ضوابط الرقابة القضائية على "عدم مشروعية القرارات الإدارية"

م.د.حسام منادي موسى

دائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة/ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Judicial control controls on the "illegitimacy of administrative decisions"

Hussam Munadi Moussa

Department of Studies, Planning and Follow-up / Ministry of Higher Education and Scientific Research

المستخلص: تظهر أهمية الرقابة القضائية ضمن توجيه السلطة الإدارية نحو اتخاذ قرارات مشروعة تتوافق مع القوانين، وتساهم في تعزيز الرقابة القضائية ولما لمبدأ المشروعية من أهمية كبرى في ضمان قيام الأشخاص العاملين في مجال الإدارة على إصدار القرارات التي تحقق المصلحة العامة دون المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم لما يتمتعوا بسلطة تقديرية , بالنظر إلى طبيعة البحث يحتاج إلى استخدام أكثر من منهج، لذا تطلب دراسة منهج تحليلي للوصول لجميع العناصر وضمن الترتيب القانوني، وهو استقرائي حيث بحث بما استقر عليه الفقه القانوني, كما تم الاعتماد على المنهج المقارن بين الدول فرنسا ولبنان والعراق فيما يتعلق بالتطوير الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

كلمات المفتاحية :-الرقابة القضائية, القانون الاداري, مشروعية القرارات الإدارية, عدم مشروعية القرارات الإدارية

Abstract: The importance of judicial oversight appears within the direction of the administrative authority towards making legitimate decisions that comply with the laws, and contributes to strengthening

judicial oversight, and because the principle of legitimacy is of great importance in ensuring that persons working in the field of administration issue decisions that achieve the public interest without prejudice to the rights and freedoms of individuals because they enjoy discretionary power, given the nature of the research, it requires the use of more than one approach, so the study required an analytical approach to reach all the elements and within the legal arrangement, which is inductive as it researched what was established by legal jurisprudence, and the comparative approach between the countries of France, Lebanon and Iraq was relied upon with regard to developing judicial oversight of administrative decisions

Keywords: – Judicial oversight, administrative law, legitimacy of administrative decisions, illegitimacy of administrative decisions

المقدمة

تقوم الدول القانونية على العديد من المبادئ التي تكرس سيادة القانون على جميع أطياف الدولة بحيث يسمو على التقاليد والأعراف السائدة، ومن هذه المبادئ الأساسية هو "مبدأ المشروعية"، وتعني "المشروعية" بإن القانون هو عبارة عن مجموعة من الأعمال الإدارية إلا أنه ذو سلطة تعلو على جميع الأفراد في المجتمع والسلطة العامة في الدولة، وعلى الرغم من وجود سلطة تقوم بوضع القوانين وإقرارها إلا أنه يتم الاعتماد على مدى خضوع الدولة لسيادة القانون وإن المشروعية لا يضمن وجودها إلا عند وجود "رقابة قضائية"[1].

[1] محمد علي آل ياسين، "القانون الإداري"، الطبعة الأولى، بيروت، المكتبة الحديثة، 2009، ص296.

وتعتبر "الرقابة القضائية" من الضمانات الرئيسية التي يستند عليها في "دعوى الإلغاء" وللتأكد من مدى مشروعية الأمور الإدارية مدى سيادة القانون عليها، يتوجب على الأشخاص العاملون في مجال الإدارة تلافي تتبع أهوائهم ورغباتهم فمن الطبيعي أن تكون تصرفاتهم والمعاملات التي يقوموا بها جميعها تكون مستندة إلى أسباب منطقية، ولهذا السبب فإن جميع الوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري هي الجوهر "للمنازعات الإدارية"، كما يتوجب أن تكون هذه الوقائع ذات وجود قانوني لا يقتصر على التحقق من مدى صحة ماديات هذا القرار[1].

كما أن على الإدارة أن تقوم بتكييف هذه الوقائع بشكل يتفق مع قصد المشرع لما نص عليه القانون بحيث يكون القرار صالح، وقد ظهر ذلك في بداية القرن الحالي إلا أنه سرعان ما لبثت "الرقابة القضائية" أن تأخذ في مسار التطور وقد جعلت "قاضي الإلغاء" لا يكتفي بالرقابة الوضع القانوني إنما امتداد الرقابة إلى أبعد من ذلك، ونلاحظ أن مجلس الدولة في مصر وفرنسا ومؤخراً لبنان فقد مدت الرقابة إلى جميع الحالات[2].

أما "مجلس الدولة" في فرنسا فإنه قد أخرج بعض المجالات من نطاق الرقابة التي يفرضها في البداية لتكييف القانوني الذي يضعه، وأعطى للإدارة السلطة الواسعة، ومن ضمن هذه الاستثناءات التي منحها للإدارة مجموعة من القرارات التي تتعلق بالضبط الإداري الذي يتصل بسلامة الدولة كما تضمن عدد من القرارات التي تحمل طابع علمي ذو ملامح فنية.

وعلى اعتبار أن "القانون الإداري" حديث العهد فأنه نتيجة للظروف التي كانت تسود في فرنسا على مدى ثلاثة قرون ماضية، فأنه تم إنشاء ما يعرف "بمجلس الدولة"، وقد كان لوجود هذا المجلس اهتمام كبير بسن قواعد إدارية ووضع أحكام تتوافق مع حقوق الأفراد وحرياتهم من ناحية، ومن ناحية أخرى مع التزامات الدولة وحاجتها، وقد ظهر مدى أهمية هذا المجلس عند

(1) إبراهيم فياض طه، القانون الإداري"، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح، الكويت، 2000، ص124.
(2) حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري "في قضاء مجلس الدولة"، دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص112.

حريته بمدى الالتزام بالنصوص التشريعية التي تستهدف المصالح العامة، حيث اعتمد على سياسة تقوم على الثبات والتدرج[1].

حيث اتبع "مجلس الدولة الفرنسي" في السياسة الرقابية عدة خطوات كان لها عدم ممارسته دوره لعدد من الحالات، أما بعد فقد فكانت رقابتها على ما يشوب "القرارات الإدارية" الأبسط من الانحراف، ومن ثم وسعت الرقابة لتشمل ماديات الوقائع، والخطة قبل الأخيرة كانت الرقابة على "التكييف القانوني"، وانتهت إلى الرقابة، ولكل قاعدة عامة استثناء فأن لكل واقعة تقدير بحسب أهميتها مع الإجراء الذي يتم اعتماده[2]، وتتميز الرقابة التي يقوم قاضي الإلغاء بممارستها على "القرارات الإدارية" بإنها "مبدئيا رقابة مشروعية" وليست "رقابة ملاءمة"، وذلك بخلاف الفقه الكلاسيكي الذي يعتمد على التمييز المطلق بين "المشروعية والملاءمة" إلى درجة التضاد، وقد أصبح القضاء والفقه الحديث يأخذ من بعض الحالات الملاءمة القرار على أنه شرط من شروط مشروعيته، وبذلك أصبحت فكرة "الملاءمة" ركن أساسي من أركان المشروعية كما أن "عدم مشروعية القرار الإداري" يصبح ملغى، إن الإلغاء وعدم المشروعية تحمل عدة وجوه وهي التي تسمى "بعيوب المشروعية"، وأن ظهور هذه العيب كان بشكل تدريجي أما مجلس دولة فرنسا حيث كان عيب الاختصاص هو الأول من بين باقي العيوب من ثم ظهر عيب الشكل المسطرة.

أولاً: أهمية البحث: تظهر أهمية الرقابة القضائية ضمن توجيه السلطة الإدارية نحو اتخاذ قرارات مشروعة تتوافق مع القوانين، وتساهم في تعزيز الرقابة القضائية ولما لمبدأ المشروعية من أهمية كبرى في ضمان قيام الأشخاص العاملين في مجال الإدارة على إصدار القرارات التي تحقق المصلحة العامة دون المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم لما يتمتعوا بسلطة تقديرية، في حال كانت سلطتهم مقيدة فأنهم يتوجب عليهم الالتزام بحدود سلطة المخولة لهم، فتأتي أهمية هذا البحث كونه يعرض الرقابة المشروعية الداخلية والخارجية على القرارات الإدارية.

---

[1] داود العيسى، المبادئ العامة "في القانون الإداري"، الجزء الأول، مذكرات على الآلة الكاتبة، جامعة الكويت، كلية الحقوق، دون سنة النشر، ص88.

[2] خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة "الإدارة التقديرية"، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، بدون دار النشر، 2013، ص220.

ثانياً: إشكالية البحث: جاءت إشكالية هذا البحث من خلال عدة أسئلة:

-ما هو نطاق وحدود الرقابة القضائية على القرارات الإدارية؟

-هل تمكنت الرقابة من تجسيد مبدأ المشروعية في تحقيق الأهداف المرجوة؟

-ما هي الضوابط والحدود باتخاذ القرارات ومدى تأثيرها على حقوق الأفراد؟

-ما هي الأساليب المتبعة لممارسة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية؟ وهل تعتبر الرقابة القضائية امتداد لمبدأ المشروعية أم تعتبر رقابة حديثة تم منحها للقاضي الإداري للتضيق الحد من حرية الإدارة؟

ومن خلال هذه التساؤلات والإشكالية تظهر بشكل واضح أهمية الرقابة القضائية على "المشروعية القرارات الإدارية" والذي يعد من أهم المبادئ التي تحكم دول القانون وهو "مبدأ المشروعية" والذي يعد الوسيلة الفعالة لإيقاف الإدارة عن تجاوز حدودها القانونية وضمان حقوق الأفراد وحرياتهم.

ثالثاً: منهجية البحث: بالنظر إلى طبيعة البحث يحتاج إلى استخدام أكثر من منهج، لذا تطلب دراسة منهج تحليلي للوصول لجميع العناصر وضمن الترتيب القانوني، وهو استقرائي حيث بحث بما استقر عليه الفقه القانوني, كما تم الاعتماد على المنهج المقارن بين الدول فرنسا ولبنان والعراق فيما يتعلق بالتطوير الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

رابعاً: هيكلية الدراسة: تم عرض أفكار هذا البحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين، المطلب الأول مدى الرقابة على "المشروعية الخارجية للقرار الإداري" كما تم تقسيمه إلى فرعين، الفرع الأول الرقابة على "ركن الاختصاص الشكل" والفرع الثاني تغطية "ركن الاختصاص الشكل"، أما المطلب الثاني الرقابة على "المشروعية الداخلية للقرار الإداري" وتضمن الفرع الأول الرقابة على "ركن السبب والمحل والغاية"، والفرع لثاني تغطية الأركان الداخلية للقرار الإداري.

المطلب الأول

مدى الرقابة على "المشروعية الخارجية للقرار الإداري"

تبنى الضمانات الحقيقية لأفراد المجتمع بوجود "رقابة القضائية على مشروعية القرارات للإدارية" بحيث تكون الدولة التي يسود بها القانون[1]، والمفتاح الذي يضمن احترام القانون هو "القاضي"، حيث يترتب عليه حماية حقوق الأفراد والالتزام بالحياد والاستقلال، وقد تحتاج الوظيفة لوجود نظام قضائي يعمل على حماية تلك الحقوق من خلال تشريعات داخلية تضمن قيام الرقابة على العمل الإداري وضمان المشروعية في جميع القرارات، كما أن تواجد الإدارة باعتبارها طرف في العلاقة القانونية مع الأفراد من خلال سلطتها والامتيازات التي تتمتع بها فأن ذلك قد يؤدي إلى ارتكابها لأغلاط من الممكن أن تكون غير مقصودة إنما نتيجة السرعة بالعمل قد يتم تجاهل بعض النصوص القانونية[2].

وقد استقر التنظيم القضائي في غالبية الدول على نوعين من "الرقابة القضائية على الأعمال الإدارة"، فالأول هو "نظام قضائي موحد" حيث أنه لا يميز بين أفراد وإدارة من خلال مراقبة لتصرفاتهم ومن خلال إخضاعهم لنظام القضائي الواحد وهو "القضاء العادي"، وأما الثاني يسمى "نظام القضاء المزدوج"، ويتم فيه التمييز بين النزاعات التي تقوم بين الأفراد ويختص بها "قضاء عادي" ومنازعات الإدارية فتخضع للقضاء المتخصص وهو "قضاء إداري"[3].

أولاً: "نظام القضاء الموحد": يطبق هذا النظام في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية والعديد من الدول الأخرى، ويقضي هذا النظام بأن جهة قضائية واحدة تقوم بالنظر بجميع المنازعات سواء بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة وحتى بين الهيئات الإدارية، وأبرز ما يتميز به هذا النظام بأنه يتفق مع مبدأ المشروعية بحيث أنه يقوم بإخضاع كل من الأفراد والإدارة لنظام

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، (مرجع سابق)، ص85.
(2) فؤاد العطار، القضاء الإداري، "دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء لأعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص523.
(3) خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة التقديرية، (مرجع سابق)، ص237.

قانوني واحد بحيث لا يمنح أي من الأطراف امتياز بمواجهة الآخر[1]، كما أنه يتميز بإنه أسلس من حيث إجراءات التقاضي بالمقارنة مع أسلوب التوزيع بحسب اختصاص كل قضاء سوا العادي أو الإداري المزدوج، كما أنه وعلى الرغم من ذلك فإن هذا النظام تعرض للنقد حيث أنه يقيد حرية الإدارة في ممارسة عملها ومن ناحية أخرى يؤدي إلى إقرار "مبدأ مسؤولية شخصية للموظفين" وذلك يدفعهم للخوف من إداء أعمالهم بشكل المثالي تلافيا للمساءلة القضائية[2].

ثانياً: نظام القضاء المزدوج: يتميز هذا النظام القضائي بوجود جهتين قضائيتين كل منهما تختص بنوع من المنازعات للنظر بها، الأولى هي القضاء العادي والذي يختص بالفصل بأي نزاع ينشأ بين الأفراد أما في حال نشوء نزاع بين أحد الأفراد وبين إدارة فإذا قام بالتصرف وكأنه شخص من أشخاص القانون الخاص فقوم القضاء بتطبيق أحكام القانون الخاص، وأما الطرف الآخر فأن القضاء الإداري يختص بالنظر في النزاع الذي ينشئ بين الأفراد والإدارة فعندما تظهر الجهة الإدارية على أنها صاحبة سلطة لها امتيازات بهنا يطبق القضاء الإداري على النزاع قواعد القانون العام، وتعتبر فرنسا هي من مهدت القضاء الإداري ومن بعدها انتشر هذا النظام للدول الأخرى مثل "اليونان ومصر والعراق ولبنان وسورية"، حيث أن هذا النظام يتميز بخصائص كثيرة وهامة وله بخلق القواعد للقانون العام التي تتميز عن قواعد عادية في القانون خاص حيث من خلالها تتحقق المصلحة العامة وضمان حقوق الأفراد وحماية حرياتهم[3].

وبكون "الرقابة المشروعية" هي رقابة قضائية ويقوم القضاء الإداري بممارستها –كأصل عام– فأنها تشمل الرقابة على جميع القرارات سواء التصرفات الإدارية أو المشروعية الخارجية حيث يقضي وجود تصرفات قانونية مثل القرارات المادية التي تصدر عن جهة مختصة ومحددة وفق

---

(1) عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، قضاء المنازعات الإدارية, مطبعة النسر الذهبي، القاهرة، 2001، ص146.

(2) علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص534.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، "دراسة مقارنة"، ط2،دار الفكر العربي، القاهرة،2014،ص366

لقواعد وإجراءات معينة، لذلك سنلاحظ أن هناك بعض التناقض في تطبيق هذا النوع من الرقابة على القرار الإداري[1].

لذلك سأقوم في هذا المطلب بالتحدث عن الرقابة على كل من ركن الاختصاص وركن الشكل وتغطية لكل منهما، وذلك بتقسيمه إلى فرعين: الفرع الأول: الرقابة على "ركن الاختصاص الشكل".

الفرع الثاني: تغطية "ركن الاختصاص الشكل".

الفرع الأول

الرقابة على "ركن الاختصاص والشكل"

أولاً: الرقابة على "ركن الاختصاص": إن الإدارة عند إصدارها "للقرار الإداري" تكون مقيدة بعدة عناصر خارجية فيما يتعلق بالقرار الإداري من حيث "الاختصاص، والشكل، والإجراءات" وذلك لأن القانون قد حدد الجهة التي تختص بإصدار القرار، وبذلك لا يكون هناك حق للإدارة أن تخرج عن الاختصاص الذي حدده القانون لها، ويترتب على الإدارة عند قيامها بإصدار قرار اتباع شكل محدد وسلوك إجراءات معينة حيث أنها لا تملك الحرية فيما يخص هؤلاء العناصر[2]، حيث يتوجب على الموظف الإداري أو السلطة الإدارية أن تعبر عن إرادتها بحسب الشكل الذي رسمه لها القانون بالتقيد بالإجراءات المحددة بحسب كل اختصاص، وبذلك يترتب على القاضي الإداري أن يقوم "بالرقابة مشروعية القرار الإداري" وذلك بمراقبة عيوب القرار وما شوبه من عدم اختصاص حيث يمكن تعريفه بأنه: "قيام الموظف بإصدار قرار لا يدخل باختصاصه ولا تخوله السلطة بإصداره وفقاً للقوانين واللوائح".

ويتوجب على "القاضي الإداري" أن يكون على حيطة كاملة أثناء ممارسة الرقابة المشروعية فيما يخص ركن الاختصاص حيث يترتب عليه فحص أربعة عناصر، أولهم "العنصر

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، ط1، منشورات العلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص512.
(2) عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، قضاء المنازعات الإدارية، (مرجع سابق)، ص197.

الشخصي" بحيث يصدر القرار من قبل شخص مختص أو سلطة مختصة، أما الثاني وهو "العنصر الموضوعي" والذي يستوجب أن يتضمن موضوع القرار عمل قانوني من اختصاص السلطة الإدارية، أما الثالث وهو "العنصر الزمني" الذي يقتضي أن تكون الفترة التي يصدر بها القرار ضمن أوقات العمل والمدة التي تمارس السلطة بها اختصاصها، والعنصر الأخير "العنصر المكاني" أن يصدر القرار ضمن البقعة الجغرافية الداخلة في اختصاص الموظف لهيئة الإدارية، حيث أن أي مخالفة أو تجاهل أحد العناصر سابقة الذكر نكون أمام "عيب عدم الاختصاص" وهذا العيب نوعين: عيب الاختصاص الجسيم ، وعيب عدم الاختصاص البسيط أو العادي[1].

ويتجسد "عيب عدم الاختصاص الجسيم" في حال كان القرار الإداري قد صدر عن شخص عادي لا يمتلك الصفة الإدارية، أو من قبل "السلطة الإدارية" في موضوع يكون من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، أو عند قيام سلطة إدارية بالاعتداء على جهة مصدرة للقرار كما يسمى هذا النوع "بعيب اغتصاب السلطة"، ويحكم القاضي فيما يتعلق بهذا النوع من عدم الاختصاص بانعدام القرار، وذلك لفقدان القرار للخصائص القانونية مما يجعله باطل، كما أن "القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم عيب اغتصاب السلطة" لا يستفيد من المواعيد المحدد للطعن بالإلغاء ولا يتمتع بالحصانة التي تتمتع بها القرارات الإدارية .

أما بالنسبة "لعيب عدم الاختصاص البسيط أو العادي" هذه الحالة عند صدور قرار الإداري من قبل موظف أو هيئة الاختصاص غير الهيئة المختصة فيسمى "بعدم الإيجابي"، ومن الممكن أن يتحقق "عيب عدم الاختصاص البسيط" في حالة قيام السلطة بإصدار القرار عن الهيئة الإدارية أو الموظف الإداري عن طريق الخطأ، مثال ذلك قيام موظف بالامتناع عن قيامه بالمهام الإدارية لأن باعتقاده الخاطئ أنه لا يملك السلطة التي تخوله من ممارستها، وبشكل عام فإن "القرار الإداري المعيب" بعدم الاختصاص البسيط قابل للإلغاء بحيث يمكن للقاضي أن

[1] سعاد الشرقاوي، (القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص87.

يحكم بإلغائه بناء على الدعوى المرفوعة من المتضرر من القرار الإداري وذلك ضمن المواعيد المحدد قانوناً، وذلك في حال لم يتم الطعن بالقرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص البسيط ضمن الآجال المحددة[1].

ثانياً: الرقابة على "ركن الشكل": أن صدور "القرار الإداري" من دون مراعاة للشكليات والإجراءات التي يتوجب على الإدارة اتباعها يشكل "عيب بالشكل"، وإن القضاء قد فرق بين المخالفة بالشكل في حال كانت متعلقة بالشروط الجوهرية التي ترتبط بمصالح الأفراد فأنه في هذه الحالة يكون الإجراء باطل والعكس في حال كانت المخلفة تتعلق بشروط غير جوهرية[2]، وإن إهدار هذه الإجراءات لا يؤدي إلى المساس بمصالح الأفراد، وذلك لأن الأشكال التي تعمل على التأثير بمدى "مشروعية القرار الإداري" هي فقط التي ترتبط بشكل القرار ذاته ونسبيته وما يسبقه من إجراءات تمهيدية قبل إصداره، حيث أن الشكل الموضوع من أجل حماية المصالح الأشخاص المعنين من القرار هم فقط من يتأثروا بالحقوق المقررة للأفراد بمواجهة الإدارة أما بالنسبة للأشكال التي لا تتأثر "بمشروعية القرار الإداري" لا تؤدي إلى بطلان المخالفات الشكلية، حيث أن ذلك التمييز بين تلك الأشكال يعتبر من المسال التقديرية التي يتم تقريرها من النصوص القانونية وقناعة المحكمة، وأن أصل ذلك أن القرارات الإدارية لا يشترط لها شكل خاص لإصدارها مالم يقرر القانون على سبيل الاستثناء عكس ذلك[3].

وقد ألزم المشرع عند صدور قرار إداري التقيد بشكل معين مثل أن يكون القرار مكتوب وذلك عن طريق أخذ رأي جهة محددة وذلك قبل صدور القرار، ومخالفة ذلك يؤدي إلى بطلان القرار لأنه خالف القواعد أما في حال تغاضى القاضي الذي ينظر بالشكل الذي قام بتصدير قرار مخالف له وكي يقوم بتحديد مقدار المخالفة التي تؤثر على الشرعية فإن لذلك أهمية ثانوية فإن ذلك يدخل في إطار شكل الإجراءات التي هي عبارة عن مجموعة من الترتيبات والتصرفات التي تقوم الإدارة بتتبعها قبل اتخاذ القرار وإصداره بشكل نهائي وكما تأخذ الإجراءات هذه صور

---

[1] محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دون ذكر الطبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص231.

[2] سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة "القضاء الإداري"،ط2،منشأة دار المعارف،الإسكندرية،دون سنة،ص137

[3] محسن خليل، القانون الإداري، ج1، دون ذكر الطبعة، المطبعة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 2008، ص124.

عديدة ومن أهمها الاستشارة حيث تقسم إلى الزامية والاختيارية، كما توجد تقارير مسبقة من أهم الصور "حق الدفاع"، وإن الشكليات القرارات إدارية تقسم إلى قسمين من حيث مدى التأثير بشرعية وعدم الشرعية القرارات الإدارية للشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية وغير الجوهرية وإن المعيار الذي يميز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية وهو مدى قيام المشرع بالتدخل أو عدم التدخل والنص على ضرورة التزام هذه الشكليات، وذلك بتقدير قيمة المصلحة والهدف الذي يمكن أن تحميه هذه الشكلية[1].

- **الرقابة على الشكليات الجوهرية:**تقسم الرقابة على "الشكليات الجوهرية" إلى نوعين فالأول هي التي تسبق اتخاذ القرار الإداري، والثاني هي الرقابة على المظهر للقرار الإداري، وقد تظهر هذه الشكليات بشكل كبير في قرارات الضبط الإداري الخاص، حيث أن القانون قد أوجب اتباع عدد من الشكليات عند اتخاذ القرار الضبط الإداري الخاص، وإن الشكليات التي غالباً ينص القانون عليها هي التقيد باتخاذ القرار الإداري على التقرير أو التحقيق التي تقوم به الجهات المعينة وهذا ما تتسم به الجهات في الطابع التقني، وإن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بعدم الشرعية لقرار الضبطي كما أنه لم يأخذ في رأي لجنة الصحة، كما أن القانون يقرر القيام بالاتباع هذ الشكل، كما أن مجلس الدولة الفرنسي عند صدور أحكام تتعلق في عدم الشرعية لقرارات ضبط إداري فأنها تخلق "عنصر شكل جوهري"، إلا أننا نلاحظ القرارات للضبط الإداري الخاص هي شكليات جوهرية حيث أنها يكون اتخاذ مثل هذه القرارات بناء على تقرير فنية من قبل جهة مختصة قد قرر القانون ضرورة الاخذ برأيها، وبما يتعلق بالشكل الخارجي للقرار فإنه يتوجب أن يكون مكتوب[2].

وبما يتعلق بكتابة القرار فأن الأصل لذلك لا يشترط أن يكون القرار الشكل الخارجي حيث من الممكن أن يكن أما مكتوب أو شفهي وفي حال كان شفهي يجب أن يكون ضمني وصريح

[1] ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، محاضرة ألقيت على طلبة دكتوراه معهد العلوم الإدارية، السنة الأولى، 2014، ص65.

[2] غازي فيصل مهدي، أوجه الطعن بالإلغاء والطعن بالنقض في مجال القضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد الخامس، العدد الثامن، 2001، ص134.

وذلك فإن القانون قد اشترط للقرار أن يتخذ شكل معين أو التسبيب، إلا أن الإدارة لا تعد ملزمة في تسبيب القرارات التي تصدر عنها، إلا أن القانون من الممكن أن يلزم الإدارة بذكر أسباب القرار وفي هذه الحالة يتوجب عليها احترام القانون والا يعد ذلك عيب بالشكل، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا حيث أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب القرارات، إلا أن الانتقاد التي واجهتها عند عدم التسبيب القرار فوجدت ضرورة "تسبيب القرارات الإدارية" وذلك لدعم لشفافية العمل الإداري وتسهيل لرقابة القضاء الإداري في حال قيام نزاع إداري بحولها، كما قضى مجلس الدولة "بقرار غير منشور في تاريخ ١/٢/١٩٩٩"، على إلغاء القرار الولائي حيث جاء غير معلل ومدعم في الأدلة الكافية[1].

- **الرقابة على الشكليات القانونية:**

إن غياب وجود الأشكال الثانوية عن متن القرار يعد غير مؤثر كما أن جوهر القرار لا يتأثر وذلك يعني أن القرار الصادر بنفس الجوهر والمضمون حتى في حال اتباع شكل أغفلت الإدارة عنه سواء بمجال الضبط الإداري، كما أن القضاء الإداري الفرنسي قد قرر في عدم المشروعية للقرارات والضبط الإداري لوجود عيب بالشكل على الرغم من أن الشكل الثانوي[2]، وذلك يشمل الشكليات عامة التي تتعلق بالنشر والتبليغ لقرارات ضبط إداري، وشكليات خاصة بميدان ضبط إداري عام.

كم أن القضاء الفرنسي على الرغم من أنه لا يلتفت لمضمون والجوهر "القرار ضبط إداري" بالنشر أم بالتبليغ إلا أنه اعتبر أن عدم الوجود التبليغ الذي يكفي لتنفيذ قرار يؤدي إلى عيب القرار من حيث الشكل، فقد حكم مجلس الدولة الفرنسي في "عدم الشرعية لقرارات الضبط الإداري" في حال كان التبليغ غير كافي (مجلس الدولة الفرنسي ٣٠ نوفمبر 1939"، وفما يتعلق بالإتباع للشكل الخاص بميدان ضبط إداري عام فإنه يتوجب اتباع شكليات معينة، إن القانون قد الزم الإتباع لذلك الشكل وعلى سبيل الذكر "لوائح محلية دائمة"، فقد نص قانون محلي

[1] المرجع نفسه، ص148.
[2] علي خطار شناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص537.

فرنسي في "المادة ٨٢" على: "ضرورة إبداع اللوائح بالمحافظة بحيث فلا يجوز تنفيذها الا بعد المضي لشهر من التاريخ ابداع"، حيث أن ضمن الشهر لا يمكن التنفيذ لهذه اللائحة.

ونجد أنه لا يتأثر الشكل بمضمون القرار، على الرغم من البساطة التي يحملها هذا الشكل كما لا يلزم القانون الا بمجرد الإبداع في حين نجد القضاء الإداري الفرنسي قد اعتبر تخلف هذا الشكل يشكل عيب في القرار وذلك يؤدي لعدم مشروعيته[1].

الفرع الثاني

تغطية ركن "الشكل والاختصاص"

أن الأصل العام لمدى جواز تصحيح جهة الإدارة لوجود عيب بالشكل القرار الإداري وذلك بسبب إغفال للشكل، حيث أن الإدارة قد أهملت الشكليات منذ البداية فكان القرار باطل وفي حال إرادة تصحيحه فأن لا بد من ن تستوفي الإجراءات الشكليات المقررة لصدور القرار الجديد حيث يتم الرجوع المحكمة عن هذا المبدأ لأسبب عديدة وهي[2]:

1- لا يمكن أن يصحح القرار الإداري بأثر رجعي وذلك بما يتوافق مع المبدأ السائد وهو "عدم الرجعية لقرارات إدارية".

2- لا يجوز بأي شكل من الأشكال أن يتم تصحيح القرار الإداري فإنه نشأ باطل وبشكل خاص إذا كان هذا البطلان من متعلقات النظام العام.

3- تعد الإجراءات شكلية من الضمانات المقررة للأفراد ضد أي إجراء تقوم الإدارة باتخاذه من دون تفكير والتروي، وفي حال كان من المسموح تصحيح القرار عن طريق القيام بإجراء لاحق فأن ذلك التسرع من قبل الإدارة بإصدار قراراته طالما أنه من الممكن التراجع عنه وذلك بقيامها بالتصحيح بعد ذلك، وعلى الرغم من أن المبدأ السابق كان

(1) محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، (مرجع سابق)، ص157.
(2) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط3، مطبعة المعارف، بيروت، 2009، ص570 وما بعدها.

واضح إلا أن اختلاف الفقه والقضاء بما يتعلق بشأن تغطية عيب الشكل أو في إجراء لاحق، أو قبول صاحب العلاقة شأن عيب الشكل، إما باستحالة إتمام الشكل أو لقوة قاهرة[1].

حيث أن غالبية الفقهاء وجدوا أنه في حال كان القرار ذو عيب بالشكل فإن ذلك بسبب إغفال الإدارة في الإجراءات التي نص عليها، كما أنه لا يمكن للإدارة أن تعود بتصحيح العيب عن طريق القيام باتخاذ إجراء لاحق على صدور القرار وذلك لأنه يتعارض مع "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، غير عن ذلك أن الخضوع لصحة الإجراءات اللاحقة يهدر الحكمة من ضرورة وجود شكليات معينة في الإصدار "القرارات إدارية"، وذلك يشكل دافع للإدارة بإصدار قراراتها من دون تفكير أو تروي وذلك لاعتمادها على التصحيح اللاحق.

أما الرأي الآخر فإنه يرى من الممكن تصحيح عيب الشكل عن طريق القيام بإجراء لاحق من قبل الإدارة وذلك لتجنب قرار الإلغاء من قبل القضاء، وتطبيقاً لقرارات المحكمة الإدارية العليا في حكم جواز تصحيح العيب وعدم الاختصاص مثل أي عيب من العيوب الشكلية[2].

كما أن ذلك يتماشى على العيب بالشكل طالما أنه لم يتم إصدار حكم إلغاء القرار، حيث قضت بحكم لها بإن عيب عدم الاختصاص يجوز تصحيحه ما دام لم يصدر حكم في إلغاء القرار المطعون فيه، وفي حال كان ذلك فأن مجلس الإدارة شكل طبقاً لحكم القانون الصحيح، وإن الإقرار من سلطة مختصة.

قد ذهب القضاء إلى أنه من الممكن تصحيح القرار الإداري وذلك عن طريق القيام بإجراء لاحق، ففي حال كان العيب بالشكل يقتصر على حذف بعض البيانات التي لا تؤثر على مضمون القرار[3]، فلا يرتب على ذلك المساس بحقوق الأفراد، مثل الإغفال التوقيع على أحد محاضر الجلسات التي صدر القرار بالاعتماد عليها، وعد ذكر نصوص بعض القوانين، فقد

(1) محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، (مرجع سابق)، ص164.
(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة، للقرارات الإدارية، (مرجع سابق)، ص168.
(3) سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص247.

جاء في تطبيق المحكمة الإدارية العليا في مصر بما يتعلق بذلك حيث قررت بأحد أحكامها أن في حال وجود عيب يخالف الشكل فأن ذلك يقتصر على الجزء الذي يحدثه العيب، وفي حال قيام الإدارة بتلافي العيب من دون إحداث تغيير في مضمون القرار الإداري أو الملاءمة بإصداره.

وتحقيقاً للمصلحة العامة والتي تتضمن عدم المساس بضمانات وحقوق الأفراد فأن الرأي الأول تراجع لقوة المبررات التي وجدها فإنه حتى وأن كان العيب يقتصر على الإغفال المادي فإنه لا يؤثر بمضمون القرار، وإن ذلك لا يترتب المساس في الضمانات الأفراد حيث يمكن لجهة الإدارة سحب القرار المطعون عليه قضائياً، ومن ثم إعادة إصداره من جديد بعد القيام بتصحيح ما يشوبه من العيوب الشكلية بدل من التصحيح لعيب بالشكل[1].

إلا أن المشرع قرر في بعض الأوقات أن تكون الشكليات الإجراءات فقط لمصلحة الغدارة، بحيث أنها تملك الحرية بأخذ حقها عند إصدار القرار، ونجد أن القضاء الإداري والبعض الفقه قد ذهب في اتجاه التغاضي عن وجود هذا العيب بحيث أن الأفراد ليس لهم الحق بالتمسك ببطلان القرار بالاستناد للمخالفة طالما أن هذه التصرفات تصب في مصلحة الإدارة حيث يطبق عليها "نظرية البطلان النسبي" وذلك لأنها ليست من متعلقات النظام العام، بحيث يصبح للإدارة الحق بالإغفال الشكليات والإجراءات لمصلحتها، مثل الضمان المالي الذي يلزم الفرد بتقديمه قبل الحصول على رخصة معينة، ومثال أيضاً في حالة قيام بموظف بطلب نقله إلى مكان آخر وافقت الإدارة على الطلب دون عرض الطلب على لجنة شؤون العاملين فهنا لا يجوز الطعن ن قبل الشخص على بطلان القرار بحجة عدم مراعاة الشروط الشكلية التي يقررها القانون[2].

[1] صالح إبراهيم المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق،2000، ص25.
[2] يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، 2004، ص111.

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في "المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ عام 1958" في إعادة التنظيم للنيابة الإدارية، فيي حال رتبت النيابة الإدارية إخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبع له الموظف إلا أن القانون لم يقرر جزاء البطلان على إغفال هذا الاخطار، وفي حال كان الأمر كذلك فأن المشرع لم يقيد النيابة الإدارية بمباشرتها لإجراءات أعمال التحقيق أو التحقق من شكاوى التي تتلقاها الإدارة أن تتثبت من جديتها على إذن الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف، حيث كان المقصد من الإخطار المذكور بأن يكون الوزير أو الرئيس على إطلاع على ما يجري بما يتعلق بالموظفين بالوقت المناسب، ففي هذا الحالة يكون الاخطار شرع لمصلحة الإدارة وحدها وذلك تمكيناً لها من المتابعة ومراقبة تصرفات العاملين فيها بما يحقق صالح العمل وحسن أدائه[1].

وقد اختلفت آراء الفقهاء حول مسألة متى يكون القرار منعدم ولا يقبل التصحيح ومتى يكون معيب قابل للإبطال وذلك بسبب الغموض الذي تحمله فكرة الانعدام فقد ذهب البعض إلى أن القرار يعتبر منعدما إذا فقد أحد أركانه، في حين يرى "**الطماوي**" أن أركان القرار الإداري هي "الاختصاص"، وتوضيح للشكل الذي يطلبه القانون والمحل والسبب والغاية منه، وفي حال لم يستوفي القرار الإداري أحد أركانه يكون منعدما، أما في حالة كانت الأركان كاملة إلا أن في أحد أركنه عيب ما من عيوب المشروعة اعتبر القرار باطلاً.

كما يرى البعض الآخر أن "القرار الإداري" يكون منعدم في حال فقد أحد أركانه فإنه يمثل جهة إدارية شخص عام يعتبر أنه ذو أرادة منفردة لهذه الجهة الإدارية، كما انعدام القرارات المعيبة بعيب السبب يكون مقيد في حال تم طلب موضوع القرار غير موجود كإنهاء الخدمة للاستقالة، فأنه لا ريب من أن يكون الطلب المقدم من قبل المدعى موجوداً مستوفي جميع الشروط وصحته شكلا وموضوعاً، كما أن حالات الانعدام تضاف في حال كان القرار مبني على إرادة معيبة أي أنها يشوب بها غلط أو إكراه مادي أو معنوي أو هناك عيب يشيب محله، والبعض

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة، للقرارات الإدارية، (مرجع سابق)، ص169.

منهم قد ميز بين القرار المنعدم والباطل على بقياس مدى جسامة مخالفة القرار للمشروعية، حيث أن المخالفات الجسيمة تؤدي إلى انعدام القرار[1].

المطلب الثاني

الرقابة على "المشروعية الداخلية للقرار الإداري"

إن ضمان تحقيق مبدأ من المبادئ التي أقرها القانون بشكل واقعي يتطلب اقترانه بجزاء فعال على السلطة العامة لإجبارها على التقيد بمضمونه، ومن ضمن هذه المبادئ "مبدأ المشروعية"، ومن أهم الضمانات لمبدأ المشروعية في الدولة القانون هي "دعوى الإلغاء" حيث يتمكن القاضي من خلالها في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من التجاوزات التي تقوم بها الإدارة تؤثر بشكل سلبي على مراكزهم القانونية.

تعتبر الإدارة هي عصب الحياة في المجتمع وهي الشريان الذي يضمن حسن سير إدارة المرافق العامة حيث تقوم بإشباع حاجات الأفراد، ولما الدور الكبير الذي تقوم به فقد ميزها القانون والمشرع بشكل خاص، ومن تلك الميزات حقها باتخاذ القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة حيث أنها لها تأثير على المراكز القانونية للمخاطبين وأن هذه القرارات تعتبر سليمة من الناحية القانونية إلى حين إثبات المتضرر أو صاحب المصلحة بذلك عكس ذلك، وعلى اعتبار أن النشاط الإداري يحمل أوجه عديدة يصعب على المشرع تنظيمها بشكل مفصل ولذلك فقد جعل المشرع الحرية للإدارة لمواجهة ما يطرأ من ظروف وأحداث[2].

[1] رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، 2000، ص20.

[2] محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري "دعوى الإلغاء"، ا(مرجع سابق)، ص263.

ونلاحظ أن قاضي الإلغاء في فرنسا ومصر يساهم بشكل كبير من أجل إخضاع القرارات الإدارية بشكل تدريجي إلى "مبدأ المشروعية" وذلك يعني سيادة القانون، ونتيجة لذلك نشأ نظرية كاملة قابلة للتطور عن دعوى الإلغاء والسلطة التي يملكها[1].

وعلى اعتبار أن القاضي يساهم ببسط راقبته بشكل تدريجي فقد بدأ بعيب الاختصاص وبالرجوع إلى الصيغة التاريخية فقد كانت دعوى الإلغاء تسمى "دعوى تجاوز السلطة" فقد فكان القاضي يبسط رقابته وأن صح القول قام القضاء الفرنسي بإدماج الطعن لمخالفة القانون ضمن اختصاص "دعوى تجاوز السلطة" وأن الهدف من هذا الدمج هو الإعفاء من الرسوم، وأيضاً هدفه مد سلطة القاضي تمكينه من ذلك، إلا أن الرقابة تبقى محدودة لأنها تقع ضمن شرط وجود اعتداء على صاحب الحق من الحقوق بالقرار محل النزاع، إلا أن قاضي الإلغاء قد رفض في البداية الرقابة لعيب مخالفة القانون فقام ببسط رقابته على محل القرارات الإدارية كما أنه ترك الحرية التدخل بين عدد من الحلول ولم يقيد الإدارة بأحد الحلول[2].

وعلى أثر ذلك فقد ثارت إشكاليات عديدة بما يتعلق اذ كان دوره يقتصر على التحقق من مدى الموافقة أو مخالفة محل للقانون، سواء مخالفة مباشرة أو غير مباشرة كما أن قاضي الإلغاء لم يتوقف عند هذا الحد من إخضاع قرارات الإدارة لرقابة تتناول عناصر المشروعية الداخلية فيها، إنما توسعت مع توسع دور الدولة وقد تطورت وظيفتها من حارسة إلى متدخلة ثم ضابطة وذلك عكس التطورات لنشاط الإدارة والسلطة التي تملكها في ميدان الاقتصادية والاجتماعية.

وذلك كان يترتب قاضي الإلغاء إلا تبقى رقابته للقرارات الإدارية تقتصر على مدى مطابقتها للقانون في مفهومه الضيق، إنما كان يتوجب عليه مراقبة مدى احترام الإدارة للقانون بمفهومه الواسع على اعتبار أن مساهم في صياغة الهيئات كما عليه مراقبة المشروعية الخارجية للقرار الإداري قبل مشروعيته الداخلية، وبعد ذلك توسعت حدود رقابته لتشمل عيب جديد هو "عيب الشكل والإجراء"، تطورت سلطته في مراقبة مدى احترام الإدارة القانون في إصدارها للقرارات

[1] محسن خليل، القانون الإداري، (مرجع سابق)، ص245.
[2] سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2004، ص83.

الإدارية، على أنه بعد ذلك ظهرت عيوب للقرار الإداري خرى مثل "عيب مخالفة القانون" و "عيب الانحراف بالسلطة" وهو ما يعرف باصطلاح عناصر "المشروعية الداخلية القرار الإداري".

وعلى ضوء ذلك تم تقسيم هذا المطلب الثاني إلى فرعين، الفرع الأول الرقابة على "ركن السبب والمحل والغاية"، والفرع لثاني تغطية الأركان الداخلية للقرار الإداري.

الفرع الأول

الرقابة على "ركن السبب والمحل والغاية"

أولاً: الرقابة على ركن المحل "عيب مخالفة القانون". إن النظام القاضي السائد حديثاً هو "نظام القضاء المزدوج" حيث أنه يعتمد على مبدأ فصل السلطات ومن ميزات هذا المبدأ بأنه يبحث في "مشروعية القرار الإداري" الذي يتم الطعن فيه للتأكد من مدى مطابقته للقانون، كما أنه يوصف قاضي الإلغاء بأنه قاضي قانون ورقابته محصورة بمدى المشروعية[1]، وإن القاضي الإداري عند قيامه بمراقبة المشروعية لمحل القرار الإدارة ولوائح هو فعل مشروع وإن الشرعية بمحل قرار إداري تظهر مدى التزامها بالقواعد قانونية، وإن الأعمال التي تقوم بها الإدارة تكون سلطتها مقيدة نتيجة اخضاعها خضوع كامل لرقابة القضاء حيث يعبر ذلك احترام لمبدأ المشروعية.

وقد جاء في حكم "لمجلس دولة فرنسي" قد قرر أن أوجه الطعن التي تتعلق في ملاءمة القرار لا يجوز لمجلس الدولة أن يناقش بالطعن بما تجاوزه السلطة، أما مفهوم المخالفة لهذا الحكم فأن أوجه الطعن المتعلقة في مشروعية القرار يمكن لمجلس الدولة أن يقوم بمناقشتها ضمن دعوى المجاوزة للسلطة والمشروعية وذلك لأنها مرتبطة في سلطة مقيدة للإدارة.

[1] محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري "دعوى الإلغاء"، (مرجع سابق)، ص266.

كما أكدت "المحكمة الإدارية عليا" في مصر في حكم صادر عنها أن الرقابة على محكمة القضاء الإداري ومحاكم إدارية على قرارات إدارية تعتبر رقابة قانونية تضيء عليها لتأكد من مدى شرعيتها ومدى مطابقتها للقانون، وأن دوره هو أساس القانون الذي تقوم المحكمة الإدارية بممارسته كما أن النشاط القضاء الإداري يقدر القرارات الإدارية يترتب أن يتقف عند حد المشروعية أم عدمها بحيث لا يتجاوز الحد المناسب للقرار.

يترتب على القاضي الإداري عندما يقوم بممارسة رقابته على القرار الإداري الذي تم الطعن بالمشروعية محله عليه أن يقوم بفحص نوع السلطة قبل إنزال حكمه ومدى قيام السلطة باستعمال سلطتها بالترتيب الأثر القانوني على القرار وفيما اذ كانت سلطها مقيدة بنسبة للأثر أو انها تحمل الحرية بذلك، قد وجد البعض من الفقهاء أن المعيار الذي يقاس به مدى سلطة الإدارة يتمثل برقابة القضاء على العمل الإداري ففي حال ان السلطة الإدارة مقيدة ففي حال انتفاء هذه الرقابة نكون أمام سلطة تقديرية[1].

ونجد أن الاتساع لمدى الرقابة القضائية يقابله تضييق سلطة تقديرية للإدارة، إلا أننا لا يمكننا الأخذ بهذا الرأي "قرار إداري" يتكون من خمس عناصر وأن السلامة القانونية تكمن في وجود هذه العناصر، وأن وجود هذه العناصر تجعل سلطة للإدارة المقيدة مثل "عنصر الاختصاص والعنصر بالشكل وبالإجراءات فعنصر الغاية وعناصر قانونية للسبب"، ويمكن لقاضي الإداري معرفة سلطة الإدارة المقيدة من خلال وجد نصوص تشريعية ويتبين بوجود قاعدة قانونية آمرة وقاطعة لا تمنح الإدارة التصرف إنما تكون بمأمورة لتنفيذ ما يتوجب عليها بحسب القانون[2]، إلا أن رأي الفقه الحديث أنه من غير الضروري جعل اختصاص الإدارة مقيد بحسب ماورد في النص القانون أن يخلق القاضي قاعدة قانونية تقيد الإدارة ضمن حالات محددة فتكون مقيدة بالنسبة لهذه الحالات بينما يكون له سلطة تقديرية في الحالات الأخرى.

---

[1] غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، دون ذكر سنة، ص82.

[2] غازي فيصل مهدي، محاضرات في القانون الإداري ألقيت على طلبة المرحلة الثالثة في كلية الحقوق، جامعة النهرين، للعام الدراسي 2004-2005، غير منشورة، ص65 وما بعدها.

وبالخروج عن "مبدأ الفصل بين السلطات" التي تتسم بها الدول القانونية الحديثة تعتبر الأسلم من وجهة نظرنا كما أنه معيار لإرادة المشرع الذي يقوم بوضع قواعد قانونية تعطي للإدارة سلطة بإصدار القرار والاثر الذي ينتج عنه قد ساق ذلك الفقه الفرنسي بما يتعلق بسلطة الإدارة المقيدة "كمنح رخصة الصيد" وإمكانية منحه لمن يطلبه بذلك يكن المشرع قيد سلطة الإدارة في المنح فهنا يكون القيد بمحله وله أثر قانوني، وبذلك تكون رقابة القضاء الإداري بالنسبة لركن المحل تبحث بمنطق القرار للتحقق من مدى المطابقة مع الموضوع والقاعدة القانونية التي تستند عليها الإدارة لها بإصدار القرار وتكون رقابة القضاء الإداري "لمشروعية ركن المحل هي رقابة داخلية" تتعلق بالموضوع[1]، وبذلك فأن الرقابة القضائية "لركن محل" هي رقابة تتعلق في موضوع القرار ومدى مطابقته للقاعدة القانونية وبذلك يمكنه تحديد العيب الذي يشوب ركن المحل وقد أيد الفقه أن الرقابة القضاء الإداري على المشروعية الركن المحل تتعلق بمضمون القرار وفق منطوقه.

ونجد أن المشرع العراقي بما يتعلق بسلطة الإدارة المقيدة بمحل القرار الإداري يتجه بما اتجه اليه المشرع الفرنسي المصري حتى قبل ان يتم انشاء المحكمة القضاء الإداري وعندما انضم العراق لدول التي تتبع القضاء المزدوج وحتى عندما كان النظام القضائي في العراق موحد تميزت محاكم العراق في قرارات في هذا الخصوص، وقد قضت في قرار لها بأنه في حال كانت قواعد قانونية قد حددت الأثر القانوني الذي يتوجب على الإدارة اتخاذه "أي المحل للقرار" وبتوافر الشروط المحددة، لا يحق للإدارة أن تتجاوز هذه الاثار التي حددتها القاعدة القانونية "سلطة الإدارة المقيدة بركن المحل" ففي حال تجاوزها يكون قرارها غير قانوني مخالف لركن المحل وجوهر القاعدة القانونية، وقد نص قرار المحكمة عند التدقيق والمداولة فلاحظ وجود حكم مميز وبما قضى فيه جاء مخالف للقانون، وذلك لأن الفقرة 15" من "المادة 47" من قانون الإدارة بلديات رقم "165" لعام ١٩٦٤، الذي يتعلق بإنشاء "الأسواق العصرية للأسماك ولحوم وخضروات وكل المنتجات الحيوانية والزراعية والطبيعية" ومنع بيع لهذه المنتجات بغير الأماكن

[1] فاروق أحمد خماس،الوجيز في النظرية العامة للعقود العامة للعقود الإدارية، ط1، دار الكتب،الموصل،2011، ص22

المخصصة لها، وبذلك قد قرر المجلس حق اغلاق الأماكن التي تعرض هذه وفي حال مخالفتهم يمكن معاقبتهم بحسب "المادة95" من القانون المذكور أعلاه وفي حال خالفت المحكمة الاتجاه هذا وقرار النقض للحكم المميز ولإعادة الأوراق هذه الدعوى لها للسير بها[1].

ثانياً: الرقابة على ركن السبب. أن طبيعة السلطة المخول بها قاضي الإلغاء التي تقف عند مجرد إلغاء قرار غير مشروع دون أن يتعدى ذلك إلى إجبار الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه وفي حال قيامها بهذا العمل يعتبر البعض أنه تجاوز لسلطة القضاء في المراقبة[2]، كما أن في حال تعددت أسباب القرار الإداري وتبين للقاضي الإداري عند قيامه بفحص الوجود المادي للوقائع لعنصر السبب وعدم صحة البعض من الأسباب التي استندت عليها الإدارة في القرار إلا أن باقي الأسباب صحيحة تكفي لتبرير ما تم الاستناد عليه فأن ذلك لا يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب السبب، كما يتجه بعض الفقه إلى التفريق بين الأسباب الرئيسية للقرار وبين الثانوية حيث يكون القرار مشوب بعيب السبب وقابل للإلغاء في حال تبين أن الأسباب الأساسية غير صحيحة[3]، أما في حال كانت الثانوية مشوبة والباقية صحيحة وتكفي لأصدر القرار فأنه يمنع القاضي من إلغاء الحكم، أما في الحالات التي لا تكون الأسباب المشوبة بعيب واضحة اذ كانت ثانوية بالأهمية فأنه تم الأخذ بإلغاء القرار الإداري بمجرد وجود سبب غير صحيح حيث افترض أن جميع الأسباب ذات أهمية.

وقد يحدث أن تكون للقاضي الإداري السلطة بتصحيح أسباب كأن يقوم بالتأكد من صحتها أو بإسناد القرار على أسباب أخرى لتبرير القرار المطعون، إلا أن الفقه يتجه إلى رفض جواز تصحيح الأسباب التي يتم الاستناد عليها في القرار الذي طعن به وبشكل خاص في حال تولى بشكل مباشر إحلال التقدير بمحل الإدارة، كما أن ذلك يدخل في صميم العمل الإداري كما أنه يعتبر تجاوز للضمانات التي تكفلها دعوى الإلغاء وذلك يتوافق مع قاعدة أن تقدير المشروعية للقرار الإداري يتوجب أن يكون بوقت اصدار القرار، كما أن الإدارة تلتزم بإصدار قرار بذات

---

(1) عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، الدار القومية للطباعة النشر، القاهرة،2009، ص62.
(2) ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2000، ص216.
(3) محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، (مرجع سابق)، ص239.

المضمون الذي يحمله القرار المطلوب ابطاله وذلك لعدم صحة الأسباب التي تم الاستناد عليها مع إقرار بنفس المضمون مستند على أسباب صحيحة، وأن القضاء يقتصر دوره على تفحص الأسباب وحكم الإلغاء عند التحقق من عدم مشروعيته، لأن إحلال القضاء محل تقدير الإدارة يتعارض مع مبدأ فصل السلطات.

وفيما يتعلق بسلطة القاضي الإداري من حيث إلزام الإدارة في الإفصاح عن السبب فأنه من الممكن أن يفصح مصدر القرار الإداري ضمن حالات محددة عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملته على إصداره، حيث يوجد حالات يكون فيها الإفصاح عن أسباب القرار ملزم قانوني، كما أنه يقوم بالإفصاح بشكل ذاتي دون أن يكون ملزم بالتعليل، كما أن يتوجب أن يكون القرار الإداري صادر عن دوافع واقعية موجودة لدى الإدارة حيث أصدرته، والا أنه يعد فاقد لركن أساسي وهو ركن السبب، وبذلك يتوجب على الإدارة تسبيب قرارها الإدارية بالنص القانوني الصريح إضافة إلى الإلزام القضائي[1]، ونجد أن القضاء الإداري "الفرنسي والأردني" إلى وجوب تسبيب بعض القرارات من قبل الإدارة والا عدت مشوبة بعيب شكلي يؤدي إلغائها إذا طعن فيها قضائيا.

أما في مصر فقد قررت محكمة القضاء الإداري أن عبء إثبات يقع على عاتق المدعي وينتقل للإدارة في حالة تقديمه لدليل أو الأدلة المعينة تؤيد دعوه حيث قضت: ""في حال لم يشمل القرار الإداري على ذكر الأسباب التي تم الاستناد لها، ويفترض به أنه صدر وفق للقانون، فأن الهدف منه تحقيق مصلحة عامة، وتعد هذه قرينة التي ترافق كل القرار الإداري فلم تذكر أسبابه، حيث تضل قائمة حتى يثبت المدعي أن أسباب التي بني عليها قرار مطعون به هي الأسباب الغير مشروعة، فلا تمتد بصلة للمصلحة العامة، والمحكمة تملك السلطة بتقدير الدليل

[1] حنا إبراهيم ندا، القضاء الإداري في الأردن، دون ذكر الطبعة، جمعية عمال المطبعة العمالية،عمان، 2005، ص25.

الذي يقوم المدعي بتقديمه، فلها الحق في حال وجدت ضروري لذلك بأن تطلب البيان للمبررات التي بني عليها قرار مطعون به، فهذا من خلال الاعتبار لدليل الذي يقدمه المدعي""[1].

ثالثاً: الرقابة على ركن الغاية: إن "القرار الإداري" يعتبر مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة في حال قام رجل الإدارة باستغلال الصلاحيات المخولة بها لتحقيق غاية غير التي حددها القانون، ويتصل العيب المشوب بنية الشخص الذي قام بإصدار القرار في حال كان يمتلك السلطة التقديرية لأن هذا العيب لا يثار في حالة كانت السلطة مقيدة، وقد اهتم القضاء الفرنسي والمصري والعراقي ولبناني بهذا العيب وقد أعطاها المشرع أهمية كبرى منذ نشأته إلا أنها تراجعت أهميته لأنه يتصل ببواعث نفسية بالنسبة للإدارة وإثبات وجوده يتطلب أن يقوم بالقضاء بالبحث به، ولا يعود يحمل ذات الأهمية في حال تواجد عيب آخر "كعيب لعدم الاختصاص أو عيب بالشكل ومخالفته"، وأن هذا العيب يتعلق بشخصية مصدر القرار حيث يسعى لتحقيق غاية غير التي قررها القانون[2].

يسمى العيب الذي يصيب القرارات الإدارية أو الانحراف في استعمال السلطة في حال قام الموظف بإصدار قرار منحرف عن القانون هو ذات العيب الذي يسميه "قانون مجلس الدولة" بعيب إساءة استعمال السلطة، كما أن الفقه يرى بأن مصطلح الانحراف بالسلطة يعتبر دقيق وشامل لأنهما يؤدي إلى ذات المعنى، كما أن الانحراف بالسلطة في حال إساء الموظف استعمال السلطة بهدف تحقيق منفعة، كما أشار الفقه إلى ضرورة التفريق بين "مبدأ المشروعية" و "التجاوز باستعمال السلطة" والتي تعد الأكثر عمق من مبدأ المشروعية وكما ذهب لوجوب تفرقة بين مبدأ المشروعية وبين الفكرة للتجاوز باستعمال سلطة والتي تعتبر أعمق كثيراً من مبدأ المشروعية حيث أنها تتبع الأخلاق والتي هي أعمق مدى من القانون، ونجد أن الفقه "هوروبو" أن حصر العيوب التي تكون ضمن "مبدأ المشروعية" يعتبر خاضع للقواعد القانونية التي صدرت عن البرلمان.

---

[1] محمد علي ياسين، القانون الإداري، (مرجع سابق)، ص147.

[2] محمود حلمي، تدرج القواعد القانونية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، المطبعة العالمية، القاهرة، 2007، ص127.

وقد انقسمت الآراء الفقهية في "رقابة ركن الغاية أو عيب انحراف بالسلطة إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى بأن "رقابة خلقية لإعمال الإدارة " وقد أكد هوريو أن رقابة خلقية في عيب انحراف السلطة وان مجلس الدولة عندما يقوم بالنظر في هذا العيب بأن يستحضر روح القانون فانه يلاحظ روح العمل الإداري[1]، بذلك هو لا ينظر بالمشروعية فعندما يراقب عيب الانحراف لا يلغي القرارات الإدارية انما يلغي القرارات في حال مخالفتها لحسن السلوك الإداري، كما يتوجب التفرقة بين "مبدأ المشروعية" و "الفكرة للتجاوز استعمال السلطة" التي تعد أعمق من المشروعية، كما أنه قد حصر العيوب التي تخضع للمشروعية "بعيب الشكل وعدم الاختصاص"، كما أن مبدأه بإخضاع جميع القواعد القانونية لقانون تشريعي يصدره البرلمان.

الاتجاه الثاني: عارض هوريو ونادى بأن رقابة القضاء على عيب انحراف السلطة رقابة مشروعية وذلك سنداً لعدة اعتبارات:

1-الأخلاق الإدارية لا تتناسب مع أعمال الإدارة نظراً لكونها غير محددة وتتسم بالغموض، وفي حال اعتبار أن الإدارة تتسم بالأخلاق ففي حال خروجها عن السلطة التقديرية المخولة بها تعتبر منافية للأخلاق[2].

2-الإدارة غير مقيدة الا بما قام القانون بفرضه ففي حال مخالفتها لنص القانون أو روحه فتعد مخالفة للقانون.

3-أن لانحراف على ركن الغاية غالباً ما يكون المشرع قد حدده وفي حال مخالفة الإدارة له يعد عملها غير مشروع، وعلى فرض لم يحدد الغاية فأنه من سهل معرفته عن طريق الأعمال

[1] عبد الحسين القطيفي، القانون الدولي العام "في المبادئ والأصول والجماعة الدولية"، ج1، ط2، مطبعة العاني، بغداد، 2010، ص135.

[2] خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000، ص246.

التحضيرية أو المذكرات التفسيرية، كما في حال افترضنا انعدام النص فأن القاضي بمجرد تطبيقه لقاعدة أخلاقية ستصبح مبدأ قانوني[1].

4-على الرغم من الاتصال رقابة القضاء بالانحراف في سلطة رقابة القانون بالبواعث النفسية والتي يتم اصدار القرار من وحيه فأنه بشكل حتمي لا يختلط عن عمد، كما أنه لا يعتبر مرادف لإساءة استعمال للحق "في القانون المدني"، لأنه أوسع منه ويشمل حالات أعمق[2].

الفرع الثاني

تغطية الأركان الداخلية للقرار الإداري

إن توفر المساحة الكافية للإدارة للمساس بالحقوق والحريات الأساسية فأنه تقوم باستعمال سلطتها التقديرية، وعكس ذلك إذا كانت سلطتها مقيدة وذلك لأنه من المفترض أن الإدارة عند قيامها بتصرف معين فأنها تعرف ابعاده، حيث أنه من المفترض أن تباشر أعمالها بحسب القانون وتجسيد مبدأ المشروعة بتصرفاتها، وإن مدى تقدير حرية الإدارة أو تقيد نشاطها الإداري مرتبط بمحل الاختلاف بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد، وبذلك فأن حرية الإدارة تظهر في حال كانت السلطة تقديرية لها[3].

وفي حال وجدت قيود على حرية الإدارة في عملها كان ذلك صواباً ومن غير الجائز أن تقوم بمحل القاضي، كما أنه لا يمكن إنكار عطاء الإدارة الحرية الكافية لتقدير في السلطة التقديرية، يجعل العمل الوظيفي منتعش بروح الابتكار والنشاط كما أنها تؤدي إلى رفع العمل في الوظيفة الإدارية وتطويرها.

إلا أن التمادي إطلاق الحرية الواسعة وتوسيع سلطة الإدارة فأنه يخشى قيامها بتجاوزات لحدود هذه السلطة، وبالتالي يؤدي إلى انتهاك لحقوق الأفراد وبالمقابل تقييد الإدارة بدرجات عالية

(1) شاب توما منصور، القانون الإداري في العراق، مجلة القانون المقارن، العدد الثاني، 2008، ص112.
(2) عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق وحاضره ومستقبله، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2003، ص246.
(3) عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ط1، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 2004، ص154.

يؤدي إلى جعلها تعمل كالآلة على تنفيذ القوانين كما يقتل روح الابداع والابتكار لدى الموظفين الإداريين[1].

وأنه يمكن للإدارة اختيار من بين الإمكانيات في سبيل تحقيق المصلحة العامة وبكون القانون يتضمن نص عام فأنه لا يمكن الانحراف بكونه يحدد العنصر بشكل مسبق قبل أن تظهر إلى حيز التطبيق لذلك يتوجب عدم الخلط بينه وبين السلطة التي لا يوجد بينهم ارتباط والفرق يظهر ايضاً ببين السلطة التقديرية والمقيدة، لأن السلطة التقديرية لا تملك الخيار السلطة الإدارية المختصة للتدبير المتحد "أي موضوع العمل الإداري" غير مشروع لان هذا الشرط الا يكون العمل الواضح بحد ذاته محظور بالقانون، وفي هذه الأثناء تكون رقابة للقضاء من هذه الجهة في الذات، إن قيام القاضي بالتدخل يعطي أنه قد حل مكان السلطة الإدارية التقديرية لملاءمة التدبير، وأن المشرع ترك السلطة التقديرية للإدارة كما أن وجود هذه السلطة يقيد القاضي من قيامه بمناقشة التصرفات التي تقوم بهها الإدارة، إلا أن ذلك لا يشير إلى أنها فرصة للتحرر من باقي الشروط والتهرب من الرقابة بنسبة لباق عناصر القرار الإداري مثل "قواعد الاختصاص والشكل والارتكاز على الأسباب الصحيحة"، وذلك بغية تحقيق النفع العام وتحقيق الهدف الذي رسم القانون[2].

إلا أنه في حال كانت السلطة مقيدة للعمل الإداري فيما يتعلق بموضوعه فإنه يعد غير مشروع في حال لم يتفق مع القواعد القانونية التي تنظمه، نلاحظ أن ذلك عكس ما ذكرنا أعلاه، وأن رقابة القاضي تلعب دور كبير وهو يراقب إلى أي حد تتقيد السلطة الإدارية في البنود التي وضعها القانون مثل "التدبير"، وبشكل أدق فأن القاضي يتأكد من مدى توفير الأسباب والظروف الواقعية التي تأخذ بها الإدارة ومدى ملاءمة للعمل[3].

---

(1) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر، القاهرة، 2005، ص125.
(2) رفعت محمد عبد الوهاب، القضاء، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دون ذكر دار النشر، 2005، ص166.
(3) ثورية لعيوني، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"،ط1،دون ذكر دار النشر، 2005، ص164.

إلا أن القيام بمراقبة المشروعية يعتبر عمل غير صحيح وذلك لأن القانون قد حدد عناصر الملاءمة والظروف والوقائع التي يتوجب توافرها من أجل ضمان أخذ قرار وذلك شرط لمشروعيته، كما أن الفقه يؤكد الاستمرار على ضرورة التفريق بين السلطة التقديرية والمقيدة، إلا أن التفريق يؤدي إلى نتيجتين:

النتيجة الأولى: إن "السلطة التقديرية" لا تعد مصدر لعدم المشروعية، كما أنه لا يمكن للقاضي أن يقوم بممارسة رقابته عليها، وبالنظر للواقع أن النتيجة ليست صحيحة بشكل مطلق، وذلك القاضي فأنه له أن يمارس الرقابة على السلطة التقديرية، وبذلك لا يجوز للقاضي أن يمارس سلطة التعقيب على القرارات إلا في حال ممارسة الإدارة للسلطة التقديرية بشكل يتفق مع المشروعية[1].

أما النتيجة الثانية: في حال كانت السلطة الإدارية مقيدة في تحديد مضمون القرار، فيكون القرار مشروع حتى في حال كان معيب بعيب آخر كعيب المحل، مثال ذلك أن يكون يشوبه "عيب الاختصاص أو الشكل أو الانحراف في السلطة"، لأن السلطة المقيدة فأنها تقود لتغطية القرار من العيوب التي تصيبها، من الممكن أن تصبح أسباب "الطعن بالإلغاء" التي تتعلق به الذي يسوده الفقه والقضاء، إلا أننا نستنتج أن وجود سلطة مقيدة هي سبب لتغطية عيوب التي تشوب القرار، ويعني ذلك أن الإدارة انتقلت من مبدأ الخضوع للمشروعية والأفضل ايضاً أن يقرر القضاء إلغاء القرار في هذه الحالات وذلك ينتج عنه إلزام الإدارة بإصدار قرار آخر يحمل ذات المضمون[2].

كما أن القاضي الإداري عند قيامه بالنظر للأعمال التي تقوم بها الإدارة من حيث تطبيق القانون فأنه يقدر السلطة التقديرية من ناحية ومن ناحية أخرى السلطة المقيدة كسلطة الإدارة في الترقية فهي تتقيد بوجود وظيفة خالية من حيث الترقية ولا يجبرها إجراء الترقية وإنما يمكن تركها إلى الوقت المناسب، كما تعتبر سلطته في انتزاع الملكية تبقى مقيدة بوجود منفعة عامة

(1) عبد القادر القرشي، دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص96-97.
(2) علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، معهد الإدارة، الرياض، 2002، ص133.

إلا أن النفعة لا يجبرها باتخاذ "تدابير نزع الملكية"، كما أنها تعتبر حرة في تقييم مدى ملائمة التصرف في الوقت المناسب.

وتعتبر التحقيقات التي تقوم بها الادارة هي من الأعمال التحضيرية كما أنها من الاجراءات التمهيدية للقرارات الادارية ولا تعتبر الأعمال الإدارية نافذة تلحق الضرر بأصحاب الشأن وبالتالي فأنها من الأعمال التي لا تقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة[1].

وقد فتحت وسائل الرقابة الجديدة على عناصر "المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية" افق جديدة وبشكل خاص عندما استدت إلى السلطة تقديرية، فقد ساهم هذا الارتباط بين تطور وظائف الدولة من جهة، ومن جهى أخرى باتساع سلطات الإدارة وامتيازاتها، كما تطورت سلطات رقابة قاضي الإلغاء على عناصر "المشروعية الداخلية للقرار الإداري"[2]، حيث أن ذلك يعكس علاقة طردية بين العناصر القانونية، ومن الممكن إسباغ عليه صفة القاعدة في حال ثبت ذلك من حيث استقراء سلوك قاضي الإلغاء في فرنسا فقد مهد القضاء الإداري ومربعه وتقارير مفوضي الحكومة وتعليقات الفقه.

[1] مجلس شورى الدولة، بيروت، رقم 182، تاريخ 16\12\1998.
[2] محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص355.

الخاتمة

في النهاية، يعد الدور الذي يقوم به القضاء في الرقابة على القرارات الإدارية دور أساسي لضمان تحقيق العدالة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، من خلال رقابة القضاء يتم توجيه الإدارة لاتخاذ القرارات الصحيحة والمشروعة وتجنب التعسف والانحراف عن الحد الذي رسمه القانون، وتعد الرقابة القضائية آلية حيوية تؤمن شرعية القرارات الإدارية وتعزز مفاهيم العدالة الإدارية.

حاول البحث تسليط الضوء على أوجه الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية التي تتمتع بقرينة الصحة والمشروعية في الأصل إلى حين إثبات العكس، حيث لا بد أن يقوم الفرد بتقديم دليل على أن عيب ما يشوبها من عيوب عدم المشروعية وذلك أثناء مخاصمة القرار الإداري أمام القضاء الإداري، حيث يوضح البحث دور القاضي الإداري في البحث عن مدى المشروعية أو عدم المشروعية وذلك بتفحص القرار الإداري في أوجه الإلغاء من "عيب عم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات التي تعد من العيوب الشكلية والتي يطلق عليها بالمشروعية الخارجية، والبحث بالعيوب الداخلية التي تتمثل في عيب مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة وعيب السبب.

وقد تبين من دراسة هذه العيوب أن اثبات تجاوز السلطة الإدارية وعدم مشروعية القرارات التي تصدر عنها تعد وظيفة صعبة، لذلك كان يترتب على القاضي الإداري التدخل لمساعدة المدعي في اثبات دعواه وذلك بغية تحقيق التوازن بين الإدارة التي لها امتيازات وبين الفرد.

أولاً: النتائج:

1-يساهم القضاء الإداري في تعزيز مفهوم العدالة الإدارية وضمان توزيعها بشكل متوازن.

2-يعمل القضاء الإداري على ضمان التوازن بين السلطات الإدارية التي تتمتع بامتيازات من خلال الرقابة القضائية وبين حماية حقوق الافراد.

3-يوجد رقابة قضائية على الاعمال التي تقوم بها الإدارة ضمن سلطة تقديرية وهي رقابة مشروعية العمل الإداري وتمتد الى رقابة ملاءمة الا في حال أصبحت الادرة متعسفة في تقديرها.

4-ان النظام القضائي المزدوج هو الأكثر فعالية في الرقابة على الأعمال الإدارية، حيث أنه يتخصص في المنازعات الإدارية وهذا الذي يمنحه الخبرة فيا لفصل بالمنازعات الإدارية.

5-يعمل القضاء الإداري على مراقبة القرارات الإدارية لضمان أنه تطابق القانون وذلك يضمن تحقيق الشرعية القرارات وتنفيذها بشكل عادل.

ثانياً: التوصيات:

1-العمل على تفعيل دور القاضي الإداري من خلال توسيع اختصاصاته، وتعزيز كفاءته من خلال تدريب للقضاة الإداريين لتوضيح وفهم اللوائح والقوانين الإدارية.

2- تبسيط إجراءات التقاضي وتسهيلها على المواطنين والعمل على توعيتهم بأن لهم حق يمكنهم المطالبة به وإزالة الرهبة الإدارة في تعسف بحقوق الأفراد.

3-العمل على تحسين وتطوير اللوائح والقوانين الإدارية لضمان أنه تحمي حقوق الأفراد ومعرفتهم بها.

4-تعزيز استقلال القضاء وحمايته من التدخلات الخارجية.

5-الضغط على السلطة الإدارية التي ترتكب عدم المشروعية حتى يكون رجل الإدارة على قد من المسؤولية واحترام لمشروعية عند اتخاذه للقرار الإداري.

6-إعطاء السلطة للقاضي بالاتصال بالإدارة لمعرفة أسباب الامتناع عن التنفيذ وتسهيل ما يعوقه من صعوبات إدارية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

- إبراهيم فياض طه، القانون الإداري"، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح، الكويت، 2000.
- ثورية لعيوني،القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"،ط1،دون ذكر دار النشر،2005
- حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري "في قضاء مجلس الدولة"، دون ذكر الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- حنا إبراهيم ندا، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطبعة العمالية، عمان، 2005.
- خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة "الإدارة التقديرية"، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، بدون دار النشر، 2013.
- داود العيسى، المبادئ العامة "في القانون الإداري"، الجزء الأول، مذكرات على الآلة الكاتبة، جامعة الكويت، كلية الحقوق، دون سنة النشر.
- رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، ط1، دار النهضة العربية، بيروت، 2000
- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة "القضاء الإداري"، ط2، منشأة دار المعارف، الإسكندرية
- سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- سعاد الشرقاوي، (القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، "دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
- سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2004.
- محمد علي آل ياسين، "القانون الإداري"، الطبعة الأولى، بيروت، المكتبة الحديثة، 2009.
- شاب توما منصور، القانون الإداري في العراق، مجلة القانون المقارن، العدد الثاني، 2008.
- عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني،ط1، مطبعة الجامعة الأردنية،عمان،2004.
- عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، ط1، الدار القومية للطباعة النشر، القاهرة،2009.
- عبد الحسين القطيفي، القانون الدولي العام "في المبادئ والأصول والجماعة الدولية"، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبعة العاني، بغداد، 2010.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، ط1، منشورات العلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، قضاء المنازعات الإدارية، ط1، مطبعة النسر الذهبي، القاهرة، 2002.
- عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق وحاضره ومستقبله، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2003.
- عبد القادر القرشي، دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، معهد الإدارة، الرياض، 2002.
- غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، دون ذكر سنة.
- فاروق أحمد خماس،الوجيز في النظرية العامة للعقود العامة للعقود الإدارية،ط1،دارالكتب،الموصل، 2011
- فؤاد العطار، القضاء الإداري، "دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء لأعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- محسن خليل، القانون الإداري ،دون ذكر الطبعة، المطبعة العربية للطباعة والنشر،بيروت،2008.
- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر، القاهرة، 2005.
- محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، "دعوى الإلغاء"، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، دون ذكر الطبعة، المكتبة الحديثة، بيروت، 2000.
- محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دون ذكر الطبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- مصطفى أبو زيد فهمي،القضاء الإداري ومجلس الدولة،الطبعة الثالثة، مطبعة المعارف، بيروت، 2009.
- رفعت محمد عبد الوهاب، القضاء، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دون ذكر دار النشر، 2005.
- يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، 2004.

ثانياً: المحاضرات الجامعية:

- ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، محاضرة ألقيت على طلبة دكتوراه معهد العلوم الإدارية، السنة الأولى، 2014.
- غازي فيصل مهدي، محاضرات في القانون الإداري ألقيت على طلبة المرحلة الثالثة في كلية الحقوق، جامعة النهرين، للعام الدراسي 2004-2005، غير منشورة.

ثالثاً: الأبحاث المنشورة:

- محمود حلمي، تدرج القواعد القانونية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، المطبعة العالمية، القاهرة، 2007.

رابعاً: المجلات:

- غازي فيصل مهدي، أوجه الطعن بالإلغاء والطعن بالنقض في مجال القضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد الخامس، العدد الثامن، 2001.

خامساً: الرسائل الجامعية:

- خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000.
- صالح إبراهيم المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق،2000.
- ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2000.