مسؤولية الإدارة ووسائل إصلاح الضرر في العراق

Management Responsibility and Means of Redressing Damage in Iraq

بحث مقدم من قبل
م.د.جلال جبار عليوي الماجدي
كلية القانون-جامعة الاسراء
Jalal@esraa.edu.iq

الخلاصة.
حقيقةً إن الإدارة العامة تضطلع بمهام كثيرة تهدف من خلالها إلى تحقيق النفع العام عن طريق ضمان سير المرافق العامة في أداء الخدمات لعموم الأفراد ، ولاشك أن الإدارة خلال ممارسة هذه المهام عن طريق نشاطها تتعرض لمصالح الأفراد الخاصة ، سواء كان هذا التعرض مقصوداً عندما تتعسف في استعمال سلطتها العامة التي منحها المشرع لها ، أو يمكن أن يكون هذا التعرض ناتج عن الخطأ أو التقصير في أداء هذه المهام أو حتى الإهمال ، فضلاً عن أن هذا التعرض يمكن أن يكون مشروعاً الأمر الذي يعرضها للمسؤولية الإدارية.
وتجدر الإشارة إلى أن المشرع على الرغم من توخيه تحقيق المصلحة العامة إلا أنه بالمقابل أحاط مصالح الأفراد الخاصة بمجموعة من الضمانات التي تكفل حماية هذه المصالح من الأضرار التي يمكن أن ينشئها النشاط الإداري ، فالمصلحة الخاصة مرعية ومحمية قانوناً جنباً إلى جنب مع المصلحة العامة ، وعلى هذا الأساس فإنه يقع واجب على الإدارة بإصلاح الأضرار الناجمة عن تصرفاتها أثناء توخيها تحقيق الصالح العام.
وتتنوع أليات اصلاح الضرر الناجم عن التصرفات الإدارية بين الأليات الذاتية التي يمكن للإدارة أن تباشرها من تلقاء نفسها ، وبين نوع اخر يتمثل في القضاء الإداري الذي يمثل الرقيب على التصرفات الإدارية لجهة عدم مخالفة القواعد القانونية ، ولجهة ضمان التعويض العادل أو إعادة الحال لما كان عليه بالنسبة للمصالح الخاصة.
الكلمات المفتاحية : المسؤولية الإدارية ـ دعوى الإلغاء ـ دعوى التعويض ـ التظلم ـ العلاقة السببية ـ الضرر ـ مسؤولية المخاطر ، خطأ الإدارة

Abstract:
Indeed, public administration undertakes many tasks aimed at achieving the public good by ensuring the smooth functioning of public facilities and the provision of services to all citizens. There is no doubt that, in the exercise of these tasks, the administration is exposed to the private interests of individuals through its activities. This exposure may be intentional, such as when it abuses the public authority granted by the legislature, or it may result from error, negligence, or even neglect. Furthermore, this exposure may be legitimate, exposing it to administrative liability.
It should be noted that, despite the legislature's aim to achieve the public interest, it has also encompassed the private interests of individuals with a set of safeguards that ensure the protection of these interests from the harm that could arise from administrative activity. Private interests are respected and legally protected alongside the public interest. Accordingly, the administration is obligated to remedy the damages resulting from its actions while seeking to achieve the public interest. Mechanisms for redressing damages resulting from administrative actions vary between self-regulatory mechanisms that the administration can initiate on its own, and another type, the administrative judiciary, which acts as a supervisor over administrative actions to ensure they do not violate legal rules and to ensure fair compensation or restore the status quo to the original state for private interests.
Keywords: Administrative Liability - Cancellation Suit - Compensation Suit - Grievance - Causal Relationship - Damage - Risk Liability - Administrative Error

أولاً ـ المقدمة

تعد المسؤولية بشكل عام في الاصطلاح القانوني عن التزام الشخص الذي الحق ضرراً بشخص أخر بإصلاح ما أحدثه عن طريق إعادة الحال إلى ما كانت عليه أو عن طريق التعويض المادي ، والحقيقة أن المفهوم المتقدم يعد من المفاهيم العامة ، بمعنى أن المسؤولية الإدارية لأشخاص القانون العام لا تختلف في هذا المضمار عن المسؤولية المدنية ، فتطبق على كل منهما القاعدة المتقدمة. ويقوم المفهوم الحديث لمسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة على أساس حصيلة من التطور التشريعي والوجدان العام اللذين استطاعا بشكل تدريجي وضع الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية في صيغة حقوقية متمثلة بالتوزيع العادل للأعباء والتكاليف العامة فيما بين المواطنين ، بحيث أصبح المبدأ الذي يقوم عليه مفهوم مسؤولية السلطة العامة يتمثل في الواقع بفكرة مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة.

والحقيقة أن مبدأ المسؤولية الإدارية مر بتطورات كثيرة ، حيث ان المبدأ الذي كان سائداً قديماً هو عدم مسؤولية الدولة عن أي من أعمالها سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة ، وقد نجم هذا الوضع عن فكرة اختلاط كل من سيادة الدولة وسيادة الحاكم (الملك لا يخطئ) ، حيث أن الملك لم يكن يسأل عن اخطاءه في الفقه الإنكليزي ، ولم يتغير الوضع كثيراً عندما ظهر مبدأ سيادة الأمة عقب نشوء الثورة الفرنسية لأن الدولة بقيت ترفض مسؤوليتها عن أعمالها الخاطئة التي تسبب ضرراً للمواطنين ، والحقيقة أن المفهوم المفرط والواسع لمبدأ سيادة الأمة جعل الدولة بمنئ عن أية مسؤولية الأمر الذي أدى لموجة نقدية واسعة لهذا المفهوم من فقهاء القانون العام. وقد بدأت الأمور تسير تدريجياً نحو تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها ، ويتضح ذلك في الموقف الذي نهجه مجلس الدولة الفرنسي ابتداءً حيث بدأ بالتفرقة بين أعمال الإدارة العادية ، وأعمال الإدارة التي تتخذ فيها مظهر السلطة العامة أو ما يعرف بأعمال السيادة ، حيث ذهب المجلس لتقرير مسؤولية الدولة عن النوع الأول من الأعمال الإدارية دون النوع الثاني . وعلى هذا الأساس بات على عاتق الإدارة بعد أن تم تقرير مسؤوليتها عن جميع تصرفاتها إصلاح جميع الأضرار التي تترتب عن أعمالها سواء كانت هذه الأعمال مشروعة كالاستملاك لصالح النفع العام مثلاً ، أو غير مشروعة كالقرارات الإدارية التي تخالف مبدأ المشروعية الإدارية وتكون متوجبة الإلغاء.

ومن هذا المنطلق المتقدم فأننا نتناول في هذا البحث الأليات المقررة في الفقه والقانون الإداري المعتمدة لإصلاح الأضرار الناجمة عن الأعمال الإدارية.

ثانياً ـ أهمية البحث : تظهر أهمية هذا البحث في عدة نقاط نبينها على الشكل التالي بيانه :

1. تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة عن طريق بيان الأليات القانونية التي يمكن من خلالها إصلاح الأضرار التي تطال المصلحة الخاصة نتيجة تطور دور الإدارة العامة التي باتت تتدخل في جميع مناحي الحياة الاجتماعية.
2. الحد من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها العامة ، وذلك عن طريق تقرير مسؤوليتها عن أعمالها من جهة ، ووجوب إصلاح الأضرار الناتجة عن تصرفاتها من جهة أخرى
3. رفع سوية الثقافة القانونية لدى عموم الأفراد وتشجيعهم على مطالبة الإدارة بالأضرار الواقعة عليهم من جراء الأعمال الإدارية أياً كان نوعها ، وتكريس فكرة المشروعية الإدارية من جهة ، وعدم هدر المصالح الخاصة من جهة أخرى.
4. تعزيز المبدأ القائم على أساس مساواة جميع الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة ، عن طريق بيان الأسس التي توجب تعويض الأفراد عن الأعمال الإدارية المشروعة.

ثالثاً ـ إشكالية البحث : تظهر إشكالية البحث في سؤال رئيسي تتفرع عنه عدة أسئلة فرعية يجيب الباحث عنها في مضمونه ، و أن الإشكالية الرئيسة تظهر في التساؤل التالي : ما هي الأليات القانونية لإصلاح الأضرار التي تمس مصالح الأفراد الخاصة الناجمة عن التصرفات الإدارية ؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية العديد من التساؤلات الفرعية التي نبينها على الشكل التالي:

1. ما أنواع أليات إصلاح الضرر الناجمة عن المسؤولية الإدارية ؟
2. ما مفهوم المسؤولية الإدارية ؟
3. ما هو دور القضاء الإداري في حماية المصالح الخاصة ؟ وما دور الإدارة ذاتها في الحفاض على المصلحة الخاصة ؟
4. هل تعد الأليات القانونية لإصلاح الأضرار الناجمة عن المسؤولية الإدارية كافية لحماية المصالح الخاصة؟

رابعاً ـ منهج البحث : اعتمد البحث على المنهج التأصيلي حيث لجأ الباحث إلى تأصيل المسؤولية الإدارية أولاً من خلال بيان الأسس التي تقوم عليها مسؤولية الدولة ، كما اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليها المفاهيم التي تطرحها المسؤولية الإدارية من جهة ، والمفاهيم الأخرى التي تطرحها أليات اصلاح الضرر من جهة أخرى ، كما أعتمد البحث على المنهج المقارن من خلال مقارنة الوضع التشريعي والقانوني السائد في العراق بالوضع السائد في الدول محل المقارنة ، بهدف تطوير القواعد القانونية المتعلقة بموضوع البحث.

خامساً ـ خطة البحث : اعتمد البحث على التقسيم الثنائي اللاتيني ، بحيث تم تقسيم البحث إلى مبحثين ، وتقسيم كل مبحث إلى مطلبين وكل مطلب إلى فرعين على الشكل التالي :

المبحث الأول : ماهية مسؤولية الإدارة عن أعمالها

المطلب الأول : مفهوم المسؤولية الإدارية

الفرع الأول : المسؤولية الإدارية عن أعمال الإدارة غير المشروعة

الفرع الثاني : المسؤولية الإدارية عن أعمال الإدارة المشروعة.
المطلب الثاني : أركان المسؤولية الإدارية
الفرع الأول : ركني الخطأ والضرر
الفرع الثاني : علاقة السببية
المبحث الثاني : طرق إصلاح الضرر الناجم عن المسؤولية الإدارية
المطلب الأول : دور الإدارة في إصلاح الضرر الناجم عن أعمالها
الفرع الأول : سحب القرار الإداري غير المشروع كأحد أليات اصلاح الضرر
الفرع الثاني : التظلم الإداري كأحد أليات اصلاح الضرر
المطلب الثاني : دور القضاء الإداري في إصلاح الضرر الناجم عن الأعمال الإدارية
الفرع الأول : دعوى الإلغاء كوسيلة لإعادة الحال لما كان عليه
الفرع الثاني : دعوى التعويض للحصول على مقابل مالي

المبحث الأول/ ماهية مسؤولية الإدارة عن أعمالها

باتت الإدارة في الوقت الراهن مسؤولة عن جميع الأعمال والتصرفات التي تقوم بها ، سواء ظهرت هذه الأعمال في إطار قرارات إدارية مشروعة أم غير مشروعة ، أم في صورة أعمال مادية ، هذا فضلاً عن مسؤولية الإدارة التعاقدية ، ففي حال ظهور أضرار تصيب الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية نتيجة هذه الأعمال أو التصرفات الإدارية فإن الإدارة تلتزم بإصلاح هذه الأضرار أما بإعادة الحال إلى ما كان عليه إذا أمكن ذلك ، أو بدفع التعويض النقدي المناسب الذي يجبر الضرر وعلى هذا الأساس فأن المسؤولية الإدارية أما أن تكون مسؤولية تعاقدية ناجمة عن العقد الذي يعبر عن إرادة أطرافه ، واما أن تكون مسؤولية تقصيرية ناجمة عن الخطأ أو الإهمال ، أو على أساس تحمل التبعة أو المخاطر ، وعلى هذا الأساس المتقدم فتختلف أركان المسؤولية الإدارية باختلاف طبيعتها ، مع اشتراط توافر بعض الأركان الأساسية في كل أنواع المسؤولية الإدارية. ومن خلال ما تقدم يلاحظ أن أنواع المسؤولية الإدارية بمفهومها العام هي ذاتها أنواع المسؤولية الإدارية المعروفة في إطار قواعد القانون المدني ، وعلى هذا الأساس المتقدم فإننا نبحث في الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمالها في مطلبين ، بحيث نبحث في ماهية المسؤولية الإدارية في المطلب الأول ، وأركان المسؤولية الإدارية في المطلب الثاني.

المطلب الأول / مفهوم المسؤولية الإدارية

تقضي القواعد القانونية العامة بأن المسؤولية لا يمكن أن تقوم إلا بناء على أساس وجود تصرف من التصرفات الضارة التي أضرت بالمصالح المحمية قانوناً ، إلا أن طبيعة الرابطة الإدارية من جهة ، وطبيعة الدور الذي تقوم به الإدارة العامة من جهة أخرى في محاولة ضبط النشاط الفردي والاجتماعي عن طريق التدخل فيه ، وتوجيهه نحو اتجاه معين يهدف إلى خدمة الصالح العام ، أوجدت نوع جديد من المسؤولية يقوم على أساس تحمل المسؤولية بدون خطأ.

وعليه فإننا نتناول دراسة ماهية المسؤولية الإدارية في فرعين بحيث ندرس المسؤولية الإدارية عن أعمال الإدارة غير المشروعة في الفرع الأول ، والمسؤولية الإدارية عن أعمال الإدارة المشروعة في الفرع الثاني.

الفرع الأول / مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة

نبحث في هذا الفرع في مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ ، وفي مسؤولية الإدارة التعاقدية الناجمة عن العقد الذي تبرمه الإدارة وتكون طرفاً فيه كما يلي:

أولاً ـ مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ: تقوم القاعدة التقليدية التي تحكم هذا النوع من المسؤولية على أساس التمييز بين نوعين من الأخطاء التي ترتكبها الجهات الإدارية أثناء مزاولة نشاطاتها المختلفة ، الخطأ المرفقي أو المصلحي الذي ينسب فيه التقصير إلى المرفق العام ذاته ، وعلى هذا الأساس يقع على عاتق الإدارة التزام بإصلاح الضرر الناجم عن هذا الخطأ أما بإعادة الحال لما كان عليه أن أمكن ذلك ، أو بالتعويض المالي ، أما النوع الثاني فهو الخطأ الشخصي وينسب الخطأ في هذه الحالة للموظف العام وحده ، بمعزل عن الإدارة أو المرفق العام ، وعليه اصلاح الحال لوحدة[1] .

والحقيقة أن التمييز بين نوعي الخطأ المتقدم بيانهما ليس من السهل بمحل ، وعليه فقد وضع الفقه عدة معايير للتميز بين نوعي الخطأ المتقدمين ، نبينها كما يلي :

أولاً ـ معيار النزوات الشخصية : ومفاده أن الخطأ يعد شخصياً إذا كان الفعل الضار مطبوعاً بطابع شخصي ، يكشف عن الانسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره ، أما إذا كان الفعل الضار غير مطبوع بطابع شخصي ، وينبني على أساس عمل موظف عرضة للخطأ والصواب ، فيعد الخطأ مرفقياً، ويبحث هذا المعيار بنية الموظف العام لحظة ارتكاب الخطأ ، وهو أمر يعد من الصعوبة بمكان الوصول إلية[2].

ثانياً ـ معيار الغاية من التصرف الإداري الخاطئ : وهو يقوم عل أساس غاية الموظف العام من عمله ، فإذا توخى الموظف العام تحقيق غاية شخصية عد خطأه من الأخطاء الشخصية ، أما إذا توخى الموظف من تصرفه أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها والتي تدخل في نطاق نشاطها الإداري ، فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها

ويعد الخطأ مرفقياً، والحقيقة أن هذا المعيار لا يتسم بالدقة رغم بساطته ، حيث أنه يسهم في أعفاء الموظف العام من المسؤولية كلما كان تصرفه بحسن نيه حتى ولو كان خطأه جسيماً[3].

ثالثاً ـ معيار الانفصال عن الوظيفة : ويقوم هذا المعيار على أعتبار ان الخطأ الذي يمكن فصله عن التصرف الإداري المرفق يكون خطأ شخصياً ، في حين إذا كان الخطأ متصلاً اتصالاً وثيقاً بالعمل الإداري المرفقي يكون الخطأ مرفقياً ، ويتسم هذا المعيار بعدم الدقة أيضاً لأنه جعل من كل الأخطاء التي يقوم بها الموظف العام شخصية حتى الأخطاء التافهة [4].

رابعاً ـ معيار جسامة الخطأ : يقوم هذا المعيار على أساس التفرقة بين نوعين من الخطأ ، الخطأ البسيط والخطأ الجسيم ، بحيث يعد الخطأ بسيطاً إذا كان من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف وهو بصدد قيامه بأعباء عمله اليومي ، أما إذا كان الخطأ جسيماً عد الخطأ شخصياً ويمكن نعت صفة الخطأ بالجسيم إذا وصل لحد إساءة تقدير الوقائع أو تفسير القانون ، أو ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، وعلى الرغم من رجاحة هذا المعيار إلى أنه لا يصلح وحده للتمييز بين الخطأ المرفقي والشخصي لأن مجلس الدولة الفرنسي ذهب في غير مره لاعتبار الخطأ شخصياً حتى ولو كان من الأخطاء البسيطة[5]. ومن خلال ما تقدم يمكن القول أنه لا يمكن الارتكان إلى معيار محدد من المعايير المتقدمة لتمييز الخطأ المرفقي عن الخطأ الشخصي ، بحيث أن جميع المعايير المتقدمة تصلح لهذا التمييز ، ويعود الأمر إلى القضاء الإداري الذي يحدد كل حالة على حدى حسب نوع الخطأ أو طبيعته أو اتصاله بالمرفق أو الغاية منه.

وعلى العموم يميز الفقه الإداري في إطار الخطأ المرفقي ذاته بين نوعين من الأخطاء المرفقية ، الخطأ الذي ينسب لمعين موظف بالذات ، والخطأ الذي ينسب لمرفق بذاته ، وعليه نبينهما على الشكل التالي:

أولاً ـ الخطأ الذي ينسب لموظف بالذات : تقوم هذه الحالة إذا أمكن بيان الموظف الذي ارتكب الخطأ بالذات ، مما أدى لمسؤولية المرفق العام ، ومثال ذلك تعقب أحد رجال الشرطة لمجرم فار في الطريق ويصدم شخصاً أثناء المطاردة ، ويعد هذا الخطأ من الأخطاء المرفقية على الرغم من وقوعه من موظف بالذات لأنه وقع منه أثناء تأدية وظيفته وبسببها[6].

ثانياً ـ الخطأ الذي ينسب للموظف بالذات : وتقع هذه الحالة عند عدم أمكانية تحديد مصدر الفعل الضار الذي أدى لمسؤولية المرفق العام ، ويمكن تقسيم هذا النوع من الأخطاء في ثلاث حالات ، الأولى أذا أدى المرفق الخدمة بشكل سيء ، ومثال ذلك الشرطي الذي أطلق النار على كلب مسعور في الطريق فأصاب أحد المارة.

أما الفئة الثانية وهي الحالة التي لا يؤدي فيها المرفق العمل المكلف به ومثالها كحالة أمتناع الإدارة عن سد حفرة في الطريق مما يؤدي إلى وقوع المارة فيها. أما الفئة الثالثة والأخيرة ، وهي حالة تباطؤ المرفق عن أداء الخدمة المكلف بها ، كما في حال تباطؤ شرطة النجدة في مساعدة شخص يتعرض للسرقة ، أو تباطؤ رجال الإطفاء عن المسارعة لإطفاء حريق[7].ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن الخطأ الذي يؤدي إلى المسؤولية الإدارية الموجبة لإصلاح الضرر أو التعويض هو الخطأ المرفقي دون الخطأ الشخصي ، متى قدر القضاء الإداري أن الخطأ المرتكب يعد من الأخطاء المرفقية.

ثانياً ـ مسؤولية الإدارة التعاقدية : تعرف المسؤولية التعاقدية بشكل عام على أنها :"مسؤولية المتعاقد عن عقد صحيح لازم نافذ عن عدم تنفيذ التزاماته الناشئة عن العقد ، أو التأخير في تنفيذها مما يستوجب تعويض المتعاقد الأخر عما سببه ذلك من ضرر"[8]. ولم يعرف المشرع العراقي في القانون المدني العراقي رقم 40 لعام 1951 المسؤولية التعاقدية بشكل صريح وواضح ، ولكن نص على ضمان العقد ، بمعنى الالتزامات التي ينشئها العقد على أطرافه ووجوب ضمان تنفيذ هذه الالتزامات ، فنص على أنه :"اذا استحال على الملتزم بالعقد أن ينفذ الالتزام عيناً حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزامه ما لم يثبت أن استحالة التنفيذ نشأت عن سبب أجنبي لا يد له فيه ، وكذلك يكون الحكم إذا تأخر الملتزم في تنفيذ التزامه"[9].

ويتضح لنا من خلال ما سبق أن المسؤولية التعاقدية لا تكون إلا في نطاق العقد ، فهي لا تقع خارجه باي حال من الأحوال هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإنها لا تتحقق إلا في حالة أخلال أحدى طرفي العقد بالالتزامات التي يفرضها العقد عليه أو يتأخر في تنفيذها بما يضر الطرف الأخر ، ومن جهة ثالثة فإن جزاء المسؤولية التعاقدية هو التعويض عن الضرر الحاصل[10]. أما عن تعريف المسؤولية التعاقدية في إطار القانون العام فهي :"عبارة عن تعويض يحكم به القاضي على الإدارة التي أخلت بالتزام عقدي ، يجبر الضرر الذي لحق المتعاقد".[11] وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أن الجزاء الواقع على الاخلال بالمسؤولية التعاقدية هو إصلاح الضرر أو إعادة الحال لما كان عليه أو التعويض ، وتحكم هذه القاعدة المسؤولية التعاقدية على العموم بما فيها مسؤولية الإدارة التعاقدية،وعلى العموم فإن المتضرر في نطاق المسؤولية التعاقدية سواء كان التعاقد مع الإدارة أم مع غيرها من أشخاص القانون الخاص لا يستهدف أكثر من جبر الضرر اللاحق به.

الفرع الثاني / المسؤولية الإدارية عن أعمال الإدارة المشروعة .

لا تتوافق القواعد التي تحكم المسؤولية الإدارية بالمطلق مع القواعد التي تحكم المسؤولية المدنية ، ذلك أن القواعد التي تحكم المسؤولية الإدارية تقوم على أساس اعتبار الإدارة سلطة عامة مسؤولة عن أداء الخدمات العامة لعموم الافراد هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فأن القواعد التي تحكم المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ أو العقد لا تشمل جميع الحالات التي تلتزم فيها الدولة بالتعويض عن أفعالها الضارة ، لذلك ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نوع جديد من المسؤولية لا تتوافق مع طبيعة قواعد القانون المدني تسمى مسؤولية المخاطر أو تحمل التبعة ، بحيث تسأل الإدارة فيها عن تصرفاتها المشروعة التي تسبب ضرراً للإفراد[12]. وعلى خلاف أنواع المسؤولية الأخرى فأن هذا النوع من المسؤولية يقوم على ركنين فقط وهما الضرر وعلاقة السببية بينه وبين التصرف الإداري ، وذلك لأنها مسؤولية استثنائية تقوم على أساس تكملة القواعد التي تحكم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ أو العقد ، وأساس هذه المسؤولية تقوم على قاعدة الغرم

بالغنم أو المساواة أما الأعباء والتكاليف العامة[13]. ونتيجة لهذا المبدأ يتوجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما لحق ببعض الأفراد اضراراً معينة لأن الإدارة ما قامت به ألا لصالحهم فيجب ألا يتحمل غرمه أفراد قلائل من بينهم ، وإنما يجب أن توزع أعباءه على الجميع ، ومما لا شك فيه ان مسؤولية الإدارة بدون خطأ لا تترتب إلا إذا كانت الأضرار قد أصابت فرداً معيناً أو افراداً بذاوتهم دون سائر المواطنين ، كما يجب أن تكون هذه الأضرار على درجة كبيرة من الجسامة بحيث تتجاوز المخاطر العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع.[14]

وعلى هذا الأساس المتقدم فأن الضرر الذي يشترطه مجلس الدولة الفرنسي لقيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ يشترط فيه توافر صفتان:[15]

1- صفة الخصوصية : أي أن يلحق الضرر فرداً معيناً أو افراد بذواتهم بحيث يكون لهم مركز خاص قبله لا يشاركهم فيه سائر المواطنين.

2- الجسامة غير العادية : فالضرر يجب أن يتجاوز في حدوده مخاطر المجتمع العادية سيما وأنه نتيجة تصرف مشروع من جانب الإدارة ولا تشوبه شائبة[16].

والحقيقة أن حالات مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها المشروعة كثيرة نذكر منها بعض الحالات على سبيل المثال لا الحصر:

1- **مسؤولية الإدارة عن الفصل المشروع لموظفيها :** تلجأ الإدارة وهي بصدد تنظيم المرفق العام إلى فصل بعض موظفيها عن طريق الغاء بعض الوظائف العامة الغاءً قانونياً ، ويعد هذا الإجراء من جانب الإدارة شرعياً لأنها تستهدف تنظيم سير المرفق العام ، فعلى الرغم من شرعية قرار الإدارة في مثل هذه الحالة ، إلا أنها تعد ملزمة بالتعويض من جراء هذا التصرف الضار[17].

2- **مسؤولية الإدارة عن الأشغال العامة :** الأشغال العامة هي كل أعداد مادي لعقار بهدف تحقيق منفعة عامة تقوم به الجهات الإدارية ،وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على تعويض الأفراد الذين يتضررون من هذه الاشغال على شرط أن يكون الضرر محققاً وليس احتمالياً ، وأن يكون الضرر غير عادي ، وأن يستمر لفترة طويلة من الزمن[18].

3- **مسؤولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية :** الحقيقة أن الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية ، ولا يجوز لها الامتناع عن تنفيذها ، إلا أنه في بعض الظروف يتعذر على الأدارة تنفيذ هذه الأحكام لاعتبارات تتعلق بالأمن العام ، وفي مثل هذه الحالات لا ترتكب الإدارة خطأ من جراء امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي ، إلا أنها بالمقابل تكون ملزمة بتعويض الشخص المتضرر المستفيد من الحكم القضائي[19].

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن المسؤولية الإدارية بدون خطأ أنما تعد نظرية استثنائية أوجدها مجلس الدولة الفرنسي لتكملة نظرية المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ ، والهدف منها إقامة نوع من التوازن بين الصالح العام ومصالح الأفراد دون افراط أو تفريط .

المطلب الثاني/ أركان المسؤولية الإدارية

تقوم المسؤولية اساساً على توافر ثلاثة اركان ، ركن الخطأ ، وركن الضرر ، وتوفر العلاقة السببية بين الخطأ والضرر ، واستثناءً من هذه القاعدة العامة تقوم مسؤولية المخاطر أو مسؤولية الإدارة عن عملها المشروع على أساس توافر ركنين فقط وهما الضرر وعلاقة السببية بينه وبين التصرف الإداري كما أسلفنا ، وحيث أن طبيعة المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ استدعت منا بيان ركن الخطأ في المطلب الأول من هذا المبحث ، فإننا نتناول في هذا المطلب ركن الضرر ، وعلاقة السببية بينه وبين الخطأ ، في فرعين.

الفرع الأول/ ركني الخطأ والضرر

اولاً : ركن الخطأ : حقيقةً إن تعريف الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة على المستوى القضائي لم يلاقي قبولاً لدى مجلس الدولة الفرنسي أو مجلس الدولة المصري وكذا الحال بالنسبة للقضاء الإداري في العراق ، بمعنى أن تعريف الخطأ كتعريف إداري بحت غير مقبول على المستوى القضائي ، ويعود ذاك لأن التصرفات والأخطاء التي تقوم بها الإدارة أثناء عملها على تسيير الصالح العام لا يمكن حصرها ضمن قالب محدد أو جامد ، لذلك لم يرغب القضاء الإداري في تقييد نفسه ضمن تعريف محدد وجامد للأخطاء الإدارية لغنى النشاط الإداري وتنوعيه فضلاً عن تطوره المستمر[20].

أما على المستوى الفقهي فإن تعريف الخطأ هو :"إن الخطأ بصفة عامة المؤدي إلى مسؤولية الإدارة لا يقع إلا من شخص طبيعي" ثم عرف جانب أخر الخطأ الوظيفي على أنه :"هو الاخلال بالالتزام في إداء الخدمة"

وكما أسلفنا فلا يمكن تعريف الخطأ الإداري بشكل واضح ذلك أن الخطأ يمكن أن يكون عملاً ايجابياً صادراً من الإدارة ، كما يمكن أن يقع في صورة أمتناع الإدارة عن تقديم عمل يجب عليها القيام به ، كما يمكن أن يكون متعمداً أو مجرد أهمال ، كما أن الخطأ الإداري يمكن أن يكون نتيجة قرار إداري غير مشروع ، كما يمكن أن يكون نتيجة عملية مادية ، ويمكن أن يكون نتيجة تقصير أو تباطؤ المرفق عن إداء الخدمة ، ويمكن أن يكون نتيجة سكوت المرفق عن إجابة طلب الأفراد ،كما يمكن أن يكون الخطأ في السلطة التقديرية التي يتمتع بها رجل الإدارة ومثال ذلك سلطة الرئيس في تقدير الجزاء الإداري على مخالفة المرؤوس المسلكية، حيث أن الخطأ الإداري مفهوم واسع وفضفاض لا يمكن التدليل عليه إلا عبر المعايير التي تميز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي السالف ذكرها[21].

وعلى هذا الأساس فيترك أمر تحديد الخطأ للقاضي الإداري على حسب سلطته التقديرية ، وهو يسترشد في البحث والتقصي عن الخطأ في إطار الدعاوى المعروضة عليه بما يتخذه الخطأ من صورة واضحة ملموسة ألا وهي صورة عدم

المشروعية الإدارية التي تصيب التصرف الإداري. ومما تقدم يتضح لنا أن محاولة وضع تعريف محدد للخطأ الإداري هي مجرد عبث لا طائل منه ، تأسيساً على عدم أمكانية حصر التصرفات الإدارية التي تتغير بتغير المكان والعراف الإداري ، والنظام العام ، والقانون . ونشير إلى أن من يرتكب الخطأ هم اشخاص طبيعيون،الموظفين في المرفق العام وقد حاول الفقه إيجاد معيار للتمييز بين الخطأ الشخصي الذي ينسب للموظف بصورة شخصية وبين الخطأ الذي ينسب للمرفق العام، وقد تناولنا هذه المعايير بالتفصيل في المبحث الأول عند الحديث عن أنواع المسؤولية الإدارية (المسؤولية على أساس الخطأ).

ثانياً: ركن الضرر

الحقيقة أن مسؤولية الإدارة لا تقوم بمجرد قيام الخطأ الناجم عن التصرف الإداري ، بل لابد من توافر الضرر عن هذا الخطأ وقيامه بحق شخص تتضرر مصالحه من الخطأ الناجم عن التصرف الإداري ، وأبعد من ذلك فأن الضرر المستوجب للتعويض في نطاق المسؤولية الإدارية لابد فيه من توافر مجموعة من الشروط وهي:

1- **يجب أن يكون الضرر المدعى حدوثه منسوب للنشاط الإداري:** ويقصد بذلك من الناحية القانونية والعملية أن ينسب الضرر للأشخاص العاملين تحت تصرف الإدارة ، ويتبعون لها وتكون لها سلطة عليه ، أي يشترط في مسبب الضرر خضوعه لسلطة الإدارة العامة ، وعلى هذا الأساس يشترط أن يكون مسبب الضرر مرتبطاً بالإدارة ، وهذه التبعية تكون ناجمة عن الوظيفة العامة أو خضوعه لسلطة الإدارة[22].

2- **يجب أن يكون الضرر خاصاً:** ويعني ذلك أن الضرر يجب أن يقع على فرد محدد بذاته أو مجموعة من الأفراد المحددين الذين يمكن حصرهم على وجه الخصوص ، أما في حال كان الضرر عاماً أي أنه أصاب مجموعة غير محددة من الأفراد فلا يستوجب التعويض لأنه يكون من قبيل الأعباء والتكاليف العامة التي يجب على الأفراد تحملها ، كما تعني صفة الخصوصية تجاوز الضرر في مداه المضايقات العادية الناجمة عن النشاط الإداري ، فمن يسكن بجوار مطار لا يمكنه المطالبة بالتعويض عن الازعاج الذي يسببه هبوط وإقلاع الطائرات[23].

3- **يجب أن يكون الضرر محققاً:** وعلى هذا الأساس يجب التفرقة بين الضرر الاحتمالي والضرر المحقق الواقع بشكل فعلي ، حيث أن الضرر المستوجب للتعويض في نطاق القانون العام هو الضرر المحقق ، فلا يمكن للأفراد مطالبة الإدارة بالتعويض عن الأضرار الاحتمالية التي يمكن أن تقع في المستقبل، تأسيساً على أن الأحكام القضائية التي تحكم بالتعويض يجب ان تبنى على وقائع محددة فعلاً ، وليس على وقائع احتمالية الوقوع.[24]

4- **يجب أن يقع الضرر على حق مشروع :** ولا يكون الحق مشروعاً إلا أذا كان متوافقاً مع القوانين والأنظمة العامة السائدة في البلاد ولا يخالفها ، حيث لا يجوز تعويض تاجر المخدرات عن احتراق شحنة المخدرات التابعة له من جراء قيام وزارة الدفاع بتدريبات عسكرية ، وفي هذا الإطار رفض مجلس الدولة الفرنسي تعويض السيد سافيلي عن وفاة خليلته لأن هذه الأخيرة لم توجد بوضع قانوني وشرعي بالنسبة له قبل حادثة الوفاة[25].

5- **يجب أن يكون الضرر ممكن التعويض نقداً:** والحقيقة أن الضرر القابل للتعويض النقدي هو الضرر المادي الذي يصيب الأنسان في جسده او ماله أو مصلحة أو حق مشروع من حقوقه ، أما الأضرار المعنوية التي تصيب العاطفة والوجدان فهي غير قابلة للتعويض نقداً من حيث المبدأ العام ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قرر دفي حكمه الصادر في 1961/11/24 أمكانية التعويض عن الضرر المعنوي في قضية ليتسيران عندما قرر بصراحة قابلية الضرر المعنوي للتعويض.[26]

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أن الضرر ينقسم إلى نوعين : وهما الضرر المادي والضرر المعنوي ، ويعرف الضرر المادي على أنه :"المساس بحق أو مصلحة مالية للمضرور ، ويتمثل في الحاق خسارة أو تفويت كسب مالي على الشخص المضرور ، كأن يصيبه الضرر في جسده فيؤثر على قدرته في العمل ، أو يمكن أن يقع على مال مملوك له كأن يؤدي فعل الإدارة إلى اتلاف مزروعات مملوكه له"[27]

أما الضرر المعنوي أو الأدبي فيعرف على أنه :"هو الذي يصيب حق غير مالي للشخص فهو قد يصيب المشاعر أو الوجدان أو السمعة أو الشرف أو الاعتبار وهي عناصر معنوية لا تدخل في إطار الذمة المالية للشخص المضرور".[28]

وفي هذا الإطار ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أمكانية التعويض عن الضرر المعنوي أو الأدبي ، حيث جاء في احد أحكامها أنه :"إلى جانب ما انفقه المدعي من مصاريف لرفع ما لحقه من عدون ، فإنه قد بذل في الوقت نفسه لدرء ما نسب إليه من هوان ، مما يبرر له المطالبة بتعويضه مما أصابه أدبياً من جراء هذين الجزائين على أساس أنهما تضمنا اتهامات ضده ، واسناد أمور أليه تشين وتمس شرفه وكرامته وهو من رجال الدين المفروض لهم الرعاية والاحترام"[29].

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أن القانون المدني العراقي لم ينص على التعويض عن الضرر المعنوي ، فمن خلال مراجعة النصوص المتعلقة بالتعويض عن الضرر في القانون المدني جدنا أن المشرع العراقي قصر التعويض على الأضرار المادية دون المعنوية.

الفرع الثاني/علاقة السببية

المعروف في قواعد المسؤولية المدنية أنه لا يكفي أن يتوافر الخطأ والضرر لتحقق المسؤولية بل يجب أن يكون هذا الضرر ناجماً عن ذلك الخطأ، إذا لا يمكن ان يسأل شخص عن ضرر لم يكن نتيجة مباشرة لخطأه فعلاقة السببية بين الخطأ والضرر يقصد بها إذن أن يكون الخطأ هو الذي سبب حدوث الضرر ، وهذا المفهوم تبناه الفقه والقضاء الإداري فعد أنه لابد من وجود الرابطة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي لحق بأحد الأفراد ، وبالتالي تنتفي مسؤولية الإدارة إذا انعدمت هذه الرابطة ويكون ذلك بوجود السبب الأجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه ، والقوة

القاهرة تؤدي إلى اعفاء الإدارة من المسؤولية أما خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه فلا يعفي الإدارة كلياً من التعويض إذا كان هذا الخطأ قد ساهم مع خطأ الإدارة في إحداث الضرر ،وأن هذه الحالة أي حالة الخطأ المشترك تلزم الإدارة بجانب من التعويض يتناسب مع دورها في إحداث الضرر[30]. وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أن علاقة السببية لم تلاق الاهتمام من قبل المشرع أو فقهاء القانون فيما يتعلق بتعريفها ضمن أطار تعريف جامع مانع ، والحقيقة أن اهمال هذه الناحية جاء بناءً على علاقة السببية تعد ضرورة من الضرورات العقلية قبل أن تكون ضرورة قانونية ، بمعنى أنها من الأمور البديهية والمسلمة حيث أنه لا يوجد ضرر دون مسبب تربط بينهما صلة سببية ، فضلاً عن أن الكثير من الفقه اتجه إلى عدم فائدة تعريف علاقة السببية لأن التعريف لا يؤدي إلى أي نتيجة أو أضافة قانونية جديدة ، والحقيقة أن القضاء سواء كان المدني أو الإداري أو الجنائي تبنى هذا الاتجاه المتقدم ولم يعرف علاقة السببية.[31] ويجب التنويه إلى انه في بعض الحالات قد يكون هناك خطأ مشترك من جانب المرفق والموظف معاً فمن يعد المسؤول عن تعويض الضرر الذي لحق بالأفراد؟

الحقيقة أن القضاء الإداري الفرنسي تطور في هذا الميدان كثيراً فبعد أن كان يفصل في بداية الأمر بين الخطأين بمعنى أن الموظف يسأل عن الخطأ الشخصي الصادر عنه ، والإدارة لا تسأل إلا عن الخطأ المرفقي فقط ولا شأن لها بخطأ الموظف الشخصي ، أضحى يجيز الجمع بين الخطأين بمعنى أن الإدارة أصبحت تعوض عن الضرر بأكمله ويون لها الحق بالرجوع على الموظف لمطالبته بالمبلغ الذي دفعته للمتضرر بسبب خطأه الشخصي.[32]

ولا بد من البيان أن المسؤولية الإدارية يمكن أن تقوم على أساس ركنين فقط ألا وهما علاقة السببية والضرر كما هو الحال في مسؤولية المخاطر أو المسؤولية عن الأعمال الإدارية المشروعة ، كما كنا قد بينا في المطلب الأول من هذا المبحث.

المبحث الثاني/ طرق إصلاح الضرر الناجم عن المسؤولية الإدارية

على الرغم من أن الأخطاء الناجمة عن التدخل الإداري في الحياة الاجتماعية ناجمة عن تدخل يهدف إلى تحقيق الصالح العام ، فالمفترض عدم التعويض عن الخطأ الناجم عن هذا التدخل طالما أنه يستهدف تحقيق المصلحة الجمعية ، إلا أن دولة الدولة والإدارة وسلطتها العامة تفرض عليها التعويض عن الضرر الذي يصيب بعض الأفراد المعينين ، على أساس أن هؤلاء المضرورين ليسوا مجبرين على تحمل ضرر تحقيق المصلحة العامة وحدهم دون غيرهم.

وعلى هذا الأساس المتقدم فأن أليات اصلاح الضرر الناجم عن الأخطاء الإدارية تدور ضمن اتجاهين ، أما الأول فيقوم على أساس قيام الإدارة بإصلاح الأضرار الناجمة عن أخطاءها بنفسها على أساس أنها الطرف الأقدر على تقدير ألية التعويض المجدية كونها على تماس مباشر مع الأفراد ، وأما الإتجاه الثاني فيقوم على أساس قضائي حيث يضمن القضاء للأفراد طرق المعالجة الصحيحة للأخطاء الإدارية وخاصة في حال إصرار الإدارة على المضي قدماً في النشاط أو التصرف الذي سبب ضرراً للأفراد. وعليه فإننا ندرس طرق معالجة الضرر الناجم عن المسؤولية الإدارية في مطلبين ، دور الإدارة في إصلاح الضرر الناجم عن أعمالها في المطلب الأول ، ودور القضاء الإداري في إصلاح الأضرار الناجمة عن الأعمال الإدارية في المطلب الثاني.

المطلب الأول/ دور الإدارة في إصلاح الضرر الناجم عن أعمالها

يقوم الاتجاه التقليدي على أساس أن طرق معالجة الضرر الناجم عن الخطأ يقوم على أساس التعويض النقدي الذي يجبر الضرر ، إلا أننا أثرنا في هذا البحث الغوص في طبيعة النشاط الإداري لبيان الغاية من بعض التصرفات الإدارية التي يمكن أن تكون من طرق معالجة الضرر الناجم عن الخطأ ، فوجدنا أن سحب القرار الإداري ، والتظلم الإداري من أهم الأليات الإدارية التي يمكن أن تعالج الأضرار الناجمة عن الأخطاء الإدارية على أساس أنها تحقق غاية تتمثل في إعادة الحال لما كان عليه.

الفرع الأول/ سحب القرار الإداري غير المشروع كأحد أليات إصلاح الضرر

يعرف السحب على أنه :"إبطال القرار الإداري وتجريده من أثاره القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل ، فتزول كل أثاره ويعتبر كأن لم يكن ، بواسطة السلطة الإدارية المختصة" ، والحقيقة أن سحب القرار الإداري بإلغائه للأثار القانونية المرتبة على القرار في الماضي يعد اعتداءً صريحاً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، نظراً لما يترتب على هذا الإجراء الخطير من أمكانية الاعتداء على الحقوق المكتسبة للمواطنين ، وعلى هذا الأساس فأن سحب القرار الإداري يخضع لشروط محددة ، ولا يقتصر على القرارات الإدارية غير المشروعة بل إن هذا الإجراء يطال القرارات الإدارية المشروعة ايضاً[33]. وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أننا بصدد عدم بحث سحب القرار الإداري المشروع في هذا الموضع ، ونقتصر على القرارات الإدارية غير المشروعة ، على أساس أن القرارات الإدارية المشروعة لا ترتب ضرراً للمواطنين ، ويعد سحبها من قبيل تغيير الرؤية الإدارية في تحقيق الصالح العام ، أو لأنها لم ترتب الغاية المرجوة منها، وعلى العموم فإن القاعدة العامة التي تحكم سحب القرارات الإدارية المشروعة هو عدم ترتيبها حقوقاً مكتسبة للمواطنين ، فلا يجوز سحب إلا تلك الطائفة منها التي لم يترتب عليها أي حق مكتسب[34]. أما بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة فالأصل القانوني أن القرارات المخالفة لمبدأ الشرعية لا يمكن أن تنشئ حقوقاً للإفراد كما أن الإلغاء أو السحب بالنسبة للقرارات غير المشروعة يعد جزاء لعدم مشروعيتها فيسمح للإدارة بأن تقوم بنفسها ما يقوم به قاضي الإلغاء فيما لو طعن بالقرار المعيب أمامه ، وهذا يقتضيه مبدأ التسلسل الرئاسي الذي يعطي الحق للرئيس بالتعقيب على أعمال مرؤسيه وإلغاء قراراتهم المعيبة في نطاق مبدأ سيادة حكم القانون[35] . ولكن يجب التمييز هنا أيضاً بين القرارات الإدارية المعيبة التي لم يتولد عنها

حق مكتسب ، والقرارات الإدارية المعيبة التي يتولد عنها حقوقاً مكتسبة ، فالأولى كالقرارات التنظيمية والقرارات المنعدمة يجوز للإدارة أن تسحبها متى شاءت أما الثانية فيجوز للإدارة أن تسحبها خلال ميعاد الطعن بالإلغاء أو ما دام الطعن قائماً أما القضاء الإداري ولم يحكم فيه بعد ، فإذا انقضى ميعاد الطعن أو صدر في الطعن حكم قضائي فحينئذٍ يصبح القرار نهائياً ولا يجوز سحبه.[36] ومن خلال ما تقدم يتبين لنا مدى التقارب والتشابه بين السحب كجزاء لعدم المشروعية توقعه الإدارة بنفسها وبين الإلغاء القضائي كجزاء لعدم المشروعية ينطق به القاضي الإداري بناءً على طلب أصحاب المصلحة من الأفراد ، فإذا انقضت المدة التي يكون القرار الإداري فيها مهدداً قضائياً يغلق الباب أمام الإدارة فيما يتعلق بالسحب، كما يغلق أمام الأفراد بانتهاء مواعيد الطعن ويأخذ القرار غير المشروع في هذه الحالة حكم القرار المشروع وذلك حفاضاً على استقرار المعاملات والأوضاع القانونية ، إلا ذلك لا يمنع الافراد من رفع دعوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرار المعيب رغم تحصنه بانقضاء ميعاد الطعن فيه بالإلغاء وذلك لأن مدة الطعن بالتعويض أطول من مدة الطعن بالإلغاء.

وعلى هذا الأساس المتقدم يتضح لنا أن سحب القرار الإداري غير المشرع الذي يرتب ضرراً للغير يحمل في طياته ألية من أليات اصلاح الأضرار الناجمة عن التصرفات الإدارية ، ألا وهي إعادة الحال لما كانت عليه قبل صدور القرار المعيب ، ذلك أن السحب يؤدي إلى زوال أثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل الأمر الذي يؤدي إلى إعادة الحال لما كانت عليه قبل صدور القرار المعيب.

الفرع الثاني/ التظلم الإداري كأحد أليات إصلاح الضرر

الحقيقة أن المشرع منح المتضرر من القرارات الإدارية حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار الإداري من جهة ، والتعويض عن الضرر الحاصل عنه من جهة أخرى ، إلا أن المشرع وفي الوقت ذاته منح المتضرر من القرار الإداري حق التظلم لمصدر القرار الإداري ، أو للجهة الرئاسية للجهة التي أصدرت القرار الإداري ، وذلك بهدف إحاطة الجهة الإدارية بالمخالفات القانونية التي يحملها القرار الضار للرجوع عنه أو سحبه كونه لم يصبح نهائياً بعد ، ذلك أن الجهة الإدارية لا تتغيا الإضرار بمصالح الأفراد من خلال قراراتها ، بل تستهدف تحقيق الصالح العام ، ويمكن أن تقع في أخطاء قانونية غير مقصودة تحت ضغط العمل الإداري ، أو نتيجة قلة الخبرة من بعض عمال وموظفي الإدارة.[37]

وتجدر الإشارة إلى أن البند السابع من المادة الخامسة من قانون مجلس الدولة العراقي نصت على أنه :"يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها ،ب ـ عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً، وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ، ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة أو الخرق للقانون".[38] وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أن قانون مجلس الدولة المصري نص على أنه :" ميعاد رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوم من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات المصلحية التي تصدرها المصالح العامة أو اعلان صاحب الشأن ، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار او الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوم من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوم من تاريخ تقديم التظلم دون ان تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوم من تاريخ انقضاء الستين يوم المذكورة".[39] ويتضح لنا من خلال ما تقدم أن التظلم الإداري يعتبر وسيلة من وسائل إصلاح ومعالجة الضرر الناجم عن التصرفات الإدارية في الفترة التي يكون فيها القرار الإداري لم يصبح نهائياً بعد ، أي تلك الفترة التي يمكن خلالها مرجعة التصرفات الإدارية قضائياً وهي مدة الطعن بالإلغاء ، ويعتبر التظلم الإداري من الأليات الرقابية التي تتيح الرجوع عن التصرف الخاطئ الذي قامت به الإدارة ، أي أنها تندرج ضمن أليات المعالجة للضرر القائم على أساس أعادة الحال لما كان عليه تأسيساً على أن أثر القرار الإداري لم يصبح واقعياً بعد ، لأنه لم يصبح نهائياً وما زال قيد المراجعة ، أي أن أعادة الحال لما كانت عليه قبل القرار ممكنه من الناحية القانونية ومن الناحية العملية ، وبالعموم في حال رتب القرار الإداري في مثل هذه الحالة ضرراً مادياً كان أم معنوياً يمكن طلب التعويض عنه على شرط أن يكون هذا الضرر ثابت وفعلي ، أو بمعنى أخر تنطبق عليه شروط الضرر التي كنا قد بيناها في المبحث الأول من هذا البحث.

المطلب الثاني/دور القضاء الإداري في إصلاح الضرر الناجم عن الأعمال الإدارية

يشكل القضاء الإداري ضمانة فعلية وحقيقة للإفراد لمراجعة التصرفات الإدارية التي تمس مبدأ المشروعية من جهة ، وترتب ضرراً للأفراد من جهة أخرى ، وعلى العموم يمكن إطلاق قاعدة عامة مفادها أن التصرف الإداري المخالف لمبدأ المشروعية دائماً ما يرتب ضرراً للأفراد ، فإن لم ينجم هذا الضرر عن الأثر الذي رتبه القرار المعيب ذاته ، فأنه ينجم عن مخالفة القرار لمبدأ المشروعية ، تأسيساً على أن كل تصرف من تصرفات الإدارة مخالف للقانون يترتب ضرراً بحق الأفراد.ومن خلال ما تقدم فإننا نبحث في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض على اعتبار انهما من الأليات القضائية التي تتيح رفع الضرر عن الفرد المتضرر من التصرف الإداري الخاطئ في فرعين على الشكل الآتي:

الفرع الأول/ دعوى الإلغاء كوسيلة لإصلاح الضرر المترتب على النشاط الإداري

تعد دعوى الإلغاء أو قضاء الغاء كما هو متعارف على تسميته هو القضاء الذي يهدف إلى ألغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية ، وإلى ألغاء القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية نظراً لعدم مشروعيتها ((الطعن تمييزاً)) وبالرغم من وجود بعض الاختلافات بين الطعن بالإلغاء والطعن بالتمييز فإن هنالك خصائص مشتركة بينهما وهما يتبعان تطوراً مشتركاً من حيث الاختصاصات الممنوحة لكل من قاضي الإلغاء وقاضي التمييز، ففي دعوى الإلغاء ينحصر حق رافع الدعوى في طلب الغاء القرار الإداري سواء كان من القرارات الفردية أو التنظيمية مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية (عيب الاختصاص ـ عيب الشكل ـ عيب مخالفة القانون ـ عيب الانحراف في استعمال السلطة) فالدعوى في حقيقتها ليست موجهة إلى الإدارة بقدر ماهي موجهة إلى القرار المعيب وهذا ما يعنيه الفقهاء بقولهم (إن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين خصوم ولكنها دعوى ضد قرار).[40] وتجدر الإشارة إلى أن قانون مجلس الدولة العراقي أخذ بما تقدم حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة السابعة من قانون مجلس الدولة العراقي على انه:"تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجعاً للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالّه وممكنة ، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو للتخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن"[41]. كما نص البند ثامناً الفقرة (أ) من ذات المادة المتقدمة :"تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها ولها أن تقرر رد الطعن أو الغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي"[42].وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري سار على ذات الاتجاه الذي سار عليه المشرع العراقي فيما يتعلق بالإلغاء على أن سلطة القاضي الإداري في التشريع المصري تقتصر على الغاء القرار المخالف ،دون أن يكون له الحق في تعديل القرار الإداري أو الحكم بالتعويض إلا في حال طلبه المدعي صراحةً.[43] ويتضح من خلال ما تقدم أن دعوى الإلغاء يمكن أن تكون وسيلة من وسائل إعادة الحال لما كان عليه وذلك عن طريق الغاء التصرف الإداري المشوب في مشروعيته مع كافة أثاره القانونية بحيث يعاد الفرد المتضرر من القرار الإداري للحالة التي كان عليها قبل صدور القرار الإداري ووقوع الضرر ، كما يمكن أن تكون وسيلة من وسائل معالجة الضرر دون أن تؤدي إلى ابطال التصرف الإداري كلياً وذلك عن طريق شرعنة القرار الإداري المخالف للقانون، ويكون ذلك بتعديل القرار الإداري من حالة عدم الشرعية إلى حالة موافقة المشروعية الإدارية كما هو الحال في التشريع العراقي ، وأن هذا التعديل يحمل في طياته إزالة للضرر الواقع على الأفراد من جراء عدم المشروعية اللاحق بالقرار الإداري ، على اعتبار ان القاعدة العامة أن الضرر لا يترتب إلا على القرارات الإدارية غير المشروعة، أما فيما يخص التعويض فأن مجاله دعوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض التي نبحثها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني/ دعوى التعويض للحصول على مقابل مالي

حقيقةً أن هذا النوع من القضاء يسمى بالقضاء الكامل وهو لا يقتصر على الغاء القرار المخالف لمبدأ الشرعية بل يترتب على الوضع غير المشروع جميع نتائجه القانونية فيمتد إلى تعديل القرارات الإدارية المعيبة أو استبدالها بغيرها والحكم بالتعويضات المختلفة ، وإن هذا النوع من القضاء يمثل الخصومة الواقعة بين الإدارة والافراد المتضررين وهذا ما دعا بعض الفقهاء إلى تسمية هذا النوع من القضايا بقضاء التعويض ، ففي دعوى التعويض أو القضاء الكامل فإن مقدم الدعوى ينسب إلى الإدارة تصرفاً يمس مركزاً قانونياً خاصاً به أي أن هنالك اعتداء من جانب الإدارة على حق خاص به ، فالدعوى هنا موجهة ضد الإدارة وهذا ما يعنيه الفقهاء بقولهم :"إن دعوى القضاء الكامل دعوى بين خصوم"[44]. ونتيجةً للمفهوم المتقدم فإن القاضي يتمتع في هذا المضمار بصلاحيات واسعة فهو يتأكد أولاً من أن المدعي هو صاحب الحق الذي يرفع الدعوى باسمه ،فالدعوى ملازمة للحق ولاتوجد إلابوجوده ،كما يقع على القاضي أن يتثبت من أن المدعي صاحب الحق له مصلحة حالّه في رفع الدعوى ،فلا تقبل دعوى صاحب الحق إلا إذا ثبت أن حقه قد اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه وتوافر وجود المصلحة المادية والأدبية في رفع الدعوى أمام القضاء،وحينئذن يصدرالقاضي حكماً بالتعويض وهذا الحكم الذي حاز قوة الشيء المقضي به يقتصر أثره على طرفي الدعوى[45] وحقيقة إن المشرع العراقي كان قد أخذ بدعوى التعويض أو القضاء الكامل حيث بينا ذلك في نص المادة السابعة منه المتقدم ذكرها في الفرع السابق ، وذلك عندما نص صراحة على أمكان مطالبة المدعي بالتعويض عن الضرر اللاحق به من جراء القرار الإداري جنباً إلى جنب مع مطلبه بإلغاء هذا القرار ، وعلى هذا الإطار سار قانون مجلس الدولة المصري في النص المتقدم ذكره في ذات الفرع المتقدم[46].

ويتبين لنا من خلال ما تقدم أن دعوى التعويض تهدف إلى جبر الضرر اللاحق بالمخاطب بالقرار الإداري أو بالمتضرر منه بمعنى أخر ، فهي دعوى شخصية تهدف إلى التخفيف من الأثار غير المشروعية التي رتبها القرار الإداري على المخاطب به ، فهي لا تهدف إلى إصلاح الضرر كلياً بل تهدف إلى جبره على اعتبار أنها من الدعاوى الشخصية التي تكون بين خصوص ، على العكس من دعوى الإلغاء التي تستهدف إلى جانب تحقيق مبدأ المشروعية الإدارية إعادة الحال لما كان عليه عن طريق الغاء القرار الإداري غير المشروع بما رتبه من أثار قانونية[47] وتجدر الإشارة أن الهدف من دعوى التعويض هو الحصول على مقابل مادي أو بدل نقدي مقابل الضرر الذي رتبه القرار الإداري، ويمكن الحصول على هذا المقابل جنباً إلى جنب مع طلب الإلغاء إذا تم رفع الدعوى خلال ميعاد الطعن المحدد بالقانون وتسمى الدعوى في هذه الحالة بدعوى القضاء الكامل لأنها تستهدف الإلغاء والتعويض معاً ، أما إذا تم رفع دعوى التعويض خارج ميعاد الإلغاء فتقتصر على طلب التعويض النقدي الذي يجبر الضرر تأسيساً على أن القرار الإداري أصبح نهائياً بمضي مدة الطعن ولا سبيل لمراجعته.

الخاتمة.

تعد التصرفات الإدارية الضارة التي تقوم بها الجهات الإدارية أثناء تدخلها في النشاط الفردي والاجتماعي بهدف تحقيق الصالح العام من قبيل التصرفات التي يمكن مراجعتها لإصلاح الأضرار التي ترتبت عليها ، إما بإعادة الحال لما كانت عليه ، أو بالتعويض النقدي الذي يهدف إلى جبر الضرر، على اعتبار ان تحقيق الصالح العام لا يقوم بحال من الأحوال على الأضرار بمصالح الأفراد الخاصة. والحقيقة أن طرق معالجة الأضرار الناجمة عن التصرفات الإدارية تكون إما بإعادة الحال لما كانت عليه وذلك عن طريق الغاء النشاط الإداري الضار ، أو بالتعويض النقدي الذي يجبر الضرر في الحالات التي لا يمكن معها إعادة الحال لما كانت عليه. والحقيقة أن المشرع والفقه والقضاء الإداري راعى المصالح الخاصة عند قيام الإدارة بالتدخل بالنشاط الخاص لتحقيق الصالح العام ، حيث أنه أوجب على الإدارة التزام قواعد القانون وعدم مخالفته تحت طائلة بطلان التصرفات الإدارية ، كما أنه استهدف حماية المصالح الخاصة عن طريق منح الأفراد سبلاً وطرقاً لمراجعة النشاط الإداري الضارسواء كانت هذه المراجعة للجهات الإدارية التي رتبت الضرر بنشاطها ، أم بمراجعة القضاء الإداري المختص.وعليه ومن خلال هذا البحث توصلنا لمجموعة من النتائج والتوصيات نبينها على الشكل الأتي:

النتائج:

1. إن تحقيق النفع العام لا يبرر للإدارة الأضرار بالمصالح الخاصة ، حيث أن الإدارة تسأل عن هذا الضرر ، ويقع على عاتقها تكليف من المشرع بإزالة الضرر تلقائياً دون الرجوع للقضاء ، وقد منح المشرع الإدارة الإمكانات اللازمة لذلك كسحب القرار الإداري الضار مثلاً.
2. إذا كان دور القضاء الإداري يقوم على أساس ضبط النشاط الإداري ليتوافق مع مبدأ المشروعية الإدارية ، فأنه في الوقت نفسه يعمل على تحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة ، بحيث يعمد إلى تعويض الفرد المتضرر من النشاط الإداري متى كان للتعويض موجب.
3. تتنوع أليات إصلاح الضرر الناجمة عن النشاط الإداري بين الأليات الإدارية كالسحب والتظلم ، وبين الأليات القضائية ، دعوى الإلغاء ، ودعوى التعويض.
4. إن الضرر المستوجب للتعويض ضمن إطار المسؤولية الإدارية هو الضرر الحقيقي الفعلي الناجم عن النشاط الإداري ، أما الضرر الاحتمالي فإنه خارج إطار التعويض لأنه لم يقع بعد.
5. يمكن أن تقوم المسؤولية الإدارية دون خطأ من الإدارة أي أنها يمكن أن تقوم على أساس تصرف مشروع رتب ضرر للإفراد كما الحال مع مسؤولية المخاطر او تحمل التبعة.

التوصيات

1. يجب على السادة الوزراء في العراق القائمين على الوزارات العامة العمل على دورات تثقيفيه للموظفين يبين فيها أسس المسؤولية الإدارية ، وتفعيل ثقافة قبول تظلمات الأفراد على القرارات الإدارية والإجابة عليها عن طريق دراستها الدراسة الوافية ، وأن يكون الجواب على التظلم معللاً ، فضلاً عن تفعيل ثقافة الرجوع عن الخطأ عن طريق سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.
2. نوصي المشرع العراقي بأن يضمن قانون مجلس الدولة العراقي نصاً يكون بموجبه التظلم وجوبياً في جميع القضايا المعروضة على مجلس الدولة سواء كانت الطعن مقدماً لمحكمة القضاء الإداري أم لمحكمة قضايا الموظفين ، كما نوصي المشرع المصري بذلك أيضاً على اعتبار أن التظلم يعد من أليات إصلاح الضرر الناجم عن النشاط الإداري قبل اللجوء للقضاء.
3. نوصي القضاء الإداري العراقي بأن يكون معيار التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي هو معيار طبيعة العمل ذاته ، بمعنى أنه متى كان العمل من الاعمال المتصلة بالمرفق العام عد الخطأ مرفقياً والعكس صحيح.
4. نوصي المشرع العراقي بتبني التعويض عن الضرر المعنوي الناجم عن النشاط الإداري صراحةً على اعتبار ان القانون المدني العراقي سكت عن هذه الناحية والنص عليه في القانون المدني.

الهوامش.

[1] ـ د.عبدالله طلبه ، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، منشورات جامعة دمشق ـ كلية الحقوق ، دمشق ، 2017 ص 286

[2] ـ المصدر السابق نفسه ، ص 287

[3] ـ د. عبدالله طلبه ، مبادئ القانون الإداري ، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، دمشق ، 2000 ، ص 185

[4] ـ د . سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1986 ، ص 222

[5] ـ المصدر السابق نفسه ، ص 193

[6] ـ د.برهان زريق ، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، المكتبة القانونية ، دمشق ، 2011 ، ص 214

[7] ـ المصدر السابق نفسه ، ص 215

[8] ـ د. محمد حنون جعفر ، مسؤولية المقاول العقدية عن فعل الغير ، ط1 ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، 2011 ، ص 24
[9] ـ المادة 168 من القانون المدني العراقي رقم 40 لعام 1951 ، وتقابلها المادة 215 من القانون المدني المصري رقم 131 لعام 1948
[10] ـ د . محمد ماهر أبو العينين ، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري ، الكتاب السادس ، طرق الطعن بالاحكام وأسباب بطلانها وأسبابها واجراءاتها ، أسباب دعوى البطلان الأصلية ، المركز القومي للأصدارات ، مصر ، 2016 ن ص 386
[11] ـ د. محمد سعيد حسين أمين ، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، 2006 ، ص 236
[12] ـ نور موسى أحمد الرواشدة ، المسؤولية الإدارية عن الضرر المعنوي في القانون المصري والأردني ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر 2024 ، ص 54
[13] ـ نور موسى أحمد الرواشدة ، مرجع سابق ، ص 60
[14] ـ د. عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 ، ص 203
[15] ـ عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 205
[16] ـ د . عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر ، مؤسسة جسور ، الجزائر ، 2008 ، ص 187
[17] ـ عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 209
[18] ـ عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 210
[19] ـ عمار عوابدي ، مرجع سابق ن ص 210
[20] ـ د محمد أنس قاسم جعفر ، الدعاوى الإدارية ، مركز مدخلات تكنلوجيا التعليم ، مصر ، 2004 ، ص 143
[21] ـ د . محمد أنس قاسم جعفر ، مرجع سابق ، ص 145
[22] ـ د.عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 286
[23] ـ د.عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ،ص 287
[24] ـ د. عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 135
[25] ـ د. عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 138
[26] ـ نور موسى أحمد الرواشدة ، مرجع سابق ، ص 77
[27] ـ د . جاد جابر نصار ، البسيط في القضاء الإداري ، قضاء التعويض ، دون دار نشر ، القاهرة ، 2021 ، ص 227
[28] ـ المصدر السابق ذاته ، ص 228
[29] ـ أورده د. عبدالله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 290
[30] ـ د. محمد نجيب حسني ، علاقة السببية في قانون العقوبات ، دون ناشر ، مصر ، 1984 ، ص 79
[31] ـ د . محمود نجيب حسني ، علاقة السببية في قانون العقوبات ، دون دار نشر ، القاهرة ، 1986 ، ص 24
[32] ـ د.عبدالله طلبة ، مبادء القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 222
[33] ـ د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري التعريف والمقومات والنفاذ والانقضاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2005 ، ص 145
[34] د . عادل عامر ، مبادئ دعوى الإلغاء وسحب القرار الإداري ، طبعة الكترونية ، الناشر حروف منثورة للنشر الالكتروني ، 2017 ، ص 95
[35] ـ د.محمد عبد الوهاب رفعت ، مبادئ القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 1999 ، ص 198
[36] ـ د.محمد عبد الوهاب رفعت ، رجع سابق ، ص 210
[37] محمد إبراهيم حميد ، التظلم الإداري ، بحث منشور في مجلة الدراسات العليا ـ جامعة النيلين ، المجلد 15، العدد 7 ، العراق ، ص79
[38] ـ راجع قانون مجلس الدولة العراقي
[39] ـ راجع قانون مجلس الدولة المصري.
[40] ـ د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء ، منشورات كلية الحقوق ـ جامعة الفيوم ، مصر ، دون تاريخ نشر ، ص 32
[41] ـ راجع قانون مجلس الدولة العراقي
[42] ـ راجع قانون مجلس الدولة العراقي
[43] ـ راجع المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري
[44] ـ د. محمد عبد العال السناري ، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء ، كلية الحقوق ـ جامعة الفيوم ، مصر ، دون تاريخ نشر ، ص 43
[45] ـ د. محمد عبد العال السناري ، مرجع سابق ، ص 45

[46] ـ راجع قانون مجلس الدولة العراقي .
[47] ـ مصطفى عواد أجرب الجميلي ، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية ، المجلد 5 ، العدد 7 ، لبنان ، 2024 ، ص 187

المصادر.

أولاً ـ الكتب القانونية

1. برهان زريق ، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، المكتبة القانونية ، دمشق ، 2011
2. جاد جابر نصار ، البسيط في القضاء الإداري ، قضاء التعويض ، دون دار نشر ، القاهرة ، 2021
3. عادل عامر ، مبادئ دعوى الإلغاء وسحب القرار الإداري ، طبعة الكترونية ، الناشر حروف منثورة للنشر الالكتروني ، 2017
4. عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر ، مؤسسة جسور ، الجزائر ، 2008
5. عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998
6. عبدالله طلبه ، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، منشورات جامعة دمشق ـ كلية الحقوق ، دمشق ، 2017
7. عبدالله طلبه ، مبادئ القانون الإداري ، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، دمشق ، 2000
8. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1986
9. محمد حنون جعفر ، مسؤولية المقاول العقدية عن فعل الغير ، ط1 ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، 2011
10. محمد سعيد حسين أمين ، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، 2006
11. محمد نجيب حسني ، علاقة السببية في قانون العقوبات ، دون ناشر ، مصر ، 1984
12. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري التعريف والمقومات والنفاذ والانقضاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2005
13. ـ محمد عبد الوهاب رفعت ، مبادئ القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 1999
14. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء ، منشورات كلية الحقوق ـ جامعة الفيوم ، مصر ، دون تاريخ نشر
15. محمد ماهر أبو العينين ، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري ، الكتاب السادس ، طرق الطعن بالأحكام وأسباب بطلانها وأسبابها واجراءاتها ، أسباب دعوى البطلان الأصلية ، المركز القومي للإصدارات ، مصر ، 2016
16. محمد عبد العال السناري ، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء ، كلية الحقوق ـ جامعة الفيوم ، مصر ، دون تاريخ نشر
17. د محمد أنس قاسم جعفر ، الدعاوى الإدارية ، مركز مدخلات تكنلوجيا التعليم ، مصر ، 2004
18. محمود نجيب حسني ، علاقة السببية في قانون العقوبات ، دون دار نشر ، القاهرة ، 1986
19. مصطفى عواد أجرب الجميلي ، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية ، المجلد 5 ، العدد 7 ، لبنان ، 2024

ثانياً ـ الرسائل العلمية

1. نور موسى أحمد الرواشدة ، المسؤولية الإدارية عن الضرر المعنوي في القانون المصري والأردني ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر 2024

ثالثاً ـ الأبحاث

1. محمد إبراهيم حميد ، التظلم الإداري ، بحث منشور في مجلة الدراسات العليا ـ جامعة النيلين ، المجلد 15، العدد 7 ، العراق
2. مصطفى عواد أجرب الجميلي ، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية ، المجلد 5 ، العدد 7 ، لبنان ، 2024

رابعاً ـ القوانين

1. قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لعام 1979 المعدل بالقانون 71 لعام 2017
2. قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972
3. القانون المدني العراقي رقم 40 لعام 1951
4. القانون المدني المصري رقم 131 لعام 1948