التعديل الجزئي للقرار الإداري

د. إسماعيل صعصاع البديري
كلية القانون –قسم القانون العام

المقدمة

تتولى السلطة التنفيذية مهمة القيام بالوظيفية الادارية ، لذلك يطلق عليها أحياناً السلطة الادارية ، كما تسمى أيضا بالادارة ، وهي تحقق وظيفتها المتمثلة في حماية النظام العام وضمان سير المرافق العامة بأنتظام وأضطراد من خلال سلطتها في أصدار الأوامر أو القرارات الادارية .

ومما لا شك فيه أن الأدارة العامة يمكن لها – كقاعدة عامة – أن تقوم بأعادة النظر بقراراتها الادارية سواء بصورة تلقائية أم بناءً على تظلم منها ومن ثم ألغائها كلياً إذا كانت غير مشروعة أو تعديلها بصورة جزئية إذا ما ثبت أن جزءاً منها كان غير مشروع .

بيد أن هذا الامر لا يكفي لصيانة الحقوق والحريات العامة ، وذلك لأن الادارة العامة قلما تعترف بخطئها ولهذا كان لا بد من وجود جهة محايدة ومستقلة لضمان هذه الحقوق والحريات .

وهذه الجهة هي القضاء بشكل عام والقضاء الاداري على وجه الخصوص ، والذي يتحدد إختصاصه بنظر المنازعات التي تكون الادارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة . والقاعدة العامة في هذا الشان ، هو عدم تدخل القاضي الأداري في أعمال الادارة سواء من خلال قيامه بتوجيه أوامر اليها أم الحلول محلها في ممارسة عمل من أختصاصاتها

غير أن من المسلم به أن للقضاء الاداري دوراً اساسياً في تطوير قواعد القانون الاداري وبما يلبي الاحتياجات المتجددة للمرافق العامة من أجل أستمرار سيرها بصورة منتظمة من ناحية وضمان حقوق الافراد وحرياتهم من ناحية أخرى ومن ثم الوصول الى الغاية الاسمى وهي حماية مبدأ المشروعية وضمان تحقيق الدولة القانونية ، وهذا يحتم ان تكون رقابة القاضي الاداري على اعمال الادارة ومنها القرارات الادارية مرنة ووفقاً لما تقدم فأن القاضي الاداري ، وفي حالات معينة يصدر حكماً يتضمن تعديلاً جزئياً للقرار الاداري ، بالرغم من أن الدعوى المرفوعة أمامه في الاصل هي دعوى الالغاء ، مما يؤدي الى خروج القاضي الاداري عن القاعدة العامة التي تحكم سلطته أزاء القرار الاداري المطعون فيه .

ومن هنا تبرز لنا أهمية هذا الموضوع الذي تتمثل أشكاليته في بيان مدى حق الادارة والقاضي الاداري في التعديل الجزئي للقرار الاداري ، وقد أرتأينا تقسيمه الى فصلين سيكون الفصل الاول منه مخصصاً لبحث ماهية التعديل الجزئي ونتناول ذلك في مبحثين ، فالمبحث الاول منه سيكون مخصصاً لبيان مدلول التعديل الجزئي وصوره ، وبعد ذلك نوضح في المبحث الثاني مضمون التعديل الجزئي للقرار الاداري

وفيما يتعلق بالفصل الثاني ، فسنفرده لبحث الاساس القانوني للتعديل الجزئي للقرار الاداري ، وسوف نوضح ذلك في مبحثين ، سيكون المبحث الاول مخصصاً لتحليل هذا الأساس من جانب الادارة ، وفي المبحث الثاني نتناول أساس هذا التعديل من جانب القضاء الاداري .

ومن ثم ينتهي البحث ، بخاتمة نشير فيها الى أهم النتائج المستخلصة .

الفصل الاول

ماهية التعديل الجزئي للقرار الاداري

لغرض تحديد حقيقة التعديل الجزئي للقرار الاداري ، سوف نقوم بتقسيم هذا الموضوع الى مبحثين ، نتناول في المبحث الأول مدلول التعديل الجزئي للقرار الاداري وأشكاله ، وفي المبحث الثاني نوضح مضمون التعديل الجزئي للقرار الاداري .

المبحث الاول :

مدلول التعديل الجزئي للقرار الاداري وأشكاله

من أجل بيان هذا الأمر سوف نقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب ، نتناول في المطلب الأول مدلول التعديل الجزئي للقرار الاداري ، وفي المطلب الثاني نتناول أشكال أو صور التعديل الجزئي للقرار الاداري ، وفي المطلب الثالث نوضح مسوغات التعديل الجزئي للقرارات الادارية .

المطلب الاول:

مدلول التعديل الجزئي للقرار الاداري

التعديل في اللغة يعني تعديل الشئ تقويمه فيقال " عدّله تعديلاً فأعتدل " أي قومه فأستقام [1].

وفي نطاق القانون المدني يتمثل التعديل الجزئي بانتقاص العقد ، فاذا كان العقد باطلا في شق منه ، فأن هذا الشق هو وحده الذي يبطل، إلا إذا تبين أن العقد ما كان لينعقد بغير الجزء الذي وقع باطلاً ، بحيث أنه يؤدي الى ابطال العقد باكمله،وفي هذا الشأن ينص القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 " إذا كان العقد في شق منه باطلاً فهذا الشق وحده هو الذي يبطل ، أما الباقي من العقد فيظل صحيحاً بأعتباره عقداً مستقلاً إلا إذا تبين أن العقد ما كان ليتم بغير الشق الذي وقع باطلاً " [2].

ومثال ذلك لو كان هناك عقد هبه وقد اقترنت بشرط غير مشروع ، فأن الأبطال في هذه الحالة يرد على ذلك الشرط غير المشروع مع بقاء العقد سليماً[3].

أما في القانون الاداري ، فأن التعديل الجزئي للقرار الاداري يعني أحداث تغيير في محله بحيث يقتصر على أمور ثانوية ، مما يحول دون انهائه أو أزالة أثاره ومن ثم فهو لا يمس جوهره ، وبخلاف ذلك سنكون أمام مجال آخر غير التعديل الجزئي[4].

هذا ويستخدم بعض الفقهاء في القانون الاداري مصطلح الانهاء[5] أو الالغاء[6] الجزئي للقرار الاداري للدلالة على ذلك إذ أن فحص مشروعية ألقرار الأداري قد يسفر عن عدم مشروعية بعض أجزائه أو أثار من ناحية اخرى أو قد يسفر من ناحية أخرى عن أمل السلطة الادارية لأسباب خاصة بها من ضرورة الحفاظ على باقي أجزاء القرار الأداري .

وبهذه الطريقة يتسنى للسلطة الادارية والقاضي الأداري الأكتفاء بمجرد الغاء جزئي للقرار الأداري[7].

---

(1) ينظر في ذلك محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، من دون سنة نشر ، ص418 .

(2) ينظر في ذلك المادة " 139 " من القانون المذكور .

(3) ينظر في ذلك الدكتور عبد المجيد الحكيم واخرون: الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ،1980 ص 140 .وكذلك الدكتور محمد كامل مرسي : الالتزامات ،الجزء الاول المطبعة العالمية ،القاهرة ،1954،ص531.

(4) ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، 1980 ، ص414 .

(5) ينظر في ذلك الدكتور رمزي طه الشاعر : تدرج البطلان في القرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، المطبعة العالمية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968 ، هامش رقم (1)، ص412 .

(6) ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : الالغاء الجزئي للقرارات الادارية ، دراسة تحليلية ونقدية لاحكام القضاء الاداري في فرنسا ومصر ، دار النهضة العربية ، 1992 ، هامش رقم(1)، ص 3 .

(7) ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : الالغاء الجزئي للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص5 .

أما نحن فنرى مع جانب آخر من الفقه بأن القرار الاداري عندما يتم إنهاء أو ألغاء بعض أجزائه ، فانه في الحقيقة يكون بعد ذلك قد أصبح في صورة جديدة ولذلك يتأرجح الالغاء الجزئي في هذه الحالة بين طائفتين ، طائفة الالغاء التي ينتمي لها بشكل عام ، وطابعه الجزئي الذي يلحقه في كثير من الاحيان بطائفة التعديل [8].

وقد دعا بعض الفقه الاداري الى ضرورة الاخذ بهذه النظرية ، لانها تؤدي الى ان نستخرج من القرار الاداري الباطل قراراً ادارياً صحيحاً تجعل القرار الاداري الباطل بعض الاثار ، وهي في ذلك تستجيب لمبدأين كبيرين، أولهما :- مبدأ أصولي عام يقضي بأن أعمال النص خير من إهماله ، وثانيهما :- مبدأ أداري يدور حول الرغبة في إستقرار الاوضاع الادارية[1].

وقد أشارت الى ذلك أحكام القضاء الاداري المصري بقوله ((..... أن القرار الصادر بتسريح المدعي من الخدمة لا يتضمن سحباً كلياً للقرار الصادر بطرده منها ، بل هو – كما وصفته الادارة ذاتها – تعديل للقرار المذكور بتخفيف العقوبة التأديبية الواردة فيه من الطرد الى التسريح من حيث الاثار التي تترتب على كل منهما ، مع الابقاء على المبدأ المشترك بينهما وهو الاقصاء من الوظيفة العامة ، ومع جعل هذا التعديل بأثر رجعي بأسناده الى تاريخ تنفيذ قرار الطرد المشار اليه الأمر لا يعد وأن يكون تعديلاً بأثر رجعي لبعض أثار القرار الاول ... مع إستمرار مفعوله بالابقاء على جوهره ..... في الصورة الجديدة المتمثلة في قرار التعديل الذي يشترك معه (أي القرار الاول) في أبرز أثاره ، وهو العزل من الوظيفة العامة ، والذي ليس من مقتضاه إعادة المدعي الى الخدمة أو صرف رواتبه اليه من تاريخ حرمانه منها ....))[2].

ومع أن الحكم المذكور لم يشر صراحة الى مسألة التعديل الجزئي للقرار الاداري ، غير إنه لا يمكن أن نتصور أن يكون هناك تعديل كلي للقرار الأداري ذلك أن التعديل الجزئي – كما تمت الاشارة إليه – يقوم على أساس إحداث تغيير جزئي يرد على محل الأمر أوالقرار الاداري دون أن يشمله بأكمله ليحول بذلك دون إعدامه ، وأن أجراء تعديل كلي للقرار الأداري من شأنه أحداث تغيير يشمل محل القرار الأداري بأكمله ، ومن ثم فهو يؤدي الى انهائه ، وعليه فلا يمكن القول بتقسيم تعديل القرار الأداري من حيث أثره الى تعديل كلي وتعديل جزئي[3].

المطلب الثاني

صور التعديل الجزئي للقرار الأداري

يمكن تقسيم التعديل الجزئي للقرار الأداري ، من حيث أسلوب أجرائه الى تعديل ايجابي وتعديل سلبي ، ويتم التعديل الايجابي من خلال إستحداث اثار تؤدي الى إحداث تغيير في بعض أثار القرار الاداري دون الاخرى ، ووفقاً لذلك فأن التعديل الايجابي يتضمن شقين ، الأول يتمثل بالغاء غير مباشر يرد على جزء من القرار الاداري [4]، أما

---

(8) ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : الالغاء الجزئي للقرارات الادارية ، مصدر سابق ص 11-12 .

(1) ينظر في ذلك الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي : القضاء الاداري ومجلس الدولة ، الطبعة الرابعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1979 ، ص648 .

(2) ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في 1960/9/21 ، منشور في مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا السنة الخامسة ، ص1243 .

(3) ينظر في ذلك ضرغام مكي نوري : مدى سلطة قاضي الالغاء في تعديل القرار الاداري ، أطروحةماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 1997 ، ص32 .

(4) ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، المطبعة العالمية ، ملتزم الطبع والنشر مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1963-1964 ، ص384 . وكذلك مؤلفه : القانون الاداري ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 ، ص192 .

الشق الثاني للتعديل الايجابي ، فهو يتضمن أستحداث أو إضافة أثار جديدة تؤدي الى تعديل بعض أثار القرار الأداري بالنسبة للمستقبل دون الاخرى[5].

ومن أحكام القضاء الأداري العراقي في هذا الشأن ورد ((... فأن الواقعة لا توجب الغلو في العقوبة الى هذا الحد ، ونظراً لان اللجنة التحقيقية أوصت بعقوبة لفت النظر وإنها تتناسب مع القصور الاداري ، قرر الغاء العقوبة محل الطعن المتضمنة عزل الموظف المعترض ، وذلك بتخفيفها الى عقوبة لفت نظر ...))[1]. وفي حكم اخر ورد ما يأتي ((وحيث ان العقوبه المفروضة على المدعي لا تتناسب مع الفصل وتعتبر شديدة بالنسبة الى الواقعة التي وجدها المجلس منطبقة على الفعل الموجب للمسؤولية وهي المحافظة على كرامة الوظيفة وعليه قرر تخفيض عقوبته الى عقوبة (التوبيخ) بدلاً من انقاص الراتب ....))[2].

أما فيما يتعلق بالتعديل السلبي ، فأنه يتم بالالغاء المباشر لجزء محدد من القرار الأداري دون أن يشمله بأكمله[3]. أي أن التعديل السلبي يتم بمجرد إسقاط ما يشوب الامر أو القرار الأداري من حالات عدم المشروعية .

ومن حيث الهيأة التي يمكن لها أن تقوم بالتعديل الجزئي للقرار الأداري يمكن لنا تقسيمه الى تعديل أداري وتعديل قضائي . فبالنسبة للتعديل الأداري فهو التعديل الذي تقوم به السلطة الادارية سواء أتم بناء على تظلم يقدم اليها من اصحاب الشأن أم من تلقاء نفسها ، فبعد أن تقوم الادارة بفحص مشروعية أو ملائمة القرار الأداري تقرر نوع الجزاء الذي يمكن لها أن ترتبه ، وقد يكون الالغاء او السحب[4] في حالة ما إذا تبين لها أن القرار الأداري غير مشروع بالكامل ، أما إذا تبين لها أن هناك جزءاً من القرار الأداري غير المشروع ، وأرادت الابقاء عليه فأنها تقوم بتعديله أو تصحيحه مع الاخذ بنظر الاعتبار الحقوق المترتبة أو المكتسبة للافراد[5].

هذا وتستطيع السلطة الادارية ، تعديل القرار الاداري في أي وقت ما دام أنه لم يرتب حقوقاً مكتسبه للافراد ، كما هو الحال في القرارات التنظيمية او اللوائح[6]، وذلك لأن هذا القرارات لا ترتب حقوق مكتسبه للأفراد بشكل مباشر، كما أن القواعد التي ينظمها القرار التنظيمي لا يتصور أن تكون مؤبدة بل تحكمها مقتضيات المصلحة العامة مما يستوجب تطويرها بتدخل الادارة [7]، غير أنه يجب تعديل هذه القرارات بأجراء عام أي بقرار تنظيمي عام مماثل ،

---

(5) ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، طبعة عام 1985 ، المصدر السابق ، ص192 .

(1)ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم 1995/18 ، صادر بتاريخ 1995/9/6 ، اشار له ضرغام مكي نوري ، مصدر سابق ، ص32 .

(2)ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم 11 / 94 ، صادر بتاريخ 1994/3/24 ، اشار له الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مجلة العدالة، العدد الاول السنة الثانية ، وزارة العدل ، بغداد ، 2000 ، ص61 .

(3)ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، طبعه عام 1964 ، ص384. وكذلك ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ص 32-33 .

(4)ينظر في ذلك الدكتور حسني درويش عبد الحميد : نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء ، مطابع دار المعارف ، دار الفكر العربي، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1981 ، ص276 وما بعدها .

(5)ينظر في ذلك الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة ، دراسة مقارنة ، دار الاتحاد العربي للطباعة ، دار الفكر العربي ، 1973 ، ص136 وما بعدها .

(6)في بيان ذلك ينظر الدكتور سامي جمال الدين : اللوائح الادارية ، مطبعة اطلس ، منشأة المعارف ، القاهرة ، 1982 ، ص15 و ما بعدها. وكذلك فارس عبد الرحيم حاتم : حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون ، دراسة مقارنة ، اطروحة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2003 ، ص22 وما بعدها

(7)ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي : القرار الاداري بين النظرية والتطبيق ، دراسه مقارنة ، الطبعة الاولى ، عمان ، 1993 ، ص236 . وكذلك الدكتور خالد خليل الظاهر : القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى ، شركة الشرق الاوسط للطباعة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1997 ، ص218 .

ومن ثم فلا يجوز الخروج على اللائحة بقرار أداري فردي إلا أذا كانت اللائحة نفسها تجيز ذلك ، ويشرط إحترام الشروط المقررة في حالة الاستثناء[8] .

إما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية السليمة ، فلا يمكن للإدارة أن تقوم بتعديلها جزئياً باستخدام سلطتها ، وذلك لأنها قد تنشئ حقاً أو مركزاً قانونياً للإفراد ، وبمعنى آخر لا تستطيع الإدارة أن تعدل فيها بنفس الحرية التي رأيناها في حالة القرارات التنظيمية ، بل لا تملك أن تتصرف في مواجهتها إلا وفقاً للاختصاص المقرر قانوناً في هذا الشأن ، فاختصاصها هنا هو اختصاص مقيد ، ولهذا فقد قلنا انه إذا كانت الإدارة تملك أن تعدل القرارات التنظيمية وفقاً للصالح العام ، فانه لا أثر لهذا التعديل على القرارات الإدارية الفردية الصحيحة التي تصدر طبقاً لهذه اللوائح ، إذ لكل من القرارين حياته الخاصة ويرجع الفقهاء في القانون الإداري سبب ذلك إلى أن احترام الحقوق الخاصة التي تنشأ من القرارات الفردية ، هو من القواعد الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية كاحترامها لمبدأ المشروعية[1] سواء بسواء[2] .

وعلى الرغم من ذلك فأن الادارة تستطيع إجراء التعديل الجزئي أو الالغاء الكلي للقرار الأداري الفردي المشروع الذي رتب حقوقاً مكتسبة وفقاً للقانون الذي يحكم الموضوع الذي صدر القرار الأداري في نطاقه أي من خلال أحكام القرار الأداري المضاد[3].

ومن جهة أخرى فأنه إذا لم يترتب على هذه القرارات حقوقاً معينة للإفراد فأنه يجوز للإدارة أن تقوم بتعديلها، لان التحديد المذكور قصد منه الحفاظ على استقرار الحقوق والمعاملات القانونية ، ومما لا شك فيه أن هذه العلة لا وجود لها في هذه الحالة[4].

أما بالنسبة للقرارات الادارية الفردية غير المشروعة ، فيمكن للادارة أن تقوم بتعديلها جزئياً خلال المدة المحددة لرفع دعوى الالغاء أمام القضاء[5] .

هذا وقد أثارت مسألة قيام الرئيس الاداري بالتعديل الجزئي للقرار الاداري الصادر من أحد مرؤوسيه سواء كان ذلك بناء على تظلم أم بدون ذلك جدلاً بين الفقهاء ، فمنهم من ذهب الى معارضة التعديل – أياً كان نوعه–الذي يصدر من الرئيس الاداري على أساس أن التعديل الرئاسي يخل بقواعد الاختصاص التي تفترض أن يكون مثل هذا الاجراء من إختصاص المرؤوس ، بينما ذهب البعض الاخر الى خلاف ذلك ، فأشاروا الى عدم وجود أي تعارض بين التعديل الرئاسي وقواعد الاختصاص ، إذ أن التعديل الجزئي في هذا الصدد ما هو إلا إستعمال للسلطة الرئاسية المقررة للرئيس الأداري على المرؤوس وليس من شأن ذلك المساس بأختصاص أخر ، كما أن ظروف ومتطلبات العمل

---

(8)ينظر في ذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، 1976 ، ص670 .

(1)في بيان هذا المبدأ ينظر الدكتور طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، دار الثقافة العربية للطباعة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1973 ، ص5 وما بعدها . وكذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الاداري ، شركة الجلال للطباعةمنشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص15 وما بعدها . والاستاذ الدكتور محمد علي جواد : القضاء الاداري ، محاضرات القيت على طلبة الدراسات الاولية ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2001–2002 .

(2)ينظر في ذلك الاستاذ الدكتور ابراهيم طه الفياض : القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، مكتب الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، 1988 ، ص411–412 . وكذاك الدكتور سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ص670–671 .

(3)ينظر في ذلك الدكتور حسني درويش عبد الحميد : نهاية القرار الاداري عن طريق القضاء ، مصدر سابق ، ص604 وما بعدها . وكذلك صادق محمد علي : القرار الإداري المضاد ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2004 ، ص4 ومبعدها .

(4) ينظر في ذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مبادئ واحكام القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1993 ، ص465 . وكذلك الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1996 ، ص220 .

(5) ينظر في ذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مبادئ واحكام القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص465 .

الأداري في ظل المركزية الادارية تستوجب الاعتراف للرئيس الأداري بهذا الحق لبيان مدى ملاءمة هذه الاعمال من جهة وصيانة لمبدأ المشروعية من جهة أخرى(6).

أما في إطار النظام الاداري اللامركزي ، فلا يجوز للسلطة المركزية بموجب رقابتها الوصائية على الهيئات والمجالس المحلية كقاعدة عامة ، أن تقوم بتعديل القرارات الصادرة عن هذه المجالس كقاعدة عامة ، لانه يؤدي الى المساس بأستقلالها ، الا إنه يمكن أن يتم ذلك بناءً على نصوص صريحة في القانون (1).

ولعل أهم النتائج التي أستخلصها الفقه من الاعتراف للادارة في إبطال تصرفها غير المشروع جزئياً ، هو ظهور نظرية تحول القرارات الادارية المعيبة(2) ويقصد بهذه النظرية انه اذا تضمن القرار الأداري الباطل أيا كانت درجة بطلانه عناصر قرار اداري أخر ، فأنه في هذه الحالة يكون القرار الأداري صحيحاً بأعتباره القرار الذي تحققت أركانه، إذا تبين أن نية الادارة كانت تتصرف الى أصدار هذا القرار لو علمت بعيب القرار الاصلي ، وعليه تسحب الادارة قرارها المعيب ضمنياً وتحوله بأثر رجعي الى قرار أخر صحيح يتكون من عناصر القرار الاول ومن هنا يذهب بعض الفقة الى إعتبار هذا التحول نوعاً من التعديل في القرار الأداري (3).

ونحن بدورنا نرى ان التعديل الجزئي للقرار الأداري مستقل عن تحول القرار الاداري اذ كما لاحظنا فأن التعديل الجزئي ينصب على بعض عناصر المشروعية وتحديداً عنصر المحل ، وبالتالي فأن باقي العناصر الاخرى تظل على حالها ، بينما تحول القرار الأداري يشترط فيه ان تتحقق في القرار الاداري المعيب عناصر قرار أداري آخر، وبشأن التعديل الجزئي للقرار الاداري من قبل القضاء ، فهو التعديل الذي يتم اجراؤه من قبل جهة قضائية وسواءً كان قضاء ادارياً ام قضاء عادياً ، فمما لاشك فيه انه اذا تبين للقاضي الاداري ان القرار المطعون فيه معيب ، قضى بالغائه كلاً او جزءاً وحسب طلبات المدعي(4) الا اذا كان القرار الاداري غير قابل للتجزئة اذ يتوجب عليه في مثل هذا الاحتمال رد الطعن(5) ، هذا في ظل الدول ذات النظام القضائي المزدوج ، اما الدول ذات النظام القضائي الموحد ، فيلاحظ ان القاضي العادي يمتلك سلطات واسعة ازاء الادارة تجعل منه بمثابة رئيس اداري ، اذ ان رقابته تشمل المشروعية والملاءمة ، وله الحق في الغاء القرار الاداري المطعون فيه او تعديله بصورة جزئية او توجيه اوامر للادارة ، وكذلك فأنه يستطيع ان يفرض عقوبة جنائية ، اذا تبين له ان الفعل المرتكب من قبل الموظف المدعي عليه يشكل جريمة يعاقب عليها القانون(6).

ووفقاً لما تقدم يتضح لنا ان التعديل الجزئي للقرار الاداري يعد سلطة اصلية وطبيعية بالنسبة للقاضي العادي في الدول ذات النظام القضائي الموحد ، وذلك لخضوع الجميع سواء الادارة ام الافراد لقانون وقاضي واحد(7).

---

(6)ينظر في ذلك الدكتور بكر القباني : الرقابة الادارية ، دار النهضه العربية ، 1985 ، ص67 . وكذلك الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، من دون سنة نشر ، ص119-120 .

(1)ينظر في ذلك الدكتور بكر القباني : الرقابة الادارية ، المصدر اعلاه ، ص160 وما بعدها .

(2) تعد هذه النظرية تطبيقا لنظرية تحول العقد التي ظهرت في نطاق القانون المدني ثم إمتدت إلى التصرفات القانونية في مجال القانون العام ،للمزيد في ذلك ، ينظر الدكتور احمد يسري :تحول التصرف القانوني ،مطبعة الرساله ،1958،ص37 وما بعدها.وكذلك الدكتور رمزي طه الشاعر :تدرج البطلان في القرارات الادارية ، مصدر سابق،ص374 وما بعدها.

(3) ينظر في ذلك الدكتور سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 636 .

(4) ينظر في ذلك . George Vedel et pierre delvolve : droit admiuistratif , lo em Edition . p . u . f , pavis , 1988 , p . 819

(5)ينظر في ذلك بحث الاستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي : الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري في العراق ، مجلة العدالة ، العدد الثاني ، نيسان ، مايس ، حزيران ، وزارة العدل ، بغداد ، 2001 ، ص94 .

(6)ينظر في ذلك الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على اعمال الادارة ، مصدر سابق ، ص196 .

(7)ينظر في ذلك الدكتور عبد الرحمن نورجان الايوبي : القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله ، دار مطابع الشعب ، القاهرة ، 1965، ص42 .

اما في الدول ذات النظام القضائي المزدوج فيمكن للقاضي الاداري ان يحكم باللغاء الجزئي للقرار المطعون فيه اذا كان مشوباً بالبطلان في بعض فقراته ولكن دون ان تمتد سلطاته الى حد توجيه اوامر للادارة كما هو سائد في النظام الاتكلوسكسوني[8] ، ومن الطبيعي ان القاضي لا يمارس هذه السلطة الا بناءً على طعن قضائي يقدم له ، في حين تقوم السلطة الادارية بأجرائه من تلقاء نفسها او بموجب تظلم ذوي الشأن امامها .

المطلب الثالث:

مسوغات التعديل الجزئي للقرار الاداري

يمكننا ايجاز الاعتبارات أو المسوغات التي تدفع الادارة والقضاء الى اعادة النظر في القرارات الادارية بما يأتي :-

1-اما **الاعتبار الاول** فهو حق الادارة في ان تغيير رأيها ، اما من اجل تدارك خطأ وقع منها – خاصة وأنها غير منزهه من الخطأ – واما لتضع في الاعتبار ما استجد من عناصر لم تكن حاضرة امامها وقت اصدارها ، ولا شك ان في منح السلطة الادارية مثل هذا الحق رعاية للمصلحة العامة التي تعمل من اجلها .

2-اما **الاعتبار الثاني** ، فهو حماية مصالح الافراد الذين تولدت لهم من القرارات الادارية المراد اعادة النظر فيها حقوق مكتسبه[1] ، ومن ثم لزوم ذلك لاستقرار المعاملات ولا شك ان القرارات الادارية المعيبة في هذا الشأن يجب ان تكون أقل قيمة واحتراماً من القرارات الادارية الصحيحة ، اذ الاصل الا تنتج القرارات الادارية غير المشروعة حقوقاً للافراد .

3-اما **الاعتبار الثالث** ، فهو التمييز بين القرارات الادارية التنظيمية او اللوائح والقرارات الفردية فالاولى تضع قواعد عامة مجرد ، ومن ثم فهي لا تنشئ حقوقاً لأحد ، وان كانت القرارات الادارية الفردية التي تصدر تطبيقاً لها يمكن ان تكون مصدراً للحقوق المكتسبة ، اما القرارات الادارية الفردية فغالبيتها الساحقة ترتب حقوقاً للافراد ، ومن ناحية اخرى فأن القواعد العامة التي ترتبها القرارات الادارية اللائحية – على خلاف القرارات الادارية الفردية – لا يمكن للادارة انهاؤها بأثر رجعي اياً كانت مشروعيتها .

4-اما **الاعتبار الرابع** والاخير فهو التفرقة بين القرارات الادارية المشروعية والقرارات الادارية غير المشروعة ، اذ مما لا شك فيه الصلة واضحة وكبيرة بين انهاء او تعديل القرارات الادارية وعدم مشروعيتها[2].

المبحث الثاني:

مضمون التعديل الجزئي للقرار الاداري

خلصنا فيما تقدم ان للجهة الادارية الغاء وتعديل القرارات الصادرة منها جزئياً بشرط احترام ما تولد عن هذه القرارات من حقوق مشروعة ولا حظنا ان التعديل الجزئي يقع في بعض الاحيان بمبادرة من جانب الفرد حيث يلج سبيل الطعن الاداري ، وفي احيان اخرى بمبادرة من جانب الادارة ذاتها عندما تقوم تلقائياً ودون طلب من صاحب الشأن بممارسة هذا الاجراء سواء كان سحباً او الغاءً .

وتجدر الاشارة الى ان مثل هذه السلطة المعترف بها للادارة ، تعد من الاختصاصات المقررة لها بأتفاق الفقه والقضاء الاداريين[3] .

---

(8)ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : الدعاوي الادارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 26 .

(1)ينظر في ذلك : Jean Rivero : droit administratif , precis Dalloz , paris , 1965 , p . 94 .

(2) ينظر في ذلك : Marcel Waline : traite de droit administratif , paris , 1963 , p . 558 - 559 وكذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2004 ، ص389 –390 .

غير ان الاعتراف بهذا الحق للقاضي الاداري لم يحظ بهذا الاجماع ولمعالجة هذا الموضوع سوف نقسم هذا الموضوع الى مطلبين نتناول في المطلب الاول مدى سلطة القاضي الاداري في تعديل القرار الاداري جزئياً وفي المطلب الثاني نوضح الاسس والقواعد اللازم مراعاتها عند اجراء التعديل الجزئي للقرار الاداري .

المطلب الاول

مدى سلطة القاضي الاداري في التعديل الجزئي للقرار الاداري

تتحدد سلطات القاضي الاداري ، وفقاً لطبيعة المنازعة المطروحة عليه ، فبشأن طعون القضاء الكامل يتمتع القاضي الاداري بكافة السلطات العادية والمألوفة للقاضي الاعتيادي أي بمعنى اخر يستطيع ان يقضي ليس فقط بأداء مالي محدد ضد الادارة ، وانما يستطيع ايضاً ان يلغي القرار الاداري ، كما يملك فوق ذلك ان يعدل القرار الاداري جزئياً على خلاف ادعاء الطاعن[1] .

ويرى جانب من الفقه ان الامر على خلاف ذلك بالنسبة الى طعون مجاوزة السلطة (دعوى الالغاء) اذ الهدف الوحيد منها هو الغاء القرار الاداري ، اذ يهتم القاضي الاداري بالبحث عما اذا كان القرار المطعون فيه قد خالف قاعدة قانونية معينة ام انه لم يخالفها لذلك فأن القاضي لا يستطيع سوى ان يقضي بالغاء القرار المعروض عليه او يقضي برفض الطعن ، وبالتالي عليه الا يدخل اية تعديلات مهما كانت جزئية على القرار الاداري ، حيث لا يتمتع في هذا الشأن بالسلطات المقررة للقاضي العادي ، وبذلك ينتهي اصحاب هذا الاتجاه الى ان قيام قاضي الالغاء بتعديل القرار الاداري من شانه ان يجعله متجاوزاً حدود سلطاته ، لان هذا مؤداه عمل قرار اداري جديد ومن ثم الاعتداء على اختصاصات الادارة العامة ، مما يخل بمبدأ الفصل بين السلطات[2].

ونحن من جانبنا نرى ان البحث في مدى امكانية ان يقوم القاضي الاداري بتعديل القرار الاداري في دعوى الالغاء يعتمد بالدرجة الاولى على مدى قدرته في احداث تغيير في محل القرار المطعون فيه مما يحول دون انهائه او ازالة اثارة ، وذلك يتطلب التمييز بين حالتين :-

الحالة الاولى :- عندما ترد دعوى الالغاء على جزء من القرار الاداري المطعون فيه ، وهنا يقوم القاضي الاداري بأصدار حكمه بالغاء الجزء المطعون فيه اذا ثبت له عدم مشروعيته دون ان يشمل الالغاء القرار الاداري بأكمله ، وفي هذا الصدد جاء في احد احكام القضاء الاداري المصري ما يلي ان ((قرار الترقية وقد صدر سليماً في اساسه ، وغاية الامر كان ينبغي قانوناً ان تكون ترقية المدعي اعتباراً من تاريخ استكمال المدة القانونية اللازمة للترقية ، فينبغي **الغاء القرار جزئياً** في هذا الخصوص واعتبار ترقية المدعي من التاريخ الذي اكتملت له فيه هذه المدة))[3] .

---

(3)ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : الالغاء الجزئي للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص3-4 ، وينظر كذلك الاحكام المشار اليها في المؤلف المذكور ص5 وما بعدها .

(1)ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : مصدر سابق ، ص38-39 .

(2)ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : مصدر سابق ، ص39 ، والى مثل هذا الرأي يذهب الاستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي : بحثه الموسوم الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري في العراق ، مصدر سابق ، ص98 ، وحول اساس ذلك ينظر ايضاً الدكتور حمدي علي عمر : سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر للادارة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص22 وما بعدها ، وكذلك الدكتور يسري محمد العصار : مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري للادارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص71 وما بعدها .

(3)ينظر في ذلك حكم محكمة القضاء الاداري في 1955/2/22 ، اشار له الدكتور رمزي طه الشاعر : تدرج البطلات في القرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص413 .

وفي حكم اخر ورد ايضاً ما ياتي : ((ان أثر حكم الالغاء هو اعدام القرار الملغي في الخصوص الذي حدده الحكم بحسب ما **اذا كان الالغاء شاملاً او جزئياً** ...))[4] .

ففي هذه الحالة يعد اصدار قاضي الالغاء حكماً بالغاء القرار الاداري جزئياً بمثابة تعديلاً ضمنياً له ما لم يعلن عنه القاضي صراحة ، فهو بمثابة نظام الانتقاص في القانون المدني ، وذلك لان الالغاء هنا قد ورد على الجزء المعيب المطعون فيه ، ومن ثم ظل القرار الاداري الاصلي على حاله متكوناً من الاجزاء السليمة التي لم يشملها الطعن[5] ، ومن ثم يكون القاضي الاداري في دعوى الالغاء ، قد احدث تغييراً في محل القرار الاداري فيه يحول دون انهائه او ازالة اثاره ، وذلك يتفق مع ما يستلزمه التعديل الجزئي .

هذا وقد ذهب بعض الفقهاء في القانون الاداري ، الى عدم اعتبار اصدار القاضي الاداري حكماً بالالغاء الجزئي للقرار الاداري بناء على طلب اصحاب الشأن بمثابة تعديل ضمني له ، اذ انهم فرقوا بين تعديل القرار الاداري والغائه جزئياً وأشار هؤلاء الى ان التعديل لا يمكن ان يتم الا بقيام القاضي الاداري بأحلال تقديره محل تقدير الادارة ومن ثم استحداث أثار تؤدي الى تعديله[1] .

وفي هذا الصدد يقتضي الاشارة الى ان تولي القاضي الاداري في دعوى الالغاء تعديل القرار الاداري ضمناً بالغائه جزئياً ، لا يؤدي الى تجاوزه لحدود سلطته ، بل ان التعديل يتم ضمن تلك الحدود ، وبالتالي فأن الامر يتم في نطاق مبدأ المشروعية ، ولهذا يعد هذا التعديل سلطة اصلية بالنسبة الى القاضي الاداري في قضاء الالغاء[2] .

اما الحالة الثانية :- وهي تتحقق عندما ترد دعوى الالغاء على القرار الاداري المطعون فيه بأكمله فأن القاعدة العامة تستلزم ان يصدر القاضي الاداري حكماً بالغاء القرار الاداري اذا ثبت عدم مشروعيته ، غير ان القاضي الاداري في اطار رقابته على نوع معين من القرارات الادارية – يمارس دوراً ايجابياً سواء بالاستناد الى اجتهاده القضائي ام نص صريح في القانون ، فيتصدى لمحل القرار الاداري المطعون فيه بأكمله ، ومن ثم يحل تقديره محل تقدير الادارة وبالتالي يستحدث اثار تؤدي الى تعديل القرار الاداري[3] .

ويعد تعديل القرار الاداري في هذا الشأن بمثابة سلطة استثنائية يمارسها القاضي الاداري ، فالاصل ان هذا التعديل يعد احد اثار حكم الالغاء او نتيجة مباشرة له تقوم به السلطة الادارية وحدها .

وفي هذا الخصوص فقد ورد في احد احكام القضاء الاداري المصري ما يأتي انه ((.... لا يدخل في وظيفة المحكمة عند الفصل في دعاوي الغاء القرارات الادارية .... الحكم بتعديل القرارات المطعون فيها او تصحيحها بل يترك ذلك للادارة العاملة وحدها تقوم به كنتيجة مباشرة للحكم الصادر بالالغاء ...))[4].

---

(4) ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ 1957/4/13 ، اشار له ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ، ص35 .

(5) ينظر في ذلك Debbasch et Ricci : Contentieux administratif , Dalloz , 6 em edition , paris 1994 , p . 618-619.- وكذلك الدكتور حسن السيد بسيوني : دور القضاء في المنازعة الادارية ، مطبعة دار الشعب ، عالم الكتاب ، القاهرة ، 1981 ، ص345 ، وكذلك الدكتور رمزي طه الشاعر : تدرج البطلان في القرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص412-415 .

(1) ينظر في ذلك الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة : أثار حكم الالغاء ، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي ، 1971 ، ص307 .

(2) ينظر في ذلك الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص54 ، وكذلك ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ، ص36 ، وكذلك الدكتور عبد الحكيم فودة : الخصومة الادارية ، الجزء الاول، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 ، ص25 .

(3) ينظر في ذلك الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيره : اثار حكم الالغاء ، مصدر سابق ، ص311 –312 .

(4)ينظر في ذلك حكم محكمة القضاء الاداري في 1948/6/15 ، منشور في مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري ، السنة الثانية ، ص797.

ففي هذه الحالة – وكما قلنا – يتجاوز القاضي الاداري – استناداً الى اجتهاده او نص القانون حدود سلطته استثناءً فلا يكتفي بالالغاء ، وانما يقوم بترتيب اثاره بتعديله القرار المطعون فيه ، وتطبيقاً لما تقدم فقد جاء في احد احكام المحكمة الادارية العليا المصرية ما يلي ((... ولهذا رأت المحكمة الغاء القرار المطعون فيه والاكتفاء بمجازاة المدعي ..... بخصم خمسة عشر يوماً من اجره .....))[5].

هذا والملاحظ ان تعديل القاضي الاداري للقرار الاداري لغرض ترتيب اثار الحكم بالغائه يحول دون خروجه من نطاق المشروعية ، اذ انه في هذه الحالة وان تجاوز حدود سلطة الالغاء الا انه لم يهدرها ، لانه حافظ على غاية القرار واهدافه في اطار المشروعية .

اما اذا منح القانون القاضي الاداري – في صدد رقابته لنوع معين من القرارات الادارية – سلطة تعديل القرار الاداري المطعون فيه من اجل تحقيق الملائمه ، فأن التعديل في هذه الحالة يؤدي الى اهدار القاضي الاداري لسلطته الاصلية في دعوى الالغاء لكونه اصبح قاضي ملاءمة وهو امر يدخل في اختصاص الادارة العامة .

وعلى هذا الاتجاه يسر القضاء الاداري في العراق اذ جاء في احد احكامه ما يأتي ((قرر الغاء العقوبة محل الطعن المتضمنه عزل الموظف ... وذلك بتخفيفها الى عقوبة لفت نظر ....))[1] فأذن هنا وردت الاشارة صراحة الى الالغاء الجزئي ومن ثم تخفيض العقوبة ، وفي حكم اخر ورد ما يأتي ((ان العقوبة التي تتناسب مع عدم احترام المرؤوسين لرؤسائهم يراعي فيها التدرج والردع واعطاء فرصة للموظف لتحسين سلوكه .... وعليه قرر تعديل العقوبة بتخفيفها الى عقوبة الانذار .....)) [2].

ففي هذه الحالات نلاحظ ان القرار الاداري صحيح من جانب المشروعية الا ان القاضي الاداري العراقي ، وجد ان تقدير الادارة للعقوبة لم يكن دقيقاً ، ولذلك يقوم القاضي بأختيار العقوبة المناسبة واضعاً تقديره بديلاً عن تقدير الادارة .

المطلب الثاني :

القيود اللازم مراعاتها عند اجراء التعديل الجزئي للقرار الاداري

لاحظنا ان التعديل الجزئي للقرار الاداري قد يسفر عن بتر لقرار اداري أي بمعنى اخر الغاء جزئي له وهذا الالغاء او البتر الجزئي الذي قد يفضله القاضي او الادارة او الطاعن عن الالغاء الكلي ، وعلى خلاف ما يتمخض عنه الالغاء الكلي للقرار من اندثاره كلياً فانه في حالة التعديل او الالغاء الجزئي له فانه لا يندثر ، فالمراسيم والقرارات الملغاة جزئياً تظل باقية على حالها ، ولهذا فالتساؤل المطروح هنا هو ما هي الحدود او القيود التي يلزم مراعاتها عند تعديل القرار الاداري جزئياً ؟

للاجابة عن ذلك نقول ان الالغاء الجزئي يستهدف بالدرجة الاساسية الحفاظ على اساس القرار الاداري وغايته، فأذا انتهى القاضي او الادارة الى تعديل القرار الاداري جزئياً أي من خلال الالغاء الجزئي له ، فأنه بلا شك يقوم بذلك لمخالفة القرار الاداري في هذا الجزء للقانون ، ودون ان يرتب النتائج القصوى لعدم المشروعية تلك النتائج

---

(5)ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا في 1963/4/20 ، اشار له الدكتور محمود حلمي : حق القضاء في تعديل القرار الاداري ، مجلة العلوم الادارية ، العدد الثاني السنة السادسة ، 1964 ، ص160 .

(1)ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم 95/178/ في 1995/9/6 ، اشار له الدكتور ماهر صالح علاوي : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 السنة 1991 ، مصدر سابق ، ص60 .

(2)ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم 95/211 ، في 1995/9/20 ، اشار له الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مصدر سابق ، ص59–60 .

المتمثلة في الالغاء الكلي للقرار الاداري المطعون فيه ، وهكذا يؤدي هذا التعديل الجزئي الى الاكتفاء من عدم المشروعية بالنتائج اللازمة بصورة ملحة[3].

وعليه يمكن ان نجد النصوص او العبارات المشروعة المتبقية من القرار الإداري الملغى – منفصلة عن النصوص الملغاة – وقد تعدل مدّاها وفي مثل هذه الحالة لا تجد الادارة نفسها حيال القرار الاداري المبتور بأن الالغاء او التعديل الجزئي قد تجاوز هدفه[4].

ووفقاً لما تقدم فانه لا يتسنى تقرير التعديل الجزئي بمراعاة قواعد مشروعية النصوص القانونية فحسب وانما يتعين الا يكون القرار المعدل او الملغى جزئياً غريباً عن مصدره ، ومن ثم يجب ان يظل الهدف من القرار الاداري باقياً وبالتالي ينبغي الا ينصب التعديل او الالغاء الجزئي على الاركان او النصوص الاساسية لحياة القرار الاداري وبذلك يفرض هدف القرار الاداري نفسه على القاضي والادارة على حد سواء وبالتالي يمكننا القول ان الالغاء او التعديل الجزئي كان اسلوباً يجمع بين مبدأين ، مبدأ المشروعية ومبدأ الحفاظ على غاية القرار او هدفه .

نخلص من ذلك انه يتعين حدوث التعديل الجزئي بطريقة لا تؤدي الى تعديل نصوص القرار الاداري واثاره المشروعة ، ولهذا على القاضي والادارة البحث قبل اتخاذ التعديل الجزئي عن انعكاسات الالغاء او البتر على النصوص الباقية من القرار الاداري ، وتلك مسالة تقدير تقتضي دراية عميقة بالقرار المطعون فيه ، فالصلات التي قد تربط بين مختلف اجزاء القرار الاداري سواء ما كان متعلقاً بالواقع او القانون يتعين ان تطرح على بساط البحث وعندئذ يسوغ لنا القول بأن بنيان القرار الاداري يعد عنصراً حاسماً في هذا الخصوص[1].

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه في قضية " Chachet " [2] وكذلك قضية " Kremer "[3] .

فالمدعية في القضية الاولى شأنها شأن المدعي في القضية الثانية ، فقد حصلا من الجهة الادارية على قرار لصالحمها الا انه كان للقرار اثر محدود ففي القضية الاولى اقرت الادارة للمدعية بالحق في التعويض عن فقد الريع ولكن عن جانب من اموالها فقط ، وفي القضية الثانية صدر قرار اعادة المدعي الى منصبه في القضاء ابتداء من اول كانون الثاني عام 1933 ، كما قبل منه طلب للحصول على التقاعد اعتباراً من التاريخ المذكور أي بمعنى ان اعادته الى الخدمة الوظيفية كانت مجردة من الاثر الرجعي .

وقد اعترض المدعيان على القرارين الصادرين من الجهة الادارية ، واشارا في طعنهما الى طلب الغائهما أي تعديلهما بصورة جزئية ، ولم تنصرف طلباتهما الى محل القرار الاداري ذاته والذي كان في صالحهما ، ولكنها انصرفت الى القيود التي احاطت بأثار القرارين وينطوي التعديل او الالغاء الجزئي في الواقع على زيادته في التعويض ورجعية في حق الراتب ، دون اقحام الحقين ذاتهما في نطاق الالغاء [4] .

وبذلك تفصح لنا الحدود الواردة بالطعنين عن الالغاء الجزئي الذي يتعين ان يتم في اطار – وكما قلنا – عدم المساس بأساس القرار الإداري .

و في العراق فأن نطاق التعديل الجزئي للقرار الاداري يتحقق في مجال رقابة محكمة القضاء الإداري – كما سنرى – و مجلس الانضباط العام على مشروعية قرارات العقوبات الانضباطية ، ولهذا وكما لاحظنا ذلك فيما تقدم

---

(3)ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : الالغاء الجزئي للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص17 .

(4)ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : مصدر سابق ، ص17 .

(1)ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : مصدر سابق ، ص15–18 .

(2)صدر هذا الحكم في 3 /1922/11 ، اشار له الدكتور وهيب عياد سلامة : مصدر سابق ، ص19 .

(3)صدر هذا الحكم في 1936/6/22 ، اشار له الدكتور وهيب عياد سلامة : مصدر سابق ، ص19 .

(4)ينظر في ذلك الدكتور وهيب عياد سلامة : مصدر سابق ، ص20 .

عندما يجد مجلس الانضباط العام ان العقوبه غير متناسبة مع الفعل المرتكب يقرر تخفيضها استناداً الى قانون الانضباط الوظيفي[5].

ومن جهة اخرى فقد منع مجلس الانضباط العام فرض عقوبتين من جهتين عن فعل واحد إذ ورد في احد احكامه ما ياتي ((وحيث انه تم توجيه عقوبة التوبيخ الى المدعي المعترض .... فلا يسوغ قانوناً توجيه عقوبة اخرى....))[6] . وبذلك يكون القاضي الاداري قد الغى العقوبة الاخرى ، وفي الوقت نفسه حافظ على اساس القرار وغايته .

الفصل الثاني:

الاساس القانوني للتعديل الجزئي للقرار الاداري

تقتضي دراسة هذا الفصل ان نميز بين الاساس القانوني للتعديل الجزئي للقرار الاداري من جانب الادارة والتعديل الجزئي للقرار الاداري من قبل القضاء الاداري وهو ما سوف نوضحه في المبحثين التاليين :-

المبحث الاول:

الاساس القانوني للتعديل الجزائي للقرار الاداري من جانب الادارة

يختلف الاساس القانوني للتعديل الجزئي للقرار الاداري من جانب السلطة الادارية بأختلاف اساليب التنظيم الاداري ففي ظل المركزية الادارية نجد هذا الاساس يكمن في السلطة الرئاسية ، وفي ظل اللامركزية الادارية[1] نجد هذا الاساس يتجسد في الرقابة الادارية ولغرض توضيح ذلك سوف نتناوله في المطلبين التاليين :-

المطلب الاول:

السلطة الرئاسية

تعد السلطة الرئاسية [2]الركيزة الاساسية لوجود النظام الاداري المركزي ، اذ تتقرر بمقتضاها هيمنة واشراف الرئيس الاداري على مرؤوسيه ، وهي ثابته له حتى ولو بدون نص قانوني ، ويقابلها مسؤولية الرئيس الاداري امام رئيسه الاعلى[3].

وما يهمنا في السلطة الرئاسية هو سلطة الرئيس الاداري على اعمال المرؤوسين اذ تتفرع هذه السلطة الى مظهرين :- سلطة سابقة على قيام المرؤوسين بمباشرة اختصاصاتهم ، وهي تتمثل في سلطة التوجيه وسلطة لاحقة على صدور تصرفات واعمال المرؤوسين وهي سلطة التعقيب والرقابة اللاحقة[4] .

---

(5)ينظر في ذلك المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدوله والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 . وللمزيد في ذلك ينظر بحث الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مصدر سابق ، ص58 وما بعدها .

(6)ينظر في ذلك الحكم المرقم 01 97/5 ، في 1997/12/31 ، اشار له الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي : مصدر سابق ص 62 .

(1)في بيان هذه الاساليب ينظر الدكتور كريم كشاكش : التنظيم الاداري المحلي (المركزية واللامركزية الادارية) ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، 1997 ، ص29 ، وما بعدها .

(2)ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : القانون الاداري ، الكتاب الاول ،الطبعة الاولى ، مطبعة دار العراق ، جامعة بغداد ، 1980 ، ص85 .

(3)ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 ، ص122 .

(4)ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص123-124 ، وكذلك الدكتور علي خطار شطناوي : مبادئ القانون الاداري الاردني ، الكتاب الاول ، الطبعة الاولى ، الناشر دار حنين ، عمان ، 1993 ، ص150 .

واستناداً الى المظهر الثاني من مظاهر السلطة الرئاسية ، فأن للرئيس الاداري – وفي حدود صلاحياته – الحق في اجازة القرارات الادارية التي يصدرها المرؤوس كما له الحق في تعديل او الغاء هذه القرارات جزئياً وله الحق ايضاً في سحبها او الحلول محلهم ابتداءً في ممارسة اختصاصاتهم او اصدار القرارات الادارية المتعلقة بها .

ومن المسلم به ان سلطة الرئيس الاداري في التعقيب على قرارات مرؤوسيه لا تقتصر فقط على مراقبة مدى احترامها للمشروعية ومن ثم عدم مخالفتها للقوانين والانظمة والتعليمات ((اللوائح)) فقط ، وانما تمتد الى تقديره مدى ملاءمتها للعمل الاداري ، ويعني ذلك ان الرئيس الاداري يستطيع ان يعدل او يلغي جزئياً او كلياً قرارات مرؤوسيه المطابقة للقوانين والانظمة والتعليمات ((اللوائح)) متى وجد انها لا تتلائم مع طبيعة العمل الاداري وظروفه[5] .

نخلص مما تقدم الى ان السلطة الرئاسية بجميع مظاهرها ، تعد الاساس القانوني لحق الادارة العليا في التعديل او الالغاء الجزئي للقرارات الادارية الصادرة من الهيئات الادارية الادنى منها .

المطلب الثاني:
الرقابة الادارية

اذا كان الاتجاه نحو الديمقراطية السياسية اليوم ، قد استوجب الاخذ ببعض تطبيقات النظام اللامركزي بما يعنيه من ضرورة وجود عدد من الاشخاص المعنوية العامة المستقلة عن شخصية الدولة سواء من حيث اهليتها القانونية ام من حيث ذمتها المالية ومن ثم استقلالها بموظفيها ومسؤوليتها تجاه مسؤولية الدولة الا انه مهما اتسع نطاق هذا الاستقلال فليس من شأنه ان يقطع الصلة او العلاقة بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية في العاصمة بل ان هذه الصلة او العلاقة تبقى عن طريق الرقابة الادارية التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية وعلى اعضاء تلك الهيئات وعلى اعمالهم[1] .

هذا وان الاساس الذي تستند عليه السلطة المركزية في فرض رقابتها على السلطات المحلية هو ان استقلال السلطات الاخيرة ليس استقلالاً سياسياً، وانما هو استقلال ذاتي فقط في ادارة المصالح او الشؤون المحلية تمارسه هذه الوحدات في الحدود المقررة له في القانون وتحت رقابة الهيئات المركزية[2]. ويختلف مدى هذه الرقابة ونطاقها بأختلاف ظروف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومدى ايمان المشرع الدستوري فيها ، وبالاهداف المرجوة من وراء الاخذ بالنظام اللامركزي[3] .

وعلى اية حال فأننا نستطيع ان نميز في نطاق الرقابة الادارية ومداها بين اسلوبين اداريين احدهما متبع في انكلترا والدول الاخرى التي تأثرت بها ، والاخر متبع في فرنسا وسائر الدول الاخرى ونوضح ذلك فيما ياتي :-

اولاً :- الاسلوب الانكليزي :- تمارس الهيئات المحلية في انكلترا سلطات واسعة وحرية كبيرة في ادارة الشؤون المحلية مع الخضوع لرقابة من البرلمان والقضاء بصفة اساسية ورقابة محدودة من جانب الحكومة المركزية .

---

(5)ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص124-125 وكذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مصدر سابق ، ص111 .

(1)ينظر في ذلك الدكتور عصام عبد الوهاب واخرون : مصدر سابق ، ص127 ، وكذلك الدكتور كريم كشاكش : التنظيم الاداري المحلي ، مصدر سابق ، ص39 .

(2)ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، طبعه عام 1963-1964 ، مصدر سابق ، ص116-117 ، وكذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون ، مصدر سابق ، ص127 .

(3)ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزغبي : تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها ، دراسة مقارنة من دون سنة نشر ، ص60 وما بعدها .

وتتمثل رقابة البرلمان في انه هو الذي يقرر انشاء الهيئات المحلية ومن ثم يمنحها الشخصية المعنوية ويتولى تنظيمها وبيان اختصاصاتها ، وكيفية مباشرتها اعمالها ولذلك هو الذي يملك الحق في الغاء وتعديل القوانين الخاصة بها.

غير ان هذا الحق قائم فقط من الناحية القانونية النظرية ، حيث انه من الناحية العملية قلما يتدخل البرلمان في اعمال الهيئات المحلية بل ان تدخله غالباً ما يكون نحو منحها اختصاصات اوسع ومما ساعد على ذلك الطابع المحافظ للنظام الانكليزي[4] .

وبشأن رقابة القضاء فأننا نلاحظ ان الرقابة القضائية على اعمال الهيئات المحلية تقوم على قاعدة القضاء الموحد بحيث تخضع الدولة والافراد للقانون العادي وللمحاكم العادية في ان واحد .

ولا تتوقف رقابة القضاء عند مجرد الغاء القرارات الادارية الفردية او التنظيمية المخالفة للقوانين والانظمة او التعويض عنها بل تمتد الى امكانية قيام القاضي الانكليزي بأصدار الاوامر والنواهي الملزمة للسلطة الادارية سواء كانت مركزية ام لامركزية[5] .

وذلك لان الادارة تخضع للقواعد القانونية نفسها التي تحكم النشاط الفردي ، ويختص القضاء الإعتيادي بالنظر في كافة المنازعات الخاصة بأعمالها لان القضاء هناك كما قلنا موحد اذ لا يوجد في انكلترا قضاء اداري مستقل على غرار النظام الفرنسي كما لا يعترف النظام الانكليزي باستقلال الادارة في مواجهة القضاء[1].

وفي ضوء ذلك يتضح لنا ان القضاء يمكنه تعديل القرار الاداري جزئياً .

ثانياً :- الاسلوب الفرنسي : يقوم هذا النظام على اسس مناقضة لما هو عليه الحال في النظام القضائي الانكليزي ، حيث تخضع الهيئات الادارية المركزية لرقابة دقيقة ومحكمة ، فهي تخضع لرقابة البرلمان وفقاً لما هو عليه الحال في النظام الانكليزي ، كما تخضع لرقابه القضاء مع مراعاة قاعدة ازدواج القضاء ومبدأ الفصل بين الادارة والقضاء[2] .

ان للرقابة الادارية في ظل النظام الفرنسي صورتان رئيستان فهي اما ان تنصب على الهيئات اللامركزية نفسها واما ان تتناول اعمالها[3] مع ملاحظة ان هذه الرقابة او الوصاية قد تعدلت لصالح الهيئات اللامركزية بمقتضى احكام قانون الادارة المحلية الجديد المرقم 213 لسنة 1982 والمعدل بالقانون رقم 623 لسنة 1982[4] .

فبالنسبة للرقابة على الهيئات اللامركزية نفسها[5] ، فأننا لا نتناول هذا الموضوع لخروجه من نطاق هذا البحث ، ولذلك نتناول الصورة الثانية وهي الرقابة على اعمال الهيئات المحلية حيث ان الغرض الاساسي منها يهدف من جهة الى التأكد من مشروعية القرارات والاجراءات ذاتها وكذلك ملاءمتها للغاية التي تتوخها من جهة اخرى ، وتتجسد هذه الرقابة وفقاً لما يأتي :-

---

(4)ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : مصدر سابق ، ص154 ، وكذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مصدر سابق ، ص128-130 .

(5)ينظر في ذلك خالد سماره الزعبي : تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها ، مصدر سابق ، ص285-291 ، وكذلك الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : مصدر سابق ، ص154 .

(1)ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : مصدر سابق ، ص154 .

(2)ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : مصدر سابق ، ص119 .

(3)ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : مصدر سابق ، ص155 ، وكذلك استاذنا الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مصدر سابق ، ص103 .

(4)اشار الى هذا القانون الدكتور خالد سمارة الزعبي : تشكيل المجالس المحلية ، مصدر سابق ، ص300 وما بعدها .

(5)لبيان ذلك ينظر الدكتورطعيمة الجرف : مصدر سابق ، ص119-120 ، وكذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مصدر سابق ، ص130-131 .

أ- هناك بعض الموضوعات التي يجب على المجلس البلدي او مجلس المحافظة او مجلس الاقليم احالتها الى المحافظ بوصفه ممثل السلطة المركزية كما هو الحال بالنسبة للقرارات التنظيمية او الفردية التي تتعلق بمسائل الضبط الاداري ، وكذلك بالنسبة للقرارات الادارية ذات الطابع اللائحي التي تصدرها المجالس المحلية تطبيقاً لنصوص قانون الادارة المحلية ، كما ان هذا الامر يشمل الاتفاقات التي تتعلق بأبرام عقد اداري او كل اتفاق يتعلق بمنح امتياز او ايجار احد المرافق العامة والمحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري واخيراً كذلك القرارات الادارية الفردية المتعلقة بالتعيين او الترقية في الدرجة او الجزاءات او التسريح التي تخص الموظفين الموجودين في دائرة الوحدة المحلية[6] .

ويقوم المحافظ او نائبه بفحص مدى شرعية الاعمال دون ان يتعدى ذلك الى بيان ملاءمتها اذ ان هذا الامر تغير بمقتضى قانون الادارة المحلية الجديد السالف الذكر فأذا وجدها مشروعة انتهى الامر وابلغ المجلس المحلي بذلك ومن ثم تصبح هذه القرارات قابلة للتنفيذ بعد اتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك أي النشر بالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية والاعلان او التبليغ بالنسبة للقرارات الادارية الفردية ، اما اذا وجدت أن العمل غير مشروع ومهما كان به من عيب فأن المحافظ او نائبه يقوم باحالة القضية الى القضاء الاداري ، ويعد ذلك طعناً منه في القرار الذي اتخذه المجلس المحلي ومن ثم يخضع للقواعد العامة لدعوى الالغاء[7].

ومن ذلك يتضح لنا انه بمقتضى قانون الادارة المحلية الفرنسي اصبح ليس بأمكان ممثل السلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها المجالس المحلية وانما عليه كما قلنا احالة الامر الى القاضي الاداري الذي يتولى عملية فحص مدى مشروعيته .

ب-ان القرار الاداري الصادر من الهيئات المحلية في حالة عدم مشروعيته يكون باطلاً ولا يترتب عليه اثر قانوني وان القضاء الاداري كما قلنا – هو الذي يقرر ذلك بعد ان يطعن ممثل السلطة المركزية بعدم مشروعية القرار الاداري[1].

ج- اما بالنسبة للمسائل المالية كالميزانية والحسابات الخاصة بالوحدات المحلية اصبح المختص بالرقابة عليها بعد الغاء الرقابة المالية الغرفة المحلية للحسابات وتملك هذه الهيئة مراجعة الميزانية وحسابات الوحدات المحلية ولها سلطة اتخاذ الاجراءات المناسبة في حالة وجود اخطاء منسوبة للمجالس المحلية[2].

ووفقاً لذلك يذهب بعض الفقه الى القول بأمكانية حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في هذا الشأن كما لو رفضت دون سوغ قانون القيام ببعض الاجراءات اللازم عليها ابتاعها ، كعدم موازنة ميزانتيها مثلاً بيد ان هذا الحلول يمارس بصورة محددة في الحالات الاستثنائية[3].

ووفقاً لما تقدم فأننا نستنتج من ذلك – بالرغم من الاحكام الجديدة التي جاء بها قانون الادارة المحلية الفرنسي الجديد – امكانية تعديل القرار الاداري جزئياً من قبل السلطة الادارية المركزية ويمتد ذلك في الحالة الاخيرة التي اشرنا اليها .

المبحث الثاني:

الاساس القانوني للتعديل الجزئي للقرار الاداري من قبل القضاء الاداري

---

(6)ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي : مصدر سابق ، ص303-304 .

(7)ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي : مصدر سابق ، ص305-306 .

(1)ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي : مصدر سابق ، ص305-306 ، وكذلك الدكتور عبد الفني بسيوني عبد الله : مصدر سابق ، ص155 ، وكذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مصدر سابق ، ص131-132.

(2)ينظر في ذلك الدكتور خالد سماره الزعبي : مصدر سابق ، ص306 .

(3)ينظر في ذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مصدر سابق ، ص132 .

لغرض بيان ذلك يتعين علينا ايضاً التمييز بين الاساس القانوني لتولي القاضي الاداري في دعوى الالغاء تعديل القرار الاداري ضمناً بالغائه جزئياً ، وكذلك قيامه صراحة بأحلال تقديره محل تقدير الادارة في مجال محدد من القرارات الادارية ، ولهذا سوف نتناول ذلك في المطلبين التاليين :-

المطلب الاول:

الاساس القانوني للتعديل الضمني

يستطيع القاضي الاداري عندما ترفع امامه دعوى لالغاء القرار الاداري تعديله ضمنياً بالاستناد الى سلطته الاصلية في الالغاء ، وذلك عندما يرد طلب الالغاء على جزء محدد من القرار الاداري ، باعتبار ان التعديل الضمني يقوم على اساس اصدار القاضي الاداري حكماً بالغاء الجزء المطعون فيه من القرار الاداري اذا ثبت عدم مشروعيته أي مخالفته للقانون ، ومن ثم يبقى القرار الاداري الاصلي مؤلفاً من الاجزاء او النصوص السليمة المتبقية ، ومثلما قلنا فأنه يتعين حدوث الالغاء الجزئي بطريقة لا تؤدي الى تعديل باقي اجزاء او نصوص القرار الاداري واثاره المشروعة ، ولهذا فالالغاء الجزئي الذي مؤداه تعديل هذه الاجزاء او النصوص المشروعة يصبح والحال هذا مرفوضاً[4].

ونعتقد ان المثل الواضح الذي يمكن لنا ان نعطيه في هذا الصدد ، هو ذلك المتعلق بالقرارات الادارية التي تصدرها الادارة ، وتتضمن رجعية[5] غير جائزة قانوناً فمقتضى هذه المخالفة القانونية ان يصبح القرار الاداري باطلاً غير منتج لاي اثر من الاثار التي يرتبها القانون على القرارات الادارية المشروعة الا ان القاضي الاداري يطبق على هذه المخالفة فكرة الانهاء الجزئي ، ومن ثم يقوم بتعديل القرار الاداري أي انهائه جزئياً متى كان قابلاً للتجزئه وذلك بالغاء الاثر الرجعي واستبقاء باقي الاثار السليمة[1] .

ومن احكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه في قضية " De la Commune " الصادر في 8 تموز عام 1949 [2].

وكذلك من تطبيقات القضاء الاداري المصري في هذا الشأن حكمه الذي جاء فيه " .... انه من المبادئ المقررة انه لا يجوز ان يكون للوائح اثر رجعي ما لم يكن هذا الاثر الرجعي مقرراً في القوانين التي تصدر تنفيذاً له ، ومن ثم فأنه لا يجوز اساساً النص على اثر رجعي لمادة من مواد اللائحة ...."[3].

وفي حالة القرارات الادارية الخاصة بالترقية او التعيين بالاختيار ، فقد اصدر القاضي الاداري عدة احكام الغى من خلالها الجزء المتضمن تخطي الطاعن في الترقية او التعيين مع بقاء نصوص او اجزاء القرار الاداري الاخرى صحيحة او سليمة[4].

وفي هذا الشأن ورد ما يأتي ((... ان الحكم الصادر بالغاء الترقية قد يكون شاملاً جميع اجزاء القرار الصادر بهذه الترقية ، وبذلك ينعدم القرار كله ويعتبر كأنه لم يصدر بالنسبة لجميع المرقين ، وقد يكون جزئياً منصباً على نصوص معينة كما هو الحال في الحكم المتقدم ذكره ، ويحدد مداه على مقتضى ما استهدفه ...))[5].

---

(4)ينظر في ذلك ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ، ص39 ، والدكتور وهيب عياد سلامة : مصدر سابق ، ص13 وما بعدها .

(5)حول معنى عدم المرجعية : ينظر الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي : القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، 1991 ، ص202 وما بعدها .

(1)ينظر في ذلك الدكتور رمزي طه الشاعر : مصدر سابق ، ص412 .

(2)اشار الى هذا الحكم الدكتور رمزي طه الشاعر : مصدر سابق ، ص413 ، هامش رقم (2) من الصفحة ذاتها

(3)ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في 1972/3/19 ، اشار له الدكتور حسن السيد بسيوني : دور القضاء في المنازعة الادارية ، مصدر سابق ، ص346 ، هامش رقم (1) من الصفحة نفسها .

(4)ينظر في ذلك الدكتور حسن السيد بسيوني : مصدر سابق ، ص346 .

(5)ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر في 1957/3/16 ، منشور في مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا ، السنة الثانية ، ص695 .

وفي قضية اخرى ورد ايضاً ما يأتي : ((.... الا ان جهة الادارة اذ لم تمار في كفاية المدعي او تقدم ما يدل او يشير الى ان المطعون في ترقيته يفوقونه كفاية وانما اوضحت عن السبب الحقيقي لاغفال ترقيته في الحركة المطعون فيها ومفاده ان المدعي كان وقت اجرائها معين على فئة شاملة في حين ان المطعون في ترقيتهم كانوا معينين على درجات ، فأنه قد ثبت فساد هذا السبب ، فأن القرار المطعون فيه يكون قد بني على غير سند سليم من القانون حري بالالغاء فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية الى الدرجة الاولى ....))[6].

وقد قام القاضي الاداري في العراق –ممثلاً بمحكمة القضاء الإداري – بتعديل القرار الاداري او الغائه جزئياً ومن ثم تعديله ضمناً ، وقد ورد في ذلك ما يأتي : ((.... لذا قرر وبالطلب الغاء الفقرة الرابعة من قرار الهيئة العامة للاراضي الزراعية المرقمة 11878 " والمؤرخ في 1991/9/10 .....))[7].

نستنتج مما تقدم ذكره ان القاضي الاداري بعد قيام ذوي الشأن برفع دعوى الالغاء امامه لابطال جزء محدد من القرار الاداري ، يقوم بتعديل القرار الاداري ضمناً استناداً الى سلطته في الالغاء وذلك بالغائه جزئياً ، اذا ثبت له عدم مشروعية هذا الجزء ، ومن ثم يظل القرار الاداري الاصلي ، مؤلفاً من الاجزاء السليمة التي لا تخالف القانون .

المطلب الثاني:

الاساس القانوني للتعديل الصريح

قد يستند القاضي الاداري في تعديله للقرار الاداري جزئياً بشكل صريح في نطاق رقابته على نوع معين من القرارات الادارية اما الى اجتهاده القضائي او الى نص صريح في القانون ، وهو ما سوف تتناوله في النقطتين التاليتين :-

اولاً :- الاجتهاد القضائي :- مما لا شك فيه ان للقضاء الاداري دور مهم واساسي في ارساء وتطوير نظريات وقواعد القانون الاداري ، وقد انعكست هذه الصفة القضائية على نصوص هذا القانون ولهذا يوصف بأنه قانون قضائي تأكيداً لدوره في هذا الشأن[1] .

وقد جاء مسلك القضاء الاداري الفرنسي والمصري في ابتكارهما لنظرية الخطأ الظاهر او البين في التقدير ونظرية الغلو منسجما مع هذا الدور[2]، اذ أنشأ مجلس الدولة الفرنسي نظرية الخطأ الظاهر أوالبين في التقدير في حكمه الصادر في 15 شباط عام 1961 في قضية (Lagrange) بمناسبة طعن يتعلق بمعادلة بين وظيفتين ، وقد ارسى في هذا الحكم قاعدة معينة للرقابة ، تمثلت في انعدام التعادل بصفة ظاهرة ، وفي هذا الحكم لم ينكر مجلس الدولة الفرنسي على الادارة سلطتها التقديرية في اجراء معادلة الوظائف الا انه وضع قيداً على هذه السلطة ، وهو الا يكون تقديرها وهي تجري التعادل بين الوظائف مشوباً بخطأ ظاهر[3] .

---

(6)ينظر في ذلك المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر في 1974/6/30 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، 1965 – 1980 ، ص3778 .

(7)ينظر في ذلك حكم محكمة القضاء الاداري المرقم 83 قضاء اداري ، بتاريخ 1992/1/25 ، اشار له ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ، ص41 ، وكذلك استاذنا الدكتور غازي فيصل مهدي : الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري في العراق ، مصدر سابق ، ص94 ، هامش رقم (49) من الصفحة ذاتها .

(1) ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : الطابع القضائي للقانون الاداري ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، 1984 ، ص132 وما بعدها .

(2) ينظر في ذلك الدكتور محمد حسين عبد العال : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1974 ، ص145 .

(3) ينظر في ذلك الدكتور احمد عودة الغويري : الرقابة القضائية على الخطأ الواضح في التقدير وعلى الغلو فيه وعلى عدم المعقولية ، دراسة مقارنة بين الانظمة القضائية في فرنسا والاردن وبريطانيا ، مجلة اتحاد الجامعات العربية ، العدد الخامس ، نيسان ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1997 ، ص21 وما بعدها وكذلك ينظر بالفرنسية Auby (J . M .) et Drago : Traite de Contentiux administratif , tome 2 , 2 em edition , L . G . D J , paris , 1984 , p . 399 .

وفي مصر فقد ظهرت البوادر الاولى لهذا الاتجاه ، في عهد محكمة القضاء الاداري عام 1951 ، الا انه اقتصر على طوائف معينة من الموظفين وهم العمد والمشايخ والطلبة ، وفي اطار عقوبة معينة وهي الفصل ، وبموجب نظرية او قضاء الغلو مدت محكمة القضاء الاداري المصرية رقابتها الى عنصر الملاءمة ، وقضت بالغاء العقوبة التأديبية في حالة عدم الملاءمة الظاهرة [4].

ولهذا نجد انها قد خلصت الى ان تأخر العمدة في التبليغ عن حادث مع ما احاطت به من ظروف لا يبرر فصله من وظيفته لعدم الملائمة الظاهرة في القرار مما يجعله مشوباً بعيب الانحراف ، كما قضت بأنه لا يجوز اللجوء الى عقوبة الفصل ، وهي اشد الجزاءات الا من اجل تهم جسيمة اتاها العمدة وفي مسائل تأديب الطلبة انتهت الى انه لا يجوز فصل الطالب مهما كانت التهمة الموجه اليه ، وانما يجب ان يقاس بمقياس الخطأ الذي وقع فيه[5].

وبالرغم من ذلك فقد كانت القاعدة العامة التي تسير عليها المحكمة الادارية العليا المصرية هو عدم الرقابة على ملاءمة القرارات التأديبية حتى في الحدود الضيقة التي كانت تباشر فيها محكمة القضاء الاداري رقابتها على الملاءمة بالنسبة الى تأديب العمد والطلبة الا انها عدلت عن هذا الاتجاه وارست قواعد جديدة لنظرية الغلو بعد صدور حكمها الشهير في 1961/11/11 ، حيث شمل بقية الطوائف من الموظفين وسائر قرارات التأديب ، وقد جاء في هذا الحكم ما يأتي : ((ولئن كانت للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية تقدير خطورة الذنب الاداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك الا ان مناط مشروعية هذه السلطة – شأنها كشأن اية سلطة تقديرية اخرى – الا يشوب استعمالها غلو – ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الاداري وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التاديب – والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة ولا يتأتى هذا التأمين اذ انطوى الجزاء على مفارقة صارخه ، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي الى احجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنه في الشدة – والافراط المسرف في الشفقة ، يؤدي الى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين – فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة ، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى اليه القانون من التأديب ، وعلى هذا الاساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو ، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية الى نطاق عدم المشروعية – ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة – ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وانما هو معيار موضوعي قوامه ان درجة خطورة الذنب الاداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره وغني عن البيان ان تعين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع ايضاً لرقابة هذه المحكمة))[1] .

وبذلك تكون المحكمة الادارية قد اعترفت بسلطة القاضي الاداري في التعقيب على الملاءمة في مجال القرارات التاديبية عموماً عندما يشوبها غلو ، وآيته ان تتميز هذه القرارات بعدم الملاءمة الواضحة او الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الاداري وبين نوع الجزاء ومقداره ، فيخرج بذلك التقدير من حدود المشروعية الى حالات عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة القضاء ، واصبح هذا المنهج قاعدة عامة في الرقابة القضائية على القرارات التأديبية استثناء من الاصل العام في رقابة القضاء على الملاءمة في القرارات الادارية[2].

---

(4)في بيان ذلك ينظر الدكتور محمد ميرغني خيري : المغالاة في التساهل والتفريط ، مجلة العلوم الادارية ، العدد الثاني السنة السادسة عشر ، 1974 ، ص170 وما بعدها .

(5)ينظر في ذلك فكري احمد مغاوري : نظرية الغلو في توقيع الجزاء التأديبي ، دراسة مقارنة ، مجلة المحامي الكويتية ، العدد الثالث ، اب ، 1977 ، ص15 وما بعدها .

(1)اشار الى هذا الحكم فكري احمد مغاوري : نظرية الغلو في توقيع الجزاء التأديبي مصدر سابق ، ص17–18 .

(2)ينظر في ذلك الاستاذ الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية الادارة والرقابة القضائية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1971 ، ص436 ، وكذلك فكري احمد مغاوري : مصدر سابق ، ص18 .

وقد اختلف الفقه في القانون الاداري ، حول الاساس القانوني لهذا القضاء فمنهم من عدّ هذا الاتجاه ضمانه اساسية لحماية حقوق الافراد وحرياتهم ومن ثم فهو شعلة مضيئة في طريق الحق والعدل ، وذلك باعتبار ان مدلول مصطلح الملاءمة لغة يفيد المطابقة لا الهوى والتحكم من جانب السلطات التأديبية ، ولهذا فأذا كان القرار الاداري مبنياً على عدم الملاءمة الظاهرة بين التهمة والعقوبة يكون القرار الاداري مخالفاً للقانون ومن ثم تعيين ابطاله[3].

ومنهم من رجح ان اساس الغاء القرار الاداري في هذه الحالة هو لمخالفته للقانون في روحه ومعناه وعليه فأن هذا المبدأ الجديد لا يتعارض مع حرية السلطات التأديبية في تقدير خطورة المخالفة التأديبية وما يناسبها من عقوبة اذ ان العقوبة التأديبية تكون غير مشروعة اذا جاوزت كل حد معقول وكان عدم التناسب بين المخالفة التاديبية والعقوبة صارخاً تأباه روح القانون[4].

وهناك من يرى اساس هذا القضاء يستند الى نظرية التعسف في استعمال الحق ، فمع ان فرض العقوبة الادارية المناسبة للخطأ التأديبي هو من حق السلطات الادارية ، الا ان هذا الحق شأنه شأن أي حق اخر يخضع لفكرة عدم التعسف في استعماله[5].

وذهب بعضهم الاخر الى ان هذا الاساس يكمن في الرقابة القصوى التي يمارسها القضاء على عنصر السبب في القرار الاداري[6]، أي انه بعبارة اخرى يتصل بعيب السبب ولذلك فالرقابة هنا ما هي الا رقابة الحد الاعلى على

السبب في القرار الاداري[1].

غير ان هناك جانباً من الفقه في القانون الاداري ينتقد هذا الاتجاه القضائي ، وذلك لان القضاء الاداري لا يملك التعقيب على القرار الاداري التأديبي الا اذا كان مخالفاً للقانون وهو امر غير متحقق في الوقائع التي ذكرتها المحكمة الادارية العليا بل ان الغلو في هذه الحالة يندرج في معنى التعسف والانحراف في استعمال السلطة[2]

وعلى اية حال فأن المهم في صدد موضوع بحثنا ، هو ان المحكمة الادارية العليا في اطار اجتهادها السابق لم تكتف بالغاء العقوبة التأديبية التي تضمنها القرار الاداري وانما عدلته[3]، والتعديل هنا ينصب على مضمون العقوبة التاديبية فقط أي انه جزئياً .

ولما كان التأديب في مصر يتوزع بين الادارة والقضاء لذا فأن مجال التاديب الاداري ضيق ، الا ان المشرع المصري قد وسع من سلطة التأديب الرئاسي بعد صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978[4]. اذ انه منح الادارة الحق في توقيع العقوبات التاديبية الواردة في هذا القانون كافة عدا عقوبات خفض الاجر او الدرجة او خفظهما معاً او الاحالة على المعاش او الفصل من الخدمة ، حيث تختص بفرضهما المحاكم التأديبية[5].

---

(3)ينظر في ذلك الدكتور فؤاد العطار : رقابة القضاء على اعمال الادارة ، الطبعة الثانية ، دار الكتاب العربي ، 1960-1961 ، ص600

(4)ينظر في ذلك الدكتور عبد الفتاح حسن : التاديب في الوظيفة العامة ، المطبعة العالمية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص283.

(5)ينظر في ذلك الدكتور محمد مير غني خيري : اساءة استعمال الحقوق الادارية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1972 ، ص292 .

(6)ينظر في ذلك الدكتور محمد حسنين عبد العال : فكرة السبب في القرار الاداري ودعوى الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1974 ، ص154 .

(1) ينظر في ذلك الاستاذ الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية الادارة والرقابة القضائية ، مصدر سابق ، ص438 -441 .

(2)ينظر في ذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي : قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، 1987 ، ص729 ، وكذلك الدكتور محمد مصطفى حسن : السلطة التقديرية في القرارات الادارية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1974 ، ص226 .

(3)ينظر في ذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي : قضاء التأديب ، مصدر سابق ، ص772 .

(4)ينظر في ذك المادة (82) من القانون المذكور .

(5)ينظر في ذلك الدكتور على جمعة محارب : التاديب الاداري في الوظيفة العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1986 ، ص374 ، وكلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص251 .

ان تفسير اجتهاد المحكمة الادارية العليا –السابق الاشارة اليه – وما نتج عنه من تعديل للقرار الاداري التأديبي يتطلب منا الرجوع الى طبيعة الرقابة التي مارستها المحكمة الادارية العليا بموجب هذا الاجتهاد من ناحية وطبيعة نظام التأديب نفسه من ناحية اخرى .

ففيما يتعلق بطبيعة الرقابة ، فقد اجتهدت المحكمة الادارية العليا بموجب قضاء الغلو ومدت رقابتها الى نطاق التناسب في حالة عدم التناسب الظاهر باعتبار ان عنصر التناسب يشكل احد عناصر مشروعية القرار الاداري الصادر بفرض العقبة التأديبية .

ونعني بالتناسب في هذا الصدد تقدير اهمية وخطورة السبب أي الوقائع المنسوبة للموظف ومدى اتفاقها مع محل القرار الاداري أي العقاب او الاجراء المتخذ(6).

ولذلك فأن عدم التناسب يشير الى عدم صحة تقدير الاداراة لاهمية السبب ومن ثم اتخاذها الاجراء الاكثر تناسباً وعليه يمكن القول ان عدم التناسب الظاهر او البينّ الذي يصيب القرار الاداري التأديبي في صدد قضاء الغلو ، وان كان من شأنه ان يعيبه ويجعله قابلاً للطعن فيه بالالغاء الا انه لا يعني براءة الموظف وانما يدل على وجود عقوبة تأديبية اخرى اكثر ملاءمة(7)، ولذلك فأن رقابة التناسب تضع القاضي الاداري في اطار محصور بين رد الطعن والغاء القرار الاداري ، وبالنتيجة فأن شمول هذا الاطار بمبدأ المشروعية يتطلب تعديل القرار الاداري المطعون فيه(8).

وبالاضافة الى ما تقدم فأن هناك مسوغات عديدة تتعلق بنظام التاديب نفسه تعزز من مسلك المحكمة الادارية العليا السالف الذكر اذ ان نظام التاديب يسعى الى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار من جانب وتوفير الضمانات الكافية للموظف العام من جانب اخر(1)، فالغاية ليست العقوبة فقط ، وانما تحقيق المصلحة العامة ايضاً(2).

وقد اكدت ذلك المحكمة الادارية العليا في احكامها التالية اذ ورد في احدها ((... ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهر بين درجة خطورة الذنب الاداري وبين نوع الجزاء ومقداره ، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهره مع الهدف الذي يتغياه القانون من التأديب ، وهذا الهدف بوجه عام انتظام سير المرافق العامة ولا يتحقق هذا التأمين اذ انطوى على مفارقة صارخة ....))(3) .

---

(6)ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مصدر سابق ، ص58-59 ، وكذلك الدكتور محمد فريد الزهيري : الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، 1989 ، ص19 .

(7)ينظر في ذلك الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي : مصدر سابق ، ص60 .

(8)ينظر في ذلك ايمن محمد حسن : المشروعية الادارية وحدود رقابة الملاءمة ، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الاول السنة الثامنه والعشرون ، 1984 ، ص122 ، 126 .

(1)في بيان هذه الضمانات ينظر الدكتور احمد سلامة بدر : التحقيق الاداري والمحاكمة التأديبية ، مطبعة الطوبجي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 ، ص146 وما بعدها.

(2)ينظر في ذلك الدكتور مصطفى عفيفي : فلسفة العقوبة التاديبية واهدافها ، دراسة مقارنة ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1976 ، ص18 .

(3)ينظر في ذلك حكمها الصادر في 1962/12/8 ، اشار له الدكتور نعيم عطيه والدكتور حسن الفكهاني : الموسعة الادارية الحديثة ، الجزء الثامن ، الدار العربية للموسعات ، 1986-1987 ، ص473 .

فلو اكتفت المحكمة الادارية العليا بالالغاء فقط دون ان تشير الى عدم تناسب العقوبة التأديبية ، فليس هناك ما يضمن امتثال الادارة لهذا الحكم وقيامها بترتيب أثاره بأختيار العقوبة التاديبية المناسبة ، مما يؤدي بدوره الى تأخير الفصل في القضايا وخاصة تلك التي تتعلق بالعقوبات الجسيمة ، والتي يقتضي البت فيها على وجه السرعه لما لها من تأثير في الحياة الوظيفية من ناحية ومضيعة للوقت والجهد من ناحية اخرى ، ومن ثم عرقلة سير المرافق العامة[4].

ثانياً :- نص القانون :- قد يمنح المشرع القاضي الاداري سلطة تعديل القرار الاداري وذلك في نطاق رقابته على القرارات الادارية .

ومن ثم يعد النص القانوني اساساً لقيام القاضي الاداري بالتعديل الجزئي للقرار الاداري عند الطعن فيه امامه وثبوت عدم مشروعية جزء من هذا القرار وقد تبنى المشرع العراقي هذا المسلك صراحة اذ انه منح محكمة القضاء الاداري اختصاصاً بالتعديل[5] وجاء في ذلك ما يأتي ((تبت المحكمة في الطعن المقدم اليها ، ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي ...))[6].

فيلاحظ ان المشرع العراقي قد نص على سلطة محكمة القضاء الاداري في الغاء القرار الاداري المخالف للقانون سواء بصورة كلية ام جزئية ، وذلك اذا كان هذا الجزء غير مشروع ومن ثم فأن هذه الحاله الاخيرة تعد في نظرنا تعديلاً جزئياً للقرار الاداري هذا من جهة وكذلك فقد نص على سلطاتها في تعديل الامر او القرار المطعون فيه في نطاق دعوى القضاء الكامل من جهة اخرى ، ومن امثلة الدعاوى الادارية التي تندرج في نطاق هذا القضاء هو المنازعات التي تتعلق بالعقود الادارية والانتخابات والضرائب والرسوم ، اضافة الى دعوى التعويض غير ان الجانب الاعظم من هذه المنازعات هي في الحقيقة خاضعة في الوقت الحاضر لاختصاص القضاء الاعتيادي على خلاف ما يجري عليه العمل في الدول ذات النظام القضائي المزدوج كفرنسا ومصر ، كما هو الحال في منازعات العقود الادارية.

ومن الجدير نكر هنا انه يعد تغير النظام الساسي في العراق في 2003/4/9 ، فقد صدر قانون العقود العامة[1]والذي نص على انه ((لمقدم العطاء الذي يظن بأنه ظلم في قرار التعهدات العامة الحكومية او يعتقد بأن احكام المناقصة قيدت وبشكل غير عادل المنافسة الحرة والنزيهة وبأسلوب ابعده عن المنافسة غير لائقة له ان يقدم اعتراضاً لدى محكمه ادارية متخصصة مؤسسة استناداً لسلطة هذا الامر))[2].

وبذلك لم يبق الا اتخاذ الخطوات اللازمة لوضع هذا القانون موضوع التنفيذ لتصبح المنازعات المتعلقة بالعقود الادارية من اختصاص محكمة القضاء الاداري . هذا وقد تعرض مسلك المشرع العراقي في المدة السابقة على صدور هذا القانون فيما يتعلق بولاية محكمة القضاء الاداري للانتقاد من قبل بعض الفقه العراقي سواء من ناحية منح هذه المحكمة سلطة تعديل الامر او القرار المطعون فيه ، لان ذلك يخل بمبدأ الفصل بين السلطات اذ ان هذا العمل من

---

(4)ينظر في ذلك الدكتور محمد فريد الزهيري : الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري ، مصدر سابق ، ص229 .

(5)ينظر في ذلك الاستاذ الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي : مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الاول والثاني ، المجلد التاسع ، 1990 ، ص175-178 .

(6)ينظر في ذلك الفقرة " ط " من البند ثانياً من المادة " 7 " من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 ، المعدل .

(1)نشر هذا القانون في جريدة الصباح الجديدة بالعدد (25) في 1 حزيران 2004 .

(2)ينظر في ذلك الفقرة (أ) من البند (1) من القسم (12) من هذا القانون .

صميم اختصاص الادارة العامة تمارسه وحدها[3] ام من ناحية استبعاده للمنازعات الادارية سالفة الذكر من اختصاص محكمة القضاء الاداري[4].

وعلى اية حال فأن ما يهمنا في هذا البحث هو كما قلنا ان المشرع العراقي نص على ولاية محكمة القضاء الاداري سواء من ناحية الالغاء ام التعديل ففي هذه الحالة الاخيرة ، يمكن ان يقترن طلب تعديل القرار الاداري بالتعويض عن الاضرار التي الحقها بالمدعي ، الا ان الحكم به رهن بتحقق عدم مشروعية القرار الاداري لان مسؤولية الادارة هنا تقوم على فكرة الخطأ ولاخطأ بجانب الادارة اذا كان قرارها مشروعاً[5] .

وفي مجال الرقابة القضائية على القرارات الادارية التأديبية فقد نص المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدوله رقم 14 لسنة 1991 بأنه((يختص المجلس بما يأتي :- اولاً النظر في الاعتراضات المشار اليها في الفقرة (رابعاً) من المادة 11 من هذا القانون ، وله ان يقرر المصادقة على القرار او تخفيض العقوبة او الغاءها وفقاً لاحكام هذا القانون))[1].

ويفهم من هذا النص ان المشرع العراقي قد منح مجلس الانضباط العام اختصاص التعديل بوصفه اختصاصاً موازياً لاختصاصه بالالغاء في حالة عدم تناسب العقوبة الانضباطية .

وقد اكد مجلس الانضباط العام هذا النهج في الاحكام الصادرة عنه حيث جاء في احد احكامه ما يأتي ((..... وحيث ان المعترضه هي طبيبة بيطرية لم تتعمد اتلاف المواد الطبية ، وانما كان تصرفها نتيجة عدم ارشادها وتوجيهها بصورة علمية دقيقة وصحيحة ، وان اضبارتها الشخصية لم يسجل فيها ما يسئ الى عملها الوظيفي لذلك يرى المجلس ان عقوبة التوبيخ كانت شديدة بحقها وغير متناسبة او متوازنة مع ما اسند اليها لذلك قررالمجلس تخفيض العقوبة الى قطع راتب لمدة ستة ايام ...))[2].

وفي حكم اخر ورد ايضاً ما يأتي ((..... وحيث ان العقوبة المفروضة على المدعي لا تتناسب مع الفعل وتعتبر شديدة بالنسبة للواقعه التي وجدها المجلس منطبقة على الفعل الموجب للمسؤولية وهي المحافظة على كرامة الوظيفة عليه فقد قرر تخفيض عقوبته الى عقوبة (التوبيخ) بدلاً من انقاص الراتب ....))[3] .

---

(3)ينظر في ذلك الاستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي : الحدود القانونية لسلطات محمكة القضاء الاداري في العراق ، مصدر سابق ، ص98.

(4)ينظر في ذلك الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي : مجلس شورى الدوله وميلاد القضاء الإداري العراقي ، مصدر سابق ، ص176

(5)ينظر في ذلك الاستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي : مصدر سابق ، ص99 .

(1)ينظر في ذلك المادة " 15 " من هذا القانون .

(2)ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم 290 / 992 ، في 1992/12/9 ، اشار له ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ، ص47.

(3)ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط المرقم 94/11 في 1994/3/24 ، اشار له الدكتور ماهر صالح علاوي : مصدر سابق ، ص61

وكذلك فقد جاء في احد الاحكام الاخرى ما ياتي ((..... وحيث لم يسبق للمعترض ان عوقب خلال السنة تكون عقوبة التوبيخ شديدة لا تتناسب مع الفعل قرر تعديلها وجعلها عقوبة لفت النظر ....))[4].

ووفقاً لما تقدم فان مسلك المشرع العراقي قد جاء في نظرنا سليماً ، وذلك لانه قد وفر بعض الضمانات للمتقاضي مع الادارة سواء امام محكمة القضاء الاداري ام مجلس الانضباط العام ، غير اننا نرى مع بعض الكتاب[5]انه قد جعل من مجلس الانضباط العام قاضي ملاءمة اذ انه يستطيع ان يمد رقابته الى نطاق التناسب ويعدل القرار الاداري الصادر بفرض العقوبة التأديبية جزئياً وذلك في حالة عدم تناسبها مع الفعل الخاطئ الذي ارتكبه الموظف بيد انه كان من الافضل ان ينص المشرع العراقي على امكانية تعديل مجلس الانضباط العام للقرار الاداري الصادر بفرض العقوبة التأديبية ان يكون عدم تناسبها ظاهراً او بيناً ، ووفقاً لما استقرت عليه المحكمة الادارية العليا في مصر ، اذ انها – وكما لاحظنا ذلك – تمد رقابتها الى نطاق التناسب بوصفه احد عناصر مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية ومن ثم تعدل القرار الاداري التأديبي في حالة عدم التناسب الظاهر ، وعليه فأننا ندعو القاضي الاداري في العراق ممثلاً بمجلس الانضباط العام ان يراعي ذلك ومن ثم يظل ضمن نطاق وحدود مبدا المشروعية .

ومن جهة اخرى فقد استند مجلس الانضباط العام في بعض احكامه الى فكرة التناسب في الغاء القرار الصادر بفرض العقوبة التاديبية ومن ثم الحكم ببراءة الموظف أي انه قد خلط بين اختصاصه بتخفيف العقوبة كقاضي ملاءمة– والتي هي كما قلنا ميدان التعديل الجزئي – وبين الغاء العقوبة كقاضي مشروعية إذ جاء في احد احكامه ما ياتي ((..... وحيث ان العقوبة المفروضة على المدعي وهي التوبيخ لا تتناسب مع الفعل المنسوب اليه .... حيث ثبت انه اجتهد في معالجة الغياب للموظفة التي تحت امرته ومعالجته مدة الانقطاع وفق القانون وفي هذه الحالة تنتفي عنه مسؤولية التقصير ولا تستوجب عقوبة التوبيخ ..... ولما تقدم تقرر الغاء العقوبة المفروضة .....)) [1] .

فأذن يتضح لنا من هذا الحكم ، انه تضمن استخدام غير صحيح لفكرة التناسب اذ ان عدم التناسب ليس سبباً من اسباب الالغاء وانما تشير الى خطأ الادارة في تقدير الفعل الخاطئ الذي اتاه الموظف ومن ثم فأن تقديرها للعقوبة كان غير مناسباً فجوهر تعديل القرار الاداري جزئياً يكمن في فكرة التناسب ، بالاضافة الى ذلك فأننا نرى مع بعض الفقه [2] ان مجلس الانضباط العام ليس بحاجه الى هذه الفكرة لالغاء القرار الاداري غير المشروع ، اذ بامكانه ان يفعل ذلك وفقاً للاختصاص الممنوح له في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 السنة 1991 ، والذي نص على انه ((.... وله ان يقرر المصادقة على القرار او تخفيض العقوبة او الغاءها وفقاً لاحكام هذا القانون)) [3].

---

(4)ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم 995/80 ، في 1995/6/4 ، اشار له الدكتور ماهر صالح علاوي : مصدر سابق ، ص61 .

(5)ينظر في ذلك ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ، ص48 .

(1)ينظر في ذلك الدكتور حسن السيد بسيوني : مصدر سابق ، ص75 .

(2)ينظر في ذلك الاستاذ الدكتور صالح علاوي : مصدر سابق ، ص60.

(3) ينظر في ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (15) من هذا القانون .

(4) ينظر في ذلك الدكتور حسن السيد بسيوني : مصدر سابق ، ص51–52 ، وكذلك ضرغام مكي نوري : مصدر سابق ، ص49.

(5) ينظر في ذلك الدكتور حسن السيد بسيوني : مصدر . سابق ، ص75.

واخيراً لا بد من الاشاره الى بعض التشريعات الاخرى كالتشريع الايطالي فقد منح مجلس الدولة سلطة الحلول محل الادارة ، ومن ثم اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ مضمون الاحكام القضائية الصادره عنه والتي قد تتطلب تعديل القرار الاداري المطعون فيه وذلك عند امتناع الادارة عن التنفيذ ([4].

وكذلك الحال بالنسبة للتشريع الالماني اذ انه اعطى القاضي الاداري صلاحية تعديل القرار الاداري المطعون فيه ، وجعل ذلك مقتصراً على القرارات الادارية الصادرة من الهيئات المحلية[5]ومن البديهي ان التعديل هنا لا يكون الا جزئياً .

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع البحث تم التوصل الى ما يأتي :-

اولاً :- ظهر لنا من خلال البحث ان التعديل الجزئي للقرار الاداري يقوم على اساس احداث تغيير جزئي يرد على عنصر المحل فقط ، ومن ثم تظل بقية اجزاء القرار الاداري الاخرى على حالها ، ولذلك فأن التعديل الكلي للقرار الاداري يتعارض مع مضمون التعديل الجزئي له اذ انه يؤدي الى احداث تغيير يشمل محل القرار الاداري بأكمله ، ومن ثم فهو يؤدي الى ازالته من الساحة القانونية .

ومن جهة اخرى فأن يجوز للسلطة الادارية والقاضي الاداري ممارسة هذا الاختصاص سواء من خلال استحداث اثار تؤدي الى تغيير في بعض اثار القرار الاداري دون الاخرى ام من خلال اسقاط ما يشوبه من حالات عدم المشروعية .

ثانياً :- ثبت لنا انه يجوز للسلطة الادارية ممارسة اختصاصاتها بالتعديل الجزئي للقرار الاداري في أي وقت طالما انه لم يرتب حقوقاً مكتسبة ، وهذا يتجسد في القرارات الادارية التنظيمية .

اما بالنسبة للقرارات الادارية الفردية فأن حق السلطة الادارية في التعديل الجزئي لها يتقيد بالميعاد المحدد لدعوى الالغاء اذا كانت غير مشروعة ، وبمدى ترتيبها للحقوق والمراكز القانونية ، ومع ذلك فأنها تستطيع ان تلجأ الى ممارسة هذه السلطة بالنسبة للقرارات الادارية المشروعة من خلال احكام القرار الاداري المضاد .

ثالثاً :- وبما ان التعديل الجزئي للقرار الاداري ينصب على بعض عناصر المشروعية اللازمة له لهذا يتعين ان لا يمس الاركان الاساسية لوجود القرار الاداري ، والقول بخلاف ذلك من شأنه ان يجعل القرار الاداري المذكور بعد تعديله قد صدر في صورة جديدة تبدو غريبة عن مصدره .

رابعاً :- يستطيع الرئيس الاداري ممارسة سلطة التعديل الجزئي للقرار الاداري وهذا الحق ثابت لـه اذ هـو يجسـد عنصر السلطة الرئاسية بجميع مظاهرها ومن ثم فهي تشكل الاساس القانوني المناسـب للتعـديل الجزئـي للقـرارات الادارية ، بيد ان هذا الحق يكمن في الرقابة الادارية اذا كانت القرارات الادارية قد صدرت عن الهيئات المحلية .

خامساً :- يمكن للقاضي الاداري تعديل القرار الاداري جزئياً استناداً الى سلطته الاصلية في الالغاء ، وذلك اذا ثبت له عدم مشروعية جزء منه فقط ومن ثم فأن هذا الحق يكمن اساسه في دعوى الالغاء المرفوعة امامه

اما بشأن اساس ممارسته لهذه السلطة في حالة التعديل الصريح فهو يقوم أما على اساس اجتهاده القضائي وهو يتبدى في رقابة التناسب او الملاءمة التي تعطيه في مجالات عديدة ومنها القرارات الادارية التأديبية .

واما على اساس نصوص القانون التي تنص على سلطة القاضي الاداري في التعديل الجزئي ، ويعد مسـلك المشـرع العراقي في قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل [1]، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسـنة 1991 [2] واضحا في هذا الشأن .

وقد رأينا في هذا الشأن أنه ينبغي للمشرع العراقي ان يقيد ممارسة مجلس الانضباط العام لهذا الحق بأن يكـون عـدم التناسب في القرار الاداري التاديبي كان ظاهراً او بيّناً اسوة بما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي والقضـاء الاداري المصري .

المصادر

اولاً :- المصادر العربية

أ- الكتب والرسائل الجامعية : بعد القرآن الكريم .

الدكتور ابراهيم طه الفياض : القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، مكتبة الفلاح للنشـر والتوزيـع ، الكويـت ، 1988 .

الدكتور احمد سلامة بدر : التحقيق الاداري والمحكمة التأديبية ، مطبعة الطوبجي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 .

الدكتور احمد يسري : تحول التصرف القانوني ، مطبعة الرسالة ، 1958 .

الدكتور بكر القباني :- الرقابة الادارية ، دار النهضه العربية ، 1985 .

الدكتور حسن السيد بسيوني :- دور القضاء في المنازعة الادارية ، مطبعة دار الشعب ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1981.

الدكتور حسني درويش عبد الحميد : نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء ، مطابع دار المعارف ، دار الفكـر العربي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1981 .

الدكتور حمدي علي عمر : سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر للادارة ، دراسة مقارنة ، دار النهضـة العربيـة ، القاهرة ، 2003 .

الدكتور خالد خليل الظاهر : القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى ، شركة الشرق الاوسـط للطباعة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1997 .

[1] ينظر في ذلك الفقرة (ط) من البند (ثانياً) من المادة (7) من هذا القانون.

[2] ينظر في ذلك المادة (15) من هذا القانون .

الدكتور خالد سمارة الزعبي : القرار الاداري بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، عمان ، 1993.
الدكتور خالد سمارة الزعبي : تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها ، دراسة مقارنة ، من دون سنة نشر .
الدكتور رمزي طه الشاعر : تدرج البطلان في القرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، المطبعة العالمية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968 .
الدكتور سامي جمال الدين : اللوائح الادارية ، مطبعة اطلس ، منشأة المعارف ، القاهرة ، 1982 .
الدكتور سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 .
الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 .
15- الدكتور سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، 1976.
الدكتور سليمان محمد الطماوي : قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، 1987 .
الدكتور شاب توما منصور : القانون الاداري ، الكتاب الاول ، الطبعة الاولى ، مطبعة دار العراق ، جامعة بغداد ، 1980 .
الدكتور شاب توما منصور : القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، بغداد، 1980 .
صادق محمد علي : القرار الاداري المضاد ، دراسة مقارنة ، اطروحة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2004.
ضرغام مكي نوري : مدى سلطة قاضي الالغاء في تعديل القرار الاداري ، اطروحة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 1997 .
الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، المطبعة العالمية ، ملتزم الطبع والنشر مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1963 .
الدكتور طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدوله للقانون ، دار الثقافة العربية للطباعة ، مكتبة القاهرة الحديثه ، 1973 .
الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 .
الدكتور عبد الحليم فودة : الخصومة الادارية ، الجزء الاول ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 .
الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، من دون سنة نشر .
الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 .
الدكتور عبد الفتاح حسن : التأديب في الوظيفة العامة ، المطبعة العالمية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 .
الدكتور عبد المجيد الحكيم وآخرون : الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، 1980 .
الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيرة : آثار حكم الالغاء ، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، 1971 .
الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1971 .
الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون : مبادئ واحكام القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1993 .

الدكتور علي جمعة محارب : التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس، 1986 .

الدكتور علي خطار شطناوي : مبادئ القانون الاداري الاردني ، الكتاب الاول ، الطبعة الاولى ، الناشر دار حنين ، عمان ، 1993 .

فارس عبد الرحيم حاتم :- حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون ، دراسة مقارنة ، اطروحة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2003 .

الدكتور فؤاد العطار : رقابة القضاء على اعمال الادارة ، الطبعة الثانية ، دار الكتاب العربي ، 1960-1961.

36- الدكتور كريم كشاكش : التنظيم الاداري المحلي (المركزية واللامركزية الادارية) ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، 1997 .

الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2004 .

الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الاداري ، شركة الجلال للطباعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 .

الدكتور ماجد راغب الحلو : الدعاوي الادارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004

الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري : القرار الاداري : دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، 1991 .

الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري : مبادئ القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1996 .

الدكتور محمد حسين عبد العال : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1974 .

الدكتور محمد حسين عبد العال : فكرة السبب في القرار الاداري ودعوى الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1974 .

الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : الطابع القضائي للقانون الاداري ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، 1984.

الاستاذ الدكتور محمد علي جواد : القضاء الاداري ، محاضرات القيت على طلبة الدراسات الاولية ، كلية القانون،

الدكتور محمد فريد الزهيري : الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة المنصورة ، 1989 .

الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على اعمال الادارة ، دراسة مقارنة ، دار الاتحاد العربي للطباعة ، دار الفكر العربي، 1973 .

الدكتور محمد كامل مرسي : الالتزامات ، الجزء الاول ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1954 .

الدكتور محمد مصطفى حسن : السلطة التقديرية في القرارات الادارية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1974 .

الدكتور محمد ميرغني خيري : اساءة استعمال الحقوق الادارية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1972 .

الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي : القضاء الاداري ومجلس الدولة ، الطبعة الرابعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1979 .

الدكتور مصطفى عفيفي : فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها ، دراسة مقارنة ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1976 .

الدكتور وهيب عياد سلامة : الالغاء الجزئي للقرارات الادارية ، دراسة تحليلية ونقدية لاحكام القضاء الاداري في فرنسا ومصر ، دار النهضة العربية ، 1992 .

ب- الابحاث :-

الدكتور احمد عودة الغويري :- الرقابة القضائية على الخطأ الواضح في التقدير وعلى الغلو فيه وعلى عدم المعقولية ، دراسة مقارنة بين الأنظمة القضائية في فرنسا والاردن وبريطانيا ، مجلة اتحاد الجامعات العربية ، العدد الخامس ، نيسان ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1997 .

ايمن محمد حسن : المشروعية الادارية وحدود رقابة الملاءمة ، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الاول السنة الثامنه والعشرون ، 1984 .

الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي : مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الاول والثاني ، المجلد التاسع ، 1990 .

الاستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي : الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري في العراق ، مجلة العدالة ، العدد الثاني ، نيسان – مايس – حزيران ، وزارة العدل ، بغداد ، 2001 .

فكري احمد مغاوري : نظرية الغلو في توقيع الجزاء التأديبي ، دراسة مقارنة ، مجلة المحامي الكويتية ، العدد الثالث ، اب ، 1977 .

الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري : حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مجلة العدالة ، العدد الاولى السنة الثانية ، وزارة العدل ، بغداد ، 2000 .

الدكتور محمد ميرغني خيري : المغالاة في التساهل والتفريط ، مجلة العلوم الادارية ، العدد الثاني السنة السادسة عشر ، 1974 .

الدكتور محمد حلمي : حق القضاء في تعديل القرار الاداري ، مجلة العلوم الادارية ، العدد الثاني السنة السادسة ، 1964.

ج – الاحكام القضائية :-

مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري ، السنة الثانية .

مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا ، السنة الثانية .

مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا ، السنة الخامسة .

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ،1965-1980 .

الموسعة الادارية الحديثة ، اعداد الدكتور نعيم عطيه والدكتور حسن الفكهاني : الجزء الثامن ، الدار العربية للموسعات ، 1986 – 1987 .

ثانياً :- المصادر الاجنبية .

Auby (J . M .) et Drago : Traite de Cantentieux administratif Tome 2 , 2 em edition , L . G . J , paris , 1984.

Debbaschet Ricci : Coutentieux administratif , Dalloz , 6em edition , paris , 1994 .

George Vedel et pierre delvolve : droit administratif , 10em edition , p . u . f , paris , 1988 .

Jean Rivero : droit administratif , precis Dalloz , paris , 1965 .

Marcel Waline : Traite de droit administratif , paris , 1963.