



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث
العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا

مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدّم بها الطالب

إبراهيم زيد إبراهيم

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من

متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ. م. د. رشا شاكر حامد

٢٠٢٦ م

١٤٤٧ هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ
عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ
{

صدق الله العلي العظيم

سورة التوبة من الآية : ١٠٥

الإهداء

إلى من ربياني صغيراً، وشجعاني فتى،
ورفعاني شاباً، إلى شمسي وقمري أبي الغالي
وأمي الغالية أهدي عملي هذا لكم كوني تعلمت
منكم الكثير في حياتي ومسيرتي التعليمية أنتم
الذين شددتم سوارى نجاحي هذا.

إلى إخواني وأصدقائي ، إلى وطني الغالي
والحبيب أهدي عملي هذا ، ونسأل الله التوفيق .

شكر و عرفان

مَن لا يشكر الناس لا يشكر الله عز وجل ، أتقدم بالشكر والعرفان إلى كل من وقف بجاني وساعدني وبذل معي من الجهد والاهتمام .

وأود أن أشكر المشرفة أ.م. د رشا شاكر حامد وأنا أضع اللمسات الاخيرة على إعداد رسالتي لما قدمته من الجهد والاهتمام والمعرفة في توجهي حتى أصل إلى هذه النتيجة .

وأتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى معهد العلمين للدراسات العليا مؤسساً واساتذة الذي أتاح لي فرصة الدراسة .

كما واتقدم بالشكر والعرفان الى رئيس قسم القانون أ. د صعب ناجي عبود والى لجنة المناقشة الموقرة وموظفين المعهد ولا سيما أساتذة قسم

القانون العام لما بذلوا من جهة حتى إلى ما وصل اليه

.

الباحث

ت

المستخلص

أصبحت الدولة في الوقت الحاضر والمتمثلة بالإدارة العامة تتدخل في بعض النشاطات الخاصة بالأفراد داخل الدولة ، بعد ما كانت دولة حارسة لهم ، حيث أصبحت تمارس كثيراً من الأعمال بغية تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد ، فمن ضمن الأعمال التي تمارسها الإدارة هي الأعمال المادية والتي تعتبرها إحدى الوظائف الإدارية للدولة والتي يمكن ان تحقق مسؤوليتها الادارية .

حيث ان الأعمال المادية التي تباشرها الإدارة العامة من المهام الموكلة لها كالأعمال اليومية والتي تنفذها عن طريق موظفيها أو العاملين لديها ، والتي لا تقصد من ورائها احداث أي اثر قانوني اثناء مباشرتها ، لكن قد تسبب هذه الأعمال اضراراً بالأفراد أو بحقوقهم أو ممتلكاتهم ، وهو ما يقرر قيام مسؤوليتها عن الاضرار الناتجة من جراء اعمالها ، مما يلزمها جبر الضرر بالتعويض لكل من تضرر من جراء تلك الاعمال .

ومن اهداف الدراسة هو بيان مسؤولية الإدارة عن اعمالها المادية وبيان أساسها القانوني والفلسفي ، عن الخطاء التي ترتكبه من قبل موظفيها في أثناء قيامهم بالأعمال المادية ، وتحديد نوع المسؤولية وتحديد حجم الضرر الواقع على الافراد ، فضلاً عن كيفية تعويض المتضررين من جراء تلك الاعمال وتحديد الجهة القضائية المختصة عند قيام مسؤولية الإدارة عن اعمالها المادية .

حيث تم بيان في هذه الدراسة الرقابة على اعمال الإدارة المادية ، إضافة إلى الضمانات المشروعة التي تكفل للإدارة ممارسة اعمالها المادية اليومية ، مع الضمانات القانونية للأفراد والتي تضمن لهم حق المطالبة بالتعويض عن كل ضرر ناتج من جراء اعمال الإدارة المادية التي تحقق قيام المسؤولية الادارية .

اضافة إلى بينا الأثر المترتب على الاعمال المادية التي تباشرها الإدارة والمتمثل في تحقيق مسؤولية الإدارة من خلال تحديد القواعد القانونية وفقاً لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل والنافذ حالياً مقارنة بقانون مجلس الدولة الفرنسي رقم (٢٤) لسنة ١٨٧٢ المعدل وقانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

ومن ثم تم تقسيم الدراسة على فصلين تسبقهما مقدمة ، وخصص الفصل الأول لبيان مسؤولية الإدارة عن اعمالها المادية والثاني لبيان الأحكام القانونية الخاصة بقيام مسؤولية الإدارة عن اعمالها المادية وختمت الدراسة بخاتمة بينا فيها بعض الاستنتاجات والمقترحات .

ث

قائمة المحتويات

ت	العنوان	الصفحة
١	المقدمة	١ - ٤
٢	الفصل الاول / التعريف بالمسؤولية الادارية عن الاخطاء في الاعمال المادية	٥ - ٥٢
٣	المبحث الاول / مفهوم المسؤولية الادارية عن الاعمال المادية	٦ - ٢٨
٤	المطلب الاول / تعريف المسؤولية الادارية واركانها	٧ - ١٨
٥	الفرع الاول / تعريف المسؤولية الادارية عن الاعمال المادية	٧ - ١٢
٦	الفرع الثاني / اركان المسؤولية الادارية عن الاعمال المادية	١٢ - ١٨
٧	المطلب الثاني / أساس المسؤولية الادارية عن الاعمال المادية	١٨ - ٢٨
٨	الفرع الاول / الاسس والمبادئ القضائية للمسؤولية الادارية عن الاعمال المادية	١٩ - ٢٤
٩	الفرع الثاني / الاساس القانوني للمسؤولية الادارية عن الاعمال المادية	٢٥ - ٢٨

١٠	المبحث الثاني / أنواع مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية	٥٢ - ٢٩
١١	المطلب الاول / مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية على اساس الخطأ في الدول المقارنة والعراق	٤١ - ٢٩
١٢	الفرع الاول / مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية على أساس الخطأ في الدول المقارنة	٣٦ - ٣٠
١٣	الفرع الثاني / مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية على أساس الخطأ في الد ج	٤١ - ٣٧
١٤	المطلب الثاني / مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية دون خطأ في العراق والدول المقارنة	٥٢ - ٤٢
١٥	الفرع الاول / مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية دون خطأ في الدول المقارنة	٤٦ - ٤٢
١٦	الفرع الثاني / مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية دون خطأ في العراق	٥٢ - ٤٧
١٧	الفصل الثاني / الاحكام القانونية الخاصة بقيام مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية	١٠١ - ٥٣
١٨	المبحث الاول / الجهة المختصة بتحديد المسؤولية الادارية عن اعمالها المادية	٧٨ - ٥٤
١٩	المطلب الاول / اختصاص محكمة القضاء الاداري في تحديد مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية	٦٧ - ٥٤

٢٠	الفرع الاول / تشكيل محكمة القضاء الاداري لتحديد مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية	٥٥ - ٦٠
٢١	الفرع الثاني / اختصاص محكمة القضاء الاداري عند قيام مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية	٦١ - ٦٧
٢٢	المطلب الثاني / اختصاص المحاكم المدنية عن قيام مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية	٦٨ - ٧٨
٢٣	الفرع الاول / تشكيل المحاكم المدنية في تحقيق مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية	٦٩ - ٧٢
٢٤	الفرع الثاني / اختصاص المحاكم المدنية بنظر الدعاوى الخاصة بالمسؤولية المدنية	٧٢ - ٧٨
٢٥	المبحث الثاني / الضمانات القانونية عند قيام المسؤولية الادارية عن اعمالها المادية والرقابة عليها	٧٩ - ١٠١
٢٦	المطلب الاول / الضمانات القانونية عند قيام مسؤولية الادارة عن الاعمال المادية	٨٠ - ٨٩
٢٧	الفرع الاول / الضمانات القانونية لحماية الادارة عند قيام مسؤوليتها عن اعمالها المادية	٨٠ - ٨٤
٢٨	الفرع الثاني / الضمانات القانونية لحماية الافراد عند قيام مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية	٨٥ - ٨٩
٢٩	المطلب الثاني / الرقابة على الاعمال المادية للإدارة في سير المرفق العام	٨٩ - ١٠١

٣٠	الفرع الاول / الرقابة غير القضائية على الاعمال المادية للإدارة	٩٥ - ٩٠
٣١	الفرع الثاني / الرقابة القضائية على الاعمال المادية للإدارة	٩٥ - ١٠١
٣٢	الخاتمة	١٠٢ - ١٠٥
٣٣	المصادر والمراجع	١٠٦ - ١١٧
٣٤	Abstract	A - B

خ المقدمة

الحمد لله رب العلمين حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه عدد خلقه ورضا نفسه ، اللهم لك الحمد والشكر والامتنان كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك ، الحمد لله الذي بعزته وجلاله تتم الصالحات ، اللهم لك الحمد حمداً نبليغ به رضاك ونؤدي به شكر ، والصلاة والسلام على رسول الله الصادق الامين ، وعلى اله الطيبين الطاهرين ومن اتبعهم إلى يوم الدين .

أولاً : التعريف بموضوع الدراسة :

لم تكن الادارة مسؤولة عن اعمالها المادية التي تقوم بها من خلال موظفيها أو العاملين لديها ، وهو مبدأ كان السائد قديماً ، بمعنى ان الادارة غير مسؤولة عن الأضرار التي تنتج عن أعمالها المادي التي تقوم بها اثناء ممارسة واجباتها اليومية من اجل تحقيق المنفعة اتجاه مواطنيها أو الأفراد القانطين على اقليم الدولة ، حيث كانت الادارة لها وظيفة واحدة وهي حماية المواطنين من أي اعتداء خارجي قد يمس مواطنيها .

ومع مرور الزمن هذا المبدأ لم يستمر كثيراً ذلك مع قيام الثورة الفرنسية في نهاية القرن الثامن عشر ، وهو ما أدى في التطورات على هذا المبدأ ، ومع تغيرت وظيفة

الإدارة حيث أصبحت من إدارة حارسة في حماية المواطنين إلى إدارة متدخلة في العديد من الأنشطة وتمارس فيها وظيفتها التي كانت متروكة للأفراد سواء في المجالات الاجتماعية أم الاقتصادية أم التعليمية والصحية على حد التعبير .

وعليه أصبحت الإدارة تمارس بعض الأعمال في سبيل تحقيق توازن بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد داخل الدولة ، حيث تنقسم هذه الأعمال إلى أعمال قانونية وأعمال مادية والتي تعد جانباً من جوانب الوظيفة الإدارية ، وما يهمننا في هذه الدراسة هو بيان اثر الأعمال المادية في تحقق مسؤوليتها التي تقوم بها جهة الإدارة التي تمارسها الإدارة سواء قصدة منها احداث أثر قانوني أم لم تقصد ذلك ، بمعنى انها تكون مسؤولة عن أي أعمال تلتزم بها الإدارة اثناء تنفيذ المهام الموكلة اليها والتي قد يتضرر منها الافراد ، كالأعمال اليومية في رصف الطرق أو تهديم بناء آيل للسقوط أو إقامة حفرة في الطريق دون وضع علامات تشير إلى ذلك مما تتسبب بحصول أضرار للمارة أو قد تصطدم سيارة حكومية بشخص ما وتجرحه أو تتسبب بوفاته ، وقد قرر المشرع بيان تحمل المسؤولية الادارية عن الأضرار التي يتعرض لها الأفراد نتيجة قيام الإدارة بالأعمال المادية اليومية ، فقد تحقق المسؤولية الادارية على أساس الخطأ الصادر من الموظفين أو العاملين لديها ، واسس هذه المسؤولية تقوم على اركانها الثلاثة وهي (الخطأ والضرر والعلاقة السببية) ، كذلك ذهب المشرع إلى ابعاد من ذل^(١)ل^(١)رر مسؤولية الإدارة عن اعمالها المادية من دون ركن الخطأ ، أي بمعنى ان الإدارة مسس المسؤولية بمجرد وقوع الضرر واصابة احد الافراد بأضرار تمسه أو تمس امواله .

إن تحقق مسؤولية الإدارة عن اعمالها المادية يرتب عليها عبء تعويض الافراد المتضررين بغية جبر الضرر الحاصل لهم من جراء تلك الأعمال المادية التي تقوم بها ، أو اعادة الحال إلى ما كان عليه في البعض من الحالات التي يمكن معها اعادة الحال إلى ما كان عليه سابقاً أو دفع مبلغ التعويض التي تلزمها المحكمة به .

ثانياً: أهمية موضوع الدراسة :

تبرز أهمية هذه الدراسة في بيان مسؤولية الإدارة من جراء أعمالها المادية والتي تقع من قبل موظفيها أو العاملين لديها والتي قد يتضرر منها الافراد ، وتحديد نطاق المسؤولية على جهة الإدارة وبيان نوع المسؤولية بوصفها مسؤولية أصلية أم مسؤولية احتياطية ،

وهي المسؤولية المبنية على أساس الضرر المباشر مع بيان العلاقة السببية لتحديد التعويض عن الأضرار الناتجة من أعمال الإدارة المادية .

إضافة إلى ذلك بيان أهمية تحليل فهم العلاقة بين جهة الإدارة والأفراد وكيفية اقامة الدعوى على جهة الإدارة عند تحقيق مسؤوليتها وحصول اضرار من جراء اعمالها المادية وبيان نوع المحكمة المختصة بذلك وكيفية تقدير التعويض الذي يراد منه جبر الضرر ، مع بيان اهمية وانواع الرقابة على جهة الادارة .

ثالثاً : اشكالية الدراسة :

تكمن إشكالية الدراسة في بيان ماهي مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية التي تقوم بها ، من خلال تحديد القواعد القانونية ونوع واسس واركاز تلك المسؤولية التي تتحملها الادارة اثناء تنفيذ اعمالها المادية ، وقد تحيد الإدارة في بعض الأحيان بالانحراف عن مبدأ المشروعية اثناء قيامها بتلك الأعمال المادية ، والذي من الممكن أن يكون فيها ضرر الافراد من جهة والمصلحة العامة من جهة أخرى ، وإن كانت المصلحة العامة هي التي تتغلب على المصلحة الخاصة ، مما يوجب علينا بيان كيفية مراقبة الادارة اثناء ممارسة اعمالها المادية اليومية ، ولا سيما ان هذه الأعمال المادية هي أعمال قد لا تقصد منها جهة الإدارة أثر قانوني عند القيام بها أو أي تغيير في المركز القانونية ، فضلاً عن بيان كيفية اقامة دعوى التعويض ان كان له مقتضى عن طريق المسؤولية الاصلية أم الاحتياطية ، وذلك لعدم وجود نصوص قانونية تحكم المسؤولية دون خطأ وهي المبنية على أساس حصول اضرار للأفراد . (٢)

رابعاً : تساؤلات الدراسة :

- ١ - ما هو الأساس القانوني التي تتحقق به مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية .
- ٢ - ما هي الأعمال المادية التي تحقق مسؤولية الادارة .
- ٣ - ما هو المعايير التي تقوم عليها الأعمال المادية وتمييزها عن غيرها من الأعمال .
- ٤ - ما هي المسؤولية التي تترتب على الإدارة وما هي الجهة المختصة في تحديدها والقواعد التي تحكمها أثناء قيامها بالأعمال المادية .
- ٥ - ما هي انواع الرقابة والضمانات القانونية التي تمنح للإدارة والافراد .

خامساً : هدف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية التي تقوم بها ، ومدى تحقيق مسؤولية الإدارة عند الإخلال بانتظام تلك الأعمال التي تباشرها يومياً والتي قد تسبب اضرار بحقوق الافراد وصولاً إلى الاطار القانوني الذي يحقق التوازن بين متطلبات الاستمرار بالأعمال المادية وضمان حماية المراكز القانونية للأفراد وحماية ممتلكاتهم الخاصة وعدم الاضرار بها .

سادساً : فرضيات الدراسة :

١ - إن للأعمال المادية الصادرة عن الإدارة تأثيراً مباشراً في تحقيق مسؤولية الإدارة ، إذ قد تسهم في تحقيق الكفاءة والسرعة في أداء الخدمات العامة ، لكنها قد تتحول في بعض الحالات إلى سبب في حصول اضرار للأفراد من جراء تلك الأعمال .

٢ - إن غياب النصوص القانونية التي تحكم تحقيق المسؤولية من دون ارتكاب الخطأ في قيام الإدارة للأعمال المادية قد يؤدي إلى اتساع نطاق المسؤولية الادارية ، كذلك قد يضعف من الضمانات المقررة لحماية الإدارة والافراد من الاضرار التي تنشأ عن الأعمال المادية .

٣ - إن الأعمال المادية اليومية التي تباشرها الإدارة يجب ان تخضع إلى الرقابة القضائية وغير القضائية وبيان مشروعية تلك الأعمال ، وذلك مما يترتب عليها مساس بحقوق الافراد أو الإخلال بمبدأ المشروعية .

٤ - ان التوازن بين فعالية الإدارة في ادارة المرافق العامة وبين حماية حقوق الافراد يتحقق من خلال معايير قانونية واضحة تميز بين العمل المادي المشروع والعمل المادي غير المشروع .

(٣)

سابعاً : نطاق الدراسة :

يتحدد نطاق موضوع الدراسة في مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية وفقاً للنصوص والاحكام الموضوعية لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل والقانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ ، وقانون ادارة البلديات رقم (١) لسنة ٢٠٢٣ ، إضافة إلى قانون مجلس الدولة الفرنسي رقم (٢٤) لسنة ١٨٧٢ المعدل ، وقانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل ، ومكانية ضمن اقليم الدولة العراقية إضافة إلى وكيفية تحديد مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية التي تباشرها يومياً .

ثامناً : منهج الدراسة :

لأهمية موضوع محل الدراسة اتبع الباحث المنهج القانوني التحليلي بغية الوصول إلى تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية من اجل بيان هدف الدراسة المتمثل في تحديد مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية ، إضافة إلى المنهج القانوني المقارن والمتمثل بقانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ بوصفه منهجاً مقارناً بقانون مجلس الدولة الفرنسي رقم ٤٧ لسنة ١٨٧٢ وقانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

تاسعاً : هيكلية الدراسة :

تم تقسم الدراسة إلى فصلين تناول الباحث في الفصل الأول منها التعريف بالمسؤولية الادارية عن الاخطاء في الأعمال المادية اثناء سير المرفق العام ، والذي تم تقسيمه إلى بحثين أولهما لبيان مفهوم المسؤولية الادارية عن اعمالها المادية ، وثانيهما : الى بيان انواع مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية .

أما الفصل الثاني فتناول الباحث الأحكام القانونية الخاصة بقيام مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية ، والذي تم تقسيمه على بحثين أولهما : لبيان الجهة المختصة بقيام المسؤولية الادارية عن اعمالها المادية ، وثانيهما نخصه : لبيان الضمانات القانونية عند قيام المسؤولية الادارية عن اعمالها المادية والرقابة عليها ، وعلى النحو الاتي :-