الطعن بالالغاء في القرارات الادارية المنفصلة عن العقد الإداري

د. رشا عبد الرزاق جاسم
كلية القانون- الجامعة المستنصرية

Abstract

The administration in exercising of its activities resort to multiple methods, and all of that for the management of public utilities, and these methods are known as legal acts of public administration, these acts are either material such as roads' pavement, or legal acts which aime at establishing of a particular legal status or modifying or repealing it.

That the legal acts issued by administration of two types, they are either issued by the unilateral will of the administration which are called administrative decisions ,or may be issued by the unilateral will of management combined with the will of individuals ,and that is known as administrative contracts, administrative decision is different administrative contracts that require consensus of wills: the administration's will and the will of the other party whether it's of the administration or other, except what is known as separate administrative decisions, which represent an exceptional distinction between administrative decision of administrative contracts.

المقدمة

أن الإدارة عند ممارسة نشاطها تلجأ إلى أساليب متعددة وكل ذلك لأجل إدارة المرافق العامة، وهذه الأساليب هي ما يعرف عنه بأعمال الإدارة العامة، فأعمال الإدارة العامة قد تكون أعمال مادية مثل تعبيد الطرق وقد تكون أعمال قانونية وهذه الأخيرة تهدف الإدارة منها أما إنشاء مركز قانوني معين أو تعديله أو إلغائه.

أن الأعمال القانونية التي تصدر عن الإدارة على نوعين، فهي أما أن تكون صادرة من الإرادة المنفردة للإدارة وهي القرارات الإدارية أو قد تكون صادرة من الإرادة المنفردة للإدارة مجتمعة مع إرادة الأفراد وهي ما يعرف عنه بالعقود الإدارية، أن القرار الإداري يختلف عن الأعمال القانونية الأخرى ومنها العقود الإدارية التي تتطلب توافق إرادتين: إرادة الإدارة وإرادة أخرى قد تكون الإدارة نفسها أو غيرها عدا ما يعرف بالقرارات الإدارية المنفصلة حيث أنها تمثل ميداناً استثنائياً في تمييز القرار الإداري عن العقود الإدارية.

أن القرار الإداري يمثل أهم وسيلة من وسائل السلطة العامة التي يمنحها القانون العام للإدارة فهو أهم وسيلة قانونية فعالة تستطيع الإدارة من خلالها ممارسة نشاطها في صوره المختلفة، فهو يمثل تعبيراً عن الإرادة الملزمة للإدارة وتستطيع من خلاله إلزام الأفراد بحكم القرار دون الأخذ بنظر الاعتبار أي دور لإرادتهم كذلك تبرز أهمية القرار الإداري في كونه يمثل موضوع أو محور أهم دعوى من دعاوى القضاء الإداري ألا وهي دعوى الإلغاء أو دعوى المشروعية.

إلا أنه مما تجدر الإشارة إليه ونتيجة لاتساع وظيفة الدولة المعاصرة وتعدد مهامها فأنها أصبحت غير قادرة لوحدها لتأمين متطلبات الأفراد، وعلى هذا الأساس تلجأ إلى أسلوب التعاقد مع الأفراد الذي يقوم أساساً على الرضا المتبادل مع أطراف العلاقة التعاقدية المتمثلة بالإدارة والأفراد معاً، فمثلاً تبرم العقود العامة اللازمة لتوريد ما تحتاجه من سلع وخدمات في إدارة المرافق العامة أو قد تلجأ الإدارة إلى التعاقد مع فرد أو شركة خاصة من أجل إدارة المرفق العام أو قد تلجأ إلى التعاقد بالبيع أو الشراء أو الإيجار أو لغرض الحصول على القروض كما يفعل الأفراد الاعتياديون.

وعلى الرغم من أن العقود الإدارية لا تختلف عن العقود المدنية من حيث توافر الأركان المعروفة في القانون المدني وهي الرضا والمحل والسبب إلا أنها تختلف عنها من حيث أن الإدارة تسعى دائماً في إبرامها للعقود الإدارية إلى تحقيق المصلحة العامة فهي ليست غاية في ذاتها بل وسيلة لتحقيق غاية ألا وهي تحقيق المصلحة العامة من خلال إنشاء أو تنظيم أو تيسير المرافق العامة التي تقدم الخدمات العامة للجمهور.

أن العملية العقدية هي عملية مركبة تمر بعده مراحل أولها الإجراءات التمهيدية أو الأعمال التحضيرية التي تمهد أو تحضر لإبرام العقد الإداري فهذه الإجراءات التمهيدية أو الأعمال التحضيرية تسبق إبرام العقد الإداري مثال ذلك قرار الإعلان عن المناقصة أو إرسائها وقرار لجنة البت في المناقصة.

وحري بالذكر أن العقد الإداري شأنه شأن العقد المدني لابد أن يرتب آثاراً في مواجهة أطرافه، هذه الآثار المتمثلة بالحقوق والالتزامات التي تقع على عاتق الطرفين المتعاقدين وذلك وفقاً لقاعدة نسبية الآثار إلا أنه قد يحصل أن تمتد آثار العقد الإداري إلى أشخاص ليسوا طرفاً فيها وهو ما يعرف بـ(الغير).

فهذه الإجراءات التمهيدية أو الأعمال التحضيرية هي في حقيقتها قرارات إدارية تدخل في تكوين عمل إداري مركب، فهي تعتبر كحلقة أو مرحلة في إتمام عملية إدارية مركبة مثال ذلك القرار الصادر من الجهة المختصة بالأذن بإبرام العقد أو القرار الصادر باعتماده وكذلك القادر الصادر بإرساء المناقصة أو المزايدة كما سبق البيان، نقول أن جميع هذه القرارات لم تتخذ لذاتها وإنما اتخذت من أجل إتمام عملية إدارية مركبة وذلك من خلال إبرام العقد. إلا ان هذه القرارات إذا ما أصيب أياً منها بعيب من العيوب فأنه يجعل لذلك (الغير) الأجنبي المصلحة في الطعن بالإلغاء أمام قاضي الإلغاء هذا من ناحية ومن ناحية أخرى أن جميع هذه القرارات التي تمهد إلى إبرام العقد الإداري تعتبر قرارات إدارية منفصلة عن العقد

الإداري، وعلى هذا فأنه إذا كان نشاط الإدارة العامة يتمثل بإصدار قرارات إدارية بمختلف أنواعها وإبرام العقود الإدارية، فأن محور دراستنا لهذا البحث سيدور حول القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري ومعرفة مدى أثر إلغاء مثل هذه القرارات على الغير الذي هو في حقيقته ليس طرفاً من أطراف العقد الإداري.

وبالعودة إلى خطة البحث نجدها تشمل على مقدمة وثلاث مباحث، الأول في مفهوم القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري وصورها والمبحث الثاني في شروط إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري ثم ختمت البحث بخاتمة بينت فيها أهم النتائج التي تم التوصل إليها أما المبحث الثالث فنتناول فيه إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري ومعرفة مدى تأثير الإلغاء على الغير.

المبحث الأول

مفهوم القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري وصورها

أن القرارات الإدارية تنقسم من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة. والقرار البسيط هو ذلك القرار الذي يتمتع بكيان مستقل ودون أن يكون مرتبطاً بعمل قانوني آخر، مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف. أما القرار المركب هو ذلك القرار الذي يتكون من مجموعة من العمليات القانونية والتي تتم على عدة مراحل من ذلك مثلاً القرار الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة [1] والذي يهمنا في بحثنا هذا هو القرارات المركبة أو ما نسميه القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري ذلك أن العقد الإداري يتكون من مجموعة من القرارات الإدارية التي تمهد إلى تكوينه، وعلى هذا الأساس سنتناول هذا المبحث في مطلبين، الأول ويتناول مفهوم القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، أما الثاني فيتناول صور هذه القرارات.

المطلب الأول ـ مفهوم القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري

أن تقسيم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة له أهمية تاريخية كبيرة، ففي فرنسا كان مجلس الدولة الفرنسي لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات المركبة وذلك تطبيقاً لنظرية الدعوى الموازية والسبب في ذلك لأنه كان بإمكان صاحب الشأن أن يسلك طريقاً قضائياً آخر غير دعوى الإلغاء هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يرى مجلس الدولة الفرنسي أن القرار المركب يتكون من مجموعة من القرارات التمهيدية أو التحضيرية وهذه الأخيرة تتطلب تصديق جهات إدارية أخرى وصولاً إلى القرار الإداري النهائي الذي يمكن في هذه الحالة الطعن به بالإلغاء ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي تخلى عن هذه النظرية وبصورة تدريجية وأن كان لا يزال يأخذ بها ولكن بصورة ضيقة.[2]

وعلى هذا الأساس فأن القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري هي تلك القرارات التي تسهم في تكوين العقد والتي هي بطبيعتها تنفرد عنه وبالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء [3] وهذا هو ما أستقر عليه القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر، حيث أن القرارات الإدارية التي تسهم في عملية قانونية مركبة والتي

تسمى بالقرارات المنفصلة عن العقد الإداري نقول أن جميع هذه القرارات تعتبر قرارات إدارية مستقلة عن العقد الإداري وبالتالي يجوز الطعن بها بالإلغاء.

وفي هذا السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن القرارات التي تصدرها الإدارة في مجال العقود الإدارية نوعان، الأول ويتمثل في القرارات التي تصدرها في المراحل التمهيدية للعملية العقدية. وهذه تسمى بالقرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري أو ما تسمى بالقرارات الإدارية المنفصلة المستقلة، وفي هذه القرارات تعتبر قرارات إدارية نهائية بحيث يكون بالإمكان الطعن بها بالإلغاء، والنوع الثاني ويتمثل في القرارات التي تصدرها الإدارة تنفيذاً للعقد الإداري من ذلك مثلاً القرار الصادر بإلغاء العقد، فالمنازعات التي تشهد بصدد هذه القرارات الأخيرة فأنه يمكن الطعن بها أما هذه المحكمة ذات الولاية الكاملة بنظر المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية [4].

وإذا كان هذا هو موقف القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر، فنقول أن موقف القضاء الإداري في العراق وفي العديد من أحكامه نراه قد أستبعد القرارات الإدارية المتعلقة بالعقد الإداري من الطعن بها بالإلغاء.

حيث أن ولاية محكمة القضاء الإداري في مجال العقود الإدارية تعتبر مقيدة ومحدودة وذلك بسبب كثرة الاستثناءات الواردة عليها حيث أن المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية تعتبر من ضمن القيود التي ترد على إرادة المحكمة وهذا الأمر هو على خلاف ما هو قائم في فرنسا وفي مصر [5].

المطلب الثاني ـ صور القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري

أن القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري تتكون من مجموعة من القرارات تمهيداً أو تحضيراً لإبرام العقد الإداري مثال ذلك القرار الإداري الذي يتعلق بالمناقصة أو المزايدة فهو قرار إداري يمر بعدة مراحل أولها قرار الإعلان عن المناقصة ثم بعد ذلك فحص العطاءات وصولاً إلى إبرام العقد وفي جميع هذه المراحل تقوم الإدارة بإصدار قرارات إدارية وذلك تمهيداً لإبرام العقد.

أن قرار إرساء المناقصة على شخص ما لا يعني أن الإدارة ملزمة بإبرام العقد مع من رسى عليه العطاء. ذلك لأن قرار الإرساء هو أيضاً إجراء تمهيدي أو تحضير لإبرام العقد الإداري [6] وكما هو معروف أن الإدارة تتمتع بسلطتين، سلطة تقديرية و سلطة مقيدة. إلا أنها في حالة إبرام العقد بعد فحص العطاءات فأنها تتمتع بسلطة تقديرية ذلك لأن الإدارة تختار في هذه الحالة من هو صاحب أفضل عطاء هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فأن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، نقول أنه تستطيع من خلال هذه السلطة إلغاء المناقصة إذا رأت أن المصلحة العامة تستوجب ذلك. دون أن يكون لصاحب العطاء أي حق في المطالبة بالتعويض أو إلزام الإدارة بإبرام العقد.

وعلى هذا الأساس أن جميع القرارات الإدارية المنفصلة المستقلة عن العقد الإداري تعتبر قرارات إدارية نهائية لأنه تتوافر فيها جميع مقومات وخصائص القرار الإداري من حيث كونها إفصاح عن إرادة الإدارة وذلك بمقتضى القانون

بقصد إحداث أثر قانوني معين سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء وكل ذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة التي تسعى إليها الإدارة في جميع قراراتها [7].

المبحث الثاني

شروط إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري

كما هو معروف أن الأعمال التي تقوم بها الإدارة تكون على نوعين وهي أما أعمال قانونية أو أعمال مادية، وهذه الأخيرة لا تهدف الإدارة من ورائها إحداث أثر قانوني معين كما أنها لا تكون محلاً لدعوى الإلغاء. أما الأعمال القانونية فهي أما أن تكون قرارات إدارية والتي تكون محلاً للطعن فيها بالإلغاء أو قد تكون عقوداً إدارية.

أن القرار الإداري حتى يمكن الطعن به بالإلغاء يشترط فيه خصائص محددة وهذه الخصائص هي في حقيقتها شروط يجب توافرها في أي قرار إداري. وعلى هذا الأساس سنتناول هذا المبحث في مطلبين، نخصص أولهما الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري بحيث يمكن الطعن به بالإلغاء إذا ما شابه عيب من العيوب، بينما نبحث في المطلب الثاني كيفية إقامة دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد.

المطلب الأول ـ الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء

أن دعوى الإلغاء هي التي يباشرها القضاء الإداري عن طريق الطعن في قرار إداري معين وطلب إلغاءه بسبب عدم مشروعيته، حيث تنحصر سلطة القاضي في التحقيق من مشروعيته فإذا ثبت له مخالفة القرار حكم بإلغائه دون امتداد سلطته إلى أكثر من ذلك.

أن شروط القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء هي أن يتعلق الطعن بقرار إداري وأن يكون هذا القرار نهائياً وأخيراً لابد أن يرتب آثاراً قانونية معينة أما بانشاء مركز قانوني او تعديله او الغائه.

أولاً:أن يكون قراراً إدارياً: وفقاً للمعيار الشكلي في التمييز بين ما يعتبر قرارات إدارية أو لا يعتبر كذلك نقول أن القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية تخرج من نطاق دعوى لإلغاء من ذلك القرارات التي تصدرها بعض اللجان في البرلمان كاللجان المؤقتة أو الدائمة كذلك تخرج من نطاق دعوى الإلغاء الأعمال الصادرة عن السلطة القضائية باستثناء القرارات الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي. إذ أنها في هذه الحالة يمكن أن تكون محلاً لدعوى الإلغاء [8] إلا أنه لا يمكن الأخذ بهذا القول على إطلاقه ذلك أن وجود السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية لا يعني استقلال كل سلطة عن الأخرى بوظائفها فهو ليس بفصل مطلق تام وإنما هنالك تعاون وتداخل فيما بينها[9] والدليل على ذلك فأن العبارة التي جاءت في قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979المعدل في العراق حول (اختصاص محكمة القضاء الإداري في النظر في صحة الأوامر والقرارات التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام)

نقول أن هذه العبارة جاءت معلقة لأن المشرع العراقي لم يرد الأخذ بالمعيار الموضوعي وإنما ذكر جميع القرارات التي تصدر من الموظفين والهيئات أي سواء أكانت هذه الدوائر تمارس وظيفة تشريعية أو وظيفة قضائية، أي بعبارة أخرى أن المشرع العراقي أعتمد المعيار الشكلي في تحديد الجهات الإدارية التي تصدر القرارات الإدارية[10] وللتأكيد على أن المشرع العراقي أعتمد المعيار الشكلي في تحديد الجهات الإداري التي تصدر القرارات الإدارية فأنه نقول أنه قد شهد العراق في الفترة من 2004/6/30 وهي الفترة التي انتقلت فيها السلطة من قوات الاحتلال الأمريكي إلى الحكومة العراقية المؤقتة، حيث شهد هذه الفترة قيام مجلس الوزراء بممارسة وظيفتين وهما الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية في آن واحد والسبب في ذلك هو أنه المجلس الوطني المشكل بموجب قانون إدارة الدولة العراقية لم يمنح سلطة سن القوانين وإنما تم منح مجلس الوزراء سلطة إصدار أوامر لها قوة القانون وأستمر الأمر على هذا الحال إلى أن تم إجراء الانتخابات المتعلقة بالجمعية الوطنية في 2005/1/30 وأصبحت هذه الجهة هي السلطة التشريعية التي تتولى عملية سن القوانين وذلك استناداً للمادة (30/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية.

وعلى هذا الأساس فأنه لكي يعد القرار إدارياً فأنه لابد من صدوره من جهة إدارية سواء أكانت هذه الجهة مركزية أو لا مركزية وهذا الأمر هو ما يقتضيه الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين الأعمال القانونية في الدولة والذي بمقتضاه يكون العمل إدارياً إذا كان صادراً من أحدى الجهات الإدارية في الدولة[11].

ثانياً: أن يكون قراراً نهائياً:

حتى يمكن الطعن في القرار الإداري بالإلغاء فأنه لابد أن يكون قراراً إدارياً نهائياً. وكما هو معروف أن القرار الإداري حتى يمكن اعتباره كذلك فأنه لابد من صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره إضافة إلى إحداث أثر قانوني معين سواه كان ذلك الأثر بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

وهذا ما أستقر عليه القضاء الإداري المصري حيث أعتبر صفة النهائية شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: (..اعتبار القرار الإداري في هذه الحالة نهائياً لأن مجلس النقابة هو المختص دون سواء بالنظر في هذا الأمر، فهو قرار نهائي في التدرج الرئاسي، وللقرار الإداري فضلاً عن ذلك أثره القانوني بالنسبة إلى المحالين إلى المحكمة التأديبية وبالنسبة إلى الهيئة المختصة بمحاكمتهم تأديبياً ذلك أن الدعوى تنقل بمجرد صدوره من مرحلة التحقيق إلى مرحلة المحكمة وهذا هو وجه النهائية في القرار المطعون فيه، ويترتب على ذلك جواز الطعن فيه بدعوى الإلغاء مستقلاً عن الحكم التأديبي النهائي)[12] أما في العراق، فأن قضاؤنا الإداري أيضاً أشترط هذا الشرط وهو وجوب توافر صفة النهائية في القرار الإداري حتى يمكن الطعن به بالإلغاء، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في قرار لها صادر في 1991/1/26 (...قررت المحكمة رد الدعوى حيث لم يكن قراراً نهائياً وحاسماً وحيث أن القرارات الإدارية

التي يطعن فيها أمام هذه المحكمة هي فقط القرارات النهائية الحاسمة)[13] إلا أن قضاؤنا الإداري نراه غير مستقر في إطلاقه وصف النهائية للقرارات الإدارية في أحكامه حيث نجده تارة يستخدم وصف القرار الإداري النهائي وتارة أخرى نجده يستخدم عبارة الحاسم، وفي قرارات أخرى يستخدم عبارة (البات). ففي حكم لمجلس شورى الدولة حيث ذهب إلى القول: (...وحيث أن القرار لإعادة الأوراق إلى السلطة المالية لإعادة النظر في الموضوع وإصدار القرار اللازم وتبليغه حسب الأصول لا يعتبر قراراً حاسماً لذلك فأن إلزام المدعي عليها بتنفيذه لا سند له من القانون)[14].

ثالثاً: أن يكون القرار مؤثراً في مركز الطاعن:

أن الأثر القانوني للقرار الإداري يتعلق أما بإنشاء مركز قانوني جديد مثل القرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو تعديل مركز قانوني قائم مثل ترفيع الموظف، أو إلغائه كالقرار الصادر بإلغاء إجازة ممارسة المهنة[15].

فالقرار الإداري هو مجرد التعبير أو الإفصاح عن إرادة السلطة الإدارية ونيتها في إحداث أثر قانوني معين، ينشأ ويكتسب الإلزامية بمجرد تمام التعبير عن إرادة الإدارة ودون اعتداد بإرادة أخرى وإلا عد عملاً تحضيرياً[16] فهو يكون منتجاً لآثاره القانونية بمجرد صدوره ولا يحتاج إلى أي إجراء آخر وإلا عد عملاً تحضيرياً[17] فخاصية ترتيب الأثر القانوني هو ما يميز القرار الإداري عن عمل الإدارة المادي الذي لا ينتج أي أثر قانوني بشكل مباشر[18] أي بعبارة أخرى أن هذه الخاصية التي يتمتع بها القرار الإداري هي التي تبين مدى سلطة الإدارة في التصرف القانوني هذا إضافة لما لهذا التصرف من قوة قانونية ملزمة تتجسد في كون ذلك القرار 0التصرف) قادرة على تغيير المراكز القانونية بمجرد صدورها، فالقرار الإداري يشتمل على قوة قانونية تنفيذية ملزمة في مواجهة من يوجه إليه[19].

رابعا:شرط المصلحة:

المصلحة هي شرط اساسي لقبول دعوى الالغاء حيث تعرف عموما بانها الفائدة او المنفعة التي يمكن ان يحصل عليها رافعها في حالة اجابة الى طلبه [20]هذا ويشترط القضاء توافر اوصاف معينة في المصلحة حتى يمكن قبول دعوى الالغاء وتتحدد هذه الاوصاف في ضرورة ان تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة من ناحية ومن ناحية اخرى ان تتعلق بمصلحة مادية او ادبية اي يجب ان تكون المصلحة شخصية ومباشرة بمعنى ان يكون لرافعها مصلحة شخصية بحيث يكون للطاعن في القرار حالة قانونية خاصة يؤثر فيها القرار تأثيرا مباشرا ولايشترط ان تكون المصلحة محققة بل يكفي ان تكون محتملة في المستقبل .

1- المصلحة شخصية ومباشرة : فالمصلحة الشخصية هي سند لقبول دعوى الالغاء وكذلك فأنها وان تحقق مبدأ المشروعية في القرار الاداري محل الطعن بالالغاء ، فأنها ماهي الا تأكيد لهذه المصلحة وحمايتها [21] ومعنى ذلك ان يكون

لرافع الدعوى حالة قانونية خاصة بالنسبة الى القرارالمطعون فيه من شأنها ان تجعله مؤثرا مباشرا في مصلحة شخصية له لذا تتوافر المصلحة الشخصية المباشرة اذا مس القرارالمطعون فيه حالة قانونية خاصة للطاعن [22]

2- المصلحة المادية والمصلحة الادبية: من المبادئ التي قررها القضاء الاداري انه لايلزم ان تكون المصلحة التي تجيز رفع دعوى الالغاء مصلحة مادية اذ يجوز ان تكون مصلحة ادبية ومن الامثلة على المصلحة المادية مصلحة الطاعن بالغاء قرار الادارة المتعلق بغلق محله التجاري او رفضها منحه رخصة مزاولة مهنة معينة ، اما المصلحة الادبية فتمثل في القرارات الادارية التي تمس الموظ واعتباره وذلك عندما يطلب الغاء قرار تاديبه المقنع على الرغم من انه احيل الى المعاش بناءعلى رغبته [23]

3 - المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة : مما لاشك فيه حتى يمكن قبول دعوى الالغاء هي المصلحة المحققة ولكن السؤال الذي يطرح هل يجوز ان تكون المصلحة محتملة؟ نعم يجوز ان تكون المصلحة محتملة وذلك عندما لا يكون الضرر واقعا فعلا على الطاعن وانما يحتمل الوقوع فترفع الدعوى لالدفع الضرر الذي وقع بالفعل وانا لتوقي الضرر قبل وقوعه،هذا وان المشرع العراقي اجاز صراحة قبول المصلحة المحتملة في دعوى الالغاء وذلك في الفقرة (د) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة والتي نصت صراحة على انه:(بناء على على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي اذا كان هناك مايدعو الى التخوف من الحاق الضرربذوي الشأن)

4- وقت توفر المصلحة :من الامور المقررة انه يجب توافر المصلحة عند رفع دعوى الالغاء والا قضت المحكمة بعدم قبول هذه الدعوى ، ولكن يتعين ان يظل شرط المصلحة قائما حتى صدور الحكم فيها ؟ في مصر تضاربت الاحكام بهذا الصدد حيث ان بعضها ذهب الى القول بان المصلحة تتقرر بحسب الوضع القائم من رفعها ولا تتأثر بما يجد بعد ذلك من امور ، في حين ذهب القضاء القضاء الاداري في احكام كثيرة الى وجوب توافر المصلحة وقت اقامة دعوى الالغاء واستمرارها قائمة الى وقت صدور الحكم فيها وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري بأنه(لما كانت المصلحة هي مناط الدعوى فانه يتعين توافرها وقت رفعها واستمرار وجودها مابقيت الدعوى قائمة لكونه شرط مباشرة الدعوى واساس قبولها) وهذا هو الاتجاه هو السائد في احكام القضاء الاداري في مصر في الوقت الحاضر[24]

المطلب الثاني - إقامة دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد

يشترط لإقامة دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري أن ترفع خلال مدة محددة والسبب في تجديد تلك المدة هو المصلحة العامة وما تقتضيه من استقرار الأوضاع الإدارية والحيلولة دون بقاء القرارات الإدارية لفترة طويلة مهددة بالإلغاء[25] هذا وقد اختلفت التشريعات في تحديد تلك المدة، ففي مصر وفق المادة[24] من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 فأنه تم تحديدها بستين يوماً من تاريخ

نشر القرار الإداري المطعون فيه بالجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلام صاحب الشأن بها.

فالمشرع المصري حدد ميعاد إقامة دعوى الإلغاء من تاريخ نشر القرار الإداري بالنسبة للقرارات التنظيمية، ومنذ تاريخ إعلان القرار (التبليغ) بالنسبة للقرارات الفردية وهذا هو ما أخذ به المشرع الفرنسي أيضاً، لا بل أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ بوسيلة أخرى للعلم بالقرارات الإدارية ألا وهي وسيلة العلم اليقيني، أي بعبارة أخرى العلم بالقرار الإداري علماً يقينياً نافياً للجهالة[26].

أما في العراق، فأن المشرع العراقي لم يحدد سريان ميعاد إقامة دعوى الإلغاء من تاريخ نشر القرار أو إعلانه، وإنما حدد هذا السريان من تاريخ تقديم التظلم من قبل صاحب المصلحة وذلك بموجب المادة (7/ثانياً/ف) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة1979 المعدل حيث اشترطت قبل إقامة دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري أن يتظلم الطاعن لدى الجهة الإدارية التي اصدرت القرارقبل رفع الطعن الى محكمة القضاء الاداري والتي عليها أن تبث في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها فإذا ما انتهت المدة دون أن تقوم الإدارة بالبت في التظلم عد ذلك رفضاً للتظلم وعلى صاحب المصلحة أن يقدم دعواه خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء الثلاثين يوماً التي حددها المشرع للإدارة لكي تبت في التظلم وفي حالة عدم مراعاته هذه المدة فأن محكمة القضاء الإداري تقرر عدم قبول الدعوى وهذا هو ماشارت اليه المادة [7/ثانيا] من قانون مجلس شورى الدولة رقم 106 لسنة 1989 فالمشرع اكتفى بالنص على التظلم الإداري واعتباره شرطاً لقبول دعوى الإلغاء دون أن يلزم صاحب الشأن بتقديمه خلال مدة محددة وهذا يعد أمر غير مقبول لأنه يجعل صاحب الشأن بأن يقدم تظلمه وقت ما شاء هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية.

أما عن موقف القضاء الاداري في العراق ممثلاً بالهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، نقول أنه أخذ بحالة العلم اليقيني كوسيلة لبدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء ففي قرار له المرقم 231 /انضباط /تمييز الصادر في 2004/10/18 وهو غير منشور بي نجده قد أخذ بحالة العلم اليقيني كوسيلة قانونية لبدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء حيث جاء في القرار (لدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً ولدى عطف النظر في الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن المدعي (المميز عليه) صرف له راتباً آذار لسنة 2004 في 2004/3/31 ولم يتم صرف الفروقات المطالب بها فكان على المدعي إقامة الدعوى خلال المدة القانونية المنصوص عليها في المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية والبالغة (30) يوماً من تاريخ التبليغ وهو تاريخ استلامه الراتب لعمله علماً يقينياً بعدم دفع الفروقات مع راتب شهر آذار في حين أقامتها في 2004/5/16 مما يجعل إقامتها بعد فوات المادة القانونية المذكورة، وحيث أن مدد الطعن حتمية يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الجق في الطعن، وحيث أن الحكم المميز لم يلتزم

بوجهة النظر القانونية المتقدمة قرر نقضه ولكن موضوع الدعوى صالحاً للفصل فيه استناداً إلى المادة (214) من قانون المرافعات، قرر رد الدعوى[27]

أي أن المشرع العراقي لم يحدد مدة معينة أو تاريخاً معيناً بذاته يبدأ منه احتساب المدة المقررة للتظلم. وهذا يعني بقاء الباب مفتوحاً لصاحب الشأن للتظلم من القرار الإداري والذي يؤدي بالنتيجة إلى عدم استقرار المعاملات الإدارية والمراكز القانونية.

المبحث الثالث

إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري ومدى تأثير الإلغاء على الغير

أن العملية العقدية هو عملية مركبة تمر بعدة مراحل ابتداءاً من الإجراءات التمهيدية التي تسبق إبرام العقد وانتهاءً بمرحلة البت في القرار، فجميع هذه القرارات تعتبر قرارات إدارية منفصل عن العقد الإداري وبالتالي فإذا ما أصاب أياً منها عيب من العيوب فإن ذلك الأمر يجعل لكل ذي مصلحة الطعن بتلك القرارات التي هي في حقيقتها منفصلة عن العقد الإداري.

إلا أنه مما تجدر الإشارة إليه أنه لابد من التمييز بين العقد الذي تبرمه الإدارة وبين الإجراءات التي تمهد بها إلى إبرامه، حيث ان هذه الإجراءات تعتبر جميعها قرارات إدارية منفصلة عن العقد الإداري وبالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء استقلالاً وذلك خلال المدة المحددة قانوناً للطعن [28].

لقد أدرك مجلس الدولة الفرنسي منذ مطلع القرن العشرين مسألة عدم قابلية تجزئة العملية العقدية، وعلى هذا الأساس تبنى نظرية جديدة هي نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال ومفاد هذه النظرية أن العقد الإداري يمر بعدة مراحل وتدخل في تكوينه عناصر مختلفة، أن هذه العناصر لها استقلالية بحيث بالإمكان فصلها عن العملية العقدية ومن ثم الطعن بها بالإلغاء[29] ومن أبرز أحكامه القضائية في هذا الشأن هو حكمه في قضية (Martin) حيث قبل الطعن بالإلغاء ضد القرار الإداري الذي منح امتيازاً لإحدى الشركات رغم أن هذا القرار يندرج في عقد الامتياز التي تدخل المشاركة بشأنه في اختصاص مجالس الأقاليم[30] لا بل أن مجلس الدولة الفرنسي أعتبر أن التوقيع النهائي على العقد من جانب الإدارة يعد بحد ذاته قراراً نهائياً منفصلاً في مواجهة الكافة (أطراف العقد والغير) حيث يجوز الطعن بالإلغاء في قرار التوقيع على العقد وأن كان يعتبر القرار الأخير من القرارات التمهيدية التي تسبق إبرام العقد أما بعد إبرام العقد، فأن أي قرار لا يكون منفصلاً في مواجهة أطراف العقد حتى وأن كان بالإمكان اعتباره كذلك في مواجهة الغير[31]

هذا وقد تبنى مجلس الدولة المصري هذا المبدأ في إحدى قراراته حيث جاء فيه (من حيث أنه مما يجب التنبيه عليه أن من العمليات التي تباشرها الإدارة يكون مركباً له جانبان أحدهما تعاقدي بحت تختص به المحكمة المدنية والآخر إداري يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى النظام الإداري المقرر لذلك فتصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد تتوافر فيها جميع خصائص القرارات الإدارية وتفصل في العقد الإداري من ناحية الأذن به أو إبرامه أو اعتماده لتختص محكمة القضاء الإداري بإلغاء مثل هذه القرارات إذا وقعت مخالفة للقوانين واللوائح دون أن يكون لإلغائها مساس بذات العقد الذي يظل قائماً بحالته إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعات المتعلقة به)[32] فالذي يستبان من هذا النص أن القضاء الإداري في مصر ذهب إلى أن العقد الإداري يبقى قائماً بذاته حتى وأن تم إلغاء إحدى القرارات المكونة له.

أما عن موقف القضاء الإداري في العراق، فنقول أن مشرعنا عمل على تقييد اختصاص محكمة القضاء الإداري وذلك بإخراج منازعات العقود الإدارية من دائرة اختصاص المحكمة وترك الأمر هذا إلى اختصاص المحاكم العادية فلم ينص قانون مجلس شورى الدولة على اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية فهي من اختصاص المحاكم العادية بحكم أن ولايتها تختص بإلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها.إلا أنه مع ذلك فأن اختصاص محكمة القضاء الإداري ينحصر بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري فقد جاء في أحدى قراراتها الصادر في 1990/11/28 بأنه: (إلغاء قرار الإحالة الصادر عن فرع زراعة وري واسط لبطلان إجراءات المزايدة استناداً إلى قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 32 لسنة 1986 وإعادة إجراءات الإعلان عن تأجيرها وفق القانون)[33].

وأخيراً تبقى مسألة ترتيب أثر إلغاء الإداري المنفصل عن العقد الإداري على الغير، وابتداءاً نقول أن المقصود بالغير في مجال العقود الإدارية هو أما أن يكون من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص ويستوي في ذلك كونهم أشخاصاً طبيعية أو معنوية (شركات أو جمعيات).

أن حق الغير في الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية المنفصلة لا يستمد من العقد بل من نصوص القوانين ، ولكن هذا الأمر يقتصر فقط على القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة قبل إبرام العقد كقرار لجنة البت في العطاء وإرساء المناقصة والتصديق على العقد، أما القرارات اللاحقة لإبرام العقود المتعلقة بتنفيذه فأن البعض منها يكون الطعن بها مستمداً من العقد ذاته ومن يمارس هذا الحق هم طائفة معينة من (الغير) كالمنتفعين من عقد الالتزام أو عقد الأشغال العامة. فالإدارة عندما تصدر هذه القرارات فأنها تعتبر قرارات إدارية منفصلة عن العقد الإداري وبالتالي فأن أساس الطعن بها من قبل الأفراد هو كونها مخالفة للنصوص القانونية الواردة في الالتزام وبالتالي فأن حق الطعن هنا مستمد من نصوص العقد الإداري لا من القانون.

وقد أكد هذا الأمر مجلس الدولة الفرنسي، حيث أن نظرية القرارات الإدارية المنفصلة هي نظرية قضائية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي ليحمي بها ذلك الغير الذي هو في حقيقته ليس طرفاً في العقد من القرارات التي تصدرها الإدارة والتي تكون مخالفة للقانون، حيث أجاز المجلس للمتعاقد مع الإدارة إمكانية الطعن في هذه القرارات على أساس مخالفتها للقانون دون استناد إلى حقوقه التعاقدية[34].

وهذا يعني أنه يستطيع كل من له مصلحة من الغير أن يطعن بالإلغاء في هذه القرارات، أما المتعاقدون فليس لهم أن يطعنوا في هذه القرارات إلا أمام قاضي العقد كما أن إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد لا يؤدي تلقائياً إلى إلغاء العقد بل يظل العقد نافذاً وملزماً إلى أن يفصل القضاء العادي في المنازعة المتعلقة به.

فالاصل انه لايوجد لقاضي الالغاء اي اختصاص في مجالات المنازعات المتعلقة بالعقود الادارية إلا ان الاستثناء ان الاختصاص ينعقد لقاضي الالغاء في مجال العقد الاداري في حالتين هما القرارات المنفصلة عن العقد الاداري اولا وطعون المستفيدين من عقد الامتياز ثانيا[35] فالحكم الصادر بالغاء احدى القرارات المنفصلة عن العقد الاداري والتي ساهمت في تكوينه نقول ان اثره يسري على اطراف العقد وذلك وفقا لقاعدة نسبية العقود الادارية فليس لمن لم يكن طرفا في العقد اللجوء الى قاضي العقد متمسكا بحكم الغاء القرار المنفصل والذي ساهم في ايجاد العقد الاداري توصلا الى انهاء ذلك العقد.

الخاتمة

بعد هذه الدراسة المتواضعة لموضوع بحثنا فأنه توصلنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات الآتية:

1- لكي تمارس السلطة التنفيذية نشاطها القانوني فأنها تقوم بإصدار قرارات ادارية عديدة ومختلفة تنظم بواسطتها المسائل الموكولة إليها، وتحتل هذه القرارات مرتبة أدنى من القواعد الدستورية والقواعد القانونية في تدرج الهرم القانوني، فهي لا تقوى على تعطيل أو تعديل أو إلغاء القواعد التي تعلوها.
2- أن العبرة بالمعيار الشكلي أو العضوي الذي يستند إلى الجهة التي يصدر عنها القرار بغض النظر عن احتواء القرار على قاعدة عامة مجردة لا تفترق عن القانون من الناحية الموضوعية.
3- أن الإدارة تصدر مجموعة من القرارات الإدارية خلال مراحل إبرام العقد ويمكن الطعن في أياً منها على انفراد باعتباره قراراً عادياً وذلك على أساس قابليته للانفصال عن العملية العقدية المركبة.
4- لا يجوز الطعن في القرار الإداري إذا كان مجرد عمل تنفيذي غير مؤثر في المراكز القانونية لأنه لابد أن يكون للقرار الإداري أثر قانوني حقيقي فهو يختلف عن الإجراء التنفيذي ذلك لأن هذا الأخير لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية والسبب في ذلك أن هذه الآثار تعتبر وليدة الإرادة المباشرة للمشرع وليست وليدة إرادة الإدارة الذاتية.

5- إذا كان القرار الإداري سابقاً على وجود الرابطة العقدية وممهداً لها فأنه يعتبر قراراً إدارياً منفصلاً عن العقد وبالتالي يخضع الطعن فيه لاختصاص قاضي المشروعية ولا يخضع لاختصاص قاضي العقد والسبب وذلك أن العقد الإداري لم ينعقد بعد، أما إذا كان القرار الإداري لاحقاً على وجود الرابطة العقدية، فأن مثل هذا القرار يكون مرتبط بالعقد ارتباط الجزء بالكل فهنا في هذه الحالة لا يمكن الطعن به استقلالاً عن العقد وإنما يكون الطعن به أمام قاضي العقد.

6- أن القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري شأنه شأن أي قرار آخر حتى يمكن الطعن به بالإلغاء فأنه لابد أن يكون قد استكمل جميع المراحل اللازمة لإصداره دون حاجة إلى تصديقه من سلطة تعلو سلطة إصداره وهذا يعني أنه لا يمكن الطعن بالإلغاء في الأعمال التحضيرية أو التمهيدية التي تحضر أو تمهد لإصدار القرار الإداري ذلك لأن هذه العمال لا ترتب مراكز قانونية للأفراد.

7- أن الإدارة تتمتع بسلطتين، سلطة تقديرية وسلطة مقيدة وهي بصدد إبرامها العقد فأنها تتمتع بسلطة تقديرية وبالتالي فأنه يكون بوسعها رفض إبرام العقد إذا اقتضت متطلبات التعاقد ذلك أو اقتضت المصلحة العامة عدم إبرامه، ويعتبر قرارها في هذه الحالة قراراً إدارياً يجوز الطعن به بالإلغاء إذا كان مخالفاً للقانون أو صدر مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.

8- لقد أستقر الفقه الإداري على أن حق الغير في إبرام العقود الإدارية لا يستمد من العقد الإداري نفسه بل أن مصدره القوانين والأنظمة، وبالتالي فأن حق الطعن في القرارات التي تصدرها الإدارة قبل إبرام العقد لا يستمد من العقد نفسه، أما القرارات اللاحقة على إبرامه فأن حق الطعن في البعض منها يستمد من العقد الإداري ذاته والذي له الحق في ذلك هم المنتفعون من عقد الالتزام والعمال الذين يستخدمهم الملتزم والمقاول في عقد الأشغال العامة.

9- من خلال دراستنا لموضوع القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإدارية، فأننا وجدنا أن جميع الكتب الفقهية تدعو إلى بقاء العملية العقدية على حالها رغم إلغاء أحدى القرارات المكونة لها، وفي رأينا أنه إذا كان العقد الإداري يعتبر عملية قانونية مركبة من مجموعة من القرارات الإدارية نقول أن إلغاء أحدى هذه القرارات يترتب عليه إلغاء العملية العقدية نفسها لأن هذه القرارات تعتبر كلاً لا يتجزأ من العملية العقدية فلولا هذا القرار لما وجد العقد وما بني على باطل فهو باطل وهذا أمر تقتضيه طبيعة العلاقات والتصرفات القانونية. وبعبارة أخرى فأنه إذا كان الإلغاء ينصب أصلاً على القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري فأن أثره عادة ما يتجاوز ذلك إلى إبطال العقد ذاته ذلك لأنه القرارات المنفصلة تعتبر هي أساس العملية العقدية وإبطالها يستتبع إبطال العقد برمته.

10- إذا كان الأمر كذلك فأنه لا يمنع أحد أطراف العقد أن يلجأ إلى قاضي العقد مطالباً بفسخه وهذا الحق يقتصر على أطراف العقد وفقاً لقاعدة نسبية العقود الإدارية.

الهوامش

1- د. مازن ليلو راضي- القانون الإداري- منظمة الثقافة القانونية للطباعة والنشر- ص.249
2- د. مازن ليلو راضي- المصدر السابق.
3- د. محمد أنس قاسم جعفر- القرارات الإدارية- دار النهضة العربية- القاهرة- 2005- ص.59
4- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة- الأسس العامة للعقود الإدارية- منشأة المعارف للطباعة والنشر- الإسكندرية- 2004- ص338 وما بعدها.
5- د. محمد علي جواد- القضاء الإداري- المكتبة القانونية- بغداد.
6- د. مازن ليلو راضي- المصدر السابق- ص.336
7- د. محمدأنس قاسم جعفر- المصدر السابق- ص58 و.59
8- د. ماجد راغب الحلو- القضاء الإداري- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- 1985- ص.284
9- د. القطب محمد طبلة- العمل القضائي في القانون المقارن والجهات ذات الاختصاص القضائي في مصر- دار الفكر العربي- الطبعة الأولى- دار الفكر العربي- 1965- ص.6
10- د. ماهر صالح علاوي الجبوري- القرار الإداري- دار الحكمة للطباعة والنشر- بغداد- 1991- ص23 و.24
11- د. سليمان محمد الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية- دار الفكر العربي- القاهرة- 1961- ص602 وما بعدها.
12- د. فؤاد العطار- دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقها على القانون الوضعي- ص.522
13- د. صالح إبراهيم أحمد المتيوتي- شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق- رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون- جامعة بغداد- 1994- ص.26
14- د. ماهر صالح علاوي الجبوري- مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري العراقي- مجلة العدالة- العدد (1)- 1999- ص.101
15- د. علي محمد بدير وآخرون- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مديرية دار الكتب للطباعة والنشر- بغداد- 1993- ص.415
16- د. سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري- الجزء الثاني- دار المطبوعات الجامعية- 1996- ص.657
17- المصدر نفسه- ص.658
18- عصام عبد الوهاب البرزنجي- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مديرية دار الكتب للطباعة والنشر- القاهرة- 1993- ص.101
19- المصدر نفسه- ص.102
20- د. ماجد راغب الحلو- القضاء الاداري _المصدر نفسه _ص(319)
21 د.طعيمة الجرف _شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الاداري _الطبعة الاولى_مكتبة القاهرة الحديثة_ص(213)
22 _د.محمد ماهر ابو العينين_دعوى الالغاء امام القضاء الاداري _دار الكتب القانونية _1998_ ص(365)
23_د.محمد علي جواد _ القضاء الاداري _المصدر نفسه _ص(135)
24_د.محمد انس قاسم جعفر_المصدر نفسه _ص(341)
25_د.ماجد راغب الحلو _القضاء الاداري_المصدر نفسه _ص(336)
26- د. فؤاد العطار- المصدر نفسه- ص(551)
27_قرار مجلس شورى الدولة رقم 231 /انضباط/تمييز/2004 الصادرفي 18 /10 /2004 وهو غير منشور
28- د. ماجد راغب الحلو- الدعاوي الإدارية- منشأة المعارف للطباعة- الإسكندرية- 2004- ص.45
29- د. محمود السناري- التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة- دار النهضة العربية- 1994- ص.35
30- د. ماجد راغب الحلو- الدعاوي الإدارية- المصدر السابق- ص.43
31- د. ماجد راغب الحلو- الدعاوي الإدارية- ص.42

32- د. سليمان محمد الطماوي- القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء- الجزء الثاني- دار الفكر العربي القاهرة 1967 ص(308)
33-د.سليمان محمد الطماوي_المصدر نفسه_ص (308)
-34_د.ماجد راغب الحلو _الدعاوى الادارية_ص(43)

المصادر

1- د. مازن ليلو راضي- القانون الإداري- منظمة الثقافة القانونية للطباعة والنشر.
2- د. أنس جعفر- القرارات الإدارية- دار النهضة العربية- القاهرة- 2005.
3- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة- الأسس العامة للعقود الإدارية- منشأة المعارف للطباعة والنشر- الإسكندرية- 2004.
4- د. ماجد راغب الحلو- القضاء الإداري- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- 1985.
5- د. القطب محمد طبلية- العمل القضائي في القانون المقارن والجهات ذات الاختصاص القضائي في مصر- دار الفكر العربي- الطبعة الأولى- دار الفكر العربي- 1965.
6- د. ماهر صالح علاوي الجبوري- القرار الإداري- دار الحكمة للطباعة والنشر- بغداد- 1991.
7- د. سليمان محمد الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية- دار الفكر العربي- القاهرة- 1961.
8- د. فؤاد العطار- دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقها على القانون الوضعي.
9- د. صالح إبراهيم أحمد المتيوتي- شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق- رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون- جامعة بغداد- 1994.
10- د. ماهر صالح علاوي الجبوري- مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري العراقي- مجلة العدالة- العدد (1)- 1999.
11- د. علي محمد بدير وآخرون- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مديرية دار الكتب للطباعة والنشر- بغداد- 1993.
12- د. سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري- الجزء الثاني- دار المطبوعات الجامعية- 1996.
13- عصام عبد الوهاب البرزنجي- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مديرية دار الكتب للطباعة والنشر- القاهرة- 1993.
14- د. ماجد راغب الحلو- الدعاوي الإدارية- منشأة المعارف للطباعة- الإسكندرية- 2004.
15- د. محمود السناري- التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة- دار النهضة العربية- 1994.
16- د. سليمان محمد الطماوي- القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء- الجزء الثاني- دار الفكر العربي- القاهرة- 1967.
17_د.محمد ماهر ابو العينين_دعوى الالغاء امام القضاء الاداري_دار الكتب القانونية _1998
18_د. طعيمة الجرف_ شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الاداري _الطبعة الاولى _مكتبة القاهرة الحديثة_بلا سنة طبع.