**الفصل الرابع**

**الدعوى الإدارية**

**مقدمة**

إذا كان مبدأ المشروعية يقضي بضرورة اتفاق الأعمال الصادرة عن الإدارة مع القانون , فما هي الضمانة التي تكفل ذلك ؟

إن الضمانة لذلك تتمثل بالرقابة على أعمال الإدارة بصورة عامة والرقابة القضائية بصورة خاصة والتي تعد الوسيلة الأكثر فاعلية في حماية مبدأ المشروعية، ولما كان من الثابت أن الرقابة القضائية لا تتحرك بصورة تلقائية وإنما بمناسبة دعوى يقيمها أصحاب الشأن، سندرس في هذا المجال الدعوى الإدارية وتحديدا دعوى الإلغاء من خلال مجموعة من المباحث على أن يسبق ذلك كله التعريف بالقواعد الموضوعية والإجرائية في الدعوى الإدارية.

أولا: القواعد الموضوعية والإجرائية في الدعوى الإدارية .

1. القواعد الموضوعية : وهي القواعد التي تتصل بموضوع النزاع وجوهره . ومثال هذه القواعد ( القواعد التي تحدد عيوب القرار الإداري والمؤدية إلى إلغاءه), وتجد هذه القواعد مصدرها بصورة أساسية في قانون مجلس شورى الدولة العراقي .
2. القواعد الإجرائية : وهي القواعد التي تبين الإجراءات الواجب إتباعها في الدعوى الإدارية بدءا من تحريكها وانتهاء بصدور الحكم وتكتسب هذه القواعد أهمية استثنائية كونها تمثل الوسيلة لتطبيق القواعد الموضوعية تطبيقا سليما وتجد هذه القواعد مصدرها في قانون مجلس الدولة وقانون المرافعات المدنية رقم ( 83) لسنة1969 وقانون الإثبات رقم( 107) لسنة 1979 وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم( 23) لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم (114) لسنة 1981 .وتكتسب هذه القواعد **أهمية كونها تمثل الوسيلة إلى تطبيق القواعد الموضوعية تطبيقا سليما.**

**المبحث الأول**

ماهية الدعوى الإدارية

المطلب الأول: مفهوم الدعوى الإدارية

الفرع الأول :تعريف الدعوى الإدارية.

ذكرنا إن الدعوى الإدارية لا تنشأ إلا حيث توجد دعوى , فما المقصود بالدعوى ؟

عرف قانون المرافعات المدنية الدعوى بأنها ( طلب شخص حقه من آخر أمام القضاء )

هل ينطبق هذا التعريف العام للدعوى على الدعوى الإدارية ؟

إن التعريف المتقدم (وكما سنلاحظ )إذا كان يتفق مع دعوى القضاء الكامل فانه لا يتفق مع طبيعة دعوى الإلغاء، ذلك إن دعوى الإلغاء تهدف بالدرجة الأساس إلى حماية مبدأ المشروعية، فضلا ًعن إن المخاصم فيها هو القرار الإداري وليس شخص , لذلك يمكننا تعريف الدعوى الإدارية بصورة عامة بأنها ( دعوى يقيمها أصحاب الشأن أما للمطالبة بإلغاء قرار إداري لعدم مشروعيته ( دعوى الإلغاء ) أو التعويض أو كليهما معا ( دعوى القضاء الكامل ) .

الفرع الثاني :تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية .

سنقتصر في هذا المجال على بيان أوجه الاختلاف بين دعوى الإلغاء والدعوى المدنية ، على اعتبار إن دعوى الإلغاء لا تختلف كثيرا عن الدعوى المدنية .

1. من حيث المحكمة المختصة ( الدعوى ) .

تختص المحاكم الإدارية بنظر الدعوى الإدارية ، بينما المحاكم المدنية هي المختصة بنظر الدعوى المدنية .

1. من حيث الطبيعة :

توصف دعوى الإلغاء بأنها دعوى ذات طبيعة عينية، كونها تتضمن مخاصمة قرار إداري يعتقد الأفراد انه صدر خلافاً لقواعد المشروعية ، بينما توصف الدعوى المدنية بأنها دعوى ذا طبيعة شخصية لان الطاعن يقيمها مطالباً بحقوق شخصية.

1. من حيث الإجراءات :

تمتاز إجراءات دعوى الإلغاء بالبساطة مقارنة بالدعوى المدنية وذلك تشجيعاً للأفراد على إقامة هذه الدعوى التي تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية .

4-من حيث الحكم :

يقتصر الحكم في دعوى الإلغاء على تقرير المشروعية من عدمها، بينما يمتد اثر الحكم في الدعوى المدنية إلى تقرير الحقوق الشخصية للطاعن .

5- من حيث الأثر :

لما كانت دعوى الإلغاء تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية فان اثر الحكم فيها ينصرف إلى الكافة ، بينما يقتصر اثر الحكم في الدعوى المدنية وتبعاً لطابعها الشخصي على أطرافها.

المطلب الثاني :أنواع الدعاوى الإدارية

يختص القضاء الإداري بنظر أنواع متعددة من الدعاوي تتمثل ب :

1- دعوى الإلغاء. 2- دعوى القضاء الكامل. 3- دعاوى أخرى .

**الفرع الأول-**دعوى الإلغاء :

هي دعوى موضوعية أو عينية توجه إلى قرار إداري يعتقد الطاعن انه صدر خلافا لقواعد القانون , وتقتصر سلطة القاضي إزاء هذه الدعوى على بيان المشروعية من عدمها من دون أن تمتد إلى بيان الحل المناسب للإدارة أو التعويض.

الفرع الثاني-دعوى القضاء الكامل

دعوى القضاء الكامل هي دعوى إدارية يقيمها الطاعن مطالباً فيها بحق شخصي له, لذا لا تقتصر سلطة القاضي هنا على تقرير المشروعية أو عدمها، وإنما تمتد إلى بيان الحقوق الواجبة للطاعن بما فيها التعويض , ومن أمثلة منازعات هذا القضاء المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، المنازعات الخاصة بحقوق الموظفين.

الفرع الثالث-دعاوى أخرى

يختص القضاء الإداري بنظر دعاوى أخرى إلى جانب دعوى الإلغاء والقضاء الكامل , وتتمثل بما يلي :

* دعوى التفسير : تنشا دعوى التفسير بمناسبة دفع يثار أمام محكمة مدنية يتعلق بقرار إداري فتتولى تلك المحكمة وبعد التوقف عن نظر الدعوى إحالة الأمر أو القرار إلى المحكمة الإدارية لتتولى تفسيره أو تقرير مشروعيته فقط، ومن ثم تعيده إلى المحكمة المدنية لتستأنف النظر في الدعوى.
* دعوى العقاب : هي دعوى يقيمها الطاعن لإيقاع عقوبات جنائية تجاه مرتكبي مخالفات معينة, كما هو الحال بالنسبة لمخالفات الاعتداء على المال العام في فرنسا .

الفرع الرابع :الجمع بين دعوى الإلغاء والتعويض.

كانت القاعدة المتبعة في فرنسا تقوم على أساس استقلال دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض ,أي أن من يريد الطعن في القرار الإداري إلغاءً وتعويضاً عليه أن يقيم دعويين مستقلتين وبناءً على ذلك ينظر القضاء في دعوى الإلغاء وبعد ذلك ينظر في دعوى التعويض ,إلا إن هذا الحال لم يستمر بسبب ما حمله من تأخير في حسم الدعاوي لذا سمح مجلس الدولة الفرنسي وفي تطور لاحق بإقامة كلا الدعويين في وقت واحد مع عدم الإخلال باستقلالهما.

**المبحث الثاني**

**دعوى الإلغاء**

**المطلب الأول : مفهوم دعوى الإلغاء وشروطها**

**الفرع الأول مفهوم دعوى الإلغاء**

**أولاً : تعريف دعوى الإلغاء**

دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإلغاء قرار إداري يرى الطاعن انه صدر بالمخالفة لقواعد المشروعية, وبالتالي فهي بالدرجة الأساس وسيلة لحماية مبدأ المشروعية، ويعود أصل هذه الدعوى في موطنها الأصلي فرنسا إلى التاريخ الذي حصل فيه مجلس الدولة الفرنسي على ولاية القضاء المفوض عام 1872 ،أما قبل ذلك فان الأمر لم يكن يخرج عن كونه تظلماً رئاسياً يقدمه صاحب الشأن إلى الإدارة القاضية أو الرئيس الإداري.

وظل مجلس الدولة الفرنسي(ومنذ التاريخ انف الذكر ) الجهة المختصة بنظر دعوى الإلغاء لغاية عام 1953 ،وهو تاريخ إنشاء المحاكم الإدارية التي أصبحت وكأصل عام تنظر في دعوى الإلغاء بوصفها محكمة أول درجة وأصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة استئنافية للإحكام التي تصدر من تلك المحاكم ،وبعبارة أخرى إن دعوى الإلغاء بعد هذا التاريخ أصبحت تنظر على درجتين.

أما بالنسبة للعراق فظهرت هذه الدعوى بعد صدور التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم 106 لسنة 1989 الذي نص على إنشاء محكمة القضاء الإداري وحدد اختصاصها بالنظر في صحة القرارات الإدارية.

ثانياً: طبيعة دعوى الإلغاء.

توصف دعوى الإلغاء بأنها دعوى موضوعية أو عينية توجه إلى قرار إداري غير مشروع ليتولى القضاء فحص مشروعيته بغض النظر عن الحقوق الشخصية المترتبة للمدعي ،وهذا خلافاً لما هو عليه الحال في دعوى القضاء الكامل والدعاوى المدنية عموماً, والحقيقة إن هذه الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء هي التي أملت مظاهر التمييز بينها وبين دعوى القضاء الكامل والدعاوى المدنية،

ومن ملامح التمييز إن دعوى الإلغاء(وتبعا لهذه الطبيعة) توجه ضد قرار إداري، أي إن المخاصم فيها هو القرار الإداري ،وهذا بطبيعة الحال يختلف عن الدعوى المدنية التي يكون المخاصم فيها شخص.

و تبعاً لهذه الطبيعة أيضاً تقتصر سلطة القاضي على تقرير المشروعية من عدمها بينما يتناول القاضي في دعوى القضاء الكامل والدعوى المدنية الحقوق الشخصية للمدعي على اعتبار إنها تقوم على ادعاء بحق شخصي ،كما وسع المشرع من إمكانية الطعن بدعوى الإلغاء إذ أسسها على فكرة المصلحة الشخصية ولم يتطلب فيها الحق الشخصي ،وأخيراً نذكر إن القاضي في دعوى الإلغاء لا يتقيد بالأدلة المعروضة وإنما يتحرى عن أدلة أخرى حتى لولم تعرض أمام المحكمة.