانونية بين المدين العادي والمدين التاجر. (Ramsay, 2017) وبهذا التوجّه، لم يَعُد المشرع الأردني يُفرّق بين التجار وغير التجار في إجراءات وآثار إشهار الإعسار، بخلاف ما كان معمولًا به قبل نفاذ قانون الإعسار رقم (21) لسنة 2018. فقد كانت تُطبق على المدين المعسر من غير التجار أحكام الحجر الواردة في القانون المدني الأردني، والتي نظّمتها المواد من (375) إلى (386)، حيث نصّت المادة (375) على ما يلي: "يجوز الحجر على المدين إذا زادت ديونه الحالة على ماله". أما على التجار فكانت تُطبق أحكام الإفلاس المنصوص عليها في القانون التجاري الأردني ضمن المواد (290–477)، والتي أُلغيت بموجب المادة (140) من قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، لتحل محلها الأحكام القانونية الجديدة الواردة في قانون الإعسار.

وقد اعتبر هذا القانون أن أحكامه تسري على أي شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطًا اقتصاديًا، سواء أكان يَملك صفة التاجر أم لا، وهو ما نصّت عليه المادة 3/أ من القانون، حيث جاء فيها: "تسري أحكام هذا القانون على أي شخص يمارس نشاطًا اقتصاديًا، بما في ذلك: 1- الأشخاص الاعتباريون، بما

في ذلك الشركات المدنية والشركات التي تملكها الحكومة. 2- التجار وأصحاب المؤسسات الفردية. 3- أصحاب المهن المسجّلون والمرخّص لهم بالعمل بموجب أحكام التشريعات النافذة.

ويُستنتج من ذلك أن نطاق سريان قانون الإعسار، الذي حددته المادة 3/أ من أحكام قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، يشمل الشخص الطبيعي أو المعنوي المتعاقد مع الإدارة؛ لأن العقد الإداري، في حقيقته، نشاط اقتصادي بين الإدارة والمتعاقد معها، يهدف من خلاله المتعاقد إلى تحقيق الأرباح وجني الأموال، وهو ما يتفق تمامًا مع تعريف "النشاط الاقتصادي "الوارد في المادة الثانية من قانون الإعسار الأردني، والتي عرّفته بأنه: النشاط الذي يمارسه الشخص بقصد تحقيق ربح أو مكسب، بما في ذلك النشاط التجاري أو الصناعي أو الزراعي أو المهني أو الخدمي أو الحرفي.

إضافة إلى ذلك، فإن الفارق الرئيس بين العقود الخاصة والعقود الإدارية يتمثل في سمو الإدارة على المتعاقد معها، وامتلاكها لوسائل وأساليب القانون العام في مواجهته، نظرًا لارتباط العقد بالمرفق العام. ويُعد معيار تمييز العقود الإدارية معيارًا قضائيًا، يستند إلى طبيعة العقد وخصائصه الذاتية (الحلو، 2009، صفحة 9)، دون أي اعتبار لطبيعة النشاط الذي يقوم به المتعاقد مع الإدارة؛ مما يعني أن أحكام قانون الإعسار تسري على المدين المعسر المتعاقد مع الإدارة في العقود الإدارية، استنادًا إلى نص المادة 3/أ من القانون.

وبناءً على ما سبق، يتحقق الإعسار في العقود الإدارية عند: توقف المدين المتعاقد مع الإدارة أو عجزه عن سداد الديون المستحقة عليه بانتظام، أو عند تجاوز إجمالي الالتزامات المترتبة عليه إجمالي قيمة أمواله، أو في الحالة التي يُتوقع فيها أن يفقد المدين القدرة المستقبلية على سداد ديونه عند استحقاقها خلال ستة أشهر، رغم قدرته الحالية على الوفاء بها.

ويجب الإشارة هنا إلى أن إعسار المتعاقد مع الإدارة يتمثل في عدم قدرته على تنفيذ التزاماته التعاقدية وضمان استمرارية سير المرفق العام بانتظام واضطراد، نتيجة لعجزه أو توقفه عن دفع الأموال المخصصة لتوفير مستلزمات تنفيذ العقد. فالمتعاقد مع الإدارة يترتب عليه التزامات تعاقدية، مقابل اكتسابه للحقوق المالية، وبالتالي فإن إعسار المتعاقد مع الإدارة لا يُتصوّر إلا إذا توقّف عن الوفاء بالتزاماته تجاه الإدارة.

وعليه، يمكننا تعريف الإعسار في العقود الإدارية بأنه: توقّف أو عجز المتعاقد مع الإدارة عن الوفاء بالالتزامات التعاقدية التي تضمن استمرار سير المرافق العامة، نتيجة لتوقّفه أو عجزه عن سداد التزاماته المالية المستحقة عليه بانتظام، أو عند تجاوز إجمالي الالتزامات المترتبة عليه إجمالي قيمة أمواله.

كما يمكننا تعريف الإعسار الوشيك في العقود الإدارية بأنه: تلك الحالة التي يُتوقّع فيها أن يفقد المتعاقد مع الإدارة قدرته على الوفاء بالتزاماته التعاقدية، التي تضمن استمرار سير المرفق العام، نتيجة لعدم قدرته المستقبلية على تنفيذ هذه الالتزامات عند استحقاقها خلال ستة أشهر، رغم قدرته الحالية على الوفاء بها.

فالعقد الإداري يُكسب المتعاقد مع الإدارة أموالًا مقابل قيامه بالتزامات لصالح الإدارة. كما أن العقد الإداري يتأثر مباشرةً بالذمة المالية للمتعاقد، إذ إن الذمة المالية للمدين وحدة واحدة لا يمكن تجزئتها؛ فزيادة ديون المدين على ما يملكه من أموال تُدخله في حالة إعسار، بغضّ النظر عن طبيعة العقود التي أبرمها.

وعليه، يمكننا القول إن: الإعسار في العقود الإدارية هو عجز أو توقّف المتعاقد مع الإدارة عن الوفاء بالتزاماته العقدية، التي تضمن استمرارية سير المرفق العام بانتظام واضطراد، بسبب عدم قدرته أو توقّفه عن توفير المستلزمات اللازمة لاستمرار تنفيذ العقد، وسداد الديون المستحقة عليه بانتظام، أو عند تجاوز إجمالي التزاماته المالية إجمالي قيمة أمواله.

المطلب الثاني

أهمية الإعسار في العقود الإدارية

يُعتبر قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018 ذا أهمية بالغة، وذلك لتنظيمه العديد من القضايا المالية، وارتباطه الوثيق بالاقتصاد الوطني، ومساهمته في الحفاظ على المشاريع المتعثّرة القابلة للاستمرار. ولا تقتصر أهمية قانون الإعسار على أحد أطراف العقد الإداري فحسب، بل تمتد لتشمل طرفي العقد. وهذا ما سنتولى توضيحه في هذا المطلب؛ حيث نخصص **الفرع الأول** لبيان أهمية الإعسار في العقود الإدارية **للإدارة**، ونخصص **الفرع الثاني** لتوضيح أهمية الإعسار في العقود الإدارية للمتعاقد مع الإدارة.

الفرع الأول

أهمية الإعسار في العقود الإدارية بالنسبة للإدارة

لعل من أهم واجبات الإدارة المحافظة على استمرارية الخدمات التي تقدمها من خلال مرافقها العامة، فطبيعة هذه المرافق تفترض استمرارها في تقديم خدماتها، خصوصًا أن المواطنين يعتمدون عليها في تسيير شؤون حياتهم، معتقدين أنها خدمات مستمرة لا تتوقف. بل وتسعى الإدارة جاهدةً للمحافظة على استمرارية هذه الخدمات، نظرًا لارتباطها الوثيق بالمصلحة العامة.

ولضمان تشغيل المرافق العامة وتقديم خدماتها بشكل مستمر، تلجأ الإدارة إلى تزويد هذه المرافق بجميع الاحتياجات اللازمة لتشغيلها، وممارسة أعمالها، وتقديم خدماتها. ولعل التعاقد مع المورّدين ومقدّمي الخدمات من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق هذا الغرض. وبالتالي، فإن استمرارية المرافق العامة

في تقديم خدماتها ترتبط ارتباطًا وثيقًا باستمرارية العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة مع المورّدين ومقدّمي الخدمات، ويعني توقّف هذه العقود –بشكل أو بآخر – توقّف المرفق العام عن تقديم خدماته، ما لم يتم استبدالها بعقود جديدة.

حتى إن القضاء الإداري، ولغايات المحافظة على استمرارية هذه المرافق، ابتدع مبدأ قانونيًا يُعرف بـ ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد (جعفروالراشيدي، 2021)، وهو من المبادئ القانونية الراسخة التي لا تحتاج إلى وجود نص تشريعي لتطبيقها، نظرًا لارتباطها بالمصلحة العامة وبطبيعة المرافق العامة (الخلايلة، 2018، صفحة 257). وقد ظهرت العديد من التطبيقات العملية لهذا المبدأ القانوني، بحيث يُعتبر استمرار المرافق في تقديم خدماتها أولويةً ومصلحةً عليا للإدارة تُقدَّم على أي اعتبار آخر. وعليه، يمكننا اعتبار الإعسار في العقود الإدارية من التطبيقات العملية لهذا المبدأ (القبيلات، 2023، صفحة 381)، حيث يسعى المشرّع، من خلال النصوص القانونية الناظمة للإعسار في العقود الإدارية، إلى الحفاظ على المصلحة العامة، والمتمثلة في ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وذلك من خلال ضمان استمرارية العقود الإدارية في حال إعسار المتعاقد مع الإدارة، أو من خلال اتخاذ الإجراءات السريعة التي تضمن استمرار تقديم الخدمات العامة. وهو ما يُسهم في تحقيق الهدف الرئيسي للإدارة المتمثّل في استمرار المرافق العامة دون توقّف.

وبالعودة إلى النصوص القانونية، نجد أن المشرّع الأردني، في المادة 32 من قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، لم يعتبر مجرد إشهار الإعسار سببًا كافيًا لإنهاء العقود الإدارية، طالما أن النشاط الاقتصادي للمتعاقد مع الإدارة مستمر. وإنما اشترط وجود أسباب موضوعية تدعو للاعتقاد بوجود مخاطر حقيقية من عدم قدرة المتعاقد مع الإدارة على تنفيذ التزاماته تجاه الإدارة.

ولعل الحكمة التشريعية التي أراد المشرّع تحقيقها تتمثل في ضمان استمرارية المرافق العامة في تقديم خدماتها دون انقطاع، فلم يعتبر الإعسار سببًا كافيًا لإنهاء العقد الإداري ما دام المتعاقد مع الإدارة يستطيع الوفاء بالتزاماته. إلا أن المشرّع الأردني عاد، ومنح الإدارة حق إنهاء العقد في حال وجود أسباب حقيقية تدل على عدم قدرة المتعاقد على الوفاء بالتزاماته، حتى تتمكّن الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تضمن استمرار المرافق العامة في الحصول على متطلباتها، مما يحول دون توقفها.

كما أكدت الفقرة (ب) من المادة 32 على حق الإدارة في اتخاذ أي إجراءات ضرورية لضمان استمرار تقديم الخدمة للمستفيدين، حيث نصّت على ما يلي: "إذا تعلق العقد بإدارة مرفق عام أو تقديم خدمة عامة أساسية، فللإدارة اتخاذ أي إجراءات ضرورية لضمان استمرار الخدمة". وهو ما يعني أن للإدارة الحق باتخاذ

أي إجراء يكفل استمرار تقديم المرافق العامة لخدماتها، بغض النظر عن طبيعة هذا الإجراء، فالمهم هو استمرارية المرافق في تقديم خدماتها دون توقّف.

وخلاصة القول، فإن الأهمية الحقيقية للإدارة من أحكام الإعسار في العقود الإدارية تتمثل في: ضمان استمرار العقد الإداري دون توقف، بما يضمن استمرارية المرافق العامة والخدمات العامة المقدمة للمستفيدين، بالإضافة الى تمكّين الإدارة من اتخاذ أي إجراء لازم يضمن استمرارية المرفق العام، في حال توقّف النشاط الاقتصادي للمتعاقد مع الإدارة.

الفرع الثاني

أهمية الإعسار في العقود الإدارية بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة

يهدف قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018 إلى المحافظة على المشاريع الاقتصادية القائمة وضمان استمراريتها، بما ينعكس إيجابًا على الاقتصاد الوطني. فهو قانون يُعنى بالقضايا المالية المرتبطة بالمدين، ويساهم في تمكينه من تجاوز ضائقته المالية، وحماية المشاريع من التعثر أو الإغلاق أو التصفية، سواء أكان المدين شخصًا اعتباريًا أم طبيعيًا، من فئة التجار أو غيرهم.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية الواردة في قانون الإعسار الأردني، يتضح أن المشرّع لم يربط بين إشهار الإعسار وبين استمرارية العقد؛ إذ إن مجرد صدور قرار بإشهار الإعسار لا يُعد سببًا كافيًا لإنهاء العقد، طالما أن المدين المتعاقد مع الإدارة لا يزال قادرًا على الوفاء بالتزاماته التعاقدية. ولعل من أبرز الدوافع التي ساهمت في تشريع قانون الإعسار، والابتعاد عن النظام التقليدي للإفلاس، هو تراجع الفوارق بين النظامين (علي، 2022، صفحة 43).

إن استمرار النشاط الاقتصادي للمدين المتعاقد مع الإدارة يمنحه فرصة حقيقية لاستعادة التوازن المالي لمشروعه، وإعادة تنظيم شؤونه المالية، بما يساعده على تجاوز أزمته المالية الراهنة. كما أن استمرارية سريان العقد تُتيح له الاستفادة من الالتزامات المالية المترتبة على الإدارة لصالحه، مما يُمكّنه من إعداد خطط مالية جديدة تُسهم في تحسين واقع المشروع، والانتقال به إلى مرحلة أكثر استقرارًا، تضمن استدامة نشاطه الاقتصادي.

وبناءً على ما سبق، يمكن القول إن أهمية قانون الإعسار بالنسبة إلى المدين المعسر المتعاقد مع الإدارة، تكمن في تجنّب فقدان القيمة الاقتصادية للمشاريع الناجحة التي واجهت صعوبات مالية أثناء ممارسة نشاطها، ومنحها الفرصة لإعادة ترتيب أوضاعها، ووضع خطط للخروج من أزمتها المالية (الحسن، 2019، صفحة 22).

أضف إلى ذلك أن نص الفقرة (ب/32) من قانون الإعسار الأردني يمنح الإدارة الحق في اتخاذ أي إجراءات ضرورية تضمن استمرارية تقديم الخدمات العامة. فللإدارة، على سبيل المثال، أن تُقدّم تسهيلات للمتعاقد معها بهدف ضمان استمراره في تنفيذ التزاماته التعاقدية، أو أن تُقدّم له دعمًا ماليًا أو لوجستيًا أو فنيًا؛ للمحافظة على استمرارية نشاطه الاقتصادي، أو أن تتخذ أي إجراء آخر يضمن ديمومة تقديم خدماتها. وبطبيعة الحال، فإن الإجراءات التي تتخذها الإدارة تجاه المتعاقد معها تهدف إلى تلافي توقف المدين عن تنفيذ نشاطه الاقتصادي، بما يضمن استمرارية مرافقها العامة في تقديم خدماتها دون انقطاع.

وبمعنى آخر، فإن هناك مصلحة مشتركة بين الإدارة والمتعاقد معها تتمثل في استمرار النشاط الاقتصادي للمشروع؛ إذ تضمن الإدارة بذلك استمراريتها في تقديم الخدمات العامة، في حين يستفيد المتعاقد من أي تدخل إيجابي من قبل الإدارة يُسهم في المحافظة على نشاطه الاقتصادي.

وفي النهاية، لا بد من الإشارة إلى أن قانون الإعسار الأردني جاء استجابةً للمعايير الدولية التي تسعى إلى إصدار تشريعات تنظم الإعسار والإفلاس (علي، 2022، صفحة 38)، وبما يخدم مبدأ الترابط والتكامل في الاقتصاد العالمي. كما لا بد من الإشارة إلى أن لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (UNCITRAL) قد اعتمدت دليلًا تشريعيًا لقانون الإعسار، بهدف مساعدة الدول على إصلاح قوانين الإعسار لديها. ويحتوي هذا الدليل على معلومات شاملة حول الأهداف والمبادئ التي ينبغي أن تتضمنها تشريعات الإعسار الوطنية، حيث أقرّته اللجنة في دورتها الثامنة والعشرين المنعقدة في نيويورك عام 2003.

ومن بين المعايير الدولية المهمة أيضًا، ما ورد في قانون الأونسيترال النموذجي بشأن الإعسار عبر الحدود، والذي يهدف إلى توفير آليات فعّالة لمعالجة حالات الإعسار التي تنشأ في سياق العلاقات العابرة للحدود. كما تُعد اللائحة الأوروبية للإعسار (European Insolvency Regulation – EIR)من أبرز التشريعات المعتمدة في الاتحاد الأوروبي، إذ تُنظم إجراءات الإعسار الخاصة بالشركات والأفراد الذين يمارسون أعمالهم في أكثر من دولة عضو في الاتحاد.

وبعد هذا التوضيح للإطار المفاهيمي لإشهار الإعسار في العقود الإدارية، لا بد من الانتقال إلى بيان أثر إشهار الإعسار على مصير العقود الإدارية، وهو ما سنعالجه في **المبحث الثاني** من هذه الدراسة.

وبعد هذا التوضيح للإطار المفاهيمي لإشهار الإعسار في العقود الإدارية لابد لنا من توضيح أثر إشهار الإعسار على مصير العقود الإدارية، وهو ما سنقوم به في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

المبحث الثاني

أثر إشهار الإعسار على مصير العقود الإدارية

لا شك أن للعقود الإدارية طابعًا خاصًا يُميزها عن غيرها من العقود، نظرًا لارتباط هذه العقود بالمصلحة العامة. وتسعى الإدارة، في جميع أفعالها وتصرفاتها، إلى الحفاظ على هذه المصلحة، ولا سيما أن العقد الإداري يرتبط ارتباطًا مباشرًا بالمرفق العام. ومن هذا المنطلق، منح المشرّع الأردني الإدارة صلاحيات واسعة لا مثيل لها في القانون الخاص، لتمكينها من تحقيق المصلحة العامة وضمان استمرارية خدماتها دون توقف.

وضع المشرّع الأردني في قانون الإعسار رقم (21) لسنة 2018 أحكامًا خاصة تتعلق بالمدين المعسر المتعاقد مع الإدارة، وهو ما ساهم في ضمان استمرارية المرافق العامة بانتظام واضطراد. وبناءً عليه، سنتناول في هذا المبحث بيان أثر إشهار الإعسار على مصير العقود الإدارية. ولتحقيق هذه الغاية، سنُبيّن الطبيعة القانونية للعقد الإداري باعتباره أحد عقود المدين المعسر، وقد خُصص له المطلب الأول من هذا المبحث، في حين خُصص المطلب الثاني لبيان النتائج القانونية المترتبة على إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للعقد الإداري باعتباره عقداً من عقود المدين المعسر

تُعد العقود الإدارية من الوسائل القانونية الهامة التي تلجأ إليها الإدارة لتوفير احتياجاتها وتسيير مرافقها العامة. وقد استقر الاجتهاد القضائي على توافر ثلاثة أسس لاعتبار العقد عقدًا إداريًا، وهي: أن تكون الإدارة طرفًا في العقد، وأن يتصل العقد بمرفق عام، وأن تستخدم الإدارة وسائل القانون العام، بمعنى أن يتضمن العقد شروطًا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص (تمييز حقوق، 2847/2017؛ تمييز حقوق، 3036/2016).

عرّف الفقه العقد الإداري بأنه: "ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وآية ذلك أن يتضمن العقد شروطًا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يُخوَّل المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام" (الطماوي، 2017، صفحة 53؛ أمين، 2007، صفحة 24؛ كنعان، 2010، صفحة 313).

ويُظهِر العقد الإداري – بمعناه الاصطلاحي – الإدارة بصفتها صاحبة سلطة وسيادة، تتمتع بسلطات استثنائية في مواجهة المتعاقد معها، لا مثيل لها في العقود التي تخضع لأحكام القانون الخاص؛ إذ تستطيع

الإدارة تعديل العقد الإداري أو إنهاءه بإرادتها المنفردة، كما يكون لها سلطة الرقابة والإشراف على تنفيذ العقد. وهذا يعني أن هذا النوع من العقود يخضع لنظام قانوني مستقل، يختلف تمامًا عن النظام الذي تخضع له العقود المدنية (عبدالدايم، 2019، صفحة 173).

وسبب ذلك أن هدف الإدارة الرئيس عند إبرام العقد هو تحقيق المصلحة العامة؛ لذلك وضع المشرع والقضاء الإداري قواعد قانونية قائمة بذاتها تحكم العقود الإدارية، وتتفق مع طبيعة مبادئ وقواعد القانون الإداري، الذي يهدف إلى تحقيق التوازن بين مصلحة الجماعة ومصلحة الفرد، مع الأخذ بعين الاعتبار تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

إلا أن هذه الطبيعة القانونية والمعايير القضائية التي تجعل من العقد عقدًا إداريًا، ما هي إلا إجراءات أوجدها المشرع والقضاء الإداري، وهي في حقيقة الأمر لا تمسّ بجوهر العلاقة العقدية؛ فالعقد الإداري هو عقد كسائر العقود الأخرى، تتوافق فيه إرادتان لإحداث أثر قانوني معيّن، كما تتوافر فيه جميع أركان الرابطة التعاقدية، مما يؤكد أن العقد الإداري في جوهره هو عقد بالمعنى المعروف. إلا أن التشريعات الإدارية تفرض شروطًا خاصة تتعلق بتكوين العقد الإداري، ومنها – مثلًا – طريقة اختيار المتعاقدين مع الإدارة، كما تمنح الإدارة سلطات خاصة في مواجهة المتعاقد معها لا نظير لها في عقود القانون الخاص. وبطبيعة الحال، لا تؤدي هذه الشروط والإجراءات المختلفة إلى إهدار الرابطة التعاقدية (الطماوي، 2017، صفحة 390).

كما أن المتعاقد مع الإدارة – سواء أكان شخصًا طبيعيًا أم معنويًا – يسعى من خلال هذا التعاقد إلى تحقيق الربح، إذ يمارس نشاطًا اقتصاديًا يتفق مع ما ورد في المادة (2) من قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، فطبيعة نشاطه الاقتصادي لا تتعدى أن تكون نشاطًا تجاريًا، أو صناعيًا، أو زراعيًا، أو مهنيًا، أو خدميًا، أو حرفيًا. وللمتعاقد مع الإدارة الحق في الحصول على المقابل المالي المتفق عليه، كما أن له الحق في حفظ التوازن المالي للعقد، حيث تُعدّ حالة التوازن المالي حالة العدل التي ارتضاها طرفا العقد؛ مما يعني أن أي اختلال في هذا العدل يُلزم الإدارة بتعويض المتعاقد (القبيلات، القانون الإداري / الكتاب الثاني، 2025، صفحة 184).

ونظرًا لطبيعة العقد الإداري وارتباطه بالمرفق العام، فإن من أهم واجبات الإدارة ضمان استمرار هذا العقد وعدم توقفه، ووضع الخطط البديلة لتوفير مصادر بديلة لتزويد الإدارة بالالتزامات المطلوبة من المتعاقد معها حال توقفه أو عدم قدرته على تنفيذ التزاماته. لذلك، نجد أن أحكام القانون الإداري قد منحت الإدارة امتيازات تُمكّنها من إيجاد الحلول والبدائل لأي توقف في تنفيذ المتعاقد معها لالتزاماته، بل ومنحتها أيضًا سلطة الرقابة والتوجيه والإشراف (الخلايلة، القانون الإداري/ الكتاب الثاني، 2017، صفحة 305) على

تنفيذ العقد، من خلال إصدار الأوامر والتوجيهات الملزمة للمتعاقد، كما يمكنها متابعة تنفيذ جميع مراحل العقد، بالإضافة إلى تقديم النصح والإرشاد للمتعاقد معها لضمان تنفيذ العقد بأفضل صورة ممكنة، وتجنيبه أي سبب قد يعيق التنفيذ، ومنها حالة إعسار المتعاقد مع الإدارة؛ فتستطيع الإدارة – مثلًا – توجيه المتعاقد إلى الوسائل التي تُقلل التكاليف التشغيلية أو النفقات المالية حفاظًا على قدرته المالية.

كما أن للإدارة الحق في تعديل العقد بإرادتها المنفردة بما يحقق المصلحة العامة. وبطبيعة الحال، فإن هذه السلطة ليست مطلقة، وإنما يجب على الإدارة ممارستها كضرورة تُلجأ إليها حين يتعذر انتظام سير المرفق العام، أو إذا دعت المصلحة العامة إلى ذلك (الراشد، 2024، صفحة 81).

فتستطيع الإدارة تعديل التزامات المتعاقد معها، سواء بالزيادة أو النقصان، كما يمكنها تعديل وسائل وطرق تنفيذ العقد، بالإضافة إلى تعديل مدة التنفيذ، سواءً بالتمديد أو التقصير، وفقًا لما تقتضيه المصلحة العامة، وبما يحقق سير المرفق العام بانتظام واضطراد. كما يجوز للإدارة استخدام هذه الامتيازات في أي حالة تهدد استمرارية المرفق العام، بما في ذلك إشهار إعسار المتعاقد معها.

ويمكن للإدارة أن تستخدم حقها في تعديل العقد بإرادتها المنفردة في الوقت الذي تراه مناسبًا، سواء بعد إشهار إعسار المتعاقد معها أو قبله، وذلك في محاولة لضمان استمرارية النشاط الاقتصادي للمتعاقد معها، وبالتالي ضمان استمرار المرفق العام في تقديم خدماته للمستفيدين دون انقطاع، خصوصًا أن سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة ترتبط بالشروط المتصلة باحتياجات المرفق العام (الخطيب، 2024، صفحة 158).

كما أن سلطة الإدارة في تعديل العقد بإرادتها المنفردة تخضع لمجموعة من القيود يجب أخذها بعين الاعتبار، ومنها أن يكون التعديل مرتبطًا بالبُنود التنظيمية دون المساس بالبُنود التعاقدية، وألّا يؤدي التعديل إلى فسخ العقد أو تغيير موضوعه، بالإضافة إلى ضرورة وجود مستجدات دفعت الإدارة إلى إجراء هذا التعديل (الخلايلة، القانون الإداري/ الكتاب الثاني، 2017، صفحة 312).

كذلك، تملك الإدارة الحق في فسخ العقد بإرادتها المنفردة إذا أخلّ المتعاقد معها بتنفيذ التزاماته، متى رأت أن ذلك يُسهم في تحقيق المصلحة العامة. وهذا الحق غير مقيد بارتكاب المتعاقد لأخطاء معينة، إذ يجوز للإدارة إنهاء العقد بإرادتها المنفردة دون الحاجة لوجود خطأ، ففي حالة إعسار المتعاقد مع الإدارة وعدم قدرته على الوفاء بالتزاماته التعاقدية، يكون للإدارة، من حيث المبدأ، صلاحية فسخ العقد بإرادتها المنفردة حفاظًا على المصلحة العامة وضمان استمرارية مرافقها العامة دون أي توقف، ولا يترتب على ذلك أي تعويض للمتعاقد لتقصيره في تنفيذ التزاماته (الهاشمي، 2022).

ومن المميزات التي مُنحت للإدارة في سبيل المحافظة على سير مرافقها العامة، قدرتها على أن تحل محل المتعاقد معها في تنفيذ العقد، أو أن تُحلّ الغير مكانه لغايات استمرارية التنفيذ، ويجوز للإدارة استخدام

هذه الميزة في الحالات التي يُخِلّ فيها المتعاقد مع الإدارة بالتزاماته (القبيلات، القانون الإداري / الكتاب الثاني، 2025، صفحة 178)، ومنها حالة إعسار المتعاقد، إذ يُعد هذا الإجراء من الوسائل الضرورية التي تمارسها الإدارة للحفاظ على الصالح العام وضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

كما أن حلول الإدارة أو الغير محل المدين المعسر المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ العقد، قد يُسهم في منعه من التوقف التام لنشاطه الاقتصادي، وبالتالي تجنّب توقفه الكامل عن الوفاء بالتزاماته التعاقدية، وذلك بالنظر إلى الخبرة والدراية الإدارية والمالية والفنية التي يتمتع بها مَن يُحلّ محل المدين المعسر في إدارة النشاط الاقتصادي، وحسن إدارة الأموال، الأمر الذي يُحقق مصلحة الإدارة من خلال ضمان استمرارية مرافقها العامة، ويُحقق في الوقت ذاته مصلحة المتعاقد معها من خلال دعم استمرارية نشاطه الاقتصادي ومنحه فرصة حقيقية لتجاوز الضائقة المالية التي يمر بها.

ويتضح مما تقدم، الطبيعة القانونية الخاصة للعقد الإداري، وامتلاك الإدارة لوسائل وامتيازات القانون العام التي تهدف إلى ضمان استمرارية المرافق العامة. وقد أشرنا في هذا المطلب إلى بعضٍ منها بما يتناسب مع طبيعة هذه الدراسة. إلا أن إشهار إعسار المدين المتعاقد مع الإدارة يترتب عليه نتائج وآثار قانونية خاصة، حيث رتّب قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018 مجموعة من النتائج والآثار لإشهار الإعسار، بما يضمن من خلالها مصلحة طرفي العقد، وهو ما سنتولى توضيحه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني

مصير العقد الإداري نتيجة إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة

نظّمت المادة (32) من قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018 أحكام الإعسار في العقود الإدارية، حيث نصّت على ما يلي: "أ- مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لا يرتب إشهار الإعسار انتهاء العقود الإدارية أو الرخص أو حقوق الامتياز بشكل تلقائي، إلا أنه يحق للإدارة المتعاقدة مع المدين إنهاء العقد أو حق الامتياز أو إلغاء الرخصة بناءً على أسباب موضوعية تدعو للاعتقاد بوجود أخطار تتعلق بعدم تنفيذ العقد، ولا يُعد مجرد إشهار الإعسار سببًا كافيًا لإنهاء العقد طالما استمر النشاط الاقتصادي للمدين. ب- إذا تعلق العقد بإدارة مرفق عام أو تقديم خدمة عامة أساسية، فللإدارة اتخاذ أي إجراءات ضرورية لضمان استمرار أداء الخدمة".

وعليه، يمكن القول إن الفقرة (أ) من المادة (32) وضعت قاعدة عامة مفادها: لا يترتب على إشهار الإعسار انتهاء العقود الإدارية أو الرخص أو حقوق الامتياز بشكل تلقائي. كما لا يمكن اعتبار إشهار

الإعسار سببًا كافيًا لإنهاء العقد، طالما استمر النشاط الاقتصادي للمدين. وهذا هو الحكم العام الذي قررته المادة المذكورة.

ومن خلال التحليل، يمكننا تحديد الفروض القانونية المترتبة على إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة على النحو الآتي:

أولًا: لا يمكن للإدارة إنهاء العقد الإداري ما دام النشاط الاقتصادي للمدين المعسر مستمرًا، وهو ما يعني أنه لا يزال قادرًا على الوفاء بالتزاماته التعاقدية، فيبقى العقد الإداري قائمًا ولا تملك الإدارة الحق في إنهائه. وبطبيعة الحال، فإن استمرار النشاط الاقتصادي يرتبط بمؤشرات تدل على ذلك، من أبرزها: استمرار الإنتاج، والتوظيف، والاستقرار المالي، ووجود سياسات اقتصادية فعّالة.

وعليه، تُعتبر سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري في هذه الحالة سلطة مقيّدة .ولعل المشرع الأردني أراد من خلال تقييد سلطة الإدارة عند إشهار إعسار المتعاقد معها، متى ما كان قادرًا على الوفاء بالتزاماته، المحافظة على نمو الاقتصاد الوطني (الكشو، 2019)، المحافظة على الاستثمارات، وحماية المشاريع الاقتصادية المتعثّرة من التوقف الكامل بسبب إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة.

بمعنى آخر، إن المشرع الأردني قد أوجد حكمًا عامًا منح من خلاله المدين المعسر المتعاقد مع الإدارة فرصة جديدة لتجاوز ضائقته المالية وتحسين وضعه الاقتصادي، وهو ما يتوافق مع فلسفة الإعسار كبديل عن الإفلاس (الحريرات والطراونة، 2024، صفحة 95)، وينسجم كذلك مع الاتفاقيات الدولية في هذا الشأن.

كما أن هذا التوجّه يُسهم في تحقيق المصلحة العامة من خلال تعزيز أحد أهم المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، والمتمثّل في ضمان انتظام واستمرارية تقديم الخدمات العامة؛ فاستمرار النشاط الاقتصادي للمدين المعسر المتعاقد مع الإدارة يعني استمرار المرافق العامة في تقديم خدماتها دون انقطاع، وهو ما تسعى إليه الإدارة بكافة الوسائل المتاحة.

ثانيًا :ربطت المادة (32) من قانون الإعسار الأردني استمرارية العقود الإدارية وعدم انتهائها بشكل تلقائي بقدرة المتعاقد مع الإدارة على المحافظة على استمرار نشاطه الاقتصادي .وبمفهوم المخالفة، فإن إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة مقرونًا بتوقف نشاطه الاقتصادي يُعد بمثابة انتهاء العقد الإداري بصورة تلقائية.

وتُعتبر هذه النتيجة منطقية، وتتوافق مع ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطّراد؛ إذ لا يمكن للإدارة الإبقاء على عقد إداري توقف نشاطه الاقتصادي، لأن النتيجة الحتمية لذلك هي توقف المرفق العام عن

تقديم خدماته .بل إن من واجب الإدارة التعاقد فورًا مع متعهد جديد ليحلّ محل المدين المعسر الذي توقف نشاطه الاقتصادي، وذلك لضمان استمرارية المرافق العامة في تقديم خدماتها دون انقطاع.

وعليه، يمكننا القول إن مجرد إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة، مقرونًا بتوقف نشاطه الاقتصادي، يُعد سببًا كافيًا لإنهاء العقد الإداري بصورة تلقائية، إذ إن قانون الإعسار وُجد أصلًا لإعادة هيكلة وتشغيل المشاريع الاقتصادية القابلة للاستمرار، وتنظيم أوضاعها (Walters، 2017، صفحة 32).

ثالثًا :أوضحت المادة (32) من قانون الإعسار أن للإدارة الحق في إنهاء العقد الإداري عند إشهار إعسار المتعاقد معها، بالرغم من استمرارية نشاطه الاقتصادي، إذا توافرت أسباب موضوعية تدعو إلى الاعتقاد بوجود أخطار حقيقية تتعلق بعدم قدرة المتعاقد على الوفاء بالتزاماته والاستمرار في تنفيذ العقد. وبمعنى آخر، فإن للإدارة الحق، بالاستناد إلى سلطتها التقديرية، في إنهاء العقد الإداري في حالة إعسار المتعاقد معها، شريطة وجود أسباب موضوعية تُبرر هذا الإنهاء.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن حق الإدارة في إنهاء العقد بالإرادة المنفردة يُعد من الحقوق الراسخة التي أقرها الفقه والقضاء الإداريان، وهو من أبرز امتيازات السلطة العامة المخولة للإدارة بموجب أحكام القانون الإداري. ويحق للإدارة ممارسة هذا الحق في أي مرحلة من مراحل تنفيذ العقد، سواء قبل إشهار الإعسار أو بعده، وذلك بالاستناد إلى القواعد العامة التي تحكم العقود الإدارية.

إلا أن إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة في حالة إشهار إعسار المتعاقد معها يُعتبر استثناءً على القاعدة العامة، التي لا تُجيز إنهاء العقد لمجرد الإعسار، ما دام النشاط الاقتصادي للمتعاقد قائمًا. كما أن ممارسة الإدارة لحقها في الإنهاء في هذه الحالة مشروطة بوجود أسباب موضوعية تستوجب إنهاء العقد حمايةً للمصلحة العامة، ولا يجوز للإدارة إنهاؤه دون تلك الأسباب.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن إنهاء العقد الإداري الجاري تنفيذه (الحديدي، 2021، صفحة 1055) بالإرادة المنفردة للإدارة، تطبيقًا للقواعد العامة، يترتب عليه التزام الإدارة بتعويض المتعاقد عن الأضرار التي قد تلحق به نتيجة هذا الإنهاء، استنادًا إلى نظرية "فعل الأمير". أما في حالة إنهاء العقد بسبب إشهار إعسار المتعاقد، مع وجود أسباب موضوعية، فلا يُتصور قيام مسؤولية على الإدارة أو استحقاق أي تعويض للمتعاقد، وذلك لعدم تسبّب الإدارة بأي ضرر مباشر أو متحقق.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن للإدارة امتيازاتها الخاصة، وبالتالي فإن الأحكام التي تسري على العقود الخاصة لا تنطبق بالضرورة على العقود الإدارية .إذ لا تُلزم الإدارة باللجوء إلى وكيل الإعسار لضمان استمرار النشاط الاقتصادي للمتعاقد معها، بل يمكنها، استنادًا إلى سلطتها التقديرية، أن تقرر الاستمرار

في العقد أو إنهاءه، وهو ما يُميز إشهار الإعسار في العقود الإدارية عن إشهار الإعسار في العقود الخاصة.

إلا أن سلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية الجارية التنفيذ في هذه الحالة تبقى مقيدة بوجود أسباب موضوعية. ويُلاحظ أن المشرّع الأردني لم يُحدد هذه الأسباب أو طبيعتها أو يُقدم أمثلة توضيحية لها، مما يجعل النص القانوني فضفاضًا، ويُفسح المجال أمام الإدارة لاستغلال هذا النص خارج إطار المصلحة العامة، بل وربما بهدف الإضرار بالمتعاقد المعسر، في الوقت الذي يكون فيه هذا الأخير في أمسّ الحاجة إلى أي فرصة تساعده على تحسين وضعه المالي وتجنّب توقف نشاطه الاقتصادي.

لذلك، يرى الباحثان ضرورة وجود مؤشرات حقيقية تبرر اعتقاد الإدارة بوجود مخاطر تتعلق بعدم قدرة المتعاقد المعسر على تنفيذ العقد أو الاستمرار في نشاطه الاقتصادي. ومن الأمثلة على هذه المؤشرات: توقف المدين المعسر عن دفع رواتب العاملين لديه؛ عدم قدرته على توفير المواد الأساسية اللازمة لاستمرار النشاط الاقتصادي؛ وجود مؤشرات مالية في الميزانية المقدّمة من المدين المعسر تُظهر تدهورًا ماليًا أو عجزًا عن الوفاء بالالتزامات التعاقدية في المواعيد المحددة، مع اتجاه واضح في الوضع المالي نحو الأسوأ. وعليه، نعتقد بضرورة ربط الأسباب الموضوعية بمؤشرات واقعية وقابلة للقياس، بما يضمن عدم تعسف الإدارة في استخدام هذا الحق، بالإضافة إلى ضرورة إخضاع هذا القرار لرقابة القضاء المختص، صونًا للحقوق وتحقيقًا للتوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقد المعسر.

رابعاً: نصّت الفقرة (ب) من المادة (32) من قانون الإعسار الأردني على أنه: "إذا تعلق العقد بإدارة مرفق عام أو تقديم خدمة عامة أساسية، فللإدارة اتخاذ أي إجراءات ضرورية لضمان استمرار أداء الخدمة". وعليه، فقد منح المشرّع الأردني الإدارة سلطة تقديرية واسعة لاتخاذ ما تراه مناسبًا من إجراءات، سواءً استنادًا إلى نص المادة المذكورة، أو استنادًا إلى الصلاحيات الممنوحة لها بموجب أحكام القانون الإداري، وذلك بهدف المحافظة على استمرارية الخدمات العامة وعدم توقفها.

ويُعد هذا النص تجسيدًا حقيقيًا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، كما تُستنبط منه الغاية الجوهرية للتنظيم القانوني في هذا السياق، والتي تتمثل في: ضمان استمرارية عمل المرافق العامة بالدرجة الأولى؛ المحافظة على النشاط الاقتصادي للمدين المعسر وتحفيز الاقتصاد الوطني، انطلاقًا من دور القطاع الخاص كمحرك رئيس للنشاط الاقتصادي في الدولة.

ونرى أن قصد المشرّع الأردني قد اتجه إلى السماح للإدارة باستخدام جميع الصلاحيات الممنوحة لها في مواجهة المدين المعسر، بهدف ضمان استدامة المرفق العام، سواء كانت هذه الصلاحيات منصوصًا عليها في المادة (32) من قانون الإعسار، أو من المميزات المقررة للإدارة بموجب أحكام القانون الإداري، وذلك في حال عدم توافر الحالات المنصوص عليها في المادة (32).

فقد لا تتمكن الإدارة من إنهاء العقد الإداري مع المدين المعسر وفقًا لأحكام المادة (32) لعدم تحقق أي من الحالات المحددة فيها – كما أُشير سابقًا– ، أو قد لا تتمكن من إنهاء العقد لعدم توفر بديل فوري يمكن التعاقد معه، أو لغياب الأسباب الموضوعية الحقيقية والمستندة إلى مؤشرات واقعية على توقف النشاط الاقتصادي للمدين، أو لأي سبب آخر يمنعها من اللجوء إلى إنهاء العقد.

في مثل هذه الحالات، يبقى للإدارة، استنادًا إلى سلطتها التقديرية، اتخاذ أي إجراءات تراها ضرورية لضمان استمرارية تقديم الخدمات، وذلك بهدف ضمان سير المرفق العام بانتظام واطّراد، والمحافظة على توازن واستقرار الاقتصاد الوطني.

ولتحقيق الغاية المذكورة أعلاه، فإن أمام الإدارة طريقين يمكن أن تسلك أحدهما؛ فقد تتجه نحو استمرارية العقد ذاته، من خلال القيام بأي إجراءات تساعد المتعاقد مع الإدارة على استمرار نشاطه الاقتصادي .فعلى سبيل المثال، يمكن للإدارة تقديم السُلف والضمانات المالية، أو تقديم المساعدة الفنية اللازمة، أو المشاركة المباشرة في إدارة المرفق العام، أو إعداد الدراسات اللازمة لتطوير أداء المتعاقد مع الإدارة .كما يمكنها مساعدته في الحصول على تسهيلات مالية بضمان منها، أو إعفاؤه من الغرامات، ولها، استنادًا إلى سلطتها التقديرية ووفق أحكام القانون، اتخاذ أي إجراءات أخرى تهدف إلى منع توقف المرافق العامة أو الخدمات.

وفي المقابل، قد ترى الإدارة أن من الضروري إنهاء العقد الإداري المبرم مع المدين المعسر، إذا كان هذا العقد يتعلق بإدارة مرفق عام أو تقديم خدمات أساسية، وذلك ضمانًا لسير المرافق العامة بانتظام واطّراد .إلا أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد في هذه الحالة تستند إلى المميزات التي منحتها لها أحكام القانون الإداري في سبيل الحفاظ على استمرارية المرافق العامة (الهندي، 2017، صفحة 30)، حتى في حال عدم وجود أسباب موضوعية تدعو إلى الإنهاء.

ويُبرَّر هذا الاتجاه بأن الارتباط بإدارة مرفق عام وتقديم خدمات عامة يفرض على الإدارة إعطاء الأولوية لضمان استمرار تلك الخدمات، ولا يمكنها تجاهل ذلك لمجرد المحافظة على النشاط الاقتصادي للمدين المعسر .ومع ذلك، ففي حال توفرت أسباب موضوعية لإنهاء العقد، يتعين على الإدارة تطبيق نص المادة (32) من قانون الإعسار الأردني.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن نص المادة (32) من قانون الإعسار الأردني قد وضع قاعدة عامة مفادها أن مجرد إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة لا يُعد سببًا كافيًا لإنهاء العقد الإداري. وتطبيقًا للمبدأ القانوني القائل بأن الخاص يقيّد العام، واستنادًا إلى ما ورد في مطلع المادة (32) والتي نصّت على: "مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة..."، فإن أي نص تشريعي خاص ينظم آثار الإعسار في العقود الإدارية يُقدَّم في التطبيق على نص المادة (32).

فعلى سبيل المثال، حددت الفقرة (أ) من المادة (90) من نظام المشتريات الحكومية رقم (8) لسنة 2022 وتعديلاته، ضرورة توضيح الأسباب التي يجوز فيها إنهاء عقد الشراء، بما في ذلك إعسار المتعهد أو إفلاسه .ويُفهم من ذلك أنه إذا تضمن عقد الشراء بندًا ينص صراحة على جواز إنهاء العقد عند إعسار المتعاقد مع الإدارة، فإنه يجوز للإدارة إنهاء العقد بمجرد إشهار إعسار المتعاقد، دون الحاجة لتوافر شروط المادة (32).

أما في حال عدم وجود مثل هذا البند في العقد، فإن أحكام المادة (32) من قانون الإعسار الأردني تُطبَّق، ويكون القرار الصادر بشأن إنهاء العقد في هذه الحالة قرارًا إداريًا قابلاً للانفصال عن العملية التعاقدية، وبالتالي يخضع لرقابة القضاء الإداري.

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة موضوع الإعسار في العقود الإدارية في ضوء أحكام قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018، حيث تم في المبحث الأول بيان الإطار المفاهيمي للإعسار في العقود الإدارية، بالإضافة إلى توضيح أثر إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة على أطراف العقد الإداري، من حيث التزاماتهم القانونية والتعاقدية.

أما المبحث الثاني، فقد خُصِص لمعالجة أثر إشهار الإعسار على مصير العقود الإدارية، وذلك من خلال تحليل نص المادة (32) من قانون الإعسار الأردني، وبيان الأحكام القانونية التي تحكم سلطة الإدارة في استمرار العقد أو إنهائه، ومدى ارتباط ذلك باستمرارية النشاط الاقتصادي للمدين المعسر، فضلاً عن توضيح علاقة ذلك بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطّراد.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، سيتم عرضها في الفقرات التالية.

النتائج:

أولاً: يُعد قانون الإعسار الأردني رقم (21) لسنة 2018 أكثر شمولاً من نظام الإفلاس التقليدي، إذ يشمل جميع المدينين الذين يمارسون نشاطات اقتصادية، سواء أكانوا أشخاصًا طبيعيين أم اعتباريين. ويهدف هذا القانون إلى حماية المشاريع القابلة للاستمرار من خطر التعثر وتوقف أعمالها، لما لذلك من أهمية في دعم الاقتصاد الوطني، خصوصًا أن قانون الإعسار قد بُني على أسس ومبادئ اقتصادية أكثر منها قانونية.

ثانيًا: رغم أن قانون الإعسار الأردني ينظم في الأساس العلاقات الخاصة، فإن المشرع الأردني أدرج المادة (32) التي تناولت أحكام الإعسار في العقود الإدارية دون مراعاة كافية للأحكام والمبادئ التي تحكم تلك العقود، وهو ما قد يفتح الباب أمام إشكالات قانونية عند تطبيق قانون الإعسار على العقود الإدارية.

ثالثًا: يمكن تعريف الإعسار في العقود الإدارية بأنه :عجز أو توقف المتعاقد مع الإدارة عن الوفاء بالتزاماته العقدية التي تضمن استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطّراد، وذلك نتيجة عدم قدرته على توفير ما يلزم لاستمرار تنفيذ العقد وسداد الديون المستحقة عليه بشكل منتظم، أو إذا تجاوزت التزاماته الإجمالية قيمة أمواله.

رابعًا: توجد مصلحة مشتركة بين الإدارة والمتعاقد معها تتمثل في استمرار النشاط الاقتصادي للمدين المعسر؛ إذ تضمن الإدارة من خلال ذلك استمرارية المرافق العامة وتقديم الخدمات دون انقطاع، فيما يستفيد المتعاقد من منحه فرصة حقيقية تمكنه من تجاوز حالة التعثر، وحماية مشروعه الاقتصادي من التوقف، وتحسين وضعه المالي، كما قد يستفيد من أي تدخل إيجابي من الإدارة لدعم استمرارية نشاطه.

خامسًا: أقرت المادة (32) من قانون الإعسار الأردني قاعدة عامة مفادها أن إشهار الإعسار لا يؤدي تلقائيًا إلى إنهاء العقود الإدارية أو الرخص أو حقوق الامتياز، كما لا يمكن اعتبار إشهار الإعسار سببًا كافيًا لإنهاء العقد، طالما استمر النشاط الاقتصادي للمدين.

سادسًا: تملك الإدارة سلطة إنهاء العقد الإداري عند إشهار إعسار المتعاقد معها، حتى مع استمرار النشاط الاقتصادي، إذا وُجدت أسباب موضوعية تدعوها للاعتقاد بوجود مخاطر حقيقية تتعلق بعدم قدرة المتعاقد على الوفاء بالتزاماته أو الاستمرار في تنفيذ العقد.

التوصيات:

أولاً: نوصي المشرع الأردني بضرورة تقييد سلطة الإدارة التقديرية فيما يتعلق بتقدير الأسباب الموضوعية التي تدفعها للاعتقاد بوجود أخطار حقيقية تبرر إنهاء العقد الإداري، وذلك من خلال ربط هذه الأسباب بمؤشرات واقعية محددة تعكس فعليًا وجود تلك المخاطر. فالنص الحالي للمادة (32) جاء بصياغة فضفاضة قد تُستخدم بشكل تعسفي من قبل الإدارة، مما يُهدد مبدأ استقرار العقود.

ثانيًا: نقترح على المشرّع الأردني تخصيص فصل مستقل للإعسار في العقود الإدارية ضمن قانون الإعسار الأردني، نظرًا للطبيعة الخاصة للعقود الإدارية التي تميزها عن عقود القانون الخاص، وبما يضمن مراعاة المبادئ العامة التي تحكم العقود الإدارية عند إشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة. كما يمكن، بدلاً من ذلك، إصدار نظام تنفيذي خاص يستند إلى المادة (141) من قانون الإعسار، يُعنى بتنظيم أحكام الإعسار في العقود الإدارية.

ثالثًا: ندعو القضاء الأردني إلى مراعاة الخصوصية القانونية للعقود الإدارية عند الفصل في المنازعات المتعلقة بقرارات الإدارة بإنهاء العقود نتيجة وجود أسباب موضوعية تستند إلى إشهار إعسار المتعاقد، وبما يوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان عدم التعسف في استعمال السلطة.

رابعًا: نظرًا للطبيعة الإجرائية الدقيقة التي تتسم بها أحكام قانون الإعسار، وخاصة فيما يتعلق بإشهار إعسار المتعاقد مع الإدارة، نوصي بعقد دورات تدريبية متخصصة وشاملة للقضاة المختصين ووكلاء الإعسار، لرفع كفاءتهم في تفسير وتطبيق النصوص القانونية ذات الصلة، وبما يضمن التطبيق السليم لأحكام القانون وتحقيق أهدافه الاقتصادية والإدارية.

المراجع:

Ramsay, Iain. (2017). Towards an International Paradigm of Personal Insolvency Law? A Critical View. QUT Law Review Volume 17 (1). 15 - 39

Walters, A. (2017). Modified Universalisms & the Role of Local Legal Culture in the Making of Cross-Border Insolvency Law. Forthcoming in American Bankruptcy Law Journal. 1-83.

الحديدي، اياد منصور. (2021). *مصير العقود جارية التنفيذ بتاريخ إشهار إعسار النشاط الاقتصادي وفق القانون الأردني*. مجلة المعيار، 25، (62)، 1053 - 1070.

الحريرات، خالد عبد الرحمن، الطراونة، مصلح احمد. (2024). *التنظيم القانون لجرائم الإعسار: دراسة في التشريع الأردني*، مجلة البلقاء للبحوث والدراسات، 27، (1)، 92-113.

الحسن، منار إبراهيم أحمد. (2019). *قانون الإعسار الأردني الجديد وأفول نظام الإفلاس*. رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، الأردن.

الحلو، ماجد راغب. (2009)، العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر.

الخطيب، احمد حسن عبد العليم. (2024). *تعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة: دراسة مقارنه*، مجلة العلوم القانونية، 10، (20)، 147 - 199.

الخلايلة، محمد علي. (2017)، القانون الإداري - الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

الخلايلة، محمد علي. (2018)، القانون الإداري - الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

الرازي، محمد بن ابي بكر بن عبد القادر. (1998)، مختار الصحاح، ط9، دار عمار، عمان.

الراشد، ليلي زيد راشد زايد. (2024). *آثار التغيير للأوامر في العقود الإدارية، مجلة بحوث الشرق الأوسط*، (99)، 93-126.

السنهوري، عبد الرزاق. (بدون سنة نشر)، الوسيط في شرح القانون المدني/نظرية الالتزام، ط2، ج2.

الشهاوي، قدري عبد الفتاح. (2002)، نظرية الحق في الحبس ودعوى الإعسار المدني، منشأة المعارف، الإسكندرية.

الطماوي، سليمان. (2017)، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، ط5، القاهرة.

القبيلات، حمدي. (2023)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

القبيلات، حمدي. (2025)، القانون الإداري/الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

القرطبي، محمد بن احمد. (2006)، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق د. عبد الله بن التركي، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، بيروت.

الكشو، منصف. (2019). نظام إنقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية: دراسة نظرية تطبيقية، ط2، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس.

الهاشمي، رشا محمد جعفر محمد. (2022). *الآثار القانونية المترتبة على الاخلال بالعقد الإداري: دراسة مقارنة*. مجلة العلوم القانونية، 37، (2)، 193-212.

الهندي، نور عيسى. (2017). *النظام القانوني للاسترداد في عقود الامتياز*. المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، 9، (3)، 27 -58.

أمين، محمد سعيد. (2007)، العقود الإدارية، بدون دار نشر، القاهرة.

جعفر، محمد انس قاسم. الرشيدي، محمد مهنا. (2021). *مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد*. الثقافة والتنمية، 20، (166).

سلطان، أنور، (1962). النظرية العامة للالتزام/أحكام الالتزام، دار المعرفة، مصر.

عبد الدائم، العارف صالح. (2019). *النظام القانوني للعقد الإداري: دراسة تحليلية*. مجلة العلوم الشرعية والقانونية، (1)، 173 – 194.

علي، محمد حسن عبد الله (2022). *رؤية فقهية في التقارب بين بعض أحكام قانوني الإعسار والإفلاس*. مجلة العلوم القانونية، 8، (16)، 25 -57.

غنايم، محمد عبد المقصود. (2020)، شرح قانون تنظيم إعادة الهيكلة والصلح الواقي والإفلاس، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع.

كنعان، نواف. (2010)، العقود الإدارية/ الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.