

## الضبط الإداري في مجال استخدامات الأرض الحضرية

<b>د. علياء غازي موسى</b>	<b>م.م. شيماء سعدون عزيز</b>
<b>أستاذ القانون الإداري المساعد</b>	<b>مدرس القانون الإداري المساعد</b>
<b>كلية الحقوق/ جامعة تكريت</b>	<b>كلية الحقوق/ جامعة تكريت</b>

### المستخلص

يعد الضبط الإداري من أهم الوظائف في الدولة والتي تستهدف حماية النظام العام في المجتمع والمحافظة عليه ومنع انتهاكه والاخلال به، إذ تشمل هذه الحماية عناصر النظام العام التقليدية (الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأداب العامة) وكذلك عناصره الحديثة (الحفاظ على البيئة وتنسيق جمالية المدن) والتي تسعى الإدارة في الحفاظ عليها عن طريق فرض اجراءات وضوابط من خلال الترخيص المسبق في البناء وعدم التجاوز على اراضي الدولة، وتخطط لاستخدامات الارض وضمن واجبها في حماية النظام العام وبدأت الدولة ومنذ الثورة الصناعية تضع تصاميم اساسية ومخططات للمدن.

تعد تراخيص البناء احد الادوات القانونية للرقابة على انشاء المباني إذ بواسطتها تبسط السلطات الادارية المختصة رقابتها على البناء.

وتكمن اهمية البحث انه وثيق الصلة بحياة الافراد والمجتمع وسلامتهما، ويعد تدخل الإدارة هنا لإيجاد نوع من التوازن بين حرية الافراد في البناء واحترام قواعد التخطيط العمراني من جهة وسلطة الإدارة الضبطية والتي تتمثل بجملة من القيود المفروضة على طالب الترخيص من خلال فرض قواعد والضوابط الفنية الخاصة بالبناء و وشروط السلامة وقواعد المحافظة على النظام العام ضماناً للتطور العمراني وتجنباً للعشوائيات التي ظهرت بشكل متسارع بصورة التجاوز على اراضي الدولة في عموم العراق بعد ٢٠٠٣.

وكما يستهدف البحث الفاء الضوء على القوانين ذات الصلة بالبناء منها نظام الطرق والابنية في العراق رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١.

وان مشكلة البحث تكمن في عدم وجود نظام قانوني متكامل لتراخيص البناء في العراق، فضلاً عن ازدياد حالة العشوائيات بسبب ضعف رقابة الاجهزة الادارية المختصة.

ولأجل هذا قسمنا البحث على مبحثين نتناول في المبحث الأول ماهية الضبط الإداري في مجال البناء والمبحث الثاني الرقابة الإدارية في مجال استخدامات الأرض الحضرية وفي الخاتمة البحث تناولنا أهم الاستنتاجات والتوصيات. الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، إجازة البناء، التجاوز على أراضي الدولة.

### **Abstract**

The administrative control system in Iraq is considered one of the most important jobs in the state that aims to protect the public system in society and maintain it and prevent its violation and breach of it, as this protection includes the elements of the traditional public order (public security, public health, public tranquility and public morals) as well as its modern elements (preserving the environment And coordinating the aesthetic of cities) which the administration seeks to preserve by imposing procedures and controls through prior licensing in construction and not to overtake the state's lands.

Building permits are one of the legal tools for controlling the construction of buildings, because through them the relevant administrative authorities simplify their control over the construction.

The importance of the research lies in that it is closely related to the life and safety of individuals and society, and the intervention of the administration here is to find a kind of balance between the freedom of individuals in building and respect for the rules of urban planning on the one hand and the authority of the administrative authority, which is represented by a set of restrictions imposed on the applicant for licensing through the imposition of rules and technical controls for construction And safety conditions and rules for maintaining public order in order to ensure urban development and to avoid random settlements that have

emerged rapidly in the form of overtaking on state lands in all of Iraq after 2003.

The research also aims to shed light on the building related laws, the Municipalities Law No. 13 of 2001, and the Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2007.

The research problem lies in the lack of an integrated legal system for building permits in Iraq, as well as an increase in informal settlements due to the poor control of the specialized administrative agencies.

For this reason, we divided the research into two topics. In the first topic, we deal with administrative control in the field of construction, and the second topic is the general provisions for building permits and penalties for breaching building permits. In the conclusion, we discussed the most important results and proposals.

**Key words: administrative control, building permit, trespassing on state lands.**

## القدمة

يعد موضوع تراخيص البناء أهم المواضيع التي فرضت نفسها في النقاشات المحلية والإقليمية والعالمية، إذ باتت المشاكل البناء العشوائي الفوضوي المتعددة وما ينتج عنها من تهديدات حقيقية للإنسان مدعاة للقلق لدى الجميع.

تمثل المباني قيمة اقتصادية كبيرة بالنسبة للفرد، وكذلك بالنسبة الثروة القومية لذا عملت السلطات الضبط الإداري في معظم دول العالم ومنها فرنسا ومصر والعراق على الحد من البناء العشوائي، وقد وضعت لذلك من تشريعات المنظمة لضبط الية منح اجازة البناء لذلك ينبغي ان تسيير حركة البناء وفق قواعد مرسومة لضمان صلاحيتها من الناحية الفنية والصحية وسلامتها من الناحية الهندسية.

وسلطات الضبط الإداري هي التي تضطلع بمهمة تنفيذ القوانين والتشريعات وذلك كاختصاص أساسي من اختصاصاتها من خلال فرض تراخيص الادارية تحترم قواعد التخطيط العمراني القرارات المتعلقة بإجازة البناء.

وهنا يجب أن يقر في الأذهان بأن التشريعات والقوانين والانظمة واللوائح والتعليمات المتعلقة ترخيص البناء وكذلك الضوابط الداخلية الخاصة بكل محافظة، ترتبط ببعضها وكذلك بقوانين اخرى كالقانون العقوبات والقانون المدني واللوائح التخطيط العمراني وتقسيم الاراضي وغيرها من القوانين جميعها تشكل نظام قانوني لإجازة البناء.

#### أولاً: أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في أنها محاولة لمعالجة ظاهرة البناء غير القانوني على الأراضي الدولة البناء العشوائي التي تعد من اخطر الظواهر التي تهدد حياة الافراد والمجتمع ونظراً لأن أغلبية المتجاوزين على الأراضي الدولة من ذوي الدخل المحدود لا يمكنهم استعمال الأرض لبناء المساكن إلا وهي في أسوأ حال، فضلاً عن الناحية العمرانية والجمالية للمدن .

وان تدخل سلطات الضبط الاداري المختصة في منح تراخيص البناء لطالبه من عدم منحه له، ويتمثل بجملة من القيود المفروضة على طالب الرخصة للحد من حريته في ممارسة ملكيته العقارية، وكما تتمثل هذه الاهمية من خلال تحديد القواعد القانونية لإجازة البناء التي اوجب المشرع احترامها عند اصدار اجازة البناء.

#### ثانياً: الهدف من البحث:

تهدف الدراسة القاء الضوء على القوانين ذات الصلة بالبناء كنظام الطرق والابنية في العراق رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل وقانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٥ المعدل وقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١ قانون تعديل قانون ادارة البلديات في العراق رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤، والقوانين المقارنة قانون العمران الفرنسي وقانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

#### ثالثاً: مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في تفاقم ظاهرة البناء العشوائي والتجاوزات على اراضي الدولة، وضعف المعالجة الجدية وذلك بسبب قصور التشريعات العراقية المنظمة في مجال التخطيط العمراني وهذا القصور بسبب تعدد

التشريعات وتداخلها وعدم مواكبتها التغييرات السكانية والتطورات العمرانية الحديثة في العراق، فضلاً عن عدم وجود قانون موحد لإجازة البناء في العراق يتضمن القواعد القانونية العامة المنظمة له وكذلك القواعد الخاصة بفرض العقوبات الجنائية والإدارية عند الإخلال بتلك القواعد من قبل المخالفين والمنتهكين للقوانين إجازة البناء، وتباطؤ وتراخي سلطات الضبط الإداري المختصة في الرقابة وتفتيش.

#### **خامساً: منهجية البحث:**

استخدمنا في بحثنا هذا وحسب طبيعة مشكلة البحث وأهدافه المنهج التحليلي والمقارن للمعالجة التشريعية والإدارية والقضائية بيان دور الضبط الإداري في مجال استخدامات الأرض الحضرية، ومدى فعالية هذه المعالجات وترجمتها إلى أرض الواقع والأسباب الكامنة وراء ذلك.

#### **سادساً: خطة البحث:**

بناءً على كل ما تقدم ذكره قسمنا البحث على مبحثين، خصصنا الأول ماهية الضبط الإداري في مجال البناء، وبينما تناولنا في المبحث الثاني الرقابة الإدارية في مجال استخدامات الأرض الحضرية.

### **المبحث الأول**

#### **ماهية الضبط الإداري في مجال البناء**

ان الدولة تقوم بوظائف ثلاث وهي تشريعية والتنفيذية والقضائية وتباشر هذه الوظائف ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والنشاط، يتمثل الأول في إنشاء المرافق العامة والثاني يظهر في الضبط الإداري.

ان أعمال الضبط الإداري في مجال البناء هي اجراءات تقليدية تهدف إلى الحفاظ على النظام العام، بعناصره التقليدية (الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة) وعدم الإخلال بها، ومن المتعارف عليه ان الضبط الإداري اضيفت له عناصر اخرى منها جمال البيئة ورونقها. وتتخذ آليات الضبط الإداري، شكل القرارات التنظيمية او القرارات الفردية او استخدام القوة او التنفيذ الجبري في بعض الظروف.

ولمزيد من التفصيل سنتناول هذا المبحث في ثلاث مطالب الأول مفهوم الضبط الإداري وتمييزه عما يشته به والثاني صور ووسائل الضبط الإداري في مجال البناء، والثالث سلطات الضبط الإداري في مجال البناء.

## المطلب الأول

### تعريف الضبط الإداري وتمييزه عما يشته به من مفاهيم

يعد الضبط الإداري ضرورة اجتماعية لا بد منه لكل المجتمعات وذلك لأن الحريات تمارس بقيود لتحقيق الصالح العام للمجتمع. وان قيام سلطة الضبط الإداري بعملها ليس معناها انها تتمتع بسلطات مطلقة اتجاه الافراد، بل هنالك حدود لهذه السلطة تمنع الادارة من اتخاذ اي اجراء تعسفي اتجاه الافراد، لأنه ان يكون تقييد هذه الحريات بالقدر اللازم لحفاظ على النظام العام، فتتظيم الحريات لا يكون عن طريق الضبط الإداري فحسب بل نجد مصدرها وسبل تنظيمها في الدستور ايضاً إذ نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ((الملكية الخاصة مصونة ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها في حدود القانون))<sup>(١)</sup>.  
وتماشياً مع سياق هذا المطلب، سنقسمه على فرعين، الأول تعريف الضبط الإداري والثاني تمييز الضبط الإداري عما يشته به من مفاهيم.

## الفرع الأول

### تعريف الضبط الإداري

لم يتفق فقهاء القانون الإداري في كل من فرنسا والعراق على تعريف الضبط الإداري، وذلك بسبب عدم ثبوت فكرة النظام العام واختلافها من نظام قانوني إلى اخر، ولقد كان لهذا الاختلاف دوراً بارزاً إلى الاختلاف في وجهات نظر الفقهاء حول تعريفهم للضبط الإداري. سنقوم بتعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحاً، وسنبين التعريفات المختلفة بالتفصيل، تعبيراً عن وجهة نظر قائلها، وسنبين تعريف الضبط الإداري لغة في اولاً وتعريف الضبط الإداري اصطلاحاً في ثانياً.  
**أولاً: تعريف الضبط الإداري لغة:**

تستمد كلمة الضبط لغة من المصدر ضبط، يضبط، ضبطاً، بمعنى لزمه وقهره وقوي عليه وحبسه، وللضبط لغة عدة معانٍ، فهو يعني اولاً دقة التحديد فيقال ضبط الامر، بمعنى انه حدده على وجه الدقة، كما يعني وقوع العينين ثم القاء اليدين على شخص كان خافياً، ويجري البحث عنه فيقال انه قد ضبط ذلك الشخص او الشيء، ويعني ايضاً التدوين الكتابي المشتمل على

(١) المادة ٢٣/ الفقرة الاولى/ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

معالم يخشى لو ترك امرها دون تسجيل لها ان تتبدد معالمها، ويزول اثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها، ولذا يقال قانوناً ان ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها، كما يعني الضبط لزوم الشيء لا يفارقه وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط اي حازم<sup>(١)</sup>.

معنى ((ضبطه ضبطاً ضابطاً اي حفظه بالحزم))<sup>(٢)</sup> ومعنى آخر ((اتقنه واحكمه أو لزمه وحبسه))<sup>(٣)</sup>.

### ثانياً: تعريف الضبط الإداري اصطلاحاً:

ان معظم التشريعات في دول العالم ومنها فرنسا ومصر والعراق لم تتطرق لتعريف الضبط الاداري وانما اكتفت بتحديد اهدافه تاركاً للفقهاء، ويرجع فقهاء القانون العام ذلك الى ما تتسم به فكرة النظام العام كهدف للضبط الاداري من مرونة، لان مضمونها غير ثابت بصورة دائمة، وانما تغيير بتغير الظروف سواء من ناحية الزمان او المكان ولهذا لم يضع المشرع تعريف جامعاً مانعاً للضبط الاداري لكل عناصر النظام العام<sup>(٤)</sup>.

وكما اورد جانب من الفقه الفرنسي تعريفاً للضبط الإداري بأنه ((مجموعة الاجراءات والاورام التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام))<sup>(٥)</sup>.

اما الفقه العربي فقد اتجه البعض منهم في تعريفه بأنه حق الإداري في ان تفرض على الافراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام<sup>(٦)</sup>.

في حين عرفه جانب من الفقه العراقي ((ان للضبط الإداري معنيين الأول عضوي ويقصد به الهيئات والاجهزة الإدارية التي تتولى القيام

(١) ابن منظور محمد بن مكرم : قاموس لسان العرب، ج٢٨، دار المعارف، بلا سنة نشر، ص٢٥٤٩.

(٢) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، إعداد وتقديم محمد عبدالرحمن المرعشلي: القاموس المحيط، دار احياء التراث العربي، ط٣، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٦٢٢.

(٣) المنجد في اللغة والاعلام، دار المشرق العربي، ط٤٢، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٤٤٥.

(٤) د. نواف كنعان: القانون الإداري - الكتاب الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص٢٦٥.

(5) Andre de laubadere: drait administrative, 1984, p. 505.

(٦) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٥٦٩.

بالإجراءات التي تهدف للمحافظة على النظام العام، وأما مجموعة الإجراءات التي تقوم الاجهزة الإدارية المعنية لحماية النظام العام<sup>(١)</sup>. ومن خلال استعراضنا لأراء مختلف الفقهاء القانوني الإداري يمكن اعطاء تعريف للضبط الإداري هو مجموعة من الضوابط والقيود الوقائية التي تفرضها السلطة المختصة في الدولة لتنظيم حريات ونشاط الافراد بقصد حماية النظام العام في المجتمع.

## الفرع الثاني

### تمييز الضبط الإداري عما يشبهه به من مفاهيم

إكماً لمفهوم الضبط الإداري لا بد من تمييزه من التصرفات القانونية الأخرى، على اعتبار ان الضبط الإداري كنشاط تقوم به الدولة يتشابه ويختلف قانوناً مع بعض تصرفات القانونية والأساليب الأخرى المشابهة له، وذلك بسبب التداخل القائم بين هذه الأنظمة القانونية في جوانب عديدة، لذلك سنحاول في هذا الفرع توضيح التداخل بإبراز أوجه التشابه والاختلاف بين الضبط الإداري والضبط التشريعي في أولاً وثم تمييز الضبط الإداري والضبط القضائي.

### أولاً: تمييز الضبط الإداري – والضبط التشريعي

يتفق كل من الضبط الإداري والضبط التشريعي في انهما ينصرفان إلى تنظيم الحقوق والحريات، بهدف المحافظة على النظام العام، على الرغم من اختلاف وسائل كل منهما، ففي الضبط التشريعي يتمثل اصدار القوانين التي تقيد من حريات الافراد اي وضع التدابير الوقائية هدفها منع حدوث اخلال في النظام العام، والذي يكون مصدره الدستور وتسمى هذه التشريعات بالضبط التشريعي، اما الضبط الإداري فإنه يتمثل بالقرارات التي تصدر من جانب الإدارة والتي يترتب عليها تقييد الحريات الفردية، وان سلطة الضبط الإداري لا تنفرد لوحدها في تنظيم حماية البيئة بل تشاركها في ذلك سلطة الضبط التشريعي وتطبيقاً لذلك صدرت العديد من التشريعات المتعلقة بحماية البيئة<sup>(٢)</sup>.

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ص ١٥٨.

(٢) د. سعاد الشراوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص٧٤؛ إسماعيل نجم الدين زكنكة: القانون الإداري البيئي دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص٢٦٣.

## ثانياً: تمييز الضبط الإداري والضبط القضائي

لابد ان نعرف ان هناك اختلاف بين كل من الضبط الإداري والضبط القضائي، يرجع إلى اختلاف مصدر كل منهما اذ ان السلطة القائمة بالضبط الإداري هي السلطة التنفيذية المتمثلة في هيئاتها الإدارية، بينما الضبط القضائي تتولاه السلطة القضائية في المحاكم. ويختلف كذلك من حيث الغرض اذ ان مهمة الضبط القضائي الذي تقوم به الجهات الضبطية القضائية بعد وقوع الجريمة والتحري عن فاعلها واتخاذ الاجراءات القانونية لتقدمه للمحاكمة حال ثبوت ارتكابه للفعل في حين مهمة الضبط الإداري منع وقوع الاضطراب من خلال الاجراءات والقيود التي تفرضها على حريات الافراد وكل ما يؤدي إلى الاخلال بالنظام العام، ويتضح ان مهمة الضبط القضائي علاجي واما الضبط الإداري هو اجراء وقائي للحيلولة دون وقوع كل ما من شأنه يؤدي إلى الاخلال بالنظام العام<sup>(١)</sup>، وهي اجراءات تسبق حدوث اي انتهاك او معاصرة وايضاً لاحقة.

## المطلب الثاني

### صور ووسائل الضبط الإداري في مجال البناء

ينقسم الضبط الإداري إلى ضبط اداري عام وضبط اداري خاص، ويبدو ان المقصود بالضبط الإداري العامة هو حفظ النظام العام بعناصره (الامن العامة والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة) على مستوى الدولة اما الضبط الإداري الخاص هو يقصد به صيانة عنصر من عناصر النظام العام.

ان الهدف الذي ترمي هيئات الضبط الإداري إلى تحقيقه هو حماية النظام العام ومنع الاخلال به واعادة الحال إلى وضعه الطبيعي وذلك من خلال مجموعة من الاجراءات واليات اما تكون على شكل الانظمة ضبطية او قرارات الفردية او استخدام وسائل التنفيذ الجبري والمباشر للحفاظ على النظام العام<sup>(٢)</sup>.

لذا سنقوم بدراسة كل ذلك من خلال فرعين، سنتناول في الأول صور الضبط الإداري، والثاني اساليب الضبط الإداري في مجال البناء.

- (١) د. محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٠، ص ١٠؛ د. سامي جمال الدين: اصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٩٨؛ د. ماهر صالح علاوي: مصدر سابق، ص ١٥٩.
- (٢) شامير محمود صبري: الضبط الإداري لحماية الامن العام دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٨، ص ٣١.

## الفرع الأول

### صور الضبط الإداري

الضبط الإداري قد يكون ضبطاً إدارياً عاماً، وقد يكون ضبطاً إدارياً خاصاً، وبناءً على ذلك فإن الهيئات القائمة على الضبط الإداري العام تختلف عن الهيئات القائمة على الضبط الإداري الخاص. وسنتناول صور الضبط الإداري في أولاً الضبط الإداري العام، وفي ثانياً الضبط الإداري الخاص.

#### أولاً: الضبط الإداري العام

الضبط الإداري العام وهو مجموع سلطات ممنوحة لهيئات الضبط الإدارية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره (الامن العامة والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة)<sup>(١)</sup>، وكذلك عناصره الحديثة (حماية النظام الاقتصادي العام والبيئة والمحافظة على جمال المدن ورواقها وروائها)<sup>(٢)</sup>.

وعليه فإن الضبط الإداري العام يهدف إلى المحافظة على النظام العام للمجتمع ووقايته من الانتهاكات والاختفاء قبل وقوعها او وقفها ومنع استمرارها اذ وقعت<sup>(٣)</sup>.

#### ثانياً: الضبط الإداري الخاص

يقصد به حماية عنصر من عناصر النظام العام، في اماكن معينة، او استهداف غرض اخر غير اهدف الضبط الإداري العام (التقليدية)، مثل حماية الاثار او المحافظة على انواع من الحيوانات وكما يستهدف اهدافاً اخرى مثل المحافظة على تنسيق المدن والطابع المميز لها<sup>(٤)</sup>.

وان الضبط الإداري الخاص انه نوع يتسم بالخصوصية وتنظمه نصوص قانونية خاصة، مثل الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديد الذي يتولى تنظيمه وزير النقل والمواصلات او من خلال تشريعات خاصة مستقلة

(١) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٨.

(٢) د. عدنان زكنة: سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي القانونية، بيروت، ٢٠١١، ص ٢١.

(٣) د. محمد محمود الروبي محمد: الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة دراسة مقارنة، ط، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ٣٤.

(٤) د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، مصدر سابق، ص ٨٣؛ د. سجي محمد عباس، التلوث السمعي، المركز العربي والبحوث العلمية، ٢٠١٦، ص ١١٨.

عن تشريعات الضبط الإداري العام، ومن امثلتها منح سلطة الضبط الإداري بتنظيم المرور عن طريق قانون المرور<sup>(١)</sup>.  
ويتميز الضبط الإداري الخاص انه يرد على عنصر واحد من عناصر النظام العام، ومن هنا يكون مقيداً بنظام قانوني خاص وبهدف محدد يستهدف حمايته دون ان يستهدف جميع عناصر النظام العام في وقت واحد ومن امثلتها حماية البيئة من التلوث إذ يمكن ان نطلق عليه الضبط الإداري البيئي<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### وسائل الضبط الإداري في مجال البناء

تعنى اليات الضبط الإداري الوسائل القانونية والمادية المتاحة للإدارة لمباشرة اختصاصاتها وحماية اهداف الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام.

وفي سبيل تحقيق اهداف الضبط الإداري لابد للإدارة ان تباشر اختصاصاتها بما تملكه من حق اصدار القرارات الإدارية في شكل انظمة عامة واخرى قرارات فردية، فضلاً عن سلطة التنفيذ الجبري المباشر. وعليه سيتم تناول هذا الفرع في ثلاثة فقرات، اولاً القرارات التنظيمية الإداري، وثانياً القرارات الفردية، وثالثاً التنفيذ الجبري المباشر.

#### أولاً: القرارات التنظيمية الإداري

لسلطات الضبط الإداري اصدار الانظمة (القرارات التنظيمية او اللوائح) وهي عبارة عن قواعد عامة موضوعية مجردة تصدرها السلطة التنفيذية المختصة بهدف حفظ النظام العام ومثالها انظمة المرور والقرارات المتعلقة بحماية الصحة العامة والبيئة من التلوث والوضوء<sup>(٣)</sup>.

وان اهم ما يميز انظمة الضبط انها اكثر اساليب الضبط الإداري قدرة على الحفاظ على النظام العام، فعن طريقها تضع سلطة الضبط قواعد عام

(١) د. محمد انس جعفر: الوسيط في القانون الإداري اسس واصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص١٦٣؛ د. سجي محمد عباس: مصدر سابق، ص١١٨.

(٢) د. نواف كنعان: دور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية، ع١، بتاريخ ١/فبراير/٢٠٠٦، ص١٠.

(٣) د. ماهر صالح علاوي: مصدر سابق، ص١٦٦.

مجردة لتقييد حريات الافراد وفي الغالب تقرر عقوبات على المخالفين لأحكامها<sup>(١)</sup>.

وتعد انظمة الضبط الإداري ضرورة يكتمل بها التشريع ولقد استقر الفقه والقضاء على وجوب توافر ثلاث شروط بالاعتراف بمشروعيتها والا تكون محلاً للطعن أمام القضاء المختص، وهي عدم مخالفة الانظمة نصاً تشريعياً من ناحية الموضوعية والشكلية، وان تصدر هذه الانظمة في صورة قواعد عامة مجردة اي ان يخاطب بها مجموعة من الافراد ومثالها اللوائح الصادرة لحماية البيئة، وكذلك وجوب تطبيقها على قدم المساواة (المخاطبين بها اما نظام الضبط الإداري، بمعنى مساواتهم امام اوامره ونواهيه) طبقاً لمبادئ المساواة والعدل والانصاف<sup>(٢)</sup>.

وتتخذ انظمة الضبط الإداري عدة مظاهر في تقييدها النشاط الافراد الحضر او المنع وكذلك شرط الحصول على اذن او ترخيص مسبق من السلطات الإدارية المختصة قبل ممارسة نشاط معين، والترخيص يكون لممارسة نشاط غير محظور ولكن مقتضيات المصلحة العامة تفرض ذلك مثالها الترخيص في مجال البناء، من حيث امكانية البدء بأعمال البناء، فضلاً عن ان الانظمة الضبط قد تضمن اشتراط الاخبار المسبق بمزاولة نشاط معين من قبل الافراد ان مزاولة النشاط جائز لكن يشترط اخبار الجهة المختصة، واخيراً قد تكتفي هذه الانظمة بتنظيم النشاط إذ تنظم نشاط فردي معين من حيث كيفية وحدود ممارسته ومثالها الانظمة التي تتضمن القواعد الخاصة بتنظيم أعمال البناء وفق مقتضيات المصلحة العامة وكذلك تعليمات وزارة الصحة بما يضمن توفير الصحة العامة بالافراد ومنع اسباب انتشار الامراض<sup>(٣)</sup>.

### ثانياً:- القرارات الإدارية الفردية

تتمثل في القرارات الفردية الصادرة من سلطة الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام سواء كانت هذه القرارات بحق فرد معين بذات او مجموعة افراد معينين، وتصدر قرارات الضبط الفردية في صورتين، اما

(١) د. خالد خليل الظاهر: القانون الاداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٧، ص٨٣.

(٢) د. ياسين بن بريح: الضبط الإداري في فكرة القانون الوضعي والشريعة الاسلامية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٦٥-٦٧؛ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مصدر سابق، ص١٢٢.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مصدر سابق، ص١٦٧؛ د. عدنان زكنة: مصدر سابق، ص١١٥.

القيام بعمل ومن امثلة هدم منزل آيل للسقوط، او تكون بصورة نواهي الامتناع عن اعمال من شأنها ان تعرض النظام العام للانتهاك كالأمر الصادر بمنع عقد اجتماع او التظاهر في الطرق العامة او إجازة البناء<sup>(١)</sup>. ويتشترط في القرارات الفردية ان تكون تطبيقاً لقرار تنظيمي وبشرط ان لا يخالف القانون والقرارات التنظيمية<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: التنفيذ الجبري المباشر

تعد هذه الوسيلة من اشد واخطر وسائل الضبط الإداري وأكثرها خطورة، وذلك بسبب ما تحمله ممن اساليب القوة والقهر، لذا فهي تمثل تهديداً مباشراً لحقوق الافراد وحررياتهم، ففي هذه الوسيلة لا تقوم سلطة الضبط الإداري بعمل قانوني فما هو الحال في انظمة الضبط وتدابير فردية، دائماً ما تقوم به هو استخدام القوة المادية من قبل السلطة الإدارية في ارغام الافراد على الانصياع لقرارات الادارة الضبطية من اجل المحافظة على النظام العام<sup>(٣)</sup>.

وان التنفيذ الجبري هو اجراء استثنائي لا يجوز لهيئة الضبط ان تلجأ اليه الا في حالتين هما:

١- الحالة الاولى: وجود نص قانون صريح يبيح لهيئة الضبط التنفيذ الجبري امثالها ازالة (هدم) البناء غير مرخص او اغلاق المحل العام غير رخص<sup>(٤)</sup>، ويكون ازالة الاشغال من قبل السلطة المختصة وعلى نفقة المخالف<sup>(٥)</sup>.

٢- الحالة الثانية: حالة الضرورة تجد الادارة نفسها امام خطراً جسيماً يهدد النظام ويقتضي منها التدخل فوراً للمحافظة على النظام العام، ويتعذر استخدام الوسائل القانونية العادية واستحصال الاذن المسبق من القضاء، لمواجهة الاخطار الجسيمة وفي هذه الحالة يجوز للإدارة اللجوء إلى

(١) د. نواف كنعان: القانون الإداري، ج١، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص٢٩٦-٢٩٧.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مصدر سابق، ص١٦٧.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص٦١٥.

(٤) د. خالد خليل الظاهر: مصدر سابق، ص٨٥.

(٥) د. نواف كنعان: مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الامارات العربية المتحدة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص١٤٦.

استخدام القوة الجبرية حتى ولو كان المشرع يمنع اللجوء إليها صراحة إذا القاعدة الضرورات تبيح المحظورات<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### سلطات الضبط الإداري في مجال البناء

تبين لنا ان الضبط الإداري اجراء يقصد منه المحافظة على النظام العام، الا انه يحمل خطورة معينة لاتصاله بالحريات العامة، وتأثيره عليها ولذلك وحسب تحديد هيئات الضبط الإداري الذين لهم الحق باستخدام الاساليب والوسائل المتعلقة بالضبط الإداري، والتقليص منها قدر الامكان حتى لا يصبح تقييد الحريات هو الاصل والتمتع بالحريات الاستثناء، لأن تحديد هيئات الضبط يمنع التنازع في الاختصاص، وعلى العموم ان هيئات الضبط الإداري في مجال البناء هي سلطة مركزية تمارس الاختصاص على مستوى الدولة واخرى سلطة اللامركزية محلية في حدود جغرافية اقليمية محددة.

وان سلطة الضبط في مجال البناء هي التي تتكفل بإعادة رسم الخريطة العمرانية بما يحقق حل المشاكل وتضخم المدن الحضري ومعالجة اختلال الهياكل العمرانية وحماية الاراضي الزراعية من التعدي عليها بأعمال البناء والنمو العمراني غير الحضري، وضرورة وجود هذه الهيئات لقيام بأعمال الرقابة والاشراف، وكذلك ان استخدامات الارض الحضرية للمدن وعدم البناء الا في الاماكن المحددة بحاجة إلى سلطة تتولاه وتحميه من التجاوزات وعلى هذا سنقسم هذا المطلب على فرعين الأول دور السلطة المركزية في مجال البناء، نخصص الثاني دور السلطة اللامركزية في مجال البناء.

### الفرع الأول

#### دور السلطة المركزية في مجال البناء

يقصد بالمركزية هو ان النشاط الإداري في يد الدولة في العاصمة وخلال انشائها في كل الاختصاصات التي تخولها الوظيفة الإدارية عن طريق موظفيها في العاصمة او ممثلها في المحافظة<sup>(٢)</sup>.

(١) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٦١٩.

(٢) د. صبري توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، دار

المعارف، القاهرة، ١٩٧٢، ص ١٤.

تلعب الوزارات المختصة دوراً مهماً في مجال البناء والتخطيط العمراني وذلك من خلال تطبيق القوانين والانظمة التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة تهدف من وراء ذلك تطبيق الاجراءات الخاصة بالبناء والمحافظة على التخطيط العمراني للمدن والمحافظة على البيئة وجمالها ورونقها وعدم ترك ذلك بيد الافراد الذين يرمون إلى ترجيح مصالحهم الخاصة على المصلحة العامة بما يخل بالتوازن ويؤدي إلى الفوضى والعشوائية في مجال البناء.

وان الجهة المختصة في تنظيم وتخطيط المدن والقرى والاسكان وتصميمها وفق الضوابط والمعايير العمرانية تتمثل في وزارة البلديات والاشغال العامة والاجهزة المركزية التابعة لها التي ينظم اختصاصاتها قانون البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، هو الذي يتولى مهمة التخطيط والتنفيذ مشروعات التشييد والبناء وتوجيهها بمختلف انواعها ومستوياتها، فضلاً عن وضع الضوابط والمعايير واجبة الاتباع من قبل الاسكان الخاص (القطاع الخاص) إذ اوكل اليها القيام بالواجبات والخدمات العامة وفقاً لأحكام هذا القانون<sup>(١)</sup>.

وتعد وزارة البلديات والاشغال العامة في العراق هي السلطة المركزية المختصة فيما يتعلق في مجال البناء فهي تتحمل كل ما يتعلق في منح التراخيص الخاصة بالبناء ومتابعة مدى التزام طالب رخصة بالموصفات الفنية المطلوبة التي تساهم في تطوير المدن والتقدم العمراني.

وقد صدر قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ اذ نص فيه ((تشكل مديرية عامة في كل محافظة غير منتظمة في اقليم تسمى المديرية العامة للشؤون البلدية ترتبط بالمحافظة ويديرها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية اولية على الاقل في الهندسة المدنية ومن ذي الخبرة...ثانياً: تصدر مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم تشريعاً ينظم هيكلية المديرية العامة للشؤون البلدية ومهامها))<sup>(٢)</sup>، وبعد تنفيذ احكام هذا القانون يتم الغاء وزارة البلديات والاشغال العامة عند تشكيل الحكومة الجديدة<sup>(٣)</sup> وينفذ هذا الامر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية<sup>(٤)</sup>،

(١) المادة (٢) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (الاولى /اولاً) من قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠ الصادر في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٤٨ في ١٥/٣/٢٠١٠، السنة الحادية والخمسون، ص ١٦-١٧.

(٣) المادة السادسة من قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠.

ولكن رغم صدور هذا القانون لا تزال الوزارة باقية تحت نفس التسمية، فضلاً عن ابرز ما تضمن هذا القانون هو تشكيل مديرية عامة للشؤون البلدية في كل محافظة غير منتظمة في اقليم ترتبط بالمحافظ ويرتبط بهذه المديرية، مديريات: البلديات والماء والمجاري، والتخطيط العمراني وتقوم هذه المديرية بممارسة جميع اختصاصاتها وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل<sup>(١)</sup>.

ولقد وجهت لهذا القانون انتقادات والطعن فيه لعدم دستوريته من قبل رئيس مجلس الوزراء امام المحكمة الاتحادية العليا، وذلك لأن هذا القانون يخالف احكام المادة (٩٢ - اولاً وثالثاً) من دستور العراق ٢٠٠٥ النافذ<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### دور السلطة اللامركزية في مجال البناء

ان اللامركزية الإدارية هو اسلوب من اساليب التنظيم الإداري اذ يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية، وهيئات مستقلة ومنتخبة، تمارس ما يعهد اليها من اختصاصات تحت رقابة و اشراف السلطة المركزية<sup>(٤)</sup>.

إذا كان المبدأ العام ان البلدية هي الجهة المختصة بمنح اجازة البناء الا ان بعض التشريعات تقضي بمنح جهات اخرى، ففي فرنسا يختص العمدة بمنح اجازة البناء واعطاء الاذن المسبق بالنسبة للمشاريع الخاضعة له باعتباره ممثلاً للبلدية في المناطق التي تملك خطة محلية للتخطيط العمراني بعد تاريخ نشر القانون رقم ٣٦٦ لسنة ٢٠١٤ المتعلق بالإسكان والتجديد العمراني، اما المناطق التي لا تملك خريطة محلية فان العمدة يكون مختصاً ايضاً بمنحها باسم البلدية ولكن بعد الحصول على موافقة المجلس البلدي للمنطقة، وفيما يكون العمدة هو المختص بعد تاريخ ١/كانون الثاني/٢٠١٧

(١) المادة السابعة من قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والاشغال العامة رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠.

(٢) المادة الثانية من قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠.

(٣) د. عصمت عبدالمجيد بكر: مشكلات التشريع دراسة نظرية - تطبيقية مقارنة، دار الكتب العلمية، بيروت، ص ٤٠.

(٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مصدر سابق، ص ٨٦.

عندما يتم نقل الصلاحيات له بشكل نهائي<sup>(١)</sup>، أما البلديات الاخرى التي لا تملك الوثائق فان العمدة (المحافظ) فهو المختص بمنح اجازة البناء او منح الاذن الاداري باعتباره ممثل لسلطة المركزية، على ان تبقى طلبات اجازة البناء والحصول على الاذن المسبق التي لم يفصل بها قبل عملية نقل الصلاحيات خاضعة لقواعد الاختصاص وقت تقديم الطلب<sup>(٢)</sup>.

يتبين لنا ان صلاحية منح اجازة البناء في فرنسا، تتأثر بنظام اللامركزية الادارية فتمنح مرة لرئيس البلدية بصفته ممثلاً للإدارة المحلية، مرة تمنح بصفته ممثلاً للسلطة المركزية، وذلك لان المحافظ في فرنسا يعد المسؤول الاول في المحافظة ويمثل الوزير الاول والوزراء في المحافظة ويعد ممثلاً لسلطة المركزية على مستوى المحافظة ويعبر عن وجهة نظرها امام المجلس العام (مجلس المحافظة)، فضلا عن انه يمثل السلطة المحلية كحضوره جلسات المجلس العام<sup>(٣)</sup>.

واما في مصر فالجهة المختصة بمنح اجازة البناء هي الجهة المختصة بشؤون التخطيط والتنظيم وهذه الجهة اما تكون هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بالنسبة للمجمعات العمرانية الجديدة، او الهيئة العامة للتنمية السياحية بالنسبة للمناطق السياحية، او الهيئة العامة للتنمية الصناعية بالنسبة للمناطق الصناعية<sup>(٤)</sup>.

ففي العراق لا بد من التمييز بين طلب اجازة البناء اذا كان داخل حدود البلديات او خارجها، فيما اذا كان طلب اجازة البناء داخل حدود البلديات فالجهة المختصة هي البلدية او الدوائر البلدية التابعة لأمانة بغداد، اما اذا كان طلب اجازة البناء خارج حدود البلديات والتصاميم الاساسية للمدن، وخارج حدود القصبات والقرى فيتم منح اجازة البناء من قبل رئيس الوحدة الادارية<sup>(٥)</sup>، فضلا عن ذلك نجد ان المشرع قد نظم اختصاصات الوحدات الادارية بموجب قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل والذي ينص فيه ((ان الغاية من البلدية الموجودة عند نفاذ هذا القانون او التي تحدث

(1) Code de l'urbanisme Article (L.422-1) et al., (L.422-3).

(2) Code de l'urbanisme Article (L.422-2) et al., (L.422-5)et(R.422-1-R422-2).

(٣) د. محمد علي الخلايلة: الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن بريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٨١.

(٤) المادة (٤) من قانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

(٥) المادة (٣/اولاً) من نظام اجازات البناء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٦، وحسب المعنى

الوارد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في

نص المادة (٧/١)، رئيس الوحدة الادارية يقصد به المحافظ، والقائم مقام مدير الناحية.

بعد نفاذه هي القيام بالواجبات والخدمات العامة على احسن وجه في منطقة معينة ومحددة من البلدة وفقاً لأحكام هذا القانون<sup>(١)</sup>.

وبموجب المادة (١٧) فإن للوحدات المحلية المتمثلة بالبلدية صلاحيتين، الأولى صلاحية التقرير والمراقبة ويتولى المجلس البلدي وفقاً لأحكام هذا القانون والثانية صلاحية التنفيذ ويتولى امين العاصمة او رئيس البلدية او اللجنة التنفيذية بالتعاون مع الموظفين والمستخدمين. وكذلك نص قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل ((يقوم المجلس بوصفه ذا صلاحية تقرير ومراقبة بالوظائف التالية: ١- تحضير تصميم اساسي لمنطقة البلدية بوجه عام ٢- وتهيئة تصميم مفصل لكل قطاع يقع ضمن التصميم الاساسي يتناول كلا او بعضاً ٣- تقسيم منطقة البلدية إلى مناطق عمرانية سكنية وعمرانية بالنظر إلى وضعها العمراني... الخ))<sup>(٢)</sup>.

وهذا يعني ان لها الحق بتقسيم الاراضي والمباني على اختلاف انواعها بما في ذلك الشوارع والحدائق والمستشفيات وكذلك الغاء المناطق التي تعاني من كثافة سكانية واعادة انشائها وفق شروط وضوابط خاصة من خلال منح رخصة البناء في تلك المناطق، وتعيين مواقع للأبنية وكذلك تحديد ارتفاعها وعدد الطوابق وشكلها المعماري ومظهرها الخارجي.

ونوصي المشرع العراقي ان يمنح صلاحية تتولى المحافظة في مجال الاسكان اقتراح مشروعات التخطيط العمراني في دائرتها والموافقة على الخطط للمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد، فضلاً عن ذلك تقوم المحافظة بتمويل وإنشاء مشروعات الاسكان والتصرف في الاراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة.

والجدير بالذكر ان المشرع العراقي قد اتبع نهج مقارب لمشرع الفرنسي، الا انه لم يميز بين الابنية المقامة لصالح الدولة والابنية المقامة لصالح الافراد من حيث صلاحية منح تلك الرخصة على الرغم من اهمية الموضوع، إذ ان طبيعة الابنية التابعة للدولة واهميتها تختلف عن تلك التابعة للأفراد، وكان الاجدر بالمشرع لو منح تلك الصلاحية لإحدى الجهات التي تمثل السلطة المركزية داخل المحافظات، كتعيين ممثل لسلطة المركزية داخل الوحدة الادارية لهذا الغرض.

(١) المادة ٢ من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (٤٣) من قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

## المبحث الثاني

### الرقابة الإدارية في مجال استخدامات الأرض الحضرية

بغية قيام الإدارة بحماية التخطيط العمراني واستخدام الأرض الحضرية، الذي قامت بإعداده والمصادقة عليه فقد منحت التشريعات للإدارة سلطات تستطيع من خلالها تقييد ارادة الاشخاص (الطبيعية والمعنوية) سواء كانت عامة او خاصة، والزامهم باتباع اجراءات معينة عند ممارسة للأنشطة العمرانية، وتتمثل تلك السلطات بفرض الادارة الاجراءات السابقة وقائية وتعد هذه الاجراءات من اكثر الوسائل القانونية فعالية في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه ومن اهمها التراخيص البناء، إذ من خلالها تنظم الدولة الحركة العمرانية وفقاً للضوابط المرسومة من قبل المشرع، الا ان هذه الاجراءات قد لا تحقق الغاية المنشودة مالم تفتقرن بفرض الجزاءات القانونية عند المخالفة احكام البناء لذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين، الاول الاجراءات الادارية السابقة، والثاني الاجراءات الادارية اللاحقة بفرض الجزاءات القانونية

### المطلب الأول

#### الاجراءات الادارية السابقة

تلجأ السلطة الادارية المختصة لتنظيم ممارسة الافراد لحياتهم وحقوقهم العامة الى العديد من الاجراءات الوقائية لحفظ النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة وفي مجال البناء الحضري بذات تلجأ الى اتخاذ اساليب محددة ومن اهمها، رخصة البناء فهي من اهم الرخص الإدارية اذ بواسطتها تتدخل الدولة في بسط رقابتها على نشاط الافراد فيما يتعلق بالبناء والعمران اذ بدونها لا يمكن انشاء مدن حضرية بل تبقى مجرد احياء عشوائية فوضوية تعكر صفو قاطنيها وتهدد الصحة العامة والامن الاجتماعي.

وقد قسمنا هذا المطلب على فرعين وكالاتي تعريف التراخيص الإدارية وتمييزها عما يشته به من مفاهيم اخرى في الأول، والاحكام العامة لمنح تراخيص البناء في الفرع الثاني.

### الفرع الأول

#### تعريف التراخيص الإدارية في مجال البناء وتمييزها عما يشته به

ان صلاحية الادارة بخصوص التراخيص الإدارية تقوم على فكريتي النظام العام والنفع العام، إذ تستند على تحديد مشروعية تصرفات الادارة ومدى تناسبها مع الغاية منها، وتعد تراخيص البناء استثناءً على الحرية وقيده استثنائي على ممارستها.

وعليه سنقوم ببيان تعريف التراخيص البناء وبيان الطبيعة القانونية لها في أولاً، وتمييز التراخيص الإدارية عما يشته به من تصرفات أخرى في ثانياً.

### أولاً: تعريف رخصة البناء وبيان الطبيعة القانونية لها

ان رخصة البناء من اكثر الوسائل المستخدمة من قبل السلطة الإدارية في توجيه ومراقبة وتنظيم النشاط الفردي وممارسة الحريات العامة في المجتمع، فهي ذات طبيعة رقابية ووقائية في نفس الوقت وبالتالي فإن ممارسة النشاط مرهون بمنح الترخيص اي لايد من الحصول على الأذن المسبق من قبل السلطات الضبطية المختصة<sup>(١)</sup>.

ان الطبيعة القانونية لتراخيص البناء يعد من المواضيع المهمة ليس في القانون العام فحسب بل في القانون الإداري، وتأتي هذه الاهمية ان اجازة البناء تعد وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الافراد من اجل صيانة وحماية النظام العام والحفاظ على المصالح العامة للدولة من اي اعتداء ولهذا تعد التراخيص الإدارية من الاعمال القانونية للإرادة تفرد ببعض من الصفات<sup>(٢)</sup>.

اختلف الفقه والقضاء حول تحديد الملامح القانونية او الطبيعة القانونية للإجازة البناء وعلى هذا الاساس سنتناول موقف القضاء من الطبيعة القانونية للتراخيص الإدارية، والموقف الفقه من طبيعة التراخيص الإدارية منها.

### ١. موقف القضاء من الطبيعة القانونية للتراخيص الإدارية

تردد القضاء في فرنسا ومصر لوقت طويل في تصنيف التراخيص الإدارية كعمل من اعمال الضبط الإداري او قرار اداري، الا انه حدث تطور انتهى إلى ان التراخيص الإدارية هي قرار اداري يصدر بمقتضى صلاحيات الإدارة وليس بمقتضى سلطة الضبط الإداري<sup>(٣)</sup>.

وان مجلس الدولة الفرنسي ذهب في احد احكامه إلى ((اذ اعترفنا بحق الملكية للأشخاص العامة المال العام فإن اعمال هؤلاء الأشخاص، تعد من قبيل اعمال الإدارة، ولذا فإن هذه الاعمال لم يعد ينظر اليها كأعمال الضبط الإداري، ولكن كأعمال ادارة المال العام، ويقرر مفوض الحكومة انه يمكن التمييز بين اعمال الضبط الإداري واعمال الإدارة بان اجراءات

(١) د. عبد الغني بسيوني عبدالله: القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون

الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٣٨٥.

(٢) د. محمد الطيب عبداللطيف: مصدر سابق، ص ٣٨٥.

(٣) د. محمود عاطف البنا: مصدر سابق، ص ٤٥٥.

الضبط الإداري، تترتب عليها مخالفات عقوبات جنائية، اما اجراءات ادارة المال العام فإن مخالفتها عقوبات ادارية ذات صبغة مالية ليست لها اية صفة جنائية لذلك لا خلاف ان التراخيص تعد قرارات ادارية لكون عقد الاستغلال المترتبة عليها عقوداً ادارية<sup>(١)</sup> ويتبين لنا في الحكم اعلاه ان القضاء الفرنسي يعد التراخيص قراراً ادارياً.

اما المحكمة العليا في مصر ذهبت كذلك إلى ان التراخيص الإدارية هو قرار اداري الا ان (السحب والتحصين الالغاء) لا تطبق على التراخيص الإداري، لأن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في (السحب والالغاء) استناداً إلى السلطة التي منحها لها المشرع<sup>(٢)</sup>.

اما القضاء الإداري في العراق ((ان القضاء الإداري في العراق يزخر بالأحكام التي الغت قرارات ادارية عديدة لإصابتها بعيب الانحراف استعمال السلطة اذ عدت محكمة القضاء الإداري تأخير امانة بغداد في منح اجازة بناء سنوات عدة من دون مسوغ قانوني من قبيل الانحراف في استعمال السلطة))<sup>(٣)</sup>.

وقد سارت المحكمة الاتحادية العليا بصفتها التمييزية في ذات الاتجاه عندما قضت بأن قرار مدير البلدية برفض منح الاجازة بناء بحجة شمول العقار بالاستملاك مستقبلاً ومن دون الاستناد إلى اسباب قانونية هو انحراف في استعمال السلطة<sup>(٤)</sup>.

## ٢. موقف الفقه من طبيعة التراخيص الإدارية

(١) د. حامد الشريف: التراخيص الإدارية، ج١، دار القانون للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٢٠.

(٢) د. ماهر ابو العينين، مصدر سابق، د. محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص٦٨.

(٣) د. غازي فيصل مهدي: تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، ط١، ٢٠٠٤، ص٧٨.

(٤) حكم المحكمة الاتحادية العليا: العدد ١٨ / اتحادية / تمييز / ٢٠٠٦، في ١٩ / ٧ / ٢٠٠٦، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية للأعوام ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، تصدر عن المحكمة الاتحادية العليا، ص١٣٤.

اجمع الفقهاء<sup>(١)</sup> عند حديثهم عن طبيعة تراخيص الإدارية على انها قرارات ادارية تصدر من قبل السلطة الإدارية المختصة ومن المعلوم ان القرار الإداري هو ((عمل قانوني يصدر بالإدارة المتفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة لإحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة اما إنشاء مركز قانوني او تعديل لمركز قانوني قائم او إلغاء له))<sup>(٢)</sup>.

وقد ذهب جانب من الفقه<sup>(٣)</sup> إلى تحديد الطبيعة القانونية إلى التمييز بين نظامين نظام الوقائي والجزائي، وقد ادرج التراخيص الإداري تحت النظام الوقائي باعتباره من الاعمال الشرطية التي تندرج ضمن القرارات الفردية<sup>(٤)</sup>.

ونجد جانباً اخر من الفقه في تحليله طبيعة التراخيص الإدارية اذ تناول مدى سلطة الإدارة في تقرير التراخيص ومدى سلطتها في منحها، اذ ان سلطتها في منح التراخيص قيد على نشاط الافراد واستثناءً من الاصل العام وهو الحرية، الا انه يعد ان للتراخيص له جانب اخر في صالح الحرية، وذلك عندما يدخله نظام الحظر المطلق لنشاط محدد فيعده استثناءً من الحظر لا الإباحة<sup>(٥)</sup>.

ونرى ما قيل في الطبيعة التراخيص الإدارية بصورة عامة ينطبق على اجازة البناء - التي لم تبحث في دراسات الفقهاء كما مرّ ذكره - إذ ان اجازة البناء هو اسلوب من اساليب تدخل الدولة، في ممارسة ومراقبة نشاط الافراد، فالإدارة تقوم بمنح الاجازة لما تراه مناسباً وملائماً من اجراءات التي من شأنها ان تبعد الاضرار بمصالح الدولة، وان تدخل السلطة المختصة بمنح اجازة البناء بناءً على طالب الاجازة المقدم اليها، وتكون صورة التدخل

(١) محمد جمال عثمان جبريل: التراخيص الإدارية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٦١؛ اسعد برهان: إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المتفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ١٥٦ وما بعدها.

(٢) نقلاً عن نزار عبد القادر احمد الحباري: عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه - دراسة تحليلية مقارنة، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٦.

(٣) د. ماهر ابو العينين: در سابق، ج ١، ص ٣٧٥.

(٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ص ٣٨.

(٥) نقلاً من عامر المختار: تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٧٥، ص ٦٢.

على شكل صدور قرار اداري فردي ينشئ حقوق ويرتب التزامات على عاتق طالب الاجازة البناء وسندها في ذلك نص القانون، وبذلك يعد (قرار منح اجازة البناء) قراراً إدارياً فردياً يخضع لقواعد واحكام القرارات الإدارية ويجب ان يكون في اطار القواعد القانونية المنظمة لصدوره ولا يجوز المساس به الا في حالات التي حددها القانون من سحب او تعديل او الغاء قرار منح اجازة البناء، وعليه فإن طالب الاجازة يكون في مركز شخصي لا تعاقدي او تنظيمي.

### ثانياً: تمييز تراخيص البناء عما يشته به من تصرفات اخرى

بالنظر لأهمية التراخيص الادارية في التشريع العراقي لابد من ايضاح بعض التفاصيل، وذلك بتمييزه عما يشته من الانظمة الادارية المتقاربة ، مما يؤدي إلى القول انها تتشابه مع بعضها، ولكنها تختلف في طبيعتها وحكمها<sup>(١)</sup>، ومن امثلة ذلك التسامح الإداري وازافة الى الاخطار المسبق الإداري واخيراً التصريح.

### ١- تمييز الترخيص الإداري عن التسامح الإداري

يختلف الترخيص الإداري عن التسامح الإداري، هو ان الاخيرة لا تترخص جهة الادارة فيه بالعمل وانما تسامح فقط فيه إما بسكوتها عن مطالب اصحاب الشأن، وذلك للحصول على الترخيص الذي اوجبه القانون او الظروف المختلفة السياسية والاقتصادية هي التي دفعتها بهذا التسامح، وليس في هذا اي مخالفة للقانون او اساءة استعمال السلطة من قبل الجهات المختصة، التي قررت السير بأسلوب التسامح الإداري مع اصحاب الشأن، وأن السلطة الإدارية في استخدامها للتسامح الإداري ليست مطلقة بل هي مقيدة بعدم مخالفتها لحكم خاص معين، كتسامحها في مزاوله نشاط ليس غير المرخص له ان يقوم به كأن تتسامح الادارة في مزاوله نشاط معين ليس لغير المجاز له ان يمارسه، وقد طبق القضاء الفرنسي هذا الحكم في بعض المناطق التي منع المشرع صراحة غير المجاز لهم الصيد فيها<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمد الطيب عبداللطيف: نظام التراخيص والاطار في القانون المصري، مطبعة دار التأليف، القاهرة، ١٩٦٠، ص١٦٦.

(٢) د. زكي محمد النجار: الوجيز في القضاء الإداري، الكتاب الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٩-٢٠٠٠، ص٣٣، عبد الامير على موسى: النظام القانوني للترخيص او الاجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٨١، ص٩٠.

## ٢- تمييز الترخيص الإداري عن الاخطار

ان كلا النظامين يشتركان في كونهما ان يكون ممارسة النشاط مشروطة بتدخل الادارة الا انهما يختلفان، اذ ان الترخيص هو فرض لمراقبة النشاط عن بعد، بينما الاخطار يرتبط برقابة صارمة<sup>(١)</sup>. يأخذ نظام الاخطار الإداري انه يحيل مكاناً وسطاً بين الحرية المطلقة من كل قيد ونظام الاجازة على ممارسة النشاط<sup>(٢)</sup>. ويمكن تعريف الاخطار الإداري بأنه ((التزام يقع على عاتق الاشخاص الراغبين في ممارسة بعض الانشطة بأن يعلموا مقدماً السلطة العامة بموضوع وترتيبات النشاط المزمع القيام به))<sup>(٣)</sup>.

## ٣- تمييز الترخيص الإداري عن التصريح

تعد كل من التراخيص الإدارية والتصريح اساليب ادارية تلجأ اليها الادارة لتنظيم ممارسة نشاط فردي معين، الا ان الاختلاف بينهما يكمن في ان التراخيص تضع قيوداً على ممارسة النشاط الفردي منها الكشف على محل طالب الاجازة او خضوعه لاختبار من قبل اللجنة المختصة بالنسبة لممارسة بعض المهن، فلا يمكن يقصد بها الا وقاية المجتمع من خطورة ممارسة هذا النشاط او تقييد مزاولته<sup>(٤)</sup>.

واما التصريح المقصود منه إطلاع الإدارة على الانشطة الاقتصادية التي يقوم بها الافراد<sup>(٥)</sup>، ومن الامثلة على التصاريح الإدارية هي التصريح بالذهب والعملة<sup>(٦)</sup>.

(١) د. صبري ابو علم: القيود الإدارية المقررة للمصلحة العامة، ط١، دار النهضة العربية،

القاهرة، ٢٠١١، ص٢٧١.

(٢) د. ماهر ابو العينين: التراخيص الإدارية، ج١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع،

القاهرة، ٢٠٠٦، ص٥٧.

(٣) د. محمود عاطف البنا: مصدر سابق.

(٤) د. محمود عاطف البنا: مصدر سابق، ص٤٥٠، عبد الامير علي موسى، مصدر

سابق، ص١٠١.

(٥) د. ماهر ابو العينين: مصدر سابق، ص٥٧.

(٦) ياسين الدوري: محكمة تنظيم التجارة والقوانين التي تختص بتطبيقها، مطبعة الجاحظ،

بغداد، ١٩٨٦، ص٧٢.

## الفرع الثاني

### الأحكام العامة لمنح تراخيص البناء

سنتناول في هذا الفرع القواعد التي يجب على السلطة المختصة مراعاتها لاتخاذ قرار منح الاجازة، إذ تملك الإدارة (سلطة تقديرية) في اتخاذ قرار منح اجازة البناء او يرد الطلب المقدم من قبل طالب الاجازة. وان طالب الاجازة البناء يقدم بيان تفصيلي عما يريد انجازه من اعمال فيما يتعلق بإنشاء المباني او مستلزمات البناء مثل الاسوار والاسلام الخارجية او توسيع المباني (زيادة المساحة او حجم البناء، او اضافة بناء جديد إلى البناء القائم عليه البنائية كزيادة عدد الادوار او الطوابق الواردة بالتراخيص)<sup>(١)</sup>.

سنتناول في هذا الفرع نطاق تطبيق اجازة البناء في اولاً، صفة طالب الترخيص البناء ثانياً، والبيانات المطلوبة من طالب الترخيص البناء في ثالثاً.

#### أولاً: نطاق تطبيق اجازة البناء

لابد من تحديد الاعمال الخاضعة لتراخيص البناء وذلك لتجنب الاثار الناجمة عن وقوع الافراد في عدم معرفتهم لأعمال الخاضعة لتراخيص البناء، فضلا عن اختلاف المعالجة التشريعية من دولة الى اخرى، باختلاف الدول محل المقارنة، ففي فرنسا فان المشرع استثنى بعض الابنية من الخضوع لرخصة ومنها الابنية المحمية بسرية الدفاع الوطني مثل مؤسسات التدريب العسكري ومراكز المعلومات وصناعة الذخائر وقواعد الصواريخ، وبينما اعفى ابنية اخرى من الاجراءات الشكلية اخضع اخرى للإعلان المسبق فتشمل اعمال الترميم والاعمال المتعلقة بالابنية الاثرية وبعض المنشآت الفنية الضرورية لتوزيع الكهرباء والابنية قليلة الاهمية<sup>(٢)</sup>.

اما في مصر فتشمل اعمال البناء اقامة الابنية او المنشآت اقامة الاعمال او التغيير فيها سواء بتعليقها او تدعيمها او ترميمها او اجراء التنشيطيات الخارجية<sup>(٣)</sup>، ويتبين لنا من خلال عرض ما تقدم ان المشرع المصري اشار الى الاعمال محل الترخيص لكن لم يستثنى اعمال او ابنية

(١) د. ابراهيم محمد الفائز: البناء واحكامه في الفقه الاسلامي، ج١، الرياض ١٩٩٧، ص٤٦.

(٢) د. مصلح الصرايرة: النظام القانوني لرخصة البناء دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والاردني، منشور في مجلة الحقوق، السنة ٢٥، ٤٤، الكويت، ٢٠٠١، ص٣٠١-٣٠٢.

(٣) المادة (٣٩) من قانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

محددة من الحصول على اجازة البناء، سواء لصغر المساحة التي تشغلها او لقلة اهميتها، الا ان مادة اخرى قضت بسريان احكام الباب المتعلق بتنظيم اعمال البناء على كافة اعمال التخطيط العمراني بوحدات الادارة المحلية، والمناطق السياحية والصناعية والتجمعات السكنية الجديدة التي يحددها وزير الاسكان والتنمية، مما يعني امكانية قيام وزير الاسكان استثناء الابنية الواقعة في اماكن السرية من الخضوع لإجازة البناء<sup>(١)</sup>.

واما في العراق ونجد ان المشرع اشترط اجازة البناء من اجل القيام بأي بناء ولقد عرف التراخيص مستخدماً لفظ الاجازة بأنه ((اجازة البناء المطلوبة والمستحصلة وفق الشروط والاحكام المبنية في هذا النظام او غيره من القوانين والانظمة الاخرى المعمول بها))<sup>(٢)</sup>، ولقد عرف البناء بأنه يشمل كل انشاء جديد او الترميم، سواء كانت المواد الانشائية معروفة او غير معروفة وكذلك اقامة مظلة على ستارة على واجهة الطريق او ما يشابه ذلك من اعمال<sup>(٣)</sup>، ونلاحظ ان النصوص القانونية والتنظيمية لم تشير الى استثناء اعمال بناء معينة من الزامية استحصال اجازة البناء، إذ ان التعريف جاء مطلق ومما يعني انه يشمل كافة انواع البناء وبغض النظر عن نوعية الاستعمال، فالقيام باعمال البناء من دون اجازة يخرج هذه الاعمال عن اطار القانون ويستوجب ايقاع العقاب على الفاعل.

واما فيما يتعلق بتثبيت حدود الاراضي المعدة للسكن فقد اشارت التعليمات رقم (١) لسنة ١٩٨٩ التي صدرت لتسهيل تنفيذ القرارين رقم (٨٥٠) لسنة ١٩٧٩ وقرار رقم (٩٤٠) لسنة ١٩٨٨<sup>(٤)</sup>، فقد اشار الى عدم جواز الترخيص بالبناء او اعادة بناء دار سكن على قطعة الارض المخصصة لبناء المساكن المنفردة ضمن مناطق السكن المحددة بموجب التصميم الاساس اذا

(١) المادة (٣٨) من قانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ ((تسري احكام هذا الباب في شان تنظيم اعمال البناء على كافة اعمال العمران بوحدات الادارة المحلية والمناطق السياحية والصناعية والتجمعات العمرانية الجديدة وعلى المباني والتجمعات التي يصدر بتحديدھا قرار من الوزير المختص)).

(٢) المادة (٣٧) من نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ١٤٦٥، في ١٧/١٠/١٩٣٥، ص ١٩٥.

(٣) المادة (١/ب) من نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل.

(٤) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٥٠) لسنة ١٩٧٩ في منشور في جريدة الوقائع العراقية، ع ٢٧٢٢، بتاريخ ٢٣/٧/١٩٧٩، وفيما نشر القرار (٩٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل في جريد الوقائع العراقية، ع ٣١٨٣، بتاريخ ١٩٨٨/١/٤.

كانت مساحتها تزيد عن (٨٠٠ م<sup>٢</sup>)، او تقل عن حدود معينة وحسب وقوع البناء إذ كان ضمن مركز المحافظة او القضاء او الناحية، ولا يسري هذا الحكم على ابنية العمارات السكنية والمباني ذات الشقق السكنية المتعددة وابنية الاستعمالات الاخرى اذ انها تخضع للقواعد العامة للبناء التي يقرها التصميم الاساس والقوانين والانظمة النافذة، مما يعني ان الادارة في العراق مقيدة بوجود عدم اصدار اي اجازة البناء الا بمراعاة الاحكام التي تضمنتها هذه التعليمات<sup>(١)</sup>.

### ثانياً:- صفة طالب ترخيص البناء

تعد تراخيص البناء هي اجازة ادارية تخول صاحبها القيام بالنشاط المخول به، بموجب اجازة البناء الصادرة له من قبل السلطة الادارية المختصة، فضلاً عن ان اجازة البناء تعد اسلوب ضبطي وتنظيمي، تهدف من وراءه الإدارة إلى الحفاظ على النظام العام.

وان الحصول على اجازة البناء لم يقتصره المشرع على المالك، ففي فرنسا يقدم الطلب الحصول على ترخيص البناء من المالك او اصحاب الاراضي او وكيلهم، او اي شخص يثبت انه مأذون له بذلك، وكذلك المستفيد من نزع الملكية للمنفعة العامة إذ يستطيعون البناء على العقار الذي اصبح بحوزتهم بموجب قرار نزع الملكية مثل المحافظات والبلديات والاقاليم ..الخ إذ يستطيع هؤلاء الحصول على اجازة البناء من دون الحاجة استحصال موافقة المالك، لان الاستملاك اعطائهم هذا الحق، اما اذا كانت الملكية مشتركة فيستطيع تقديم الطلب واحد او اكثر من اصحاب الملكية المشتركة او ممثلهم<sup>(٢)</sup>، أما في مصر فقد وسع المشرع صفة طالب الاجازة كما هو الحال في فرنسا فجعلها تشمل المالك او من يمثله قانوناً، والمستأجرين والمقاولين وهيئات القطاع الخاص وشركات القطاع العام والجمعيات التعاونية ووحدات الادارة المحلية إذ جعل لكل هؤلاء امكانية تقديم طلب اجازة البناء<sup>(٣)</sup>.

وفي العراق فان المالك هو صاحب الملك او شاغله او القائم بأمر ادارته بالوكالة او التولي او الوصاية او الولاية او غيرها<sup>(٤)</sup>، مما يعني صفة طالب الاجازة تثبت لكل هؤلاء.

### ثالثاً: البيانات المطلوبة لطالب الترخيص

- (١) للمزيد من التفصيل ينظر التعليمات رقم (١) لسنة ١٩٨٩.
- (2) C.E 24 avril, 1974, min, Eguip, C. consorts fouvel. J.C.P.74,11, 17765, not LIET - VEAUX, Renvoye a la Henri Jacqout, p361.
- (٣) المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية للقانون الموحد المصري رقم ١٤٤ لسنة ٢٠٠٩.

(٤) المواد (١/٢/د) و(٤٩) من نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل.

ان قواعد الشكل في اصدار القرار الإداري تأخذ مجالاً كبيراً من الأهمية لأجل المحافظة على المصلحة العامة والخاصة اذ تكون هذه القواعد حاجزاً من تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها، عن طريق الزامها بعدم اصدار القرارات الإدارية المتسرعة وذلك يضمن حسن سير الإدارة فضلاً عن ضمان الحقوق والحريات للأفراد<sup>(١)</sup>.

ففي فرنسا يجب ان يشتمل الطلب هوية مقدم الطلب وهوية المهندس المعماري المشرف على اعداد المشروع، كما يشتمل الطلب على مجموعة من التفاصيل مثل موقع ومساحة ارض العقار (٢٠م<sup>٢</sup> و ٤٠م<sup>٢</sup>) وكذلك عندما تكون الاضافات بضمن (١٧٠م<sup>٢</sup>)، والتغييرات في واجهة البناية عند تغيير الغرض من البناء كأن يكون لغرض السكن الى بناء محلات تجارية، وجهة الانشاءات وطبيعة العمل، ومساحة المباني المخطط لها، والطاقة الكهربائية اللازمة للمشروع فضلاً عن المتطلبات التي تصدر بقرار من السلطة الادارية العمدة (المحافظ) وتكون ضرورية لاحتساب الضرائب والرسوم، وكذلك تحديد الاعمال التي تخضع للادن المسبق او تصريح بالنسبة للمنشآت ذات التأثير على البيئة او في نطاق الابنية الاثرية او ضمن المحميات الطبيعية<sup>(٢)</sup>.

واما في مصر فيلزم طالب الاجازة تقديم طلب الى الجهة الادارية المختصة للحصول على بيان بشأن صلاحية الموقع من الناحية التخطيطية وشروط البناء، فضلاً عن انها تلزم الجهة بعد المعاينة اصدار قرار خلال اسبوع من تاريخ تقديم الطلب وفقاً لنموذج المعد لهذا الغرض، فاذا كان هنالك مانع بالموقع عليها اصدار البيان يذكر فيه تلك الموانع<sup>(٣)</sup>، على ان يرفق طلب رخصة البناء بمجموعة من المستندات تتناسب مع طبيعة العمل المراد انشاءه<sup>(٤)</sup>.

واما في العراق فيجب ان يقدم طالب الاجازة العديد من الوثائق والمستندات وفقاً لنظام الاجازة الجديد رقم ٢ لسنة ٢٠١٦، هنا يجب على طالب الاجازة او من يمثله ان يقدم المسندات والوثائق والتي تكون من ضمنها (المخططات الهندسية) المطلوبة من البلدية او دوائر البلدية التابعة امانة

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري، مصدر سابق، ص ١١٢.

(2) Jean Bernard Aubay ,Hugues Perinet Marquet und Rozen Noguellou, Droit de l'urbanisme et de la Construction, 9 edition, Montchrestien Lextenso edition, Paris, 212, p456.

(٣) المادة (١١٠) من اللائحة التنفيذية للقانون البناء الموحد رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٩.

(٤) المادة (٤٦) من قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨، والمواد (١١٦، ١١٣، ١١٢)

من اللائحة التنفيذية للقانون البناء الموحد رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٩.

بغداد<sup>(١)</sup>، وهذا يعني ان نظام اجازة البناء المعمول به في العراق لم يضع اجراءات متكاملة لأعداد رخصة بناء وانما ترك ذلك للبلديات تحديد الوثائق المطلوبة مما يؤدي الى حدوث تفاوت كبير بين تلك المتطلبات بين بلدية واخرى.

لغرض التشييد ضمن المناطق السكنية<sup>(٢)</sup> (إجازة بناء حديث، اضافة بناء، ترميمات) لا بد من تقديم الوثائق المطلوبة (سند الملكية، وخارطة عقار حديثة لنفس العام، وكتاب اعفاء من ضريبة العقار كون الدار او القطعة غير مدينة ودفع الرسوم، اما ما يتعلق بضوابط البناء، لا يجوز بناء وحدة سكنية تزيد مساحتها عن (٨٠٠ م<sup>٢</sup>)، يجوز بناء اكثر من وحدة سكنية على قطعة ارض تزيد مساحتها عن (٨٠٠ م<sup>٢</sup>) ويجوز بناء اكثر من وحدة سكنية على قطعة ارض لا تقل عن (٢٠٠ م<sup>٢</sup>).

ولنا على القواعد الخاصة بالبناء بعض الملاحظات فهي لا تتسم بالوضوح والثبات ويرجع هذا إلى عدم استقرار الدوائر المعنية على معايير وضوابط محددة، وخير دليل كتاب المديرية العامة للتخطيط العمراني إلى الامانة العامة لإدارة البلديات والمصايف كافة<sup>(٣)</sup>، نرى في هذا الكتاب ضوابط جديدة اضيفت من قبل اللجنة المعنية بالتعديل لإجراء تغييرات في معايير وضوابط البناء التجاري.

(١) المادة (٤/٤) و(٣/٤) من نظام اجازات البناء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٦، المنشور في الوقائع العراقية، ع ٤٤٠٥، بتاريخ ١٦/٥/٢٠١٦.

(٢) الموقع الرسمي لأمانة بغداد على الموقع الالكتروني الاتي:

[www.amantbaghdad.gov.iq](http://www.amantbaghdad.gov.iq) تاريخ الزيارة في ٢٩/٢/٢٠٢٠، الساعة ٦:٥١

مساءً.

(٣) كتاب المديرية العامة للتخطيط العمراني العدد ٤٥٩/٤ في ١٩٨٩/٥/٤، في اعادة النظر في ضوابط البناء في المناق التجارية لمراكز المدن، هذا الكتاب نافذاً حالياً كالآتي:

(١- افرز الاراضي لأغراض التجارية وفق احكام المنطقة العمرانية الواقعة فيها بالنسبة للأمالك العائدة للقطاع الخاص، اما الاملاك العائدة للدولة المستملكة او التي تقرر استملاكها، فيصار إلى توحيدها واعادة افرزها إلى قطع بمساحات لا تقل عن ٢٠٠ م<sup>٢</sup> للقطعة الواحدة وبعرض واجهة ١٠ م لإمكان الاستفادة منها في البناء وضوابط اخرى،

٢- يكون عدد الطوابق البناء وفق امكانية صاحب الملك ورغبته على ان لا يقل عن ثلاثة طوابق يمكن ان تشيد بمراحل وذلك لتحقيق النواحي العمرانية والحضارية لمركز المدينة التجارية).

ان تحديد صفة المناطق واهميتها، وان كانت بقرار صادر من مديرية البلدية في المحافظة الا ان هذه الاخيرة مقيدة بما يوضع لها من ضوابط وقيود من قبل الجهات المختصة من وزارة الحكم المحلي (المديرية العامة للتخطيط العمراني) إلى المحافظات كافة<sup>(١)</sup>، اذ تضمن هذا الكتاب جملة من الضوابط بخصوص استحداث المحاور التجارية من قبل البلديات، والتي لا يمكن استحداثها الا عند الحاجة الفعلية لها.

اما تحديد المناطق السكنية فإن الامر مختلف، اذا تم بموجب القرار بمنع بناء او اعادة بناء دار سكنية منفردة ضمن المناطق السكنية المحددة بموجب التصميم الاساسي للمدينة على قطعة ارض تزيد عن (٨٠٠ م<sup>٢</sup>)، ويتم فرز الاراضي السكنية بمساحات لا تقل عن (٢٠٠ م<sup>٢</sup>) في مركز المحافظة، و (٢٥٠ م<sup>٢</sup>) في مركز القضاء، و (٣٠٠ م<sup>٢</sup>) في مركز الناحية<sup>(٢)</sup>.

اما فضلة الطريق، اما امكانية توحيدها مع الاملاك وبيعه بدون مزايدة علنية للأغراض السكنية لملاكها، ولكن اذا كانت الفضلة تجارية فيجوز بيعها في مزايدة علنية وفقاً لما يقرره الخبراء المختصين<sup>(٣)</sup>.

اما فيما يتعلق بدور العبادة (الجوامع والمساجد) من خلال اطلاقنا على القواعد القانونية المنظمة لها، لم تجد سوى قرارات تنظيمية صادرة عن مجلس الوزراء بخصوص جوامع ومساجد الوقف السنوي وحسينيات الوقف الشيعي، اذ ان هذه القرارات التنظيمية قد نظمت الشروط والضوابط العامة الواجب اتباعها لأجل استحصال اجازة البناء، فضلاً عن الاستعانة بالضوابط التخطيط للبناء وتقسيم في مدينة بغداد<sup>(٤)</sup>.

(١) كتاب وزارة الحكم المحلي/ المديرية العامة للتخطيط العمراني، رقم الكتاب ١٩٤٦، في ١٠/٥/١٩٨٩، المعمم على كافة المحافظات في العراق والنافذ حالياً.

(٢) قرار رقم (٨٥٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل هذه تعليمات صدرت استناداً إلى قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل بقرار ٩٤٠ لسنة ١٩٧٧ الذي الغي قرار رقم ٨٥٠ لسنة ١٩٧٩ تضمن هذا القرار ((امكانية اعادة فرز القطع السكنية المحددة في التصميم الاساسي إلى قطع سكنية بمساحة (١٢٠) م<sup>٢</sup> لكل قطعة في مراكز =المحافظات وفي الاقضية والنواحي واجاز بناء اكثر من دار على قطعة ارض واحدة بشرط ان تكون الحد الأدنى للمساحة هي ٢٠١٢٠ م<sup>٢</sup>، بصرف النظر عن ابعادها، وهذا القرار غير معمول به في الوقت الحالي).

(٣) المادة الاولى/ ثالثاً، من تعليمات رقم (٢) لسنة ١٩٨٠.

(٤) مجموعة الضوابط التخطيطية للبناء وتقسيم الاراضي في مدينة بغداد، امانة بغداد دائرة التصاميم، نيسان، ٢٠١٦، ص ٦٢-٦٣.

اما بالنسبة لتراخيص البناء المؤقتة في العراق يتم منح تراخيص مؤقتة لأصحاب العقارات باستغلال املاكهم الواقعة ضمن مقترحات التصميم الاساسي ولحين تنفيذ هذه المقترحات، ويستلزم من صاحب العقار (طالب الترخيص) بعدم مطالبة بزيادة في مبلغ التعويض عند الاستملاك مستقبلاً من قبل الدولة وتمنح لمدة لا تقل عن (٥) سنوات بالنسبة للتصميم الذي اكتسب درجة النهائية، و (١٠) سنوات للتصاميم المعدة والتي لم تكتسب الدرجة النهائية<sup>(١)</sup>.

ان المشرع العراقي لم يشر إلى المدة المحددة للرد على الطالب اجازة البناء، وهذا يعد نقصاً تشريعياً نصي المشرع العراقي لتلافيه.

اما ما يخص تنفيذ الاعمال المرخص بها، فيجب على المالك ان يباشر بالبناء خلال (٦٠) اشهر من تاريخ صدور الاجازة واذ لم يباشر خلال مدة (٦) اشهر او باشر ومضى التاريخ الانف الذكر اكثر من سنة، فعليه ان يطلب تأييد مرة اخرى خلال (١٠) ايام والا تعتبر ملغاة<sup>(٢)</sup>.

ومهما يكن من امر فإن الضوابط والتعليمات تمنح رخصة البناء في العراق غير موحدة وانما تختلف باختلاف المحافظات والطبيعة الجغرافية لها والكثافة السكانية المتواجدة فيها، اذ ان كلها عوامل تؤثر في مضمون القواعد القانونية المنظمة لعملية تشييد الابنية بأنواعها واختلاف اغراضها وكذلك الحال بالنسبة للأقضية والنواحي التابعة لها.

ولكن هذا لا يمنع من وضع قواعد موحدة لتنظيم اجراءات استحصال اجازة البناء ضمن قانون موحد ويتضمن فيه توحيد الرسوم والتأمينات القانونية المتحصلة من منح هذه التراخيص، وثم وضع خطوط عامة لمواصفات الابنية المشيدة ليتسنى لها فرض ما تراه مناسباً بحسب موقع البناء المزمع انشاءه والحفاظ على جمالية المنطقة المقام فيها البناء، حسب التخطيط والتصميم العمراني وذلك لتحقيق المصلحة العامة مع مراعاة المصلحة الخاصة لطالب الاجازة.

## المطلب الثاني

### الاجراءات الادارية اللاحقة

(١) مجموعة الضوابط التخطيطية للبناء وتقسيم الاراضي في مدينة بغداد: مصدر سابق، ص ٦٥.

(٢) المادة (٣٨) من نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥.

تعد أعمال البناء والقواعد العامة المنظمة لها، وهي جملة من الشروط والضوابط الواجب توافرها لاستحصال اجازة البناء الترميم والصيانة، وذلك لاعتبارها اعمال قانونية ذات اهمية كبيرة للمحافظة على النظام العام والتخطيط العمراني والبنائي، وان مخالفة قواعد المنظمة لعملية البناء او عدم اتباعها، سيدفع الجهة الإدارية المختصة وسلطة الضبط القضائي محاسبة المخالف، وتوقيع الجزاءات الجنائية او ادارية او مدنية، وستقتصر دراستنا على الجزاءات الجنائية والادارية.

وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الأول الجزاءات الجنائية ونخصص الثاني للجزاءات الإدارية.

## الفرع الأول

### الجزاءات الجنائية

تعد مخالفة الضوابط والقواعد الخاصة بإجازة البناء، اعمالاً إجرامية قد تصل إلى الجنحة او حتى الجناية في بعض الحالات فضلاً عن انها تؤثر في البيئة العمرانية، وقد تصل إلى حد التهديد بأرواح المواطنين وممتلكاتهم .

ويكون ذلك اما مباشرة البناء بدون ترخيص او مخالفة الشروط الفنية والموضوعية المتعلقة بإجازة البناء بدون رخصة، وفي ثانياً عدم مطابقة البناء لقواعد اجازة البناء.

### أولاً: جزاء البناء بدون رخصة

لقد حرم المشرع البناء بدون ترخيص في مختلف الدول، ومنها فرنسا اذ نص قانون العمران الفرنسي بأن على الإدارة ان تباشر بعمل محضر عن المخالفات المتعلقة بأعمال البناء، وكما ألزمتها تلك النصوص برفع الدعوى امام الجهات القضائية المختصة ازاء مرتكبي المخالفات<sup>(١)</sup>.

اما في العراق فقد ألزم المشرع صاحب البناء بالحصول على الترخيص قبل المباشرة بإعمال البناء في قانون البلديات ((لا يجوز القيام بأي بناء قبل استحصال اجازة من البلدية)) وقد نص في التعديل الثاني، على اضافة النص التجريم والجزاء بالنص عليه (أ- المدير عام دائرة البلدية التابعة لأمانة بغداد ومدير البلدية المختص فرض غرامة مقدارها ٢٥٠٠٠ خمسة وعشرون الف دينار على كل من أولاً: امام بناء او منشآت سكنية بدون اجازة اصولية او

(١) المواد (٤/٤٨٠) و (١/١٦٠) و (٤/١٦٠) من قانون العمران الفرنسي لعام ١٩٧٦.

خلافاً لها صادرة عن امانة بغداد او البلدية المختصة، ويكون كل من صاحب الملك والقائم بعملية البناء او الاشراف عليها مسؤولاً عن ذلك<sup>(١)</sup>. ب- اذا كانت الابنية او المنشآت و استعمالات المنصوص عليها في اولاً وثانياً من البند (أ) من هذه الفقرة تستعمل لأغراض تجارية تكون الغرامة (٥٠٠٠٠٠) خمسين الف دينار<sup>(٢)</sup> وهذا وقد تضمن جزاءات جنائية في صورة غرامة الابنية السكنية (٢٥٠٠٠٠) الف دينار والتجارية (٥٠٠٠٠٠) الف او استبدالها بالحبس)).

ان مبلغ الغرامة زهيداً وغير مناسباً مع الواقع الاقتصادي للدولة، فضلاً عن الاجراء المنصوص عليه في (الفقرة الثالثة من المادة السابعة من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١، المتمثل باستبدال عقوبة الغرامة بالحبس من قبل المحكمة الجزائية المختصة بإحالة الشخص المخالف اليها من قبل مديرية البلدية او المحافظ، وهذا اجراء في غير محله لأن نصوص القانون المعمول بها في مجال البناء، لا تسعف القاضي لكي يصدر قراره بفرض عقوبة الحبس لاختلاف حالات مخالفة قواعد البناء والعمران.

#### ثانياً: عدم مطابقة البناء لقواعد اجازة البناء

ان ترخيص البناء يتضمن الاخذ بنظر الاعتبار مجموعة من الشروط والمواصفات الفنية المقررة بموجب رخصة البناء، فضلاً عن مراعاة المتغيرات التي يمكن ان تواجه العملية العمرانية والتصاميم الاساسية في المستقبل، ولضمان اتباع هذه الشروط فإن الانظمة القانونية في دول العالم ومنها العراقي قد وضعت مجموعة من الجزاءات الجنائية بحالة مخالفة الشروط الفنية والموضوعية اي عدم المطابقة البناء لرخصة البناء وستناولها تباعاً وهي:

#### (١) الإخلال بالشروط التصميمية

يقع الاخلال من قبل المهندس، او المقاول، او المشرف القائم بإنجاز العمل، عندما لا يراعي الشروط الفنية الواجب مراعاتها عند إجراء التصميم او الاشراف او التنفيذ، ويجب استخدام مواد البناء الموافقة للمواصفات الفنية، فإذا ما تم تنفيذ البناء بغير هذه المواصفات فإنه يعد انتهاكاً وعدم مراعاة في تصميم الابنية وتنفيذها<sup>(٣)</sup>.

وإذا معنا النظر في نصوص، نظام الطرق والابنية في العراق رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ وقانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل بقانون

(١) المادة ١٦٣ من قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (٩٤-٩٦) من قانون تعديل الأول لقانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١.

(٣) السيد محمد عمران: المجموعة العملية للأبحاث القانونية في عدم مطابقة في بيع العمارات تحت التشييد، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩، ص٨.

رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١ لم نجد نصوصاً للمعالجة القانونية بحالة مخالفة عدم المطابقة البناء رخصة البناء، الا ان المشرع قد تلافى ذلك من خلال التعليمات رقم (١٠) لسنة ٢٠٠١ الخاصة بتسهيل تنفيذ احكام القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ اذ نصت هذه التعليمات على ((أ: اجازت لمدير البلدية المختص فرض غرامة مقدارها (٢٥٠٠٠) خمسة وعشرون الف دينار على كل من أولاً- اقام بناء او منشآت سكنية بدون اجازة اصولية، ثانياً- استعمل الارض او البناء خلافاً للاستعمالات التي تسمح بها التصاميم الاساسية للبلدية المعنية او التي تجيزها وفقاً للصلاحيات المخولة لها، ب- اما اذا كانت الابنية تجارية فإن الغرامة تكون (٥٠٠٠٠) خمسين الف دينار))<sup>(١)</sup>، الا ان دستور ٢٠٠٥ الغى الاختصاصات الجزائية لموظفي الادارة وقد اصدرت المحكمة الاتحادية العليا عدة احكام بهذا الشأن، منها ممارسة الموظف الاداري مهام قضائية مخالف للدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لنص المادة (٢٧/اولاً/ب) لذا فان تطبيق نص المادة (٢٣٧/ثانياً/أ) من قانون الكمارك معطلاً بحكم المادة (٣٧/اولاً/ب) من دستور العراق<sup>(٢)</sup>، فضلاً عن قرار اخر اذ لا يجوز لغير القضاة ممارسة المهام القضائية استناداً للمواد (٣٧) و(٤٧) و(٨٧) وذلك لأنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٣)</sup>.

وقد نصت المادة الرابعة على مسؤولية صاحب الملك او القائم بعملية البناء او الاشراف، عن المخالفات البنائية المنصوص عليها في البندين(اولاً وثانياً) من المادة المذكورة اعلاه، وتتولى البلدية استيفاء الغرامة بصورة فورية من تاريخ تبليغ المخالف وعلى البلدية المعنية احالة المخالف الممتنع المخالف عن دفع الغرامة احالة إلى المحكمة المختصة لإبدال الغرامة بالحبس وفقاً للقانون<sup>(٤)</sup>.

قد قصر المشرع العراقي هذا الجزاءات على اقامة البناء والمنشآت من دون اجازة او عدم المطابقة للإجازة الممنوحة ولم يتطرق بالنسبة لإخلال

(١) تعديل على المادة (٩٥) من قانون ادارة البلديات العراقي رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية رقم ١٥/اتحادية/٢٠١١، بتاريخ ٢٢/٢/٢٠١١، قرار غير منشور.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية رقم ٨/اتحادية/٢٠١٣، بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٣، قرار غير منشور.

(٤) المادة (١) الفقرات (رابعاً وخامساً وسادساً) من تعليمات رقم ١٠ لسنة ٢٠٠١ الخاصة بتسهيل تنفيذ احكام قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١، قانون تعديل ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

بالشروط التصميمية او التنفيذية بالإشراف، وكان الاجدر بالمشرع ان ينظم نصوص عقابية لهذه المسألة لأن (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص)، وبذلك يتم تحديد عقوبة لكل مخالفة او اخلال لشروط البناء فضلاً عن انه يمنع الغش في استخدامات مواد البناء.

### (٢) عدم اخطار الإدارة قبل البدء بالبناء

يجب على القائمين بأعمال البناء او من يمثلهم قانوناً ضرورة اخطار الجهة الإدارية المختصة، بعزمه على تنفيذ الاعمال المرخص بها من اجل قيام الجهة الإدارية بمتابعة تنفيذ الاعمال وحسن سيرها.

ولقد نص عليها المشرع المصري في قانون البناء الجديد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨<sup>(١)</sup> ولدى مراجعتنا للنصوص القانونية في العراق لم نجد نصوص قانونية للمعالجة هذه الحالة.

### (٣) عدم تكليف مهندس بالإشراف

هذا الخلل يتمثل بعدم قيام المالك او من يمثله قانوناً بتكليف مهندس متخصص في الهندسة المعمارية او المدنية بالإشراف على تنفيذ اعمال البناء المرخص بها.

ولقد تطرق المشرع المصري في قانون البناء المصري رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ اما في العراق نجد المشرع العراقي لم يخوض في معالجة هذه الحالة سواء في نظام الطرق والابنية او القوانين الاخرى، فضلاً عن انه خلا من اي اشارة إلى اية عقوبة بشأن ذلك في ثنايا القانون<sup>(٢)</sup>.

### (٤) عدم وضع إعلانات فيما يتعلق في البناء او الاعمال الموقوفة

يلتزم طالب الترخيص عند الشروع بالبناء ان يضع اعلان في مكان ظاهر من مكان البناية يتضمن البيانات الخاصة بأعمال البناء مثلاً (رقم الترخيص وتاريخه، عدد الادوار، اسم المالك وعنوانه الخ) وان الحكمة من هذا الاعلان هو لاطلاع اجهزة الدولة المختصة بالبناء الاطلاع على جميع البيانات والمعلومات.

وقد نص عليه المشرع المصري في قانون البناء المصري رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨، اما بالنسبة للمشرع العراقي لم نجد اية معالجة في ثنايا النصوص القانونية، لنظام الطرق والابنية وكذلك قانون إدارة البلديات المعدل.

### (٥) الامتناع من تنفيذ الحكم الصادر بـ(الإزالة او التصحيح او الاستكمال)

ان قيام انشاء المباني بدون ترخيص من الجهة الإدارية المختصة عند قيام صاحب الرخصة البناء بأعمال البناء تخالف اجازة قواعد اجازة البناء او

(١) المادة (٥٣) من قانون البناء الجديد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة (١٢٤-١٢٦) من اللائحة التنفيذية رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٩ من قانون البناء

المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

قيامه بالبناء بدون إجازة اصلاً، هنا يترتب على الجهة الإدارية المعنية بإزالة هذه المباني أو التصحيح أو الاستكمال.

ويقصد بالإزالة هو إعدام أو محو الأعمال المخالفة أي إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل القيام بهذه الأعمال سواء كان هذا المحو كلياً أي إزالة للعقار المخالف بأكمله أو لجزء منه فقط لو لدور واحد بحسب الحد المقرر به في القانون بإزالة المخالفة أما التصحيح، فإنه يأخذ معنى مغايراً لمعنى الإزالة فقد ينصرف إلى تصحيح العمل المخالف لتكون مطابقة لحكم القانون مع البقاء على العمل المطابق والموافق لقانون، فهنا تتلاشى الجريمة بمجرد تصحيحها<sup>(١)</sup>.

وقد نظم المشرع المصري في قانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ انه ((يعاقب المهندس أو الشخص في المكتب الهندسي الحبس أو الغرامة لا تقل عن (٥%) من قيمة البناء المرخص به ولا تزيد عن (١٠%) من قيمة هذه الاعمال وذلك حد ادنى (خمسین الف جنيه، أو بإحدى هاتین العقوبتین))<sup>(٢)</sup>، ويحكم بإزالة المخالفات وتصحيح الاعمال المخالفة على نفقة المخالف، وكما نصت مادة اخرى<sup>(٣)</sup> على الجزاء المخالفة عدم تنفيذ الحكم الإزالة أو التصحيح أو الاستكمال لغرامة (١%) من اجمالي قيمة الاعمال المخالفة من كل يوم، يمتنع فيه عن التنفيذ، ما قضى به الحكم أو القرار النهائي من الجهة المختصة ازالة، أو التصحيح أو الاستكمال.

أما احكام الإزالة في العراق انه من خلال مراجعتنا لقوانين، قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ قانون تعديل ادارة البلديات في العراق رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، تجده اثار إلى عقوبة الإزالة مجرد وجود مخالفات في البناء، أو الاستعمالات الارض المعدة للبناء، إذ تقوم البلدية بتوجيه اذار إلى المخالف يلزم تصحيح أو الإزالة الأسباب المخالفة، وحسب الطريقة التي تقررها البلدية وخلال المدة المقررة من قبلها، ماعدا القضايا التي اكتسبت حكم قضائي الدرجة القضائية<sup>(٤)</sup>.

وكذلك نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل إذ نص على ((إذا انشأ صاحب الملك بدون اجازة وتبين بعد الكشف ان ذلك البناء ممنوع

(١) د. عبد الناصر عبد العزيز علي السن: المسؤولية الجنائية للقائمين بإعمال البناء دراسة

مقارنة، دار الفكر والقانون، ط١، القاهرة، ٢٠١٤، ص٢٢٥.

(٢) المادة (١٠٣) ممن قانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة (١٠٧) من قانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) المادة (٣) من التعليمات رقم (١٠) لسنة ٢٠٠١، القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ قانون

تعديل ادارة البلديات في العراق رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

بموجب احكام هذا النظام فعلى البلدية ان تنذر صاحبه بلزوم ازالة الاسباب الداعية المنع خلال مدة مناسبة على ان لا تقل عن ثلاثة ايام وعلى صاحبه ان ينفذ مضمون الانذار، الا اذا ادعى ان البناء غير ممنوع فله ان يقدم اعتراضه خلال المدة المضروبة وعلى البلدية ان تكشف البناء مرة اخرى فإن تبين ان الادعاء غير وارد تكلفه بـازالة الاسباب حالاً، فإن امتنع او لم يقدم اعتراضاً، فلها ان تقوم بذلك مباشرة وتستوفي المصاريف منه<sup>(١)</sup>، فضلاً عن ما نص عليه مادة اخرى من القانون اعلاه ((اذا انشأ صاحب الملك بناء بموجب اجازة البلدية وتبين بعد الكشف ان ذلك البناء ممنوع بموجب احكام هذا النظام فعلى البلدية ان تنذر صاحبه بلزوم ازالة الاسباب الداعية المنع خلال المدة التي تراها مناسبة على ان لا تقل عن ثلاثة ايام مع تعريفه بمقدار ما يقتضي من التعويض وعلى صاحبه ان ينفذ مضمون الانذار اذا ادعى ان البناء غير ممنوع او ان التعويض المقدر غير كافي فله ان يقدم الاعتراض خلال المدة المضروبة وعلى البلدية ان تعيد الكشف والتقدير، فإن تبين ان الادعاء غير وارد تكلفه بـازالة تلك الاسباب حالاً وقبض التعويض، فإن امتنع او لم يقدم اعتراضاً فلها ان تقوم بذلك مباشرة من مبلغ التعويض لها<sup>(٢)</sup>.

تجد ان نص المادتين (٤١/٤٠) من نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل قد عالجنا مشكلة البناء بدون اجازة وكذلك التجاوز حدود الاجازة البناء، وتعد هذه المخالفتان من اكثر المخالفات شيوعاً في واقع العمل العمراني، ولكن تجد ان الالفاظ غامضة وغير مفهومة وتحتاج إلى تفسير (المدة مضروبة وتعريفه بمقدار) ترى انها تحتاج إلى اعادة صياغة، بما يلئم الواقع البناء والعمران في العراق.

ويبدو ان هذا النصوص بعيد كل البعد عن واقع الحياة في مجال البناء والعمران، وكذلك ان عاجزاً ايضاً من الردع لكون العقوبات المنصوص عليها غير مناسبة لوضع الاقتصاد فضلاً عن مبلغ الغرامة زهيد جداً هذا من جانب، وان نص المادة لم تحدد اوجه المخالفات والاشخاص الموجهة اليهم هذه العقوبة، ولذا نوصي المشرع العراقي ان يحذو حذو المشرع المصري وان يولي الموضوع الاهتمام بالأخص في الوقت الحالي مع تزايد البناء العشوائي (الفوضوي) وعدم التقييد بما هو مقرر من ضوابط ومعايير هندسية ضمن الضوابط العمرانية المسموح بها للبناء وصياغة نصوص قانونية جديدة تحل محل النصوص الحالية لكي يستقيم الاوضاع القانونية الخاصة بالبناء في عدم التجاوز، فضلاً عن ردع المخالفين.

### (٦) التجاوز على اراضي الدولة

(١) المادة (٤٠) من نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل.

(٢) المادة (٤١) من نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل.

ويقصد به الاراضي المخصصة للمنفعة العامة او المملوكة للدولة ملكية خاصة اي لا تكون مخصصة للمنفعة العامة او التي انتهى تخصيصها للمنفعة العامة، سواء كانت اراضٍ زراعية او فضاء<sup>(١)</sup>، وقد كفل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حرمة الاموال العامة<sup>(٢)</sup>، وهذا ما اكد عليه القانون المدني العراقي ((تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون))<sup>(٣)</sup>، وكذلك نصت مادة اخرى ((تفقد الاموال العامة صفتها بانتهاء الغرض الذي من اجله خصصت تلك الاموال للمنفعة العامة))<sup>(٤)</sup>.

ان التجاوز على اراضي الدولة لمعظم مناطق العراق بالرغم من الحماية القانونية للأراضي الدولة من التجاوزات فقد نص على هذه الحماية اكثر من قانون، منها قانون بيع وتصحيح صنف الاراضي الاميرية رقم ٥١ لسنة ١٩٥٩<sup>(٥)</sup> الملغى بالقانون، قانون توحيد اصناف اراضي الدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ مع بقاء احكام نص المادة (١٠) من القانون الملغى سارية المفعول في القانون الذي حل محله.

اما قانون التسجيل العقاري، فقد نظم مسألة التجاوز الذي يقع على الاراضي الاميرية<sup>(٦)</sup>، والتي يكون للمتجاوز فيها حق التصرف<sup>(٧)</sup>.

وكذلك قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، في نص المادة (٤٨٧/ اولاً) قد ذكرناها بالفقرة السابقة اما نص المادة (١٩٦) من القانون المذكور نص ((يعاقب بالسجن من حاول بالقوة او التهديد احتلال شيء من

(١) د. اوزدن حسين دزه يي و د. عماد فتاح اسماعيل: المسؤولية الجنائية عن التجاوزات في القانون العراقي دراسة مقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة ٢، ع ٢، ج ٢، اذار ٢٠١٨، ص ٩٤.

(٢) المادة (٢٧/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٤) المادة (٢٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٥) القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٤٩، في ١/٤/١٩٥٩.

(٦) المادة (٧) من قانون التسجيل العقاري العراقي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ ((هي التي تعود رقيبتها للدولة)).

(٧) المادة (٧/د) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ ((يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز سنة او بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد عن خمسمائة دينار بكليهما كل من تجاوز بعد نفاذ هذا القانون بالغرس او البناء على ارض اميري صرفه وعلى المحكمة المختصة ان تحسم الدعوى المستعجلة)).

املاك الدولة او المباني العامة او المخصصة للمصالح او الدوائر الحكومية او المرافق او المؤسسات العامة او استولى بأية طريقة من الطرف على شيء من ذلك، او حال دون استعماله للغرض المعد له، اذا وقعت الجريمة من عصابة مسلحة تكون العقوبة السجن المؤبد او المؤقت لأفرادها او الاعدام)).

وجاء بعد هذه القوانين المذكورة في اعلاه حزمة من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل منها قرار رقم ١٠٠ لسنة ١٩٨٧ (تخلية عقارات الدولة) دون اللجوء الى اقامة دعوى، وكذلك قرار رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٤ فرض عقوبات مشددة على المتجاوزين على الوحدات السكنية قبل وبعد صدوره (( ١- يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات او الحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات كل من سكن من غير اذن او عقد مسبق دارا او شقة تعود للغير وتكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن عشر سنوات اذا كانت الدار او الشقة تعود الى الدولة ٢ - يلزم مرتكب الجريمة المذكورة في الفقرة ٠١ من هذا القرار اضافة الى العقوبة المقررة بضعف اجر المثل وبضعف قيمة الاضرار الناجمة عن سكن الدار او الشقة . ٣ - لا يعمل باي نص يتعارض واحكام هذا القرار ٤ - يتولى الوزراء المختصون والجهات ذات العلاقة تنفيذ هذا القرار)) الذي اجاز احالة المتجاوز على اموال وعقارات الدولة الى محكمة الجنايات من دون اللجوء الى اقامة دعوى.

وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ والمتعلق بإزالة التجاوز، الغى كل نص يتعارض مع احكامه<sup>(١)</sup>، والذي اناط مسؤولية رفع التجاوزات الى الجهة المختصة وهي اللجنة المشكلة لإزالة التجاوزات وهي تتكون من رئيس الوحدة الادارية وعضوية ممثل البلدية المعنية و المالية والزراعة وملاحظية التسجيل العقاري ولرئيس الوحدة الادارية الحق في الاستعانة بالقوة العسكرية لدفع الممانعة من رفع التجاوز علما ان تكاليف رفع التجاوز يتحملها ضعفا المتجاوز بمعنى لا يستوجب القانون اللجوء بدءا الى المحاكم لإزالة التجاوز، و أن قيام الإدارة بتنفيذ قرارها بإزالة التجاوز تعد إحدى حالات التنفيذ الجبري المباشر ويتأتى ذلك من كون القرار الإداري يتميز بطابع تنفيذي فبمجرد صدوره يلزم الأفراد بتنفيذه وبخلافه تستطيع الإدارة اللجوء الى التنفيذ الجبري<sup>(٢)</sup>.

ومن خلال استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يتبين لنا أن سلطة رئيس الوحدة الإدارية بحجز المتجاوز معطلة بحكم القانون

(١) البند (عاشراً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ ((لا يعمل بأي نص يتعارض احكام هذا القرار)).

(٢) البند (خامسا) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ المتعلق بإزالة التجاوز .

تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور وذلك لكون احكام الدستور تشير الى حظر الحجز وقد أشارت المحكمة الاتحادية العليا في العراق الى ذات المعنى<sup>(١)</sup>. وان التطبيقات العملية لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١، هنالك العديد من الاحكام التي صدرت عن المحاكم و تضمنت عقوبات جزائية، منها قرار محكمة جنح المسيب بالحكم على المدان (م.ع.ح) بالحبس عشرة ايام استناداً لأحكام المادة (سادساً/١) من القرار المذكور في اعلاه<sup>(٢)</sup>، وقد اصدرت محكمة جنح المسيب العديد من الاحكام استناداً على قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١<sup>(٣)</sup>، نلاحظ على هذه الاحكام انها جاءت مخففة لا تتناسب مع طبيعة الفعل وخطورته بالتجاوز على املاك الدولة.

ونلاحظ ان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ قد جاء بمعالجة مقتضبة واقتصر على عقارات الدولة الواقعة ضمن حدود البلدية وهذا ما تبين لنا من عنوان القرار (ازالة التجاوزات الواقعة على عقارات الدولة والبلديات)، على الرغم من ظاهرة التجاوزات التي نالت من اراضي الدولة الاميرية ولا نبالغ من القول ان الاراضي خارج حدود البلدية كانت اكثر عرضة للتجاوز من غيرها.

لا بد من سن قانون خاص بازالة التجاوزات عن املاك الدولة وتفعيل سلطة الادارة في هذا المجال لا سيما بعد ازدياد حالات التجاوز، لذا ندعو المشرع العراقي الى تفعيل (البند ثانياً من المادة ٢٧) من دستور ٢٠٠٥ ((تنظيم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال)). ومن الجدير بالذكر ان المشرع العراقي يناقش مشروع قانون بيع وايجار العشوائيات المتجاوز عليها لشاغليها، وبالاطلاع على الاسباب الموجبة لتشريع القانون نجد انها هي ((لغرض معالجة التجاوزات السكنية على

(١) مواد (١٩) و (٣٧) و (٤٧) و (٨٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وتؤكد ذلك المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٨١ / اتحادية / ٢٠١٣) والمؤرخ ٢٠١٣ / ٩ / ٣ وقرارها المرقم ١٥ / اتحادية ٢٠١١ في ٢٠١١ / ٢ / ٢٢.

(٢) الدعوى المرقمة (١٨٩/ج/٢٠١٣) قرار غير منشور، بتاريخ ٢٠١٤/٦/٤.

(٣) منها ماجاء بقرار المحكمة المذكورة الدعوى المرقمة (١٩٥/ج/٢٠١٤) بالحكم على المدان (ف.ف.ح) بالحبس عشرة ايام قرار بتاريخ ٢٠١٤/١/١، وكذلك قرارها في الدعوى المرقمة (٢٨/ج/٢٠١٤) بتاريخ ٢٠١٤/٦/٤ بالحبس على المدان (أ.ع.ح) بالحبس عشرة ايام، وكذلك الدعوى المرقمة (٢٤/ج/٢٠١٤) بتاريخ ٢٠١٤/١٠/٢٢ بالحبس على المدان (ص.ح.ع) بالحبس لمدة سبعة ايام.

اراضي مملوكة للدولة والبلديات او الزراعية ضمن حدود التصميم الاساسي قبل تاريخ نفاذ هذا القانون وتصحيح الوضع القانوني للمتجاوزين بتأجير الاراضي التي تجاوزا عليها بإنشاء دور سكنية ولغرض منع التجاوز على العقارات العائدة للدولة والبلديات ضمن حدود التصاميم الاساسية للمدن وازالة التجاوزات التي حصلت عليها)).

ويلاحظ على مشروع قانون بيع وايجار العشوائيات المتجاوز عليها لشاغليها انه اشار الى تأجير الاراضي المملوكة للدولة او لدوائر الدولة والاراضي الزراعية المشرع ولم يميز بين الاراضي الزراعية وغيرها من الاراضي هذا من جانب ،ومن جانب اخر اورد المشرع عدة شروط في مشروع القانون لمعالجة التجاوزات والعشوائيات منها ،ان لا تكون مخالفة للتصميم الاساسي للمدينة وان يكون البناء لغرض السكن وكذلك ان يكون البناء وفق المخططات المشار اليها في المادة (٥) من هذا القانون<sup>(١)</sup>.

يبدو لنا ان مشروع قانون بيع وايجار العشوائيات المتجاوز عليها لشاغليها انه قد جاء به لكي يتدارك المشرع به ظاهرة تجاوزات البناء العشوائي والفوضوي التي انتشرت بعد ٢٠٠٣ في ظل غياب الحلول الجذرية لظاهرة التجاوز على اراضي الدولة بالبناء والسكن، لا سيما ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قد نص في المادة (٣٠/ثانياً) ((تكفل الدولة للفرد والاسرة وبخاصة المرأة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الاساسية للعيش في حياة حرة كريمة تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم)).

## الفرع الثاني

### العقوبات الإدارية

تعد العقوبة الإدارية هي احد مظاهر، او في حالات معينة بديلاً عن العقوبة الجنائية ولك لأسباب واهداف يقدرها المشرع، عند وضع تشريعات معينة في مجال التجريم والعقاب<sup>(٢)</sup>.

وان الفرق بين العقوبة الإدارية وتدابير الضبط الإداري تكمن في الغاية منهما فإذا كانت القصد الردع والمخالف وزجره كنا في اطار العقوبة

(١) المادة ثانياً من مشروع قانون مشروع قانون بيع وايجار العشوائيات المتجاوز عليها لشاغليها.

(٢) د. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق جامعة الكويت، القسم الأول والثاني، ع الأول، السنة ١٩٩٤، ص ٢٨٥ وما بعدها.

الإدارية، في حين اذا كان الغاية من الاجراء توقي ارتكاب مخالفة على وشك الوقوع دخل هذا الاجراء في نطاق تدابير الضبط الإداري<sup>(١)</sup>. وكذلك تختلف العقوبات الإدارية عن العقوبات الجنائية، في الجهة التي تصدر العقوبة، اذ ان العقوبات الإدارية تصدر عن السلطة الإدارية المختصة وهذا ما يميزها عن العقوبات الجنائية التي يكون القضاء وحده من يملك سلطة توقيع العقوبة، فضلاً عن ان العقوبات الإدارية لا تتضمن التعويض في حقيقتها كما هو الحال في العقوبات المدنية<sup>(٢)</sup>.

بعد ان عرفنا ان اجازة البناء هي اداة للضبط الإداري لتحقيق النظام العام وعناصره التقليدية والحديثة، فضلاً عن انها تتضمن جملة من الضوابط والقواعد تختلف فيما بينها من حيث القوة الالزامية، الا انها تصب في خانة واحدة وهي ضرورة اتباع كافة الضوابط وقواعد البناء تجنباً لقيام المسؤولية والتي تتمتع ازاءها السلطة الإدارية الضبطية بصلاحيات واسعة لا تقف عند وجود الترخيص فحسب، بل تمتد إلى مدى التقييد بهذه الضوابط والقواعد عند البت في طلب الاجازة وكذلك مطابقة ما تم انجازه على الواقع العملي من اعمال البناء وبما ورد في مضمون الاجازة البناء (الترخيص).

وعليه سنتناول العقوبات الإدارية في اولاً، ايقاف اعمال البناء المخالفة وفي ثانياً منع الانتفاع بالأجزاء المخالفة او الاستكمال في البناء وثالثاً التحفظ الإداري على الادوات والآلات المستخدمة بالبناء المخالف، وفي رابعاً الامتناع عن تزويد العقارات المخالفة بالخدمات، وخامساً سحب تراخيص البناء او تعديلها.

### اولاً: إيقاف الاعمال المخالفة

ان وقف اعمال البناء المخالفة يكون بقرار اداري مسبب من قبل السلطة الإدارية المختصة ومن ثم تخضع له القرارات الإدارية من طعن اذ لم تتوفر فيه اركان القرار الإداري وبمنع صاحب الاجازة من الاستمرار في مباشرة اي عمل يتعلق بذلك، ولقد نص المشرع الفرنسي أن منح الإدارة الوسيلة الفعالة لوقف الاعمال فور اكتشافها، تلافياً للحصول على موافقة اللجان القيام اجراءات قضائية يكون خلالها قد فرض الامر الواقع بمعرفة

(١) د. عبد المنعم خليفة عبد العزيز: ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص١٦.

(٢) حسام محسن عبد العزيز: سلطة الإدارة في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٨، ص٢٤.

المخالفين ويفوت بالتالي الهدف الذي ابتغاه المشرع من وقف تنفيذ الاعمال المخالفة للقانون وتضيق الفائدة من ورائه التي تهدف مطابقة اعمال البناء بما يتفق مع التنظيم القانوني للمصلحة العامة للبلد<sup>(١)</sup>.

اما المشرع المصري فقد خول السلطة الإدارية المختصة سلطة اصدار القرار الإداري المتعلق بإيقاف الاعمال المخالفة<sup>(٢)</sup>.

ففي العراق<sup>(٣)</sup> فإن وقف الاعمال المخالفة فإنه هنالك اشارة عامة غير مفصلة يتم ايقاف اعمال البناء المخالفة بقرار من مدير البلدية المختص، ومنع الاستمرار فيه اذا كان البناء ممنوعاً أو مخالفاً للتصاميم الأساسية للبلدية وهذا ونوصي المشرع العراقي معالجة الامر وتوضيح كيفية اجراء الايقاف الإداري عن بيان كيفية اجراء الاعلان عن قرار الايقاف الإداري.

### ثانياً: منع الانتفاع بالأجزاء المخالفة او استكمال اي بناء جديد

يُعد منع الانتفاع بالأجزاء المخالفة احدى الجزاءات الإدارية وذلك عن طريق الاستعانة بالقوة الجبرية، لتنفيذ قرار الوقف ويعد هذا الجزاء احد الآثار القانونية المترتبة على قرار الوقف اذ يمنع المخالف من الانتفاع بعمله المخالف<sup>(٤)</sup>.

ولقد اشار اليه المشرع المصري في نص المادة (٥٩ / الثانية) من قانون البناء المصري الجديد ((... يكون للجهة الإدارية المختصة بشؤون التخطيط والتنظيم اتخاذ ما تراه من اجراءات تكفل منع الانتفاع بالأجزاء المخالفة او اقامة اعمال بناء جديدة...)).

لذا ندعو المشرع العراقي إلى الالتفات لهذه الحالة من المخالفات البناء وادراجها ضمن مخالفات البناء بحالة الشخص المخالف في البناء وتشديده الاجزاء المخالفة ومنعه من استكمال البناء والانتفاع به او اتخاذ اي اجراء يحول بين المخالف والانتفاع بالأجزاء المخالفة من الابنية.

(١) د. عبد الناصر عبد العزيز: مصدر سابق، ص ٢٢٢-٢٢٣.

(٢) المادة (٥٩) من قانون البناء الجديد المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

(٣) المادة (٨) من تعليمات رقم (١٠) لسنة ٢٠٠١، لقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١، قانون تعديل ادارة البلديات في العراق رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.

(٤) د. اشرف توفيق: شرح قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٣٥.

**ثالثاً: التحفظ على الادوات والمعدات المستخدمة في ارتكاب المخالفة**

حرساً من المشرع المصري على وضع حد لأعمال البناء المخالف، فقد منح الجهة الإدارية المختصة الحق في التحفظ الإداري على الادوات والمعدات كأثر فوري، وفعال لقرار ايقاف الاعمال المخالفة، وان الهدف من هذا هو حرمان المخالف من اي وسيلة يستخدمها، او آلة يستطيع بها الاستمرار في المخالفة، ولكن بشرط عدم الافراط بحقوق الغير حسن النية، فضلاً عن مدة التحفظ التي يجب ان لا تزيد عن اسبوعين، ما لم تأمر النيابة بخلاف ذلك<sup>(١)</sup>

اما في العراق فلا يوجد نصاً مماثلاً يجوز للإدارة التحفظ على الادوات التي استخدمت في ارتكاب المخالفة.

**رابعاً: الامتناع عن تزويد العقارات المخالفة بالخدمات والمرافق**

يتوجب على القائمين بشؤون المرافق العامة الامتناع عن تزويد العقارات المخالفة او اي وحدة من الوحدات التابعة لها او بخدمتها، الا بعد تقديم ترخيص من الجهة الإدارية المختصة بصدور الترخيص لها فضلاً عن مطابقة هذه الاجازة لشروط الترخيص الممنوح لها.

وقد نص قانون العمران الفرنسي في المادة (١/٤٦٩) لممثلي الإدارة المؤهلين الطرق الكفيلة بالرقابة على الاشغال المنفذة وإذ نصت على ان لعمدة البلدية والسلطة المختصة او من ينوب عنهم من الموظفين، او الوكلاء، او بواسطة الوزير المسؤول عن التخطيط المدني زيارة الابنية، قيد الانشاء، ومطابقة جمع الوثائق الفنية والقواعد بالواقع القائم، بالإضافة إلى ذلك فإن حق الزيارة يطبق فقط خلال الفترة الاولية للأشغال ولكن تستمر لمدة متأخرة تصل إلى ثلاث سنوات وفقاً للمادة (١٥) من تعليمات (٨/ كانون الثاني/ لعام ٢٠٠٥) مع احتساب اكمال الاعمال<sup>(٢)</sup>.

وقد اشار قانون البناء الجديد في مصر، ان لا يقوم المهندس المشرف بإصدار شهادة صلاحية المبنى ومرافقه في حالة وجود مخلفات، وبالتالي

(١) المادة ٥٩ من قانون البناء المصري الجديد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

(2) Mihel Recard, LE PERMIS DE CONSTRUIRE, 5e editions Le MONITEUR, 2007, P. 423.

تمتنع الجهة الإدارية المختصة عن اصدار خطابات لتوصيل المرافق للعقار المخالف<sup>(١)</sup>.

### خامساً: سحب<sup>(٢)</sup> تراخيص البناء او تعديلها

قد تجد الإدارة العامة نفسها اثناء منح تراخيص البناء (اجازة البناء) انها قد ارتكبت بعض الاخطاء او قد تجسدت بعض الاوضاع العمرانية لضرورة الحفاظ على النظام العام، تصدر الإدارة قرار سحب او تعديل بمنح اجازة البناء قياساً على القاعدة الإدارية ((من يملك سلطة المنح يملك سلطة الالغاء والتعديل)) فهنا نطرح تساءل عن امكانية الغاء القرار الإداري السليم الخاص بمنح اجازة البناء؟ في الاجابة على ذلك يجب ان نميز بين نوعين من القرارات الإدارية:

#### ١- القرارات التنظيمية

ان القرارات التنظيمية هي قواعد عامة مجردة يتولد عنها مراكز عامة ولا تنشئ مراكز خاصة، فضلاً عن ان القرار التنظيمي لا يصدر كقاعدة عامة متضمناً اثرأ رجعياً وحظر الرجعية هنا يشكل قيداً على حرية الإدارة في الرجوع في قراراتها التنظيمية بأثر رجعي<sup>(٣)</sup>، وبما ان القرارات التنظيمية تنشئ مراكز عامة نجد ان الإدارة تتمتع ازاءها بسلطات واسعة، اي يمكن الغاء او سحب القرارات التنظيمية في حالة عدم مشروعيتها او ملائمتها للظروف المحيطة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

#### ٢- القرارات الفردية

ان القاعدة المقررة بهذا الصدد، لا يجوز الغاء قرار فردي مشروع متى ما انشأ حقاً مكتسباً لفرد من الافراد، الا في الاحوال المسموح بها قانوناً. على سبيل المثال، وفاة المرخص له، زوال موضوع الترخيص، انتهاء الترخيص المؤقت، او لأسباب قانونية اي انتهاء الترخيص الإداري لظروف

(١) المادة (٢/٦٢) من قانون البناء الجديد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

(٢) السحب رجوع السلطة الإدارية فيما اصدرته من قرارات بحيث يزول القرار منذ صدوره ويعتبر كأنه لم يكن اطلاقاً، ينظر ذلك: د. محمد سعيد حسين امين: سحب القرار الإداري بين السلطة التقديرية والمقيدة للإدارة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢١.

(٣) د. عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٥٢٢.

قانونية – خارجة عن ارادة مصدره وبهذا تكون النهاية اما عن طريق القضاء او عن طريق الإدارة اي ان اختصاص الإدارة يكون مقيداً<sup>(١)</sup>.

اما بالنسبة لسحب تراخيص البناء وحكم السحب الترخيص، ففي فرنسا يؤدي سحب اجازة البناء إلى اختفائه بأثر رجعي ولكن الموقف يكون صعباً في حالة إتمام البناء المرخص فسيجد المالك البناء نفسه في وضع المخالف للقانون، او في وضع كأن لم يحصل على اي ترخيص للبناء اصلاً، وبالتالي يتعرض للعقوبات المقررة للبناء بدون اجازة، لذا اجاز القانون الفرنسي (للمرخص له) صاحب البناء حق الطعن على قرار السحب امام القاضي الإداري، لطلب وقف تنفيذ السحب للضرر الجسم الذي سيترتب على سحب تراخيص البناء، وفي حالة الالغاء القرار السحب، يجب على الإدارة ان تطلع وتفحص الطلب الاصلي لصاحب البناء (المرخص له) والذي يحتفظ بصورة لديها، وتبت فيه بناءً على الوضع السائد في التشريع السابق، اي الذي كان سارياً لحظة الحصول على اجازة البناء (ترخيص البناء) فضلاً عن رفعه دعوى الالغاء قرار السحب يجوز له كذلك ان يحصل على تعويض كما اصابة من اضرار سواء كانت عن التشريع نفسه، او عن تأخيره لأعمال البناء الذي تسبب فيه سحب قرار الترخيص غير قانوني<sup>(٢)</sup>.

واما مصر فقد اجابت المحكمة الإدارية بالنسبة لسحب اجازة البناء بعد اكتمالها، وذلك بقولها ((ان التراخيص الإدارية يجوز بصفة عامة سحبها او تعديلها او الغاؤها، وهذا النص قد يصدق على مدلول الترخيص باستعمال المال العام او ممارسة نشاط معين مثلاً، إذا لم يكن هناك تنظيمات قانونية تعالج اوضاعها، وليس بحال الاذن في القيام بعمل محدد يترتب عليه اثار دائمة كالإنشاءات والابنية فلا يجوز القيام بها الا بعد الاذن بها طبقاً لنظام قانوني معين ينفرد وحده بتحديد متى يجوز السحب والالغاء قبل القيام بالعمل محل الاذن والذي يسمى الرخصة اذ متى تم العمل المرخص به مالم يرد عليه السحب او الغاء، وانما يمكن ان يتم الاثر المترتب على ذلك استناداً الى انظمة قانونية اخرى، كما هو الحال في الاثر المترتب على تعديل خطوط التنظيم طبقاً للمادة (٩) من قانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٢، فاذا كان العمل لم يتم سحبه جاز سحبه او الغائه، اما اذا كان العمل قد تم فلا يجوز ذلك))<sup>(٣)</sup>.

(١) د. حامد الشريف: مصدر سابق، ص ٧٦-٧٧.

(2) Henri Jacquot: Droit de L'urbanisme, Deuxiem, edition, Dalloz, 1989, alinea 445, p. 4.52.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٤/٢/١٩٨٧/ المنشور في الموسوعة الإدارية، ٣، القاهرة، ص ١٤-١٥.

ويتبين لنا من خلال العرض المتقدم عدم سحب التراخيص بعد اكتمال البناء يرجع إلى عدم الجدوى من اجراء السحب، وإن اجازة البناء (تراخيص البناء) الصادرة من جهة الإدارة قابلة للإلغاء او التعديل متى ما دعت إلى ذلك المصلحة العامة او قيام اسباب تبرر ذلك، وفقاً للقواعد الخاصة بسحب القرارات الفردية والتنظيمية، واثّر ذلك يكون لصاحب الاجازة (المرخص له) عند تعديل الترخيص او الغائه في المطالبة بالتعويض.

اما في العراق لم تكتمل نظرية السحب الاجازات من جانب الادارة اذ لا توجد اية ضوابط ثابتة او معايير محددة تبين كيفية اعمال السحب ومحلّه وميعاده، وذلك لان القواعد القانونية التي تنطبق الى لموضوع سحب الاجازة فهي محدودة، فضلاً عن عدم وجود قانون يحدد بدقة مواضع السحب والالغاء كما هو الحال في قوانين مجلس الدولة في فرنسا ومصر، الا ان هذا لا يعني عدم وجود تطبيقات قضائية، ولعل من ابرزها ما نجده في بعض قرارات مجلس الدولة الذي اخذ بنظرية السحب على اساس عدم مشروعية القرار وكذلك اخذ بمبدأ السحب القرارات على اساس المصلحة العامة فيما يتعلق بقانون الاستملاك رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٠ الملغى والذي اجازت لمجلس الوزراء سحب الاستملاك لدواعي المصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

سلطة الادارة بالنسبة لسحب والالغاء اجازة البناء، لا يجوز للإدارة سحب الاجازة بعد اعطائها الا بناء على نص صريح يخول الادارة ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة (٤٣/د) من قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل ((الغاء تصاميم المناطق المزدهمة بالسكان واعاده انشائها وفق شروط خاصة تكون اساساً لمنح رخص البناء في تلك المناطق)) ويتضح من هذا النص ان الاجازة التي سبق منحها امانة العاصمة للمواطنين للبناء في تلك المناطق يستوجب الغاؤها وعلى كل فرد يرغب بالبناء الحصول على اجازة جديدة بموجب الاوضاع والشروط التي سيضعها مجلس الامانة.

وان الاثر الذي يترتب على سحب او الالغاء الاجازة، توقف المجاز عن ممارسة نشاطه لان بعد الغاء اجازاتهم سوف يعد هذا الشخص كانه لا يملك الرخصة للقيام بهذا النشاط واستمراره بنشاطه يعرض نفسه للعقوبة من قبل الجهة الادارية المختصة، وكذلك عدم استرجاع الرسم عن المدة المتبقية من الاجازة الملغية من قبل الادارة الا اذا نص القانون على خلاف ذلك، لان الرسم المالي للترخيص مرتبط تماماً بانتفاع من نشاط المتصل بالترخيص خلال مدة مفعولها<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد الامير على موسى: مصدر سابق، ص ٢٤١-٢٤٢.

(٢) المصدر نفسه، ص ٢٤٥-٢٥١.

## الخاتمة

بعد انتهائنا من هذا البحث توصلنا الى اهم استنتاجات والتوصيات وهي:  
اولاً:- الاستنتاجات

١. اذا كان الهدف التقليدي للضبط الاداري بقسميه العام والخاص هو الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية(الامن العامة والصحة العامة والسكينة العامة) فان الضبط الاداري غير التقليدي الخاص بالمجال البناء والعمران على جانب كبير من الاهمية ،ليس للمحافظة على النظام العام العمراني فحسب وانما المحافظة على جمال و رونق وتنسيق المدن وتخطيطها وتطويرها بشكل سليم لمنع الاسكان العشوائي غير المخطط في اسكان رسمي وقانوني وصحي، وتقويم ادارة المدن الجديدة، ووضع ضوابط عمرانية لها على اسس اقتصادية لجذب السكان اليها لا النفور منها ويتحقق ذلك بقيام المشرع بفرض رقابة سابقة ولاحقة على اعمال التشييد والبناء ومتابعة تنفيذها .
٢. لكي تقوم الادارة بواجباتها لابد لها ان تستعين بوسائل وسلطات الضبط الاداري في مجال البناء عن طرق انظمة الضبط والقرارات التنظيمية عن طريقها تضع الادارة قواعد عامة مجردة تتقيد بعض اوجه النشاط الفردي في سبيل حماية النظام العام.
٣. الضوابط والتعليمات اجازة البناء في العراق غير موحدة ،وانما تختلف باختلاف المحافظات والطبيعة الجغرافية لها والكثافة السكانية المتواجدة فيها، اذ ان كلها عوامل تؤثر في مضمون القواعد القانونية المنظمة لعملية تشييد الابنية بأنواعها واختلاف اغراضها وكذلك الحال بالنسبة للأقضية والنواحي التابعة لها.
٤. المشرع العراقي قد اتبع نهج مقارب لمشرع الفرنسي، الا انه لم يميز بين الابنية المقامة لصالح الدولة والابنية المقامة لصالح الافراد من حيث صلاحية منح تلك الرخصة على الرغم من اهمية الموضوع ،إذ ان طبيعة الابنية التابعة للدولة واهميتها تختلف عن تلك التابعة للأفراد ،وكان الاجدر بالمشرع لو منح تلك الصلاحية لإحدى الجهات التي تمثل السلطة المركزية داخل المحافظات ،كتعيين ممثل لسلطة المركزية داخل الوحدة الادارية لهذا الغرض.

٥. يتبين لنا عدم سحب التراخيص بعد اكتمال البناء يرجع إلى عدم الجدوى من اجراء السحب، وإن اجازة البناء(تراخيص البناء)الصادرة من جهة الإدارة قابلة للإلغاء او التعديل متى ما دعت إلى ذلك المصلحة العامة او قيام اسباب تبرر ذلك، وفقاً للقواعد الخاصة بسحب القرارات الفردية والتنظيمية، واثار ذلك يكون لصاحب الاجازة (المرخص له) عند تعديل الترخيص او الغائه في المطالبة بالتعويض.

٦. ضعف الرقابة والتفتيش على اعمال البناء ومتابعة تنفيذ الاحكام والقرارات واتخاذ الاجراءات القانونية ضد المخالفين من الملاك والمقاولين والمهندسين، لذا نجد عدم محاسبة المسؤولين عند حصول المخالفات.

### ثانياً:-التوصيات

١. اصدار قانون جديد شامل لأعمال البناء يتضمن محاسن كل القوانين السابقة المتعلقة بالبناء مع الاخذ بالاعتبار المستجدات في مجال البناء والعمران، وان يجمع بين دفتيه الاحكام القانونية لغرض تحقيق الاهداف المتعلقة بالإشراف على حركة المباني ومسايرة التطور.

٢. نوصي المشرع العراقي اصدار تعليمات عامة موحدة بعد صدور قانون الخاص بالبناء اسوة باللائحة التنفيذية الصادرة لقانون البناء في مصر وذلك لتنظيم منح اجازات البناء، وتحديد الحد الاعلى للمدة الزمنية اللازمة لمنح الاجازة بحسب نوعها سواء التجارية منها او السكنية او الصناعية، ضمن قانون البناء بحيث تتناسب هذه المدة مع الاجراءات الإدارية المقررة قانوناً للحيلولة دون تعسف البلدية في ذلك.

٣. قصر المشرع العراقي الجزاءات على اقامة البناء والمنشآت ممن دون اجازة او عدم المطابقة للإجازة الممنوحة ولم يتطرق بالنسبة لإخلال بالشروط التصميمية او التنفيذية بالإشراف وكان الاجدر بالمشرع ان ينظم نصوص عقابية لهذه المسألة لأن (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص) وبتلك يتم تحديد عقوبة لكل مخالفة او اخلال لشروط البناء فضلاً عن انه يمنع العث في استخدامات مواد البناء.

٤. نوصي المشرع العراقي معالجة وتوضيح كيفية اجراء الايقاف الإداري عن بيان كيفية اجراء الاعلان عن قرار الايقاف الإداري.

٥. لا يوجد نصوص مماثلاً يسمح للإدارة بمنع المخالف من الانتفاع من البناء المخالف وكذلك التحفظ على الآلات المستخدمة في ارتكاب المخالفة، لذا ندعو المشرع العراقي إلى الالتفات لهذه الحالة من المخالفات البناء وادراجها ضمن مخالفات البناء بحالة الشخص المخالف في البناء وتشبيده الاجزاء المخالفة ومنعه من استكمال البناء والانتفاع به، او اتخاذ اي اجراء يحول بين المخالف والانتفاع بالأجزاء المخالفة من الابنية، وكذلك التحفظ على الادوات التي استخدمت في ارتكاب المخالفة البناء.

### المصادر

#### أولاً:- المعاجم

١. ابن منظور محمد بن مكرم : قاموس لسان العرب ، ج٢٨، دار المعارف، بلا سنة نشر.
٢. المنجد في اللغة والاعلام، دار المشرق العربي، ط٤٢، بيروت، ٢٠٠٧.
٣. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، إعداد وتقديم محمد عبدالرحمن المرعشلي؛ القاموس المحيط، دار احياء التراث العربي، ط٣، بيروت، ٢٠٠٣.

#### ثانياً:- الكتب القانونية

١. إسماعيل نجم الدين زنكنة: القانون الإداري البيئي دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
٢. د. اشرف توفيق: شح قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٣. السيد محمد عمران: المجموعة العملية للأبحاث القانونية في عدم مطابقة في بيع العمارات تحت التشييد، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩.
٤. حسام محسن عبد العزيز: سلطة الإدارة في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٨.
٥. د. حامد الشريف: التراخيص الإدارية، ج١، دار القانون للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١.
٦. د. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٧.
٧. د. زكي محمد النجار: الوجيز في القضاء الإداري، الكتاب الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٩-٢٠٠٠.
٨. د. سامي جمال الدين: اصول القانون الإداري، منشأة المعارف،

- الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٩. د. سجي محمد عباس، التلوث السمعي، المركز العربي والبحوث العلمية، ٢٠١٦.
١٠. د. سعاد الشرقاوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.
١١. د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦.
١٢. \_\_\_\_\_: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
١٣. شامر محمود صبري: الضبط الإداري لحماية الامن العام دراسة مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٨.
١٤. د. صبري ابو علم: القيود الإدارية المقررة للمصلحة العامة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
١٥. د. صبري توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٢.
١٦. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
١٧. د. عبد الغني بسيوني عبدالله: القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١.
١٨. د. عبد المنعم خليفة عبد العزيز: ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨.
١٩. د. عبد الناصر عبد العزيز علي السن: المسؤولية الجنائية للقائمين بإعمال البناء دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، ط١، القاهرة، ٢٠١٤.
٢٠. د. عدنان زنكنة: سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي القانونية، بيروت، ٢٠١١.
٢١. د. عصمت عبدالمجيد بكر: مشكلات التشريع دراسة نظرية - تطبيقية مقارنة، دار الكتب العلمية، بيروت
٢٢. د. غازي فيصل مهدي: تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، ط١، ٢٠٠٤.
٢٣. د. ماهر ابو العينين: التراخيص الإدارية، ج١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦.

٢٤. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد.
٢٥. \_\_\_\_\_: الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠١٢.
٢٦. د. محمد الطيب عبداللطيف: نظام التراخيص والاحطار في القانون المصري، مطبعة دار التأليف، القاهرة، ١٩٦٠.
٢٧. د. محمد انس جعفر: الوسيط في القانون الإداري اسس واصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
٢٨. د. محمد جمال عثمان جبريل: التراخيص الإدارية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٢٩. د. محمد سعيد حسين امين: سحب القرار الإداري بين السلطة التقديرية والمقيدة للإدارة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٣٠. د. محمد علي الخلايلة: الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٣١. د. محمد محمود الروبي محمد: الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.
٣٢. د. محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٨.
٣٣. د. نواف كنعان: القانون الإداري، ج١، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
٣٤. \_\_\_\_\_: مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الامارات العربية المتحدة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.
٣٥. د. ياسين بن بريح: الضبط الإداري في فكرة القانون الوضعي والشرعية الاسلامية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
٣٦. نزار عبد القادر احمد الجباري: عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه - دراسة تحليلية مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.
٣٧. ياسين الدوري: محكمة تنظيم التجارة والقوانين التي تختص بتطبيقها، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٨٦.
- ثالثاً:- الرسائل الجامعية

١. اسعد برهان: إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المتفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٧٧.
٢. عامر المختار: تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٧٥.
٣. عبد الامير على موسى: النظام القانوني للترخيص او الاجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٨١.

#### رابعاً:- البحوث

١. د. اوزدن حسين دزه بي و د. عماد فتاح اسماعيل: المسؤولية الجنائية عن التجاوزات في القانون العراقي دراسة مقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة ٢٠١٨، ج ٢، ع ٢، اذار ٢٠١٨.
٢. د. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق جامعة الكويت، القسم الأول والثاني، العدد الأول، السنة ١٩٩٤.
٣. د. مصلح الصرايرة: النظام القانوني لرخصة البناء دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والاردني، منشور في مجلة الحقوق، السنة ٢٠٠١، ع ٤٤، الكويت.
٤. د. نواف كنعان: دور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية، ع ١٤، بتاريخ ١/فبراير/ ٢٠٠٦.

#### خامساً:- الدساتير والقوانين

##### أ- الدساتير

١. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ

##### ب- القوانين

١. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
٢. قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.
٣. من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
٤. قانون التسجيل العقاري العراقي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ المعدل
٥. قانون تعديل الأول لقانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١.

٦. قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠ الصادر في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٤٨ في ١٥/٣/٢٠١٠، السنة الحادية والخمسون.
٧. قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والاشغال العامة رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠.
٨. قانون البناء المصري رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨
٩. نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ١٤٦٥، في ١٧/١٠/١٩٣٥.
١٠. نظام اجازات البناء العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠١٦، المنشور في الوقائع العراقية، ع ٤٤٠٥، بتاريخ ١٦/٥/٢٠١٦.
١١. مشروع قانون مشروع قانون بيع وايجار العشوائيات المتجاوز عليها لشاغليها.

## سادساً:- التعليمات والقرارات

## أ- التعليمات

١. تعليمات رقم (١) لسنة ١٩٨٩.
٢. اللائحة التنفيذية للقانون الموحد المصري رقم ١٤٤ لسنة ٢٠٠٩
٣. تعليمات رقم ١٠ لسنة ٢٠٠١ الخاصة بتسهيل تنفيذ احكام قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١.

## ب- القرارات

١. قرار مجلس قيادة الثورة المنحلة رقم (٨٥٠) لسنة ١٩٧٩ في منشور في جريدة الوقائع العراقية، ع ٢٧٢٢، بتاريخ ٢٣/٧/١٩٧٩
٢. القرار (٩٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل في جريد الوقائع العراقية، ع ٣١٨٣، بتاريخ ٤/١/١٩٨٨.
٣. كتاب المديرية العامة للتخطيط العمراني العدد ٤٥٩/ في ٤/٥/١٩٨٩
٤. كتاب وزارة الحكم المحلي/ المديرية العامة للتخطيط العمراني، رقم الكتاب ١٩٤٦، في ١٠/٥/١٩٨٩، المعمم على كافة المحافظات في العراق والنافذ حالياً.

٥. قرار رقم (٨٥٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل هذه تعليمات صدرت استناداً إلى قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل بقرار ٩٤٠ لسنة ١٩٧ الذي الغي قرار رقم ٨٥٠ لسنة ١٩٧٩.
٦. مجموعة الضوابط التخطيطية للبناء وتقسيم الاراضي في مدينة بغداد، امانة بغداد دائرة التصاميم، نيسان، ٢٠١٦.
٧. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١.

#### سابعاً:- احكام المحاكم

١. حكم المحكمة الإدارية العليا في (١٩٨٧/٢/١٤) المنشور في الموسوعة الإدارية، ج٣، القاهرة.
٢. قرار المحكمة الاتحادية رقم ١٥/اتحادية/٢٠١١، بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٢، قرار غير منشور.
٣. قرار المحكمة الاتحادية رقم ٨/اتحادية/٢٠١٣، بتاريخ ٢٠١٣/٢/٢٥، قرار غير منشور.

#### ثامناً:- المواقع الالكترونية

١. الموقع الرسمي لأمانة بغداد على الموقع الالكتروني الاتي: [www.amantbaghdad.gov.iq](http://www.amantbaghdad.gov.iq) تاريخ الزيارة في ٢٠٢٠/٢/٢٩، الساعة ٦:٥١ مساءً.

#### تاسعاً:- المصادر الاجنبية

- (1) Mihel Recard, LE PERMIS DE CONSTRUIRE, 5e editions Le MONITEUR, 2007.
- (2) Henri Jacquot: Droit de L'urbanisme, Deuxiem, edition, Dalloz, 1989, alineas Andre de laubadere: drait administrative, 1984.
- (3) C.E 24 avril, 1974, min, Eguip, C.consorts fouvel.J.C.P.74, 11, 17765, not LIET-VEAUX ,Renvoye a la Henri Jacque.
- (4) Jean Bernard Aubay ,Hugues Perinet Marquet und Rozen Noguellou, Droit de l'urbanisme et de la Construction ,9 edition, Montchrestien Lextenso edition, paris, 212, p456.