ماهية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال

-

إعداد الباحث

محمد مضر يحيى البزاز

المقدمة :

تنتهج الإدارة في سبيل أدائها الوظيفي أسلوبين ؛ هما أسلوب المرافق العامة و أسلوب الضبط الإداري ، ومن البديهي أن يستلزم أداء هذين الأسلوبين قيام الإدارة بالعديد من العمليات الإدارية التي تنطوي على مجموعة من الأعمال المادية و القانونية ، فالوسائل المادية تتمثل في مجموعة الأموال التي تمتلكها الإدارة وترتكن إليها في أعمالها والتي تنشطر بدورها إلى طائفتين ؛ وهما الأموال العامة والأموال الخاصة ، أما مايتعلق بالوسائل القانونية فهي التي تتمثل في مجموعة التصرفات التي تضطلع بها الإدارة والتي يترتب عليها آثار تتعلق بأوضاع ومراكز قانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو حتى الإلغاء بالإضافة إلى ترتيب الحقوق والإلتزامات وهذه الوسائل تنشطر بدورها إلى طائفتين متميزتين ؛ هما التصرفات القانونية التي تصدر من جانب واحد وهي ما تعرف بالقرارات الإدارية ، والتصرفات القانونية التي تصدر عن جانبين أو طرفين أو أكثر وهي ماتعرف بالعقود الإدارية .

وتعتبر القرارات الإدارية من أهم وأبرز وسائل الإدارة التي تباشر بواسطتها الوظيفة الإدارية ومظهراً من أخطر مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة والتي ترجح بها كفتها على كفة الأفراد ، تأسيساً على أنها تعمل باسم المجموع وتستهدف من وراءه الغاية السامية المتمثلة في تحقيق الصالح العام .

وهذه الميزة للقرارات الإدارية ولما تتمتع به من أهمية كان من الضروري أن تكون الميدان الخصب لرقابة القضاء على أعمال الإدارة فكانت وماتزال محوراً مهماً لغالبية المنازعات والقضايا التي عرضت على القضاء الإداري وثار حولها الكثير من مشكلات القانون الإداري ، مما تمخض عنه إبتداع القضاء الإداري الكثير من النظريات والمبادئ بصدده ، ومنها النظرية التي أخترتها لبيان ماهيتها في بحثي هذا .

ولا مراء إن قلنا أن العمل الإداري في كثير بل في معظم الأحيان هو عمل مركب ، مما يثير على الدوام صعوبات في تحليله وتحديد عناصره ومركباته التي يشتمل عليها بل وأن في بعض الاحيان يستحيل تمييز مكوناته أو الفصل بينها ، على الرغم من تعاظم أهمية هذا التحديد والتمييز والفصل من الناحية العملية لاسيما معرفة إمكانية مجابهة أحد هذه العناصر أو المكونات بالطعن فيها على حدة وإنفصال من العملية المركبة برمتها ومن هنا ظهرت أهمية التعرف على ماهية القرارت الإدارية القابلة للإنفصال .

مشكلة البحث :

تتجسد مشكلة البحث في محاولة الوصول إلى حقيقة وماهية نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال وفي ضوء ماتقدم فإن دراستنا تسعى إلى الإجابة عن الأسئلة الآتية :

- ماهو تعريف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال وفقاً للفقه والقضاء الفرنسي والمصري والعراقي ؟
- كيف نشأت القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في كل من فرنسا ومصر والعراق ؟
- تحت أي نوع من أنواع القرارات تنضوي القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ؟

–

أهمية البحث :

إن نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال لم تدرس بشكل معمق في كليات الحقوق ، وإنما تم التطرق إليها في معرض الكلام عن تقسيم القرارات الإدارية ، وقد كان هذا التعرض بشكل سطحي من دون بيان دقيق لتعريفها ونشأتها وموقف الفقه والقضاء منها ، ولقد ازدادت أهمية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في شتى أنواع العمليات الإدارية مما اقتضى ضرورة الغور في سبرها وتحديدها وبيانها بياناً دقيقاً لاغبارعليه ، لما لهذا البيان من أهمية ونتائج مهمة تتمثل في بسط رقابة القضاء على بعض التصرفات القانونية التي تضطلع بها الإدارة داخل عملية قانونية مركبة دون الانتظار لاكتمال او انتهاء العملية بأسرها بصدور القرار الإداري النهائي فيها ، والطعن على هذا الأخير مما قد يطول فيه المقام خاصة إن كان هذا التأخير يلحق ضرراً قد يكون جسيماً في بعض الأحيان وهذا ما يبرز أهمية موضوع الدراسة .

خطة البحث :

لفهم أي نظرية قانونية فهماً دقيقاً وجلياً لابد وأن يتم التعرض إلى التعريف الذي وضع لهذه النظرية من جانب الفقه والقضاء كما ولاغنى لإتمام هذه المعرفة عنها ، من التعرف على الظروف التي نشأت فيها .

وفي ضوء ماتقدم سنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين:

- المبحث الأول : تعريف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال .
- المبحث الثاني : نشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال .

المبحث الأول

تعريف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال

تُعد فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال من مخرجات التمييز ما بين القرارات الإدارية من حيث تكوينها ، والتي تنقسم بدورها إلى قرارات بسيطة وقرارت مركبة أو مندمجة ، وتكون الأولى قائمة بذاتها وتتمتع بكيان مستقل ولا ترتبط بعمل قانوني آخر . وأغلب القرارات الإدارية على هذه الشاكلة ، كقرار تعيين موظف أو قرار فرض عقوبة عليه أو القرار بمنحه إجازة ... إلخ .

أما الثانية فهي القرارات المركبة ، وهذه تدخل في تكوين عمليات قانونية مركبة ، على خلاف القرارات السابقة فلا تتخذ لذاتها أو بشكل مستقل ، وإنما يسوغ اتخاذها لتكون حلقة أو مرحلة في إتمام عملية إدارية مركبة بحيث يكون لها ارتباط بهذه العملية كالقرارات التي تتخذ للإنتهاء من عملية إبرام عقد بين الادارة وشخص آخر ، فالقرار الصادر باستبعاد أحد المتقدمين

من المشاركة في المزايدة أو المناقصة وقرار إرسائها والأذن بإبرام العقد أو اعتماده ، كلها قرارات لم تتخذ لذاتها وإنما اتخذت من أجل إتمام عملية إدارية مركبة هي العقد [١] .

مايهمنا من التقسيم المذكور في بحثنا هذا، هو التحقق فيما إذا كانت القرارات التي تساهم في تكوين العملية القانونية المركبة قابلة للإنفصال ، فعندها يمكن الطعن فيها بالالغاء[٢] على إستقلال طالما كانت أركان القرارات الإدارية قد توافرت فيها [٣] .

والإنفصال في اللغة " يُقال فَصَلَ الشيءَ ، قطعه وأبانه ، ضدّ أجمْله ، تَفَصَّلَ : تقطَّعَ عضواً عضواً ، وفصل الشيءَ : جعلهُ فُصُولاً أو قطعاً متمايزة ، وانْفَصَل ضدّ اتَّصل " [٤] .

وقد وردت عدت تعاريف للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال في القضاء والفقه في الوقت الذي خلت تشريعات الدول المقارنة من إيراد تعريفاً لها .

وعليه سنتولى بيان ذلك في مطلبين ، نخصص الاول لموقف القضاء في الدول المقارنة من تعريفها بينما سيتمحور حديثنا في المطب الثاني عن موقف الفقه ، وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول

التعريف القضائي للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال

يعود الفضل في نشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال إلى القضاء الفرنسي ، ثم تلقاها منها قضاء الدول المقارنة ، حيث ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي نتيجة لمساعيه الحثيثة الرامية إلى بسط رقابته على أعمال الإدارة القانونية [٥] التي تقوم بها أثناء عملياتها المركبة من

---

١) د. علي محمد بدير وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٤٤٥ .

٢) إن العيوب التي تلحق القرار الإداري وتسوغ الطعن ضده بالإلغاء هي أربعة ؛ عيب مخالفة القانون واللوائح ، عيب الإنحراف في استعمال السلطة ، عيب الاختصاص ، وعيب الشكل ، فإذا توفر أياً من هذه العيوب يكون القرار الإداري مشوباً في أحد أركانه حقيقاً بالإلغاء ، بينما في دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، لم يذهب القضاء الإداري إلى نفس الإتجاه بل أنه لا يقر المسئولية عن القرارات الإدارية المعيبة إلا إذا كان هذا العيب جوهرياً وجسيماً بحيث يمكن أن تقوم على أساسه دعوى المسئولية ، د. مجدي مدحت النهري ، القضاء الإداري قضاء التعويض ، الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ١٩٨٣-١٩٨٤ ، ص٢٦١ .

٣) د. شريف يوسف خاطر ، القرار الإداري دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، ٢٠١١ ، ص٣٤ .

٤) المنجد في اللغة ، ط ٢٦ ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٧٣ ، ص ٥٨٥ .

٥) تنقسم أعمال السلطة الإدارية إلى أعمال مادية وأخرى قانونية ، فالأعمال المادية للإدارة هي الأعمال التي تقع من الإدارة إما بصفة إرادية تنفيذاً لقواعد القانون أو لقرارات وعقود الإدارة دون قصد إنشاء حقوق والتزامات جديدة وإما بصفة غير إرادية عن طريق الخطأ أو الإهمال .
أما الأعمال القانونية وهي الطائفة التي تهمنا من أعمال الإدارة في مقامنا هذا ، حيث يمكن التمييز في داخلها بين أعمال صادرة من جانب واحد ، وهي القرارات الإدارية ، سواء أكانت لائحية كاللوائح التنظيمية أم فردية كقرارات تعيين الموظفين ، وأعمال اتفاقية تتم باشتراك إرادة أخرى مع إرادة السلطة الإدارية ، سواء تعلق الأمر بإرادة أحد أشخاص القانون الخاص أم بإرادة سلطة إدارية أخرى ، وعندها نكون أمام العقد الإداري طالما توافرت فيه بقية الشروط اللازمة ، د. ماجد راغب الحلو ، القرارت الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص٣و٤ .

أجل الطعن فيها بشكل منفصل عن العملية ودون الحاجة إلى الانتظار والطعن بها ككل بعد اكتمالها ، مما لهذا الانتظار من آثار سلبية قد تنعكس على حقوق البعض دون سببٍ يبررها أو سند من القانون أو المنطق ، فضلاً عن رغبة مجلس الدولة الفرنسي في بسط رقابته على قرارات إدارية تدخل في عملية مركبة ويكون الطعن فيها من اختصاص جهة قضائية أُخرى ، وقد لايجوز اصلاً الطعن فيها على الإطلاق ، مثل أعمال السيادة [١] .

وسنتولى بيان موقف القضاء في الدول المقارنة تباعاً وكما يأتي :

أولاً / موقف القضاء الفرنسي :

بالرغم من أن فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال هي من ابتداع القضاء الفرنسي ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يقم بوضع تعريفاً محدداً لها ، فضلاً عن أنه في بادئ الأمر لم يتبع في فصل القرارات الإدارية عن العمليات القانونية المركبة قاعدة عامة ، فهو تارة لايقبل فصل القرارات عن العمليات القانونية مراعاة لوحدتها ، وتارة أخرى يقبل الطعن بالإلغاء على القرارات القابلة للإنفصال استقلالاً عن العملية المركبة برمتها .

ومن الملفت للنظر أن القضاء الفرنسي أخذ بنظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في عقود القانون الخاص قبل العقود الإدارية ، فضلاً عن قبوله لطعون المتعاقدين قبل طعون غير المتعاقدين ومن هذا المنهاج انطلق بمذهبه إلى أن تمكن أولاً بأول من إرساء دعائم هذه النظرية[٢] ، وبالرغم من أن تطبيقات القضاء الفرنسي لم تخرج لها بتعريف محدد ، إلا أنه يمكن استخلاصه من لسان حال تلك التطبيقات بأنها " تلك القرارات الإدارية المرتبطة بالعمليات القانونية أو السياسية المركبة ، تتخذ خلالها ويجوز فصلها عنها لإمكان الطعن عليها استقلالاً قبل انتهاء العملية دون التأثير على باقي مكوناتها " [٣] .

ومما لايمكن إغفاله أن الترجمة الدقيقة للمصطلح الفرنسي " Actes Detachables " هي الأعمال أو القرارات الإدارية القابلة للإنفصال وليس كما درج البعض على تسميتها بالقرارات المنفصلة ، ذلك أن هذه القرارات لو كانت منفصلة عن العملية المركبة وقائمة بحد ذاتها ، فان ذلك لايثير أي إشكال ، إذ يمكن إخضاعها لرقابة قضاء الإلغاء دونما أي تأثير على العملية المركبة كلها ، وهو ما يخالف أيضاً الدافع على ابتكار القضاء الإداري الفرنسي لهذه النظرية في سعيه لمد اختصاصه إلى نطاق لايدخل بحسب الأصل في اختصاصه ، فضلاً عما يمكن أن يرتبه إلغاء القرار على العملية المركبة برمتها وفقاً للاتجاهات الفقهية

---

١) د. جورجي شفيق ساري ، القرارات القابلة للإنفصال في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٢ ، ص ٤٦ .

٢) د. عبد الحميد كمال حشيش ، القرارات القابلة للإنفصال وعقود الإدارة ، ج١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص٥٧ و٨٣ .

٣) د. محمد احمد ابراهيم المسلماني ، ماهية القرارات الإدارية في القانون الفرنسي والمصري وأحكام الفقه الإسلامي ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص٢٧ .

الحديثة [١] وهذا ما يؤيده الباحث ولهذا كان عنوان البحث ماهية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، وليس المنفصلة كما درج عليه بعض الفقه .

ثانياً / موقف القضاء المصري :

لم يهتم القضاء الإداري المصري بمسألة وضع تعريف للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، إلا أنه وبالرغم من ذلك يمكن الوقوف على هذا التعريف من واقع حال التطبيقات القضائية لهذه الفكرة على صعيد مجالات معينة من العمليات القانونية المركبة والتي يأتي في مقدمتها عملية العقود الإدارية ، حيث ميزت تلك التطبيقات القضائية بين العقد وبين الإجراءات التي تمهد لإبرامه أو تهيء لمولده والمتمثلة في القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عنه على اعتبار أنها " قرارات تصدر من السلطة الإدارية المختصة وتسهم في تكوين العملية المركبة وتستهدف إتمامها وتنفرد عنها في طبيعتها وتنفصل عنها بما يتيح الطعن فيها بالإلغاء" [٢] .

ومن أبرز الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة القضاء الأداري المصري في هذا الخصوص حكمها الذي قالت فيه : " والمحكمة ترى في تحليل العملية القانونية التي تنتهي بإبرام العقد إلى الأجزاء المكونة له أن القرارات السابقة أو اللاحقة على العقد كوضع الإدارة لشروط المناقصة أو المزايدة وقرارات لجنة فحص العطاءات وقرارات لجنة البت والقرار بإرساء المناقصة أو المزايدة هي بغير منازع قرارات إدارية منفصلة عن العقد ومن ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة . ويمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عليها إذا كان لهذا التعويض محل . أما العقد ذاته فإن المنازعة بشأنه تدخل أو لاتدخل في إختصاص هذه المحكمة بحسب طبيعة العقد والأختصاص المعقود للقضاء الإداري" [٣] .

وأكد بعض الفقه [٤] في ضوء واقع التطبيقات القضائية لمجلس الدولة المصري ، تبنيه للتعريف أنف الذكر، وبالتالي تطبيقه لهذه النظرية متى ما توافرت في العمل المطعون فيه الأركان الآتية :

أ) قرار إداري مكتمل الأركان (نهائي) .

ب) قرار يسهم في تكوين عملية قانونية مركبة .

جـ) تمتع القرار بذاتية عن العملية المركبة بما يتيح فصله عنها والطعن فيه بالإلغاء .

ثالثاً / موقف القضاء العراقي :

---

١) حبيب إبراهيم حمادة الجبوري ، الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في مجال العقد الإداري دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، هامش ص٢٧ .

٢) طه بن حمد بن سلمان الحاجي ، الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المنفصل في نطاق العقد الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٣١ ، ٣٢ .

٣) حكم محكمة القضاء الإداري في ٨ يناير ١٩٥٦، السنة العاشرة ، ص١٣٥ .

٤) عبدالله سيد أحمد أحمد ، نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في القانون الإداري دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٠ ، ٣١ .

إن محكمة القضاء الإداري في العراق لم تضع تعريفاً للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، حالها كحال القضاء المقارن ، كما إنها طبقت هذه النظرية من دون أن تورد في مسببات الحكم ما يشير صراحة إلى تبنيها لهذه النظرية أو الأسانيد التي استندت عليها في إلغاء القرار الإداري المطعون به [١] .

ففي إحدى القضايا التي عرضت على محكمة القضاء الإداري والتي كانت المدعية (هـ) قد أقامتها أمامها وإدعت بأنه قد رست عليها المزايدة في دار تمَّ بيعها بالمزايدة العلنية ، ولدى إرسال معاملة البيع إلى مديرية البلديات العامة من أجل المصادقة ، رفضت المصادقة عليها ، بالرغم من تظلمها على هذا القرار ، فطلبت المدعية إلغاء القرار المتضمن رفض قرار الإحالة. وفعلا قررت المحكمة إلغاء القرار المذكور والمصادقة على إحالة الدار موضوعة الدعوى على المدعية [٢] ، وكان قرارها تطبيقاً لنظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ولكن دون أي إشارة صريحة لها .

ومن الجدير بالذكر أن النهائية هي إحدى شروط قبول الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية وأن القرار النهائي هو القرار الذي لايحتاج لمصادقة جهة أعلى إلا أن قرار لجنة البت بإرساء المزايدة هو قرار نهائي مستنفداً جميع مقومات القرار الإداري ، حيث ذهبت المحكمة الإدارية في مصر إلى " وليس من شك في أن قرار لجنة البت بإرساء المناقصة أو المزايدة إنما هو في طبيعته قرار إداري نهائي إذ يجتمع له مقومات القرار الإداري " [٣] حيث إن مجرد التصديق أو عدم التصديق لايقدح في نهائية القرار الإداري ذلك أن التصديق المقصود لتمام تكوين لمركز القانوني هو الذي يملك فيه صاحب الاختصاص تعديل القرار أو إلغائه ولاتقتصر على مجرد رفض أو قبول التصديق فقط [٤]

.

---

١) صالح إبراهيم أحمد المتيوتي ، شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص ٥٤ .

٢) قرار محكمة القضاء الإداري بعدد ٩٠/قضاء اداري/٩١ في ١٩٩١/١٢/٣١ غير منشور ، مشار إليه في رسالة صالح إبراهيم أحمد المتيوتي ، المرجع السابق ، ص٥٤ .

٣) حكم المحكمة الإدارية العليا ١٧/٤٥٦ في ١٩٧٥/٤/٥ ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ، الجزء الثاني ، ١٩٨٣ ، ص١٨٣٤ .

٤) د. محمد فؤاد عبدالباسط ، أعمال السلطة الإدارية ، مكتبة الهداية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص١٤ .

المطلب الثاني

تعريف الفقه للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال

اتسم التعريف الفقهي للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال بالندرة ، وذلك للحداثة النسبية لها فضلاً عن أنها من خلق القضاء ، وتفريعاً على ذلك سنتولى بيانه إجمالاً .

فبقدر تعلق الأمر بالفقه الفرنسي نجد بأن الأستاذ (A.De Laubadere) قد ذهب في تعريفه إلى ان القرارات الإدارية القابلة للإنفصال هي قرارات منفردة تقبل الطعن مباشرة ، أي يمكن تقرير مشروعيتها استقلالاً عن أساسها ومصدرها[١] ، بينما ذهب جانب آخر من الفقه الفرنسي إلى تعريفها بأنها قرارات إدارية تكون جزءاً من بنيان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري بناءً على ولايته الكاملة أو تخرج عن إختصاص أي جهة قضائية ، لكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن عليها بالإلغاء على انفراد .[٢]

وفي الفقه المصري ذهب الأستاذ جورجي شفيق ساري إلى أن القرارات الإدارية القابلة للإنفصال هي " عبارة عن تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها ـ أو السلطات العامة بصفة عامة ـ في إطار عملية مركبة ، مع إمكان تجنيب هذه التصرفات ، لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين ، كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته ، دون أن يخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية ، دون أن يؤثر على كيان العملية ذاتها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها ، أي النتائج القانونية التي من أجلها قامت الإدارة بإتمام هذه العملية " [٣] ، بينما ذهب الدكتور جمال عباس إلى أنها " قرارات بالمفهوم العام للقرار الإداري فهي تعبير عن إرداة منفردة لجهة الإدارة بما لها من سلطة ملزمة وفقاً للقوانين واللوائح لإحداث أثر قانوني معين سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير على المراكز القانونية القائمة بالتغيير أو التعديل أو حتى بالإلغاء كلية ، وهو يصدر في إطار عملية مركبة مع إمكان تجنيب هذه التصرفات لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين ، كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته دون أن يمس ذلك باقي المكونات الاخرى للعملية أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها " كما اشترط ايضاً في مذهبه هذا توافر شرطان في العملية القانونية المركبة ، هما شرط الاستمرارية بين مكوناتها أو أجزائها أو مراحلها وإجراءاتها والقرارات التي تتخذ خلالها ، وشرط آخر: هو أن تكون لهذه العملية ذاتيتها وخصوصيتها التي تميزها عن العمليات المركبة الأخرى ، وأكد على أن فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال لا تقتصر على العمليات التعاقدية فقط ، بل تدخل في كل عملية مركبة سواء انتهت بالتعاقد أم لا ، مثل إجراءات نزع الملكية وإجراءات الانتخابات ...إلخ [٤] ، بينما ذهب الدكتور سليمان الطماوي في تعريف القرار الإداري القابل للإنفصال في مجال العقود الإدارية بأنه : " القرار الذي يسهم في تكوين العقد الإداري ويستهدف إتمامه ، إلا أنه ينفصل عن هذا العقد ، ويختلف عنه بالطبيعة ، الأمر الذي

---

١) د. محمد أحمد ابراهيم المسلماني ، المرجع السابق ، ص ٢٩ .

٢) د. عبد الحميد كمال حشيش ، المرجع السابق ، ص٥٧ .

٣) د. جورجي شفيق ساري ، المرجع السابق ، ص ٤٣ ، ٤٤ .

٤) جمال عباس أحمد عثمان ، العقد الإداري وقضاء الالغاء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص١٦٦ و ١٦٧ .

يجعل الطعن عليه بالإلغاء جائزاً " [١] ، كما أكد أيضاً أنه يحدث أن تصدر من الإدارة ـ وهي بسبيل التعاقد ـ قرارات إدارية تستهدف التمهيد لإبرام العقد أو السماح بإبرامه أو تحول دون إبرامه ... إلخ وهذه القرارات ـ كما هو واضح ـ ليست بغاية في ذاتها ولكنها تندمج في عملية التعاقد [٢] .

أما في الفقه العراقي فقد عرفها الدكتور ماهر الجبوري بأنها قرارات داخلة في عمل قانوني مركب ، ورغم ذلك يمكن تمييزها من العملية القانونية المتصلة بها ، وفصلها عنها لأغراض رقابة القضاء الإداري على تلك القرارات [٣] .

كما ذهب جانب آخر من الفقه في تعريفها إلى أنها تلك القرارات التي تدخل في تكوين عمل قانوني مركب ، ويكون اتخاذها كحلقة أو مرحلة في إتمام عملية إدارية مركبة بحيث يكون لها ارتباط بهذه العمليات ، ولا تتخذ لذاتها وبشكل مستقل [٤] .

كما ذهب اتجاه آخر في تعريفها إلى أنها عبارة عن تصرفات تصدر بمفردها من جانب الإدارة في إطار عملية مركبة مع إمكان فصل هذه التصرفات لتكون قرارات قائمة على حدة وبذاتها ، وصالحة لترتيب أثر قانوني معين دون أن يخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية المركبة أو دون أن يؤثر على كيانها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها ، أي النتائج القانونية التي من أجلها قامت الإدارة بإتمام هذه العملية [٥] .

رأي الباحث :

بناءً على ماسبق يمكن تعريف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال بأنها قرارات إدارية نهائية تصدرعن جهة الإدارة وهي بصدد قيامها بعملية قانونية مركبة ، فتساهم تلك القرارات في تكوينها ـ العملية المركبة ـ وتمهد لإتمامها ويمكن فصلها عن العملية المركبة والطعن عليها بالإلغاء على انفراد .

---

١) د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩١ ، ص٢٠٨ .

٢) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، الكتاب الاول ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٧، ص٣٠٧ .

٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بدون مكان نشر ، ١٩٩٦ ، ص٢٠٠ .

٤) د. علي محمد بدير وآخرون ، المرجع السابق ، ص٤٤٥ .

٥) شاكر اكباشي خلف الزبيدي ، القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٧ ، ص١١ .

المبحث الثاني
نشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال

سيتمحور حديثنا في هذا المبحث حول نشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في الدول المقارنة وذلك في ثلاثة مطالب ، وسنبدأ ببيان نشأة النظرية في فرنسا لكون هذه النظرية هي في الأصل من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي ، ومن ثم نخصص المطلب الثاني لمصر لكونها أسبق من العراق في ميلاد القضاء الإداري ، وسنبين في المطلب الثالث من هذا المطلب النشأة بالعراق وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول
نشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في فرنسا

يعود الفضل في ابتداع نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال إلى مجلس الدولة الفرنسي ، فهي لم تكن وليدة عمل تشريعي أو نتاج إبداع فكري لفقهاء القانون الإداري ، إلا أنه وبالرغم مما سبق فإن ما لايمكن إنكاره الدور المهم للتشريع الذي أحاط دعوى الالغاء [١] بالتنظيم والاهتمام وفي تمييزها عن دعوى القضاء الكامل مما منحها بدوره مكنات خاصة لتيسير إجراءاتها فضلاً عن اعفائها من الرسوم القضائية ومن وجوب توكيل محام للحضور فيها وذلك بموجب مرسوم الثاني من نوفمبر لسنة١٨٨٤م والذي ألقى بظلاله في ائتلاف هذه الفكرة قضائياً بعد أن كان الأخير متردداً ومتأرجحاً بين الرفض والقبول في إعماله للنظرية[٢] ، وذلك بهجره نظرية الدعوى الموازية والتي كانت تحول دون قبول الطعن بإلغاء القرارات الإدارية القابلة للإنفصال طالما كان هناك طريق قضائي آخر للطعن أو أي دعوى موازية تؤدي إلى نفس نتائج دعوى الإلغاء ، انطلاقاً من أن دعوى الإلغاء هي دعوى احتياطية مما لايسوغ اللجوء إليها إلا في حالة عدم التمكن من اللجوء إلى طعن آخر ، أو في حالة أن الدعوى الموازية لاتحقق للطاعن المزايا التي تحققها له دعوى الإلغاء .

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن هذا الاتجاه لمجلس الدولة الفرنسي كان له ما يبرره من الجانب القانوني والعملي ، فمن المسلم به إن النظرة لدعوى الإلغاء كانت مبنية على أنها دعوى احتياطية في بادئ الامر ، على الرغم من معارضة الفقهاء لهذه الفكرة ؛ لأن القوانين التي انشأت مجلس الدولة الفرنسي سواء الصادر في ١٤ اكتوبر لسنة ١٧٩٠م أو ٢٤ مايو لسنة ١٨٨٢م كانت تؤكد عمومية دعوى الإلغاء وأنها ليست بدعوى احتياطية ، أما الجانب العملي فكان بقصد التخفيف عن كاهل مجلس الدولة الفرنسي من عبء تزاحم دعاوى الإلغاء بما صاحبها من امتيازات وعلى وجه الخصوص الإعفاء من الرسوم وعدم تطلبها وساطة المحامي

---

١) دعوى الإلغاء تلك الدعوى المتصفة بالمرونة وقابليتها على التطور ، فعلى الرغم من وجود نصوص تشريعية تنظم بعض جوانب دعوى الإلغاء إلا أن هذه النصوص التشريعية لم تقم إلا بالاعتراف بوجود دعوى الإلغاء وأن مجلس الدولة الفرنسي هو الذي تولى بنفسه وبصورة تدريجية بلورت هذه الدعوى وتنظيمها وهو لا يزال إلى اليوم يقوم بهذا الدور وهو ما أدى إلى عدم جمود دعوى الإلغاء وإكسابها صفة المرونة والتطور ، د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص٢٩٢،٢٩١ .

٢) د. عبدالله سيد أحمد أحمد ، المرجع السابق، ص٧، ٨ .

، ولكل ما سبق فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي ابتداءً الطلبات التي يمكن لأصحابها سلوك طريق قضائي آخر[١].

كما أن مجلس الدولة الفرنسي قد اتخذ فيما مضى موقفاً تجاه العمليات الإدارية المركبة مؤداه إذا وجد طعن خاص ضد القرار الرئيسي ، فمن شأنه جعل الطعن بمجاوزة السلطة غير مقبول ضد القرارات الثانوية ، إلا أنه هجرها وذلك بإعمال نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال [٢] ، ولا مراء إذا قلنا بأن نظرية الدعوى الموازية وبالرغم من هجرها من جانب القضاء ، إلا أنها كانت لها أهمية واضحة في القانون الإداري الفرنسي ، فقد جسدت مراحل تطور هذا القضاء فهي تتعلق بأهم المبادئ التي يقوم عليها تنظيم هذا القضاء ذلك أنها كانت الوسيلة الاساسية في تحديد كل من ولاية الإلغاء وولاية القضاء الكامل الممنوحة لمجلس الدولة ، كما لعبت دوراً بارزا في توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة وبين محاكم جهة القضاء العادي [٣] .

ومن الجدير بالذكر أن دعوى الإلغاء في فرنسا لم تقم كدعوى قضائية إلا منذ حصول مجلس الدولة الفرنسي على ولاية القضاء المفوض عام ١٨٧٢م [٤] ، حيث كان الأمر قبل هذا

---

١) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص٦٤٨ ومابعدها .

٢) د. وهيب عياد سلامة ، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٧٧ .

٣) د. محمد العبادي ، قضاء الالغاء دراسة مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥ ، ص١٦٧، ١٦٨ .

٤) مر القضاء الاداري في فرنسا بعدة مراحل إلى ان وصل إلى صورته الحالية وهي :

- مرحلة الإدارة القاضية (Ladministration juge) : تعتبر هذه المرحلة أولى مراحل تطور القانون الإداري ، حيث أصبحت الإدارة مسؤولة عن أعمال موظفيها بعد ما كانت غير مسؤولة ، وكانت هذه المرحلة نتاج الصراع والعداء الذي كان قائما بين الإدارة والقضاء ، بسبب تدخل الأخير في اختصاصها مما أعاق الإدارة عن أداء مهامها ، وقد تمخض عنه صدور قانون ١٦-٢٤ أغسطس ١٧٩٠م الذي بموجبه منع القضاء من التدخل في عمل الإدارة منعاً باتاً ، وأوكل للإدارة نفسها بذل الجهد لإيجاد الحلول المناسبة لمطالبات الأفراد بحقوقهم ضدها ، ولم يكن سبيل أمام الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بصفة عامة ، إلا أن يلجأوا إلى الإدارة نفسها عند كونهم أطرافاً في هذه النزاعات ، وذلك عن طريق التظلم أو الطعون الإدارية سواء كانت ولائية أو أمام لجان ، لذا سميت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية .
- مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز (Justice retenue) : جراء الانتقادات التي وجهت لمرحلة الإدارة القاضية والمشاكل التي خلقتها ، تم إدخال إصلاحات على نظام الإدارة القاضية ، نتج عنه إنشاء مجلس الدولة بموجب نص المادة (٥٢) من دستور ٢٢ فبريمر (frimaire) في السنة الثامنة لقيام الثورة الفرنسية ، وإعلان الجمهورية الأولى ، وأنشأت أيضاً في نفس العام مجالس المديريات في الأقاليم المختلفة بواسطة تشريع بلفواز (Pluvios) ، وكان لمجلس الدولة عند نشأته ثلاث مهام ، تشريعية ، تتلخص في صياغة مشروعات القوانين لحساب القنصل الأول (رئيس الدولة ـ الإمبراطور ـ أو الملك بعد عودة الملكية) ومهمة إدارية تتمثل في تقديم الفتاوى والاستشارات للإدارة ، واخيراً مهمة قضائية مقصورة على اقتراح الحلول في المنازعات الإدارية ، حيث كان يتلقى الشكاوى التي كانت ترفع ضد الإدارة ويقوم بفحصها

التاريخ لايعدو أن يكون مجرد تظلم رئاسي ، وهذا الموقف له مسوغاته التاريخية حيث جاء كرد فعل لرجال الثورة الفرنسية مرده الأساسي هو الفكرة السيئة التي كانت سائدة تجاه المحاكم القضائية قبل الثورة ، حيث كانت هذه الأخيرة تقف على الدوام عائقاً في وجه كل إصلاح يراد إدخاله إلى الجهاز الإداري ومن مفرزات هذا الموقف هو قانون ١٦-٢٤ أغسطس (آب) سنة ١٧٩٠م والذي حرّم على السلطات القضائية التعرض لأقضية الإدارة ، حيث نصت المادة (١٣) من القانون المذكورعلى : " الوظيفة الإدارية مستقلة ، وتظل دائماً منفصلة عن الوظيفة القضائية ولا يمكن للقضاة بأي وجه من الوجوه أن يعرقلوا أعمال الهيئات الإدارية أو أن يقدموا باستدعاء رجال الإدارة للمثول أمامهم بسبب يتعلق بأداء الوظيفة الإدارية " [١] .

وظلت دعوى الإلغاء من اختصاص مجلس الدولة وحده في بادئ الأمر إلى أن منح الاختصاص العام للمنازعات الإدارية إلى المحاكم الإدارية بموجب مرسوم ٣٠ سبتمبر لسنة ١٩٥٣م حيث أصبحت الدعوى تنظر على درجتين ، فيتم استئنافها باعتبارها من أحكام المحاكم الإدارية ، ويكون ذلك أمام مجلس الدولة الذي أرسى أحكام دعوى الإلغاء إلى جانب المشرع الذي أصدر مجموعة من المراسيم في هذا الشأن [٢] .

وقد بقي الحال على ماكان عليه إلى أن اتجه مجلس الدولة الفرنسي وبشكل تدريجي نحو فكرة القرارات المركبة وذلك بامكانية تحليل العملية المركبة واستهداف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال عنها بالطعن بالإلغاء ، حيث قبل الطعن بهذه القرارات الممهدة للعملية المركبة والداخلة في تكوينها بمعزل عن تمام العملية برمتها .

وتقديم المشورة بشأنها إلى رئيس الدولة الذي كان له سلطة كاملة في الأخذ بها أو تعديلها أو تجاهلها ، وبالرغم من أن رأي مجلس الدولة في المنازعات الإدارية قد اكتسب احتراماً كبيراً ، حيث كان يؤخذ برأيه في غالبية الأحكام ، إلا أن الحكم في الشكوى يظل محجوزاً لصالح رئيس الدولة .

- مرحلة القضاء المفوض (La Justice Deleguee) : بعد صدور قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢م أصبح لمجلس الدولة الفرنسي سلطة القضاء البات دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية في القضايا التي تكون الدولة طرفاً فيها ، وأصبحت أحكامه تصدر باسم الشعب الفرنسي ثم مر مجلس الدولة الفرنسي بالعديد من التطورات التي تمت عن طريق التعديلات التي أجريت منها مرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣م الذي أحدث تعديلاً جوهرياً في تنظيم القضاء الإداري الفرنسي ، حيث حدد بموجبه اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر وأصبح الاختصاص العام للمحاكم الإدارية ، كما أن في عام ١٩٨٧م ونظراً لتكدس القضايا أمام مجلس الدولة بشكل مبالغ فيه بوصفه قاضي الاستئناف ، مما أدى إلى تعطيل الفصل فيها لسنوات ، اضطر المشرع الفرنسي إلى إصدار قانون ٣١ ديسمبر ١٩٨٧م ، والذي بموجبه تم استحداث خمسة محاكم استئنافية موزعة على أقاليم فرنسا مهمتها مشاركة مجلس الدولة في نظر منازعات الاستئناف ضد أحكام المحاكم الإدارية ، فضلاً عن اضافة اختصاص جديد لمجلس الدولة تمثل في اعتباره قاضي نقض إداري ، إذ نص على أن أحكام المحاكم الاستئنافية الجديدة يمكن الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة ، د. صبري جلبي عبد العال ، مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الإدارية دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة القانونية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٥ ، ص٣٥ومابعدها .

(١) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص١٠٥ .

(٢) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ،المرجع السابق ، ص٢٦٩ .

ومما لايمكن إغفاله أن أول ماظهرت فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال كانت في مجال العقود ، ثم أخذت بالانتشار في العمليات الأخرى التي تقوم بها جهة الإدارة ، حيث استقرت هذه الفكرة في النظام القانوني العام لمجلس الدولة الفرنسي ، ولم يقتصر الحال على العقود الإدارية فقط ، فقد قبل المجلس فصل القرارات الإدارية عن عمليات نزع الملكية للمنفعة العامة ، وكذلك الحال في عمليات الانتخابات المحلية فضلاً عن أعمال السيادة [١] .

ففي سنة ١٩٠٣م أصدر مجلس الدولة الفرنسي ثلاثة أحكام في مجال عقود القانون الخاص للإدارة ، اعتنق فيها فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال فضلاً عن أخذه بها في ذات السنة في مجال العمليات الانتخابية [٢] .

وبالرغم من ذلك يرى غالبية الفقه الفرنسي أن بداية ميلاد هذه الفكرة كان بحكم مجلس الدولة الصادر في الرابع من اغسطس لسنة ١٩٠٥م في قضية (Martin) الذي انلطق نحو الفكرة دونما تقهقر ، حيث يعد هذا الحكم المرحلة الحاسمة في تحول قضاء مجلس الدولة الفرنسي من المنهج التركيبي إلى المنهج التحليلي بشأن قابلية القرارات الإدارية المتصلة بالعقد الإداري للإنفصال عنه ومن ثم جواز الطعن فيها بالإلغاء .

وتتلخص وقائع هذه القضية في قيام السيد (Martin) بالطعن ضد القرار الإداري الصادر من مجلس المقاطعة ـ والذي هو أحد أعضاءه ـ مطالباً بإلغاءه والذي كان مضمونه منح إمتياز لإحدى شركات (الترام) ، حيث قام ببناء طعنه على أساس أن القرار قد صدر بشكل مخالف للقانون ، إذ يجب أن يسبق عملية الإصدار ، تقديم تقرير من الجهة الإدارية المختصة يوزع على أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة التي صدر فيها القرار ، وحيث إنه لم يتم القيام بمثل تلك الإجراءات ، فإن القرار المذكور يكون مشوب بعيب في الشكل ، وكان دفع الإدارة أمام مجلس الدولة قائماً على أن الإجراءات المطعون فيها قد انتهت إذ أُبرم العقد، ومن ثُم فلا يكون ذلك الطعن طعناً بالإلغاء أمام مجلس الدولة ، بل يجب أن يطعن بذات العقد أمام القاضي المختص بذلك ، وقد رفض مجلس الدولة هذا الدفع وعمد إلى بحث موضوع النزاع مباشرةً بناءً على ما نادى به مفوض الدولة (Romieu) من جواز فصل القرارات المتصلة بالعقود والطعن فيها بالإلغاء ، من دون أن يؤثر الغاؤها على العقد نفسه[٣].

حيث أوضح مفوض الدولة (Romieu) في تقريره المودع في هذه القضية ، نتائج حكم الإلغاء ، ومما ورد في تقريره " ... إننا لا ننكر أن قيمة الإلغاء في هذه الحالة نظرية ، فالإدارة تستطيع أن تصحح الوضع بإجراء لاحق ، وقد يبقى العقد برغم الإلغاء إذا لم يتقدم أحد المتعاقدين إلى قاضي العقد يطالب بفسخ العقد ولكن هذه النتيجة يجب أن لاتدهشكم أو تبعث التردد في نفوسكم ، فأنتم تعلمون تماماً أن دعوى الإلغاء في بعض الحالات لاتؤدي إلا إلى نتائج نظرية ، فليس على قاضي الإلغاء إلا أن يبحث فيما إذا كان القرار المطعون فيه يجب أو لا يجب أن يلغى ، دون أن يهتم بما يترتب على هذا الإلغاء من نتائج سلبية أو إيجابية ، فإذا صححت الإدارة الوضع القانوني بإجراء لاحق ، فإن هذا يحمل في طياته أسمى آيات الإحترام لحكمكم ، أما إذا

---

١) عاطف محمد شوقي سيد أحمد الشهاوي ، القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٧ ، ص١٠٨ .

٢) عبدالله سيد أحمد أحمد ، المرجع السابق ، ص١٢ .

٣) حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، المرجع السابق ، ص٢٦ .

صمم الطرفان على الاحتفاظ بالعقد رغم حكم الإلغاء فسيكون لهذا الحكم دائماً أثر هام يتركز في أنه أعلن حكم القانون ولم يغلق أبواب المحكمة في وجه مواطن يستعمل رخصة قد خوله إياها القانون لكي يراقب قرارات الإدارة وأنه قد نور الرأي العام بحيث يمتنع في المستقبل العودة إلى هذه التصرفات الخاطئة وهذا يتفق بصفة قاطعة مع تقاليد قضائكم المستنير ومستلزمات الديمقراطية " [١] ، وقد أقر هذا المبدأ مجلس الدولة المصري في أحد قراراته الصادرة عام ١٩٤٧م حيث ذهب إلى " ومن حيث أنه لا يقدح في ذلك ماقد يعني في بادئ الرأي من أن الطعن بالإلغاء يكون في مثل هذه الحالة عديم الجدوى ما دام لا ينتهي إلى إلغاء العقد ذاته ـ لايقدح لأن المقام مقام اختصاص ومناط الاختصاص هنا هو ما إذا كان ثمة قرار إداري يجوز أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء أم لا ، فحيثما يمكن عزل هذا القرار عن تلك العملية الإدارية التعاقدية فإن طلب الغائه يكون من اختصاص محكمة القضاء الإداري ـ وعلى أن وجه المصلحة من مثل هذا الطعن غير منعدم بتاتاً بل هو يظهر إذا ما لوحظ أن قرار الإلغاء قد يكون محل تقدير عند المحكمة المدنية ، كما أن الأغيار الذين لا يستطيعون الطعن في العقد مدنياً لفقدان الحق الذي يخولهم ذلك بإعتبار أنهم ليسوا أطرافاً فيه يمكنهم الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المتصل به متى كانت لهم مصلحة شخصية ومباشرة في هذا الطعن وقد يؤدي إلغاء القرار إلى تسوية الأمر ودياً على نحو يحقق مصلحتهم ... " [٢]

المطلب الثاني

نشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في مصر

إن بيان ميلاد نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في مصر يستلزم توضيح المراحل التي خطاها القضاء المصري بصدد المنازعات الإدارية عموماً ومن خلالها سوف نستعرض نشأة النظرية فيه ، وذلك على النحو الآتي :

أولاً / مرحلة ماقبل إنشاء مجلس الدولة :

لم يكن لنظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال وجوداً في هذه الحقبة ، ذلك لان النظام القضائي في مصر كان قائماً على أحادية الجهة القضائية ، فمنذ نشأة المحاكم المختلطة [٣] في سنة ١٨٧٥م والمحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣م كان القضاء فيها ينظر كافة المنازعات بما فيها المنازعات التي تكون الادارة طرفاً فيها ، حيث كانت المحاكم مخولة بفحص

---

١) عاطف محمد شوقي سيد أحمد الشهاوي ، المرجع السابق ، ص٣٧٣ .

٢) أورده د. عثمان خليل عثمان ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٠ ، ص١٧٥و١٧٦ .

٣) كانت المحاكم المختلطة تتولى الفصل في المنازعات التي يوجد فيها طرف أجنبي ، ثم أنشئت المحكام الأهلية أوالوطنية والتي كانت تختص بنظر المنازعات التي تنشأ بين المواطنين بعضهم بعضاً أو بينهم وبين الإدارة أوالحكومة ، ومنذ تاريخ إنشاء هذه المحاكم أصبح حق التقاضي مكفول ويحق لكل من اصابه ضرر اللجوء إلى قاضيه الطبيعي ومن ثم ظهر مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء ، استاذنا د. شريف يوسف خاطر ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، دار الفكر والقانون ، الجلاء ، ٢٠١٦ ، ص٩ .

مشروعية القرارات الإدارية والامتناع عن تطبيقها فيما إذا تبين عدم مشروعيتها إلا أن ذلك كان دون الحق في إلغائها أو وقفها أو تأويلها [١] .

ثانياً / مرحلة إنشاء مجلس الدولة المصري :

أنشئت محكمة القضاء الإداري في مصر بمقتضى القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦م الخاص بإنشاء مجلس الدولة ، وظلت هي المحكمة الوحيدة حتى عام ١٩٥٤م ، حيث أنشئت المحاكم الإدارية لكي تساعد محكمة القضاء الإداري في تخفيف العبء القضائي عنها [٢] ، وقد اعتنق القضاء الإداري المصري المنهج التحليلي في فصل القرارات عن العمليات القانونية العقدية منها وغير العقدية ، حيث إن استقرار فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في القضاء الإداري الفرنسي قد ألقى بظلاله على مجلس الدولة المصري ، باعتباره المنهل الذي استقى منه القضاء الإداري المصري الكثير من المبادئ والنظريات في هذا الميدان .وقد ساهم أيضاً في هذا التبني غياب فكرة الطعن المقابل أو الموازي عن القضاء الإداري المصري ، تلك الفكرة التي كانت تقف عقبة لحقبة من الزمن تحول دون قبول دعوى الإلغاء في منازعات العقود في فرنسا [٣] .

وقد نشأت فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في ظل التشريعات التي منحت مجلس الدولة ولاية محدودة وعلى سبيل الحصر النظر في المنازعات الإدارية ، وبقي الحال على ما هو عليه لحين صدور دستور سنة ١٩٧١م الملغي [٤] ، الذي منحه الولاية العامة بالفصل في المنازعات الإدارية [٥] ، حيث نصت المادة (١٧٢) منه على أن " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل في **المنازعات الإدارية** وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى " ويلاحظ على النص المذكور ورود عبارة (المنازعات الإدارية) بصيغة المطلق مما يؤكد الولاية العامة لكل ما تشتمل عليه المنازعات الإدارية من منازعات ، فضلاً عن أنه قد أوكل القانون بنفس المادة مهمة تحديد اختصاصاته الاخرى ، فجاء قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م [٦] ، مؤكداً هذا الاختصاص ، فبالرغم من أن المادة العاشرة منه قد أوردت ثلاثة عشر فقرة شملت أغلب المسائل التي تندرج عادة تحت ولاية القضاء الإداري إلا أن هذا التعداد كان على سبيل المثال وليس الحصر والتحديد وإمارة ذلك أن الفقرة الرابعة عشر من ذات المادة قد جاءت بقاعدة عامة في الاختصاص حيث افتتحت بعبارة **سائر المنازعات الإدارية** .

وفي هذه الحقبة ـ الاختصاص العام ـ استقرت فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال لدى القضاء الإداري المصري ، حيث بات يفرض رقابته على مشروعية كافة القرارات الإدارية

---

١) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص ١١٨ ومابعدها ، كذلك د.محمد محمد عبداللطيف ، قانون القضاء الإداري الكتاب الأول نظام القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ ، ص١٢٩ ومابعدها .

٢) د. شريف يوسف خاطر ، المرجع السابق ، ص٦٠ .

٣) د. عبد الحميد كمال حشيش ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

٤) نشر الدستور في الجريدة الرسمية ، العدد ٢٦ مكرر (أ) في ١٩٧١/٩/١٢ .

٥) د. محمود حافظ ، القضاء الإداري دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص١٨٤ومابعدها.

٦) م . صدر برئاسة الجمهورية في ٢٣ شعبان ١٣٩٢هـ ، أول اكتوبر سنة ١٩٧٢

المندمجة في عمليات قانونية مركبة [١] وقبل الطعن بها بالإلغاء على انفراد من العملية المركبة برمتها ، سواء ما تعلق منها بالعقود الإدارية أو ذات الصلة بأعمال السيادة أو نزع الملكية للمنفعة العامة .

المطلب الثالث

نشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في العراق

عرف القضاء الإداري العراقي نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال منذ نشأته وقام بتطبيقها بيد أنه لم يشير إليها صراحة في قراراته ، وقد ساهم في ذلك الإتلاف ، حداثة القضاء الإداري في العراق الذي ولد بعد استقرار معظم المبادئ في قضاء وفقه الدول الأخرى ، وتعود نشأة المحكمة الإدارية في العراق إلى سنة ١٩٨٩م ، حيث أنشئت بموجب القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩م [٢] ، وهو ما يعرف بقانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩م المعدل .

حيث نصت الفقرة (د) من البند ثانياً /٧ من القانون أعلاه على أن " تختص المحكمة الإدارية بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي (سابقاً) بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع للطعن فيها ... إلخ " ، أي منحها ولاية النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية في كل مالم يرد فيه مرجع للطعن ، كما أخرجت ذات المادة في البند خامساً منها أعمال السيادة عن اختصاص المحكمة واعتبرت من أعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية ، كما أخرجت عن ولاية المحكمة أيضاً القرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية ، فضلاً عن القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها .

ففي قضية أقام المدعي (س) الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري بالإضبارة المرقمة بالعدد ٩٩/ قضاء إداري /٩٩٠ مدعياً بأنه سبق أن تعاقد مع المدعى عليه مدير بلدية كركوك إضافة لوظيفته بتأجير قطعة الأرض المرقمة ٨٤/٨٥ مقاطعة ٣٢ لمدة خمس وعشرين سنة لإتخاذها مرآب (كراج) ميزانية السيارات وقد أنجز الأبنية اللازمة كاملة ومارس مهنة ميزانية السيارات وبعد ذلك وبموافقة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وبموجب قانون ممارسة المهنة رقم (١٨) لسنة ١٩٨٧م أخذ يمارس مهنة سمكرة السيارات فضلاً عن مهنة ميزانية السيارات وقد قام المدعى عليه بإصدار قراره بغلق (كراج) المدعي لمخالفته شروط العقد ، وقد أقام الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري طالباً إلغاء قرار المدعى عليه بغلق (الكراج) ، وقد قررت محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٩٠/١١/١٤م إحالة الدعوى إلى محكمة بداءة كركوك للنظر فيها حسب الإختصاص ولدى وصول الدعوى محكمة بداءة كركوك قررت هذه المحكمة رفض قرار الإحالة وإحالة الدعوى مجدداً إلى هيئة تعيين المرجع لغرض تعيين المحكمة المختصة بنظر الدعوى . وقد قررت هيئة تعيين المرجع أن هذه الدعوى تدخل ضمن اختصاص محكمة

---

١. عبدالله سيد أحمد أحمد ، المرجع السابق ، ص٢٢ ، ٢٣ .)

٢. نشر بجريدة الوقائع العراقية الصادرة بالعدد ٣٢٨٥ في ١٩٨٩/١٢/١١.)

البداءة وليست من اختصاص محكمة القضاء الإداري ذلك أن المدعي قد أسس دعواه على عقد الإيجار المبرم بينه وبين المدعى عليه " [١]
ويلاحظ من القرار أعلاه أن محكمة القضاء الإداري لم تتعرض لفكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، حيث كان على المحكمة أن تبين في قرارها أن طعن المدعي قد انصب على قرار إداري هو (غلق كراج المدعي) إلا أن هذا القرار يدخل ضمن العملية العقدية المبرمة بين المدعي والإدارة ، وحيث أن قرار الإدارة بغلق (الكراج) لايمكن فصله عن العملية العقدية مما يمتنع والحالة هذه على محكمة القضاء الاداري النظر فيه وفقاً لنظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال لذلك فإن الدعوى تقع ضمن اختصاص محاكم القضاء العادي وليس القضاء الإداري [٢] .

إن المتمعن في النظام القانوني العراقي يجد أنه مليء بالنصوص التي ترسم طريقاً للتظلم من القرارات الصادرة من بعض الجهات الإدارية ، سواء كان ذلك أمام الإدارة نفسها أو أمام لجان إدارية أو شبه قضائية ، مثال ذلك قانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم (٩١) لسنة ١٩٨٨ المعدل[٣]، حيث قضت محكمة القضاء الإداري برد إحدى الدعاوى لعدم الاختصاص، في قضية تتلخص بتقديم طلب إليها لإبطال قرار رئيس وحدة إدارية صادراً وفقا للقانون أعلاه واستندت المحكمة على أن هذا القرار يخضع للاعتراض أمام اللجنة المركزية المشكلة بموجب المادة ١٣/٣ من ذات القانون ، فتكون محكمة القضاء الإداري غير مختصة بنظره وقد تم تقديم الطعن التمييزي ضده أمام المحكمة الاتحادية العليا وقضت الأخيرة برد الطعن التمييزي و تصديق قرار محكمة القضاء الإداري [٤] .

من الجدير بالذكر أن استثناء بعض القرارات من ولاية محكمة القضاء الإداري يقضي على ضمانة مهمة من ضمانات التقاضي ناهيك عن حرمان الافراد من ميزة اللجوء إلى قضاء مستقل ومتخصص بالمنازعات الإدارية فضلاً عن المخالفة الدستورية [٥] ، حيث نصت المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ [٦] على " يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل أو قرار اداري من الطعن " .

رأي الباحث :

يرى الباحث إضافة إلى كل ما سبق ، أن هذا الاتجاه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء الذي يعتبر حجر الزاوية في بناء دولة المؤسسات ، ولذلك فقد تنبهت المحكمة الاتحادية العليا إلى هذا الأمر وقضت في أحد أحكامها بتعطيل أحكام المواد (١٣و١٥و١٦) من قانون تنظيم الاستثمار المعدني لمخالفتها لأحكام الدستور كما أكدت في

---

١) قرار هيئة تعيين المرجع المرقم ٢/تعيين مرجع/٩٩١ في ١٩٩١/١١/٧ غير منشور، أورده صالح إبراهيم أحمد المتيوتي ، المرجع السابق ، ص٥٣ .

٢) صالح ابراهيم احمد المتيوتي ، المرجع السابق ، ص٥٣ ، ٥٤ .

٣) نشر بجريدة الوقائع العراقية بالعدد رقم ٣٢١٩ في ١٩٨٨/٩/١٢ .

٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٩٩/اتحادية/تمييز/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٥/٦ ، متاح على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية على الرابط http://www.iraqja.iq/krarat تاريخ الزيارة ٢٠١٥/٣/٢٠ س ١٢:٣٠ م .

٥) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، مطبعة جامعة دهوك ، دهوك ، ٢٠١٠ ، ص ١٣٢ .

٦) نشر بجريدة الوقائع العراقية بالعدد رقم ٤٠١٢ في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .

حكمها أنه لا يجوز لغير القضاة ممارسة المهام القضائية ؛ لأن هذه المهام أصبحت من اختصاص القضاة المنتمين للسلطة القضائية حصرياً [١] .

على أية حال فان القضاء الإداري في العراق قد شهد اعتناق فكرة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال منذ نشأته ، وإن كان ذلك من غير إشارة صريحة إليها ، إلا أنها بادرة نجدها تبشر بخير وستؤتي أُكلها في المستقبل القريب ، فالنظرية وجدت لها حيزاً في التطبيق ، وهذا ما سوف يساهم في ائتلافها واكتمال معالمها وبنائها القانوني في أحكام القضاء الإداري هذا القضاء المتميز بالمرونة والتطور حالها حال بقية النظريات التي انضوت تحت أحكام القانون الإداري .

الخاتمة

لقد تناولنا في هذا البحث بيان ماهية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، وقسمناه إلى مبحثين ؛ تناولنا في المبحث الأول تعريف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال بينما عرضنا في المبحث الثاني لنشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال .

حيث تناولنا في المبحث الأول بيان تعريف القرارات الإدارية القابلة للإنفصال وذلك في مطلبين ، عرضنا في المطلب الأول التعريف القضائي للقرارات الإدارية القابلة للإنفصال في كل من فرنسا ومصر والعراق ، كما عرضنا في المطلب الثاني منه التعريف الفقهي لنظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في ذات الدول المقارنة .

أما في المبحث الثاني فقد بينا نشأة القرارات الإدارية القابلة للإنفصال وقسمناه إلى ثلاثة مطالب ، خصصنا لكل من فرنسا ومصر والعراق مطلب خاص بها .

وبعد أن أنهينا بعون الله تعالى بحثنا في موضوع الدراسة ، فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج فضلاً عن تدويننا مجموعة من التوصيات وسنعرض لها على النحو الآتي :

أولا / النتائج :

بناء على ما تم عرضه خلال بحثنا هذا يمكن تلخيص أهم النتائج التي توصلنا إليها وهي على النحو الآتي :

١. إن القرارات الإدارية القابلة للإنفصال هي قرارات إدارية نهائية تصدر عن جهة الإدارة ، وهي بصدد قيامها بعملية قانونية مركبة فتساهم تلك القرارات في تكوينها وتمهد لإتمامها ويمكن فصلها عن العملية المركبة والطعن عليها بالإلغاء على انفراد .
٢. يدور رحى القرارات الإدارية القابلة للإنفصال حول العمليات الإدارية المركبة ، فهي لاتتواجد في القرارات البسيطة بل توجد في القرارات المركبة التي تشهد صدور مجموعة من القرارات خلالها ، لاتتخذ لذاتها بل لتحقيق غاية محددة في البنيان القانوني للعمليات المركبة لتساهم في تكوينها وتمهد لإتمامها ، وطالما كانت قابلة للإنفصال عن تلك العلمية فيسوغ الطعن ضدها بالإلغاء بمعزل عن العملية المركبة .
٣. إن نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال هي من إبتداع مجلس الدولة الفرنسي نتيجة لمساعيه الحثيثة الرامية إلى بسط رقابته على أعمال الإدارة القانونية ، فهي لم

---

١)(قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠/اتحادية/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٣/١٢ متاح على موقع مجلس القضاء الاعلى / قاعدة التشريعات والتنظيمات العراقية على الرابط :
http://www.iraqld.iq/LoadLawBook.aspx?SC=٠٢٠٣٢٠١٤٦٧٤٠٨٨٢ تاريخ الزيارة ٢٠١٥/٣/٢٠ ، س ٦:٣٥ م .

تكن وليدة نصوص تشريعية أو نتاج إبداع فكري لفقهاء القانون الإداري ، وإليه يعود الفضل في إعمالها ببقية الدول التي استساغها وتلقفها القضاء الإداري فيها ، حيث يعتبر مجلس الدولة الفرنسي المنهل الفياض لنظريات ومبادئ القانون الإداري .

التوصيات :

من خلال استعراضنا لماهية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال وفي ضوء النتائج التي تم التوصل إليها جراء البحث ، يمكن تقديم التوصيات الآتية :

١- نوصي المشرع العراقي بتوسيع ولاية القضاء الإداري ، حيث إنه حالياً يختص بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها ، خاصة وأن النظام القانوني العراقي مليء بالنصوص التي ترسم طريقاً للتظلم من القرارات الصادرة من بعض الجهات الإدارية ، سواء كان ذلك أمام الادارة نفسها أو أمام لجان إدارية أو شبه قضائية ، فقد بقي القضاء العادي ينظر منازعات العقود الإدارية لكونه هو صاحب الولاية العامة ذلك أن المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل تنص على " تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل بكافة المنازعات إلا ما استثني بنص خاص "، ومما لاخلاف فيه إن استثناء بعض القرارات من ولاية محكمة القضاء الإداري يقضي على ضمانة مهمة من ضمانات التقاضي ناهيك عن حرمان الافراد من ميزة اللجوء إلى قضاء مستقل ومتخصص بالمنازعات الإدارية فضلاً عن المخالفة الدستورية الصريحة لأحكام المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العرق لسنة ٢٠٠٥م التي تنص على " يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن " .

٢- نوصي القضاء الإداري العراقي الإشارة صراحة إلى نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في أحكامه وعدم الإكتفاء بمجرد تطبيقها ، مما سيساهم في إئتلاف النظرية في عقيدته وإكتمال بنيانها القانوني واستقرار أحكامها ، لما للقضاء الإداري من دور أساسي وفعال في تفسير النظريات التي يكتنفها الغموض وعدم الوضوح ، حيث يُعد المنهل الفياض الذي يستقي القانون الإداري منه معظم أحكامه ومبادئه .

٣- نوصي المشرع العراقي بتشريع قانون خاص بالمرافعات الإدارية ، حيث إن محكمة القضاء الإداري تستعير أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل باعتباره الشريعة العامة للقواعد الإجرائية في كل ما لم يرد فيه نص خاص مما قد يبرز قصوراً في بعض جوانبه لما للدعاوى الإدارية من خصوصية ، كما نهيب أيضاً بالمشرع المصري إصدار هكذا قانون .

هذا وما كان من توفيق فمن الله سبحانه وحده ، وما كان من سهوٍ أو خطأ أو نسيان فمني ومن الشيطان ، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين .

((قائمة المراجع))

أولاً / المعاجم :

المنجد في اللغة ، مادة فصل ، ط ٢٦ ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٧٣ .

ثانياً / المراجع :

١. د. جورجي شفيق ساري ، القرارات القابلة للإنفصال في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٢.
٢. د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩١.
٣. د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، الكتاب الاول ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٧.
٤. د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦.
٥. د. شريف يوسف خاطر ، القرار الإداري دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، ٢٠١١ .
٦. د. شريف يوسف خاطر ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، دار الفكر والقانون ، الجلاء ، ٢٠١٦.
٧. د. صبري جلبي عبد العال ، مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الإدارية دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة القانونية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٥.
٨. د. عبد الحميد كمال حشيش ، القرارات القابلة للإنفصال وعقود الإدارة ، ج١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
٩. د. عثمان خليل عثمان ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٠.
١٠. د. علي محمد بدير و د.عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
١١. د. ماجد راغب الحلو ، القرارت الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩.
١٢. د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩.
١٣. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، مطبعة جامعة دهوك ، دهوك ، ٢٠١٠
١٤. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، دار الكتب لطباعة والنشر ، بدون مكان نشر ، ١٩٩٦ .
١٥. د. مجدي مدحت النهري ، القضاء الإداري قضاء التعويض ، الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ١٩٨٣-١٩٨٤.
١٦. د. محمد احمد ابراهيم المسلماني ، ماهية القرارات الإدارية في القانون الفرنسي والمصري وأحكام الفقه الإسلامي ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤ .
١٧. د. محمد العبادي ، قضاء الالغاء دراسة مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥.
١٨. د. محمد فؤاد عبدالباسط ، أعمال السلطة الإدارية ، مكتبة الهداية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩.

١٩.د. محمد محمد عبداللطيف ، قانون القضاء الإداري الكتاب الأول نظام القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١.
٢٠.د. وهيب عياد سلامة ، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢.

ثالثاً /الرسائل الجامعية :

١. جمال عباس أحمد عثمان ، العقد الإداري وقضاء الالغاء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .
٢. حبيب ابراهيم حمادة الجبوري ، الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في مجال العقد الإداري دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤.
٣. شاكر اكباشي خلف الزبيدي ، القرارات الإدارية القابلة للإنفصال ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٧.
٤. صالح إبراهيم أحمد المتيوتي ، شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤.
٥. طه بن حمد بن سلمان الحاجي ، الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المنفصل في نطاق العقد الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠ .
٦. عاطف محمد شوقي سيد أحمد الشهاوي ، القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٧.
٧. عبدالله سيد أحمد أحمد ، نظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في القانون الإداري دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط ، ٢٠٠٨ .

رابعاً / المواقع الإلكترونية :

١- موقع مجلس القضاء الاعلى العراقي :
http://www.iraqld.iq/LoadLawBook.aspx?SC
٢- موقع السلطة القضائية الاتحادية :
http://www.iraqja.iq/krarat