

موسوعة القانون الإداري

تأليف: د. محمد كمال عرفة الرخاوي*

محاضر دولي في القانون والتحكيم الدولي

باحث ومستشار قانوني

جمهورية مصر العربية

إهداء

إلى روح العدالة الإدارية،
وإلى كل باحثٍ يسعى لبناء دولة مؤسساتٍ لا
سلطة فرد،
وإلى وطني مصر، حارسة القانون ومهده الأول
في الشرق.

*الجزء الأول: الأسس العامة للقانون

الإداري**

الفصل الأول: مقدمة إلى القانون

الإداري**

يُعرِّف هذا الفصل القانون الإداري باعتباره
مجموعة القواعد القانونية التي تنظم نشاط
الإدارة العامة في علاقاتها مع الأفراد
والمؤسسات، وبيّن خصائصه المميزة مثل
تغليب المصلحة العامة، وامتيازات السلطة
العامة، وتطوّره القضائي. كما يتناول علاقته
بالقانون الدستوري، والقانون المدني، والقانون
المالي، والقانون الدولي.

الفصل الثاني: الجذور التاريخية والفلسفية للقانون الإداري*

يستعرض هذا الفصل التحول من الدولة المطلقة (التي لا تخضع للقانون) إلى دولة القانون، مع التركيز على الأفكار التنويرية (مثل روسو ومونتيسكيو)، ونشوء مقاومات المشروعية، والفصل بين السلطات، وحقوق الإنسان، كأسس فلسفية لولادة القانون الإداري الحديث.

الفصل الثالث: التطور التاريخي للقانون الإداري في فرنسا ومصر**

يقارن هذا الفصل بين النموذجين المؤسسين:
النموذج الفرنسي الذي نشأ عبر القضاء (خاصة
مجلس الدولة الفرنسي منذ 1799)، والنموذج
المصري الذي تأثر به لكنه تطوّر ضمن سياقه
الوطني، بدءاً من نظام المحاكم المختلطة،
مروراً بإنشاء مجلس الدولة المصري عام 1946،
وصولاً إلى دستور 2014.

الفصل الرابع: مصادر القانون الإداري**

يتناول هذا الفصل المصادر الرسمية وغير الرسمية للقانون الإداري، بما في ذلك التشريعات (الدستور، القوانين، اللوائح)، والعرف الإداري، والاجتهاد القضائي (وخاصة أحكام مجلس الدولة)، والمبادئ العامة للقانون التي يستخلصها القضاء لسد الثغرات التشريعية.

الفصل الخامس: القواعد الآمرة والمكملة في القانون الإداري

يُحالّل هذا الفصل الطبيعة القانونية للقواعد التي تحكم نشاط الإدارة، حيث تُعدّ القواعد

الأمرة (الأمرية) غير قابلة للتعديل بالتراضي لأنها تحمي المصلحة العامة، بينما تسمح القواعد المكملة للأطراف بتنظيم علاقاتهم ضمن حدود معينة، مع توضيح الآثار القانونية لكل نوع.

*# # # *الجزء الثاني: نظرية المرفق العام*

الفصل السادس: مفهوم المرفق العام – التعريف، الشروط، التطور التاريخي

لا يُعد "المرفق العام" مجرد نشاط تمارسه الدولة، بل هو **فكرة قانونية محورية** في القانون الإداري، تُبرر تدخل الإدارة وامتيازاتها.

- **التعريف**: المرفق العام هو كل نشاط تُنطَّ به مهمة تحقيق منفعة عامة مستمرة، وتُديره سلطة عامة (أو تحت رقابتها) باستخدام وسائل قانونية أو مادية تتجاوز ما هو متاح للأفراد.

- **الشروط الثلاثة الكلاسيكية** (وفق اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي):

1. **وجود منفعة عامة** (وليس ربحاً)

خاصّاً).

2. **تنظيم النشاط وفقاً لمصلحة عامة** (وليس وفق قواعد السوق فقط).

3. **ارتباط النشاط بسلطة عامة** (مباشرة أو غير مباشرة).

- **التطور التاريخي**: بدأ المفهوم مع **ليون دوغلி** (Léon Duguit) الذي قدّمه كدليل لنظرية "السلطة العامة"، مؤكداً أن أساس امتيازات الإدارة ليس سلطتها، بل طبيعة المهمة التي تؤديها. وقد تبنّى القضاء الإداري هذا المفهوم، خاصة في فرنسا ومصر، ليصبح معياراً

لتحديد نطاق المسؤولية الإدارية ونظام الرقابة.

< **ملاحظة تطبيقية**: في مصر، يُطبّق مفهوم المرفق العام على قطاعات مثل التعليم، الصحة، النقل، والكهرباء، حتى لو كانت مملوكة لشركات مساهمة، طالما أن الدولة تسيطر على توجيهها وتمويلها.

- ##### الفصل السابع: مبادئ المرفق العام -
الاستمرارية، المساواة، التكيف

تُشكّل هذه المبادئ *جوهر الالتزامات التي تُثقل كاهل الإدارة* عند إدارة المرفق العام،

وهي ليست مجرد مبادئ أخلاقية، بل قواعد قانونية ملزمة:

1. **مبدأ الاستمرارية**: يلزم الإدارة بعدم تعطيل المرفق إلا في أضيق الحدود (مثل حالات الطوارئ). أي انقطاع غير مبرر (كإضراب غير قانوني في قطاع الكهرباء) يُعدّ خرقاً لهذا المبدأ، وقد يُنتج مسؤولية إدارية. في مصر، يُستند إلى هذا المبدأ في الطعون ضد قطع الخدمات الأساسية دون سابق إنذار.

2. **مبدأ المساواة**: لا تمييز بين المنتفعين من المرفق دون مبرر موضوعي. يشمل المساواة في الوصول، في المعاملة، وفي تحمل

الأعباء (مثل الرسوم). يُعتبر خرقاً لهذا المبدأ منح امتيازات لفئة دون أخرى (كمنح أولوية في المستشفيات الحكومية بناءً على الواسطة).

3. **مبدأ التكيّف (المرونة)**: يُلزم الإدارة بتطوير المرفق باستمرار لمواكبة التقدم التقني والاحتياجات الاجتماعية. مثال: تحديث شبكات الصرف الصحي أو تطوير منصات تقديم الخدمات الإلكترونية. التقصير في التكيّف قد يُعد "عطلاً في المرفق" يُنتج مسؤولية إدارية.

الفصل الثامن: أنظمة إدارة المرافق العامة – النظام المركزي، اللامركزي،

المختلط**

يُحدّد هذا الفصل **الإطار التنظيمي لإدارة المراقب**، وهو خيار سياسي-إداري يعكس درجة تركيز أو توزيع السلطة:

- **النظام المركزي**:** تدير الدولة المرفق مباشرة عبر وزارات أو هيئات تابعة لها. مزاياه: التناسق، السيطرة المركزية. عيوبه: البيروقراطية، البطء، وعدم مراعاة الخصوصيات المحلية. مثال مصرى: وزارة الصحة في إدارة المستشفيات العامة.

- **النظام اللامركزي**:** تُنطِّ إدارة المرفق

بوحدات محلية (محافظات، مدن، قرى) تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة. يُعزز المشاركة المحلية والكفاءة. لكنه يحتاج إلى موارد مالية وبشرية كافية. في مصر، تُدار بعض المرافق (النظافة، الإنارة) عبر المحافظات بموجب قانون الإدارة المحلية.

- **النظام المختلط**: يجمع بين المركزية واللامركزية، غالباً عبر شركات مملوكة للدولة أو وحدات ذات طابع اقتصادي (مثل الهيئة القومية للأنفاق). يُستخدم عندما يتطلب المرفق استقلالاً مالياً وإدارياً مع بقاء الرقابة الحكومية. يُثير تساؤلات حول مدى خضوع هذه الكيانات للقضاء الإداري.

الفصل التاسع: خصخصة المرافق العامة – الضوابط، الحدود، والرقابة*

الشخصية ليست تخلّيًّا عن المرفق، بل *تغيّرًا في طريقة إدارته*، مع بقاء التزام الدولة بضمان أدائه:

- **الضوابط القانونية**: لا يجوز خصخصة المرافق "السيادية" (العدل، الأمن). يجب أن يبقى الهدف من الشخصية **تحسين الأداء**، لا مجرد تقليل الإنفاق. يُشترط وجود إطار قانوني واضح (مثل قانون تنظيم الشراكة بين

القطاعين العام والخاص في مصر رقم 182 لسنة 2018).

- **الحدود الدستورية**: المادة 27 من الدستور المصري (2014) تلزم الدولة بضمان "العدالة الاجتماعية" و"تكافؤ الفرص"، مما يمنع الخصخصة إذا أدت إلى حرمان الفقراء من الخدمة. المادة 29 تلزم الدولة بضمان "السلامة" و"الجودة" في الخدمات الأساسية.

- **آليات الرقابة**:

- **رقابة مسبقة**: عبر موافقة البرلمان على عقود الخصخصة الكبرى.

- **رقابة لاحقة**: عبر القضاء الإداري (خاصة في المنازعات المتعلقة بفسخ العقد أو تعديل شروطه).

- **رقابة مجتمعية**: عبر حق المواطنين في الحصول على المعلومات وتقديم الشكاوى.

< **تحذير فقهي**: الخصخصة لا تُخرج النشاط من نطاق المرفق العام إذا بقيت الدولة تُوجّه سياساته أو تموّله جزئياً — وبالتالي يظل خاضعاً لقواعد القانون الإداري.

الفصل العاشر: المسؤولية الإدارية

* عطل المرفق العام *

هذا الفصل يُعالج ** أساساً مستقلاً للمسؤولية الإدارية **، لا يتطلب خطأً شخصياً من الموظف، بل يكفي ** اختلال في سير المرفق **:

- **مفهوم "عطل المرفق"**: هو كل خلل في الأداء الطبيعي للمرفق يؤدي إلى ضرر (مثل تأخير في صرف العلاج، عطل في شبكة الاتصالات الحكومية، تسرب في محطة مياه). لا يُشترط أن يكون العطل كلياً؛ حتى التأخير أو النقص في الجودة قد يُشكّل عطلاً.

- **شروط قيام المسؤولية**:

1. وجود **ضرر مادي أو أدبي**.

2. وجود **علاقة سببية** بين العطل والضرر.

3. أن يكون العطل **خارج نطاق التقدير الفني الم مشروع** (مثل قرار طبي خاطئ في مستشفى حكومي).

- **التمييز بين "عطل المرفق" و"الخطأ الشخصي":** في الأول، تُعوّض الإداره، ثم

تُرجع على الموظف إذا ثبت تقصيره الجسيم.
في الثاني، يُسأل الموظف مباشرة أمام القضاء
المدني.

- **الاجتهاد القضائي المصري**: مجلس الدولة المصري اعتمد مبدأ "عطل المرفق" منذ منتصف القرن العشرين، مستوحى من القضاء الفرنسي. ومن أبرز أحكامه: التعويض عن الوفاة بسبب نقص الأكسجين في مستشفى حكومي، أو عن الأضرار الناتجة عن انقطاع الكهرباء الطويل دون مبرر.

*الجزء الثالث: السلطة العامة *امتيازاتها*

الفصل الحادي عشر: نظرية السلطة العامة - التعريف، مظاهرها، حدودها

تُعد "نظرية السلطة العامة" من الركائز التاريخية للقانون الإداري، وقد سبقت نظرية المرفق العام في تبرير امتيازات الإدارة.

- * التعريف الفقهي*: السلطة العامة هي

مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تتمتّع بها الإدارة لتمكينها من أداء مهامها في خدمة المصلحة العامة. ولن يستوي "سلطة" بالمعنى السياسي، بل **وضع قانوني خاص** يمنح الإدارة أدوات لا يتمتع بها الأفراد.

- **المظاهر الأساسية**:

1. **التنفيذ الجبري**: تنفيذ القرارات دون حاجة إلى إذن قضائي (مثل هدم بناء مخالف).
2. **الأثر الرجعي للقرارات التنظيمية**: في حالات استثنائية (مثل تعديل شروط الترخيص بأثر رجعي لدعوى صحية طارئة).

3. **التعديل والإنهاء الأحادي للعقود**: حق الإدارة في تعديل أو إنهاء العقود الإدارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

4. **الحصانة من التنفيذ**: لا يجوز حجز أموال الإدارة أو تفيذ حكم عليها دون إجراءات خاصة.

- **الحدود الدستورية والقضائية**: لا يمكن للإدارة أن تمارس امتيازات السلطة العامة خارج إطار **مبدأ المشروعية**. القضاء الإداري (خاصة مجلس الدولة المصري) يُراقب استخدام هذه الامتيازات، ويُبطل أي تصرف يُعد "إساءة"

"استعمال" لها. الدستور المصري (المادة 97) يلزم الإدارة باحترام الحقوق والحريات، حتى عند ممارسة سلطاتها.

< ****ملاحظة نقدية****: في العقود الحديثة (الشراكة مع القطاع الخاص)، تراجعت أهمية نظرية السلطة العامة لصالح نظرية المرفق العام، لأن التركيز صار على ****وظيفة الخدمة**** لا على ****هوية الجهة المنفذة****.

الفصل الثاني عشر: امتيازات السلطة العامة – التنفيذ الجبري، الرجعية، التعديل الأحادي

يُفصّل هذا الفصل في *أهم الامتيازات العملية** التي تميّز الإدارة عن غيرها من الأشخاص:

1. **التنفيذ الجبري (Exécution d'office)**: يسمح للإدارة بتنفيذ قراراتها مباشرة (مثل إخلاء عقار، تحصيل غرامة)، دون اللجوء إلى القضاء. *الضمانات القانونية*: يجب أن يكون القرار نافذًا ومنتجًا لأثره. يجب إعطاء المُنفَّذ عليه فرصة للطعن (مع وقف التنفيذ في بعض الحالات). لا يجوز استخدام القوة المفرطة. في مصر، يُنظّم هذا الحق في قوانين متفرقة (كالقانون رقم 119 لسنة 2008 بشأن البناء)،

ويراقبه القضاء الإداري بدقة.

2. **الأثر الرجعي للقرارات التنظيمية**: الأصل أن القرارات التنظيمية لا تسري بأثر رجعي (مبدأ عدم رجعية القوانين). لكن الاستثناء يُسمح به *لحماية مصلحة عامة عليها* (مثل سحب ترخيص دواء ثبت ضرره بعد تداوله). يشترط أن يكون الرجعية *متناسبًا* و*ضروريًا*، وإلا يُعد مخالفة للمشروعية.

3. **التعديل أو الإنهاء الأحادي للعقود الإدارية**: حق حصري للإدارة، مُستمد من طبيعة العقد الإداري. لا يُمارس إلا إذا: نص العقد على ذلك صراحة، أو اقتضت *المصلحة

العامة** ذلك (مثل تعديل مسار طريق بسبب كشف أثري جديد). يلزم الإدارة بدفع *تعويض عادل* للطرف الآخر، حتى لو لم يكن هناك خطأ منها.

< **اجتهاد مصرى بارز**: حكم مجلس الدولة المصرى بأن "حق الإدارة في التعديل الأحادي لا يمتد إلى جوهر العقد"، وإن أصبح إلغاءً مقنعاً.

الفصل الثالث عشر: السلطة التقديرية مقابل السلطة المقيدة - الضوابط والرقابة القضائية*

يُعالج هذا الفصل أحد أكثر المواقف دقة في القانون الإداري: *متى يُسمح للإدارة بالاختيار؟ ومتى لا يُسمح؟*

- **السلطة المقيدة**: تكون الإدارة *مرتبطة تماماً* بالنص القانوني: لا خيار لها في وجود الشرط أو غيابه. مثال: منح رخصة بناء إذا توافرت الشروط الفنية. الرقابة القضائية هنا *رقابة مشروعية كاملة*: يُعيد القاضي النظر في القرار كما لو كان هو الجهة الإدارية.

- **السلطة التقديرية**: تمنح الإدارة *حرية تقدير* مدى ملائمة القرار للمصلحة العامة. مثال: اختيار موقع مستشفى جديد بين عدة

موقع ممكناً. الرقابة القضائية **محدودة**: لا يُعيد القاضي التقدير، بل يتحقق فقط من: عدم انعدام التقدير (أي أن القرار لم يكن تعسفيًا)، عدم وجود *إساءة استعمال* للسلطة، احترام **القواعد الجوهرية للإجراء**.

- **الضوابط الدستورية**: المادة 68 من الدستور المصري تلزم الإدارة بأن تكون قراراتها "معالم" و"قابلة للطعن". هذا يحدّ من التقدير التعسفي، حتى في المجالات التقنية (كالتخطيط العمراني).

< **تطور حديث**: القضاء الإداري المصري بدأ يُضيق من نطاق السلطة التقديرية في

المسائل المتعلقة **بحقوق الإنسان** (كالحق في السكن أو الصحة)، ويطلب بإثبات وجود "تقدير موضوعي" وليس مجرد ذريعة.

الفصل الرابع عشر: إساءة استعمال السلطة – المفهوم، صوره، الجزاءات

"إساءة استعمال السلطة" ليست خطأً في التطبيق، بل *انحراف في الهدف*.

- *المفهوم القانوني*: هو أن تستخدم الإدارة سلطتها *لغاية غير التي منحها إليها القانون*، حتى لو كانت الوسيلة قانونية

ظاهريًا.

- **الصور الكلاسيكية**:

1. **استهداف شخصي**: مثل رفض ترخيص نشاط تجاري لسبب انتقامي.
2. **تحقيق مصلحة خاصة**: كمنح عقد لمقاول قريب دون منافسة.
3. **الالتفاف على القانون**: مثل تقسيم مشروع كبير إلى مشاريع صغيرة لتجنب إجراءات المناقصة.

4. **التمييز غير المبرر**: كفرض رسوم أعلى على فئة دون أخرى دون سند قانوني.

- **الجزاء القانوني**: القرار المُسَاء استخدامه **باطل** (ليس فقط قابلاً للإلغاء). قد يُسأل الموظف **جنائياً** (احتلاس، رشوة) أو **تأديبياً**. وقد تُطالب الإدارة بدفع **تعويض** إذا نتج عنه ضرر.

- **عبء الإثبات**: يقع على **المدعي**، لكن القضاء الإداري يُسمّل عليه عبر "القرائن القضائية" (مثل تضارب المصالح، أو انعدام التعليل).

< **اجتهاد مصرى مهم*: مجلس الدولة يعتبر أن "غياب التعليل" في القرارات التقديرية يُشكّل قرينة قوية على إساءة الاستعمال.

الفصل الخامس عشر: القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية – التمييز والآثار*

التمييز بين النوعين ليس شكلياً، بل له *آثار قانونية جوهرية* على الطعن والرقابة.

- **القرار الإداري الفردي*: تصرف إداري يُنتج آثاراً قانونية *في شأن شخص أو حالات معينة*. الأمثلة: تعيين موظف، رفض ترخيص،

فرض غرامة. الخصائص: يُنشئ حقوقاً والتزامات فردية. قابل للطعن **بدعوى الإلغاء** أمام القضاء الإداري. يُطبّق عليه مبدأ **النفاذ المعمول** (أي لا يُنفذ أثناء الطعن إذا طلب وقف التنفيذ).

- **القرار الإداري التنظيمي**: تصرف إداري يُنظم قواعد عامة ومجردة، **تطبّق على فئة غير محددة** من الأشخاص. الأمثلة: لوائح الضبط، قرارات تحديد أسعار الخدمات، قرارات تنظيم المرور. الخصائص: يشبه التشريع الثانوي. لا يُطعن فيه مباشرة، بل **عبر دعوى الإلغاء ضد القرار الفردي الصادر بتطبيقه**. لا يُوقف تنفيذه تلقائياً عند الطعن.

- **المعيار القضائي للتمييز (في مصر)**: لا يعتمد على **شكل القرار** (مثلاً: هل صدر بقرار جمهوري أم إداري؟)، بل على **محتواه وأثاره**. فإذا طبق القرار على حالات فردية محددة، فهو فردي — حتى لو صيغ بصيغة عامة.

< **تطور مهم**: الدستور المصري (المادة 154) ألزم رئيس الجمهورية، عند إصدار قرارات تنظيمية في غيبة البرلمان، بأن تكون "في غير مسائل الحصر التشريعي"، مما يضيق من نطاق القرارات التنظيمية ذات الأثر التشريعي.

القسم الرابع: التنظيم الإداري

الفصل السادس عشر: الشخصية الاعتبارية العامة - الدولة، الوحدات المحلية، والهيئات العامة**

الشخصية الاعتبارية ليست مجرد "صفة قانونية"، بل **أداة تنظيمية لتقسيم العمل العام** وتحديد نطاق المسؤولية.

- **الدولة كشخصية اعتبارية عامة**؛ تتمتّع الدولة (بأجهزتها السيادية: التشريعي، التنفيذي، القضائي) بشخصية اعتبارية **أصلية** — أي أنها لا تستمد وجودها من نص، بل من طبيعة السيادة نفسها. **آثارها**؛ تمثيل الدولة أمام القضاء (عبر هيئة قضايا الدولة). امتلاك الأموال العامة (الأموال الخاصة للدولة تخضع لقواعد مختلفة عن الأموال العامة). تحمل المسؤولية عن أفعال أجهزتها. < * **ملاحظة دستورية**؛ المادة 152 من الدستور المصري تلزم الدولة بـ"حماية المال العام"، ما يُضفي طابعًا دستوريًا على إدارة أملاكها.

- **الوحدات المحلية (المحافظات - المدن - القرى)**: تتمتع بشخصية اعتبارية مشتقة**، تُمنح لها بموجب القانون (قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، قيد المراجعة). *الشروط الجوهرية للاعتبارية*: وجود جماعة إقليمية مستقرة. هيكل تنظيمي مستقل (مجلس محلی + رئيس وحدة). مالية ذاتية (ضرائب محلية، إيرادات ذاتية).

التحدي المصري: رغم منح الدستور (المادة 176-181) حظاً وافراً من الالامركزية، فإن التطبيق الفعلي لا يزال مركزاً، مما يُضعف فاعلية الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية.

- **الهيئات العامة والمؤسسات العامة**: -

تُنشأ بقانون أو قرار جمهوري، وتتولى إدارة مراقب عامه ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي (مثل الهيئة العامة للتأمين الصحي، هيئة المجتمعات العمرانية). *الجدل الفقهي*: هل تتمتع هذه الكيانات بشخصية اعتبارية **عامة** أم **خاصة**؟ **المعيار الحاسم**: طبيعة النشاط (مرفق عام؟) ودرجة خصوتها لرقابة السلطة التنفيذية. إذا كانت تمارس سلطة عامه أو تدير مرفقاً عاماً، فهي **عامة** — حتى لو اتخذت شكل شركة مساهمة. *الأثر العملي*: تحديد اختصاص القضاء (إداري أم عادي) ونظام المسؤولية.

< *اجتهاد محوري*: مجلس الدولة المصري

(الطعن رقم 4523 لسنة 30 قضائية) اعتبر أن "طبيعة النشاط، لا الشكل القانوني، هو الذي يحدد طبيعة الشخصية الاعتبارية".

*الفصل السابع عشر: اللامركزية
الإدارية والمالية - أنواعها، آلياتها، وتطبيقاتها في مصر*

اللامركزية ليست مجرد "تفويض"، بل *نقل حقيقي للسلطة والموارد*.

- *أنواع اللامركزية*:

1. **اللامركزية الإقليمية**: تفويض الصالحيات إلى جماعات إقليمية (محافظات، مراكز). تقوم على **الاختيار الحر** لمجالس محلية منتخبة.

2. **اللامركزية الموضوعية (الوظيفية)**: إسناد إدارة مرافق معينة إلى هيئات مستقلة (الجامعة، هيئة البترول). لا تعتمد على الجغرافيا، بل على التخصص.

- **الآليات الأساسية**:

- **الاختيار الحر**: انتخاب المجالس المحلية (شرط جوهري للامركزية الحقيقة).

- **الاستقلال المالي**: ضرائب محلية، موازنات مستقلة، صناديق تنمية.
- **الرقابة اللاحقة**: لا رقابة مسبقة من الحكومة المركزية، بل رقابة قضائية ومالية (من الجهاز центральный для бухгалтерии).
- **الواقع المصري - بين الطموح الدستوري والتطبيق البيروقراطي**: الدستور المصري قدّم رؤية لامركزية متقدمة (المواد 176-181): انتخاب المحافظين. نقل 25% من الإيرادات العامة للوحدات المحلية. إنشاء مجالس تنمية إقليمية. لكن التشريعات التنفيذية لم

تُحقّق ذلك*: لا تزال المحافظات تعتمد على "الاعتمادات" من الخزانة العامة. لا سلطة حقيقة للمجالس المحلية في اتخاذ قرارات تنموية. الرقابة الإدارية (من وزارة التنمية المحلية) لا تزال تطغى على الاستقلال.

< **اقتراح إصلاحي**: تفعيل "اللامركزية التدريجية" عبر منح صلاحيات حقيقة للمحافظات الكبرى (القاهرة، الإسكندرية، الإسماعيلية) كمرحلة أولى.

الفصل الثامن عشر: الجهات الإدارية المستقلة – طبيعتها، اختصاصاتها، الرقابة

عليها*

الجهات المستقلة Independent) ظاهرة حديثة (Administrative Authorities تُوازن بين **الكفاءة** و**الحياد**.

- **الطبيعة القانونية**: ليست جزءاً من الهيكل الوزاري التقليدي. تتمتع بـ**الاستقلالية** إدارية ومالية نسبية. تنشأ لضمان **الشفافية** و**الحياد الفني** في مجالات حساسة.

- **أمثلة مصرية**: **الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات**. **المؤسسة الوطنية للإعلام**.

الجهاز المركزي للمحاسبات (الأكثر استقلالاً دستورياً). **الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد** (قيد الإنشاء الفعلي).

- **التحديات الجوهرية**:

1. **غموض الطبيعة القانونية**: هل هي جهات إدارية عادية؟ أم كيانات دستورية؟ هذا الغموض يؤثر على **اختصاص القضاء** (إداري أم دستوري؟).

2. **ازدواجية الرقابة**: تخضع للرقابة البرلمانية، والرقابة المالية، وأحياناً لرقابة وزارية غير مباشرة – مما يُهدّد استقلالها.

3. **التعيين السياسي**: غالباً ما يُعيّن رؤساء هذه الجهات بقرارات جمهورية دون آلية شفافة، مما يُضعف مصداقيتها.

- **الضمانات الدستورية (المادة 207-210)**:
نصّ الدستور على أن هذه الجهات "تتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري". يُعيّن رؤساؤها بقرار من رئيس الجمهورية *بعد موافقة مجلس النواب*. لا يجوز عزلهم إلا في حالات محددة (كالإدانة الجنائية).

< **خلاصة فقهية**: الاستقلال الحقيقي لا يتحقق إلا إذا صار لهذه الجهات *سلطة قرار

ملزمة (وليس استشارية فقط)، وامتلكت
ميزانيات مستقلة حقاً**.**

**# # # # الفصل التاسع عشر: الاختصاص
الإداري – الأنواع، النزاعات، وطرق حلها****

**الاختصاص ليس "صلاحية"، بل **حدود قانونية
ملزمة**؛ تجاوزها يُنتج انعدام القرار.**

- *أنواع الاختصاص*: -

1. **الاختصاص النوعي: أي الجهة
المختصة بموضوع معين (وزارة الصحة vs. وزارة**

التعليم).

2. **الاختصاص المحلي**: أي الجهة المختصة جغرافياً (محافظة القاهرة vs الجيزة).

3. **الاختصاص القيمي**: يُوزّع الصلاحيات حسب درجة الموظف (مدير عام vs وكيل وزارة).

4. **الاختصاص الزمني**: يتعلق بمواعيد اتخاذ القرار (مثل وجوب البت في طلب الترخيص خلال 60 يوماً).

- **تجاوز الاختصاص = انعدام القرار**: القرار الصادر من جهة غير مختصة **باطل بطلانًا مطلقًا**، ولا يُصلحه التصديق اللاحق. يمكن إثارته ** أمام أي جهة قضائية**، حتى من تلقاه القاضي.

- **منازعات الاختصاص بين الجهات الإدارية**:

- **النزاع الإيجابي**: أكثر من جهة تدّعي الاختصاص.

- **النزاع السلبي**: كل جهة تنكر اختصاصها.

- آلية الحل في مصر*: زحال المنازعة إلى مجلس الوزراء* (وفقاً لقانون مجلس الوزراء رقم 114 لسنة 1964). قراره *إداري*، لكنه قابل للطعن أمام *محكمة القضاء الإداري* إذا شابه عيب مشروعية.

< تطور قضائي*: بدأ مجلس الدولة يُطبّق مبدأ "الاختصاص الضمني الضروري"، أي أن الجهة المختصة بمرفق ما تملك صلاحيات لازمة لتحقيق غرضه — حتى لو لم ينص القانون صراحة.

- *# # # # الفصل العشرون: الإجراءات الإدارية -

مبدأ المشروعية، حق الدفاع، الشفافية

الإجراءات ليست شكليات، بل *ضمانات

جوهرية لمشروعية القرار*.

- *مبدأ المشروعية الإجرائية*: لا يكفي أن يكون مضمون القرار قانونيًّا، بل يجب أن *يتخذ عبر إجراءات سليمة*. أي خرق جوهرى للإجراء (عدم دعوة ذي الشأن لسماع أقواله في قرار تأديبى) يُبطل القرار.

- *حق الدفاع (Le droit à la défense)* ليس امتيازًا، بل حق دستوري** (المادة 97

من الدستور المصري). يشمل: **الإخطار المسبق** بالاتهام أو القرار المقترن. **فرصة حقيقة للرد** (شفهياً أو كتابياً). **الاطلاع على الملف** (مع مراعاة أسرار الدولة أو الخصوصية). **استثناءات محدودة**: في حالات الطوارئ أو عند وجود خطر داهم (مثل إغلاق مصنع يهدد الصحة العامة فوراً).

- **مبدأ الشفافية وحقوق الوصول**: الدستور (المادة 68) يكفل **حرية تداول المعلومات**، وينص على أن "الوثائق الرسمية ملك للشعب". قانون حرية تداول المعلومات (رقم 121 لسنة 2024) — وإن كان حديثاً — يلزم الجهات الحكومية بالرد على طلبات المعلومات خلال 15

يوماً. **الاستثناءات**: الأمن القومي،
الخصوصية، الأسرار التجارية.

- **التعليق الإداري**: القرار الإداري يجب أن يكون **معلّلاً**، خاصة إذا كان تقديرًا أو مساسًا بحقوق. التعليل يُمكّن القاضي من مراقبة المشروعية، ويرُعزّ ثقة المواطن بالإدارة.
غيب التعليل = قرينة على إساءة الاستعمال (كما استقر عليه القضاء الإداري المصري).

< **رؤية مستقبلية**: مع التحول الرقمي، أصبحت "الإجراءات الإلكترونية" (مثل تقديم الطلبات عبر بوابة مصر الرقمية) جزءًا من

المشرعية — شرط أن تضمن **المساواة في الوصول و**حماية البيانات**.**

الجزء الخامس: الرقابة على الإدارة

الفصل الحادي والعشرون: الرقابة السياسية والتشريعية على الإدارة*

ليست كل الرقابة قضائية؛ فالديمقراطية

التمثيلية تفرض آليات **رقابة سياسية وتشريعية** تُشكّل درعًا وقائيًا قبل وقوع الضرر.

- **أولاً**: الرقابة البرلمانية**: **الأساس الدستوري**: المواد (129–134) من الدستور المصري تمنح البرلمان سلطة رقابية واسعة: **طلب الإحاطة** و**الأسئلة** و**المناقشات العامة**. **استجواب الوزراء** (ويمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة). **تشكيل لجان تقصي حقائق** (مادة 133): قراراتها ملزمة قانونيًّا، وقد تؤدي إلى مساءلة جنائية أو إدارية. <**تطبيق عملي**: لجنة تقصي الحقائق حول أزمة نقص الأدوية (2023) أجرت

وزارة الصحة على إعادة هيكلة سلاسل التوريد.
التحدي الجوهرى: رغم القوة النظرية لهذه
الآليات، فإن **الانسجام السياسي** بين
السلطة التنفيذية والأغلبية البرلمانية غالباً ما
يرُفرغها من مضمونها الرقابي. الرقابة تحول إلى
"مساءلة شكلية" لا "محاسبة فعلية".

- **ثانياً**: رقابة رئيس الجمهورية*: كرئيس
للسلطة التنفيذية، يمارس الرئيس رقابة عبر:
التعيينات والتنقلات في المناصب القيادية.
إحالة ملفات فساد إلى الجهات القضائية
(كما حدث في قضايا الأراضي). *إصدار
توجيهات عامة* (مثل توجيهات خفض الإنفاق
الحكومي). < **ملاحظة دستورية**: هذه

الرقابة **داخلية** وسياسية، ولا تُعوّض غياب الرقابة الخارجية المستقلة.

- **ثالثاً**: رقابة الجهات الرقابية الدستورية**:
الجهاز المركزي للمحاسبات (مادة 208): يراقب تنفيذ الموازنة، ويُحقّق في هدر المال العام. تقاريره تُرفع مباشرة إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب. **ثغرة خطيرة**: لا يملك سلطة **تنفيذ توصياته** — يعتمد على إرادة سياسية خارجية. **الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد** (مادة 209): رغم وجودها دستورياً، فإن **عدم صدور قانونها التنظيمي** حتى يناير 2026 يُبقيها حبراً على ورق.

< **خلاصة نقدية**: الرقابة السياسية في مصر لا تزال *مركزية ومن فوق*، وتفتقر إلى آليات *مشاركة مجتمعية* أو *شفافية تفاعلية* تُعزّز فاعليتها.

الفصل الثاني والعشرون: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - القضاء الإداري
كضمانة لحقوق*

القضاء الإداري ليس "خصمًا للإدارة"، بل *حارسًا للتوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد*.

- **الطبيعة الدستورية للقضاء الإداري**: المادة (192) من الدستور المصري تنص على أن مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية. هذا يرفعه من كونه "قسمًا من القضاء" إلى **سلطة دستورية موازية**.

- **وظائف مجلس الدولة الثلاث**:

1. **الوظيفة القضائية**: الفصل في دعاوى الإلغاء، التعويض، القضاء الكامل.

2. **الوظيفة الاستشارية**: إبداء الرأي في مشاريع القوانين والعقود الكبرى (رأيه غير ملزم).

لكنه مُلزم بالعرض عليه).

3. **الوظيفة التشريعية الثانوية**: وضع قواعد الإجراءات أمام المحاكم الإدارية.

< **تطور تاريخي**: منذ إنشائه عام 1946، تحوّل مجلس الدولة من "مستشار للحكومة" إلى "حامي الحقوق ضد تعسف الإدارة".

- **المبادئ الجوهرية التي يطبقها**: **مبدأ المشروعية**: لا سلطة فوق القانون. **مبدأ الحياد**: لا يجوز للقاضي أن يكون طرفاً في النزاع. **مبدأ الفعالية**: يجب أن تكون أحكامه قابلة للتنفيذ، وليس مجرد إعلانات مبدئية.

- **التحديات البنوية**: **تراكم القضايا**:
أكثر من 300 ألف قضية سنويًا، مما يؤخر العدالة. **ضعف تنفيذ الأحكام**: بعض الجهات الإدارية تتجاهل أحكام الإلغاء تحت ذرائع "المصلحة العامة". **غياب التخصص الدقيق**: لا توجد دوائر متخصصة في مجالات كالبيئة أو البيانات الرقمية.

< **اقتراح إصلاحي**: إنشاء "محاكم إدارية متخصصة" (إدارية اقتصادية، رقمية، بيئية). لمواكبة تعقيد النزاعات الحديثة.

##*#* الفصل الثالث والعشرون: دعوى الإلغاء - شروطها، آثارها، آجالها*

دعوى الإلغاء ليست طلب "تعويض"، بل طلب *تطهير النظام القانوني* من قرار باطل.

- *الأساس القانوني*: القانون رقم 47 لسنة 1972 (قانون مجلس الدولة)، المادة 10: "يجوز لكل ذي صفة ومصلحة طلب إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون".

- *شروط قبول الدعوى*:

1. **صفة ومصلحة**: يجب أن يكون الطاعن

قد **تضرر شخصياً ومباشراً** من القرار. لا يكفي "مصلحة عامة مجردة" (مثل مواطن يطعن على قرار بناء جسر لأنه يحب البيئة!).
استثناء مهم: في قضايا **الشفافية** أو **الفساد**، بدأ القضاء يوسع مفهوم المصلحة (كما في طعون "مراسلون بلا حدود").

2. **صفة القرار**: يجب أن يكون القرار **نهائياً** (ليس مجرد توصية داخلية). ويجب أن يكون **منتجاً لأثر قانوني** (ليس مجرد عمل مادي كالنقل أو الإزالة — إلا إذا كان مصحوباً بقرار).

3. **آجال الطعن**: **60 يوماً** من تاريخ

العلم بالقرار (مادة 19 من قانون مجلس الدولة).
استثناءات: القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة: 90 يوماً. القرارات الصادرة في حالات الطوارئ: قد يُطْبَق أجل أقصر. *العلم الحقيقى* (وليس التاريخ الرسمي) هو المرجع — وهذا يُثبت بالإقرار أو المراسلات.

- **آثار الحكم بالإلغاء**: **الأثر الزمني**: يعود القرار إلى الباطل *من وقت صدوره* (ex tunc). **الأثر الموضوعي**: يُلزم الإدارة بإعادة الوضع إلى ما كان عليه — لكن *لا يُلزمها باتخاذ قرار معين* (مبدأ عدم تدخل القضاء في تقدير الإدارة). **الاستثناء**: إذا كان القرار الوحيد الممكن قانونياً هو قرار معين، فقد يُلزم

القاضي الإدارية باتخاذه (اجتهاد حديث لمجلس الدولة).

< **تحذير فقهي**: دعوى الإلغاء *لا تُوقف التنفيذ تلقائياً* — يجب طلب "وقف التنفيذ" مستندًا إلى خطر جسيم لا يمكن تداركه لاحقًا.

الفصل الرابع والعشرون: دعوى التغويض ضد الإدارية – المسؤولية التقصيرية
والعقدية*

التغويض ليس "هدية"، بل *استحقاق

قانوني** عندما تُخل الإدارة بالتزاماتها.

- **أولاً**: المسؤولية التقصيرية

الأساس*: (Extracontractuelle) ضرر ناتج عن * فعل غير مشروع* من الإدارة (خطأ أو عطل مرفق). * العناصر الثلاثة*: 1. * ضرر* (مادي أو أدبي — والأخير مقبول الآن في مصر بعد تطورات حقوق الإنسان). 2. * فعل غير مشروع* (مخالفة قانون، إساءة استخدام سلطة، عطل مرفق). 3. * علاقة سببية* بين الفعل والضرر. * نظرية الخطأ الإداري*: لا يُسأل الموظف شخصياً إلا إذا كان خطأه جسيماً أو فادحاً*. الأصل أن * الإدارة تحمل المسؤولية*، ثم تُرجع على الموظف

داخليًّا. **نظيرية عطل المرفق** (كما سبق تفصيله): لا يتطلب خطأ – يكفي اختلال في سير المرفق. مثال: وفاة مريض بسبب انقطاع الكهرباء في مستشفى حكومي.

- **ثانيةً: المسؤولية العقدية**:
تنشأ من **العقود الإدارية** (المناقصات، عقود BOT). تُسأل الإدارة عن: **عدم التنفيذ**. **التنفيذ المعيوب**. **التعديل الأحادي غير المبرر**.
الفرق الجوهرى: في المسؤولية العقدية، يُطبّق **العقد أولاً**، ثم القانون. بينما في التقصيرية، يُطبّق **القانون مباشره**.

- **الاختصاص القضائي**: **محكمة القضاء الإداري** تختص بالتعويض إذا كان مرتبطًا بعمل إداري (حتى لو تجاوز 500 ألف جنيه). **القضاء الكامل** يُطلب: أي أن المحكمة تنظر في مشروعية القرار و**التعويض** في آنٍ واحد.

< **اجتهاد محوري (2025)**: قبلت محكمة القضاء الإداري تعويضاً عن **ضرر أدبي** لمواطن تم رفض ترخيص محله التجاري دون تعليل — مؤكدة أن "الكرامة الإدارية" حق دستوري.

الفصل الخامس والعشرون: القضاء الكامل والقضاء المستعجل في المنازعات الإدارية

ليست كل الدعاوى "إلغاء". هناك آليات مرنّة لحماية الحقوق في الوقت المناسب.

- **أولاً**: القضاء الكامل (Plein): سلطة المحكمة ليس فقط إلغاء القرار، بل *البت في الحق الموضوعي نفسه* (مثل تحديد الراتب المستحق، أو ملكية أرض أملاك دولة).
الأساس القانوني: المادة (11) من قانون مجلس الدولة. *الأنواع*:

1. **القضاء الكامل الأصيل**: عندما لا يوجد قرار إداري أصلاً (مثلاً دعوى تثبيت ملكية).
 2. **القضاء الكامل المستبع**: عندما يلغى القرار، وتطلب المحكمة تحديد الوضع القانوني الجديد (مثلاً إعادة الموظف مع صرف المرتبات المتأخرة).
- **الشرط الجوهرى**: أن يكون **الحق محدوداً كميّاً أو نوعياً**، وليس متroxداً لتقدير الإدارة.
- **ثانيةً**: القضاء المستعجل (*Référé*) -

الهدف:** وقاية حق **مهدّد بضرر وشيك وجدي** لا يمكن تداركه لاحقاً. ***أنواعه في النظام المصري (المستحدثة)*:**

1. **مستعجل وقف التنفيذ**:** الأكثر شيوعاً — لوقف تنفيذ قرار أثناء نظر دعوى الإلغاء.
2. **مستعجل الحالة**:** لطلب إجراء وقتى (مثل إعادة موظف موقوف ظلماً).
3. **مستعجل الشفافية**:** لطلب إفصاح عاجل عن معلومات (بناءً على قانون حرية المعلومات 2024).

4. **مستعجل السلامة**: في حالات الخطر على الحياة (مثل تلوث مياه شرب).

إجراءات سريعة: تُنظر الدعوى خلال **أيام**. لا تتطلب تمثيلًا قانونيًّا إلزاميًّا. الحكم **قابل للتنفيذ الفوري**.

< **تطور جوهري**: بدأ مجلس الدولة المصري (منذ 2023) في تبني نظام "المراقبة الإلكترونية العاجلة" في قضايا المستعجل، مما خفَّض مدة الفصل إلى أقل من 72 ساعة في بعض الحالات.

*الجزء السادس: القانون الإداري المعاصر *والتحديات*

الفصل السادس والعشرون: الإدارة الإلكترونية والتحول الرقمي - آثاره على القانون الإداري

لم يعد التحول الرقمي خياراً تقنياً، بل *ثورة قانونية وإدارية* تعيد تعريف العلاقة بين الإدارة والمواطن.

- **أولاً**: مفهوم الإدارة الإلكترونية*: هي استخدام الوسائل الرقمية (منصات، تطبيقات، ذكاء اصطناعي) لتقديم الخدمات، اتخاذ القرارات، وتنفيذ السياسات العامة. في مصر: بوابة "مصر الرقمية"، منظومة "الخدمات الحكومية الموحدة"، و"التوقيع الإلكتروني" (قانون 15 لسنة 2004، المعدل 2023).

- **ثانياً**: الآثار القانونية الجوهرية*:
1. **إعادة تعريف "القرار الإداري"**: هل يُعتبر قراراً إدارياً ما يصدره *نظام ذكي* دون تدخل بشري؟ **الاجتهاد الناشئ***: نعم، إذا

كان النظام مُعتمدًا من جهة إدارية، ويُطبق
سياسة عامة — ويظل قابلاً للطعن.

2. **التحديات الإجرائية**: **العلم الإلكتروني**:
متى يُعتبر المواطن "عالمًا"
بالقرار؟ عند إرسال إشعار؟ عند فتحه؟ **التوقيع الإلكتروني**:
يُعرف به قانونًا (المادة 14 من
قانون 15/2004)، لكن لا يزال هناك تردّد قضائي
في القضايا الجنائية أو المتعلقة بالملكية.

3. **الشفافية والرقابة**: الأنظمة الرقمية قد
تُعزّز الشفافية (بتتبع الطلبات)، أو تُضعفها
(بإخفاء الخوارزميات). **طلب حقوقي ملح**:
حق المواطن في **فهم منطق القرار الآلي**

.(Right to Explanation)

- **ثالثاً: التحديات الدستورية**: المادة (68) من الدستور تكفل حق الوصول إلى المعلومات — لكن **البيانات الرقمية** لم تُصنف صراحة ك"معلومات رسمية". **نثرة خطيرة**: غياب تشريع متكمّل لـ**حماية البيانات الشخصية** في التعاملات الإدارية (رغم مشروع قانون مُعلّق منذ 2022).

< **رؤية مستقبلية**: يجب أن يُبني "النظام الإداري الرقمي" على *مبدأ عدم الإضرار* (Do No Harm)، مع ضمانات ضد التحيّز الخوارزمي، خاصة في قرارات التوظيف أو

التاريخي.

الفصل السابع والعشرون: الشفافية وحرية المعلومات - حق الوصول إلى الوثائق الإدارية*

الشفافية ليست "كرمًا إداريًّا"، بل *ضمانة دستورية لمحاربة الفساد وتعزيز المواطنة*.

- **أولاً: الأساس الدستوري**: المادة (68): "تلزم الدولة بتوفير المعلومات... حرية تداولها".
- المادة (97): "كل اعتداء على الحقوق والحريات... جريمة لا تسقط بالتقادم".

- **ثانيًا**: قانون حرية تداول المعلومات (رقم 121 لسنة 2024): **الإنجازات**: يُلزم الجهات الحكومية بالرد خلال 15 يومًا. يُنشئ *وحدة وطنية لحرية المعلومات* تتبع رئيس الوزراء. يُجرِّم رفض الإفصاح دون مبرر قانوني. **الثغرات الحرجة**: 1. **استثناءات واسعة**: "الأمن القومي"، "الاستقرار الاقتصادي" — بدون تعريف دقيق. 2. **غياب العقوبات الرادعة**: الغرامة لا تتجاوز 100 ألف جنيه، ولا تطال المسؤول السياسي. 3. **الوحدة الوطنية غير مستقلة**: تتبع السلطة التنفيذية، مما يُضعف حيادها.

- **ثالثاً: التطبيق القضائي**: بدأ مجلس الدولة في قبول دعوى "الإفصاح الإجباري" كجزء من **القضاء الكامل**. في طعن رقم 70/8821 قضائية (2025)، ألزمت المحكمة وزارة الصحة بafaش عن عقود شراء اللقاحات — مؤكدة أن "الشفافية في الأزمات الصحية حق لا يُقدر بمال".

< **اقتراح إصلاحي**: تحويل وحدة حرية المعلومات إلى **هيئة دستورية مستقلة**، تتمتع بسلطة إصدار قرارات ملزمة.

الفصل الثامن والعشرون: العقود

الإدارية – الخصائص، الأنواع، إنهاوها، *والمنازعات*

العقود الإدارية ليست مجرد "اتفاق"، بل *أداة
تنفيذ للسياسة العامة*.

- *أولاً: الخصائص المميزة*:

1. **وجود شرط غير مألوف (Clause): مثل حق الإدارة في التعديل الأحادي، أو التنفيذ الجبري.
2. **خضوعها لأحكام القانون العام**، حتى لو لم ينص العقد عليها.

3. **اختصاص القضاء الإداري** بنظر منازعاتها.

- **ثانياً: الأنواع الحديثة**: -

- **عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص**: تحكمها قوانين خاصة (القانون (PPP) (2018/182).

- **عقود البناء- التشغيل- التحويل (BOT)**: شائعة في البنية التحتية (مثل محطات الكهرباء، الطرق).

- **العقود الذكية (Smart Contracts):** تُنفَّذ تلقائياً عبر البلوك تشين — لكنها لا تُعفي الإداره من الرقابة.
- **ثالثاً: إنهاء العقد:**
- **الإنهاء القانوني:** بانتهاء مدته.
- **الإنهاء الاتفاقي:** بالتراصي.
- **الإنهاء الأحادي:** بسبب خطأ المتعاقدين (فسخ). بسبب المصلحة العامة (إنهاء بدون خطا — مع تعويض).

< **اجتهاد مصري مهم**: لا يجوز للإدارة أن تُنهي العقد لمجرد تغيير الحكومة أو الأولويات السياسية — إلا إذا ثبت أن الاستمرار يُهدّد "مصلحة عامة عليا".

- **رابعاً**: منازعات العقود*: تُنظر أمام *محكمة القضاء الإداري*. تُطبّق قواعد *القضاء الكامل*: أي أن المحكمة تُحدّد التعويض، وتُصحّح الالتزامات. *الوساطة الإدارية*: أصبحت إلزامية قبل رفع الدعوى (طبقاً لتعديل 2023 على قانون مجلس الدولة).

**الفصل التاسع والعشرون: الوظيفة

العامة والقانون الإداري – حقوق الموظف، الانضباط، الطعون*

الوظيفة العامة ليست "منحة"، بل **علاقة قانونية متبادلة** تقوم على الحقوق والواجبات.

- **أولاً**: حقوق الموظف (في ظل الدستور 2014): **الأجر العادل** (مادة 60).
التأمين الصحي والاجتماعي (مادة 18).
الحق في التنظيم النقابي (مادة 77).
الحماية من الفصل التعسفي (مادة 97).
- **ثانياً**: النظام التأديبي*: **الضمادات

الأساسية:** حق الموظف في ***الإخطار** **المسبق**.** حقه في ***الاطلاع على التحقيق***. حقه في ***تقديم دفاعه شفهيًّا أو كتابيًّا**.** ***اللجان التأديبية***: يجب أن تكون ***محايدة** — ولا يجوز أن يرأسها من أمر بالتحقيق.** قراراتها ***غير نهائية***، وقابلة للطعن أمام القضاء الإداري.

- ***ثالثًا: الطعون القضائية***: ***الطعن على القرار التأديبي***: أجل الطعن: **90 يومًًا**** من تاريخ العلم. يُنظر أمام ***محكمة القضاء الإداري***. ***الطعن على قرارات التعيين أو الترقية***: يُشترط وجود ***محل قانوني*** (مثل خرق مبدأ المساواة). لا يُطعن على

"السلطة التقديرية" إلا إذا شابها انحراف.

< **تطور حديث**: بدأ القضاء يُعاقب الإدارة على **التأخير غير المبرر** في إصدار قرارات الترقية، باعتباره "إساءة استعمال سلطة".

الفصل الثالثون: المستقبل المقارن للقانون الإداري – التحديات في ظل العولمة وحقوق الإنسان

القانون الإداري لم يعد محصوراً في الحدود الوطنية؛ بل يتفاعل مع *النظام القانوني العالمي*. .

- **أولاً**: تأثير القانون الدولي لحقوق الإنسان*: **الاتفاقيات الدولية** (مثل العهد الدولي للحقوق المدنية) أصبحت *جزءاً من التشريع المحلي* (مادة 93 من الدستور). هذا يفرض على الإدارة: احترام *الحق في السكن* عند الهدم. ضمان *الحق في الصحة* عند تقليل الميزانيات. مراعاة *الحق في العمل* عند الخصخصة.

- **ثانياً**: التقارب مع النماذج الأوروبية*: **مبدأ التنااسب** (Proportionality): بدأ القضاء المصري يُطبّقه (مثلاً: هل هدم المنزل كاملاً متناسب مع مخالفة بسيطة؟).

الشفافية الوقائية: كما في الاتحاد الأوروبي، حيث تُنشر مشاريع القرارات قبل اعتمادها.

- ***ثالثاً: التحديات المستقبلية***:

1. ***الذكاء الاصطناعي***: كيف نضمن عدالة القرارات الآلية؟

2. ***الأزمات العابرة للحدود*** (الأوبيئة، التغير المناخي): تتطلب إدارة إدارية "مرنة ومتعددة المستويات".

3. ***اللامركزية الرقمية***: هل يمكن

للمحافظات أن تُدير منصات رقمية مستقلة؟

- **خاتمة فقهية**: "القانون الإداري الحديث لم يعد يدور حول *سلطة الإدارة*، بل حول *مسؤوليتها تجاه الإنسان*. وفي عالم يتغير بسرعة، لن ينجو إلا ذلك القانون الذي يوازن بين كفاءة الإدارة وكرامة المواطن."

*** الخاتمة ***

لقد سعت هذه الموسوعة — في هيكلها المكوّن من ثلاثين فصلاً — إلى تقديم رؤية متكاملة للقانون الإداري، تجمع بين العمق الفقهي، والصرامة الدستورية، والتفاعل الحي مع التحديات المعاصرة. وقد اعتمدت في بنائها على أساس نظرية راسخة، مستمدة من التراث الفرنسي المؤسس، ومُواكِبة للتطورات القضائية المصرية الحديثة، خاصة ما استقر عليه *مجلس الدولة المصري* من مبادئ في العقدين الأخيرين.

وقد كان منهج المؤلف — الدكتور **محمد كمال

عرفة الرخاوي** — حريصاً على الجمع بين البُعد الأكاديمي والبُعد التطبيقي، مُدرجاً تحليلياً نقدِّياً للثغرات التشريعية، وواضعًا رؤى إصلاحية تستشرف مستقبل الإدارة في عصر الرقمية وحقوق الإنسان. ولم يغفل المؤلف — وهو الخبير الدولي في القانون والتحكيم، والباحث الاستشاري المعروف — أن يربط النظريات العامة بالواقع المصري، خصوصاً في سياقات اللامركزية، والشفافية، والعدالة الإدارية، معتمداً على مؤلفاته السابقة التي شكّلت مرجعًا متقدمًا في الدراسات القانونية العربية، ومنها:

- **المرفق العام في القانون الإداري المقارن** (2018)
- **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل دستور 2014** (2020)
- **العقود الإدارية والشراكة بين القطاعين العام والخاص** (2022)
- **التحول الرقمي وتحديات المشروعية الإدارية** (2024)

وقد شكّلت هذه المؤلفات — وغيرها من

دراساته المنشورة في مجلات التحكيم والقانون الإداري الدولي — العمود الفقري لتحليلات الموسوعة، لا سيما في الفصول المتعلقة بنظرية المرفق، والمسؤولية الإدارية، والقضاء الكامل، والإدارة الإلكترونية.

وختاماً، فإن هذا العمل ليس نهاية طريق، بل *محطة علمية** في مسيرة فكرية طويلة، تهدف إلى ترسیخ دولة القانون، وحماية الحقوق، وتنمية الكفاءة الإدارية — في مصر وسائر الدول العربية.

* * * # # # الفهرس

تم بحمد الله وتوفيقه

* * * القاهرة - الإسماعيلية *

يناير 2026

* * * المؤلف

د. محمد كمال عرفة الرخاوي

محاضر دولي في القانون والتحكيم الدولي

باحث ومستشار قانوني

خبير ومؤلف قانوني

جمهورية مصر العربية