الانحراف بالسلطة وجه لإلغاء القرار الإداري

م . م . أحمـد سرحان سعود الحمداني
جامعة الأنبار كلية القانون والعلوم
السياسية

Abstract

The government bodies have authorities which are indispensable to organize the life of individuals in the society . The greatest authority (power) which represents danger to the public freedoms is the excutive power due to the nature of it's functions besides the capacities it has which can affect the freedoms of the individuals particularly when it is dictatorial . It can destroy these rights and freedoms whatever emphasized by the charters , constitutions or laws .

There is no way to get rid of this except when all the works of the excutive power including those of the government are to be under the control of the law and also the supervision should be imposed on it's legality to return it to the right path within the frame of the legality if it trespasses this legality . This trespassing may be a cause to cancel the administrative decision because of one of the defects that affect any one of it's pillars which make it illegal and as a result it leads to it's cancellation either because there is no concern or it disagrees with the laws or the systems or the false application or the misuse of the authority which takes multi – phases in the light of the nature of the aims which the administration want to achieve

الملخص باللغة العربية :

تتمتع الهيئات الحكومية بسلطات لا يمكن الاستغناء عنها لتنظيم حياة الأفراد في

المجتمع ، ومن أشد هذه السلطات خطرا على الحريات العامة هي السلطة التنفيذية ، ذلك بسبب طبيعة وظائفها ، وبما تملكه من إمكانيات يمكن أن تمس الأفراد في حرياتهم لاسيما اذا كانت إستبدادية، إذ تستطيع أن تعصف بتلك الحقوق والحريات مهما أكدتها الوثائق أو الدساتير أو القوانين ، ولا سبيل للخلاص من ذلك الا بخضوع أعمال السلطة التنفيذية كافة بما فيها الأعمال الحكومية للقانون ، وفرض الرقابة على مشروعيتها لإعادتها الى جادة الصواب في إطار المشروعية إذا تجاوزتها .

هذا التجاوز قد يكون سببا لإلغاء القرار الإداري، لإصابته بأحد العيوب التي تنصب على أي ركن من أركانه ، فتجعله غير مشروع وتؤدي بالتالي الى إلغائه ، أما لعدم الاختصاص أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ، والذي يأخذ صورا متعددة بحسب طبيعة الأهداف التي تسعى الإدارة الى تحقيقها .

المقدمة :

من المسلم به فقها وقضاء ان كل قرار يصدر عن الإدارة يعد انه قام على أسباب صحيحة، وصدر وفقا للقانون قاصدا المصلحة العامة، الا انه من الناحية العملية نجد ان الإدارة قد تنحرف عن ما مرسوم لها في اتخاذ قرارها الإداري مما يؤدي بالنتيجة الى إلغاء هذا القرار كونه مشوب باحد العيوب التي تصيبه فتجعله قرارا غير مشروع، ومن هذه العيوب عيب الانحراف بالسلطة او إساءة استعمالها .

ومما لا شك فيه ان ظاهرة الانحراف في استخدام السلطة يبرز بدائية الانحراف في الدول المتخلفة ، كونه مفهوما بدائيا قديما اكل عليه الدهر وشرب، وكان من المفترض انه زال او في اقل تقدير في طريقه الى الزوال ، لكنه وللأسف الشديد لا زال موجودا في بعض إدارات دول العالم الثالث بما فيها الإدارة العراقية ، وبصرف النظر عن نطاق هذه الظاهرة السيئة ومداها ، فالانحراف ذو مفهوم شخصي ونسبي يرتبط ارتباطا وثيقا بعقلية مصدر القرار وتربيته الأسرية والإدارية ، كما يرتبط بمستواه العلمي ، والثقافي ، والظروف الاجتماعية ، والاقتصادية المحيطة به ، وهي أمور عمل القضاء الإداري على مراعاتها وأخذها بعين الاعتبار عند بحثه عن نوايا مصدر القرار

ونوازعه ، والأهداف ، والغايات التي يهدف الى تحقيقها بإصدار القرار ، لما تمثله الاعتبارات السابقة من أهمية كبيرة في إثبات الانحراف بالسلطة، لان واقع الحال يقول ان الكثير من القرارات الإدارية صدرت تحت ضغط الاعتبارات العشائرية ، و الجهوية ، والحزبية ، وتهدف الى تحقيق مصالح شخصية لمصدر القرار أو لغيره ، او تصدر بقصد الانتقام ، وقد تكون لإغراض سياسية، ويعرف عيب الانحراف بالسلطة بأنه: ممارسة مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له[1]. ويعرف أيضا بأنه: استخدام الموظف لصلاحياته القانونية لتحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي من اجل تحقيقه انيطت به تلك الصلاحيات[2].

وعيب الانحراف بالسلطة او إساءة استعمالها يصيب القرارات الإدارية اذا انحرف رجل الإدارة الذي أصدرها عن الهدف الذي حدده القانون لكل منها ، او استهدف أغراضا لا تتعلق بالصالح العام، وقد أشار المشرع العراقي الى هذا العيب في المادة (٧/ثانيا/ه) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ التي نصت على (ان يتضمن الأمر او القرار ... إساءة او تعسف في استعمال السلطة ...).

وطبقا للرأي الراجح في الفقه نجد ان تسمية الانحراف بالسلطة أكثر دقة وشمولا من تسمية أساءة أستعمال السلطة ، لان الانحراف يتضمن حالتين إحداهما : إساءة استعمال السلطة، فهناك انحراف بالسلطة إذا أساء رجل الإدارة استعمال السلطة فقصد هدفا أهمل فيه المصلحة العامة، كأن يقصد ـ على سبيل المثال ـ تحقيق نفع خاص له، او محاباة شخص لذاته، او قصد الانتقام ممن يخالفه في الراي، ففي هذه الحالة يمكن ان يقال أن هناك إساءة لاستعمال السلطة، و ثانيتهما : تحدث حالة الانحراف بالسلطة عندما يهدف رجل الإدارة مراعاة المصلحة العامة لكنه يخدم هدفا غير الهدف الذي اوجبه او أراده القانون[3].

وتأسيسا على ذلك يجب ان يكون الهدف من استعمال سلطة الضبط الإداري هو تحقيق المصلحة العامة متمثلة في المحافظة على الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، فإذا قصدت الإدارة استعمال سلطتها في إجبار المواطنين على التبرع لمشروع خيري عد ذلك انحراف بالسلطة وليس إساءة

لاستعمالها، لان الأمر إنما ينطوي عندئذ على مخالفة الهدف المقصود بذاته، أي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف[٤] .

وعيب الانحراف او إساءة استعمال السلطة يتصل بالغاية التي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقها عند استعمال سلطته التقديرية، وتزداد فرصة الانحراف بالسلطة أمام مصدر القرار في مجال السلطة التقديرية، اي عندما يترك للإدارة بعض الحرية في التدخل او الامتناع، وفي اختيار وقت التدخل وتقدير خطورة وأهمية بعض الوقائع وما يناسبها من وسائل تكون جميعها مشروعة، وبهذا لا يمكن محاسبة رجل الإدارة على كيفية استعمال حقه في التقدير الا في نطاق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها [٥] .

لذا نجد ان عيب الانحراف أو اساءة استعمال السلطة يختلف عن العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري، وذلك لعدم ارتباطه بأمر مادي أو موضوعي يمكن التحقق منه بسهولة، مثل عيب الاختصاص، او مخالفة الشكل والإجراءات، او مخالفة القانون وإنما يرتبط بالنوايا والبواعث الكامنة لدى مصدر القرار والتي يصعب التحقق منها[٦].

وسأتناول صور عيب الانحراف بالسلطة في المبحث ألاول وقواعد ووسائل إثباته في المبحث الثاني .

المبحث الأول

صور انحراف الإدارة بالسلطة

لا ريب انه يتوجب على الإدارة ان تقصد من إصدار القرار تحقيق الغاية التي من اجل تحقيقها انيطت بها صلاحية اصدار ذلك القرار، والا كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف او إساءة استعمال السلطة، وان صور الانحراف بالسلطة او إساءة استعمالها تتعدد بحسب طبيعة الأهداف التي تسعى الإدارة الى تحقيقها، فإذا خرجت الإدارة عن تلك الأهداف أصيب قرارها بعيب الانحراف[٧]. ويقصد بصور الانحراف بالسلطة الحالات التي يتخللها هذا العيب في الحياة العملية[٨]. ويمكن التمييز بصورة عامة بين حالتين من حالات عيب الانحراف ولكل منها صور متعددة . وهاتان الحالتان هما :

١- إهمال المصلحة العامة .

٢- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول

إهمال المصلحة العامة

من المعلوم ان هناك قاعدة عامة لا يمكن تجاهلها هي ان جميع القرارات الإدارية بدون استثناء يجب ان يكون هدفها المصلحة العامة، وهذه القاعدة ليست بحاجة الى تأكيد من المشرع فيما يضعه من قوانين، او من السلطات الإدارية المختصة بالتشريع فيما تضعه من لوائح لأنها قاعدة بديهية في القانون الإداري[٩]، وعلى هذا الأساس يجب على الإدارة ان تسعى الى تحقيق المصلحة العامة عند ممارستها نشاطها، فإذا خرجت عن هذا الهدف الى هدف سواه من الكيد او الانتقام، او المصلحة الشخصية، كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف او ما يسمى بعيب إساءة استعمال السلطة[١٠].

ان حالة تجنب او إهمال المصلحة العامة تعد أسوء صور الانحراف، لان الانحراف في هذه الحالة يعد مقصودا، اذ ان رجل الإدارة يكون قد استغل سلطته التقديرية لتحقيق أغراض لا تتعلق بالصالح العام[١١]. وهي حالة خطيرة لا يمكن تجاهلها، وأن صور الانحراف او الابتعاد عن المصلحة العامة متعددة.

وفيما يأتي بعض من هذه الصور التي تحدث في الحياة العملية:

أولاً : استعمال السلطة بقصد الانتقام:

وتمثل هذه الحالة صورة من صور إهمال المصلحة العامة او تجنبها عندما يصدر الرئيس الإداري قراره بهدف التنكيل بموظف معين والأضرار به لأسباب لا تتعلق بالصالح العام، انما بقصد الانتقام والتشفي واستجابة لدعاوى الضغائن الشخصية، وهو بذلك يكون قد انحرف بسلطته ويصبح قراره معيباً، وعند فحص الدوافع التي دفعت الرئيس الإداري الى اتخاذ هكذا قرار نجدها متعددة (لا يمكن حصرها) ، فعلى سبيل المثال ، قد تكون ناتجة عن اختلاف في الرأي، او اختلاف في العقيدة الدينية او السياسية، او التنافس في مجال معين[١٢]. مثال آخر كان يلمح احد رجال الضبط الإداري من بين المتظاهرين خصما له طالما انتظر فرصة للتنكيل به ، فيجدها سانحة للاعتداء عليه وتقييد حريته الشخصية ، لا بقصد المحافظة على النظام العام وإنما انتقاما للخلافات الشخصية الحاصلة بينهما، ومن ذلك أيضا : ان تقوم الإدارة بفصل او نقل موظف للتخلص منه بعد ان لجأ الى القضاء وحصل على حكم بإلغاء قرارها، او تقوم الإدارة لغرض الانتقام من شخص ما بنقل احد أقاربه او إنهاء عقده

اذا كان مرتبطا معها بعقد ، او الاستغناء عن خدماته اذا كان موظفا تحت التجربة، وهذه الصورة من الصور السيئة جدا، و التي نستطيع القول إنها أسوء صور الإساءة على الإطلاق، لان هذه السلطات القانونية منحت للادارة لتحقيق الخير المشترك على أكمل وجه لا لكي تستعمل في جلب الشر والأذى للغير[١٣].

في الوقت ذاته لا يمكن عد الخصومة بين مصدر القرار والموظف المخالف دليلا على ان العقوبة ناتجة عن هذه الخصومة، هذا ما اجتهد به القضاء وهو محل نظر، لأنه من المبادئ المتفق عليها بالنسبة الى اللجان التحقيقية انه إذا كانت هناك خصومة بين الموظف المحال الى التحقيق واحد أعضاء اللجنة فيجب على عضو اللجنة ان يتنحى ، وبعكسه يكون تشكيل اللجنة التحقيقية باطلا[١٤].

فضلا عن عدم جواز مشاركة من له مصلحة في إصدار القرار بالمناقشة او المداولة في إصدار القرار، كون مشاركته تتعارض مع مبادئ العدالة، لأن تامين مظاهر العدالة لا يقل أهمية عن تطبيق العدالة نفسها، وهذا ما أكده القضاء الإداري في الكثير من أحكامه.

ومن خلال استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي يتضح انها أخذت صور عدة [١٥]. منها التأثير على الوضع النظامي ، فلا يجوز ان يكون عضوا في مجلس التأديب من كان في وضع تنافسي مع الموظف الذي يجري التحقيق معه، كما لا يجوز اشتراك عضو في مجلس التأديب اقل درجة ـ وظيفية أو علمية ـ من الموظف المحال الى التحقيق. اما من ناحية التأثير الشخصي فيجب ان لا يشترك في التحقيق من كانت لديه أسباب شخصية تجعله ينحاز بشكل واضح الى الموظف المخالف، وآخر هذه الصور: الاعتبارات الموضوعية، كان يكون عضو المجلس التأديبي قد شارك في أعمال الاتهام او قام بالشكوى ضد الموظف، وذلك تطبيقيا للقاعدة التي تقول (لا يجوز للشخص ان يكون خصما وحكما في آن واحد)[١٦].

وبصيغة مماثلة ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر الى القول: (ان الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية ان من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها وذلك ضماناً لحيادية القاضي او عضو مجلس التأديب الذي يجلس

من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن الى عدالة قاضيه)[١٧].

اما في التشريع العراقي فلم نجد ما يشير الى ذلك في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إلا ان هناك بعض الأحكام لمجلس الانضباط العام منها :

- لا يجوز لمن وجه الاتهام لموظف الاشتراك في لجنة الانضباط لمحاكمة هذا الموظف[١٨].
- لا يجوز لمن اشترك في التحقيق الإداري الاشتراك في المحاكمة[١٩].

وبناءا على ما تقدم فاني أرى ان هذه التصرفات لا ترقى الى مستوى الدولة القانونية الحديثة لاسيما ونحن نعيش في القرن الحادي والعشرين، كما ان ديننا الحنيف يرفض مثل هذه الأعمال ، فلا يعد مقبولا ولا معقولا ان تمارس الإدارة صلاحياتها القانونية مستغلة بذلك امتيازات السلطة العامة لتحقيق مصالح واغراض شخصية خاصة، وكأن العاملين لديها يعملون في اقطاعيات او مزارع خاصة موروثة، مما يعد تحكما للرئيس بالمرؤوس ، الأمر الذي رفضه التشريع الأسلامي الحنيف على لسان سيدنا عمر بن الخطاب (رض) عندما قال : متى استعبدتم الناس و قد ولدتهم أمهاتهم احرارا)[٢٠].

ثانياً : استعمال السلطات لتحقيق منفعة شخصية لمصدر القرار او لغيره:

قد يصدر رجل الإدارة قراره بقصد تحقيق نفع شخصي له او لغيره، ومن أمثلة هذه القرارات قيام الإدارة استحداث إحدى الوظائف دون مصلحة فيها إلا أنها مجرد إيجاد عمل لأحد الأشخاص[٢١]. كذلك لو قررت الإدارة فصل موظف، وكان القصد من القرار إخلاء الدرجة الوظيفية لتعيين موظف آخر، وان قرار الفصل في هذه الحالة يقصد به تحقيق نفع شخصي للغير على حساب الآخرين، او بعبارة أخرى محاباة لشخص على حساب إلحاق الضرر بشخص آخر، وهذا الأمر يحرمه القانون لان فيه إساءة لاستعمال السلطة، وهذا ما أكده القضاء الإداري الفرنسي في الكثير من أحكامه، كإلغاء القرار الذي أصدره عمدة أحدى المدن في فرنسا بتحريم الرقص في المراقص العامة خلال أوقات معينة بحجة ان الرقص يصرف الشباب عن العمل، ثم اتضح لمجلس الدولة الفرنسي ان العمدة اصدر هذا القرار في واقع

الأمر ليس لحماية الشباب وتحقيق المصلحة العامة كما يدعي وإنما لحماية المقهى الذي كان يملكه من منافسة هذه المراقص التي تجذب الشباب إليها[٢٢] .

وعلى نهج مماثل سار مجلس الدولة المصري، أذ قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار وجدته يقصد تحقيق نفع شخصي لغير مصدر القرار (ان القرار الإداري متى شف عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد الى شفاء غله، او إرضاء هوى في النفس فانه يكون منحرفا عن الجادة مشوباً بإساءة استعمال السلطة)[٢٣].

ولم يكن القضاء الإداري العراقي بعيدا عن إلغاء القرارات التي تكون مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة اذ ألغى مجلس الانضباط العام (أمرا إداريا صادرا عن إحدى الوزارات بنقل موظف بناء على توجيه الوزير ولم يتضمن أمر النقل اي سبب آخر، وحيث انه قد جاء على خلفية كتاب لجنة النزاهة في مجلس النواب معنون الى الوزير خول فيه المدعي بمتابعة قضايا الفساد المالي والإداري فيكون الأمر بذلك خارج نطاق السلطة الإدارية التقديرية للإدارة، ويدخل ضمن باب التعسف باستعمال الحق لغرض مصلحة العمل ...)[٢٤] .

يتضح مما سبق انه إذا استعمل رجل الإدارة صلاحيته بقصد تحقيق نفع شخصي ، كان قراره معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة .

ثالثا : استعمال السلطة لغرض سياسي :

وهنا يصدر عضو السلطة الإدارية قرارا ليس تحقيقاً للمصلحة العامة وإنما لإدراك هدف حزبي، وإذا كان المفروض أن تبتعد الإدارة عن السياسة، الا ان الميول الشخصية تحيد بالشخص عن جادة الصواب في كثير من الأحيان، لذلك فان لهذه الاعتبارات أثرا كبيرا في الفساد الإداري لاسيما في الدول التي لم تنضج سياسياً[٢٥]. ومثال ذلك : ان يصدر احد الوزراء قرارا بفصل موظف بسبب انتمائه الى حزب سياسي مخالف ، او يعتنق مذهباً مغايراً لمذهب الوزير، ومن ذلك أيضا إذا استخدمت الإدارة سلطتها في منع التجمهر بحجة منع انتشار وباء وكانت في حقيقة الأمر تقصد منع تظاهرة سياسية للحزب السياسي المعارض للحكومة، ففي هذه الحالة يكون قرارها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة وجديرا بالإلغاء[٢٦].

المطلب الثاني

مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

مما لاشك فيه ان المشرع حدد لرجل الإدارة هدفا معينا يسعى الى تحقيقه بما يصدره من قرارات، أي بمعنى ان تكون جميع القرارات تستهدف المصلحة العامة دون استثناء فضلا عن ان هناك قاعدة أخرى، تضاف إليها وتكملها، تقضي بان القرار الإداري يجب ان يستهدف الى جانب المصلحة العامة ـ بشكل عام ـ نفس الهدف الذي حدده القانون، والا كان مشوبا بعيب الانحراف، فلا يكفي ان يكون الهدف في القرار الإداري متعلقا بالمصلحة العامة في اي صورة كانت ، بل يجب ان يكون هو ذات الهدف الذي حدده القانون[٢٧]. ومثال ذلك ان المشرع جعل الهدف الذي تسعى الى تحقيقه سلطة الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة ، فإذا صدر القرار من رجل الضبط الإداري لتحقيق غير ذلك الهدف كان قراره معيبا بعيب انحراف السلطة، حتى لو كان الهدف الذي سعى الى تحقيقه يتفق مع الصالح العام، وفي هذه الحالة يكون العضو الإداري حسن النية لا يبغي الا تحقيق الصالح العام، ولكنه استخدم مابين يديه من وسائل لتحقيق أغراض مما لا يجوز ان تتحقق بهذه الوسائل، او مما لا يختص هو بتحقيقها، وعلى سبيل المثال: عندما تصدر الإدارة قراراً بفصل احد الموظفين بالطريق التأديبي تهدف به إخلاء الوظيفة بقصد التوفير، أو ان تستغني الإدارة عن خدمات موظف لا يزال تحت التجربة على أساس انه غير كفوء وغير قادر على القيام بالمهام التي تتطلبها الوظيفة ، مع ان القصد الحقيقي هو تفادي فصله بالطريق التأديبي[٢٨] .

وتعد حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف اقل خطورة من الحالة الاولى وهي حالة إهمال المصلحة العامة، لان رجل الإدارة يتصرف في حدود الصالح العام ولم يتجاوز نطاقه ليعمل على تحقيق هدف شخصي وإنما اقتصر فعله على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه[٢٩] .

وعلى هذا الأساس فان تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف يدل على ان رجل الإدارة وهو يمارس اختصاصاته التي منحها القانون له لا يكلف ـ كقاعدة عامة ـ بتحقيق أهداف

المصلحة العامة كافة لان هذا فوق طاقته، وإنما يكلف بتحقيق البعض منها فقط، ويترتب على ذلك ان قاعدة تخصيص الأهداف تطبق على جميع القرارات الإدارية حتى التي يملك الرئيس الإداري سلطة تقديرية إزاءها.

وهذا يعني ان كل طائفة القرارات الإدارية لها هدف خاص، يجب ان تتجه اليه ، الى جانب الهدف العام وهو المصلحة العامة ، وبصورة عامة فان كل اختصاص منح لرجل الإدارة انما كان بقصد تحقيق هدف خاص تختلف درجة تحديده من حالة الى أخرى[٣٠].

والأمثلة كثيرة على حالة مخالفة تخصيص الأهداف نذكر منها :

أولاً : استعمال الإدارة سلطتها في فض منازعات خاصة :

من أمثلة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف انه اذا استعملت الإدارة الصلاحية المخولة لها قانونا ليس من اجل تحقيق الهدف الذي توخاه المشرع من منحها هذه الصلاحية، بل استخدمته من اجل فض منازعات ذات صفة شخصية بين طرفين متنازعين كان القرار مشوبا بعيب الانحراف[٣١]. لان مثل هذه المنازعات هي من اختصاص القضاء العادي وليس من اختصاص الإدارة على الرغم من ان هذا العمل بحد ذاته هو عمل خيري نجله ونحترمه الا ان القضاء الإداري يرفض الاعتراف للإدارة القيام بإجرائه والانحراف بسلطتها من اجله[٣٢].

وكذا الحال عندما تلجأ الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد الاستيلاء الدائم في نزع الملكية ، وبذلك تبغي الإدارة سهولة الإجراءات وتتفادى به اتباع الإجراءات المعقدة في نزع الملكية للمنفعة العامة، فضلاً عن بطئ تلك الإجراءات[٣٣].

ثانياً: استعمال الإجراءات الإدارية:

من الطبيعي أن للادارة الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتأمين سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وهذه الإجراءات تتعلق بشؤون الموظفين، وتمس بالتالي حياتهم الوظيفية، مثل النقل، التأديب، إلغاء الوظيفة، والإحالة الى التقاعد، وغيرها من الإجراءات، وهي بذلك تتمتع بسلطة تقديرية في هذه المجالات، لكن وجود هذه السلطة لا يعني أن يترك الموظفين لرغبات الإدارة دون الحد من سلطتها التقديرية، إنما معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الاجراء

الذي تراه مناسباً عندما تحقق الحالة التي هدف إليها القانون.

لذلك قد تظهر مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف من خلال لجوء الإدارة إلى نقل الموظفين نقلاً مكانياً أو نوعياً بقصد العقاب وليس تحقيقاً للغاية التي توخاها المشرع في النقل، والتي أوجب فيها تحقيق المصلحة العامة لسير المرفق العام بانتظام، وإلا عد ذلك انحرافا باستخدام السلطة في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها، واتخذتها أداة للعقاب، وبذلك تكون الإدارة ابتدعت نوعاً من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون، وإنها قد اتخذته دون سبب يبرره [٣٤].

المبحث الثاني

قواعد ووسائل اثبات عيب الانحراف بالسلطة

إن عيب الانحراف بالسلطة يعد(من العيوب القصدية، قوامه أن يكون لدى الإدارة عند اصدارها قرارها قصد اساءة استعمال السلطة او الانحراف بها)[٣٥].

ومن الجدير بالملاحظة ان القصد لا يعد من الامور الموضوعية الخارجية وانما من الأمور الشخصية الداخلية التي تتصل بنفسية مصدر القرار، لذلك فانه من اشد عيوب القرار الإداري خفاء واصعبها اثباتا، كونه كما اشرنا سلفا يرتبط بنية من يصدر القرار، والدوافع التي ادت به الى اصداره .

ونبين فيما ياتي قواعد الاثبات في المطلب الأول، ووسائل الاثبات في المطلب الثاني .

المطلب الأول

قواعد اثبات عيب الانحراف

القاعدة العامة بالنسبة لهذا العيب ان عبء اثباته يقع على عاتق المدعي، فان عجز عن اثباته خسر دعواه، كما لا يجوز لطالب الالغاء ان يقدم البينة على اساءة استخدام السلطة او الانحراف بها ما لم يطلب ذلك في دعواه، بمعنى اخر ان يؤكد وجود عيب الانحراف أو الاساءة في اللائحة المقدمة صراحة[٣٦].

كما يلاحظ ان الغاية او الهدف من القرار الاداري تكون لاحقة لاصداره، فيتكون هدف القرار من النتيجة التي ترتبت عن الاثر الذي يحدثه القرار، لذا يوصف القرار المعيب بركن الغاية بالانحراف في استخدام السلطة، كون مصدر القرار استخدم صلاحيته القانونية في اصدار القرار لتحقيق غاية اخرى

غير الغاية التي يستوجب عليه تحقيقها، وتتسم عدم المشروعية التي تصيب القرار الاداري في ركن الغاية بكونها ذات طبيعة شخصية[٣٧].

ويكاد يكون الميدان الوحيد للانحراف باستخدام السلطة هو مجال السلطة التقديرية، لذا نجد ان القضاء يشدد من رقابته في هذا الميدان، لان الادارة عندما تتصرف في العمل بمقتضى ما لها من سلطات تقديرية لا يعني هذا ان تكون سلطة تحكمية، بل سلطة تخضع لحدود المشروعية المختلفة.

ومن الجدير بالذكر ان عيب الانحراف باستخدام السلطة ليس من العيوب المتعلقة بالنظام العام، لذلك لا يجوز للقاضي ان يتصدى له من تلقاء نفسه، وانما يتعين على طالب الإلغاء ان يثيره صراحة، وان يتمسك به خلال المرافعة ويقدم الأدلة على ان القرار المطعون فيه مشوب بهذا العيب.

وفي حقيقة الامر ان عيب الانحراف له خطورة خاصة، لانه يؤدي في حالة ثبوته الى احراج وادانة الجهة الادارية، لذا فان القضاء يتشدد بعض الشئ في عبء اثباته، وعندما يثبت سوء النية في حق الادارة فان عبء الاثبات يصبح اشد وطأة على الادارة، وفضلاً عن احراجها فانه يضر بسمعتها امام القضاء واما الراي العام ، ولهذا السبب نجد ان القضاء لا يستطيع قبول اي ادعاء ضد الادارة يعبر عن سوء النية، ولا يكفي ان يتهم المدعي القرار المطعون فيه بعيب اساءة استعمال السلطة، وانما يلزم ان يقدم الادلة التي تثبت ادعائه[٣٨].

ومهما يكن من امر فان عبء اثبات الانحراف بالسلطة شديد الوطأة بصورة عامة على الادارة سواء اكانت نيتها حسنة ام سيئة، لان البينة لا تنصب على العناصر الموضوعية للقرار، وانما على الحوافز التي دفعت رجل الادارة لاتخاذ قراره، وان تقدير قوة الدليل يترك امره الى المحكمة في ضوء ملف الدعوى والأوراق المعروضة امامها، ومن خلال الظروف والملابسات التي تحيط بالقرار المطعون فيه[٣٩].

المطلب الثاني

وسائل اثبات عيب الانحراف

يلجا القضاء الإداري إلى اعتماد عدة وسائل لإثبات عيب انحراف السلطة رغم صعوبته، وتميزت هذه الوسائل بالتخطيط التدريجي لعبء الإثبات، بغية تمكين

المستدعي من اثبات صحة ادعائه بانحراف الإدارة بالقرار المطعون فيه، فقد استقر الفقه والقضاء على انه يجوز اثبات هذا العيب بكل طريقة تدل على اثباته، فقد يحدث ان يكون مجرد قراءة القرار او اسبابه التي قام عليها كافية للدلالة على سوء استخدام السلطة او الانحراف بها، وكذلك من خلال الطريقة التي صدر بها القرار او طريقة تنفيذه، والظروف التي احاطت به[٤٠].

لذا فان وسائل اثبات عيب الانحراف وعلى وجه الخصوص القرائن التي يصعب حصرها ، ومن هذه الوسائل ما يأتي:

أولاً : نص القرار وظروف اصداره:

لا ريب ان اعتماد هذه الوسيلة لاثبات الانحراف، تؤدي بشكل قاطع الى شلل هذا العيب كلياً ، فقد يكشف رجل الادارة عن الدوافع التي جعلته يصدر قراره عندما يخالف قاعدة تخصيص الأهداف، فبمجرد قراءة القرار المطعون فيه تدل على انه مخالف لهذه القاعدة، اذ من النادر وجود اشارة واضحة وصريحة للغاية التي استهدف رجل الادارة تحقيقها، لان الادارة تسعى في الغالب الى اخفاء هدف القرار وغايته، خصوصاً اذا كانت تريد الانحراف، الا انه قد يتحقق الانحراف في بعض الاحيان عندما تتصور الادارة انها لم تخطيء ولو بطريقة السهو ، فتكشف عن هدفها، فعند قراءته فاذا به غير الهدف الذي اراده او قصده القانون، كما ان الانحراف قد يكون نتيجة الى سذاجة، او غلط في القانون، او قد يكون نتيجة للتعسف [٤١].

كل ذلك يظهر جليا في القرار المطعون فيه نظراً لما بين السبب والغاية من علاقة وطيدة. كما انه يمكن ان يكشف عيب الانحراف من خلال الظروف التي صدر فيها القرار، أذ ان القضاء الإداري اكد ذلك من خلال العديد من احكامه، منها: وجد مجلس الدولة الفرنسي ان المحاولات المتكررة من جانب الادارة لاستبعاد احد المتقدمين بعطاء في المناقصة يكشف عن انحراف في السلطة[٤٢]. مثال آخر: ترى محكمة العدل الاردنية العليا ان بالإمكان إثبات الانحراف من خلال التعبيرات التي ترد في القرار المطعون فيه، اي يكون مجرد قراءة القرار او أسبابه التي قام عليها تدل دلالة كافية على التعسف في استخدام السلطة [٤٣].

وقضت محكمة القضاء الاداري في مصر بان: (ظروف الحال وملابساته تدل على ان احالة المدعي الى المعاش كان ردا على دعواه الاولى اي وليدة الانتقام)[٤٤].

وكذا الحال بالنسبة للقضاء العراقي ، فان مجلس الانضباط العام الغى قرارا لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي المتضمن انهاء خدمات استاذ جامعي (دكتوراه) بناء على مقتضيات المصلحة العامة . اذ ان انهاء الخدمات جاء خارج صلاحية الوزير وليس وفقا لاحكام القانون ولا سند له منه [٤٥].

ثانياً : اثبات الانحراف بالقرائن:

تعد القرينة دليلا من ادلة الاثبات، يستند اليها القاضي في اصدار حكمه او يؤيد بها ما لديه من ادلة، وهذا الامر متفق عليه بين فروع القانون كافة سواء أكان الحديث عن القرينة. بهدف تطبيقها في المجال المدني او الجنائي او الاداري[٤٦].

ويعتمد القاضي في استنباطه للقرينة على واقعتين تكون الاولى معلومة وثابتة والثانية مجهولة وهي محل الاثبات، فيعطي القاضي للواقعة المجهولة حكم الواقعة المعلومة للاتصال الوثيق بينهما[٤٧].

لذلك فللقاضي الإداري ان يباشر طرق الإثبات المختلفة، كونها تعد من الوسائل التي يلجأ اليها هو والخصوم لاثبات الدعوى، اذ يباشر الوسائل العامة في الاثبات، ولا تستهدف سلطات القاضي الاداري والدور الذي يقوم به في التحضير والتحقيق للإسراع في الفصل في الدعوى فحسب،وانما يحقق الى جانب ذلك هدفا اخر، وهو تحقيق التوازن بين الخصوم في الدعوى الادارية ومواجهة امتيازات الإدارة، كما ان القرائن القضائية تعد في مقدمة ادلة الإثبات المقبولة امام القضاء الإداري، وهي من الامور الشائعة والمألوفه اذ تلائم ظروف الدعوى الادارية ،وتؤدي بالنتيجة الى تيسير عبء الاثبات الواقع على صاحب الشأن ،في الوقت ذاته تعد كغيرها من القرائن القانونية من قبيل الاثبات غيرالمباشر الذي يقصد به الوصول من خلال الاستنتاج الى حقيقة مجهولة [٤٨]. ويقوم على نقل محل الاثبات الى واقعة متصلة بموضوع النزاع يترجح معها اذا ثبتت صدق المدعي،ومع ان القرائن القضائية ادلة غير مباشرة ،وانها ليست حجية ملزمة ولا قاطعة ،فان لها اهمية عملية كبيرة ترجع اولا الى تنوعها وعدم

حصرها، وثانيا الى سلطة القاضي الواسعة في الاخذ بها [٤٩].

لم يكتف القضاء في البحث عن الوقائع ذات الطابع الموضوعي، واخذ يتدخل ضمن اطار الاعتبارات الشخصية والنفسية ،اذ قد تحتوي القرائن عنصرا شخصيا ونفسيا من الشخص الذي يختار التفسير المناسب او الملائم للوقائع وهو اختيار لتفسير محدد من تفسيرات عدة ، يمكن ان تشملها الواقعة [٥٠].

ومن خلال الاطلاع على اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي في اقرار امكانية اثبات الانحراف من خلال وسائل ذات صلة وثيقة بالملف ، وبالتحديد من الظروف الخارجية للنزاع، وبناء على ذلك يمكن للمستدعي اثبات الانحراف من الظروف التي سبقت أو صاحبت أو تلت إصدار القرار ،وهي ظروف خارج الملف كليا،مثال ذلك : فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بتاريخ ١٩٧٥/٢/٢ ان قرار وزير الصحة برفض ترخيص فتح صيدلية مشوبا بعين الانحراف لترخيصه بفتحها لاحقا في المنطقة نفسها دون ان تتغير الظروف المحيطة ،وبهذا قد سمح المجلس بأثبات الانحراف من افعال حدثت بعد خمس سنوات من اصدار القرار المطعون فيه، فضلا عن أن القضاء الاداري الفرنسي أعد انعدام الوجود المادي للواقعة قرينة جدية على الانحراف[٥١].

في حين ان محكمة العدل العليا في الاردن ذهبت الى امكانية اثبات الانحراف بشهادة الشهود فقد قضت (ومن هذه الوقائع الثابتة بشهادة السيد الوزير المشار اليه ،وشهادة النائبين ،والبيانات الاخرى،يتضح ان اعادة المستدعي الى وظيفتة الاصلية على الوجه المتقدم ذكره ،انما كانت تنفيذا صوريا للحكم القاضي بالغاء قرار النقل،وان قرار احالة المستدعي الى التقاعد قد صدر تحاشيا للتنفيذ السليم وليس لتحقيق الغاية التي هدف اليها المشرع في المادة(١٥٩) من قانون التقاعد المدني، وأذ من المبادئ القانونية انه لا يجوز للادارة ان تستخدم الاجراء الا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه النص القانوني، وان ضرورة الاجراء شرط لمشروعيته)[٥٢].

اما القضاء العراقي فانه يمتلك سلطة واسعة وصلاحية مطلقة للنظر في مشروعية القرار الإداري لا سيما في قرارات فرض العقوبة التأديبية، اذ انه ينظر في مدى

ملائمة العقوبة المفروضة مع ظروف المخالفة ووقائعها[٥٣].

وبهذا نجد ان موقف المشرع العراقي قد اختلف عن ما استقر عليه العمل في كل من فرنسا ومصر فيما يخص صلاحية القضاء الاداري في توجيه الادارة وتعديل قراراتها والحلول محلها في قرارات فرض العقوبة تبعا لما يقرره بنتيجة احكامه، لذا نجد مجلس الانضباط العام يتصدى بجراة وشجاعة لقرارات الادارة بفرض العقوبة التأديبية، بل وبإصدار اوامر الى الادارة لحثها على انتهاج نهج معين، اخذا بعين الاعتبار ما درج عليه اتباعه عند اصدار قراراته مستندا بذلك لما ورثه من خلفية نظام القضاء الموحد[٥٤].

وخلاصة القول تعد القرينة القضائية من الوسائل المهمة في الاثبات الإداري، تمكن القاضي في ضوء ما يتمتع به من حرية في اثبات الادعاء او دحضه من خلال الاستعانة بواقعة معلومة في اثبات اخرى مجهولة، وان الهدف من استخدام الاستعانة بالقرائن في مجال اثبات الدعوى الادارية ناتج عن الرغبة الدائمة في تخفيف عبء الإثبات الملقى على كاهل المدعي، كونه يعد الطرف الأضعف في الدعوى، لذا يكون اولى بالرعاية القضائية فيها في اطار ما يتمتع به القاضي الاداري من دور ايجابي في الاثبات، ويتضح لنا ان للقرينة القضائية عنصرين: الاول مادي، ويتكون من وقائع ثابتة في الدعوى تسمى بـالدلائل، والعنصر الثاني معنوي، ينتج من عملية الاستخلاص والاستنباط الذي يقوم به القاضي ليصل من خلال تلك الدلائل والامارات الى ثبوت الواقعة المجهولة وهو بذلك يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة بشان العنصرين المادي والمعنوي[٥٥] .

الخاتمة

بعد أن أنتهينا من بحثنا (الأنحراف بالسلطة وجه لألغاء القرار الأداري) ، أتضح لنا أن القرار الأداري ـ بوصفه تصرفا قانونيا ـ يقوم على أركان أساس ، فإذا فقد أحدها شابه البطلان ، أو الأنعدام حسب مقتضى الحال ، وهذه الأركان هي : الاختصاص ، المحل ، السبب ، الشكل ، الغاية ، وهي ذات الأركان الواجب توفرها في قرار فرض العقوبة التأديبية ، فأن الانحراف يحدث عندما يكون قصد متخذ القرار استخدام الصلاحية القانونية لتحقيق غايات لا علاقة لها بالمصلحة العامة ، أذ

يجب أفصاح الأدارة عن أرادتها الملزمة في الشكل الذي يحدده القانون ، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين و الأنظمة و التعليمات ، مما جعل القضاء الإداري أن يبذل جهدا متميزا في كفالة مبدأ المشروعية ، و الدفاع عن الحقوق و الحريات العامة ، فهو يمارس الرقابة بكافة وجوهها سواء تعلقت بالجوانب المدنية ، أو الجزائية ، أو الإدارية ، وكذا الحال في مجال أعمال الرقابة على أعمال الأدارة وهي بصدد معاقبة موظفيها عند إتيانهم مخالفة تمس النظام الوظيفي ، و تمثل خروجا على مقتضياته ، للحيلولة دون تعسفها في ممارسة سلطتها التي خولها أياها القانون ، أو عندما يشوب قرار فرض العقوبة عيب من عيوب القرار الإداري ينال من مشروعيته ، أو ملائمته للمخالفة التي فرض من أجلها ، لذا نجد القضاء العراقي و المقارن حرص على أفساح المجال أما الموظف بالطعن في قرار الأدارة عندما يشوبه عيب في أي ركن من أركانه .

كما أن عيب الأنحراف أو أساءة أستعمال السلطة يختلف عن العيوب الأخرى التي تصيب القرار الأداري ، وذلك لعدم ارتباطه بأمر مادي أو موضوعي يمكن التحقق منه بسهولة ، مثل عيب الاختصاص ، أو مخالفة الشكل و الإجراءات ، أو مخالفة القانون ، وأنما يرتبط بالنوايا و البواعث الكامنة لدى مصدر القرار ، و التي يصعب التحقق منها ، مما يجعل مهمة البحث عنه ليست يسيرة .

وقد أجملنا بعض الحالات التي تظهر الانحراف باستعمال السلطة ، ففي الحالة الأولى يكون الانحراف في تجنب أو اهمال المصلحة العامة الى هدف سواه ، كأن يكون الهدف الحقيقي من استعمال السلطة بقصد الأنتقام ، أو لتحقيق منفعة شخصية لمصدر القرار أو لغيره ، أو يكون الهدف سياسي ، أما الحالة الثانية فهي حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، فلابد للقرار الأداري أن يكون الهدف من أصداره الى جانب المصلحة العامة ـ بشكلها العام ـ نفس الهدف الذي حدده القانون ، علما أن حالة مخالفة تخصيص الأهداف تكون أقل خطورة من حالة إهمال أو تجنب المصلحة العامة ، لأن التصرف يكون في حدود الصالح العام ولم يتجاوز نطاقه ليعمل على تحقيق هدف شخصي أخر ، وهنا يكون فعله قد

أقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده القانون .

أما من حيث اثبات الأنحراف بالسلطة ، فهناك قواعد و وسائل متعددة لأثباته ، كونه يتصل بنفسية مصدر القرار ، لذا يعد من أشد العيوب خفاءا و أصعبها أثباتا .

وأهم النتائج التي توصل اليها البحث هي :

من حيث قواعده :

أن عيب الأنحراف أو أساءة أستعمال السلطة يعد : ـ

من العيوب القصدية ، أي تنصرف إرادة الإدارة بقصد الإساءة أو الانحراف.

أن عبء أثباته يقع على المدعي ، فأن عجز عن أثباته خسر دعواه .

من أشد العيوب خفاءا و أصعبها أثباتا ، لأرتباطه بنية من يصدر القرار ، والدوافع التي أدت الى إصداره .

أن مجال وجوده هو السلطة التقديرية ، أذ يكاد يكون الميدان الوحيد الذي تظهر فيه ألإساءة أو الانحراف بالسلطة .

أن عيب الانحراف لا يعد من النظام لعام ، لذلك لا يحق للقاضي التصدي له من تلقاء نفسه ، بل يتوجب على طالب الألغاء أن يثيره صراحة ، و أن يتمسك به خلال المرافعة ، و يقدم الأدلة لأثبات هذا العيب.

له خطورة خاصة ، لأنه يؤدي في حالة أثباته الى أحراج و أدانة الجهة الأدارية ، و يكون أشد وطأة عليها ، مما يؤدي بالنتيجة الى الأضرار بسمعتها أمام القضاء ، وأمام الرأي العام ، بصرف النظر عن نيتها سواء أكانت حسنة أم سيئة من حيث وسائل أثباته.

فأن القضاء الإداري يلجأ الى اعتماد وسائل عدة لإثبات عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة رغم صعوبتها ، يكون الهدف منها تمكين المستدعي من أثبات صحة أدعائه بانحراف الأدارة بالقرار المطعون فيه ، فقد أستقر الفقه و القضاء الإداريين ، على أنه يجوز أثبات هذا العيب بأي طريقة تدل عليه ، كأن تكون من مجرد قراءة القرار ، أو أسبابه التي قام عليها ، فضلا عن الطريقة التي صدر بها القرار ، أو طريقة تنفيذه ، و الظروف التي أحاطت به ، بمعنى أخر استخدام جميع القرائن التي تؤدي الى أثباته و التي يصعب حصرها.

الهوامش

(١) د.ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص٣٩٠

(٢) انظر : Laferriere :op.cit p548

نقلا عن أ.د. علي خطار شطناوي موسوعة القضاء الإداري ، الجز الثاني ، دار الثقافي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص٨٢٤

٣ انظر Carner ,J.F. & Jones , B.L.P., 126.

نقلا عن د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص٣٥٣

(٤) انظر :

ـ د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة منشاة المعارف ، ط٤ ، الإسكندرية ، ١٩٧٩،ص٦١٣

ـ د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري |، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص٤٥٩

(٥)د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ ،ص٨٤٢

(٦) د. سامي جمال الدين ، المنازعات الإدارية ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٥٤ ، ص٢٥٧

(٧) د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة ، قضاء الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص٢٦٢

(٨) د. سليمان الطماوي ، دروس في القضاء الاداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٨، القاهرة ،ص٢٣١.

(٩) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص٦١٦

(١٠) د. محمود حلمي ، القضاء الاداري ، ص١٣٦

(١١) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٤٦١

(١٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٦١٨

(١٣) د. سليمان محمد الطماوي ، دروس في القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٣٢

(١٤) د.صفا ندة ، القضاء الاداري في الاردن ، نقابة المحامين ، عمان ، ص٤٥٣

(١٥) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة ، دون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٧٨، ص٣٩٠

(١٦) د. نوفان الفيصل العجارمة ، سلطة تاديب الموظف العام ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص٢٠٨

(١٧) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١/١٦ في الطعن رقم ٦٧٤٤، س ق٤٢ ، مجلس المحاماة ، ع٣ ، ص٢٨٨ نقلا عن الدكتور رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التاديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الاعمال العام فقها وقضاءً ، دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٥٨٩

(١٨) قرار مجلس الانضباط العام ، رقم ٤٣ / ٧٧ في ١٩٧٧/٣/٣ محكمة العدالة ع٣س٣ ١٩٧٧ ، ص٢٤٢

(١٩) قرار مجلس الانضباط العام ، رقم ٤٥ /٧٧ في ١٩٧٧/٣/٣ مصدر سابق ص٢٤٧

(٢٠)

(٢١) انظر C.E.5. Mars1954 , Demoiselle Soulier

نقلا عن د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، منشاة المعرف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤، ص٣٩٣

(٢٢) انظر C.E.4.Mars1934 , Rault.Rec,P337

نقلا عن د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ص ٢٩٢

(٢٣) قرار أشار اليه د. مصطفى فهمي ابو زيد ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٦١٩

(٢٤) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٢٠٠٦/٤٢٥ في ٢٠٠٦/١٢/٣

(٢٥) د.سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٤٦٣

(٢٦) د. محمود حلمي ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص١٣٧

(٢٧) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٦٢٠

(٢٨) د. محمود حلمي ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص١٣٨

(٢٩) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، مصدر ستبق ، ص٣٩٥

(٣٠) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٦٢٢

(٣١) د. صفا ندة ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٤٦١

(٣٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص٦٢٦

(٣٣) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٣٩٩.

(٣٤) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص٤٠٠.

(٣٥) حكم المحكمة الادارية العليا في مصر ، الدائرة الرابعة ، الطعن رقم ٢٩٠٨ لسنة ٤١ ق ، جلسة ١٩٩٩/٦/١٢ نقلا عن

٣٦ د. عمر محمد الشوبكي ، مصدر سابق ، ص٣٧٣

٣٧ أ.د. علي خطار ، مصدر سابق ، ص٨٢٨

٣٨ د. عمر محمد الشوبكي ، مصدر سابق ، ص٣٧٤

[٣٩] د. سامي جمال الدين ، المنازعات الادارية ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٤، ص٢٦٦

[٤٠] د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٥٠

[٤١] د. مصطفى ابو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص٥٦٨

[٤٢] د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص٤٠٣

[٤٣] حكم لمحكمة العدل الاردنية العليا ، ١٩٦٥/١١/٣٠ ، مجلس نقابة المحامين ١٩٦٥ ، ص٢١ . اشار اليه أ.د. علي خطار خصاونة ص٨٥٠

[٤٤] حكم محكمة القضاء الاداري ، نقلاً عن د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص٤٠٣

[٤٥] قرار مجلس الانضباط العام برقم ٦٨ / ٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٢/٢٨ ، (قرار غير منشور)

٤٦ د. محمد علي محمد عطا ، الاثبات في بالقرائن في القانون الاداري والشريعة الاسلامية ، رسالة دكتوراه ، كلية حقوق اسيوط ، ٢٠١١ ، ص٨٨

٤٧ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الاثبات امام القضاء الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندريه، ٢٠٠٨، ص١٥١.

٤٨ د. احمد كمال الدين موسى ، نظرية الاثبات في القانون الاداري، دار الشعب،القاهرة،١٩٧٧،ص٣٩٨.

٤٩ د.سليمان مرقس،اصول الاثبات في المواد المدنية،جزء الثاني،دار الفكر العربي،القاهرة،١٩٨٦،ص١٠٠.

٥٠ أ.د علي خطار شطناوي،موسوعة القضاء الاداري،مصدر سابق،ص٨٥١.

٥١ أ.د. علي خطار شنطاوي،موسوعة القضاء الاداري،مصدر سابق،ص٨٥٤.

٥٢ حكم محكمة العدل العليا الاردنية، نقلا عن ا.د. علي خطار شطناوي، مصدر سابق، ص٨٥٤.

٥٣ انظر نص المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الفقرة (اولا، رابعا، خامسا)

٥٤ انظر:

- د. طعيمه الجرف، رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة،. قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص٩
- ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٠، ص٣١٤.

٥٥ د. محمود جمال الدين زكي، نظرية الالتزام في القانون المدني الىمصري، ج٢، احكام الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص٨٦.