**مصادر القانون الإداري**

تدور مصادر القانون الإداري مع مصادر القانون عموماً، وإن وصف القانون الإداري بأنه قانون قضائي النشأة، لا يعني أن القضاء مصدره الوحيد بل أن تلك الصفة لا تعني أكثر من أن دور القضاء يتعاظم في استخلاص قواعد القانون الإداري دون سائر القوانين[[1]](#footnote-2)(1).

# **المصدر الأول: التشريع**:

**أولاً: الدستور:**

يعتبر الدستور أعلى مصادر القانون، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم في الدولة وحماية حقوق وحريات الأفراد، كما تنظم العلاقات القائمة بين كافة هيئات الدولة وسلطاتها.

تسمو قواعد الدستور علي غيرها من القواعد باعتبارها قواعد تأسيسية وإنشائية، ويتعين علي جميع سلطات الدولة احترام هذه القواعد[[2]](#footnote-3)(2).

والقواعد الدستورية قد لا توجد في الوثيقة الدستورية ذاتها فحسب، بل في إعلانات الحقوق والمواثيق أو في مقدمات الدساتير، ويثار التساؤل عنها عن القوة القانونية لتلك القواعد الخارجة عن الوثيقة الدستورية، وما مدى اعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية تلزم كل سلطات الدولة وبما فيها السلطة الإدارية محل البحث.

إن القواعد التي تأتي في مقدمة الدستور لا تعتبر قواعد قانونية بالمعنى الفني، ولكنها تعد من قبل المبادئ والفلسفات والموجهات العامة للحكم

وتأخذ المواثيق وإعلانات الحقوق حكمها وتعتبر وثائق منفصلة عن الدساتير وتقرر مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية وتتضمن بعض الضمانات التي تكفل حماية هذه الحقوق، ومن أمثلتها إعلان حقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة الصادر في عام 1948م والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية 1976م.

# **ثانياً: التشريع العادي**:

التشريع العادي هو ما تقرره السلطة التشريعية في الدول من قوانين وفق إجراءات التشريع، فالهيئة التشريعية أياً كانت التسميات في النظم الدستورية، هي التي تختص بحكم الدستور في وضع القوانين العامة التي توضح سياسية الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ويأتي تخصص الهيئة التشريعية في وضع القانون. تجسيداً لمبدأ السيادة الشعبية في الدول باعتبارها تضم ممثلي الإدارة الشعبية[[3]](#footnote-4)(1).

ويأتي التشريع العادي (القانون) في المرتبة الثانية في سلم التنظيم القانوني في الدولة، وهذا يؤدي إلي ضرورة اتفاق التشريع العادي مع القواعد الدستورية، وإلا اعتبر القانون غير دستوري. ولكن متى يكون التشريع العادي (القانون) غير دستوري، وبعبارة أخرى متى يفقد التشريع العادي خاصيته كمصدر من مصادر المشروعية؟

وللإجابة علي هذا السؤال يقتضي البحث لمسألتين جوهريتين[[4]](#footnote-5)(2):

(الأولى): الحدود الدستورية للتشريع:

(الثانية): الانحراف في استعمال السلطة التشريعية.

1. الحدود الدستورية للتشريع:

قد ينص الدستور صراحة علي اشتراط إصدار قانون لتنظيم مسائل بعينها، علي نحو لا يجوز معه تنظيم تلك المسائل إلا بقانون. كما ينص علي استبعاد وسائل معينة من دائرة التنظيم التشريعي، وهي مسائل حظر علي أي سلطة في الدولة تنظيمها ولو المشرع نفسه، ذلك لأن الدستور قد نظمها تنظيماً نهائياً.

**ثالثاً: التشريع الفرعي (اللوائح والقرارات الفردية):**

يقصد بالتشريع الفرعي (اللوائح والقرارات التنظيمية الفردية) في نظام مجلس الدولة – القواعد العامة والمجردة التي تصدرها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارية استناداً لصلاحيتها الدستورية والتشريعية. [[5]](#footnote-6)(1).

وتعد اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية مصدراً من مصادر القانون التي تقيد أعمال الإدارة. وتتميز اللائحة عن القرار الإداري في كون اللائحة أن العبرة في تطبيقها بعموم صفة من تخاطبهم وليس بتخصيص ذواتهم. أما القرار الإداري الفردي فيحدث أثره بالنسبة لفرد أو أفراد معينين بذواتهم. ويجب أن تأتي اللائحة متفقة مع القانون والدستور من باب أولى وإلا اعتبرت غير مشروعة جاز الطعن فيها بالإلغاء في نظام مجلس الدولة أو الطعن بعدم دستوريتها أمام المجلس الدستوري.

**أنواع اللوائح والقرارات التنظيمية**:

1. **اللوائح التنفيذية:**

هي اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتأتي مستندة لقانون سابق، ويشترط الدستور بإصدار هذه اللوائح التنفيذية الشروط الآتية:

1/ أن تكون الأحكام الواردة في اللوائح لازمة لتنفيذ القانون، لأن القوانين في الأصل تأتي بأحكام وقواعد مجملة، ثم تأتي اللائحة مفصلة لتلك الأحكام والقواعد المجملة، ومن أمثلة ذلك لائحة الخدمة العامة التي تأتي مفصلة للأحكام والقواعد المجملة في قانون الخدمة العامة.

2/ ألا يكون من شأن اللائحة التنفيذية تعديل القانون الذي صدرت اللائحة بشأنه أو غيره من القوانين.

3/ ألا يكون من شأن اللائحة تعطيل القانون الذي صدرت اللائحة بشأنه.

4/ ألا يكون من شأن اللائحة الإعفاء من تنفيذ القانون.

1. **لوائح الضبط الإداري:**

هي اللوائح التي عن طريقها تضع الإدارة القواعد القانونية اللازمة لصيانة النظام العام والمحافظة علي الصحة العامة والسكينة العامة، وتتدخل الإدارة بهذا النوع من اللوائح لتقييد بعض الحقوق والحريات الفردية من أجل ضمان صيانة الأمن العام، على أن يكون تدخلها محفوفاً بشروط تكفل مشروعية لوائح الضبط.

1. **اللوائح التنظيمية:**

وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة دون أن تستند لقانون سابق، مثال لائحة التصرف في النقد الأجنبي.

**المصدر الثاني: العرف:**

ويقصد بالعرف في القانون الإداري ما جرى عليه العمل من السلطة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها الإدارية وينشأ من استمرار الإدارة إلتزامها بهذه الأوضاع والسير عليها بأن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة – واشترط لاعتبار العرف أن يتوافر شرطان[[6]](#footnote-7)(1): -

1. أن يكون العرف عام وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة، فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع هذا العمل الذي جرت علي مقتضاه الإدارة إلي مستوى العرف الملزم.
2. ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم ويندرج تحت ذلك العرف الناشئ عن خطأ في فهم القانون.

إلا أن السلطة الإدارية غير ملزمة بأن تعمل بإستمرار وفق خطة واحدة وأسلوب واحد، فقد تدعوها الظروف أو مصلحة العمل أن تغير الطريقة التي جرت علي اتباعها في الماضي بقصد تعديل الوضع القديم واتباع أسلوب جديد أكثر اتفاقاً مع مصلحة العمل، ففي مثل هذه الحالة لا يعتبر عمله مخالفاً للعرف، وهذا بعكس إذا خالفت الإدارة العرف المقرر في حالة فردية مع تمسكها بالقاعدة القانونية التي نشأت عن هذا العرف وحرصها في نفس الوقت على الاستمرار في تطبيقه، فإن عملها يقع باطلاً لمخالفته لقاعدة عرفية ملزمة[[7]](#footnote-8)(2).

**المصدر الثالث: القضاء**:

للقضاء أهمية كبيرة في القانون الإداري، فيرجع الفضل إليه في نشأة وتطور هذا القانون، ويتميز القانون الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني بل هو قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد.

ويثور التساؤل هل يمكن اعتباراً القضاء مصدراً رسمياً للقانون الإداري؟ وللإجابة علي هذا التساؤل يجب التنبيه إلي أن كلمة قضاء تستخدم لثلاثة معاني مختلفة:

أولها المحاكم وثانيها أحكام هذه المحاكم وثالثها الاتجاه الذي تستقر عليه المحاكم بصدد موضوع معين، أو المبادئ التي تستقر المحاكم علي تطبيقها.

وفي هذا المجال نقصد المعنى الأخير أي ما تستقر عليه المحاكم وهي تفصل في المنازعات الإدارية.

تثور المشكلة في الحالة التي لا يجد فيها القاضي نصاً قانونياً يحكم النزاع ويضطر هو لابتداع قاعدة قانونية يحسم النزاع وفقاً لها وفي هذا الفرض يمكن اعتبار القضاء مصدراً للقانون الإداري.

**المصدر الرابع: المبادئ القانونية العامة**:

المبادئ القانونية العامة هي المبادئ التي يقوم باستنباطها القضاء من بين قواعد النظام القانوني بأسره ويجدها في روح التشريع وقواعد العدالة والقانون الطبيعي، ومن أمثلة هذه المبادئ : مبدأ المساواة أمام القانون وأمام الأعباء العامة وأمام الوظيفة العامة وأمام المرافق العامة، ومبدأ حسن النية وغيرها من المبادئ القانونية العامة.

**المصدر الخامس: الفقه**:

يقصد بالفقه استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية المختلفة بواسطة الفقهاء وما يصدرونه من مؤلفات وفتاوى والتي تتضمن تأصيلاً للنظريات القانونية، وذلك بهدف إنارة السبيل أمام المحاكم في تطبيقها للقوانين وإلي لفت نظر المشرع لما قد يوجد في القوانين من نقص أو تناقض أو غموض.[[8]](#footnote-9)(1)

1. (1) راجع في ذلك د. طعيمة الجرف – القانون الإداري – دار النهضة العربية ، ط 1978م ، ص 95. [↑](#footnote-ref-2)
2. (2) د. وجدي ثابت، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ط1989م، وأ.د. سامي جمال الدين ، الرقابة علي أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، ط1 19821م ص 25. [↑](#footnote-ref-3)
3. (1) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مرجع سابق ، ص 18. [↑](#footnote-ref-4)
4. (2) د. وجدي ثابت، مرجع سابق، ص 28. [↑](#footnote-ref-5)
5. (1) راجع المادة (4) من قانون تفسير القوانين. [↑](#footnote-ref-6)
6. (1) راجع د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 38. [↑](#footnote-ref-7)
7. (2) راجع د. يسري العطار ، مرجع سابق ، ص 43. [↑](#footnote-ref-8)
8. (1) المرجع السابق ، ص 47. [↑](#footnote-ref-9)