The Validity of the Internal Elements of the Administrative Decision within the Constraints of the Principle of Legality

صحة العناصر الداخلية للقرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية

المدرس المساعد حيدر حسين عيدان كاظم

Assistant Lecturer Haider Hussein Aidan Kazem

التخصص العام: القانون العام

General Specialization: Public Law

التخصص الدقيق: القانون الإداري

Specific Specialization: Administrative Law

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministry of Higher Education and Scientific Research

headarhussain77@gmail.com

07722885445

التخصص الدقيق للبحث: نظرية القرار الإداري والرقابة القضائية على المشروعية

الملخص:

يتناول هذا البحث مدى خضوع العناصر الداخلية للقرار الإداري، والمتمثلة في السبب والمحل والغاية، لقيود مبدأ المشروعية في القانون الإداري. ويعرض البحث مضمون هذه العناصر وحدود السلطة التقديرية للإدارة في شأنها، مع بيان دور القضاء الإداري في الرقابة على سلامتها ومنع الانحراف بها. كما يتناول البحث الاتجاهات الفقهية والقضائية في كل من العراق ومصر وفرنسا في هذا المجال، وصولًا إلى بيان أن احترام المشروعية في العناصر الداخلية للقرار الإداري يمثل ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات وتحقيق المصلحة العامة في إطار سيادة القانون.

Abstract:

This study examines the extent to which the internal elements of the administrative decision - cause, object, and purpose - are subject to the constraints of the principle of legality in administrative law. It explains the content of these elements and the limits of administrative discretion in

relation to them, while clarifying the role of administrative courts in reviewing their legality and preventing abuse of power. The study also surveys doctrinal and judicial approaches in Iraq, Egypt, and France, and concludes that compliance with legality in the internal elements of the administrative decision is a fundamental safeguard for the protection of rights and freedoms and for the realization of the public interest within the framework of the rule of law.

المقدمة

تُعدّ القرارات الإدارية الأداة الرئيسة التي تمارس من خلالها الإدارة العامة نشاطها في تنظيم المرافق العامة وتحقيق الصالح العام. ومع ذلك، فإنّ هذه السلطة ليست مطلقة، إذ يجب أن تبقى محكومة بإطار القانون الذي يمثل السياج الحامي للحقوق والحريات. ومن هنا يبرز مبدأ المشروعية بوصفه أحد أعمدة الدولة القانونية، فهو الذي يحدّد مدى مشروعية تصرفات الإدارة ويمنعها من الانحراف بسلطتها. ومع تطور دور الدولة واتساع تدخلها في الحياة العامة، أصبح التوازن بين السلطة التقديرية والخضوع للقانون من أهم الإشكاليات التي تواجه الفكر الإداري الحديث، مما يستدعي إعادة النظر في مفهوم المشروعية وحدودها، خاصة فيما يتعلق بالعناصر الداخلية للقرار الإداري التي تكشف عن الإرادة الحقيقية للإدارة.

أولاً: أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول موضوعًا جوهريًا في نطاق القانون الإداري، يتمثل في مدى خضوع العناصر الداخلية للقرار الإداري لقيود مبدأ المشروعية، وهو موضوع يجمع بين النظرية والتطبيق. كما تكمن أهميته العملية في كونه يساهم في تحديد الحدود القانونية لسلطة الإدارة، بما يمنع التعسف في استعمالها ويكفل حماية حقوق الأفراد من القرارات الإدارية غير المشروعة.

ثانياً: إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في بيان مدى خضوع العناصر الداخلية للقرار الإداري، والمتمثلة في السبب والمحل والغاية، لقيود مبدأ المشروعية، مع تحديد الحد الفاصل بين الرقابة القضائية المشروعة على هذه العناصر وبين السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في مباشرة اختصاصاتها. وتنبثق عن هذه الإشكالية تساؤلات تتعلق بحدود رقابة القضاء الإداري على السبب، ومدى مشروعية محل القرار، وإمكان التحقق من تخصيص الغاية من دون المساس بحرية الإدارة في تقدير المصلحة العامة.

ثالثاً: منهجية البحث

يعتمد هذا البحث المنهج التحليلي الوصفي القائم على تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية وأحكام القضاء ذات الصلة بمبدأ المشروعية والعناصر الداخلية للقرار الإداري، مع الإفادة من التشريعات والأحكام المقارنة في كل من العراق ومصر وفرنسا لبيان أوجه الاتفاق والاختلاف في نطاق الرقابة على هذه العناصر.

رابعاً: هيكلية البحث

يقسم هذا البحث إلى مبحثين رئيسيين:

- المبحث الأول: مفهوم مبدأ المشروعية ومصادره في القانون الإداري، ويضم مطلبين: الأول لتعريف مبدأ المشروعية، والثاني لبيان مصادره المكتوبة وغير المكتوبة.
- المبحث الثاني: أثر مبدأ المشروعية في العناصر الداخلية للقرار الإداري، ويضم ثلاثة مطالب: الأول لركن المحل وحدود مشروعيته، والثاني لركن السبب بين التقدير والرقابة القضائية، والثالث لركن الهدف ومبدأ تخصيص الغاية.

المبحث الأول

مفهوم مبدأ المشروعية ومصادره في القانون الإداري

يشكل مبدأ المشروعية الأساس الذي تستند إليه الدولة القانونية في ضبط تصرفات الإدارة وضمان خضوعها للقانون. فهو المعيار الذي يحدد مدى سلامة القرارات الإدارية ويكشف حدود التوازن بين السلطة والحرية. ويُعدّ هذا المبدأ نتاجًا لتطور الفكر الدستوري والإداري عبر التاريخ، إذ نشأ كرد فعل على استبداد السلطة التنفيذية، ثم تطور ليصبح قاعدة عامة تُلزم الإدارة باحترام القوانين النافذة في جميع أعمالها. ومع اتساع تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ازدادت أهمية الرقابة على مدى التزام الإدارة بهذا المبدأ، لا سيما أن تجاوزها له يؤدي إلى الإضرار بحقوق الأفراد ومساس جوهر العدالة الإدارية. ويستمد مبدأ المشروعية قوته من فكرة سيادة القانون التي تفرض أن تكون جميع سلطات الدولة خاضعة له دون استثناء. كما يترتب على تطبيقه وجود رقابة قضائية فعالة تمنع انحراف الإدارة عن القانون وتضمن احترام التسلسل الهرمي للنصوص القانونية، بدءًا من الدستور وحتى اللوائح التنفيذية. لذلك فإنّ دراسة هذا المبدأ تمثل مدخلًا لفهم طبيعة الدولة الحديثة القائمة على احترام القانون بوصفه المرجعية العليا التي تُقاس بها مشروعية القرارات الإدارية.

المطلب الأول: تعريف مبدأ المشروعية

يُقصد بمبدأ المشروعية خضوع الدولة وأجهزتها كافة لحكم القانون[1]. ولا يقتصر مدلول هذا المبدأ على مجرد امتناع الإدارة عن مخالفة القانون، بل يمتد إلى التزامها بالاستناد إلى أساس قانوني صحيح واحترام الغاية التي توخاها المشرّع من منحها الاختصاص[2].

بحيث يكون القانون المرجع الأعلى الذي يحتكم إليه كلٌّ من الحاكم والمحكوم دون تمييز، الأمر الذي يقتضي خضوع جميع الأفراد والهيئات، سواء أكانت أشخاصًا طبيعية أم معنوية، عامة أم خاصة، لأحكام القانون النافذة في الدولة[3]. ومن ثمّ فإنّ الإدارة، بوصفها إحدى السلطات الرئيسة في الدولة، ملزمة بأن تمارس صلاحياتها وأنشطتها ضمن الحدود التي رسمها القانون، وألا تتجاوز الإطار الذي حدّده لها أو تنحرف عنه، ضمانًا لتحقيق مبدأ المشروعية واحترامًا لسيادة القانون[4].

وعليه، فإنّ أيّ تصرّف إداري لا يلتزم بأحكام القواعد القانونية النافذة يفقد صفته المشروعة ولا يتمتع بأي حماية قانونية، ولا يُعتدّ به إلا إذا كان منسجمًا مع نصوص القانون ومطابقًا للضوابط التي تحدّد بدقّة نطاق العمل الإداري وحدوده.[5]. ويظهر تعريف مبدأ المشروعية في ظل التشريعات من خلال ما تقرره الدساتير والقوانين من خضوع السلطات العامة للقانون، وما يرتبه ذلك من التزام الإدارة باحترام قواعد الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية، وعدم جواز إصدار أي قرار إداري يخالف النصوص الدستورية أو التشريعية أو التنظيمية النافذة[6].

وفي القضاء الإداري، يتجسد مبدأ المشروعية بوصفه الأساس الذي ينهض عليه قضاء الإلغاء والتعويض، إذ يباشر القاضي رقابته على القرار الإداري للتحقق من مطابقته للقانون بمعناه الواسع، ومن سلامة أسبابه ومحلّه وغاية إصداره، فإذا ثبتت مخالفته حكم بإلغائه، وبالتعويض عند الاقتضاء، وبذلك يتحول هذا المبدأ من فكرة نظرية إلى ضمانة قضائية فعالة[7]. ويتصل بمبدأ المشروعية أيضًا احترام التدرج في القواعد القانونية،

---

[1] - محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987، ص9.

[2] - داود محبي وعلي عبد الأمير محسن الجبوري: صور وأسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الإدارية، مج72، ع4، مجلة الجامعة العراقية، 2025، ص513.

[3] - محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص11.

[4] - محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص21.

[5] - فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1988، ص13.

[6] - عمر رحيم مطلك، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق الإدارية في العراق، مجلة كلية الامام الجامعة/العلوم الإنسانية، مج2، ع8، 2025، ص90.

[7] - سعد عصفور ود. محسن خليل، القضاء الإداري، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص7 .

فلا يجوز للقاعدة الأدنى أن تخالف القاعدة الأعلى منها، كما تلتزم الإدارة بالقواعد التنظيمية التي تصدرها هي ذاتها ما دامت نافذة، وبكل ما يضمن الانسجام في البناء القانوني للإدارة ومنع التناقض بين تصرفاتها المختلفة[1]. وبناءً على ذلك، فإنّ السلطات الإدارية الأدنى مرتبة مُلزَمة باتباع القواعد والقرارات الصادرة عن السلطات الأعلى، إذ يتعيّن على الوزير، على سبيل المثال، أن يراعي في قراراته ما أقرّه المشرّع أو رئيس الجمهورية، باعتبار أنّ التشريع الصادر عن سلطة عليا يسمو في مرتبته القانونية على ما تصدره السلطة الأدنى، ولا يجوز لهذه الأخيرة أن تخالفه أو تتجاوزه في أعمالها التنفيذية.[2]

كما يجب على كل سلطة إدارية أن تلتزم بالقواعد التي أصدرتها هي ذاتها، فإذا وضعت هيئة ما لائحة داخلية لتنظيم شؤونها، فإنّها تكون ملزمة بتطبيق أحكامها عند إصدار قراراتها الإدارية، ولا يجوز لها مخالفتها إلا إذا تم تعديل تلك اللائحة أو إلغاؤها وفقًا للإجراءات القانونية المقررة.[3]

وفي المقابل، يتوجب على السلطة العليا احترام القواعد التنظيمية الصادرة عن السلطة الأدنى، فلا يجوز لها أن تتخذ قرارًا فرديًا يتعارض مع قاعدة عامة أصدرتها جهة أدنى ضمن نطاق صلاحياتها. ومن الأمثلة البارزة على ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي حين ألغى قرارًا صادرًا عن وزارة المالية يتعلق بمنح راتب تقاعدي لأحد موظفي البلدية، وذلك بسبب مخالفته للائحة التنظيمية التي أصدرها المجلس البلدي في هذا الشأن، مؤكدًا بذلك مبدأ التدرج والانسجام في البناء القانوني للإدارة.[4]

وبوجه عام من ناحية تعريف الفقه الإداري لمبدأ المشروعية، يمكن القول إن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية ينبع من خضوعها للقانون في جميع تصرفاتها، سواء أكانت هذه التصرفات إيجابية أم سلبية، وظهرت في شكل أعمال قانونية أم مادية، طالما أنها تستند إلى قواعد قانونية عامة ومجردة، صادرة سلفاً عن السلطة المختصة ومستمرة النفاذ، ومما يُلاحظ في الفقه الإداري اختلافٌ واضح في تحديد مدلول خضوع الإدارة للقانون، إذ تباينت الاتجاهات حول مدى اتساع هذا الخضوع ومضمونه. فقد ذهب فريق من الفقهاء إلى أن المقصود بخضوع الإدارة للقانون هو عدم جواز قيامها بأي عمل قانوني أو مادي يخالف أحكام القانون، أي أن التزامها ينحصر في الامتناع عن مخالفة النصوص القانونية دون اشتراط وجود نص يجيز الفعل ذاته. غير أن هذا الاتجاه يُعدّ تضييقاً في تفسير مبدأ المشروعية، لأنه يمنح الإدارة حرية واسعة في التصرف ما دام عملها لا يتعارض صراحة مع قاعدة قانونية محددة، مما يعني توسيع سلطتها على حساب رقابة القانون. أما الاتجاه الثاني فيرى أن خضوع الإدارة للقانون يعني ضرورة استناد كل تصرف من تصرفاتها إلى أساس قانوني صريح، فلا يكفي

---

[1] - Jean Rivero et Jean waline, droit administrative. 11, mession et etc. Paris, 1973, P.71.

[2] - محمود حلمي، القضاء الإداري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 10 وما بعدها.

[3] - مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط3، دار المعارف، الإسكندرية، 1966، ص180.

[4] - Jean Rivero et Jean waline, Op. Cit., P.73.

أن يكون العمل الإداري غير مخالف للقانون، بل يجب أن يكون مستنداً إلى قاعدة قانونية تجيزه وتمكّنها من اتخاذه حتى يُعد مشروعاً. ويمثل هذا الرأي تفسيراً أكثر عمقاً وشمولاً لمبدأ المشروعية، إذ يضيق من نطاق حرية الإدارة ويقيد سلطاتها، فلا يجوز لها أن تتخذ أي إجراء إلا إذا كان القانون قد منحها صراحةً صلاحية القيام به. أما الاتجاه الثالث فقد توسع في تفسير مبدأ المشروعية إلى حدٍّ كبير، بحيث حصر مشروعية أعمال الإدارة في كونها مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة تشريعية قائمة مسبقاً، وهو ما يجعل الإدارة في نظر هذا الاتجاه مجرد أداة تنفيذية للقانون، منزوعة القدرة على الابتكار والإبداع في أداء مهامها العامة. غير أن العودة إلى أحكام القانون الوضعي في مختلف الدول تُظهر أن هذا الاتجاه الأخير لا يجد له مجالاً للتطبيق العملي، لأنه يتناقض مع طبيعة العمل الإداري المعاصر. أما الاتجاهان الأول والثاني فهما الأقرب إلى الواقع القانوني، إذ يتوافقان مع ما استقر عليه كل من الفقه والقضاء الإداريين، باعتبار أن الإدارة تملك في جميع التشريعات الوضعية سلطة تنظيمية تتمثل في إصدار اللوائح على اختلاف أنواعها، كما تتمتع بسلطة تقديرية في بعض الحالات، وبصلاحيات استثنائية أوسع في الظروف غير الاعتيادية.[1].

كما يقتضي هذا المبدأ وجود رقابة قضائية إدارية فعالة على أعمال الإدارة، بحيث يصبح من الطبيعي أن يُمنح الأفراد حق مقاضاة الإدارة أمام قضاء متخصص يختص بدعاوى الإلغاء والتعويض. ونتيجة لذلك، تحتل الإدارة مركز المدعى عليه في هذه الدعاوى، في حين يقع على عاتق الفرد عبء إقامة الدعوى ومناقشة مدى مشروعية تصرفاتها أمام القضاء الإداري المختص[2].

ويرى الباحث أن مبدأ المشروعية هو الإطار الحاكم لممارسة الوظيفة الإدارية، فلا تتحقق مشروعية القرار الإداري إلا إذا صدر مستندًا إلى قاعدة قانونية صحيحة، ومتقيدًا بحدود الاختصاص، وموجهًا لتحقيق المصلحة العامة، وخاضعًا - عند المنازعة - لرقابة القضاء الإداري بوصفه الحارس الطبيعي لهذا المبدأ.

المطلب الثاني

مصادر مبدأ المشروعية في القانون الإداري

انتهينا فيما سبق إلى أن المشروعية الادارية تعني خضوع الإدارة للقانون في تصرفاتها القانونية والمادية. لكن السؤال الذي يثور في هذا الصدد هو تحديد المقصود بالقانون الذي تخضع له الإدارة، هل يقصد بالقانون النص التشريعي الصادر عن السلطة التشريعية أي القانون بالمعنى الضيق؟ أم هل يمكن أن نضيف إلى النص التشريعي أيضا النص الدستوري والنص اللائحي باعتبارهما يدخلان في معنى القانون؟ وهل يمكن اعتبار

[1] - علي يونس إسماعيل السنجاري: مركز الإدارة في دعوى الالغاء والقضاء الكامل، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، 2004، ص74-77.

[2] - احمد كمال الدين موسى، نظرية الاثبات في القانون الاداري، دار الشعب، القاهرة، 1977، ص98 .

المعاهدات هي الأخرى من مصادر الشرعية؟ ثم هل يدخل في مصادر المشروعية مصادر أخرى غير مكتوبة وأخرى قضائية؟

أولا/ المصادر المكتوبة: -

وتتمثل هذه المصادر أساسا في مجموعة القواعد القانونية التي تولت السلطات المختصة في الدولة إصدارها في وثيقة مكتوبة، والتي وجب على الإدارة العامة احترامها في اعداد العقود والقرارات الادارية وتتسلسل وفق الهرم التالي:

أ- **الدستور:** - تعد قواعد الدستور في أي دولة المصدر الأول من مصادر مبدأ المشروعية، والتشريعات الدستورية هي عبارة عن (مجموعة من القواعد القانونية العامة والنظم الأساسية التي تحدد شكل الدولة، وتبين نظام الحكم فيها، كما وتتولى تنظيم السلطات الأساسية فيها وتحدد اختصاصات كلا منها وتنظم العلاقات فيما بينها ويحدد الدستور كذلك مجموعة الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد وكذلك الواجبات الملقاة على عاتقهم)[1].

وعليه فمن بين القواعد التي يحددها الدستور، تلك التي تنظم سير وعمل السلطة التنفيذية أو بالأحرى الإدارة العامة داخل الدولة، ومن هنا وجب على هذه الاخيرة إتباع جميع أحكام الدستور واحترامها في كل ما تقوم به من تصرفات وأعمال، ومن قبيل ذلك العقود والقرارات الإدارية، فلا يجب ان تكون هذه الأخيرة مخالفة لأحكام الدستور والا كانت باطلة بطلان مطلقا[2].

ب- **المعاهدات الدولية:** - المعاهدات الدولية عبارة عن اتفاقيات تعقدها الدول مع بعضها البعض أو مع المنظمات الدولية، وذلك من أجل تنظيم بعض الأمور ذات الاهتمام المشترك، وبالتالي فهي تعد مصدر من مصادر المشروعية داخل الدولة، وذلك بعد التصديق عليها من السلطة المختصة ووفقاً للإجراءات القانونية، اذ انها تصبح جزء لا يتجزأ من القانون الداخلي للدولة بعد التصديق عليها، ومن ثم وجب الالتزام ببنودها من قبل الافراد والإدارة العامة في كافة أعمالها وتصرفاتها القانونية والمادية، لذلك فإن كل قرار او عقد إداري يخالف أحكام الاتفاقية أو المعاهدة المصدق عليها، سوف يكون عرضة للطعن وكذلك الإلغاء[3].

ج- **التشريعات العادية:** - هو عبارة عن (مجموعة من القواعد القانونية التي تتولى وضعها السلطة التشريعية في الدولة أي البرلمان، وتعد المصدر الثاني من مصادر المشروعية)، وعليه تلتزم جميع هيئات

---

[1] - أنور احمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص95.

[2] - رفاف لخضر وعشاش حمزة: العقد والقرار الإداري في ظل ضابطي المشروعية والامن القانوني، مج8، ع1، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، الجزائر، 2023، ص149.

[3] - فادي نعيم جميل علاونة: مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2011، ص35.

الدولة وكذلك الأفراد باحترام احكام التشريع العادي -او القانون كما يطلق عليه عادة- ما لم يلغ أو يعدل بالكيفية التي يحددها الدستور[1].

فإذا ما خالفت السلطات الإدارية بوصفها السلطات التنفيذية في البلاد هذه التشريعات من خلال قيامها بعمل معين أو إصدار أي أمر مخالف لها، فإنه يعد عملا غير مشروع ويمكن الطعن به أمام القضاء الإداري[2].

د- الأنظمة واللوائح الداخلية: يقصد بها ما تصدره السلطة التنفيذية من الأنظمة واللوائح المتضمنة قواعد عامة ومجردة تنظم كيفية تنفيذ القوانين وسير المرافق العامة. وهو مصدر من مصادر المشروعية بالنسبة للإدارة والأفراد معًا، على أن يظل أدنى مرتبة من الدستور والقانون، فلا يجوز له مخالفتهما[3].

ثانيا/ المصادر غير المكتوبة: -

كما هو معلوم أن قواعد القانون الإداري غير مقننة لذلك يلجأ القاضي الإداري في أغلب الأحيان عند نظره في النزاعات المعروضة عليه لمصادر غير مكتوبة، ومن أهم المصادر غير المكتوبة والتي يطلق عليها البعض المصادر العرفية ما يأتي:

أ- **العرف:** - يعد العرف من أقدم مصادر القانون، ويقصد به اعتياد الناس على سلوك معين مع الشعور بإلزامه. وعلى الرغم من تراجع دوره في القانون الإداري بسبب اتساع التقنين، فإنه يظل مصدرًا احتياطيًا يمكن الاستناد إليه متى خلا النص، وبالقدر الذي لا يتعارض فيه مع أحكام الدستور والقانون والنظام العام[4].

كما ويشكل العرف المصدر الأول غير المكتوب للمشروعية، على الرغم من تراجع أهميته في الوقت الراهن بسبب انتشار ظاهرة تدوين القواعد القانونية، إلا أن العرف ما يزال له مكانة بارزة في حالة غياب النص القانوني، كما وتجدر الإشارة إلى وجود العديد من القواعد العرفية منها: الدستورية والإدارية وكذلك المدنية والدولية، ويكتسب العرف أهميته كونه مصدر منشئ للقاعدة القانونية،

---

[1] - ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2000، ص28.

[2] - رفاف لخضر وعشاش حمزة، مصدر سابق، ص149.

[3] - محمد وليد العبادي: الموسوعة الإدارية-القضاء الإداري "القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة"، ط1، ج1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص56.

[4] - عبد الرزاق احمد السنهوري واحمد أبو ستيت: المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة، القاهرة، مصر، 1950، ص87-88.

وعليه فهو مصدر مهم من مصادر مبدأ المشروعية، غير أنه في مجال العقود والقرارات الإدارية ينعدم استعماله لصالح النص المكتوب لما للوسيلتين من خصوصيات في العمل الإداري[1].

ب- **المبادئ العامة للقانون**: يقصد بها المبادئ التي يكشف عنها القضاء الإداري استنادًا إلى روح التشريع ومقتضيات العدالة وسيادة القانون، مثل مبدأ المساواة، وحقوق الدفاع، وعدم رجعية القرارات الإدارية، وحظر إساءة استعمال السلطة. وتلتزم الإدارة بهذه المبادئ ولو لم يرد بها نص صريح، لأنها تمثل جزءًا من الشرعية القانونية الواجبة الاحترام[2].

ومما ينبغي الإشارة له هنا ان السوابق القضائية لا تعد من المصادر غير المكتوبة بالمعنى العرفي، غير أن أحكام القضاء الإداري تؤدي دورًا محوريًا في تفسير قواعد المشروعية والكشف عن المبادئ العامة للقانون وتحديد نطاق تطبيقها. ولذلك فإن أهمية القضاء لا تكمن هنا في كونه عرفًا، بل في كونه أداة تفسير وإنشاء قضائي للمبادئ التي تحكم العمل الإداري.

المبحث الثاني

أثر مبدأ المشروعية في العناصر الداخلية للقرار الإداري

مبدأ المشروعية لا يقتصر تطبيقه على الشكل الخارجي للقرار الإداري، بل يمتد أثره إلى باطن القرار ذاته وما يتضمنه من عناصر داخلية تمثل جوهر الإرادة الإدارية ومضمونها القانوني. فكل قرار إداري، حتى وإن صدر وفق الإجراءات الشكلية السليمة، لا يُعد مشروعًا ما لم تكن عناصره الجوهرية. المحل، والسبب، والغاية. قائمة على أسس قانونية صحيحة ومحققة للصالح العام. ومن ثمّ فإنّ رقابة القضاء الإداري على هذه العناصر تمثّل الضمان الحقيقي لالتزام الإدارة بالقانون، وتمنعها من الانحراف بسلطتها أو استعمالها لغايات شخصية أو سياسية تمس مبدأ المشروعية ذاته.

المطلب الأول

ركن المحل في القرار الإداري وحدود مشروعيته

المحل في القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يُحدثه القرار، والمتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني للمخاطبين بأحكامه، وهو ما يُعرف أحيانًا بموضوع القرار الإداري[3]. وفي هذا الركن تتمتع الإدارة بسلطة التدخل أو الامتناع عنه متى لم يُلزمها المشرّع بذلك عند تحقق شروط معينة، كما تملك حرية تقديرية واسعة في تحديد توقيت هذا التدخل وفي اختيار مضمون القرار الإداري، طالما كان ذلك ممكنًا ومشروعًا قانونًا. أما إذا لم يترك

---

[1] - رفاف لخضر وعشاش حمزة، مصدر سابق، ص150.

[2] - حسين عثمان محمد عثمان: قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص37.

[3] - حسن محمد عواضة: المبادئ الأساسية للقانون الإداري "دراسة مقارنة"، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1997، ص139.

القانون لرجل الإدارة مجالًا للاختيار بين بدائل متعددة، فإنّ اختصاصه يكون مقيدًا لا تقديريًا، إذ يقتصر دوره على تنفيذ ما نصّ عليه القانون دون زيادة أو نقصان. وبعبارة أخرى، تتجسد السلطة التقديرية في قدرة الإدارة على المفاضلة بين أكثر من محل مشروع، بينما يظهر الاختصاص المقيد عندما تكون الإدارة ملزمة باتخاذ إجراء محدد دون سواه. فإذا أخلّت الإدارة بهذا الالتزام أو تجاوزت النص القانوني الموجب، عُدّ قرارها مشوبًا بعيب مخالفة القانون[1]. مما تقدم يتبين انه يتعيّن أن يكون هذا الأثر (المحل) مشروعًا ومتوافقًا مع أحكام القوانين واللوائح، بحيث لا يُحدث القرار نتيجةً تخالف النصوص النافذة. فلو منحت الإدارة مثلاً ترخيصًا باستيراد سلعة يحظر القانون إدخالها إلى البلاد، فإنّ قرارها يُعد غير مشروع، ويجوز الطعن فيه أمام القضاء المختص. كما أن القرار الإداري يكون مشوبًا بعيب مخالفة القانون إذا تجاوز حدود المشروعية أو خرج عن مقتضياتها[2]. ويشترط كذلك أن يكون تنفيذ القرار ممكنًا من الناحية الواقعية، فلا يُعتدّ بقرار يستحيل تطبيقه، كقرار تعيين موظف متوفى. وقد يمنح المشرّع للإدارة سلطة تقديرية في تحديد محل القرار متى أجاز لها القانون حرية الاختيار بين عدة بدائل، بينما تكون ملزمة بتحديد محل معين في الحالات التي يفرض فيها القانون ذلك[3]. وفي رأي الباحث إنّ ضبط ركن المحل يُعد من أهم مظاهر تقييد سلطة الإدارة، إذ يحقق التوازن بين مبدأ المشروعية وضرورات المصلحة العامة. فالمحل هو الإطار الذي تتجسّد فيه إرادة الإدارة، وأي خروج عن مشروعيته يُفرغ القرار من قيمته القانونية ويحوّله إلى عمل باطل لا يُرتّب أثرًا مشروعًا.

المطلب الثاني

ركن السبب في القرار الإداري بين التقدير والرقابة القضائية

السبب كعنصر من عناصر القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تسبق صدور القرار وتدفع الإدارة إلى التدخل واتخاذ موقف قانوني معين[4].

يُقصد بالسبب الحالة القانونية أو الواقعية السابقة على صدور القرار، والتي دفعت الإدارة إلى اتخاذه. وتمتلك الإدارة حرية تقدير أسباب قراراتها ما لم يقيّدها القانون بضرورة التزام سبب محدد، إذ يجب أن يكون لكل قرار إداري باعث قانوني صحيح ومبرّر مشروع لإصداره[5]. ووجود السبب المبرر لصدور القرار الإداري في غاية الأهمية

---

[1] - د. محمد طه الحسيني: نطاق مبدأ المشروعية في القانون الإداري، ع69، ج1، مجلة مركز دراسات الكوفة، 2023، ص408.

[2] - عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومه، الجزائر، 2009، ص165.

[3] - عمار طارق عبد العزيز: اركان القرار الإداري الالكتروني، ع2، مجلة القانون والدراسات والبحوث القانونية، 2010، ص26.

[4] - د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص428.

[5] - حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص139.

فهو ركن أساسي من أركان القرار الإداري لا يقوم القرار ولا يكون صحيحا إلا إذا كان قائما على سبب يبرره، وإلا افتقد القرار أساسه القانوني ووقع مخالفا للقانون وكان حقيقا بالإلغاء[1].

ويشترط في السبب أن يكون حقيقيًا لا وهميًا أو صوريًا، كأن يُثبت فعلاً ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية لتسويغ فرض العقوبة عليه[2]، كما يجب أن تكون الحالة القانونية أو الواقعية التي تُبنى عليها القرارات مشروعة ومتوافقة مع أحكام القانون، وإلا انعكس ذلك على مشروعية القرار نفسه وجعله عرضة للإلغاء[3].

وللسبب نوعان: الأول السبب الواقعي المتمثل في الوقائع المادية أو الظروف الفعلية التي تستند إليها الإدارة[4]، والثاني السبب القانوني الذي يقوم على النصوص القانونية أو القرارات السابقة أو الأحكام القضائية التي تمنح الإدارة صلاحية إصدار القرار.

وفي رأي الباحث يُعدّ ركن السبب الأداة التي تُخضع قناعة الإدارة لميزان القانون، إذ يحول دون التعسف في استعمال السلطة بذريعة الصلاحيات التقديرية. ومن ثمّ فإنّ تعزيز الرقابة القضائية على مشروعية السبب يُمثل ضمانة أساسية لحماية الحقوق الفردية وصون مبدأ سيادة القانون.

المطلب الثالث

ركن الهدف في القرار الإداري ومبدأ تخصيص الغاية

الهدف في القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من خلال القرار، والمتمثلة في تحقيق المصلحة العامة التي تُعد المعيار الجوهري لمشروعية الغاية[5]. فكل قرار لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة أو ينحرف عنها يكون مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة، حتى وإن استند إلى نص قانوني[6]. إذ إنّ القرار الإداري ليس غاية في ذاته بل وسيلة لتحقيق الصالح العام، وإلا عُدّ معيبًا في غايته[7]، ويتخذ الهدف صورتين: الأولى تتعلق بالمصلحة العامة التي تتطلب إشباع الحاجات الأساسية للمجتمع، والثانية بالتخصيص التشريعي للهدف حين يفرض المشرّع غاية محددة يجب على الإدارة تحقيقها، وإلا كان القرار منحرفًا في استعمال

---

[1] - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1971، ص245.

[2] - امال يعيش تمام: الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري، دراسات مدعمة باجتهادات القضاء الإداري الجزائري والمصري والفرنسي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الجزائر، 2018، ص25.

[3] - لبنى فوزي محمود الكبابجي، الضمانات القضائية للامركزية الإدارية، مجلة كلية الامام الجامعة، مج1، ع0، 2012، ص172-173.

[4] - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005، ص41.

[5] - حسن محمد عواضة، المصدر السابق، ص140.

[6] - عمار عوابدي، المصدر السابق، ص165.

[7] - عمار طارق عبد العزيز، المصدر السابق، ص27.

السلطة[1]. أما إذا استخدمت الإدارة سلطتها لتحقيق أغراض شخصية أو سياسية أو مالية، فإنّ القرار يغدو غير مشروع، لأنّ حدود المصلحة العامة ليست مطلقة. ولهذا فإنّ المشرّع قد يضع قيودًا محددة على هدف القرار، ويستخلص رجل الإدارة هذا القيد من نصوص القانون أو من روح التشريع[2]. وتأتي قاعدة تخصيص الأهداف لضمان عدم تذرّع الإدارة بالمصلحة العامة لتبرير قراراتها التعسفية، إذ تمثّل هذه القاعدة وسيلة فعالة للحدّ من استغلال السلطة والانحراف بها عن غاياتها الحقيقية.

وفي رأي الباحث إنّ ركن الهدف يُجسّد البعد الأخلاقي في مبدأ المشروعية، لأنه يربط مشروعية القرار بنقاء نية الإدارة وصدق غايتها في خدمة الصالح العام. فالغاية المشروعة ليست مجرد نتيجة شكلية، بل هي الترجمة المعيارية لالتزام الإدارة بالقيم الدستورية والقانونية التي أنشئت من أجلها.

الخاتمة

وفي ختام بحثنا توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وهي التالية: -

أولًا: الاستنتاجات

1. يُعدّ مبدأ المشروعية ضمانة جوهرية لعدم تعسف الإدارة، إذ يُخضع جميع تصرفاتها القانونية والمادية لرقابة القانون والقضاء.

2. إنّ العناصر الداخلية للقرار الإداري (السبب، المحل، الغاية) تمثل المجال الحقيقي لتطبيق مبدأ المشروعية لأنها تكشف النية الفعلية للإدارة.

3. الرقابة القضائية على القرارات الإدارية أصبحت أداة فعالة لتحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحماية الحقوق الفردية.

4. التوسع في تفسير مبدأ المشروعية لا يضعف كفاءة الإدارة بل يعزز ثقة الأفراد بها ويكرّس مفهوم الدولة القانونية.

5. لا يمكن تحقيق المشروعية الكاملة دون تكامل بين النصوص القانونية، والتطبيق القضائي، والالتزام الأخلاقي للإدارة بالمصلحة العامة.

ثانيًا: التوصيات

1. ضرورة تعزيز رقابة القضاء الإداري على القرارات التي تمس الحقوق والحريات، خاصة في مجال ركن الغاية والانحراف بالسلطة.

---

[1] - محمد الصغير بعلي، المصدر السابق، ص84-85.

[2] - عادل بوعمران: النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية "دراسة تشريعية وفقهية وقضائية"، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص43.

2. إدخال تعديلات تشريعية واضحة تُلزم الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية لضمان شفافية العمل الإداري.

3. إنشاء برامج تدريبية للإداريين حول مفهوم المشروعية ووسائل تطبيقه في القرار الإداري اليومي.

4. الدعوة إلى توحيد الاجتهاد القضائي بين القضاء العراقي وغيره من الأنظمة المقارنة في تفسير عناصر القرار الإداري.

5. تشجيع البحث الأكاديمي في المجال المقارن للمشروعية الإدارية بما يربط النظرية بالتطبيق ويطور منظومة الرقابة الإدارية في العراق.

References

1. Alawneh, F. N. J. (2011). *The principle of legality in administrative law and the guarantees for its realization* (Master's thesis, An-Najah National University, Palestine).
2. Al-Abadi, M. W. (2008). *Administrative encyclopedia: Administrative judiciary in comparative systems* (Vol. 1, 1st ed.). Amman: Al-Warraq for Publishing and Distribution.
3. Abd al-Aziz, A. T. (2010). Elements of the electronic administrative decision. *Journal of Law, Legal Studies and Research*, (2).
4. Abd Allah, A. G. B. (2005). *Administrative law*. Alexandria: Mansha'at al-Ma'arif.
5. Al-Barzanji, I. A. A. (1971). *The discretionary power of the administration and judicial review* (Doctoral dissertation, Ain Shams University).
6. Bouamrane, A. (2010). *The general theory of administrative decisions and contracts: A legislative, doctrinal, and judicial study*. Algeria: Dar Al-Huda.
7. Hilmi, M. (1977). *Administrative judiciary* (2nd ed.). Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi.
8. Hafez, M. (1987). *Administrative judiciary in Jordan* (1st ed.). Amman: University of Jordan Publications.
9. Khammās, F. A. (1988). *Control over administrative acts*. Mosul: Dar Al-Kutub for Printing and Publishing, University of Mosul.
10. Khalil, M. (1982). *Lebanese administrative judiciary*. Beirut: Dar Al-Nahda Al-Arabiyya.
11. Khalil, M., & Asfour, S. (2000). *Administrative judiciary* (1st ed.). Alexandria: Mansha'at al-Ma'arif.

12. Lakhdar, R., & Hamza, A. (2023). The administrative contract and administrative decision under the controls of legality and legal security. *Journal of Legal Studies and Research, 8*(1).
13. Al-Hilu, M. R. (2000). *Administrative judiciary*. Egypt: Mansha'at al-Ma'arif.
14. Muhbi, D., & Al-Jubouri, A. A. A. M. (2025). Forms and causes of the administration's refusal to execute administrative judicial decisions. *Iraqi University Journal, 72*(4).
15. Musa, A. K. A.-D. (1977). *Theory of evidence in administrative law*. Cairo: Dar Al-Shaab.
16. Mustafa Abu Zayd Fahmi. (1966). *Administrative judiciary and the Council of State* (3rd ed.). Alexandria: Dar Al-Ma'arif.
17. Othman, H. O. M. (2006). *Administrative judiciary law*. Beirut: Halabi Legal Publications.
18. Aouabdi, A. (2009). *The theory of administrative decisions between public administration science and administrative law* (5th ed.). Algeria: Dar Houma.
19. Al-Husayni, M. T. (2023). The scope of the principle of legality in administrative law. *Kufa Studies Center Journal*, (69), Part 1.
20. Al-Kababji, L. F. M. (2012). Judicial guarantees of administrative decentralization. *Al-Imam University College Journal, 1*(0).
21. Mutlak, O. R. (2025). The role of administrative judiciary in protecting administrative rights in Iraq. *Al-Imam University College Journal for Human Sciences, 2*(8).
22. Raslan, A. A. (2003). *Treatise on administrative judiciary*. Egypt: Dar Al-Nahda Al-Arabiyya.
23. Rivero, J., & Waline, J. (1973). *Droit administratif* (11th ed.). Paris.
24. Al-Saghir Baali, M. (2005). *Administrative decisions*. Annaba, Algeria: Dar Al-Ulum.
25. Al-Sanhuri, A. A., & Abu Setit, A. (1950). *Introduction to the study of law*. Cairo: Committee of Authorship, Translation and Publication Press.
26. Al-Sinjari, A. Y. I. (2004). *The position of the administration in annulment and full jurisdiction actions* (Master's thesis, University of Mosul).

27. Al-Tamawi, M. S. (1986). *Administrative judiciary: Annulment jurisdiction*. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi.
28. Tamam, A. Y. (2018). *Judicial review of the cause of the administrative decision: Studies supported by the jurisprudence of Algerian, Egyptian, and French administrative courts* (1st ed.). Algeria: Al-Wafa Legal Library.
29. Awwadah, H. M. (1997). *Fundamental principles of administrative law: A comparative study* (1st ed.). Lebanon: University Institution for Studies, Publishing and Distribution.