مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري المنعدم

أ.د.إبراهيم خورشيد محمد المفرجي[1]

د. بشير علي خلف العبيدي[2]

الملخص:

تعتبر فكرة انعدام التصرفات القانونية في القانون المدني أساساً لفكرة القرار الإداري المنعدم فقد تسربت تلك الفكرة من القانون الخاص إلى نطاق القانون العام وبالأخص القانون الإداري، ومضمون فكرة القرار الإداري المنعدم تتلخص بمخالفة القرار الإداري لمبدأ الفصل بين السلطات أو صدور القرار الإداري من شخص ليس له سلطة إصدار القرارات الإدارية أصلاً مما يعدّ تصرفاً ينطوي على اغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري.

ويترتب على انعدام القرار الإداري تجرده من صفة القرار الإداري وتحوله إلى مجرد عمل مادي ليس بذي اثر، كما أنَّ انعدام القرار الإداري لا يكون إلّا وفق معايير خاصة ولأسباب معينة ومن ثم فهو يختلف عن بطلان القرار الإداري ويتميز عنه.

إنَّ أهم الآثار المترتبة على انعدام القرار الإداري قيام مسؤولية الإدارة وما يتطلب ذلك من تحقق أركان المسؤولية من (خطأ) وضرر وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر، ووجوب تعويض المضرور عن الضرر الناجم عن انعدام القرار الإداري وتكون وسيلة المضرور لاقتضاء حقه بوساطة الدعوى سواء دعوى الإلغاء أم دعوى التعويض

---

[1] – المستشار القانوني وزارة التجارة_ دائرة العلاقات الاقتصادية الخارجية

[2] – دكتوراه في القانون _نقابة المحامين العراقيين _فرع كركوك

ABSTRACT

The idea of the lack of legal actions in the civil law is a basis for the idea of the non-existent administrative decision, this idea has leaked from the private law to the scope of public law, especially administrative law. The content of the idea of the non-existent administrative decision is summarized in the administrative decision violating the principle of separation of powers or the issuance of the administrative decision by a person he does not have the authority to issue administrative decisions at all, which is considered an act that involves usurpation of the power to issue an administrative decision.

The lack of an administrative decision results in stripping it of the administrative decision's character and turning it into a mere material action that has no effect, and the lack of an administrative decision is only according to special criteria for certain reasons, therefore, it differs from the invalidity of the administrative decision and is distinguished from it.

The most important effects of the lack of administrative decision are the establishment of management responsibility and what this requires from the realization of the elements of liability of (error), damage and a causal relationship between the error and damage, the obligation to compensate the victim for the damage resulting from the lack of administrative decision, and the aggrieved's means to obtain his right through the lawsuit, whether the lawsuit for cancellation or the lawsuit for compensation.

المقدمة :

ظهرت فكرة انعدام التصرفات القانونية ابتداءً في القانون المدني ثم تسربت إلى القانون العام والأخص الإداري، وإنَّ أول من طرح فكرة الانعدام في مجال القانون الإداري الفقيه (Bathie) والذي طرح هذه الفكرة في مجال عيب عدم الاختصاص معتبراً أن عيب الاختصاص الذي يصيب القرار الإداري يجعله منعدماً متى كان هذا العيب متسماً بالجسامة.

ويترتب على انعدام القرار الإداري تجرده من صفة القرار الإداري وتحوله إلى مجرد عمل مادي ليس بذي أثر، وبالتالي يكون سبباً موجباً لقيام مسؤولية الإدارة، ومن أبرز آثار هذه المسؤولية هي تعويض المضرور عن القرار الإداري المنعدم.

وبناءً على ما تقدم فقد آثرنا الكتابة بهذا الموضوع الحيوي والحساس في بحثنا الموسوم ((مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري المنعدم)) مما يتوجب بيان أهمية الموضوع وفرضيات البحث ومنهجيته وخطته وهذا ما سنتناوله تباعاً.

أولاً: أهمية الموضوع:

تتخذ الإدارة أثناء تسييرها للمرفق العام العديد من القرارات، لذا فإنَّ اتخاذ الإدارة قراراً إدارياً تتجاوز فيه مبدأ الفصل بين السلطات أو صدور القرار الإداري من شخص ليس له سلطة إصدار القرارات الإدارية أصلاً يعدّ تصرفاً ينطوي على اغتصاب للسلطة، ويكون القرار مجرداً من صفته الإدارية، ويعدّ مجرد عمل مادي ليس بذي أثر ومن ثم قد يسبب ضرراً للغير يترتب عليه مقاضاة الإدارة ومسؤوليتها عن الأضرار الناجمة عن القرار الإداري المنعدم، ومن هنا تتضح أهمية الموضوع.

ثانياً: فرضيات البحث:

يثير القرار الإداري المنعدم العديد من الأسئلة القانونية منها ما هو القرار الإداري المنعدم؟ وما هي أنواعه؟ وما هي الآثار التي تترتب على انعدام القرار الإداري؟ ما الفرق بين القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الباطل؟ وما هي النتائج المترتبة على التفريق بين القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الباطل؟ ما هي مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري المنعدم والآثار المترتبة على ذلك؟ كل هذه الأسئلة تشكل فرضيات البحث.

ثالثاً: منهجية البحث:

لغرض إعطاء فكرة واضحة عن القرار الإداري المنعدم والآثار المترتبة عليه، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على وصف النصوص وتحليلها لاستنباط الأحكام منها ولإضفاء الصبغة العملية على الدراسة تم الاستشهاد بالأحكام القضائية ما وجد إلى ذلك سبيلاً وكل في موضعه.

رابعاً: خطة البحث:

لغرض الإحاطة بموضوع (مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري المنعدم) فقد تم تناوله وفق خطة بحث تكونت من مقدمة وثلاثة مباحث ثم خاتمة حوت أهم النتائج والتوصيات .

المبحث الأول

إطار مفاهيمي للقرار الإداري المنعدم

ظهرت فكرة انعدام التصرفات القانونية، بداءةً في القانون المدني ليمتد تطبيقها بعد ذلك في قانون المرافعات (انعدام الأحكام، انعدام الإجراءات)[3] وأخذت طريقها إلى القانون العام، وبالأخص القانون الإداري، وسوف تقتصر هذه الدراسة على بيان مفهوم القرار الإداري المنعدم، لذا سنتناول هذا المبحث في مطلبين، نخصص المطلب الأول لنشأة القرار الإداري المنعدم وتعريفه، ونخصص المطلب الثاني لأنواع انعدام القرار الإداري.

المطلب الأول

نشأة فكرة القرار الإداري المنعدم وتعريفه

نشأة فكرة انعدام القرار الإداري ابتداءً في نطاق الفقه الإداري من خلال آراء بعض الفقهاء، وبعد أنَّ أخذت الفكرة بالانتشار تولتها الدراسات المتخصصة بالتحليل والتأصيل وخلصت إلى وضع تعريف للقرار الإداري المنعدم، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين الفرع الأول نشأة فكرة الانعدام، ونتناول في الفرع الثاني تعريف القرار الإداري المنعدم.

(3) ينظر: د. خيري عبد الفتاح السيد البتانوني، نظرية الانعدام الاجرائي في قانون المرافعات، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص4.

الفرع الأول

نشأة فكرة الانعدام

إنَّ أول من طرح فكرة الانعدام في مجال القانون الإداري هو الفقيه (Bathie) والذي طرح هذه الفكرة في مجال عيب عدم الاختصاص معتبراً أنَّ عيب عدم الاختصاص الذي يصيب القرار الإداري يجعله منعدماً متى كان هذا العيب متسماً بالجسامة، على أن الحكم يعتبر باطلاً متى كان العيب الذي أصاب ركن الاختصاص بسيطاً، إلّا أنه لم ينبه إلى أهمية التمييز بينهما[4].

إنَّ أول من طرح فكرة الانعدام في القضاء الإداري الفرنسي هو العلامة (لافيريير) سنة (1877) حيث قدم مذكرة إلى مجلس الدولة في موضوع (Lanmonier – carriol) عندما كان مفوضاً للحكومة آنذاك حيث بين أنَّ: ((الخطأ الفاحش والاغتصاب الواضح والاعتداء دون حق على الحقوق الفردية يجرد الحكم من كل صفة إدارية ويهبط به إلى درجة الاعتداء المادي)) مضيفاً بالقول إلى أنَّ هناك بعض القرارات لا تحتمل صفة القرار الإداري، ومنها القرار الصادر من فرد عادي لا علاقة له بالإدارة، والقرار الصادر من الإدارة متعدية على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، فاعتبر هذه القرارات منعدمة ترتب اعتداءً مادياً حال تنفيذها من الإدارة[5].

([4]) ينظر: د. طعيمة الجرف، نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقاتها على القرارات الإدارية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1961، ص70.

([5]) ينظر: مجموعة يسري، 78، قسم 97 والمجموعة، ص437 وما بعدها أشار إليه كل من د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط2، مطبعة جامعة عين شمس، 1988،

وأشار إلى فكرة الانعدام أيضاً مفوض الدولة (دافييد) حين اقترحها على مجلس الدولة عام (1877) ، معتبراً القرار الصادر من المحافظ منعدماً – مع كونه من رجال الإدارة– لوروده على موضوع غير إداري[6]، ونادى بالفكرة السابقة آخرون مثل (بيرتلمي، هوريو، دوجي) [7] جاؤوا من بعده ولكل منهم أخذ بمعيار معين، كما أخذ الفقه والقضاء بفكرة انعدام القرار الإداري في كل من مصر ولبنان والعراق[8].

ص28، وكذلك د. محمد ماهر أبو العينين ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، الكتاب الأول، دار أبو المجد، القاهرة، 2007، ص59.

([6]) ينظر: نقلاً عن: د. رمزي طه الشاعر، المصدر نفسه، ص45، وكذلك محمد ماهر أبو العينين، المصدر نفسه، ص159.

([7]) ينظر: د. رمزي طه الشاعر، المصدر نفسه، ص178، وكذلك: د. طعيمة الجرف، نظرية انعدام التصرفات القانونية، المصدر نفسه، ص82

([8]) ينظر: د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، دار الثقافة، عمان – الأردن، 1998، ص91. وكذلك: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص348.

الفرع الثاني

تعريف القرار الإداري المنعدم

قبل الخوض في تعريف القرار المنعدم لابد من تعريف القرار الإداري ابتداءً فقد عرفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: ((إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ممكن وجائز قانوناً حالاً ومباشراً ابتغاءً لتحقيق المصلحة العامة)) [9].

وعرّف مجلس الدولة العراقي القرار الإداري القابل للطعن بأن القرار الإداري القابل للطعن هو ((ذلك القرار النهائي الصادر عن سلطة إدارية والمنتج لأثره القانوني)) [10].

وعرّف الفقه القرار المنعدم بعدّة تعريفات نختار منها:

عرّف الفقيه (هوريو) القرار المنعدم بأنه: ((كل تصرف يقوم على الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات أو كل تصرف يصدر من شخص ليس له سلطة إصدار القرارات الإدارية أصلاً تصرفاً ينطوي على اغتصاب السلطة)) [11].

وكذلك عرفه السمدور (Al cimdor) بأنه: ((القرار الذي يفقد أحد أركانه وهي الاختصاص والإدارة والمركز القانوني)) [12].

([9]) الطعن رقم 3413 لسنة 33 ق/ جلسة 1988/11/26، الطعن رقم 674، لسنة 12 ق جلسة 1976/9/2 موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عاماً، ج4، د. مجدي محمود محب حافظ، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص2378.

([10]) القرار رقم 212/ انضباط تمييز/2009 قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2009، ص341.

([11]) ينظر: صالح إبراهيم المتيوتي، شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1994، ص56.

أما في الفقه العربي فقد عُرِّف القرار المنعدم بأنه هو: ((القرار الذي تخلف أحد أركانه الثلاثة وهي الإدارة والمحل والسبب)) [13]. وعُرِّف أيضاً بأنه: ((القرار الذي فقد طبيعته الإدارية ولا يعدّ قراراً إدارياً أصلاً بمعنى أنَّ عدم المشروعية قد وصل به إلى درجة تجرده من كونه قراراً إدارياً)) [14].

وعرف القرار المنعدم أيضاً بأنه هو: ((القرار الذي بلغت فيه اللامشروعية حداً جسيماً تجرده من كيانه الإداري)) [15]، في حين عرفته محكمة التنازع الفرنسية بأنه: ((القرار المخالف للقانون مخالفة صارفة لا تسمح باعتباره مظهراً لممارسة اختصاص تملكه الإدارة)) [16].

نخلص من كل التعريفات التي سيقت تعريف القرار الإداري المنعدم أنها تنظر إلى القرار الإداري المنعدم من عدّة زوايا، منها ما يتعلق باختصاص الإدارة، أو في المحل والسبب في القرار الإداري، والقاسم المشترك لهذه التعريفات أنَّ القرار المنعدم هو القرار الذي يتسم بعدم المشروعية أو انعدام أركان القرار الإداري بالشكل الذي يفقد طبيعته الإدارية.

([12]) ينظر: د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص21 – 217.

([13]) ينظر: د. مصطفى كمال وصفي، انعدام القرارات الإدارية، بحث منشور في مجلس الدولة، مطبعة مخيمر، السنة السابعة، 1960، ص247.

([14]) ينظر: د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربي، 1981، ص85.

([15]) ينظر: د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ج1، بغداد، 1970– 1971، ص415.

([16]) ينظر: د. محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة الثانية عشر، 1970، ص101.

المطلب الثاني

أنواع الانعدام في القرار الإداري

يفهم من التعريفات التي سبق ذكرها للقرار الإداري المنعدم بانه: ((ذلك العمل الذي يتم وفقاً لقانون، ولكن غير القانون الذي يجب تطبيقه في الحالة المعينة أو عندما تصدر عن السلطة الإدارية قرارات فاضحة بعدم شرعيتها)) [17].

وعرّف جانب من الفقه العراقي القرار المنعدم بأنه: ((فكرة قضائية المنشأ، تلحق القرار الإداري –المصاب بعيب جسيم وواضح– يترتب عليه فقدانه لصفته الإدارية وتحوله إلى مجرد عمل مادي ليس بذي أثر))[18]، ومن خلال تحليل فكرة القرار الإداري المنعدم وللتعرف على أساسها يمكن القول إنَّ انعدام القرار الإداري ينقسم إلى قسمين (انعدام مادي) و(انعدام قانوني) وهذا ما سنتناوله في فرعين:

الفرع الأول

الانعدام المادي للقرار الإداري

يقصد بالانعدام المادي بأنه: عدم الوجود المادي للقرار الإداري على وجه الإطلاق، لا من حيث الظاهر ولا من حيث الباطن، والقرار الإداري بهذا الاعتبار لم يصدر قط، وإنما يتوهم البعض وجوده، وقد يتولد هذا التوهم نتيجة لخطأ الإدارة كأن

([17]) ينظر: د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ج1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص205 و ص261.

([18]) ينظر: د. غازي فيصل، مقال بعنوان (تعليق على قرار) مجلة القانون المقارن، العدد (32)، بغداد، 2002، ص155.

تبلغ صاحب الشأن بقرار لا وجود له، كما قد يتولد ((وهم دون خطأ من الإدارة كأن يعتقد الشخص المعني خطأً أنَّ عملاً تحضيرياً معيناً يعتبر قراراً إدارياً)) [19].

ومن صور انعدام القرار المادي للقرار الإداري توهم صاحب الشأن بصدور قرار من جهة الإدارة، دون أن يكون هناك وجود لهذا القرار، أو باعتقاده أنَّ هذا القرار موجود – داخل الملفات– دون أن يكون له وجود، ويعتبر من حالات الانعدام المادي أيضاً: القرار الذي حكم القضاء بإلغائه[20]، أو عند قيام الإدارة بسحب القرار الإداري، بحيث يؤدي إلى زوال القرار الإداري بأثر رجعي[21].

ومن صور الانعدام المادي للقرار الإداري أيضاً إبلاغ الإدارة صاحب الشأن خطأً بصدور قرار إداري والحال أنه في الأصل لم يصدر قرار عنها، أو الطعن في قرار مجلس بلدي وتبين لم يصدر عن المجلس سوى اقتراح من بعض الأعضاء[22]، أو القرار الذي لا يزال في مراحله التمهيدية ولم يستكمل كل خطوات إصداره[23].

([19]) ينظر: د. محمد وليد العبادي، الموسوعة الإدارية، القضاء الإداري، ج2، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص590.

([20]) ينظر: د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة، عمان، 2008، ص739.

([21]) ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص638.

([22]) ينظر: د. إدوارد عيد، القضاء الإداري، ج1، أصول المحاكمات الإدارية، مطبعة ياخوس وشرتوني، بيروت، 1974، ص98.

([23]) ينظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، تعليق على حكم محكمة الاستئناف العليا (دائرة التمييز)، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، العدد الثاني، 1977، ص240.

واعتبر البعض[24] تخلف ركن الإرادة لدى الإدارة من حالات الانعدام المادي للقرار الإداري، لكون القرار الإداري لم يأتِ إلى الوجود بعد، ومن الأمثلة التي طرحت في هذا السياق حالة صدور القرار عن الإدارة بناءً على غش أو تدليس من الأفراد.

الفرع الثاني

الانعدام القانوني للقرار الإداري

يعرف الانعدام القانوني للقرار الإداري بأنه: ((القرار الموجود مادياً ومن حيث الظاهر، ولكنه من حيث الباطن مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية يبلغ حد الجسامة مبلغاً يفقده الصفة القانونية))[25].

فالانعدام القانوني يتمثل إذا كان القرار مشوباً بعيوب بالغة الجسامة وبالتالي ينعقد فيه الاختصاص للقضاء الإداري[26]، هذا وإنَّ القرارات التي اعتبرها القضاء منعدمة في مصر ولبنان والعراق كلها من هذا النوع[27].

وبناءً على ما تقدم فمن مقتضى مبدأ المشروعية أن تكون تصرفات الإدارة كلها في حدود القانون، فالقانون بمعناه الواسع هو الحد الذي تمارس فيه الإدارة نشاطها

([24]) ينظر: د. طارق هلال البو سعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، 2008، ص230.

([25]) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص235.

([26]) ينظر: د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004، ص118- 121.

([27]) ينظر: محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص42.

والخضوع للقانون هو شرط صحة كل تصرف إداري وأساسه[28]، فعيب مخالفة القانون هو الخروج عن مضمون القانون وأحكامه الموضوعية، الأمر الذي يستتبع أن يكون القرار الصادر في هذه الحالة معيباً من حيث المحل أو الموضوع[29].

ويطلق على عيب المحل عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق[30]؛ لأنَّ أي عيب يشوب القرار الإداري إنما يعتبر مخالفة للقانون بمعناه الواسع، إذن فالقانون هو المحدد للقواعد التي تحكم كافة أركان القرار الإداري من اختصاص ومحل وسبب وغاية.

إلّا أنَّ بعض الفقه انتقد عبارة (مخالفة القانون) باعتبارها عبارة غير موفقة فهي ليست مانعة أو جامعة، فضلاً عن أنها تجعل هذا العيب قاصراً على مخالفة القواعد المنصوص عليها في القانون، في حين أنه يشمل مخالفة كافة القواعد القانونية بمعنى أنَّ هذا العيب يتحقق بمخالفة القرار الإداري لأي قاعدة من قواعد القانون الوضعي، ومن ناحية أخرى فقد يقصد بها إذا ما أخذ معناه على إطلاقه جميع صور المخالفة للقانون، أي أنها اشتملت على جميع أنواع العيوب التي تشوب القرار الإداري[31].

([28]) ينظر: د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ط2، دار الفكر العربي، 1987، ص426.

([29]) ينظر: د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء لأعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقه في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962- 1963، ص537.

([30]) ينظر: د. عبد المجيد عبد الحفيظ سلمان، الوجيز في دعوى الإلغاء، بدون ذكر مطبعة، 1986، ص106.

([31]) ينظر: د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، ص555 – 556.

المبحث الثاني

أسباب انعدام القرار الإداري وتمييزه عن البطلان

لم يتفق الفقه القانوني على كلمة سواء لتحديد أسباب انعدام القرار الإداري بل انقسم إلى مذاهب شتى فمنهم من يرجع أسباب انعدام القرار الإداري إلى فكرة الوظيفة الإدارية بمعنى أن القرار الإداري يكون منعدماً إذا خرج عن تلك الوظيفة ومنهم ذهب فريق ثالث إلى أنَّ انعدام القرار الإداري يرجع إلى افتقاده ركن من أركانه، كما أنَّ هناك فرق بين انعدام القرار الإداري وبطلانه، لذا سنتناول هذا البحث في مطلبين، نخصص المطلب الأول لأسباب انعدام القرار الإداري، ونخصص المطلب الثاني لتمييز انعدام القرار الإداري عن بطلانه.

المطلب الأول

أسباب انعدام القرار الإداري

لقد سبق القول إن تعدد حالات انعدام القرار الإداري جعل الفقه القانوني منقسماً حولها، وفيها إذا كان بالإمكان حصر تلك الحالات من عدمه؟ إلّا أنه يمكن إرجاع حالات انعدام القرار الإداري إلى ثلاثة حالات رئيسة وهي عيب: (الاختصاص) و(عيب المحل) والعيوب التي تصيب الأركان الأخرى للقرار الإداري مما يتوجب تناول هذا المطلب في ثلاثة فروع تباعاً.

الفرع الأول

عيب عدم الاختصاص

يعدّ مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الدستورية العريقة التي أخذت به دساتير الدول على مختلف نظمها الدستورية، وفي ظل هذا المبدأ تباشر كل سلطة من سلطات الدولة اختصاصاتها المخولة لها، وذلك وفقاً لأحكام الدستور دون أن يكون هناك تجاوز منها على اختصاصات السلطات الأخرى[32].

وعلى أساس هذا المبدأ ففي مجال السلطة التنفيذية حيث تتولى توزيع الاختصاصات المخولة لها على هيئتها الإدارية المختلفة مما يعني أنَّ الموظف أو الهيئة التي تم وضع تخصص محدد لها قانوناً فلا يجوز لها أن تتعدى هذا الاختصاص وإلّا كان عملها مشوباً بعيب عدم الاختصاص وتكون الإدارة مسؤولة عن قراراتها التي تصدرها[33].

عرّف (بونار) عدم الاختصاص بأنه: ((عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني، لكونه من اختصاص عنصر آخر)) [34] في حين عرفته محكمة القضاء الإداري في مصر بتعريف لا يخرج عن مضمون التعريف السابق وذلك بالقول: ((عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر)) [35].

([32]) ينظر: محمد رشيد مصطفى، الرقابة على دستورية التشريعات الحكومية– دراسة مقارنة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت– لبنان، 2018، ص357.

([33]) ينظر: د. محمود خلف الجبوري ، مصدر سابق، ص70.

([34]) ينظر: د. عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، بلا سنة طبع، ص192.

([35]) ينظر: حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ 27/ يناير رقم (1867) النشرة القضائية، مجموعة أحكام السنة (11)، ص172.

وعرّف عدم الاختصاص بأنه: ((مباشرة سلطة أو فرد عملاً جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى أو فرد آخر)) [36]، كما عُرِف أيضاً بأنه: ((عدم قدرة الموظف قانوناً على اتخاذ قرار من القرارات وذلك لأن القرار لا يدخل في اختصاص الموظف الموضوعي أو المحلي أو الزمني)) [37].

ويعد عيب عدم الاختصاص من النظام العام فهو العيب الوحيد من عيوب الإلغاء الذي يتصل بالنظام العام، وفي هذه الحالة تكون الإدارة مسؤولة عن هذا العيب الذي يسببه قرارها، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: ((إنَّ هذا العيب ما يزال هو العيب الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام)) [38]، ولتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام فهذا يعني أنَّ للقاضي أن يتصدى من تلقاء نفسه لهذا الموضوع عند نظر الدعوى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه بمثل هذا العيب.

([36]) ينظر: د. عادل الطبطائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية الحقوق جامعة الكويت، 1983، ص366.

([37]) ينظر: د. السيد خليل هيكل، رقابة القضاء على أعمال الإدارة لأنظمة كلاً من أمريكا وفرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة طبع، ص336– 337.

([38]) محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 27 يناير أشار إليه د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص398.

الفرع الثاني

عيب المحل

يقتضي مبدأ المشروعية أن تكون تصرفات الإدارة كلها في حدود القانون، فالقانون بمعناه الواسع هو الحد الذي تمارس فيه الإدارة نشاطها، والخضوع للقانون هو شرط صحة كل تصرف إداري وأساسه[39].

والمقصود بعيب مخالفة القانون هو العيب المتصل بموضوع القرار الإداري هو الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة على إنشاء مركز قانوني قديم أو إلغائه، وهذا الأثر يستفاد من منطوق القرار الإداري[40].

وفي مصر عبر المشرع عن هذا الوجه من أوجه الإلغاء في قوانين مجلس الدولة المعاقب عليها وآخرها القانون رقم (47) لسنة 1972 في المادة (10) منه إذ نصت على: ((... أو في لغة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها))[41].

لذا فإنَّ عيب مخالفة القانون هو العيب المتعلق بـ (محل القرار الإداري) للقانون، والذي بدوره يقع على الإدارة مسؤولية ذلك العيب في إصدارها مثل هذه القرارات.

([39]) ينظر: د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص422.

([40]) ينظر: د. محمد علي الياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرفق العام والضبط الإداري، القضاء الإداري، المكتبة التراثية للطباعة والنشر، 1973، ص308.

([41]) ينظر: د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص241.

الفرع الثالث

العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري

إنَّ العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري هي انعدام القرار الإداري لعيب الشكل وانعدامه لعيبي السبب والغاية، لذا سنتناول هذا المطلب في ثلاثة بنود.

البند الأول

انعدام القرار الإداري لعيب الشكل

إنَّ المقصود بعيب الشكل هو عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية بالإجراءات التي أوجدتها القوانين، واللوائح في إصدار القرارات الإدارية وعيب الشكل لا يتعلق بالنظام العام ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهذا يعني أنَّ المحكمة لا تتصدى لعيب الشكل من تلقاء نفسها[42].

ولكن بعض الفقه ذهب إلى إمكانية انعدام القرار الإداري لانعدام صورة الإفصاح عن الإدارة بالشكل الذي يرسمه القانون[43]، إلّا أنَّ من الفقهاء من ذهب إلى أنَّ القرارات الإدارية يشترط فيها أن تصدر وفق ما هو مرسوم لها قانوناً، أي أن تصدر وفق الإجراءات المحددة في القانون، ويجب أن تصدر ممن يملك سلطة إصدارها[44]، لذا يمكن القول إذا كان القانون حدد شكلية معينة لإصدار القرار الإداري وأغفلت الإدارة ذلك وسهت عن مراعاة تلك الشكلية كان قرارها منعدماً.

([42]) ينظر: د. علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي، ومهدي ياسين السلامي، القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993، ص428.

([43]) ينظر: د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، ط11، 1988، ص427.

([44]) ينظر: د. مصطفى كمال وصفي ، مصدر سابق، ص271.

وفي هذا الاتجاه ذهب القضاء الإداري في مصر إلى أنَّ نقل الموظفين لغاية الدرجة الأولى من الأمور الواجب عرضها على لجنة شؤون الموظفين بالخدمة أو المصلحة وصدور قرار من إدارة المصلحة أو الخدمة بنقل الموظف من هذه الدرجة دون عرضه على هذه اللجنة يعتبر عيباً شكلياً يعيب القرار الإداري [45].

إنَّ الإدارة مثلاً تستطيع أن تحدد ساحل البحر بقرار تصدره بشرط أن تكون الأراضي الداخلة في نطاق التحديد يغمرها ماء البحر عند المد وتنحصر عنها عند الجزر، فإذا أصدرت قراراً بشأن أرض لم تغمرها المياه فإنَّ قرارها اصبح منعدماً لقيامه على سبب غير صحيح[46].

ويرى البعض أنَّ بالإمكان وجود مثل هذا العيب (إما من خلال تلمس وجوده من خلال العيوب التي تشوب محل القرار الإداري فقد يستحيل ترتيب الأثر، وعندئذ يصح الحكم بانعدام القرار الإداري ذي الأثر المستحيل لاستحالة وجود السبب أصلاً أو من خلال البحث عن وجود السبب على نحو مباشر)) [47]، وإلى ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر، إذ قضت بأن: ((طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقولها فيلزم أن يكون الطلب قائماً على حين صدور القرار)) [48].

([45]) ينظر: د. أحمد سمير أبو شادي، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية القسم الاستشاري للفتوى والتشريع لمجلس الدولة معلقاً عليها في عشر سنوات، 1960 – 1970، ج3، ص2168.

([46]) ينظر: د. سليمان بطاريس وكريم كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الاردنية، بحث منشور في مجلة الدراسات، المجلد الخامس، العدد الأول، تموز 1998.

([47]) ينظر: د. إبراهيم طه الفياض، مصدر سابق، ص429.

([48]) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في جلسة 1955/11/5، ص23.

البند الثاني

انعدام القرار الإداري لعيب الغاية

إنَّ الغاية هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها[49]، والمشرع غالباً ما يضع لرجل الإدارة هدفاً معيناً عليه تحقيقه عند إصداره القرار الإداري فإذا جانب هذا الهدف في اتخاذه القرار فإنَّ قراره يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول إن عيب إساءة استعمال السلطة هو خروج رجل الإدارة عن الأهداف المرسومة له قانوناً عند اتخاذه قراراً ما، إما لتحقيق نفع شخصي أو بدافع الانتقام من شخص معين، أو قد يهدف رجل الإدارة تحقيق المصلحة العامة إلّا أنه يحقق هدفاً غير الهدف المرسوم له قانوناً[50].

إنَّ المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنَّ إساءة استعمال السلطة تعتبر وجهاً من أوجه إلغاء القرار الإداري فيرتب الفقه والقضاء على انعدام الغاية أو انحرافها عن الصالح العام بطلان القرار الإداري، الملاحظ أنَّ الفقهاء ذهبوا إلى ترتيب الانعدام لا البطلان على القرار الإداري الذي نجده معيباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، إذ قالوا إنَّ القرار الإداري الذي يصدر مجانباً المصلحة العامة، أي أنه صدر لغرض الانتقام أو النفع الشخصي يكون منعدماً[51].

([49]) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص339.

([50]) ينظر: د. طه رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص324.

([51]) ومن هؤلاء الفقهاء (ديجي، بونار) ينظر: د. طه رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص163.

وذهب البعض الآخر إلى القول بأن القرار الإداري الذي يصدر وقد خرج مصدره عن نطاق مسؤولية اختصاصه المحدد له كأن يصدر تحقيقاً لنفع شخصي كان القرار منعدماً، أما إذا صدر القرار الإداري معيباً بعيب الانحراف بالسلطة، لكنه كان متعلقاً بالمصلحة العامة فإنه مع ذلك يبقى محتفظاً بصفته الإدارية[52].

وقد رتبت المحاكم القضائية (العادية) المصرية الانعدام على قرارات الإدارة التي تستهدف المصلحة العامة، بمعنى أنها جعلت من تخلف ركن الغاية سبباً من أسباب انعدام القرار الإداري، وبهذا الصدد قضت محكمة استئناف مصر بقرارها الصادر في 16/ 7/ 1993 بأن: (الانحراف بالسلطة يفقد أمر الإدارة طبيعتها الإدارية)) [53].

([52]) ومن هؤلاء الفقهاء (د. سكرنبج) ينظر: د. طعيمة الجرف، نظرية انعدام التصرفات القانونية، مصدر سابق، ص76.

([53]) حكم محكمة استئناف مصر في 1993/7/16 أشار إليه د. طه رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مصدر سابق، 121.

المطلب الثاني

تمييز القرار الإداري المنعدم عن القرار الإداري الباطل

لم يستقر الفقه القانوني على معيار قانوني يفصل به بين القرار الإداري الباطل والقرار المنعدم حيث انقسم الفقه في ذلك على أربعة اتجاهات يرى أولها: إنَّ القرار الإداري يكون منعدماً إذا ما انطوى على اغتصاب مصدره لسلطة إصدار القرار في حين يرى الثاني: هو الربط بين الوظيفة الإدارية وتحديد ما إذا كان القرار باطلاً أو منعدماً، واستند الثالث: في تحديده ما إذا كان القرار باطلاً أو منعدماً على فكرة الظاهر، فيما ذهب الاتجاه الرابع والأخير في حكمه على نوع القرار من حيث البطلان أو الانعدام على مدى توافر أركانه من عدمه، كما أنَّ هناك نتائج تترتب على التمييز بين انعدام القرار الإداري أو بطلانه.

لذا سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص الفرع الأول لمعايير انعدام القرار الإداري، ونخصص الفرع الثاني للنتائج المترتبة على التمييز بين القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الباطل.

الفرع الأول

معايير انعدام القرار الإداري

لجأ الفقه إلى عدّة معايير لتحديد انعدام القرار الإداري وهذه المعايير هي:

أولاً: معيار اغتصاب السلطة

إنَّ القرار الإداري وفقاً لهذا المعيار يكون منعدماً إذا ما اغتصب مصدره سلطة إصداره، إما لكونه لا يتمتع بصفة تعطيه هذا الحق، وإما لكونه يتمتع بتلك الصفة إلّا أنَّه غير مخول بإصدار القرارات الإدارية، ففي هذه الحالة يكون القرار قد صدر من شخص لا سلطات له الأمر الذي يجعله قرار يوصف بالانعدام؛ لأنَّ تنفيذه يشكل بذلك اعتداءً مادياً وأيضاً يرتب مسؤولية الشخص الذي أصدره.

وكذلك يدخل ضمن حالات الانعدام وفقاً لمعيار اغتصاب السلطة هو إصدار رجل الإدارة قراراً في مجال يدخل ضمن اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية، وقد حدد هذا المعيار تأييداً من بعض الفقه المصري [54]، وتأكيداً لهذا المعيار فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنَّ صدور القرار من شخص عادي يجعله مشوباً بمخالفة جسيمة تؤدي به إلى حد الانعدام [55]، وذهبت المحكمة الإدارية العليا في قرار آخر لها إلى: ((إن القرار الصادر عن السلطة التشريعية يعد قراراً منعدماً، لكونه يمثل اغتصاباً للسلطة)) [56].

([54]) ينظر: د. عثمان خليل، مجلس الدولة ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، بدون ذكر مطبعة، سنة 1962، ص441.

([55]) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1295 لسنة 25 ق جلسة 1982/8/25.

([56]) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1295 لسنة 25 ق جلسة 1992/12/25.

ثانياً: معيار الوظيفة الإدارية

نادى بعض الفقهاء المصريين إلى الأخذ بهذا المعيار، وذلك من أجل التفرقة بين القرار الإداري الباطل والمنعدم، بحيث اعتبر كل عمل ليس له صلة بالوظيفة الإدارية كما يحددها القضاء على ضوء المبادئ الدستورية العامة في الدولة بحيث لا يمكن اعتباره تنفيذاً مباشراً أو غير مباشر للوظيفة الإدارية يعد في هذه الحالة عملاً منعدماً، وعلى العكس من ذلك يعد العمل باطلاً إذا ما أقرته مستندة في ذلك إلى وظيفتها الإدارية، إلّا أنها تجاوزت في ذلك الحدود المشروعة والتي تم تحديدها من قبل المشرع [57].

ثالثاً: معيار الظاهر:

اعتمد هذا المعيار على تحديد القرارات المنعدمة على فكرة الظاهر، على اعتبار أنَّ القرارات الإدارية هي خطاب من السلطة العامة للأفراد، لكي يأتمروا به، وكذلك ينزلوا عليه جبراً عنهم، فإنَّ الذي يعطي القرار الإداري قوته هو صدوره من السلطة العامة، فإذا تبين للأفراد أنَّ شكل ومظهر القرار الإداري يدل على صدوره كان عليه أن ينفذوا وليس لهم الامتناع عن تنفيذه ولو ظنوا به إخلالاً، أما في حالة كان القرار ينفي عنه الاحترام، ويكون واضح للأفراد أنَّه لم يكن صادر من السلطة المختصة باتخاذه فيعتبر القرار منعدماً غير جدير باحترامهم؛ وذلك لأنه لا يستقر ولا تترتب عليه أية مراكز قانونية [58].

([57]) ينظر: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، بدون ذكر مطبعة ومكان طبع، 1984، ص398.

([58]) ينظر: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص98.

رابعاً: معيار تخلف الأركان:

ووفقاً لهذا المعيار أنَّ القرار الإداري له أركان لابد من توافرها بحيث يؤدي افتقاد أي ركن منها إلى انعدام القرار، وكذلك له شروط صحة لابد من توافرها فإذا تخلف أي شرط منها أدى إلى بطلانه [59]، وقد وجد هذا المعيار تطبيقه في قضاء المحكمة الإدارية العليا عندما ذهبت إلى أن: ((فقدان القرار الإداري لأحد أركانه الأساسية يجعله معيب بخلل جسيم ينزل به إلى حد العدم حيث لا يعدو أن يكون عملاً مادياً)) [60].

([59]) ينظر: د. مصطفى كمال وصفي ، مصدر سابق، ص 248.

([60]) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1365 لسنة 15 ق جلسة 11/29/ 1969، السنة 15، ص38.

الفرع الثاني

النتائج المترتبة على التمييز بين القرار الإداري المنعدم والقرار الباطل

يكون القرار الإداري باطلاً إذا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص العادي (غير الجسيم) وذلك عندما يحدث تجاوز على خريطة الاختصاص كما رسمها القانون من الناحية الموضوعية أو الزمانية أو المكانية، وكذلك عندما يكون القرار مخالفاً للقانون في محله، وإنَّ رأى جانب من الفقه أنه عندما يكون القرار متجاوزاً على القاعدة القانونية العليا في الدولة متمثلة في نصوص الدستور فإنه عندئذ مشوباً بالانعدام لا بالبطلان[61].

إنَّ من النتائج التي تترتب على القرار المنعدم يعد غير موجود وغير قابل للوجود أصلاً، أما القرار الإداري الباطل فإنه يكون قابلاً للوجود، وذلك بتحصنه من الطعن القضائي والمراجعة الإدارية بعد مرور الميعاد المحدد لذلك قانوناً، ولا يمكن القول إنَّ البطلان في هذه الحالة يكون سبباً على أساس قياس الحصانة المانعة من الطعن القضائي أو المراجعة الإدارية على البطلان النسبي الذي يقبل الإجازة، وذلك لأنَّ القرار ما لم تمسه الحصانة الزمانية يظل باطلاً إذا ما أثير بطلانه إدارياً أو قضائياً.

وكذلك الحال فإنَّ الفرد يمكن الاحتجاج بعدم تنفيذ القرار المنعدم، في حين لا يستطيع أن يحتج بعدم تنفيذ القرار الباطل، إلّا إذا استصدر قراراً من القضاء يقضي بوقف تنفيذه أو بإلغائه.

([61]) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص52.

من حيث الجهة المختصة بإعلان انعدام القرار الإداري هي القضاء الإداري، أما الجهة المختصة بالتعويض عن مثل هذا القرار فهي جهة القضاء العادي يحكم أن القرار – يغدو– إذا كان منعدماً من قبيل الأعمال المادية التي يختص بها هذا القضاء، أما بالنسبة للقرار الإداري الباطل فيكون من اختصاص القضاء الإداري[62].

(62) ينظر: محمد عبد الكريم شريف، مصدر سابق، ص344.

المبحث الثالث

مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري المنعدم وآثارها

يكون القرار منعدماً إذا بلغت مخالفته لمبدأ المشروعية حداً من الجسامة لا يجوز معها أن يوصف بأنه قرار إداري، ومثل هذا القرار يرتب المسؤولية الشخصية لمصدره في جميع الأحوال وإن كان يرتب مسؤولية الإدارة على سبيل الاستثناء في بعض الحالات[63].

ويتطلب لقيام مسؤولية الإدارة تحقق أركان المسؤولية من (خطأ وضرر، وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر)، كما لابد من بيان الأثر المترتب على قيام مسؤولية الإدارة، لذا سنتناول هذا المبحث في مطلبين نخصص المطلب الأول لأركان المسؤولية، ونخصص المطلب الثاني لآثار المسؤولية[64].

(63) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية دراسة تحليلية في ضوء أحداث أحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص189.

(64) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية القرارات والعقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص205.

المطلب الأول

أركان المسؤولية

أساس مسؤولية الإدارة عن قرارها المنعدم يرتكز على أركان معينة:

الركن الأول: الخطأ، ولا يكفي لقيام تلك المسؤولية، بل يتعين أن ينجم عنه (ضرر) يصيب صاحب الشأن حتى تكون له مصلحة في اللجوء إلى القضاء مطالباً بالتعويض.

الركن الثاني: الضرر، ولاستحقاق المتضرر التعويض لابد وأن تكون هناك علاقة سببية بين الخطأ والضر وهذا هو الركن الثالث للمسؤولية، لذا سنتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع.

الفرع الأول

ركن الخطأ

قبل الولوج في موضوع ركن الخطأ لابد من تعريف الخطأ بمفهومه العام إنَّ عدم تصدي المشرع لتعريف الخطأ ألقى عبئاً ثقيلاً على الفقهاء، وسعيهم سعياً حثيثاً لإيجاد تعريف للخطأ، لذا عرف الأستاذ (بلاينول) الخطأ بأنه: ((الإخلال بالتزام سابق)) وعرفه الأستاذ (إيمانويل لفي) بأنه: ((الإخلال بالثقة المشروعة أي ثقة الشخص في نفسه وثقة الغير فيه)) [65].

([65]) ينظر: د. حسن علي الذنون، النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام، أحكام الالتزام، إثبات الالتزام، المكتبة القانونية، بغداد، 2012، ص232.

وعرّف (سافاتيه) الخطأ بأنه: ((الإخلال بواجب سابق كان بالإمكان معرفته واحترامه)) [66]، ومن الفقهاء من ذهب إلى تعريف الخطأ إلى أنه ((الفعل الضار غير المشروع أي العمل الضار المخالف للقانون)) وقد وجه إلى هذا التعريف النقد من حيث إنه يجب أن تحدد الأفعال والأعمال التي تلحق ضرراً بالغير وينهي عنها القانون)) [67].

استقر الفقه والقضاء على أن للخطأ عنصرين اثنين: أولهما: عنصر مادي يسمونه (التعدي Culpabilite) وثانيهما عنصر معنوي يسمونه (الإدراك أو الاسناد imputabilite) ويراد بعنصر التعدي الانحراف عن السلوك المعتاد، ويراد بالعنصر المعنوي فيراد به أن يكون الفاعل الذي وقع منه الضرر (مدركاً) لعمله[68].

يخلص مما تقدم بأن الخطأ هو عمل غير مشروع يرتكب بإرادة واعية مدركة والخطأ كركن لمسؤولية الإدارة قد يكون (خطأ شخصياً) وهنا يتحمل الموظف مصدر القرار بعبء التعويض عن الأثر الضار الذي أحدثه، كما يكون (الخطأ مرفقياً) حيث تتحمل الإدارة بعبء هذا التعويض.

ويعرف الخطأ الشخصي بأنه: هو ذلك الخطأ الذي نتج عنه الضرر بسبب الموظف نفسه وتقع المسؤولية على عاتقه شخصياً فيدفع التعويض من ماله الخاص

([66]) سافاتيه فقرة (4) نقلاً عن: د. حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني، الخطأ، أشرف على تنقيحه وطبعه، د. محمد سعيد الرحو، ط1، دار وائل للنشر، عمان– الأردن، 2006، ص87.

([67]) ينظر: د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج1، مصادر الالتزام، ج2، ط3، الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، 2000 فقرة (526)، ص879.

([68]) ينظر: د. حسن علي الذنون، الخطأ، المصدر السابق، ص128.

ويكون القضاء العادي هو صاحب الاختصاص[69]، ويتسم هذا الخطأ بالطابع الشخصي، كما إذا تصرف بدافع خاص أو بسوء نيه مثل أعمال العنف وحوادث الاختلاس أو ارتكاب الموظف خطأ جسيماً ولو لم يكن مصحوباً بسوء نية[70].

ويعرف الخطأ المرفقي: بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته وذلك بغض النظر عن الموظف الذي قام به مادياً، ويتمثل ذلك في عدم أداء المرفق للخدمات المكلف بها، وهذا الخطأ يمكن أن يكون أحياناً مرتكباً من الموظفين بالمرفق، ولكن أحيان أخرى يصعب أو لا يمكن معرفة مرتكب الفعل الضار فينسب الخطأ إلى تنظيم المرفق نفسه، وفي هذه الحالة تسأل الإدارة عن تعويض الضرر الناشئ عن الخطأ المرفقي، بل إن مجلس الدولة الفرنسي لم يقرر مسؤولية الإدارة إلا عن الخطأ المرفقي وحده[71].

واعتمد قضاء مجلس الدولة في تمييزه بين (الخطأ الشخصي) الذي يسأل عنه الموظف و(الخطأ المرفقي) الذي تسأل عنه الإدارة على نية الموظف الذي أخطأ بصفة أصلية وعلى فكرة الخطأ الجسيم بصفة احتياطية[72]. فضلاً عن وجود معايير للتمييز

([69]) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص219.

([70]) ينظر: د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص549.

([71]) ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المصدر نفسه، ص259. وكذلك د. سمير ذنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس– لبنان، 2009، ص164.

([72]) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، مصدر سابق، ص208.

بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي منها معيار النزوات الشخصية، ومعيار الانفصال، عن الوظيفة ومعيار جسامة الخطأ ومعيار الغاية[73].

حاصل القول فالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ هي مسؤولية تقصيرية مصدرها القانون، وإنَّ المسؤولية التقصيرية لا تقوم إلا بتوافر أركانها الثلاثة من خطا ثابت في المسؤول إلى ضرر واقع في حق المضرور وعلاقة سببية تربط بينهما[74].

الفرع الثاني

ركن الضرر

لا تتحقق مسؤولية الإدارة تجاه الأفراد ما لم ينجم ضرر لطالب التعويض، بمعنى أنه يجب أن يؤدي خطأ الإدارة إلى وقوع ضرر له وتتوافر فيه شروط معينة سواء أكان الضرر مادياً أم معنوياً، وسنبين فيما يأتي شروط الضرر وأنواعه مما يقتضي تناول هذا الفرع في بندين.

البند الأول

شروط الضرر

1- يجب أن يكون الضرر محققاً، بمعنى أن يكون مؤكداً أو محقق الوقوع، لكي يتم التعويض عنه، أما إذا كان الضرر احتمالياً فلا يحكم القضاء بالتعويض

(73) للتوسع ينظر: القاضي عواد حسين العبيدي، أصول التقاضي في الدعاوى الإدارية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2020، ص223، والمصادر التي أشار إليها.

(74) ينظر: ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2014، ص91.

عنه، ولا يمنع من تحقق الضرر أن يكون مستقبلاً، والضرر المستقبل ضرر مؤكد الوقوع ويمكن تقديره[75].

2- يجب أن يكون الضرر مباشراً، أي أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر لحدوث الضرر، أي أن تكون هناك علاقة مباشرة بين الضرر والخطأ المنسوب للإدارة بمعنى أن يكون الضرر نتيجة مباشرة للخطأ، فإذا كان بسبب قوة قاهرة أو عمل الغير أو عمل المضرور فلا تسأل الإدارة عن التعويض[76].

3- يجب أن يكون الضرر خاصاً، يقصد بخصوصية الضرر أن يقع على فرد معين أو أفراد محددين على وجه الخصوص، أما إذا كان الضرر عاماً يصيب عدد غير محدد من الأفراد فإنه يعدّ من الأعباء العامة الواجب على الأفراد تحملها دون تعويض.

4- يجب أن يقع الضرر على حق مشروع، يشترط أن يكون الضرر قد وقع على حق مشروع للطاعن حتى يحكم له بالتعويض سواء أكان الضرر مادياً أم أدبياً، فلا تعويض عن الضرر الذي يقع على حق غير مشروع.

5- يجب أنَّ يكون الضرر ممكن التقدير نقداً، يشترط في الضرر الذي وقع على المضرور ويطالب بالتعويض عنه مما يمكن تقديره بالنقود، وذلك لأن

([75]) ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري اللبناني، بموجب التعديل الخامس لمجلس الدولة رقم 17 لسنة 2014، ط3، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2013، ص231.

([76]) ينظر: د. نجيب أحمد خلف، د. محمد علي جواد، القضاء الإداري بموجب التعديل الخامس لمجلس الدولة رقم 17 لسنة 2013، ط3، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2013، ص231.

مما لا يستطيع من حيث المبدأ أن يحكم بالتعويض العيني على الإدارة والذي يتمثل بإجراء عمل معين أو إصدار قرار محدد.

البند الثاني

أنواع الضرر

الضرر نوعان: ضرر مادي وهو يصيب الشخص في ماله نتيجة خطأ الإدارة وضرر معنوي الذي يصيب حقاً من الحقوق غير المالية، كالمساس بالسمعة والكرامة أو مركز الشخص الأدبي[77].

ويحكم مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض عن الضرر المادي إذا توافرت شروط المسؤولية، وكذلك إذا كان الضرر المعنوي مصحوباً بضرر مادي، أما الضرر المعنوي فقد كان المجلس يرفض التعويض عنه ما لم يكن مصحوباً بضرر مادي، إلّا أنه ومنذ عام 1961 اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى الحكم بالتعويض عن الضرر المعنوي.

وفي مصر ينص القانون المدني صراحة على التعويض عن الضرر الأدبي، وكذلك فإن مجلس الدولة المصري لا يفرق بين الضرر المادي والضرر المعنوي، إذ يعوض عن كليهما متى توافرت شروط استحقاق التعويض.

أما في العراق فلا يفرق القضاء العادي بين الضرر المادي والضرر الأدبي عند الحكم بالتعويض وذلك تطبيقاً لنص المادة (1/205) من القانون المدني[78].

([77]) ينظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص175.

الفرع الثالث

العلاقة السببية بين الخطأ والضرر

تعني العلاقة السببية أنَّ الضرر يكون النتيجة المباشرة لخطأ الإدارة أو أن خطأ الإدارة يمثل السبب المباشر لوقوع الضرر.

وطبقاً للقواعد العامة للمسؤولية تنقطع العلاقة السببية إذا ثبت أنَّ الضرر لم ينتج عن خطأ الإدارة بل حدث بالكامل نتيجة سبب أجنبي عن الإدارة كالقوة القاهرة، أو خطأ المضرور أو خطأ الغير وفي هذه الحالة تنفي مسؤولية الإدارة باعتبار أن السبب الأجنبي هو الذي أدى وحده إلى إحداث الضرر.

ولكن قد يحدث أن يشترك خطأ الإدارة مع السبب الأجنبي في إحداث الضرر، ففي هذه الحالة لا تعفى الإدارة كلياً من المسؤولية بل تلتزم بدفع جزء من التعويض يتناسب مع درجة مساهمة خطأها في إحداث الضرر[79].

([78]) نصت الفقرة (1) من المادة (205) من القانون المدني العراقي على: ((1- يتناول حق التعويض الضرر الأدبي كذلك فكل تعد على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي أو اعتباره المالي بجعل المعتدي مسؤولاً عن التعويض)).

([79]) ينظر: د. فهد عبد الكريم أبو العثم، مصدر سابق ، ص55، **وكذلك** د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص277.

الفرع الثاني

آثار المسؤولية

إنْ الهدف من إثبات المسؤولية للإدارة هو قيام محدث الضرر بإصلاح الخطأ من خلال تعويض عيني أو تعويض بالمقابل سواء أكان نقدياً أو غير نقدي، ويُعد التعويض وسيلة لجبر الضرر الذي لحق بالمضرور، ويعرف التعويض بأنه:- ((مبلغ من النقود يساوي المنفعة التي كان يحصل عليها الدائن لو نفذ المدين التزامه)) وعرف التعويض بأنه:- ((مبلغ من النقود أو أية ترضية من جنس الضرر تعادل ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب كان نتيجة للفعل الضار))[80] فالتعويض هو وسيلة القضاء لجبر الضرر محواً أو تخفيفاً، وهو يدور مع الضرر وجوداً وعدماً ولا تأثير لجسامة الخطأ فيه[81]، ومن ثم فالتعويض هو جزاء المسؤولية المدنية، أو هو وسيلة القضاء لمحو الضرر أو تخفيف وطأته[82].

من كل ما تقدم يمكن الأخذ التعريف القائل بأن التعويض هو:- ((مبلغ من النقود أو ترضية من جنس الضرر تعادل ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب كانا نتيجة طبيعية للفعل الضار)) أن مبررات الأخذ بهذا التعريف أن التعويض يتخذ أكثر من صورة فهو قد يكون ((مبلغ من النقود)) أو أي ((ترضية من جنس الضرر)) وهنا يمكن أن يحصل المضرور على تعويض نقدي أو أي ترضية أخرى

([80]) ينظر: د. عبد المجيد الحكيم، عبد الباقي البكري، محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام المدني العراقي، ج1، مصادر الالتزام، دار السنهوري، بيروت، 2015، ص14.

([81]) المصدر نفسه، ص245.

([82]) ينظر: د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام، المكتبة القانونية بغداد، 1974، ص554.

سواء بإلغاء الأمر الإداري المسبب للضرر أو إعادة المضرور إلى عمله لذا يمكن تقسيم التعويض إلى تعويض عيني وتعويض بمقابل وذلك في بندين.

البند الأول

التعويض العيني

يعرف التعويض العيني بأنه:- ((هو جبر الضرر الذي لحق بالمضرور)) [83] والتعويض هو وسيلة القضاء في إزالة الضرر أو التخفيف منه ولم يرد في القانون المدني نص يحول دون التعويض العيني إذ للمحكمة سلطة تقديرية في تعيين طريقة التعويض وكيفية تقديره طبقاً لأحكام المادة (209) من القانون المدني العراقي والتي نصت على:-

1- تعين المحكمة طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون أقساطاً أو أيراداً مرتباً ويجوز في هذه الحالة إلزام المدين بأن يقدم تأميناً.

2- ويقدر التعويض بالنقد على أنه يجوز للمحكمة تبعاً للظروف وبناءً على طلب المتضرر أن تأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه أو أن تحكم بأداء أمر معين أو برد المثل في المثليات وذلك على سبيل التعويض.

يتضح من النص المتقدم أن المشرع العراقي لم يعط المحكمة صلاحية الحكم بالتعويض العيني أو إعادة الحال إلى ما كان عليه إلا بناءً على طلب المدعي أو المضرور.

ويقصد بالتعويض العيني الحكم بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر وهذا النوع من التعويض هو أفضل الطرق التي يمكن تعويض المضرور به إذا كان

(83) ينظر: د. عبد المجيد الحكيم وآخرون، الوجيز في نظرية الالتزام، مصدر سابق، ص245.

ممكناً؛ لأنه يمحو الضرر تماماً ووضع المضرور في الحالة التي كان عليها قبل وقوعه[84].

البند الثاني

التعويض بمقابل

إذا تعذر التعويض العيني يصار إلى التعويض بمقابل ويقسم التعويض بمقابل على نوعين هما:-

النوع الأول/ التعويض النقدي.

الأصل في التعويض أن يكون نقدياً أي يقدر بمبلغ من النقود يساوي الضرر الذي لحق المضرور، والتعويض النقدي هو الأصل في تقدير التعويض عن العمل غير المشروع؛ لأنَّ النقود وظيفتها إصلاح الضرر الناتج عن الفعل الضار مهما كان نوع الضرر جسدياً أم مالياً أم معنوياً[85].

النوع الثاني:- التعويض غير النقدي.

إنْ التعويض غير النقدي لا يُعد تعويضاً عينياً ولا نقدياً، فهو يكون لأنسب لجبر الضرر ووفقاً لما تقتضيه الظروف وهو تعويض من نوع خاص يتم اللجوء إليه والذي

([84]) ينظر: د. عدنان إبراهيم سرحان، الضرر وتعويضه وفق أحكام الفعل الضار في القانون المدني الأردني وقانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات المتحدة ، بحث منشور في مجلة الأمن والقانون تصدرها شرطة دبي، السنة السادسة ، العدد الثاني، يولو 1998، ص134 البحث متاح العنوان الإلكتروني الآتي:
https:// www. Dubeipolie. Ac. Aelaca demy pradlar.

([85]) ينظر: د. السنهوري، ج1، مصدر سابق، ص1049 **وكذلك:** د. حسن الذنون، النظرية العامة للالتزامات، مصدر سابق، ص257.

يتضمن في الغالب الحكم بأداء معين وعلى سبيل التعويض[86]، وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (209) من القانون المدني العراقي على صور التعويض بمقابل غير نقدي فأجازت للمحكمة أن تحكم بأجراء معين أو برد المثل في المثليات وذلك على سبيل التعويض.

يترتب على ثبوت مسؤولية الإدارة فرض جزاء عليها، وهذا الجزاء يتمثل بالتعويض لجبر الضرر الذي لحق الأفراد سواء أكانت المسؤولية قائمة على أساس الخطأ أم بدون خطأ على أساس نظرية المخاطر أم نظرية تحمل التبعة وسواء أكان الضرر مادياً أم معنوياً[87]، وأن وسيلة اقتضاء التعويض يكون عن طريق إقامة الدعوى سواء أكانت الدعوى (دعوى الإلغاء) أم دعوى التعويض (القضاء الكامل) وقد اعتمد المشرع العراقي كلا الدعويين[88].

خلاصة القول إن المسؤولية الإدارة تنهض عن قرارها المنعدم إذا تحققت أركان المسؤولية المدنية وعدم وجود سبب أجنبي بدفع تلك المسؤولية وتكون وسيلة المضرور في اقتضاء حقه عن طريق اللجوء إلى القضاء (الإداري أو العادي) وإقامة دعوى بهذا الخصوص.

([86]) ينظر: د. سعدون العامري، تعويض الضرر في المسؤولية التقصيرية مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص151.

([87]) ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله،، مصدر سابق، ص764.

([88]) ينظر: القاضي عواد ياسين العبيدي، مصدر سابق، ص158.

الخاتمة

بعد استعراض عنوانين هذا البحث، والوقوف في محطاته الرئيسة وبعد تحديد الاطار العام((لمسؤولية الإدارة عن القرار الإداري المنعدم)) واتضاح الصورة عن هذا الموضوع المهم لابد وأن ندون في خاتمة البحث أهم النتائج والتوصيات والتي سنتناولها في فقرتين.

أولاً:- النتائج.

1- إن فكرة انعدام القرار الإداري تضرب في جذورها إلى نظرية بطلان التصرفات القانونية التي وجدت في القانون الخاص ومن ثم انتقلت هذه الفكرة إلى القانون العام وبالأخص القانون الإداري.

2- أن الانعدام هو عيب يصيب القرار الإداري ويجرده من صفته الإدارية ويتحول إلى مجرد عمل مادي غير ذي أثر.

3- هناك فرق بين القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الباطل من حيث المضمون والنتائج.

4- يكون القرار الإداري المنعدم سبباً موجباً لمسؤولية الإدارية وما يترتب عليها من آثار في ضرورة تعويض المضرور.

5- قد يكون التعويض عن الضرر عينياً أو قد يكون التعويض بمقابل.

6- تُعد الدعوى الإدارية وسيلة المضرور لاقتضاء حقه سواء أكانت هذه الدعوى ((دعوى إلغاء)) أو ((دعوى تعويض)) القضاء الكامل.

ثانياً- التوصيات.

1- تشجيع الدراسات المتخصصة في مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري المنهدم.

2- نشر الوعي القانوني لرجال الإدارة حول مخاطر القرار الإداري المنعدم وضرورة تجنبه لتلافي آثاره.

3- إيجاد نظام إجرائي سريع للقاضي الإداري يتسم بالمرونة والسرعة واختزال الوقت والجهد.

4- الاهتمام بالقضاء الإداري وإعداد الكوادر المؤهلة لهذا النوع من العمل القضائي لما له من أهمية بالغة ومساسه بحسن سير المرفق العام.

5- العمل على إنشاء محكمة إدارية في مركز رئاسة المحكمة الاستئنافية في كل منطقة استئنافية وحسب التقسيمات الإدارية.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

1- د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، ط11، 1988.

2- د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربي، 1981.

3- د. أحمد سمير أبو شادي، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية القسم الاستشاري للفتوى والتشريع لمجلس الدولة معلقاً عليها في عشر سنوات، 1960 – 1970، ج3.

4- د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ج1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

5- : د. حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني، الخطأ، أشرف على تنقيحه وطبعه، د. محمد سعيد الرحو، ط1، دار وائل للنشر، عمان- الأردن، 2006.

6- د. حسن علي الذنون، النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام، أحكام الالتزام، إثبات الالتزام، المكتبة القانونية، بغداد، 2012.

7- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.

8- د. خيري عبد الفتاح السيد البتانوني، نظرية الانعدام الاجرائي في قانون المرافعات، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.

9- د. إدوارد عيد، القضاء الإداري، ج1، أصول المحاكمات الإدارية، مطبعة ياخوس وشرتوني، بيروت، 1974.

10- د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط2، مطبعة جامعة عين شمس، 1988.

11- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004.

12- د. سعدون العامري، تعويض الضرر في المسؤولية التقصيرية مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981.

13- د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ط2، دار الفكر العربي، 1987.

14- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، بدون ذكر مطبعة ومكان طبع، 1984.

15- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986

16- د. السيد خليل هيكل، رقابة القضاء على أعمال الإدارة لأنظمة كلاً من أمريكا وفرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة طبع.

17- د. سمير ذنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، 2009.

18- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ج1، بغداد، 1970- 1971.

19- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.

20- د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.

21- د. عادل الطبطائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية الحقوق جامعة الكويت، 1983.

22- د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج1، مصادر الالتزام، ج2، ط3، الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، 2000 فقرة (526).

23- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية دراسة تحليلية في ضوء أحداث أحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

24- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية القرارات والعقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007

25- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.

26- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.

27- عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري اللبناني، بموجب التعديل الخامس لمجلس الدولة رقم 17 لسنة 2014، ط3، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2013.

28- د. عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، بلا سنة طبع

29- د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام، المكتبة القانونية بغداد، 1974.

30- د. عبد المجيد الحكيم، عبد الباقي البكري، محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام المدني العراقي، ج1، مصادر الالتزام، دار السنهوري، بيروت، 2015.

31- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سلمان، الوجيز في دعوى الإلغاء، بدون ذكر مطبعة، 1986.

32- د. عثمان خليل، مجلس الدولة ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، بدون ذكر مطبعة، سنة 1962.

33- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة، عمان، 2008.

34- د. علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي، ومهدي ياسين السلامي، القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993.

35- القاضي عواد حسين العبيدي، أصول التقاضي في الدعاوى الإدارية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2020.

36- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء لأعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقه في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962- 1963.

37- د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

38- د. مجدي محمود محب حافظ، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.

39- محمد رشيد مصطفى، الرقابة على دستورية التشريعات الحكومية- دراسة مقارنة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، 2018.

40- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.

41- د. محمد علي الياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرفق العام والضبط الإداري، القضاء الإداري، المكتبة التراثية للطباعة والنشر، 1973.

42- د. محمد ماهر أبو العينين ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، الكتاب الأول، دار أبو المجد، القاهرة، 2007

43- محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.

44- د. محمد وليد العبادي، الموسوعة الإدارية، القضاء الإداري، ج2، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

45- د. محمود الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان – الأردن، 1998.

46- د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة.

47- د. مصطفى كمال وصفي، انعدام القرارات الإدارية، بحث منشور في مجلس الدولة، مطبعة مخيمر، السنة السابعة، 1960.

48- د. نجيب أحمد خلف، د. محمد علي جواد، القضاء الإداري بموجب التعديل الخامس لمجلس الدولة رقم 17 لسنة 2013، ط3، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2013.

49- ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2014.

ثانياً: الرسائل الجامعية

1- د. صالح إبراهيم المتيوتي، شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1994.

ثالثاً: المجلات

1- د. سليمان بطاريس وكريم كشاكش، القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الاردنية، بحث منشور في مجلة الدراسات، المجلد الخامس، العدد الأول، تموز 1998.

2- د. طارق هلال البو سعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، 2008.

3- د. طعيمة الجرف، نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقاتها على القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1961.

4- : د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، تعليق على حكم محكمة الاستئناف العليا (دائرة التمييز)، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، العدد الثاني، 1977

5- د. غازي فيصل، مقال بعنوان (تعليق على قرار) مجلة القانون المقارن، العدد (32)، بغداد، 2002.

6- د. محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة الثانية عشر، 1970

رابعاً: المواقع الإلكترونية

1- د. عدنان إبراهيم سرحان، الضرر وتعويضه وفق أحكام الفعل الضار في القانون المدني الأردني وقانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات المتحدة ، بحث منشور في مجلة الأمن والقانون تصدرها شرطة دبي، السنة السادسة ، العدد الثاني، يولو 1998، ص134 البحث متاح العنوان الإلكتروني الآتي:

https:// www. Dubgipolie. Ac. Aelaca demy pradlar.