مخالفة القانون

كأحد أوجه عدم الصحة في القضاء الإداري بسلطنة عمان

دراسة مقارنة

أطروحة دكتوراة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الدكتوراة

تخصص القانون العام

الباحث

الوليد بن سعيد بن سنان الهنائي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ جابر جاد نصار — **مشرفاً ورئيساً**

أستاذ القانون العام- ورئيس جامعة القاهرة

أ.د/ محمد سعيد أمين — **عضواً**

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق- جامعة عين شمس

أ.د/ محمود أبو السعود إبراهيم — **عضواً**

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق- جامعة عين شمس

٢٠١٤م

قال تعالى :

وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكَ وَرَحْمَتُهُ لَهَمَّتْ طَّائِفَةٌ مِّنْهُمْ أَن يُضِلُّوكَ وَمَا يُضِلُّونَ إِلَّا أَنفُسَهُمْ وَمَا يَضُرُّونَكَ مِن شَيْءٍ وَأَنزَلَ اللَّهُ عَلَيْكَ الْكِتَابَ وَالْحِكْمَةَ وَعَلَّمَكَ مَا لَمْ تَكُن تَعْلَمُ وَكَانَ فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكَ عَظِيمًا لَّا خَيْرَ فِي كَثِيرٍ مِّن نَّجْوَاهُمْ إِلَّا مَنْ أَمَرَ بِصَدَقَةٍ أَوْ مَعْرُوفٍ أَوْ إِصْلَاحٍ بَيْنَ النَّاسِ وَمَن يَفْعَلْ ذَٰلِكَ ابْتِغَاءَ مَرْضَاتِ اللَّهِ فَسَوْفَ نُؤْتِيهِ أَجْرًا عَظِيمًا

صدق الله العظيم

الآية ١١٣ من سورة النساء

الإهداء

أهدي جهدي هذا،،

إلى وطني العزيز الغالي.

إلى والداي اللذان ربياني وأحسنا تربيتي جزاهم الله خير الجزاء.

إلى زوجتي المخلصة الوفية وأولادي الأعزاء الذين وقفوا معي وضحوا من أجلي بارك الله فيهم وحفظهم من كل مكروه.

الشكر والتقدير

إلى الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار– رئيس جامعة القاهرة
الذي شرفني بإشرافه على هذا الجهد ومنحني الكثير من وقته في الإشراف والمتابعة.
إلى معالي الدكتورة / مديحة بنت أحمد الشيبانية – وزيرة التربية والتعليم
على تشجيعها المستمر ودعمها المتواصل للعلم والمتعلمين.
إلى أخي فضيلة الشيخ الدكتور/ جابر بن خلفان بن سالم الهطالي
رئيس فرع محكمة القضاء الإداري بصلالة على وقوفه بجانبي وما قدمه لي من توجيه وإرشاد.
إلى كل من وقف بجانبي وشجعني وسهل مهمتي في أداء هذا العمل.

متمنياً لهم جميعاً دوام التوفيق والسداد

مقدمة

الحمد لله على ما ألهم، والشكر له على ما أنعم، وأصل وأسلم على سيدنا محمد وآله وصحبه وسلم، أما بعد،،،

تحرص الدول القانونية الحديثة في عصرنا الحالي على توكيد مبدأ الشرعية أو المشروعية (مبدأ سيادة القانون) في سائر أعمالها؛ كونه ركن أساسي ومحور جوهري لحماية الحقوق والحريات. وعلى الجميع حكاماً ومحكومين أن يجعلوا ذلك منهج عمل في سائر شؤونهم، ويأتي على هذا الأساس دور القضاء الإداري باعتباره من يتولى الرقابة على أعمال الإدارة؛ لينزل هذا المبدأ منزلته التي تليق به، فيتصدى لأي عمل أو قرار غير مطابق للقواعد القانونية التي يحددها الإطار القانوني للمجتمع الذي يعيش الأفراد في ظله. وقد تطور هذا القضاء بحمد الله وتوفيقه في معظم بلدان العالم العربي بما فيها مصر وسلطنة عمان، كأحد هيئات السلطة القضائية وجنباً إلى جنب مع نظيره من محاكم القضاء العادي.

والواقع العملي لتطبيق مبدأ المشروعية يحتم على الدولة أن تقوم بتنظيم وسائل فاعله تكفل احترام السلطات الإدارية لهذا المبدأ، وتعد الرقابة على أعمال الإدارة هي الضمان الحقيقي لإعلاء مبدأ سيادة القانون في ظل دولة المؤسسات الحديثة.

ولا يخفى على أحد بأن القضاء الإداري يبسط رقابته القضائية على مشروعية أعمال الإدارة وخاصة على ما تتخذه الجهات الإدارية من أنشطة وقرارات تخالف بها القانون واللوائح والمبادئ القانونية المعمول بها سواء أكانت المخالفة تتعلق بالمخالفة المباشرة للقانون، أو الخطأ في تفسير القانون، أو الخطأ في تطبيق القانون على الوقائع التي استند إليها القرار الإداري. وهذه الأخطاء تؤثر على صحة أوجه القرار الإداري من حيث المحل، والاختصاص، والشكل، والسبب، والغاية.

ونظراً لكون الدراسة تعنى بعيب مخالفة القانون كأحد أوجه عدم صحة القرارات الإدارية فمن المناسب التطرق الى أصل نشأة هذا العيب في القضاء الإداري بالنسبة للقضاء العماني والمصري والفرنسي.

نشأة عيب مخالفة القانون في القضاء الإداري العماني:

لاشك أن القضاء الإداري لم يكن موجوداً في سلطنة عمان منذ فترة زمنية بعيدة ؛ وذلك لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه وبصدور قانون محكمة القضاء الإداري بالمرسوم السلطاني رقم(١٩٩٩/٩١) والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم(٢٠٠٩/٣)؛ لينظم عمل المحكمة واختصاصاتها وإجراءات التقاضي أمامها، انتهج المشرع العماني نهج المشرع المصري والفرنسي في التصدي لعيوب مشروعية القرارات الإدارية، ويرجع نشأة عيب مخالفة القانون في القضاء الإداري العماني بصدور قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم(١٩٩٩/٩١) والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣) والذي نظم إنشاء محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها، فقد ورد بنص المادة (٦) منه على أن "تختص محكمة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الخصومات الإدارية" ومنها:

١- الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية.

٢- الدعاوى التي يقدمها ذو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.

٣- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.

فمن خلال النص القانوني السابق تكون مراجعة القرارات الإدارية هي إحدى الدعاوى التي تدخل ضمن الولاية القضائية لاختصاص محكمة القضاء الإداري، وبالتالي تكون ولاية القضاء الإداري تنصب على "عدم الصحة، ومحلها دعاوى عدم الصحة المتعلقة بالحكم بعدم صحة القرارات الإدارية النهائية للوحدات الإدارية، سواء أكانت صادرة في شؤون موظفين عموميين أم في شؤون أفراد طبيعيين أو اعتباريين بسبب مخالفتها للقانون المنصوص عليه في البنود:٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ من المادة (٦) ، وفي الفقرة الثانية من المادة (٨) من قانون المحكمة.

وطبقاً للمادة رقم(٨) من قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم(١٩٩٩/٩١) والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣)، فقد نصت على "يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية عدم الاختصاص، أو عيباً في شكل القرار أو سببه، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة".

وبذلك فإن عيب مخالفة القانون وجد في القضاء الإداري العماني منذ نشأته. وسيتم التعرف على علاقة عيب مخالفة القانون بعيوب القرارات الأخرى في محتوى الفصل الثالث من القسم الأول من الدراسة بشيء من التفصيل.

ثانياً: نشأة عيب مخالفة القانون في مجلس الدولة المصري.

وكان مجلس الدولة المصري وقت إنشاؤه يتمتع بصلاحيات محددة وبمحكمة قضاء إداري واحدة، ثم ما لبث أن توسعت اختصاصاته، إذ صدر القانون رقم (٩) لسنة (١٩٤٩) الذي وسع اختصاصاته ثم أنشأت المحاكم الإدارية بالقانون رقم (١٤٧) لسنة (١٩٥٤)، وبعد ذلك في عام (١٩٥٥) تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا لتكون في قمة القسم القضائي بمجلس الدولة، ثم صدر القانون رقم(٥٥) لسنة (١٩٥٩) بشأن تنظيم مجلس الدولة. وقد مر مجلس الدولة بتطورات عدة حتى صدر القانون (٤٧) لسنة (١٩٧٢) فأصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، فقد ورد في المادة (١٧٢) من القانون رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية ، وفي الدعاوى التأديبية ويحدد اختصاصاته الأخرى " [١].

[١] إجابات جوجل ملخص محاضرات القانون الاداري

www.startimes.com/f.aspx?t=31358229

وترتيباً على ذلك أصبح لمجلس الدولة ولاية عامة في المنازعات الإدارية فيما يخص طعون الإلغاء في القرارات الإدارية النهائية، والتي حددتها المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والذي نصه" ...و يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين و اللوائح . وهكذا ظهر هذا العيب في القضاء الإداري المصري.

نشأة عيب مخالفة القانون في مجلس الدولة الفرنسي [١]:

لقد عرف مجلس الدولة المصري و القضاء الإداري العماني عيب مخالفة القانون وأوجه عدم صحة القرارات الإدارية الاخرى مرة واحدة في دعوى الإلغاء التي تقام أمام القضاء الإداري، إلا أن هذه العيوب ظهرت تدريجياً في مجلس الدولة الفرنسي، فقد قامت دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفرنسي على عيب واحد وهو عيب عدم الاختصاص، وذلك أن قانون٧-١٣ أكتوبر سنة١٧٩٠ الذي اتخذ أساساً لقضاء الإلغاء لم يتحدث إلا عن طلبات عدم الاختصاص. وبعد فترة قصيرة ظهر الوجه الثاني من أوجه الإلغاء وهو عيب الشكل على أساس أنه عيب ثاني للإلغاء إلا أنه لم يكن يعدو أن يكون وضعاً آخر من أوضاع عيب عدم الاختصاص، فكان رجل الإدارة قد فسح اختصاصه ليباشره في شكل معين و بإجراء محدد فإذا باشره بإجراء أو شكل مخالف كان قد خرج عن حدود اختصاصه. وظل هذان الوجهان من أوجه الإلغاء السببين الوحيدين اللذين يجوز طلب إلغاء القرار من أجلهما حتى سنة ١٨٦٤. وبزوال الملكية وعودة الإمبراطورية الثانية رسخت دعائم مجلس الدولة الفرنسي، وظهر سببين آخرين للإلغاء هما: عيب الانحراف، وعيب مخالفة القانون. ولم يعتبر عيب الانحراف من العيوب الموضوعية التي تصيب القرار الإداري، وإنما كان ينظر له بأنه وجه من أوجه عدم الاختصاص واعتبر عيباً شكلياً في القرار الإداري.

أما بالنسبة للعيب محل الدراسة وهو "عيب مخالفة القانون" فقد كان مجلس الدولة يخضع هذا العيب لشروط قاسية فلا يقبله إلا في الدعوى القضائية التي يكون التعويض هدفاً مباشراً له، فلا يقبل إلا ممن يكون القرار الإداري المخالف للقانون قد مس له حقاً مكتسباً.

وبذلك ظل أهم سبب من أسباب الإلغاء مستبعداً من مجال دعوى الإلغاء. و كان يسمى هذا العيب لمدة طويلة بـ"عيب مخالفة القانون و الحقوق المكتسبة". (droits acqquis la violation de la loi et de)

إلا إن هذا التقييد الذي فرض على عيب مخالفة القانون أثر على دعوى عدم الصحة "الإلغاء" بدرجة كبيرة و حد من كفاءتها كوسيلة ناجحة في رقابتها على الإدارة، فكان لا بد من أن يظهر هذا العيب كعيباً مستقلاً من عيوب عدم الصحة.

---

[١] د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، دار الفكر العربية ص ٥٨٧ و ما بعدها.

وفي نوفمبر سنة ١٨٦٤ صدر مرسوماً يحدد ويبسط إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة الفرنسي، فاستغل المجلس هذا المرسوم وأجرى المميزات التي جاء بها على الدعاوى التي تستهدف الطعن في القرارات الإدارية لمخالفتها للقانون. وهكذا ظهر الوجه الرابع من أوجه الالغاء، وقد عدلت تسمية الوجه الرابع من أوجه الإلغاء، وأصبح يطلق عليه "عيب مخالفة القانون" دون الاشارة إلى فكرة الحق المكتسب وكان ذلك بين سنتي ١٩٠٣-١٩٠٦.

وقد تم هذا التطور بصدور حكمين هامين من مجلس الدولة أحدهما صدر في ١١ ديسمبر ١٩٠٣ في قضية (Lotet Molinier)، والآخر في ١ يوليو سنة ١٩٠٦ في قضية (Alcindor)، وبذلك اكتملت نشأة هذا الوجه في القضاء الإداري الفرنسي.

ويعتبر مجلس الدولة المصري الحصن الحصين لحماية الحقوق والحريات فقد أسهم هذا المجلس بفاعلية في نمو وازدهار قواعد القانون الإداري والدعاوى الإدارية وسن المبادئ القانونية التي تعد مرجعاً قانونياً ينهل منه القاصي والداني في وطننا العربي. ونظراً للتطور الذي شهده القضاء العماني ومع صدور قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم١٩٩٩/٩١ بإنشاء محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها أخذت سلطنة عمان وكثير من الدول العربية تسير على نفس النهج الذي سار عليه مجلس الدولة المصري والفرنسي في مجال القضاء الإداري مع وضع بعض الملامح الحديثة على قانون المحكمة المعدل بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٩/٣ والتي برزت مع ممارسة محكمة القضاء الإداري لدورها القضائي خلال سنواتها التسع التي سبقت هذا التعديل.

غني عن البيان أن هناك نظامين للقضاء في العالم أحدهما نظام القضاء الموحد والآخر نظام القضاء المزدوج. وقد أخذت كل من سلطنة عمان ومصر وفرنسا بنهج النظام القضائي المزدوج المبنى على وجود جهتين قضائيتين أحداهما تعنى بالقضاء العادي والجهة الأخرى تعنى بالقضاء الإداري، حيث تختص هذه المحكمة بالفصل في الخصومات الإدارية بما فيها مراجعة القرارات الإدارية غير المشروعة.

ويعد القرار الإداري من أخطر الوسائل التي تمتلكها الجهة الإدارية في أداء دورها أثناء تسيير العمل الإداري لتحقيق الصالح العام، إذ أن السلطة الإدارية في زماننا المعاصر تقوم بأنشطة هامة بقصد إدارة المرافق العامة للدولة والتي تهدف من خلالها إلى إشباع الحاجات العامة من جهة، والمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام – الصحة العامة – السكينة العامة.

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان القرار الإداري على أنه " القرار الذي يستكمل مقومات القرار الإداري بمفهومه الذي استقرت عليه أحكام القضاء الإداري، أي الذي يصدر إفصاحاً من جهة الإدارة في الشكل الذي يحددها القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح؛ وذلك بقصد إحداث مركز قانوني جديد أو يؤثر في مركز قانوني قائم لفرد محدد، أو لعدد محدد من الأفراد محددين أو موصوفين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً مستهدفاً تحقيق المصلحة العامة من أركان

القرار الإداري أن يكون له محل، وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدره إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرةً وفي الحال [1] .

وبهذا التعريف يكون القضاء الإداري العماني قد ذكر مصطلح: "إحداث مركز قانوني جديد"، وأردف عليه عبارة: "أو يؤثر على مركز قانوني قائم " إلا أن هذا التعريف من وجهة نظر الباحث لا يزال بحاجة الى مزيد من التحديد؛ لأن القرار الإداري لابد أن يصدر عن جهة ادارية مختصة وهو من أكثر الوسائل أهمية وحيوية في أنشطة الإدارة، فهو الأسلوب الأكثر شيوعاً في أعمالها، فهو عمل قانوني وليس من قبيل الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة بصورتها المعتادة عند ممارسة نشاطها، كما أنه لا يوجد له نظير في مجال القانون الخاص، فمن شأنه إحداث آثار قانونية تمس المراكز القانونية للمخاطبين به دون أن يتوقف ذلك على قبولهم ويؤثر على مصالحهم ، ومن هنا لابد أن يكون القرار الإداري مشروعاً ومطابقاً للقوانيين، حيث أن أي عيب يمس هذا القرار في شكله أو مضمونه أو كيفية صدوره أو في من أصدره بناءً على الاختصاص الذي حدده القانون ومخالفته للقواعد القانونية، فإن ذلك يجعله قراراً معيباً حرياً بالحكم بعدم صحته.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر القرار الإداري بأنه: " إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانيين واللوائح؛ بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة" [2].

ويرى الباحث أنه يمكن تحديد المقصود بالآثر القانوني الذي جاء به تعريف المحكمة الادارية العليا بمصر بإضافة وإنشاء مركز قانوني أوتعديله أو إلغاءه،ولتحديد التعريف الذي سطره حكم محكمة القضاء الاداري العماني ، يجب إضافة كلمة" المختصة" إلى عبارة "القرار الذي يصدر افصاحا من جهة الإدارة" لأن القرار حتى يكون صحيحا لابد وأن يصدر من جهة مختصة تملك إصداره.

وعلى ذلك يعرف الباحث القرار الإداري بأنه: " القرار الذي يصدر إفصاحاً من جهة الإدارة المختصة وفي الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانيين واللوائح؛ وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين سواء كان بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاءه متى ما كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء للمصلحة العامة".

وقد أدى التطور المتسارع في مهام الإدارة المعاصرة في ظل ظهور الدولة المتدخلة الى اتساع نطاق عمل الإدارة وتعدد وظائفها وتدخلاتها في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية على نحو واسع لم يسبق له مثيل.

([1]) الدعوى الابتدائية رقم (٤) لسنة (٤) ق جلسة ٢٠٠٥/١/٤م ، سلطنة عمان ، مجموعة المبادئ القانونية العامين القضائيين الخامس والسادس٢٠٠٥ -٢٠٠٦م ، ص رقم ٥٥٦

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، في القضية رقم ٢٩ لسنة ٢ قضائية بجلسة ١٩٥٦/٤/٢٨

واستلزم هذا التطور في مهام وأنشطة الإدارة أن يكون لديها العديد من السلطات والامتيازات (كالسلطة التقديرية، وسلطة إصدار اللوائح التنفيذية لما تختص بتنفيذه من تشريعات، وحق التنفيذ المباشر، وغيرها من السلطات) التي تساعدها على تحقيق الدور المنوط بها بفاعلية، وبما يكفل استقرار وسير المرافق العامة، وإشباع حاجات الأفراد على أكمل وجه.

غير أن اتساع السلطات والامتيازات الممنوحة للإدارة قد تؤدي إلى زيادة الانتهاكات والمخاطر التي تهدد الحقوق والحريات. لذا لابد من إعمال مبدأ سيادة حكم القانون؛ حتى تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القواعد القانونية الملزمة في الدولة.

وتمارس السلطة الإدارية أنشطتها بواسطة ما تملكه من وسائل تتمثل في الأعمال القانونية التي تصدرها لإدارة هذه الأنشطة(كالقرارات الإدارية، وإبرام العقود الإدارية، وغيرها من الأنشطة) بهدف تسيير المرفق العام وتنظيمه.

وتعمل الجهة الإدارية بإصدار القرارات الإدارية لما تتمتع به من سلطات وامتيازات هامة سواء في ظل اختصاص مقيد، أو في ظل اختصاص تقديري للإدارة كقرارات التنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة العامة فإنه يقع على عاتقها أن تعمل على نهج متزن وقويم حتى لا تجانب الصواب في القرارات التي تتخذها بما يؤمن حماية الحقوق والحريات .

ويشترط لمشروعية القرار الإداري أن يكون قد استوفى أركانه القانونية، وأن يصدر عن مختص وفي الشكل الذي يحدده القانون، ومبنياً لأسباب تبرره ويكون محله قائماً ومشروعاً ومحققاً لأثر ممكن وجائز قانوناً ومحققاً لمصلحة عامة أو لغاية حددها القانون لإصداره.

فإذا خالف قرار الجهة الإدارية تلك الأركان عُد قراراً غير مشروع مما يوصمه بالبطلان أو الانعدام وفقاً لمدى جسامة مخالفة مبدأ المشروعية. وقد عبرت عن ذلك المادة (٨) من قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١٩٩٩/٩١ والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٩/٣ بأنه "يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية الآتي: عدم الاختصاص، أو عيباً في شكل القرار أو سببه، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة"، كما عبرت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢" بأن يكون الطعن على القرار الإداري مرجعه (عدم الاختصاص) أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة".

لذلك فإنه يتعين على الإدارة ضرورة احترام مبدأ المشروعية "مبدأ سيادة القانون"، إذ تعتبر هذه القرارات غير مشروعة عند صدورها خلافاً للقواعد القانونية سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، وتصبح عرضة للحكم بعدم صحتها "إلغاءها".

والجدير بالذكر بأن شريعتنا الإسلامية السمحاء تحرص على حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة القائمين على الشؤون العامة في الدولة. وتؤكد السيرة النبوية على وجوب استماع الحكام لمظالم

الأفراد وتحقيق العدالة الواجبة في المنازعات التي تنشأ بين جهة الإدارة والأفراد، والتي يكون سببها القرارات الصادرة من جهة الإدارة سواء كان للقيام بفعل أو الامتناع عنه.

ومن المؤكد أن ازدياد تدخل السلطات الإدارية في الدولة الحديثة ومزاولتها للعديد من أوجه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والأمنية قد يؤدي إلى زيادة احتمالات وقوع ممارسات خاطئة أو متعسفة تؤثر على المراكز القانونية للأفراد وتقيد من حرياتهم نتيجة لإصدار قرار إداري، أو الامتناع عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره، وما ينشأ عن ذلك من منازعات تستدعي تدخل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة؛ حمايةً لحقوق وحريات الأفراد؛ وجبراً للأضرار التي تلحق بهم من جراء ذلك.

وما من شك أن متطلبات حسن سير المرافق العامة تستوجب قيام الدولة بأداء عملها من خلال أفراد أو شركات أو هيئات ترتبط بينها وبينهم بعقود إدارية، مما ينعكس أهمية دور القاضي في مواجهة تقصير الإدارة، وعلى الحلول التي يسلكها للتوفيق بين متطلبات حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وبين رعاية المصلحة الخاصة للأفراد.

وتجدر الإشارة إلى أن حسن سير المرافق العامة يستوجب قيام الموظف بواجبات وظيفته وفقاً لأحكام القانون واللوائح، لذلك يسأل الموظف إدارياً عن أي إخلال بهذه الواجبات. ولتوفير متطلبات العدالة لابد من وجود الضمانات والضوابط اللازمة لمسألة الموظف وفقاً للقواعد القانونية؛ وذلك من أجل حماية الموظف من إساءة استعمال الجهة الإدارية لسلطاتها، وهذه الحماية لا تتم إلا في ظل قضاء مستقل.

هذا وقد استقر الفقه القانوني على أن الرقابة القضائية هي الوسيلة الفعالة لحماية مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون، فإذا كان القضاء الإداري هو الذي يعهد إليه بمهمة إجراء الرقابة على أعمال الإدارة وإلغاء المخالف منها لأحكام وقواعد المشروعية، فإن وسيلة الأفراد لتحقيق ذلك هو اللجوء إلى جهة القضاء لإنزال أحكام عدم الصحة "الإلغاء" على القرارات الإدارية غير المشروعة من خلال دعاوى تنظر أمام القضاء الإداري. وهنا تكون رقابة القضاء لازمة لإيجاد نوع من التوازن بين المصالح العامة ممثلة في حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

ومن المسلم به أن النظام القضائي في سلطنة عمان ومصر وفرنسا تبني دوراً إيجابياً في نقل عبء الإثبات إلى جهة الإدارة لتخفيف العبء على الأفراد.

فإذا كانت الإدارة هي الأمينة على المصلحة العامة، فمن المؤكد أنها تمتلك وسائل الإثبات؛ لما لها من امتياز لحيازة كافة السجلات الإدارية والملفات والأوراق وجميع المحررات، والتي تُعد الوسيلة الأساسية لإثبات الوقائع الإدارية أمام القضاء الإداري.

أخيراً أود الإشارة إلى أن الأحكام القضائية التي تصدر بعدم صحة القرارات المخالفة للقانون تكون لها حجية على الكافة فيما قضيت به ولكل فرد أن يتمسك بها، فلا يجوز أن تكون هذه الأحكام موضوعاً للمساومة، وأي تنازل من ذوي الشأن عن التمسك بهذا الحكم يعد تفويتاً لثمرة الحكم بالنسبة لهم إلا أنها تبقى حجة على الكافة فيما قضت به ويحق للغير أن يتمسك بها.

نطاق الدراسة

تتناول هذه الدراسة البحث في عيب مخالفة القانون وصوره وخصائصه ودور الرقابة القضائية في تحقيق مبدأ المشروعية عند التصدي للقرار المخالف للقانون وطرق إثباته، وذلك ببيان معنى هذا العيب وصوره وخصائصه وشروطه وعلاقته بعيوب عدم الصحة الأخرى التي تلحق بالقرار الإداري، وبيان نشأة هذا العيب والأوضاع القانونية التي يوجد عليها، وبيان موقف الفقه والقضاء. كما تناولت الدراسة في قسمها الثاني دور الرقابة القضائية في تحقيق مبدأ المشروعية وإثبات مخالفة القانون، وذلك ببيان الصعوبات التي تواجه الإثبات الإداري، ووسائل الإثبات وحجيتها، وبيان حجية الحكم القضائي الصادر في عيب مخالفة القانون، والتزامات الجهات الإدارية اتجاه تنفيذ الأحكام القضائية المخالفة للقانون.

أهمية الدراسة ودوافعها:

تتسم دراسة عيب مخالفة القانون والرقابة القضائية على الأعمال الصادرة من السلطات الإدارية أثناء ممارستها لاختصاصاتها بقدر كبير من الأهمية سواء كان من الناحية النظرية أو العملية؛ وذلك لشيوع هذا العيب في معظم القرارات الإدارية لكونه يتعلق بمحل القرار الإداري ويخالف مبدأ المشروعية. وهذه الأهمية كانت هي السبب الدافع لاختيار هذا الموضوع ليكون محلاً للأطروحة الماثلة.

منهج الدراسة:

سعياً من الباحث للوصول إلى نتائج تسهم في إثراء موضوع الدراسة في الأقسام التي تتضمنها ولتبسيط عرض الأفكار التي تدور حولها موضوع البحث ليصل بالمتصفح والقاريء في صوره واضحة وميسرة فقد اتبعت في هذه الدراسة المناهج التالية:

١. **المنهج التحليلي:**

استعان الباحث بهذا المنهج نظراً لطبيعة الموضوع التي تتطلب عرض وتحليل آراء الفقه فيما يخص الأحكام العامة لمدلول عيب مخالفة القانون وصوره وخصائصه وبيان مدى رقابة القضاء على هذا العيب وطرق إثباته وحجية الأحكام الصادرة. وقد استعان الباحث بموقف القضاء الاداري العماني مقارنة مع القضاء الفرنسي والمصري على وجه الخصوص؛ لتطابق القانون المصري مع القانون الوطني لبلد الباحث في معظم ما جاءت به نصوصهما.

٢. **المنهج المقارن:**

استعان الباحث أيضاً بالمنهج المقارن لعرض آراء الفقه في مصر على وجه الخصوص؛ لكونها تنصب عليها المقارنة في المقام الأول وعرض أحكام محكمة القضاء الإداري العماني ومجلس الدولة المصري والفرنسي وبعض الدول العربية، والاستفادة بما جاء في أحكامهما، وأخذ الباحث بأدلة الشريعة الإسلامية؛ وذلك بغرض إثراء الموضوع وباعتبارها الشريعة السماوية الصالحة للتطبيق في كل زمان ومكان.

خطة الدراسة:

إن نطاق هذه الدراسة يدور حول مخالفة القانون كأحد أوجه عدم الصحة في القضاء الإداري بسلطنة عمان. كدراسة تحليلية مقارنة. ورغم الصعوبات التي واجهتني في تطبيق هذه الخطة وخصوصاً مع حداثة القضاء الإداري في سلطنة عمان، إلا أنني حرصت على الالتزام بها منذ البدء في مشروع دراستي وحتى الانتهاء منها وحاولت التغلب على كافة الصعوبات بالتركيز على المسائل الجوهرية والهامة والتي لها علاقة مباشرة بموضوع الدراسة دون التعمق في التفاصيل الأخرى التي تكون بذاتها مواضيع لرسائل علمية مستقلة، ومن هنا قمت بتقسيم خطة الدراسة على النحو التالي:

مقدمة

القسم الأول: **عيب مخالفة القانون** (**مفهومه** ، **صوره**، **خصائصه**، **شروطه**)

الباب الأول: **مفهوم وصور عيب مخالفة القانون**.

الفصل الأول: مفهوم عيب مخالفة القانون.

الفصل الثاني: صور مخالفة القانون.

الفصل الثالث:التطبيقات القضائية في الرقابة على خطاء الإدارة في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع.

الباب الثاني: **خصائص عيب مخالفة القانون وشروطه وعلاقة بعيوب القرار الإداري الأخري**:

الفصل الأول: خصائص عيب مخالفة القانون.

الفصل الثاني: شروط عيب مخالفة القانون.

الفصل الثالث: علاقة عيب مخالفة القانون بعيوب القرار الإداري الأخري.

القسم الثاني: **إثبات عيب مخالفة القانون ودور الرقابة القضائية في تحقيق مبدأ المشروعية**.

الباب الأول: **إثبات مخالفة القرار المطعون فيه للقانون**

الفصل الأول: صعوبات إثبات مخالفة القرار للقانون

الفصل الثاني: وسائل إثبات مخالفة القرار للقانون

الفصل الثالث: حجية وسائل الإثبات الإداري.

الباب الثاني:**دور الرقابة القضائية في تحقيق مبادئ المشروعية عند التصدي للقرار المخالف للقانون**:

الفصل الأول :الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون.

الفصل الثاني: ضمانات الأفراد اتجاه القرار المخالف للقانون.

الفصل الثالث: حجية الحكم القضائي الصادر في دعوى عدم الصحة لعيب مخالفة القانون وتنفيذه.

الخاتمة

المراجع

الفهرس

القسم الأول

عيب مخالفة القانون

(مفهومه – صوره – خصائصه – شروطه)

القسم الأول

عيب مخالفة القانون

(مفهومه - صوره – خصائصه – شروطه)

يعد عيب مخالفة القانون من أبرز عيوب عدم صحة القرارات الإدارية حيث يلحق هذا العيب بعنصر المحل في القرار الإداري نتيجة مخالفة هذا القرار للقواعد القانونية والموضوعية.

وسيتطرق الباحث في هذا القسم من الدراسة لبيان الموضوعات التالية في بابين رئيسيين:-

الباب الأول:- مفهوم وصور عيب مخالفة القانون

الباب الثاني:- خصائص عيب مخالفة القانون وشروطه