HNSJ Humanities & Natural Sciences Journal
ISSN: (e) 2709-0833
www.hnjournal.net

مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية
مجلة علمية محكمة (التصنيف: NSP)
معامل التأثير العربي للعام 2024 = 0.44

مفهوم القرارات الإدارية القابلة للانفصال وقضاء الإبطال

مثنى عبد خلف الحلبوسي[1]

[1] قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان.
إشراف الأستاذ الدكتور: عباس نصر الله.

HNSJ, 2026, 7(11); https://doi.org/10.53796/hnsj711/46
المعرف العلمي العربي للأبحاث: https://arsri.org/10000/711/46

تاريخ الاستقبال: 2026/10/15م تاريخ القبول: 2026/10/22م تاريخ النشر: 2026/11/01م

المستخلص

يهدف البحث إلى بيان مفهوم القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقود الإدارية، وتحديد طبيعتها وصورها وعلاقتها بقضاء الإبطال، مع بحث شروط قبول الطعن فيها. ويعتمد منهجاً وصفياً تحليلياً ذا بعد مقارن، من خلال عرض الآراء الفقهية والتطبيقات القضائية الواردة في الدراسة، ولا سيما في فرنسا والعراق ولبنان. ويتناول نشأة نظرية القرارات المنفصلة، وتمييز القرار الإداري الانفرادي عن الرابطة التعاقدية، ودور دعوى الإلغاء في حماية مبدأ المشروعية، فضلاً عن القرارات المرتبطة بإعداد العقد وإبرامه. ويخلص التحليل إلى أن ارتباط القرار بعملية تعاقدية مركبة لا يحول، في ذاته، دون الطعن فيه استقلالاً، متى احتفظ بذاتيته وأحدث أثراً قانونياً وتوافرت شروط قبوله أمام القضاء المختص. كما يبرز أهمية التمييز بين القرار النهائي والإجراء التحضيري، وبين رقابة مشروعية القرار والمنازعة المتعلقة بالعقد ذاته. ويوصي البحث بتوضيح ضوابط قابلية القرارات للانفصال، وتعزيز تسبيب القرارات المتصلة بإجراءات التعاقد وإعلانها، وتيسير الوصول إلى الأحكام القضائية ذات الصلة، بما يدعم حماية حقوق المتنافسين واستقرار المعاملات الإدارية.

الكلمات المفتاحية: القرارات المنفصلة؛ العقود الإدارية؛ دعوى الإلغاء.

The Concept of Severable Administrative Decisions and Annulment Proceedings

Muthanna Abd Khalaf Al-Halbousi[1]

[1] Department of Public Law, Faculty of Law, Islamic University of Lebanon.
Supervised by Professor Abbas Nasrallah.

HNSJ, 2026, 7(11); https://doi.org/10.53796/hnsj711/46
Arabic Scientific Research Identifier: https://arsri.org/10000/711/46

Received at 15/10/2026 **Accepted at 22/10/2026** **Published at 01/11/2026**

Abstract

This study examines the concept, legal nature, and forms of administrative decisions severable from administrative contracts, their relationship with annulment proceedings, and the conditions governing challenges against them. It adopts a descriptive and analytical approach with a comparative dimension, drawing on the doctrinal views and judicial applications discussed in the study, particularly in France, Iraq, and Lebanon. The analysis addresses the origins of severability, distinguishes unilateral administrative decisions from contractual relationships, and considers the role of annulment proceedings in safeguarding legality. It also examines decisions associated with contract preparation and conclusion. The study concludes that a decision's connection with a complex contractual operation does not, by itself, preclude an independent challenge where the decision retains its separate legal identity, produces legal effects, and satisfies the requirements for judicial review before the competent court. It highlights the distinction between final decisions and preparatory measures, as well as between reviewing a decision's legality and adjudicating disputes concerning the contract itself. The study recommends clearer severability criteria, reasoned and properly notified procurement decisions, and improved access to relevant judgments to protect bidders' rights and support the stability of administrative transactions.

Keywords: Severable decisions; Administrative contracts; Annulment.

مفهوم القرارات الإدارية القابلة للانفصال وقضاء الإبطال

يقصد بالأعمال المنفصلة أن الإدارة، وهي في سبيل إبرام العقود الإدارية، تقوم مجموعة من الأعمال التمهيدية وفقاً لنصوص القانون، وضماناً لأن يأتي العقد متضمناً أفضل الشروط بالنسبة إلى الإدارة، فإن هذه الأعمال التمهيدية عادة ما تبدأ من القرارات الإدارية إلى المناقشات في المجالس المختصة، إلى الإعلان في الصحف عن المناقصة أو المزايدة، هذه الأعمال السابقة قد تنتهي بإبرام العقد أو تنتهي برفض ذلك.

تعرف دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية يرفعها صاحب الشأن إلى القضاء الإداري، طالباً فيها إلغاء قرار إداري صدر مخالفاً للقواعد القانونية النافذة[1].

وبناء عليه، سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: طبيعة القرارات القابلة للانفصال ودعوى الإلغاء .

المطلب الثاني: شروط دعوى الإلغاء .

المطلب الأول

طبيعة القرارات القابلة للانفصال ودعوى الإلغاء

يعرف القرار الإداري المنفصل بأنه قرار إداري يكون جزءاً من بنى عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري بناءً على ولايته الكاملة، وتخرج عن اختصاص أية جهة قضائية، ولكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن فيها بالإلغاء[2].

كما يعرف أيضاً، بأنه القرار الذي يدخل في تكوين العقد الإداري، ويستهدف إتمامه، إلا أنه ينفصل عن هذا العقد ويختلف عنه في طبيعته، وهو الأمر الذي يجعل الطعن عليه بالإلغاء جائزاً[3]

يعد قضاء الإلغاء أو الإبطال الرافد الأساسي الذي أسس لوجود القضاء الإداري، ويتميز به القضاء الإداري من القضاء العادي، إذ إن الروافد الأخرى للقضاء الإداري لا تختلف كثيراً عن روافد القضاء العادي، ولذلك فإن دولاً كثيرة تسند الاختصاص للبت في منازعاتها للقاضي العادي، وفي بعض النظم للقواعد نفسها التي تحكم العلاقات بين الأفراد.

بناءً عليه، تم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع كالآتي

الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية القابلة للانفصال.

الفرع الثاني: تعريف دعوى الإلغاء .

الفرع الثالث : صور القرارات الإدارية القابلة للانفصال.

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٣، ص ٣١.

[2] جمال عباس أحمد عثمان النظرية العامة وتطبيقاتها في مجال إلغاء العقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة المكتب العربي الحديث الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧، ص ١٩٨.

[3] عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٣٥٦.

الفرع الأول

تعريف القرارات الإدارية القابلة للانفصال

نظرية القرارات الإدارية المنفصلة هي من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي، من أجل بسط رقابته على بعض التصرفات القانونية التي تجريها الإدارة داخل العمليات المركبة، والتي كانت تفلت من رقابته دون انتظار الاكتمال أو انتهاء العملية ذاتها، لأنه قد يترتب على الانتظار آثار قانونية يتعذر تداركها، مما يؤدي إلى ضياع حقوق بعضهم دون مبرر.

إن فكرة القرارات القابلة للانفصال لم تكن موجودة قبل سنة (١٩٠٣) في جميع صور العمليات القانونية المركبة التي تلجأ إليها الإدارة بشكل عام؛ أما ما يخص هذه الفكرة في مجال عقود الإدارة بشكل عام، والعقود الإدارية بشكل خاص، فإنها تحققت في الحكم الصادر في قضية مارتن عام (١٩٠٥) الذي بني على أساس مطالعة مفوض الحكومة الذي نادى بضرورة قبول الطعن في القرارات الإدارية المتصلة بالعقد، والقابلة للانفصال عنه[4]. من الجدير بالذكر، أن محاولات مجلس الدولة تطبيق فكرة القرارات الإدارية القابلة للانفصال، تمت في بادئ الأمر في مجال عقود الإدارة الخاصة قبل العقود الإدارية، وأول حكم صدر عن المجلس في هذا الصدد هو حكمه الصادر في سنة (١٩٠٣) في قضية (Gommune de Gorre)[5]. أما قبل هذا الحكم، فإن مجلس الدولة الفرنسي كان ينظر إلى العقد على اعتبار أنه وحدة قانونية واحدة غير قابلة للتجزئة، وأن ما تصدره جهة الإدارة من قرارات تتعلق بالعقد وتندمج فيه، تصبح غير قابلة للانفصال عنه، طالما أن الطعن بالإلغاء يوجه ضد القرارات التي تصدر عن جهة الإدارة والمعبرة عن إرادتها المنفردة، وبما أن العقد الذي تبرمه الإدارة هو نتيجة التقاء إرادتين: إرادة الإدارة وإرادة المتعاقد معها، فإنه كان يترتب على كل ذلك، عدم قبوله الطعن بالإلغاء ضد هذه القرارات[6].

يرى بعض الفقه، أن القرارات الإدارية المنفصلة هي قرارات بالمفهوم العام للقرار الإداري، فهي تعبير عن إرادة منفردة من طرف الإدارة بما لها من سلطة ملزمة وفقاً للقوانين واللوائح، لإحداث أثر قانوني معين، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير في المراكز القانونية القائمة بالتغيير أو التعديل حتى الإلغاء كليةً، وهو يصدر في إطار عملية مركبة، إلا أنها تستطيع أن تنفرد لوحدها كقرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته، دون أن يمس ذلك بقية مكونات العملية أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها كما تعرف بأنها تصرفات قانونية تصدر عن جانب الإدارة بمفردها أو السلطات بصورة[7].

عامة، في إطار عملية مركبة، مع إمكان تجنب هذه التصرفات لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها، وصالحة لترتيب أثر قانوني معين كتصرف قانوني مكتمل ونهائي في حد ذاته. دون أن يخل ذلك ببقية المكونات الأخرى للعملية، ودون أن يؤثر في كيان العملية ذاتها، أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية الموجودة من ورائها، أي النتائج القانونية التي من أجلها قامت الإدارة بإتمام هذه العملية[8].

من جانبه، عرف الدكتور محمد كامل ليلة" القرارات المنفصلة بأنها : "القرارات الإدارية من جانب واحد، الداخلة في العقد، ولكن يمكن فصلها عنه، والنظر إليها على استقلال، ويجوز على هذا الأساس الطعن فيها بدعوى الإلغاء مباشرة "[9].

---

[4]سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٥ ، ص ٢٠٠

[5][بيانات هذه الحاشية غير واردة في النسخة المرفقة؛ يلزم استكمالها من الباحث.]

[6][بيانات هذه الحاشية غير واردة في النسخة المرفقة؛ يلزم استكمالها من الباحث.]

[7][بيانات هذه الحاشية غير واردة في النسخة المرفقة؛ يلزم استكمالها من الباحث.]

[8]جورجي شفيق ساري القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ ، ص ٤٣ – ٤٤.

[9]محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٨.

على ضوء التعاريف السابقة، يمكن تعريف القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفقة العمومية بأنها : "القرارات الإدارية التي تتخذ بمناسبة إبرام صفقة عمومية، تهدف إلى التمهيد لإبرام الصفقة أو عدم إبرامها، وتصدر هذه القرارات عن المصلحة المتعاقدة نفسها، أو عن الجهة التي خولها القانون سلطة إصدارها، تكون هذه القرارات رغم صلتها بالصفقة، قائمة بذاتها وقابلة لإحداث آثار قانونية منفصلة عنها، فتقبل الطعن فيها استقلالاً أمام قاضي تجاوز السلطة.

بالنتيجة هي قرارات مرتبطة بالعمليات المركبة تتخذ خلالها، وتكون بصدد عملية مركبة في حالة ما إذا كان القرار النهائي في عمل ما يتوقف على اتخاذ عدة قرارات أخرى تكون ضرورية ولازمة لإصدار القرار النهائي، فهذا الأخير لا يمكن إصداره إلا بعد اتخاذ عدة قرارات أخرى متتابعة وحتمية لتحقيق العملية التي يعدّ القرار النهائي العاقبة أو النتيجة الحتمية لها.

الفرع الثاني

تعريف دعوى الإلغاء

تحتل دعوى الإبطال مكانة خاصة في نطاق القضاء الإداري، ليس لأهميتها فحسب، بل لأنها تمثل محور هذا القضاء كله، ويباشرها القضاء الإداري عن طريق الطعون الموجهة للقرارات الإدارية المعيبة، إذ يعرف الطعن في قرار إداري معين وطلب إلغائه بسبب عدم مشروعيته بدعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة، وتعد دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة أهم دعاوى هذا القضاء، وتحظى بأهمية خاصة في النظام الفرنسي باعتبارها دعوى القانون العام، فهي أخطر وأهم وسائل حماية مبدأ المشروعية، لأنها تؤدي إلى ترتيب البطلان بوصفه جزاء يصيب القرار الإداري المخالف للقانون[10].

في العراق، انعقد الاختصاص بالنظر في الطعون المتعلقة بإلغاء الأوامر والقرارات الإدارية المخالفة للقانون لمحكمة القضاء الإداري التي أنشأها المشرع بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة عام (١٩٨٩)، فقطع بذلك الجدل حول صلاحية القضاء العادي قبل صدور القانون المذكور في إلغاء القرارات الإدارية من جهة، وتردد القضاء العادي في ممارسة هذه الصلاحية من جهة أخرى[11].

أما في لبنان، فيعرف قضاء الإبطال بأنه قضاء موضوعي له قيمة دستورية، يكون في مواجهة قرار إداري تنظيمي أو غير تنظيمي، لا في مواجهة خصم ما، فيختصر القرار الإداري لعدم مشروعيته، ويقتصر اختصاص القاضي الإداري على بحث مشروعية القرار المطعون فيه، فإذا ما تبين للقاضي أن القرار مخالف للقواعد القانونية حكم بإبطاله جزئياً أو كلياً، دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه، أو تقرير نتائج مالية بسبب عدم مشروعيته، أي ليس له الحكم بالتعويض. ومراجعة الإبطال أو تجاوز حد السلطة، هي من النظام العام، وهي مراجعة ذات منفعة عامة لأنه من المصلحة العامة احترام مبدأ المشروعية[12]

تجدر الإشارة إلى أن الفقهاء اختلفوا في وضع تعريف دعوى الإلغاء، وهذا الأمر يرجع إلى اختلاف نظرتهم إلى هذه الدعوى؛ فمنهم من استند في تعريفها لها، إلى الجهة القضائية المختصة، ومنهم من استند في تعريف هذه الدعوى إلى طبيعتها القضائية وهدفها، ومنهم من استند إلى آثارها في القرارات الإدارية.

---

[10]وسام صبار العاني القضاء الإداري ، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥ ، ص ١٩٥.

[11]عصام البرزنجي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع العددان الأول والثاني، كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد، ١٩٨٥، ص ١٧٠.

[12]محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧ ص ٢٥١ – ٢٥٢.

يمكن القول، إن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية التي يحركها أو يرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتنحصر سلطات القاضي المختص فيها بالفحص والتقدير مدى المشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المختص، وقد عرفها بأنها دعوى قضائية يمكن لكل ذي شأن أن يطلب من القاضي الإداري تقدير أن قراراً إدارياً غير مشروع وأن يحكم ببطلانه[13]

هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية العينية التي يحركها أو يرفعها ذو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، فتتحرك وتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا تم التأكد من عدم شرعيتها، وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة.

لا شك في أن هذا التعريف الأخير أفضل التعريفات التي قبل بها في هذا الشأن، وذلك لأنه يبرز الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء بصورة تسمح بإقامة التفرقة بينها وبين التظلم الإداري بأنواعه المختلفة، كما يبرز هذا التعريف الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري الذي يكون محلاً لدعوى الإلغاء، خصوصاً الصفة الانفرادية في القرار أي صدوره عن الإدارة بإرادتها المنفردة، مما يميزها من دعاوى المسؤولية الإدارية[14]

الفرع الثالث: صور القرارات الإدارية القابلة للانفصال

أولاً: القرارات السابقة على إبرام العقد

[بداية الفقرة غير واردة في النسخة المرفقة] : التمهيدية قواعد العدالة والمساواة بين المتنافسين للتعاقد مع الإدارة، وكل ذلك باتباع الإجراءات المنصوص عليها في القانون[15]:

١- القرارات المتعلقة باختيار إجراء إبرام العقد : إن الإدارة لا تملك حرية واسعة عند التعاقد مثلما يمتلكها الأفراد في إبرام عقودهم، إذ فرض المشرع عدداً من القيود والإجراءات لابد من أن تلتزم باتباعها الإدارة بغية المحافظة على المصلحة العامة والمال العام، لذلك نجد أن المشرع قد بين الأساليب التي يجب على الإدارة أن تتبعها حينما تريد أن تبرم عقداً ما[16].

- كذلك الإجراءات التي تتخذها لجنة فتح المغلفات ولجنة البت في العطاءات والجهة المختصة بالتعاقد التي تتولى التصديق أو اعتماد المناقصة أو المزايدة هي بمثابة قرارات إدارية نهائية يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء، فقرارات لجنة البت، والقرار الصادر بإرساء المناقصة أو المزايدة هي بغير منازع قرارات إدارية منفصلة عن العقد[17]. فالإجراء الصادر من لجنة فتح المغلفات باستبعاد أحد المتقدمين لعدم استيفائه الشروط المقررة، فإنه من الممكن الطعن فيها لكونه يؤثر في المركز القانوني لصاحب العطاء المستبعد[18].

---

[13]محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، ج١، دار الفكر الجامعي، القاهرة، بدون سنة طبع، ص ٧٨.

[14]علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨ ، ص ٢٧٦ .

[15]جمال عباس أحمد عثمان النظرية العامة وتطبيقاتها في مجال إلغاء العقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

[16]حسين عثمان محمد عثمان أصول القانون الإداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٦٠٠. وطعيمة الجرف القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨ ، ص ٦٠٣. ومازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، ط1، طبع ونشر مركز أبحاث القانون المقارن، أربيل، العراق، ٢٠١٠، ص ١٧٧

[17][بيانات هذه الحاشية غير واردة في النسخة المرفقة؛ يلزم استكمالها من الباحث.]

[18][بيانات هذه الحاشية غير واردة في النسخة المرفقة؛ يلزم استكمالها من الباحث.]

كذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في العراق إلى إلغاء القرار الإداري الصادر بحرمان بعض الأشخاص من الدخول في مزايدة علنية على أساس قيام المدعين باستغلال الحضور للمزايدة والتأثير في نزاهة المزايدة باستخدام الضغوط المنافية للنظام وقواعد القانون وابتزاز عدد من المزايدين.. إذ لم يثبت للمحكمة قيام هؤلاء بالتأثير في المزايدة ونزاهتها وهو السبب الموجب [جزء من النص غير وارد في الأصل] بعيب التعسف، وهو الأمر الذي يوجب إلغاءه)[19]

وبناءً عليه، يمكن القول، إن الطعن بالإلغاء يمكن أن يوجه إلى كل القرارات التي تسهم في عملية تنظيم العقد وإعداده أياً كان العقد إدارياً كان أو مدنياً، على أن لا تكون لهذه الإجراءات الصفة التحضيرية، إذ إن المرحلة التمهيدية التي يمر بها العقد الذي تبرمه الإدارة قبل صيرورته نهائياً، تمثل الأرض الخصبة لنظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد، وعلى وجه الخصوص الطعون المقدمة من المتنافسين أو الأغيار.

ثانياً : القرارات الصادرة لإبرام العقد

يعرف قرار إبرام العقد بأنه القرار الذي يكون محله اعتماد نتائج الإرساء من قبل جهة الإدارة المختصة بعد صدور قرار اللجنة المكلفة بالإرساء ، يؤدي هذا القرار إلى إنشاء العلاقة التعاقدية بين... [النص منقطع في النسخة المرفقة.]

[جزء من الفقرة غير وارد في النسخة المرفقة] التوقيع عليه، بالإضافة إلى ذلك، أن الجهة المختصة بالتوقيع حينما توقع لا تصدر قراراً بذلك وإنما توقعه بمجرد إتمام الإجراءات[20].

المطلب الثاني

شروط دعوى الإلغاء

هي الشروط التي يجب توافرها في الدعوى لكي يمكن قبولها أمام المحكمة المختصة، والتي يترتب على وجودها مباشرة المحكمة في فحص موضوع المنازعة، وفي حالة تخلف أحد هذه الشروط، تقرر المحكمة رد الدعوى دون أن تتعرض لبحث موضوعها، أي عدم التطرق لفحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه. أما إذا تبين للمحكمة توافر جميع الشروط المطلوبة لقبول دعوى الإلغاء، فإنها تنتقل لمرحلة التصدي لموضوع الدعوى.

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين كالآتي:

الفرع الأول: شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه بالإلغاء.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة برافع الدعوى.

الفرع الأول

شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه بالإلغاء

القرارات الإدارية المنفصلة مثلها مثل القرارات الإدارية العادية، ومن ثم يتعين لقبول الطعن ضدها بالإبطال شروط معينة[21]:

أولاً: أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية

من المستقر قضاء، ضرورة أن يكون القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء صادراً عن السلطة الإدارية بصفتها شخصاً معنوياً عاماً. أما إذا صدر عنها بصفتها شخصاً معنوياً خاصاً، فإن تصرفاتها في هذه الحالة تماثل تصرفات الأفراد العاديين، ومن ثم تخضع لقواعد القانون الخاص، كما هو الحال بالنسبة إلى القرارات التي تصدرها الإدارة بشأن إدارة

[19][بيانات هذه الحاشية غير واردة في النسخة المرفقة؛ يلزم استكمالها من الباحث.]

[20][بيانات هذه الحاشية غير واردة في النسخة المرفقة؛ يلزم استكمالها من الباحث.]

[21]عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية، ط1، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠٠٧ ، ص ٢٨ .

أحوالها الخاصة، فالقرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء، هو القرار الصادر عن الإدارة بصفتها سلطة عامة، ويستوي في ذلك أن تكون السلطة الإدارية مركزية أو لا مركزية، وسواء أكانت الأخيرة محلية أم مرفقية[22].

اشترط القضاء الإداري العراقي لقبول الطعن في القرار الإداري القابل للانفصال عن العقد أن تصدره الإدارة باعتبارها صاحبة السلطة العامة، لذلك لم تأخذ المحكمة بقرار رفض الإدارة للتعاقد كقرار إداري، لأنه صادر في عقود الإدارة العادية، وجاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري على أنه: "وجد أن دعوى المدعي تنحصر بطلبه إلزام المدعى عليه / إضافة لوظيفته بإبرام عقد إيجار الأرض الزراعية الموصوفة في صدر هذا الحكم معه وعدم تأخيرها إلى الغير من حملة الأوسمة والانواط وأصحاب الامتياز المقررة بموجب التشريعات النافذة وحيث أن اختصاص هذه المحكمة ينعقد على النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في الدوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي لم يعين مرجع للطعن فيها طبقاً لنص المادة (٧/ ثانياً / د) من قانون مجلس شورى الدولة مما يكون النظر في هذه الدعوى يقع خارج اختصاصها فضلاً عن ذلك فإن امتناع المدعى عليه / إضافة لوظيفته من التعاقد مع المدعي على إبرام العقد المذكور لا يعتبر في حكم القرار الإداري المنوه به في نص المادة (7 / ثانياً/ هـ) من القانون المذكور لأن رفض التعاقد لا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية التي تعبر فيها الدولة عن إرادتها كسلطة عامة، وإنما يتم التعبير فيها عن إرادتها حالها حال الأفراد الذين لا يمكن إجبارهم على إبرام العقود وعليه واستناداً لما تقدم قرر الحكم برد الدعوى[23].

ثانياً : أن يكون العمل قراراً إدارياً موجوداً

يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها، وهو ما يميز القرار الإداري من العقد الإداري الذي يصدر باتفاق إرادتين، سواء أكانت هاتان الإرادتان لشخصين من أشخاص القانون العام، أو كان أحدهم لشخص من أشخاص القانون الخاص.

والقول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادراً عن جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري، لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد، كل [بقية الفقرة غير واردة في النسخة المرفقة.]

ثالثاً: نهائية القرار الإداري

العبرة في نهائية القرار الإداري القابل للطعن هي صدور القرار من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في موضوع معين دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى أو أي إجراء لاحق، بمعنى استنفاذ القرار الإداري لجميع المراحل اللازمة لتكوينه، فنهائية القرار تعني قابليته للتنفيذ من دون حاجة إلى أي إجراء لاحق، فإذا كان القرار غير قابل للتنفيذ لضرورة اعتماده أو تأييده من الرئيس الإداري أو من جهة إدارية أعلى، فإنه لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء، وبناءً على ذلك، فلا يجوز الطعن في الإجراءات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار النهائي، وكذلك مشروعات القرارات والمقترحات والاستشارات ونحو ذلك[24].

من الجدير بالذكر، أن المشرع العراقي لم ينص على شرط أن يكون القرار نهائياً، غير أن قضاء الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة يتطلب توافر هذا الشرط، ومن التطبيقات القضائية قضاؤها أن القرار القابل للطعن أمام مجلس الانضباط العام، هو ذلك القرار النهائي الصادر عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني، إذ جاء ".. لدى عطف النظر على الحكم المميز، وجد أن المدعي (المميز) يعترض على قرار وزارة الصحة المثبت في كتابها المرقم (٥١٨٧٤) في ٢٩/٩/٢٠٠٨

---

[22]وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

[23]قرار محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ١٦/٢٠٠١ بتاريخ ١٤/٣/٢٠٠١ ، منشور في مجلة العدالة، مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل العراقية، العدد الثالث، أيلول ٢٠٠١، ص ١١٩ – ١٢٠.

[24]محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٣٦٣

المتضمن في فقرته الثانية إحالة المدعي على محكمة تحقيق الأعظمية لقيامه بالحضور إلى المحكمة الجنائية المركزية وتوثيق أقواله دون الحصول على وكالة من القسم القانوني، ودون تشكيل مجلس تحقيقي والحصول على توصية ذلك، وعدم قيامه بطلب شكوى ضد الموظفين الذيم قاموا بنقل مصاب من مستشفى الجملة العصبية إلى أحد مستشفيات محافظة السليمانية، وبما أن قرار إحالة المدعي إلى قاضي التحقيق المختص غير خاضع للاعتراض أمام مجلس الانضباط العام لأنه ليس من القرارات النهائية الحاسمة، ولا يترتب على المحال أية أضرار إذ له حق الطعن بقرارات قاضي التحقيق في حال إصداره قراراً يعده المدعي في غير صالحه، ذلك أن القرار الإداري القابل للطعن هو كل قرار إداري نهائي صادر عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني، وبما أن مجلس الانضباط العام قرر رد الدعوى شكلاً لوقوع [بقية الاقتباس القضائي وبيانات إحالته غير واردة في النسخة المرفقة.]

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة برافع الدعوى

[لم يرد تفصيل هذا الفرع في النسخة المرفقة؛ يلزم استكماله من الباحث.]

الخاتمة

يتضح من العرض أن نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال تتيح إخضاع بعض القرارات الصادرة في إطار العملية التعاقدية لرقابة المشروعية بصورة مستقلة، متى أمكن تمييزها عن العقد واستوفت شروط الطعن. وتكمن أهمية هذه النظرية في حماية المراكز القانونية للمتنافسين والأغيار، مع مراعاة التمييز بين الإجراء التحضيري والقرار النهائي المنتج لأثر قانوني. ويظل تحديد نطاق الفصل بين القرار والعقد مسألة تتطلب تدقيقاً في طبيعة التصرف والاختصاص القضائي، حتى تتحقق الحماية القضائية دون الخلط بين دعوى الإلغاء ومنازعات العقد.

النتائج

١. يقوم معيار قابلية الانفصال على إمكان تمييز القرار بذاتيته وأثره القانوني عن العملية التعاقدية التي صدر في إطارها، فلا يكفي مجرد ارتباطه بالعقد لاستبعاده من رقابة الإلغاء.

٢. يختلف القرار الإداري المنفرد عن العقد الإداري من حيث مصدر الإرادة؛ وهو تمييز أساسي لتحديد طبيعة المنازعة وطريق الطعن المناسب.

٣. تتمحور دعوى الإلغاء حول فحص مشروعية القرار المطعون فيه، ويختلف موضوعها عن المنازعات التي تتناول الحقوق والالتزامات العقدية.

٤. تبرز مرحلة إعداد العقد وإبرامه مجالاً لتطبيق النظرية، ولا سيما القرارات المؤثرة في مشاركة المتنافسين أو استبعادهم أو إرساء التعاقد.

٥. تؤكد التطبيقات المعروضة أهمية نهائية القرار وإنتاجه أثراً قانونياً، وضرورة تمييزه عن المشروعات والمقترحات والإجراءات التحضيرية.

التوصيات

١. توضيح ضوابط القرارات القابلة للانفصال في تنظيمات التعاقد الإداري، بما يساعد على تحديد طريق الطعن والجهة القضائية المختصة.

٢. تعزيز تسبيب القرارات المتصلة بالمنافسة والإرساء والاستبعاد، وإبلاغها لأصحاب الشأن بصورة واضحة تتيح لهم تقدير مراكزهم القانونية.

٣. نشر الأحكام القضائية المتعلقة بالقرارات المنفصلة وتيسير الوصول إليها، مع بيان الوقائع وأسباب الحكم وحدود حجّيته.

٤. تدريب العاملين بإجراءات التعاقد على التمييز بين الأعمال التحضيرية والقرارات النهائية وعلى توثيق مراحل اتخاذ القرار.

٥. توسيع الدراسات المقارنة بشأن العلاقة بين إلغاء القرار المنفصل وآثاره في العقد، مع مراعاة حماية حقوق المتنافسين واستقرار المعاملات.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. إبراهيم بلوط، إدارة المشاريع ودراسة جدواها الاقتصادية، دار النهضة العربية، بيروت، ٢٠٠٢.

Ibrahim Ballout. Project Management and Economic Feasibility Studies. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Beirut, 2002.

٢. إبراهيم طه الفياض، العقود الإدارية وتطبيقاتها في القانوني الكويتي، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح، الكويت، ٢٠٠٦.

Ibrahim Taha Al-Fayyad. Administrative Contracts and Their Applications in Kuwaiti Law. 1st ed., Al-Falah Library, Kuwait, 2006.

٣. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ج٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١.

Ahmed Hafez Najm. Administrative Law. Vol. 2, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1981.

٤. أحمد حسان حافظ مطاوع، التحكيم في العقود الدولية للإنشاءات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

Ahmed Hassan Hafez Mutawa. Arbitration in International Construction Contracts. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, 2007.

٥. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

Ahmed Othman Ayyad. Manifestations of Public Authority in Administrative Contracts. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, 2000.

٦. إدوار عيد، القضاء الإداري، ج٢، (دعوى الإبطال، دعوى القضاء الشامل)، مطبعة البيان، بيروت، ١٩٧٥.

Edouard Eid. Administrative Justice. Vol. 2: Annulment Proceedings and Full-Jurisdiction Proceedings. Al-Bayan Press, Beirut, 1975.

٧. أشرف محمد خليل حماد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٠.

Ashraf Mohamed Khalil Hammad. The Theory of Severable Administrative Decisions in Administrative Contracts: A Comparative Study. 1st ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Alexandria, Egypt, 2010.

٨. أعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٧.

Aad Ali Hammoud Al-Qaisi. Administrative Justice and Grievance Adjudication. Dar Wael Publishing, Amman, 2017.

٩. أنس جعفر، العقود الإدارية، دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقه لقانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ الخاص بالمناقصات والمزايدات في مصر ولائحته التنفيذية، وفقاً لآخر تعديلات ٢٠٠٦، مع دراسة لعقد B.O.T، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

Anas Jaafar. Administrative Contracts: A Comparative Study of Tender and Auction Systems and the Application of Egyptian Law No. 89 of 1998 and Its Executive Regulations, as Amended through 2006, with a Study of the B.O.T. Contract. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, 2007.

١٠. أيمن محمد أبو حمزة، الوسيط في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

Ayman Mohamed Abu Hamza. A Treatise on Administrative Contracts. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, 2016.

١١. بشار جميل عبد الهادي، العقد الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥.

Bashar Jamil Abdul Hadi. The Administrative Contract. Dar Al-Thaqafa Publishing and Distribution, Amman, 2015.

١٢. ثروت بدوي، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

Tharwat Badawi. Principles of Administrative Law. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, 2000.

١٣. جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، فؤاد بيبان وشركاه، بيروت، ١٩٧١.

Jean Baz. A Treatise on Lebanese Administrative Law. Fouad Baiban and Partners, Beirut, 1971.

١٤. جمال عباس أحمد عثمان، العقد الإداري وقضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢.

Jamal Abbas Ahmed Othman. The Administrative Contract and Annulment Proceedings. Manshaat Al-Maarif, Alexandria, 2012.

١٥. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.

Georges Saad. General Administrative Law and Administrative Disputes. 1st ed., Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2006.