شروط وأسباب الطعن القضائي في القرارات الإدارية

م.م. سمير مصطفى مجيد
جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية

Conditions and Reasons for Judicial Appeal in Administrative Decisions Preparation

Assist. Lect Samir Mustafa Majeed.
Kirkuk University-College of Law and Political Science

المستخلص: لصاحب الحق أو صاحب المصلحة المتضرر من القرار الإداري حق الطعن فيها أمام القضاء الإداري طالبًا إلغائه، ولقبول دعوى الطاعن لا بد من أن تستند على شروط محددة لكي يتم النظر في موضوع مخاصمته مع الإدارة، وهذه الشروط منها ما تتعلق بالقرار الإداري نفسه وذلك بأن تكون مستوفيًا لشروطه وقائمًا على أركانه، وهو أن يكون القرار صادرًا من سلطة مختصة محلية أو وطنية وتتصف بالنهائية، ومنها ما تتعلق بتوافر المصلحة عند رفع دعوى الإلغاء، وذلك بأن يكون للطاعن مصلحة شخصية من إقامة الدعوى وتحقيقًا للمبدأ العام " حيث لا مصلحة فلا دعوى" ولكي يعتد بالمصلحة كشرط لقبول الدعوى لابد أن تمتاز بخصائص معينة، وذلك بأن يُصب مصلحة على شخصه بالذات، أي يعود بالمنفعة له شخصيًا ويطلب من القضاء حمايته وسواءً أكانت هذه المصلحة مادية أو أدبية، أو محققة أو محتملة، وبشرط أن تتوافر مع بداية رفع الدعوى، وإلّا حُكم بردها. أما بالنسبة لأسباب الطعن القضائي في القرارات الإدارية فإنه من المسلم به أن دعوى الإلغاء تقوم على أساس عدم مشروعية القرار الإداري، أي عدم صحته وتتحقق هذه الحالة عندما يفقد ركنا من أركان صحته وهو أما الاختصاص او الشكل أو المحل أو السبب، وهذا يعني بيان العيوب التي إذا لحقت إحداها بالقرار الإداري حكم القضاء الإداري بإلغائه. **الكلمات المفتاحية:** القرار، شروط، الإدارة.

Abstract : The rightful owner or the party affected by the administrative decision has the right to challenge it before the administrative judiciary seeking its annulment, and to accept the challenger's claim, specific conditions must be met in order for his dispute with the administration to be considered. Among these conditions are those related to the administrative decision itself, that it must meet its requirements and be based on its pillars, namely that the decision must be issued by a competent local or national authority and be final. Also, there are conditions related to the presence of interest in filing the annulment claim, that the challenger must have a personal interest in bringing the claim and realizing the general principle of "no interest, no claim". In order for the interest to be considered as a condition for accepting the claim, it must be characterized by specific features, namely that it serves the individual personally, seeks protection from the judiciary, whether this interest is material or moral, realized or potential, and provided that it is present at the beginning of filing the claim, otherwise it will be rejected

As for the reasons for judicial appeal against administrative decisions, it is acknowledged that the annulment claim is based on the illegitimacy of the administrative decision, i.e., its invalidity, and this is realized when one of its pillars, namely jurisdiction, form, venue, or cause, is lost. This means that if any of these defects affect the administrative

decision, the administrative judiciary will rule to annul it. **Keywords**: decision, terms, management.

المقدمة

الاصل العام أن الإدارة وهي بصدد اصدار قراراتها الإدارية عليها أن تلتزم بان تكون قراراتها موافقة لمبدأ المشروعية، وأن تتوافر شروط الصحة بالنسبة إلى عناصره وذلك بأن يصدر القرار الإداري عن مختص في الشكل الذي يقرره القانون مستندا إلى أسباب تبرره واردا على محل ممكن وقائم ومشروع قاصدا تحقيق مصلحة عامة بالإضافة إلى الهدف المخصص لإصداره، وإلا كان القرار معيبا يمكن الطعن فيه أمام القضاء للتوصل إلى إلغائه لضمان المشروعية، لذا فان الإدارة وهي بصدد إصدار تلك القرارات قد ترتكب أخطاء بالاعتماد على مرتكزات غير قانونية تجعل من مراكز الأشخاص عرضة للضرر، الأمر الذي يتيح للمتضرر من اللجوء للطعن القضائي لإلغائها. وتعد الالغاء القضائي أحد الطرق العادية التي ينتهي بها القرار الاداري ويتمثل بلجوء صاحب الشأن أو المصلحة الى القضاء عن طريق رفع دعوى الإلغاء، ولكي يصلح القرار الإداري محلًا لدعوى الإلغاء يجب أن تتوافر فيها عدة شروط وهي ابتداءً بأن يكون القرار المطعون فيه إداريًا، وأن يصدر عن سلطة إدارية وطنية، وانتهاءً بأن يكون القرار المطعون فيه نهائيًا ونافذًا، وسلطة قاضي الإلغاء تمتد للرقابة على أسباب الطعن بالإلغاء سواء ما تعلق منها بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل والإجراءات أو عيب مخالفة القانون أو عيب السبب وأخيراً عيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية.

ويتم الطعن القضائي عن طريق دعوى الالغاء التي تمكن القاضي الاداري من اضفاء رقابته على الأركان القائم عليها القرار الإداري، واستخلاص ما يشوبها من عيوب وبالتالي الغائه وازالة آثاره. لتصبح رقابة القاضي الاداري الضمان الفاصل للحد من تعسف سلطة الإدارة في اصدار قراراتها المعيبة. وعلى هدى ما سبق فان دعوى الالغاء هي الوسيلة الأساسية للكشف عن مدى

التزام الادارة بمبدأ المشروعية وبذلك تتحقق نتيجتين هامتين؛ "أولهما تقويم عمل الادارة واجبارها على احترام مبدأ المشروعية. والثاني حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق الغاء القرارات الادارية المعيبة.

أهمية الدراسة: يرى الباحث أن اهميه الدراسة تكمن في الوقوف على الاسباب المؤدية الى الغاء القرارات الإدارية وذلك بالنظر الى عيوب التي قد ترافق اصدار القرارات الادارية والتي قد يضر بمراكز القانونية للأفراد أو مصالحهم وهذا ما يجهله الأفراد في الغالب، وعليه فالقرارات الإدارية إذا لحقها عيب من عيوب عدم المشروعية يؤدي ذلك الى ضرورة تمكين المتضرر صاحب الحق ومن له مصلحة من الطعن فيها امام القضاء المختص قانونا طالبا الغائها لمرافقه تلك القرارات عيب من عيوب شابت إصدارها.

مشكلة البحث: يعد الطعن القضائي في القرارات الإدارية غير المشروعة التي تتخذها جهة الإدارة بناءً على سلطتها المنفردة والممنوحة لها قانونًا، حقاً من حقوق الأفراد في مواجهة سلطة الإدارة من خلال بيان أوجه العيوب التي شابت قرار الإدارة والتي يمكن الاستناد عليه لإلغائها من قبل القضاء، لأنها قد أضرت بمراكزهم القانونية أو مصالحهم الشخصية، ولاعتبار أن القضاء هو الملاذ الأمن للحفاظ على حقوقهم وإجبار الإدارة بالخضوع لمبدأ المشروعية عند اتخاذ قراراتها، ومن هنا تبرز الإشكالية الأساسية التي يقوم عليها دراستنا وذلك من خلال طرح التساؤل التالي: ما هي المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الطعن بالقرارات الإدارية وفقًا للنصوص القانونية، وما دور القضاء في الحفاظ على مبدأ المشروعية؟ مع بيان ما هي الشروط الواجب توافرها للطعن بالقرارات الإدارية؟ وما هي أهم الأسباب التي يمكن الاحتجاج بها للطعن بالقرارات الإدارية؟

منهجية البحث: اعتمد الباحث في هذا الدراسة منهج المقارنة بين النصوص التشريعية والاجتهاد القانوني للمشرع العراقي وأحكام قضائها الإداري مع نصوص التشريعات والاحكام

القضائية في دول محل المقارنة في كل من (فرنسا ومصر)، مع بيان الآراء الفقهية في مجال شروط وأسباب الطعن في القرارات الإدارية.

هيكلية البحث: ذهب الباحث إلى التقسيم الدراسة إلى مبحثين، خصص المبحث الاول: لبيان شروط الطعن في القرار الإداري (شروط قبول دعوى الإلغاء)، والمبحث الثاني: شروط الطعن بالقرارات الإدارية، أما المبحث الثاني فقد خصص لبيان: أسباب الطعن القضائي بالإلغاء (أوجه إلغاء) القرار الإداري. الكلمات الافتتاحية: شروط الطعن القضائي – القرار الإداري – دعوى الإلغاء – أسباب الطعن القضائي

شروط وأسباب الطعن القضائي في القرارات الإدارية يستهل الباحث بتقسيم الدراسة إلى مبحثين: المبحث الأول خصص لبيان شروط الطعن في القرار الإداري (شروط قبول دعوى الإلغاء)، وقد خصص المبحث الثاني: لأسباب الطعن القضائي بالإلغاء (أوجه إلغاء) القرار الإداري.

المبحث الأول: شروط الطعن في القرار الإداري (شروط قبول دعوى الإلغاء)

هي مجموعة محاور التي يمكن الاستناد عليها وتكون أساسًا لقبول رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء للطعن بالقرارات الإدارية، وبتوافرها تقوم المحكمة بالمُضي لنظر موضوع المنازعة القائمة بين الإدارة والأفراد وكل من له مصلحة من اقامتها، وأما إذا افتقرت لأي من هذه الشروط قضت المحكمة برد قبول دعوى الإلغاء دون التطرق وعناء البحث في موضوعه، وهده الشروط تقسيمها إلى مطلبين: –

المطلب الأول شرط تعلق الطعن القضائي بقرار إداري وعلى ضوء ما سبق سنتناول في هذا المطلب، مفهوم القرار الإداري فقهًا وقضاءً مع أن تكون القرار الإداري مستوفيًا لشروطه وقائمًا على أركانه، حتى على أثرها يمكن رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء.

أولا: مفهوم القرار الإداري فقهًا وقضاءً

لم يضع المشرع مفهومًا محددًا للقرارات الإدارية، ولهذا كان هناك مجال رحب لاجتهادات الفقه والقضاء الإداريين، من أجل محاولة وضع تعريف جامع مانع للقرارات الإدارية، لهذا سوف نتناول جانبًا من تعاريف القضاء والفقه الإداريين من أجل بيان مفهوم القرارات الإدارية.

أ: تعريف القرار الإداري قضاءً: لقد استقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر على تعريف القرار الإداري بأنه: " افصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنًا وجائزًا قانونًا، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة [1]، ووفقًا لهذا المفهوم القضائي للقرار الإداري، فإن تصرف الإدارة ينسحب عليه ذلك الوصف يقوم على مجموعة من المقومات الأساسية واجبة التوافر هي صدوره من جانب واحد هو السلطة الإدارية في الشكل الذي قد حدده القانون، بقصد إحداث تغيير في المركز القانونية القائمة إلغاءً وتعديلًا، أو إنشاء لمراكز قانونية جديدة، شريطة أن يكون إحداث هذا الأثر القانوني جائزًا وممكنًا في ظل الوضع القانوني القائم وكذلك في ظل الحالة الواقعية التي صدر في ظلها القرار، إضافةً إلى ضرورة أن تهدف الإدارة تحقيق المصلحة العامة.

ب: تعريف القرار الإداري فقهًا:

يذهب الفقيه الفرنسي العميد ليون دوجي إلى تعريف القرار الإداري بأنه: " كل عمل يترتب عليه تغيير في النظام القانوني حاليًا، أو في النظام القانوني الذي يوجد مستقبلًا، خلال فترة

(1) المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٦٦٧، لسنة ٤٢ ق، مايو ١٩٩٩، والطعن رقم ٢٤٣٥، جلسة ٢٧ يونيو ١٩٩٩، المشار إليه لدى د. يوسف شريف خاطر: القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٠

معينة [١]. وعرفه "رفيرو" بالقول: بأنه عمل إداري الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة [٢].

أما في مصر فقد عرفه الأستاذ القدير الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه: "تعبير عن إرادة منفردة، يصدر عن سلطة إدارية بسند قانوني، يرتب اثارًا قانونية"[٣].

والفقه العراقي يعرفه: بأنه عمل يهدف إلى إحداث أثر قانوني معين، وهذا الأثر يطرأ على الوضع القانوني إما بالتعديل أو التحديد أو إلغاء [٤].

ثانيا: شروط أو اركان الواجب توافرها بالقرار الإداري

يجب أن تتوافر عدة شروط تتعلق بمحل القرار الإداري وحتى يصلح محلًا لدعوى الإلغاء، بحيث ينظر ابتداءً بأن يكون القرار المطعون فيه إداريًا، ومرورًا بان يكون القرار صادرا من سلطة محلية او وطنية، وانتهاءً بنهائية القرار المخاصم فيه ونافذه.

أ- أن يكون القرار الإداري المطعون فيه إداريًا

حتى يتمكن الطاعن من رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (محكمة قضاء الموظفين ومحكمة الإدارية العليا) في العراق فلا بُدّ أن تتعلق موضوع الدعوى بقرار إداري، وأن يكون القرار الإداري فعلًا أثر تأثيرًا مباشرًا على الحق الذي اكتسبه الطاعن قانونًا، بحيث أوقع القرار ضررًا برافع الدعوى. وعليه لا يدخل في إطار القرارات الإدارية كل تصرف قانوني لا تتجه إرادة الإدارة من وراء اتخاذه إلى إحداث أثر قانوني، من شأنه تأسيس أو اصلاح لمركز قانوني ذاتي

(١) د. صالح بن علي بن سالم الصواعي: الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩، ص١٨.
(٢) د. محمد كامل ليلة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠، ص٩٨٤.
(٣) د. ماجد راغب الحلو: القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص٥.
(٤) د. ماهر صالح الجبوري: القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، ط١، العراق، ١٩٨٩، ص١٤٥-١٤٧

أو تنظيمي أو إلغائه[١]، مثل الإجراءات التي تمهد لإصدار القرار الإداري، فهذه الإجراءات تعتبر اعمالًا مادية لا ترقى إلى مصاف القرارات الإدارية[٢]، أو الأعمال اللاحقة لصدور القرار من أجل تنفيذه وتفسيره فهذه الاعمال لا تعتبر قرارات إدارية بالمعنى الصحيح، لأنها لا تضيف جديدًا أو بالنقص على المراكز القانونية[٣]، كذلك لا يقبل الطعن بالإلغاء في الاعمال التي تكشف فيها الإدارة عما تنوي القيام به مستقبلًا، كما لا تقبل دعوى الإلغاء ضد قرار تم سحبه حيث يُعدّ القرار كأن أن لم يكُن ولا يترتب عليه اية اثار قانونية[٤].

ب- أن يكون القرار صادرا من سلطة محلية أو وطنية

يقصد بالسلطة الوطنية هي كل جهة إدارية لها اختصاص إصدار القرارات الإدارية لخدمة المجتمع داخل الوطن، ويعتبر سلطة إدارية كل عضو إداري له اختصاصات إدارية [٥]، والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية أم لا ليس بجنسية أعضائها، وانما بمصدر السلطة التي يستخدمها ولاية اصدار القرار[٦]. فالقاعدة إذن هي أن دعوى الإلغاء أنما تقبل الطعن في القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية الوطنية، ولا تقبل ضد القرارات الصادرة من السلطات إدارية اجنبية [٧]، إضافة إلى أنه لا يجوز الطعن في القرارات التي يتخذها الموظفين العراقيين العاملين لحساب احدى الدول الأجنبية (الهيئات والسفارات) أو منظمات الدولية التي تتخذ من العراق مقرًا لها. وعلى عكس ما سبق إذا كان قرار السلطة الإدارية الذي يؤثر في مركز الفراد والمخاطبين به لا يتعلق بإدارة مرفق عام إداري، أي لا يتعلق بعلاقات قانون العام بل يتصل بعلاقات القانون الخاص، لا يمكن عدّه قرارًا إداريًا

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأصول الإجرائية في الدعاوي والاحكام الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص٢١.
(٢) د. شريف يوسف خاطر: القرار الإداري، دار الفكر والقانون، ٢٠١١، ص١٣.
(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص٢٧.
(٤) القاضي محمد أبو قصيصة: مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة دار القضاء، الخرطوم، ١٩٩٩، ص١٠٢.
(٥) د. محمد علي جواد كاظم ود. نجيب خلف أحمد الجبوري: القضاء الإداري، مكتبة يا دكار، ط٦، ٢٠١٦، ص١٤٣.
(٦) د. مازن راضي ليلو: دعاوى الموظفين، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٤٥٧.
(٧) د. محمد علي جواد كاظم، ود. نجيب خلف أحمد الجبوري: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٤.

بالمعنى الصحيح، وبالتالي لا يقبل الطعن عليه الإلغاء أمام المحاكم الإدارية، لأنه يخضع للقانون الخاص، وهذا الخير ينظره القانون العادي [١].

ج-نهائية القرار الإداري المخاصم به ونافذه

حتى يمكن للطاعن أن يرفع دعواه أمام القضاء، ومن أجل يباشر القاضي نظر دعوى إلغاء القرار الإداري، فلابد أن يكون القرار المطعون فيه قرارًا إداريًا، والمراد بنهائية القرار الإداري هو عدم انقياد القرار الصادر من جهة الإدارة لتصديق من جهة اعلى، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان، وبالتالي لا يعد القرار نهائيًا متى أوجب التشريع المنظم لها أن يتم اللجوء إلى جهة أو سلطة أعلى للتصديق عليه قبل إصداره من هذه الجهة.

وبناءً على ذلك فالقرار الإداري، هو الذي يتولد عنه آثار قانونية وأنه استنفذ كل مراحله ولم يعد بحاجة لتصديق أو موافقة جهة إدارية عليًا ويتحقق بمجرد صدوره من الجهة الإدارية المختصة [٢]، أما في حال كان القرار لا يمكن تنفيذه إلا بعد اعتماده من جهة إدارية اعلى، فأنه في هذه الحالة لا يكون نهائيًا [٣]، ومن ثم لا يقبل الطعن فيه إلغاءً. ولقد حدد المحكمة الإدارية العليا في مصر شرطان للقرار الإداري حتى تكون نهائيًا، أولهما هو صدوره من مختص بدون معقب عليه من جهة أخرى، وثانيهما أن يقصد مصدره إحداث أثر قانوني معين بمجرد إصداره [٤].

المطلب الثاني: شرط المصلحة في رافع دعوى الإلغاء

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٣٩.
(٢) د. أحمد يوسف محمد علي: التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١، ص١٨٨.
(٣) أ-ايناس صابر حبيب الحديثي: ضمانات الموظف العام الإدارية والقضائية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩، ص ١٤١.
(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٧٣، لسنة ٤٥ ق، جلسة ١٤/ ٤ / ٢٠٠٢، المجموعة من أول أبريل سنة ٢٠٠٢ ولأخر يونيو ٢٠٠٢، ص٢٩.

لقبول دعوى الإلغاء أملم القضاء الإداري في العراق ومجلس الدولة المصري ولتجنب ردها من قبل القضاء، يجب أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية من إقامتها، وهو أمر مسلم به وذلك إعمالا للمبدأ العام في هذا الشأن التي تقتضي بأنه " حيث لا مصلحة فلا دعوى"، وهو شرط – أي المصلحة – في كل دعوى قضائية سواء كانت مرفوعة أمام القاضي الإداري أم القضاء العادي. ويقصد بالمصلحة عامة بأنها المردود النفعي أو الميزة التي يسعى أليه الطاعن للحصول عليها من دعواه عند لجوئه للقضاء، وذلك عند استجابة المحكمة لطلباته، حيث يطمع صاحب الحق من فرض حماية قضائية للحفاظ على مصلحته ولدفع العدوان على حقوقه، وتتمثل تلك الفائدة إما في حصوله على تعويض مادي أو أدبي إذ ما توافرت له أسبابه القانونية. فقد استقرت الفقه والقضاء الإداريان على أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء توافر شرط المصلحة الشخصية[١]، ومن ثم فإن الطعن لا يقبل إلا شخص أو هيئة لها مصلحة قائمة أو محتملة في إلغاء الحكم المطعون فيه[٢]. في فرنسا نجد أن القاعدة الأكيد والتي انتجتها مجلس دولة الفرنسي هي أن القرار وبمجرد تأثيره على المصلحة الشخصية وإن لم تكن مستندة إلى حق شخصي فهي تنظر أمام القضاء وبه تقبل دعوى الإلغاء [٣].

أما التشريع المصري اشترط في المادة (١٢/ أ) من قانون مجلس الدولة المرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على لزوم تواجد مبدأ المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء، كما أكدت على أن تكون المصلحة شخصية وإلا تقوم المحكمة بردها وعدم قبولها لانتفاء شرط المصلحة، حين نصت على أنه: " لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية".

ومع تطلب شرط المصلحة في كافة الدعاوي إدارية كانت أم عادية كشرط لقبول الدعوى إلا أن لهذا الشرط مفهوما يختلف في القضاء العادي عنه في القضاء الإداري، ففي حين يشترط لقبول

(١) د. مازن ليلو راضي: دعاوى الموظفين، المرجع السابق، ص ٤٧٢.
(٢) مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العراق، العدد الأول، المجلد الخامس، حزيران، سنة ٢٠١٢، ص ٢٥٢.
(٣) د. عبد الله طلبة: القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، دون سنة نشر، ص٢٢٠.

الدعاوي العادية توافر المصلحة المستندة إلى حق اعتدي عليه فعلا او مهدد بالاعتداء عليه، إنما يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون صاحب العلاقة في حالة قانونية خاصة من شأن القرار المطعون فيه أن يؤثر فيها [١]، فلا تقبل الدعوى من شخص ليست له مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار الإداري، مهما كانت صلته بصاحب المصلحة[٢]، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية حين قضت بأن: " يشترط لقبول الدعوى الإلغاء، أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنه أن تجعله مؤثرا تأثيرا في مصلحة شخصية له، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة" وأما في العراق فقد ساير مجل الدولة العراقي نظيره الفرنسي والمصري من حيث استلزام مبدأ المصلحة لقبول النظر في دعوى الإلغاء حين نصت بالقول: " تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية ... بناءً على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة". ولكي يعتد بالمصلحة كشرط لرفع الدعوى فأنه يجب أن تتوافر فيها شروط وخصائص معينة. سنوردها تبعا وهي كالاتي:

أولا: حتمية وشخصية المصلحة

لابد أن تعود منفعة إلغاء القرار الإداري على صاحب الشأن أولًا، أي يمس المصلحة على شخصه بالذات وبشكل مباشر [٣]، لأنه بدونه – أي المصلحة – ستصبح دعوى الإلغاء بدون ضابط أو قيد، حيث لا يمكن قبول دعوى الإلغاء عقلا ومنطقا من شخص لم يمسه القرار

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات تنفيذه، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٢٨٣.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٢٩٣.

(٣) د. محمد طه حسين الحسيني: مبادئ وأحكام القضاء الإداري، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٨، ص١٩١.

الإداري في شيء [١]، بل يجب أن يستند المستدعي في حقه لرفع الدعوى على حق شخصي له ويطلب من القضاء حمايته [٢]، فالمصلحة هي حجة لقيام الدعوى بالنسبة للطاعن وهو غايته.

وهو ما أشار إليه المشرع المصري صراحة في المادة (١٢/ أ) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، عندما نصت على أنه: " لا تقبل الطلبات أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية، بينما لم ينص المشرع العراقي في قانون مجلس شورى الدولة صراحة على أن تكون المصلحة شخصية، وإنما اكتفى بالنص على أن يكون الطعن المقدم من – ذي مصلحة – وهذا يعني أنه لا يمكن قبول الطعن من ذي شأن إلا إذا توافر فيه مصلحة له من إقامتها أمام القضاء، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة لانعدام شرط المصلحة.

وبناء على ذلك فقد أفتى مجلس الدولة العراقي في إحدى قراراته على أن شرط المصلحة الشخصية المباشرة غير متوفر عند تولي هيئة النزاهة الطعن في القرارات التي تصدر من الموظفين أمام محكمة القضاء الإداري [٣]، وتتضح المصلحة الشخصية بالنسبة للمدعي من خلال صلته بالقرار المطعون، ومدى الضرر الذي تسبب له[٤]، وأثره على مركزه القانوني، بيد أن المصلحة (المنفعة) الشخصية المباشرة أما أن تكون مادية أو معنوية – أدبية –، وأما أن تكون منفعة مؤكدة وحتى ممكنة (محتملة).

أ / المصلحة المحسوسة (المادية) والمصلحة المعنوية (الأدبية)

من المعلوم أن القرار الإداري بعد صدوره ونافذه يرتب اثارًا مادية، وقد يحلق ضرارًا بحق من صدر بشأنه القرار، كما يجانبها آثار أدبية ذات طبيعة معنوية قد تلامس مشاعره وأحاسيسه،

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٥٢.
(٢) د. سامي جمال الدين: منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، منشاة المعارف، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص٤٥٧.
(٣) قرار مجلس الدولة العراقي المرقم ٨٣/ ٢٠٠٧ في ١٦/ ١٢ / ٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، تصدر عن وزارة العدل، مجلس الدولة، ص٢٣٦.
(٤) د. مازن ليلو راضي: دعاوى الموظفين، المرجع السابق ص ٤٧٣.

مما يحقق له مصلحة شخصية بإلغائه عند رفع الدعوى أمام القضاء للتخلص من آثاره المادية ومحو الآثار المعنوية التي مست سمعته وشعوره [١].

ب / المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة

الأصل أن الغاية من دعوى الإلغاء هي صيانة قواعد القانون ورعاية المصالح الحقيقية لذوي الشأن، لذا يجب أن يكون لرافع الدعوى مصلحة محققة – مؤكدة – لكي تقبل دعواه أمام القضاء، والمراد بالمصلحة المحققة بأنها: الفائدة العملية أو منفعة حالة حقيقية التي يجنيها الطاعن كأثر تترتب على القرار الإداري المطعون فيه عند الحكم بإلغائه. لقد استقر القضاء الإداري على أن توافر المصلحة في مجال الطعن بإلغاء القرار الإداري ينبغي أن تكون مصلحة شخصية مباشرة وحالة.

ففي التشريع العراقي نجد أن المشرع الزم بتوافر المصلحة المحققة أو المصلحة المؤكدة في المادة (٧/ رابعا) من قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بالنص على أنه: " تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية... بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة". ولكن استثناء عن الأصل العام فقد خرج القضاء الإداري عن هذا الأصل وذلك في حالة التخوف من احتمال وقوع الضرر بصاحب الشأن، حيث استقر أحكامه على الاكتفاء بالمصلحة المحتملة سببا لقبول دعوى الإلغاء، وهذا ما أكدته المادة (٧ / رابعا) من قانون مجلس الدولة العراقي حينما نصت بالقول: " ... ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق ضرر بذوي الشأن".

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات تنفيذه، المرجع السابق، ص٣٠٤.

أما المشرع المصري فإنه لم يضمن في قانون مجلس الدولة المصري بنص صريح على وجوب توافر المصلحة المحتملة ولكن أحكام القضاء الإداري اكتفى باحتمالية تحقق مصلحة الطاعن في المستقبل، لكونها تتفق مع طبيعة قضاء الإلغاء، الذي يصون مبدأ المشروعية [١].

ويمكننا القول بأن اعتبار المصلحة المحتملة كشرط لقبول الطعن بالإلغاء، يتحقق مع طبيعة قضاء الإلغاء لأنه يهدف إلى حماية المشروعية باعتباره قضاء موضوعي وتتحقق تلك الهدف بقبول دعوى الإلغاء سواء من ذوي المصالح المحققة والمحتملة على سواء.

ثانيا / وجوب تواجد المصلحة مع بداية رفع الدعوى: خلصنا فيما سبق إلى أنه يجب أن تتواجد مصلحة مع بداية رفع الدعوى وإلا حُكِم بردها، إلا أنه يثور الخلاف حول اشتراط استمرار توافر المصلحة لحين فصل من عدمه. لا خلاف في ضرورة توافر المصلحة في الطاعن وقت رفع دعوى الإلغاء، فإذا لم تتوافر في ذلك الوقت فالقاضي ملزم أن يقضي بعدم قبول الدعوى، وهو أمر متفق عليه بلا خلاف [٢]، اما عن ضرورة استمرار تحقق هذا الشرط لحين لفصل في الدعوى، فإن ذلك محل خلاف على صعيد الفقه والقضاء الإداريين [٣]. لقد اقتصر احكام مجلس الدولة الفرنسي بتوافر المصلحة ابتداءً مع رفع الدعوى فقط من غير الحاجة إلى دوامها حتى تاريخ الفصل فيها، وذلك لضمان جدية الدعوى، واستنادا لتقديره شرط المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى تاريخ الفصل فيها [٤].

أما في مصر فإن موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية قد استقر في غالبية أحكامه على ضرورة توافر المصلحة ابتداء واستمرارها في الدعوى حتى تاريخ الفصل فيها وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بالقول بأن: " ومن حيث أنه عن مدى قبول الطعن شكلا

(١) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ٢٠١٠، ص ٢٩٦.
(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، ١٩٩٩، ص٦٨.
(٣) د. محمد علي جواد كاظم، ود. نجيب خلف أحمد الجبوري: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص١٤٧.
(٤) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ١٨٠.

فإن المسلم به في قضاء المحكمة الإدارية في ضوء نص المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصرية رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨ والمادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ أنه يشترط لقبول الدعوى أو الطعن أن يتوافر في الطاعن شرط المصلحة القانونية المباشرة من وراء طعنه أو دعواه وأنه يتعين أن تظل تلك المصلحة قائمة من وقت رفع الدعوى أو الطعن حتى صدور الحكم فيهما وإنه يتعين أن إذا زالت تلك المصلحة بعد رفع الدعوى أو الطعن وقبل صدور الحكم فيهما تعين الحكم بعدم قبول الدعوى أو الطعن لزوال شرط المصلحة في المدعي أو الطاعن في الاستمرار في دعواه أو طعنه [١]. أما موقف القضاء المصري فإنه غير مستقر حيث تأرجحت أحكامه في هذا المجال، فهو يشترط المصلحة وقت رفع الدعوى تارة مسايرا به نظيره مجلس الدولة الفرنسي [٢]، وتارة أخرى يقضي بضرورة استمرار بقاء المصلحة حتى صدور الحكم النهائي في الدعوى [٣].

أما في العراق فإن موقف القضاء العراقي جاء أحكامه مغايرا لاتجاه مجلس الدولة الفرنسي، حيث استقرت أحكامه واتجهت إلى مبدأ ضرورة توافر شرط المصلحة مع بداية رفع الدعوى ولزوم ثباتها لحين اصدار الحكم نهائي فيها، ورتب على انتفاء هذا المبدأ – أي المصلحة – أثناء نظر الدعوى بعدم قبولها ورد الدعوى. كما صادقت الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية على حكم مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) في ٢٠٠٧/٧/١ القاضي برد دعوى المدعي بعد أن استدرك المدعي عليه الأمر الإداري بنقل المدعي وإعادته إلى مكانه السابق [٤].

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٩٣ لسنة ٤٧ق، جلسة ٢٥/ ٦/ ٢٠٠٨، المشار إليه لدى د. سمير عبد الله سعد: التحقيق الإداري" مبادئ التأديب – الوثائق " منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص٤٩٧.
(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، قضية رقم ١٣٢٣ لسنة ٧ق، جلسة ٢٧/ ٣/ ١٩٥٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، السنة التاسعة، ص ٣٩٠-٣٩١.
(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، قضية رقم ٤٨٥ لسنة ٦ق، جلسة ٢٤/ ١١/ ١٩٥٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، السنة التاسعة، ص ٥٥-٥٦.
(٤) حكم الهيئة ذي رقم (٥١/ انضباط/ تمييز/٢٠٠٨)، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨, تصدر عن وزارة العدل العراقية، مجلس الدولة، ص٤١١.

المبحث الثاني: أسباب الطعن القضائي بالإلغاء (أوجه إلغاء) القرار الإداري

من المسلم به أن دعوى الإلغاء تقوم على أساس عدم مشروعية القرار الإداري، أي عدم صحته وتتحقق هذه الحالة عندما يفقد ركنا من أركان صحته وهو أما الاختصاص او الشكل أو المحل أو السبب، ويصطلح تسميته بأوجه الطعن. وإن التعرض لأوجه الإلغاء أو أسباب الطعن في القرار الإداري يعني بيان العيوب التي إذا لحقت إحداها بالقرار الإداري حكم القضاء الإداري بإلغائه، وهكذا يتبين لنا أن أوجه إلغاء القرار الإداري يتطابق مع أوجه مخالفة القرار الإداري للقانون.

أولا / عدم الاختصاص (اغتصاب السلطة)

هو أقدم أوجه الإلغاء ظهورا – في فرنسا – من ناحية التاريخية [١]، ويعرف الفقه عيب الاختصاص بأنه صدور القرار من موظف ليس له سلطة إصداره طبقا للقوانين أو اللوائح النافذة [٢]، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية إذن هو سلطة محددة يعطى لموظف عام أو من يمثل الجهة الإدارية في تجسيد رؤية الإدارة ضمن القرارات التي تصدره [٣]، فإذا مارس من لم يمنحه المشرع هذا الاختصاص، فإنه يعد مغتصبا للسلطة، فجزاء تصرفه البطلان والانعدام، ووصم تصرفها بعدم المشروعية ومن ثم إلغاؤه مهما كان منصبه الوظيفي.

اشارة المشرع العراقي إلى عيب عدم الاختصاص بشكل واضح وصريح في نص المادة (٧/ خامسا/ ٢) من قانون مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التي نصت على: (أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص).

---

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء -، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٤٩٢.
(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٣٥.
(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، منصورة، ٢٠١٦، ص٦٧.

واستنادا إلى ما سبق يعد ركن الاختصاص ركيزة أساسية من أركان القرار الإداري، وتخلفه يؤدي إلى قيام عيب الاختصاص، وللقاضي أن يتصدى له من تلقاء نفسه ولو لم يثره أصحاب العلاقة، ومع ذلك لا يستطيع أن يقضي أكثر مما يطلبه الخصوم.

كما يترتب على تعلق عيب الاختصاص بالنظام العام أن قيام حالة الاستعجال لا تعطي الإدارة رخصة للتحلل من مراعاة قواعد الاختصاص، إلا إذا بلغ حدا من الجسامة، يصل إلى حد اعتباره ظرفا استثنائيا [١].

وتجدر الإشارة إلى أن ثمة صورتان لعيب الاختصاص هما: صورة عدم الاختصاص الجسيم، وصورة عدم الاختصاص البسيط، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان في الدول محل الدراسة، وللتفرقة ما بين الصورتين أهمية بالغة من حيث الآثار والأحكام المترتبة عليها والتي تختلف فيما بينها، نظرا لفداحة المخالفة المرتكبة وجسامتها، وهو ما سوف نسلط الضوء عليه في الصورتين التاليين:

أ – صورة عدم الاختصاص الجسيم (سلّب السلطة)

أن عيب سلب السلطة يمثل تحديا سافرا لقاعدة المشروعية، وهو يعني انتهاك الإدارة لعنصر الاختصاص بشكل فاضح، ويتنج عن ذلك أن القرار المتخذ من قبل الإدارة يعتبر فاقدا لصفته الإدارية، لفداحة المخالفة المرتكبة وجسامتها، الأمر الذي يسمح لصاحب العلاقة الطعن عليه أمام القضاء طالبا تقرير انعدام القرار، وعدم تحصنه بفوات الميعاد المقرر قانونا.

(١) المستشار/ حمدي عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، مطبعة بهجت، ٢٠١٠، ص٥٨٣.

وتتعد صور عيب الاختصاص الجسيم في حالتي اغتصاب السلطة سواء تمثل ذلك في قيام شخص عادي بالتصدي لإصدار قرارا إداريا، أو تعدي ممثل الجهة التنفيذية على اختصاص مقررة قانونًا لهيئة تشريعية أو الهيئة القضائية [١] وهو ما سنبينه فيما يلي: –

الحالة الأولى: صدور القرار من شخص غير مكلف قانونا اغتصب سلطة إصداره (فرد عادي).

في هذه الحالة يقدم شخص بإقحام نفسه بأداء أعمال الإدارة وممارسة صلاحيته، وذلك بإصدار قرار إداري سبق تكليفه قانونا سلطة إصداره باعتباره أحد الكوادر الإدارية – موظف فعلي – ولكنه فقد هذه الصفة لانتهاء صلته بالوظيفة العامة استنادا لأحكام القانون، وبالتالي فإن قراره يغدو مجرد عمل مادي فقد صفته الإدارية فأصبح معدوما ولا ينتج أي أثر من الناحية القانونية باعتباره كأن لم يكن، وأن ترتب عليه أثر وجب إزالته من قبل مصدر القرار.

ومثاله صدور القرار من موظف مر على تقديم طلب استقالته ثلاثين يوما دون أن ترد الإدارة على طلبه، حيث أنه وبعد مرور فترة الثلاثين يوما على تقديم طلب الاستقالة دون رد الإدارة عليه فإن علاقته الوظيفية بجهة العمل تنتهي بإكمال مدة الثلاثين المشار إليها، وما يصدر بعد تلك الفترة من قرارات تعتبر في حكم العدم نظرا لصدورها من غير موظف [٢]، وعلى ذلك فالفرد العادي لا يمكن أن يعبر عن إرادة الإدارة ويعد عمله اغتصابا للسلطة أو انتحالا للوظيفة.

الحالة الثانية: –اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص مقرر للسلطة التشريعية أو القضائية.

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، المرجع السابق، ص٦٣.
(٢) د. جمال محمد معاطي: القرار الإداري ومنازعاته وإجراء الطعن فيه، دار الدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص٥.

استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات والتي يقررها المشرع غالبا في الدستور، والذي يحدد فيه اختصاصات السلطات الثلاثية التشريعية والقضائية والتنفيذية، وبناء على هذا الأساس يتعين على سلطة الالتزام باختصاصاتها الموكلة إليها وفقا للدستور، وأن تحترم فيما تصدره من قرارات عندما ممارسة نشاطها، والاختصاصات المقررة للسلطات الأخرى.

وتتحقق هذه الحالة عند اعتداء السلطة التنفيذية المتمثلة بالإدارة عند إصدار قرارا بشأن قضية معينة هو أما من صلاحية السلطة التشريعية أو من صلاحية يملكها القضاء، فإن قرارها هذا يعد اغتصابًا للسلطة [١]، وتكون منعدمة ليس لها أية أثر قانونية.

ففي فرنسا يعتبر مجلس الدولة مثل هذه القرارات من قبيل القرارات المنعدمة ومن ذلك حكمه بانعدام قرار مدير الإقليم بأبطال عملية انتخاب مجلس مدينة من المدن التابعة للإقليم لأن المدير تدخل في موضوع اختصاص القضاء الإداري لذلك يعتبر قررا منعدما ولا أثر له [٢]. أما في مصر فقد سارا كلا المحكمتين – القضاء الإداري – والإدارية العليا – على نهج القضاء الفرنسي واتفقتا على انعدام القرار الإداري إذا صدر من فرد عادي أو تجاوز الإدارة مهام سلطتها واعتدت على اختصاص تكون من صلب وظيفة السلطة التشريعية أو تكون عائدة السلطة القضائية. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حين قضت بأن: " القرار الإداري لا يكون منعدما إلا في حالة غصب السلطة أو في حالة انعدام إرادة مصدر القرار، ويكون غصب السلطة في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص محجوز للسلطة التشريعية أو القضائية" [٣].

(١) د. مازن ليلو راضي: دعاوى الموظفين، المرجع السابق، ص٥١٧
(٢) قاسم عبادي مهدي العامري: عيب الاختصاص في القرار، مجلة القانون والقضاء، عدد٣، بغداد، ٢٠١٠، ١٢٧.
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن رقم ٢١٦١ لسنة ٤٦ق، جلسة ١٩/ ٢/ ٢٠٠٥، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا (٢٠٠٥-٢٠٠٧)، الجزء الثاني، ٢٠٠٨، المكتب الفني لقضايا الدولة، ص٧٨-٧٩.

ب – صور عيب الاختصاص البسيط يراد به حصول خلل بين الإدارة والعاملين في نطاق الوظيفة العامة من حيث توزيع قواعد الاختصاص، ويتم ذلك بتجاوز متحذ القرار قواعد الاختصاص وحدود سلطته المقررة له ضمن القانون، ويدرج خطور هذا التجاوز تحت عيب أقل جسامة من عيب عدم الاختصاص الجسيم، فإذا ما وقع تجاوز من هيئة أو إدارة أو موظف لهذا الحدود المقررة بالقوانين واللوائح فإن القرارات الصادرة في هذه الحالة تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط [١]، ومثاله صدور القرار الإداري من شخص تتوافر فيه صفة الموظف إلا أن إصداره لذلك القرار يشوبه البطلان إما لمخالفته القانون أو اللوائح، غير أنه لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري وإنما فقط إلى بطلانه وإلغائه [٢]، وعليه يجب الطعن بالقرار خلال الميعاد المحدد قانونًا وإلا تحصن هذا القرار من الطعن بالإلغاء [٣].

ويفرق الفقه والقضاء بين الصورتين، ففي حالة العيب البسيط يحتفظ القرار الإداري بصفته وجميع مقوماته كقرار ولا يبلغ فيه العيب حدا كبيرا من الجسامة، وإنما بدرجة بسيطة، مما يجعله معرضا للإلغاء فقط ويلزم التقيد في طلب إلغائه بالمواعيد المقررة قانونا، وعلى عكس حالة عدم الاختصاص الجسيم فالقرار الإداري يبلغ حدا من الجسامة يفقد القرار صفته وكافة مقوماته، ويؤدي إلى انحدار القرار الإداري إلى مجرد عمل مادي منعدم.

هذا بالإضافة إلى أن العيب الأول يصم القرار بالبطلان ومن ثم فإنه يتحصن بمرور ستين يوما على صدوره، أما العيب الثاني فيصم القرار بالانعدام بما يسوغ معه سحبه في أي وقت دون التزام بالمدة المشارة إليها [٤]. وقد درج الفقه والقضاء الإداريان على أن لعيب الاختصاص

---

(١) أ. نوار نجيب توفيق العبادي: طاعة الرؤساء في القرارات الإدارية غير المشروعة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص٥٢.
(٢) د. جمال محمد معاطي: القرار الإداري ومنازعاته وإجراء الطعن فيه، المرجع السابق، ص ٥٠-٥١.
(٣) د. أحمد خورشيد حميدي المفرجي و د. صدام حسين ياسين العبيدي، القضاء الإداري العراقي، دار المسلة، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٩، ص١١٩-١٢٠.
(٤) د. جمال محمد معاطي: القرار الإداري ومنازعاته وإجراء الطعن فيه، المرجع السابق، ص٥١.

البسيط ثلاث صور وهي: عيب الاختصاص الموضوعي والزماني والمكاني، وسنتناوله كما يلي:

١ – عيب الاختصاص الموضوعي أو النوعي:

لا يكفي لصحة القرار الإداري فيما يتعلق بالاختصاص بإصداره، صدور هذا القرار عن الشخص أو الهيئة الممنوحة سلطة إصدار القرارات الإدارية، بل يجب دخول موضوع القرار ضمن الاختصاص النوعي أو الموضوعي الموكول من المشرع لمصدر القرار، سواء كان موظفا أو جهة إدارية [١]، وهذا مضمون الاختصاص الموضوعي، فليس للموظف أو الإدارة أن يتخذ قرارا لم يمنحه التشريع سلطة اتخاذه، لذا يجب عليه وعلى الإدارة احترام اختصاصات الجهات الإدارية الأخرى [٢]، فإذا صدر من أحدهما قرارا خارج صلاحيته أو اختصاصه اعتبر هذا القرار باطلا. ويذهب الفقه الإداري ويشاطرها القضاء إلى أن هذا العيب –الموضوعي– يثبت فعليًا بصورة متعددة كالأتي:

أ–اعتداء جهة إدارية لاختصاص سلطة إدارية مماثلة لها.

ويتحقق ذلك بقيام من يمثل سلطة الإدارة باتخاذ قرار تندرج ضمن اختصاص جهة إدارية أخرى موازية لها، ويستلزم لقيام هذه الصور انفصال كلا السلطتين عن بعضهما البعض بحيث لا يجمعهما صلة خضوع أو إشراف. ومثال ذلك القرار الذي يصدر من وزير في موضوع معين يدخل ضمن اختصاص أخر، كأن يصدر قرار من وزير الكهرباء يدخل ضمن اختصاص وزير النفط.

ب–اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة إدارية عليا

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٨٠.
(٢) د. محمد طه حسين الحسيني: مبادئ وأحكام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص١٩٨

هذا الحالة من أكثر صور عيب عدم الاختصاص شيوعا في الواقع العملي الإداري، وتتحقق حينما تصدر من سلطة دنيا قرار في اختصاص موكل لسلطة تعلوها في التدرج الهرمي في السلم الوظيفي دون تفويض منه، الأمر الذي يتوجب على سلطة دنيا احترام الاختصاصات أو الصلاحيات الممنوحة لسلطة الإدارية التي تعلوها وعدم تجاوزها.

ج-اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاص مقرر لجهة أدنى منها

الأصل أن للرئيس الإداري الأعلى حق لرقابة والأشراف على أعمال مرؤوسيه قانونا [1]، إلا أن هناك حالات يخول المشرع به المرؤوس سلطة اتخاذ قرارات تدخل ضمن اختصاصاته دون معقب عليه من رئيسه الأعلى، ومن ثم ليس للرئيس أن يتجاوز على اختصاص مرؤوسه بأن يحل محله في اتخاذ هذا القار بدلا عنه أو يعدل فيه أو يعقب عليه، لأنه يقع خارج نطاق صلاحيته، فإذا قام بذلك اتسم قراره بعوار عدم الاختصاص لتجاوزه على اختصاص أدنى.

د-اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية

يرتكز نظام المهام الإدارية (الاختصاص) في الوظائف العامة إلى تقسيم السلطات بين السلطة المركزية للدولة والوحدات الادارية التنظيمية سواء كانت إقليمية أو مصلحية، ويحدد المشرع اختصاصات كل منهما، الا انه يولى السلطة المركزية الحق في ممارسة رقابة والاشراف او وصاية على الهيئات اللامركزية، ولا يجوز تأديته إلا وفقًا لمبتغى القانون.

وتتمثل رقابة سلطة المركزية أو الاشراف على القرارات الإدارية المتخذة من قبل الهيئة اللامركزية الإدارية، بإمكانية الموافقة أو عدم الموافقة على تلك القرارات خلال المدة التي يحددها القانون، فليس للسلطة المركزية تجاوز ذلك إلى تعديل القرارات الخاضعة لوصايتها أو

(1) أ. ماجد نجم عيدان: النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٠، ص٢٠٠.

الحلول محل الهيئات اللامركزية في إصدارها وإلا جاءت قرارتها مشوبة بعيب الاختصاص [١]. مثاله كأن يقوم مجلس محافظة معينة بتعيين مدير عام لدائرة الصحة في تلك المحافظة في حين أن رئيس مجلس الوزراء هو المختص بإصدار قرار التعيين [٢].

٢ – عيب الاختصاص المكاني

من المعلوم أن المشرع يعهد لجهة الإدارة أو الموظف العام نطاق إقليمي معين يباشر اختصاصه فيه، ومن ثم لا يجوز للعضو الإداري أن يتخذ قرارا خارج نطاق المسموح له قانونا، وإلا وقع قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص المكاني، لذا أتفق الفقه والقضاء على بطلانه. ولا يثور هذا العيب إلا من الأشخاص المحدد اختصاصاتهم بنطاق معين كالمحافظين، ومثاله كأن يصدر قرار إداري من محافظ كركوك بإزالة عقار يقع ضمن اختصاص محافظ اربيل.

٣–عيب الاختصاص الزمني إلى جانب النطاق المكاني لممارسة الاختصاص، هناك أيضا نطاق زمني لمباشرته بحيث يتعين على الجهة الإدارية الالتزام به، وهذا يعني أن المشرع قد يحدد فترة زمنية لصاحب الاختصاص – فردا كان أو هيئة – إصدار القرار، وفي هذه الحالة يستوجب أن يصدر القرار خلال هذه الفترة المحددة، على أن تكون هذه المدة قيد لاتخاذ القرار لا مجرد محاولة من المشرع لحث الإدارة الإسراع في اتخاذه.

فقد يلزم المشرع جهة الاختصاص على عدم ممارسة سلطتها إلا بعد مرور فترة معينة [٣]، وبالتالي إذا أصدر القرار قبل حلول المدة المعينة أو بعد زوالها وصم القرار بعيب عدم الاختصاص الزمني [٤]، واستنادا إلى ما سبق يتعين على جهة الإدارة الانصياع التام لإرادة

(١) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٨، ص٢٨٤-٢٨٥
(٢) قرار مجلس الدولة رقم ١٣٨ / ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/١١/١١، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨، وزارة العدل، ص٣٥٤.
(٣) د. محمد علي جواد كاظم، ود. نجيب خلف أحمد الجبوري: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٧٩.
(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٥٠٢.

المشرع وإلا غدا قرارها مشوبا بعيب عدم الاختصاص ووقعه تحت طائلة البطلان وهذا ما درج عليه الفقه والقضاء الإداريان.

ثانيا/ عيب الشكل والإجراءات

ينحصر عيب الشكل في عدم احترام الإدارة للقواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح المنظمة لإصدار القرارات الإدارية سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئيا. ولا شك أن مراعاة الشكل والإجراء القانوني ليست مجرد شكليات محضة ترمي إلى إسباغ صفة رسمية على العمل الإداري، بل تمكن حماية مصلحة الإدارة والأفراد معا: فهو مصلحة الإدارة حتى لا تتسرع في اتخاذ قراراتها إلا بعد استيفائها للإجراءات المتطلبة وذلك حتى لا تتعرض قراراتها للإلغاء؛ لذا يتعين على الإدارة قبل الشروع في اتخاذ قراراها أن تتأكد من مدى مناسبة وسلامة قراراها بالشكليات المطلوبة. أما كونه مصلحة الأفراد فحتى لا يضاروا من إجراءات الإدارة المتسرعة وغير المدروسة [1].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر حين قضت بالقول بأن: " قواعد الشكل والإجراءات في القرار الإداري ليست كأصل عام هدفا في ذاتها، وانما هي إجراءات تقتضيها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ويجب التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدح إغفالها سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه يبطل القرار لعيب في الشكل أو الإجراءات بالنص على ذلك أو إذا كان الإجراء يرتب إهدار لضمانة جوهرية للمصلحة العامة أو للأفراد, أما إذا كان الشكل والإجراء لا يرتب على إغفاله ضياع المصلحة أو المصلحة الأفراد فأنه لا يترتب عليه البطلان" [2].

(1) د. صلاح أحمد سيد جودة: العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٢١.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن رقم ٦١٩٦ لسنة ٤١ق، جلسة ٢/ ٤/ ٢٠٠٢، مجموعة أحكام الإدارية العليا (٢٠٠٢ -٢٠٠٤) المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، ٢٠٠٥، ص ٦.

وأما في العراق فقد سار المشرع العراقي على نهج نظيره المصري حيث ذهب المشرع إلى أن عيب الشكل يتحقق في حالة صدور القرار دون أتباع ومراعاة الإدارة للشكليات أو الإجراءات التي قررها المشرع، الأمر الذي يرتب على مخالفتها بطلان قررها، وهذا ما أكدته الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في احد قراراتها حينما قضت: " بإلغاء القرار الانضباطي الصادر بحق الموظف بعقوبة (لفت النظر) بناء على توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة من رئيس وثلاثة أعضاء، في حين أن الفقرة (أولا / من المادة العاشرة) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، نصت على تشكيل اللجنة من رئيس وعضوين، وليست ثلاثة أعضاء، وبذلك يكون المميز إضافة لوظيفته قد خالف الشكلية التي رسمها القانون[١]. هذا وقد ميز القضاء في فرنسا بين الشكليات الجوهرية والتي تؤثر في سلامة القرار الإداري والشكليات التي يبقي القرار سليما بالرغم من تخلفها والمصري وسايرها بذلك القضاء المصري، علما أن الفقه الإداري لم يضع معيارا للتمييز [٢].

أولا/ الأشكال التي تؤثر في سلامة وصحة القرار الإداري: –

من المعلوم أنه لا يمكن تحديد الشكل والإجراء التي تنال من صحة القرار الإداري وسلامتها والتي ينتج عن اهمالها إلغاء القرار الإداري، إلا أن الثابت في الفقه الإداري والراسخ لدى القضاء أن جوهر الشكليات أما تتعلق بشكل القرار ذاته، أو تسبيبه أو الإجراءات التمهيدية السابقة على إصداره [٣].

١ –شكل القرار ذاته

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (١٠/ انضباط – تمييز/ ٢٠١٢) في ٢٦ / ١ / ٢٠١٢, منشور في مجلد قرارات مجلس الدولة لعام ٢٠١٢، ص ٢٢٦.
(٢) د. عمار بو ضياف: الوسيط في القضاء الإداري، ط ٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٣٠٩.
(٣) د. مازن ليلو راضي: النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٢.

القاعدة العامة هي أن جميع القرارات الإدارية لا تخضع لشكلية معينة، فالقرار الإداري يصدر من جانب الإدارة دون اعتماد شكل معين، فالقرار الإداري قد يصدر من الإدارة مكتوبًا أو شفاهه، كما يصدر صريحا أو ضمنيا[١]، إلا أنه استثناء من تلك القاعدة قد يشترط المشرع في حالات معينة أنه لابد وأن تتوافر في القرار الإداري مظهر خارجي – شكلية معينة –، وبالتالي يتوجب على الإدارة في هذه الحالة إتباع الشكل الذي رسمها المشرع وإلا عدّ قرارها باطلا لمخالفته الشكل والإجراءات.

وبناء على ذلك يكون الشكل في القرار الإداري جوهريا في ذاته إذا كان من شأن إتباع الإدارة له تغيرا في مضمون القرار أي يكون في غياب هذا الشكل مساسًا بالمصلحة العامة التي عنى القانون بحمايتها، كما لو كان من شأن تخلفه الإخلال بضمانات المخاطبين بالقرار تجاه الإدارة والإضرار بمصالحهم [٢].

٢-تسبيب القرار الإداري

القاعدة الثابتة أن الإدارة لا تتبنى تسبيب قراراتها المتخذة إلا إذا ألزمها المشرع بذلك سواء بنص القانون أو الأنظمة واللوائح، فإن ألزمها به ففي هذه الحالة يصبح التسبيب شكلا أساسيا في القرار الإداري يترتب على إغفاله بطلانه لعيب في شكله، لذا يجب على الإدارة أن تسبب قرارها، فإن فعلت وضمنت القرار أسبابه خضعت تلك الأسباب لرقابة القضاء الإداري لمطابقة أعمال الإدارة وتوافقه مع القانون.

٣-الإجراءات التمهيدية السابقة على إصدار القرار الإداري

(١) د. محمد فوزي نويجى: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية – تنظيم مجلس الدولة) (دعوى الإلغاء)، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦، ص ٤٨٥.
(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص١٠٨.

قد يفرض المشرع على الإدارة بعض الإجراءات التمهيدية قبل إصدار قرارها، كاشتراط القانون في تشكيل اللجان التحقيقية بأن تكون صحيحة سواء من حيث الشكل أم من حيث القائم بالتحقيق وصفته وإجراءاته، وكإعلام المتهم بالوقائع المنسوبة إليه ومنحه فرصة اثبات براءته، وفي هذه الحالات يتعين على الإدارة إتمام الإجراءات قبل إصدار قرارها، وإلا تكون عرضة للبطلان وإلغائها أمام القضاء، وهذا قد استقر القضاء الإداري الفرنسي والمصري والعراقي على أن إغفال تلك الإجراءات يؤدي إلى بطلان من القرار الإداري من حيث الشكل.

ثانيا: الأشكال التي في سلامة وصحة القرار الإداري (الأشكال الثانوية)

إلى جوار الأشكال الجوهرية هناك –أشكال ثانوية – لا يؤثر تخلفه في القرار الإداري متى ما تحققت الغاية التي قصدها المشرع من إلزام الإدارة بهذا الإجراء أو الشكل، ويكون الأمر كذلك إذا كان القرار الإداري سيصدر بنفس مضمونه لو اتبعت الإدارة الشكل الذي اغفلته.

ومثاله / إغفال الإدارة إدراج النصوص القانونية في مضمون قرارها التي كانت الركيزة الأساسية في إصداره[١]، أو الشكلية المقررة لصالح الإدارة وحدها ومن قبيل ذلك ما تطلبه القانون على وجوب الكشف الطبي (الفحص الطبي) على المرشح لشغل الوظيفة العامة قبل صدور قرار التعيين، فهذا الشرط مقرر لمصلحة الإدارة فإن هي غفلت عنه وأصدرت قرارها بتعين الموظف فلا يسمح لهذا الأخير الدفع ببطلان قرار تعينه بدعوى تخلف هذا الشكل [٢].

ثالثا: عيب مخالفة القواعد القانونية (عيب المحل)

هذا العيب من أهم الأسباب الموجبة لنظر دعوى الإلغاء وأكثرها تطبيقًا في الواقع العملية، والمراد بعيب المحل أن يخالف محل القرار –الأثر القانوني –إحدى القواعد القانونية، سواء أكان

(١) د. مازن ليلو راضي: دعاوى الموظفين، المرجع السابق، ص٥٤٧.
(٢) د. جمال محمد معاطي: القرار الإداري ومنازعاته وإجراء الطعن فيه، المرجع السابق، ص٦٦.

مخالفة دستورية، أو نصوص تشريعية، أو اللوائح والأنظمة، أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون، أو قواعد العرف الإداري. فمحل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي تبتغيه الإدارة عند إصدار قرارها وتوجيه إرادتها إلى احداث مركز قانوني جديد أو تعديله أو إلغاءه.

وقد ضمن المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ نصا صريحا على عيب المحل في المادة (٧/ خامسا/ ٥) منه: " يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات الإدارية بوجه خاص ما يأتي: -١- أن يتضمن الأوامر خرقا أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية...".

ولكي يعد القرار الإداري سليما يجب أن يكون الأثر الذي ينتجه ممكنا تنفيذه من الناحية العملية، وأن يكون القرار جائزا وقائما على سبب قانوني يبرره، فإذا ما تخلف احدى هاذين الشرطين في محل القرار الإداري، أصبح منعدما وقابلا للإلغاء أمام القضاء، أما صور عيب مخالفة القرار الإداري فإنها لا تقتصر على صورة واحدة، بل تتعدد وتتنوع تلك المخالفة، فهي تتمثل بما يأتي: -

١ – الصورة الأولى: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

تقع هذه المخالفة عندما تصرف الإدارة نظرها عن القاعدة القانونية وتتصرف كأنها غير موجودة [١]، وذلك بإصدارها القرار مخالفًا لها، ويكفي القضاء في ذلك مجرد مطابقة القرار للنص القانوني للتحقق من مخالفته له [٢]، فهذا العيب يسهل اثباته من قبل صاحب الشأن ويكفي أن يثبت وجود القاعدة القانونية وتجاهل الإدارة للقاعدة بطريقة عمدية أو غير عمدية، ومثالها/ أن تصدر الإدارة قرارها بتعين موظف دون توافر درجة شاغرة أو ترقية موظف دون أن تتوافر فيه شروط المطلوبة للترقية.

(١) د. مازن ليلو راضي: الأسس العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص٣٦.
(٢) د. جمال محمد معاطي: القرار الإداري ومنازعاته وإجراء الطعن فيه، المرجع السابق، ص٦٨.

ومن تطبيقات على عيب المحل، فقد أشاره إليها حكم محكمة القضاء الإداري العراقي حينما عدت قرار المحافظ بعزل مدير الناحية مخالفا لأحكام قانون المحافظات غير المنظمة في الإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي قضى بأن يعزل مدير الناحية بناء على جلسة استجواب، مما عدا قراره مخالفا للقانون [١].

الصورة الثانية: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية

وتحدث هذه الخطأ عندما تقوم الإدارة بتفسير المبادئ القانونية تفسيرا مغايرا لما يقصده المشرع وينتج معنى غير المعنى المراد من نص القانون [٢]، مما يؤدي إلى خلق قاعدة قانونية جديدة لم يأت بها المشرع وهذا يعد اعتداء على سلطة المشرع وتجاوز من الإدارة لدورها الذي يقتصر على تنفيذ التشريع على الشكل الذي يستهدفه القانون[٣].

الصورة الثالثة: الخطاء في تطبيق القاعدة القانونية

لصحة قرار الإدارة في محله فأنه يتعين صدوره مستندا إلى وقائع موجودة من الناحية المادية وصحيحة من الناحية القانونية [٤]، فإذا انعدمت الحقائق التي اسس عليها القرار أو لم تستوفي البنود التي حددها القانون فإن ذلك يؤدي إلى بطلان القرار الصادر على أساسها [٥]، ومن ثم للقضاء الإداري مراقبة الوقائع التي طبقت القاعدة القانونية على أساسها بالقدر الذي يمكنه من الحكم على سلامة تطبيق القاعدة القانونية.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري العراقي في الدعوى رقم ٤/ قضاء إداري/ ٢٠١٠ في ٣/٩/ ٢٠١١، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١١، صادر عن وزارة العدل العراقي، مجلس الدولة، ص٤٢٩.

(٢) د. محمد فوزي نويجى: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية -مجلس الدولة) (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص٤٩٦.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات تنفيذه، المرجع السابق، ص١٢٠.

(٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات تنفيذه، المرجع السابق، ص١٢١-١٢٢.

(٥) د. محمد فوزي نويجى: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية -مجلس الدولة) (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص٤٩٦.

رابعا: عيب السبب

يتمثل عنصر السبب في القرار الإداري في مجموعة الوقائع التي تسبقها وتدفع الإدارة على التصرف وإصدار القرار، فهو إذن المبرر والدافع إلى إصدارها، والمقصود بعنصر السبب في القرار الإداري: الحالة الواقعية –المادية –أو القانونية التي وقعت وحملت الإدارة للقيام باتخاذ قرار معين بفصد احداث أثر قانوني معين، وهو محل القرار توصلا لتحقيق هدف القرار وهو الصالح العام. وقد نص المشرع العراقي في المادة (٧/ خامسا/ ٢) من قانون مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ على عيب السبب صراحة بقوله: " ٢–أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص أو معيبا في شكله أو الإجراءات أو في محله أو سببه".

ولكي يعد القرار الإداري صحيحا في عنصر السبب، يشترط في هذا السبب أن يكون له وجود فعلي أو مادي، بالإضافة إلى أن يتوفر فيه الوصف الذي يطلبه القانون [١]. وبناء على ذلك يتحقق عيب السبب في حالة انعدام الحجج القانونية أو المبررات الواقعية والتي يكون وجوده شرطا أساسيا لمشروعية القرار، وعليه متى لم تتحقق مشروعية القاعدة القانونية التي استندت إليها الإدارة ولم تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، ففي هذه الحالة يكون القرار الإداري موصوفا بعيب السبب، مما يجعله باطلا وقابلا للإلغاء.

ومن تطبيقات القضاء الإداري العراقي على عيب السبب ما ذهب إليها المحكمة الإدارية العليا العراقي حينما قضت في أحد احكامه التميزية والذي جاء فيه: " ... وحيث أن قرار فرض العقوبة هو قرار إداري يفترض لصحته توافر ركن السبب فيه مما يقتضي وجود العنصر المادي لهذا الركن ألا وهو وجود وقائع مادية تبرر اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المميز (المدعي)، وبما أنه لم يثبت وجود مخالفة لتوجيهات وزارة الزراعة مما ينتفي معه ركن السبب لفرض

(١) د. محمد عبد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٥٣٩.

العقوبة وبالتالي بطلانها، وحيث أن محكمة قضاء الموظفين قد قضت بإلغاء الأمر المطعون فيه فيكون قرارها صحيحا وموافقا للقانون، لذا قرر الحكم بتصديق القرار المميز ورد اللائحة التمييزية وتحميل المميز الرسم التمييزي وصدر القرار بالاتفاق في ١٣ شوال ١٤٣٥ الموافق ١٠/ ٨ / ٢٠١٤" [١]. ولا يكفي لصحة سبب القرار الإداري أن تستند الإدارة في إصداره إلى حدوث الوقائع تدفعها إلى اتخاذه، بل يستوجب لصحة هذا السبب توافر شرطان اساسيان هما: أن يكون السبب قائما وموجودا، ويجب أن يكون مشروعا.

الشرط الأول: –أن يكون السبب قائما وموجودا وقت اتخاذ القرار

يتمثل هذا الشرط في وجوب كون السبب قائما وموجودا قبل اتخاذ القرار الإداري، وأن يستمر السبب قائما حتى صدور القرار، فإذا تحقق السبب – الحالة القانونية أو المادية – وزال بعد ذلك، فأنه يمتنع على الإدارة اصدار القرار، ذلك لأن العبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري تكون بالوقت الذي أصدر القرار فيه. ومثاله/ كأن يقدم الموظف طلب استقالته وانهاء خدماته من الوظيفة، لكنه سرعان ما يتراجع ويعدل عنها قبل أن تستخدم الجهة الإدارية سلطتها بقبول طلبه، لذا يمتنع على الإدارة اصدار القرار، فإن فعلت ذلك فإن القرار يكون متسما بعيب السبب، لانعدام الأساس الذي يقوم عليه القرار وقت صدوره.

الشرط الثاني: –أن يكون السبب مشروعًا

والمقصود بكونه مشروعا أن يكون السبب في القرار مطابقا لحكم القانون، أي يتوجب على الإدارة أن تتقصى في أسباب قراراتها بأن تكون موافقة للقانون، وإلا عد غير مشروع ويكون قابلا للطعن امام القضاء وعرضة للإلغاء، وركن السبب في القرار الإداري يخضع لرقابة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا العراقية في الدعوى ٤٦١/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٣ في ١٠/ ٨/ ٢٠١٤، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤، صادر عن وزارة العدل في جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص٢٩٦-٢٩٧.

القضاء والتي تبدأ بفحص سلامة الوقائع من جانبه المادي ومرورا بتكييف القانوني للوقائع وتنتهي بمدى تطابقه مع قانون.

أ–رقابة القضاء على تكييف الوقائع المادية

في هذه شأن يتحقق القاضي الإداري من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها جهة الإدارة في اصدار قرارها [١]، فإذا ثبت له وجود تلك الوقائع أنتقل لمراجعة من كون الحقائق المادية الموجودة هي التي جعلها القانون سببا للقرار بحيث يكون النص القانوني قابلا للتطبيق بصدد الوقائع [٢]. فهو إذا يبحث – أي القاضي–عن الوقائع التي تقييم عليها جهة الإدارة قرارها ليتأكد ما إذا كانت الواقعة موجودة وقائمة أو غير قائمة فعلا، وفي حالة قيامها يتأكد من صحتها أو عدم صحتها، إذ لا بد من فحص الوجود المادي للسبب كي لا تصدر الإدارة قراراتها استنادا إلى سبب خاطئ لا يصلح تأسيس القرار عليه أو بناء على ما تمليه عليها الأهواء والميول.

وبناء على ما سبق، فإذا انتهى القاضي من فحص الوقائع وثبت له بأن تلك الوقائع لا وجود لها، أو كانت وقائع غير صحيحة، كان القرار الإداري غير قائم على سببه، وبالتالي يفقد سبب وجوده وقيامه، ويكون مستحقًا للإلغاء [٣].

في فرنسا ذهبت مجلس الدولة إلى إلغاء القرار الإداري في كثير من أحكامه متى ما استندت الإدارة على أسباب أو وقائع غير صحيحة، ومن أشهر تلك الأحكام، حكمه في قضية رئيس بلدية أتهم بعدم قيامه بما يفرض عليه القانون من مراعاة اللياقة اللازمة لموكب جنائزي الصادر في ١٤/ ١/ ١٩١٩، والتي تتلخص وقائعها في عزل الحكومة له فقضى مجلس الدولة

(١) د. عصام الدبس: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠، ص ٣٥٨.

(٢) د. حسان عبد الله يونس الطائي: انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٤٣٦.

(٣) د. محمد فوزي نويجي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٩٩.

بإلغاء القرار لعدم قيامه عل أسباب صحيحة، وذكر في حيثيات حكمه بأنه: " إذا كان ليس بإمكان مجلس الدولة بحث ملائمة القرارات المطعون فيها بالإلغاء فإن له مراقبة الوقائع التي كانت سببا لإصداره" [١].

وأما في مصر فإن المحكمة الإدارية تؤكد رقابته على ركن السبب في القرار الإداري – أي على وجود الوقائع المادية– في القرار الإداري وإلا عده غير متوافر وبالتالي إلغاءه وقضت بالقول: " إن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدَها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديا لا تنتج النتيجة هو السبب النتيجة التي يطلبها القانون، كان القرار فاقدا لركن من أركانه وهو السبب ووقع مخالفا للقانون.. اما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا، فقد قام القرار على سبب وكان مطابقا للقانون .." [٢].

أما القضاء العراقي بسط رقابتها على الوجود المادي للوقائع بوصفه مسوَغا لإصدار القرار التأديبي، حينما قضت بأن إحالة الموظف إلى التقاعد لا سند له من القانون إذا لم يكن الموظف مقدَمًا الطلب إليه، أو لم يصل إلى اكمال السن القانوني للتقاعد [٣].

ب/ الرقابة على التكييف القانوني للوقائع (الوصف القانوني)

بعد تثبت القاضي من حقيقة توافر الوقائع المادية وصحتها يتجه لمطابقته مع الوصف القانوني لهذه الوقائع[٤]، والتحقق مما إذا كانت هذه الوقائع تتوافق مع ما خلعته الإدارة من

(١) د. فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٦٣.
(٢) حكم المحكمة الإدارية المصرية في القضية رقم ١٥٩، السنة ١ق، تاريخ الجلسة ١٥/ ١١/ ١٩٩٥، مجموعة احكامها في عشر سنوات، ص ٤٣. المشار إليه لدى د. نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٣٧-٣٣٨.
(٣) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية (رقم/ ٢٣٣/ انضباط – تمييز/ ٢٠٠٥) في ١٢/٥/ ٢٠٠٥، منشور في مجلد مجلس شورى الدولة لسنوات (٢٠٠٤-٢٠٠٥-٢٠٠٦)، مرجع سابق، ص ٢٩١.
(٤) د. نواف كنعان: القضاء الإداري، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩، ص٣٤٢.

وصف أم لا [١]، فإذا تحقق القاضي من وجود الوقائع التي استندت إليها الإدارة في اصدار قرارها ينتقل البحث فيما إذا كانت تلك الوقائع تؤدي منطقيا إلى القرار المتخذ [٢]، فعملية التكييف القانوني للوقائع واعطائها الوصف الصحيح تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية وبين نصوص القانون، بغية التحقق من صواب الوصف القانوني التي تعتمد عليها الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري، وهذا يحتاج من القاضي كثيرًا من جهود سواءً عقليًا أو ذهنيًا من أجل التوصل إلى تطابق بين النص والواقع. وبناء على ذلك، لا يكفي اثبات الوجود المادي للوقائع، بل ينبغي أن تعطي الإدارة التكييف القانوني الصحيح، فإن ثبت للقاضي الوجود المادي للواقعة إلا أن الإدارة أعطت لها وصفا غير صحيح، فإنه يقضي ببطلان القرار لوجود خلال في سببه [٣]، لأن دور القاضي يقتصر على مراقبة صحة قيام الوقائع وسلامة تكييفها.

ج/ الرقابة على ملاءمة القرارات الإدارية

الأصل أن القضاء الإداري، لا يراقب التناسب بين مضمون قرار الإدارة من حيث أهميته وخطورته مع الحالة الواقعية التي تمثل أسباب القرار، لأنه قاضي مشروعية وليس قاضي ملاءمة [٤]، ولكن هذه الرقابة تطورت واتسعت لتشمل مجال ملاءمة بعض القرارات الإدارية متى ما كانت الملائمة شرطًا موضوعيًا، ولو كان على حساب ما منحت الإدارة من سلطةٍ تقديرية. فالقضاء الإداري العراقي ومعه دول محل المقارنة قد قضوا بإضفاء رقابتهم على مدى ملائمة القرار الإداري في مجال الوظيفة العامة ومنها على وجه الخصوص المجال (الانضباطي) التأديبي [٥]، من أجل تقييم جوانب السلطة التقديرية والتحقق من مدى تناسب الأثر المترتب على هذه القرارات "الجزاء المتولد عنها" مع المخالفة المرتكبة.

(١) د. محمد جواد كاظم، ود. نجيب خلف الجبوري، مرجع سابق، ص٢٠٢
(٢) المستشار محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام مجلس الدولة، ج٢، ٢٠٠٢، ص٤٧٧.
(٣) د. محمد جمال معاطي: القرار الإداري ومنازعاته وإجراء الطعن فيه، مرجع سابق، ص٧٢.
(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٢٣٣.
(٥) بلال زين الدين: دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص٣٨٧.

ولا شك أن رقابة الملاءمة وعلى وجه الخصوص في القرارات الإدارية هي المجال الواضح والحقيقي لمحكمة قضاء الموظفين في العراق فمع اقراره بحرية الإدارة في فرض العقوبة أو عدم فرضه على الموظف فإن سمة قرارها وصحة مشروعيتها تُعلّق على مدى مطابقة الملاءمة بين الذنب الإداري والجزاء التأديبي [١].

وأما في مصر فيذهب المحكمة الإدارية في فرض رقابتها على ملاءمة القرارات الإدارية وتناسبها مع الجزاء التأديبي حيث قضت في أحد احكامه بالقول: "... ومن حيث أن المقرر أن السلطات التأديبية تتمتع بسلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك؛ إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة لا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره"[٢]

الخاتمة: أن سلطة القاضي العراقي تتمثل في الطعن القضائي بشكل أساسي بمدى تحقيق العدالة والتوازن بحماية المصالح العامة من جهة وحماية حقوق الأفراد أو اصحاب المصلحة من اعتداء الإدارة عليها، لذلك فإن أول ما يتصدى له قاضي الإلغاء هو النظر في مدى توافر العيوب التي قد تشوب القرار الإداري سواء أكان عيب الاختصاص أو عيب الشكل والإجراءات وعيب مخالفة القانون (المحل) وعيب السبب وعيب الانحراف في استعمال السلطة من خلال النظر في دعوى الإلغاء وإصدار حكم في الدعوى.

أولًا: النتائج:

١- استقر القانون العراقي وقضائها الإداري على أن القرار الإداري الذي يقبل الطعن فيه بدعوى الإلغاء هو القرار الإداري النهائي الصادر عن جهة إدارية مختصة محلية أو وطنية.

---

(١) د. مازن ليلو راضي: أصول القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص٣٢٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٩٣٩، لسنة ٣٧ ق.ع، جلسة ١٩٩٧/٦/٢٤. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في الأعوام (١٩٩٣ وحتى ١٩٩٧)، الجزء ٤٢، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص٧٠٩.

٢- يحق لصاحب الشأن أو المصلحة من رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية، متى ما كان هناك من مصلحة شخصية ومباشرة أو محتملة تحققه في المستقبل، ولقبول النظر بدعوى الإلغاء من قبل القاضي فلابد من وجود مصلحة قد تضررت أو من الممكن أن تتضرر، لأن القضاء هي الجهة المختصة على رقابة مشروعية القرارات الإدارية والتأكد من مدى التزامها بمبدأ المشروعية.

٣- استقر القضاء العراقي والمصري على وجوب توافر شرط المصلحة عند رفع دعوى الإلغاء واستمرارها لحين الفصل فيها وصدور الحكم، وهذا بخلاف ما ذهب إليه المشرع الفرنسي ويراه الفقه من ضرورة توافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى وعدم اشتراط استمراره ا لحين الفصل فيها نظراً لطبيعة هذه الدعوى وتعلقها بمبدأ المشروعية.

٤- لعيب الاختصاص صورتين وقد ميز الفقه والقضاء بينهما فالأول: عيب الاختصاص البسيط والتي يؤدي إلى بطلان القرار بطلانًا نسبيًا، أي يبلغ فيه العيب درجة بسيطة، الامر الذ يجعله معرضا للإلغاءً أمام القضاء الإداري إذا تم رفع دعوى الإلغاء بشرط الالتزام بمواعيد الطعن القضائي المقررة قانونا وهو (٦٠) ستين يومًا، والثاني عيب الاختصاص الجسيم: يؤدي إلى انعدام القرار وبطلانه بطلانًا مطلقًا واعتبار القرار الإداري معدومًا لا يتقيد بمدة (٦٠) ستين يومًا لدعوى الإلغاء ولا يكتسب الحصانة.

٥- استقر الفقه وقضاء الإداريان على أنه إذا وجد نص يقرر البطلان عند اغفال الشكل أو الاجراء المحدد، فيتعين اتباع النص والحكم ببطلان القرار أما إذا لم يوجد نص يقرر البطلان، ففي حالة اغفال شكل أو إجراء معين، يفرق بين الشكليات والاجراءات الجوهرية والشكليات والاجراءات الثانوية، واعتبرا أن القرار الإداري يبطل في حالة اغفال الشكليات والاجراءات الجوهرية دون الشكليات والاجراءات الثانوية.

٦- تتجلى أهمية دور التسبيب في الرقابة على عيب السبب في القرار الإداري، فيما يتضمنه من أسباب واقعية وقانونية مكتوبة في صلب القرار ذاته، وهذا ما يجعله مرجعا وأساسا يعتمد عليه القاضي الإداري أثناء رقابته على مشروعية السبب، فهو وسيلة اثبات مباشرة لعيب السبب في القرار الإداري.

ثانيًا: التوصيات

١- يدعو الباحث إلى ضرورة توجيه وتوعية الأفراد (صاحب الشأن والمصلحة) الصادر بحقهم قرارات إدارية وكانت مشوبة بأحد عيوب الإلغاء ومست حقوقهم بضرر من التوجه إلى القضاء لمنازعة سلطة الإدارة لإلغائها باعتبار أن القضاء حامية لمبدأ المشروعية.

٢- يأمل الباحث من المشرع العراقي وقضائها الإداري العدول عما استقروا عليه من وجوب توافر شرط المصلحة عند رفع دعوى الإلغاء واستمرارها لحين الفصل فيها وصدور الحكم، ومسايرة قضاء مجلس الدولة الفرنسي والاكتفاء بتوافر شرط المصلحة ابتداءً مع رفع الدعوى وعدم اشتراط دوامها لحين الفصل فيها نظراً لطبيعة هذه الدعوى وتعلقها بمبدأ المشروعية.

٣- يوصي الباحث التفريق بين الشكليات الجوهرية والثانوية بحيث لا يمكن الخلط بينهما ولا يلتبس على الافراد عند الطعن القضائي بعيب الشكل والإجراءات وهو ما تبناه الفقه والقضاء الإداريان.

المصـادر والمراجع: -

أولًا: -الكتب

١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء -، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦,

٢) د. أحمد خورشيد حميدي المفرجي و د. صدام حسين ياسين العبيدي، القضاء الإداري العراقي، دار المسلة، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٩,

٣) د. أحمد يوسف محمد علي: التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١,

٤) أ-ايناس صابر حبيب الحديثي: ضمانات الموظف العام الإدارية والقضائية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩,

٥) بلال زين الدين: دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠,

٦) المستشار/ حمدي عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، مطبعة بهجت، ٢٠١٠,

٧) د. حسان عبد الله يونس الطائي: انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٧,

٨) د. جمال محمد معاطي: القرار الإداري ومنازعاته وإجراء الطعن فيه، دار الدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨

٩) د. سامي جمال الدين: منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، منشاة المعارف، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥,

١٠) سمير عبد الله سعد: التحقيق الإداري" مبادئ التأديب – الوثائق " منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨,

١١) د. شريف يوسف خاطر: القرار الإداري، دار الفكر والقانون، ٢٠١١,

١٢) د. صالح بن علي بن سالم الصواعي: الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩.

١٣) د. صلاح أحمد سيد جودة: العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

١٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، منصورة، ٢٠١٦

١٥) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأصول الإجرائية في الدعاوي والاحكام الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦.

١٦) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات تنفيذه، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩,

١٧) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤,

١٨) د. عبد الله طلبة: القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، دون سنة نشر.

١٩) د. عصام الدبس: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠.

٢٠) د. عمار بو ضياف: الوسيط في القضاء الإداري، ط ٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١,

٢١) د. فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨,

٢٢) القاضي محمد أبو قصيصة: مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة دار القضاء، الخرطوم، ١٩٩٩,

٢٣) د. ماجد راغب الحلو: القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م.

٢٤) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٨,

٢٥) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠,

٢٦) د. مازن ليلو راضي: أصول القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٦,

٢٧) د. مازن راضي ليلو: دعاوى الموظفين، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٦,

٢٨) د. ماهر صالح الجبوري: القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، ط١، العراق، ١٩٨٩.

٢٩) د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.

٣٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧,

٣١) د. محمد طه حسين الحسيني: مبادئ وأحكام القضاء الإداري، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٨,

٣٢) د. محمد علي جواد كاظم ود. نجيب خلف أحمد الجبوري: القضاء الإداري، مكتبة يا دكار، ط٦، ٢٠١٦,

٣٣) محمد فوزي نويجي: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية – تنظيم مجلس الدولة) (دعوى الإلغاء)، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦,

٣٤) د. محمد كامل ليلة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠,

٣٥) المستشار محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء وفقًا لأحكام مجلس الدولة، ج٢، ٢٠٠٢,

٣٦) د. مصطفى ابو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، ١٩٩٩م.

٣٧) أ. نوار نجيب توفيق العبادي: طاعة الرؤساء في القرارات الإدارية غير المشروعة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٩,

٣٨) د. نواف كنعان: القضاء الإداري، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩,

٣٩) د. يوسف شريف خاطر: القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

ثانيًا:- الرسائل والأطاريح الجامعي

١) أ. ماجد نجم عيدان: النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٠م.

ثالثًا: ـ مجلات الدورية

١) قاسم عبادي مهدي العامري: عيب الاختصاص في القرار، مجلة القانون والقضاء، عدد٣، بغداد، ,٢٠١٠

٢) مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العراق، العدد الأول، المجلد الخامس، حزيران، سنة ٢٠١٢.

رابعًا: ـالدساتير والتشريعات واحكام وقرارات المحاكم

أ) في فرنسا

١) احكام مجلس الدولة الفرنسي

ب) في مصر

١) قانون المرافعات المدنية والتجارية المصرية رقم ١٣ لسنة ,١٩٦٨

٢) ١٩٦٨ قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ,١٩٧٢

٣) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في الأعوام (١٩٩٣ وحتى ١٩٩٧)، الجزء ٤٢، الموسوعة الإدارية الحديثة.

٤) مجموعة احاكم المحكمة الإدارية العليا المجموعة من أول أبريل سنة ٢٠٠٢ ولأخر يونيو ,٢٠٠٢

٥) مجموعة أحكام الإدارية العليا (٢٠٠٢ ـ٢٠٠٤) المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، الجزء الأول، ,٢٠٠٥

٦) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا (٢٠٠٥ـ٢٠٠٧)، الجزء الثاني، ٢٠٠٨، المكتب الفني لقضايا الدولة.

ج) في العراق

١) قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

٢) قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ,١٩٩١

٣) قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنوات (٢٠٠٤ـ٢٠٠٥ـ٢٠٠٦).

٤) قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ,٢٠٠٧

٥) قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ,٢٠٠٨

٦) قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ,٢٠١١

٧) قرارات مجلس الدولة لعام ,٢٠١٢

٨) قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤.