

مبادئ وقواعد
إجراءات
القضاء الإداري

الدكتور
برهان زريق

المكتبة القانونية



**مبادئ وقواعد
إجراءات القضاء الإداري**

الدكتور

برهان زريق

المكتبة القانونية

جميع حقوق الطبع محفوظة للمؤلف

المكتبة القانونية

هيثم محمد حسين النوري

دمشق - حرستا - الشارع العام

ص.ب 57 هاتف 5312120 فاكس 5324283

الطبعة الأولى

2011م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة عامة

تلعب الإجراءات * تقصد هنا الإجراءات والشكل * دوراً هاماً في الحياة القانونية ، بل إن القانون نفسه فن : Technique قبل أن يكون علم Science ، وهذا ما أكد عليه الفقيه الفرنسي فرانسوا جيني في كتابه المشهور : science et technique en droit prive positif 4 vol 1919 .

ونشير إلى أن لفظة إجراءات هي الكلمة التي أقرتها لجان توحيد القوانين والمصطلحات في الجمهورية العربية المتحدة سنة 1960 مقابل كلمة (Procédure) في اللغات الأجنبية ، وهذه اللفظة الشائعة — عند رجال القانون — والمستعملة في مختلف البلاد العربية ، مازال المشرعون في كثير من الدول العربية مترددين في إحلالها حيث يجب أن تحل ، ويغلب إقتصار إطلاقها على " الإداري والجزائي " منها ، أما بالنسبة للقواعد الأصولية في الأمور المدنية فتتازعها لفظة " مرافعات " في كل من مصر والعراق وليبيا ، أو لفظة " مسطرة " في المغرب ، أو ينازعها مصطلح " أصول المحاكمات " في كل من سورية ولبنان والأردن ، أو مصطلح " القانون القضائي " في السودان ، مع التذليل بأن كلمة أصل غير دقيقة ، ولعلها مستخدمة في مجال إجراءات التقاضي مع أن كلمة أصل تفيد معنى " مبدأ " ، أي يمكن إستعمالها في مجال القواعد الموضوعية .

فمثلاً أطلقها فقهاؤنا القدامى في مجال علم اللغة لتفيد مبادئه وأسسها وعلم أصول الفقه : هو العلم الذي يحكم في ميادنه وأصوله علم الفقه .

وتجدر الإشارة إلى أن الأحكام الإجرائية ليست كلها بأصول ، فقد تكون

مجرد قواعد عادية .

واستطراداً فالإجراءات : procédure ، غير الشكل : forme ، فالشكل

هو المظهر الخارجي للعمل القانوني ، أما الإجراءات : فهي الطريق التي يسلكها هذا العمل .

ونحن بدورنا وسمنا الكتاب بإسم ((مبادئ وقواعد)) لأن كلمة مبدأ تفيد قاعدة القواعد .

وللسبب نفسه سمعنا الفقيه الألماني أيهرك يرفع عقيرته ليقول : لا تستهينوا بالإجراءات فإنها هي القانون .

والإجراءات هي مجموعة القواعد التي تنظم القضاء والتقاضى بين الناس⁽¹⁾ ، فهي تشمل جميع القواعد التي تتبع أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ، مدنية كانت أو تجارية ، جزائية أو تأديبية ، إدارية أو دستورية .

وكما أن القانون المدني كان أصل جميع القوانين ، ثم أخذت بعض القواعد القانونية التي تنظم أنواعاً معينة من الروابط ، تستقل عنه تحت أسماء مختلفة ، كالقانون للتجاري وقانون الإجراءات⁽²⁾ ، كذلك فإن قواعد الإجراءات التي تتبع أمام المحاكم المدنية ، كانت أصل جميع قواعد الإجراءات ، إلا أن عوامل متعددة أوجبت قيام قواعد جديدة مستقلة عن القواعد الأصلية بصفات تحدد نوع القضاء الذي تنظمه هذه القواعد ، وتنظم التقاضي أمامه ، كالإجراءات الجزائية والإجراءات الإدارية ، والإجراءات التي تتبع أمام المحاكم المدنية .

أما قواعد الإجراءات فلا بد من تمييزها بوصف منسوب إلى القضاء الذي تتبع أمامه ، فيقال ((الإجراءات الجزائية)) للدلالة على القواعد التي تتبع أمام القضاء الجزائي ، أو يقال ((الإجراءات الإدارية)) للدلالة على القواعد التي تتبع

1 - انظر د . عدنان الخطيب ((الوجيز في أصول المحاكمات)) ص 7 / دمشق 1957 . وانظر د . محمد وعبد الوهاب المشاوي في كتابيهما ((قواعد المرافعات)) ج 1 ، ص 4 . القاهرة 1975 .

2 - انظر : د . عدنان قوتلي : ((الوجيز في حقوق المدنية)) ص 192 / دمشق 1963 . وانظر ضواء شيب خطاب ((شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية العراقي)) ص 13 بغداد 1967 .

أمام القضاء الإداري .

وتجدر الإشارة إلى أن مبادئ وقواعد الإجراءات تختلف عن قواعد القضاء ، لأن القواعد الأولى تتعلق بالشكل ، بعكس موضوعات نظرية القضاء الإداري التي هي قواعد موضوعية .

فما كان متعلقاً بالشكل — أي تقديم الدعوى والإختصاص بها وقبولها وسيرها أمام القضاء على الوجه المستعجل أو المعتاد وتناول الدفوع شكلية أو موضوعية وإثباتها والحكم فيها ، والطعن في الحكم وتنفيذه — فهو من موضوع الإجراءات .

أما ما كان متعلقاً بأصل الحق والموضوع ، كأوجه الطعن بالإلغاء لعدم الإختصاص وعيب الشكل ومخالفة القانون والتعسف في استعمال السلطة وشروط استحقاق التعويض ومدى رقابة الإدارة ونحو ذلك ، فهو من موضوعات نظرية القضاء الإداري (1) .

وقد يتعرض الباحث في الموضوعين للآخر ، أو أن يحيل أحدهما على ما يقرره الآخر بشرط أن لا تضيق بعض الموضوعات في الأرض المشتركة ، إذ أنهما بطبيعتهما موضوعان متكاملان يعتمد أحدهما الآخر ، وكانا لعهد قريب موضوعاً واحداً (2) .

فالقواعد الشكلية أو الإجرائية هي تلك القواعد التي تستهدف وضع أسس التنظيم القضائي وتحدد ضوابط الإختصاص بنظر المنازعات الإدارية ، ورسم إجراءات ومراحل التقاضي وتحديد شروط وأوضاع الخصومة القضائية ، فهذا الطريق يرسم الطرق التي تسلك والأبواب التي تفرع والإجراءات التي تتبع للدفاع

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 7 .

2 - المرجع السابق ص 8 .

عن الحقوق وضمنان تنفيذ الإجراءات المذكورة (1) .

هذا ونلفت الانتباه إلى أن دراسة إجراءات القضاء الإداري لم تستقل تمام الاستقلال عن دراسة مبادئ وأصول القضاء الإداري بل إن هذا الاستقلال كان وثيداً ، لكنه أكيداً وقد تكال ذلك حديثاً بالنجاح في فرنسا الوطن الأم للقانون الإداري ، أما في مصر فتجد بعض المحاولات الأكيدة (2) ، ولا تزال مادة الإجراءات تختلط بموضوعات القضاء الإداري ، وهاتحن نعلق الجرس في سوريا الوطن وندعو لاستقلال الموضوعين ، راجين من الزملاء أن يلقوا معنا في هذا المجهود .

تقنين قواعد الإجراءات :

قام المشرعون في مختلف الدول بتقنين قواعد الإجراءات المختلفة ، ولكن طبيعة هذه القواعد ، لم تساعد المشرعين على إفراد كل نوع فيها في مجموعة مستقلة ، لذلك ظلت إجراءات القضاء الواحدة موزعة على أكثر من قانون واحد ، فالإجراءات أمام القضاء المدني مثلاً في كل من مصر وسورية ولبنان لم يجمعها ((قانون المرافعات المدنية أو أصول المحاكمات)) إذ بقي قسم كبير منها في قانون ((السلطة القضائية)) وفي غيره من القوانين ، حتى أن ((القانون المدني)) نفسه لم يخل من النص على بعض القواعد الإجرائية .

كذلك فنن المشرعون القسم الأكبر من قواعد الإجراءات أمام القضاء الجزائي في ((قانون الإجراءات الجنائية أو أصول المحاكمات الجزائية)) ، بينما ظل جزء منها في قوانين أخرى أهمها ((قانون العقوبات وقانون العقوبات العسكري)) ، كما لم يخل ((قانون الإجراءات أو الأصول الجزائية)) من نص يحيل إلى نصوص ((قانون المرافعات أو أصول المحاكمات)) .

1 - د . محمود محمد حافظ : القضاء الإداري / القاهرة / دار النهضة العربية 1967 ط 4 ، ص 8 .

2 - نصد موالفي د . مصطفى كمال وصفي و د مصطفى كمال إسماعيل الذي يشير إلى مرجعه .

أما قواعد الإجراءات الإدارية ، فقد ورد جزء كبير منها في القانون المتضمن إحداه مجلس دولة يتولى سلطة القضاء الإداري ، وظلت قواعد كثيرة أخرى موزعة في قوانين أخرى أهمها القوانين المتضمنة أحكام تأديب الموظفين ، ولم يدخل قانون مجلس الدولة نفسه من الإحالة أحياناً إلى ((قانون المرافعات أو أصول المحاكمات)) ، وكان المشرع المصري السوري عندما أصدر قانون مجلس الدولة سنة 1959 ، أقر ضمناً بأن قواعد الإجراءات الواردة فيه ، لا تغني عن إصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية ، وذلك في المادة الثالثة من قرار الإصدار التي نص فيها على مايلي :

((تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي)) .

أما المشرع اللبناني فبجانبه - رغم جميع القواعد الإجرائية الموسعة التي نص عليها في صلب قانون مجلس شورى الدولة ، واحتلت جزء كبير منه ، ورغم أنه بين في القانون أكثر الإجراءات الواجبة الإتباع أمام القضاء الإداري - فلم يستطع الإستغناء عن الإشارة إلى ((قانون أصول المحاكمات)) في بعض مواد القانون المذكور .

والقانون الإداري كما هو معلوم مرن متطور دائماً حتى يوائم بين المصالح المختلفة التي يحكمها ، والتي تتطور مع تطور الظروف الإجتماعية والاقتصادية والسياسية ، كما أنه يترك مجالاً واسعاً من التقدير والحرية للقاضي الإداري⁽¹⁾ . بيد أن بعض الفقهاء برر ضرورة تفتين القانون الإداري معتمداً على نشوء فكرة المبادئ العامة للقانون والتي كثيراً ما يلجأ إليها القضاء الإداري في أحكامه ،

1 - د . ثروت بنوي : مبادئ القانون الإداري / القاهرة / دار النهضة العربية 1966 ص 91 .

والأرجح تجميع القوانين الإدارية المختلفة وتنقيتها والتنسيق بينها وإلغاء القديم منها أو الذي يتعارض مع قوانين أخرى ، وإصدار بعض التشريعات الجديدة لتنظيم بعض جوانب النشاط الإداري أو لبيان تركيب واختصاصات الأجهزة الإدارية المختلفة ، أما إصدار مجموعة إدارية مثل المجموعة المدنية ، فهذا أمر يتفق مع خصائص القانون الإداري وكونه قانوناً مرناً متطوراً متجاوياً دائماً مع حاجات الإدارة وتغير الظروف (1) .

مصادر الإجراءات الإدارية :

يرى بعض علماء القانون ، ولا سيما أساتذة الإجراءات المدنية ، أن قواعد المرافعات أو أصول المحاكمات ، تعتبر ((القانون العام)) في شأن التقاضي أياً كان نوعه ، جزائياً كان أو إدارياً أو غير ذلك (2) ، لأن هذه القواعد — وقد أصبحت اليوم متكاملة مستقرة في النفوس — غدت نهج العدالة في التقاضي ، مما يوجب اعتبارها قانون التقاضي بصورة عامة ، ولا يعدل عنها ، إلا عند وجود نص خاص يفرض عدم التقيد بها ، وإذا ما سمحنا لقضاء ما بالعدول عنها ، دون نص خاص يبرر هذا العدول لأدى الأمر إلى تحكم القضاة ، وانحرافهم أحياناً ، في ابتداع قواعد جديدة قد تزعزع الثقة بأصول التقاضي (3) .

ويرى كثير من العلماء ، ولا سيما علماء القانون العام ، أن الرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية لا يستقيم مع طبيعة القضاء الإداري ، إلا حين يستحيل على القاضي الإداري إبداع قاعدة أكثر ملاءمة مع روابط القانون العام (4) .

1 - المرجع السابق ص 22 .

2 - انظر أحمد مسلم ((أصول المرافعات)) ص 14 للقاهرة 1959 .

3 - انظر مقال طهية الجرف في مجلة مجلس الدولة السنة السابعة ص 280 والمصادر التي أشار إليها .

4 - د . عدنان الخليلي : الإجراءات الإدارية ص 14 . ونظر د . محمود محمد حلاط : القضاء الإداري / القاهرة / دار النهضة العربية / ط 2 / 967 / ص 9 .

وإذا كان يبدو لأول وهلة ، أن المشرع في كل من مصر وسورية قد أخذ بالرأي الأول عندما نص على وجوب تطبيق الإجراءات المدنية فيما لا نص عليه في قانون مجلس الدولة ، وذلك إلى حين صدور قانون خاص بالإجراءات الإدارية ، فالحقيقة هي أن المشرع المذكور أفصح عن رأيه بصراحة متناهية ، باتباع نهج القضاء الإداري الفرنسي ، في إعلان استقلال الإجراءات الإدارية عن الإجراءات المدنية ، موضعاً للقضاء الإداري معالم الطريق الذي يجب أن يسلكه ، وذلك عندما أورد في المذكرة الإيضاحية للقانون ذي الرقم 165 لسنة 1955 المتضمن تنظيم مجلس الدولة مآخذه : ((لا يخفى عن البال أن العدالة الإدارية لن تتحقق على خير وجه إلا إذا سارت على نمط يجمع بين التبسيط والسرعة في الإجراءات وتجردت المنازعة الإدارية عن لد الخصومة الفردية ، وهيئات الوسائل تمحيص القضايا تمحيصاً دقيقاً ، ولتأصيل أحكام القانون الإدارية تأصيلاً يربط بين شئاتها ربطاً محكماً متكيفاً مع البيئة ، بعيداً عن التناقض والتعارض ، متجهاً نحو الثبات والاستقرار بوجه خاص ، لأن القانون الإداري يفترق عن القوانين الأخرى كالقانون المدني أو التجاري ، في أنه غير مؤقت وأنه مازال في مستقبل نشأته ، ومازالت طرقه وعره غير معبدة ، لذلك يتميز القضاء الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني ، بل هو في الأغلب قضاء إثنائي ، يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد ، وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص ، ومن ثم ابتدع القضاء الإداري نظرياته التي استقل بها في هذا الشأن ، وذلك كله يقتضي من القائمين بأمر القضاء مجهوداً شاقاً مضمناً في البحث والتحصيص والتأصيل ، ونظراً ثاقباً بصيراً باحتياجات المرافق العامة ، للمواءمة بين حسن سيرها وبين المصالح الفردية الخاصة)) .

ومن المعلوم أن القانون الإداري يمتاز بأصالته واستقلاليته عن بقية القوانين فهو من صنع القضاء الإداري الذي أرست قواعده وأسست أحكامه مستوحياً إياها من حاجات الإدارة وما تتمتع به من ممارستها لنشاطها من مظاهر السلطة ، ولا شك أن القاضي الإداري يستطيع تطبيق القواعد المدنية متى وجدها متلائمة مع مشاكل القانون العام ، بل يستطيع الاستناد إليها صراحة إذا شاء دون أن يكون هذا الاستناد إلى القواعد المدنية مؤثراً في حريته في ابتداع الحلول ، فهو الذي يطبق القواعد المدنية في حرية تامة بما يراه مناسباً مع حاجات الإدارة (1) .

والقاضي الإداري له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية ، فله أن يطبق من القواعد المدنية ، وله أن يطرحها إن كانت غير متلائمة معه ، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلازم (2) .

بيد أن أصالة القانون الإداري لا تتحقق لجميع قواعده ، وإنما تتميز بها تلك القواعد التي استتبطها القاضي الإداري باجتهاده بتنظيم الحالات التي لا مقابل لها في القانون الخاص ، وهي قواعد أمثلتها حاجات الإدارة (3) .

ونشير إلى أن القواعد الإجرائية التي يستمددها القانون الإداري من القانون الخاص — لتقديره أنها كامنة في كل نظام قانوني — من ذلك عدم رجعية القواعد القانونية والمسؤولية المبنية على خطأ ، وحجية الشيء المقضي فيه ، وضرورة إتخاذ إجراءات المواجهة قبل توقيع أي جزاء وحياد القاضي (4) .

1 - المرجع السابق ص 107 ، وانظر لو بلنير مطول العقود الإدارية / ج 1/ 1956 ص 20 .

2 - د . ثروت بنوي المرجع السابق ص 107 .

3 - المرجع السابق ص 109 .

4 - لرأي للفتية ريفيرو / أنظر د . عصفور : مذاهب المحكمة الإدارية العليا ص 356 .

وهكذا - وبإختصار - تتحدد مصادر الإجراءات في القانون الإداري بالنص إدارياً كان أم مدنياً (الأصول الجزائية المدنية / التي تعبر عن جوهر القانون وطبيعته العامة الذاتية وأصله ومادته ، كما تتحدد في المبادئ القانونية العامة التي اجترحها وأصلها القضاء الإداري ⁽¹⁾ .

1 - راجع في ذلك : د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من ص 383 .

عوامل استقلال الإجراءات الإدارية (1)

طبيعة الولاية القضائية :

لا خلاف على أن الولاية القضائية ، معقودة للقضاء المدني ، فهو القضاء المختص بالفصل في جميع المنازعات ، التي لا تدخل في إختصاص قضاء آخر ، والقاضي المدني يستطيع ، في الحدود التي رسمها له القانون ، أن يتخذ من القرارات والأوامر كل ما يراه حاسماً للنزاع المعروض عليه ، ومحققاً للعدالة التي يجب عليه أن ينشدها دوماً .

فالقضاء الإداري مثلاً كان في الأصل هيئة إدارية ، ثم تحول إلى سلطة قضائية مستقلة (2) ، فهو قضاء ذو ولاية خاصة ، محددة بالقانون ، ولما كانت السلطة الإدارية طرفاً في أي منازعة ترفع إلى القضاء الإداري ، وهي تتمتع بحكم مبدأ فصل السلطات ، بميزات تحول دون حلول أي سلطة غيرها محلها فيما يعد من اختصاصاتها ، فلا يستطيع القاضي الإداري أن يحكم بترقية أو بتعيين موظف بموجب القانون ترقبته أو تعيينه ، كما أنه لا يستطيع الترخيص لمدع بمزاولة عمل لم تسمح الإدارة له بمزاولته خلافاً للقانون ، وهو لا يستطيع أيضاً أن يتولى سلطة التقدير بنفسه في الحالات التي ترك القانون فيها التقدير المطلق للسلطة الإدارية ، وكل ما يستطيعه أن يلغي الذي أصدرته السلطة الإدارية مخالفاً للقانون ، أو يلزمها بالوفاء المادي ، أو يأمرها بتسوية وضع معين وفقاً لما يوجبه القانون تحت طائلة الحكم عليها بالتعويض المالي للمتضرر ،

1 - انظر Gahlod في : ((المطول العملي في الإجراءات الإدارية)) باريس 1960 ، ومسطفى كمال

وصفي في : ((أصول إجراءات القضاء الإداري)) القاهرة 1961 .

2 - انظر في تطور الرقابة القضائية لأعمال النولة : عثمان خليل عثمان في كتابه ((مجلس النولة)) . القاهرة

1956 .

إذا ما استكفت عن إجراء التسوية المحكوم بها .

فهذه الإختلافات في طبيعة الولاية القضائية ، في كل قضاء تستتبع
إختلاف الإجراءات التي تتبع أمامه عن الإجراءات التي تتبع أمام قضاء آخر ،
وبالتالي تستوجب استقلال كل من الإجراءات الجزائية والإدارية عن الإجراءات
المدنية (1) .

طبيعة التنظيم القضائي :

إن النظام القضائي للمدني عريق في القدم ، وقد وصل إلى مؤداه الحاضر
بعد تطور رافق مختلف المراحل الحضارية ...

أما القضاء الإداري ، فنظامه يختلف كثيراً عن نظام القضاء المدني ، إذ
تتولى فيه محكمة القضاء الإداري الفصل في جميع المنازعات التي تدخل في
إختصاصه ، باستثناء الإختصاصات البسيطة للمحكمة الإدارية .

وفي نظام مجلس الدولة تقوم هيئة باسم هيئة مفوضي الدولة ، ومهامها
تختلف أيضاً اختلافاً كبيراً عن مهام النيابة العامة في نظام القضاء المدني (2) .
ونظام القضاء الإداري في لبنان ، وإن اختلف في تكوين الهيئات التي تمارسه
عنها في كل من مصر وسورية ، فإنه بطبيعته لا يختلف عن النظام نفسه فيهما ، بينما
يختلف مثلهما عن كل من القضاء المدني والجزائي في تنظيمهما القانوني .

1 - د . - عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية ص 16 .

2 - هيئة مفوضي الدولة تقوم على أعراض شتى منها : تجريد المنازعات الإدارية من نود الخصومات الفردية
باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا ينبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء ، ومنها معاملة
القضاء الإداري من تلميعين ، إحداهما أن ترفع عن علق القضاء الإداريين عبء تحضير القضايا وتجهيلتها
للمرعاة حتى يتفرغوا للفصل فيها ، والأخرى تقديم معاملة فنية ممتازة تساعد على تمييز القضايا تمحيصاً
يضيء ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من دقائقها برأي تتمثل فيه الحيطة لصالح القانون وحده . انظر
المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة ذي الرقم 165 ، وفيها تبرير إعطاء مفوض الدولة حق إقتراح التسوية
الودية على الطرفين ، مما لا مثيل له في نظام النيابة العامة .

هذه الاختلافات بين كل من القضاء المدني والجزائي وبين القضاء الإداري ، يستتبع اختلافاً جوهرياً في الإجراءات أمام كل قضاء منها ، وبالتالي فإنه عامل يؤدي إلى استقلال كل قضاء بقواعد خاصة في الإجراءات .

طبيعة مراكز الخصوم :

إن مراكز الخصوم في المنازعات القضائية ، تختلف اختلافاً بيناً في كل من القضاء المدني والجزائي والإداري ، فالخصوم أمام القضاء المدني متساوون في مراكزهم القانونية ، وإذا جاءت يوماً جهة إدارية تقف أمام القاضي المدني ، فتمثلها يقف كممثل أي شخص اعتباري آخر لا يتمتع بأي ميزة عن خصمه . ويطلب أن يكون الخصوم أمام القضاء المدني أشخاصاً طبيعيين متحمسين لقضاياهم يعرفون ماذا يريدون فيها ، حريصين على حسن تمثيلهم يكلفون من يشاؤون من المحامين بالوكالة عنهم ، ويظنون ساهرين على معرفة مراحل المنازعة ، لهذا كانت الإجراءات أمام القضائي المدني تنسم بطابع تساوي الخصوم في حقوقهم تجاهها ، والقاضي المدني — على جسامته دوره في الإجراءات — يبقى دوره مطبوعاً بطابع حماية التساوي بين أطراف النزاع ، والسهر على تنفيذ الطرفين بأحكام القانون .

ومراكز الخصوم أمام القضاء الجزائي كثيراً ما تختلف في واقعها ، فهناك منهم جريمة محجوز الحرية في كثير من الأحيان ، ضعيف البيان لا يحسن الدفاع عن نفسه في أحيان أخرى ، وقد يكون فقيراً لا رأي له في اختيار من يدافع عنه ، ذا حظ سيئ إذا تضافرت أدلة وهمية حوله ، فهو كمن يسقط في شباك ولا قدرة له على تمزيقها ، وقد يكون على عكس ذلك ، ذكياً لئماً يحسن التخلص من المأزق والتعليل للواقع .

لما للخصوم أمام القضاء الإداري ، نشأتهم مختلف جداً ، إذ أن المصالح

التي يمثلونها غير متماثلة⁽¹⁾، فالحكومة — وهي طرف في كل منازعة إدارية — تقف معتمدة على جهاز ضخم من الموظفين، معتزة بما تملكه من سلطة في تقدير الصالح العام، وأمامها خصم يغلب أن يكون شخصاً بسيطاً لا حول له ولا قوة، وقد يكون موظفاً كبيراً له سلطان في وظيفته، ولكنه جاء كما يجيء الفرد البسيط ينتصف ممن أعطاه السلطان ومنع عنه ما يعتقد أنه من حقوقه في وظيفته، وقد يكون الخصم في الدعوى الإدارية شخصاً مسرفاً في الغنى، لكنه فقير إلى النصف من خصم قوي ذي سلطان، يحتفظ بجميع الوثائق، بينما هو قد لا يملك شيئاً منها، كما قد يكون في جهاز الحكومة موظفون لا يتورعون عن إساءة استعمال سلطاتهم، فيحاولون دون إستفادة خصمها من حقه أو يفوتون عليه فرصة التمتع بهذا الحق.

هذا الإختلاف في مراكز الخصوم أمام كل من القضاء المدني والجزائي والإداري يوجب إستقلال إجراءات كل واحد من هذه الأكضية، كما يوجب أن يكون القاضي الإداري ذا سلطان كبير في الإجراءات التي تتبع أمامه⁽²⁾.

طبيعة المنازعات التي ترفع للقضاء :

المنازعات التي تعرض على القضاء المدني — في غالبيتها — دعاوى ذاتية subjectives تتأثر بموقف الخصم الشخصي أو ظروفه أو إرادته، والطبيعة الذاتية للدعاوى التي يراها القضاء الجزائي واضحة، فالمتهم بالجريمة هو محور الدعوى الجزائية التي لا يمكن الفصل فيها قبل البحث عن إرادته الأتمة أو الخطأ الذي اقترفه، وعن توافر شروط المسؤولية الجزائية فيه، وعن وجود ما قد يمنع العقاب عنه، أو يوجب تخفيفه أو تشديده، تبعاً لمختلف ظروفه الشخصية.

1 — انظر R. odent في : (Contentieux administratif) ج 2 ص 305 باريس 1954 .

2 — د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية ص 21 .

أما الدعاوى الإدارية فتغلب على طبيعتها الصفة الموضوعية objectives التي تتصل بمراكز أنشائها أو حدها القانون ، وهي لا تتأثر — إلا في حدود معينة — بإرادة الطرفين وظروفهم الشخصية .

فهذا الاختلاف في طبيعة المنازعات يدعو لاستقلال إجراءات كل قضاء عن إجراءات القضاء الأخر ، وفي رأي د . محمد عصفور ، فالخصومة الإدارية تقوم على التنازع بين انتظام المرافق العامة ومصالح الأفراد ، لذلك لا يجوز — كمبدأ عام — تغليب طرف على طرف كي لا ينهار التوازن بين عنصري الخصومة ، ومن قبيل ذلك التفسير لمصالح الخزانة دائماً عند الشك أو الغموض ، حيث إن جوهر الخصومة الإدارية هو قيام منازعة في شأن إلزام الإدارة باتباع قاعدة قانونية ما ، فإذا كانت هذه المنازعة ستحل دائماً لمصالح الخزانة ، فقد القضاء علة وجوده (1) .

طبيعة القواعد القانونية التي تحكم النزاع :

يقوم القاضي المدني بتطبيق قواعد تنظم روابط نشأت في ظل القانون الخاص ، حيث مبدأ العقد شريعة المتعاقدين ذو سيادة مطلقة ، وحيث الحرية الفردية ذات مدى واسع .

أما القاضي الجزائي ، فإنه يقوم بتطبيق قواعد من القانون العام ، على أشخاص انتهكوا حرمة بعض هذه القواعد التي وضعت للحفاظ على أمن الدولة ، وحرية الناس وأرواحهم وأموالهم ، والقاضي الجزائي مضطر إلى التقيد الدقيق بالمبادئ التي تسود القانون الجزائي ومن أهمها : لاجرمية ولا جزاء إلا بنص ، وتفسير القانون لا يكون إلا لمصلحة المتهم .

1 — كتابه : مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والإبتداع ، ج 1 / 957 ، القاهرة : المطبعة العالمية ، ص 394 — 395 .

بينما ينظر القاضي الإداري ، في رولايط قامت في جو القانون العام ، وهو يطبق هذا القانون ، حتى ولو أن جهة الإدارة أرادت لسبب من الأسباب غض الطرف عن تطبيق هذه القواعد أو التمسك بها ، ليكون خصمها بحل من التزاماته تجاهها ، والقاضي الإداري يستطيع إذا رأى في موقف الخصوم ما لا ينسجم مع حسن تطبيق تلك القواعد ، أن يكيف الدعوى المرفوعة إليه ، أو الطلبات فيها ، بما يجعلها مطابقة للقانون ، أو قابلة لإنزال حكمه في المنازعة المطروحة أمامه على الوجه الصحيح ، لأن الأمر يتعلق بأوضاع إدارية قانونية ، لا تخضع لإرادة ذوي الشأن أو اتفاقياتهم أو إقراراتهم المخالفة لها (1) .

ولا يملك أحد الطرفين في أية منازعة إدارية أن يحول بين القاضي وبين إنزال حكم القانون في المنازعة المرفوعة إليه ، إلا إذا تنازل المدعي عن دعواه أو طلباته (2) .

فطبيعة القواعد القانونية ، التي تحكم كل من المنازعات المدنية والجزائية والإدارية تفرض إستقلال الإجراءات في كل منها ، وبالتالي توجب أن يكون لكل منها إجراءات خاصة بها (3) .

طبيعة الغاية من التقاضي :

إن الغاية المستهدفة من عرض منازعة أمام القاضي المدني ، هي إقامة العدل بين المتنازعين بصورة يتمكن معها كل ذي حق من الوصول إلى حقه ، ولا يضطر لجعل نفسه وبيده كل هذا حتى لا تكون الغلبة للقوة (4) ، في مجتمع

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مسر النورج في 23 / 11 / 1957 رقم 12 ، ونظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 100 لعام 1967 للمجموعة لعام 67 من 24 .

2 - أنظر عدة أحكام لمحكمة القضاء الإداري في القاهرة ودمشق ، وحكماً للمحكمة الإدارية العليا بدمشق صدر في 7/9/1964 .

3 - د . عنان الخليلب : الإجراءات الإدارية من 23 .

4 - الأسباب الموجبة لتقنين أصول المحاكمات السوري من 4 طبعة وزارة العدل ، دمشق 1953 .

يجب أن تصوده مبادئ العدل والإنصاف ويتساوى الناس فيه أمام القانون ، والغاية التي تستهدف من إقامة القضاء الجزائي ، هي قطع دابر الجريمة وردع الناس عن الإجرام ، بإنزال الجزاء الملائم في المجرمين ، توصلاً إلى حماية أمن الدولة ونظامها .

أما الغاية المستهدفة من القضاء الإداري فهي ما يلي :

الأول : أن يكون في القضاء ما يضمن حسن سير المرافق العامة ، وإذا ما تعارضت مصلحة خاصة مع الصالح العام فيجب أن يسمو الصالح العام على المصالح الخاصة (1) .

الثاني : أن يكون القضاء غوثاً يفرع إليه الأفراد والجماعات ، متى ظن أحد منهم أنه مسلوب الحق ، فإن كان مظلوماً أو يعتقد أنه مظلوم ، وكان خصمه قوياً ، كالإدارة ، لا بد له من ملاذ يؤذ به ويتقدم إليه بشكواه ، ولا شيء أكرم للإدارة ولا لحفظ لمكانها من أن تنزل مع خصمها إلى ساحة القضاء ، تتصفه أو تتنصف منه ، ذلك أدنى إلى الحق والعدل وأبقى للهيبة والإحترام (2) .

مميزات الإجراءات الإدارية القضائية :

يذكر على الأصول ميزات لهذه الإجراءات منها أنها :

أنها أصلية وتعتمد على توجيه القاضي الإداري ، وأنها لا توقف التنفيذ .

وأنة لا يجوز للقاضي الإداري تقديم الدليل (3) .

وفيما يلي شرح لهذه السمات :

1 - د / مصطفى البارودي : مفهوم للصالح العام وأثره في إبتيازات الإدارة ((التوجيز في الحقوق الإدارية)) من 68 دمشق .

2 - د - عبد الرزاق السنهوري في تقديمه مجلة مجلس الدولة من 30 ج 1 ، القاهرة 1950 .

3 - انظر سليمان الطماوي : ((القضاء الإداري)) من 499 القاهرة 1958 ، وانظر R. odent من 306 . وانظر د . عثمان الخليلي : الإجراءات الإدارية من 25 ، وانظر د . ثروت بدوي : مبادئ القانون الإداري من

أصالة الإجراءات الإدارية :

الإجراءات الإدارية ، بعد أن استقلت واستقرت قواعد أصيلة من ضرورات قيام قضاء إداري مستقل ، وأصالتها تعني أنها ليست من قبيل الاستثناء من قواعد الإجراءات المدنية ، وينجم عن هذا الاعتبار أن للقاضي الإداري ليس ملزماً بالرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية إذا اقتضت النص في الإجراءات الإدارية أو غمض عليه ، بل عليه أن يبتدع من مفهوم القانون الإداري وطبيعة العلاقات التي نشأت في ظل القاعدة الأصولية الواجبة الإلتحاق ، وله في سبيل ذلك أن يسترشد بقواعد الإجراءات المدنية باعتبارها القواعد الأصولية التي تؤدي إلى العدالة (1) .

إن مجلس الدولة في فرنسا أصل هذا المنهج وجعل من الإجراءات التي ابتدعها قواعد أصولية ، وفق فيها بين مقتضيات العلاقات الإدارية وحماية المصالح الفردية ، وبالتالي فإذا تدخل المشرع يوماً ونظم إجراء معيناً بنص ، فلا مقر من احترام إرادة المشرع والنزول عندها .

وقد اتبع مجلس الدولة في مصر وسورية - إنسجاماً منه مع طبيعة الإجراءات الإدارية ، نهج مجلس الدولة الفرنسي ، في ابتداع قواعد الإجراءات (2) ، كلما اقتضت النص في قانونه الخاص والأنظمة الملحقة به ، دون أن يطبق أي قاعدة أصولية متصوص عليها في قانون المرافعات أو أصول المحاكمات إلا بالقدر اللازم الذي لا يتعارض نصاً أو روحاً مع أحكام قانون مجلس الدولة ، سواء في الإجراءات ، أم في أصول التنظيم القضائي المتبعة فيه (3) .

1 - د . الخالي : القانون الإداري / مواد 3 من 162 وما بعدها .

2 - د . محمد عصفور : ((قضاء المحكمة الإدارية العليا)) ج 1 من 5 القاهرة ، 1957 - ونظر د . عبد الله طلبة بترقية القضائية على أعمال الإدارة / جامعة دمشق مطبوعة الكتب والمطبوعات الإحصائية 1990 من 422

3 - تقول المحكمة الإدارية العليا في القاهرة في حكمها المؤرخ في 1957/3/9 : ((الأصل هو وجوب تطبيق الإجراءات المتصوص عليها في قانون تنظيم مجلس الدولة ، والاستثناء هو تطبيق أحكام قانون المرافعات ←

إجراءات تعتمد على توجيه القاضي :

إن طبيعة الإجراءات الإدارية ، تجعل للقاضي يحمل عبء السير في الدعوى وتوجيه الإجراءات فيها ، فالقاضي هو الذي يقدر لزوم إجراء أي تحقيق فيها أو عدم لزومه ، وهو الذي يفحص ما يقدم إليه من الوثائق ويقدر قيمتها ، ويطلب من الطرفين ما يرى ضرورة بطلبه ⁽¹⁾ ، وهو الذي يجعل من مناقشة الطرفين والإستيضاح منهما عن ملائمتها للنزاع ، الوسيلة الفعالة للوصول إلى الحقيقة ⁽²⁾ ، وهو وحده الذي يقرر متى تصبح الدعوى صالحة للفصل فيها ، ويقدر قيمة تباطؤ أحد الطرفين في تنفيذ ما أمر به ⁽³⁾ .

وبهذا الوصف تفترق الإجراءات الإدارية عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على الجانب الأكبر منها ، وبذلك يكفي أن يقوم المدعي بإيداع عريضة الدعوى ديوان المحكمة المختصة مستوفية أوضاعها وبياناتها ومرافعاتها وفقاً لنص المادتين 23/ و 24/ من القانون رقم 55 سنة 959 ، ولا يكلف نفسه أي إجراء آخر حتى ولا حضور الجلسة إذ تتولى هيئة مفوضي الدولة تسيير

بما لم يرد فيه نص في القانون المشار إليه ، ولما عني عن البيان أن أحكام قانون المرافعات لا تطبق في المرافعات الإدارية ، إذا كانت هذه الأحكام تتعارض نصاً أو روحاً مع أحكام قانون تنظيم مجلس الدولة ، سواء في الإجراءات أم في أسس تنظيم القضاء بمجلس الدولة)) .

1 - يبين من حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 1948/10/7 أن المحكمة طابقت من وزير الداخلية ملتقياً برسالة الملف الكامل للمدعي الذي يطعن في قرار تأنيبي ، واعتبر الاتصال لهكتي بمجرد تأشير كاتب المحكمة على حصوله إجراء رسمياً صائراً عن سلطة قضائية مختصة . انظر د . مصطفى كمال وصفي - المرجع السابق ص 21 . وانظر د . ثروت بنوي : مبادئ القانون الإداري ص 94 وما بعدها .

2 - انظر د . الطماوي المرجع السابق ص 501 ، وانظر Barthélemy ((المطول في القانون الإداري)) ص 1148 قطعة الثالثة عشرة .

3 - في الحكم السابق الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي ورد أنه ((إذا تخلت الإدارة عن تقديم الملف بناء على طلب المحكمة في المدة المحددة لها ، فإن للقاضي يكون على حق إذا اعتبر ثبوتات التي أدلى بها المدعي كأنها مسجحة)) انظر في الموضوع Codoux - Trial في ((la charge de la preuve devant la C.E.)) ص 85 باريس 1953 .

الدعوى وتبنيها للمراقبة وفقاً لنص المادتين /30 و /31 من هذا القانون ، كما لها أن تتصل بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على المعلومات المطلوبة ، ولها أن تأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع اللازمة ، أو بدخول شخص ثالث في الدعوى ، وبتكليف ذوي الشأن بتقديم منكرات أو مستندات تكميلية ، ولها أن تفرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس العبادئ التي تثبت عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا (1) .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا (مصر) بأن إعلان عريضة الدعوى ومرافعاتها إلى الجهة الإدارية وإلى ذوي الشأن ليس ركناً من أركان الدعوى الإدارية التي تتم بإيداع عريضتها الديوان ، وإنما هو إجراء لاحق مستقل لا يقوم به أحد طرفي المنازعة ، وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها (2) .

وقضت المحكمة بأنه لا يجوز إصالح الأثر الذي رتبته الشارع على عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية في مجال الدعوى الإدارية ، لأن هذا الأثر مقرر كجزاء على الخصم الذي يهمل في متابعة دعواه ، بيد أن النظام القضائي الإداري يعتد بتحضير الدعوى وتبنيها للفصل فيها وفقاً للإجراءات التي ألزم القانون هيئة مفوضي الدولة للقيام بها (3) .

وقضت هذه المحكمة بأن النظام القضائي الإداري لا يسمح بالمعارضة بالأحكام ، وأن استبعاد فكرة الحكم التعيبي وجواز المعارضة فيه من النظام القضائي لمجلس الدولة ، هو النتيجة المنطقية التي تتحاذى مع إجراءات التقاضي أمامه (4) .

1 - د . مصطفى كامل إسماعيل : محاضرات أقيمت على طلبة الدراسات العليا - علوم العلوم الإدارية ، كلية

الحقوق جامعة القاهرة ، مادة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عام 968 - 969 ، ص 4 .

2 - طعن رقم 142 لسنة 2 قضائية جلسة 957/3/9 -

3 - المحكمة الإدارية العليا (مصر) طعن رقم 2501 لسنة 6 قضائية جلسة 964/3/22 .

4 - طعن رقم 147 لسنة 4 قضائية جلسة 1958/6/7 -

والدعوى الإدارية لا تشطب بغياب كلا الطرفين ولا تترتب على عدم حضور الخصم بالجلسات الآثار القانونية المقررة في قانون المرافعات ، ومن ثم فالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يعتبر مرفوعاً ومرتباً لأثاره القانونية بإيداع العريضة (الديوان) وإن تعجيل الطعن الذي هو فرع منه هذا الأصل ، إنما يتم بداهة للإجراء ذاته وهو الإيداع بخلاف الإجراءات المدنية⁽¹⁾ .

ولا يوصف الحكم بأنه حضوري أو غيابي ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضية الدولة من تلقاء ذاته أن يطعن فيه خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره ، وللمحكمة العليا أن تنزل حكم القانون على الوجه الصحيح غير مقيدة بأسباب الطعن أو طلبات الخصوم أو هيئة مفوضية الدولة ما دام المراد هو مبدأ المشروعية نزولاً على سيادة القانون⁽²⁾ .

إجراءات كتابية :

إن طبيعة الإجراءات الإدارية تحتم أن تكون كتابية ، إذ يضم ملف الدعوى جميع وثائقها وطلبات الطرفين فيها ودفعهما ومذاكرتهما الإيضاحية ، وللقاضي كلما وجد ضرورة للإستيضاح عن أمر من الأمور أن يدعو الطرف الذي يريده للمناقشة الشفهية ، وله أن يأمر بتدوين ما يرى فائدة من تدوينه ، وليس لأحد من الخصوم أن يطلب شفهيلاً أمراً لم يسبق له أن دونه في مذكرة خطية ، إنما له أن يعد بتقديم مذكرة إضافية به ، كل هذا لإستبعاد عنصر المفاجآت ، التي لا يكون الطرف الآخر في الخصومة على سابق إطلاع عليها⁽³⁾ .

وقد نصت المادة /24/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 على وجوب أن

1 - طعن رقم 1394 لسنة 6 قضائية جلسة 1963/6/29 .

2 - طعن رقم 1374 لسنة 7 قضائية جلسة 1963/6/12 .

3 - انظر Berthélemy المرجع السابق ص 1149 . وانظر د . ثروت بنوي : مبادئ القانون الإداري ص

105 . وانظر د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 22 وما بعدها .

تتضمن عريضة الدعوى عدداً للبيانات التي عددها هذه المادة بياناً بالمستندات المؤيدة للطلب ، وأن تفتزن بصورة أو ملخص من القرار المطعون فيه وأجازت للطلاب أن يقدم مع العريضة مذكرة بوضوح فيها أسانيد الطلب .

وقضت المادة /25/ من هذا القانون بأن تُعلن العريضة ومرقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى ذوي الشأن ، وأوجب المادة /27/ من القانون على الجهة الإدارية المختصة أن تودع الدويان خلال ثلاثين يوماً مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها ، وأباح للطلاب أن يودع الدويان المذكورة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات ، وخولت المادة /30/ من القانون مفوضية الدولة الإتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق ، وأن يأمر المفوض باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية ، وناطت بالمفوض أن يودع تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ، ونصت المادة /33/ من القانون على أن لرئيس المحكمة أن يطلب إلى ذوي الشأن أو إلى المفوض ما يراه لازماً من إيضاحات ، وبالتالي إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق بأمرته بنفسها (1) .

وواضح من ذلك أن هذه الإجراءات كتابية أساساً ، كما أنها إجراءات إستباقية يقوم بها القضاء الإداري ذاته ، وليس معنى هذا منع المرافعة الشفوية ، وإن كان نورها ثانوياً ، وفي ذلك تبصير للخصوم وضمنان عدم المفاجأة .

إجراءات سرية :

1 - د - مصطفى كامل إسماعيل : المرجع السابق ص 6 ، والطرد - عبد الله عطية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ص 423 .

ظلت جميع إجراءات الدعوى الإدارية ، أمام مجلس الدولة الفرنسي سرية حتى سنة 1931 ، ثم تقرر بعد هذا التاريخ مبدأ النطق بالأحكام في جلسات علنية فيما عدا منازعات الضرائب⁽¹⁾ ، وتبعاً لطبيعة الإجراءات الإدارية ، فإنها لا تزال حتى اليوم ذات طابع سري بالنسبة لغير الأطراف في الدعوى⁽²⁾ .

أما في الحالات التي تعتذر فيها جهة الإدارة عن تقديم أي وثيقة رأى القاضي ضرورة الإطلاع عليها ، فلقاضي أن يصر على طلبها ، على أن يقدر بعد الإطلاع عليها ، ما إذا كانت المصلحة العامة توجب بقاءها سرية ، وما إذا كان ضمها إلى ملف الدعوى قد يسيء إلى سريتها ، فإذا رأى ذلك أمر بإعادتها إلى جهة الإدارة دون أن تضم إلى الملف ، على أن يبين هذه الواقعة إلى خصم جهة الإدارة ، بالشكل الذي لا يحرمه من أي فرصة للدفاع عن حقه⁽³⁾ .

إجراءات سريعة وبسيطة :

إن اعتماد الإجراءات الإدارية على توجيه القاضي يحول في الغالب دون إطالة أمد المحاكمة ، ودون إرهاق خصم الإدارة بما لا طائل تحته ، مما ينجم عنه الطابع المميز للإجراءات أمام القضاء الإداري ، وهو السرعة والبعد عن التعقيد ، وذلك في سبيل الوصول إلى الحقيقة ، وإنهاء المنازعة في أقصر مدة ممكنة⁽⁴⁾ . ذلك أن العدالة الإدارية لن تتحقق على خير وجه إلا إذا سارت على نمط يجمع بين التبسيط والسرعة في الإجراءات ، وتجردت المنازعة الإدارية عن لبد

1 - د . الطحاوي المرجع السابق ص 503 .

2 - Auby et Drago : ((Traite de contentieux Administratif))

3 - د . الخطيب : المرجع السابق ص 28 .

4 - المذكرة الإيضاحية للقانون مجلس الدولة ذي الرقم 165 وقد ورد فيها : ((إن العدالة الإدارية لن تتحقق

على خير وجه إلا إذا سارت على نمط يجمع بين التبسيط والسرعة في الإجراءات ، وتجردت المنازعات الإدارية عن لبد الخصومة الفردية . وانظر : - عبد الله طلبة : رقابة قضائية على أعمال الإدارة / دمشق 1990 ، مطبوعات الجامعة ، ص 422 وما بعدها .

الخصومة الفردية ، وهيات الوسائل لتمحيص القضايا تمحيصاً دقيقاً ، ولتأصيل أحكام القانون الإداري تأصيلاً يربط بين شتاتها ريباً محكماً متكيفاً مع البيئة والواقع بعيداً عن التناقض والتعارض متجهاً نحو الثبات والإستقرار ، لأن القانون الإداري قانون غير مقنن ، وأنه ما زال في مقتبل نشأته وما زالت طريقه وعره غير معبّدة (1) .

ومرد هذه الميزة - في المرافعات الإدارية إذا ما قورنت بالمرافعات المدنية - إلى هيمنة القاضي الإداري على الإجراءات بما لا يدع للخصوم المجال إلى تعطيل الفصل في الدعوى أو إلى إرهاق بعضهم البعض .
فالمنازعة الإدارية تتناول أوضاعاً تتطلب بطبيعتها سرعة البت لحسن إستقرارها تحقيقاً للمصلحة العامة ، كما أن المدعى - وخاصة في دعوى الإلغاء - إنما يهدف تحقيق مشروعية أعمال الإدارة .

ومن آيات البساطة في الإجراءات الإدارية وحدة الإجراءات التي تتبع أمام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية ، وإلى حد ما أمام المحكمة الإدارية العليا ، وهي التي نظمها المشرع في القانون رقم /55/ لسنة 1959 في موضع واحد هو الفصل الثالث من الباب الأول ، وجعلها هي السارية أصلاً كقاعدة عامة إلى جانب ما أورده من نصوص في خصوص المحكمة الإدارية العليا ودائرة فحص الطعون بها (2) .

الإجراءات الإدارية تتعلق بمنازعة في خصومة قضائية

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه من المسلمات في فقه القانون الإداري أن المنازعة الإدارية - ولو كانت طعنًا بالإلغاء - هي خصومة قضائية مناطها قيام النزاع الذي هو جوهرها واستمراره بين طرفيها ، فإن هي

1 - المتكرة الإيضاحية لقانون رقم 165 لسنة 55 الخامس بمجلس النوبة المصري .

2 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرجع السابق ص 8 .

رفعت مفتقرة إلى هذا الركن كانت في الأصل غير مقبولة ، وإن هي رفعت متوافرة عليه ، ثم افتقدته خلال نظرها أصبحت غير ذات موضوع ووجب القضاء باعتبارها منتهية ، لا فرق في ذلك بين دعوى الإلغاء ودعوى غير الإلغاء ، لأنه ولئن تميزت دعوى الإلغاء بأنها خصومة عينية تقوم على إختصاص القرار الإداري ، وأن الحكم الصادر فيها بإلغائه يعنمه ، وبهذه المثابة يكن حجة على الكافة ، بينما دعوى غير الإلغاء هي خصومة ذاتية يكون للحكم الصادر فيها حجية نسبية مقصورة على أطرافه ، إلا أن كلا الدعويين لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مبناهما قيام النزاع واستمراره (1) .

كما قضت بأن مهمة هيئة مفوض الدولة في تحضير المنازعة الإدارية وتهيئتها للمرافعة واقتراح إنهاء المنازعات على أساس المبادئ القانونية التي بُت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ، والطعن أمامها في الأحكام الصادرة من محكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية ، وفي الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية ، إنما هي مهمة قضائية من طبيعتها تقوم على حكمة تشريعية تستهدف أساساً تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية .

وبهذه المثابة فإن تلك المهمة — وهذه هي طبيعتها — لا تجعل من الهيئة طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة ، تملك بهذه الصفة التصرف في مصيرها أو في الحقوق المتنازع عليها ، ومن ثم فمتى حركت المنازعة بطعن رفعت ، استمرت المنازعة معتبرة قائمة بين أطرافها ، فلا تملك الهيئة التصرف في الحقوق المتنازع عليها ، أو في مصير المنازعة بترك الحقوق في الطعن ، بل يظل ذلك من شأن الخصوم وحدهم ، تفصل فيه المحكمة طبقاً للقانون (2) .

1 — المحكمة الإدارية العليا في مصر : طعن رقم 595 لسنة 2 قضائية جلسة 1956/11/24 .

2 — المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 533 لسنة 2 القضائية ، جلسة 18 / 2 / 1958 .

ومن القواعد المستقرة أن الإجراءات الإدارية تتم في مواجهة الخصوم ، بحيث يمكن كل خصم من الإطلاع والرد على أقوال الخصم الآخر – أدلة ومستندات – كما أن لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ، وأن يطلبوا صورة عنه على نفقتهم ، ويصدر الحكم في جلسة عينية⁽¹⁾ .

الإجراءات الإدارية ومدى صلتها بالإجراءات المدنية

مسألة إستئناس القاضى الإداري بالإجراءات المدنية :

تبين لنا مما سبق عرضه أن القاضى الإداري غير ملزم بتطبيق الإجراءات المدنية ، بل له عندما يقتضى النص الملزم له في الإجراءات الإدارية ، أن يستوحي مبادئ القانون الإداري وينتدع الحلول المناسبة للمشكلة المعروضة عليه ، إلا أن هذا المنهج لا يتنافى مع التأكيد بأن واجب القاضى الإداري – وهو في سبيله إلى ابتداع الحل الملائم – أن ينظر في قواعد الإجراءات المدنية ، ليستأنس بها من أجل إيجاد ذلك الحل ، فإن أسعفته هذه القواعد فجدير به أن يأخذ بها ، لا بوصفها قاعدة مدنية فصعب ، بل على أنها قاعدة تقررها روابط القانون العام ، بالإضافة إلى أن المشرع سبق له أن وجدها عادلة في مجال روابط القانون الخاص ، وفي النهاية يقررها جوهر القانون وتنطلق من فكرة القانون في ذاتها ، وإذا ما نهج القاضى الإداري هذا النهج ، يكون بعمله قد دعم إستقلال الإجراءات

1 - هذا ما نصت عليه المواد من 24 إلى 34 من القانون رقم 55 لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة (راجع : القضاء الإداري ورقابه لأعمال الإنارة للتكوير سليمان محمد الطماوي ، طبعة 1958 / صفحة 499 - 502 . والقضاء الإداري ومجلس الدولة للتكوير مصطفى أبو زيد فهمي ، طبعة 1960 من 390 - 395 . وأسول إجراءات القضاء الإداري للتكوير مصطفى كمال وصفي لكتاب الأول ، طبعة 1961 من 20 - 24 . ومجلس الدولة ورقابه القضاء لأعمال الإنارة للتكوير عثمان خليل عثمان / طبعة 1962 ، من 58 - 62) .

الإدارية من جهة ، وجعل من الإجراءات المدنية مصدراً مساعداً يرفده بالقواعد
الملائمة لحل المشاكل المعروضة عليه ، كلما استحال عليه إبداع قواعد أكثر
ملائمة للطبيعة الإدارية .

ولقد كان المشرع اللبناني واضحاً في تقرير هذا المبدأ ، إذ بين في المادة
/73/ من قانون مجلس شوري الدولة واجبات المقرر في الدعوى المرفوعة إلى
المحكمة ، إذا كانت تحتاج إلى تحقيق ، ناصاً على أن المقرر : ((يعين الشكل
الذي جرى فيه أعمال التحقيق ، ويستوحي في ذلك المبادئ الواردة في قانون
أصول المحاكمات المدنية (المرافعات) دون أن يكون ملزماً بالتقيد بها حرفياً ،
ويحرص على أن تكون جميع أعمال التحقيق كاملة ومجردة ، ويكون حق الدفاع
محترماً)) .

وفي أحكام مجلس شوري الدولة اللبناني الكثير من إستيحاء قواعد الإجراءات
المدنية ، وفي أحدها يقول : ((حيث إن قانون مجلس الشوري لم ينص على
الأصول الواجب إتباعها في مجال الاعتراض على قرار تعيين أجره الخبير
وجب إستيحاء الأصول المتبعة في قانون أصول المحاكمات المدنية وعلى
الخصوص المادة 299 منه التي تجيز الاعتراض على قرار تعيين أجره الخبير
من كلا المتداعيين في خلال الثلاثة أيام التي تلي تبليغه (1) .

قواعد الإجراءات التي تتأبها الطبيعة الإدارية :

قلنا إن الدعوى المدنية ذات الطابع الذاتي ملكاً لصاحبها ، بينما الدعوى
الإدارية ذات الطابع الموضوعي ، تعتبر ملكاً للقاضي ، وينجم عن هذا الإعتبار
أن جميع القواعد المتصلة بذات الخصوم من حضور أو غياب ، لا مجال للأخذ
بها في الدعوى الإدارية ، فلا يمكن أن تشطب هذه الدعوى إذا غاب المدعي ،

1 - نظر حكم مجلس الشوري اللبناني رقم 101 المؤرخ في 1962/2/7 منشور في المجموعة الإدارية
المعالي جوزيف الشتيق السلة السادسة 1962 .

كما لا يتصور صدور الحكم فيها غيابياً إذا غاب ممثل المدعى عليه ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا : ((ومن حيث إنه على هدى ما تقدم من نصوص وقضاء سابق لهذه المحكمة ينبغي التنويه بأن النظام القضائي لمجلس الدولة يتأبى الأخذ بالنظام الإجرائي الذي تجري عليه المحاكم المدنية في حالة غياب الخصوم عن حضور الجلسات المحددة لنظر دعاوهم ، ومن ثم لا يجوز إعمال الأثر الذي رتبته الشارع على عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية في مجال الدعوى الإدارية ، لأن هذا الأثر كما يقول فقهاء قانون المرافعات مقرر كجزاء على الخصم الذي يهمل في متابعة دعواه وحضور الجلسة المحددة لنظرها . بيد أن النظام الإداري يعتد في المقام الأول بتحضير الدعوى ، وتبنيها للفصل فيها بإجراء ألزم القانون هيئة مفوضي الدولة القيام بها قبل طرح المنازعة على القضاء (1) .

ومما يتأبى الأخذ به من قواعد الإجراءات المدنية في الدعاوى الإدارية ، كل إجراء فيه مساس بالإمكانيات التي تتمتع بها الإدارة ، فلا يمكن مثلاً الأخذ بكثير من أوجه الدفع المقررة في قانون المرافعات أو البيانات التي يؤخذ بها بالنسبة للأفراد ، كما لا يمكن الحكم بكثير من الأوجه التي يحكم بها القاضي المدني ، مثل الحجز الاحتياطي ورد الحيازة وتقديم كفالة ، وغير ذلك من التدابير المستعجلة أو الوقفية .

وما يتأبى الأخذ به في القضاء الإداري أيضاً ، قواعد الإجراءات المدنية بطريق القياس ، كلما كان في القياس خروج عن الطبيعة الإدارية ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر : ((لا وجه لافتراض قيام التطابق التام بين نظام الطعن بطريق النقض المدني ونظام الطعن الإداري ، ففقد يتفقان

1 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة الصادر بتاريخ 1964/3/22 في القضية ذات الرقم 2501 لسنة السانحة قضائية ، وهناك أحكام كثيرة مماثلة .

في ناحية وقد يختلفان في ناحية أخرى ، إذ قد يكون لكل من النظامين قواعده الخاصة في شأن ما ، مما يتمتع معه إجراء القياس لوجود الفارق ، إما من النص أو من اختلاف طبيعة الطعنين (1) .

أهم ما تبنته الإجراءات الإدارية من الأصول المدنية :

قد يحيل المشرع نفسه فيما وضعه من إجراءات إدارية إلى الأصول المدنية ، من ذلك ما فعله المشرع في كل من مصر وسورية في المادة 19 من قانون مجلس الدولة التي أجازت الطعن بأحكام محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية أو أصول المحاكمات ، أو كما فعل في المادة 35/ من القانون نفسه إذ أوجب أن تسري في شأن رد مستشاري المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري القواعد المقررة لرد مستشاري محكمة النقض ومحاكم الاستئناف .

ومثل هذا ما نص عليه المشرع اللبناني في المادة 115/ من قانون مجلس شوري الدولة إذ أوجب في تنفيذ أحكام المجلس إتباع الأحكام الخاصة بالتنفيذ في قانون أصول المحاكمات المدنية .

وفي مثل هذه الحالات التي يحيل فيها المشرع على القواعد المدنية تصبح هذه القواعد جزء لا يتجزأ من الإجراءات الإدارية الواجبة الإلتزام أمام القضاء الإداري (2) ، أي تصبح قواعد إدارية اعتنقها القانون الإداري ، وذابت في مرحله بعد أن صب عليها عصارته الهاضمة ، وتمثلتها ...

1 - نظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة الصادر بتاريخ 1955/11/5 في القضية ذات رقم 20 لسنة ثلثية القضائية ، وهناك أحكام أخرى مثابة كثيرة لمحكمتي القاهرة ومشق ومنها حكم لتأخيرة رقم 43 لسنة 1964 .

2 - نظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة رقم 68 للصادر في 1957/3/9 .

وإضافة إلى ما سبق فقد أوجد القضاء الإداري في القواعد التي نص عليها قانون المرافعات أو أصول المحاكمات ، حلاً لمشاكل واجهته نون أن تتنافى مع طبيعة روابطه ، فطبقها وجعلها جزءاً من الإجراءات التي يعتمد عليها ... ومن هذه القواعد المدنية بعض ما يتصل بإدارة الجلسات ، وإعلان الخصوم ، وترك الخصومة وتقدير قيمة الدعوى ، وتحرير الأحكام وإصدارها وتفسيرها وتصحيحها (1) .

ومنها ما يتصل بتوزيع مصروفات الدعوى بين الخصوم (2) ، وشروط طلبات التماس إعادة النظر (3) ، والحكم ببطلان الإجراءات التي شابها عيب جوهري ترتب عليه ضرر للخصم كما نصت على ذلك المادة /39/ من قانون أصول المحاكمات السوري .

ومن أهم قواعد الإجراءات المدنية التي أخذ بها القضاء الإداري النصوص الإجرائية من حيث الزمان .

سلطات القاضي الإداري وحدوده في الإبداع :

هذا ونستطيع إيجاز القول في الطبيعة الغالبة لكل القواعد الإجرائية ، ودور القاضي فيها بالكلمات التالية :

إن الإجراءات أمام القضاء المدني ملك للخصوم ، وهي ضمان لمساواتهم أمام القانون .

والإجراءات أمام القضاء الجزائي تتغيا تحقيق العدالة ، وهي ضمان لحرية الناس وكراماتهم . والقاضي أسيرها .

1 - نظر مصطفى كمال وصفي ((أصول إجراءات القضاء الإداري)) ج 1 ص 44 رقم 1961 والأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا التي أشار إليها .

2 - نظر حكم المحكمة الإدارية العليا بدمشق رقم 30 لسنة 1962 .

3 - نظر حكم المحكمة الإدارية العليا بدمشق رقم 21 لسنة 1964 .

أما الإجراءات أمام القضاء الإداري ، فهي وسيلة لإعلان الحقيقة وضمناً
لسيادة القانون . والقاضي أميرها (1) .

ووصفها الفقيه الألماني أبهرنك بأنها توأم العدالة وعدوة الحيف (2) .

حدود سلطان القاضي الإداري :

ونحن إذا قلنا بأن القاضي الإداري ((أمير)) - خلافاً للقاضي المدني الذي
هو ((خفير)) ، فهذا القول لا يعني أن القاضي الإداري يحكم كما يحلو له ، إنما
يعني أن السلطان الذي يتمتع به ، سلطان كبير ، لا تحدّه إلا قدرته على إبداع
الحلول المناسبة والعادلة التي توفّق بين المصلحة العامة والمصالح الفردية ، فإذا
ما بلغ حد المبادئ التي استقرت في نفوس الناس عنواناً للحق أو ضماناً للعدالة ،
وجب عليه أن يقف دونها .

وهذا السلطان للقاضي الإداري لا يعني أيضاً أنه يستطيع إنزال نفسه منزلة
المشرع الذي يخلق النصوص ، فحق المشرع في وضع النصوص لا ينازعه فيه
أحد ، أما سلطان القاضي الإداري فمجاله المهارة في التوفيق بين النصوص إذا
تضاربت ، والجرأة في إعادة الروح إلى النصوص إذا ما افتقدتها والقوة في
دعم مفهوم العدالة إذا جمدت النصوص عن تبيانه ، والقدرة على إبداع القواعد
الملزمة عندما تغيب النصوص نفسها عن مسرح النزاع المعروض عليه .

إن المواطنين إذا أمنت ضمانتهم بعدالة الأحكام التي يبدعها القضاء
الإداري ، استطاعوا الإطمئنان بأنهم يعيشون في دولة ، محفوظة فيها كراماتهم ،
محمية عندها حقوقهم ، وهذا غاية ما يتطلع إليه المواطنين في المجتمعات
المعاصرة .

1 - د. عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية ص 33 .

2 - عبد الإله الخاتي : لقانون الإداري ، دمشق ، ط 2 ، مجلد 3 ص 162 .

لما ((إمارة)) القاضي الإداري في الإجراءات ، فهي مظهر سلطانه العظيم ، ولا تعني أكثر من حريته في إخضاع ((الإجراءات)) لفن الحكم الأصولي الذي لا يتغيا إلا الوصول إلى تحقيق العدالة التامة وتأمين المصلحة العامة .

هذا وتشير إلى أن سلطة الإنشاء والإبتداع التي يتمتع بها القاضي الإداري ليست تحكمية : arbitraire أو مطلقة محررة من أي قيد أو ضابط ، بل بالعكس فقد غربت وأقلت حكومة القضاة التي ظهرت في أمريكا ، وبرزت الضرورة الحيوية الملحة لضبط إبتداع القاضي الإداري وتحديد عناصرها والإسالك بأعتها (1) .

صحيح أن القاضي الإداري لا يبيد شباب القانون ، ولكن ذلك محدداً بالروح العامة للشرعية ويكفله التشريع والمبادئ القانونية العامة ، فضلاً عن ذلك فالقاضي الإداري ليس مشرعاً مع ما يتمتع به من روح عامه خلاقه موائمة بين مقتضيات إنتظام المرافق العامة وبين مصالح الأفراد .

هذا ويشير الدكتور عصفور إلى أن المحكمة الإدارية العليا تحللت من كافة القواعد والقيود التي تتميز بها الخصومة أمام النقض المدني ، وهي لم تكتف بذلك ، بل أجازت لنفسها الرقابة على الجزء من الحكم الذي لم يطعن فيه ، حتى تتصل به وتتسلط عليه بحجة أن الطعن في الحكم يطرح الخصومة برمتها (2) .

1 - انظر تلصوّل نشأة حكومة القضاء / د . محمد عصفور : مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والإبتداع من 325 و 328 .

2 - المرجع السابق ، من 30

القواعد العامة في سريان قوانين الإجراءات وأثرها الرجعي :

القواعد المدنية التي تطبق في الإجراءات الإدارية : من أهم قواعد

الإجراءات المدنية التي استقر الاجتهاد الإداري على الأخذ بها ، ما لم يرد نص صريح يخالفها ، قواعد ((التنازع)) أو ما يطلق عليها تعبير ((سريان قوانين الإجراءات من حيث الزمان)) .

فالأصل في أي قانون أنه متى صدر وأصبح نافذاً سرى حكمه على جميع التصرفات والمنازعات التي تحصل بعد تاريخ نفاذه ، أما تلك التي سبقت تاريخ نفاذه فلا يسري عليها حكم القانون الجديد ، وهذا ما يسمى بقاعدة ((عدم سريان القانون على الماضي)) أو بقاعدة ((عدم رجعية النصوص)) وهذه القاعدة ، إنما تدعو إلى الأخذ بها مبادئ العدالة ، التي توجب حفظ الحقوق وعدم الإخلال بما اكتسب منها بحكم القانون ، كما تدعو إلى الأخذ بها المصلحة العامة ، التي توجب جعل الناس يطمنون إلى استقرار معاملاتهم الجارية وفق القانون ، ولقد أصبحت القاعدة الأخيرة - نظراً لأهميتها وأثرها الكبير في حماية الحقوق - من القواعد الدستورية التي تنص عليه اليوم أغلب دساتير دول العالم ، وهي تعتبر المبدأ الأول الذي يحمي ما يسمى ((الحق المكتسب)) .

ولكن المصلحة العامة نفسها ، وحتى العدالة في كثير من الأحيان تدعوان إلى القول بضرورة سريان أحكام بعض القوانين على وقائع سبقت صدورها ، لهذا كان لقاعدة ((عدم رجعية النصوص)) بعض الاستثناءات ، وأهم هذه الاستثناءات تظهر في القواعد المتعلقة بالنظام العام ، وحالة صدور قانون أرحم بالناس من القانون السابق ، وحالة وجود نص صريح يقضي بالمفعول الرجعي لقانون ما ...

وبما أن قواعد الإجراءات المنظمة لأصول التقاضي والإختصاص والحكم وطرق الطعن في الأحكام والتنفيذ ، تعتبر ، بصورة عامة ، من النظام العام ،

وأغلبها لا يمس الحقوق المكتسبة لأحد من الناس ، كانت القاعدة العامة تقضي بتطبيق أحكام القوانين الخاصة بها من تاريخ نفاذها على جميع الدعاوى التي سينظر القضاء فيها ، دون الإنتقالات إلى تاريخ رفع النزاع إلى القضاء أو تاريخ التصرفات موضوع النزاع .

على أن هذه القاعدة المذكورة أنفاً ، في مجال تطبيق قوانين الإجراءات ، لم تخل من بعض الإستثناءات التي توجبها العدالة أيضاً وتدعو إليها المصلحة العامة نفسها ، وعلى هذا خصّ مشروع قوانين المرافعات أو أصول المحاكمات فصلاً في قوانينهم بأحكام تنازع قوانين الإجراءات والقواعد الواجبة الإلتزام عند التنازع ، وتتلخص المبادئ العامة التي جاء بها هؤلاء المشرعون بما يلي :

أولاً : لا تأثير لقوانين الإجراءات على الدعاوى التي تم الفصل فيها بحكم نهائي .

ثانياً : كل إجراء تم صحيحاً في ظل القانون السابق يبقى صحيحاً ما لم يرد نص على خلاف ذلك .

ثالثاً : تسري قوانين الإجراءات على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من الإجراءات قبل تاريخ العمل بها ⁽¹⁾ .

الإستثناءات من قاعدة سريان القانون على الدعاوى غير المفصولة :

استثنى مشروع الأصول المدنية من قاعدة لزوم سريان قوانين الإجراءات على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من الإجراءات قبل تاريخ العمل بها ، القوانين التالية :

أولاً - القوانين المعدلة للإختصاص :

والمراد بهذه القوانين ، النصوص الجديدة التي تعدل الإختصاص الموضوعي

1 - د . عنتان المطوب : الإجراءات الجزائية من 37 .

أو المحلي دون أن تلغيه ، فمثل هذه القوانين لا تسري على الدعاوى المرفوعة إلى القضاء ، إذا كانت المحكمة قد أعلنت ختام المرافعة قبل نفاذ النصوص الجديدة ، والحكمة في هذا الإستثناء هي أن الدعوى متى ختمت المرافعة فيها تكون قد بلغت مرحلة الإستواء للحكم ، وتصبح معها مصلحة الخصوم في الفصل فيها شبه حق لا يصح المساس به ، إلا إذا وجد نص خاص يسمح بذلك ، أما الدعاوى التي لم تعلن المحكمة ختام المرافعة فيها ، فتخضع لحكم القانون الجديد ، تبعاً للقاعدة العامة في سريان قوانين الإجراءات ، وعلى المحكمة أن تتخلى عنها إلى المرجع المختص برؤيتها ، إذا كان الإختصاص قد سلب منها .

ثانياً - القوانين المعدلة للمواعيد :

والمراد بالمواعيد الممدد والمهل التي يجوز خلالها الطعن في الأحكام ، أو يجب أن تتخلل بعض الإجراءات ، فمثل هذه القوانين لا تؤثر على المواعيد التي بدأت قبل تاريخ نفاذها ، بل يبقى الحكم فيها للقانون الذي بدأ الموعد في ظل العمل به ، والحكمة في هذا الإستثناء هي أن الميعاد الذي بدأ في ظل قانون معين يكون من العدل ومداد الرأي أن ينتهي طبقاً للقانون نفسه ، كيلا يتبعض أو يضطرب حساب بدايته أو نهايته ، والمقصود ببداية الميعاد هو الإجراء الذي يبدأ به حساب المدة أو المهلة التي حددها القانون المعمول به يومها ، سواء أكان هذا الإجراء إعلاناً أم تبليغاً أم غير ذلك .

أما المواعيد التي لم تبدأ قبل نفاذ القوانين الجديدة فتحكمها النصوص الجديدة تبعاً للقاعدة العامة في سريان قوانين الإجراءات .

ثالثاً - القوانين المنظمة لطرق الطعن :

والمراد بطرق الطعن طرق التظلم من حكم قضائي بالطعن فيه أمام محكمة أعلى ، أو بالتماس إعادة النظر فيه من المحكمة التي أصدرته ، فمثل هذه النصوص الجديدة التي تلغي أو تنسح طريقاً من طرق الطعن ، لا تسري

على الأحكام الصادرة قبل تاريخ نفاذها ، بل تبقى خاضعة كما كان مقرراً في القانون الذي صدرت في ظله ، والحكمة في هذا الإستثناء مردها إلى العدالة وضرورة إطمئنان نفوس الناس إلى إستقرار أحكام القانون .

لما للدعوى التي لم تصدر فيها أحكام قبل صدور القانون الجديد ، فطرق الطعن فيها تخضع لنص القانون الجديد .

سريان القوانين المنظمة لمواعيد السقوط :

أكد مشرع قانون المرافعات أو الأصول المدنية في مادة خاصة من القانون أن كل إجراء تم صحيحاً في ظل قانون معمول به يبقى صحيحاً ، ما لم يرد نص على خلاف ذلك ، والعبرة في صحة هذا الإجراء هي أحكام القانون نفسه الذي تم في ظله الإجراء .

ولم ينس المشرع المذكور النص على حكم القوانين التي تستحدث مدة لإجراء معين تحت طائلة السقوط أو البطلان ، إذ أوجب أن تبدأ المواعيد المستحدثة بالقانون الجديد ، من تاريخ العمل بالقانون الذي استحدثها .

فإذا استحدث قانون جديد مهلة لإقامة دعوى معينة تحت طائلة سقوط الحق في إقامتها مثلاً ، فهذه المهلة تبدأ من تاريخ القانون الجديد .

أما القوانين التي تعدل مدة للسقوط ، كانت موجودة في ظل قانون قديم ، فهي لا تسري على المدد التي بدأت قبل نفاذها ، بل تأخذ حكم القوانين المعدلة للمواعيد (1) .

جزاء الإخلال ببعض الإجراءات :

تضمن قانون المرافعات أو أصول المحاكمات بعض الجزاءات التي يمكن أو يجب فرضها على الخصوم أو على الموظفين القضائيين ، مقابل إخلالهم بواجباتهم أو إهمالهم بتنفيذ بعض ما في القانون من أوامر ونواه ، وذلك ليدفعهم

1 - د . عدنان الشليب : المرجع السابق ص 38 .

إلى تحاشي مخالفة ما يتطلب منهم أو إهمال ما يتوجب عليهم القيام به ، هذا إضافة إلى ما في القانون من أحكام على الأطراف في الدعوى التقييد بها تحت طائلة سقوط أو بطلان إجراء أو مصادرة تأمين أو كفالة سبق أن نفعوها ، أو التعجيل باسترداد مبالغ سبق لهم أن قبضوها .

وعندما يستلهم القاضي الإداري أو يطبق بعض قواعد الإجراءات المدنية ، يستطيع أن يفرض الجزاء الذي يتوجب على الإخلال بها ، إذا كان هذا الجزاء مما يتلاءم مع طبيعة الإجراءات الإدارية ، أو هو يستطيع أن يهدد بالجزاء الذي يراه ملائماً لطبيعة المخالفة التي يريد من الخصوم تجنبها .

وكما في قانون المرافعات ، نجد الإجراءات الإدارية تتضمن أيضاً أوامر ونواه ، رأى المشرع فيها ضماناً لحسن سير العدالة وسرعة الفصل في الخصومات ، فنص عليها مع تهديد المخالف بجزاء ينزل فيه ، فقانون مجلس الدولة مثلاً تضمن جزاءات عديدة من هذا القبيل أهمها :

1 — عندما عهد المشرع لهيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى الإدارية وتبليغها للمرافعة ، لم يجز تكرار تأجيلها لسبب واحد إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد ، وفي هذه الحالة أجاز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة عشرة جنيهات (أي مايعادل 90 ليرة سورية) وإعطاء حق منح هذه الغرامة للطرف الآخر (مادة 20 ق م د) .

2 — أجاز المشرع لمفوض الدولة ، أثناء تحضيره للدعوى ، أن يعرض على الطرفين في المنازعات التي ترفع للقضاء الإداري ، تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي يثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده ، فإن لم تتم هذه التسوية التي عرضها المفوض ، أجاز المشرع للمحكمة التي تفصل في النزاع أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة عشرين

جنيها (أي ما يعادل 180 ليرة سورية) وأعطاهما حق منحها للطرف الآخر (م 30 ق م د) .

3 - أوجب المشرع على الخصوم في النزاع ، في سبيل سرعة الفصل فيه تقديم دفعوهم أو طلباتهم أو الأوراق التي يريدون تقديمها قبل إحالة القضية إلى الجلسة ، ومع ذلك ، إذا رأت المحكمة تحقيقاً للعدالة قبول دفع أو طلب أو ورقة جديدة ، فلها هذا مع حقها في أن تحكم على الطرف الذي وقع منه الإهمال بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات (مايعادل تسعين ليرة سورية) وأن تمنحها للطرف الآخر (م 33 ق م د)

4 - عندما أجاز المشرع الطعن بالأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم الإدارية ، أعطى المحكمة عند الحكم بعدم قبول الطعن أو برفضه حق الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز قيمته ثلاثين جنيها (مايعادل 270 ليرة سورية) ، فضلاً عن التضمينات إن كان لها وجه (م19 ق م د) .

ومن هذا القبيل ما قرره المشرع اللبناني في المادة /76/ من قانون مجلس الشورى عندما أعطى المقرر في المحكمة التي تتولى النظر في النزاع ، حق إتخاذ القرارات التي يراها لازمة للتحقيق ، وجعل هذه القرارات قابلة للاستئناف أمام المحكمة ، فإذا وجدت المحكمة أن هذا الاستئناف لا يقصد منه إلا تأخير البت في الدعوى ولا يركز على أي سبب جدي ، حكم على المستأنف بمصادرة التأمين ، وهو يعادل ست جنيهات تقريباً .

نظرية الدعوى في القضاء الإداري

الدعوى بصورة عامة

تمهيد :

يعرف بعض علماء القانون (الحق) بأنه : ((مصلحة مادية أو معنوية يحميها القانون⁽¹⁾)) ، فهم متفقون على أن الوسيلة التي أقرها القانون حماية للحقوق هي ((الدعوى)) يرفعها صاحب الحق إلى القضاء يستعديه على من أنكر حقه .
فالدعوى ، تبعاً لتعريف الحق ، هي بذاتها ((حق)) من الحقوق مصدره القانون نفسه ، وقد تكفلت منذ زمن طويل بحمايتها النصوص المدنية التي ارتقت مبادئها في العصور الحديثة إلى مصاف النصوص الدستورية ، حتى دخلت في جملة المبادئ التي نصت عليها ((وثيقة حقوق الإنسان))⁽²⁾ .

والدعوى أيضاً هي عند فريق آخر من عناصر الحق الذي لا يبدو إلا إذا أصبح الحق محل نزاع⁽³⁾ .

على أن المبادئ الهامة التي تغلف هذه الإجراءات أضحت كذلك من المبادئ الدستورية الأساسية التي تتغنى الشعوب بسيادتها ، كما سجلتها ((وثيقة إعلان حقوق الإنسان))⁽⁴⁾ .

1 - انظر السهوري ولبو سبت في : ((أصول القانون)) ص 267 القاهرة 1938 . وانظر عبد الرحمن نيزاز في ((أصول القانون)) والمصادر التي أشار إليها ص 291 وما بعدها ، بغداد 1958 .

2 - تنص المادة الثامنة من ((وثيقة إعلان حقوق الإنسان)) التي لقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10/12/1948 على أن : ((لكل إنسان الحق في أن يلقى لدى المحاكم الوطنية المختصة إصفاً ، عند أي فعل ينقص عليه الحقوق الأساسية التي يقر بها له الدستور أو القانون)) .

3 - د . عدنان الخطيب : ((الوجيز في أصول المحاكمات)) ج 2 / ص 269 / دمشق 1958 . ولحمد مسلم في ((أصول المرافعات)) ص 296 / القاهرة 1959 . وعند المعلم الشراوي ((شرح المرافعات المدنية)) ج 1 / ص 33 / القاهرة 1956 .

4 - تنص المادة العاشرة من الوثيقة المشار إليها في الهامش السابق على أن : ((لكل إنسان الحق على قسم

إن علماء القانون الذين يصفون ((الدعوى)) بأنها عنصر من عناصر الحق أو أثر من آثاره أو جزء لا يتجزأ منه⁽¹⁾، بما تغلب في نظريتهم إلى الدعوى الطبيعية التي أضفتها عليها (قوانين الإجراءات)، ولكن العلماء الآخرين ينكرون أن تكون الدعوى مجرد عنصر من عناصر الحق أو أثر من آثاره وهم - مع إقرارهم بأن الغالب في ((الدعوى)) أن تكون وسيلة تمكن صاحب الحق من الدفاع عن حقه أو من الإستمتاع به - يميزون بين ((الدعوى)) ((وبين الحق الذي تحميه))، ويستنون في ذلك إلى أن القانون نفسه يعطى حق الدعوى لأشخاص ليست لهم حقوق معينة تحتاج إلى حماية، بل إنه يعطيهم ذلك حقاً قائماً بذاته، ويضرب علماء القانون المدلى مثلاً بالدائن الذي ينحصر حقه بالأعمال التي توصله إلى إجبار مدينه على الوفاء بالتزامه، فنرى القانون يعطيه، فضلاً عن ذلك حق الطعن في تصرفات مدينة الضارة (دعوى إبطال تصرف المدين الضار)، وحق الطعن في تصرفات مدينة غير الحقيقية (دعوى إبطال التصرف الصوري)⁽²⁾.

ونستطيع دعم هذا الرأي السليم، بالدعوى الإدارية التي يملك رفعها الموظف، ولو كان غير مستحق للترقية بعد، طعناً بقرار معيب يقضي بترقية زميل له، إذا كان ترفيعه سيفوت عليه فرصة الترفيع حين تأتبه.

المساواة التامة في أن تنظر في قضيةه بالعدل وبملاحة محكمة طبقاً للرأي، لزوجة عن الفرص، فتطلع في الحقوق التي له والموجبات التي عليه، وهي صفة أية هيئة جنائية يرعى بها ((، أنظار الترجمة لعربية التي وضعتها الأمانة العامة لبيئة الأمم المتحدة.

1 - أحمد أبو الوفاء (الترجمات المدنية والتجارية) ص 145/ القاهرة 1959 .
 2 - سليمان مرعش : (المختل للعلوم القانونية - ج 1 من شرح القانون المدني) ص 442/ القاهرة 1967 -
 وانظر المسائل المشار إليها في هذا الكتاب الذي تضمن عرضاً موجزاً لمختلف الآراء في ماهية الدعوى، والمؤلف المذكور من مرجحي اعتبار الدعوى حقاً قائماً بذاته ورفعه يعود إلى مؤلف له بالإشتراك مع شفيق شدانة ظهر سنة 1938 . وكان من عوامل أمد لجنة لتفكيح القانون المدني في مصر بالمسوس الناقد الآن في كل من مصر وسورية

كما يدل علماء القانون الخاص ، الذين يميزون بين الدعوى وبين الحق الذي تحميه ، على رأيهم بأدلة أخرى أهمها :

أ - قد توجد بعض الحقوق دون أن تكون محمية بـ (دعوى) كما في الحقوق الناقصة التي يطلق عليها في مواجهة المدين اسم (الإلزامات الطبيعية) ، مثل الحق المتخلف للدائن بعد إنقضاء سبب رفع الدعوى بالتقادم .

ب - قد يملك الدعوى الولي ، وصاحب الحق الأصلي قاصر⁽¹⁾ .

وفي القانون العام أدلة كثيرة على أن حق الدعوى لاعلاقة له بالحق الذي يفترض أنها تحميه ، فكثيراً ما تصدر قرارات إدارية يحرم المشرع الطعن فيها ، ولو كانت مشوبة بعيوب يتهافت معها ، نظرياً ، وجودها القانوني ، وكثيراً ما تتصرف جهات إدارية تصرفات مضرّة بالأفراد دون أن يكون لهم حق في الإلتجاء إلى القضاء طلباً للإنصاف أو للتعويض عن ما لحق بهم من أضرار ، ولكن كل هذا لا يمنع الإدارة نفسها من سحب القرارات المذكورة أو التعويض عن الأضرار التي سببتها للناس بمجرد تظلمهم إليها أو شكواهم أو لأي سبب آخر .

الدعوى حق قائم بذاته :

كان لنصوص القانون المدني في كل من مصر وسورية القول الفصل في الاختلاف حول حقيقة (الدعوى) فقد قررت أن الدعوى (حقاً) له قيمته المستقلة عن قيمة الحق الذي وجدت لحمايته .

فقد أشار المشرع إلى ذلك في المادة /55/ من القانون المدني السوري عندما عدد الحقوق التي يتمتع بها الشخص الاعتباري ، ناصراً على أن للشخص المذكور (حق التقاضي) .

1 - ننتقل في مناقشة هذه الأدلة كتاب أحمد أبو الوفاء السابق الإشارة إليه .

وانتهت (المادة /85/ من القانون المدني السوري) إلى وصف (الدعوى) بصفة (الحق) الذي تحميه ، فهي تعتبر (حقاً عقارياً) إذا ما تعلق بحق عيني على عقار ، كما أنها تعتبر (مألاً منقولاً) إذا ما تعلق بما عدا ذلك من الحقوق⁽¹⁾ .
وتتجم عن إعتبار الدعوى (حقاً) قائماً بذاته :

أولاً : لا يجوز لصاحب هذا الحق أن يسيء إستعماله : فمن يباشر حقه في اللجوء إلى القضاء بنية سيئة قاصداً الكيد لخصمه والإضرار به ،جاز الحكم عليه بتعويض الضرر الذي أصاب خصمه .

ويختلف شراح القانون في حدود مسؤولية من خسر دعواه ، فيرى بعض العلماء الإكتفاء بتحصيل من يخسر دعواه مصروفاتها ، والرأي الراجح يرى تحميله ، فوق ذلك تبعة تصرفه برفع الدعوى إذا ثبت أنه كان بخطأ مقصود وكان بسبب رعونة أو عدم إحتياط ، لأن مصروفات الدعوى التي يحكم بها عليه ليست تعويضاً للخصم ، وإنما هي غرم سببه إشغال القضاء بلا جدوى⁽²⁾ .

وقد تضمن قانون الإجراءات المدنية ، نصوصاً تجيز للمحكمة أن تقضي على الخصم الذي ترى في تصرفاته ما يسوغ لها تغريمه مبلغاً يمنح كله أو بعضه للخصم ، تعويضاً له عما أصابه من ضرر أو أذى ، وقد أخذ بهذا المبدأ قانون مجلس الدولة في مصر وسورية ، فنص في المادة /33/ على أن للمحكمة التي تشعر بإهمال من أحد الخصوم أدى لتعطيل سير المحكمة أن تحكم عليه بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات ، تاركاً للمحكمة أن تقدر منح هذه الغرامة

1 - جاء في المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون المدني : (.. وعلى هذا النحو يعتبر مألاً منقولاً جميع الحقوق والدعوى العينية والشخصية المتعلقة بشيء منقول بما في ذلك حق ملكية المنقول ، والحقوق الشخصية المتعلقة بعقار والحقوق المتعلقة بشيء غير مادي ، أي حقوق الملكية الأدبية والفنية والصناعية وما شابهها) ، انظر

إص/470/ من الجزء الأول من) التقنين المدني للمصري ترتيب جمال الدين العطارفي /القاهرة: 1949

2 - أنظر العثماني ((قواعد المرافعات)) ج 1 / ص 554/ وما بعدها .

للطرف الآخر (1) .

ثانياً : إن حق الدعوى أو حق التقاضي حق عام ، والتمتع به يعتبر من النظام العام : فلا يجوز لأحد أن يتنازل عنه أو أن يتفق مع آخر على عدم مباشرته ، بخلاف الحق الذي تحميه الدعوى ، إذ يمكن للتنازل عنه (2) .

على أن حق التقاضي ، وإن كان لا يقبل فيه التنازل عنه إطلاقاً ، غير أنه من المقبول الإتفاق على تنفيذه ، كالإتفاق في عقد بين طرفين على عرض أي نزاع ينشأ عن تنفيذه على هيئة محكمين ، أو الإتفاق على عرض أسباب الخلاف على لجنة أو هيئة أو شخص قبل رفعه إلى القضاء ، أو الإتفاق على قبول حكم المحكمين ، أو مجرد حكم محكمة الدرجة الأولى أو محكمة الاستئناف ، أو على إسقاط حق الطعن بما يصدر من أحكام أولية (3) .

الدعوى وسيلة لحماية الحقوق :

إن النص الذي ورد في القانون المدني باعتبار الدعوى (حقاً قائماً بذاته) لا يتنافى مع كونها من جانب آخر (وسيلة لحماية غيرها من الحقوق) ، لا بل إن صفتها هذه كوسيلة ، في مجال الدراسة القانونية واهتمام المشرعين بإجراءاتها وشروط صحتها ، تضيف على صفتها كحق من جملة الحقوق التي يعترف بها القانون ، إذ لا بد لحماية أي حق آخر ، إذا ما حصل نزاع عليه ، من اللجوء إلى القضاء ليتولى الفصل في هذا النزاع ، ومن هنا كانت (الدعوى) ضرورية من أجل فرض احترام القانون ، وجديرة باهتمام المشرعين ورجال القانون من أجل تمكين أصحاب الحقوق من التمتع بحقوقهم خالصة .

إن هذه الوسيلة لحماية الحق والذود عنه وتحقيقه من الأهمية ، الأمر الذي

1 - انظر البند رقم 26

2 - انظر أحمد أبو الوفاء / المرجع السابق / ص 155 .

3 - انظر العشماوي المرجع السابق / ج 1 / ص 557 .

هذا التيار الغالب في فقه الإجراءات لإعتبارها حقاً ولو كان واحداً أو واحداً حسب قول الدكتور عبد الباسط جيمعي .

فالتشريع هو الذي يرفع بعض الوسائل فيجعلها غاية في ذاتها ثم يرفعها إلى مستوى الحق ، هكذا فعلت الدولة القانونية لجهة شرعية الوسيلة إضافة إلى الغاية ، بعكس الدولة البوليسية التي تهتم بالغايات ، وبالعكس الدولة المستبدّة التي لا تنقيد لا بالخطابات ولا بالوسيلة .

ولنتصور النتيجة فيما لو ربطنا حق التقاضي بالحق الأم ربطاً نتيجة ومعلول ، فمعنى ذلك أننا لا نستطيع إقامة الدعوى إلا بعد توفر كافة عناصر الحق .

1 - كل حق يحميه القانون لا بد من أن تقرن به دعوى تؤمن له هذه الحماية ، وهي إذا ما تبعت حقاً معيناً لأزمته غير منفصلة عنه ، إلى أن تنضي بانقضائه⁽¹⁾ ، وينجم عن هذا أن لاحق بغير دعوى تحميه ، مالم يكن الحق ناقصاً لأحميه القانون كدين القمار ، والديون التي عطلت بالتقادم أو كالفصل عن الوظيفة بغير الطريق التأديبي ، بقرار معيب ، إذا كئن المشرع قد حرم المفصول من حق العلن فيه .

2 - لكل حق دعوى واحدة تحميه ، إلا إذا تعندت وجوه الحق نفسه ، فتتعدد حينئذ الدعاوى بتعدد هذه الوجوه (كحق الملكية تكون له دعواه ودعوى حيازته ودعوى المطالبة بريعه ، والقرار الإداري ينشئ حقاً لشخص فيكون له دعوى إلغائه ودعوى التعويض عنه ، ويجوز جمع هاتين الدعويتين في خصومة واحدة) ، كما يجوز تعدد الدعاوى الناشئة عن حق واحد ، إلا إذا كانت المبادرة إلى أحدهما تمنع بطبيعتها اللجوء إلى الأخرى (كالجوء إلى طلب التعويض كثيراً

1 - سليمان مرقص : المرجع السابق ذكره إسن 443/ وانقضاء الدعوى باقضاء الحق فيها هو القاعدة العامة غير أنه يوجد إستثناء نصت عليه المادة 307/ يقضى باقضاء الخصومة بمرور خمس سنوات على آخر إجراء مسروح فيها ، أما الحق في الدعوى فيبقى حتى يلغى .

3 - إن حق الدعوى هو الوسيلة الوحيدة التي يقرها لحماية الحقوق الأخرى ، بعد أن منع القانون الناس استيفاء حقوقهم بأنفسهم ، جاعلاً من استيفاء الحق بالقوة جريمة معاقباً عليها ، غير أن القانون الخاص نص على حالات إستثنائية يتيح اللجوء إلى وسائل تحمي الحق أو تزود عنه ، كما في حالة الإلتجاء إلى حق الحبس أو حالة الدفاع المشروع ، أما في القانون العام فحق الدعوى هو الوسيلة الأخيرة عند الأفراد لحماية حقوقهم بعد التماس الإلتصاف والتظلم للجهة الإدارية المختصة ، أما بالنسبة للدولة ، فالأصل أنها تملك حق التنفيذ المباشر ، وللمتضرر أن يلجأ هو إلى حقه في مقاضاتها ، على أن علماء القانون يقولون في الحالات التي لا تكون للمصلحة العامة فيها تدعو إلى التنفيذ المباشر ولا شيء أكرم للإدارة ولا أحفظ لمكانتها من أن تنزل مع خصمها إلى ساحة القضاء ، تتصفه أو تتصرف منه ، وذلك لأنني إلى الحق والعدل ، وأبقى للهيبة والإحترام (1) .

4 - إن استعمال حق الدعوى باللجوء إلى القضاء أمر إختياري ، فصاحب الحق مطلق الحرية في استعمال حقه أو تركه (2) ، كما له الحرية التامة في تحديد الوقت الذي يلجأ فيه إلى القضاء ، ضمن الميعاد الذي حدده له القانون وله تبعاً لذلك التنازل عن دعواه بعد رفعها ، إذا لم يتعلق بها حق لغيره .

— ماهي نظرية الدعوى ؟

1 - د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية /ص 48 .

2 - يدالي بعض علماء القانون من حيث عدم ترك الأفراد حقهم في استخدام الدعوى حماية لحقوقهم ، ومنهم Ihring في كتابه (le combat pour le droit) إذ يرى أنه يمتنع على كل صاحب حق ، إذا ما اعتدى أحد على حقه ، مباشرة الدعوى التي يملكها لأن مباشرة الدعوى في عقينته ليست واجباً على صاحب الحق نحو نفسه فحسب ، وإنما هي واجب عليه نحو المجتمع . والمجتمع الذي لا يمارس كل فرد فيه حقوقه ، لا يكون من المشتمات التي يحترم فيها القانون ويسود العدل والإطمئنان ، نظر أحمد أبو الوفاء المرجع السابق /ص 144/ عن solus .

يطلق علماء القانون على مجموعة الأبحاث التي تدور حول تعريف الدعوى
وقيودها وإجراءات الخصومة فيها وشروط صحتها وأنواعها تعبير (نظرية
الدعوى)⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أن هذه النظرية لم تلق العناية التي تستحقها من المشرعين
، مما جعل شراح القانون القدامى لا يعيرونها الإهتمام الكافي ، فإن علماء
(الإجراءات) المعاصرين أخذوا يعيرونها شيئاً من العناية الواضحة في أبحاثهم⁽²⁾
، ولكنهم سيقفون مختلفين في بعض آرائهم إذا لم يهتم المشرعون بوضع
النصوص التي تنير الجوانب المختلف عليها .

أما (نظرية الدعوى في القضاء الإداري) فالعناية فيها تكون مفقودة نظراً
لكون الإجراءات الإدارية غير مقننة ، لا سيما والمشرع في كل من مصر
وسورية ، ألصق في النصوص التي أصدر بها قانون مجلس الدولة ، عن نيته في
إصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية ، هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فعلماء
القانون العام قلما يولون شؤون الإجراءات منفردة الإهتمام الذي تستحقه ، إلا
خلال أبحاثهم المتعلقة بالقانون الإداري⁽³⁾ .

تعريف الدعوى الإدارية :

لم تتضمن قوانين الإجراءات المدنية أي تعريف للدعوى⁽⁴⁾، ومشرعو القوانين

1 - د . عدنان الخطيب : (لوجيز في أصول المحاكمات) ج 2 / ص 269 / دمشق 1958
2 - لشمسوي (قواعد المرافعات) ج 1 / ص 553 / القاهرة 1957 - رزق الله إبطائي في أصول (المحاكمات)
ص 153 / دمشق 1960 - عيد المنعم للشرقاوي : (شرح المرافعات المدنية) ص 33 / القاهرة 1956 - وأحمد
أبو الوفاء (المرافعات المدنية والتجارية) ص 141 / القاهرة 1959 .
3 - لا نجد سوى كتاب واحد خصه المؤلف بالإجراءات الإدارية ، وهو كتاب (أصول إجراءات القضاء الإداري)
لمصطفى كمال وصفي في جزئين صدر في القاهرة في سنتي 1961 و 1963 ولقد أعاد تنقيحه والإضافة إليه
عام 1978 موسوماً بعنوان : (أصول إجراءات القضاء الإداري ، مطبعة الأمانة العامة . أما بالرقمية فمن
أحدث الكتب التي عالجت الإجراءات الإدارية هي كتاب J.m Auby et R.arago ويسمى : traité de
contentieux administratif
4 - عرف فقهاء الشريعة الإسلامية (الدعوى) تعريفات متشابهة ، ولتفي تعريفها في الفقه الإسلامي إلى نص
المادة /1613/ من مجلة الأحكام العدلية التالي : (الدعوى هي طلب أحد حقه من الغير في حضور الحاكم) .

المختلفة عندما يذكرون لفظة (دعوى) يقصدون بها تارة (الشكوى) التي ترفع إلى السلطة القضائية ، من أجل الحصول على حمايتها لحق مهدد بالضياح ، وتارة أخرى يقصدون بها (الخصومة) بين شخصين متنازعين على حق ، وتارة ثالثة يقصدون المطالبة القضائية أو المنازعة المرفوعة للقضاء (1) .

والمشرع الإداري في مصر وسورية ، كما يردد لفظة (الدعوى) بالمعاني المتقدمة نفسها ، فإنه يذكر ألفاظاً أخرى تدل على المقصود منها ، وكأنها مرادفة لها مثل : (مسألة) و(طعن) و(منازعة) و(طلب) (2) .

وأحياناً يورد أكثر من كلمة من هذه الكلمات متتابعة ، وكأن الواحدة منها تدل على معنى لا تدل عليه الأخرى (3) .

ولم يستطع المشرع الإداري اللبناني من تفادي إستعمال أكثر من كلمة للدلالة على المقصود من لفظة (دعوى) مثل كلمات : (قضية) و(طلب) و(مراجعة) و(نزاع) (4) .

وإذا كنا ندعو إلى توحيد المصطلحات القانونية في الوطن العربي (5) فما زلنا نرى المشرعين غير مباليين بهذا الأمر (6) .

1 - د . عدنان الخطيب : ((أصول المحاكمات)) جزء 2 / ص 271 .

2 - المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة ، وفي بعض نصوص القانون أطلق المشرع على المدعي اسم (الطالب) .

3 - المادة الرابعة عشرة من قانون مجلس الدولة ونصها : (تخلص محكمة القضاء الإداري بالتصلي في كل الطلبات والمنازعات المنصوص عنها ..) وكان المشرع أراد تخصيص كلمة (طلب) بدعوى الإنهاء وكلمة (منازعة) بغير ذلك من الدعاوى ، ولكنه لم يستطع في نصوص كثيرة لتفيد بمثل هذا التخصص ، كما هو واضح في المادة (30) من القانون نفسه .

4 - المواد / 51 و 53 و 63 و 95 / من قانون مجلس شورى الدولة .

5 - د . عدنان الخطيب ((لغة القانون في الدول العربية)) دمشق 1952 وفيه محاضرة عن توحيد المصطلحات القانونية لقيت في مؤتمر المحامين العرب الأول سنة 1944 ، وما زالت حتى اليوم مختلف للجان في جامعة الدول العربية والمؤتمرات العربية تجتمع وتعمل في سبيل توحيد المصطلحات ، دون جدوى تذكر .

6 - حرص المشرع المصري في قانون المرافعات الأخير على الإحتفاظ بالمصطلح (دعوى) للحق القائم بذاته ،

تعريف الدعوى لدى علماء الإجراءات :

حاول علماء القانون تصحيح ما أغفله المشرعون ، فإذا بهم لا يصلون إلى تعريف جامع متفق عليه ، فالتداعي منهم كانوا يعرفونها بأنها : ((حق الشخص في المطالبة أمام القضاء بما يملكه أو يكون واجب الأداء له ⁽¹⁾)) ، وعرفها آخرون بأنها : ((الحق المقرر لكل إنسان بمراجعة السلطة القضائية للحصول على حق مجرود أو مقتضب ⁽²⁾ ، وعرفها فريق ثالث بما يلي : ((السلطة القانونية المخولة إلى شخص للإلتجاء إلى القضاء بقصد حماية حقه ⁽³⁾ . وعرفت بأنها : ((الإمكانية التي يملكها كل شخص للمطالبة أمام القضاء بحق يدعيه))⁽⁴⁾.

وفي فقه الإجراءات الحديث تعرف الدعوى بأنها : ((وسيلة قانونية تمكن الشخص من الإلتجاء إلى القضاء للحصول منه على اعتراف بحقه أو بأمر لصيانة هذا الحق عند الإقتضاء⁽⁵⁾ ، وهي : ((الوسيلة التي يتمتع بها أي شخص له حق يعترف القانون بوجوده ، في أن يلتجئ إلى القضاء لإقرار هذا الحق إذا جحد ، أو حمايته إذا هدر ، أو رده إذا سلب ⁽⁶⁾)) .

وباصطلاح (الخصومة) لتعبر عن عرض النزاع على القضاء ، ولكنه لم يستطع تجنب الخلط في جميع الحالات (انظر المشاوي ج 1 / ص 554 / 1-) ويميل كثير من الشراح إلى تخصيص كلمة (دعوى) مقابل كلمة action الفرنسية ، ويعبر (المطالبة القضائية) مقابل تعبير la demande en justice لمباشرة التقاضي برفع النزاع إلى القضاء ، وكلمة (الخصومة) مقابل كلمة instance بمجموعة الإجراءات التي تستمر من وقت المطالبة القضائية إلى قضاء الدعوى (انظر الشرفاوي ج 1 / ص 36) .

1 - الشرفاوي : / ج 1 / ص 34 .

2 - رزق الله إبطكي / ص 155 .

3 - أحمد أبو الوفاء نقلًا عن Soltes / ص 41 .

4 - د . عدنان الخطيب : (الوجيز في أصول المحاكمات) ج 2 / ص 271 .

5 - انظر المراجع المتكورة لتفأ ومصدرها : Morcl بند 22 .

6 - د . عدنان الخطيب : (الوجيز في أصول المحاكمات) ج 2 / ص 272 ، والعشموي المرجع السابق

ج 1 / ص 554 .

ويمكن القول بصورة عامة إن النظرية العامة للدعوة القضائية في مجالات منازعات القانون الإداري ، لم تعالج تفصيلاً في التشريعات الوضعية ، وذلك باستثناء بعض مجهودات في الطعن والقضاء وبعض نصوص التشريعات (1) .

وقد عرف الدكتور عدنان الخطيب الدعوى الإدارية بما يلي : هي سلطة منحها القانون لشخص له مصلحة بأن يلتجئ إلى القضاء الإداري لإلغاء قرار إداري معيب أو تحديد مركز قانون معين مجرود (2) .

وعرفها د . وصفي بأنها مجموعة الإجراءات التي تتخذ أمام القضاء الإداري للمطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة إدارية (3) .

وعرف الدكتور طعيمة الجرف الدعوى بصورة عامة بأنها : الوسيلة القانونية التي يتوجه بها أصحاب الشأن إلى القاضي يسألونه حكم القانون فيما تنازعوا حوله ولحماية حقوق مقرره لهم ، ويستطرد الدكتور الجرف فيقول : يكون طبيعياً إذن أن تكون ولاية القاضي وطبيعة الموضوعات التي تدخل في اختصاصه هي المادة الأولية لبناء نظرية الدعوى (4) .

خصائص الدعوى الإدارية :

للدعوى الإدارية كما رأينا خصائص تجعلها مختلفة عن الدعاوى العادية اختلافاً كبيراً ، وهذه الخصائص تستمد من تنظيم الجهة التي تنظر في هذه الدعاوى ، كما تستمد من نوع الرابطة التي تنشأ عنها هذه المنازعات ، ثم نوع التشريعات التي يطبقها مجلس الدولة على تلك المنازعات (5) .

فمن حيث تنظيم الجهة التي تنظر المنازعات الإدارية ، وهي مجلس الدولة

1 - طعيمة الجرف : قضاء الإلغاء ص 5

2 - د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية ص 59 .

3 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 18 .

4 - د . طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء/القاهرة : دار النهضة العربية 1977 /ص 6

5 - د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية / ص 59 .

بهيئة قضاء إداري ، فإن تشكيل هذا المجلس يختلف تماماً عن تشكيل القضاء العادي ، فدرجات التقاضي في مجلس الدولة وجهات الطعن وقواعد الإختصاص أمام هذه الجهات تختلف تماماً عما هو كائن في القضاء العادي ، ولدينا هيئة مفوضي الدولة التي لا نظير لها في القضاء العادي ، ولدى القضاء العادي والنيابة العامة التي تشترك في نظر بعض القضايا التي لا مثيل لها في القضاء الإداري . ولا تقاس جهة هنا على جهة هناك ، لأن المسائل الإجرائية هي مسائل توقيفية – علتها نصها – ولا تقاس أحكامها على أشباهها ، فلا يقاس إختصاص هيئة مفوضي الدولة وطريقة عملها على النيابة العامة ، ولا المحكمة الإدارية العليا على محكمة النقض ولا محكمة القضاء الإداري كهيئة إستئنافية على محكمة الإستئناف .

أما من حيث ولاية القاضي الإداري ، فهي ولاية محددة ، وهذا القضاء لا يحل محل الجهة الإدارية في وظيفتها ، ولا يحكم إلا بالإلغاء أو التعويض ، وولايته في الإلغاء تقوم على النظر في موافقة القرار للقواعد التنظيمية أم لا . وولايته في التعويض تقوم في الأصل على الإعراف بالتعويض النقدي أو العيني كبدل عن الإلغاء .

فالأحكام التي تصدر بالتسوية هي في حقيقتها تعويض عن مخالفة ، ولكن من أحكام الإستحقاق ما ليس كذلك ، كالحكم في دعاوى الجنسية ، فإن صدور الحكم باعتباره مصرياً لا ينطوي على عنصر تعويضي في حد ذاته ، إلا أن نذهب وقائع الدعوى بما يوجب التعويض (1) .

وينظر القضاء الإداري كذلك بطلبات وقف التنفيذ واستمرار صرف راتب الموظف المفصول أو الموقوف ، وذلك بمقتضى نصوص قانون مجلس الدولة ،

1 - د . مصطفى كما وسفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 23 .

وينظر أيضاً بطلبات إثبات الحالة الذي يقدمه أصحاب الشأن في منازعات إدارية ، كطلب إثبات الحالة الذي يقدم تمهيداً أو تبعاً لدعوى التعويض أو دعوى من دعاوى العقود الإدارية ، وقد أثير التساؤل عن إختصاص مجلس الدولة بالنظر في إشكالات التنفيذ التي تقدم في أحكامه ، وهل تعرض على مجلس الدولة أم على القضاء العادي ؟

نوع العلاقة التي تنشأ عنها المنازعة :

وتتأثر طبيعة الدعوى كذلك بنوع العلاقة التي تنشأ عنها المنازعة الإدارية ، فهي منازعة أحد طرفيها جهة إدارية ذات ولاية وسلطة على الطرف الأخر الذي يقاضيهما .

وهذا الإعتبار يقود إلى الخصائص الآتية :

1 - إن طرفي المنازعة غير متساويين في مركزهما ، فأحدهما - وهو الإدارة - يتمتع بامتيازات ظاهرة ، ولذلك يتجه القضاء الإداري إلى جبر هذا النقص وتعويضه وحماية الفرد من إمتياز الإدارة عليه ، بتكليف الإدارة بتقديم ما يرشد الفرد إليه ، وتوقيع الغرامة على الإدارة عند التخلف .

من ناحية أخرى فالإدارة على كبر حجمها ليست مزودة بذلك اللدد وتلك الحماية في المتابعة ، التي يتصف بها الفرد ، وهنا نجد القاضي الإداري يتدارك ذلك ويفسح صدره للجهة الإدارية ، لأن التوكيل عنها لا مصلحة له في الدعوى⁽¹⁾ .

2 - إن الكثير من المنازعات الإدارية هي دعاوى إستلهامية ، إذ الفرد في عموض دائم مما تعلقه الإدارة ، وليست العلاقة بينهما على قدم المساواة ، فالفرد ليس عنده الفرصة لإعداد الدليل المسبق بأخذ الإيصالات والمخالصات والصور ونحوها ، وليست له أي حرية في أن يشترط أو يتطلب فوق ذلك ،

1 - د . مصطفى كمال وصفي : لومل إجراءات القضاء الإداري / ص 24 .

وهو لا يشترط فيما يدور بشأنه من مداولات ومكاتبات ، ولا يعلم من أمره إلا ظاهر ما يصله في النهاية من إخطار شكلي لا يغنيه شيئاً في الغالب ، ولذلك فهو يرفع الدعوى وهو جاهل تماماً — في الغالب — بأسباب التصرف الذي اتخذ حياله ، ومغيب عن دوافعه وما دار حوله ، فهو يرفع دعواه أحياناً بشكل إستهلامي محض ، ويستكمل الدعوى ويتدارك دفاعه فيها أثناء تحضيرها بعد أن تضم الإدارة الأوراق ، وتكشف عن حقيقة ماجرى في داخل الدواليب الإداري .

3 — إن إجراءات المنازعة هي إجراءات إستيفائية كتابية ، يوجهها جهاز القضاء الإداري دون تقيد بطلب الخصوم ⁽¹⁾ ، فيرسل إلى الإدارة كتاباً يطلب موافاته بملف الخدمة أو رد الإدارة ونحوها ، ولا يتم ذلك بواسطة المدعي عن طريق المحضرين ، كما أن المرافعة فيها كتابية يتبادل المذكرات ، وقلما يضطر الخصم إلى الدفاع الشفوي .

والسبب في ذلك هو أن هذه المنازعة تتأثر بجو العمل الإداري ، وهو جو تنظيمي يتقيد بما تنص عليه اللوائح وما يدور في داخل الجهة الإدارية عن طريق كتب الإستيفاء ، ولما كانت الدعوى تعتمد على مطالعة الملف والأوراق وتطبيق القانوني المحض ، لذلك لا تجدي فيها المرافعة الشفوية ، والقاضي لا يستحضرها عند مراجعة الملفات ، بل هو يريد أوراقاً ومذكرات في مقابل أوراق ومذكرات للفصل في الدعوى ، وفي القليل النادر تحتاج الدعوى للبيان الشفوي المؤثر في الإقناع ⁽²⁾ ، وذلك كلما كانت عناصر الدعوى تعتمد على عوامل عاطفية ، كدعوى التعسف ودعوى الخطأ الشخصي ، مما يظهر فيه

1 — مانويل — تحت النشر إليه في ملحق بند 9 ويسير العمل في فرنسا على أنه ليس للخصوم أن يعرضوا دفاعهم وملاحظاتهم إلا كتابة . وليس للمحامين أن يزجوا في إضاحاتهم عما هو مكتوب في مذكرتهم (المرجع المذكور) .

2 — د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 27 .

الأثر الإنساني ، ولا يكون الأمر فيها موضوعياً بحتاً ، بحيث يعتمد على تقصي الحالة الواقعة كما تفيدها الأوراق والملفات ...

هذه الخصيصة تؤدي أيضاً إلى تبسيط الإجراءات ، إذ يتم إخطار الخصوم بواسطة سكرتير الجلسة ، بناء على أمر المفوض أو القاضي ، ولا يكاد يتطلب الأمر إتخاذ الطريق القضائي إلا في إعلان الدعوى ، وفي تصحيح شكل الدعوى وتعديل الطلبات (1) .

ولا يراعى في هذه التسهيلات أنها لصالح الأفراد فقط ، بل هي لصالح الإدارة التي يجب أن لا يرهقها التعقيد (2) .

4 — هذه المنازعة في الغالب منازعة موضوعية ، تنور دفاعاً عن مركز موضوعي والقلة منها منازعات ذاتية أو شخصية ، ولما كانت المنازعات الموضوعية تنشأ كلها من القاعدة التنظيمية ، فالغالب في قضايا مجلس الدولة هو التشابه والتماثل ، ومن ثم نجد فيه ظاهرة القضايا الجماعية والمتمائلة وظاهرة الحكم في عدد كبير من القضايا بمبدأ واحد ، كما نجد دعاوى تعتمد على المشروعية والموضوعية ، وتعرض لتدخل الغير ، لأن المراكز الموضوعية هي مراكز في مواجهة الكافة ، تتيح للغير أن يتدخل فيها أمام القضاء دفاعاً عن مصلحته .

من حيث نوع القواعد التي تحكم المنازعات الإدارية :

فهي في سوادها الأعظم تخضع للقانون العام ، أي تتعلق بالنظام العام ، فهي تترتب على علاقات إدارية ، والعلاقات الإدارية يطبق فيها القانون الإداري .

1 — يبدو التسهيل بصورة أظهر في الإجراءات المتممة في القضاء الفرنسي ... حيث لا تتطلب بعض الدعاوى وسامة المحامي *ministere d'un Avocat* — يتولى الخصم توجيه الدعوى نفسه/ ماثول المرجع السابق لهند 10 و 11 .

2 — ماثول : المرجع المذكور ، والنظر د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري لصف 27.

نعم إن بعضها تطبق فيه قواعد القانون الخاص ، ولكنه ليس تطبيقاً خاصاً أصيلاً ، بل يتقبل القانون الإداري له وإحالاته عليه واقتباسه له حتى يصير جزءاً منه (1)، فهو تطبيق لا يفضي تماماً إلى المساواة القانونية بين الطرفين ولا يغمط نهائياً اعتبار الصالح العام الذي تتأسس عليه الوظيفة الإدارية .

ومن شأن ما ذكرناه التأثير في جو الدعوى الإدارية ، ذلك أن الدفوع الشكلية — كالدفع بعدم الإختصاص أو بعدم الصفة أو المصلحة — هي دائماً دفوع من النظام العام في القضاء الإداري ، وليست كمثليتها في القضاء العادي ، متعلقة بصالح الخصوم وكذا اندفوع الموضوعية كالدفع بالتقادم ، فهو أيضاً دفع من النظام العام يجريه القاضي من تلقاء نفسه ، وعلى أية حالة تكون عليها الدعوى ، كما أن هذه الصفة تجعل القضاء الإداري يتبنى الدعوى ويتولاها بإجراءاته ولا يتركها لمواقف الخصوم ، فإذا تحركت الدعوى أمامه قام هو بتوجيه جميع إجراءاتها ، وكفى بالمدعي إيداعها ، بإعلانها يتم عن طريق محضري مجلس الدولة دون تدخل من المدعي ، والأمر نفسه بالنسبة لتحديد جلساتها وتوجيهه باستيفاءاتها ، وتنظيم سيرها ، سواء أحضر المدعي أم لم يحضر ، فهي لا تشطب لغيابها ، والقاضي هو الذي يفتش عن الدفوع ويفحصها ويتبينها ، ولو لم يثرها أحد طرفي المنازعة (2) .

خصائص الدعوى الإدارية :

تتميز الدعوى الإدارية بالخصائص التالية :

1 — هي وسيلة تختلف عن الغاية التي وجدت من أجل الوصول إليها ، أو

الحق الذي تنغيا أن تحميه .

1 — د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 48 .

2 — د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 48 .

2 - وسيلة الدعوى الإدارية منحة من المشرع ، فتبقى مشروعة ، ضمن الحدود والإجراءات التي نص القانون عليها أو أوجب اتباعها .

3 - يستطيع أن يلجأ إلى وسيلة الدعوى الإدارية كل شخص يعترف له القانون بحق التقاضي .

4 - وجود مصلحة ، هو الشرط الأول في الدعوى الإدارية ، وهذا بصرف النظر عن وجود حق للمدعي في موضوع الدعوى أو عدم وجوده ، وسواء أكان القانون يحمي هذا الحق أو لا يحميه .

5 - الدعوى الإدارية تكون بالإنتجاء إلى قضاء مخصص لها ، وهذا القضاء يمكن أن يكون سلطة قضائية كاملة كمجلس دولة ، أو يكون محكمة خاصة من محاكم السلطة القضائية العامة ، وقد يكون ذلك القضاء مجرد هيئة إدارية ذات ولاية قضائية .

6 - الغاية الأولى من الدعوى الإدارية هي الوصول إلى إلغاء قرار إداري معيب ، على إختلاف العيوب التي جعلها القانون سبباً لبطلان هذا القرار .

7 - الغاية الثانية من الدعوى هي تحديد مركز قانوني معين ، وهذه الغاية تشمل كثيراً من المنازعات التي يدخل الفصل فيها في ولاية القضاء الإداري ، مثل الطعون في الانتخابات على إختلاف صورها ، دعاوى الجنسية وتفسير الأعمال الإدارية ، وكذلك جميع المنازعات التي يتمكن القضاء الإداري فيها من تعديل القرار المطعون فيه أو شطب بعض ما فيه ، أو إستبدال قرار آخر به ، كدعاوى تحديد أقدمية موظف أو تعديلها أو ضم مدة إلى خدماته المحسوبة في المعاش أو إعلان بطلان تصرف أو عدم الإعتداد به ، وبصورة عامة تشمل جميع المنازعات التي لا تعتبر من قبيل دعاوى التعويض والإلغاء .

8 - الغاية من الدعوى الإدارية ، هي حماية حق من الحقوق التي يقرها القانون ، وتشمل أكثر منازعات الموظفين وذويهم الذاتية حول إستحقاقاتهم ، من

رواتب ومعاشات وتعويضات ، ومكافآت وتسوية الأوضاع الوظيفية ، كما تشمل أكثر دعاوى العقود الإدارية وما يتصل بها من دعاوى تنغياً لإحترام حق مهند أو التعويض عن حق اعتدى عليه (1) .

قيود الدعوى الإدارية :

القضاء عمل تمارسه الدولة وتنظمه :

تحصر الدولة في العصر الحاضر القضاء بين الناس فيها ، فهي لا تسمح لأي فرد من أن يقضي لنفسه أو لغيره بحق يدعيه ، وتمنع كل فرد تحت طائلة العقوبة ، أن يلجأ للقوة لأخذ حقه من آخر ، وهي توجب على الناس كافة أن يعودوا إليها طلباً للقضاء في منازعاتهم وحماية حقوقهم من الإعتداء عليها ، فالعدالة اليوم عمل عام تمارسه الدولة على خطوتين متتابعتين :

الأولى : خطوة (القضاء) في بيان الحق وصاحبه .

والثانية : خطوة (التنفيذ) لحكم القضاء جبراً عند الإقتضاء (2) .

وهذه العدالة التي تمارسها الدولة اليوم تسمى العدالة العامة ، تميزاً لها عن العدالة الخاصة التي تعبر عن إقتضاء الفرد حقه بيده .

وإذا كان حق التقاضي في الدول الحديثة من الحقوق التي تكفل الدساتير عادة حرية ممارستها ، فالدولة تقوم بما تصدره من قوانين بتنظيم إجراءات هذا التقاضي ووضع الشروط التي يجب الإلتزام بها لجعل السلطة القضائية تبادر إلى الفصل في الخصومة المرفوعة إليها ، وأحياناً تقوم الدولة بوضع بعض القيود على إستعمال حق التقاضي ، وذلك لإعتبارات عديدة تحد معها من إنتفاع الناس في الإلتجاء إلى القضاء ، وتجنب بها السلطة القضائية الإزهاق بالنظر في الدعاوى

1 - د . مصطفى كمال وصفي : لمرجع السابق /ص 48 .

2 - د . عدنان خطيب ((الوجيز في أصول المحاكمات)) ج 1 / دمشق من 48 ، وفقر أحمد سلم : لسور

لمراملات /ص 31 .

الكيدية أو غير الجدية .

كل هذا في المنازعات التي تقسم بين الأفراد ، وعندما أنشأت الدولة سلطة قضائية خاصة للفصل في المنازعات التي تقوم بينها وبين الأفراد ، وضعت قيوداً على الدعوى الإدارية إلى جانب الشروط التي اقتضتها فيها ، وهي تختلف شدة وأثراً في الحد من حرية التقاضي في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري .

فرض الإستعانة بمحام مقبول

المقدمة

في فصل قيم عقده المرحوم فارمن الخوري عن منشأ مهنة المحاماة ، ورسالتها في العصر الحديث ، قال (1) : ((إن الأصول الثابتة في أساليب القضاء قد أصبحت وعرة المسالك خشنة المراكب عويصة المرامي ، بحيث لا يستطيعها إلا من انقطع لدراستها وتلقفها والإشتغال بها ، فإذا اقتحمها من ليس له علم بشرائطها الكثيرة يزل به القلم واللسان ، فيضيع حقاً منيراً ويجر على نفسه خسارة كبيرة ، أو يربك القضاء بجهله ، فيعرقل عليهم سبيل الحكم)) .

لهذا احتاج المتخاصمون إلى محام يتولى إقامة دعاواهم وتحرير نفعهم والتفتيش عن النصوص المبعثرة هنا وهنا لدعم طلباتهم ومساعدة القضاة في إجراء العدالة وإعلاء كلمة الحق ، تدخل المشرعون في الأمر ، فنظموا مهنة المحاماة ، وحددوا حقوق المحامين وواجباتهم ، موجبين على من يود اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحق يدعيه ، الإستعانة بمحام يتولى الخصومة وكالة عنهم .

وتختلف قواعد الإجراءات المدنية في البلاد العربية في اعتبار الإستعانة بالمحامين في الخصومة أمام القضاء ، قاعدة عامة ترد عليها عدة استثناءات (2) ، أو أن هذه الإستعانة غير لازمة - كما كانت في الأصل - إلا في الحالات التي قدر المشرع ضرورتها ، فأوجبها بنص صريح (3) .

أما في الإجراءات الجزائية ، فالإستعانة بالمحامين تكاد تكون واجبة في النصوص النافذة في أغلب الدول العربية ، ولا سيما في المواد الجنائية ، حتى

1 - فطر كتابه ((أصول المحاكمات الحرفية)) ص 106 / دمشق 1936 .

2 - فطر د . عدنان الخطيب : ((أصول المحاكمات)) ج 1 / ص 148 / دمشق 1957 .

3 - فطر عبد الستعم الشرقاوي في كتابه ((شرح المرافعات المدنية)) ج 1 / ص 234 / القاهرة 1956 .

أن بعض الدساتير نصت على وجوب ذلك صراحة (1) .

الإستعانة بمحام في الإجراءات الإدارية :

نص القانون في كل من مصر وسورية بأن تكون طلبات الدعاوى التي ترفع إلى مجلس الدولة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المجلس (2) ، أما في لبنان فلم ينص القانون على ذلك ، ولكنه أوجب فيها الإحتواء على تعيين المحامي الذي اختاره المدعي (3) .

ومهما قيل في وجهة الأسباب التي دفعت بالمشرعين ، في مختلف البلاد ، إلى النص على ضرورة الإستعانة بالمحامين في أنواع من الخصومات القضائية ، أو من أجل الدفاع عن النفس أمام القضاء ، فإن مثل هذا النص يعتبر قيدا يلقي على كاهل الأفراد — إلى جانب فضله عليهم بدفعهم إلى توكيل من يحسن المطالبة بالحق أو الدفاع عنه — عبئا يختلف ثقله باختلاف قدرة هؤلاء الأفراد ، ومستوى المحاكم التي تحتاج المرافعة أمامها على كفاءة معينة يخلو ثمنها كلما ارتفع مستواها .

ومما لا شك فيه أن ثقل هذا القيد قد يصل في بعض الأحيان إلى جعل نفر من الناس يحجمون عن المطالبة القضائية بحقوقهم إذا ما هدرت ، أو يتركون الأمر لمن يتبرع بالمرافعة عنهم ، وهذا ما حدا بالمشرع الفرنسي إلى إعفاء الملتجئين إلى عدالته من إلزامهم بهذا .

1 — نظر العشماوي ((قواعد المرافعات)) ج1/ص316/القاهرة 1957 .

2 — السنة /23/ من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 ، كما نصت المادة /26/ من هذا القانون على أن مكتب المحامي التوقيع على العريضة محلاً مختاراً للطلب ، كما يعتبر مكتب المحامي الذي يتوب عن ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم .

3 — السنة /61/ من المرسوم الإئتراضي رقم /119/ لسنة 1959 المتضمن نظام مجلس شورى الدولة اللبناني ، وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة الرابعة من المادة المذكورة نصت على ضرورة تعيين محام ما نصه : ((ويكون توقيع المحامي على الإمتدعاء أو اللائحة الجوابية ، بمثابة إختيار من موكله محل إقامة في مكتبه)) .

ورغم التعديلات التي طرأت على الإجراءات أمام مجلس الدولة الفرنسي، فإن هذه التعديلات أبلت دعاوى كثيرة تدخل في ولاية مجلس الدولة، وفي مقدمتها ((دعاوى الإلغاء)) مستثناة من فرض تقديمها من قبل محام مقبول أمامه (1)، وهذا أمر منطقي، فالدعوى الإدارية كما تبين لنا هي ((دعوى إستيفائية يتولى القضاء الإداري تحضيرها وتبنيها، فكيف نقول بلزوم وجود المحامي، أليس هذا الشرط أقمّن في الدعوى المدنية التي هي ملك الأشخاص لا في الدعوى الإدارية التي هي ملك الشرعية والقاضي أميرها -

التخفيف من غلواء هذا القيد :

على أنه مما يخفف من عبء الاستعانة بمحام للمخاضة أمام القضاء الإداري، عن القاصرة أيديهم، طريقة الإعفاء من الرسوم القضائية وما تستتبعه من تسخير محام يستعين به من تقررّت معاونته قضائياً بدءاً من توقيع عريضة الدعوى ... على أن المشرع اللبناني كان حكماً في كسر هذا القيد فقد أجاز تقديم الدعاوى معفاة من تعيين محام فيها (2)، وذلك في الدعاوى التالية :

- 1 - طلبات التعويض والعقود والضرائب والرواتب والمعاشات عندما يمكن تقدير قيمة الدعوى مع توابعها بما لا يزيد عن ألفي ليرة لبنانية .
- 2 - الطعون الموجهة لانتخابات المجالس الإدارية، كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية .
- 3 - النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين .

والملاحظ أن دعوى لا تزيد قيمتها عن (250) جنيتها كثيراً ما يعني ما عند صاحبها من خبرة عن الاستعانة بمحام، وكثيراً ما يكون الموظف أقدر في الدفاع

1 - انظر Aubry et Drago / ج 2 / بند 685، وانظر سليمان الطموي ((القضاء الإداري)) ص 150 / ملهمة 1958.

2 - نصت على ذلك المادة 91/ من قانون مجلس شورى الدولة ذي الرقم 119/ الصادر إليه سابقاً .

عن أحقيته براتبه أو معاشه ، ومن هنا كانت الحكمة فيما صنعه المشرع اللبناني بالنسبة لغيره ممن فرض الإستعانة بمحام في جميع الحالات .

الإجتهادات القضائية في معرض الإستعانة بمحام :

كان من آثار النص على وجوب كون عريضة الدعوى موقعة من محام مقبول في كل من مصر وسورية⁽¹⁾ ، أن صدرت عن القضاء الإداري في ذلك إجتهادات ومبادئ أهمها :

أ - إن توقيع عريضة الدعوى من محام مقبول إجراء جوهري يجب أن يقوم فيها ، وإلا كانت باطلة ، إلا أن المقصود من النص هو صدور العريضة عن المحامي المقبول ، أما أمر صدورها عنه أو عدم صدورها ، فمسألة واقع متروك تقدير ثبوتها والإطمئنان إلى دليل هذا الثبوت إلى المحكمة نفسها⁽²⁾ .

ب - تعتبر باطلة عريضة الدعوى التي لم يوقعها محام مقبول أمام مجلس الدولة ، كما لو وقعها المدعي نفسه⁽³⁾ ، أو وقعها محام مازال متدرباً⁽⁴⁾ ، أو محام سبق شطب إسمه من جدول المحامين بسبب إحالته على المعاش⁽⁵⁾ ، أو لتوليه وظيفة عامة أو لأي سبب آخر .

ج - تعتبر باطلة عريضة الدعوى التي وقعها المحامي المقبول بإسم

1 - د . عيد الله طلبة : لرقابة القضائية على أعمال الإدارة /ص 424/ .

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة الصادر بتاريخ 1960/5/21 في القضية ذات الرقم /849/ لسنة للرئاسة القضائية .

3 - حكم المحكمة الإدارية بدمشق الصادر بتاريخ 1960/1/20 في القضية ذات الرقم /59/ للسنة القضائية الأولى ، وانظر في قرار محكمة القضاء الإداري السورية /القضية 126 / لعام 1959 / المجموعة / ص 276 ، والقضية رقم /68/ سنة 1962 / والقضية رقم /76/ لسنة 1963 .

4 - حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق الصادر بتاريخ 1962/6/14 في القضية ذات الرقم /68/ للسنة القضائية الثالثة .

5 - حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق الصادر بتاريخ 1966/10/27 في القضية ذات الرقم /278/ سنة 1966 .

موكله المدعي نفسه ، لأن ما هدف إليه المشرع من عبارة (بعريضة موقعة من محام مقبول) هو أن تكون عريضة الدعوى قد وقعها للمحامي بتوقيعه الشخصي، والتوقيع الشخصي لا يكون إلا بخط صاحبه ، أما إذا عهد الوكيل إلى رسم توقيع الموكل ، فعلمه يخرج عن مفهوم الوكالة بصورة عامة ، وعن مفهوم الوكالة بالتوقيع بصورة خاصة (1) .

د - إن توقيع عريضة الدعوى يكون بإمضاء الموقع وخطه ، وبخاتمه غير المنكور منه (2) .

دعاوى الإدارة ومسألة الاستعانة بمحام :

إن قيد الاستعانة بمحام لم يقتصر على الدعاوى التي يرفعها الأفراد على الجهة الإدارية ، بل رأت بعض المحاكم أنه قيد عام يشمل حتى الدعاوى والطعون التي قدمت إليها بتوقيع الوزير المختص مباشرة قبل النظر في أية دافع أخرى (3) .

على أن القضاء الإداري نظر إلى إدارة قضايا الحكومة نظرة يسر فرفض الدفع ببطلان العريضة بحجة توقيعها من مندوب في إدارة قضايا الحكومة لم يعض على تخرجه أكثر من علمين معللاً ذلك بأن أعضاء هذه الإدارة إنما ينوبون عن رئيسها الممثل للإدارة في كل ما يتناشره من نيابة قانونية عن الحكومة (4) .

1 - حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم /76/ الصادر بتاريخ 1963/4/25 على أن مجلس الدولة السوري يطلب نكر عنوان الموكل ، إذ يخشى عزل الوكيل في الوكالة ويبقى مجهول عنوان المدعي .

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة الصادر بتاريخ 1959/5/9 في القضية ذات الرقم /753/ لسنة 1958.

3 - محكمة القضاء الإداري بدمشق في حكمها الصادرين بتاريخ 1959/1/26 برقم /114 و /126 ، وحكمها الصادر بتاريخ 1959/12/24 برقم /141 ، وحكم المحكمة الإدارية بدمشق الصادر في 1962/5/19 برقم /9.

4 - حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة الصادر في 1962/5/19 برقم /82 ، وقد أخذت بالتعليل الوارد

الإلزام بتعجيل دفع الرسوم

من المبادئ الأساسية في الدساتير المعاصرة ، حق كل مواطن في حماية الدولة له ولحقوقه ، وهكذا أوجب النص على أن التقاضي مباح لكل الناس ، ويرى بعض العلماء والفلاسفة أن إياحة التقاضي للناس تقضي بضرورة إحجام الدولة عن أخذ أية رسوم عند مراجعة القضاء (مبدأ مجانية القضاء) .

غير أن الدول الحديثة لا تأخذ بالمبدأ المذكور قاعدة عامة ، بل تفرض على التقاضي رسوماً ، تختلف الدول في تحديدها .

والمدافعون عن إقرار مبدأ الرسوم يرون أن في المجانية إرهاباً لميزانية الدولة ، وتشجيعاً للناس حتى المبطلين منهم على التهافت على المحاكم بدعاوى كيدية ، وبأن في نظام (المعونة أو المساعدة القضائية) الذي يعفي الفقراء من دفع الرسوم أو بعضها ما يبرر فرضها على غيرهم .

ومما نلاحظه على الرسوم التي أوجبتها القانون على الراغبين في مراجعة القضاء الإداري ، الغلو في تحديدها ، فهي في سورية (١) مثلاً ، تعادل أضعاف الرسوم المتوجبة على من يراجع القضاء المدني ، كما أن في فرض تعجيل دفعها أو دفع الرسوم النسبية منها ، بعض الإرهاب وتقويت فرصة التقاضي على عدد من الناس .

على أنه يجدر بنا أن نذكر هنا بالتقدير تأثر المشرع اللبناني بالمشروع الفرنسي في نظرتة إلى القضاء الإداري ، ومن آثارها تحديده للرسوم أمامه ومساواتها بالرسوم المفروضة على التقاضي أمام محاكم الدرجة الأولى في

في هذا الحكم المحكمة الإدارية بتمشق بحكمها الصادرين بتاريخ 1963/7/10 برقم 49 و50/ فحكمت بقانونية العريضة التي وقعها محام مقدم بشراف الأستاذ الذي يتكرب لفيه ، وبإلزام منه ، ولكن تعطل المحكمة الإدارية لتعليقها في القاعة المشار إليه لا يصلح سداً لما انتهت إليه المحكمة الإدارية بتمشق .

1 - د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية ، المرجع السابق /ص 68 وما بعدها .

القضاء المدني ، وجعله الرسم المقطوع مبلغ عشر ليرات لبنانية ، غير ملزم المتقاضى بدفع سوى نصف الرسم النسبي عند تقديم الدعوى ، أما النصف الآخر فلا يتوجب دفعه إلا عند إخراج صورة الحكم الصالحة للتنفيذ .

أما المشرع الفرنسي — إبتداءً من نظريته التقديرية للقضاء الإداري ولا سيما بالنسبة لدعاوى الإلغاء — فهو يعني هذه الدعاوى من فرض تعجيل الرسوم ، موجلاً إستيفاءها مؤخراً عند الفصل في النزاع (le registrement en débet)⁽¹⁾ .

نظام المعونة القضائية⁽²⁾ :

المعونة القضائية ، نظام ابتدع لمساعدة من كان عاجزاً عن دفع رسوم دعوى يريد تحريكها ، ومن مقتضاه إعفاء المدعي من تعجيل دفع الرسوم كلها أو بعضها مع تسخير محام للدفاع عنه ، وقد نصت المادة التاسعة من القرار الذي يحدد الرسوم أمام مجلس الدولة في كل من مصر وسورية على أنه : ((يعفى من الرسوم كلها أو بعضها من يثبت عجزه عن دفعها بشرط أن تكون الدعوى محتملة الكسب)) .

ويتم الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم التي تقدم إلى مجلس الدولة بقرار تصدره لجنة يرأسها مفوض الدولة ، أو يصدره المفوض لدى المحكمة المراد رفع الدعوى إليها بنفسه ، بعد تحقيق يتم طبقاً لما نصت عليه المادة /30/ من قانون مجلس الدولة⁽³⁾ .

1 — انظر Auby et Drago / ج 1/ بند 699 ، وائل الطماوي ((القضاء الإداري)) ص 149 و505/ طبعة 1958 .

2 — تراجع في ذلك د . عنان الخطيب : الإجراءات الإدارية /ص69/ .

3 — ظاهر النص يوحي بأن قرار مفوض الدولة بالفصل في طلب الإعفاء هو نهائي ، ولكن ليس في الحقيقة ما يمنع من التظلم من قراره بالرفض إلى رئيس هيئة المفوضين ، أو إلى المفوض نفسه ، وقد حدث هذا بالفعل وصدر في بعض الحالات قرار جديد بالإعفاء .

أما في لبنان فقد نصت المادة /134/ من قانون مجلس شوري الدولة على أن قضايا المعونة القضائية يفصل فيها أحد قضاة الهيئة الذي يعينه الرئيس ، ويكون قراره قابلاً للإستئناف لدى الهيئة الحاكمة في مدة خمسة عشر يوماً ...

ويبني على صدور قرار بالإعفاء من الرسوم إنتداب أحد المحامين ، تسميه نقابة المحامين بحسب جدول يرتب سنوياً لهذه الغاية .

وقرار الإعفاء من الرسوم يعتبر نهائياً ، ولو خسر المعفى دعواه ، أما إذا ربحها فالخاسر هو الذي يلزم بدفع الرسوم ، إلا إذا رأت المحكمة في حكمها إعفاءه منها لسبب من الأسباب تقدره ، أو كان جهة إدارية معفية منها .

هذا وقد استقر إجتهد القضاء الإداري على أن قرار الإعفاء من الرسوم الممنوح إلى طالبيه ، لا يشمل إلا الدعوى التي أبان عن رغبته في رفعها أمام المحكمة المختصة برويتها ابتداءً ، ولا يشمل الطعن بالحكم الذي يصدر عنها ، فلا بد من طلب إعفاء جديد يقدم إلى مفوض الدولة لدى المحكمة التي يرفع الطعن إليها ، كما لا يشمل طلب التماس إعادة النظر في الحكم (1) .

كما جاء أيضاً بأن إهمال ضم قرار الإعفاء من الرسوم إلى ملف الطعن بحكم صدر عن القضاء الإداري ، إذا أدى إلى الحكم برفض الطعن ، يعتبر عيباً جوهرياً في الإجراءات يترتب عليه اعتبار الحكم بالرفض باطلاً (2) ، وذلك إستناداً إلى حكم المادة /39/ من قانون أصول المحاكمات .

هذا ونشير إلى أن لنا عودة أخرى إلى الموضوع في الأبحاث المقبلة من هذا الكتاب لا على أساس تكرار المادة المبحوثة ، وإنما على أساس النظر إليها من سياق آخر .

1 - تنظر قرار دائرة فحص الطعون في المحكمة الإدارية العليا بتمشق رقم /13/ المؤرخ في 1964/4/13 ، وأنظر حكم المحكمة الإدارية بتمشق رقم /161/ تاريخ 1963/12/4 .

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا بتمشق رقم /31/ لسنة 1964 بتاريخ 1964/3/30 .

استبعاد الرقابة على أنواع من الأعمال الإدارية

ينظر علماء القانون العام إلى موضوع (استبعاد الرقابة على أنواع من الأعمال الإدارية) على أنه تعديل يرد على (الإختصاص) فيقلصه ، ولهذا فهم يبحثونه عند كلامهم على (شروط قبول دعوى الإلغاء) وبالتالي فإن استبعاد رقابة القضاء على قرار إداري معين ، هو (قيد) في وجه الدعوى الإدارية ، يضعه المشرع قاصداً به الحد من اللجوء إلى القضاء حماية للقرار من الإلغاء ، قبل أن يصبح تعديلاً للإختصاص و(شرطاً) يبحث فيه القاضي قبل قبوله الدعوى (1) .

وفي بحثنا الآتي سنتعرض للأعمال التي تخرج بطبيعتها عن حدود رقابة القضاء الإداري ، منتهين إلى الأعمال التي يفتعل المشرع النصوص لحمايتها من رقابة القضاء الإداري .

الأعمال التي تخرج بطبيعتها عن حدود رقابة القضاء الإداري (2) :

إن ظهور مبدأ (فصل السلطات) وطغيانه عند نشوء القضاء الإداري ، جعل الفكر القانوني مستقراً على أن أنواعاً من الأعمال الحكومية تخرج بطبيعتها عن حدود رقابة القضاء الإداري ، وهذه الأعمال هي :

أولاً - الأعمال التشريعية :

تخرج هذه الأعمال في البلاد التي لا تأخذ بنظام القضاء الدستوري ، عن حدود رقابة أي سلطة قضائية بطبيعة صدورها عن سلطة مستقلة ، ولقد أفصح المشرعون في كل من فرنسا ومصر وسورية ولبنان ، عن أخذهم بمبدأ فصل السلطات بالنسبة للقضاء الإداري ، بقصرهم ولايته على أعمال السلطة الإدارية

1 - د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية /ص 71 .

2 - د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية /ص 71 .

فحسب .

وتأخذ غالبية رجال القانون بالمعيار الشكلي للتفريق بين أعمال السلطة التشريعية وأعمال السلطة الإدارية ، فالمعيار عندهم ، هو صفة من تصدر الأعمال عنه ، إن كان سلطة تشريعية فعمله تشريعي ، وإن كان سلطة إدارية ، فعمله إداري ، على أن بعضاً من رجال القانون ، تساندهم بعض أحكام القضاء الإداري ، يحاولون الأخذ بـ (معيار موضوعي) للتفريق بين الأعمال التشريعية وبين الأعمال الإدارية ، وهم يرون إضفاء الصفة الإدارية على كل عمل إداري بطبيعته ، حتى ولو صدر عن سلطة تملك حق التشريع ، وهم لا يعفون مثل هذا العمل من رقابة القضاء الإداري (1) .

وإذا كان المشرع في مصر وسورية ترك النص على حصانة الأعمال التشريعية إلى القواعد العامة ، فإن المشرع اللبناني نص صراحة في المادة/95/ من قانون مجلس الشورى على أنه : (... ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة فيما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية (2) .

ثانياً - الأعمال القضائية :

كذلك تخرج الأعمال التي تصدر عن السلطة القضائية عن رقابة القضاء الإداري ، وذلك لأنها سلطة مستقلة موازية للقضاء الإداري ، ومنفصلة عن السلطات الأخرى بطبيعتها ووظيفتها .

غير أن علماء القانون غير متفقين تماماً على تحديد المقصود من تعبير (الأعمال القضائية) في هذا الموضوع ، نظراً لاختلاف الأنظمة القضائية من

1 - لنظر حكم مجلس الدولة في مصر الصادر بتاريخ 1/12/1948 في القضية ذات الرقم /200/ لسنة الأولى القضائية مجموعة /3/ ص 106 ، وانظر حكمه أيضاً في القضية رقم /255/ لسنة الخامسة الصادر بتاريخ 26/2/1953 مجموعة /7/ ج 2 / ص 566 .

2 - كما أن نمسا مثل هذا يمنع مختلف المحاكم من النظر في أعمال السلطة التشريعية ورد في المادة الثانية من قانون أصول المحاكم المدنية اللبناني رقم /72/ ل لسنة 1932 .

جهة ، ولعدم استقرار الاجتهادات التي صدرت بمناسبة معينة من جهة ثانية ، على أنه ، بصورة عامة ، تعتبر أعمالاً قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري ، الأعمال التالية (1) :

1 - الأحكام والمقررات القضائية .

2 - إجراءات الدعوى وتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية .

لما غير هذه الأعمال ، فهو محل بعض الخلاف ، مثل المنازعات الخاصة بنظام السلطة القضائية وقضاة أنفسهم ، التي كان مجلس الدولة الفرنسي يتصدى لرقابتها(2) ، كما أن مجلس الدولة في كل من مصر وسورية ولبنان تصدى مرات عديدة للمنازعات الخاصة بتعيين القضاة وفصلهم ورواتبهم ، ولكن المشرعين في هذه الدول قطعوا الرأي برفع مثل هذه المنازعات عن مستوى منازعات سائر الموظفين المماثلة ، وأعطوا ولاية الفصل فيها إلى هيئات قضائية عليا تنبثق عن السلطة القضائية التي ينتسب إليها القضاة ، على أن هؤلاء المشرعين لم يتأخروا عن حرمان القضاة من استعداد أية سلطة قضائية طعناً بقرارات صرفهم من الخدمة في عديد من الحالات الاستثنائية .

ولا نفوتنا الإشارة هنا إلى القرارات التي تصدر عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي في كل من مصر وسورية ولبنان ، فهذه كلها تخضع لرقابة القضاء الإداري باستثناء القرارات الصادرة عن هيئات للتوفيق والتحكيم في منازعات العمل والقرارات الصادرة عن نقابات ولجان ، على ماورد في المادة /11/ من قانون مجلس الدولة السوري .

1 - نظير دراسة لينة مقترحة للعمل القضائي ومدى رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطات التحقيق - والتهام بقلم عادل يونس في مجلس الدولة السنة الخامسة - القاهرة 1954 /ص 109 .

2 - نظير الطماوي : المرجع السابق /ص 161 .

ثالثاً - الأعمال السياسية :

المقصود بالأعمال السياسية ، الأعمال المتصلة بنظام الحكم في الدولة ، من حيث مقوماته الأساسية ، وسبل حمايتها في الداخل ، وكذلك الأعمال المتصلة بالعلاقات السياسية مع الدول الأخرى في الخارج ، ولكن تعداد الأعمال التي تتخل في هذا المفهوم يؤثر خلافاً كبيراً بين العلماء ، لاختلافهم في بعض المعايير من جهة ، ولتباين نظم الحكم الدستورية والأوضاع السياسية في الدول المختلفة من جهة أخرى ، مما جعل دراسة الأعمال السياسية التي يطلق عليها علماء القانون اليوم اسم (نظرية أعمال السيادة) .

الأعمال التي يخرجها المشرع عن رقابة القضاء الإداري :

لا شك في أن السلطة الإدارية الحاكمة في مجتمع ما ، تميل إلى الإعتزاز برأيها وكره قيام أي رقابة على أعمالها ، ولا يخفف من غلواء أي سلطة إدارية في هذا ، سوى التقدم الحضاري والاستقرار السياسي في ذلك المجتمع من جهة ، وسوى مكانة السلطة القضائية والإحترام الذي تتمتع به من جهة ثانية .

والمفروض بأي مجتمع متقدم ومتالي أن تكون جميع أعمال السلطة الإدارية خاضعة لرقابة سلطة غيرها تتمتع بالحيطة والإنصاف وحسن تقدير متطلبات المصلحة العامة .

على أن مختلف الأنظمة السياسية والإقتصادية التي تتصارع في العصر الحديث ، جعلت المشرعين في غالب الدول يحجبون الرقابة على أنواع من الأعمال الإدارية ، حجباً يختلف في مدها ، باختلاف تلك الدول ، ويبدى معظم رجال القانون سخطهم على لزيادة إنتشار هذا الإتجاه في بعض الدول مما يلطخ - في رأيهم - جبين العدالة بقمام الإستبداد (1) .

1 - الطماوي : المرجع السابق /ص 173/ لم نلحظ محاضرته في الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية / القاهرة 1960/ كتاب الحلقة /ص 313 - عثمان خليل عثمان في تعليقه على أحكام القضاء الإداري ، وهو

والأعمال التي يستبعدتها كثير من المشرعين ، أو يحاولون دعم الآراء التي تخرجها عن رقابة القضاء الإداري ، يمكن إرجاعها إلى ما يلي :

1 - أعمال السيادة .

2 - أعمال تحميها من الرقابة نصوص خاصة .

1 - أعمال السيادة :

مقدمة : كان مجلس الدولة الفرنسي هيئة لاصفة بالإدارة لا تقوى على مجابهة الحكومة ، مما دفعه لأن يخطط لنفسه خطة الإمتناع عن رقابة أعمال الحكومة المتعلقة بكيان الدولة أو بسيادتها ، كما أن طغيان مبدأ (فصل السلطات) في القرن الثامن عشر ، كان يمنع من التعرض لأعمال السلطين التشريعية والقضائية ، مما كون فكرة عامة عند رجال القانون ، بأن تصرفات الحكومة المتصلة بسلطانها السياسي في داخل الدولة أو في علاقاتها مع الدول الأخرى ، لا تخضع للرقابة القضائية (1) .

كان من رأي بعض العلماء أن تصرفات الحكومة التي يكون الباعث عليها (سياسياً) هي من قبيل أعمال السيادة التي لا تصح الرقابة عليها ، وكان من رأي غيرهم أن أعمال السيادة لا تتعدى ما يتصل بكيان الدولة وعلاقاتها الخارجية . ويرى آخرون أنه ليس من معيار لمعرفة أعمال السيادة إلا أحكام القضاء التي تتحاشى رقابة أنواع معينة من التصرفات الحكومية ، وإن كانت هذه الأحكام كثيراً ما تتضارب وتختلف باختلاف مصدريها والظروف التي صدرت فيها .

يقول في معرض كلامه على إمتناع بعض الأعمال الإدارية من رقابة القضاء : وهو إمتناع لم يملكه للقضاء - خصوصاً في فرنسا - يضيّق عليه الخلق ، إذ أن التهاق قوي نحو القضاء كناية على هذا الإمتناع الذي يعتبره البعض - مثل العلامة Cassal - نقطة سوداء في حين لقانون لعام الحديث (مجلس الدولة) سنة /11 ص 270

1 - انظر الظماوي : المرجع السابق ص 184 ، وانظر د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية ص 75 .

كل هذا دفع طائفة من علماء القانون للمناداة بأنه ليس من تصرفات حكومية يجب أن يتمتع القضاء عن رقابتها ، إلا إذا وجد نص دستوري أو قانوني ، ولهذا نادى طائفة أخرى من العلماء بالكف عن بحث معايير لأعمال السيادة ، وترك الأمر للقضاة وتقديراتهم .

لقد تطور موقف المشرع المصري ، فأخذ يوسع مدى التصرفات التي لا تستطيع المحاكم رقابتها ، فلما قامت مصر بإلغاء المحاكم المختلطة سنة 1933 ، وجد المشرع نفسه مضطراً إلى نقل النص الذي يحجب ولاية القضاء عن النظر فيما يسمى (أعمال السيادة) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية عندما عدل هذه اللائحة ، تبعاً لما تم الإتفاق عليه مع الدول الأجنبية عند إلغاء تلك المحاكم من اعتماد على لائحتها ، وهكذا مرى فيما صدر بعدئذ من تشريعات في مصر ، النص على إستثناء (أعمال السيادة) من ولاية السلطة القضائية⁽¹⁾ ثم ظهر في التشريع السوري سنة 1959 وكأنه أصيل فيه .

وكما كان التشريع السوري خلواً من تعبير (أعمال السيادة) فإن المشرع اللبناني لم يورده في نصوصه ، مكتفياً بالنص الوارد في المادة /95/ من قانون مجلس الشورى باستبعاد قبول دعوى الإلغاء ، إلا ضد قرارات (إدارية محضنة لها قوة التنفيذ) .

أعمال السيادة في نظر المشرع وفي مفهوم القضاء :

كان القضاء المصري مستقراً في إعماله النص المتعلق بـ (أعمال السيادة) ، على أن (المحاكم هي المختصة بتقرير الوصف للقانوني للعمل الصادر عن السلطات

1 - محمد عبد السلام (أعمال السيادة في التشريع المصري) مجلة مجلس الدولة /ج 2 / سنة 1951 ، ونظر بالنسبة للفتحة السوري د . عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة /ص 38 ، ونظر د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية /ص 75 ، ونظر المناقشات التي دارت بين أعضاء اللجان المختصة بدراسة مشروعات القوانين ، عندما عرض عليها مشروع قانون مجلس الدولة في مصر لأول مرة / مجموعة التواعد العامة لمجلس الدولة ترتيب أحمد عمر / السنة الأولى / القاهرة 1948 .

العامّة كان معنى المادة /15/ من لائحة ترتيب المحاكم ، فهي التي لها أن تقول ما إذا العمل من أعمال السيادة أم لا ، أم هو لا هذا وذاك فيكون لها كامل الإختصاص بالنظر في جميع الدعاوى التي ترفع عنه ، وقولها في ذلك يخضع لرقابة محكمة النقض (1) .

وعندما فكر المشرع المصري في إنشاء مجلس الدولة ، قدمت الحكومة سنة 1946 مشروعاً ، نصت المادة السادسة منه على أنه : (لا تقبل الطلبات الآتية : الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان ، وهي التدابير الخاصة بالأعمال الحربية ، وعلى العموم جميع الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة) .

وبعد مناقشات فقهية واسعة في الهيئات التشريعية المختلفة ، حول صياغة المادة المذكورة ودلالاتها (2) ، صدر أول قانون لمجلس الدولة في مصر بتاريخ 1946/8/7 ومادته السادسة بالنص المذكور آنفاً .

ولقد كانت صياغة المادة المذكورة محل نقد شديد بسبب محاولة المشرع تعداد أعمال السيادة ، وهو أمر غير مرغوب فيه تشريعياً (3) ، وأخذ مجلس الدولة بعد قيامه يحاول وضع الحدود التي تفصل بين (أعمال السيادة) وغيرها ، مقلصاً ما أمكنه من المفهوم ، وكان من قضائه : (.. إن عبارة (أعمال السيادة) الواردة في هذه المادة (المادة 6) لا تتصرف إلا إلى الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من السلطة العليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج ، وذلك لأن النص ورد في صدر

1 - حكم محكمة النقض رقم /110/ لسنة 13 ق / صادر بتاريخ 1944/11/23 ملشور في مجموعة القواعد

القانونية /ج1/ ص 133 / القاهرة 1958 .

2 - لنظر هذه المناقشات في مجموعة القواعد القانونية لمجلس الدولة - السابق الإشارة إليها .

3 - لنظر تعليقات المناقشات في مجموعة القواعد القانونية لمجلس الدولة - السابق الإشارة إليها .

المادة على الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان والتدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة والأعمال الحربية و العلاقات السياسية ، ثم أردف ذلك كله بعبارة : (وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة) .

وهذه العبارة وردت على سبيل التعميم بعد التخصيص ، الأمر الذي يقضي منطقياً ألا تفسر (أعمال السيادة) إلا قياساً على طبيعة الأعمال التي ذكرت قبلها على سبيل التعيين والتفصيل ، وجميعها من الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة (1) .

ثم كان من قضاء مجلس الدولة المصري بعدئذ الحكم الذي يقول فيه : (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة ، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية ، أو تتخذها للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو للذود عن سيادتها في الخارج ...

فهي تارة تكون أعمالاً منظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان ، أو منظمة للعلاقات السياسية بالدول الأجنبية ، وهي طوراً تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن من إضطراب داخلي ، أو لتأمين سلامة الدولة من عدو خارجي ، وذلك كإعلان الأحكام العرفية أو إعلان الحرب أو المسائل الخاصة بالأعمال الحربية ، وهذه وتلك إنما هي أعمال وتدابير تصدر عن سلطات الحكم لا عن سلطة الإدارة ، والضابط فيها معيار موضوعي يرجع فيه إلى طبيعة الأعمال في

1 - انظر حكم محكمة القضاء الإداري في القاهرة في القضية ذات الرقم /304/ للسنة الأولى لمؤرخ في 1948/4/21 /مجموعة أحكام مجلس الدولة السنة / 2 / ص 581 .

ذاتها لا إلى ما يحيط بها من ملاسبات عارضة⁽¹⁾ .

وقريباً من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا : فقد عرف أعمال السيادة بأنها المتصلة بعلاقة الحكومة بالبرلمان وتقديم مشروعات القوانين وإعلان الحرب وقبول الهدنة إلخ...⁽²⁾ .

هذا ورغم المحاولات العديدة التي قام بها القضاء الإداري في سبيل وضع معيار دقيق لأعمال السيادة ، فقد ظلت هذه الأعمال فوق المعيار الحاسم الذي يفصل بينها وبين الأعمال الإدارية الأخرى ، وقد رندت محكمة القضاء الإداري هذا المعنى فقالت : إن معيار التفرقة بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية (سواء أكانت أوامر إدارية أم أعمالاً مدنية) هو معيار مادي أساسه كنه العمل وطبيعته ، فأعمال السيادة هي تلك التي تباشرها الحكومة باعتبارها سلطة عامة ، وفي نطاق وظيفتها السياسية ، والأعمال الإدارية هي تلك التي تقوم بها عادة في حدود وظيفتها الإدارية .

وعلى الرغم من ذلك لم يتيسر وضع تعريف حاسم ، أو حصر دقيق لأعمال السيادة ، إذ أن ما يعتبر عادة عملاً إدارياً ، قد يرقى في ظروف وملاسبات سياسية في دولة ما إلى مرتبة أعمال السيادة ، كما أن ما يعتبر عملاً من أعمال السيادة قد يهبط في ظروف أخرى إلى مستوى الأعمال الإدارية ، وهذا النذر جميعه هو ما توجه إليه الفقه والقضاء الإداري في فرنسا وفي مصر) .
ويسرنا أن نقول إن القضاء الإداري ، أوقف إلى حد كبير محاولات السلطة الإدارية المستمرة ، بتوسيع أعمال السيادة برفض اعتبار عدد كبير من

1 - انظر حكم محكمة القضاء الإداري في القاهرة في القضية ذات الرقم /587/ لسنة الخمسة الصادر في

1951/6/26 المنشور في مجموعة أحكام مجلس التوالم لسنة 5/ ص 1099 .

2 - حكمها رقم /180/ 987 تاريخ 983/5/20 مجلة المحاميين لعام 984 .

القرارات التي طعن بها أمامه من أعمال السيادة ، وأخضعها لرقابته ، تبعاً لصفحتها الإدارية الذاتية⁽¹⁾ .

وهكذا فعندما وضع المشرع المصري قانوناً جديداً لمجلس الدولة سنة 1955 وجد نفسه في ضوء الإحتياجات التي صدرت عن القضاء الإداري ، وما نشأ حولها من تعليقات ونقد ، مضطراً إلى ترك أمر تحديد (أصل السيادة) إلى القضاء مطمئناً إلى حسن تقديرته ، فأبذل بنص المادة المتعلقة بأعمال السيادة السابق الإشارة إليه ، نصاً جديداً في ظل قانون مجلس الدولة لسنة 1959 متضمناً مايلي :

((المادة 12 - لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ...))

وهكذا أضفى المشرع على منعه لقضاء الإداري من رقابة (أعمال السيادة) بنصه الحديد صفة (عدم الإختصاص) بعد أن كانت قيداً يمنع من (قبول الدعوى) .
وبصورة عامة ، فقد حاول القضاء الإداري في قطرنما السوري وفي ضوء المادة /12/ من قانون مجلس الدولة (أن يحافظ على استبعاد بعض القرارات الإدارية من نطاق (أعمال السيادة) ليتمكن من رقابتها⁽²⁾ ، بينما ظل يتحاشى فرض رقابته على القرارات التي تمس المياسة العليا للدولة⁽³⁾ .

1 - عثمان خليل عثمان : (مجلس الدولة) من 159/ القاهرة 1956 . ونظر طبعة الحرف في كتابه (رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة) من 338/ القاهرة 1962 .

2 - أنظر حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق المؤرخ في 18/5/1961 الذي قبل طلب أصحاب المظالم تمريضهم عن الضارة التي لحقت بهم ، من جراء تقليصهم رغبة الإدارة شراء الحبوب من السوق الحرة وطمئنها وتوزيعها بالتسعيرة الرسمية ، رافضاً دفع الإدارة مستتراً بصرف الحكومة بعيداً عن مفهوم (أعمال الدولة) .

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا بدمشق رقم /52/ المؤرخ في 26/10/1954 الذي اعتذر قرار وزير الداخلية بإغلاق حدود من أصل السيادة . وأنظر حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم /87/ المؤرخ في 23/12/1965 الذي اعتذر قرارات الحكومة بخطر التعامل مع هيئة لم أشخاص تنقيحاً لتوصيات مؤتمر ضباط - مقاطعة إسرائيل في جامعة الدول العربية من أصل السيادة بوصفها جزءاً من خطة عربية موحدة لأحكام

بيد أن المشرع في مصر ، نظر سنة 1963 ، إلى طعون الموظفين بقرارات فصلهم عن غير الطريق التأديبي ، نظرة جديدة ، ارتفعت معها قرارات فصل الموظفين وهي من صميم القرارات الإدارية إلى مرتبة (أعمال السيادة)⁽¹⁾ ، وذلك بإضافة فقرة جديدة على المادة /12/ من قانون مجلس الدولة ، فأصبح نصها في مصر كما يلي : (المادة 12 — لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ، وتعتبر من قبيل أعمال السيادة ، قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الإستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي ...)⁽²⁾ .

ولما أثبتت مخالفة هذا التعديل للدستور ، أمام القضاء الإداري ، انتهى الأمر بحكم جاء فيه : ((إن مثل هذا القانون لا ينطوي على أية مخالفة للمبادئ الدستورية))⁽³⁾ ، وفي ترديد عبارة (أية مخالفة للمبادئ الدستورية) سد لما قد يتذرع به

مقاطعة إسرائيل لإتصافاً . والنظر في حكمها رقم 33 — 34 سنة 66 مشور في المجموعة لعام 66 ص 21 للمتضمن : قرار حظر التعامل مع شهود يهوه هو إجراء متخذ من قبل الحكومة بمالها عن سلطان في نطاق وظيفتها السياسية ، وهو يدخل في مفهوم أعمال السيادة الخارجة عن اختصاص القضاء الإداري .

1 — وكذلك فعل المشرع السوري في السنة نفسها ، ولكنه لم يرتفع بالقرارات المذكورة إلى مرتبة أعمال السيادة ، بل استثنائها من اختصاص مجلس الدولة .

2 — تم تعديل هذه المادة بالشكل المشار إليه بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 31 لسنة 1963 الصادر بتاريخ 1963/3/4 ، وقد جاء في المنكرة الإيضاحية لهذا التعديل ما يلي : ((لما كانت المصلحة العامة تتطلب إطلاق يد الحكومة بوصفها سلطة حكم في تنظيم المرافق العامة ، وفي إدارتها على أحسن وجه ، وذلك باختيار أكثر الأشخاص على العمل في خدمة هذه المرافق ، وإبعاد من ترى أنه غير صالح لأداء هذه الخدمة ، وعلى الأخص من يشغل منهم وظيفة ذات سلطة إذا تعذر العمل معه ، أو إذا ارتأت الحكومة أنه غير محل ثقافتها ، أو لوجود شبهات قوية حوله نفس كرامة الوظيفة أو التزامه أو الشرف أو حسن السمعة ، أو لغير ذلك من الأسباب التي تتصل بالصالح العام .

ومما لا شك فيه أن الإجراءات التي تتخذها الحكومة والتكفيلة بصيانة النظام العام وضمان سير المرافق العامة ، بطريقة مستمرة ومنظمة وملحجة تتصل بمصالح الدولة العليا ، ومن ثم تعتبر من قبيل أعمال السيادة وتخرج من ولاية القضاء)) ، أنظر الطماوي : مبادئ القانون الإداري (الطبعة السابعة) ص 823 / القاهرة 1965 .

3 — انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة المؤرخ في 1964/1/4 وأحكاماً كثيرة مشاراً إليها في القاعدة

فقيه القانون العام من : (أن التشريع قد لا يكون مخالفاً لنص معين من نصوص الدستور ولكنه يتعارض مع مبادئ الدستور العليا ، فيكون باطلاً ، ويرجع البطلان لا إلى مخالفة الدستور ، بل إلى الإحتراف في استعمال السلطة التشريعية⁽¹⁾ .

هذا ونشير هنا إلى النقطتين الآتيتين :

- 1 - لنا عودة أخرى جديدة إلى أعمال السيادة التالية في هذا الكتاب .
- 2 - أتيح للقضاء الإداري أن يعطى كلمته في اعتبار أو غير اعتبار من أعمال السيادة الأعمال الآتية :

بعض الأحكام التي اعتبرت أعمال السيادة هي الأعمال التالية :

- إعلان حالة الطوارئ والغاءها (م . ق . أ في 15/7/1952) (نقصد بالإصطلاح م . ق . إ محكمة قضاء الإداري ، ونقصد بالإصطلاح أ . ع . المحكمة الإدارية العليا) .

- التنازل الإختياري أو القسري عن جزء من إقليم الدولة لدولة أجنبية⁽²⁾ .
- تفسير المعاهدات وتطبيقها (م . ق . أ مصر) 26/5/1949 .
- الأعمال للحربية محكمة الإستئناف المختلطة في مصر 31/1/901 .
- إقتراح القوانين من جانب الحكومة وإحالتها إلى مجلس الشعب وسحب مشروع قانون سبق للحكومة أن تقدمت به إلى المجلس (م . ق . أ) في مصر 21/4/948 - 6/1/949 .
- الأمر الصادر عن وزير الداخلية إلى الشرطة بمقاومة جنود الجيش البريطاني (م . ق . أ) 19/1/1956 .

ذات الرقم /637/ من مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات - ترتيب أبو شادي

- ج 1 /م 660/ القاهرة 1965 .

1 - مطر عبد الرزاق أحمد الشهوري في مقاله : ((مخالفة التشريع للدستور)) مجلة مجلس الدولة ، السنة 3 / ص 110 / القاهرة 1952 .

2 - د . عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء /م 80 .

- قرار مجلس قيادة الثورة بإعتقال أحد الأفراد لحماية للثورة والنظام القائم عليها (م . ق . أ) في مصر 1956/4/24 .
- التصرفات والقرارات والتدابير الخاصة في مسائل الإتجار مع الرعايا البريطانيين والفرنسيين والإستراليين .
- دعوة مجلس الشعب إلى الإنعقاد لدورة عادية ، وتنص هذه الدورة أو الإجتماع غير العادي وعرض موضوع النزاع بين مجلس الشعب والحكومة على الإستفتاء الشعبي وإستفتاء الشعب حول حل مجلس الشعب وبصورة عامة كل ما يتعلق بعلاقة الحكومة بمجلس الشعب والدفاع عن المواطنين لدى دولة أجنبية وإبرام المعاهدات وإيلاجها إلى مجلس الشعب وكل ما يتعلق بالعلاقات الدولية (1) .

المسائل التي تعتبر من أعمال السيادة :

- إبعاد أجنبي سواء في حالة السلم أم الحرب (م . ق . أ) في مصر 950/6/6 .
- هدم زريبة بحجة أنها خطر على الأمن العام (م . ق . أ) في مصر 5/31/1949/ .
- سحب رخصة بندقية (م . ق . أ) في مصر 1951/4/13 .
- إعطاء شهادة بالجنسية المصرية (م . ق . أ) 1959/5/15 .
- رفع الحراسة عن أموال وممتلكات بعض الأشخاص (م . ق . أ) في مصر 1964/5/5 و 1969/5/4 .
- فصل عمدة (م . ق . أ) في مصر (أ . ع) 1973/2/21 .
- للقرارات التي يصدرها وزير التموين بالإستيلاء على مساطب النقل (أ.ع) في مصر 1971/2/20 .

1 - د . عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء / ص 81 .

- التدابير التي تتخذ تنفيذاً لنظام حالة الطوارئ سواء أكانت تدابير فردية أم تنظيمية (م. ق. ا) في مصر 1952/2/5 .
- قرار وزير الداخلية بتحديد تاريخ تسليم تذاكر الانتخابات ، محكمة الإسكندرية الابتدائية 1948/3/24 .
- القرار الصادر بسحب ترقية حتى ولو كان سبب السحب متعلقاً بتحقيقات تتعلق بأعمال السيادة (م. ق. ا) في مصر 1957/6/13 .
- قرار نائب الحاكم العسكري بتوزيع المياه على حدود فلسطين (م. ق. ا) في مصر 1960/4/28 من غوائل الفيضان (م ق ا)
- أوامر رجال الري بالأعمال الواقية .
- أعمال تحميها من الرقابة نصوص خاصة :

كانت أعمال السيادة مسرباً يخفف من ضغط الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية ، بيد أن هذه الثغرة ما لبثت أن أصبحت مع الأيام – بالتشريع وبالاجتهاد – شقاً وخرقاً عريضاً تمر منه طوائف من القرارات الإدارية ، وليس الأمر مقصوراً على بلادنا ، بل طابع العصر الذي نعيش فيه ، تدعو إلى حماية العقائد التي تتصارع في مناطق كثيرة من العالم وتدعمه ظروف القلق التي تمر فيها الدول المختلفة ، حتى أن الرأي العام في إنكلترا ، ومن ورائه الكثير من رجال القانون ، ضج بالسخط على إشراف البرلمان الإنكليزي ، في موافقة السلطات الإداري على إستبعاد الكثير من قراراتها من رقابة القضاء ، مما دعا الحكومة إلى تأليف لجنة من أناس مرموقين في بريطانيا ، درست هذه الظاهرة الغريبة ، وانتهت إلى توصية البرلمان بالحد من هذا التقليد الذي يسيء إلى سمعته وسمعة الإدارة الإنكليزية (1) .

1 – د . سليمان الطماوي : بحث في الحلقة الدراسية للقانون والعلوم السياسية ، وقد سقت الإشارة إليه ومصدره

وقد حاول القضاء الإداري في مصر وسورية التخفيف من غلواء هذه التشريعات التي كانت السلطة الإدارية تنفّرها بين الحين والحين ، حماية لقراراتها الإدارية من رقابة القضاء ، وكانت أولى محاولاته عدم اعتداده بالتشريع الذي صدر بتاريخ سابق لتاريخ قانون مجلس الدولة ، معتبراً أن منع الطعن بالقرارات الإدارية في مثل هذا التشريع لا يقيد للقضاء الإداري ما دامت النصوص التي أنشأته جاءت خلواً من تردد ذلك للمنع الذي نصت عليه التشريعات السابقة⁽¹⁾.

وكانت ثلثي محاولات القضاء الإداري ، التفريق بين مختلف أنواع التشريعات التي تحمي طائفة من القرارات الإدارية ، يمنع لقضاء من لتظر فيها⁽²⁾ ، ويمكن تصنيف هذه التشريعات في المجموعات التالية :

المجموعة الأولى : التشريعات التي تحمي بعض القرارات الإدارية بمنع الطعن فيها بدعوى الإلغاء ، مع إعطاء جهة إدارية معينة اختصاص الفصل بالمنازعات التي يمكن أن تنشأ عنها ، وتقدير التعويض عنها عند اللزوم ، وقد امتنع القضاء الإداري عن النظر فيما رفع إليه من طعون حول ذلك ، وحكم برفضها

→ bernard scwarts مؤلف كتاب (القانون والسلطة التنفيذية في إنجلترا) طبعة 1949 .

1 - نظر حكم المحكمة الإدارية العليا بتمشق المورخ في 1960/4/23 المنشور تحت رقم 80 في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات ، إصدار أبو شادي و عطية ، القاهرة 1962 ، وجاء في هذا الحكم : (لما صدر القانون رقم 55 لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة للتصويرية العربية المتحدة حدد لاختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري على الوجه المبين به ، ولم يتضمن أي نص خاص بتردد الفرد في المادة 80 المشار إليها (من قانون الموظفين العام وهي تمنع الطعن بمزايم صرف الموظفين من الخدمة) بالنسبة إلى الإقليم الشمالي) .

2 - توجد أحكام عديدة أخذت بالبداية المذكور ، ومن أطرف الأحكام في هذا الموضوع ، حكم محكمة القضاء الإداري في القاهرة باختصاصها بالفصل بمنازعة رفعها ضابط نظام بتاريخ 1954/6/5 حول مكافأة يدعي حقه فيها ، وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1960/1/30 بإلغاء الحكم بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر المنازعة ، نظر الحكم في القضية ذات الرقم 75 لسنة الخامسة القضائية بمجموعة أحكام السنة الخامسة / ج / 1 / ص 265 .

لعدم الإختصاص (1) .

المجموعة الثالثة : التشريعات التي تحمي بعض القرارات الإدارية من الطعن فيها بدعوى الإلغاء ، دون تعيين جهة أخرى للفصل بالمنازعات التي قد تقوم حولها ، وقد تردد القضاء الإداري في مصر وسورية بعض الشيء في نظرته إلى مثل هذه التشريعات ، ولكنه انتهى إلى رفض الطعون التي رفعت إليه لعدم الإختصاص أيضاً .

على أنه ضمن أحكامه في بادئ الأمر تلميحاً إلى الشروط الواجب توافرها في تلك التشريعات حتى تكون شرعيتها مقبولة ، كأن يكون منع الطعن بالقرارات الإدارية متسماً بطابع العمومية والتجريد ، وأن تصدر صحيحة وسليمة بالشكل الذي أوجبه القانون (2) .

المجموعة الثالثة : التشريعات التي تمنع الطعن بطائفة من القرارات الإدارية بأي طريق من طرق المراجعة ، وقد بدأ القضاء الإداري في مصر بالوقوف في وجهها موقفاً جريئاً ، معتبراً النص في مثل التشريعات المذكورة نصاً (غير دستوري) ، وحكم قانلاً : إن إعفاء سلطة عامة إعفاء مطلقاً من كل مسؤولية ، من شأنه أن يخل إخلالاً تاماً بحقوق الأفراد في الحرية وفي المساواة وفي التكاليف والواجبات ، وهي المبادئ الأساسية التي نص عليها الدستور (3) .

بيد أن الأمر انتهى بموقف القضاء الإداري هذا ، إلى الحكم بأن : ((كل

1 - انظر طلمبة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة /ص 345/ ، القاهرة 1968 ، وانظر الأحكام التي أشار إليها .

2 - انظر في الفقه السوري مقال المرحوم الأستاذ اصرت ملا حيدر الموسوم بعنوان (مدى دستورية القوانين التي تحجب حق التقاضي) منشور في مجلة المحامين لعام 1976 / ص 425 .

3 - حكم محكمة القضاء الإداري في القاهرة للمؤرخ في 1956/5/20 في القضية ذات الرقم 1408 لسنة الخامسة القضائية ، مجموعة السنة العاشرة - ص 334 ، وقد اعتمد هذا الحكم على حكم رافع سبق لنواتر القضاء الإداري مجتمعة أن أصدرته بتاريخ 1952/6/21 ، وهو منشور في مجموعة السنة السادسة ص 1357 -

ما يخرجهم القانون من ولاية القضاء يصبح معزولاً عن نظره ، وهذا أصل من الأصول المسلم بها - ولا وجه للنعي بعدم دستورية النص المشار إليه بدعوى مصادرة حق التقاضي إذ تجب التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضي عموماً ، وبين تحديد دائرة اختصاص - وإذا كان لا يجوز من الناحية الدستورية حرمان الناس كافة من الإلتجاء إلى القضاء ... إلا أنه لا يجوز الخلط بين هذا الأمر وبين تحديد دائرة إختصاص القضاء بالتوسيع والتضييق ⁽¹⁾ .

أما في سورية - قبل إنشاء مجلس الدولة سنة 1959 - فقد حاول القضاء الإداري التذيم المتمثل في (المحكمة العليا) تقليد مجلس الدولة الفرنسي في جرائه وقوته ، فاستمد منه نظرية (الوجود القانوني) للقرار الإداري . ومجلس الدولة الفرنسي ، الذي كان كالظود الراسخ ، تجاه كل انتقاص لسلطاته - خلافاً لمبدأ فصل السلطات - انتهى إلى التأكيد : ((بأن دعوى الإلغاء لتجاوز حدود السلطة هي حق في يد كل متضرر ، أنشأته الحقوق العامة في فرنسا للمواطنين وليس لتشريع أن يمسه بأي إنتقاص ، فإن قال المشرع أن هذه القرارات الإدارية أو تلك ، لا تقبل طريقاً من طرق الطعن ، فهو لا يقصد أبداً دعوى الإلغاء ، وإنما يقصد طرق المراجعة الأخرى ، أما دعوى الإلغاء فهي غير مشمولة بهذا النص ولو جاء عاماً مطلقاً ... لأنها الحد الأدنى من الضمانة الواجب توفيرها للفرد تجاه الإدارة ⁽²⁾ .

لقد قامت المحكمة العليا في سورية اعتماداً على نظرية الوجود القانوني الفرنسي يتحدى التشريع الذي نص على منع الطعن ببعض القرارات الإدارية

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة المؤرخ في 1958/7/12 في القضية ذات الرقم 929 لسنة الثالثة القضائية ، مطبوعة السنة الثالثة / 1691 .

2 - الطر مصطفى البارودي : القرارات الإدارية القطعية ، مجلة المحامون دمشق عدد 3 سنة 1963 ، وانظر

المصادر الفرنسية التي أشار إليها ، وانظر د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية : ص 87

قائلة في بعض أحكامها : ((إن المشرع الذي نص في المادة الأولى من قانون الإستملاك ذي الرقم /272/ على أن المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية بوجود نفع عام مبرمة غير تابعة لأحد طرق المراجعة ، إنما أراد حظر هذه الرقابة على تلك المراسيم في حال صدورهما طبقاً للإجراءات الأساسية المحددة في القوانين والأنظمة ، وعن سلطة ذات الإختصاص باعتبار أنه لا يمكن الإعتراف بالوجود القانوني لمرسوم لم يوضع على الوجه المشروع⁽¹⁾)) .

وبعد قيام مجلس الدولة حاول القضاء الإداري في سورية ، كما فعل القضاء الإداري في مصر قبله ، أن يعتمد نظراً (الوجود القانوني) ليفرض رقابته على بعض القرارات الإدارية التي منع المشرع الطعن فيها ذكراً في بعض أحكامه : ((أن القرار الإداري الذي يصدر خلافاً للقواعد والشروط التي أَرادها له المشرع ، أو قبل إستكمالها يكون فاقداً وجوده القانوني ، والقرار الإداري إذا فقد وجوده القانوني فلا تحميه من الإلغاء النصوص التي تقضي بأن يكون مبرماً غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة ، لأن الحصانة التي تضفيها مثل هذه النصوص لا محل لها ، إلا إذا صدر القرار وفق إجراءات سليمة مستهدفاً الغاية التي وضع التشريع لتحقيقها⁽²⁾) .

لكن هذه المحاولة ، رغم تعددها من قبل محكمة القضاء الإداري ، ذرعتها رياح المحكمة الإدارية العليا ، التي رأيت فيها إدعاء من قبل المحكمة المذكورة باختصاص حجب المشرع عن مجلس الدولة وتأويلاً منها غير سليم للنصوص القانونية ، بنجم عنه إخضاع كل ما يحصنه المشرع من قرارات إدارية للرقابة

1 - المحكمة العليا دمشق في قرارها ذي الرقم /147/ المؤرخ في 1956/5/1 المنشور في مجلة (القانون) التي تصدرها وزارة العدل السورية /س/ 158 لسنة 1956 .

2 - حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق ، الصادر بتاريخ 1962/12/27 في القضية ذات الرقم /105/ لسنة 1961 .

القضائية ، ومن ثم الحكم بإلغائه خلافاً لإرادة المشرع الصريحة⁽¹⁾ .

بيد أن المحكمة الإدارية العليا في دمشق استطاعت - رغم إتجاهها المذكور - إلغاء مرسوم قضى بصرف موظف من الخدمة إستناداً إلى حكم المادة /85/ من قانون الموظفين الأساسي - وهي طرق من طرق المراجعة - بعد أن وجدت المرسوم المذكور قد اتخذته - ابتداءً - وزير فرد يتمتع قانوناً بصلاحيات مجلس الوزراء ، قائلة في حكمها : ((إن المادة /85/ من قانون الموظفين الأساسي التي أجازت تسريح الموظفين ، عن غير الطريق التأديبي ، حصرت هذه الإجازة بمجلس للوزراء الذي له من تعدد الأعضاء فيه على مستوى المسؤولية الكبرى في الهيمنة على جهاز الدولة الإداري ، ما يعتبر كافياً لحماية المواطنين من أي تسريح تعسفي قد تلجأ إليه السلطات الإدارية المختلفة ، وأن حق مجلس الوزراء هذا يعتبر حقاً خاصاً لا يمكن إنتقاله إلى سلطة أخرى إلا بنص صريح ، وهو غير موجود في التاريخ الذي تمت فيه الإجراءات التي اتخذتها الإدارة لتسريح المدعى ... مما يجعل المرسوم - المطعون به - صادراً عن سلطة غير مختصة ... وجديرأ بالإلغاء⁽²⁾ .

موقف علماء القانون العام :

كان موقف علماء القانون العام موقفاً جريئاً في هذه المسألة فقد علق أحد كبار علماء القانون العام في البلاد العربية قائلاً : ((... حسبنا توجيه النظر إلى وصول البعض من جهة عدم دستورية أي تقييد - ولو جزئي - لحق التقاضي في حين وصل رأي عكسي إلى دستورية أية تقييد خاص - ولو بمنع الإلغاء والتعويض كليهما - مادام ذلك لا يصل إلى حد مصادرة وظيفة السلطة القضائية ، ولكننا مع الرأي القائل بأن للمشرع الذي استحدث قضاء الإلغاء أن يقيده أو يلغيه

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا بدمشق في القضية ذات الرقم /29/ لسنة 1964 الصادر بتاريخ 1964/3/23 .

2 - انظر الحكم الصادر بتاريخ 1966/2/7 في الطعن ذي الرقم /26/ لسنة 1966 .

مادام لم يلزمه بهذا القضاء نص دستوري ، ولكن لا يجوز له دستورياً أن يحرم أية خصومة من أن يكون لها قاض ، ولو اقتضت ولايته على التعويض دون الإلغاء ، ووجه المخالفة في حالة حظر الولايتين ليس مخالفة مبدأ المساواة ، وإنما مخالفة ذلك للحق الدستوري الذي استقر في ضمير الجماع الحديثة ، وهو حق الفرد في أن يجد لكل خصومة قاضياً ، وبناء عليه يخالف المشرع هذا الحق الدستوري عندما يمنع ولايتي التعويض والإلغاء على السواء⁽¹⁾ .

كما علق عليه على ذلك بقوله : (إن وجهة النظر سائلة الذكر خطيرة في نتائجها ، لأن التسليم بإمكان الإنقاص من إختصاصات مجلس الدولة بقانون — بحجة أن حق الإلغاء نفسه قد استحدث بقانون — معناه تعريض كيان هذه الجهة القضائية دون غيرها للقلقلة وعدم الإستقرار ، نظراً لأنه من غير المألوف بالنسبة لجهات القضاء الأخرى إنتقاص إختصاصاتها بقوانين لمناسبة أو أخرى . وفي اعتقادي أن المساس بحق الأفراد في إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون ، سلطة خطيرة لا يجوز التسليم بها للمشرع دون ضابط وبلا حساب ، وإنما تملك جهة القضاء مناقشة كل قانون يتضمن مثل هذا قيد ، لكي تقدر ما إذا كانت اعتبارات القانون تسمح بإسباغ حصانة على قرارات إدارية قابلة بطبيعتها للإلغاء ...

وإذا كان المشرع في معظم الدول التي أخذت بنظام مجلس الدولة ، قد أخرج قرارات معينة من ولايتي الإلغاء والتعويض لأنها تتدرج في طائفة ما أسماه بـ (أعمال السيادة) ، تاركاً للقضاء الإداري تحديد هذه الأعمال وفقاً للمعايير التي ينتهي إليها ، فإنه لا يتفق مع هذه السياسة التشريعية السليمة ، أن

1 - عثمان خليل عثمان في دراسته عن (تطور القضاء الإداري) ص 33 / العدد 1 / من مجلة العلوم الإدارية / القاهرة : 1959 .

يخرج من إختصاص مجلس الدولة طائفة من القرارات لا تنتمي بحسب طبيعتها إلى أعمال السيادة ، أو أن يسبغ هو عليها هذه الحصانة لغير ما سبب ، وإذا هو فعل فإن قانونه في هذا الشأن يكون غير سليم (1) .

وليس أبلغ من الصرخة التي دوت على لسان أحد أساتذة القانون الإداري في مصر ، فقد نعى على القضاء الإداري إقراره بدمستورية القوانين التي تتضمن تحصين طوائف عديدة من القرارات الإدارية من الطعن فيها ، قائلاً : وكأن إنشاء القضاء الإداري قد أضر بالمواطنين بدلاً من أن يكون مصدر حماية ، وذلك لأن التشريعات الحديثة لم تعد تقتصر على منع قضاء الإلغاء الذي استحدثته إنشاء مجلس الدولة ، بل إنها أغلقت طريق التعويض الذي لم يحرم منه المواطنون في جميع المراحل التي مرت بها البلاد منذ إنشاء المحاكم الحديثة (إلى أن قال : ((ولهذا ننهي إلى إيداء الرغبة الملحة في القضاء على تقليد إصدار التشريعات التي تغلق سبيل الطعن القضائي إلغاء أو تعويضاً ، مع تأكيدنا بأن تلك التشريعات هي تشريعات (غير دستورية) من الناحية القانونية ، وضارة من حيث دواعي المصلحة ، المجردة ، لأنها تغري بالخروج على القانون إستناداً إلى عدم وجود رقابة قضائية (2))) .

أما في سورية فكان فقهاء القانون العام يحاولون دعم موقف القضاء الإداري من أجل تبني نظرية مجلس الدولة الفرنسي باختراق تحصين المشرع للقرارات الإدارية ، إذا ما طعن فيها بانعدام الوجود القانوني ، توصلوا إلى الحكم بإلغائها ، كلما كانت مشوبة بعيب من العيوب التي تستوجب الإلغاء .

1 - د . محمد عصفور / مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والإبتداع / ج1/ ص100/ القاهرة 1957 .

2 - د سليمان الطماوي في بحثه عن إشكالية إستعداد المشرع ببعض لقرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري (المنشور في كتاب الحلقة الدراسية الأولى السابق الإحتارة إليه ص 335 .

وقد دافع أحدهم عن هذا الممّلك قائلاً: (إذا كانت مقررات الإدارة تكتسب بنص في التشريع قوة التشريع نفسه ، فهل يفقد الأفراد حقهم الطبيعي الذي لايمارى فيه ، والذي ثبت في ضمير الإنسان الحر وأيده الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المنشور عام 1948 ، وذلك في أن يجدوا لكل خصومة قاضياً ، وبخاصة وأن الإدارة التي تصدر ماتصدر من قرارات لا تعنو أن تكون أفراداً يجب أن يخضعوا للحساب حين ينفذون القانون بالقرارات الإدارية الوحيدة الطرف ، فلا يتركوا طلقاء وراء الحصانة التي يضيفها التشريع على مقرراتهم فيجنحوا مع الهوى ، والغرض لمجرد أن ليس عليهم رقيب ولا حسيب ، ومادام مبدأ مقاضاة الإدارة مقبولاً في أصله ، فإنه لا يجوز أن يغل أو يقيد ، وبذلك يبقى التوازن قائماً بين المصالح العام الذي تمثله الإدارة ومصالح الأفراد الخاصة تحت رقابة القضاء⁽¹⁾ .

استبعاد تقديم الدعوى الإدارية بدون مصلحة شخصية :

جرى علماء القانون العام في كل من مصر وسورية ولبنان ، على بحث موضوع (المصلحة) شرطاً في قبول الدعوى الإدارية ، يقابل (شرط المصلحة) في قانون الإجراءات المدنية⁽²⁾ ، إذ ورد النص فيه على أنه : (لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة بقرها القانون ، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لرفع ضرر محقق أو الاستئناف لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه⁽³⁾ .

وتعبير (المصلحة في الدعوى الإدارية) له وجهان : أولهما : وجه سلبي ،

والآخر : إيجابي .

1 - د . مصطفى البارودي في مقالة المنشور في مجلة المحامون السابق الإشارة إليه .

2 - د . الطماوي : للمرجع السابق /ص242/ ، والنظر مقاله في مجلة مجلس النولة المصرية /السنة الرابعة /

ص101/ بعنوان : ((شرط المصلحة في دعوى الإنهاء)) .

3 - المادة /4/ من قانون الشرائع المدنية المصري المقابلة للمادة /11/ من قانون الأصول السوري ، والمعنى

متضمن في المادة /30/ من قانون أصول محاكمات المدنية اللبناني .

فالمصلحة في وجهها السلبي : قيد على حق التقاضي ، غاية إستبعاد لجوء
فأقدمها إلى القضاء .

أما المصلحة في وجهها الإيجابي : فشرط لقبول الدعوى ، غاية إستبعاد الحكم
فيها إن لم تتوافر للمدعي شخصياً .

تقييد الدعوى بالمصلحة نفي للإحتساب :

يجمع علماء القانون الخاص على مبدأ هام من مبادئ الإجراءات المدنية
هو : (لا دعوى بلا مصلحة *Pas d'interet pas d'action*)⁽¹⁾ ، وهم يعرفون
المصلحة بأنها (الحاجة إلى حماية القانون) .

وفي سنة 1872 عندما صدر قانون لمجلس الدولة في فرنسا ، لم يجد
علماء القانون العام فيه أي نص يعلق قبول الطعن بالقرارات الإدارية بدعوى
الإلغاء ، على توافر أي مصلحة فيمن يتقدم به ، الأمر الذي جعل بعضهم يفسرون
هذا الموقف من المشرع الفرنسي ، بأنه موقف مقصود لراد به تمييز (دعوى الإلغاء)
عن الدعوى المدنية يجعلها (*action populaire*) أي أنه أرادها أن تكون (دعوى
حسبة)⁽²⁾ تخول كل مواطن حق مراقبة السلطة الإدارية في تصرفاتها ، ومن ثم
اللجوء إلى القضاء تقويماً لإعوجاجاتها .

غير أن مجلس الدولة الفرنسي ، لم يأخذ بهذا التفسير ، ولو أخذ به لما سلم
تصرف من تصرفات الإدارة من الطعون به ، بل كان يشترط وجود (مصلحة)
لدى الطاعن ، وإن كانت المصلحة التي اشترطها ، ليست هي المصلحة في

1 - الطر عبد المنعم شرفلوي : المرجع السابق الإشارة إليه لصفحة 40 .

2 - فكرة الصبة في تسمية الإسلامية في (الأحكام السلطانية) لتاورني ، وفي كتب الفقه الأخرى ، وفي
كتاب (أسبوع الفقه الإسلامي) الذي عقد بدمشق من 1 - 6 أبريل سنة 1061 ، أبحاث قيمة عن الصبة في
الإسلام - علي الخفيف ودراسة مقارنة - علي حسن فهمي ، وتعليق لمحمد أبو زهرة ، طبعة المجلس الأعلى
لرعاية الفنون والآداب والعلوم الإجتماعية في القاهرة سنة 1963 .

مفهوم الإجراءات المنتهية ، فقد كان مفهومها لديه مجرد سبب ، قد لا يرقى إلى مستوى (الحق) في مفهومه العام ، ولكنه يسوغ للفرد أن يطعن في قرار إداري طالبا إلغاءه .

وقد لقي إجتهد مجلس الدولة الفرنسي نقداً شديداً من بعض العلماء (1) ، الذين وجدوا فيه ابتداءً غير مقبول لشرط لم يرد عليه نص في القانون قد يلجم عنه إنتقاص لقيمة (دعوى إدارية) غايتها تقويم إصوجاج الإدارة ، وتحقيق مصلحة عامة ويستوي الناس كلهم في حق التمتع بها وطلب إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون .

ولكن مجلس الدولة في فرنسا ما زال يستبعد فكرة (الخصبة) عن دعوى الإلغاء ، وإن كان اشتراطه للمصلحة لم يقيد في سماع كل طعن جدي في أي قرار إداري مع إستبعاده الطعون الكيدية ، كما لم يمنعه من الإستمرار في النظر بالطعن ، ولو اتعدمت مصلحة رافعة بعد رفعه .

ويستنتج فريق من العلماء من مسلك مجلس الدولة هذا ، أن اشتراطه (المصلحة) في الدعاوى التي ترفع إليه ، لا يفيد أنها من طبيعة (دعوى الإلغاء) بمقدار ما يستدل منه على أنها (قيد إجرائي) يشترط في الدعوى ضمناً لجديتها واستبعاداً للتهاقت على الطعن بتصرفات الإدارة (2) .

لقد نفى المشرع في كل من مصر وسورية صفة (الخصبة) عن دعاوى الإلغاء ، حسماً لكل رأي يقول بها إستنتاجاً من مسلك المشرع الفرنسي ، فجعل (المصلحة) شرط لقبول (الدعوى الإدارية) ، وبذلك فهو يستبعد كل طعن

1 - تطحاوي (المرجع السابق) ص 243 ، وطعيمة الجرف (المرجع السابق) ص 284/ومصدرها عن

رسالة Tournorel du Glos المعنونة (le recours pour excès de pouvoirs) بورفو سنة 1905 .

2 - عثمان خليل عثمان (المرجع السابق) طبعة 1956 ص 278 - ورسالة عبد المنعم الشرفاوي (المصلحة

في الدعوى) ص 42/ القاهرة 1947 ، وكتابه (شرح المرافعات المدنية) عامش ص 45/ القاهرة 1956 .

بالإلغاء لا تحميه مصلحة يستسيغها منطق القضاء الإداري ، كما يؤكد على ضرورة توافر (المصلحة) كشرط لقبول سائر الدعاوى الإدارية الأخرى ، وعلى هذا نص في المادة /12/ من قانون مجلس الدولة على أنه (...لا تقبل : الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية) .

وكان المشرع اللبناني أكثر دقة في إشتراطه (المصلحة) في دعاوى الإلغاء ، وأكثر تحديداً لمدلولها ، إذ ضيق مفهومها الإداري السائد في كل من فرنسا ومصر وسورية ، فنص في المادة /96/ من قانون مجلس شورى الدولة على أنه : (لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في إبطال القرار المطعون فيه) .

وإذا كانت المجتمعات الإنسانية اليوم تختلف في مستواها الحضاري والأخلاقي باختلاف النظم القائمة فيها ، وإنها تكون مثالية بمقدار سيادة القانون فيها ، وسيادة القانون في مجتمع ما تتناسب مع تمتع كل فرد فيه بحقوقه ويقدرته على استعداد القضاء لحمايتها ، فأى مجتمع كان يوم ولي حماية القانون فيه رجل مثل عمر بن الخطاب الذي ضرب أروع الأمثلة في منع المظالم وإنصاف المظلومين (1) .

استبعاد تقديم بعض الدعاوى إلا بعد التظلم الإداري

الأصل في طبيعة الوظيفة الإدارية أن تراقب الإدارة تصرفاتها المختلفة بنفسها ، لتجعلها متفقة مع حكم القانون ، ملائمة للظروف والملابسات التي تكتنف تلك التصرفات ، ومن هنا عرف نظام التظلم بأنه إجراء يقدم من قبل المتضرر من تصرف قام به موظف إداري ، إلى الموظف نفسه طالباً منه التراجع

1 - محمد أبو زهرة : ولاية المظالم في الإسلام /ص357/ من كتاب السجس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية : ((الحلقة الأولى للفنون والعلوم السياسية)) القاهرة 1961 .

عن تصرفه ، أو إلى رئيسه ، بقصد إبطال ذلك التصرف .
ولما قام مجلس الدولة في فرنسا متمتعاً بولاية إلغاء القرارات الإدارية
المعيبة ، بدا له أن تقديم طلبات الإلغاء لا يخضع لنظام دقيق في مواعيد محددة ،
ولا سيما عندما يلجأ المتضرر إلى التظلم إلى السلطة الإدارية من تلقاء نفسه ،
فكان أن سار إجتهد القضاء الإداري على اعتبار تقديم (التظلم) إلى الجهة
الإدارية قبل الدعوى إلى القضاء ، ضرورياً في كثير من المنازعات ، وذلك
لمعرفة رأي الإدارة في إمكانية تراجعها عن التصرف المشكو منه من جهة ، أو
ليتمكن المتضرر من الحصول على قرار إداري برفض تظلمه ، وهكذا استمر
إجتهد القضاء الإداري الفرنسي ، حتى صدر قانون جديد لمجلس الدولة سنة
1945 ، وكان مما قضى به : إن رفع الدعوى في المنازعات التي لا يمكن
تقديمها إلا في صورة طعن بقرار إداري ، يكون خلال مدة شهرين بتلوان المدة
المقررة لرد الجهات الإدارية على ما يرفع إليها من تظلمات .

ونجم عن هذا الاتجاه الفرنسي ، استقرار الرأي على أن لشروط التظلم لوجوبي
أو استصدار قرار إداري قبل مراجعة القضاء ، لا يلصرف إلى دعوى الإلغاء ،
بمقدار إنصرافه إلى سائر الدعاوى الإدارية⁽¹⁾ ، وهذا ما أخذ به المشرع اللبناني
دون المشرع في كل من مصر وسورية .

وعندما أصدر المشرع المصري سنة 1945 قانوناً بإنشاء مجلس الدولة ،
وعقد للقضاء الإداري فيه ولاية إلغاء فئات من القرارات الإدارية بقيود نص
عليها ، لم يكن بينها وجوب (التظلم) قيداً على تقديم دعوى الإلغاء ، فيما
يتعلق بأي طائفة من طوائف من تلك القرارات ، وفي المذكرة الإيضاحية للقانون
المذكور ، نجد إشارة إلى ظاهرة هامة واجهتها محكمة القضاء الإداري ، بعد

1 - فنظر طعيمة المرف : للرجع السابق لصف 371 .

قيام مجلس الدولة ، فقد ازداد عدد الدعاوى المرفوعة إليها زيادة هائلة ، أغلبها يكمن في إزدياد الوعي في المجتمع وتطور النظام الإداري فيه ، وقد أوضح في تلك المذكرة بان مشروع القانون عالج هذه الظاهرة بأمر منها :

((...جعل التظلم الإداري وجوبياً بالنسبة إلى القرارات الإدارية القابلة

للسحب وتنظيمه)) .

ثم فصلت المذكرة نفسها ما أجملته مفصحة عن السبب الحقيقي لوضع قيد التظلم في وجه أنواع من الدعاوى الإدارية ، بقولها : (وفيما يختص بتنظيم التظلم وجعله وجوبياً بالنسبة إلى القرارات القابلة للسحب والصادرة في شأن الموظفين ، فإن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع ، وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أسير للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى ، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه ، فإن رفضه أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر ، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي) .

وهكذا دخل في النصوص النافذة في كل من مصر وسورية قيد جديد على بعض دعاوى الإلغاء ، اقتضته العوامل التي أشير إليها في المذكرة الإيضاحية⁽¹⁾ أوجبته المادة /12/ من قانون مجلس الدولة ونصها : ((... ولا تقبل الطلبات الأتية : ... الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (ثالثاً و رابعاً) عدا ما كان منها صادراً من مجالس تأديبية ، والبندين (خامساً) من المادة /8/ وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم⁽²⁾ ، وتبين إجراءات

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 166 . انظر المذكرة الإيضاحية لقانون رقم 165 لسنة 1955 المنشورة في مجلة مجلس الدولة السنة الخامسة /ص 495 .

2 - انتهى الاجتهاد الإداري في مصر وسورية ، إلى أن عدم التظلم في الحالات التي عدتها المادة للمذكورة ، يوجب الحكم بعدم قبول الدعوى ، ولكن النفع بعدم قبول الدعوى لمجرد إبانيتها قبل تقضاء الميعاد المحدد للجهة الإدارية للإجابة على التظلم لا سنده من القانون (انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القامرة الصادر بتاريخ

التنظيم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس الجمهورية .
وأوضحت المادة /8/ من قانون مجلس الدولة السابق ذكرها ، القرارات الإدارية التي يجب التنظيم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرتها وهي :
أ - الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقيّة أو بمنح علاوات .
ب - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية .

ج - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الإستداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي .
وتكاد تكون للقرارات الإدارية المشار إليها في الفقرة (أ) هي وحدها القرارات التي يتوجب فيها التنظيم الإداري قبل الطعن فيها أمام القضاء ، وذلك لأنه لم يبق من القرارات المذكورة في الفقرة (ب) شيء يستحق التنويه به ، بعد أن أصبحت أغلب السلطات التأديبية بيد محاكم أو هيئات ذات صفة قضائية ، وأصبح الطعن في قراراتها منظماً في القوانين الخاصة به .

أما للقرارات الإدارية المشار إليها في الفقرة (ج) فغداً أكثرها محصناً من دعوى الإلغاء بعد أن اعتبرها المشرع المصري بقانون سنة 1963 من قبيل أعمال السيادة التي يمتنع الطعن فيها ، وبعد أن استثنأها المشرع السوري في السنة نفسها من اختصاص مجلس دولة بهيئة قضاء إداري .

وتنفيذاً لأحكام المادة /12/ من قانون مجلس الدولة ، صدر القرار الجمهوري ذو الرقم /557/ لسنة 1959 يقضي بتطبيق إجراءات التنظيم الإداري المنصوص

16/1/1960 في القضية رقم 614 لسنة الخامسة) و(حكم المحكمة الإدارية العليا في دمشق رقم لسنة 1964)
وملحود إلى بيان أثر التنظيم على دفع الدعوى الإدارية عند الكلام على ميعاد رفعها .

عليها في قرار مجلس الوزراء المصري الصادر بتاريخ 16/4/1955 (1) .
وسار إجتهااد القضاء الإداري في مصر وسورية ، على أن مخالفة إجراءات
التظلم المشار إليها ، لا يترتب عليها بطلان التظلم ، وأنه يعطي أثره القانوني ،
كلما ثبت تقديمه إلى الجهة الإدارية في الموعد المحدد له قانوناً (2) ، وبأي شكل
أو صياغة قدم فيها (3) .

وإذا كان المشرع في مصر وسورية أوجب التظلم الإداري قديماً على
دعوى الإلغاء فيما يتعلق بطائفة من القرارات الإدارية ، فإن المشرع اللبناني
الذي اقتبس أحكام قانون مجلس شوري الدولة عن التشريع الفرنسي ، لم يأخذ
بفكرة تقييد دعوى الإلغاء بالتظلم الإداري المسبق ، إنما أخذ بفكرة ربط النزاع
بقرار إداري يسبق إقامة الدعوى ، كما سنفصله عند الكلام على إجراءات رفع
الدعوى الإدارية .

استبعاد الدعوى التي تقبل مراجعة قضائية أخرى

نشوء فكرة ((الدعوى الموازية)) في الفقه الإداري :

لم يكن مجلس الدولة الفرنسي ، عند نشأته ، السلطة الوحيدة التي تختص
برقابة شرعية القرارات الإدارية ، إذ كانت تملك مثل هذه الرقابة سلطات
أخرى ، ولهذا أخذ مجلس الدولة يدفع عن نفسه عبء أي دعوى يكون في وسع
صاحبها ، أن يسلك سبيلاً قضائياً آخر يوصله إلى النتيجة نفسها ، التي يطمح
بالوصول إليها عن طريق دعواه أمام المجلس ، وكان أن أطلق علماء القانون على

1 - انظر تفصيل هذه الإجراءات في كتاب مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق الإشارة إليه /ص 170 .
2 - انظر لحكام المحكمة الإدارية العليا في القاهرة الصادر بالتاريخ التالية : 1959/5/17 و 1962/4/15 و
1964/11/14 و 1963/6/29 .
3 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القاهرة الصادر بتاريخ 1963/6/29 . انظر في الفقه السوري د .
طلحة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ص 240 ، وانظر د . عنان الخطيب : الإجراءات الإدارية /ص 97 .

على السبيل القضائي الآخر إصطلاح ((الدعوى الموازية))⁽¹⁾ .

وابتداء مجلس الدولة الفرنسي ، بقبول الدفع بوجود ((دعوى موازية)) في دعاوى الإلغاء المرفوعة إليه ، ومن ثم أخذ يتبنى هذا الدفع حتى غدا شرطاً من شروط دعاوى الإلغاء ، يقوم على توافر العناصر التالية في الدعوى الموازية⁽²⁾ :
أولاً : أن تكون دعوى قضائية ، يدخل الفصل فيها في اختصاص سلطة قضائية أخرى ، أو أي هيئة لها اختصاص قضائي .

ثانياً : أن تكون دعوى أصلية يملكها المدعي نفسه لا مجرد دفع يمكنه من توقي دعوى قد ترفع عليه .

ثالثاً : إن تكون مودية بمنازعة المدعي إلى النتيجة التي يتوخاها من دعوى

الإلغاء .

الدعوى الموازية تصبح ((قيداً)) في القضاء الإداري :

رغم الإتجاه السائد في فرنسا نحو دعم الرقابة القضائية على تصرفات السلطات الإدارية ، بتسهيل رفع دعوى الإلغاء ، اضطر القضاء الإداري مدفوعاً برغبته في تخفيف العبء عنه ، تجاه فيض من دعاوى الإلغاء حمراء ، إلى التشدد باستبعاد ما يرفع إليه منها ، كلما كان المدعي يملك حق إقامة ((دعوى موازية)) ، وهكذا أدى وجود مثل هذه الدعوى لدى المدعي إلى أن تصبح (قيداً) يحرمه من الإلتجاء إلى القضاء الإداري ، كما أصبحت شبه (دعوى احتياطية) لا يستطيع أحد اللجوء إليها ، إلا إذا سدت في وجهه السبيل القضائية الأخرى ، مما دفع كثيراً من قدامى فقهاء القانون العام وحديثهم⁽³⁾ ، إلى نقد ما صنعه مجلس الدولة ، محتجين بالتشريع الذي لم يلص على مثل هذا القيد من جهة ، ومستنكرين أسلوباً قد يحرم بعض الناس من ضمانات حقوقهم ، كما هو مقررة دعوى الإلغاء ،

1 - د . عثمان خليل عثمان (مجلس الدولة) طبعة 1958 /ص 232 .

2 - د . الطموي : (قضاء الإداري) ص 351 ، ود . عثمان المعالي : (الجوز في حقوق الإدارية) ص 283 .

3 - د . عثمان خليل عثمان : المرجع السابق /ص 333 والمصدر التي أشار إليها .

كل هذا بحجة وجود طريق قضائية أخرى ، لا تولزي في قيمتها وما ينجم عنها من آثار (دعوى الإلغاء)⁽¹⁾.

وتجاه هذا النقد ، اضطر مجلس الدولة الفرنسي ، إلى تخفيف غلواء التشدد في إستبعاد الطلبات التي يملك أصحابها ((دعوى موازية)) ، وإن ظل يتمسك بهذا (القيد) محافظة على قواعد الإختصاص ، كلما كانت الدعوى الموازية تدخل في ولاية القضاء المعني ، ورغبة في إتاحة درجة إضافية من درجات التقاضي أمام المدعي ، كلما كانت الدعوى الموازية تدخل في اختصاص محاكم إدارية ، أحكامها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة نفسه .

هذا ونشير إلى أنه لم يرد ذكر ((الدعوى الموازية)) في نصوص قانون مجلس الدولة في كل من مصر وسورية ، ولكن لم تدخل بعض الأحكام الصادرة عن دوائر محكمة القضاء الإداري من الإشارة إلى هذه الدعوى ، كأثر من آثار وجودها في الفقه الإداري الفرنسي ، وبسبب الشك الذي يكتنف معالم الإزدواج في الإختصاص ، والعموض الذي يبدو في بعض النصوص المحددة له⁽²⁾ .

ولقد وجد بين كبار فقهاء القانون العام من يرى في وجود ((الدعوى الموازية)) قيداً يعتبر سبباً للدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء لدى مجلس الدولة ، غير قانع بأن هذه الفكرة لم ينص عليها القانون ، محتجاً بأن من شروط القبول ما قرره القضاء وحده دون أن ينص عليه المشرع مطلقاً ، أو قبل أن يتضمنه أي نص تشريعي⁽³⁾ .

بيد أن الكثيرين⁽⁴⁾ يرون أن لا مسوغ للأخذ بفكرة ((الدعوى الموازية))

1 - د . الطماوي : القضاء الإداري المرجع السابق إص 353/ والمصادر التي أشار إليها .
2 - حكم محكمة قضاء الإداري في القاهرة لمؤرخ في 23/6/1953 رقم 665/ لسنة لسنة القضائية المنشور في مجموعتها برقم 8 إص 1800/ ، وانظر الأحكام الأخرى التي أشار إليها د . عثمان خليل عشان : المرجع السابق إص 332/ .

3 - د . عثمان خليل عشان : المرجع السابق إص 283/ ولكنه لم يحزم بضرورة الأخذ بالفكرة .
4 - د . الطماوي : المرجع السابق إص 262/ ، وقطر محمود محمد حافظ : دروس في القانون الإداري ، رتبة

في نظام القضاء الإداري في مصر وسورية ، إكتفاء بقواعد الإختصاص المحددة في القانون ، لا سيما أن ازدواج الإختصاص غير موجود فيهما الآن ، وغير متصور قيامه في الأنظمة المعاصرة ، وخاصة والمشرع يحاول كل يوم تقليص رقابة القضاء الإداري على تصرفات السلطة الإدارية ما وسعه ذلك .

هذا في مصر وسورية ، أما في لبنان حيث توجد فيه محاكم إدارية مستقلة عن مجلس شورى الدولة وخاضعة لرقابته في أحكامها ، فقد وجد المشرع المتأثر بفكرة ((الدعوى الموازية)) السائد في فرنسا ، ضرورة للنص عليها قاصراً ذلك على دعوى الإلغاء ، بسبب الإنحراف في إستعمال السلطة ، حيث أورد في المادة /97/ من قانون مجلس الشورى ما يلي : ((لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها)) .

نخلص مما تقدم أنه لكي تخرج منازعة إدارية من إختصاص قاضيها الطبيعي - وهو القاضي الإداري - لوجود قاض آخر يلزم :

- 1 - أن يكون لصاحب الشأن حق رفع دعوى قضائية أمام قاضي ، وتنتهي بحكم قضائي ، ولا يكفي حق الدفع بعدم المشروعية .
- 2 - أن تسمح هذه الدعوى بإلغاء التصرف والتعويض عنه .
- 3 - أن ينتمي القاضي الآخر إلى القضاء العادي ، أو يقع خارجها ، وأن يوفر لصاحب الشأن الضمانات القانونية المقررة .

فإذا توافرت هذه الشروط على القاضي الإداري أن يحكم بعدم إختصاصه في أية حالة تكون عليها الدعوى والقضاء يحكم بعدم الإختصاص ، ليس فقط بمناسبة دعوى الإلغاء ، ولكن أيضاً دعوى التعويض كذلك ، يستوي أن يكون القاضي الموازي قاضي عادي أم قاضي إداري (1) .

القضاء الإداري لأعمال الإدارة لقاهرة /ص160/ ذكره عثمان خليل عثمان ورد عليه .
1 - يرد العميد عثمان خليل على من يرى عدم الأخذ بفكرة الدعوى الموازية قلاً : (لا يخفى أن هذا القول في

أنواع الدعاوى الإدارية

التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية هو تقسيمها إلى :

مضاييا الولاية لكلمة le contentieux de pleine juridiction ، وقضايا

الإلغاء cont. de l'annulation وقضايا التفسير cont. de l'interpretation ،

وقضايا الجزاء cont. de la repression .

فمضاييا الولاية الكاملة : هي التي يكون فيها للقاضي أن يصدر حكماً يحل

محل التصرف موضوع الاعتراض .

وأما قضايا الإلغاء : فهو التي تستهدف هدم القرار المطعون فيه أو إعلان

عدم مشروعيتها .

وأما قضايا التفسير : هي التي تستهدف - بناء على طلب المحاكم القضائية

في مسألة أولية أحيلت إليها - تكويل القرار الإداري أو تحرير مشروعيتها .

وأخيراً قضايا الجزاء : وهي التي توقع العقاب الجزائي على مخالقات

الطرق والملكية العامة ونحوها .

ويقسم أوبي ودراجو الدعاوى (كتابهما مطول المنازعات الإدارية طبعة

1963 الجزء الثاني بند 939 صفحة 365 وما بعدها) إلى ثلاثة أقسام :

إطلاقه مرادف ، بأن في القول مجازاً وسعاً لارتواج الإختصاص حتى في دعوى الإلغاء ، إن أراد المشرع ترك الخيار في ذلك للمناقضين ..) ونحن مع اعتقادنا بأن ما تصوره العميد عثمان ممكن الحدوث ، كما نحن معه بأن الدفع بعدم قبول الدعوى أوجود (دعوى موازية) يختلف في نطاقه عن نطاق الدفع بعدم الإختصاص ، ولكننا وقد عرفنا التطور التاريخي لشبه الفكرة لدى مجلس الدولة الفرنسي الذي - كما يقول العميد عثمان نفسه ، رغبة منه في توطيد دعائم قضاء الإلغاء على أوسع نطاقه وكثله - قد توسع في أسباب الإلغاء هذه في حين أنه - بنفس الروح - قد تشدد في أسباب عدم قبول الدعوى ، فتضييق الخناق على الدفع بعدم القبول وبالتالي يسر قول دعوى الإلغاء ، ويوضح ذلك من قوله : وما حلجنا إلى قبيل فكرة الدعوى الموازية والترويج لاعتبارها تبدأ أو شرطاً في دعوى الإلغاء ، وبذلك تضع عثرة جديده في وجه هذه الدعوى مع فقدان أي ضرورة للقول بها . أنظر عثمان خلال المرجع السابق لصف 335 ، وتطرقت المصادر التي أشر إليها مؤيدة رغبة أو ردة عليه ، د . عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء لصف 121/ وما بعدها .

منازعات يكون له فيها الولاية الكاملة ، منازعات لا يكون فيها إلا الإلغاء ، ومن حيث المسألة المطروحة على القاضي تنقسم المنازعات إلى : منازعات موضوعية وأخرى ذاتية ، وهو تقسيم دوجي الشهير ، وقد تبعه في ذلك جيز jeze ولامبو lampue وقالين wallin .

وهذا التقسيم يقوم على اعتبارات لاشك في أهميتها ، فهو ينصب على العنصر الأساسي للدعوى ، وهو المسألة التي تحلها المنازعة ، كما أن له آثار هامة بالنظر إلى نطاق القبول ، فهو أوسع في الدعاوى الموضوعية ، كما أن الحكم في الدعوى الذاتية يؤدي إلى حجية نسبية .

والغالب تقسيم الدعاوى إلى منازعات متعلقة بالمشروعية con.de legalite ومنازعات حقوقية con.de droit .

والنوع الأول يتطلب من القاضي أن يقدر قيمة عمل قانوني أو مادي بالنسبة لقاعدة قانونية أو مركز قانوني ، وتكون المسألة المطروحة بموافقة العمل للقاعدة ، وقد تتعلق أيضاً بوجود حق ذاتي .

وفي داخل هذا التقسيم يمكن أن توجد منازعات يختلف فيها دور القاضي ، من مجرد إعلان مشروعية التصرفات الإدارية cont.de declaration أو إلغائها cont. d'annulation ، وقد يتطرق إلى إثبات آثار تفوق مجرد إعلان عدم المشروعية أو الإلغاء ، وذلك بان يجعل حكمه محل التصرف المعروف عليه ، بأن يحكم بتعويضات أو استرداد بسبب عدم المشروعية .

ففي هذه الأحوال يكون للقاضي ولاية القضاء كاملة في دعاوى المشروعية ، وكذلك قد يملك للقاضي طائفة أخرى من الحقوق ، وذلك كما في الدعاوى الجزائية cont. de la repression ، إذ أن القاضي — وهو يؤثر عدم موافقة العمل المادي للقانون — يقوم بالحكم بجزاء ، أي يصدر حكماً يمس المركز القانوني لأحد

الأشخاص .

أما المنازعة الحقوقية فهي التي يدعى القاضي فيها إلى الفصل في وجود حق ذاتي ، أو إلى بيان ما يتضمنه أو آثاره ، أو يبين ما إذا كان المدعى قد أصابه ضرر ، وخاصة في الحقوق التعاقدية أو حقوق التعويض في المسؤولية غير العقدية ، وهذا التفسير يشمل طائفة من الدعاوى أدرجها الفقه في دعاوى الولاية الكاملة .

ولقد أشار الدكتور طعيمة الجرف ((في كتابه شروط قبول الدعوى / صفحة 19 و 20)) إلى أن هناك مدرستين في طبيعة الدعوى وتكييفها قانوناً ، إحداهما تعتبر سلطة الإلتجاء إلى القضاء حقاً شخصياً *droit subjectif* ، وحقاً مالياً متميزاً بذاته عن بقية عناصر الذمة المالية ، وأنه يمكن أن يسأل رافعها تقصيراً عند تعسفه في استعمال هذا الحق ، والأخرى : نظرية موضوعية يرى أنصارها أن سلطة الإلتجاء إلى القضاء هي رخصة قانونية ، يقرها القانون ، ويتمكن بمقتضاها كل صاحب مصلحة من الإلتجاء للمحاكم .

والخلاصة : وكما سبق طرحه مفصلاً ، فمفهوم الذاتية أنها تستمد من حق فردي مطلق لصاحبه ، وأما للموضوعية فهي تطبيق لفكرة عليا تهيمن على نظام معين ، وبذلك لا يكون استعمال الدعوى ورفعها خاضعاً لمحض إرادة المدعي ولا دفاعاً عن مصالحه الشخصية ، بل يكون وظيفة إجتماعية يحمي بها هذا المبدأ الأعلى ، ويسأل عن قعوده عن ذلك ، كما هو ملحوظ في الإسلام ، فالمسلم يرفع دعواه حسبة ليحقق المقاصد الشرعية ، وينزلها منزلة التكليف ، ولذا فالدعوى هنا موضوعية ، وليست ذاتية ، ولا نعلم في القانون الحديث من وصل إلى هذا الرقي .

هذا ونعود لنؤكد بأن الدعوى أو المنازعة تكون موضوعية إذا كان المدعي

يستند فيها إلى سند موضوعي titre objectif ويطلب فيها بأثر من آثار المركز القانوني الذي أنشأه ذلك السند .

والسند الموضوعي : هو القاعدة التنظيمية سواء نشأ المركز عن هذه القاعدة مباشرة ، أم نشأ عن عمل شرطي condition أدخل الفرد في نطاق التطبيق القانوني لهذه القاعدة التنظيمية .

فالمركز القانوني الناشئ عن قانون الجنسية هو مركز موضوعي نشأ من التطبيق القانوني المباشر لقاعدة تنظيمية ، وهي قانون الجنسية . وأقدمية الموظف في وظيفته هي أيضاً مركز موضوعي ناشئ عن التطبيق القانوني المباشر للقانون .

وإذ ذلك فالدعوى التي ترفع للمطالبة باعتبار شخص ما مصرياً ، هي دعوى موضوعية ، لأنه يطلب فيها بأثر من آثار هذا المركز القانوني الموضوعي الناشئ عن قانون الجنسية ، والدعوى التي يرفعها من يطلب ضم أقدميته في الخدمة أو في درجة معينة من تاريخ معين هي دعوى موضوعية للسبب ذاته .

أما اتصال السند الموضوعي بالفرد عن طريق عمل شرطي ، فيكون بإدخاله في حيز تطبيق قاعدة تنظيمية معينة ، وذلك كما لو صدر قرار إداري بإحاقه بالخدمة ، فالخدمة العامة هي مركز تنظيمي ينظمه القانون ، فهي مركز موضوعي لنشونها ، عن قاعدة موضوعية ، وقد التحق الفرد بهذا المركز عن طريق صدور هذا القرار في حقه .

وهو يسمى شرطي : لأنه شرط لتطبيق ذلك التنظيم القانوني عليه ، فلولا صدور هذا القرار لما دخل الفرد ساحة هذا التطبيق ، وهو إذا صدر في حقه لحقته جملة من المزايا ، والتكاليف ، واكتسب حقوقاً ذاتية نتيجة لذلك ، وهي كلها تطبق عليه دون أن يملك لها دفعاً أو كسباً .

فالإدارة قاصرة على مجرد الإلحاق والإدخال ، وليس لها دخل في ترتيب الآثار التي تترتب تلقائياً - بعد صدور القرار الشرطي - بقوة القانون ، وكذلك فإن الحكم الصادر في منازعة موضوعية يعتبر سنداً موضوعياً ، لأنه بدوره أداة لإلحاق الفرد بمركز موضوعي معين .

وتكون الدعوى أو المنازعة ذاتية إذا كان المدعي يستند فيها إلى سند ذاتي subjectif ويطلب بأثر من آثار المركز القانوني الذي أنشأه ذلك السند .

والسند الذاتي - كما هو معلوم - هو العقد ، أو الواقعة القانونية - كالفعل الضار أو النافع - أو الحكم القضائي الصادر في منازعة ذاتية .

والعقد هو إتفاق يكون فيه سبب إلزام أحد الطرفين cause معتمداً على سبب إلزام الطرف الآخر ، أي يشترط فيه أن يوجد اعتماد متبادل entre dependance بين سببي الطرفين ، بحيث إذا انعدم السبب عند أحدهما أو انقضى ، انعدم السبب عند الطرف الآخر .

وهذا واضح فيما نسميه بالعقود التبادلية وعقود المعاوضة ، وهو كذلك في العقود العينية التي تتطلب التسليم ، لأنه لو لم يحصل التسليم ينعقد السبب ، وكذا في عقود التبرع ، فإنه إن انعدمت نية التبرع أو الشرط الذي أوجبه ، فإن التبادل السببي ينعقد أيضاً .

وفي هذا النوع من الإتفاقات - أي في العقد بمعناه الخاص - يكون محل التعاقد أمراً يستند تماماً بالوفاء به ، ولا يكون أمراً مستمراً متجدداً لا يستند بالوفاء فيه ، ولو كان العقد مستمراً أو من عقود المدة ، فعقد الإيجار مثلاً يستند فيه محله استفاداً تاماً .

والعقد بذلك يختلف عما نسميه بالإتفاق الجماعي acte collectif ، وهو الذي تتألف فيه أرادات أطرافه وتتوازي لإنشاء نظام يخضع له أطراف هذا

الإتفاق⁽¹⁾ ، وذلك كإتشاء جمیعة مثلاً ، فإن هذه الجمعیة تتشأ بإرادتین أو أكثر ، ولا تعتمد إرادة علی أخرى فی الإئتشاء ، إذ یستطیع فرد واحد أن ینشیء منظمة ترعى الغرض المقصود بمفرده ، وكذلك فمحل الإئتفاق هنا لا یستفد ولا ینقص بالوفاء ، بل هو وضع دائم مستمر متجدد .

یختلف الأمر كذلك عما نسمیة بالإئتفاق أو العمل الإئتحادي *acte-union* ، وهو الذي یتأتى من إنضمام الفرد لنظام قانونی قائم .

فالتحاق الموظف بالجهاز الإداری قد یكون تصرف إئتحاد ، إذا كان بإئتفاق بین الإدارة والموظف ، وقد یكون بقرار من الإدارة وحدها ، وهو إذا كان بإئتفاق لا نجد فیة إعتماًداً متبادلاً بین سببیین للإلتزام ، فإن الموظف لا یعین لكي یحصل علی الأجر ، بحيث لو امتنعت الجهة الإداریة عن إعطائه أجره أو غمطته حقه فیة امتنع عن العمل ، بل إن السبب المشترك هنا هو رعاية الصالح العام ، فقیامه بالعمل وأخذة حقوقه من النظام العام ، وهما یتألفان ویتوازیان فیة⁽²⁾ .

والمراكز القانونیة الناشئة من الإئتفاق الجماعی والإئتفاق أو العمل الإئتحادي هی مراكز موضوعیة ، ولیست مراكز ذاتیة كما هو الحال بالنسبة للعقد بمعناه الخاص .

1 - نوجی الشطول - الجزء الأول صفحة 375 طبعه 1927 ، وانظر د . مصطفى كمال وصفی : أصول إجراءات القضاء الإداری /ص 35 ، ونظر فی الفقه السوری د . عدنان الخطیب : الإجراءات الإداریة /ص 47 .
2 - الموضوع نفسه ویسمى بالألمانیة *vereinboring* ، والواقع أن أنوات الحیاة للنظامیة هی هنین النوعین من الإئتفاقت ، أي الجماعیة والإئتحاد ، ویضاف إليهما للقرار الذي یصدر بملأة منفردة ، وهذا یس قاصراً علی القانون الإداری ، بل عام فی كل مظلمة سواء أكانت فی القانون التولی أم القانون العام أو القانون الخاص ، فلزواج مثلاً إئتفاق جماعی وقرارات رب الأسرة تشبه القرارات الإداریة فی طبیعتها ، ولكنها تختلف علیها فی مجالها ، وكذلك فی الشركات والمشروعات الخاصة وأي مظلمة من منظمات القانون الخاص ، مما يدعو - فی الحقیقة - إلى إیفاء التفرقة بین القانون العام والخاص وإقامة التفرقة بین القوانين النظامیة والقوانين الفردیة (إن وجدت) علی أساس أن الأول ینظم الحیاة للنظامیة والثانی ینظم الحیاة للفردیة . یرجع فی ذلك ، د . مصطفى كمال وصفی : أصول إجراءات القضاء الإداری /ص 36 .

فالمركز القانوني *Situation juridique* : هو صفة تلحق الشخص ،
فيترتب عليها أثر قانوني أو : هو حالة قانونية ... ، أي أنه وضع ويكون فيه
الشخص أو الشيء ، بحيث تترتب عليه صفة معينة يتصف بها ذلك المثل ،
كوضعه بأنه مصري ، ذكر أو أنثى ، زوج أو زوجة ، وغير ذلك من مطلق
الأوصاف التي تلحق بالناس في هذه الحياة ، ويرتب القانون عليها أثراً من
الأثار .

فهذه كلها تنشأ عنها أوضاع وحالات قانونية بالمعنى الواسع ، سواء في
المجال المدني — كالملكية وعضوية النقابة أو الجمعية — أم في مجال الأحوال
الشخصية — كالصفات الناشئة عن الأسرة والقرابة والأهلية — أم في المجال
الإداري كالوظيفة العامة والترخيص ونحوه .

فإن كان المركز ناشئاً عن قاعدة قانونية — أي عن الدستور أو القانون أو
اللائحة — أو عن عمل شرطي أو حكم قضائي في منازعة موضوعية ، فهو
مركز تنظيمي بها ، وإن كان ناشئاً عن عقد — بمعناه الخاص — أو واقعة مادية
— كالفعل الضار أو النافع — أو حكم قضائي في منازعة ذاتية ، فهو مركز ذاتي .
وهو يسمى موضوعي ، لأن العلامات المنظمة إنما تنظم لرعاية هدف
خاص أو موضوع معين مقصود إستدامته ورعايته بهذا التنظيم ، والآخر يسمى
ذاتي لأنه يتعلق بفرد أو وضع معين بالذات (1) .

والصفات التي يتصف بها المركز القانوني تستمد من سنده :

فصفات المركز الموضوعي — وهي الناشئة عن سند تنظيمي — تكون لها

خصائص السند التنظيمي .

ولما كانت القاعدة التنظيمية هي قاعدة عامة تطبق على الخاضعين لها على
وجه المساواة ، وذلك في مواجهة الكافة *erga omnes* ، ويجوز تعديلها بتشريع

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 38 .

لاحق ، فذلك المركز القانوني التنظيمي هو مركز عام يتصف بالمساواة وفي مواجهة الكافة ، ولا يعتصم من التعديل اللاحق ، وغالباً يتعلق بالنظام العام ، ولما كان السند الذاتي – أي العقد والواقعة والحكم الذاتي – يتخصص بحالة ذاتية صدر من أجلها ، ويقبل الإختلاف إذن من حالة لأخرى ، وهو ليس في مواجهة الكافة بل نسبي بين الطرفين *intra alius* وترتب عليه حقوق مكتسبة لا ينال منها التعديل التشريعي – وإلا كان رجعي الأثر – فذلك المركز القانوني الذاتي هو مركز خاص يختلف أو يقبل الإختلاف من حالة لأخرى ، وهو نسبي بين الطرفين ، وترتب عليه حقوق مكتسبة تعصمه من التعديل التشريعي اللاحق ، والغالب فيه ألا يتعلق بالنظام العام⁽¹⁾ ، وهكذا الشأن في الدعوى الموضوعية والذاتية .

فالدعوى الموضوعية أداة لإقرار المساواة بين أصحاب المراكز المتشابهة ، ولا ينبغي أن يصدر حكم في إحداها يناقض حكماً صدر في حالة متشابهة ، وكذلك – فبسبب تأثيرها في الكافة – تتعرض لإحتمال التدخل كما بينا ، كما أن المصلحة فيها تتسع عن نظرتها في الدعوى الذاتية ، ومن الجائز أن تنتهي أو تتأثر بما يصدر أثناء نظر الدعوى من تشريعات تنظم ذلك المركز ، بل إنه إذا صدر ذلك بعد الحكم فيها لأمكنه التأثير في المحكوم به ، لأن المراكز الموضوعية لا تعصم من التعديل اللاحق .

وعلى العكس ، فإن الدعوى الذاتية لا تنظر إلى حالة المدعي ولا تستعمل كأداة للمساواة ، وتتحصر عادة في خصومها الذين يتولونها بإجراءات من جانبهم وتتحصن من التعديلات التشريعية الصادرة أثناء الدعوى ويجدها .

1 – ليون دوجي المنقول – المرجع السابق – الجزء الأول /ص307 وما بعدها ، والجزء الثاني /ص239 وما بعدها . ونظر د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية مذكرات لطلاب دبلوم العلوم الإدارية جامعة القاهرة 968 /ص33 وما بعدها .

ومن المهم أن تشير إلى أن الدعوى الموضوعية قد تلتبس بها مطالبات ذاتية ، فتكون منازعة موضوعية ذات آثار ذاتية ، وذلك كالمطالبة بأقدمية معينة وما يترتب على ذلك من آثار في الراتب ، فالمطالبة بالأقدمية عنصر موضوعي والمطالبة بفروق المرتب عنصر ذاتي (1) .

والحقيقة أن مثل هذه الدعوى دعويان في صحيفة واحدة ، إحداهما دعوى موضوعية بتحديد الأقدمية ، والأخرى دعوى ذاتية بالإستحقاق ، ويصح أن يرفع المدعي الدعوى الأولى على هذه ، ثم الدعوى الثانية على أثرها وفي حدود مدد التقادم القانونية .

وأما الآثار المترتبة على المراكز القانونية : فهي ثلاث :
أولها : المزايا المترتبة على المركز القانوني ، ولو لم تكن مستحقة فعلاً عند رفع الدعوى ، أي لم يكن حقاً مكتسباً ، بل مجرد أمل ، ومثلها : أن يكون الموظف متمتعاً بمزية العلاج المجاني أو الركوب المجاني أو غير ذلك ، أو يكون مستحقاً للتزكيت بعد مدة معينة ، ثم يصدر تنظيم جديد — بلائحة أو قانون — يحرمه هذه المزية المترتبة على مركزه القانوني ، أو يكون مطلقاً على منظر جمول — كميدان ذي حدائق — فتأتي سلطة التنظيم وتغير من ذلك بما يشوهه ، فإن ذلك كله لا يصل إلى درجة الإستحقاق ، بل هو من قبيل التمتع بالمزايا .

ولا شك أن المزايا ومجرد الأمل لا يصلحان أساساً للإدعاء في القانون المدني ، وأما في القضاء الإداري ، فإننا سنعرض لذلك عند الكلام على المصلحة .

وثاني الآثار المترتبة على المراكز القانونية : هي التكاليف charges وهي الواجبات والمسؤوليات المرتبطة بهذا المركز ، وذلك كقيام الموظف بواجبات

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 39 .

وظيفته ، وواجب الأب في رعاية أسرته ، وواجب المكلف في أداء الضرائب ،
وعدم إضرار المالك بالغير بسبب حيازته للمال .

وهذا العنصر - بطبيعة الحال - لا يتخذ الفرد أساساً لرفع المنازعة ، إلا
إذا حدث ما يزيد من التكاليف بشكل غير مشروع ، فعند ذلك يكون لصاحب
المصلحة أن يطعن في ذلك ، في الحدود التي تجبها المصلحة في الدعوى ،
وأما الإدارة فهي تتخذ سبباً في مساعلة الموظف أو تبيده دفاعاً عند حرمانه من
بعض المزايا ، كالتخطي في الترقية .

وثالث الآثار التي تترتب على المركز القانوني : هي الإستحقاق ، أي اكتساب
حق يدخل نعمة صاحب المركز ويتقوم فيها ، فهذا هو الحق الذاتي بمعناه الخاص
Subjectif droit⁽¹⁾ .

والحق الذاتي بهذا الشكل هو مالي بطبيعته ، وقد يكون حقاً عينياً أو حقاً
شخصياً ، فكلاهما يتمول ويتقوم .

وأما لفظه حق - بمعناها الواسع في القانون - أي المصلحة المشروعة
التي يحميها القانون ، فهم يطلقونها على الحق كأثر من آثار المركز القانوني ،
بل بصرفونها كذلك إلى المركز القانوني نفسه ، فهم يسمون الحقوق السياسية
والحريات المختلفة حقوقاً ، مع أنها مراكز قانونية يترتب عليها آثار من المزايا
والتكاليف والإستحقاق ، وذلك - مثلاً - كالحق في التعويض عند الإعتداء على
حرية معينة .

ولكن سراج القانون المدني عندما وضع لهم أمرنج هذا التعريف للحق -
أي تعريفه بأنه مصلحة يحميها القانون - لم يكن التمييز بين المركز القانوني
والحق قد عرف بعد ، ولذلك فهم حتى الآن لا يستعملون مصطلح المركز القانوني

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري لمن 40 .

إطلاقاً أو عن بينة كافية ويخطون بين المركز والحق فيجعلونهما شيئاً واحداً⁽¹⁾ .
فهذه الآثار الثلاثة ، المزايا والتكاليف والإستحقاق الذاتي ، هي التي يصح
أن تكون المطالبة بها محلاً للمنازعة الإدارية .

فموضوع الدعوى الإدارية هو المطالبة بأثر من هذه الآثار الثلاثة ، متى
كانت العلاقة من علاقات القانون العام على الوجه الذي بيناه .

ومن الملاحظ أن المراكز القانونية ليست سواء في تقريرها لهذه الآثار ،
فمركز المالك مثلاً تغلب فيه المزايا والإستحقاق ، ومركز الموظف تتوازن فيه
عناصر المزايا والتكاليف والإستحقاق بشكل ظاهر ، بينما مركز المسجون أو
المعتقل تغلب فيه التكاليف .

وكذلك فالآثار المذكورة تختلف من نظام لآخر ، ففي النظام الإسلامي
والنظام الاشتراكي تغلب التكاليف ، لأن الحقوق فيهما - وفي مختلف النظم
المذهبية - هي وظائف إجتماعية ، أي وسائل لتحقيق الإيمان العام الذي يقوم
على المذهب ، وليست مصالح شخصية وحقوقاً مطلقة لأصحابها⁽²⁾ .

دعاوى الإلغاء ودعاوى غير الإلغاء :

وهذا التقسيم ليس تاصيلاً ، وإن كانت ترتبط آثار له عملية عظيمة الأهمية ،
وهو لا يقابل تماماً التقسيم التقليدي إلى دعاوى تجاوز السلطة *recours pour excès*

1 - وفي الشريعة الإسلامية يستعمل لفظ مالك في مقابل ، ما سمي به الآن بالحق ، ولذلك يقال مالك المستاجر
لحق الإنتفاع ، أو ملكه لزوجه ، وتعريفه : أنه إختصاص (سلطة أو ولاية وليس إستتراً) بقرره تشريع
للكلف ، فهو تكليف تفرض منه تحقيق المقاصد الشرعية ، ولذلك عننا نظرية عامة في التكليف ، وليس لدينا
نظرية الحقوق ، هو ناشئ عن الشريعة وموجه لخدمتها . ومن ثم فهو وظيفة إجتماعية حقيقية ومركز قانوني
عام ، ولو كان لعائياً ، لأن المدعى عننا عمل شرطي لا إرادة فيه تقريباً ، إلا في الإضمار إلى نظامه ونطاق
الحق الذاتي المتولد عنه ليس في سعة ما في القانون الحديث . انظر بحث د . كمال وصفي : الحقوق كوظائف
إجتماعية في الإسلام - مؤتمرات علماء المسلمين السادس بالقاهرة - وكتابه : الملكية في الإسلام - 1973 .

2 - د - مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة / ص 222 و 229 .

de pouvoir ، ودعاوى القضاء الكامل cont. de pleine juridiction فهذا التقسيم الأخير يقوم على النظر إلى مدى ولاية القاضي (1) .

وهل يملك أن يصدر في الدعوى قراراً يحل محل العمل الذي يتضرر منه المدعي ، فقد يفعل ذلك في قضايا الإلغاء ، كما قد يعتبر الإلغاء بديلاً تاماً عما فعلته الإدارة .

ودعاوى الإلغاء تقوم على الطعن لتجاوز السلطة لعيب عدم الإختصاص أو مخالفة الشكل ، أو مخالفة القانون ، أو التعسف ، وهو الإحراف detournement ، وقد قول إن ولاية مجلس الدولة فيها ناقصة لأنها كانت في أوائل عهد القضاء الإداري في فرنسا — تخصص القرار خارجياً — ثم اتسعت هذه الولاية تدريجياً بتغلغله في مضمون القرار وموضوعه .

فبعد أن كان البحث قاصراً على اعتبارات خارجية ، كالإختصاص والشكل ونص القانون ، أصبح البحث يتناول أموراً داخلية ، كاعتداء القرار على الحقوق المكتسبة ، أو بحث المناسبة والباعث الذي قام عليه القرار — مما يجعل القضاء الإداري قاضي وقائع أيضاً — بل ويتعمق وراء نوايا مصدر القرار في نظره للطعن بالإحراف .

وعلى الرغم من ذلك فما زالت ولاية القضاء الإداري في هذا النوع من الدعاوى ناقصة ، لأنه يتقيد بان يكون الطعن لأحد الأوجه الأربعة السابقة دون

1 — يقرر بونلر أنه في طعن الإلغاء يثار المدعي مسألة المشروعية ، وتكون الدعوى موجبة ضد قرار (أي عينية) ، وأما في دعاوى الولاية الكاملة فالإدعاء ينصب على مطابقة الفرد بحق ذاتي ، فهي منازعة بين الطرفين (المطول طبعة 1953 بند 583 /ص 341) .

كما يقرر بونلر أنه إذا كانت الدعوى متعلقة بقرار أشأ للمدعي مركزاً قانونياً ، فالدعوى تكون متعلقة بالمشروعية ، وبالتالي تكون من دعاوى الإلغاء ، أما إذا كانت متعلقة بما يعتبر من قبيل التنفيذ المادي للقواعد التي أنشأت المركز الفردي للمدعي ، فإنها تكون من قبيل الولاية الكاملة (المطول /ص 221)

غيرها ، ولا يحكم فيها بسوى الإلغاء أو التعويض .
وأما دعاوى القضاء الكامل فقط كانت ولاية القضاء الإداري حيالها — إذ
قورن بولايته في الإلغاء في بدء تاريخه في فرنسا — غير مقيدة بهذه القيود
وكان له أن يتغلغل في داخلية الوقائع المعروضة عليه بلا قيد ، فكما اتسعت
ولايته في دعاوى الإلغاء ، تساوت ولايته تقريباً في فحص النوعين ، وإن كان
نوع القرارات التي يصدرها فيهما مازال مختلفاً .

ونحن لا نكاد نثبني الآن أي فارق في ولاية القضاء الإداري في دعاوى
الإلغاء وفي غيرها ، ولذلك ينص قانون مجلس الدولة دائماً على أن للقضاء
الإداري في جميع إختصاصاته ولاية القضاء الكامل (1) .
فإذا نظرنا — مثلاً — إلى طلب يعتبر من قبيل الولاية الكاملة ، كطلب
تسوية الحالة لوجئنا في الحقيقة يستهدف التعويض وولاية القضاء فيه مقيدة
بوجه مخالفة القانون ، وكذا طلب اعتباره مصري الجنسية ، فهو أيضاً إهدار
لموقف إداري معين ينطوي على عدم تقرير هذه الجنسية له ، فهو أشبه ما يكون
بقرار سلبي بعدم الاعتراف له بالجنسية ، وبالتالي فإنه يقوم على الأوجه الأربعة
المعروفة ، وخاصة مخالفة القانون والتعسف ، والولاية فيها واحدة (2) .

طبيعة دعوى الإلغاء ودعوى غير الإلغاء :

وإذا أردنا أن نردّ هذين النوعين من الدعاوى الإدارية إلى التقسيم الأساسي ،
وهو تقسيمهما إلى دعاوى موضوعية وذاتية ، لوجدنا أن الأغلبية العظمى من
دعاوى الإلغاء هي دعاوى موضوعية ، لأن القرارات الإدارية أداة لإدخال
الفرد في حيز تطبيق تنظيمي معين ، أي أنها قرارات شرطية ، ولذلك يؤول أمر

1 - د . عبد الله مطية : القرينة القضائية على أصل الإدارة كص 301 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري كص 44 .

السواد الأعظم من طلبات إلغاء القرارات الإدارية إلى أن تكون دعاوى موضوعية .
ولا يقال في ذلك إنه قد يصدر قرار إداري غير شرطي ، أي لا يدخل
الفرد في تنظيم معين ، بل يجعل له مركزاً قانونياً خاصاً ، فهذه الفكرة خاطئة
تماماً ومخالفة لأبسط أوليات مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، إذ لا بد للقرار
الإداري أن يسبقه تنظيم مسبق *reglementation préalable* ، إذ لا يصح أن
يكون ثمة فرد أو وضع هو نسيج وحده ، بل لا بد أن ينتمي إلى نوع من التنظيم
العام الموجود .

فإذا كان القرار الإداري لا يستند إلى أي قاعدة قانونية ، فإن ذلك يكون من
أسباب إنعدامه ، وهذا معيار تتخذه محكمة تنازع الإختصاص في فرنسا⁽¹⁾ .
نعم توجد قرارات إستثنائية ، كمنح معاش استثنائي أو تقرير معاملة خاصة
لفرد من الأفراد أو موظف من الموظفين ، لكن ولاية الإستثناء لا يمكن أن تقوم
إلا على أساس من القانون يبيح للإدارة عقد هذا الإستثناء لصاحبه ، وبمعنى آخر
فهو سلطة تقديرية وملاءمة تقوم داخل إطار القانون ، لأن السلطة التقديرية هي
حيز من الحرية يمنحه الشارع لرجل الإدارة — طبقاً للقانون وفي حدوده —
ليلائم بين الواقع وبين التطبيق القانوني في ظرف من الظروف ، فهي أيضاً
قرارات تعتمد على التنظيم المسبق ، وتدخل الفرد في جيب خاص من جيوب
هذا التنظيم باستثنائه من الحدود العادية ، وليس مطلقاً بحيث يعتبر فريد زمانه
في وضعه ، وإنما توجد قلة من دعاوى الإلغاء غير الموضوعية ، ومنها طلبات
إلغاء القرارات المتصلة بالعقد الإداري .

فالإدارة تصدر طائفة من القرارات في صدد تكوينها للعقد الإداري وتنفيذه
وإنهائه ، وهذه القرارات ذاتية ، لأنها لا تتبع من قواعد تنظيمية ، بل من عقد ،

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 46 .

ولذلك فهذه الدعاوى ذات طبيعة ذاتية ، فلا تنقيد — مثلاً — بمواعيد الإلغاء .
وعلى العكس فإن من طلبات غير الإلغاء ما يعتبر موضوعياً ، كطلبات
تسوية حالة الموظفين ، فهذه التسوية تستحق للموظف نتيجة لوضعه التنظيمي ،
وتعالج علاجاً موضوعياً بحثاً .

ومنها ما هو ذاتي ، كطلبات التعويض ، وكثير من منازعات العقود الإدارية ،
فالتلازم أيضاً ليس تماماً بين طلبات الإلغاء وغيرها من حيث الطبيعة الموضوعية
أو الذاتية للدعوى .

ودعاوى التمهيد والإثبات والمقرعة من أي من النوعين لها ذات طبيعة
الطلب الأصلي ، وكذا التماس إعادة النظر ودعاوى التفسير وإشكالات التنفيذ
ونحوها ، فكلها تدور في مدار واحد بهدف واحد .

فطلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو من قبيل دعاوى الإلغاء وله طبيعته ،
كما أن طلب إثبات الحالة في دعوى تعويض أو عقد إداري هو من قبيل طلبات
غير الإلغاء ، ولكن بعض الظروف — كحالة الاستعجال التي تمنع التقيد
بإجراءات التظلم الوجوبي في طلب صرف الراتب أو بعضه مؤقتاً — تحول
دون إنترام كثير من العقود والإجراءات في الحالتين .

عينية دعاوى الإلغاء :

وقد وصفت بعض الأحكام دعوى الإلغاء بأنها عينية⁽¹⁾، أي أنها ليست
خصومة شخصية بين الطرفين ، ولكنها اختصاص لشئ بعينه هو القرار الإداري ،
وهذه العينية فيما نرى أثر للموضوعية ، فلذلك يصح أن توصف دعوى التسوية
بأنها عينية .

وأما دعاوى التحسف في استعمال السلطة ، فهي ليست عينية ، بل هي ذاتية

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/3/9 السنة الثامنة رقم 68 .

وشخصية ، لا تقوم على إختصاص القرار وحده ، بل كذلك مصدره شخصياً بما تبدى في تصرفه من دوافع ذاتية .

أهمية التمييز بين طلبات الإلغاء وغيرها :

غير أن هناك فوائد التمييز بين النوعين أهمها⁽¹⁾ :

أولاً - من حيث تقديم الدعوى : فطلبات الإلغاء بصفة عامة تتقيد بأن تكون في المواعيد المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة ، أما طلبات غير الإلغاء فلا تتقيد بذلك ، وهي مختلفة في طبيعتها عن مواعيد الإلغاء التي تعتبر في الواقع من مواعيد السقوط *decheance* ، والتقدم لا يمنع من قبول الدعوى ، ولكنه دفع موضوعي ينصب على ذات الحق .

وبعض دعاوى الإلغاء لا تتقيد بالمواعيد العادية للطعن بالإلغاء ، كالطعن في القرارات المتصلة بالعقد الإداري ، كما أن بعض دعاوى غير الإلغاء تتقيد أحياناً بمواعيد خاصة بالسقوط ، كـ بعض طلبات المعاشات ، ولكن هذا شيء آخر غير إجراءات رفع دعوى الإلغاء ، لأنه يدخل في تكوين الحق المدعى به ، وكذلك ، فبعض دعاوى الإلغاء تتطلب تظماً مسبقاً وجوبياً ، ولكن ذلك ليس خصيصاً ولا لازماً لها .

وبعض دعاوى غير الإلغاء قد يتطلب إجراء مسبقاً قبل رفع الدعوى ، كإذار الجهة المطلوب منها التعويض الإدارية في هذا الخصوص ، فالإجراءات السابقة في هذه الأنواع مختلفة عن بعضها⁽²⁾ .

ثانياً - من حيث المدعي : فالفرق دائماً هو المدعي في دعاوى الإلغاء ، ولا يتصور غير ذلك ، فإن صدر القرار من جهة إدارية في حق جهة إدارية

1 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية /ص 35 .

2 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية /ص 36 . وانظر في لفته السوري د . عبد الله طلبة : فرفابة القضائية على أصل الإدارة .

أخرى ، فإننا ننظر إليها هنا كمحكومة ، ويكون موقفها من الطعن موقف الفرد في قرار إداري صدر في حقه .

ثالثاً — إن دعاوى الإلغاء هي دعاوى هجوم : يقصد المدعي هنا هدم قرار معين ، أما دعاوى غير الإلغاء فهي في معظم صورها دعاوى دفاع يستهدف المدعي من ورائها استحقاقاً معيناً ، فيختلف دوره تماماً في الدعويين .

رابعاً — إن دعاوى الإلغاء لا تتعلق إلا بقرار إداري : أما دعاوى غير الإلغاء فتتعلق — بما عدا القرار الإداري — كقاعدة تنظيمية يراد تطبيقها ، أو حكم قضائي يطلب إجراء مضمونه أو مقتضاه ، أو عقد إداري يبني إستمعاقه على أساسه ، أو واقعة مادية بفعل ضار أو مسؤولية شنيعة أو مرفقية أو فعل نافع ، ولكنها لا تستند إلى المطالب بإلغاء قرار إداري محض ، وهذا كله يجعل مسار الدعوى ودور القاضي يختلف اختلافاً واسعاً في كل شيء تقريباً .

ففي دعوى الإلغاء ينصب الفحص على عين القرار الإداري ، ومدى مطابقتها — في ذاته — للقانون ، فلا يتطلب الأمر سوى إيداع هذا القرار تحت نظر المحكمة والأوراق والظروف المتعلقة بصدوره (1) .

ولا نخرجنا مقارنة المدعي بمن صدر القرار لصالحه عن هذا الأصل ، لأن الأخير هو محل القرار الإداري ، فهو جزء من فحصه ، كما أن هذا الفحص يقتصر على تحقيق الأوجه الأربعة المحصورة التي لا يقوم طعن الإلغاء إلا على إحداها ، وهي عدم الإختصاص وعيب الشكل ، ومخالفة القانون ، والتعسف في استعمال السلطة ، فينظر القاضي في مشروعية القرار من هذه الزوايا فقط .

وأما دعاوى غير الإلغاء فهي تتباين في تحضيرها وسيرها حسب سندها وموضوعها ، فليست دعوى المطالبة بتطبيق قاعدة قانونية ، كدعوى التعويض

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق لصف 49 .

المبنية على الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينها ، ولا دعوى العقد الإداري ،
تشبه شيئاً من ذلك ، ويختلف دور القاضي — تبعاً لذلك في هذه الدعاوى أشد
الإختلاف .

خامساً — إن المحكوم في الأولى يقتصر على الإلغاء المجرد : فليس
معنى إلغاء قرار بالإستبراء أن المدعي هو المالك للمستولى عليه ، ولا يجب أن
يتضمن الحكم أو يستفاد منه شيئاً من ذلك ، وليس إلغاء الإمتناع عن الترخيص
معناه أنه قد أصبح مرخصاً له .

أما إذا تطرق الحكم في دعوى الإلغاء لشيء من ذلك ، فإنه في الواقع
يكون فصلاً في غير دعوى الإلغاء ، وهذا أمر قد تحتمله ولاية مجلس الدولة —
إذا كان المدعي قد طلبه في صحيفة دعواه — أو لا تحتمله إذا كان يخرج مطلقاً
عن إختصاصه ، كحكمه باعتبار المستولى ملكاً عليه للمدعي الصادر الحكم
لصالحه .

وأما دعاوى غير الإلغاء فهي بطبيعتها دعاوى حقوقية ، يطالب المدعي
فيها بحق ذاتي له ، إذ قد يطلب مجرد الإعتراف له بحقه أو مركزه القانوني ،
وقد يطلب تمكينه من هذا الإستحقاق بالطرق القانونية ، أو غير مما يناسب
طلباته المقدمة منه في الدعوى .

سادساً — وكذلك تختلف الدعاوى في آثارها وتنفيذها إختلافاً بيناً : إذ
أن أثر الإلغاء أمر مكتبي بحث في الغالب ، يقوم على عمل إداري داخلي ، هو
هدم القرار المحكوم بإلغائه هدماً كاملاً ، وكأنه لم يصدر قط ، وبناء الحالة من
جديد على أساس الحكم المطعون فيه ، وعلى مقتضاه ، فإن أخطأت الإدارة في
ذلك أو لم تصرف للفروق والإستحقاقات المترتبة على ذلك ، فإن الأمر يتطلب
دعوى جديدة ، فلا مجال لإستعمال وسائل التنفيذ الفردية فيها أو إثارة إشكالات

التنفيذ أو نحو ذلك ، وأما في دعاوى غير الإلغاء فقط يكون ثمة محل ذلك حسب الأحوال .

معايير التمييز بين دعوى الإلغاء وغيرها :

ويلتبس الأمر في تمييز دعاوى الإلغاء عن دعاوى غير الإلغاء في كثير من الأحوال ، فدعوى الإلغاء هي طعن هجومي عيني موجه إلى قرار إداري معين ، وأما دعاوى غير الإلغاء فتستهدف الاستحقاق .

ولذلك فالمعيار التفارقة بينهما : أن دعوى الإلغاء تنصب على مهاجمة قرار إداري يراد منه ، وأن دعوى غير الإلغاء هي مطالبة باستحقاق ذاتي .

وفيها عدا ذلك تكون الدعوى من دعاوى غير الإلغاء ، سواء أوجد في ثنايا الدعوى قرار إداري أم لم يوجد ، مادامت الدعوى ليست حملة هجومية على ذلك القرار في ذاته بقصد تدميره وإزالته من الوجود ، دون كسب آخر للمدعي من وراء هذه الدعوى .

فإن كان ثمة عمل إداري ليس قراراً إدارياً البتة ، فإن الدعوى لا تكون دعوى إلغاء ، ولا تنقيد بمواعيد دعوى الإلغاء وإجراءاتها .

وهذا المبدأ هو الذي يدور عليه التمييز بين طلبات الإلغاء وطلبات التسوية (1) ، فقد أبان الحكم أهمية المشكلة وصعوبتها ، وبيّن الآثار التي تترتب على كون الدعوى من دعاوى الإلغاء أو التسوية ، وموقف القضاء الفرنسي بين أن فيصل التفارقة هو النظر إلى مصدر الحق الذاتي للموظفين ، فإن كان مقررّاً مباشرة في قاعدة تنظيمية كانت الدعوى من دعاوى الاستحقاق ، وتكون الإجراءات في هذا الشأن مجرد إجراءات تنفيذية أو أعمال مادية لا تسمو إلى مرتبة القانون ، أما إذا استلزم الأمر صدور قرار إداري خاص يخول هذا المركز ، فالدعوى تكون

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر/مجموعة العشر سنوات (دعوى : رقم 24) .

من دعاوى الإلغاء⁽¹⁾ .
 فالدعوى التي تقوم على الطعن في قرار إداري لا تعتبر من دعاوى المنازعات الخاصة بالمرتبات ، لأن دعوى المنازعة تستند إلى حق مستمد من القانون أو اللائحة ، وأما الدعوى التي يبغي بها رافعها تعديل راتبه نتيجة لتعديل مركزه القانوني ، فولاية المحكمة في نظرها ولاية إلغاء (هذا النظر ليس دقيقاً تماماً)⁽²⁾ .
 كما قررت محكمة القضاء الإداري المصرية أن الطلب الموجه ضد إذن التسوية يعتبر من دعاوى التسوية ، لأن الإذن المذكور ليس قراراً إدارياً 9/15/1952 و 9/28/1952 السنة السابعة (رقم 94 و 143) وقررت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن التسوية تعتبر من الأعمال المادية⁽³⁾ .
 وتطبيقاً لما تقدم حكمت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن إلزام الموظف برد مبلغ هو من دعاوى التسوية⁽⁴⁾ ، وكذا الخصم من الراتب وإيقاف الخصم⁽⁵⁾ ، واسترداد ما خصم⁽⁶⁾ ، واسترداد ما دفع من معاش استثنائي⁽⁷⁾ .
 وقد اضطرد القضاء على أن طلب تطبيق قواعد الإحصاف من طلبات التسوية، من ذلك⁽⁸⁾ ، كما اضطرد على أن ترتيب الأقدمية ليس قراراً إدارياً ، فتكون الدعوى من دعاوى التسوية : من ذلك⁽⁹⁾ ، كذا المنازعة في الدرجة التي

1 - انظر كذلك محكمة القضاء الإداري في مصر 1952/11/17 لسنة 7 (رقم 52)

2 - وحكمها في 1952/9/15 و 1952/9/24 لسنة السابعة (رقم 96 و 129)

3 - حكمها في 1959/6/6 - مجموعة العشر سنوات (لخصائص رقم 69) .

4 - حكمها في أول 1958/1/1 وتول 1958/2/2 - مجموعة عشر سنوات (لخصائص رقمي 70 و 71) .

5 - الإدارية العليا في مصر في 1965/6/31 و 1960/2/29 - مجموعة عشر سنوات (لخصائص رقمي 75

و 76) .

6 - محكمة القضاء الإداري في مصر في 1947/6/25 - مجموعة خمس عشر سنة لخصائص رقم 31) .

7 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1961/4/15 - مجموعة عشر سنوات (لخصائص رقم 77) .

8 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/11/9 - مجموعة عشر سنوات (لخصائص رقم 78) .

9 - محكمة القضاء الإداري في مصر 1957/3/25 - مجموعة خمس عشر سنة (لخصائص رقم 180) .

يستحقها عند دخول الخدمة (1) ، والمنازعة في استحقاق علاوة تورية (2) ، وضم مدة الوقف عن العمل (3) ، وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا - في منازعة متعلقة بخصم من الراتب بسبب المسؤولية عن خطأ شخصي - بان اختصاص القضاء الإداري في منازعات التسوية يشمل جميع ما يتفرع عنها من إجراءات وقرارات (4) .

وحكمت المحكمة الإدارية العليا في سوريا (رقم 174 لعام 1974 للمجموعة رقم 291 لعام 1974) (5) بأن المواطن الذي استقال ثم أعيد إلى الخدمة وجرى ترقيته دون أن يحتسب له قدمه السابق على الاستقالة ، فأقام دعوى طالباً تسوية وضعه بضم مدة الخدمة السابقة ، تعتبر دعواه من دعاوى الإلغاء ، لأنها تستهدف في حقيقتها الطعن في جدول الترقيع الذي لم يدرج اسمه فيه .

فإن طلبات الإلغاء تستهدف الهجوم على قرار إداري معين لإعدامه ، وطلبات التسوية تستهدف الإفادة من قاعدة تنظيمية أو سند آخر - كمعد أو حكم أو واقعة أو قرار سابق - والاستحقاق على أساسه .

ولكن قد يحول دون هذا الاستحقاق إمتناع الإدارة عن الاعتراف له بحقه أو وضعه وضعاً مخالفاً للقانون ، فيظن أن هذا الإمتناع هو قرار سلبي للإدارة يستلزم الطعن فيه بالإلغاء ، أو أن وضعها للمدعى في غير موضوعه قرار إداري يتطلب الإلغاء أيضاً .

ولكن يجب أن نفرق بين حالة ما إذا كان المركز ناشئاً عن القرار الإداري

- 1 - محكمة القضاء الإداري في مصر 1950/9/25 - مجموعة خمس عشرة سنة (لخصاص رقم 226) .
- 2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/1/12 - السنة الثانية (رقم 38) .
- 3 - محكمة الإدارية في مصر 1957/6/29 للسنة الثانية (لخصاص رقم 130) ولول / فبراير / 1958 - مجموعة عشر سنوات (لخصاص رقم 73) .
- 4 - حكمتها في 1969/3/30 / السنة الرابعة عشرة لرقم 71 .
- 5 - تنظر د . عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أصل الإدارة / ص 259 -

ذاته أو من غيره كقاعدة تنظيمية ، فإن كان المركز ناشئاً من قرار إداري ، فإنه لا بد للمدعي من أن يظعن في ذلك القرار بالإلغاء ، إذا هو أراد أن يهدر هذا المركز ، أما إذا كان المركز ناشئاً عن القاعدة التنظيمية ذاتها أو السند الذي يديه المدعي ، كالعقد أو الحكم القضائي ، ولم يكن عمل الإدارة إلا تنفيذاً أو تطبيقاً لمجرد تمكين صاحب الشأن من حقه أو توصيله إليه ، فالدعوى لا تتطلب الظعن في قرار إداري وإلغائه لعدم وجود قرار إداري يظعن فيه .

فيجب إذن التمييز بين القرار الإداري بمعناه الصحيح ، والعمل التنفيذي الذي لا يسمو إلى مرتبة القرار الإداري .

فالقرار الإداري لا بد أن يعبر عن سلطة تقديرية (1) تجعل المركز ناشئاً عن ذات القرار الذي تصدره الإدارة بمالتها من تقدير وترخيص (2) .

وقبل ذلك لا يكسبون للفرد مركز في القانون من أي نوع ، وإنما ينشأ المركز بعد أن تصدر الإدارة قرارها - بناء على سلطتها التقديرية - بإيلاء هذا الفرد أو هذا المحل الأثر القانوني المترتب على القرار .

ومثال ذلك : قرار التعيين ، فإن إنشائه يتدخله سلطة تقديرية معينة بسبب ما يتطلبه التعيين من الصلاحية وحسن السمعة والسلوك ، وغير ذلك من الأمور التي تخضع لوزن الإدارة وتقديرها ، وكذا الترقية ولو بالأقدمية ، لأن الموظف لا يرقى إلا إذا حسنت تقاريره وصلاحه للترقية ، وإلا فإنه قد يستبعد من الدور إذا قدح فيه ما يجعله غير صالح لها .

1 - ولواقع أن الشروط التي يمس عليها القانون بعضها جامدة حذئي ومثاله بلوغ سن أو قضاء مدة معينة أو حيازة مؤهل معين ، فهذه الشروط الحدية لا تصرف للابتداء فيها ، وبمستهما الآخر يحتاج لتفسير كشرط حسن السمعة والكفاءة والصلاحية فهي توجد في الناس بمقادير مختلفة وتختلف النظرة إليها ، ويختلف تطلبها من حالة لحالة ، فإذا اقتصرت على الإدارة على التحقيق من توفر الشروط الحدية (المقدمة) لم يكن القرار إدارياً ، لأنها لا تتشبه به شيئاً وإن دخل عليها تغيير لإصل الشروط التقديرية كان القرار إدارياً .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق / ص 54 .

وكذلك منح التراخيص ، فهي تتطلب وزن صلاحية الرخصة وأحياناً
تتطلب ملاءمة الترخيص في ذلك بالنظر إلى احتياج المكان لهذه الخدمة ، مما
ترتبه الإدارة عند منح الترخيص .

وعلى العكس ، فإن صرف علاوة حتمية ينص عليها القانون لا يتطلب
وزناً ولا تقديراً ، بل عملاً حصابياً تقوم به شؤون الأفراد من واقع السجلات ،
فلسنا حيال قرار إداري ، لأنه لم ينشئ الحق في العلاوة لمن وردت أسماؤهم فيه
، وكذلك كشف تحديد الأقدمية ليس إلا عملاً تنفيذياً محضاً صدر تطبيقاً للقانون ،
فصوص القانون وأوضاعه هي التي تحدد الأقدميات وترتيبها .

والترقية الحتمية للرسوب الوظيفي (المتسبين) إذا كانت استحقاقاً محضاً
طبقاً للقانون ، بأن كان ذلك الإستحقاق منوطاً بشروط حدية ثابتة لا تقدير فيها ،
كقضاء مدة من الزمن وحياسة مؤهل معين ، هي عمل تنفيذي محض أيضاً ، أما
إذا اشترط في ذلك أن يكون الموظف قائماً بعمله بكفاية ، أو اشترط ذلك في منح
العلاوة ، فإن العمل الذي تمنح به الترقية الرسوبية أو العلاوة يكون إذا قراراً
إدارياً ، ويتحصن بالمدة .

وتصرف الإدارة الذي ينطوي على مجرد الكشف عن طبيعة أمر من
الأمر ، هذا العمل لا يكون قراراً إدارياً ، لأنه لا ينطوي على سلطة تقديرية ،
بل إن ولاية الإدارة فيه مقيدة تقييداً تاماً لا ترخص فيه بأن تتحرى الواقع
وتكشف عنه .

ومثاله : ضم مدة خدمة سابقة إلى مدة الخدمة الحالية متى كانت متفقة
معها في طبيعة العمل ، ومن شأنها أن تفيد الموظف خبرة في عمله الجديد ،
فالقضاء الإداري يسير على اعتبار هذا العمل تنفيذياً بحتاً ، لا يسمو إلى مرتبة
القرار الإداري (1) .

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/3/3 و 1959/3/28 و 1960/6/13 و 1960/9/17 و 1960/3/14

ونظراً لأن ذلك كشف عن الطبيعة ، فإنه لا يسمو إلى مرتبة التقدير والوزن اللازم لإعتبار العمل قرراً إدارياً ، فالإدارة لا تملك - بتقديرها - أن تغير من طبيع الأتسياء أو أن تصف الشئ وصفاً يخالف حقيقة .

وكذلك لكي يعتبر العمل قرراً إدارياً ، يجب أن يكون المركز الذي ينشؤه داخلاً في المجال الإداري ، كتوقيع عتوية دبتية على كاهن (1) ، أو إتضمام كاهن إلى كنيسة أخرى (2) .

ونلاحظ أن وجود قرار إداري حصين في دعوى الإستحقاق أو لتحديد مركز المدعي أو غير ذلك ، لا يحيل الدعوى إلى دعوى إلغاء ، إذ تظل العبرة دائماً في التفرقة بين دعوى الإلغاء وغيرها ، أن الإلغاء يكون في حالة مهاجمة قرار إداري بمعناه الصحيح ، بحيث لا يصل المدعي إلى طلباته وهدفه من الدعوى إلا عن طريق تحطيم هذا القرار وإزالته ، والإستحقاق إنما يكون في حالة المطالبة بحق ذاتي - أو الإعتراف بوضع معين بالتطبيق للقانون أو لسند آخر كحكم أو قرار سابق أو عقد أو نحو ذلك ، متى كان الحق المطالب به ناشئاً عن القانون أو ذلك المصدر .

فما دامت الدعوى مطالبة وليست مهاجمة ، وما دام أن مركز المدعي ليس ناشئاً عن قرار مطعون فيه ، ولو كان ناشئاً من قرار إداري آخر ، إلا أنه ليس مطعوناً مطعوناً فيه ، فإن الدعوى تكون إستحقاقاً ، وليست إلغاء .

وقد أشارت إلى ذلك المادة /8/ من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لعام 959 ، وهذا الطعون جميعها - من الناحية المعادية - تعتبر ذات طبيعة موضوعية ،

1965 و 13/6/1965 / مجموعة المشرعات (موقفت : أرقام من 197 إلى 201) .

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 1957/3/9 .

2 - محكمة القضاء الإداري في مصر : 1957/4/16 ، ونظر د . عويد فتاح حسن : مبادئ القانون الإداري ،

قضاء الإلغاء 378 - مكتبة الجلاء الحديثة ، المنصورة / من 974 .

فإن القاضي يفصل في جميع الأحوال في مدى مطابقة العملية المعروضة عليه للقانون ، وبذلك فإن هذه الطعون جميعها من قبيل طعون الإلغاء للتجاوز في السلطة (1) .

والواقع أن تناول هذه المشكلة يقتضي منا البحث فيما إذا كنا بصدد منازعة إدارية ، وما إذا كان ثمة قرار إداري ، حتى يكون ثمة دعوى بإلغاء قرار إداري ، وما إذا كان عمل القاضي بإلغاء ، أو تعديلاً فقط للقرار المطعون فيه ويحل محله .

ومن الناحية الأولى ، فإن المنازعة تكون إدارية إذا كانت متعلقة بانتخابات أعضاء في هيئة إدارية ، كانتخابات الهيئات المحلية لمجالس القرى والمدن ونحوها ، وكذلك انتخابات العمد والمشايخ وأعضاء الغرف وال نقابات التي تعتبر من أشخاص القانون الإداري .

ومن الناحية الثانية : فلا شك في أننا نكون بصدد قرار إداري إذا كانت الدعوى طعنًا في القيد في كشوف الناخبين أو المرشحين ، فهذا إقصاح من الإدارة عن إرادتها — بناء على سلطتها التقديرية — في قيد هؤلاء الناخبين أو المرشحين .

وأما إعلان نتيجة الإنتخاب فقد روي أنه ليس قراراً إدارياً ، لأنه ليس إقصاحاً عن الإرادة الذاتية للإدارة ، بل هو كشف عن أمر واقع هو إرادة الناخبين (2) . وإنما يمكن أن يردّ على ذلك أن إرادة الناخبين هنا هي السبب الذي استند

1 - H. Bonseaux : Contentieux electoral - موسوعة جويس كلامير الفصلية (760) لينا ، والعقد .
عبد الله مطاية : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لبر 832 .

2 - د . سليمان الطماوي / قضاء الإداري / الكتاب الأول : قضاء الإلغاء سنة 1967 لبر 320 ، وأما مجلس الدولة المشار إليها فيه ، ومنها حكم محكمة القضاء الإداري في 12/11/1946 ولول 6/1947 ، وبحث الدكتور عثمان خليل المشار إليه المنشور في مجلة القانون والاقتصاد في 6/1947 في تعليقه على قضاء مجلس الدولة في الطعون الانتخابية .

إليه قرار إعلان النتيجة ، فإن كان السبب غير صحيح فالقرار غير صحيح للخطأ في الواقع .

فإذا استندت الإدارة إلى واقع غير صحيح — كاعتبارها العقار أبلاً للسقوط وهو سليم — كان قراراً باطلاً ، وهنا استندت الإدارة إلى واقع غير صحيح في اعتبار الناخبين قد أنجحوا المطعون ضده دون المدعي ، وهو ما نراه أرجح إذا كان ثمة شروط تقديرية أخرى إلى جانب مجرد رصد النتيجة ، وكذلك يمكن القول إن هيئة الناخبين في الحقيقة جزء من الإدارة العامة التي عينت المنتخبين ، وهو أمر يؤول البحث فيه إلى طبيعة السلطة الشعبية في هذه الأمور .

وأما عن دور القاضي هنا ، فإنه إذا عدل القرار المطعون فيه ، وأصدر ما يحل محله ، وذلك يعتبر من قبيل الإلغاء الجزئي ، أو فيما تضمنه القرار في جزء منه ، إذ لا يتحتم أن يكون الإلغاء كاملاً مجرداً .

ولا يقال إن الطاعن يطالب باستحقاق إعتباره منتخباً ، فتكون دعواه حقوقية ، وليست من دعاوى الإلغاء ، لأنه لا يصل إلى حقه إلا عن طريق همم القرار المطعون فيه ، كما أن الإستحقاق لا يكون إلا إذا وجد حق ذاتي ، أي بناء على قاعدة تنظيمية أو سند خاص ، وهنا لا يتقرر حقه إلا بذات العمل المطعون فيه ، أو بما يعتبر جزء منه .

ولذا فالأظهر التأكيد بأوضاع دعوى الإلغاء وقيودها في هذا النوع من المطعون . ومنه ما ورد في الفقرة (ثالثاً) من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة ، وهو المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم ، فهي من غير دعاوى الإلغاء (1) ، ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة (سابعاً) وتعديلاتها المتعلقة بالقرارات النهائية الصادرة عن الجهات

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 60 .

الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم .
ومن الواضح أن طبيعة الدعوى في منازعات الرسوم والضرائب تتوقف
على موضوعها ، فإن كانت الطعن في لائحة بتقرير رسوم ، أو قرار بربط
الضريبة فهي دعوى إلغاء ، وإن كانت بنحو الإسترداد أو براءة الذمة ، فهي
دعوى حقوقية (1) .

ومن ذلك المنازعات المتعلقة بالجنسية والمنصوص عليها في الفقرة
(تاسعاً) من المادة المذكورة ، فهذه المنازعات لم يكن إختصاص مجلس الدولة
بها شاملاً قبل صدور القانون رقم 55 لسنة 1959 ، ولذلك كان كل ما يعرض
على المجالس بشأنها قبل ذلك من قبيل طعون الأفراد ، وكان المجالس ينظر إلى
طلبات رفض إعطاء شهادة الجنسية المنصوص عليها في المادة (20) من القانون
رقم 160 لسنة 1950 بشأن الجنسية ، ورفض الاعتراف بالجنسية المصرية
لصاحبها على أنها طعون في قرارات إدارية⁽²⁾، وكان يقيدها - بطبيعة الحال -
بإجراءات دعوى الإلغاء ومواعيدها .

ومرور منازعات الجنسية لا تخرج عما تقدمنا ، فهي إما طعن في قرار
تصدره الإدارية بعدم منح الجنسية ، أو عدم الاعتراف بها لصاحبها بعدم منحه
شهادة ورفض تغلظه أو نحو ذلك .

وبعد صدور القانون رقم/55/لسنة 1959 - متضمناً نصاً عاماً باختصاص
مجلس الدولة بكل المنازعات المتعلقة بالجنسية - صار يعرض عليه ما كان من
قبيل الإلغاء ، أو كان من قبيل الإستحقاق أو بالتقرير - أي الاعتراف - وبعض

1 - مجلة المحامون/ دمشق لعام 982 /قاعدة 221 و لعام 983 / قاعدة 409 و لعام 991 / قاعدة رقم 51
و لعام 986 / قاعدة رقم 352 و لعام 985 / قاعدة رقم 478 و لعام 987 / قاعدة رقم 427 و لعام 992 / قاعدة رقم
110 / و نظر مجلة المحامون لعام 1985 /ص 1621 .

2 - فظر مقالة لمصطفى كامل إسماعيل - مجلة مجلس الدولة المصري .

هذه الدعاوى من دعاوى الإلغاء وبعضها الآخر من غير دعاوى الإلغاء (1) .
وقد فصلت المحكمة الإدارية العليا المصرية في ذلك (2) وبينت أن الرأي
اتجه أولاً - عند صياغة مشروع قانون الجنسية - على أن تختص المحاكم
المدنية بدعاوى الإعراف بالجنسية باعتبار أن الجنسية مشتقة من الحالة
السياسية ، ويختص مجلس الدولة بطعون الإلغاء المتعلقة بهذه المسائل ، ولكن
المشروع لم يضع نصاً وصدر بعدها قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959
نصاً على إختصاص مجلس الدولة على وجه العموم بمسائل الجنسية ، فصار
يلتزم في جميع أنواع دعاواها .

وعني عن البيان أن تمثل نتيجة معطل أمام مجلس الدولة في قضايا الجنسية (3) .
ومن ذلك أيضاً : المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية ، كالإلتزام والأشغال
العامة والتوريد وغيرها (4) والمنصوص عليها في المادة (العاشرة) من القانون .
ويغلب على هذا النوع من الدعاوى - إذا كانت بين طرفي العقد - أن
تكون مطالبية بحق ذاتي ، وتكون بذلك من دعاوى الإستحقاق أو غير الإلغاء (5) ،

- 1 - محكمة القضاء الإداري المصرية / قضاء مستقر / منه حكما في 12/12/1950 و 1951/2/6 و 12/28
1952/1953/8/20 و 1953/8/24 مجموعة خمس عشرة سنة (إختصاص رقم 369 ونحوها) ، الواقع في
رفض إعطاء الشهادة هنا ليس عملاً مادياً يمتد آثاره إلى بعد البحث وبناء على أسباب متعلقة بالواقع والقانون .
- 2 - حكما في 1964/1/18 مجموعة العشر سنوات (إختصاص رقم 98) - وقد اضطرد حكما على ذلك من
اليدية ، ومنه حكما في 1959/6/13 / المجموعة المذكورة (إختصاص رقم 100) .
- 3 - محكمة القضاء الإداري في 1950/1/4 و 1952/12/26 مجموعة خمسة عشر سنة (إختصاص - رقمي
37 و 272) - وانظر مجلة المحلوم دمشق لعام 1981/ص 1368 ، وانظر البحث القمهي عن الجنسية المنشور
في مجلة المحامين السورية لعام 1989/ص 867 .
- 4 - حكمت محكمة القضاء الإداري في 1956/11/18 / السنة الحادية عشرة (رقم 18) أنه ((متى تولد، في
المنزلة حقيقة العقد الإداري سواء أكانت المنزلة خاصة بالعقد أم بصحة أم بتقليده لم يتغيره ، فبها
تصل كلها في نطاق ولاية القضاء الكامل - ولاية الإلغاء)) . انظر الهاشم التلي في القود التي أوردتها الحكم .
- 5 - حكمت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكما رقم 122 لسنة 1972 ، بأن عقد الإلتزام من العقود الإدارية
(مجموعة المحكمة الإدارية العليا لعام 1972/ص 295) .

ولا تنقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء ولا بإجراءاته .

فالعقد - إدارياً كان أو غير إداري - إنما هو سند فردي أو ذاتي يقرر التزامات وحقوق ذاتية بين الطرفين ، ولذلك فالمطالبة بهذه الحقوق أو البراءة من الإلتزامات ، يجعل الدعوى بعيدة عن أن تكون من دعاوى الإلغاء ، ويجعلها من دعاوى المطالبة أو الإستحقاق .

أما العقود المرفوعة من الغير ، لا تستند إلى حقوق ذاتية مستمدة من العقد لأنه نسبي ، ولذلك فيكون طريقه هو الطعن في القرارات الإدارية المستقلة أو المنفصلة عن العقد *actes detachables* ⁽¹⁾ .

ولكن الغير قد تكون له حقوق ذاتية ، فلا ينحصر حقه إذن في الطعن بإلغاء هذه القرارات المنفصلة ، وذلك كما لو كان هو نفسه متعاقداً بعقد تم فسخه وأبرم العقد الجديد لتنفيذ ذات العملية ، أو غير ذلك من الفروض العملية الكثيرة ، والقرارات المستقلة أو المنفصل عن العقد : هي القرارات السابقة على إنشاء العقد أو الملازمة لإنشائه ، كقرار إعلان المناقصة أو اختيار المتعاقدين .

وفي القضاء الفرنسي تنحصر ولاية القضاء الإداري في منازعات العقود الإدارية في الطعن في هذه القرارات المنفصلة أو المستقلة ، ويشترط في إختصاص مجلس الدولة بنظر منازعة متعلقة بقرار إداري أن يكون قد صدر قرار منفصل ، لأن مجلس الدولة إنما يحصر إختصاصه بقسط في طلبات إلغائها للتجاوز أو التعسف بناء على الأوجه القانونية الأربعة المعروفة ، وأما سائر المنازعات المتعلقة ببطلان العقد أو فسخه أو تنفيذه أو آثاره ، فهذه لا ينظرها مجلس الدولة الفرنسي ، بل قاضي العقد هناك ، أي القاضي المدني أو التجاري

1 - يرجع للتفصيل ذلك في كتاب د. سليمان صعد الطموي : الأسس العامة للعقود الإدارية/القاهرة 1965/ دار الفكر العربي ط 2 ص 166 وما بعدها . ونظر د. عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الدولة /ص 170 وما بعدها . ونظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 87 لسنة 1970 المجموعة لسنة 970 /ص 126 .

المختص ، خلافاً لمصر وسوريا ، فقاضى العقد هو مجلس الدولة ذاته .
والقليل من الطلبات هي من طلبات الإلغاء ، وهي التي يرفعها الغير الذي
ليس له حق ذاتي يرتكز إليه ، بل مصلحة يثير بها طعناً موضوعياً في
مشروعية القرار المتعلق بالعقد .

وكذا فإن مجال القرارات المنفصلة ، يتداخل في ذلك لأنه إذا كان الطعن
مقديماً من المتعاقد في قرار منفصل ، فإنه في حقيقته يستند إلى مركزه الذاتي في
مهاجمة هذا القرار والمطالبة بحقه الذاتي ، فلا يكون الطعن إلغاءً بل مطالبة ذاتية
بحقوقه ، هذا وليس حتماً عندنا أن يبرم العقد الإداري بقرار مستقل أو منفصل ،
فالإدارة ليست مقيدة في مختلف العقود بذلك ⁽¹⁾ .

ولو فرض ونص عليه في بعض العقود فإنه لا يضطر فيما لم ينص عليه ،
كما لا بد من البحث في أثر مخالفة مثل هذا النص إن وجد ، وبذلك فالممتصرون أن
تخلو العقود تماماً من القرارات المنفصلة ، وبالتالي تكون المنازعة في هذه الحالات
استحقاقية محضة ⁽²⁾ .

وقد أتيح للفقهاء السوري ⁽³⁾ والقضاء الإداري أن تكون لهما باعاً طويلة وإنتاجاً
غزيراً في ذلك ، حيث قرر المبادئ التالية :

أ - اختصاص محكمة القضاء الإداري في كافة المنازعات الخاصة بالعقد
العقد أو صحته أو تنفيذه أو إنقضائه ⁽⁴⁾ .

1 - د . محمد سليمان الطماوي : الأسس العامة للعقود الإدارية لصفحة 168 وما بعدها .

2 - حكم محكمة القضاء الإداري 1956/11/18 حيث تضمن : ((أما ما يستلزم من القرارات (أي غير
القرارات المنفصلة) تنفيذاً للحد ، كقرارات الغرامة بجزء من الجزاءات التمهيدية أو يفسخ العقد بإلغائه أو
إلغائه لهذه كلها تدخل في منطقتي العقد وتنشأ عنه ، فهي منازعات حقوقية ، وتكون محللاً للطعن على أساس الولاية
الكاملة)) .

3 - د . طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لصفحة 165 وما بعدها .

4 - المحكمة الإدارية السورية حكماً رقم 100 لسنة 1970 المجموعة لعام 70 لصفحة 162 .

- 2 - ليس للمتعاقد الذي يريد إلغاء العقد إلا سبيل القضاء الكامل (1) .
- 3 - محكمة القضاء الإداري مختصة في الدعاوى التي تستهدف مبالغ مالية أو تعويض أو أضرار أو تتعلق بالغرامات العقابية (2) .
- 4 - محكمة القضاء الإداري تختص بالدعاوى المتعلقة بفسخ العقد (3) .
- 5 - القضاء الإداري مختص بالفصل بالوجه المستعجل من المنازعة الموضوعية (4) .
- 6 - إن قرارات التبريم هي قرارات إدارية (5) .
- 7 - قررت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري لمجلس الدولة السوري رقم 132 لسنة 1968 : عدم إختصاصها لإبداء الرأي مسبقاً في المنازعة القائمة بين المؤسسة العامة لمشروع الفرات وشركة مرفأً للتلقيح ، لأن الرابطة بين الملزم في عقد امتياز المرافق العامة وبين طالب الإستفادة من المرفق ، هي رابطة مدنية يختص بها القضاء المدني (6) .

تقدير وتقويم

نظراً لأهمية هذا البحث ، فقد وجدنا عدم مغادرته إلا بعد تسجيل الملاحظات التالية ، ومن ثم إعطاء التقويم والتقدير الآتي :

1 - إن أصحاب المراكز القانونية الذاتية لا تحميهم سوى دعوى القضاء الكامل ، ولذلك فالمضروور في منازعات المسؤولية والمتعاقد مع الإدارة في المنازعات العقابية لا يفتح أمامهم إلا طريق القضاء الكامل ، ويقفل الطعن بالإلغاء كلية .

- 1 - المحكمة الإدارية العليا السورية / أحكامها 39 و 40 و 41 لسنة 66 المجموعة لسنة 66 /س/ 137 .
- 2 - المحكمة الإدارية العليا السورية / حكمها رقم 56 لسنة 72 المجموعة لسنة 72 /س/ 212 .
- 3 - المحكمة الإدارية العليا السورية / المجموعة لعام 1972 /س/ 28 ، حكم رقم 30 لعام 1972 .
- 4 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 67 لسنة 1971 / المجموعة لعام 1972 /س/ 72 .
- 5 - د . طلبة الرقابة القضائية /س/ 173 .
- 6 - لشر مجموعة المبادئ القانونية التي ضمنتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في عام 1968 /س/ 182 .

2 - ولما أصحاب المراكز القانونية الموضوعية فالأصل أنهم يلجأون إلى قضاء الإلغاء ، وذلك فالأفراد الذي يريدون إلغاء القرارات الإدارية أو القرارات المتعلقة بالجنسية ، والموظفون الذين يريدون إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالتعيين أو الترقية أو بمنح العلاوات أو للقرارات النهائية للسلطات التأديبية ، ومن يريدون الطعن في أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية ، فليس أمامهم سوى الطعن بالإلغاء .

3 - ويجوز لبعض أصحاب المراكز القانونية الموضوعية أن يلجأوا إلى دعوى القضاء الكامل في الحالات التي يكون من شأن هذه الدعوى أن تحقق لهم مزايا أكثر مما تحققه دعوى الإلغاء ، وهذا القول مقصور على الطعون الخاصة بانتخابات الإدارة المحلية ، والمنازعات الخاصة بالمرثبات والمكافآت والمعاشات ، ومنازعا الضرائب والرسوم ، فالطاعن في كل هذه المنازعات في مركز قانوني موضوعي ، ويجب أن تفتح له دعوى الإلغاء ، ودعوى القضاء الكامل معاً .

إذا رجعنا إلى نصوص قانون مجلس الدولة نجد أنه في بعض الأحيان قد خرج على النتائج السابقة التي نتجت عن التحليل الفني للمعون والمراكز القانونية التي تحميها .

1 - فالعقود الإدارية ، والمسئولية عن القرارات التي يختص المجلس بإلغائها ، ليس هنالك خلاف بصدها ، فالمنزعات المتعلقة بها تقدم إلى المجلس عن طريق دعاوى القضاء الكامل .

2 - وقد حددت المادة الثامنة نطاق دعوى الإلغاء فقصرتها على :

أ - الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالملعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

ب - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

ج - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش عن غير الطريق التأديبي .

د - الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

هـ - أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية .

ز - دعاوى الجنسية .

وفي جميع الحالات فإن هذه الطعون تحمي مراكز قانونية موضوعية ، فهي

متسقة إذن مع مبادئ الفن القانوني .

3- رت المادة الثامنة أن تقدم الطعون الآتية في صورة دعوى لقضاء الكامل :

أ - الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية .

ب - المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة

للموظفين العموميين أو لورثتهم .

ج - الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات

الضرائب والرسوم وفي جميع هذه الحالات ، فإن الأمر يتعلق بمراكز قانونية

موضوعية يمكن أن تحميها دعوى الإلغاء أيضاً ، ولكن المادة الثامنة تصورت

أن الدعاوى الوحيدة التي تحمي هذا المركز هي دعاوى القضاء الكامل .

وعلى الرغم من هذا التحديد ، وعلى الرغم من وجود المادة الثامنة ، فإن

الممول - في منازعات الضرائب والرسوم - يستطيع أن يلجأ إلى دعوى الإلغاء

إذا أراد أن يلغي لائحة فرضت عليه ضريبة أو رسماً على خلاف ما يقضي به

القانون ، والمرشح في طعون الانتخابات الإقليمية أو البلدية (إنتخابات الإدارة

المحلية) يستطيع أن يطعن بالإلغاء في أي قرار إداري متعلق بالعملية الانتخابية

طبقاً لنظرية الأعمال المنفصلة (1) ، ولا يبقى سوى المنازعات المتعلقة بالمزايا المادية للوظيفة وهذه ما جاء مجلس الدولة عندها - فيها بقضاء مبتدع .
ويرى البعض إلى أن ذوي الشأن لا يستطيعون - مع وجود المادة الثامنة - أن يناقشوا النتيجة النهائية لإنتخابات الإدارة المحلية عن طريق دعوى الإلغاء ، ولا يستطيعون مناقشة مقدار الضريبة أو الرسم عن طريق دعوى الإلغاء ، حتى لو أرادوا أن يكتفوا بمجرد تحطيم رأي الإدارة دون تحديد لإسم الفائز أو الرقم الصحيح الواجب الدفع ، فهم على الرغم من أنهم في مركز موضوعي إلا أن القانون قد حتم عليهم - في مناقشة النتيجة النهائية لتطبيق القوانين الضريبية - أن يلجأوا إلى دعوى القضاء الكامل .

ولكننا نرى أن في ذلك خروجاً على مبادئ الفن القانوني التي عرضناها على الرغم من أنه لم يلحق بأصحاب الشأن أي أذى ، لأن دعوى القضاء الكامل تحقق من الفائدة ما لا تحققه دعوى الإلغاء .

وقد جاء مجلس الدولة بقضاء مبتدع ، فإذا كان للقانون قد جعل سلطة الإدارة مقيدة بالنسبة لمنح هذه المزايا ، فإن المجلس قد جرى على إهدار كل القرارات الإدارية الصادرة في الموضوع ، واعتبارها من قبيل الأعمال التنفيذية أو المادية ، ومن ثم فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء ، ولا يغدو أمام الموظف سوى دعوى للتسوية ، وهي من دعاوى القضاء الكامل .

أما إذا كان القانون قد جعل للإدارة سلطة تقديرية في المنح والمنع ، فإن القرارات الإدارية الصادرة في الموضوع تصبح ذات قيمة ولا تناقض إلا عن طريق دعوى الإلغاء .

وقد بان هذا الإتجاه في قضاء مجلس الدولة منذ وقت مبكر ، فقد قضت الدوائر

1 - د . مصطفى أبو زيد الهسي : القضاء الإداري ومجلس الدولة ، المرجع السابق / ص 222 وما بعدها .

المجتمعة لمحكمة القضاء الإداري في 1950/9/25 - قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا - أنه ((إذا كان القسم الأول من طلبات المدعى خاصاً بالدرجة التي عين فيها عند التحاقه بالخدمة وتنسوية حالته بالتطبيق لقواعد إنصاف المنسبين ، وذلك على مقتضى ما يستبين من واقع الأمر في هذا الشأن ، فهو من قبيل المنازعات المتعلقة بالرواتب التي يستمد صاحب الشأن أصل حقه فيها من القوانين واللوائح مباشرة دون أن يلزم لنشوء مثل هذا الحق صدور قرار إداري خاص بذلك .

واختصاص الإدارة في هذا الشأن هو إختصاص مقيد *compétence liée* ومن ثم ليس لها أن تترخص في الموضوع بسلطة تقديرية ، فتمنح الحق أو تمنعه أو تنسئ المركز القانوني أو تعدله أو تلغيه ، وإنما لا مندوحة لها من النزول على حكم القانون فيما عساه يصدر عنها من إجراءات أو قرارات في هذا الخصوص ليست منشئة للحقوق أو للمراكز القانونية في ذاتها ⁽¹⁾ .

وواضح من الحكم أن هذا التخريج جعله المجلس مقصوراً على المزايا المادية للتوظيفة ، وفي أحوال السلطة المقيدة وحدها *le pouvoir liée* دون السلطة التقديرية ، أعنى حيث لا يترك القانون للإدارة أي مجال لإعمال إرادتها، فيكون مصدر حق الموظف هو القانون والقانون وحده ، أما حيث توجد السلطة التقديرية فإن الاعتبار في المنح والمنع يتدخل فيه القرار الإداري ، وإذا ما أراد الفرد أن يناقش فيه ، فإن ذلك لا يكون إلا عن طريق دعوى الإلغاء تقدم في الميعاد القانوني .

وقد عمل المجلس هذه القواعد في مجالات عدة أهمها تلك التسويات التي كانت تتم طبقاً لما كان يسمى بقوانين الإنصاف التي صدرت بقصد الإرتفاع بمسئوى

1 - حكم لوائح المجتمعة في مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري ((مسرية)) لسنة 1950/4/40 .

الموظفين .

وقد تعرض المجلس للمنازعات الناشئة عن مثل هذه القوانين ، فوجد أن النصوص لاتمنح الإدارة سلطة تقديرية ، بل تجعل لها في الموضوع إختصاصاً مقيداً ، ولذلك فقد اعتبر المجلس أن المنازعات هنا لا تكون في شكل دعاوى إلغاء ، وإنما في شكل دعاوى تسوية ، أي في شكل دعاوى القضاء الكلي ، ومن ذلك مثلاً : ما قرره المحكمة الإدارية العليا من أن المنازعة في الإجراء الصادر بإلغاء علاوة دورية سبق منحها للمدعي ، هي من قبيل المنازعات المتعلقة بالرواتب التي يستمد صاحب الشأن حقه فيها من القوانين أو اللوائح مباشرة دون أن يلزم للشوه هذا الحق صدور قرار إداري خاص بذلك ، وبهذه المثابة تنظرها المحكمة دون التقيد بميعاد الستين يوماً المحددة لتقديم طلبات الإلغاء ، فلا تثريب على الإدارة إذا هي ألغت هذه العلاوة دون التقيد بميعاد الستين يوماً ، ولا يغير من الأمر شيئاً أن تكون قد اتخذت إجراءات في خصوص تلك المنازعة ، وفات ميعاد الستين يوماً بالنسبة إليها ، ذلك لأن مثل هذه الإجراءات لا تغير طبيعة المنازعة من حقوق شخصية تقوم على أصل حق ذاتي لصاحب الشأن ، إلى خصومة عينية تقوم على إختصاص القرار الإداري عينه (1) .

وأقرت المحكمة نفس المبادئ بالنسبة لتطبيق قرار مجلس الوزراء الصادر في 1945/5/26 في شأن إصاف خريجي مدرسة المعلمين الثانوية (2) بالنسبة لأحكام قانون المعادلات الدراسية وما جاء به من إحتساب مدة الدراسة في معهد

1 - مجموعة أحكام المحكمة العليا لسنة الثانية لهند 38/ص 333 ، وانظر أيضاً حكماً في السنة الأولى إس

540 بند 66 -

2 - مجموعة أحكام المحكمة العليا لسنة الرابعة لهند 126/ص 1466 -

التربية العالي في أكاديمية الدرجة السادسة بالنسبة لمن يعين من خريجه - من حملة المؤهلات العالية والجامعية - في وظائف التدريس بوزارة التربية والتعليم⁽¹⁾.
وقررت المحكمة العليا في مصر أن التثبيت أيضاً - والموظف يستمد حقه فيه من القانون مباشرة - تعتبر المنازعات الخاصة به من المنازعات التي لا يلزم لنشوء الحق فيها صدور قرار إداري خاص بذلك ، ومن ثم فإن القضاء الإداري ينظرها دون التقيد بميعاد الستين يوماً المحددة لطلب الإلغاء ، ولا تثريب على الإدارة أن ترجع في التسوية إذ تبين لها أنها خاطئة - حتى بعد فوات ميعاد الستين يوماً المقررة لسحب القرار الإداري⁽²⁾ .

وقررت المحكمة العليا في مصر المبادئ نفسها في المنازعات المتعلقة بضم مدد الخدمة السابقة تطبيقاً لقرار مجلس الوزراء الصادر سنة 1950⁽³⁾ أو القرارات التي صدرت بعد ذلك ، وقد تقررت المبادئ نفسها بالنسبة للترقية الحتمية المقررة لقدامى الموظفين ، إذا قضى 15 سنة في درجة واحدة ، أو 24 سنة في درجتين متتاليتين أو 28 سنة في ثلاث درجات متتالية أو 31 سنة في أربع درجات متتالية ، اعتبر مرقى إلى الدرجة التالية بصفة شخصية ما لم يكن التقريران الأخيران عنه بدرجة ضعيف .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بصدد هذه المادة أن المراكز القانونية التي يفيد بها قدامى الموظفين لا تنشأ بموجب قرار إداري يسقط حق الطعن فيه بالإلغاء أو يمتنع سحبه بعد فوات ميعاد الستين يوماً ، وإنما هي مراكز قانونية تنشأ بالقانون ذاته رأساً في حق صاحب الشأن إذا توافرت

1 - مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة الرابعة لهند 25 / 317 . وانظر تطبيقاً آخر يتعلق بالنسب القانون في حكم المحكمة العليا المنشور في مجموعة السنة الأولى لهند 114 / ص 937 .
2 - مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة الخامسة لهند 41 / ص 356 .
3 - مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة الثالثة لهند 150 / ص 1414 .

شروطها (1) .

وهذا القضاء كله محصور في نطاق المزايا المادية للوظيفة ، وفي المجال الذي نتصرف فيه الإدارة بسلطة مقيدة ، أما حيث نتصرف بسلطة تقديرية فإن المنازعة يجب أن تقدم عن طريق دعوى الإلغاء .

فالترقية مثلاً حتى إذا كانت بالأفضمية المطلقة فإنه تتطلب حداً أدنى من الكفاءة — هو عدم الحصول على تقرير ضعيف — وتقدير ذلك متروك للإدارة ، والعلووة الدورية أيضاً ليست حتمية ، فالعامل الذي بدرجة قد قدم عنه تقرير سنوي بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط يحرم من العلووة الدورية ، فالعلووة لا تمنح إلا لمن يقوم بعمله بكفاية ، وتقدير ذلك يرجع فيه إلى لجنة شؤون العاملين المختصة .

وقد عمل المجلس المبادئ السابقة في حدود معقولة ، إلا أنه في بعض الأحيان ذهب بعيداً في القضاء الذي ابتدعه ، فقد حدث في إحدى القضايا التي عرضت على المحكمة الإدارية العليا أن ((نرزبا)) فصل من عمله بسلاح الأسلحة والمهمات لإتهامه في سرقة ، ثم حكم به برأته وطلب إعادته إلى عمله فأعيد بعد إلحاح ، وبعد أن أعيد طالب بصرف أجره عن المدة التي كان مفصولاً فيها ، فذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن هذه المنازعة هي في حقيقتها منازعة في راتب وكيفت الدعوى على أساس أنها ((دعوى تسوية)) من دعاوى القضاء الكامل (2) .

وحدث مرة أخرى أن حكم على وزارة الداخلية بتعويض مننى ، فما كان منها إلا أصدرت قراراً وضعت به نصف هذا التعويض على أحد موظفيها

1 - مجموعة أحكام المحكمة العليا لسنة الأولى / بند 73 / ص 632 .

2 - مجموعة أحكام المحكمة العليا في مصر / السنة الثانية / بند 130 / ص 1245 .

تستقطعه من مرتبه شهرياً بمعدل الربع ، فلما وصل الأمر إلى المحكمة الإدارية العليا قضت بأن هذه المنازعة لا تكيف على أنها دعوى إلغاء ، وإنما هي منازعة في راتب على أساس (أن الإدارة إذا استقطعت جزءاً من مرتب الموظف استيفاء لدين عليه ، فإن هذا الاستقطاع هو في ذاته مثار المنازعة في راتبه تختص المحكمة بنظرها بمقتضى إختصاصها الكامل⁽¹⁾ .

ولا شك أن المحكمة الإدارية العليا - في هذين الحكمين - قد ذهبت بعيداً فيما قررته من قضاء مبتدع ، إذ لا شك أن المستخدم في الحالة الأولى والموظف في الحالة الثانية لا يناقشان في حق مستند من القانون مباشرة ، وإنما يناقشان في مبلغ من المال حال دون الحصول عليه بقرار إداري ، بل إن هذا القرار نفسه هو الذي كان له الأثر الأول والأخير في المنع أو المنح .

فالترزي في الحقيقة يتظلم من قرار الفصل أو الإيقاف عن العمل ، ومثل هذا القرار يناقش عن طريق دعوى الإلغاء ، ونفس الشيء يقال بالنسبة للموظف الثاني ، فهو لا ينازع في تحديد الإدارة لراتبه لوفى أي شأن يتعلق بمزايا الوظيفة ، وإنما يتعلق أولاً بقرار إداري وضع على عاتقه عبئاً مالياً ثانياً ، فالدعوى في كلا الحالتين دعوى إلغاء لا دعوى تسوية .

وقد قيل دفاعاً عن مسلك المجلس في هذا القضاء المبتدع أن المجلس قد فعل ذلك ليتحايل على توسيع إختصاصه رغم القيود التي فرضت عليه كفاضي ذي إختصاصات محدودة ، فلو أنه وصف الدعاوى السابقة كلها على أنها دعوى إلغاء لوجد نفسه غير مختص بكثير منها : فهو مثلاً غير مختص بإلغاء القرارات الصادرة بضم مدد الخدمة السابقة أو القرارات الخاصة بتحديد الموظف الذي يتحمل بالتعويض المحكوم به على الإدارة من القضاء العادي ، وبدلاً من أن يقرر

1 - مجموعة أحكام المحكمة العليا في مصر السنة السابعة ليد 4/ ص 20 .

المجلس عدم اختصاصه ويترك لأصحاب الشأن بلا ضمانات جديدة ، فهو يلجأ إلى تكليف الدعوى على أنها دعوى تسوية، أي منازعة في راتب ، ومن ثم يبسط رقابته عليها ⁽¹⁾، ولا شك في وجاهة هذا التبرير ، ونيل الدواعف التي حنت بالمجلس إلى ابتداع هذا القضاء .

والواقع أن المجلس كان يستطيع في قضائه أن يكون أكثر شجاعة وجرأة وإبتداعاً ، وكان يستطيع منذ البداية أن يعتق المبادئ التي تتضح من التحليل الفني لأنواع المنازعات المختلفة ، فيبيح لأصحاب المراكز القانونية الموضوعية الإلتجاء إلى دعوى الإلغاء أو دعوى الإلغاء القضاء الكامل حسبما تقتضيه مصلحتهم ، تماماً كما فعل المجلس الفرنسي في حكم *lafage* الشهير السابق الإشارة إليه ⁽²⁾ .

ولا شك أن مجلس الدولة إذ يحد من حرية الموظفين — طبقاً للمبادئ السابقة — ويحتم أن تكون المنازعات المتعلقة بالمزايا المادية — في حالة السلطة المقيدة — في صورة دعوى تسوية ، فإنه بذلك يمنحهم من المزايا أكثر مما يضيع عليهم منها ، فهو يمنحهم ميزة هامة تلخص في عدم التقيد بميعاد الستين يوماً المقرر لدعوى الإلغاء .

وإذا كانت هنالك أعياء تلحق بعض الضيق بالموظف فأهمها إياحة الحق للإدارة في أن تسحب التسوية الباطلة دون التقيد بميعاد الستين يوماً المقرر لسحب القرارات الإدارية ، ورفض الحق في طلب وقف التنفيذ لأن هذا الحق مقصور على حالات الإلغاء ولا يباح في دعاوى التسوية (طبقاً لصريح نص المادة 21/ من قانون مجلس الدولة) ⁽³⁾ .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 155 .

2 - د . مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة /ص 241 .

3 - فطر في هذا الشأن حكماً للمحكمة الإدارية العليا مجموعة السدة السابقة لهند 4/ من 20 .

ومرة أخرى فإننا ما زلنا عند رأينا من أن أصحاب المراكز القانونية الموضوعية يجب أن يباح لهم ، الطعن بالإلغاء أو دعوى القضاء الكامل ، حسبما تقتضيه مصلحتهم ، فالموظف في حالة المزايا المادية الوظيفية في مركز موضوعي ، ويجب أن يباح له الطعن بالإلغاء أو دعوى التسوية ، وإن كان في الغالبية العظمى من الأحيان سوف يجد أن مصلحته تقتضي عليه بالإلتجاء إلى دعوى التسوية ، وليس أدل على ذلك من أن المجلس عندما رأى أن قضاءه هذا سيؤدي إلى ما يشبه إنكار العدالة عدل عنه وسمح لصاحب الشأن أن يلجأ إلى دعوى الإلغاء بدلاً من دعوى التسوية ، فقد صدر قرار من مجلس الوزراء في 1943/9/28 بقرار إعانة سنوية قدرها 200 جنيهاً لكل طيار مصري حائز لشهادة لملاح الجوي ، و100 جنيهاً لكل طيار حائز لشهادة طيار تجاري ، بشرط أن يعمل الطيار - في جميع الحالات - على خطوط جوية مصرية منتظمة .

وحدثت منازعة بصدد تطبيق هذا القرار بين مصلحة الطيران المدني في مصر وبعض الطيارين الذين تتوافر فيهم الشروط ، وفي الوقت نفسه يعملون في الحكومة ، فلما وصل النزاع إلى محكمة القضاء الإداري متخذاً شكل دعوى تعويض ، دفعت الحكومة بعدم اختصاص المحكمة على أساس المبادئ التي قررها القضاء الإداري في الموضوع .

ذلك أن الطيارين يستمدون حقهم من القانون مباشرة ، ومن ثم فلا يحرمهم الطعن بالإلغاء ، لأن الإلغاء إنما يوجه إلى قرار والقرارات الصادرة في مثل هذا الوضع تعد - مجرد أعمال مادية أو تنفيذية ...

فدعوى الإلغاء لا تقبل ، ودعوى التعويض أيضاً لا تقبل ، لأن التعويض لا يكون إلا عن قرار يختص المجلس بإلغائه ، ولا تقبل دعوى التسوية أيضاً لأن دعوى التسوية إنما تفتح للموظفين العموميين وهؤلاء ليسوا كذلك ، إذاً فلنحكم

المحكمة بعدم اختصاصها ليكون النزاع نزاعاً مدنياً تختص المحاكم المدنية بنظره... هذا ما فالتته الحكومة وهو يمثل تطبيقاً كاملاً لقضاء المجلس السابق .
وهذا وجدت المحكمة أن العدالة تعني عليها الخروج على القضاء السابق الذي جرت عليه أحكام مجلس الدولة فوضعت لحكمها أسباباً - أقول في صراحة أنها غير مقنعة على الإطلاق - وانتهت في النهاية إلى قبول الدعوى والحكم برفض الدفع بعدم الاختصاص (1).

شروط الدعوى الإدارية

بعد أن بينا تعريف الدعوى الإدارية وأقسامها ، نعرض الآن لشروطها ، وفي معرض بيان هذه الشروط ، نقول إن للدعوى - عموماً - ركناً تتعقد به (2) ، وهذا الركن لا يتوفر إلا بشروط خاصة به ، ثم تتطلب بعد ذلك شروطاً لصحتها - أي قبولها - (3) .

ركن الدعوى الذي تتعقد به ، فهو الذي يصل بين إرادة المدعي وإبته وسلطاته في رفع الدعوى ، وبين ولاية الشخص الذي ينظرها (4) .

1 - مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري لسنة 1952/352 من 339 . وانظر د . مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة لسنة 243 .

2 - ركن الشيء هو الذي إذا وجد الشيء وجد ، وإن لم يوجد لم يوجد .

3 - تبع ما قبل في بحث في جوريس كلانير (الفسالت 650 و652 و655) تعيد شروط قبول الدعوى بأن بعضها يتعلق بالاختصاص ، أي أطراف الدعوى المصلحية ، وبعضها يتعلق بالموضوع ، وبعضها يتعلق بإتباع قواعد الإجراءات كما عهد العن . وعرض الدكتور طهمة الجرف (شروط قبول الدعوى في المنازعات الإدارية) إلى بحث شروط الترخيص بتخصصة الجهات الإدارية أمام القضاء ، وبين أن تلك بشرى البحث أولاً في طبيعة النشاط الذي يصح أن يكون موضوعاً لهذا التخصيص ، وهي المواد الإدارية ، وعرض فيها المعيارين الشكلى والمادى ، ولأفراج الأصناف الترميمية والتقضائية ثم أصل السوية ، وقد أقر البحث في مصلحة مدعى الشأن في الدعوى ، وسلك في تلك سبيل بيان أنواع النشاط الإداري التي تقبل بطبيعتها إزول المندر بالخبر ، وبين أن المصلحة لأهل الدعوى .

4 - أشرط لفته السوري (الدكتور عبد الله طه - كتابه الرقبة القضائية على أصل الإدارة لسنة 1920) أن يكون المدعى أصلاً للتقاضى والمثول أمام المحاكم ، وهذا ما أئته المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها

وهذا الركن يتوفر بتقديم صحيفة الدعوى إلى المحكمة وقبدها في جدولها ، وأي عمل لا يستوفي شرائط هذا الركن يكون منعماً *inexistent* لا أثر له وليس باطلاً فقط ، بحيث يستطيع الكاتب الذي تقدم له العريضة أن يرفض استلامها⁽²⁾ ، وهذا الركن يتطلب وجود أشخاص الخصومة ، بحيث يتمتع المدعى بإرادة تجعله مميزاً ، ولو كان ناقص الأهلية ، ووجود ما يمكن أن يسمى (صحيفة الدعوى) تتضمن أسماء الخصوم وطلباً أيّاً كان ، ووجود ما يمكن أن يسمى جهة ذات اختصاص قضائي من أي نوع ، ولو لم يكن لها اختصاص ولائي بهذا النوع من المنازعات .

فإذا تقدم مطلق غير مميز بصحيفة دعوى ، أو قدمها المدعي دون ذكر الخصوم أو الطلبات أو كتمها لجهة ليست لها أي ولاية قضائية ، فإن هذا العمل الظاهر الإختلال بنفسه يبيح لمن يقدم إليه هذا الطلب ألا يقبله .

وإن قبله يكون مهدد بجزاء الإنعدام ، ولا يمكن أن تتعقد به خصومة أو يكون معقولا لإنتاج هذا الأثر .

فإذا اتفقت الدعوى بصحيفة حائزة لهذه الشروط ، وردت بعد ذلك شروط لصحة إتقادها ، فتكون الدعوى موجودة ولكنها فاقدة لبعض الشروط التي يجعلها عرضة لأن تردّها الجهة التي تتصل فيها بسبب عدم الإختصاص ، أو بسبب

رقم 39 لسنة 1972 عندما تكررت أن شركة المدعية حين مباشرتها الدعوى كانت ملحة ، والحلال الشركة وإن كان يبقى على شخصيتها خلال الفترة التي تستغرقها عملية التصفية ، إلا أن سلطة المدينين تنتهي عند حل الشركة ، ومعنى ذلك أن من سعى نفسه موقفاً بالتوقيع عن الشركة في صك التوكيل ، ثم بعد بحمل هذه السلطة منذ إحلال الشركة وذلك يكون صك التوكيل لمنظم من قبل أشخاص لاصفة لهم وغير صالح لتمثيل الشركة في الإدعاء على الإدارة (المجموعة لسنة 1972 ص 116) .

2 - د. مصطفى كمال وسلي : لمسؤول إجراءات القضاء الإداري ص 71 ، ونحن نبورنا لا توافق على هذا الرأي ونرى أن قبول الدعوى من مهمة القاضي لأن لكتاب يتراق إلى أمور أخرى وأصلاً أو وأهناً بأمر لا يستطيع فهمها ونرايتها .

عدم القبول ، أو بسبب عدم جواز السماع لأمر من الأمور : كسابقة الفصل أو لتقيد في القانون ، وغير ذلك .

وليس من شروط الدعوى ، أن تتطوي على منازعة ، فإن هذا أمر خفي لا يتأتى العلم به عند تقديم الدعوى ، وإنما الجزاء عليه — إذا تبينه القاضي أثناء نظر الدعوى — أن يحكم بانتهاء الخصومة لتنازل المدعي أو لتسليم المدعي عليه⁽¹⁾ .

كما أنه قد يوجب عدم إلزام المدعي عليه بالمصروفات ، فالدعوى ليست منازعة حتماً ، بل هي كما قدمنا إجراءات⁽²⁾ ، وقد اتفق الطرفان على التنازح لغرض من الأغراض ، حتى لمجرد الصورية والرغبة في الحصول على حكم من القضاء .

وفي مجال القضاء الإداري كثيراً ما تمتنع الإدارة عن التسوية حسب المبادئ المستقرة لمجرد تقاضي تحمل المسؤولية والمناقضة .

1 — حكم المحكمة الإدارية العليا في 1956/11/24 مجموعة العشر سنوات دعوى رقم / 242 / .
2 — القول بأن المنازعة عنصر أساسي لتدخل القاضي ، قد ثار اعتراض دوجي ونقده (مطول القانون الدستوري الجزء الثاني / صفحة 413 الطبعة الثانية) ، فقد بين أن هناك — مما يعرض على القاضي — مالا يتطلب إحصاءات متقابلة متعارضة بين الطرفين ، ويقدم كل واحد من طرف واحد فقط — وقد ضرب مثلاً على ذلك طعون لتجاوز في السلطة *exces de pouvoir* وطلبات الرقابة القضائية على المحاسبات — وبلى على ذلك أن المنازعة ليست أمراً لازماً لتوظيفة القضائية .

وعلى العكس فإن بونار يحول كثيراً على هذا العنصر ويقرر أن عدم وجوده لا يجعل القاضي توراً ، وكان ليس معنى ذلك — كما يرى بونار (أنه يجب أن توجد المنازعة بالمعنى التقليدي ، فإنه في طعون الإلغاء لا يتوجه للطعن حقيقة ضد الإدارة ، بل ضد القرار ، ولكن ذلك لا يكون إلا إذا تخلت الإدارة موقفاً أدى للمنازعة ، أو قامت في الدعوى بالتفاجع عن القرار لمطعون فيه .

وكنهه يرى هوريو أن عنصر المنازعة هو عنصر لازم وأن الحالات التي يتدخل فيها القاضي بتون منازعة ، إنما تعتبر إجراءات في شكل قضائي *procédure en forme contentieux* وليس معنى هذا المنازعة التبادلية تتطلب حضور المصوم بالمعنى الحقيقي ، فإنه يكفي أن يوجد تعارض في الإحصاء ، وبين لوبي ودراجو أنه توجد فروض يتدخل فيها القاضي بتون تعارض بين الإحصاءات كما في طعون المحاسبات العامة ، وفي بعض الطعون الجزائية . (لوبي ودراجو الجزء الأول / بلد 1 وما بعده / صفحة 2 وما بعدها) .

ولذلك أوجد المشرع في المادة /28/ من قانون مجلس الدولة طريق تسمية النزاع صلحاً بمحضر يحزره مفوض الدولة وذلك لإحساسه بهذه الظاهرة .
وعلى الرغم من ذلك فإن قانون مجلس الدولة - في الفقرة /14/ من المادة /10/ قد استعمل عبارة ((المنازعة الإدارية)) ، وكنا نفضل أن يستعمل عبارة ((الدعوى الإدارية)) لما قدمناه من عدم اشتراط ركن المنازعة في الدعوى .
ولكن استعمال هذا اللفظ لا يفضي إلى إيجاد شرط للدعوى الإدارية ، لتعذر ذلك كما قدمناه (1) .

وكذلك فعلى الرغم من أن مفهوم المنازعة الإدارية هو أن ينازع الأفراد الإدارة - لا أن تنازعهم هي - وأن مجلس الدولة إنما أُنشئ لكي تقام أمامه الدعاوى المرفوعة على الإدارة ، لا التي ترفعها هي عليهم ، إذ حسبها امتياز المبادرة ، والذي يمكنها من إدراك حقوقها بالطريق الإداري ، وكان الأولى أن يتمتع الفرد المدعى عليه بقاضيه الطبيعي ، وهو القاضي المدني ، إلا أنه نظراً لأن ما ترفعه الإدارة على الأفراد إنما يمكن أن تسمى منازعة إدارية ، وإنها لا ترفع على استعمال امتيازها ، فإنه لا مانع من أن ترفع دعاواها على الأفراد أمام مجلس الدولة ، ولكن بشرط ألا تخفي وراء ذلك حيلة تضر الفرد بها ، كأن تعلنه في موطن وهمي ، وعلى هذا فيجب التشديد في ذلك مخافة التحايل (2) .

المسائل الداخلة في اختصاص القضاء الإداري السوري

هنالك أسلوبان رئيسيان لتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري ، وهما أسلوب التعداد (التخصيص) :
la procede de :
enumeration وأسلوب المعيار العام la procede de la clause generale

1 - د . مسطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 74 .

2 - د . مسطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 74 .

ووفق المعيار الأول يحدد المشرع المسائل التي تختص بها الجهة القضائية ، فلا تتجاوزها ، أما المعيار الثاني فيستند بصورة عامة إلى طبيعة المنازعة الإدارية .
والمشرع السوري نهج إلى إتباع المعيار الأول ، تاركاً للقضاء العادي الأمور التي تأتي خارج إختصاص القضاء الإداري ، كما هو الحال بالنسبة لنزع الملكية للمنفعة العامة ، والحجز الإداري والتعويض عن الأضرار المادية للإدارة⁽¹⁾ .

وقد تحدد إختصاص القضاء الإداري السوري⁽²⁾ في المواد 8 و 9 و 10 و 11 و 12 وتعديلاتها من قانون مجلس الدولة .

وهكذا يتضح أن الطابع المميز لجهة القضاء الإداري في سورية أنها ذات إختصاص محدد على سبيل الحصر ، أي إختصاص عدده المشرع مهما اتسع هذا التعداد وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في أكثر من حكم من ذلك ما قضت به في 1963/5/19 في أن المادة 8/ من القانون رقم 55 لسنة 1959 بشأن تنظيم مجالس الدولة ، قد حددت على سبيل الحصر القرارات الإدارية التي يختص مجلس الدولة بنظرها ، سواء الإيجابية منها أم السلبية وأما خروج عنها ، فلا ينعقد له إختصاص بنظره .

وبالتالي يكون المشرع في تحديده ولاية القضاء الإداري قد جعلها ولاية مفيدة ، ولم بشأن أن يخضع جميع القرارات الإدارية لسلطة هذا القضاء مما

1 - د. عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة / ص 82 و 83 .

2 - وردت عبارة ((ولاية القضاء كاملة)) في نصومس قانون مجلس الدولة ، ويبدو أن قصد المشرع من هذه العبارة هو القضاء المفوض ((la justice déléguée)) لأنه ورد في تقرير لجنة الشؤون التشريعية بهذا الخصوص ((وقد رأيت اللجنة أن أسس هذا التشريع فيما قام على أن (ولاية القضاء كاملة) تشمل من غير تمييز ما اصطُح عليه الفقه والقضاء في فرنسا من تفرقة بين ولاية القضاء الكلي وولاية الإلغاء... وفي كتنا لعلتين تكون ولاية المحكمة في القضاء كاملة)) وكان من الأفضل حلف هذا الاصطلاح من المادة لإطلاقاً لأن معنى محكمة إدارية يتضمن إصدار أحكام قضائية نافذة ذاتها . راجع د. طلبة المرجع السابق / ص 127 .

يتعين معه وجوب تحديد نوع القرار المطعون فيه لمعرفة ما إذا كان يدخل في ولايته أم يخرج منها ، وذلك قبل أن يتغلغل في بحث موضوع هذا القرار ، وهذا البيان الحصري الألف الذكر ليس فيه قرارات التندب ، لأن قرارات التندب بطبيعتها من الإجراءات الوقتية ، ومن ثم لم يحفل بها الشارع ولم يوجب عرضها على لجنة شؤون الموظفين ، لأنها ليست بذات أثر كبير على مراكز الموظف أو لأنها عرضة للإلغاء في أي وقت ، ومن ثم أطلق يد الجهة الإدارية حرة في مثل هذه القرارات حتى تستطيع أن تلبي حاجات العمل العاجلة دون أن تساورها الخشية من أن تصرفها سوف يقع تحت طائلة الرقابة القضائية ، كذلك كانت تخرج من إختصاص مجلس الدولة قرارات النقل ، طالما كان نقلاً مكانياً صرف ولا تحركه سوى حوافز الصالح العام ، وحسن التنظيم المرفقي المجرد لتوزيع عمال المرافق على نحو من الأنحاء (أ . ع . 1969/2/12) ، وكذلك القرار الصادر برفض طلبات محو الجزاءات التأديبية (م . ق . 6/25) (1969/

والقرار الصادر بخصم مرتب أحد الموظفين على درجة أعلى من درجته (م . ق . 1969/5/9) .

2 - جاء القانون رقم 2/ تاريخ 1985/1/20 (العاملين في الدولة) ليسد هذه الثغرة ويجبر هذا النقص ، ويكمل أدبيات وقواعد القانون الإداري في إطار الوظيفة : حيث نص في المادة 144/ على أن القضاء الإداري هو السلطة المختصة في جميع المنازعات الناشئة من تطبيق هذا القانون .

وصاحبت هذه الخطوة الفعالة في بلورة وإرساء المبادئ الإدارية - خطوات أخرى مثل بسط اختصاص محكمة البداية المدنية على الأمور الضريبية في حدود مائة ألف ليرة سورية .

ثم صدر القانون رقم /7/ تاريخ 1990/2/25 ليتدول وينظم بصورة
شاملة القضاء المسلكي التأديبي .

3 - يستف ويستصرف من عمل المشرع ومن كثرة النصوص (bloc
legal) التي تسوس القطاع الإداري في سوريا أن المشرع يسير وئيداً ، ولكنه
أكيداً باتجاه بسط يد القضاء الإداري ، بحيث يعقد له في النهاية اختصاص
القاضي العام والطبيعي على المجال الإداري إبتصاراً للفن القانوني ولتقوية
الأمر وطبائع الأشياء وخصائصها ، وما يكمن بها ويختلط بأحاسانها من نسب
مركوزة وهذا ما أطلناه وناديننا به ودعونا إليه عن إبتصاراً للعلم والفن والصياغة
على صعيد القانون ، خلافاً لمزاعم وهيمنة محكمة النقض السورية في العديد من
الأحكام .

وإذا كانت المعركة قد تكلفت في مصر بخروج القضاء الإداري منتصراً
وعقد الإختصاص له على الولاية الإدارية ، وذلك بصدر القانون /47/ لعام 1972
((القاضي الإداري قاضي القانون العام والطبيعي على الصعيد الإداري)) ، فإن
الحاجة ماسة في نظرنا لإجتراح وتحقيق هذا النصر في سوريا على صعيد القانون .

4 - لا تزال هنالك رواسب قانونية انسالت إلينا من الماضي المظلم الحزين ،
تتمترس بها الإدارة حول حصانة بعض القرارات الإدارية ضد الطعون ، من
ذلك ما نصت عليه المادة /85/ من قانون الموظفين الأساسي المعنلة عدة مرات له
تأكيداً لإصرار تمسك النظم بها)) ، آخرها التعديل بالمرسوم /51/ لعام 1966
وقد انتقل مضمون هذه المادة إلى نظام العاملين الحالي رقم 1 تاريخ 1987/1/2 .
ومن هذه القرارات المحصنة ضد أي طعن ما نص عليه المرسوم التشريعي
رقم /184/ لسنة /958/ بأنه لا يجوز الطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ أمام أية هيئة
قضائية في القرارات والأوامر الصادرة عن الهيئات الجامعية في شؤون طلابها .
ويلاحظ أن هذا التحصين إما أن يكون ضد الإلغاء أو ضد الإلغاء والتعويض .

وقد شجر جدال حاد على صعيد القضاء الإداري في مصر وسورية حول دستورية هذا التحصين ، فقد رأت محكمة القضاء الإداري عدم دستورية هذه القوانين في حين صوبت المحكمة الإدارية العليا ذلك ⁽¹⁾، وقد تكفل الأمر في مصر عام 971 بصنود الدستور لندقم حيث نصت المادة /68/ منه على حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء الإداري .

وقد أصدرت محكمة النقض المنفي في سورية (الهيئة العامة) قراراً جريئاً وحضارياً وبناءً لحقوق المواطنة وترسيخها قالت هذه المحكمة : إن حرمان الأفراد من حق التقاضي يتعارض مع المبادئ القانونية العامة والحقوق الطبيعية للإنسان والمبادئ الدستورية المستقرة في ضمير الجماعة البشرية ، مما يجعل القاضي غير ملازم بتطبيق أي نص يتعارض مع الحق المذكور ⁽²⁾.

وقد علقت مجلة المحامون على هذا الحكم تشهير الجريء ما يلي : إن المبدأ المنشور أعلاه الذي أقرته الهيئة العامة لمحكمة النقض يعتبر بداية نهضة قضائية للوقوف في وجه التشريعات الكثيرة التي لا تتعارض مع أحكام الدستور المكتوب فحسب ، وإنما تتعارض مع المبادئ القانونية العامة والحقوق الطبيعية للإنسان والمبادئ المستقرة في ضمير الجماعة البشرية ، وهو ينسجم تمام الإنسجام مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقر حق كل إنسان في اللجوء إلى القضاء للدفاع عن حقوقه الطبيعية .

وفي الإستشارة القانونية المعطاة من المرحوم الأستاذ نصره مثلا حيدر يتضح انتصاره لحق التقاضي ، وفي ذلك يقول : إن التشريع الذي يحجب حق التقاضي غير دستوري ⁽³⁾ .

1 - د . طهمة الجرف : قضاء الإلغاء /ص 113 وما بعدها .

2 - حكم رقم 16 لسنة 43 هيئة عامة بتاريخ 1978/5/8 منشور في مجلة المحامون لعام 1978 قاعدة 448 .

3 - مجلة المحامون لعام 1979 عدد 9 و 10 و 11 و 12 /ص 240 -

هذا وفي سياق موضوعنا المبحوث لا بد من التعرض للمسائل الآتية :

الحجز الإحتياطي : (1)

لقد جرى قضاء محكمة النقض - وظاهره قضاء مجلس الدولة - بأن المحاكم العادية تختص بنظر منازعات الحجز الإداري بناء على أن توقيع الحجز الإداري ليس قراراً إدارياً ، وأن القواعد تؤدي إلى هذا الإختصاص قياساً على إختصاص هذه المحاكم ، بالنظر في صحة إجراءات التبيوع الجبرية والقضائية (2) . هذا ونشير استطراداً إلى أن المنازعات المتعلقة بالحجز الإداري هي منازعات إدارية بطبيعتها الذاتية ، وقد خرجت من ولاية القضاء الإداري في سوريا لأنها لم تصدر نتيجة قرار إداري وقد أجمع القضاء الإداري المصري مختصاً بها طبقاً للمادة /172/ من الدستور .

إشكالات التنفيذ :

إن إشكالات التنفيذ التي تلور في حكم أصدرته إحدى محاكم مجلس الدولة هو منازعة إدارية ، يجب أن يختص بها مجلس الدولة - كعموم النص - لا القضاء العادي .

وذلك لأن تنفيذ بعض أحكام مجلس الدولة - كأحكام الإلغاء - إنما يتم بقرارات إدارية (3) ، فيكون التنفيذ علاقة إدارية بلا شك وبعضها الآخر يتعلق

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 102 . د . مصطفى أبو زيد فهمي : قضاء الإداري ، ومجلس الدولة /ص 305 .

2 - نقض 22 من مارس 1951 و 27 من فبراير 1955 طعن رقم /1940 لسنة 19 مجموعة 25 سنة والمحكمة الإدارية عليها في 30 من مايو 1970 لسنة 15 رقم 59 /صفحة 38 . وانظر محكمة القضاء الإداري في مسر 1961/3/24 المجموعة الضمن عشرة سنة /ج 3 / ص 2350 ، وتطبيقاً لحكمها هذا فإن قرار إخلاء المدعى للشونة المؤجرة إليه بالطريق الإداري وإن كان صادرأ عن مصلحة الأملاك الأميرية حكمدارية الإسكندرية ، لا يعتبر قراراً إدارياً . وانظر طبعاً تجرف : قضاء الإلغاء /القاهرة / دار النهضة العربية /977/ص 78 .

3 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 96 وما بعدها .

بامتيازات إدارية معينة كعدم جواز التنفيذ الجبري على الخزنة العامة أو يتصل ببعض النواعي الإدارية كاعتبارات الميزانية وعدم جواز المقاصة في الديون الإدارية وحاصلات المال العام ، وهذه كلها لا خيرة للقضاء العادي فيها . وأخيراً فهذه المنازعات تتصل بالموضوع الأصلي إتصلاً وثيقاً ، فكما سار القضاء الإداري على الإختصاص بقضايا الإلتيات الإداري⁽¹⁾ كإثبات الحالة فكذلك هنا .

ونرى أن يعرض الأتكال على المحكمة التي أصدرت الحكم لأنها القاضي الطبيعي لذلك ، إذ ليس لدينا في مجلس الدولة قاضي للتنفيذ ، فتعتبر هذه المحكمة هي قاضي للتنفيذ .

وفي رأينا أن الإختصاص في سوريا بإنكالات التنفيذ وهو نشاط تابع للحكم يجب أن يتقيد بحدوده ونطاقه ، ونشير إلى أن عاملاً في المؤسسة العامة للجيولوجيا في سوريا كان قد أقام دعوى بتعديل راتبه ، وفعلاً استحصل على حكم باعتباره مثبتاً براتب 2810 ل.س. ، وقد نفذ هذا الحكم إلا أنه أقام دعوى ثانية باعتباره راتبه 3465 ل.س. وليس 2810 ل.س. بيد أن المحكمة الإدارية العليا لدينا ردت الدعوى باعتبار ذلك إشكالاً تنفيذياً وليس دعوى جديدة ، ونعتقد أننا حيال خصومة جديدة تعتمد على عناصر مستحدثة ومستجدة على الأقل بالنسبة للطلبات وإسنا حيال عموض أو خلاف حول عناصر ومقومات وطعون الحكم السابق .

الملكية العامة :

لا شك أن الدعاوى المتعلقة بالملكية العامة ترفع غالباً من جانب الأفراد ، لأن الدولة تتمتع في خصوص هذه الملكية بامتياز إصدار قرارات المبادرة أو

1 - المحكمة الإدارية العليا / قضية 536 / تاريخ 9/9/993 / بحكمون لعام 993 / قاعدة 312 .

(للمبادأة) لتحديد حدود أملاكها ، فيكون على من ينزاع في ذلك أن يرفع دعوى بذلك .

كذلك أمر المطالبة بثمار هذه الملكية ، فالإدارة تتمتع في كثير من الأمور بامتياز التحصيل الإداري بطريق الحجز الإداري (1) .

وطبعاً — حسب قانون مجلس الدولة السوري — فالقضاء الإداري يختص بالمنازعات المتعلقة بالملكية العامة والتي تنفرد عن القرارات الإدارية (إلغاء قرار إداري كقرار الترخيص في الإئتماع بها إلخ ...) أو تعلقت المنازعة في أصل الملكية لوفى أثر من آثارها (2) .

ولكن القضاء العادي يختص بكثير من الأمور المتعلقة بأموال الدولة ، كنزاع الملكية والحجز الإداري والمنازعات على الآثار للتاريخية وغير ذلك (3) .

كذلك فالمحاكم العادية تختص بما لا يدخل تحت التحديد الحصري للورد في قانون مجلس الدولة .

وكانت المحاكم العادية تنظر بطلبات تثبيت الملكية المملوكة من الأفراد ضد الدولة في خصوص أراضي تدعي هذه الأخيرة أنها من الأموال العامة ، وكانت مدة ذلك مقيدة بالنص على منع المحاكم من سماع الدعاوى المتعلقة بالأملاك الأميرية ، ولكن محكمة النقض المصرية قيدت ذلك في أحكامها ، فبينت أن ذلك مقيد بثبوت تخصيص الأعيان للمنفعة العامة ، ولو كانت الملكية ثابتة للمدعين ولم تزل عنهم لسبب من الأسباب القانونية ، ولم تتبع الحكومة الطريق الرسمي لنقلها إلى المنفعة العامة ، فهي تملك النظر في النزاع في تخصيصها

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق /ص 100

2 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق /ص 100

3 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق /ص 100

للمنفعة العامة⁽¹⁾ .

وأنه إذا كانت المادة /9/ من القانون المدني صريحة في اعتبار الطرق من الأملاك العامة بشرط واحد هو ألا تكون ملكاً لأحد الأفراد ، فإنه يجب على المحكمة أن تقصر بحثها على معرفة ما إذا كان هذا الجزء له مالك أم أنه لا مالك له⁽²⁾ .

ثم قضت بعد ذلك بأن مناط خروج الدعوى عن ولاية المحاكم وفقاً لنص الفقرة /10/ من المادة /15/ من لائحة ترتيب المحاكم هو أن تكون صفة المال العام خالية من النزاع الجدي على هذه الصفة ، فتختص المحاكم بنظرها⁽³⁾ . وبهذه الحدود — يختص القضاء الإداري الآن⁽⁴⁾ بنظر هذه المنازعات بدلاً من القضاء العادي .

أما أملاك الدولة المملوكة لها ملكاً خاصاً ، فإن المنازعات التي تنشأ بسببها لا تعتبر — فيما نرى — منازعات إدارية ، وبالتالي لا يختص مجلس الدولة بنظرها⁽⁵⁾ .

ولم يعد محل للقول بأن اختصاص المجلس إنما هو مرتبط بما يعتبر قراراً إدارياً ، وليس عملاً تنفيذياً ، لأن ولاية القضاء الإداري في منازعات الأفراد كانت

1 — نض مصري 1938/1/14 طعن رقم 67 لسنة 7 مجموعة 25 سنة / اختصاص رقم 2 .

2 — نض مصري 1933/9/7 طعن رقم 16 لسنة 3 مجموعة 25 سنة / اختصاص رقم 13 .

3 — نض مصري 1951/3/29 طعن رقم 32 لسنة 13 مجموعة 25 سنة / اختصاص 1 .

4 — د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 100 .

5 — أعلن القضاء الإداري الفرنسي اختصاصه بالقرارات الإدارية التي تتعلق بالعقود المتعلقة بالأملاك المملوكة ملكية خاصة *domaine prive* ، ومن ذلك اختصاصه بالنظر في مشروعة قرار استرد المحافظ متعلقاً بتأجير قطعة أرض من أراضي المال الخاص (حكم مجلس الدولة الفرنسي في 9/3/1938 *Boudias* — ليون ص 249) — أو مبادلة قطعة منها مع أحد الأفراد (مجلس الدولة الفرنسي في 22/4/1939 *E. P. x. le gneu* — ليون ص 258) ، وحكم بأن العقود التي تبرمها الإدارة والتي تتعلق بأملاكها الخاصة ، يختص بها القضاء العادي ولو كانت تختص بشكل غير مألوف في القانون الخاص ، مجلس الدولة الفرنسي 24/5/1938 *moulin* — ليون /ص 475 .

كانت قاصرة على الإلغاء دون غيره ، إلا استثناء كما في دعاوى الجنسية ،
ولذلك وضع القضاء الإداري - معياراً عاماً لإختصاصه ، مستمداً من صفة
العمل المطعون فيه ، فإذا لم يكن قراراً إدارياً لم يختص به ، ولكنه توسع في
قضائه أحياناً وقبل الطعن في أعمال مادية ، مبيناً أن هذه الأعمال لا بد أن يكون
وراءها قرار إداري يجوز الطعن فيه ، وأن المدعي لم يعلم بذلك القرار ، ولذلك
يقبل طعنه عندما يُبتدَر في شأنه بالتنفيذ (1) .

تقدير وتقويم :

عرضنا لتجربة التشريع الفدّ في مصر حول إلغاء التشريع المانع للطعن ،
ونأمل أن ينظر الشارع السوري ويستضيء بتجربة مصر ، فيلغي التشريعات
التي لم تعد ملائمة للنهج الجديد الذي يستشرف قطرنا ويرنو إليه في مستقبل
زاهر خال من أي مانع رسمه العلم والمعرفة طريقاً للنهوض ، لا سيما أن السياسة
ليست إلا تقنية للعلم التي تضع المعرفة البشرية أساسه .

هذا ونشير أن علماء الاجتماع يتكلمون عن الفيزياء الاجتماعية التي يضع
المجتمع أسسها ثم تأتي السياسة لتقنية هذه المعرفة وصولاً إلى القدرة وكما قيل :
إستشراف - علم - تقنية - قدرة وقوة .

1 - من ذلك أن الإبتلاء على مصنع - وإن كان عملاً تنفيذياً أو مالياً - إلا أنه لا يتم إلا تنفيذاً لقرار إداري ،
فيختص المجلس بطعنه - المحكمة الإدارية العليا في 30/11/1968 لسنة 13 رقم /14/ ص 115 ، وقد
وصفت المحكمة الإدارية العليا قرار رفض وزير الخزانة تقرير معاش استثنائي بأنه قرار إداري - حكمها في
28/6/1969 لسنة /14/ رقم /118/ ص 888 . وإن استتاع الوزارة عن تنفيذ حكم واجب النفاذ هو قرار إداري
فيختص به المجلس - حكمها في 18/11/1967 لسنة 13 رقم /16/ ص 101 . وأن الأمر بإزالة مباني خارج
خط للتعليم هو قرار إداري وليس عملاً تنفيذياً - حكمها في 18/11/1969 لسنة /13/ رقم /34/ ص 264 -

قوانين عدم سماع الدعوى

وهذه القوانين التي تنص على عدم سماع الدعوى ، فهي تشبه أن تكون كقوانين عدم الطعن ، وإن كان مفهوم ((عدم سماع الدعوى)) أشمل وأعم ، إذ ربما تعلق بتعويضات أو تعلق بالقضاء في الدعاوى المنظورة فعلاً أمام القضاء .
ومن هذه القوانين ما يسمى بقوانين التعويضات indemnity Bills ، والتي تصدر عقب حالات إعلان الطوارئ لظروف استثنائية - كالحرب - بعدم المساءلة عن الأعمال التي تمت في تلك الفترة .

والقاعدة فيها أن يمنع التعويض عن الأعمال التي تمت بحسن نية bone fide واتخذت تنفيذاً للواجب الذي يتطلبه صون الأمن العام ومقاومة الحالة الطارئة ، ولذلك يجري التقيد بنصوصها التي تصاغ صياغة واسعة لأجل هذه الأهداف .

وأما ما جرت به نصوصها بالمجازرة لهذه الأهداف فيفسر تفسيراً ضيقاً ، وهذه القوانين تختلف عما يسمى باسم mortal laws والتي تعهد بسلطات استثنائية واسعة للسلطة التنفيذية بدلاً من السلطات العادية ، وهذه القوانين مشروعة طبقاً للقواعد العامة .

وأما القوانين التي تصدر بإنهاء الدعاوى المنظورة وعدم جواز رفع دعاوى في أمور معينة ، وخاصة بعد إلغاء القاعدة التنظيمية التي يستمد منها الحق المدعى به ، وذلك ككثير من تسوية معينة أو غير ذلك من الإستحقاقات ، ثم تبين أن التكاليف التي تترتب على تنفيذ هذه القاعدة باهظة !!

فتعتمد الحكومة إلى إلغائها وإنهاء الدعاوى التي لم يحكم فيها أو لم تحجز للحكم وعدم سماع الدعاوى الجديدة المترتبة على هذه القاعدة (1) .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 166 .

وهذا العمل ، فيما نرى ، إخلال بالحقوق المكتسبة وبالمساواة الواجبة بين العاملين ، إذ يترتب عليه حرمان الذي لم يبادروا إلى رفع الدعاوى من هذه المزايا ، ولذا فيجب أن لا يخل ذلك بهذه المساواة الواجبة ، بل كل من توافرت له شروط الإستحقاق يستحق ولو لم يسعفه رفع الدعوى .

والمرشح ليس حراً في ذلك للنص في الدستور على المساواة ، فلا معدى إذا - فيما نرى - من أن يتمتع ذوو المراكز المتشابهة بهذه المزية ، وأما من يستجمع الإستحقاق بعد صدور قانون الإلغاء ، فلا حرج من عدم إفادته من القاعدة الملغاة .

وفي نظرنا إن المشرع الدستوري يملك الحرية في توزيع اختصاصات السلطات في الدولة ، وبالتالي يمنع سماع الدعوى أو الطعن في الحكم ، لكن ماذا بالنسبة للمشرع العادي ؟؟ وماهو موقف القضاء ؟؟ .

لقد أخذت محكمة القضاء الإداري في مصر موقفاً معتدلاً ، تميزت بين طلب المنع من التعويض في والمنع من الإلغاء ، فأجازت الحالة الأولى دون الثانية ، خلافاً لمسلك المحكمة الإدارية العليا الذي ساير السلطة التنفيذية ، فأيد المنع المطلق ، ولقد انبرى جمهور الفقه في مصر مندداً بمسلك المحكمة الإدارية العليا .

فتنظيم السلطة القضائية لا يعني الإعتماد عليها واقتطاع جزء منها ، والسلطة القضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية وتوازنها في الإختصاص ، والإعتماد عليها مخالف لمبدأ المشروعية ، واستقلال السلطة القضائية (1) .

1 - د . سليمان الطماوي : القضاء الإداري - قضاء الإلغاء / القاهرة / دار الفكر العربي / 976 / من 408 وما

بعثها .

وسائل منع ازواج الإختصاص

تنازع الإختصاص :

لا شك في أن النص على معيار عام لإختصاص مجلس الدولة في الدستور وقانون مجلس الدولة سيقتل من فرص التنازع والتداخل ، وذلك بأن يستقر الرأي على تعريف دقيق للمنازعة الإدارية ، حيث ترد أغلب حالات التنازع إلى تفسير هذا المعيار وتطبيقه على ما يعتبر أولاً يعتبر من المنازعات الإدارية .

وهذا ما نرجوه في الشرع الذي نرى ضرورة أن ينبري لذلك فيصدر تشريعاً يثبب بالقضاء الإداري الإختصاص بالمنازعة الإدارية .

كيفية حل التنازع على الإختصاص وإزالة التعارض بين الأحكام

قلنا إنه يترتب على وجود جهتين قضائيتين منفصلتين احتمال نشوء حالات تنازع على الإختصاص بينهما ، مهما كانت قواعد وضوابط الإختصاص واضحة أو محددة ، ويزداد هذا الإحتمال قوة إذا اكتفى المشرع بوضع مبدأ عام غامض تاركاً للقضاء مهمة توزيع الإختصاص ، ووضع معايير وضوابطه ، كما حدث في فرنسا .

ولتنازع الإختصاص صورتان ، فقد يكون إيجابياً ، وذلك إذا ادعت كل من الجهتين القضائيتين إختصاصها بنظر نزاع معين ، وقد يكون سلبياً ، وذلك إذا حكمت كل من الجهتين القضائيتين بعدم إختصاصها بنظر النزاع .

وإلى جانب التنازع على الإختصاص يوجد تعارض الأحكام ، وصورته أن يصدر في دعويين ناشتتين عن فعل واحد حكمان متعارضان في الموضوع ، أحدهما من جهة القضاء العادي والأخر عن جهة القضاء الإداري .

وبمعين التمييز بين التنازع على الإختصاص بين جهتي القضاء ، وبين نوع آخر من التنازع على الإختصاص ينشأ بين محكمتين تابعيتين لنفس الجهة القضائية

سواء أكانت جهة القضاء الإداري أم جهة القضاء العادي ، ويطلق على النوع الأول في الإصطلاح الفرنسي *conflit d'attribution* ويسمى *conflit de juridictions* .

ونسارع إلى القول بأن هذا النوع الأخير تتولى الفصل فيه المحكمة العليا القائمة على رأس جهة القضاء التابعة لها المحكمتان المتنازعتان على الاختصاص أي مجلس الدولة أو محكمة النقض .

ماهي الهيئة التي عهد إليها المشرع الفرنسي بحل النزاع على الاختصاص أو التعارض بين الأحكام بين جهتي القضاء ؟
لاشك أنه يجب أن يعهد ذلك إلى محكمة يتحقق لها الحيثية اللازمة ، بحيث يجب أن تكون إما محكمة خاصة مستقلة عن كل منهما ، وإما محكمة مشكلة على أساس تحكيمي ، بحيث يمثل أعضاؤها كلا من الجهتين المتنازعتين ، وهو ما أخذ به نص إنشاء محكمة النزاع (1) .

محكمة النزاع : *Tribunal des conflits*

وفي الحقيقة لقد روعي في تشكيل محكمة النزاع أن تكون ممثلة لكل من جهتي القضاء الإداري والعادي ، فهي تتكون من وزير العدل رئيساً ، وثلاثة من مستشاري محكمة النقض يختارهم زملاؤهم وثلاثة من مستشاري مجلس الدولة يختارهم زملاؤهم أيضاً ، وعضوين أساسيين وعضوين احتياطيين يختارهم الأعضاء السبعة المذكورون ، وهؤلاء جميعاً يجوز تجديد عضويتهم كل ثلاث سنوات ، ثم يضاف إليهم إثنان من مفوضي الحكومة ومساعدان لهما ، على أن يختار نصفهم من النواب بمجلس الدولة والنصف الآخر من بين المحامين العامين لدى محكمة

1 - إراجع في كل ما تحقق بهذا البحث د . محمود محمد حافظ : القضاء الإداري / القاهرة ، ط 4 1967 /ص 253 . ولانظر د . عبد الله طلبة : رقابة القضائية على أعمال الإدارة / دمشق 1990 /المرجع السابق /ص 97 وما بعدها .

النقض والإبرام ، ويعين هؤلاء بمرسوم كل سنة .
ونلاحظ أن وزير العدل لا يتدخل ولا يتولى الرئاسة إلا عند تساوي الأصوات حتى يكون صوته مرجحاً ، وقد كان إسناد رئاسة هذه المحكمة إلى وزير العدل موضع إعتقاد البعض ، لأنه - وهو ممثل السلطة التنفيذية - يخشى أن يحابي الإدارة ، فيميل غالباً إلى ترجيح الرأي القائل باختصاص المحاكم الإدارية ، ومن ناحية أخرى ، فهو لا يتدخل إلا في حالة تساوي الأصوات ، ولا يتصور إقسام الرأي بهذه الصورة إلا في حالة المشكلات القانونية الدقيقة ، وقد يكون هذا الوزير من غير رجال القانون ، وعلى أي حال فإن إبتغاله بشئون الوزارة من شأنه أن يقصيه عن جو البحث والدراسة .

إختصاصات محكمة النزاع :

تختص هذه المحكمة بالفصل في حالتى النزاع على الإختصاص ، وهما النزاع الإيجابي والنزاع السلبي ، وتختلف وظيفتها باختلاف نوع النزاع ، ففي حالة النزاع على الإختصاص *conflit d'attributions* لا تعرض لموضوع الدعوى ، وإنما تفصل في الدعوى مسألة الإختصاص بتحديد الجهة القضائية المختصة ، أما في حالة تعارض الأحكام أو كما يسميه الفرنسيون *conflit de decisios* ، فتكون مهمة المحكمة التصدي لموضوع الدعوى والفصل فيه .

كذلك تختلف الإجراءات تبعاً لنوع النزاع على الوجه الآتى :

أ - النزاع الإيجابي على الإختصاص *conflit positif* :

أول ما يتبادر إلى الذهن هو أن المشرع يعامل جهتي القضاء الإداري والعادي على قدم المساواة ، فينظم إجراءات الفصل في النزاع الإيجابي بقصد حماية إختصاص كل من الجهتين من اعتداء الجهة الأخرى ، ولكن هذا ليس هو موقف المشرع الفرنسي ، الذي نظم هذه الإجراءات لصالح الإدارة وحدها ، ومن ثم

فصرها على حالة واحدة هي حالة نظر المحاكم العادية لدعوى تعتقد الإدارة أنها من اختصاص المحاكم الإدارية ، فتحتم حينئذ إلى محكمة النزاع بقصد انتزاع القضية من يد القضاء العادي .

ولعل غرابة موقف المشرع الفرنسي تزول ، إذا تذكرنا السبب التاريخي الذي أدى إلى إنشاء مجلس الدولة ، وهو حماية الإدارة من إعتداء وتدخل المحاكم العادية ، ذلك الإعتداء والتدخل اللذين طالما قاست منهما الإدارة في ظل النظام القديم السابق على الثورة .

فليس المقصود إذاً هو الإحترام المجرد لقواعد الإختصاص ، وإنما إحترامها من زاوية واحدة هي مصلحة الإدارة ، وهذا يفسر لنا بالتالي لماذا قصر المشرع حق رفع النزاع في هذه الحالة على الإدارة وحدها ، وهو ما يعبر عنه الفرنسيون بقولهم : إن رفع النزاع يكون من جانب واحد *l'élévation du conflit est unilatérale* ولما كانت إجراءات النزاع الإيجابي قد قصد منها إحترام قواعد الإختصاص ، ورعاية مصلحة الإدارة ، فإن المشرع لم يعط الفرد الحق في رفع النزاع إلى محكمة النزاع ...

والسلطة المختصة برفع النزاع هي المدير *le prefet* ، وذلك في المنازعات التي تكون من إختصاص مجلس ديوان المديرية ((المحكمة الإدارية)) في منيريته . وتبدأ الإجراءات بإرسال مذكرة إلى المحكمة العادية المرفوعة أمامها القضية ، وذلك عن طريق النياية العمومية ، يطلب منها فيها أن تتخلى عن نظر القضية ، وأن تحكم بعدم إختصاصها ، ولذلك يطلق على هذه المذكرة بالفرنسية عبارة *déclinatoire de Competence* ، فإذا أجابت المحكمة على مذكرة المدير بالرفض كان ذلك بمثابة حكم بإختصاصها بنظر الموضوع ، وفي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه به ، يكون له الحق في إصدار قرار برفع

النزاع *arreté de conflit* ، ويجب أن يشير هذا القرار إلى الحكم الصادر عن المحكمة العادية برفض طلب المدير ، وإلى النص التشريعي الذي تعتبره الإدارة أساساً لعدم اختصاص المحاكم العادية ، ويجب أن يكون مسيئاً ، ويترتب عليه نتيجة مزدوجة : فهو من ناحية يلزم المحكمة العادية بوقف الفصل في القضية حتى يفصل في مسألة النزاع أو تنتهي المدة المحددة قانوناً لمحكمة النزاع للفصل فيه ، ومن ناحية أخرى يجعل هذه المسألة معروضة على محكمة النزاع .

ويجب أن يصدر حكم محكمة النزاع خلال ثلاثة أشهر من تاريخ عرض النزاع عليها ، وهو إما أن يكون حكماً بإبطال قرار رفع النزاع *l'arreté de conflit* ، وذلك إذا قدرت محكمة النزاع أن المحاكم العادية هي المختصة بنظر القضية أو إذا كان قرار المدير مشوباً بعيب من العيوب ، وحينئذ تستمر المحكمة العادية في نظر الدعوى ، وإما أن يكون حكماً بتأييد القرار المذكور ، فيترتب عليه عدم اختصاص المحاكم العادية نهائياً .

وحكم محكمة النزاع غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن ، ويضاف إلى مدة الثلاثة أشهر المشار إليها مدة شهر لإعلان الحكم الصادر من محكمة النزاع إلى المحكمة المدنية المعروض عليها موضوع القضية .

وهكذا إذا لم تتلق هذه المحكمة الأخيرة الإعلان المذكور خلال أربعة أشهر من تاريخ إيداع أوراق النزاع لدى سكرتارية محكمة النزاع ، حق لها أن تتجاهل هذه الإجراءات وأن تعتبرها كأن لم تكن ، فتستأنف نظر موضوع القضية ، وقد حددت هذه المواعيد حتى لا تتخذ الإدارة من إجراءات النزاع الإيجابي وسيلة لتأخير الفصل في القضايا ، أو تعطيله إلى ما لا نهاية .

وإجراءات النزاع الإيجابي — وإن كانت مقصورة على المحاكم العادية —

إلا أنها غير ممكنة أمام جميع هذه المحاكم ، فيجوز اتخاذها في مواجهة المحاكم المدنية العادية كالمحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف وقاضي الأمور المستعجلة ، ولكنها غير جائزة أمام المحاكم الاستئنافية ، كالمحاكم التجارية وقاضي الصلح ، ومحكمة النقض .

أما بالنسبة للمحاكم الجنائية فهي غير جائزة بصفة مطلقة أمام محاكم الجنايات ، ولا تجوز أمام محاكم الجناح إلا في حالتين استثنائيتين :

الأولى : إذا كانت الجناحة من إختصاص المحاكم الإدارية (كما هو الحال بالنسبة لجرائم الطرق .

الثانية : إذا تعلق الأمر بمسألة من المسائل المدنية .

ب - النزاع السلبي على الإختصاص *conflit negatif les question préjudicielles*

صورة هذا النزاع هي أن تحكم كل من جهتي القضاء الإداري والعادي بعدم الإختصاص بنظر نزاع معين ، ومن ثم لا يتصور أن تضار الإدارة في هذه الحال ، إنما الذي يضار هو الفرد الذي رفع الدعوى ، إذ أنه لا يجد جهة قضائية تقضي له بما يدعى من حق .

فادعاء كل من الجهتين عدم إختصاصها بنظر النزاع - فضلاً عن أنه ينطوي على مخالفة لقواعد الإختصاص - يؤدي إلى إنكار العدالة ، لذا كان هدف المشرع من تنظيم إجراءات النزاع السلبي هو إحترام قواعد الإختصاص من زاوية معينة هي حماية الحقوق الفردية ، وتعيين الجهة المختصة بالفصل في دعاوى الأفراد بعد أن تنكرت لهم كلتا الجهتين ، ومن ثم فقد تقرر الحق في رفع النزاع للفرد صاحب المصلحة الذي صدر في مواجهته حكمان متعاقبان بعدم الإختصاص ، أحدهما عن القضاء الإداري والآخر عن القضاء العادي ، هنا يقدم

طلباً إلى محكمة التنازع ، وتكون مهمة هذه المحكمة هي إصدار حكم ببطالان أحد الحكمين .

ج - تعارض الأحكام *conflit de décisions* :

تشبه هذه الصورة صورة التنازع السلمي التي سبق عرضها ، من حيث تضمنها إنكاراً للعدالة ، لأن صاحب الحق صدر في مواجهته حكمان متعارضان ، وهذا التعارض يؤدي إلى عدم إمكان وصوله إلى حقه ، ولكنها تختلف عن التنازع السلمي بأنه في حالة تعارض الأحكام تكون بصدد حكمين متعارضين صادرين في دعويين مختلفتين ، بينما في حالة التنازع السلمي تكون أمام حكمين بعدم الاختصاص بصدد دعوى واحدة .

وقد كانت محكمة التنازع لا تختص إلا بنظر التنازع على الاختصاص بصورتيه ، ولكن الإنكار الصارخ للعدالة الذي ينتج عن تعارض الأحكام ، جعل المشرع يتدخل ويصدر قانوناً في 1932/4/20 بمنحها الاختصاص بإزالة هذا التعارض ، وقد كان نظر هذه القضية أول تطبيق للقانون المنكور أمام محكمة التنازع .

وحق رفع الأمر إلى محكمة التنازع مقرر للفرد الذي صدر في مواجهته حكمان متعارضان في الموضوع ، وذلك خلال شهرين من تاريخ إعلانه بأخر هذين الحكمين، ويختلف موقف المحكمة في هذه الحالة عن موقفها بالنسبة لكل من التنازع الإيجابي والسلمي على الاختصاص ، فهي لا تتعرض لمشكلة تحديد المحكمة المختصة ، لأن المسألة ليست مسألة اختصاص ، بل تنصدي بنفسها لنظر الموضوع وتصدر حكماً فيه يحل محل الحكمين المتعارضين .

د - إحالة الدعوى إلى محكمة التنازع بواسطة المحاكم العادية والإدارية :

رأينا فيما تقدم صورتي التنازع الإيجابي والسلمي على الاختصاص وإجراءات حلها ، وتبين لنا من دراستها أن رفع الأمر إلى محكمة التنازع كان قاصراً على

جهة الإدارة أو الأفراد ، وأن اتخاذ هذه الإجراءات كان يتراخى دائماً في إنتظار حدوث التنازع فعلاً ، لذلك أراد المشرع حديثاً أن يعالج هذا الموقف الذي كان يترتب عليه حتماً تعقيد الإجراءات ، وإضاعة الوقت الطويل ، فاستحدث بموجب المرسوم الصادر في 25/يونيه/ 1960 نظاماً بمقتضاه تتولى المحاكم نفسها - سواء العادية أم الإدارية - إحالة الأمر إلى محكمة التنازع ، وذلك قبل تشوئ التنازع أو اكتمال نشوئه ويقصد تلافيه ، أو كلما عرضت مشكلة جديدة حول الإختصاص ، وبصرف النظر عن احتمال وقوع تنازع بشأنه ، مما يساعد على تبسيط الإجراءات ، وتوفير الجهد والوقت على المتقاضين .

وقد نظم المرسوم هذه الحالة في حالتين :

الحالة الأولى : الإحالة بقصد نحاشي وقوع التنازع السلبي :

وتتحقق إذا أصدرت إحدى محاكم القضاء العادي أو القضاء الإداري حكماً نهائياً بعدم الإختصاص بنظر قضية معينة إستناداً إلى أنها مما لا يدخل في إختصاص الجهة التابعة لها هذه المحكمة ، ثم عرضت القضية على محكمة تابعة للجهة الأخرى ، فتأكد لهذه المحكمة الأخيرة عدم الإختصاص بنظرها تأسيساً على أنها - في تقديرها - من إختصاص الجهة الأولى .

في هذه الحالة أوجب المشرع على المحكمة الثانية أن تحيل الأمر إلى محكمة التنازع ، وأن توقف السير في نظر الدعوى ، ونص على أن قرارها بالإحالة غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن .

وبذلك عمل المشرع على تفادي حدوث التنازع السلبي ، ولكنه لم يوصد

الباب نهائياً في وجه ذلك التنازع ، إذ يتصور مع ذلك وقوعه في أحد فرضين :

الأول : إذا عرض الأمر على المحكمة الثانية ، ولم يكن حكم المحكمة الأولى

بعدم الإختصاص قد صار نهائياً ، فلها أن تصدر بدورها حكماً بعدم الإختصاص ،

إن لا تكون ملزمة بإحالتها .

والثاني : إذا خالفت المحكمة الثانية حكم القانون ، وأخلت بالإلتزام الذي فرضه عليها المشرع ، بأن أصدرت حكماً بعدم الإختصاص بدلاً من الإحالة .

الحالة الثانية : الإحالة بهدف حل مشكلة جدية متعلقة بالإختصاص :

وتتوافر هذه الحالة إذا أثرت أمام المحكمة العليا إحدى جهتي القضاء ، أي مجلس الدولة أو محكمة النقض ، مشكلة دقيقة حول الإختصاص مما يتصل بإعمال مبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والقضائية ، سواء أكانت إثارتها بطريقة أصلية ، أم بناء على دفع فرعي .

في هذه الحالة يجوز للمحكمة المذكورة أن تحيل الأمر إلى محكمة التنازع للفصل في مسألة الإختصاص .

وقد أوجب المشرع تسبب قرار الإحالة ، كما نص على أنه غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن .

ويجدر بنا أن نلاحظ أوجه الاختلاف المتعددة بين هذه الحالة الثانية والحالة الأولى ، فمن ناحية نجد المشرع قد عهد بالإحالة ، في الحالة الثانية إلى المحكمة العليا القائمة على رأس كل من الجهتين ، ولم يتركها للمحاكم الأدنى درجة ، ومن ناحية أخرى استهدف المشرع ، بتكظيم الحالة الثانية ، البت في مشكلات الإختصاص الدقيقة ، حرصاً على أعمال قواعد توزيع الإختصاص بين الجهتين ، وتغادياً لوقوع صعوبات في المستقبل في هذا المجال ، سواء في صورة تنازع إيجابي أم تنازع سلبي ، وليس بهدف منع حدوث تنازع سلبي ، ظهرت بوادره وتؤكد احتمال وقوعه .

وأخيراً نجد الإحالة في الحالة الأخيرة ، جوازية ، في حين أنها وجوبية في

الحالة الأولى (1) .

1 - د. عبد الله مظهر : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة / ص 93 وما بعدها .

انتفاء طريق الطعن المقابل (1)

وننوه بأنه سبق لنا أن تعرضنا لهذا الطريق في قيود الدعوى الإدارية ، ومن ثم فإننا نعتبر كافة الملاحظات التي سبق التعرض لها قائمة ومنتجة لطبيعتها ومفاعيلها .

هذا ونشير إلى أن بعض الفقهاء يرون أن انعدام طريق الطعن المحاذي هو شرط لقبول دعوى الإلغاء ، ومفاد هذا الشرط لا تقبل دعوى الإلغاء إذا ما كان الشارع قد رسم لصاحب الشأن طريقاً قضائياً آخر للطعن في القرار الإداري يحق له ذات النتائج العملية التي توصله إليها دعوى الإلغاء ، بشرط أن يكون هذا الطريق دعوى قضائية أصلية ، سواء من إختصاص القضاء العادي أم القضاء الإداري ، لا طعناً إدارياً للتظلم من قرار معين بناء على تنظيم خاص ، ولا دافعاً كدفع بعدم مشروعية لائحة الذي ليس سوى وسيلة دفاع ، وأن يكون محققاً ذات المزايا والأثار التي يحققها الطعن بالإلغاء ، دون أن يكون أكثر مخاطراً منه .

وقد كانت الحكمة المبررة لاشتراط عدم وجود طريق طعن قضائي مقابل recours paralleles لقبول دعوى الإلغاء تقوم على أن قضاء الإلغاء إنما هو قضاء احتياطي ، بمعنى أنه لا يلجأ إليه إلا إذا لم يوجد طريق قضائي للطعن في القرار الإداري المعيب ، الأمر الذي يحقق فائدة عملية هي تخفيف عبء الوارد من الدعاوى لمجلس الدولة الفرنسي ، ولاسيما بعد أن ازدادت الطعون أمامه بسبب ما أتاحه للأفراد من يسر في التقاضي .

1 - د . محمود محمد حافظ : القضاء الإداري /ص 524 وما بعدها . د . عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة /ص 248 وما بعدها . د . مصطفى كمال إسماعيل : المرافعات الإدارية /ص 130 وما بعدها . إضافة إلى المراجع المشار إليها في نهاية الموضوع . د . عدنان الخطيب : إجراءات إدارية /ص 101 .

بيد أن هذا التفسير لم يلبث أن عدل عنه بعد الذي وجه إليه من نقد ، حيث بنيت نظرية الطعن المقابل على أساس آخر يقوم على فكرة عدم الإخلال بتوزيع الاختصاصات القضائية بين المحاكم منعاً من تعارض الأحكام إذا ما اختلفت وجهة نظر القاضي العادي عن وجهة نظر القاضي الإداري .

وأخيراً ذهب رأي إلى القول بإمكان تفسير الدفع بعدم القبول في حالة الطعن المقابل بقاعدة أن الخاص يقيد العام وليس العكس ، ذلك أن اختصاص مجلس الدولة في المنازعات الإدارية هو اختصاص أعم وأشمل من الاختصاصات المحدودة على سبيل الحصر المقررة لغيره من المحاكم ، ومن ثم يتكيد مجلس الدولة بمثل هذه الاختصاصات ، فإذا عرضت عليه مسألة من المسائل التي أسند القانون الاختصاص فيها إلى محكمة أخرى ، ونظم لها دعوى خاصة ، كان عليه أن يقضي بعدم قبول دعوى الإلغاء في خصوصها .

وقد ثار الخلاف بين الفقهاء في مصر في شأن نظرية الدعوى الموازية كشرط لقبول دعوى الإلغاء ، وما إذا كان إنعدام طريق الطعن المقابل هو شرط لقبول الدعوى المذكورة ، أم مجرد تطبيق لقواعد الاختصاص العادية .

فيرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أن قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة لم تشر إلى فكرة الدعوى الموازية كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء ، ومن ثم لم يبق إلا تطبيق القواعد العامة في هذا الصدد .

ويعتقد أنه لا محل لفكرة الدعوى الموازية كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء ، لأن اشتراط إنعدام طريق الطعن المقابل — بمعناه الراهن في فرنسا — لا يخرج عن أن يكون تطبيقاً لقواعد الاختصاص العادية المعروفة من قبل ، فالمحكمة التي على أساسها يحتفظ مجلس الدولة الفرنسي الآن بالدفع السابق تنحصر في المحافظة على توزيع الاختصاص بينه وبين المحاكم القضائية من

ناحية وعلى تعدد درجات التقاضي في علاقته بالمحاكم الإدارية الإقليمية من ناحية أخرى ، وهذا هو عمل الدفع بعدم الإختصاص ، ولا علاقة له بالدفع بعدم القبول ، إذ لكل منهما كيانه وأحكامه الخاصة .

ويمكن الوصول إلى ذات النتائج التي يطبقها مجلس الدولة الفرنسي بناء على فكرة الدعوى الموازية بإعمال قواعد الإختصاص ، ولما كان إعمال قواعد الإختصاص يؤدي إلى عين النتائج التي رتبها مجلس الدولة الفرنسي في الوقت الحاضر على فكرة الدعوى الموازية كدفع بعدم القبول ، فإن من الأفضل استبعاد هذه الفكرة من بين شروط قبول دعوى الإلغاء إكتفاء بأحكام الدفع بعدم الإختصاص المعروفة ، وبالتالي يكفي في هذا الصدد القول بأنه حتى يختص مجلس الدولة بإلغاء قرار إداري ، يجب ألا يكون المشرع قد عهد بإلغائه إلى جهة قضائية أخرى - صراحة أو ضمناً - لأن القانون الخاص يقيد العام .

ويضيف الدكتور محمود حافظ أن الإعتبارات التاريخية والعلمية التي استندت إليها إعتبارات تاريخية التنظيم التقاضي - هذه النظرة في فرنسا لا وجود لها في مصر - فضلاً عن أن التنظيم القانوني للقضاء الإداري عندنا يختلف اختلافاً جوهرياً عنه في فرنسا ، لاسيما فيما يتعلق بأسس وقواعد توزيع الإختصاص بين محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة من جهة ، وبين جهة القضاء الإداري وجهة القضاء العادي من جهة أخرى .

ذلك أن إختصاص مجلس الدولة المصري محدد ، وليس إختصاصاً عاماً شاملاً كما هو الحال في فرنسا ، وقد تكفلت جميع القوانين المصرية المتعاقبة المنظمة لمجلس الدولة ببيان المسائل التي يختص بنظرها على سبيل الحصر ، وعلى ذلك لا يخرج الحال عن أحد فروض ثلاثة :

فإنما أن تكون المسألة المعروضة من المسائل المنصوص على إختصاص مجلس

الدولة بنظرها ، وحينئذ لا تتور أية صعوبة .

وإما ألا تكون من هذه المسائل ، فيكون المجلس غير مختص بنظرها ، وإذا قدم دفع فإنما يكون دفعاً بعدم اختصاص المجلس لا دفعاً بعدم قبول الدعوى .
وأخيراً يمكن أن يتصور كون الإختصاص مشتركاً بين جهتي القضاء الإداري والعادي بالنسبة لبعض المسائل ، وفي مثل هذا الغرض لا يصح بداهة الدفع بعدم اختصاص مجلس الدولة ما دام القانون قد نص صراحة على إختصاصه بهذه المسائل ، بالإشتراك مع القضاء العادي ، ومن ثم فلا محل لإشتراط إنتفاء الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة في مصر .

ويقول الدكتور محمد فؤاد مهنا أن الإختلاف الجوهري بين قواعد الإختصاص المقررة عندنا ، وتلك التي تقررت في فرنسا ، وإختلاف النظامين القضائي هنا وهناك ، فيما يتعلق بتوزيع الإختصاص بين جهات القضاء ، وفيما يتعلق بالفصل في مسائل التنازع لا يجيز الأخذ في مصر بشرط انتفاء ميزات غير موجودة ، فالتشريع المصري والنظام القضائي المصري ينكران الأسس التي قام عليها شرط الطعن المقابل في فرنسا ، كما أن المبررات التي حملت مجلس الدولة الفرنسي على إنشاء هذا الشرط لا وجود لها في مصر .

ويؤيد الدكتور فؤاد العطار هذا الرأي بأن القوانين التي نصت على دعوى الإلغاء لم تقيد هذه الدعوى بأي قيد ، وبذلك لا تجوز إقامة تفرقة لم ينص عليها القانون ، فضلاً عن أن الطعن القضائي المقابل لا يستطيع أن يحقق جميع الآثار التي تحققها دعوى الإلغاء ، فالحكم الصادر في دعوى الإلغاء يكون حجة على الكافة ، في حين أن الحكم في الطعن القضائي يقتصر أثره على الخصوم والموضوع .

ويوضح الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي أن نظرية الطعن المقابل في جوهرها

إنما تتعلق بالإختصاص لا بالقبول ، أي بمرحلة سابقة على القبول ، وأن هذه النظرية يجب من الناحية الفنية ألا تنترس كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء ، وأنه سواء سلمنا بنظرية الطعن المقابل أو لم نسلّم ، فنصل إلى نفس الموضوع عن طريق قواعد الإختصاص .

ومن جهة أخرى يذهب الدكتور عثمان خليل عثمان إلى أنه لا ضرورة لإلحاق المجال الفعلي الذي تعمل فيه فكرة الطعن المقابل أو الموازي بنطاق الإختصاص بدلاً من نطاق قبول الدعوى ، وأنه ليس بمقنع القول بأن هذه الفكرة لم ينص عليها قانون مجلس الدولة ، لأن من شروط القبول ما قرره القضاء وحده دون أن ينص عليها المشرع مطلقاً ، أو قبل أن يتضمنه نص تشريعي ، كما هو الشأن في شرط المصلحة في الدعوى عامة ، وفي دعوى الإلغاء خاصة.

هذا بالإضافة إلى أن فكرة الطعن المقابل ينطوي فيها معنى الإزدواج أصلاً في الإختصاص ، بمقتضى نصين أحدهما عام والآخر خاص ، وهذا النص الخاص لم يحظر الإزدواج ، وقد يكون أسبق صدوراً من النص العام ، مما ينفي القول بأن أياً من النصين يلغي الآخر كلياً أو جزئياً ، وبذلك يكون المجال الأوحد لمعالجة هذا الموقف هو مجال قبول الدعوى ، وغني عن البيان أن في القانون مجالاً واسعاً إن أراد المشرع ترك الخيار في ذلك للمتقاضين ، كما أن الإزدواج قد يكون بصدد فرارين من مستوى واحد ، بحيث لا يقال أن من بينهما قرراً عاماً وآخر خاصاً ، فيقيد هذا ذلك ، ويكون الواجب في التفسير إعمال كل من النصين بدلاً من إهماله ، وذلك في نطاق الإختصاص ، فيعترف بوجود الإزدواج فيه ، ثم يعالج الأمر في نطاق قبول الدعوى كتتظيم لسير العمل القضائي بين جهات القضاء المتقابلة ، وهذا أقرب إلى نطاق قبول الدعوى منه إلى نطاق الإختصاص ، على الرغم مما هو واضح من شدة الإتصال بين فكرتي الإختصاص

والقبول في ذاتهما .

وعليه فجوهر الأمر لا خلاف عليه ، وإنما الخلاف على النطاق الذي ينسب إليه ، وهو غير ذي أهمية عملية جديدة في القضاء الإداري ، حيث يتعلق كل من الدفع بعدم الإختصاص والدفع بعدم القبول بالنظام العام ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وكل ما هنالك أن الفصل في الإختصاص يسبق لدى المحكمة للفصل في القبول ، أما كون إختصاص مجلس الدولة المصري محدداً ، فإن هذا التحديد لا ليصنع مطلقاً من وجود نص خاص يعتبر أضيق مجالاً من النص المحدد الوارد في شأن إختصاص مجلس الدولة المصري ، بل إن هذا التحديد لا يصدق في الحقيقة إلا على طعون الموظفين ، أما طعون الأفراد والهيئات فاختصاص مجلس الدولة المصري فيها شامل تماماً ، ولذلك يأخذ الدفع بفكرة الطعن المقابل في هذا المقام ذات المجال الذي له في فرنسا تماماً .

ومهما يكن من أمر في شأن هذا الخلاف ، وفي بعض أحكام محكمة القضاء الإداري التي سايرت هذا الرأي أو ذلك ، فقد أخذت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها ، بمضمون فكرة الطعن المقابل كوجه للإختصاص أو لعدم الإختصاص ، لا القبول أو عدمه ، إذ ورد في أسباب حكمها ((ومن حيث أن الطعن في الحكمين المشار إليهما يقدم على ... أن المحكمة أخطأت في تأويل القانون وتطبيقه حين رفضت الدفع بعدم إختصاصها بنظر الدعوى ، وذلك لأنه يشترط حتى يختص مجلس الدولة بإلغاء قرار إداري ، ألا يكون المشرع قد عهد بالنظر في طلب إلغائه إلى جهة قضائية أخرى صراحة أو ضمناً ، ذلك لأن القانون الخاص بقيد العام ، ولما كانت المادة الثانية من القانون رقم /605/ لسنة 1954 تنص على أن كل مخالفة لأحكام هذا القانون يعاقب عليها بالحبس لمدة لا تزيد على أسبوع وبغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات ، أو بإحدى هاتين العقوبتين ،

فضلاً عن الحكم بترميم المنشأة أو هدمها أو إزالتها ، فإن مؤدى ذلك أن المشرع عهد إلى القاضي الجنائي بالفصل في موضوع ترميم المنشآت الأيلة للسقوط أو هدمها أو إزالتها ، ولذلك فلا يختص مجلس الدولة بالنظر في إلغاء القرارات التي من هذا القبيل ، وليس بلازم — كما ذهب إلى ذلك الحكم المطعون فيه — أن يكون هنالك طريق طعن مقابل حتى يتمتع على محكمة القضاء الإداري نظراً بطعن وذلك لأنه يكفي لكي يخرج النزاع من إختصاص مجلس الدولة أن يكون المشرع قد عهد بهذا الإختصاص إلى جهة قضائية أخرى)) .

ومن حيث إنه وإن كان للسلطة القائمة على أعمال التنظيم أن تصدر قراراً بهدم العقار الأيل للسقوط تحدد فيه لصاحب الشأن المدة التي يجب عليه هدم العقار قبل إنتهائها ، فإذا لم يقم بذلك قدمته إلى المحاكمة الجنائية لمعاقبته ، ولتأمر المحكمة بالترميم أو بالهدم أو بالإزالة ... غير أنه في أحوال الضرورة الملحة يجوز للسلطة القائمة على أعمال التنظيم أن تهدم العقار بنفسها بالطريق الإداري ، إذا ما تبين لها أن العقار في حالة تهدد بالإنتهيار العاجل ، فتصدر قرار بالهدم يصبح واجب التنفيذ إذا ما وافقت عليه اللجنة المنصوص عليها في المادة السابعة من القانون رقم/605 لسنة 1954 .

ولما كان القرار الصادر بالهدم في هذه الحالة ، إنما هو قرار إداري تصدره جهة الإدارة وتتولى تنفيذه بنفسها بالطريق الإداري دون أن يكون لصاحب الشأن دور في ذلك ، فمن ثم فلا يكون ثمة وجه لعرض الأمر على المحكمة الجنائية ، ولا تكون هناك أية شبهة في أن المشرع لم يعهد إلى تلك المحكمة بأي اختصاص بالنسبة إلى هذا النوع من قرارات الهدم من شأنه أن يحجب مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري عن ممارسة إختصاصه الأصيل في النظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية ، ومن بينها قرارات الهدم المشار إليها ، (المحكمة

الإدارية العليا : الطعان رقما 5468 لسنة 9 القضائية و 1364 لسنة 10 القضائية ،
جلسة 25 من فبراير سنة 1967 (1) .

1 - راجع فيما تقدم : الدكتور سليمان محمد الطماوي / القضاء الإداري الكتاب الأول / قضاء الإلغاء طبعة 1967 / ص 701 و 723 ، والدكتور مصود حافظ / القضاء الإداري طبعة 1966 / ص 516 إلى 541 ، والدكتور عثمان خليل عثمان / مجلس الدولة ورقابة القضاء لأصل الإدارة طبعة 1962 / 415 إلى 429 ، والدكتور فؤاد العطار / رقابة القضاء لأصل الإدارة طبعة 1960 - 1961 / ص 513 إلى 514 ، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي / القضاء الإداري ومجلس الدولة / طبعة 1960 / ص 233 إلى 242 ، والدكتور محمد فواد مهنا / دروس القانون الإداري الرقابة القضائية على أصل الإدارة / طبعة 1956 - 1957 / ص 266 إلى

توزيع الاختصاص بين محاكم القسم القضائي

بمجلس الدولة

مقدمة :

باستعراض المواد 8 و 9 و 10 و 11/ من قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة 959 يتضح من مجمل إختصاص هذا المجلس بهيئة قضاء إداري أن كثلة الإختصاص العامة الإدارة قد وضعت - من خلال المواد السابقة - بيد المجلس . ولكن ما هو أساس ومعايير توزيع الإختصاص بين المحاكم الأربع : المحكمة الإدارية العليا - محكمة القضاء الإداري - المحكمة الإدارية - المحاكم المسلكية ؟

طبعاً فهذا التوزيع لا يثير مشقة وصعوبة بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا ولا للمحاكم المسلكية ، لأنها لا تختص ابتداء بنظر أية مسألة من المسائل التي سبق استعراضها بصفة محكمة أول درجة ، وإنما تنظر في جميع هذه المسائل بمناسبة أو عن طريق الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم المسلكية وفقاً لمادة 155/ من قانون مجلس الدولة أو وفقاً لقانون المحاكم المسلكية رقم 7 تاريخ 1990/2/25 .

إذا فهمة المحكمة الإدارية العليا هي التعقيب على جميع المسائل والمنازعات التي جعلها المشرع من اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري ، وذلك باعتبارها درجة ثانية للتقاضي .

وسوف لن نتعرض في بحثنا لهيئة مفوضي الدولة لسبب بسيط هو أن هذه الهيئة ليست محكمة من محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة ، وإنما هي هيئة مساعدة للقضاء ، فهمة هذه الهيئة تقتصر على تحضير الدعوى وتبنيها للمرافعة وإعداد المذكرات القانونية فيها ، وإتخاذ إجراءات الطعن في أحكام محكمة القضاء

الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المساهمة وفقاً للمادة 15/ من قانون مجلس الدولة والمادة 22/ من قانون المحاكم المساهمة الجديد .

والمعيار في توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية (في سوريا محكمة إدارية واحدة) قد يكون مكائياً أو نوعياً حسب ما هو مبين أثناءه :

المعيار المكاني : وهنا لا يشترط في المصالح والإدارات التي ترفع للقضايا المتعلقة بها أن تكون متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة ، وإنما المعيار هو إتصال المنازعة موضوعياً بمصلحة من مصالح الحكومة في المدينة (1) .

المعيار النوعي : وقد نظمت المحكمة الإدارية العليا لضوابط لذلك في حكمها الصادر في 1957/5/18 ، فالمعيار هو الإتصال بالمنازعة موضوعاً لا بمجرد تبعية الموظف لها عند إقامة الدعوى ، وهذا هو الضابط الذي يتفق مع طابع الأشياء وحسن سير المصلحة .

إذا الجهة الإدارية المختصة بالنزاع ، أي المتصلة به موضوعاً هي بطبيعة الحال التي تستطيع الرد على الدعوى بإعداد البيانات وتقديم المستندات الخاصة بها ، وكذلك تسوية المنازعات صلحاً أو بتنفيذ الحكم عند الإقتضاء (2) .

وتطبيقاً لهذا المعيار يتعين تعيين الجهة الإدارية المتصلة بالنزاع عند رفع الدعوى ، حيث ترفع أمام المحكمة المختصة بالفصل في قضاياها ، بصرف النظر عن الجهة التي يكون قد نقل إليها الموظف بعد قيام سبب النزاع ، على أنه إذا كان مرفق قد نقل إلى وزارة من الوزارات فتصبح هذه الوزارة هي المعنية بالنزاع (3) .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مسر طعن رقم 1758 لسنة 2 لسنة 1957/5/18 ، ونظر د . طلوي / الوحد في القضاء الإداري / 1970 / القاهرة / دة الفكر العربي / ص 144 . ونظر د . مصطفى كامل / المسائل / المرافعات الإدارية / ص 97 .

2 - المرجع السابق / ص 145 .

3 - د . طلوي : الوحد في القضاء الإداري / ص 146 ، د . مصطفى كامل / المسائل / المرافعات الإدارية / ص

كما أنه إذا نقل الموظف من وزارة إلى أخرى وتخلف عن تنفيذ القرار ، فإنه يرتكب مخالفة إدارية لا في حق الجهة التي نقل منها والتي لا يمكن أن تعود صلته بها ، بل في حق الجهة الجديدة (1) .

وفي حال نذب الموظف تصيح الجهة الإدارية المنتدب إليها هي المتصلة موضوعاً بالمنازعة في كل ما يتعلق بالآثار المترتبة على هذا النذب (2) .
ولقد إتسع النظام الإشتراكي في سوريا بشكل ملحوظ عمقاً ومسطحاً ، وكان له تأثيره على مفهوم الموظف العام وطبيعته ونطاقه .

وقد استجاب التشريع لهذه التطورات ، فأصدر النظام الأساسي للعاملين في الدولة بموجب قانون العمل الموحد رقم 1 تاريخ 1985/1/2 حيث أجرى تعديلاً عميقاً على مفهوم الموظف ، من حيث طبيعته ونطاقه ومضمونه وغايته .
ولعلنا نسجل التعديلات الأساسية بالنسبة لموضوعنا (الوظيفة العامة) ونعرج على هذه التعديلات كما يلي :

المادة 1 - وقد حددت مفهوم الوظيفة العامة وجهات شمولها ونطاقها .

المادة 174 - أ - حددت الإستثناءات من هذا القانون .

المادة 175 - أ - وقد أناطت بمحكمة البداية المدنية في مركز المحافظة صلاحيات واختصاصات المحكمة الإدارية .

المادة 144 - وقد اعتبرت للقضاء الإداري هو السلطة المختصة بالنظر في جميع المنازعات الناشئة من تطبيق هذا القانون .

ثم كان هنالك تطورات بارزة في اختصاص القضاء الإداري ، وذلك يجعل

اختصاص محاكم البداية المدنية (كمرجع إداري خاضع لللمن أمام المحكمة الإدارية

69 - وانظر المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 3 / لسنة 2 قضائية / جلسة 1957/6/22 .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1958/2/15 لسنة الثالثة /ص 730 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1958/2/15 لسنة الثالثة / ص 737 ، وانظر د . سليمان الطماوي /

الوجيز في القضاء الإداري /ص 146 ، وانظر د . مصطفى كامل اسماعيل / المرجع السابق /ص 97 .

العليا) النظر في منازعات الضرائب والرسوم نوعياً ، وعلى أساس أهمية النزاع وفي حدود مائة ألف .

ثانياً : صدر القانون رقم /7/ تاريخ 1990/2/25 المتعلق بنظام القضاء التأديبي ، حيث أنيط هذا النظام في بعض المحافظات بالمحاكم المسلكية ، وجعل أحكام هذه المحاكم قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أي اعتبر هذا النظام إدارياً ينتمي إلى ولاية القضاء الإداري ..

هذا وسنعرض لتوزيع الاختصاص بين محكمة القضاء والمحاكم الإدارية ، ثم لقضاء المحاكم المسلكية لا سيما ما تعلق بموضوعنا ، ألا وهو الأصول الإجرائية والشكلية .

1 - توزيع الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية⁽¹⁾ :

وزع القانون رقم/55/ لسنة 1959 هذا الاختصاص على أساس أن محكمة القضاء الإداري درجة ثلثية من درجات التقاضي ، أي هيئة استئنافية يطعن أمامها في أحكام المحاكم الإدارية ، وقد وزعه توزيعاً نوعياً على أساس نوع وأهمية النزاع ، فجعل بعض المسائل من اختصاص المحاكم الإدارية ، وباقي المسائل من اختصاص محكمة القضاء الإداري .

وعلى هذا الأساس تختص المحاكم الإدارية - وفقاً للمادة /13/ من قانون

مجلس الدولة بما يلي :

1 - الفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عنها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من الماد /8/ عدا ما يتعلق منها بموظفي الحلقة الأولى وما فوقها ، وفي طلبات التعويض على هذه القرارات .

2 - الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة

1 - د . محمود محمد حافظ : القضاء الإداري /المرجع السابق /ص 442 وعلبهدها .

لمن ذكروا في البند السابق أو لورثتهم .

وقد حددت المادة /14/ (المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم/5/ تاريخ 25/10/1961 ، بإختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في كل الطلبات والمنازعات المنصوص عليها في المواد/8 و 9 و 10 و 11/من قانون مجلس الدولة رقم/55/ لعام 1959) ، عدا ما تختص به المحاكم الإدارية .

وعلى ضوء ما تقدم تنقسم إختصاصات محكمة القضاء الإداري إلى قسمين :
يتمثل القسم الأول في المنازعات التي تختص فيها بالنظر إلى نوعها ،
وهذه تستقل بها ، أما القسم الثاني فيتمثل في الخصومات التي أسند إليها ، بالنظر إلى أهميتها ، وهذه وزع الشارع الإختصاص بينها وبين المحاكم الإدارية (1) .
وعلى ضوء المادة /14/ السالفة الذكر فالأصل في إختصاص محكمة القضاء الإداري والإستثناء هو إختصاص المحاكم الإدارية .

ولا ينبغي أن يفهم من ذلك أن لمحكمة القضاء الإداري إختصاصاً عاماً شاملاً للمنازعات الإدارية ، بل إنها لم تخرج عن دائرة الإختصاص ، إذ أن للقانون تولى تحديد المسائل التي تنظرها على سبيل الحصر ، وبالتالي فعمومية إختصاص محكمة القضاء الإداري عمومية نسبية بالنسبة للمحاكم الإدارية ، وفيما يتعلق بالتوزيع الداخلي للإختصاص بينها وبين هذه المحاكم .

هكذا يتضح أن الإختصاص بنظر المسائل المعودة في المواد/8،9،10،11/ قد عهد بها إلى محكمة القضاء الإداري ، وذلك فيما عدا الطعون ومنازعات الموظفين ، حيث أجرى المشرع توزيعاً للإختصاص بنظرها بين محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على أساس أهمية الوظيفة التي يشغلها الموظف وقت

1 - د. هادي عطار / القضاء الإداري / القاهرة / دار النهضة العربية / 966 - 967 / من 403 ، وقطر د. عبد الله طلبة / الرقابة القضائية على أعمال الإدارة / ص 116 وما بعدها .

رفع الدعوى ، فإذا كان من الموظفين الداخليين في الهيئة من الفئة العالية ، انعقد الإختصاص لمحكمة القضاء الإداري والعكس .

ومما يحدد للمحكمة الإدارية العليا (في مصر) أنها أخذت بتصير واسع يجعل هذا الإصطلاح يشمل الموظفين الذين يعملون في الهيئات والمؤسسات ، ولكنهم يشغلون وظائف لا تقل في أهميتها وطبيعتها وحرمتها عن درجات الكادر الفني العالي والإداري .

وهذا التفسير الواسع هو وحده الكفيل بتحقيق الحكمة التي من أجلها أسند إلى محكمة القضاء الإداري الإختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بشاغلي الوظائف الكبرى من الدولة طالما أن المعيار الذي جعله المشرع أساساً لتوزيع الإختصاص معيار موضوعي ، هو مستوى وأهمية الوظيفة⁽¹⁾ .

وتطبيقاً لذلك ذهبت المحكمة العليا إلى تقرير الإختصاص لمحكمة القضاء بنظر النزاع الخاص ، بمرس بكنية فكتوريا⁽²⁾، وكذلك ينظر النزاع المتعلق بأحد المرشدين بهيئة قناة السويس⁽³⁾ .

1 - د . محمود محمد حافظ / القضاء الإداري / القاهرة ، دار النهضة العربية / 4 / 1967 / ص 446 .

2 - المحكمة الإدارية العليا (مصر) 1958/11/22 سنة 4 رقم 17/ ص 188 .

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا (مصر) الصادر في 1958/11/22 سنة 4 رقم 18 / ص 209 .

أصول التقاضي أمام المحاكم المسلكية في سوريا

نقصد في قولنا أصول التقاضي الأصولية الإجرائية والشكلية⁽¹⁾ وأن كنا سنمس مسأ خفيفاً الأصول الموضوعية لقواعد القضاء الإداري .

إحداث المحاكم المسلكية :

قضى القانون رقم /7/ تاريخ 1990/2/25 بإحداث محاكم مسلكية في كل من مدينة دمشق وحلب واللاذقية وحمص ، كما قضى بإنشاء هذه المحاكم في مدن أخرى ، أو زيادة العدد في المركز الواحد ، أو نقل اختصاصها إلى محاكم أخرى ، وذلك بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بناء على إقتراح رئيس مجلس الدولة .

المادة 2 — تؤلف المحكمة المسلكية من :

- 1 — مستشار من مجلس الدولة رئيساً .
 - 2 — مستشار من مجلس الدولة عضواً .
 - 3 — مستشار من مساعد مجلس الدولة عضواً .
 - 4 — أحد العاملين في الدولة ممثلاً عن التنظيم النقابي عضواً .
- يكون لكل من رئيس المحكمة وعضويتها — عضو ملازم .

ولنا ملاحظة على هذا التشكيل تتعلق بالعضو الثالث وتكوينه العلمي والقانوني ، إذ يبدو من تعيينه — يعين هو والعضو الملازم بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح المكتب التنفيذي للإتحاد العام لنقابات العمال — أنه قام على اعتبارات جهوية سياسية ، في حين أن التعيين في مثل هذه الحال يكون إدارياً علمياً متصلاً بالأمور الإدارية ...

1 — الشكل هو المظهر الخارجي للعمل القانوني ، كأن يكون عملاً منفرداً أو شيئاً (معتد) أو يكون القرار مرسوماً لو غير ذلك أما الإجراءات ، فهي الطريق التي يسلكها العمل القانوني .

وحقيقة الأمر أن القضاء والقانون الإداري نشأ في أحضان الإدارة ، وبقيت هذه الصلة العضوية مع الإدارة (حتى بعد أن تحول إلى قضاء مفوض : delegee) . وهي صلة تقتضها طبيع الأمور وقصب المركوزة فيها ، وهذه لسة نلاحظها في كثير من أعمال القضاء الإداري ، مثل تحضير الدعوى الإدارية وغيرها ... هكذا نؤكد أن تكوين القانون الإداري وبنائه الداخلية قامت على هذا الأساس ، ولهذا فالدفاع عن العامل لا يكون من طريق عنصر داخلي غير قضائي يدخل في بنية المحكمة وتشكيلها ، وإنما يوجد عنصر خارجي هو المحامي ... أو غيره . وسؤالنا المطروح هل تختلف المحكمة المسلكية في تكوينها عن بقية المحاكم ، ولماذا لا ننخل هذا العنصر التمثيلي في تكوين المحاكم العادية والإدارية ؟؟ ولنا ملحوظة تتعلق بسرية المحكمة خلافاً للأصل ، حيث افترض (وهو افتراض صحيح) أن الذنب المرتكب هو تنب إداري وقع على المرفق العام وظروفه ومقوماته ، فغلب القانون هذا الإعتبار على اعتبارات العلنية المقررة ضمناً للعمال ، خلافاً لما هو معمول في التنظيم القضائي ، وكان بإمكان القانون أن ينص على الحق في سرية المحاكمة في بعض الجلسات ضمناً للسرية التي تتطلبها ظروف المرفق لا على حساب العلنية التي هي الأصل الضامن لحقوق المتهم .

ومع أن لنا ملاحظات عدة ، إلا أننا نكتفي - بسبب رقعه المجال - بالملاحظات

الآتية :

أ - جاء في فصل الإختصاص الموضوعي أن المحكمة تختص بمحاكمة العاملين الخاضعين لأحكام القانون الأساسي من الناحية المسلكية . ونحن بدورنا لم نعر على هذا الوصف القانوني (مسلكي) ك مفهوم قانوني ، وكان الأجدر بالقانون توضيح ذلك على أساس المخالفات المالية والإدارية .

2 - إن الذنب أو الإثم الإداري ملك المرفق العام ، لأنه يدرأ ما وقع عليه أو بسببه والقوام على المرفق العام وحده يستطيع أن يقدر هذا الموضوع حق قدره ، فقد لا يرى أية حالة لتحريك الدعوى على الموظف بسبب كونه كفواً صالحاً مجدداً تدرأ عنه هذه السمة الأخطاء البسيطة.

نعم لقد أعطى حق تحريك الدعوى إلى من يملك حق التعيين وإلى رئيس جهاز الرقابة والتفتيش ، ولكن لنفترض أن الجهتين اختلفتا في ذلك فما العمل ؟؟

نعتمد أن الكلمة الأخيرة يجب أن تكون للرئيس الإداري ، وإلا ما معنى توقيع عقوبة على العامل من غير السلطة الرئاسية .

وبيان ذلك أن من تقع عليه المسؤولية يجب أن يتمتع بالسلطة الكافية وزاناً لهذه المسؤولية ، وسنداً للمبدأ الأصولي القائل : حيثما تكمن المسؤولية تكمن السلطة .

3 - تضمنت المادة 28 من القانون رقم /7/ نصاً يقضي بسقوط الدعوى المسلكية بمضي ثلاث سنوات على وقوع الذنب ، ونعتقد أن هذه المدة غليظة وتخالف فلسفة التأثيم الإداري ويكفي أن ندلل بسقوط الجريمة التأديبية بمضي سنة كما يتضح من متضمنات لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بموجب القرار الجمهوري رقم /802/ لسنة 1967 (مصر) ، فذلك أدعى للإستقرار حسب وصف صيد القانون الإداري العربي الدكتور سليمان الطماوي (1).

ويكفي أن نكشف عن مصداق تغليب هذه العقوبة إذا ما قارنا ذلك بما

تتضمنه المادة /66/ من قانون العمل رقم /91/ لسنة 1959 (صدر على عهد الوحدة ولا يزال مطبقاً في سوريا على عقد العمل الخاص) ، قالت هذه المادة : ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية بعد ثبوت المخالفة بأكثر من ثلاثين يوماً بالنسبة للعمال الذين

1 - كتابه القضاء الإداري قضاء للذنب /القاهرة /976/ ط1 ، دار الفكر العربي /ص 623 .

يتقاضون أجورهم شهرياً ، وبأكثر من خمسة عشر يوماً إلى العمال الآخرين .

الشروط المتعلقة بطرفي الدعوى :

إن الدعوى لا تقبل إلا إذا توفرت فيها شروط معينة ، بحيث إذا تخلقت هذه الشروط فإن المحكمة لا تبحث موضوع الدعوى ، ولا تصدر فيه حكماً بالإجابة أو بالرفض ، وإنما تحكم بعدم قبول الدعوى .

والدعوى لا يكون لها وجود بذاتها دون أن يكون وراءها مركزاً ، أراد القانون حمايته ، وهذا المركز القانوني الذي تحميه الدعوى هو الحق الذي اعتدى عليه أو هدد بالإعتداء عليه أن أنكر على صاحبه .

بيد أنه في نطاق منازعات القانون الإداري تلزم التفرقة بين الرخصة القانونية في طلب إلغاء القرارات الإدارية ، وبين الرخصة القانونية في الطلبات الأخرى المتعلقة بدعاوى غير الإلغاء ، ومرد ذلك إلى أن دعوى الإلغاء على خلاف دعاوى القضاء الكامل ، ليست من قبيل المنازعات الشخصية ، إذ هي لا تحمي حقوقاً ذاتية أو مراكز قانونية خاصة مكنسبة لنوي الشأن ، بل تقوم على طعن عيني في القرار الإداري ذاته ، أتاحه القانون حماية لمبدأ المشروعية ، وإن كان قوامها هو المصلحة ، حسبما نصت على ذلك المادة /12/ من القانون رقم /55/ لسنة 1955 ، وهي المصلحة التي تتحقق متى كان الطاعن في مركز قانوني خاص فيه القرار المطعون فيه بما يبرر إختصاصه (1).

وينبغي على هذه التفرقة بين طبيعة دعاوى الإلغاء (العيني) ودعاوى القضاء الكامل والشخصي ، أن الحكم الصادر في الأولى تكون له حجية مطلقة ، أي في مواجهة كافة ، وهو ما نصت عليه المادة /20/ من قانون مجلس الدولة آنف

1 - المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم /7/ سنة 1962 . وعندما أن المصلحة تتوفر عندما يكون رغبها في حالة قانونية ، فيؤثر القانون المطعون فيه تأثيراً مباشراً .

الذكر بقولها (... على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة) -
بينما الحكم الصادر في الثانية حجته نسبية مقصورة على أطراف المنازعة .
ومع أن دعوى الإلغاء لا توجه إلى الإدارة بقدر ما توجه إلى القرار الإداري
موضوع الطعن ، فإن إختصاص هذا القرار بقوم مقام إختصاص جهة الإدارة التي
أفصحت بمقتضاه عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين
واللوائح في إحداث المركز القانوني الذي تعينه به ، الأمر الذي يقيم ضرباً من
الخصومة الشخصية بين الطاعن وبين جهة الإدارة بمناسبة هذا القرار ، وهدفها
هو حماية مركز قانون مقرر له متى كان في حالة قانونية خاصة من شأنها أن
تجعل القرار مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له ، ووسيلة ذلك هي
إلغاء القرار المطعون فيه ، إذا ما نتجت عنه المشروعية تأكيداً لسيادة القانون ،
فردياً كان هذا القرار أو لاحقياً .

وليس يلزم أن تستند هذه المصلحة إلى حق ، كما هو الحال في دعاوى
غير الإلغاء ، لذا تذهب غالبية الفقهاء إلى أن الأفراد لا يتمتعون بإزاء المراكز
العامة بحقوق شخصية ، وإنما يمكن أن يكون لهم فقط مجرد مصلحة مادية أو
أنيبية في احترام الإدارة لقواعد المشروعية ، وهذه المصلحة لا ترقى إلى درجة
الحق ، وإن كانت تكفي في ذاتها لقبول دعوى الإلغاء ، وكانت في حالة هذه
الدعوى المقترنة بطلب الحكم بما يترتب على الإلغاء من آثار تتمثل في هذه
الآثار بعد تحول الطلب من التجريد إلى التحديد .

وتنص المادة /11/ من قانون أصول المحاكمات في سوريا على أن (لا يقبل
أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة بقراها القانون ...) كما تنص
المادة /12/ من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 على أن (... ولا تقبل
الطلبات الإكبية / 1 / لطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية ...) .

وهذا تطبيق للمبدأ القائل بأنه لا دعوى بغير مصلحة ، وأن المصلحة هي مناط الدعوى ، فالمصلحة شرط أساسي لقبول طلب أو دفع ، ويلزم لقبول الدعوى أن تتوفر في هذه المصلحة خصائص معينة .

ويرى بعض فقهاء المرافعات أنه يشترط لقبول الدعوى - إلى جانب المصلحة - أن تكون لرافعها صفة في رفعها⁽¹⁾، بمعنى أن يكون هو صاحب الحق أو المركز القانوني متار النزاع أو ممثله الذي ينوب عنه قانوناً أو إتفاقاً ، وأن يكون أهلاً لمباشرتها وفقاً لقانون الأحوال الشخصية المطبق في حقه ، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة .

بينما يرى البعض الآخر أن شرط الصفة ليس شرطاً قائماً بذاته ، وإنما هو وصف من أوصاف المصلحة التي هي المصلحة الشخصية المباشرة ، وإن الأهلية ليست شرطاً لقبول الدعوى ، وإنما هي شرط لصحة الخصومة وصحة إجراءاتها ، وأن المصلحة بأوصافها المختلفة هي الشرط العام الوحيد لقبول الدعوى .

أما الأهلية فلا تثير من صعوبة ، إذ تطبق في شأنها القواعد العامة ، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه لا يكفي لقبول الدعوى أن يكون الشخص الذي يباشرها ذا حق أو ذا مصلحة أو ذا صفة في التقاضي ، بل يجب أن تتوفر أهلية المخاصمة لدى القضاء ، ولا يجوز لأحد الخصوم الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي أهلية إلا إذا كانت له مصلحة في هذا الدفع ، فإذا أزال العيب الذي شاب تمثيل ناقص الأهلية ، ترتب على ذلك أن تصبح إجراءات التقاضي صحيحة ومنتجة لأثارها في حق الخصمين على السواء .

1 - محكمة القضاء الإداري في سوريا وقد اشترطت المصلحة والأهلية ، وإن قررت أن الصفة ليست من نفع النظام العام ، القضية رقم /73/ سنة 1959 المجموعة رقم 298 ، وانظر د . مله في كتابه الرقابة على أعمال الإدارة ص

ويذا تنتفي كل مصلحة في الدفع⁽¹⁾، وهذا لا يساير الرأي القائل بأن الأهلية ليست شرطاً لقبول الدعوى ، بل هي شرط لصحة الخصومة وصحة إجراءاتها ، بمعنى أنه إذا باشر الدعوى غير ذي أهلية ، كانت إجراءات الخصومة باطلة ، وكان للدفع الذي يوجه إليها دفعاً بالبطلان ، لا دفعاً بعدم القبول ، وإذا باشرها ذو الأهلية ثم طرأ عليه في أثناء نظر ما جعله غير أهل لمباشرتها ، كما لو حجز عليه ، فإنها تظل مقبولة ، وإنما ينتطح سير الخصومة فيها بفقده أهلية الخصومة ، حتى تستأنف في مواجهة من له حق مباشرتها كالقيم عليه .

وأما الصفة ، فمعها كان من أمر الخلاف بين الفقهاء في اعتبارها شرطاً منفصلاً عن شرط المصلحة أو مندمجاً فيه ، فإن هذا الخلاف في مجال الدعوى العادية الذي مرجعه إلى أن المصلحة في هذه الدعوى يلزم أن تستند إلى حق تجب حمايته ، باعتبار الدعوى من توابع الحق ، وليس رافع الدعوى دائماً هو صاحب الحق نفسه ، بل قد يكون هو النائب عنه ، قانوناً أو اتفاقاً ، هذا الخلاف لا يتور في خصوص دعوى الإلغاء ، حيث لا يلزم أن تستند المصلحة المبررة لقبولها إلى حق اعتدى عليه ، ولذا فإن مدلول الصفة يندمج في مدلول المصلحة في مجال هذه الدعوى ، فتتوفر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه .

وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه من المسلم أن للنقابات المنشأة وفقاً للقانون أن ترفع الدعوى المتعلقة بحقوقها بصفتها شخصاً معنوياً عادياً كالحقوق التي عساها أن تكون في ذمة أعضائها أو قبل الذين يتعامل معهم⁽²⁾ .

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم /1119/ لسنة /10/ القضائية ، جلسة /1966/9/24 .

2 - . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية/ المراجع السابق (ص 60) - وانتظر قرار المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم /55/ لسنة 966 بأن المواطن الذي يطعن في مشروعية القرار الصادر عن المحافظ يفرض العمل الإجباري على أهالي المدعى بهذا القرار لا تقبل دعواه لأنه لم يتكلف شخصياً/المجموعة لسنة 966/ 71 .

كذلك استقر الرأي فقهاً وقضاً على أن للنقابات أن ترفع الدعاوى المتعلقة بالمصلحة الجماعية أو المشتركة للدفاع عن مصالح المهنة (1).

وجرى القضاء في فرنسا على اعتبار أن للنقابة مصلحة جماعية إذا كان ثمة ضرر أصاب أعضائها بصفتهم أعضاء في النقابة وبسبب مباشرتهم للمهنة التي وجدت النقابة للدفاع عنها ، غير أنه تجب التفرقة بين هذه المصالح الجماعية والمصالح الفردية لهؤلاء الأعضاء ، فهذه المصالح الفردية هي ملك لأصحابها ، وهم أصحاب الحق في المطالبة بها ورفع الدعاوى عنها ، ولا تقبل الدعاوى بشأنها من النقابة ، وترتيباً على ما تقدم فإنه إذا كانت الدعاوى المرفوعة من نقابة عمال ومستخدمي مجلس بلدي المنصورة تهدف إلى المطالبة بأحقيتهم في علاوة استثنائية ، فإنها لا تتصل بالمصلحة الشخصية المباشرة للنقابة التي رفعتها ، ولا بالمصلحة الجماعية المتصلة بمباشرة مهنة ، وإنما هي متعلقة بحقوق فردية لبعض أعضائها ، فالدعاوى المرفوعة من النقابة للمطالبة بها تكون غير مقبولة (2) .

كما قضت بأنه يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن تكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها ذلك القرار تأثيراً مباشراً ، والمدعي مصلحة شخصية مباشرة في الطعن على القرار الإداري الصادر بإنهاء الموافقة على إقامة الوحدة المجمة بأرضه التي يتبرع بها لهذا الغرض ، وذلك بصفته مواطناً وبصفته عمدة القرية وبصفته متبرعاً .

1 - قرار المحكمة الإدارية في سورية رقم 588/ تاريخ 2001/3/3 / القضية 2001/679 / منشور في مجلة المحامون /قاعدة 216 / 2002 ، ونظر قرار المحكمة الإدارية العليا في سوريا منشور في مجل المحامون لعام 994 / قاعدة 497 /ص 307 ، وقد نفى هذا القرار أن يكون لجهاز الرقابة العامة مساهمة في القرار بل المصلحة للجهة التي أصدرته فقط .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 278 لسنة 5 القضائية/ جلسة 1960/11/12 .

ويكفي لمخالفة هذا القرار أن يثبت أن المدعي مواطن في تلك القرية حتى تتحقق له مصلحة في كل قرار يتعلق بمصالح هذه القرية والمقيمين بها ، وإلا لما كان لأحد هؤلاء المواطنين أن يعترض على قرار يصدر في هذا الشأن ، ولأصبحت مثل هذه القرارات الإدارية مصنوعة من الطعن عليها ، مع أنها تمس مصلحة الأهليين فيها وتؤثر فيهم تأثيراً مباشراً ، كمجموع من الناس يقم في هذه المنطقة⁽¹⁾ .

كذلك قضت بأن مصلحة النقابة في أن تدافع عن المصلحة الجماعية لشخص المعنوي والمصالح المشتركة للمهنة التي تمثلها وتحميها يجب أن تختلط بالمصالح الفردية لأعضائها .

فالنقابة حين ترفع الدعوى أو تتدخل في دعوى قائمة ، إنما ينبغي أن تسعى إلى حماية المصالح الجماعية المشتركة لأرباب المهنة التي تمثلها ، والتي تتعذر حمايتها إذا اقتصر الأمر في رفع الدعوى على أعضائها فرادى .

أما المطالبة بحق ذاتي للمدعي خاص به في الترقية نتيجة تطبيق قانون المعادلات الدراسية وقواعد ضم مدة الخدمة السابقة ، فلا تمثل سوى مصلحة فردية للموظف وحده ، شأنه شأن الموظفين ممن ليسوا أعضاء في النقابة ، وعلى هذا فليست للنقابة مصلحة شخصية مباشرة للتدخل في مثل هذه الدعوى في مرحلة الطعن⁽²⁾ .

ولا حاجة في دعوى الإلغاء لأن تقام الدعوى ضد الفرد الصادر لمصلحته القرار الإداري المطعون فيه ، لأن أحكام الإلغاء حجة على الكافة ، فيكفي رفعها ضد الجهة الإدارية دون أن يختصم فيها الفرد الذي صدر القرار لمصلحته شخصياً ، وإن كان لهذا الأخير أن يتدخل في الدعوى للدفاع عن مصلحته في

1 - المحكمة الإدارية العليا بطعن رقم 330 لسنة 6 قضائية / جلسة 1961/9/9 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر بطعن رقم 36 لسنة 18 قضائية / جلسة 1966/12/4 .

عدم إلغاء هذا القرار .

والجهة الإدارية التي توجه إليها الدعوى ، هي تلك التي تتصل موضوعاً بالمنازعة ، أي التي صدر عنها التصرف موضوع الطعن ، والتي لديها البيانات والمستندات والملفات المتعلقة به ، والأسانيد اللازمة للدفاع عنه ، والتي تختص أخيراً بتنفيذ الحكم الذي يصدر ومواجهة آثاره من إعتمادات ميزانيتهما .

وتمثل الدولة في التقاضي هو فرع من تلبية عنها ، وهي تلبية قضائية ، للمرد في مداها وبيان حدودها إنما يكون بالرجوع إلى مصدرها وهو القانون ، والدولة هي من الأشخاص الاعتبارية العامة ، وقد يكون من فروع الدولة ما له الشخصية الاعتبارية ، كالمحافظات والمدن والقرى ، بالشروط التي يحددها القانون ، وكذا الإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية (المادة /52/ من القانون المدني) ، ومتى توفرت لها هذه الشخصية تمتعت بجميع الحقوق ، إلا ما كان منها ملائماً لصفة الإنسان الطبيعية ، وذلك في الحدود التي قررها القانون ، فتكون لها :

أ - ذمة مالية مستقلة .

ب - أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائها أو التي يقرها القانون .

ج - حق التقاضي .

د - موطن مستقل .

ويكون لها نائب يعبر عن إرادتها ، وهذا النائب هو الذي يمثلها عندئذ في

التقاضي .

وقد يكون من فروع الدولة ما ليست له الشخصية الاعتبارية ، كالوزارات والمصالح التي يمنحها القانون تلك الشخصية الاعتبارية ، والأصل عندئذ أن يمثل الدولة كل وزير في الشؤون المتعلقة بوزارته ، وذلك بالتطبيق للأصول العامة باعتباره المتولي الإشراف على شؤون وزارته والممثل عنها ، والذي

يقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ، إلا إذا أسند القانون صفة النيابة فيما يتعلق بشئون هيئة أو وحدة إدارية إلى رئيسها ، فتكون لهذا الأخير عندئذ هذه الصفة بالمدى وفي الحدود التي بينها القانون .

هذا ما فصلته المحكمة الإدارية العليا ((مصر)) وما خلصت منه ، إلا أنه ولئن كان مجلس الدولة ليس شخصاً من الأشخاص الاعتبارية لعلامة ، بل هو في تقسيمات الدولة هيئة مستقلة ملحقة برئيس الجمهورية ، مما كان يستتبع في الأصل أن ينوب هو عن الدولة في الشئون المتعلقة بالمجالس ، إلا أن القوانين الخاصة بإنشاء هذا المجلس وتنظيمه قد اطردت بأن ينوب رئيس المجلس عنه في صلاته بالمصالح أو بالغير ، وبهذا النص أسند إليه القانون صفة النيابة عن المجلس في صلاته بالمصالح ، وكذلك بالغير ، ومنهم موظفوه ، وبما يتفرع عن هذه النيابة من صفة التقاضي فيما يتعلق بهذه الصلات ، وذلك في حدود ما يختص به المجلس قانوناً من شؤون نشأت عنها هذه الصلات (1).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن القانون المنشئ للجنة القضائية لمصالح الحكومة ووزاراتها بالإسكندرية والقوانين التالية التي أحلت بصورة عامة المحاكم الإدارية محل اللجان القضائية ، هذه القوانين كلها ، إذ نامت بالمحكمة الإدارية بالإسكندرية اختصاص الفصل في المنازعات التي تقوم بين ذوي الشأن ومصالح الحكومة بالإسكندرية ، قد انطوت على معنى الإقرار لهذه المصالح بأهلية التقاضي في شأن ما يشجر بينها وبين أولى الشأن من منازعات عهد بالفصل فيها إلى اللجنة القضائية ثم إلى المحكمة الإدارية بالإسكندرية ، ومن ثم لا محل لما أثاره السلاح البحري (المدعى عليه) من أنه مجرد عن الشخصية

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 931 لسنة 3 القضائية لجلسة 4/ سنة 1958 / ، وطعن رقم 892 / لسنة 3/ القضائية لجلسة 4/1/ سنة 1958 . وطعن رقم 892 / لسنة 7 القضائية لجلسة 5/7/ سنة 1963 . وطعن رقم 1290 / لسنة 6 القضائية / جلسة 12/12/ سنة 1964 -

المعنوية التي تسمح باختصاصه أمام القضاء ، ويكون الدفع بعدم قبول الدعوى لإنتفاء الصفة في غير محله متعيناً رفضه (1) .

كذلك قضت المحكمة ذاتها بأنه إذا كان الثابت أن الوزير لم يكن خصماً أصيلاً في الدعوى ، وإنما لخصم كاتب عن النولة بوصفه وزيراً لإحدى الوزارات ، فإن الخصومة والحالة هذه إنما تعقدت بين المدعي وبين النولة ، لا بين المدعي وبين الوزير بصفته الشخصية ، إذ لم يطلب الحكم عليه بأي إلزام أو شيء بهذه الصفة الأخيرة ، كما أن الخصومة نصبت على طلب إلغاء قرار إداري صدر في شأن تسيير مرفق عام من مرافق النولة يقوم الوزير على إدارته بوصفه وزيراً .

فموضوع الدعوى هو اختصاص القرار الإداري في ذاته ووزنه بميزان القانون ، بمعنى أن الحكم الصادر بالإلغاء يكون حجة على الكافة ، حتى لو نسب إلى الوزير في الدعوى إساءة استعمال السلطة ، لأن الطعن في القرار الإداري بهذا العيب لا يقبل الخصومة في شأنه إلى خصومة شخصية بين الطاعن والوزير (2) .

كما قضت بأنه متى كان الثابت أن المدعي موظف بمجلس معمرة ملوي البلدي ، وهذا المجلس شخص إداري إذ له الشخصية المعنوية ، وله ميزانيته المستقلة ، وله أهلية التقاضي ، ويمثله في ذلك رئيسه ، فإن المجلس بهذه المثابة يكون هو صاحب الصفة في المنازعة الإدارية ، وهو الذي توجه إليه الدعوى بصفتها الجهة الإدارية المختصة بالمنازعة ، أي المتصلة بها موضوعاً ، وهو بطبيعة الحال ويحكم قيامه على المرفق العام يستطيع الرد على الدعوى وإعداد البيانات وتقديم المستندات الخاصة بها ، وكذلك تسوية المنازعات صاحباً ، أو تنفيذ الحكم في ميزانيته عند الإقتضاء .

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 513 / لسنة 3 القضائية / بضة 1963/7/12 .

2 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 440 / لسنة 2 القضائية / بضة 3/9 .

وعلى مقتضى ما تقدم فإن الدعوى ، إذا رفعت ضد وزارة الشؤون البلدية والقروية ، تكون قد رفعت على غير ذي صفة ، ويتعين الحكم بعدم قبولها⁽¹⁾ .

بيد أن المحكمة الإدارية العليا في مصر ، فيما يتعلق بالصفة في تمثيل المصالح التي لم تمنح الشخصية الاعتبارية ، ذهبت إلى حد أن هذه الصفة إنما تثبت للوزير الذي تتبعه المصلحة لا لمديرها ، إذ قضت بأن مصلحة الطرق والكباري ليست شخصاً من الأشخاص الاعتبارية العامة ، بل هي في تسميات الدولة مصلحة تابعة لوزارة المواصلات وفرع منها ليس لها استقلال ذاتي ، ولم يمنحها القانون شخصية اعتبارية تخول مديرها النيابة عنها قانوناً وتمثيلها في التقاضي ، وإنما يمثلها في ذلك وزير المواصلات باعتباره المتولي الإشراف على شؤون وزارته وفروعها والهيئات التابعة لها ، التي من بينها هذه المصلحة⁽²⁾ .

وفيما يتعلق بالصفة في رفع الطعن في الحكم قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا سارت الإجراءات وصدر الحكم المطعون فيه ضد مصلحة الأملاك الأميرية بمفردها دون وزارة الإصلاح الزراعي صاحبة الصفة في التقاضي بدلاً منها ، فإن الطعن في هذا الحكم لا يمكن رفعه بحكم الضرورة إلا من رئيس المصلحة الصادر عليها الحكم باعتباره صاحب الصفة في الطعن والمصلحة فيه ، وإن لم تكن لها أصلاً صفة في التقاضي في الدعوى أمام المحكمة المطعون في حكمها ولا أهلية لذلك لعدم تمتعها بشخصية معنوية مستقلة ، ذلك أن صاحب الصفة في الطعن هو المحكوم عليه الذي كان طرفاً في الخصومة الصادر فيها الحكم المطعون فيه ، بحيث يكون عرضه من الطعن إلغاء هذا الحكم وتعديلاته .

وقد نصت المادة /377/ من قانون المرافعات على أنه ((لا يجوز الطعن في

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 63 لسنة 5 القضائية / جلسة 1959/6/13 .

2 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 129 / لسنة 4 القضائية / جلسة 1959/6/6 .

الأحكام إلا من المحكوم عليه)) لأنه هذا الأخير هو صاحب المصلحة في الطعن ، إذ هو وسيلته الوحيدة لتصحيح الخطأ الواقع في الحكم والتخلص من أثره ، ولأن الخطأ الناتج من عيب في الشكل ، وهو في ذاته الميرر للطعن لا يسوغ أن يكون هو المانع منه ، ومن ثم فإن الطعن في هذه الحالة يكون مقبولاً حتى لا يستغل بابيه بالنسبة إلى حكم معيب ، ولا يتحصن هذا الحكم بسبب قيام عيب به ، في حين أن هذا العيب هو سند الطعن فيه ، ولا سيما إذا كان سبيل الطعن غير متاح لوزارة الإصلاح الزراعي ، لأنها لم تكن معتلة في الدعوى ، وليست محكوماً عليها (1) .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الحكم ذاته إلى أن الدفع بعدم قبول الدعوى ضد مصلحة الأملاك الأميرية لرفعها على غير ذي صفة ، يجوز إيدؤه في أية حالة تكون عليها الدعوى وفي أية مرحلة من مراحلها ، فيجوز التمسك به لأول مرة أمام المحكمة العليا في مرحلة الطعن .

والعبرة في المصلحة كشرط لقبول الدعوى هي توافرها وقت إقلمة الدعوى ، فلا تقبل دعوى الإلغاء من غير ذي مصلحة ، وإذا تخلف شرط المصلحة عند رفع الدعوى قضى بعدم قبول الدعوى لا بعدم الإختصاص بنظرها ولا برفضها . أما زوال هذه المصلحة في إثناء نظر الدعوى أو عدم زوالها ، فهو مسألة موضوعية لا تؤثر في نظر مجلس الدولة الفرنسي في قبول الدعوى ذاتها ، فقد اكتفى مجلس الدولة المذكور بقيام المصلحة يوم رفع الدعوى - على خلاف الحال في دعاوى القضاء العادي - حيث يلزم استمرار قيام المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى يوم صدور الحكم فيها ، فتقضى في موضوع دعوى الإلغاء على الرغم من زوال مصلحة رافعها قبل صدور الحكم ، وذلك على أساس أن

1 - المحكمة الإدارية العليا بطن رقم 892/تنة 7 القضائية ، جلسة 1963/1/5 .

هذه الدعوى هي أدنى إلى أن تكون وسيلة عامة للدفاع عن المشروعية حماية للمصلحة العامة من أن تكون وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق والمصالح الفردية ، وأنها تهدف في ذات الوقت إلى تحقيق مصلحتين ، إحداهما مصلحة شخصية لرافع الدعوى ، والثانية مصلحة عامة تهم الجماعة ، وتتمثل في الدفاع عن المشروعية ، فإذا انتفت الأولى لأمر ما بعد قيامها ، بقي حق الجماعة الذي تعلق بمجرد إقامة الدعوى بالمصلحة في إلغاء القرار غير المشروع ، حتى لا تسدل عليه حماية تنتهك المصلحة العامة ، ولا سيما أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء قصير ، وإن كونها دعوى موضوعية تنعكس على المصلحة العامة ، ويتميز الحكم الصادر فيها بحجية عينية مطلقة يرتد أثرها إلى الكافة قد يفقد بالجماعة عن الإضمام إلى رافعها اعتماداً عليه ، فإذا زالت مصلحته بعد رفعه إياها ، وقيل بعدم استمرار السير في الدعوى لهذا السبب ، كان في هذا إهدار للمصلحة العامة ، فضلاً عن تفويت الفرصة في أن يقول مجلس الدولة كلمته في القرار المطعون فيه ، بما يبصر الإدارة العامة بالأوضاع السليمة ويسدد تصرفاتها ، ويهيئها سواء السبيل .

أما إذا زال وجه عدم المشروعية بتصحيح الإدارة للوضع المعيب على نحو ما مع زوال المصلحة الشخصية للطاعن ، فيدبهي أنه لا تكون ثمة مصلحة للسير في الدعوى .

لما في مصر فقد انتهجت المحكمة الإدارية العليا سلكاً مغايراً لمذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص ، إذ قضت بأن شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوفر للمدعى من وقت رفع الدعوى ، وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً (1) .

1 - المحكمة الإدارية العليا /سجل رقم 1158/ لسنة 6 قضائية /بطء 1963/3/24 .

وعلى هذا الأساس قضت بأن الدفع بعدم قبول الطعن لإنتفاء المصلحة قد بنته الحكومة ، على أن القرار المطعون فيه قد انتهى أثره بعد إقامة الطعن بانتضاء مدة ثلاثة أشهر المحددة بالقرار المذكور ، فضلاً عن أن المحكمة قد قضت بعد ذلك برفض طلب مد وقف الطاعن عن عمله ، وبذلك انقضت مصلحة الطاعن في الطعن على هذا الشق من القرار ، بيد أن هذا الدفع مردود بأن مصلحة الطاعن ما تزال قائمة في هذا الطعن الذي يطلب فيه إلغاء القرار المطعون فيه ، والقضاء برفض طلب مد مدة وقفه عن العمل ، وذلك لأنه إذا أجابته المحكمة إلى طلبه فإنه سيترتب على ذلك بطبيعة الحال أن يصرف له مرتبه - كله أو بعضه - عن المدة التي كان موقوفاً فيها عن العمل اعتباراً من تاريخ صدور القرار المطعون فيه القاضي بوقفه عن العمل حتى تاريخ عودته إلى عمله تنفيذاً لحكم المحكمة (1) .

وقد أكدت اتجاهها هذا في حكم حديث لها قررت فيه : أن قبول دعوى الإلغاء منوط بوجود توفير مصلحة للمدعي منذ وقت رفع الدعوى واستمرار قيام هذه المصلحة حتى يفصل في الدعوى نهائياً ، وأنه لا يؤثر في الدفع بعدم وجود مصلحة التأخر في إيدائه إلى ما بعد مواجهة الموضوع ، وأنه لما كانت دعوى الإلغاء إنما تستهدف إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الإداري المطلوب إلغاؤه .

فإذا قام مانع قانوني - كصدور القانون رقم /15/ لسنة 1963 بحظر تمك الأجناب للأراضي الزراعية وما في حكمها - فلا يكون ثمة وجه للإستمرار في الدعوى ، لأن كون المدعي أجنبياً مخاطبين بهذا القانون لا يجعل لهم مصلحة في مخاصمة قرار الإستيلاء على الأرض موضوع النزاع ، ما دام لن يترتب على

1 - المحكمة الإدارية العليا لطلب رقم 33 / لسنة 10 لفضالية / جلسة 1965/2/27 .

على إلغاء هذا القرار إعادة يدهم على هذه الأرض⁽¹⁾ .

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن موقف مجلس الدولة القرنسي في هذا الشأن من الناحية القهية المجردة ، أكثر انفتاحاً مع طبيعة دعوى الإلغاء العينية ، لأنه إذا كانت مصلحة الطاعن قد زالت فما تزال هناك مصلحة الجماعة التي يعينها أن يصحح الوضع القانوني بالنسبة إلى القرار المطعون فيه ، بأن تعلم وجهة الصواب فيما وجه إليه من طعن .

ولكنه يفضل لاعتبارات عملية المسلك الذي يشترط استمرار المصلحة حتى صدور الحكم في الدعوى ، لأنه يخلف العبء من ناحية ، ويقلل من احتمالات التصادم مع الإدارة من ناحية أخرى ، لا سيما وأن رقابة الإلغاء ما تزال حديثة نسبياً ، وما زالت الإدارة تحسن نحوها بنفور ، وإن مجلس الدولة المصري لا يطبق مبدأ انتهاء الخصومة لزوال المصلحة إلا عندما تنتفي مصلحة الطاعن المؤكدة تماماً ، ولا يبقى منها أي جزء ولو يسير⁽²⁾ .

وليست المصلحة المادية وحدها هي مناط قبول دعوى الإلغاء ، إذ أن هذه الدعوى تحمي أيضاً المصلحة الأدبية التي يكفي توفرها لقبول الدعوى ، ومن أمثلة المصلحة الأدبية⁽³⁾ طلب الموظف المحال إلى المعاش إلغاء قرار بتقديم غيره عليه في الأقدمية قبل تقاعده بأيام أو بنقله ، دفعاً لمظنة التشكك في سمعته أو كفايته ، وإن كان هذا القرار لا يمس أي حق مالي له ، وكذا طلب إلغاء صاندر بإغلاق مكان من أماكن العبادة لمجرد إرضاء الشعور الديني لرافع الدعوى ، والدعوى التي ترفع من شخص معنوي كجمعية محاربة المشروبات الكحولية بطلب إلغاء

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 131 / لسنة 9 القضائية / جلسة 1966/12/24 .

2 - د . سليمان محمد الطماوي : شرط المصلحة في دعوى الإلغاء/مجلة مجلس الدولة/ السنة الرابعة / كانون الثاني سنة 1952 /ص 173 و 134 / والقضاء الإداري للكتاب الأول طبعة 1967 /ص 553 و 554 .

3 - حكم محكمة القضاء والإداري في سوريا رقم 64 لعام 1963/ص 286 . وحكماً رقم 41 لعام 1963 /شأن المصلحة المعلومة للمتضمنة الطعن بقرار المجمع المقدس المتضمن تكاليف الأسقف ببطرانية شامرة /ص 128 .

قرار إداري يشجع تناول هذه المشروعات .

والمصلحة - مادية كانت أو أدبية ، فردية أو جماعية - إما أن تكون محققة ، أي حالة وقائمة ، وإما أن تكون محتملة ، وقد جرى الفقه والقضاء في الدعاوى للعادية على قبول بعض الدعاوى استثناء لا تكون فيها المصلحة قائمة ، وإما محتملة فقط ، بمعنى أن الضرر فيها أو الإعتداء على الحق لم يقع ، وإما هو محتمل أو متوقع الحصول ، فتقام الدعوى لا لدفع ضرر وقع بالفعل ، بل لتوقي الضرر قبل وقوعه .

ثم صدر قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية القائم ، فقتن هذا الرأي ، إذ قضى في المادة الرابعة منه بأنه ((ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليبه عند النزاع فيه)) .

أما في مجال دعوى الإلغاء فبرى ، البعض أن شرط المصلحة يجب أن تحكمه وتحدد مذهب طبيعة هذه الدعوى وكونها تنتمي إلى القضاء العيني ، وتستهدف مصلحة عامة ، وهذه المصلحة محققة دائماً بحكم كون الجماعة يعينها دائماً احترام المشروعية وسيادة القانون (1) .

وعلى أية حال فإن المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء يجب ، وفقاً لنص المادة /12/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأنه تنظيم مجلس الدولة ، أن تكون شخصية ، بمعنى أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية أثر فيها القرار الإداري المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً ، بحيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغاء هذا القرار .

1 - حكم محكمة القضاء الإداري في مورياً رقم 163 لهيئة 1963/10/17 / المجموعة ص 487 / حيث قبل مصلحة المصلحة .

ومقتضى هذا أن دعوى الإلغاء لا تقبل من فرد ليست له مصلحة شخصية في إلغاء القرار المطعون فيه أياً كانت صلته بصاحب المصلحة للشخصية ، لأن الشخص لا يملك للمفاضلة إلا في شأن نفسه ، وليس له أن يتولاهما في شؤون غيره إلا بتأييد قانونية صحيحة ، إذا ما فوض في ذلك .

وتطبيقاً لهذا قضى بعدم قبول طلب الزوج إلغاء قرار إداري من مصلحة شخصية لزوجته ، وبعدم قبول الطعن المقدم من فرد بطلب إلغاء القرار السلبي الضمني بالإمتناع عن حصول ضريبة من فرد آخر ، وبعدم قبول الدعوى لاتعدام المصلحة الشخصية في حال الشقيق الذي يطلب إلغاء القرار السلبي المتمثل في امتناع الإدارة عن تجديد جوازات السفر الخاصة بأشقائه ، ولو كان هو أكبر أفراد الأسرة والقائم على رعاية شؤونها ، لأن لكل امرئ منهم شأناً يعنيه وكياناً خاصاً به ، وكذا بعدم قبول حلول الورثة بصفة آية محل مورثهم في السير في إجراءات دعوى الإلغاء إذا مات المورث قبل صدور الحكم فيها ، إلا إذا كانت لهم مصلحة شخصية متميزة عن مصلحة المورث ، بأن كان القرار السلبي المطعون فيه من حالة قانونية خاصة بكل منهم ، تجعل له مصلحة شخصية ومباشرة في طلب إلغاءه ، لأن الحق في طلب الإلغاء لا يورث ، فلا يقبل من قورث الإستمرار في السير في الدعوى المرفوعة من مورثه بطلب إلغاء القرار الإداري الخاص بالتعيين في منصب العمدة ، متى كان هذا القورث لا تتوفر فيه الشروط اللازمة للمصلحة للترشيح لهذه الوظيفة .

على نقيض الحال فيما لو كانت الدعوى مرفوعة من المورث بطلب إلغاء قرار تخطيه في الترقية وما يترتب على ذلك من آثار وفروق مالية ، حيث تكون للورثة مصلحة ظاهرة فيما عساه يستحقه من فروق في الراتب وفي ربط المعاش الذي يستحقونه عنه ، كما أن مجرد الإنتماء إلى هيئة التدريس لا يجعل أي

عضو فيها ذا مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغاء قرار صادر بالترقية إلى وظيفة ليس من المحقق أو من المحتمل إختياره لها بحكم تخصصه ، إذ يلزم توفر التخصص لإمكان قيام تلك المصلحة ، ولا يعني في هذا المقام ان يستكمل رافع الدعوى شرط المصلحة بعد إقامة دعواه .

بيد أن المصلحة الشخصية تكون محققة إذا كان القرار الصادر بنقل موظفين من الكادر الكتابي إلى الكادر الإداري قد وضعهم في كشف الأقدمية في ترتيب سابق على المدعي ، وراقهم إلى الدرجة الخامسة ، حتى ولو لم يكن هذا الأخير مستوفياً الشرط الزمني اللازم للترقية إلى هذه الدرجة ، لعدم كضائه مدة الثلاث السنوات المقررة لذلك ، إذ ليس من شك في الترقية إلى الدرجة الخامسة ، ومن ثم فإن من مصلحته الطعن في هذا القرار بدعوى ان المطعون في ترفيتهم لا يستصحبون قانوناً أقدمياتهم في الدرجة السادسة الكتابية عند نقلهم إلى الكادر الإداري الذي يشغل هو إحدى درجاته من تاريخ سابق على هذا النقل⁽¹⁾.

والمصلحة التي تبرر قبول دعوى الإلغاء ، يتأثر تحديدها بطبيعة القرار

الإداري المطعون فيه ، فئمة قرارات فردية وأخرى لائحية :

أما الأولى : وهي التي ينصرف أثرها إلى فرد أو أفراد معينين ، فالمصلحة في الطعن فيها تكثت لمن ينصرف إليهم هذا الأثر الذي قد يمتد إلى الغير ، فتكون لهم ذات المصلحة ماداموا في نطاق الأثر المباشر للقرار ، أي مادام يصيبهم أو يحتمل ان يصيبهم من بقائه ضرر .

وأما الثانية : وهي التي تكضمن قواعد تنظيمية عامة ، تطبق على كل من

تتحقق فيها الشروط الواردة بها ، فالمصلحة في طلب إلغائها تكون لمن ستطبق عليهم إذا كان من شأن هذا التطبيق أن ينالهم منه ضرر ، وتبرز هذه المصلحة —

1 — المحكمة الإدارية العليا بطن رقم 33/ لسنة 4 القضائية / جلسة 1959/1/3 .

إذا كان الضرر محتملاً غير جازم للطعن في الميعاد - عند صدور القرار الضروري فيما يعد تطبيقاً لتلك القرارات .

الطوائف المتاح لها الطعن بالإلغاء :

والمصالح في دعوى الإلغاء تتنوع وتتعدد ، وذلك أن الطعن بالإلغاء الذي يتناوله اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري متاح لطوائف ثلاث ، إذ يلجأ إليه الأفراد من غير الموظفين ، والموظفون ، والهيئات .

1 - طعون الأفراد :

جرى القضاء الإداري على أن يشترط لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء ، أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة ، يؤثر فيها القرار المظنون فيه تأثيراً مباشراً ، بحيث تكون له مصلحة شخصية في طلب إلغائه لدفع ضرر حال يصيبه من بقاء القرار المعيب⁽¹⁾ قائماً أو لتوخي هذا الضرر ، إذا كان محتملاً .

ولما كان أساس المصلحة بناء على هذا مرده إلى صفة ذاتية في الطاعن ، فليس للشخص بوصفه فرداً أن يطعن بالإلغاء في كل قرار إداري ، بل يلزم أن تقوم به هذه الصفة المبررة لقبول الطعن منه ، كصفة المالك أو الممول أو التاجر أو الصانع أو الناخب أو المنافس في الحصول من الإدارة على أمر معين كوظيفة عامة ، أو إرساء مزاد أو مناقصة ، أو المنتمي لدين من الأديان ، أو قاطن البلدة ، أو المستفيد من خدمة عامة ، وهي صفات لا تقع تحت حصر .

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية والسورية بأنه متى كانت المنازعة تنصب على اختصاص القرار الإداري الصادر عن مصلحة التنظيم ببلدية

1 - المحكمة الإدارية العليا في سوريا ، وقد تفرقت أن جهاز الرقابة المالية ليس له مصلحة في الطعن بقرار سبق الإشارة إليه .

القاهرة بالترخيص لمقاول في بناء اثني عشر دوراً فوق الأرض المبنية بالكروكي المسطر بالترخيص ، وكانت المدعية - بوصفها مالك لقطعة أرض مجاورة - تطلب في هذه المنازعة إلغاء القرار المذكور ، وبصفة مستعجلة وقف تنفيذ ، وتستند في ذلك إلى أن هذا القرار قد وقع مخالفاً للقانون ، فإن الدعوى ، والحال مما يدخل في اختصاص القضاء الإداري ، ولا يغير من الأمر شيئاً أن تكون المدعية قد أشارت إلى حقوق الارتفاق المتعلقة بارتفاع البناء ومساحته التي يرتبها القانون على أرض بحكم مرسوم التقسيم ، فهي تستند إلى ذلك في صدد بيان مصلحتها في طلب الإلغاء وفي صدد مخالفة القرار الإداري للقانون الذي تضمن أحكاماً تتعلق بالمصلحة العامة لإرتباطها الوثيق بمرفق التخليم بمرفق التعمير ، وتحسين رونق المدينة وجمالها ، مما يجعل لذوي الشأن من الجيران الحق في أن يفيدوا من هذه الارتفاقات ، فيما بين بعضهم البعض⁽¹⁾.

كما قضت بأنه يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن تكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها ذلك القرار الإداري تأثيراً مباشراً ، وللمدعي مصلحة شخصية مباشرة في الطعن على القرار الإداري الصادر بإلغاء الموافقة على إقامة الوحدة المجمعة بأرضه التي تبرع بها لهذا الغرض ، وذلك بصفته عمدة القرية وبصفته متبرعاً .

ويكفي لمخاصمة هذا القرار أن يثبت أن المدعي مواطن يقيم في تلك القرية حتى تتحقق له مصلحة شخصية في كل قرار يتعلق بمصالح هذه القرية والمقيمين بها⁽²⁾ .
كذلك قضت بأنه متى ثبت أن القرار المطعون فيه قد صدر بإحالة المدعين ،

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 785 / لسنة 3 القضائية / جلسة 1958/7/12 .

2 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 330 / لسنة 6 القضائية / جلسة 1961/12/9 ، وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 7 لسنة 1967 المتضمن أن الشخص الذي نال أصواتاً في الانتخابات هو مصلحة شخصية مباشرة ، تجعل دعواه ضد مرسوم إعلان النتائج مقبولة / لمجموعة لعام 1967 / ص 166 .

المدعين ، باعتبارهم أفراداً لا موظفين إلى المحاكمة التأديبية أمام مجلس تأديب نقابة الأطباء ، فإن هذا القرار لا يعد من قبيل قرارات تأديب الموظفين ، كما لا يعتبر قراراً صادراً عن جهة إدارية ذات اختصاص قضائي ، وإنما يعتبر قراراً إدارياً نهائياً صادراً ضد أفراد (1) .

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن لدافع الضريبة سواء أكان ممولاً في المدينة أم القرية أم المحافظة ، مصلحة ظاهرة في الطعن في القرارات التي تصدر عن الهيئات اللامركزية ، ويترتب عليها إنفاق الأموال العامة في غير مصرفها القانوني ، إذا كان شأن ذلك أن يزيد من أعباء الممول .

ولم يقر بهذه المصلحة لدافع الضريبة للدولة إزاء وجود أجهزتها المالية والمحاسبية الرقابة على أوجه إنفاق تلك الأموال .

وبالنسبة إلى التاجر والصانع أقرت محكمة القضاء الإداري بمصر بوجود مصلحة لشركة الإسكندرية للقطر في القرار الصادر عن مدير مصلحة المواني والمنابر بتنظيم أعمال القطر في ميناء الإسكندرية على وجه تضار منه ، وذلك باعتباره قراراً متعلقاً بتنظيم المهنة التي تزاولها الشركة المذكورة ، ومانساً بحرية التجارة أو الصناعة ، بالمخالفة للأصول الدستورية التي كفلت هذه الحرية أو للتشريعات التي نظمتها .

وفيما يتعلق بالناخب جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن له أن يطعن بالإلغاء في قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتقسيم البلدة إلى عدة دوائر انتخابية ، كما قبل صفته للطعن في القرارات الإدارية الصادرة بتنظيم عملية استفتاء يجيزها الدستور .

وفيما يختص بالتناقص في الحصول من الإدارة على أمر معين ، كوظيفة عامة

1 - المحكمة الإدارية العليا/طعن رقم 608/لسنة 3 للفضائية /جلسة 12/12/1958 .

أو إرساء مزاد أو مناقصة ، قضت محكمة القضاء الإداري بمصر بأن قيد المدعي يكشف المرشحين لمنصب العمدة كاف وحده لاعتباره له مصلحة شخصية جديفة في الطعن بإلغاء قرار تعيين العمدة ، كما قضت بجواز الطعن في قرار إرساء المزاد أو المناقصة ، بل يقبول هذا الطعن من شخص لم يشترك فيهما ، حيث لم يكن مرجع الطعن إلى وجود عيب في قرار إرساء المزاد في ذاته ، وإنما إلى المنازعة في حق الإدارة في الإلتجاء إلى أسلوب المزاد ، تأسيساً على أن الطاعن ، وهو واضع اليد على الأرض التي بيعت بالمزاد ، من حقه أن يشتريها بالممارسة ، وله مصلحة مؤكدة في إلغاء قرار إرساء مزادها .

وإذا كان القرار الإداري المعيب يمس معتقدات تتعلق بأحد الأديان ، فقد استقر اتجاه مجلس الدولة الفرنسي على الإقرار لكل منتم إلى هذا الدين بقيام مصلحة له في الطعن في هذا القرار ، ولو لم يكن من رجال الدين أنفسهم ، كالقرار الصادر بإغلاق كنيسة ، بل والقرار المتعلق بتوزيع الأموال المخصصة لهذا الدين .

وفي مصر ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن المتبرع بعقار مبنى يملكه ليكون كنيسة له مصلحة في الطعن في الأمر الصادر بوقف الشعائر الدينية في هذه الكنيسة حتى يصدر مرسوم باعتمادها ، لأنه - وإن لم يعد مالكا للكنيسة لخروجها عن الملكية الفردية بمجرد التبرع بها - إلا أن تعطيل إقامة الشعائر الدينية أمر يتصل بعقيدته ومشاعره .

كما قضت ، تأكيداً لهذا المعنى ، بأن الدفع بعدم وجود صفة للمدعي في طلب إلغاء قرار مجاس الوزراء الصادر بتحديد المواسم والأعياد الرسمية ، بمقولة أنه ليس وكيلاً عن طائفة الأقباط الأرثوذكس ولا حق له في التحدث عنها ، مردود بأن المدعي باعتباره مواطناً مصرياً ، وهو أحد الأقباط له مصلحة ظاهرة

في مطالبة الحكومة بالاحتفال بالأعياد المسيحية ...

وفي خصوص المستفيدين من الخدمات العامة التي تؤديها الدولة والمرافق العامة ، فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي الدعوى العامة من جمعية الملاك ودافعي الضرائب في أحد الأحياء بطلب إلغاء قرار المحافظة بعدم إجابتهم إلى ما طلبوه إليه من التدخل لإجبار إحدى شركات الترام النقل على الإستمرار في تسيير أحد خطوطها الذي يخدم هذا الحي ، والذي رأت إلغاءه ، كما قبل دعاوى المستفيدين من خدمات المرفق العام ، الذين يرفض المرفق التعاقد معهم ، على الرغم من استيفائهم شروط الإفادة من هذه الخدمات .

2 - طعون الموظفين :

وهي التي يقيمها الموظفون ، لا بصفتهم أفراداً عاديين ، بل إستناداً إلى كونهم موظفين عموميين ، وذلك في مجال العلاقات التي تربطهم بالإدارة ، والتي يمكن أن تنتج القرارات التي تصدر في خصوصها ويمتد أثرها إليهم ، وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا أنه ليس في التشريعات أو اللوائح في مصر نص يعرف الموظف العمومي ، إلا أن القضاء والفقهاء الإداريين قد تلاقوا على عناصر أساسية للوظيفة العامة ، ولإعتبار الشخص موظفاً عمومياً يتعين مراعاة قيام العناصر الآتية :

1 - أن يساهم في العمل في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الإستغلال المباشر ، سواء أكان هذا المرفق إدارياً أم إقتصادياً .

2 - أن تكون المساهمة في إدارة المرفق العام عن طريق التعيين أساساً ، وقرار إسناد الوظيفة العامة يكون عن طريق عمل فردي أو مجموعي يصدر عن جانب السلطة العامة ، ويجب أن تقابله موافقة من جانب صاحب الشأن .

فالموظف العمومي يساهم في إدارة المرفق العامة مساهمة إرادية يقبلها دون قسر أو إرغام ، أما الإلتحاق جبراً في خدمة مرفق عام ، فلا تطبق عليه أحكام

الوظيفة العامة .

3 - أن يشغل وظيفة دائمة : أي أن يكون شغله لها بطريقة مستمرة لا عرضية ، وغني عن القول إن هذه العناصر لا يمكن اعتبارها عناصر قاطعة نهائية للحكم على عامل من عمال الإدارة بأنه موظف أو غير موظف ، إلا أنها عناصر أساسية تجب مراعاتها .

وقد استقر الرأي على اعتبار العدد والمشايخ من الموظفين العموميين ، إذ أن الراتب الذي يجري عليه حكم استقطاع المعاش ليس شرطاً أساسياً لإعتبار الشخص موظفاً عمومياً ، وكذلك الحال فيما يتعلق بالمأذون ، فلا يؤثر في هذا النظر أنه لا يتقاضى راتباً من خزينة الدولة ، لأن الراتب ليس من الخصائص اللازمة للوظيفة العامة ، أو شرطاً من الشروط الواجبة في اعتبارها ، مادامت العلاقة ليست علاقة عارضة تعتبر في حقيقتها عقد عمل يدرج في مجالات القانون الخاص (1) .

والقرارات التي تصدر في حق الموظفين العموميين ويمكن أن تكون محلاً لدعوى الإلغاء عديدة متباينة ، إذ منها ما يتصل بدخول الموظف في الخدمة ، ومنها ما يصدر إبان وجوده فيها ، كما أن منها ما يتعلق بانتهاء الخدمة .

أ - للقرارات الصادرة بصدد دخول الموظف الخدمة : (2)

قد يكون شغل الوظيفة العامة عن طريق المسابقة التي تجريها الجهة المختصة بذلك ، وقد يتم التعيين في بعض الوظائف عن طريق الترشيح ، كما هو الحال بالنسبة إلى وظائف هيئة التدريس بالجامعات ، أو على أساس الوظائف المحجوزة ، كما قد يكون مقصوراً على حملة مؤهل معي أو على من تتوفر فيهم شروط خاصة .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1642 لسنة 6 قضائية / جلسة 1962/5/5 .

2 - د . مصطفى كامل سماح : المرفقات الإدارية / ص 70 وما بعدها .

أما فيما يتعلق بالمسابقة ، فالطعن بالإلغاء متاح لمن تقدم لها وأغفل إدراج اسمه في قائمة المتسابقين ، ولم يسمح له بدخول الإمتحان ، على الرغم من استيفائه الشروط المطلوبة ، وكذا لمن دخل الإمتحان وأخفق فيه إذا كان ينعي على الإمتحان ذاته فقدان النزاهة والحيدة ، كما أنه متاح كذلك لمن اشترك في الإمتحان فعلاً ونجح فيه ، إلا أنه لم يعين لعبث في ترتيب الناجحين بحسب درجاتهم ، أو لتخطيه بتعيين من هم دونه في هذه الدرجات .

وأما فيما يختص بالترشيح ، فالطعن مقبول في قرار الترشيح ممن استوفى شروط الترشيح ولم يرشح ، وفي قرار التعيين ممن رشح وحق تعيين ولم يعين ، وأما في الوظائف المحجوزة والوظائف المقصورة على حملة مؤهل معين ، أو على من تتحقق فيهم شروط خاصة ، فالطعن حق لكل من توفرت فيه الشروط المطلوبة لهذه وتلك ، ولم يدرج اسمه ، أو أدرج في غير ترتيبه ، أو استبعد تعيينه بغير وجه حق .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن اختصاص محكمة النقض منعقدة بهيئة جمعية عمومية بالفصل في الطعون المقدمة من رجال القضاء والنيابة والموظفين القضائيين بوزارة العدل ومحكمة النقض والنيابة العامة بإلغاء القرارات المتعلقة بشؤون القضاء ، عدا النقل والندب منوط بأن يكون طلب الإلغاء مقدماً من أحد رجال القضاء أو النيابة أو القضاء بوزارة العدل وبمحكمة النقض والنيابة العامة ، وهذا للحكمة التي قام عليها التشريع الصادر في هذا الشأن ، والتي كشفت عنها مذكرته الإيضاحية ، وهي أنه ((ليس أجدر ولا أفدر على الإحاطة بشؤون القضاء وتعرف شؤونهم والفصل في ظلاماتهم من رجال من صميم الأسرة القضائية ، يضاف إلى ما تقدم أن النص تطبيق حكم لنظرية الفصل بين السلطات ، حيث تستقل السلطة القضائية بشؤون سبقتها ، فلا يكون لأية سلطة سواها سبيل

أو رقابة عليهم)) .

وليس من شك في أن المدعى ليس من بين هؤلاء ، بل هو فرد من الأفراد ، وإن كان يطلب إلغاء القرار بتركه في التعيين في النيابة ، ومثل هذا الطلب لا يغير من الأمر في شيء ، طالما أنه لم يصحح بعد فرداً من أفرادها⁽¹⁾ .

ب - القرارات الصادرة إبان وجود الموظف في الخدمة :

هذه القرارات إما أن تكون : متعلقة بالتنظيم المعنوي للمرفق الذي ينتمي إليه الموظف - وهي التي تحدد الوظائف المختلفة في المرفق ، واختصاصات كل منها وعلاقتها ببعضها ، وتوزيع العمل فيما بينها ، وإنشاء الإدارات وإعادة تنظيمها ، وما إلى ذلك .

وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي في شأن هذه القرارات التي إنما يتصد بها وجه المصلحة العامة لا مصلحة الموظف ذاته ، إلا أن هذا الأخير لا صفة له في الطعن فيها ، استناداً إلى مجرد كونه موظفاً ، لأن عليه أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي - تفرضه القوانين والقرارات التنظيمية ، ولا سيما أن القرارات المذكورة ليس من شأنها إلحاق الضرر به .

وأما أن تكون خاصة بسير العمل في المرفق وكيفية تأدية الموظف لواجبات وظيفته - وهي التي تتضمن الأوامر والتعليمات التي تصدر عن الرؤساء لبيان أسلوب العمل وكيفية سيره بالمرفق ، وتمائل في طبيعتها القرارات السابقة من حيث كونها تتعلق بمصلحة المرفق ذاته لا بمصلحة تخص الموظف ، ومن ثم تأخذ حكمها من حيث اعتبار الموظف غير ذي صفة في الطعن فيها .

وإما أن تكون واردة على الترقية أو على المزايا المادية للوظيفة ، والترقية هي تحسين مركز الموظف برفعه إلى درجة أعلى ، أو بنقله إلى وظيفة أرقى ، وفي

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 721 لسنة 3 القضائية / جلسة 15/11/1958 .

كلتا الحالتين يدلّ زيادة في راتبه أو تحسيناً في مركزه .
أما المزايا المادية للوظيفة : كالعلاوات والمكافآت والأجور الإضافية ،
وفي خصوص الترقية ترى المحكمة الإدارية أنه لا مصلحة لمن لم تقم به شروط
هذه الترقية لوظيفة ما في الطعن بالإلغاء على القرار الصادر بها ، إذ يكون مثل
هذا الطعن غير مقبول لتخلف شرط المصلحة .

بيد أنها أقرت للموظف بحق الطعن في قرارات الترقية التي تتم بالمخالفة
للقانون ، إذا كان من أثرها أن تلحق به ضرراً ولو محتملاً ، إذ قضت بأنه إذا كان
القرار الصادر بنقل موظفين من الكادر الكتابي إلى الكادر الإداري قد وضعهم
في كشف الأقدمية في ترتيب سابق على المطعون عليه مع ترفيقهم إلى الدرجة
الخامسة ، فإن له مصلحة محققة في طلب إلغاء هذا القرار ، حتى لو لم تكن قد
انقضت مدة الثلاث السنوات اللازمة لترقيته إلى الدرجة الخامسة .

ذلك أنه ليس من شك في أن الأسبقية في ترتيب الدرجة السادسة لها أثرها
الحاسم حالاً أو مآلاً في الترقية إلى الدرجة الخامسة ، فمن مصلحة الطعن في
هذا القرار بدعوى أن المطعون في ترفيقهم لا يستصبحون قانوناً أقدمياتهم في
الدرجة السادسة الكتابية عند نقلهم إلى الكادر الإداري (1) .

على أن المحكمة قد جعلت مناط قبول الدعوى بطلب إلغاء القرارات الصادرة
بالترقية أن يكون من حق الموظف رافع الدعوى أن يرقى إلى الدرجة المطعون
في الترقية إليها ، إما حالاً وإما مآلاً ، فإذا انتفى هذا الحق حاضراً أو مستقبلاً ،
انعدمت المصلحة المبررة لقبول الدعوى (2) .

وفي مقام الترقية يثور البحث فيما إذا كان للموظف الحق في أن يطعن بالإلغاء

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 33 لسنة 4 قضائية / جلسة 1959/1/3 .

2 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 2509 لسنة 6 قضائية / جلسة 1963/4/1 .

في قرار صادر بتعيين شخص من الخارج في ذات درجته أو وظيفته ، ولكن قبله في ترتيب الأقدمية ، بحيث ينافسه في الفوز بالترقية إلى الدرجة الأعلى ، أو صادر بتعيين هذا الشخص في الدرجة الأعلى مباشرة بما يفاق عليه باب الترقية التي يترقاها إلى هذه الدرجة .

وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد إلى الإعتداد بمعيار قوامه وجود ضرر شخصي يكون قد حل بالمركز القانوني للطاعن ، سواء أكان هذا الضرر حالاً أم محتملاً ، لأن دفعه هو الدفاع عن المصلحة ومناطها ، فإذا انتفى الضرر الحال أو المحتمل ، انعدمت المصلحة ، وامتنع بالتالي قبول الطعن .

ج - القرارات الصادرة في شأن خروج الموظف من الخدمة :

وعني عن البيان أن للموظف الذي ينازع في مشروعية القرار الصادر بإنهاء خدمته أو باعتبارها منتهية مصلحة ظاهرة في الطعن في هذا القرار ، تأديبياً كان أو غير تأديبي .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن الدفع بعدم قبول الدعوى لانعدام المصلحة فيها لبلوغ المطعون عليه سن التقاعد بعد رفعها ، وبالتالي فلا جدوى من طلب إلغاء القرار الصادر بإحالتة إلى المعاش ، هذا الوجه مردود عليه ، بأن مصلحة المطعون عليه تتمثل في الفرق بين مرتبه ومعاشه في الفترة محل الخلاف ، وهو مالا يأمل التوصل إليه إلا بإلغاء القرار الصادر بإحالتة إلى المعاش قبل بلوغه السن القانونية (1) .

3 - طعون الهيئات :

تنص المادة الثامنة من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 في البند (سادساً) منها على أن يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره

1 - د . مصطفى كامل لساعاتل : المراجعات الإدارية /ص 75 .

بالفصل في (الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات ، بإلغاء القرارات الإدارية النهائية) .

وتفترق دعاوى الأفراد عن الدعاوى الجماعية للهيئات المتمتعة بالشخصية المعنوية ، كالجمعيات والنقابات المشكلة تشكيلاً صحيحاً وفقاً لأحكام القانون ، في أن الأولى تهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية محدودة لفرد معين أو أفراد معينين بذواتهم ، بينما تتميز الثانية بأنها ترمي إلى تحقيق مصلحة جماعية للهيئة ، بحيث لا يعرف سلفاً على وجه التحديد عن ومن يفقدون منها ، ولا أشخاصهم .
وغني عن البيان أن الجمعية أو النقابة تعتبر غير منازعة صاحبة صفة في مباشرة الدعوى الجماعية لمصلحة الجماعة المنتمية إليها ، وكثيراً ما تنفق هذه المصلحة ومصلحة عضو أو أعضاء بذواتهم من بين أعضاء هذه الجماعة ، إلا أن ثمة حالات ينفرد فيها بالمصلحة عضو أو أعضاء مستقلين عن مصلحة الجماعة كشخص معنوي .

والأصل أن صاحب الصفة في مباشرة الدعوى الفردية هو الفرد ذاته ذو المصلحة في الدعوى الذي من القرار الإداري اتمطعون فيه وضعاً شخصياً له أو مركزاً قانونياً خاصاً به ، لإستقلال شخصيته عن الشخصية المعنوية للجماعة التي هو عضو فيها ، بما لا يسوع معه لهذه الأخيرة أن تنصب نفسها للدفاع عن مصلحته الذاتية ، ولأنه ليس للجماعة أن تفرض سلطاتها على أعضائها برفع دعاوى إلغاء على غير إرادتهم أو بدون عملهم .

بيد أن الأمر في نطاق الدعوى الفردية قد يتعلق بسابقة يخشى أن يتكون منها ، إذا ما تكررت ، عرف إداري يلحق ضرراً - محققاً أو محتملاً - بالأغراض التي أنشئت الجماعة للدفاع عنها .

وقد عالج مجلس الدولة الفرنسي هذا الوضع بحل مقتضاه ، أنه إذا كانت

الجماعة لا تستطيع إقامة دعوى بإسماها بطلب إلغاء قرار إداري لا ينصرف أثره إلا إلى أفراد بذواتهم ، فإن السبيل أمامها متاح ، إما عن طريق الحصول على توكيل من العضو أو الأعضاء ذوي الشأن ، وإما عن طريق التدخل إلى جانب هؤلاء فتدخلاً إنضمامياً ، إذا ما كانوا قد باثروا الدعوى ، على ألا تضيف طلبات جديدة إلى طلباتهم ، وأن يفيد من تدخلها جميع أعضاء الهيئة المنتهون إلى الجماعة ، وكذا غير المنضمين إليها ، سواء في الحاضر أو في المستقبل...

أما في مصر فقد أجمعت المحكمة الإدارية هذه المبادئ إذ قضت بأنه من المسلم به أن للنقابات المنشأة وفقاً للقانون ، أن ترفع الدعاوى المتعلقة بحقوقها بصفتها شخصاً معنوياً عادياً ، كالحقوق التي عساها أن تكون في ذمة أعضائها ، أو قبل الغير الذين تتعامل معهم ، كذلك استقر الرأي فقهاً وقضاً على أن للنقابات أن ترفع الدعاوى المتعلقة بالمصلحة الجماعية أو المشتركة للدفاع عن مصالح المهنة .

وجرى القضاء في فرنسا على أن للنقابة مصلحة جماعية ، إذا كان ثمة ضرر أصاب أعضائها بصفتهم أعضاء في النقابة ، وبسبب مباشرتهم للمهنة التي وجدت النقابة للدفاع عنها .

غير أنه يجب التفرقة بين هذه المصالح الجماعية والمصالح الفردية لهؤلاء الأعضاء ، فهذه المصالح الفردية هي ملك لأصحابها ، وهم أصحاب الحق في المطالبة بها ورفع الدعاوى عنها ، ولا تقبل الدعوى بشأنها من النقابة .

وترتيباً على ما تقدم ، فإنه إذا كانت الدعوى المرفوعة من نقابة عمال ومستخدمي مجلس بلدي المنصورة تهدف إلى المطالبة بأحقيتهم في العلاوة الاستثنائية المقررة بكتاب دوري صادر عن إدارة البلديات ، فإنها لا تتصل بالمصلحة الشخصية المباشرة للنقابة التي رفعتها ، ولا بالمصلحة الجماعية المتصلة بمباشرة المهنة ،

وإنما هي متعلقة بحقوق فردية لبعض أعضائها ، ومن ثم فإن الدعوى المرغوة من النقابة للمطالبة بها تكون غير مقبولة (1) .

وفي حكم حديث قالت المحكمة الإدارية العليا : إن مصلحة النقابة في أن تدافع عن المصلحة الجماعية للشخص المعنوي والمصالح المشتركة للمهنة ، التي تمثلها وتحميها ، ويجب أن لا تختلط بالمصالح الفردية لأعضائها .

فالنقابة حين ترفع الدعوى أو تتدخل في دعوى قائمة ، إنما ينبغي أن تسعى إلى حماية المصالح الجماعية المشتركة لأرباب المهنة التي تمثلها والتي تتعذر حمايتها إذا اقتصر الأمر في رفع الدعوى على أعضائها فرادى .

أما المطالبة بحق ذاتي للمدعي خاص به في الترقية نتيجة تطبيق قانون المعادلات الدراسية وقواعد ضم مسند الخدمة السابقة ، فلا تمثل سوى مصلحة فردية للموظف وحده ، شأنه شأن سائر الموظفين ممن ليسوا أعضاء في النقابة . وعلى هذا فليس للنقابة مصلحة شخصية مباشرة في التدخل في مثل هذه الدعوى في مرحلة الطعن (2) .

وهذا هو الشأن أيضاً فيما يتعلق بالهيئات المركبة ، وهي تلك التي أعضاؤها هيئات لأفراد طبيعيين ، مثل الإتحاد العام لنقابات العمال ، فليس للهيئة المركبة أن تدافع إلا عن المصالح المشتركة لجميع الهيئات المكونة لها ، دون المصالح التي تهم كل هيئة على حدة ، كما أنه ليس لها أن تتدخل إلا في الدعوى التي ترفعها تلك الهيئات ، دون الدعوى التي يقيمها الأفراد من أعضائها (3) .

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن 278 لسنة 5 القضائية / جلسة 1960/11/12 .

2 - المحكمة الإدارية العليا المصرية بطعن رقم 36 لسنة 8 القضائية / جلسة 1966/12/4 .

3 - الدكتور سهيل محمد الطماوي / القضاء الإداري / الكتاب الأول / قضاء الإنهاء / طبعة 1967 / ص 537 إلى 613 ، وبحث نفس المؤلف في شرط المصلحة في دعوى الإنهاء / منشور بمجلة مجلس التولية لسنة الرابعة يناير سنة 1953 / ص 101 إلى 201 - والدكتور محمود محمد حافظ / القضاء الإداري طبعة 1966 / ص

ما يسبق اتصال الخصومة

مقدمة

من الثابت فقهاً وقضاءً أن الدعوى لا بد من أن تمر أمام القاضي بعدة مراحل متتابعة ، إذ لا بد من التحقق أولاً من أن الدعوى المثارة تدخل في ولاية القاضي ، ثم لا بد بعد ذلك من مناقشة مسألة قبول الدعوى ، ثم من بعدها مرحلة تحضير الدعوى وتعيينتها للحكم ، ثم أخيراً مرحلة الحكم في الموضوع ، إذ يتعين على القاضي - وقبل أن يخوض في أصل النزاع المعروض عليه - أن يتأكد من الدعوى - بالموضوع المطروح فيها وبالحالة والشكل ، وفي المواعيد التي رفعت فيها أمامه - تدخل أولاً في ولايته ثم هو يمكنه بعد ذلك الإستماع إليها ، ومناقشة الخصوم فيها ، ثم يأتي من بعد ذلك وبعد تحضير الدعوى وتحقيقها ، مرحلة الحكم النهائي في الطعن بكل ما يرتبط به من آثار وما تتولد عنه من نتائج ، أو ما يمكن أن يثيره من أوجه الطعن المقبولة فيه .

وقد تتضمن إقامة الدعوى إجراءات معينة فرضها القانون ، مثل تقديم النظام إلى الجهة صاحبة العلاقة ، أو القيام بالإجراءات اللازمة لتقديم طلب الإعفاء من الرسوم وغير ذلك من الأمور كما سنوضحه في الآتي :

482 إلى 496 ، والدكتور عثمان خليل عثمان / مجلس الدولة ورقية القضاء لأصل الإثارة / طبعة 1962 / ص 341 إلى 360 . والدكتور مصطفى كمال وصفي الرفاعي / أصول إجراءات القضاء الإداري / للكتاب الأول / لتداعي / ص 236 إلى 246 ، والدكتور فؤاد الخطار / ورقية القضاء لأصل الإثارة / طبعة 1960 - 1961 / ص 490 إلى 496 ، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي / القضاء الإداري ومجلس الدولة / طبعة 1960 / ص 184 إلى 208 . والدكتور طهيمة الجرف / شرط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري / طبعة 1956 / ص 201 إلى 227 .

– التظلم –

وحكمة التظلم جلية واضحة فهي تتسج عرى التتضامن بين الإدارة والأفراد ، وتبث مناخ الثقة ، وتشيع الإطمئنان والإعتماد المتبادل .

والعلة الظاهرة المباشرة هو إعلام الإدارة بما يجري فتقوى على معالجته بروح للتشجاعة والمسؤولية وعدم وجود جدار حاجز يقوي روح الشك وعدم الثقة . ولا يظنن أحد أن التظلم يتطلب صيغة معينة ، بل – وكما هي الحال في الإجراءات الإدارية – تتميز باليسر والبساطة وحسن النية ، ومجرد إتصال علم الإدارة يقيناً بالموضوع .

وهنا ملاحظة هامة تجدر الإشارة إليها ، فالتظلم من المندوبات (يقوم على الخيار) لذلك مناطه رعاية الآداب ، بعكس المفروضات التي مناطها الضرورات ، ولهذا لا يجوز أن تتحول الآداب إلى فرائض كما في موضوعنا⁽¹⁾ ، ومن ثم فالغناء هذا الشرط أولى إذ كم من الحقوق ضاعت بسبب وجوده ، ولا يشترط في التظلم صيغة معينة⁽²⁾ ويجوز إثباته بكافة طرق الإثبات .

فالتظلم قد يكون شفويًا ، كأن يؤشر الرئيس على الأوراق بأنه – رجع في موضوع معين ، أو يراجع بعريضة عادية ، أو بإنذار على يد محضر⁽³⁾ . وتعتبر البرقية المتضمنة بيان بالقرار المطعون فيه وأوجه الطعن الموجه إليه تظلمًا يؤدي كامل الأثر⁽⁴⁾ .

وإذا أقام المدعى دعواه دون تظلم سابق ، ثم تدارك الأمر فأقام الدعوى مرة أخرى في الميعاد الذي يجوز التظلم فيه ، فإنه يصبح اعتبار صحيفة الدعوى الأولى

1 - د . مصطفى كمال وصفي / أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 169 .

2 - المحكمة الإدارية العليا مصر / 1936/6/28 / السنة الأولى رقم 5/ .

3 - محكمة القضاء الإداري / مصر / 1970/11/17 / السنة 16 رقم 3 .

4 - المحكمة الإدارية العليا / 950/12/4 / مجموعة المشر سنوات رقم 15/ دعوى .

بمناخبة تظلم قبل الدعوى الثانية .

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري ، بأن تقديم الموظف طلباً إلى مدير مستخدمي الأزهر يلتصق فيه موافاته بالقرار الصادر بالخصم ممن يستطيع التظلم رسمياً ، يعتبر تظلاماً في جوهره ، وتترتب عليه آثاره ، ولا يغير من الأمر أنه لم يوجه إلى شيخ الأزهر (1) .

ولقد انتهت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه يقوم مقام التظلم الوجوبي السابق على رفع دعوى الإلغاء ، ويغني عنه ذلك الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى لجنة المساعدة القضائية للمحكمة الإدارية المختصة ، لإعفائه من رسوم دعوى قضائية لإلغاء قرار إداري معين لتحقيق الغاية التي قصدها المشرع حين نص على لزوم التظلم الوجوبي في مثل هذا القرار ، وذلك أن طلب الإعفاء يعلن إلى الجهة الإدارية المختصة ببحثه ، وبذلك يفتح أمامها الباب لسحب هذا القرار إن رأت الإدارة طلب الإعفاء من الرسوم على حق .

وهي ذات الحكمة التي انبنى عليها استلزام التظلم الوجوبي ، فهذا الإختصاص يقوم - ولا شك - مقام التظلم الوجوبي (2) .

وقد نصت المادة /220/ من القانون المدني السوري : على أنه ((يكون إعدار المدين بإذاره بواسطة الكاتب بالعدل ، أو بما يقدم مقام الإنذار ، وقد اتفق الرأي على أن الورقة الرسمية - أي كانت - تكفي للإعذار .

والتظلم المقدم للجنة الإدارية هو ورقة إدارية يكتسب إداريته من قيده في سجلات الوارد وإيداعه الملف الخاص ، والتأشير عليه بالتصرف من المختص ، وهذا - كمثل أي تظلم آخر - ينتج أثره في إثبات علم الإدارة بموضوع التظلم ،

1 - محكمة القضاء الإداري /مصر/ في 1954/11/5 / مصوعة الخمس عشرة سنة /دعوى رقم 523 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر /مصر/ 127 لسنة 9 قضائية /جلسة 1965/6/5 .

فلا يتطلب الأمر إعدراً بكيفية أخرى .

ولما في اشتراط الإعدار في ذاته في طلبات التعويض - ولو بالنظم - فإن الدواعي الإدارية تستدعي ألا تفتاج الإدارة بطلبات التعويض أمام القضاء دون أي تمهيد سابق ، بل هذا من باب أولى في العلاقات ، لأن الإبتداء بالمخاشنة جهل ، وقد يؤدي إلى العناد ، كما أنه ينطوي على سوء الظن بالإدارة أو الإستهانة بها ، وكلها اعتبارات تضر بالصالح العام .

ففيما عدا الأحوال المنصوص عليها في المادة /220/ من القانون المدني السوري ، وما يمكن إقتباسه من الأحوال التي استقر فيها القضاء على عدم تطلب الإنذار ، كحالة الإلتزام بالإقناع ، نرى التظلم للإدارة قبل رفع طلبات التعويض ، ولكن لا يؤدي ذلك إلى عدم القبول أو أي جزاء في معنى سقوط الحق⁽¹⁾ أو الفساد والبطلان ، فهذه مغالاة في الجزاء بلا موجب .

فالبطلان وعدم القبول والسقوط ونحوها ، كل ذلك علاجات وتحصيل للمسؤولية والتبعية ، يجب ألا تزيد على قدرها ، فيكفي أن يازم المدعي في هذه الحالة بالمصروفات لرفعه دعواه قبل أن استجاب له الإدارة ، فذلك يتفق مع حرفية نص المادة /218/ من القانون المدني ، ودون تزيد .

وفي طلب التأجيل - الذي يتحمل المدعي ضرره - مندوحة لتفادي أي موجب لتضرر الإدارة من رفع الدعوى بدون إعدار .

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر⁽²⁾ بأن إغفال مقدم التظلم التوقيع عليه لا يؤثر في كيانه .

كما حكم بأنه لا بطلان في حالة خلو التظلم الإداري من طابع الدمغة ، فالورقة

1 - كما ذهب محكمة النقض / نظر مكها (الدائرة المدنية) في 3/أبيلو/1962 / المجموعة لسنة/ ص 582 .

2 - حكما في 1960/12/21 / مجموعة الخمس عشر سنة لإعوى رقم 522/ .

التي تقدم إلى الجهات القضائية أو الإدارية غير مستوفية رسم الدفعة لا تعتبر ممدوحة في ذاتها ، وإنما يمتنع على القضاة والموظفين إجراء أي عمل من إختصاصهم في شأنها ما لم يؤد الرسم الممنوح عليها ، ويكفي أن يقوم الموظف بالتظلم فعلاً بين سمع الإدارة وبصرها ، حتى يترتب عليه ثره ، ولئن أعوزه استيفاء إجراء شكلي متطاب لغرض اخر مادام أن القانون لم يرتب البطلان ، وذلك بتحقيق الأثر القانوني الذي رتبته المشرع على واقعة تقديم للتظلم ولو خلا من رسم الدفعة⁽¹⁾ .

وإنما يجب على المتظلم أن يقدم التظلم بإسمه الخاص⁽²⁾ ، سواء مباشرة أم عن طريق نائب له صفة قانونية في تقديمه ، وسواء تقدمه منفرداً أم في جماعة من طائفته .

ولا تكفي الشكوى الجماعية المجهلة الأفراد لإعتبارها صادرة عن كل من يصدق عليهم وصف الطائفة مقدمة الشكوى ، ولا أن يعتبر تقديم جماعة ممن تماثل حالتهم حالة المدعي - دون أن يكون بينهم خاصة - ذا أثر بالنسبة له ، إلا إذا تقدمت به نقابة أو هيئة ذات صفة قانونية في حدود سلطتها⁽³⁾ .

وقد اشترطت محكمة القضاء الإداري المصرية في التظلم شرطين⁽⁴⁾ :

أن ينصّب على قرار معين . وألا يكون مجهلاً .

ولا يكفي أن يسوقه خالياً من السبب أو الموضوع ، كأن يطلب بصفة عامة - دون تحديد وقائع أو أسماء - أن تلغى ترقيات جميع من تخطلوه ، أو يطلب تسوية حالته بصفة عامة ، دون بيان القواعد أو ما عين فيه ، فهذا ليس تظلماً ، ولكنه تنمر ، كما أنه قد يكون سيئ النية في ذلك قاصداً أن تكشف الإدارة

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1962/12/29 /مجموعة العشر سنوات /دعوى رقم 163 .

2 - محكمة الإدارية العليا في 16/أيلول/1959 / السنة الوفية /دعوى رقم 11/ -

3 - د . مصطفى كمال وصفي / أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 175 .

4 - حكمها في 14/1/1953 /مجموعة العشر سنوات /دعوى رقم 55 .

الإدارة له عن أخطائها ، وهو ما يعارض الإستقرار الإداري (1) .

وقد لا يستطيع الفرد تحديد تايخ القرارات المطعون فيها بدقة ، فيكفي أن يتقدم بمظناته ، وما يكفي لإرشاده قدر طاقته ، فيكفي أن يذكر أنه وجد من يايه شاغلاً لمركز أعلى منه ، دون أن يفتح وجهاً قانونياً معيناً ، أو وسيلة من وسائل الإدعاء ، فلا يشترط أن يحدد طلباته بأنه إلغاء أو تسوية ، بل يكفي أن يطلب الإنصاف في أمر معين .

وقد توسعت المحكمة الإدارية العليا المصرية (2) في معنى التظلم ليشمل كل ما يقدمه المتظلم للمسك بحقه أو المطالبة به .

والواقع أنه يكفي في التظلم أن يكون قائماً على سبب معين دال بما ورد فيه على موضوعه ، دون اشتراط وسيلة خاصة أو وجه معين للشكوى ، ويكفي فيه أن يقوم على الإستعفاف وطلب الإنصاف ، مادام ذلك يحمل إلى علم الإدارة سبباً معيناً للشكوى .

ولكن يجب في التظلم ، أن يمكن الإدارة من أن تستقي منه عناصر المنازعة على نحو يمكنها من فحصه ، فإن لم يكن كذلك ، كان للمحكمة أن تقدر أثر ما شاب البيانات من خطأ أو نقص أو تجهيل (3) .

وإذا نص القانون على أن رفع الدعوى يكون بطريق التظلم ، فنلك لا يكون تظلماً بالمعنى العام ، بل يكون رفعاً للدعوى ، وبه تنقيد الدعوى في جدول الجهة المختصة بنظره ، ولا يجوز لمصدر القرار أو للجهة الرئاسية ليت فيه بالرفض ، لأن ذلك إهتات على ولاية الجهة ذات الإختصاص .
وبطبيعة الحال لا يتيسر لمثل هؤلاء أن يقدموا تظلماً قبل تقديمهم الدعوى بهذا

1 - د . مصطفى كمال وصفي إلمرجع السابق إمس 175 .

2 - حكمها في 1965/6/27 إلمجموعة عشر سنوات إلدعوى رقم 162 .

3 - المحكمة الإدارية العليا المصرية إلمى 1968/4/14 / السنة 13 / دعوى رقم 87/ من 664 .

بهذا الشكل ، ولو كان طلبهم مما يجب التظلم قبله (1) .
 وعني عن البيان أن التظلم من تقدير الرسوم هو طعن في التقدير (2) ، وهو
 طعن في عمل قضائي وليس في قرار إداري .
 ويقدم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار أو جهة رئاسية لها التعقيب رئاسياً
 على الجهة المصدرة للقرار .
 وقد نص على ذلك قانون مجلس الدولة في خصوص التظلم الوجوبي ،
 فهو قاعدة عامة مستفادة مما تقدم من وجوب التمديد للإدارة بإصلاح ذاتها ،
 وعلمها بسبب معين يتظلم منه من تجب عليها رعايتها .
 وقد بينت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن التظلم يقدم للوزير إذا كان
 هو مصدر القرار ذاته ، أو كانت له سلطة التعقيب على مصدره ، كما يمكن
 تقديمه إلى مصدر القرار إذا كان صادراً من غير الوزير ولم يكن للوزير سلطة
 التعقيب عليه ، باعتباره هيئة رئاسية (3) .
 فإن أخطأ المتظلم فأرسل للتظلم إلى موظف أدنى من مصدر القرار ، كإرساله
 إلى مدير عام هيئة المواصلات السلوكية بدلاً من وزير المواصلات ، فإن ذلك لا يؤثر
 في الإجراء ، ويكون هذا التظلم صحيحاً منتجاً لآثره (4) ، وكذلك المتظلم المرسل إلى
 مدير المستخدمين لا إلى مصدر القرار (5) .
 ولا يشترط في هذا التقديم سلوك طريق خاص أو إتباع أوضاع معينة (6) ،

1 - د . مصطفى كمال وصفي / المرجع السابق ص 177 .
 2 - محكمة القضاء الإداري في مصر 1970/2/25 / مجموعة المبادئ رقم 3/ ص 110 .
 3 - حكمها في 1958/3/8 / مجموعة عشر سنوات / دعوى رقم 164 .
 4 - المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1962/4/15 / مجموعة عشر سنوات / دعوى رقم 168 .
 5 - محكمة القضاء الإداري المصرية في 1961/1/4 / مجموعة الخمس عشر سنة / دعوى رقم 529 .
 6 - محكمة القضاء الإداري في 1949/6/1 و 1950/12/21 / مجموعة الخمس عشر سنة / دعوى رقم 528 ،
 وكان المدعي هنا تابعاً لمصلحة الضرائب لا لوزارة الأشغال التي أصدرت القرار .

بل حسب الطاعن أن يكون تظلمه قد أبلغ إلى الجهة الإدارية صاحبة الشأن في الميعاد ، وفي خصوصية الدعوى التي صدر فيها الحكم ، قدم المدعي تظلمه إلى مدير مصلحة الضرائب للإتصال في شأنه بوزارة الأشغال مصدرة القرار ، ولم تجدد المدعى عليها حصول هذا الإتصال خلال سنتين يوماً من تاريخ علم المدعى بالقرار (1) .

وحكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر (دائرة دمشق) بأن تقديم التظلم لجهة غير مختصة من شأنه أن يحفظ الميعاد⁽²⁾ ، وأسست حكمها في ذلك على أنه كان يجب على الجهة التي تظلم إليها على غير اختصاصها ، أن تحيل التظلم إلى الجهة المختصة لنظره ، وهذا للنظر بتقبله القانون الإداري بسهولة ، لأنه قانون تنظيمي يحتمل الإلتزامات الإيجابية ، لأن الأوضاع التنظيمية تقوم على التكليف والمسؤولية بطبيعتها (3) .

ويشترط لذلك أن يكون للجهة المتظلم إليها إتصال بموضوع التظلم ، أو بمقدمه يجعل المتظلم معذوراً في تقديمه تظلمه إليها ، كتبنيه للجهة التي قدم لها التظلم (4) .

إلا أنه قد حكم بأن التقدم إلى وكيل النيابة الإدارية ، لا يعتبر تظلاً من القرار الإداري المطعون فيه ، طالما أنه لم يصل إلى علم الجهة الإدارية التي

1 - د . مصطفى كامل وصفي / أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 179 .

2 - حكمها في 15/9/1960 القسمة الخامسة لدعوى رقم 129/ص 1233 ، وهو يتعلق بشروطي قدم تظلمه إلى وزارة العقدة لا للدعوى و 21/9/1960 / مجموعة عشر سنوات لدعوى رقم 170 .

3 - وهذا لا تعمله الأوضاع المدنية السائدة لابتداء القانون المدني الحالي على فكرة فردية محضنة ، وهذا النوع من التفكير يقرر المسؤولية على أساس هو عدم الإضرار ، لا على أساس إيجابي (إلا بنص صريح ، والشريعة الإسلامية توجب أيضاً الإلتزامات الإيجابية ، لطبيعتها التنظيمية وقياسها على التكليف ، فيدفع لاداة من ترك الطريق ، وكان يستلحق إلقاءه ، أو من ترك شيئاً من الأشغال يموت وكان في وسعه تركيته .

4 - محكمة القضاء الإداري 1/6/1949 و 21/12/1950 ، المشار إليها .

أصدر القرار ، أو الهيئات الرئاسية ، أما إذا وصل إليها فإنه يفتح أثره كتظلم قبل رفع الدعوى (1) .

كما حكم بأنه لا يعد مفوض الدولة الملحق بإدارة الفتوى المختصة بشؤون الوزارة أو المصلحة من قبل الهيئات الإدارية أو الرئاسية التي يقدم لها التظلم الوجوبي طبقاً للقانون (2) .

وهذا القضاء شديد التضييق ، لأن طبيعة عمل النيابة الإدارية ، ومفوض الدولة الملحق بالوزارة تجعلهما مختصين بالشكاوى والتظلمات ، مما يجعل الفرق يثق في نظر الفرد العادي ، ويجعله معذوراً إذا أرسل التظلم إليهما وكانا مختصين بشؤون الوزارة أو الجهة الإدارية مصدرة القرار .

ويشترط في إتصال الجهة الرئاسية أن تكون تبعية الجهة الإدارية مصدرة القرار هي تبعية في المجال الإداري ، فلا يعتبر من ذلك القبول خضوعها لرقابتها الدستورية أو السياسية أو الحسابية ، كأن يقدم التظلم لمجلس الشعب أو نحو ذلك . ويجوز التظلم لرئاسة الجمهورية ، لأن للنظام المعمول به هو النظام الرئاسي ، ومن باب أولى إذا كانت الجهة لرئاسة الجمهورية ، ومن باب أولى أيضاً إذا قدم التظلم إلى رئيس الوزراء .

وكذلك الحال في التظلم المرسل إلى جهة الوصاية الإدارية أو الاقتصادية، إذا كان لها تعقيب إداري في هذه الشؤون وخاصة إذا كانت محاضر أو أعمال الجهة المصدرة للقرار لو تعرض عليها للتصديق أو للنظر بأي وجه يجعل الفرد العادي معذوراً في التظلم إليها ، والأحوط إلزام الضوابط الأصلية السابقة (3) .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر في 16/11/1966 / السنة 12 / دعوى رقم 28 من 195 و 18/12/1971 / السنة 17 / دعوى رقم 18 من 104 .

2 - محكمة القضاء الإداري في مصر في 11/11/1971 / المجموعة لدعوى رقم 10 من 127 .

3 - د . مصطفى كمال وسلي / أصول إجراءات القضاء الإداري من 181 .

شروط الأثر القانوني للتظلم :

ولكي ينتج التظلم أثره يشترط :

أولاً : أن يقدم التظلم في الميعاد ، وأن يكون تقديمه بعد صدور القرار

الإداري .

ثانياً : أن يكون القرار المطعون فيه مما يجدي التظلم معه .

أولاً - ميعاد تقديم التظلم :

اضطراد القضاء على أنه يجب أن يكون للتظلم لاحقاً لصدور القرار المطعون فيه ، وأن التظلم قبل صدور القرار المطعون فيه لا يجدي ، وتحكم المحكمة في هذه الحالة بعدم قبول الدعوى لعدم التظلم قبل رفعها ، إن كان التظلم وجوبياً (1) .

وكثيراً ما يقع المدعون في مزلق بسبب هذا الحكم ، فمن المعتاد الكثير الوقوع في العمل ، أن يكون المدعي متابعاً لموضوعه ، ويتبين استقرار العزم على صدور قرار معين ، خاصة إذا أصدرت الإدارة قراراً تمهيدياً في ذلك - كقرار لجنة شؤون الموظفين - فيبادر بالتظلم من هذا القرار الجهة التي ستصدر القرار كالوزير ، ويحسب أن ذلك كافياً ، فيقوم برفع دعواه إكتفاء بتظلمه الأول فترفض المحكمة اعتباره تظلاماً .

وكذلك قد تصله معلومات خاطئة بأن القرار قد صدر فعلاً ، فيبادر للتظلم قبل صدوره .

والواقع أنه يجب على المحكمة أن تقدر كل حالة بظروفها ، فإذا التهمت الظروف على المدعي - كأن ظن القرار التمهيدي أو الرأي الذي استقرت عليه

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر في 1962/3/25 و 1965/6/27 / مجموعة العشر ملونات لدعوى رقم

الإدارة قبل اتخاذها قرارها النهائي ، قراراً نهائياً ، أو كان وقع تحت وهم جعله يعتقد صدور القرار المعطون فيه ، خلافاً للواقع — فإن لها أن تعتمد به كتظلم .

إذا قدم المدعي تظلمه والقرار تحت التوقيع ، قاصداً أن يجعل مصدر القرار ويعدل عن رأيه ، فتظلم إليه قبل توقيعه على القرار وبعد إتخاذ كافة الأعمال التمهيدية المؤدية إليه ، وهو أمر كثير الوقوع في العمل — فإن ذلك يعتبر تظلماً منتجاً لأثره ، لأنه قد تقدم به بعد إتمام النية والإرادة على إصداره ، وهي ركن القرار الإداري ، وليس العمل المادي بإثبات التوقيع عليه ، بل إن ذلك أبلغ ، لأنه يكشف عن عزم مصدر القرار وتصميمه على هذه الوجهة — لأن العدول قبل الإصدار أسهل ، وهذا يجعل التظلم بعد ذلك لا جدوى له⁽¹⁾ ، فتندرج هذه الحالة في الأحوال التي لا يكون فيها التظلم مجدداً والمدير إذا تشبث قبل التوقيع وأمامه بجميع عناصر التظلم، فعندئذ تنقلته إلى تكرار التظلم بعد التوقيع أولى .

ويعتبر التظلم مقدماً في الميعاد إذا وصل إلى الجهة المتظلم لديها في الميعاد ، ولا يكفي إيداعه بالبريد في الميعاد ، وإنما يحتسب الوقت العادي لوصول البريد وفيد التظلم وعرضه ، بمعنى أنه يجب على المتظلم أن يراعي إرساله في وقت يقدر أنه يصل فيه — عادة — في الميعاد ، وأما التأخير غير العادي في ذلك — سواء أكان راجعاً إلى هيئة البريد أم إلى تراخي الإدارة في تسجيل التظلم في السجلات وعرضه — فإنه يخضع لتقدير المحكمة⁽²⁾ .

وإن كان التظلم قد قدم إلى جهة غير مختصة ، فإن الحل لا يختلف مادام

1 - د . مصطفى كامل وصفي / المرجع السابق / ص 182 ، وقطر المحكمة الإدارية العليا في سوريا / القضية رقم 86 / تاريخ 1985/2/4 / منشور بمجلة المحاميين سنة 985 / قاعدة رقم 282 / وقد حددت شروط سيرين ميعاد التظلم .

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في 1965/3/21 / مصوغة عشر سنوات لإحدى رقم 171 .

المرجع هو تقدير المتظلم وقصده ، أن يحصل التظلم في الميعاد ، وهو - بطبيعة الحال - قد قصد التظلم لجهة مختصة غير أنه أخطأ التقدير ، وتقدر المحكمة عنزه في ذلك ، وتكرار التظلم لا يجدي *Reours sur recours ne vaut* ، فالعبرة بالتظلم الأول ، وفي حالة تكرار التظلمات يعتبر التظلم الأول⁽¹⁾ ، وهذا الحكم في دعاوى الإلغاء ، أما في دعاوى الأحقية كطلبات التسوية ونحوها من طلبات الإستحقاق ، فإن ميعاد التقادم ينقطع كلما تكرر التظلم ، فإذا قدم تظلاً قبل إنقضاء الحق بالتقادم ، انقطع الميعاد وبدأ ميعاد جديد ، فإذا قدم تظلاً آخر قبل انقضاء الميعاد الجديد ، انقطع ذلك الميعاد أيضاً وبدأ موعد جديد ، وهكذا .

وإذا كان المدعي يطعن في قرارين متتاليين ، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن التظلم يكون من أولهما دون الثاني ، وذلك متى كان القرار الثاني استمراراً للقرار الأول ومقتضى له⁽²⁾ .

والمثال الذي ضربته المحكمة لذلك : إذا صدر قرار بنقلهم إلى كادر أعلى وتظلم المدعي من تحديد أقدميته فيه ، ثم صدر قرار بتخطيه بقاء على ذلك ، أو إذا رفضت الإدارة احتساب أقدميته ثم تخطته لهذا السبب⁽³⁾ .

وأما إذا كان القرار الثاني مستقلاً عن القرار الأول ، فإنه يجب التظلم فيه على حدة ، ولذلك فقد قررت المحكمة الإدارية العليا⁽⁴⁾ أنه يتعين التظلم من الطلب العارض المقدم خلال المنازعة الإدارية ، ما دام له موضوع مستقل غير داخل في عموم الطلب الأصلي ، وما دام طلب الإلغاء موضوع الطلب العارض

- 1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر في 14/12/1957 / مجموعة العشر سنوات / دعوى رقم 186 .
- 2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر في 3/1/1959 / مجموعة العشر سنوات / دعوى رقم 159 . وانظر د . مصطفى كامل إسمايل / المرافعات الإدارية / ص 97 وما بعدها ، وانظر د . مصطفى كامل وصفي / المرجع السابق / ص 185 .
- 3 - محكمة القضاء الإداري في 8/مايو/ 1958 / مجموعة الخمس عشر سنة / دعوى رقم 539 .
- 4 - حكمتها في 12/يناير/ 1964 / مجموعة العشر سنوات / دعوى رقم 178 .

قائماً على حساب يختلف عن سبب الطعن في القرار موضوع الطلب الأصلي⁽¹⁾.

جدوى تقديم التظلم :

ويشترط لإنتاج التظلم أثره أن يكون مجدياً ، فإن المدعى يؤاخذ - فسي
أحوال التظلم الوجوبي - إذا لم يقدم تظلمه قبل رفع الدعوى ، متى كان تقديمه
له غير مجد .

فإذا لم يكن تقديم التظلم مجدياً - لسبب قانوني لا لسبب واقعي - فإن
المواعيد تحسب من تاريخ صدور القرار لا من تاريخ تقديم التظلم ، ولا يكون
لتقديم التظلم أثر قاطع للميعاد في هذه الحالة .

وأسباب عدم جدوى التظلم ترجع إلى أمرين :

أحدهما : أسباب قانونية .

والأخرى : أسباب واقعية تكشف عن أن الإدارة لم تكن لتستجيب لتظلم
المدعى لو أنه قدمه بعد صدور القرار .

وأما الأسباب القانونية : فهي تنحصر في قابلية القرار الإداري للسحب⁽²⁾

لأنه إذا لم يكن القرار قابلاً للسحب لم يكن التظلم فيه مجدياً .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا⁽³⁾ أنه لا جدوى من التظلم قبل رفع الدعوى
من قرار صادر عن وزير الداخلية بالتصديق على قرار لجنة العمد والمشايخ ،
لكون هذا القرار قابل لتسحب ، وأوجبت المحكمة في حكمها ، أن ترفع الدعوى
بطلب إلغائه من تاريخ العلم به ، لا من تاريخ إنقضاء مواعيد رفضه حكماً ،
وعلة ذلك - أن يكون إصدار القرار بشكل أو بطريقة تتوافر فيها الضمانات
شبه القضائية ، بأن يصدر القرار بعد سماع أقوال صاحب الشأن وتحقيق

1 - حكماً في 12/1/1964 / مجموعة عشر ملوفت إنعوى رقم 178 -

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 14/12/1969 / مجموعة السنة 15 إنعوى رقم 8 من 57 -

3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر في 11/7/1966 / مجموعة السنة 11 إنعوى رقم 86 من 705 -

وتحقيق مصدره له ، بحيث يصدر عن هيئة متداولة فيه ، وخاصة إذا كان القرار قضائياً في موضوعه ، أي صادراً بالفصل في منازعة معينة وإنزال حكم القانون عليها (كالطعن في قرارات لجنة مراجعة قرارات تقدير أجره المباني والمسكن) فإن هذه القرارات - لسبب طبيعتها القضائية - ولو أنها صادرة عن جهة إدارية - تتمتع بقوة الشيء المقضى فيه ، ويتعذر على الجهة التي أصدرته أن ترجع فيه بعد إصدارها له .

وليس كل قرار يصدر بناء على فحص من هيئة متداولة يكون كذلك ، خاصة إذا خلا من ضمانات سماع الدفاع ، ولم يتحصن بحجية الشيء المقضى فيه ، ولذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا⁽¹⁾ بأن القرارات الصادرة بالتعيين في وظائف التدريس بالجامعات هي قرارات قابلة للسحب لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها .

ولا يكفي أن يكون القرار صادراً من أعلى المستويات - كرتبة الجمهورية - أو جهة لا يعقب عليها حتى يقال بعدم جدوى التظلم منه ، ما دام القرار قابلاً في ذاته للسحب ، فإن التظلم إليها يكون مجدداً لعلها تسحبه .

وقد أصدر القضاء الإداري المصري أحكاماً عديدة بعدم جدوى التظلم من قرارات المجالس التأديبية⁽²⁾ لأن العلة هنا موضوعية وليست شكلية .

وحكم بأنه لا جدوى من التظلم من قرارات مجالس المراجعة المنصوص في شأن الضريبة على العقارات المبنية لما تبطلته المحكمة من نصوص ذلك القانون أن هذه القرارات لا يجوز الرجوع فيها⁽³⁾ .

1 - حكماً في 1969/12/14 بمجموعة السنة 15 دعوى رقم 8/س 55 .

2 - منها أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/1/15 و 1962/3/17 / مجموعة عشر سنوات دعوى رقم 160 و 182 .

3 - المحكمة الإدارية بتحقق في 1959/10/28 وقد طلعت هيئة مفوضي التولية في هذا الحكم لرفضه المحكمة الإدارية العليا موضوعاً .

الظروف الواقعية :

فهي التي تكشف عن أن الإدارة لم تكن لتستجيب للمدعي لو أنه قدم تظلمه بعد صدور القرار .

وفي ذلك حكمت محكمة القضاء الإداري المصرية⁽¹⁾ بأنه إذا أعلنت الإدارة سلفاً عدم موافقتها على ما طلبه المدعي من تعديل أقدميته ، فإن تظلم المدعي بعد ذلك من قرار تخطيه لا يكون مجدداً بعد أن أعلنت للجهة الإدارية عدم الاستجابة إلى طلب تعديل الأقدمية التي يبني عليه المدعي تخطيه ، وهذه الحالة لا تتدخل مع ما بيناه من أن التظلم من القرار الأول يكفي عن التظلم مما يبني عليه من قرارات⁽²⁾ فإن تعديل الأقدمية لا يتم دائماً بقرارات إدارية ، بل الغالب فيه أن يتم تسويته بأي عمل تنفيذي .

وهي دون القرار مرتبة ، فإذا أعلنت الإدارة رفضها إجراء هذه التسوية لصالح الموظف برفضها طلبه ذلك ، فإنه لا يلزمه — حسبما يرى هذا الحكم — أن يتظلم من قرار تخطيه قبل رفع الدعوى بطلب إلغائه .

ومنه رفض تظلم معروض على الإدارة والقرار تحت التوقيع ، وبعد أن تحددت نيتها في إصداره ، فإنها في هذه الحالة إنما تسمع دفاع المتظلم وتصر على رأيها ، مما قررنا معه أن تكايفه التظلم بعد ذلك لا يكون مجدداً ، وبطبيعة الحال ، فإن لا بد أن يقدر أيضاً حالة الحزازات والضعفان التي تكون بين الداعي ومصدر القرار ، والتي تجعله ينعي على القرار المطعون فيه بعيب التعسف في استعمال السلطة ، فإنه ثمة محل القول بأنه في ظل هذه العداوة لا يكون التظلم مجدداً .

1 - 1858/5/8 / مجموعة الخمس عشر سنة / الدعوى رقم 531 .

2 - ، مصطفى كمال وصفي / المرجع السابق / ص 687 .

وهذه الحالة هي مما تفدره المحكمة ، ولكن الأظهر أن المدعي يلزمه
التنظم للوجوبي في هذه الحالة أيضاً لقوله تعالى : ((فقولا له قولاً لنا لعله يذكر
أو يخشى)) .

الأثر القانوني للتنظم :

يترتب على تقديم التنظم لجهة الإدارة قبل رفع الدعوى الآثار الآتية : (1)

أولاً - قطع الميعاد :

نصت المادة /24/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 بشأن مجلس الدولة بأنه
((وينقطع سريان هذا الميعاد بالتنظم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار ،
والهيئات الرئاسية ، ويجب البت في التنظم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ
تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً - ويعتبر فوات ستين
يوماً على تقديم التنظم دون أن تجيب عليه السلطات المختصة بمثابة رفضه ،
ويكون ميعاد رفع الدعوى بالظعن في القرار الخاص بالتنظم ستين يوماً من تاريخ
إنقضائه الستين يوماً المذكورة)) .

ثانياً - اشتراطه إذا كان التنظم وجوبياً .

ثالثاً - إثبات علم المدعي : يعتبر تقديم المدعي التنظم قبل رفعه الدعوى
دليلاً على علمه بالقرار المطعون فيه ، ولكن هذا العلم محدد بما ورد في التنظم
من بيانات ، فقد بينا أنه يصح أن يقدم المتنظم تظلماً دون تحديده القرار المطعون
فيه تحديداً كاملاً ، بل على مظنة من القرائن الظاهرة له ، ولذلك صح أن يتنظم
ولا يكون على علم كامل يقيني بالقرار المطعون فيه .

وإذا لم يبين المدعي تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه ، اعتبر تاريخ تقديمه

1 - د . مصطفى كامل اسماعيل : المرافعات الإدارية /ص 97 وما بعدها ، د . مصطفى كمال وصفي /المرجع
المسبق /ص 189 -

للتظلم مبدأ لعلمه بالقرار المطعون فيه .

رابعاً - إثبات قصد الإدارة : إذا قدم المتظلم تظلمه ، فإن واجب حسن الإدارة أن تتظر الجهة مصدر القرار ، أو التي صدر منها التصرف إلى سبب الشكوى بعين العطف والتقدير ، وأن تتأدر إلى رفع الضرر عنه قدر الإستطاعة ، تلايحاً لإقامة الدعوى ، لأن القضاء الإداري لا يتهض للند ، وإنما المنازعات على أساس من المشروعية .

وعلى ذلك ، فإنه يجب أن تبحث الإدارة تظلم المدعي بحثاً جدياً فلا ترفضه إلا لسبب ، وهذه هي علة النقص في المادة /24/ سالفه الذكر على أنه : ((إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً)) .

والسبب في ذلك أن الإدارة إذا تهانوت في بحث التظلم ، فإن ذلك يدل على سوء نيتها أو على إهمال شديد في واجبها ، مما قد يكون له دخل في تقدير عناصر التعويض عن الضرر الذي يصيب المدعي من جراء هذا القرار غير المشروع .

وإذا كانت الإدارة حرة في عدم تسبب قراراتها ، فإنها تتنزم ذلك ويجب عليها إذا أزمها القانون التسبب ، ولذلك فهي إذا لم تسبب رفضها للتظلم فإن هذا القرار الصادر بالرفض يكون باطلاً ، ومودى بطلانه أنه يوجب التعويض .

فإذا بادرت الإدارة بالرفض دون سبب ، فإن للمدعي أن يتخذ من بطلان هذا القرار تكأةً للتعويض⁽¹⁾ ، وغني عن البيان أن قرار رفض التظلم منها قبل رفع الدعوى ، لأن التظلم منه غير مجد بل هو نظام فوق تظلم ، وليس من القرارات التي يتعين التظلم منها وجوباً .

وظاهرة المادة المذكورة أنه لا يجب على الإدارة أن تبلغ المتظلم أسباب

1 - د . مصطفى جمال وصفي / المرجع السابق / ص 191 .

رفضها لتظلّمه ، ولكنّ التنظر إلى الرفض كقرار إداري يجعلنا نشترط تبليغه ، لأنّ القرارات الإدارية لا توجد إلا إذا اتخذت مظهراً خارجياً ، فإذا لم تبلغه سبب رفضها وعلم بالتسبب بعد رفع الدعوى ، وكان مقنعاً بحيث لو علم به قبل رفع الدعوى لعدّل عن دعواه ، فإنّ ذلك لا يحرمه من تحملها المصروفات بل والتعويض إن كان له مقتضى (1) .

ومن باب أولى إذا لم ترد الإدارة إطلاقاً - لأنّ عدم الرد أنكى من الخلو من التسبب وأمعن - فلا يكفيها أن تظلّمه حتى تتجاهل تظلّمه .

هذا وقد أوجب القانون على المدعي الإلتجاء إلى التظلّم الوجودي في بادئ الأمر لإفتتاح الخصومة بين الموظف والجهة الإدارية بدلاً من الخوض رأساً في لدد الخصومة أمام القضاء .

ومتى كان الأمر كذلك ، فإنّ أي إجراء يتخذه الموظف قبل صدور القرار المشكو منه ، لا يمكن أن يعتبر تظلماً ، لأنّه لا يمكن إفتتاح خصومة بشأن قرار لم يصدر بعد (2) .

كما أن أي التماس لا ينطوي على تظلّم بمعناه المقصود بتقديم به الموظف إلى الجهة الإدارية ابتغاء إعفائه من توقيع الكشف عليه ، أو معاملته أسوء بما أتبع في حقّ زميلة له عينت في الكادر العالي نقلاً من الكادر المتوسط دون إعادة الكشف الطبي عليها ، مثل هذا الإلتماس لا يغني عن تقديم التظلّم الوجودي ، مادام لا يحمل معناه ولا يتضمن عناصره ، وأية ذلك أن قرار رئيس مجلس الوزراء الصادر في 1955/4/6 ببيان إجراءات التظلّم الإداري وطريقة الفصل فيه ، والذي أشارت إليه المادة 12/ من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم 55/

1 - المرجع السابق / ص 191 .

2 - المحكمة الإدارية العليا المصرية / طعن رقم 1006 لسنة 6 قضائية / جلسة 1962/3/25 .

لسنة 1959 يقضى بأن يقدم التظلم من القرار الإداري إلى الوزير المختص ،
مشملاً على بيانات منها اسم المتظلم وتاريخ صدور القرار المتظلم منه ،
وتاريخ نشره وموضوع القرار والأسباب التي بني عليها⁽¹⁾ .

والأصل أن التظلم الإداري إختياري لصاحب الشأن ما لم ينص القانون
على وجوب هذا التظلم ، وعندئذ لا يكون التظلم لازماً إلا في الحالات التي
عينها القانون وحدودها على سبيل الحصر .

والتظلم الإلزامي شرط إضافي من شروط قبول دعوى الإلغاء ، وبهذه
المتابة فإنه بعد خروجاً على الأصل المتقدم في خصوص القرارات التي استلزم
فيها المشرع هذا النظام قبل تقديم طلب إلغائها إلى القضاء ، وإلا كان الطلب
غير مقبول .

وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن المادة /12/ من
القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن التظلم مجالس الدولة قد استحدثت قاعدة
تقضي بعدم قبول الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية التي عدلتها ،
وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات
الرئيسية ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا النظام الذي تبين إجراءاته
وطريقة الفصل فيه بقرار من مجلس الوزراء .

فعدم قبول الدعوى بإلغاء هذه القرارات يترتب - والحالة هذه - على
عدم إتخاذ إجراء معين - هو التظلم - قبل رفعها أمام القضاء الإداري⁽²⁾ .

وليس التظلم الوجوبي مقصوداً لذاته ، بحيث يتم ويتحقق أثره بمجرد تقديمه ،
أي كان وجه الخطأ أو النقص الذي يشوب بياناته ، وإنما هو إفتتاح للمنازعة في

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 195/ لسنة 9 قضائية / جلسة 1968/3/3 .

2 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 1518/ لسنة 2 قضائية / جلسة 1957/12/14 .

مرحلتها الأولى ، فينبغي للإعتدال به ، كإجراء يترتب عليه قبول الدعوى ، أن يكون من شأنه تحقيق الغرض منه ، بحيث يتسنى للإدارة أن تستقي منه عناصر المنازعة في هذه المرحلة ، على وجه يمكنها من فحصه والبت فيه ، وهو ما يتأتى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه ، تجييلاً يوقع الإدارة في حيرة جنبة في شأن هذا القرار ، وغني عن البيان أن مدى هذا التجهيل وأثره ، إنما هما مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة في كل حالة بخصوصها (1) .

والنظام الإلزامي يسري على الطلب الأصلي ، كما يصدق على الطلب المقدم خلال المنازعة الإدارية ما دام له موضوع مستقل غير داخل في عموم الطلب الأصلي ، وما دام الإلغاء موضوع الطلب المعارض قائماً على سبب مغاير لسبب الطعن في القرار موضوع الطلب الأصلي ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية / بأن النص الأمر الذي تضمنه البند الثاني من المادة الثانية عشرة من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة قد ورد حكمه عاماً في إيجاب التظلم الإداري قبل تقديم طلبات الإلغاء الخاصة بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالترقية .

وعلى ذلك لا ينبغي التفرقة في أعمال هذا الحكم بين الطلب الأصلي والطلب المعارض المقدم خلال المنازعة الإدارية ، ما دام له موضوع مستقل غير داخل في عموم الطلب الأصلي ، وما دام الإلغاء موضوع الطلب المعارض قائماً على سبب يختلف عن سبب الطعن في القرارين موضوع الخلاف الأصلي .

فهذا التفسير لا ينحرف عن الحكمة التشريعية التي قام عليها النص ، ما دام التظلم الإداري من القرار موضوع الطلب المعارض قد يؤدي إلى إنهاء المنازعة

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1590 / لسنة 8 قضائية / جلسة 1968/3/3 .

في مراحلها الأولى بالنسبة إلى هذا القرار ، وقد يفضي إلى التفاهم الودي مع الجهة الإدارية في موضوع الطلب الأصلي ذاته ، يعد أن تتضح لها وجهة أسانيده .
ومتى استقام بناء على ما تقدم — أن التظلم الإداري السابق على طلب الإلغاء بالنسبة إلى قرار الترقية حتى يترتب على إشفاله عدم قبول طلب الإلغاء أياً كانت طبيعته ، فإنه إذا تبين أن المطلب العارض بإلغاء الحركة التسيقية المقدم من المدعى في ظل الحكم المستحدث الذي أورده البند /2/ من المادة /12/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 لم يكن مسبقاً بتظلم إداري قبل تقديمه إلى محكمة القضاء الإداري ، فإنه يكون طلباً غير مقبول ، ويتعين من ثم إلغاء الحكم المطعون فيه فيما قضى به من قبول هذا الطلب العارض (1) .
والتظلم الوجودي السابق — سواء إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت هي التي تملك محبه أو الرجوع فيه ، أو إلى الهيئات الرئيسية إن كان المرجع إليها في هذا السحب ، وهو الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين — لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قبلاً لسحب من هذه القرارات ، للحكمة التي قام عليها إستلزام هذا التظلم ، وهي الرعية في تقليل المنازعات الإدارية بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أسر للناس ، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه ، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه ، فإذا امتنع على الإدارة إعادة للنظر في القرار لإستفاد ولايتها بإصداره ، أو لعدم وجود سلطة رئيسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته ، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد ولا منتج ، وبذلك تنكفي حكمته وتزول الغاية من التربص طوال المدة المقررة حتى نفي الإدارة إلى الحق ، أو ترفض التظلم ، أو تسكت عن البت فيه .

1 - المحكمة الإدارية العليا /معلن رقم 754/ لسنة 6 القضائية /بطاسة 1964/1/12 .

ويؤكد هذا النظر الإستثناء الخاص بالقرارات الصادرة عن مجالس تأديبية ،
وذلك أن هذه القرارات لا تملك أية سلطة إدارية التعقيب عليها بالإلغاء أو التعديل ،
ومن ثم استبعادها المشارع من طائفة القرارات التأديبية التي أوجب التنظيم السابق
فيها إلى الإدارة قبل رفع الدعوى بإلغائها أمام القضاء .

وذلك على خلاف القرارات النهائية الصادرة من السلطات التأديبية الأخرى ،
والتي قد يجدي التظلم منها إلى هذه السلطات (1) .

وبهذا المعنى أيضاً قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القرارات الصادرة
عن المجالس التأديبية لا تملك أية سلطة إدارية التعقيب عليها بالإلغاء أو التعديل ،
ومن ثم استبعادها المشارع من طائفة القرارات التي أوجب التنظيم السابق فيها إلى
الإدارة قبل رفع الدعوى ، بطلب إلغائها أمام القضاء ، وذلك على خلاف القرارات
الصادرة من السلطات التأديبية الأخرى ، والتي قد يجدي التظلم منها إلى هذه
السلطات ، ولما كانت لجنة الشياخات تباشر بإختصاصاً تأديبياً كمجلس تأديب
عندما توقع عقوبة على العمدة أو الشيخ ، وكان من الممتنع عليها إلغاء القرار
الذي تصدره بالفصل ، ومن الممتنع على وزير الداخلية كذلك إلغاء هذا القرار
أو قرار التصديق عليه ، فإن التظلم إليها أو إلى وزير الداخلية بطلب إلغاء
القرار يكون غير مجد ، ومن ثم فإن مثل هذا التظلم لا يكون من شأنه أن يقطع
سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، كما لاوجه سلوك طريق
التظلم الإداري قبل رفع هذه الدعوى كشرط لقبولها (2) .

ولا تبدو الجدوى من التظلم إذا ما صرحت الإدارة مقدماً بنيتها الجازمة

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر/ممن رقم 51/ لسنة 3 القضائية /جلسة 1957/1/15 ، وممن رقم 1692
/ لسنة 6 القضائية /جلسة 1962/3/17 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / ممن رقم 437/ لسنة 4 القضائية / جلسة 1960/2/20 ، وممن رقم
730/ لسنة 3 القضائية / جلسة 1958/3/29 .

في عدم استعدادها للنظر في أي تظلم يقدم إليها بخصوص قرار معين أو في إصرارها على رفض أي تظلم من هذا القبيل ، إذ تنتهي عندئذ الحكمة التي استوجب الشارع من أجلها التظلم الإداري السابق ، والتي لا تقوم على قصد التظلم لذاته ، وإنما على إتاحة الفرصة وإفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر ومراجعة نفسها في قرارها المتظلم منه (1) .

بيد أنه لما كان قرار مجلس الوزراء الصادر في 1955/4/6 ببيان إجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه - وهو المعدل بقرارات رئيس الجمهورية رقم /557/ لسنة 1959 ، ورقم 358 لسنة 1963 ، ورقم 291 لسنة 1965 ورقم 1724 لسنة 1966 - يقضي بأن يقدم التظلم من القرار الإداري إلى الوزير المختص ، وذلك بطلب يقدم إليه مقابل إيصال ، وأن يكون الطلب مشتملاً على بيانات ، منها إسم المتظلم وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره وموضوع القرار والأسباب التي بني عليها ، فإن العبرة إنما تكون بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن بعد صدور القرار المتظلم منه مستكلاً عناصره ، لا بالطلب السابق على القرار في مراحل الأولى ولا يقدم في ذلك القول بأن الجهة الإدارية عند إصدارها القرار كان أمامها طلب صاحب الشأن قبل إصداره ، فلا حاجة به إلى أن يقدم إليها تظلماً بعد إصدار القرار ، إذ قد يكون لدى الجهة الإدارية من الأسباب التي يقوم عليها القرار ما ليس عنده (2) .

على أن التظلم المقدم بالأوضاع الصحيحة من قرار بذاته ينسحب أثره إلى القرارات الأخرى المنفردة عنه ، والتي ترتبط به كنتيجة حتمية له بحيث يصبح التظلم منها بعد ذلك غير ذي جنوى ، فإذا طلب المدعي في شكواه إعادة النظر في تقريره الصري السنوي الذي قدرت فيه كفايته في عمله بدرجة ضعيف ، فإن

1 - د. مصطفى كامل إسماعيل / المرافعات الإدارية لعدد 100 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر لعدد رقم 1006 / لسنة 6 القضائية / جلسة 1962/3/25 .

هذا الطلب هو بطبيعة الحال تعظم إداري من هذا التقرير ، لا في ذاته لما تضمنه من وهمه بعدم الكفاية ، بل لما يستتبعه من آثار قانونية تمس مركز التعظم مآلاً وبهمه التخلص منها بوصفها نتائج حتمية ، تترتب عليه لزوماً ، كالحرمان من العلاوة ، وإن اقتضى الأمر صدور قرار خاص بهذا الحرمان من لجنة شؤون الموظفين ، ومعنى التعظم من قرار تقدير الكفاية هو عدم الرضاء به ، وبالتالي بما يترتب عليه من آثار تتبعه وجوداً وعدمياً ، فإذا أم تستجب الجهة الإدارية للتعظم من هذا التقدير ، فلا جدوى بعد ذلك من التعظم استقلالاً من القرار المتفرع عنه المرتبط به ، وهو الصادر بالحرمان من أول علاوة ورد به ، لعدم إمكان الإدارة الرجوع فيه بالعدول عن الحرمان مع بقاء التقدير بدرجة ضعيف على حالته⁽¹⁾ .

وتأسيساً على ما تقدم فإن تعظم الموظف من تخطيه في الترقية ، وإقامته الدعوى بطلب إلغاء قرار التخطي ، يغني عن التعظم من قرارات الترقية التالية ، متى كانت استمرار لهذا التخطي ونتيجة مترتبة عليه ليست لها ذات مستقلة ، ذلك أن الطعن في القرار الأول يتضمن حتماً وبحكم اللازم الطعن في أي قرار متفرع منه ، يصدر بتخطيه في الترقية إلى الدرجة التالية ، متى كانت هذه الترقية حاصلة بالأقدمية ، لإرتباط هذه بتلك لإرتباط النتيجة بالسبب ، وعلى هذا يقبل منه ، في أثناء نظر الدعوى ، تعدد طلباته وجعلها تشمل أيضاً الطعن في قرارات الترقية التالية ، وذلك مباشرة ودون حاجة إلى تقديم تعظم جديد .

وفيما يتعلق بطلب المساعدة القضائية لتثبيت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه يقوم مقام التعظم الوجوبي السابق على رفع دعوى الإلغاء ، ويغني عنه ، وذلك الطلب الذي يقدم به صاحب الشأن إلى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة الإدارية المختصة لإعفائه من الرسوم دون دعوى قضائية ، بإلغاء قرار إداري معين لتحقيق الغاية التي قصدها المشرع حين نص على لزوم التعظم الوجوبي

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1602 لسنة 6 القضائية / جلسة 1962/6/23 .

من مثل هذا القرار ، ذلك أن طلب الإعفاء يعلن إلى الجهة الإدارية المختصة
ببحثه ، وبذلك يفتح أمامها الباب لسحب هذا القرار ، إن رأت الإدارة أن طالب
الإعفاء من الرسوم على حق ، وهي ذات الحكمة التي انبنى عليها استلزام التظلم
الوجوبي ، فهذا الإختصاص يقوم ولا شك مقام التظلم الوجوبي (1) .

أما التظلم الإداري الحاصل بعد إقامة الدعوى ، فلا يقوم مقام التظلم اللازم
وجوباً ، لتخلف الحكمة التي ابتغاها الشارع من تطلبه ، فإذا أقام المدعي دعواه
بطلب إلغاء قرار إداري بعريضة أودعها قلم كتاب المحكمة الإدارية لوزارة
العدل ، دون أن يسبق إيداع هذه العريضة تظلم من القرار المطعون فيه على
مقتضى قرار مجلس الوزراء الصادر في 1955/4/6 ، في شأنه إجراءات التظلم
من القرارات الإدارية ، وإنما قدم هذا التظلم إلى السيد وزير العدل في تاريخ
لاحق ، أي بعد رفع دعواه ، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد أصاب الحق إذا
قضى بعدم قبول طلب إلغاء القرار المطعون فيه بالتطبيق للفقرة الثانية من المادة
الثانية عشرة من القانون رقم 165 لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة
الذي رفعت الدعوى في ظله (2) .

على أنه لا يعتبر من طبيعة التظلم الإداري أو من إنتاجه أثره ، كونه لم يقدم
إلى الوزير المختص ، لعدم ورود هذا التقييد في المادة 12/ من قانون تنظيم مجلس
الدولة من جهة ، ولأن الإجراءات التي نص عليها قرار مجلس الوزراء الصادر
في 1955/4/6 على سبيل التوجيه والبيان في شأن تقديم التظلم وطريقة الفصل
فيه ، لم يرتب المشرع على مخالفتها جزاء البطالان من جهة أخرى ، ولا سيما إذا لم
تعرض الجهة الإدارية صاحبة الشأن على تقديم التظلم في الشكل الذي اتخذته ،
وتحقق به الغرض الذي ابتغاه الشارع من استلزام هذا الإجراء قبل رفع الدعوى

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 274 / لسنة 9 القضائية / جلسة 1965/6/5 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 799 / لسنة 7 القضائية / جلسة 1965/6/27 .

أمام القضاء الإداري (1) .

ولما كان الغرض من التظلم الوجودي هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع ، وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس ، وإنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى ، إن رأت الإدارة أن التظلم على حق في تظلمه ، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر له ، أن يلجأ إلى طريق التقاضي ، فإن الواضح من ذلك أن المشرع قد استحدث التظلم الوجودي الذي لا مناص من اللجوء إليه واستنفاده قبل إقامة دعوى الإلغاء ، للحكمة التي قام عليها هذا التظلم ، إلا أنه في صدد المواعيد لم يخرج عما قرره في شأن التظلم الاختياري ، لأن انتظار المواعيد قبل رفع الدعوى لم يقصد لذاته ، وإنما الغاية منه إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها المتظلم منه ، وعلى ذلك لا ينبغي تأويل عبارة الشارع ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم ، تأويلاً حرفياً يخرجها من الغرض من وضعها ، إذ لا معنى لانتظار انقضاء الميعاد إذا عمدت الإدارة إلى البت في التظلم قبل إنقضاء فسحته ، وكذلك إذا بكر ذوو الشأن بمراجعة القضاء ، ثم انقضى الميعاد في إنشاء سير الدعوى دون أن تجيبهم الإدارة إلى طلباتهم ، إذ أن الإدارة - وقد تكشف الحال عن إضرارها برفض ظلامتهم - تكون مسرفة في أفعالهم إذا نصت عليهم التعجيل بإقامة دعوى الإلغاء دون انتظار قوات الميعاد ، ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى لمجرد أنها أقيمت قبل ستين يوماً على تقديم التظلم ، لا سند له من القانون (2) .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً بأنه ، لئن كان المدعيان قد أقاما

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 595 لسنة 3 القضائية / جلسة 17/5/1958 ، وطعن رقم

319 لسنة 8 القضائية / جلسة 27/6/1965 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 365 لسنة 9 القضائية / جلسة 7/6/1964 - وطعن رقم

614 لسنة 5 القضائية / جلسة 16/1/1965 .

دعواهما قبل مضي الميعاد المقرر وقبل أن تجيب الإدارة عن تظلمهما ، إلا أنه مضي الميعاد المذكور خلال نظر الدعوى ، ولم تستجب الإدارة لتظلم المدعين بل صرحت برفضه ، فإنه بهذه المثابة يكون أرفع الدعوى محله ، ويكون الدفع بعدم قبولها شكلاً على أساس رفعها قبل فوات الميعاد على تقديم التظلم مردود ، وإنما يكون لهذا الدفع محله أو أن الإدارة وقد استجابت فرضاً لطلبات المدعين قبل الميعاد سالف الذكر ، فتكون إقامتها لدعواها عندئذ سابقة لأوانها ، وكان يقضي عندئذ بإزامها بمصروفاتها ، أما وأن الإدارة أصرت على عدم إجابة طلبهما ، بل رفضته صراحة ، والخصومة تكون مازالت قائمة ، ولها محل (1) .

طلب الإعفاء من الرسوم

إذا كان المدعي غير قادر على القيام بتكاليف التقاضي — فإنه يتقدم إلى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة طبقاً لقانون الرسوم القضائية — ويطلب إعفاءه من الرسوم وندب أحد المحامين لمباشرة إجراءات الدعوى .
وطليات الإعفاء من الرسوم يفصل فيها المفوض طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة /30/ من قانون مجلس الدولة التي نصت على أنه :
ويفصل المفوض في طلبات الإعفاء من الرسوم .
وطلب الإعفاء ليس من إجراءات رفع الدعوى ولا تتصل به الخصومة ، لا هو ولا القرار الصادر فيه ، إذ أن الدعوى لا تعتبر مرفوعة إلا بإيداع صحيفةها في المحكمة (2) .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : بطعن رقم 11 و رقم 4 لسنة 2 القضائية / جلسة 1960/4/26 دمشق .
راجع فيما تقدم / الدكتور سليمان محمد الطمحي / القضاء الإداري / كتاب الأول / قضاء الإلغاء / مطبعة 1967 / 671 إلى 679 و الدكتور محمود محمد حافظ / القضاء الإداري / طبعة 1966/م 507 إلى 510 / و الدكتور نواز الملق / رفقة القضاء لأصل الإدارة / طبعة 1960 - 1961 /م 508 إلى 511 ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي / القضاء الإداري ومجلس الدولة / طبعة 1960/م 230 إلى 232 .
2 - محكمة القضاء الإداري المصرية / 15/6/1954 / الفصل الثامنة / رقم 809 .

ولا يكتسب من صدر قرار بالإعفاء لصالحه مركز المدعي ولا تعتبر دعواه مرفوعة بذلك ، فإذا صدر قانون بتعديل الإختصاص أو الطعن أو الرسوم أو غير ذلك مما يختلف فيه وضع الدعاوى التي تم رفعها عن الدعاوى التي لم ترفع بعد ، فإن طلبات الإعفاء المقدمة ، وقرارات الإعفاء الصادرة لا تعتبر من قبيل الدعاوى المرفوعة فعلاً .

وإنما تترتب على تقديم طلب الإعفاء الآثار الآتية :

أولاً - أثر قاطع للمواعيد في دعوى الإلغاء : وذلك خلافاً لما هو مقرر في القضاء المدني ، فإن طلب الإعفاء من الرسوم لا يقطع الميعاد في الدعاوى التي ترفع أمام ذلك القضاء ، لأن طلب الإعفاء - في نظر القضاء الإداري - هو إجراء أقوى من التظلم الإداري⁽¹⁾ ، ولذلك فهو يحدث أثر التظلم - من باب أولى - في قطع الميعاد ، وكذلك فإن هذا الطلب يقطع مواعيد الطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة ، سواء في ذلك الأحكام التي يطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري ، أم المحكمة الإدارية العليا ، إلا أنه غلب عن البيان أنه لا يقطعها في الأحوال التي يقتصر بها الطعن على مفوضي الدولة⁽²⁾ .

ثانياً - إن طلب الإعفاء من الرسوم يقوم مقام التظلم الوجوبي :

إذ أنه يؤدي إلى علم الجهة الإدارية بالشكاية التي يديها المدعي ، ويجعل التظلم إليها غير مجد مع تقديمه طلب المعافاة ، وقد استقر القضاء الإداري على ذلك⁽³⁾ ، ولايلتفت إلى الأحكام القديمة في هذا الصدد فقد عدل القضاء عنها⁽⁴⁾ .

1 - المحكمة الإدارية العليا في 14/4/1957 و 3/8/1958 و 5/11/مجموعة عشر سنوات دعوى 207 و 209 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي /المرجع السابق / ص 196 وما بعدها .

3 - قضاء صافر منه : حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر / 5/6/1965 / مجموعة عشر سنوات دعوى

رقم 181 .

4 - حكم المحكمة العليا في مصر / 3/8/1958 / مجموعة عشر سنوات دعوى رقم 209 .

وبذلك فإن تقديم طلب المعافاة لا يتطلب تظلماً قبل تقديمه ، لأنه هو ذاته بمثابة تظلم ، كما أنه ليس من قبيل رفع الدعوى .

ثالثاً - إن طلب المعافاة له أثر المطالبة القضائية في قطع التقادم :

وذلك بالنسبة لطلبات الإستحقاق كالمبالغ المستحقة ، كتنويض أو نتيجة لقرار إداري أو لتسوية أو نحو ذلك ، وهو يقطع الميعاد من آخر إجراء قاطع سابق ، فإن كان التقادم قد لحق بعض الآثار فعلاً ، فإن أثره يقتصر على المدة التي لم تسقط بعد ، ويتكرر قطع التقادم بتكرر طلبات الإعفاء .

ويرفق بطلب الإعفاء شهادة بعدم الميسرة⁽¹⁾ ويقتد برقم في الجدول الخاص

بطلبات الإعفاء .

وهذا الطلب يجب أن يوقعه صاحب الشأن نفسه لا محاميه ، إلا إذا كان لديه توكيل يجيز له تقديم طلبات المعافاة ، وذلك ولو ورد في الطلب أنه يرغب في نديب هذا المحامي في الدعوى لأنه لا تكون له صفة إلا من تاريخ صدور القرار ، ولو حصل المحامي على قرار بنديه ورفع الدعوى دون علم صاحب الشأن ، فإن الخصومة لا تتعقد لعدم قيامها بين أطرافها الحقيقيين⁽²⁾ .

ويجوز لصاحب الشأن أن يلجأ لمحام غير الذي نص عليه قرار المعافاة ، وفي هذه الحالة عليه أن يقدم التوكيل ويؤدي تمغة المعاملة اللازمة .

كما أن المحامي ليس مجبراً على القيام بالمهمة ، ولو كان صاحب الدور ، فإذا رفض طلب صاحب الشأن نديب غيره ، ومن باب أولى لا يكون مجبراً

1 - صحتها ((تشهد لمن الموقعين على هذا بأن قاتلاً عاجز عن المسروفات اللازمة لرفع الدعوى أمام محكمة ...)) وتوقع من اثنين من العاملين بإحدى الجهات الحكومية أو المؤسسات العامة أو هيئات الخدمة بتصديق رئيسها وخطم الصلحة . ولغية إلى عدم توقيع الطلب إلا على صورة واحدة من الطلب ، حتى لا يطالب بتفغات قدر الصور التي وقمها ، د . مصطفى كمال وصفي / المرجع السابق / ص 197 .

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر 1968/12/1 / المشار إليه فيه .

إذا لم يكن صاحب الدور ، وكان نذبه بناء على طلب صاحب الشأن .
إلا أنه إذا أحدث المحامي ضرراً بالطالب جازت مسؤوليته متى توافرت
شروطها العامة (1) .

ولا يعتبر تراخي المحامي المنتدب عنراً تمتد به المواعيد ، وإذا استحال
عليه أن يقوم بمهمته لعذر قهري ، فإنه يجب على صاحب الشأن أن يلجأ إلى
لجنة المساعدة القضائية – المفوض – ليطالب نذب محام آخر .

والأصل أن عليه أن يلجأ إلى اللجنة قبل فوات مواعيد الطعن ، ولكن قد
يغم عليه ذلك إذا طلب إلى المحامي التقييم بمهمته فقبل ذلك واطمان المدعى
لذلك ، ثم لم يعلم بعذر المحامي في الموعد ، فعليه أن يتقدم فوراً – وهذا أمر
تقدره المحكمة – لطلب نذب غير المحامي الذي قام به العذر .

ويعقد المفوض جلسة لنظر طلب الإعفاء بعد إخطار الطالب بها والجهة
الإدارية المختصة ، وقد جرى العمل على السماح بحضور المحامين مع طالب
الإعفاء ، وفي الغالب يترتب على ذلك أن ينتدب المحامي الحاضر إذا طلب مقدم
الطلب ذلك ، ولم يمانع المحامي ، ولكن للمفوض أن يتمسك بنذب المحامي
صاحب الدور مع ذلك ، وفي هذه الحالة يجوز لمن صدر له القرار أن يوكل
غير المحامي المنتدب ، ويقتصر على دمغة نفقة المحاماة فقط .

ومع أن القانون لم يوضح سلطات المفوض في نظر طلب الإعفاء ، إلا أنه
يستفاد من عبارة المادة /27/ من قانون مجلس الدولة أن سلطاته في الإتصال
بالأجهزة الإدارية وتوقيع الغرامة عليها عند عدم الرد ، إنما هي قاصرة على
التحضير ، لأن طلب الإعفاء ليس منازعة قضائية ، نعم هي تتضمن تقدير احتمال
الدعوى المقبلة للكسب ، ولذلك فيكفي إمتناع الجهة الإدارية المدعى عليها عن

1 - د . مصطفى كمال وصفي / المرجع السابق /ص 198 .

الرد ليضمن المفوض إلى إجابة الطلب .⁽¹⁾ ولا يصل ذلك إلى حد اعتبار عدم الرد تسليماً للمدعي بطلباته ، لما قلناه من أن الدعوى لم تقم بعد ، ولكنه محمول على أحد أمرين : إما أنه يتم عن ضعف موقف الإدارة في الدعوى . وإما أنه يعتبر قراراً سلبياً يرفض تظلم الطالب المقدم في صورة طلب معافاة . وقلنا إن الأصل في قرار الرفض أن يكون مسبباً ، وأن عدم الرد إطلاقاً موجب للمسئولية ، لأنه إمعان في إضمار حق المدعي ، وكذلك هنا فإنه إذا لم ترد الإدارة أثناء نظر طلب الإعفاء لغيرت موقفه من رفع الدعوى ، فإنه يصح أن تلتزم الجهة الإدارية المدعى عليها بالمصروفات لهذا السبب فضلاً عن أنه قد يوجب عليها التعويض بسبب عدم الرد على التظلم ، وكثيراً ما تقدم طلبات المعافاة لمجرد امتحان الدعوى ، وتكتفئ ردود الحكومة وأسبابها قبل رفع الدعوى ، فلا يكون للطالب غير متيسر في الواقع ، ولكنه يريد أن يجرب مسألة الدعوى قبل الخوض فيها .

وليس لهذا شرعت المعافاة أصلاً ، ولكن العمل جرى على ذلك ولا يضر المدعى شيئاً لأن ما يصرفه من وقت وجهده في المعافاة يوفره بعد ذلك في التحضير .

ولكن يجب على المفوض أن لا يماشي الأفراد في ذلك ، فلا ينقلب نظر الطلب من مجرد التقدير السطحي لاحتمال الكسب إلى التحضير وضم المستندات من الإدارة ، إذ يكفي في هذه الطلبات برد الإدارة وملاحظاتها - التي تسأل عن صدقها - دون إلزامها بطلب ضم الملفات والأوراق⁽¹⁾ .

وترفع الدعوى في حدود السنتين يوماً التالية لصدور القرار في طلب الإعفاء

1 - د . مصطفى كمال وصفي / المرجع السابق / ص 200 .

— إذا لم يحدث سبب الوقف أو الإنقطاع — في دعاوى الإلغاء أو الطعن في الحكم الصادر ، سواء صدر القرار بالقبول أم بالرفض .
أما في دعاوى غير الإلغاء فترفع الدعوى بلا قيد من المدة إلا ما نص عليه قانون الرسوم ، إلا أن التراضي فيها يؤدي إلى التقادم المسقط من جديد .

المواعيد والإجراءات

الميعاد هو الأجل الذي يعينه القانون لحصول إجراء ما ، والقانون إما أن يعين الميعاد الذي يجب أن يتم العمل أو الإجراء خلاله ، بحيث إذا انقضى هذا الأجل امتنع إجراء العمل ، كما هو الحال فيما يتعلق بالطعن في القرارات الإدارية والطعن في الأحكام .

وإما أن يوجب القيام بإجراء معين خلال أجل محدد سابق على إقلمة الدعوى ، وعندئذ يلزم إتمام هذا الإجراء في الميعاد المحدد له قبل رفع الدعوى ، كما هو الشأن في التظلم الإداري الوجوبي بالنسبة إلى بعض طلبات الإلغاء .

وإما أن يتطلب إنقضاء أجل معين قبل حصول الإجراء ، وإلا كان الإجراء سابقاً لأوانه ، ويتمثل هذا فيما قضى به من استلزام انتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم المشار إليه قبل تقديم طلب الإلغاء في خصوص القرارات الإدارية الواجب فيها هذا التظلم .

وقد حرص الشارع - رغبة في تحقيق استقرار الأوضاع الإدارية التي يؤثر فيها الحكم الصادر بالإلغاء - على تحديد ميعاد قصير يتقيد به رفع دعوى الإلغاء ، لإمكان قبولها ، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد ولم ترفع الدعوى خلاله تحصن القرار وأصبح بمنجاة من الطعن فيه بالإلغاء .

وأخذاً بهذه الحكمة نصت المادة /22/ من القانون رقم 55 لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة على أن ((ميعاد رفع الدعوى فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية ، أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به ، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية .

ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المذكورة .

وهذا الميعاد خاص بطلبات إلغاء القرارات الإدارية دون غيرها من المنازعات ، فلا يسري على طلبات التعويض التي يجوز رفعها ما دام لم يسقط الحق في إقامتها طبقاً للأصول العامة ، وذلك للإعتبارات الآتية :

أولاً : لأن عبارة المادة آتفة الذكر تقطع في تخصيص حكمها بطلبات إلغاء القرارات الإدارية دون غيرها من المنازعات ، إذ هي قد جعلت مبدأ سرريان الميعاد من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به ، كما قضت بوقف سرريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية ، وبأنه يعتبر في حكم قرار بالرفض فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة .

ومفاد ذلك أن المادة المذكورة إذ تحدد ميعاد الستين يوماً لا تتحدث إلا عن الدعوى الخاصة بإلغاء قرار إداري ، ومن أجل هذا جعلت إعلانه أو نشره مبدأ لسريان الميعاد والتظلم موقفاً لهذا السريان .

ثانياً : لأن طلب التعويض منوط بحلول الضرر ، وهذا لا يترتب حتماً على إعلان القرار الإداري أو نشره بل يترتب في الغالب على تنفيذ القرار ، فلو أن ميعاد الستين يوماً يسري على طلب التعويض لكان مقتضى هذا أنه يلزم رفع الطلب حتى ولو لم يحل الضرر بصاحب الشأن ، وهو ما نبأه البداة القانونية .

ثالثاً : لأن الحكمة التشريعية لقصر ميعاد رفع الدعوى على دعاوى الإلغاء ، هي استقرار القرارات الإدارية حتى لا تكون مستهدفة لخطر الإلغاء وقتاً طويلاً ، وهذه الحكمة إن كان متوفرة فيما يتعلق بطلبات إلغاء القرارات ، فإنها منعدمة بالنسبة إلى دعاوى التعويض ، إذ أن هذه لا تخرج عن كونها دعاوى عادية .

رابعاً : لأن المشرع عندما نص في المادة /22/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 على أن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً ، أطلق ولم يحدد ميعاداً لرفع دعوى التعويض في المادة /9/ من القانون ذاته ، تاركاً ذلك للقواعد العامة ، بأن قال في هذه المادة : ((يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليه بصفة أصلية أو تبعية))⁽¹⁾ .
ومراعاة المدة المنوّه بها في المادة /22/ من قانون مجلس الدولة خاص بدعوى الإلغاء دون دعوى الإستحقاق ، كدعوى التعويض ودعوى التسوية وغيرها ، ولو تصدّت المحكمة في فحصها لدعوى غير الإلغاء لبعض القرارات الإدارية التي صدرت في حق المدعي باعتبارها من العناصر التي تبني عليها الراتب⁽²⁾ .
والرأي أن الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء متعلق بالنظام العام ، فلا يملك ذوو الشأن ولا المحكمة تعديله بالزيادة أو النقصان ، وذلك لتعلقه بحجية الأوامر الإدارية وما يتوقف عليها من مصالح عامة وخاصة ، وينبغي على هذا أن الدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء لرفعها بعد قوات الميعاد ، يجوز إبداءه في أية حالة كانت عليها الدعوى ، ولو أمام المحكمة الإدارية العليا لأول مرة ، كما أن على

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر بطعن رقم 636/ لسنة 5 قضائية / جلسة 1960/11/12 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / 1958/4/2 / مجموعة العشر سنوات / دعوى رقم 215 .

المحكمة أن تقضي بذلك من تلقاء نفسها .
ولا يسري الميعاد المتقدم إلى الطعون الخاصة بطلب إلغاء القرارات الملغية ، إذ أن هذه القرارات لا تلحقها حصانة بفوات الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء ، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : إذا رقي شخص بدون حق على قيم أنه يتوفر شرط الأتمتية الذي اتجهت نية الإدارة إلى جعله الأساس لإصدار قرار الترقية ، بينما هو فاقد هذا الشرط ، فلن قرار الترقية بالنسبة إليه يكون في الواقع من الأمر قد فقد ركن الثبة على وجه يحظره إلى درجة الإعدام ، فلا يكتسب أية حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء أو السحب ، بل يجوز الرجوع فيه ، كما يجوز إلغاؤه في أي وقت (1).

كذلك قضت بأنه ، وإن كان الأصل في القرارات الإدارية الصادرة في شأن الموظفين هو عدم قبول طلبات وقف تنفيذها ، لإتعدام ركن الإستعجال فيها ، إلا أن التحدي بذلك لا يكون إلا في شأن القرارات الإدارية التي تعتبر قائمة قانوناً ومنتجة لآثارها إلى أن يقضى بإلغائها ، ولكن يلزم أن يكون القرار - وإن كان معيباً - مازال متصفاً - بصفة القرار الإداري كتصرف قانوني ، أما إذا أزيل القرار إلى حد غضب السلطة ، وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً ، فلا تلحقه أية حصانة ، ولا يزال عليه فوات ميعاد الطعن فيه ، ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر ، بل لا يعدو وأن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة ، مما يبرر بذاته مطالبتهم بإزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة (2) .

ولا يصح الميعاد انف الذكر على الأعمال التي تصدر عن الإدارة ، وتكون

1 - المحكمة الإدارية العليا في مسر / طعن رقم 541 / لسنة 5 القضائية / جلسة 1959/11/21 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مسر / طعن رقم 35 و 36 / لسنة 2 القضائية / جلسة 1956/1/14 .

مجرد تطبيق مادي للقانون أو تنفيذ لحكمه بغية إيصال حق لصاحب الشأن يستمد من القانون مباشرة ، ولا يستلزم حصوله عليه تدخل الإدارة بسلطاتها التقديرية في تقدير المركز القانوني الناشئ عنه .

وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأن دعوى التسوية لا تخضع لميعاد سقوط الذي تخضع له دعوى الإلغاء ، لأنها من قبيل دعاوى الإستحقاق ، ومادامت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية بنظمها القانون ، وينشأ عنها مركز ذاتي للموظف مستمد من القانون ، فهذا المركز لا يجري عليه الميعاد الذي سبقت الإشارة إليه (1) .

كما قضت بأنه إذا كان المدعي يطالب بأحقته في ضم مدة السنة التمريضية إلى مدة خدمته الحالية في أقدمية الدرجة والمرتب وما يترتب على ذلك من آثار ، فإن الدعوى بهذه المثابة تتطوي على منازعة تدرج في عداد المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم ، إذ يقوم فيها على مراكز قانونية يتلقى أربابها الحق فيها — عند ثبوته — من القانون مباشرة ، دون أن يتوقف ذلك على إرادة الإدارة ، ويهدف في مجالها ذوو الشأن إلى تقرير أحقيتهم في الإفادة من مزايا قاعدة قانونية ، ولا تعدو القرارات التي تصدرها الإدارة في خصوصها أن تكون تنفيذاً لحكم القانون وبهذا الوصف فإنها تعد من دعاوى التسوية لا الإلغاء ، ولا يخضع قبولها للمواعيد المقررة بالإلغاء (2) .

كذلك قضت بأن طلب الموظف ضم مدة خدمته السابقة هو في حقيقته وبحسب تكييفه القانوني الصحيح من المنازعات الخاصة بالمرتبات التي يستمد

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر بطعن رقم 874 / لسنة 7 قضائية / جلسة 1964/5/24 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر بطعن رقم 1647 / لسنة 7 قضائية / جلسة 1964/6/7 .

صاحب الشأن أصل حقه فيها من القوانين واللوائح مباشرة ، دون أن يلزم لنشوء مثل هذا الحق صدور قرار إداري خاص بذلك ، وبهذه المثابة تنظرها المحكمة دون التقيد بميعاد الستين يوماً المحسوبة لتقديم طلبات الإلغاء (1) .

وقضت بأنه إذا كان القرار المطعون فيه يتناول تسوية حقوق نشأت من التقاعد ، فهو على هذا الوضع قرار تنفيذي للقانون والقرارات التنفيذية ، مما يجوز الطعن فيه دون قيد المواعيد المقررة في دعاوى الإلغاء (2) .

وقضت بأنه متى ثبت أن المطعون عليه يطالب بتسوية حالته على أساس استحقاقه الإفادة من أحكام القانون رقم /131/ لسنة 1950 الخاص بربط درجات أعضاء هيئة التدريس بالجامعات بدرجات رجال القضاء والنيابة ، فالدعوى من ثم تدور حول منازعة خاصة بمرتب ، ولا تخضع لميعاد الستين يوماً الخاص بدعاوى الإلغاء (3) .

وبأن المنازعة في الإجراء الصادر بإلغاء علاوة دورية سبق منحها للمدعي هي من قبيل المنازعات المتعلقة بالرواتب التي يستمد صاحب الشأن أصل حقه فيها من القوانين أو اللوائح مباشرة ، دون أن يلزم لنشوء مثل هذا الحق صدور قرار إداري خاص بذلك ، وبهذه المثابة تنظرها المحكمة دون التقيد بميعاد الستين يوماً المحددة لتقديم طلبات الإلغاء (4) .

ولما كانت الحكمة من تقييد ميعاد قسيز الطعن بالإلغاء فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المحيية أو الياطلة هي الرغبة في سرعة الأوضاع الإدارية بالنسبة إلى كل من الإدارة والأفراد على حد سواء ، فإن مقتضى هذه الحكمة

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر/طعن رقم 1550/لسنة 8 القضائية / جلسة 16/3/1963 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر/طعن رقم 76/ لسنة 2 القضائية /جلسة 15/5/1961 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر/ طعن رقم 742/ لسنة 3 القضائية /جلسة 12/4/1958 .

4 - المحكمة الإدارية العليا المصرية / طعن رقم 785/ لسنة 2 القضائية /جلسة 12/11/1957 .

ومناطها أن تتحقق الموازنة بين الإدارة والأفراد في هذا المقام ، بأن يتاح للإدارة أن تسحب قراراتها المعيبة أو أن تعطلها ، خلال المدة ذاتها التي يجوز فيها للأفراد طلب إلغائها أمام القضاء أو في إثناء نظر دعوى الإلغاء إن كانت قد رفعت ، بمعنى أن مالم يسحب من هذه القرارات في الميعاد المحدد لقبول طلب الإلغاء ، ولم يطعن فيه بدعوى الإلغاء يصبح نهائياً ، ويمتنع سحبه ، حتى لا يتغلق الوضع على الأفراد ، ويظل مع ذلك مفتوحاً للإدارة بما يقضى إلى إهدار حكمة استقرار الأوضاع الإدارية ، ونوعاً هذا الإستقرار الذي يتصل بالمصلحة العامة .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا كانت الوزارة قد سحبت قرار فصل المدعي من الخدمة خلال الستين يوماً ، المحددة لتكثيم طلب الإلغاء ، واكتفت في شأنه لظروفه الخاصة بعدم اعتبار مدة فصلة ضمن مدة خدمته ، وسواء اعتبر قرار الفصل صحيحاً أو غير صحيح ، فسحبه جائز على أي الحالين : لأنه إذا اعتبر مخالفاً للقانون فلا جدال في جواز سحبه ، إذ السحب يكون مقصوداً به مفاداً الإلغاء القضائي ، وإذا اعتبر مطابقاً للقانون ، فالسحب هنا جائز استثناء لإعتبرات تتعلق بالعدالة (1) .

وينبغي على إنقضاء الميعاد ، غلق سبيل الطعن القضائي بالإلغاء ، وبالتالي تحصن القرار المعيب بحيث يغدو معصوماً من الإلغاء أو السحب ، ويصدق هذا الحكم على إطلاقه بالنسبة إلى القرارات الإدارية الفردية ، فتستقر جميع الآثار التي من شأنها أن تترتب عليها ، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القرار الصادر بالترقية ينشئ المركز القانوني فيها بآثاره في نواح عدة ، سواء من ناحية تقديم الموظف إلى الوظيفة أم الدرجة الأعلى ، أم من ناحية التاريخ الذي

1 - المحكمة الإدارية العليا المصرية / طعن رقم 587/بلسنة 4 قضائية لسنة 1959/5 -

تبدأ منه هذه الترقية ، أم من ناحية الموازنة في ترتيب الأهمية بين ذوي الشأن ، فيجب أن يكون القرار الإداري في هذه النواحي المتعددة للمركز القانوني موزوناً بميزان للقانون فيها جميعاً ، وإلا كان مخالفاً للقانون .

كما يجب أن يقدم الطعن في القرار المذكور لمخالفته للقانون في أي ناحية من تلك النواحي في الميعاد القانوني ، وإلا كان غير مقبول (1) .

الإثبات من بين القرارات الإدارية للقرنية ما هو مستمر متجدد الأثر ، كحرمات شخص من عيزة تتعلق بممارسة نشاط معين ، وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في بادئ الأمر في خصوص قرار صادر باعتقال أحد الأفراد بناء على أمر صادر من السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية ، إلى أنه ليس صحيحاً ، ما ينطرح به المدعي من أن قرار الاعتقال يتجدد كل يوم ، ذلك أن هذا القرار يحدث بمجرد صدوره مركزاً قانونياً للمعتقل ، من مقتضاه تقييد حريته وهو في قبضة السلطة القائمة على الأمن العام لمدة غير محدودة ، ويظل هذا المركز القانوني قائماً طالما أن قرار الاعتقال باق .

ومن ثم يكون استمرار الاعتقال ليس إلا استمراراً لأثر القرار الصادر بذلك ، وليس قراراً باعتقال يتجدد كل يوم من أيام الاعتقال .

وكان رأي الدكتور سليمان الطماوي أن القرار الفردي المستمر ، هو من حيث آثاره ، في مركز بين القرار الفردي الفوري والقرار التنظيمي ، من حيث أن آثاره لا يمكن أن تحدد مقدماً وعلى صورة قاطعة ، كما هو الشأن في خصوص القرار الفردي الفوري ، بل أن آثار القرار الفردي المستمر مرتبطة بركن السبب الذي يقوم عليه كل قرار إداري . بمعنى أن آثار القرار المستمر تظل مشروعة ما بقي ركن السبب قائماً ، فإذا زال هذا السبب تحين وقف آثاره فوراً ، فإن

1 - المحكمة الإدارية العليا ضمن رقم 912 لسنة 3 تصفية / جلسة 1959/1/3 .

امتتعت الإدارة عن ذلك كان امتناعها بمثابة قرار غير مشروع يتعين إلغاؤه ، فإذا رفضت الإدارة الترخيص لأحد الأفراد في مزاوله مهنة لأسباب قائمة وقت هذا الرفض ، فإن قرارها يكون مشروعاً .

ولكن إذا زالت الأسباب التي نص عليها قرار الرفض الأول ، كما لو استكمل الطالب الشروط ، أو رد إليه اعتباره ، من حقه أن يعود إلى الإدارة مرة أخرى ، وأن يقاضيه بخصوص موقتها منه في ضوء تغيير الأسباب ، ويصدق هذا القول على جميع القرارات الفردية المستمرة .

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى تأكيد أن القرارات الإدارية المستمرة السلبية بالإمتناع عن إصدار قرار معين ، كالإمتناع عن الترخيص لشخص في الصعود إلى الدواجر ، أو الإمتناع عن التأشير على حكم بصلاحيته ، يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد زمني ، إذ أنها تتجدد من وقت إلى آخر على الدوام عند تقديم كل طلب بالترخيص ، ومن ثم يظل ميعاد طلب إلغائها مفتوحاً ، وذلك بخلاف القرارات التي تخضع للميعاد .

وهذا هو ماجرى به قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر بخصوص عدم تقيد طلب إلغاء القرار السليبي بالميعاد المقرر طالما أن الإمتناع مستمر ، إذ قضت بأنه إذا كان الثابت عن الأوراق أن مراد المدعي هو المطالبة بإلغاء القرار السليبي بالإمتناع عن بحث طلب التنازل عن مجلته المقدم منه ، وعن تقرير تعويض له وفقاً لأحكام القانون رقم /195/ لسنة 1958 في شأن بعض الأحكام الخاصة بتنظيم الصحافة في الإقليم السوري ، فإن هذا القرار قرار إداري سليبي لا تقيد المطالبة بإلغائه بميعاد معين ، طالما أن الإمتناع مستمر⁽¹⁾ .

كما قضت بأن القرار الصادر برفض طلب المدعي التصريح له بالسفر

1 - المحكمة الإدارية العليا /طعن رقم 115/ لسنة 2 قضائية /جلسة 1961/5/20 دمشق -

إلى الخارج يعتبر قراراً إدارياً جديداً ، ويكون له ميعاد الطعن مستقل ، وتقبل الدعوى بطلب إلغائه ، حتى لو رفعت في هذا الميعاد مادام ليس تأكيداً لقرار سابق بمنعه من السفر إلى الخارج ، وإنما هو صادر في مناسبة سفرة جديدة عن السفرة السابقة ، وقرار وضع إسم المدعى على قوائم الممنوعين من السفر يتجدد أثره - بحكم طبيعته - كلما استجنت مناسبات السفر⁽¹⁾ .

أما فيما يتعلق بالقرارات التي تهدف إلى مهاجمة هذه القرارات مباشرة غير مقبولة ، إلا أن القضاء الإداري يرى أن الطعن غير المباشر فيها ليس ممنوعاً ، فيجوز الطعن في القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً لها على أساس أنها بنيت على لائحة غير مشروعة ، ولو كان قد فات ميعاد الطعن في اللائحة ذاتها ، وعندئذ يتصدى القضاء لبحث مشروعية اللائحة الأصلية ، التي انتهى ميعاد الطعن بالنسبة إليها ، وذلك في حدود النصوص التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها موضوع الطعن ، حتى ما إذا تبين عدم مشروعيتها لم يقض بإلغائها ، وإنما لا يعتد بها ، فيحكم فقط بإلغاء القرار المبني عليها .

وبهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا وضعت كشوف بترتيب الأقدميات على أساس قرار تنظيمي عام ، دون أن يصدر قرار فردي محدد لهذه الأسبقية بين الزملاء ، فإنه يجوز لصاحب الشأن ، إذا ما صدر بعد ذلك قرار بترقية ، أن يطعن في هذا القرار في الميعاد دون الاحتجاج عليه لانهاء صدور القرار التنظيمي العام ، وفوات ميعاد الطعن فيه ، ولا يكشوف بترتيب الأقدمية ، ما دامت الدعوى تنصب بالذات على إلغاء القرار الفردي المتضمن تحديد الأقدمية بين الأقران ، كما يجوز الطعن في القرارات التنظيمية العامة بأحد طريقتين :

إما بالطريق المباشر : أي بطلب إلغائها في الميعاد القانوني .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 6 لسنة 6 القضائية / جلسة أول / 1962/12 .

وإما بالطريق غير المباشر : أي في أي وقت عند تطبيقها على الحالات الفردية ، أي بطلب عدم الاعتداد بها مخالفتها للقانون وذلك عند الطعن في القرارات الفردية بالإلغاء⁽¹⁾ .

كذلك يجوز ، دون التقيد بشرط الميعاد الخاص بطلب الإلغاء ، الدفع بعدم شرعية لائحة معينة قد تضمنت مدة الطعن فيها بالإلغاء ، ويراد تطبيقها على أحد الأفراد في محاكمة مقدمة لها أمام القضاء بسبب مخالفته لأحكام هذه اللائحة ، وذلك بقصد استبعاد تطبيقها في حقه ، إستناداً إلى عدم مشروعيتها ، فإذا ما ثبت ذلك امتنع القضاء عن تطبيق اللائحة غير المشروعة ولم يعمل لئلا يترتب دون التعرض لإلغائها .

بدء سريان ميعاد رفع الدعوى بطلب الإلغاء :

تتضمن المادة /22/ من قانون تنظيم مجالس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 في فقرتها الأولى على أن ((ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به)) . كما تنص المادة /17/ والمادة /34/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أنه : ((إذا عين القانون للحضور أو لحصول الإجراء ميعاداً مقارناً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين ، فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجزئاً للميعاد ، أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء ، فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد)) . ويلغضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان ظرفاً يجب أن يحصل فيه الإجراء ...)) .

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 912 لسنة 3 قضائية / جلسة 1959/1/3 .

ومقتضى هذا ألا يحسب اليوم الأول من الميعاد بينما يحسب اليوم الأخير منه ، لكونه ميعاداً كاملاً (1) .

كما أنه وفقاً لنص المادة /37/ من قانون الأصول السوري ((إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها (2) .
إلا أن الميعاد لا يمتد إذا وقعت العطلة خلاله ما دام اليوم الأخير ليس عطلة رسمية (3) .

ومن المقرر تطبيق مواعيد المسافة في الدعاوى الإدارية بتطبيق قانون أصول المحاكمات (4) .

والعبارة في حفظ الميعاد هي بتاريخ إيداع صحيفة الدعوى ديوان المحكمة لا بتاريخ إعلانها إلى ذوي الشأن ، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن إقامة المنازعة الإدارية تتم وفقاً لقانون مجلس الدولة ، بإجراء معين يقوم به أحد طرفي المنازعة ، هو إيداع عريضة قلم كتاب المحكمة ، وبه تتعد هذه المنازعة ، وتكون مقامه في الميعاد القانوني ما دام الإيداع قد تم خلاله ، وتقع صحيفة ما دامت العريضة قد استوفت البيانات الجوهرية المطلوبة قانوناً .

أما إعلان العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية وإلى ذوي الشأن ، فليس ركناً من أركان إقامة المنازعة الإدارية ، أو شرطاً لصحتها ، وإنما هو إجراء مستقل لا يقوم به أحد طرفي المنازعة ، وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها دون تدخل من الخصوم (5) .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / ملحق رقم 1372 / لسنة 6 القضائية / جلسة 1963/2/9 ، ورقم 289 / لسنة 1 القضائية / جلسة 1955/11/19 .

2 - المحكمة الإدارية العليا ملحق رقم 52 / لسنة 1 القضائية / جلسة 1956/2/11 ، ورقم 1669 / لسنة 2 القضائية / جلسة 1957/12/21 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر ملحق رقم 766 ورقم 772 / لسنة 5 القضائية / جلسة 1962/3/31 .

4 - د . مصطفى كمال وصفي / أصول إجراءات القضاء الإداري ، ص 203 .

5 - المحكمة الإدارية العليا في مصر ملحق رقم 142 / لسنة 2 القضائية / جلسة 1957/3/9 ، وملحق رقم 1414 /

كما قضت بان العبارة في قبول الدعوى أو عدم قبولها هي بتاريخ رفعها إلى المحكمة لا بتاريخ إعلان صحيفةها إلى الخصم ، ولا تعتبر الدعوى مرفوعة - طبقاً لقانون مجلس الدولة - إلا بإيداع صحيفةها قلم كتاب المحكمة المختصة⁽¹⁾ .
والفصل في الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الموعد القانوني ، إنما يرجع فيه إلى أحكام القانون النافذ وقت صدور القرار المطعون فيه⁽²⁾ .

ويبدأ سريان ميعاد رفع الدعوى بطلب الإلغاء من تاريخ نشر القرار الإداري موضوع الطعن في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح ، أو من تاريخ بدء ميعاد إعلان صاحب الشأن به.

وإذا كانت المادة /22/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 ، لم تنص إلا على واقعي النشر والإعلان كمبدأ لجريان ميعاد الطعن بالإلغاء ، فإن القضاء الإداري قد أضاف إليهما واقعة العلم اليقيني على أساس أن تحقق العلم عن طريق النشر أو الإعلان هو السبب في الإعتداد بهاتين الوسيئتين لإجراء ميعاد الطعن ، وبذا أخذ العلم الفعلي بالقرار حكم العلم المفترض به نتيجة للنشر أو للإعلان وجرى مجراه⁽³⁾ .

وقد توجه للقضاء إلى التفرقة في هذا الشأن بين القرارات الإدارية التنظيمية التي تضع قواعد عامة مجردة ، وتتناول جماعة غير محددة من الأفراد من جهة ، وبين القرارات الإدارية الفردية التي تخاطب فرداً أو أفراداً بذواتهم من جهة أخرى ، وذلك تأسيساً على أن الأصل أن يتم العلم بالأولى عن طريق النشر ، وبالتالي عن طريق الإعلان ، ما لم يرد نص صريح على خلاف ذلك ، وعلى

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر بطعن رقم 297 لسنة 1 قضائية / جلسة 11/2/1956 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر بطعن رقم 18 و 20 لسنة 2 قضائية / جلسة 26/4/1960 دمشق .

3 - د . مصطفى كاش بسامح : المرقعات الإدارية بس 87 .

هذا يبدأ سريان مواد الطعن بالإلغاء في هذه وتلك من تاريخ الإعلان أو النشر
بموجب الأحوال .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن المشرع قد جعل مناط بدء
سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو وقوع نشر القرار المطعون فيه ، أو إعلان
صاحب الشأن به ،

وفي هذا يلتقي التشريع المصري والسوري مع القانون الفرنسي ، حيث
قرر كل منهما أن يكون النشر معادلاً للإعلان ، من حيث قوتها في إثبات وصول
القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن ، وفي بدء الميعاد المقرر قانوناً للطعن
فيه .

وعلى الرغم من أنه قد تقرر بنص القانون أن يكون النشر كالإعلان وسيلة
لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه ، إلا أنه لا يزال من الثابت مع ذلك أن هذه
المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة ، إذ لا زال الإعلان بالقرار هو الأصل ، أما
النشر فهو الاستثناء ، بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً ، ومن أجل
هذا اجتهد القضاء لكي يحدد الحالات التي يصح الإلتجاء فيها إلى وسيلة النشر ،
والحالات التي يتعين الإلتجاء فيها إلى وسيلة الإعلان .

وكان مما قرره القضاء في هذا الشأن هو التمييز بين قرارات الإدارة التنظيمية
وقراراتها الفردية ، بحيث متى كانت الأولى بحكم عموبيتها وتجريدها لا يتصور
حصر الأشخاص الذين تحكمهم ، مما لا يكون معه محل للإلتزام وسيلة الإعلان
بالتنسبة إليها ، فإن الثانية إذ نتجه بالعكس إلى أشخاص معينين بذاتهم ومعلومين
سلفاً لدى الإدارة ، لا يكون ثمة محل بالتنسبة إليها للإكتفاء بوسيلة النشر ، بل يكون
الإعلان إجراءً محتماً .

وعني عن البيان أنه إذا كانت نصوص القانون قد حددت واقعة النشر أو

الإعلان لبدء الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء ، فإن اقتضاء الإداري في مصر وسوريا وفي فرنسا لم يلتزم حدود النص في ذلك ، فهو لا يرى الإعلان والنشر إلا قرينتين على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن .
ومن ثم يوجب أن يتم النشر والإعلان بالشكل الكافي للتعريف بالقرار ومحتوياته الجوهرية ، متى يكفي كلاهما في تحقيق العلم بالقرار (1) .

كما قضت بأن المشرع إذ نص على طريقتي النشر والإعلان ، لم يقصد أن تحل إحداهما محل الأخرى ، بحيث يجري ميعاد الطعن من أيهما بالنسبة إلى أي قرار ، فردياً كان أو عاماً ، وإنما قصد أن يفترض في صاحب الشأن أنه علم بالقرار من تاريخ نشره ، حيث يكون النشر هو الطريقة القانونية لإفراض حصول العلم ، كما هي الحال في القرارات التنظيمية العامة التي لا تخص فرداً بذاته ، وإنما الخطاب فيها موجه إلى الكافة ، والعلم يمثل هذه القرارات بحكم طبيعتها الأشياء لا يتأتى إلا افتراضاً عن طريق النشر ، ومن ثم يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها ، أما القرارات الفردية فإن الوسيلة الطبيعية لإعلام صاحب الشأن بها هي تبليغها إليه ، وعلى هذا فإن الأصل أن يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ تبليغها ، ولو كانت هذه القرارات مما يجب نشرها حتى تنفذ قانوناً (2) .

كذلك قضت بأن النشر يجري عادة بالنسبة إلى القرارات التنظيمية العامة أو اللاتحجية ، والإعلان بالنسبة إلى القرارات الفردية (3) وقرينة العلم المستفادة من من النشر أو الإعلان ليست مما يقبل إثبات العكس ، كما أكدت ذلك المحكمة الإدارية الإدارية العليا (4) .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 956 و958 لسنة 5 قضائية / جلسة 14/4/1962 .

2 - المحكمة الإدارية العليا بطعن رقم 44 و54 / لسنة 2 قضائية ، جلسة 21/9/1960 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 549 لسنة 3 قضائية / جلسة 22/6/1957 .

4 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 956 و958 لسنة 5 قضائية ، جلسة 14/4/1962 .

وقد ذهبت في هذا الخصوص إلى أن النشر لا يقوم مقام التبليغ في جريان الميعاد بالنسبة إلى القرارات الفردية ، لأن الوسيلة الطبيعية لإعلام صاحب الشأن بها هي تبليغها إليه ، ومن ثم فإن الأصل أن يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ تبليغها ، ولو كانت هذه القرارات مما يجب نشرها حتى تلتفت قاتنونا ، وانتهت من هذا إلى أنه لا وجه لإعتبار أن تاريخ نشر القرار المطعون فيه بالجريدة الرسمية - وهو قرار فردي - هو التاريخ الذي يجري منه حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، ما دام لم يتم دليل من الأوراق على العلم بالقرار المطعون فيه من تاريخ ميعن ، بحيث يتم حساب ميعاد رفع الدعوى منه ، وما دام المشرع قد فرق بين النشر وبين الإبلاغ الشخصي ، فجعل القرارات التي لها صفة نظامية أو عامة نافذة بالإعلان ، أي بالنشر على جدار قصر الحكومة أو البلدية ، أما القرارات التي لها صفة شخصية فلا تصبح نافذة إلا بإبلاغها إلى أصحاب العلاقة بها .

وإذا كان هذا هو الحكم بالنسبة لتنفيذ القرارات الإدارية ، فهو من باب أولى بالنسبة لجريان ميعاد الطعن ⁽¹⁾ .

ويرى الدكتور سليمان الطماوي إن اشتراط إعلان اللوائح لا يتصور إلا بالنسبة إلى وقت معين ، لأن اللائحة وهي تسري باستمرار سيتغير نطاق من تطبيق عليهم ، وليس من المعقول أن تلزم الإدارة بأن تتابع هؤلاء الأشخاص ، بل إن تبليغ اللائحة لا يغني عن نشرها حتى تستقر الأمور ، إذ لو أمكن التعرف على جميع من تسري عليهم اللائحة عند صدورها وإبلاغهم بها ، فإنه سيجد حتماً في خلال مدة الطعن أشخاصاً آخرون تكون لهم مصلحة في الطعن ، ولا يغني تبليغ غيرهم باللائحة .

1 - المحكة الإدارية العليا / طعن رقم 44 و 54 لسنة 12 القضائية / جلسة 1960/9/21 .

وهكذا ستكون الإدارة ملزمة في نهاية الأمر بنشر اللائحة على الرغم من تبليغها حتى توحد بدء سريان المدة بالنسبة إلى الجميع (1).

النشر

النشر إجراء شكلي يقصد به إعلام الكافة بالقرارات التي تصدرها الجهات الإدارية حتى يلموا بمحتوياتها ، ويكونوا على بينة منها بما يمكنهم من تحديد مواقفهم إزاءها .

والأصل أن للإدارة اختيار وسيلة النشر التي تراها كفيلة بتحقيق الغاية في إيصال القرار إلى علم الجمهور ما لم يرسم القانون وسيلة معينة للنشر ، إذ تكون هي الواجبة الإلتباع في هذه الحالة ، ويتعين على الإدارة التزامها ، وإلا وقع النشر باطلاً ولم يلحقه الأثر الذي يترتب على النشر الصحيح في إجراء ميعاد الطعن .

وقد اعتد قانون تنظيم مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 في المادة /22/ بالنشر الحاصل في الجريدة الرسمية أو في نشرات التي تصدرها المصالح ، ومن ثم فإن النشر الذي يتم في صحيفة سيارة لا يغني عن النشر الواجب في الجريدة الرسمية ، لأنه لا يحقق علم الكافة أو أصحاب الشأن بالقرار ، وفي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأن كون ترقيات المستشفيات بجامعة القاهرة تلصق على لوحة خاصة بذلك ، لا يكفي لإفراض العلم في حق المدعي بالنسبة للقرار المطعون فيه (2) .

1 - الدكتور سليمان محمد الطموي / القضاء الإداري / الكتاب الأول - قضاء الإلغاء / طبعة 1967/ص620 - 621 .

2 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 76 لسنة 4 قضائية /جدة 1/30/1960 . وانظر حكم محكمة القضاء الإداري السورية /قضية 24 / السنة القضائية 2 / جنة 59/12/17 / مجموعة 959 - 964 /ص77 حيث اعتبرت النشر كالتبليغ بالنسبة لنشر قرار الإستقالة .

ولما صدر القانون رقم /46/ لسنة 1964 بنظام العاملين المدنيين بالدولة ،
نص في المادة /89/ منه على أن ((تعلن القرارات التي تصدر في شؤون
العاملين في نشرة رسمية يصدر بتكليف توزيعها على الجهات المختصة وتعلقها
في لوحة الإعلانات - قرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته)) .
((ويحظر النشر بهذه الطريقة قرينة قانونية على علم جميع العاملين
بالوحدة الإدارية بهذه القرارات)) .

وقد استحدث النشر في نشرات التي تصدرها المصالح لأول مرة في
قانون مجلس الدولة رقم 195 لسنة 1955 ، وصدر تنقيحاً للمادة /19/ من هذا
القانون التي نصت على هذه الطريقة قرار من مجلس الوزراء في 3/ آذار/ سنة
1955 قضى بأن تتولى الوزارات وكذا المصالح التي يصدر بتعيينها قرار من
الوزير المختص إصدار نشرات مصلحية في فترات دورية ، تتضمن القرارات
الصادرة في شؤون الموظفين وغيرها من القرارات الإدارية ، والتعليمات التي
تري الوزارة أو المصلحة نشرها ، ولم تكن خاصة بشؤون الموظفين .

على أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد ذهبت إلى أن وجود نشرة
مصلحية شهرية تصدر بصفة منتظمة منتظمة القرارات الإدارية الصادرة ، أو
اعتبار تأشير مدير المصلحة على القرار المطعون فيه بمثابة نشر ، لا يفيد في
علم المدعي بالقرار المطعون فيه إلا من تاريخ إخطار الجهة التي يعمل بها
الموظف بهذا القرار أو تلك النشرة ، وثبت وضعها تحت نظره ، وبالطريقة
التي تمكّنه من ذلك (1) .

وقضت بأنه لما كان الثابت من الأوراق ومما أكتفه مصلحة الضرائب ،
وهو ما لم يدحضه المدعي بحجة إيجابية ولم يقدم الدليل على عكسه ، أن حركة

1 - محكمة الإدارية العليا في مصر رقم 863 لسنة 5 القضائية /12/2/1962 .

التقريرات التي أجزتها المصلحة قد نشرت القرارات الصادرين عنها ووزعا على جميع أقسام المصلحة وفروعها وإدارتها وقت صدورهما ، فإن هذا النشر والتوزيع ، وإن لم يعتبر أداة لإقراض العلم محتملاً ، إلا أنهما ينهضان قرينة قوية على تحققه ما دام لم يثبت العكس ، وقد اعتد المشرع في قانون تنظيم مجلس الدولة بالنشرات التي تصدرها المصالح كوسيلة من وسائل الإخبار بالقرار الإداري ، ورتب عليها ذات الأثر الذي رتبته على النشر في الجريدة الرسمية أو على إعلان صاحب الشأن بالقرار (1) .

ويقع عبء إثبات حصول هذا النشر الذي يبدأ منه جريان ميعاد الطعن على عاتق جهة الإدارة (2) .

ويجب لكي يحقق النشر الغاية منه أن يكشف عن فحوى القرار ، وأن يشمل مضمونه ومحتوياته وتفصيله وعناصره على نحو كاف ، ليتمكن كل ذي مصلحة الإلمام به إماماً تاماً يتيح له تحديد موقفه منه .

فإذا اقتصر النشر على ملخص للقرار لزم أن يكون هذا الملخص وافياً ، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن المشرع قد جعل مناط سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو واقعة نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به ، والنشر المقصود الذي يسري منه الميعاد المذكور هو النشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح .

ومعنى عن البيان أنه إذا كانت أحكام القانون قد حددت واقعة في النشر لبدء لبدء سريان الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء ، فإن القضاء الإداري في مصر لم يلتزم حدود النص في ذلك ، فهو لا يرى أن النشر إلا قرينة على وصول القرار

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1113 / لسنة 7 قضائية / جلسة 1965/2/7 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 588 / لسنة 7 قضائية / جلسة 1962/12/8 .

المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن ، ومن ثم فهو يوجب لكي يؤدي النشر مهمته أن يكشف عن فحوى القرار الإداري ، بحيث يكون في وسع صاحب الشأن أن يحدد موقفه حياله (1) .

والأصل في النشر الذي يعتد به في بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء أن يتم بعد استيفاء القرار الإداري لجميع مراحل وصورته نهائياً ، وإلا كان عديم الأثر في هذا الخصوص ، ذلك أن القضاء الإداري ، حسبما قالت المحكمة الإدارية العليا ، لا يعتبر بالنسبة إلى الجهة الإدارية درجة أعلى من درجات التقاضي ، بل الجهتان مستقلتان .

وإلغاء القرار الإداري ، أو وقف تنفيذه ، إنما يكون بالنسبة إلى القرارات الإدارية النهائية ، فالمفروض - والحالة هذه - أن القرار الإداري يستنفذ جميع مراحل في درجات السلم الإداري حتى يصبح نهائياً قبل اللجوء إلى القضاء الإداري بطلب إلغائه أو وقف تنفيذه (2) .

وما دام الطعن في القرار ممتعاً قبل صيرورته نهائياً ، فإن ميعاد هذا الطعن لا يبدأ سريانه بداية اعتباراً من تاريخ النشر الحاصل قبل انفتاح سبيل الطعن فيه أمام القضاء ، أي قبل اكتسابه صفة النهائية التي هي شرط قبول الطعن (3) .

الإعلان

الإعلان هو الطريقة التي بها تنقل جهة الإدارة القرار الإداري إلى علم فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور ، والأصل هنا أن الإدارة ليست ملزمة

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1372 / لسنة 7 قضائية / جلسة 1965/2/24 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1785 / لسنة 7 قضائية / جلسة 8 لهوية / 1957 .

3 - يرجع في كل ما يتعلق بالنشر د . مصطفى كامل إسماعيل / المراسلات الإدارية / ص 88 .

بالتباعد وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار ، على أن عدم خضوع الإعلان لشكليات معينة يجب ألا يجرده من مقومات كل إعلان .
فيتعين أن يظهر فيه اسم الجهة التي صدر عنها القرار سواء أكانت الدولة ،
لم أحد الأشخاص العامة الأخرى ، وأن يصدر عن الموظف المختص ، وأن
يوجه إلى نوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملي الأهلية ، وإلى من ينوب عنهم
إذا كانوا ناقصي الأهلية .

ومن المسلمات في المجال الإداري في مصر وسوريا وفي فرنسا أن عبء
إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة ، ولنن
كان من الميسر عليها إثبات النشر لأن له طرناً معينة ، فإنه من الميسر عليها
تسبباً إثبات الإعلان لعدم تطلب شكلية معينة في إجرائه .

والقضاء الإداري في مصر وفي فرنسا يقبل في هذه الخصوصية كل وسيلة
تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان ، فقد يكون ذلك مستمداً من توقيع صاحب
المصلحة على أصل القرار أو صورته بالعلم ، وأحياناً يكتب بمحضر التبليغ الذي
يحرره الموظف المنوط به إجراء التبليغ ، ويجوز قبول إيصال البريد كقرينة
يمكن إثبات عكسها ، إذا ما أرسل التبليغ بكتاب عن طريق البريد⁽¹⁾ .

وتطبيقاً لهذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الإعلان الذي يجري منه
سريان ميعاد الستين يوماً المقررة للطعن في قرارات اللجان القضائية طبقاً لقانون
اللجان المذكورة ، هو الذي يعلن إلى وكيل الوزارة المختص ، والحكمة من ذلك
أن يصل القرار إلى من يمكنه أن يحدد موقف الإدارة من القرار الصادر في
التظلم من حيث قبوله أو الطعن فيه قبل قوات الميعاد ، ومن ثم إذا اتضح أن
إسلاخ القرار إلى مدير مصلحة الميكانيك والكهرباء قد أنتج الأثر المطلوب من

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 588 لسنة 7 قضائية ، جلسة 1962/12/8 .

إعلانه لوكيل الوزارة ، إذا حددت المصلحة مركزها من قرار اللجنة القضائية فور وصوله إليها ، وباندرت بالكتابة إلى إدارة قضايا الحكومة للطعن في القرار ، وبذلك تحققت الحكمة من الإعلان ، فإنه يتعين اعتبار تاريخ إبلاغ القرار إلى مصلحة الميكانيكا والكهرباء مجرياً للميعاد المذكور (1) .

كما قضت بأنه متى ثبت أن القرار المطعون فيه لم ينشر بالنشرة المصلحية ، ولكنه أعلن بإرساله إلى الأقسام ، فإن هذا لا يعني إعلانه الكافية أو للمدعي شخصياً أو يقوم مقام هذا الإعلان ، ولا يقطع في علم الأخير بكافة محتوياته وعناصره علماً بقيناً شاملاً نافياً للجهالة (2) .

والعبارة في تحديد بدء جريان ميعاد الطعن بالإلغاء ، في حالة الإعلان ، هي بتاريخ وصول هذا الإعلان إلى صاحب المصلحة ، لابتاريخ إرساله ، أي كانت وسيلة الإدارة في ذلك ، إذ لا يسوغ أن يتحمل صاحب الشأن التأخير الناشئ عن بطء هذه الوسيلة والذي لا دخل لإرادته فيها .

ويجب ، على غرار النشر ، أن يكون الإعلان مؤدياً إلى علم صاحب الشأن علماً تاماً واهياً بعناصر القرار وجميع محتوياته ، وكذا بأسبابه إذا كان إفصاح الإدارة عن هذه الأسباب لازماً ، بحيث يمكنه على أساس ذلك أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار ، وأن يحدد طريقه من حيث قبوله أو الطعن فيه على مقتضى وضعه إزاءه .

ولا يبدأ سريان ميعاد الطعن إذا لم يتم الإعلان ، أو لم تقم الإدارة الأذليل على حصوله في تاريخ معين ، ويقع عليها عبء إثبات هذه الواقعة .

ولا يعتد في حساب ميعاد قبول دعوى الإلغاء إلا بتاريخ الإعلان الحاصل عن القرار النهائي ، لأن نهايته هي شرط قبول هذه الدعوى ، وفي هذا المعنى قضت

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 784 / سنة 3 القضائية / جلسة أول / شباط / 1958 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1701 / لسنة 2 القضائية / جلسة 14 / 12 / 1957 .

للمحكمة الإدارية العليا بأنه إذا كان الثابت أن الكتاب الموقع من أحد الموظفين عن محافظ حلب والموجه إلى الشركة المدعية بإبلاغها بتوصيات اللجنة الفنية المختصة سواء فرما ارتأته من التوقف عن العمل ليلاً ، أم من القيام بالإجراءات التي عينتها ، لم يصدر عن يملك إصدار القرار النهائي بصيغة يفصح فيها عن الإدارة الملزمة بالتوقف عن العمل ليلاً ، بعد تقدير توصيات اللجنة في هذا أو وزن مناسباتها ، فإنه لا يمكن القول بأن هذا الكتاب قد تضمن القرار الإداري النهائي في هذا الخصوص ، غير أنه صدر بعد ذلك كتاب من محافظ حلب بالأصالة ، أفصحت فيه جهة الإدارة للشركة المدعية عن إرادتها الملزمة بوجود التوقف عن العمل في المطحنة ليلاً ، بعد أن انتهى المحافظ إلى اعتناق رأي اللجنة الفنية ، وفرض إرادته الملزمة في هذا الخصوص على الشركة بصيغة أمر قطعية ، وعلى هذا فإن الكتاب الأخير يكون هو الذي قطع في الأمر نهائياً ، ومن ثم فيحسب ميعاد قبول الدعوى من تاريخ تبليغه (1) .

العلم اليقيني

وتشير إلى أن العلم اليقيني هو مظهر الإرادة الصادقة الحرة الذي اختار الفرد بناء على ذلك، ترك الطعن ، فلو كان تركه للطعن على غير علم يقيني ، فإنه يكون بناء على إرادة فاسدة ، فلا يصح أن يعول عليه ، فالعلم اليقيني هو الذي يجعل تحديد الميعاد مشروعاً ، لأن عدم استعجال هذه الطعن خلاله يستند إلى إرادة صاحب الحق في ترك حقه ونزوله عنه ، والإستناد إلى افتراض العلم تحايل فاسد

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 16 و 19 / لسنة 2 قضائية / جلسة 1960/4/26 / دمشق . يراجع في كل ما يتعلق بالأحلام : د . مصطفى كمال وصفي / أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 214 ، د . مصطفى كمال إسمايل / المرافعات الإدارية / ص 90 وما بعدها ، د . عبد الله طلبة / الرقابة القضائية على أعمال الإدارة / ص 236 .

بخالف روح القانون ومقاصده ، وكل ما يساير هذا الأساس الأدبي هو جائز مطلوب إليه وكل ما يؤدي إلى إضاعة الحقوق بالباطل لا يكون مشروعاً (1) .

لم يتعرض قانون مجلس الدولة في مقام النص على ميعاد رفع الدعوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية ، إلا لواقعتي النشر والإعلان ، ولما كانت الحكمة في الاعتداد بهاتين الواقعتين في حساب بدء جريان ميعاد الطعن بالإلغاء نجد سندها كونهما وسيلة للعلم بالقرار الإداري موضوع الطعن ، فإن تحقق هذا العلم في ذاته بوسيلة أخرى من وسائل الإخبار يجري مجراها من حيث الأثر في هذا الخصوص لإيجاد العلة ، ما دامت الغاية هي ثبوت العلم (2) ، حتى لا يظل أمر القرارات التي لم تنشر ولم تعلن مطلقاً أمداً غير محدود ، بما يستتبعه ذلك من عدم الاستقرار في المراكز القانونية المترتبة على هذه القرارات ، ومن أجل هذا أضاف القضاء الإداري إلى وسيلتي النشر والإعلان ، اللتين نص عليهما قانون مجلس الدولة ، وسيلة ثالثة هي العلم اليقيني .

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا هذا العلم اليقيني الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان بأنه يجب أن يكون علماً يقينياً ، لا ظنياً ولا افتراضياً ، بمؤدى القرار ومحتوياته ، واستلزمت أن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار الإداري ، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك ، طريقة في الطعن فيه ، ولا يمكن أن يحسب الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه هذا العلم اليقيني الشامل (3) .

1 - يراجع في كل ما يتعلق بالإعلان : د . مصطفى كمال وصفي / أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 214 ، د . مصطفى كمال إسماعيل / المرافعات الإدارية / ص 90 وما بعدها ، د . عبد الله طلبة / شوقية القضائية على أعمال الإدارة / ص 236 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي / المرجع السابق / ص 206 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في مسر / طعن رقم 68 لسنة 11 قضائية / جلسة 1956/1/28 .

ونظرية العلم اليقيني ليست قاصرة على العلم الحقيقي الواقعي الناتج عن
غير الإعلان والنشر ، أي بالتنفيذ والإقرار ، فإن هذه النظرية تنطبق على جميع
وسائل العلم ، ولكنها بالنسبة للإعلان والنشر يفترض وصول الإعلان والإطلاع
على الجريدة الرسمية أو النشرة المصلحية بقرينة قانونية قابلة لإثبات العكس ،
أما موضوع ما تضمنه الإعلان أو النشر فلا يكون حجة ولا يحمل على العلم ،
إلا إذا كان من شأنه أن يفيد ذلك مستوفياً للشروط⁽¹⁾ .

ويقع عبء إثبات العلم اليقيني على عاتق جهة الإدارة⁽²⁾ صاحبة المصلحة
في التمسك به للتوصل إلى اعتبار الطعن غير مقبول إذا ما رفع هذا الطعن بعد
الميعاد القانوني المقرر محسوباً من تاريخ تحقق هذا العلم الذي إن هو إلا واقعة
مادية يمكن إثباتها بالأدلة والقرائن دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة .

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأن العلم اليقيني يثبت من أية واقعة
أو قرينة تفيد حصوله ، دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة ، وللقضاء الإداري
في أعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك حسبما
تستدعيه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال ، فلا تأخذ بهذا العلم إلا إذا
توافر اقتناعها بقيام الدليل عليه ، كما لا تقف عند إنكار صاحب المصلحة له حتى
لا تهتر المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية ، ولا تزجرع

1 - حكم محكمة القضاء الإداري في سوريا لإرقام 2 / القضية رقم 32 / عام 1964 / المجموعة 264 ، والنظر
لحكم 100 سنة 960 / المجموعة رقم 310 / فلم يعتبر قرار فصل طالب بدار المعلمين قرينة على طمعه بالفصل
بينما عد من أحكام قطع الرقب وضلع الموظف السنوم قرينة على طمعه ، والنظر د . طلبة الرقابة القضائية على
أعمال الإدارة / ص 238 ، بينما أخذت المحكمة الإدارية العليا في سوريا بنظرية العلم اليقيني / حكمها رقم 19 /
لسنة 966 / مجموعة المحكمة لعام 966 / ص 140 .

2 - يراجع في كل ما يتعلق بالعلم اليقيني / د . طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة / ص 237 ، د .
مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية / ص 92 ، د . مصطفى كامل وصفي : أصول إجراءات القضاء
الإداري / ص 205 ، يراجع القضاء المستقر للمحكمة الإدارية العليا في سوريا / من نكت حكمها المنشور في
مجلة المحامون لعام 1993 / قاعدة 587 .

استقرار المراكز القانونية الذاتية التي اكتسبها أربابها بمقتضى هذه القرارات⁽¹⁾ .
كما قضت بأن النشر أو الإعلان هما أداة العلم بالقرار الإداري المطعون فيه ، فإن ثبت علم المدعى علماً يقينياً نافياً للجهالة بالقرار المطعون فيه ، قام ذلك مقام النشر والإعلان ، ومن ثم إذا ثبت أن الموظف المدعى أرسل خطاباً إلى الجهة الإدارية يحوي علماً كافياً بماهية العقوبة الموقعة عليه ، وأنها الإنذار ، وأسباب توقيعها ، وتحديد أسباب المعارضة في القرار من ناحية الشكل ومن ناحية الموضوع ، وقد سردها بكل تفصيل ، فلا يقبل منه بعد ذلك القول بأنه لم يكن يعلم بالقرار علماً كافياً نافياً للجهالة⁽²⁾ .

وقضت أيضاً بأنه إذا بان للمحكمة من الأوراق أن المطعون عليها — حين قدمت تظلّمها إلى جهة الإدارة — قد توافر لديها العلم اليقيني الشامل ، إذ تضمن هذا التظلّم تاريخ صدور القرار الوزاري ورقمه وإسم إحدى الزميلات اللاتي تناولهن القرار بالترقية ، وهي الزميلة التي تحققت مصلحتها في العلم في ترقيتها ، فكان يتعين عليها أن ترفع دعواها خلال الستين يوماً التالية لإنقضاء الفترة التي يعتبر فواتها دون إجابة السلطات المختصة عن تظلّمها ، بمثابة قرار حكسي بالرفض ، حتى ولو أعلنت بعد ذلك بقرار صريح بالرفض ، ما دام الميعاد قد سبق جريانه قانوناً بأمر تحقق هو القرار الحكمي بالرفض⁽³⁾ .

إلا أن المحكمة الإدارية العليا تشددت في الأخذ بقريضة العلم اليقيني ، إذ قضت بأنه ولئن كان أساس الدفع بعدم قبول الدعوى هو الكتاب المرسل من وكيل المدعى إلى السيد سفير اليونان القول بأنه يعبر عن العلم اليقيني لوكيل

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر /علم رقم 588 لسنة 7 القضائية /جلسة 1962/12/8 ، وطن رقم 1113 لسنة 7 القضائية /جلسة 1965/2/7 ، وطن رقم 1290 لسنة 8 القضائية /جلسة 1965/6/6 .
2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر /علم رقم 944 لسنة 3 القضائية /جلسة 1958/5/24 .
3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر /علم رقم 1694 لسنة 2 القضائية /جلسة 1957/12/14 .

المدعي بالقرار محل الطعن ، غير أن ترتيب علم المدعي بالقرار المذكور على علم وكيله ، هو ترتيب حكمي يقوم على الإقراض ، فإذا صح أن وكيل المدعي قد علم علماً يقينياً بالقرار المطعون فيه في تاريخ معين ، فإنه يحتمل ألا يكون المدعي ذاته قد علم في الحقيقة بالقرار المذكور في هذا التاريخ العلم اليقيني الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان في حساب بداية الميعاد ، خصوصاً وأن المدعي يقيم في اليونان (1) .

كذلك قضت بأنه متى ثبت أن القرار المطعون فيه لم ينشر بالنشرة المصلحية ، ولكنه أعان بإرساله للأقسام ، فإن هذا لا يعنى إعلانه للكافة أو للمدعي شخصاً ، ولا يقطع في علم الأخير بكافة محتوياته وعناصره علماً يقينياً شاملاً نافياً للجهالة (2) . كما قضت بأن كون ترقيات المستشفيات بجامعة القاهرة تلصق على لوحة خاصة بذلك ، لا يكفي لافتراض العلم في حق المدعي بالنسبة للقرار المطعون فيه (3) . ويجب ، طبقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا ، أن يثبت العلم اليقيني بمؤدى القرار ومحتوياته ، الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان ، في تاريخ معين معلوم ، يمكن حساب الميعاد منه (4) .

ولا يكفي التنفيذ المادي في ذاته ، من جانب جهة الإدارة ، القرار الذي لم ينشر ولم يعلن ، للإعتداد به في تعيين بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار ، إلا إذا كان هذا التنفيذ المادي بعيداً علماً يقينياً بفحوى القرار ومحتوياته ، وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه لا يجوز الاحتجاج بالقبض على المدعي ، للقول بسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء في حقه من هذا التاريخ ، باعتبار

- 1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1260 / لسنة 6 القضائية / جلسة 1961/4/15 .
- 2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1701 / لسنة 2 القضائية / جلسة 1957/12/14 .
- 3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 76 / لسنة 4 القضائية / جلسة 1960/11/3 .
- 4 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / الطعن السابق / طعن رقم 1259 / لسنة 2 القضائية / جلسة 1956/12/8 .

أنه علم فيه حتماً بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً ، إذ لا دليل في الأوراق على إبلاغه بهذا القرار في تاريخ معين مع إطلاعه على الأسباب التي دعت إلى إصداره بما يتحقق معه بمحتوياته وفحواه علماً يقينياً نافياً للجهالة ، يمكنه من تحديد موقفه لإزائه من حيث قبوله أو الطعن فيه ، لا ظنياً ولا افتراضاً (1).

كما قضت بأنه إذا كان الثابت أن واقعة غلق مكتب تحفيظ القرآن الكريم قد تمت في غيبة المطعون عليه ، وليس في الأوراق بعد ذلك ما يدل على أن المذكور قد علم علماً يقينياً بالقرار الإداري الطعون فيه الصادر بإغلاق المكتب المشار إليه وبكافة عناصره ومشمولاته ، إذ لم ينشر ولم يعلن به ، فإن واقعة غلق المكتب على الوجه الثابت فيما تقدم تكون غير كافية لقيام ركن العلم قانوناً (2) .

وبالمثل قضت بأنه إذا كان الثابت وقت أن صدر قرار مفوض الدولة لمحكمة القضاء الإداري برفض طلب الإعفاء من الرسوم القضائية المقدم في الميعاد ، أن الطالب كان محبوساً على ذمة جنائية ، وبعد الإفراج عنه وفي خلال السنتين يوماً التالية له قام بالطعن ، فإن الطعن على هذه الصورة يكون مقبلاً في الميعاد القانوني (3) .

وفيما يتعلق بالقرارات الإدارية السلبية ، وهي التي نصت عليها الفقرة الأخيرة من المادة الثامنة من القانون رقم 55/لسنة 1959 ، في شأن تنظيم مجلس الدولة قالت هذه المحكمة : ((ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذ وفقاً للقوانين أو اللوائح -- والتي تخضع لسائر القواعد التي تحكم القرارات الإدارية الأخرى -- فإن فترات سنتين يوماً على تقديم التظلم ، حسبما نصت على ذلك

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1720 لسنة 6 قضائية / جلسة 1963/3/23 .

2 - المحكمة الإدارية العليا / طعن 1018 / لسنة 8 قضائية / جلسة 1963/3/16 .

3 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 1081 لسنة 8 قضائية / جلسة 1962/12/22 .

المادة /22/ من القانون ذاته ، دون أن تجيب عنه السلطات المختصة ، يعتبر بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المذكورة ، ومضي الستين يوماً مع سكوت الإدارة هو قرينة على وجود قرار ضمني بالرفض ، بيد أن هذه القرينة نسبية لا مطلقة ، بمعنى أنها قد تنتفي بقرائن أخرى مستمدة من مسلك الإدارة ، إذا ما اتخذت في خصوص التظلم إجراءات من شأنها مظنة الرفض الضمني لهذا التظلم بالإستجابة لبحثه .

ويذهب الفقه العربي — اقتداء بما جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي — إلى القول بإمكان سقوط حق صاحب المصلحة في رفع دعوى الإلغاء قبل إنقضاء الميعاد المقرر لرفعها ، في حالة قبول القرار المعيب مع علمه بعدم مشروعيته ، بشرط أن يتم هذا القبول برضاء صحيح وعلى وجه قاطع ، وهو إما أن يكون صريحاً ، وعندئذ يلزم أن يستوفي الشروط المتطلبية لسلامة الأعمال القانونية ، وإما أن يكون ضمناً مستخلصاً من تصرفات تقطع في الدلالة عليه ، وهذا مسألة واقع يقدرها القضاء الإداري في كل حالة على حدة .

امتداد الميعاد :

أما كانت الحكمة التي ابتغاها الشارع من تقري ميعاد قصير للطعن بالإلغاء هي الحرص على تحقيق مصلحة عليا تتمثل في سرعة استقرار الأوضاع الإدارية وعدم بقائها معاقة أو مهددة أمداً طويلاً حماية لمصلحة عامة حتى لا يضطرب نشاط الجهاز الإداري ، فإن مراعاة هذا الميعاد تتصل بالنظام العام ، بحيث يمكن الدفع بعدم قبول الدعوى ارفعها بعد فوات الميعاد في أية حالة كانت عليها ، كما يكون للمحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى في هذه الحالة ... ومقتضى ذلك أن الميعاد المذكور لا يمكن مده أو وقفه أو تحديله باتفاق بين ذوي

الشأن المتعلقة بحجية القرارات الإدارية ، وإنما الذي يملك هذا هو المشروع وحده (1) .

بيد أن ثمة حالات يمتد فيها ميعاد الطعن بالإلغاء ، أما بتدخل الشارع وإنما

باجتهاد قضاء مجلس الدولة ، يمكن إجمالها فيما يلي :

1 - إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية .

2 - حالة القوة القاهرة .

3 - حالة التنظلم الإداري .

4 - طلب الإغفاء من الرسوم القضائية .

5 - رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة .

6 - اعتراض جهة إدارية على القرار .

1 - إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية :

وفيما يلي نتعرض لموجز بهذا الحالات :

تتضمن المادة 3/ من القانون على أنه ((إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية

امتد إلى أول يوم عمل بعدها)) .

وشرط امتداد الميعاد المبرر لإعمال حكم هذه المادة هو أن تقع العطلة الرسمية

في نهاية الأجل المحدد ، فإذا وقعت خلاله فإنه لا يترتب عليها إمتداد الميعاد ،

ما دام اليوم الأخير منه ليس عطلة رسمية .

ويمتد الميعاد إلى اليوم التالي لنهاية العطلة ، وإن تعددت أيامها أو توالت ،

كما هو الحال في الأعياد أو في وقوع عطلة عقب عطلة (2) .

2 - حالة القوة القاهرة (3) :

1 - انظر كل ما يتعلق بذلك ، د . مصطفى كامل إسماعيل ، المرافعات الإدارية لـ 95 - د . مصطفى كامل

وصلي : أصول إجراءات قضاء الإداري لـ 256 -

2 - المحكمة الإدارية العليا / ملحق رقم 52 / لسنة التقضائية / جلسة 11/11/1956 ، ورقم 1669 / لسنة 2

القضائية / جلسة 21/12/1957 ، ورقم 766 و 772 / لأملة 5 القضائية / جلسة 31/3/1962 -

3 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية لـ 96 -

لما كان من الأصول المسلمة أن الميعاد الذي يقرره القانون لا يجري في حق من يستحيل عليه إتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على حقه ، وكان مما يتنافى مع المصلحة أن تستقر الأوضاع الإدارية على أسس من قرارات معيبة استحال على صاحب المصلحة الطعن فيها بطلب إلغائها لعدم مشروعيتها بسبب قوة قاهرة حالت دون ذلك ، فإن من مقتضى هذا أن يوقف الميعاد متى تحققت القوة القاهرة ، ولا يبدأ سريانه إلا بعد زوالها .

وقد أخذت بهذا محكمة القضاء الإداري ، إذ قضت بأن اعتقال المدعي في الطور ، وهو معتقل بعيد بعداً صحيحاً عن بلاده ، وليس فيه ما يوجد في السجون الأخرى من نظام يكفل للمسجونين أن يقوموا بما يريدون إتخاذه من إجراءات قانونية هو أمر يمكن اعتباره قوة قاهرة ، توقف من سريان الميعاد الذي يجوز له فيه الطعن .

كما قضت بأن حالة الإعتداء على مدينة بورسعيد في سنة 1956 هي من الظروف القاهرة التي تعد سبباً لمد التمهدة المنصوص عليها في القانون .

كذلك اعتدت المحكمة الإدارية العليا بالقوة القاهرة كسبب لوقف ميعاد الطعن ، إذ قضت بأنه يترتب على ثبوت قيام القوة القاهرة وقف ميعاد الطعن حتى يزول أثرها ، وأساس ذلك هو الأصل العام الذي يقضي بعدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه إتخاذ الإجراءات للمحافظة على حقه ، يضاف إلى ذلك أن لميعاد الطعن ذات الطبيعة التي لميعاد رفع دعوى الإلغاء ، الأمر الذي من مقتضاه أن يقبل ميعاد الطعن كل ما يقبله ميعاد رفع الدعوى من وقف أو انقطاع (1) .

كما قضت بأنه إذا قام مانع لدى المحامي المنتدب بمنعه من مباشرة الدعوى ، كما لو عين في إحدى الوظائف العامة ، فإنه يستحيل تنفيذ قرار الصلح بالإعفاء ،

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر لبلن رقم 868 لسنة 6 قضائية / جلسة 1966/12/24 .

ويسقط هذا القرار تبعاً لذلك ، ويتعين على صاحب الشأن الرجوع إلى لجنة المساعدة القضائية قبل فوات ميعاد الستين يوماً المحددة لرفع الدعوى محسوماً من تاريخ صدور القرار الأول لاستصدار قرار جديد يندب محام آخر لمباشرة الدعوى ، وفي هذه الحالة يعتبر طلب الإعفاء الأول كما لو كان ما يزال مطروحاً على لجنة المساعدة القضائية ، ولم يفصل فيه بعد ، إذ سقط القرار الصادر فيها بالإعفاء ، بسبب استحالة تنفيذه ، وينفتح من ميعاد جديد لصاحب الشأن بحسب من تاريخ صدور القرار المعدل (1) .

3 - التظلم الإداري : (2)

كانت المادة /35/ من قانون إنشاء مجلس الدولة رقم /112/ لسنة 1946 تنص على أن ميعاد رفع الدعوى «ستون يوماً تسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به ، ويقف سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية . وبهذا كانت ترتب على تقديم التظلم من القرار الإداري أثرًا مؤقتاً لسريان ميعاد الطعن لا قاطعاً له ، بمعنى أن المدة السابقة على وقف سريان الميعاد المترتب على تقديم التظلم الإداري لا تحيى بل تضاف في حساب ميعاد رفع الدعوى إلى المدة اللاحقة له .

أما المادة /22/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجالس الدولة ، فتتص في صدر فقرتها الثانية على أن يقطع سريان ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية ، وأثر الإنقطاع هو زوال المدة السابقة عليه كلية ،

1 - المحكمة الإدارية العليا /طعن رقم 184/ لسنة 10 القضائية /جلسة 1967/7/1 .

2 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية /س 116 ، د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية /س 99 ، د . عبد الله طلبة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة /س 240 .

بحيث تبدأ بعده مدة جديدة كاملة .
والنظام الذي نص عليه قانون مجلس الدولة الحالي ، إما أن يكون وجوبياً ، وإما أن يكون اختياريًا ، فهو وجوبي في حالة القرارات الإدارية التي عدتها على سبيل الحصر المادة /12/ منه ، وهي المنصوص عليها في البنود /3 و4 و5/ من المادة /8/ من القانون المذكور ، بحيث لا تقل الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء هذه القرارات قبل التظلم منها إدارياً ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم ، وهو جوازي فيما عدا ذلك يلجأ إليه صاحب الشأن أو يطرحه باختاره ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، فإذا أقيمت الدعوى مباشرة في هذه الحالة دون تظلم سابق لم يكن هذا وجهاً لعدم قبولها ، وإذا قدم هذا التظلم ابتداءً إلى جهة الإدارة لا يمتنع على صاحب الشأن رفع دعوى الإلغاء دون إنتظار المواعيد المقررة للبت فيه .

وحكمة التظلم الإداري بنوعيه والأثر المترتب عليه هي حمل ذوي شأن أو حثهم على إتاحة الفرصة لجهة الإدارة ، قبل الإلتجاء إلى معادمتها أمام القضاء ، لكي تراجع قرارها فتعدل عنه أو تصر عليه حسبما يتبين لها بعد إعادة فحصه في ضوء التظلم وأسانيده ، بما يحقق العدالة دون إغبات في وقت وجيز بطريق أسهل للناس ، وينتهي الكثير من المنازعات ودياً في مراحلها الأولى ، ولا سيما أن الإدارة تملك في هذا الصدد من تقدير المصلحة ما تقصير دونه سلطة القضاء التي تقف عند رقابة المشروعية .

وقد أوجبت المادة /22/ من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 البت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه إلى الجهة الإدارية وألزمت هذه الجهة بتسبب قرارها في حالة صدور ردها صراحة بالرفض ، أما إذا سكنت السلطات المختصة عن الإجابة عن التظلم فإن قوات ستين يوماً على

تقديمه يعتبر في هذه الحالة بمثابة رفضه رفضاً ضمناً ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً ، تبدأ من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المذكورة (1) .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القانون اعتبر فوات الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، وجعل ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المذكورة ، أي افترض في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستخلاص هذا الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب عن التظلم . فالمرجع لم يغفل بيان طريقة حساب ميعاد الطعن القضائي في حالة عدم الرد على التظلم ، وضبطاً لهذه المواعيد وتنقيحاً لأحكام القانون في هذا الصدد قرر مجلس الوزراء في قراره الصادر في 1955/4/6 / ببيان إجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه ، إنشاء سجل خاص في كل وزارة ، يبين فيه تاريخ تقديم التظلمات ، ومن ثم يتعين تحديد ميعاد الطعن على أساس حسابه من تاريخ تقديم التظلم وقيده برقم مسلسل في السجل الخاص ، لا من تاريخ تمريره أو من أي تاريخ آخر (2) .

وفي خصوص تسبب قرار الإدارة الصريح برفض التظلم ، قضت المحكمة ذاتها بأنه منى ثبت أن قرار الوزير الصادر برفض التظلم ثابت بتأثيره منه مدونة على ذيل المذكرة المرفوعة إليه من مفوض مجلس الدولة ، لدى الوزارة نتيجة فحص هذا التظلم ، والمتضمنة بياناً مفصلاً للأسباب والأيمانيد التي أنتهى منها المفوض إلى التوصية برفض التظلم المذكور ، والتي اعتدقها

1 - د . مصطفى كامل اسماعيل : المرافعات الإدارية / ص 98 .

2 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 391 لسنة 4 قضائية / جلسة 1960/1/23 .

الوزير إذ أخذ بنتيجتها ، فلا وجه للتعلي على هذا القرار بأنه جاء غير مسبب⁽¹⁾ .
كما قضت بأن الموافقة على المذكرة التي وضعت في شأن تظلم المدعي هي
عين القرار الصادر بحفظ هذا التظلم ، ذلك أن القانون لم يوجب أن يتخذ اليت
في التظلم شكلاً معيناً ، وإنما كل ما قصده أن يوافق على التصرف في التظلم
الرئيسي الإداري المختص⁽²⁾ .

ولا إزام على الإدارة بأن تجيب عن كل تظلم ، إذ أن مضي ستين يوماً على
سكوتهما عن الإجابة يعد بمثابة قرار ضمني برفض التظلم .

على أن القضاء الإداري ، وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا ، قد ذهب
إلى تفسير المواعيد الخاصة بالتظلم على نحو فيه توسعه على الناس ، إذ لم
يعتبر مضي هذه المواعيد قرينة مطلقة ، بل عمد إلى التوفيق بين مصلحة كل
من الإدارة والأفراد على حد سواء ، بأن جعل منها قرينة نسبية قابلة لإثبات
العكس ، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا ، بأنه ولئن كانت المادة /19/ من
القانون رقم /165/ لسنة 1955 بشأن تنظيم مجالس الدولة قد نصت على أن
يعتبر فوت ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة
بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم
ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ، أي اقتضت في الإدارة
أنها رفضت التظلم ضمناً ، باستفادة هذا الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا
الفاصل الزمني ، دون أن تجيب الإدارة عن التظلم ، إلا أنه يكفي معنى الإستفادة
المانعة من هذا الافتراض أن يتبين أن السلطات الإدارية المختصة لم تهمل
التظلم ، وأنها إذا استشعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم /33/ لسنة 3 قضائية لسنة 1958/3/8 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 919 لسنة 8 قضائية لسنة 1964/2/9 .

سبيل الإستجابة إليه .

وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة في هذا الشأن ، والقول بغير ذلك مؤداه دفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً في وقت تكون فيه هي جادة في سبيل إنصافه ، مع أن الشارع قد قصد من إتباع طريق التظلم الإدارية تفادي اللجوء إلى طريق التقاضي بقدر الإمكان ، وذلك بحسم المنازعات إدارياً في مراحلها الأولى .

فإذا كان واقع الأمر في المنازعة المطروحة أن الإدارة ، نزولاً منها على مقتضى أحكام القضاء الإداري المطبقة بالنسبة إلى من لم يرفع دعوى ، كالمدعي وأمثاله ، قد تقدمت بذاكرة إلى الجهات المختصة بتعميم القاعدة التي أخذت بها هذه الأحكام عليهم ، تحقيقاً للمساواة بينهم ، وبناء على ذلك حررت لديوان الموظفين ولرئاسة مجلس الوزراء في هذا الخصوص ، فإن ذلك يكون قاطعاً في الدلالة على أن الإدارة ، إنما سلكت مسلكاً إيجابياً وانبجاً نحو الإستجابة لتظلم المدعي ، وأن فوات ميعاد الستين يوماً على تقديم تظلمه إنما كان بسبب ما ضاع من الوقت في الأخذ والرد بين الجهات المختصة .

فإذا كانت الوزارة بعد إذ استبطلت رد تلك الجهات قد أبلغت المدعي برفض تظلمه ، فلا ينبغي حساب ميعاد الستين يوماً للواجب إقامة الدعوى فيها إلا من هذا التاريخ الأخير ، بعد أن تكشفت فيه الإدارة نهائياً في عدم الإستجابة ، وقد كانت المقدمات في مسلكها تنبئ بغير ذلك (1) .

وبالمثل قضت بأنه إذا كان الثابت أن الوزارة ردت عليها بما يفيد أن طلبها محل بحثها عندما تتوافر الشواغر والاعتمادات في الموازنة ، أي أنها لم تنكر عليها حقها في الترفيع ، وعندما أبلغتها صراحة بعدم أحقيتها في الترفيع ،

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 827 لسنة 2 القضائية / جلسة 1958/11/29 .

وبهذا البلاغ كشفت الوزارة عن إرادتها الصريحة في عدم أحقية المطعون ضدها في الترفيع المطلوب ، فما كان لها أن تتخذ من مضي ثلاثين يوماً على أي طلب من الطلبات السابقة قرينة على الرفض ، إذ أن موقف الوزارة معها لا يفيد ذلك ، نظراً لأن الترفيع في نظرها يتوقف على وجود شواغر واعتمادات ، ثم أبلغتها صراحة بالرفض ، ولو كانت الوزارة تعتمد بمضي المدة في هذا المقام ، وتتخذ فيه قرينة على الرفض ، لما لجأت إلى إصدار قرار صريح من جانبها ، ومن ثم يكون المعول عليه في هذا الشأن هو القرار المتضمن للرفض الصريح ، وإذ أقامت المطعون ضدها دعواها بعد أن تظلمت من القرار في الميعاد الذي حدده القانون ، فتكون الدعوى مقبولة (1) .

ولكي يحدث النظام الإداري أثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء يلزم أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

1 - أن يقع التظلم من قرار إداري نهائي : لأن القرار النهائي هو الذي يؤثر في المركز القانوني للمتظلم ، ويبرر بالتالي التظلم منه قبل المعلن فيه ، حيث أن نهائية القرار هي مناط قبول الطعن .

فإذا كان القرار يمر بعدة مراحل تمهيدية قبل صيرورته نهائياً ، فإن التظلم الإداري الذي يرتب أثره في قطع الميعاد هو الذي يقدم عن القرار النهائي الذي يحسب مبدأ سريان ميعاد قبول الدعوى بطلب الإلغاء من تاريخ نشره أو تبليغه أو العلم اليقيني به (2) .

2 - أن يكون التظلم مجددياً : أي يكون في وسع الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئيسية الإستجابة إلى المتظلم بالعدول عن القرار

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 2 / لسنة 3 قضائية / جلسة 1961/5/8 / دمشق .

2 - المحكمة الإدارية العليا بطعن رقم 16 و رقم 19 / لسنة 11 قضائية / جلسة 1960/4/26 / دمشق .

وسحبه ، فإذا كانت لا تملك الرجوع في القرار لاستيفاد ولايتها بإصداره ، وكان من الممتنع عليها إعادة النظر فيه ، فإن التظلم يكون في هذه الحالة غير ذي جدوى ، وبالتالي عديم الأثر في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، وكذلك الحال إذا ما أفصحت الإدارة مقدماً عن نيتها القاطعة في عدم استعادتها للنظر في أي تظلم يقدم إليها عن القرار أو في إصرارها على رفض مثل هذا التظلم ، إذ تنفي عندئذ حكمة التظلم الإداري .

وفي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأن التظلم السابق سواء إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت هي التي تملك سحبه أو الرجوع فيه ، أو إلى الهيئات الرئيسية إن كان المرجع إليها في هذا السحب ، لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات ، للحكمة التي قام استلزام هذا التظلم ، وهي الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أهدر للناس ، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه ، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه ، فإذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار ، لاستيفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئيسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته ، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد ولا منتج ، وبذلك تنفي حكمته وتزول الغاية من التبرص طوال المدة المقررة ، حتى يفيء الإدارة إلى الحق أو ترفض التظلم أو تمسكت عن البت فيه (2) .

كما قضت بأن القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية ، لا تملك أية سلطة إدارية للتعقيب عليها بالإلغاء أو التعديل ، ومن ثم استبعادها الشارع من طائفة القرارات التي أوجب للتظلم السابق منها إلى الإدارة قبل رفع الدعوى بطلب إلغائها أمام القضاء ، وذلك على خلاف القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1692 / لسنة 6 القضائية / جلسة 17/3/1962 .

الأخرى والتي قد يؤدي التظلم منها إلى هذه السلطات ، وبأن لجنة الشكايات هي جهة أولها الشارع - فيما يتعلق بالعمد والمشايع - إختصاصات عديدة من بينها ، إختصاص تأديبي عندما تتعقد بهيئة تأديبية ، وتقوم بتوقيع إحدى العقوبات التي حولها إياها القانون ، ومنها عقوبة الفصل من العمدة أو المشايخه ، وهذه اللجنة تصدر حكمها بالبراءة أو بالإدانة ، ثم تبلغه إلى وزارة الداخلية للنظر في التصديق عليه ، وللوزارة تخفيض العقوبة إن رأت وجهاً لذلك ، على أن الأحكام الصادرة من اللجنة بغرامة لا تجاوز خمسة جنيهات تعتبر نهائية ، فلا يملك وزير الداخلية تعديلها ، كما أن إختصاص الوزير في التعقيب على قرارات اللجنة مقصور على تخفيض العقوبة دون تشديدها أو إلغائها ، وعلى أية حال فإن اللجنة متى أصدرت قرارها استغدت به سلطتها ، وامتنع عليها إعادة النظر فيه لتعديله بالتشديد أو التخفيف ، ومتى كان الأمر كذلك ، وكانت لجنة الشكايات تباشر إختصاصاً تأديبياً كمجلس تأديب ، عندما توقع عقوبة على العمدة أو الشيخ ، وكان من الممتنع عليها إلغاء القرار الذي تصدره بالفصل ، ومن الممتنع على وزير الداخلية كذلك إلغاء القرار أو التصديق عليه ، فإن التظلم إليها أو إلى وزير الداخلية بطلب إلغاء القرار يكون غير مجد ، ومن ثم فإن مثل هذا التظلم لا يكون من شأنه أن يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، كما لا وجه لسلوك طريق التظلم الإداري قبل رفع هذه الدعوى كشرط لقبولها (1).

3 - أن يكون التظلم حاسماً في معناه مفصلاً عن قصد المنظم منه :

في تحديد مابين لهذا القصد وتعيين كاف للقرار موضوع التظلم ، وإيس وولداً في عبارة عامة أو صيغة مبهمه ، وإلا كان غير مجد في قطع المدة .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر بطعن رقم 437 لسنة 4 التأسيسية / جلسة 1960/2/20 ، وطعن رقم

730 / لسنة 3 التأسيسية / جلسة 1958/3/29 .

وتوسعاً في معنى التظلم قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا كان المدعي قد تقدم بطلب إلى السيد المدير العام للتعليم الزراعي أوضح فيه أن يقوم بتدريس مادة اليبسيتين ، وأن تقديراته في السنتين الماضيتين تؤهله للترقية إلى وظيفة مدرس أول ، ولكن عندما تقدم للإختبار الشخصي كان متعباً وفاته أن يذكر للجنة أنه مجهد قد نال من التعب ، ولم يتمكن من طلب تأجيل الإختبار الشخصي إلى يوم آخر ، والنس في طلبه صرف النظر عن نتيجة الإختبار الشخصي السابق تأديته ، وإعادة امتحانه في يوم آخر ، كيلا تقلت منه فرصة الترقية عن هذا العام ، فإن هذا الطلب يتضمن تظلماً من تخطيه في الترقية إلى وظيفة مدرس أول ، إذ أنه أورد فيه ما يفيد تمسكه بحقه ومطالبته باقتضائه ، وذلك أنه أشار صراحة فيه إلى أحقيته في الترقية إلى وظيفة مدرس أول ، لأن تقديراته في السنتين الماضيتين تؤهله لذلك ، ولما استشعر بأنه لم يوفق في الإختبار الشخصي الذي أجري بمناسبة الترقية إلى وظائف المدرسين الأول ، طالب بإعادة إختباره حتى لا تحوته فرصة الترقية (1) .

4 - أن يتم التظلم في الشكل وبالطريق أو الإجراء المرسوم له إذا ما نص القانون على ذلك : فإذا لم ينظم القانون إجراء للتظلم من قرار إداري معين ، أمكن حصول التظلم بشكوى عيادية ، أو بطلب أو بكتاب موصى عليه ، أو بعريضة يقدمها صاحب الشأن ، أو بإنداز على يد محضر يطلب فيه تصحيح الوضع القانوني الذي ترتب على القرار الإداري موضوع التظلم .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القانون رقم /56/ لسنة 1954 في شأنه الضريبة على العقارات المبنية قد رسم طريقة للتظلم من القرار الصادر بفرض الغرامة لعدم الإخطار عن البناء في المواعيد المحددة لذلك ، والمبنية في

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 389 لسنة 8 قضائية / جلسة 1965/6/27 .

هذا القانون ، وإذا ما نظم قانون خاص إجراء التظلم من قرار إداري معين ، كما هو الشأن في القرار المطعون فيه ، ورتب نتائج على هذا التظلم ، فإنه لا ممانع من التقيد بهذا الوضع الخاص (1) .

كذلك قضت بأن المشرع قد ضبط النظام الإداري ونظم إجراءاته وطريقة الفصل فيه على وجه راعى فيه جانب التيسير على المتظلم ، إذ أجاز تقديمه بطلب أو بكتاب موسى عليه ، وذلك على سبيل البيان والتوجيه الذي لم يرتب على مخالفته أي بطلان ، وإنما قصد به إيجاد دليل إثبات على حصول التظلم وتاريخ تقديمه ، لما اذلك من أهمية بالنسبة إلى مواعيد رفع دعوى الإلغاء وإلى قبول هذه الدعوى ، مع تمكين المتظلم من بسط أسباب تظلمه من القرار ، وتبصير الإدارة في الوقت ذاته بهذه الأسباب حتى يتسنى لها وزاها وتقدير حديتها لإمكان البت في التظلم .

وإذا كان من الجائز تقديم التظلم بكتاب موسى عليه أو بأي طريق يتحقق معه الغرض الذي تنهيه الشارع من التظلم ، فلا وجه لإستلزام وضع طابع دمغة على إتساع الورق على تعبير صاحب الشأن عن رغبته في التظلم من القرار ، بل يكفي أن يقوم التظلم بالفعل بين سمع الإدارة وبصرها حتى يترتب عليه أثره القانوني ، وأن عودة استيفاء إجراء شكلي متطلب لغرض آخر ، لم يرتب عليه القانون رقم/224/ لسنة 1951 بشأن تقرير رسم دمغة جزاء البطلان ، والورقة التي تقدم إلى الجهة القضائية أو الإدارية غير مستوفية لرسم الدمغة لا تعتبر معدومة في ذاتها أو كأن لم تكن ، وإنما يمتنع على القضاة والموظفين الذين عددهم النص لإجراء أي علم من إختصاصهم في شأنها ما لم يؤد الرسم المستحق عليها ، أي تعليق العمل على أداء الرسم ، فالورقة صالحة في ذاتها وقائمة بما

1 - المحكمة الإدارية العليا في مسر / طعن رقم 919/ لسنة 8 التأسيسية / جلسة 1964/2/29 .

فيها ، وإنما العمل المطلوب من هؤلاء مرجأ من جانبهم إلى ما بعد سداد الرسم ، فإذا أدى هذا الرسم أدى العمل تبعاً له ، ومن ثم فليس بمتناهي أن ينكر على المدعي تقديمه بالفعل تظلماً إدارياً من قرار فصله قبل رفع دعواه بطلب إلغاء هذا القرار ، وإن ساء للجهة الإدارية الإمتناع عن النظر فيه بسبب عدم أداء رسم الدمغة المستحق عليه ، ولا يمنع هذا الموقف السلبي من جانب الإدارة من تحقق الأثر القانوني الذي رتبته المشرع على واقعة تقديم التظلم (1) .

5 - أن يقدم التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية على حد سواء - كما نصت على ذلك المادة /22/ من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه لا وجه للقول بوجود توجيه التظلم الإداري إلى الوزير المختص وفقاً لما قرره المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء الصادر في 1955/4/6 ، ببيان إجراءات التظلم الإداري ، وإلا كان التظلم باطلاً غير منتج لأثره ، لا وجه لذلك لأن ثمة طريقين للتظلم طبقاً لقانون تنظيم مجلس الدولة ، هما التظلم إلى مصدر القرار نفسه ، أو إلى الهيئات الرئيسية ، ولم يقصد قرار مجلس الوزراء المشار إليه تعطيل طريق التظلم إلى مصدر القرار ذاته ، بل إنه - باعتباره أداة أدنى - لا يملك تعديل حكم ورد بإداة أعلى هي القانون ، وغنى عن البيان أن تقديم التظلم إلى الوزير نفسه لا يكون واجباً إلا حينما يكون هو مصدر القرار ذاته ، أو تكون له سلطة التعقيب على القرار ، وإن لم يكن هو مصدره ، باعتباره الهيئة الرئيسية ، فإذا كان القرار صادر من غير الوزير ، ولم تكن للوزير سلطة التعقيب عليه باعتباره هيئة رئيسية ، كان تقديم التظلم إلى مصدر القرار نفسه صحيحاً ومنتجاً آثاره ، طبقاً

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1973/ لسنة 7 القضائية / جلسة 1962/12/29 .

للقانون (1) .

كما قضت بأنه متى كان الثابت أن المدعي تنظم إدارياً من القرار الصادر من مدير عام مصلحة السكك الحديدية بفصله من الخدمة ، طالباً سحب هذا القرار ، وذلك بهريضة قدمها إلى مدير عام الإيرادات والمصرفيات بالمصلحة ونأثر عليها من هذا الأخير بإحالتها إلى المستخدمين لإعداد مذكرة للإدارة العامة وصورة للسيد مستشار قسم القوى .

فإن هذا التنظيم يكون قد توفرت له مقومات التنظيم الوجودي ، الذي جعله الشارع شرطاً لقبول دعوى الإلغاء ، والذي رتب عليه أثراً قاطعاً لسريان ميعاد رفع هذه الدعوى إلى المحكمة ، كما أنه وجه إلى هيئة رئيسية بالنسبة إلى المتظلم ، قضت في نظره وتحقيقه باستطلاع رأي كل من سكرتير عام المصلحة ومستشار الرأي بمجلس الدولة في شأنه ، تمهيداً للبت فيه على النحو الذي رسمه الشارع للعالية التي استهدفها من إيجابه .

ولا يغير من طبيعة هذا التنظيم أو من إنتاجه أثره ، كونه أم يقدم إلى الوزير المختص ، لعدم ورود هذا القيد في قانون مجلس الدولة من جهة ، ولأن الإجراءات التي نص عليها قرار مجلس الوزراء الصادر في 1955/4/6 على سبيل التوجيه والبيان لم يرتب المشرع على مخالفتها جزاء البطلان من جهة أخرى ، ولا سيما أن الجهة الإدارية صاحبة الشأن لم تعترض على تقديم التنظيم في الشكل الذي اتخذته ، وأنه تحقق به الغرض الذي ابتغاه الشارع من استلام هذا الإجراء قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري (2) .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر إطن رقم 685 لسنة 3 قضائية / جلسة 1958/3/8 .

2 - المحكمة الإدارية العليا إطن رقم 595 لسنة 3 قضائية / جلسة 1958/5/17 ، وطعن رقم 334 لسنة 5

قضائية / جلسة 1962/4/15 ، وطعن رقم 386 لسنة 2 قضائية / جلسة 1965/6/27 .

وقضت بأنه إذا اتضح ان إبلاغ القرار الصادر من اللجنة القضائية إلى مدير عالم مصلحة الميكانيكا والكهرباء ، قد أنتج الاثر المطلوب من إعلانه إلى وكيل الوزارة المختص ، الذي يمكنه ان يحدد موقف الإدارة من هذا القرار ، من حيث فسخه أو الطعن فيه قبل فوات الميعاد ، إذ حددت المصلحة مركزها من قرار اللجنة القضائية فور وصوله إليها ، وبادرت بالكتابة إلى إدارة قضايا الحكومة للطعن في القرار ، فإن الحكمة من الإعلان تكون بذلك قد تحققت (١٦٦) .

ولما كانت هذه الحكمة عينها متحققة في الوزير الذي هو رأس الجهاز الإداري في وزارته ، فإن إبلاغه بقرار اللجنة القضائية يقع صحيحاً منتجاً آثاره (١٦٧) .
وإذا كانت العبرة في التظلم إلى الجهة الإدارية مصدره القرار أو إلى الهيئات الرئيسية هي باتصال علمها حتى ينسني لها فحصه وإصدار قرارها في شأنه ، فإنه لا ينال من ذلك ان يكون التظلم قد قدم إلى النيابة الإدارية ، مادامت قد أحالته إلى جهة الاختصاص ، فاتصل علمها به في الميعاد القانوني (١٦٨) .

وفي حالة القرارات الإدارية التي تتخذ في صدورها صورة قرارات جمهورية أوضحت المحكمة الإدارية العليا انه : لا يعني ان العمل أصبح غير منسوب إلى الوزير ، وان هذا الأخير أصبح منقطع الصلة بالتظلم في القرار موضوع الطعن ، بل يظل الوزير بحكم وظيفته — وباعتباره الرئيس المسئول في الوزارة التي ينتسب إليها الموظف — يظل صاحب الصفة في نظر هذا التظلم ، وهذا هو ما يتفق مع مسئولية كل وزير عن أعمال وزارته .

أما صدور القرار من رئيس الجمهورية ، فلا يدعو أن يكون توتيجاً للعمل المسئول عنه الوزير أساساً في تشكيل قرار يصدر عن رئيس الجمهورية .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 784 لسنة 3 قضائية / جلسة 1958/2/1 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1660 لسنة 2 قضائية / جلسة 1957/12/14 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1464 لسنة 110 قضائية / جلسة 1966/11/26 .

لا يعني هذا أن يكون هذا الرئيس قد أصبح هو المختص والمسئول مباشرة الإختصاص التنفيذي في هذا الشأن ، ولا يعدو أن يكون نظر التظلم من أي قرار عملاً تنفيذياً ، هو من إختصاص الوزير يتولاه بهذه الصفة (1) .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بأن الميعاد القانوني المقرر لرفع دعوى الإلغاء ينقطع بالتظلم الموجه إلى جهة إدارية غير مختصة متى كان لها إتصال بما بموضوعه ، إذ قضت بأن من المقرر قانوناً أن الميعاد ينقطع برفع الدعوى ولو إلى محكمة غير مختصة ، متى كان عدم الإختصاص غير متعلق بالوظيفة ، وقياساً على هذا النظر فإن الإستدعاء (التظلم) يقطع الميعاد ولو قدم إلى جهة غير الجهة المختصة ، متى كان ثمة لهذه الجهة إتصال بالموضوع .

فإذا كان الثابت أن المدعي كان يتبع وزارة الداخلية بإعتباره من رجال الشرطة ، فإنه كان على حق إذ قدم إستدعاه إلى هذه الوزارة ، بإعتبارها الجهة الرئاسية له دون أن يتخطاها ، فكان تصرفه من تلقاً وما يقتضيه نظام التدرج الرئاسي ، وقد كان على وزارة الداخلية بعد ذلك ، أن تحيل إستدعاه إلى الجهة المختصة ، وهي وزارة الخزانة (2) .

6 - أن يقدم التظلم في ذات الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء : أي خلال مدة السنتين يوماً التالية لنشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه به علماً يقيناً ، ذلك أن القرار يتحصن بالقضاء هذه العدة ، فلا يكون للتظلم المتأخر أثر في إلزام الإدارة بمراجعة قرارها .

ويجري تحديد ميعاد الطعن على أساس حسابه من تاريخ تقديم التظلم وفيه برقم مسلسل في السجل الخاص في كل وزارة (3) .

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 816 لسنة 4 القضائية/جلسة 1959/4/25 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 31 ورقم 29 / لسنة 2 القضائية / جلسة 1960/9/21 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 391 لسنة 4 القضائية / جلسة 1960/1/23 .

والعبارة في تقديم التظلم في الميعاد القانوني هي بتاريخ وصوله الفعلي إلى
الجهة المتظلم إليها صاحبة الاختصاص ، وليست بتاريخ إيداع الكتاب بالبريد ،
على أنه يجب أن يؤخذ دائماً في الاعتبار في حالة إرسال التظلم بطريق البريد
التأخر غير العادي في وصول هذا التظلم إلى الجهة المرسل إليها ، مما يخضع
لتقدير المحكمة .

فإذا وصل التظلم إلى مكتب مدير جامعة القاهرة بعد ثمانية أيام من
تاريخ تسليمه للبريد ، كما هو واضح من خاتم مصلحة البريد على المظروف ،
فإن هذا يعتبر بدون شك أنه تأخير غير عادي لوصول كتاب من القاهرة إلى
الجيزة ، إذ المألوف أن يصل عادة في يوم أو يومين ، مما لا يقبل معه القول
بأنه وصل بعد ميعاد التظلم الذي كان ينتهي قبل وصوله بأربعة أيام ، سواء كان
هذا التأخير راجعاً إلى مصلحة البريد نفسها أم إلى تراخي إدارة الجامعة في
تسجيل هذا التظلم في سجل المكاتبات الواردة لها أو في سجل التظلمات من
القرارات الإدارية (1) .

7 - التظلم الأول هو المعمول عليه في حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء:
إذ هو فقط الذي يقطع هذا الميعاد الذي لا يقطع إلا مرة واحدة ، فلا يجدي نتاج
التظلمات والإسترسال فيها أو تكرارها في إطالة ميعاد رفع الدعوى .
وإذا تحقق القرار الحكمي برفض التظلم بقوات الستين يوماً المحددة
لفحص التظلم والبيت فيه دون أن تجيب عنه السلطات الإدارية المختصة ، فإن
ميعاد رفع الدعوى بالإلغاء يجري من هذا التاريخ ، حتى ولو أطن المتظلم بعد
ذلك بقرار صريح بالرفض ، ما دام ميعاد رفع الدعوى قد سبق جريانه بأمر
تحقق من قبل هذا القرار الحكمي بالرفض (2) .

1 - المحكمة الإدارية العليا /ملعن رقم 367/ لسنة 9 القضائية / جلسة 1965/3/21 .

2 - المحكمة الإدارية العليا /ملعن رقم 1699/ لسنة 2 القضائية /جلسة 1957/12/14 .

فمجرد رفض التظلم لا يعتبر في ذاته قراراً جديداً قائماً على استقلال عن القرار المتظلم منه ، ومقتضى هذا أنه لا ينبغي عليه إنفتاح ميعاد جديد للطعن تأسيساً على هذا الرفض الذي إن هو إلا تأكيد للقرار الأول وإصرار عليه من جانب الإدارة ، وهذا هو أدنى إلى ما تمليه نواحي الإستقرار .

وهو ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا إذ قضت بأنه مهما يكن من تعيين الشركة المدعية لذاتية القرار الذي تريد أن تصرف طعنها إليه ، ومن تكيفها لطبيعته ، فإن واقع الأمر أن القرار الإداري الذي نشأ في حقها المركز القانوني المتضرر منه الذي استتبع الآثار التي قامت بسببها الدعوى هو القرار الإيجابي الصادر بفرض رسم إنتاج على ما أنتجته الشركة من غزل ، وما رد مدير إنتاج الإسكندرية على الشركة بعدم إمكان إجابتها إلى طلبها ، رد هذا الرسم إليها سوى تعقيب طرئى على تظلمها من قرار فرض الرسم الذي هو الأصل ونتيجة متفرعة على هذا الأصل ، لا يمكن عزلها عنه ، وليس لها كيان ذاتي قائم استقلالاً ، كما لا تنسئ أي وضع جديد بالنسبة إلى الشركة ، أو ترتب في حقها اثرًا قانونياً ، مبتدأ منفكاً عما رتبته القرار المذكور أو مغايراً له ، فهو رد إيجابي برفض التظلم مرتبط بالقرار المتظلم منه ، ونتيجة له وليس قراراً سلبياً جديداً بالإمتاع .

وإذا كان هذا هو التكيف القانوني الصحيح الذي يعتمد به ولا عبرة بمواه ، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء إنما يذهب حسابها ابتداء من تاريخ إبلاغ الشركة بقرار فرض الرسم عليها ، وهو قرار قائم قانوناً وليس منعدماً⁽¹⁾ .

واستجابة الإدارة للتظلم الذي يقدم إليها في الميعاد منوط بمراعاة المدة والقيود المقررة للتقاضى ، ولسحب القرارات الإدارية أو إلغائها ، وذلك حماية للحقوق

1 - المحكمة الإدارية لعليا / طعن رقم 1394 / لسنة 6 القضائية / جلسة 1963/6/29 .

والمراكز القانونية المكتسبة للغير .

وفيما يتعلق بالتظلمات الإدارية الاختيارية ، فإنه ولئن كان يترتب عليها — مثل التظلمات الوجوبية ، أثر قاطع لسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، إلا أن صفتها غير الإلزامية تعفي المتظلم من التقيد بانتظار رد الإدارة على التظلم أو فوات الميتين يوماً المقررة للبت فيه قبل رفع الدعوى ، لإنقضاء الإلتزام بتقديم التظلم أصلاً ، وعلى هذا تكون دعوى الإلغاء مقبولة ، ولو كان صاحب الشأن قد تقدم بتظلمه الإختباري من القرار المطعون فيه إلى الجهة الإدارية المختصة ، ثم أقام دعواه دون إنتظار انقضاء البت في هذا التظلم إيجاباً أو سلباً .

فإذا استجابت الإدارة لتظلمه بعد رفع الدعوى ، تعرض لإلزامه بمصرفاتها ، وبهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه ولئن كان المدعيان قد أقاما دعواهما قبل فوات شهر على تظلمهما طالبين بإبطال الحكم لقرار السلي بالإستماع عن تعديلهما ، بينما هذا القرار لا يستفاد إلا بعد فوات شهر على تقديم التظلم ، دون أن تجيب الإدارة عنه ، وقبل أن تجيب الإدارة عن تظلمها ، إلا أنه ما دام قد مضى الشهر المذكور خلال نظر الدعوى ولم تستجب الإدارة لتظلم المدعين ، بل صرحت برفضه ، فإنه بهذه المثابة يكون أرفع الدعوى محله ، ويكون هذا الوجه القائل بأنها سابقة لأوانها والحالة هذه مردوداً ، وإنما يكون لهذا الوجه محله لو أن الإدارة قد استجابت فرضاً لطلبات المدعين قبل مضي الشهر سالف الذكر ، فتكون إقامتها لدعواهما عندئذ سابقة لأوانها ، وكان يقضى عندئذ بإلزامها بمصرفاتها .

أما وأن الإدارة أصرت على عدم إجابة طلبهما بل رفضته صراحة ، فالخصومة تكون والحالة هذه مازالت قائمة ، ولها محل مما لا مندوحة من فصل المحكمة فيها قضائياً ، ومن ثم تعين الحكم برفض الدفع بعدم قبول الدعوى

شكلاً (1) .

ولقد أتيح لمحكمة القضاء الإداري السوري في حكمها الصادر في جلسة 1961/4/28 أن تميز بين التظلم الوجوبي والتظلم الجوازى ، وأن تضع الضوابط القانونية المميزة بينهما⁽²⁾ .

وفضلاً عن ذلك كان التظلم القاطع للمدة يجب أن يبدأ بعد صدور القرار لا قبل صدوره ، وأن يكون ذلك مجدداً⁽³⁾ .

4 - طلب المساعدة القضائية للإعفاء من رسوم دعوى الإلغاء : ذهب أعضاء مجلس الدولة المصري في التيسير على ذوي الشأن إلى اعتبار الطلب الذي يقدم إلى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة المختصة للإعفاء من رسوم دعوى إلغاء قرار إداري معين بمثابة تظلم من هذا القرار ، يقوم مقام التظلم الإداري ، ويعني عنه ، وسوى بينهما من حيث الأثر القاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء ، ذلك أن طلب الإعفاء يعان إلى الجهة الإدارية المختصة ببحثه ، وبذا يفتح أمامها الباب لسحب القرار إن رأت أن طالب الإعفاء من الرسوم على حق⁽⁴⁾ .

وإذا كان مفاد النصوص المدنية في مجال القانون الخاص أن طلب الإعفاء من الرسوم القضائية لا يقوم مقام المطالبة القضائية في هذا الشأن ، إلا أنه يقوم مقامها في مجال الروابط الإدارية ، نظراً إلى أن مقتضيات النظام الإداري قد مالّت بالقضاء الإداري إلى تقرير قاعدة أكثر تيسيراً في علاقة الحكومة بموظفيها ،

1 - لمحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 11/ لسنة 2 القضائية / جلسة 4 / لسنة 2 قضائية (دمشق) ، جلسة 1960/4/26 .

2 - محكمة القضاء الإداري في سوريا المصادق بحكم دائرة فحص الطعون السورية رقم 102 من ق 2 / المجموعة الخمس سنوات 959 - 964 / ص 60 و 61 .

3 - محكمة الإدارية العليا في سوريا قرارها رقم 35 لسنة 1971 و 114 / وقرارها رقم 51 لسنة 1969 / المجموعة لسنة 969 / ص 137 ، وانظر د . طلبة : الرقابة القضائية / ص 242 .

4 - لمحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1274 / لسنة 9 قضائية / جلسة 1965/6/5 .

بمراعاة طبيعة هذه العلاقة ، فقرر أنه يقوم المطالبة القضائية في قطع الطلب أو التظلم الذي يوجهه الموظف إلى السلطة المختصة ، متمسكاً فيه بحقه طالباً أداءه ، وليس من شك في أن هذا يصدق من باب أولى على طلب المساعدة القضائية للدعوى التي يزمع صاحب الشأن رفعها على الإدارة ، إذ هو أبلغ في معنى الإبتساعك بالحق ، والمطالبة بأدائه ، وأمين في طلب الإلتصاف من مجرد الطلب أو التظلم الذي يقدمه الموظف إلى الجهة الإدارية ، بل هو في الحق يجمع بين طبيعة التظلم الإداري من حيث الإفصاح بالشكوى من التصرف الإداري ، وبين طبيعة التظلم القضائي من حيث الإلتجاء إلى القضاء طلباً للإلتصاف ، إذ لم يمنعه عن إقامة الدعوى راسماً سوى عجزه عن أداء الرسوم التي يطلب إعفاء منها ، وسوى عجزه عن توكيل محام ، فلا أقل - والحالة هذه - من أن يتروّب على طلب المساعدة القضائية ذات الأثر المترتب على مجرد الطلب أو التظلم الإداري ، من حيث قطع التقادم أو قطع ميعاد رفع دعوى الإلتغاء .

ويعني عن البيان أن الأثر المترتب على طلب المساعدة القضائية من حيث قطع التقادم أو قطع ميعاد رفع دعوى الإلتغاء يظل قائماً ، ويقف سريان التقادم أو الميعاد لحين صدور القرار في الطلب سواء بالقبول أو الرفض ، إذ أن نظر الطلب قد يستغرق زمناً بطول أو يقصر بصب الظروف ، وحسبما تراه الجهة القضائية التي تنظر الطلب تحضيراً له حتى يصبح مهياً للفصل فيه ، شأنه في ذلك شأن أية إجراءات اتخذت أمام أية جهة قضائية ، وكان من شأنها أن تقطع التقادم أو سريان الميعاد .

ويقف هذا السريان طالما كان الأمر بيد الجهة القضائية المختصة بنظره ، ولكن إذا ما صدر القرار في الطلب ، سواء بالقبول أو الرفض ، وجب رفع الدعوى خلال الميعاد القانوني محسوماً من تاريخ صدوره ، فإن كانت دعوى الإلتغاء تعين

أن يكون خلال الستين يوماً التالية (1) .

ولكي يرتب طلب المساعدة القضائية أثره في قطع ميعاد رفع دعوى

الإلغاء يلزم تقديمه في الميعاد ذاته المقرر للطعن بالإلغاء (2) .

وطلبات الإلغاء التي لا تقبل الدعوى في خصوصها قبل انتظام الوجوبي

منها وقبل فوات الميعاد المقرر للبت في هذا التظلم ، هي طلبات إلغاء القرارات

الإدارية ، فلا تشمل طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية ، ومن ثم فلا وجه

للإزام من تظلم من قرار فصله ثم قدم طلب إعفائه من الرسوم القضائية لرفع

دعواه في خلال الستين يوماً التالية لتاريخ تقديم التظلم ، بأن يترتب مدة الستين

يوماً المقررة للبت في هذا التظلم قبل أن يقدم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية ،

إذ المقصود بالطلبات التي لا تقبل قبل فوات الميعاد في المفهوم الصحيح للمادة/12/

من القانون رقم /165/ لسنة 1955 ، في شأن تنظيم مجلس الدولة ، وطلبات

الإلغاء بحسب الإصطلاح الذي جرى عليه قضاء مجلس الدولة ، ولا تتصرف

هذه الطلبات إلى طلب الإعفاء من الرسوم القضائية (3) .

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه لا يشترط فوات المواعيد التي نص

عليها القانون رقم /165/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة لتقديم طلب

الإعفاء من الرسوم القضائية وانتظار البت في التظلم ، إذ أن هذا الميعاد لا يمر

إلا في شأن الطلبات الموضوعية فقط ، وطلب الإعفاء من الرسوم ليس منها (4) .

5 - رفع الطعن القضائي إلى محكمة غير مختصة : (5)

1 - المحكمة الإدارية العليا/ الطعن رقم 1490 و 1552 / لسنة 5 القضائية/جلسة 1961/11/8 و الطعن

رقم 685/ لسنة 3 القضائية / جلسة 1958/3/8 و الطعن رقم 1655/ لسنة 2 القضائية /جلسة 1957/12/14 .

2 - تراجع في تقديم طلب المساعدة القضائية : د . عبد الله طلبة/الرقابة القضائية على أصناف الإدارة/ص 245 .

3 - المحكمة الإدارية العليا/طعن رقم 817/ لسنة 5 القضائية /جلسة 1962/2/24 .

4 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 4 لسنة 6 القضائية /جلسة 1961/4/11 .

5 - د . مصطفى كامل إسماعيل / المرافعات الإدارية /ص 110 .

لما كان القضاء الإداري قد أخذ بأنه يقوم مقام المطالبة القضائية في قطع التقادم أو التظلم الذي يوجهه الموظف إلى السلطة المختصة متمسكاً فيه بحقه طالباً أداءه ، وبأن طلب المساعدة القضائية للدعوى التي يزعم صاحب الشأن رفعها على الإدارة ، ليس له إلا الأثر في قطع التقادم أو قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، لما ينطوي عليه من دلالة أقوى في معنى الاستمسك بالحق والمطالبة بانقضائه ، وأمعن في طلب الإنصاف من التظلم أو التظلم ، لأن رفع الدعوى بالفعل إلى محكمة غير مختصة لأبلغ من هذا كله في الدلالة على رغبة صاحب الحق في انقضائه وتحفظه لذلك ، ومن ثم وجب ترتيب ذات الأثر عليه في قطع ميعاد رفع الدعوى بطلب الإلغاء . ويظل هذا الأثر قائماً حتى يصدر الحكم بعدم الاختصاص (1) .

ويؤزم أن يكون رفع الدعوى إلى الجهة القضائية غير المختصة حاصلًا في الميعاد المقرر العلن بالإلغاء لكي يترتب عليه إنزاه في قطع هذا الميعاد ، ما دام يتحقق له علم مصدر القرار أو رئيسته يمثل ما تحققه التظلم الإداري أو طالب المساعدة القضائية ، وبمراعاة أن الميعاد لا يقطع إلا مرة واحدة بسبب رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ، وإن جاز أن يجتمع التظلم وطلب الإلغاء من الرسوم القضائية ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة في حالة واحدة ، وأن يترتب على كل إجراء منها على استتلال ولمرة واحدة أثره القاطع للميعاد .

6 - اعتراض جهة إدارية على القرار خلال الميعاد (2) :

ذهب القضاء الإداري في مصر ، تحقيراً للمساواة بين الإدارة والأفراد في خصوص إمكان إطالة ميعاد رفع الدعوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية بسبب

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 634 / لسنة 3 القضائية / جلسة 1958/3/8 ، وطعن رقم

1375 / لسنة 7 القضائية / جلسة 1965/5/9 .

2 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية / ص 111 .

قصر هذا الميعاد إلى الإقرار للجهة الإدارية المختصة بحق الاعتراض على القرار المعيب خلال هذا الميعاد ، بل يقابل التظلم الذي يقدمه الأفراد من حيث النتائج والأثر .

وقد كان قانون ديوان المحاسبات الموحد رقم /230/ لسنة 1960 يتناول ديوان المحاسبات حقاً عاماً في الاعتراض على القرارات الصادرة عن الوزارات والمصالح والهيئات العامة الخاضعة لرقابته في شئون الموظفين فيما يتعلق بتعيينهم وترقيتهم ومنحهم العلاوات وما في حكمها ، وكذا فيما يختص بمعاشاتهم وما في حكمها ، التي أوجب بتبليغها جمعاً إليه ، على أن يبدي الديوان ملاحظاته فيما يتعلق بمطابقة هذه القرارات للميزانية والقواعد المالية ، ويبلغها إلى الجهة المختصة قبل مضي المدة التي تكتسب فيها هذه القرارات حصانتها بوقت كاف .

وهذا وقد أتيح للقضاء الإداري السوري أن يصدر الأحكام الآتية بشأن قطع الميعاد :

حكم محكمة القضاء الإداري في سوريا رقم 169 تاريخ 1963/10/31 المتضمن أن إقامة دعوى على غير صفة لا يقطع الميعاد (1) .

حكم محكمة القضاء الإداري في سوريا المتضمن أن انقضاء ميعاد الطعن لا يمنع من المطالبة بالتعويض (2) .

تجدد الميعاد :

يترتب على انقضاء الأجل الذي حدده القانون لرفع الطعن بطلب الإلغاء عدم قبول هذا الطعن ، إذ يكتسب القرار الإداري بقوة ميعاد رفع دعوى الإلغاء حصانة تعصمه من الإلغاء أيأ كان مبلغ عدم مشروعيته وما يترتب عليه من آثار ضارة بمصلحة الفرد ، وتسري هذه القاعدة بالنسبة إلى كل من الفرد

1 - لمجموعة رقم 473/حكمها رقم 14 تاريخ 1963/2/31 / المجموعة /ص 469 و حكمها رقم 116 /علم 964 -

2 - حكمها رقم 1041 / لسنة 964 / المجموعة /ص 307 -

والإدارة على حد سواء .
بيد أن ثمة حالات لا تتكشف فيها لصاحب الشأن حقيقة مركزه القانوني ،
أو لا تتوفر فيها مصلحته إلا بعد أن يكون باب الطعن في القرار الإداري قد
أغلق ، وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا في مثل هذه الحالات على أن
باب الطعن يفتح من جديد لذي الشأن على الرغم من فوات الميعاد ، وذلك من
وقت أن تتكشف له حقيقة وضعه ، على أن تراعى في إقامة الدعوى المواعيد
التي تبدأ من وقت تحقق هذه الواقعة .

وعلى هذا قضت بأنه متى كان من الثابت أن تاريخ تحديد أقدمية المدعي
في الدرجة الخامسة ، وهو الذي يقوم في الدعوى الرامنة بالطعن في الترقيات
التي تمت إلى الدرجة الرابعة مقام السبب منها ، ظل متأرا النزاع بين الوزارة
والمدعي حتى انحسم الأمر فيه بحكم المحكمة الإدارية العليا ، فإنه من الطبيعي
ألا يبدأ حساب المواعيد المقررة للطعن في القرارات المؤسمة على الحكم في
هذا النزاع إلا من تاريخ صدوره ، فمن هذا التاريخ يتحدد مركز المدعي نهائياً ،
بحيث يستطيع أن يختار طريقه في الطعن أو عدم الطعن .

أما متى كان الأمر لازال متأرا للنزاع ، فإنه يصبح لازماً على المدعي أن
يتزيت حتى يتكشف الأمر ويتحدد مركزه بصورة نهائية ، بالحكم الذي يصدر
فيه ، حيث يبدأ من تاريخ صدوره حساب المواعيد في جميع القرارات التي تبعد
من هذا المركز سبباً للطعن عليها (1) .

كما قضت بأن أثر حكم الإلغاء هو إسدام القرار الملغى في الخصوص
الذي حددته الحكم ، وليس من أثر الحكم أن يعتبر من صدر لصالحه مرفقاً بذات
الحكم ، وإلا كان ذلك بمثابة حلول المحكمة محل الإدارة في عمل هو من صميم

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 534 لسنة 8 قضائية / جلسة 1965/6/20 .

إختصاصها ، بل لا بد من صدور قرار إداري جديد ينشئ المراكز القانونية في هذا الشأن على مقتضى ما قضت به المحكمة ، وتأسيساً على أن القرار الصادر بتنفيذ الحكم هو قرار إداري ، فإن المركز القانوني للطاعن بالنسبة لقرار الترقية لم يتحدد بمجرد صدور الحكم الذي لم يكن هو طرفاً فيه ، ولم يصل إلى علمه ، بل بصدور القرار الإداري بتنفيذ هذا الحكم ، ومن تاريخ هذا القرار الأخير تحسب المواعيد في حق الطاعن (1).

كذلك قضت بأنه يتعين الطعن على كل قرار إداري إيجابياً كان أو سلباً في المدة المحددة لذلك ، من وقت إعلان المتظلم به أو نشره ، أو من وقت علمه به ، وفي هذه الحالة الأخيرة يحق للمتظلم أن يمتد حقه في الطعن أو يفتح له باب من جديد ، ومن وقت أن تتكشف له حقيقة وضعه ، على أن يزاعى في الطعن ، وإقامة الدعوى في المواعيد التي تبدأ من الأوقات السابق ذكرها (2).

وقضت بأن المدعي ما كان له أن يطعن في قرار 2/يناير/1956 الذي صدر صحيحاً سليماً بالتصديق على تجديد تطوعه في حدود المدة الجائزة قانوناً التي لم يكن من الممكن تجاوزها أو تضمين القرار مقمماً لتحديد المركز المذكور بعد إنقضائها ، إذ أن خدمة المتطوع للصف والمساكر تتجدد لفترة زمنية معينة ، يمكن أن يعاد التجديد عقب انتهائها برغبة المتطوع من جهة ، وموافقة للجهة المختصة من جهة أخرى ، متى توافرت الشروط القانونية المقررة لذلك ، ومنها دواعي المصلحة العامة ، والرغبة في التجديد ، والحاجة إلى خدمات المتطوع ، والصلاحية البدنية ، وحسن السلوك ، وعدم بلوغ السن القانونية لإنهاء الخدمة للعائلة ، وكلها أمور عصرية على التكهن بها قبل حدوثها ، بل إن السن المقررة

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1375 لسنة 7 القضائية / جلسة 1965/5/9 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 1705 لسنة 6 القضائية / جلسة 1963/5/12 .

للخدمة العاملة تتفاوت من رتبة إلى أخرى ، وقد يرقى المتطوع خلال مدة التجديد فتفتح أمامه فرصة لإعادة تجديد تطوعه لم تكن لتتاح له في الرتبة الأدنى .

وعلى هذا فإن المدعي لم يكن في وسعه وقت صدور قرار 2/يناير/ 1956 أن يعلم بما سيكون عليه مركزه القانوني عند نهاية مدة التجديد ، من حيث توافر شروط إعادة تجديد المتطوع فيه أو تخلفها ، ولم يكن له أن يطعن قبل الأوان في الآثار غير المنظورة التي يمكن أن تترتب على هذا القرار ، بل كان عليه أن يتربص إلى نهاية مدة تطوعه المجددة حتى يستبين حقيقة وضعه وموقف الجهة الإدارية منه (1) .

وقضت بأن نقل الموظف في ذاته قد يستعصي على صاحب الشأن إدراك مراميه ، فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن يتكشف له هدفه ودواعيه ، وتسفر الإدارة عن وجهها فيما كانت ترمي إليه بالنقل وتبنيه ، وعلى هذا إذا تبين أنه لم يتبهاً للمدعي تبين قصد الإدارة التحتم وراء قرار النقل ، ولم يتباج أمام ناظره مدى تأثير مركزه القانوني بذلك القرار إلا حين صدور قرار الترقية فيما تضمنته من تخطئه ، كان من الحق أن لا يحاسب على ميعاد الطعن إلا من ذلك الحين (2) .

وقضت بأنها تقر الحكم المطعون فيه فيما ساقه رداً على الدفع بعدم القبول من أنه ، وإن كان المدعي يعلم بالقرار المطعون فيه الصادر بالترقية إلى الدرجة الثانية ، إلا أنه لم يكن قد حدد مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار ، إذ أن تقدمته في الدرجتين الرابعة والثالثة كانت لا تزال مطروحة أمام المحكمة ، ولم

1 - المحكمة الإدارية العليا / طعن رقم 918 لسنة 7 قضائية / جلسة 19/1/1963 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 760 لسنة 5 قضائية / جلسة 10/2/1962 .

يتبين مركزه القانوني إلا من التاريخ الذي صدر فيه لصالحه الحكم في الدعوى المذكورة (1).

كذلك قضت بأن الدفع بعدم قبول الدعوى في شطرها المتعلقة باستقالة المدعي من الكلية البحرية لتقديمه بعد الميعاد ، هو دفع غير مستند إلى أساس سليم ، ذلك أن المطعون ضده لم تكن له مصلحة ما في الطعن في القرار الصادر بقبول إستقالته من الكلية المذكورة و شطب إسمه من عداد طلبتها قبل أن يصدر القرار بفصله من الكلية البحرية ، ومن ثم نشأت المصلحة في الطعن في هذا القرار كطلب احتياطي عند عدم إجابته لطلب إلغاء القرار الصادر بفصله من الكلية البحرية (2).

وفي حالة صدور حكم بعدم الإختصاص من المحكمة التي لجأ إليها المدعي ، ثم صدور حكم آخر بعدم الإختصاص أيضاً من المحكمة الأخرى التي أقام الدعوى أمامها بعد أن قضت المحكمة الأولى بعدم اختصاصها بنظرها ، وهي صورة التنازع السلبي على الإختصاص .

ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن الطعن في هذا الحكم الأخير يفتح باب الطعن في الحكم الأول ، ولا يحول دون ذلك أن يكون الحكم الأسبق قد فات ميعاد الطعن فيه ، إذ قضت بأنه - ولئن كان الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري بعدم اختصاصها بنظر الدعوى - لم يطعن فيه في الميعاد ، وفات ميعاد الطعن فيه ، على حين أنها هي المختصة بنظرها دون المحكمة الإدارية المطعون في حكمها في الميعاد ، إلا أن ذلك لا يمنع من إحالة الدعوى إلى تلك المحكمة لتفصل فيها ، ذلك أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في حكم

1 - المسئلة الإدارية العليا / طعن رقم 934 لسنة 5 القضائية / جلسة 1961/1/21 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / طعن رقم 622 لسنة 7 قضائية / جلسة 1963/11/2 .

المحكمة الإدارية قد أثار بحكم اللزوم مسألة انتزاع السلب في الإختصاص برمته بين المحكمتين ، وهو أمر لا يقبل التجزئة في ذاته ، إذ جانباً الحكمان المتناقضان المتسلبان كلاهما من الإختصاص ، فلا محيص ، والحالة هذه ، من التصدي للحكم الأول ، عند إنزال حكم القانون الصحيح ، في هذا الأمر الذي لا يقبل التجزئة بطبيعته (1) .

والأصل فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية أن طلب إلغائها قضائياً يمتنع ولا تقبل دعوى الإلغاء في خصوصها بعد إنقضاء الميعاد الذي عينه القانون لرفع هذه الدعوى ، إلا أن مجلس الدولة قرر أنه ولئن كان الطعن المباشر في هذه القرارات لا يجوز بعد فوات الميعاد ، إلا أنه إذا أصدرت الإدارة قراراً إدارياً فردياً تطبيقاً للائحة غير مشروعة في الميعاد المحدد قانوناً للطعن فيها ، جاز الطعن في الميعاد القانوني في هذا القرار باعتباره مبدأً على لائحة صادرة على غير مقتضى القانون ، وعندئذ يتصدى القضاء الإداري لفحص مشروعية هذه اللائحة في حدود الأحكام التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها الجديد ، لا ليقتضى بإلغاء هذه الأحكام إذا ما وجد أنها غير مشروعة ، بل ليقتضى بإلغاء القرار الجديد الصادر تطبيقاً لها ، دون اعتداد بها ، وهذا ضرب من الطعن غير المباشر في اللائحة .

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد قبل دعوى الإلغاء المرفوعة بعد إنقضاء الميعاد على نشر اللائحة ، إذا ما صدر تشريع لاحق جعل وجودها غير مشروع ، أو إذا ما تغيرت الظروف الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصدارها ، بحيث زال السبب المبرر لاستمرار قيامها .

ففي هذه الحالة وتلك يعاود الفرد الإنجاء إلى الإدارة طالباً منها العدول

1 - محكمة الإدارية العليا في مصر / ملحق رقم 185 / لسنة 9 قضائية / جلسة 1968/2/4 .

عن موقفها ، مجارة للوضع الجديد ، فإذا ما أصرت على قرارها أو على تصرفها السابق ، كان له أن يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني بدعوى إلغاء جديدة بمواعيد جديدة (1) .

والحكم الصادر من دائرة الطعون برفض الطعن يحوز حجية الأمر المقضي ، فلا يقبل الطعن من جديد في الحكم ذاته الذي سبق للدائرة أن قضت برفض الطعن فيه ، وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا كان الثابت أن هيئة مفوضي الدولة قد طعنت في 6 / أبريل / سنة 1959 استقلاً في الحكم ذاته الصادر عن المحكمة الإدارية لوزارة المواصلات بجلسة 11 / فبراير / 1959 في الدعوى رقم 166 لسنة 5 القضائية ، وقيد طعن هيئة المفوضين بسجل المحكمة رقم 630 لسنة 5 القضائية ، وقد نظر بجلسة 12 من يونية سنة 1960 أمام دائرة فحص الطعون التي قضت بتلك الجلسة بقبول الطعن شكلاً ورفضه موضوعاً ، فإنه يؤخذ من ذلك أن الطعنين هما عن منازعة اتحد فيها الخصوم والموضوع والسبب ، ومن ثم فإن حكم دائرة فحص الطعن الصادر بجلسة 12 من يونية سنة 1960 ، قد أنهى الخصومة على أساس رفضت الطعن ، فلا محيص ، وقد حاز هذا الحكم قوة الشيء المحكوم فيه ، من القضاء بعدم جواز نظر الطعن الحالي المقدم من إدارة قضايا الحكومة برقم 648 لسنة 5 القضائية لسابقة الفصل في موضوع الدعوى (2) .

1 - راجع فيما تقدم : الدكتور سليمان محمد الطماوي / القضاء الإداري / الكتاب الأول / قضاء الإلغاء / طبعة 1967 / ص 514 إلى 700 ، والدكتور محمود محمد حافظ / القضاء الإداري / طبعة 1966 / ص 496 إلى 515 ، والدكتور عثمان خليل عثمان / مجلس الدولة ورقابة القضاء لإعمال الإدارة / طبعة 1962 / ص 400 إلى 414 ، والدكتور مصطفى كمال وصفي الرقاصي / أصول إجراءات القضاء الإداري / الكتاب الأول / الشداعي / طبعة 1961 / ص 176 إلى 190 ، والدكتور فؤاد لعلطار / رقابة القضاء لأعمال الإدارة / طبعة 1960 - 1961 / ص 496 إلى 512 ، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي / القضاء الإداري ومجلس الدولة / طبعة 1960 / ص 209 إلى 230 ، والدكتور مصطفى كامل إسماعيل / المراقبات الإدارية / ص 112 وما بعدها 145 - 152 - 154 - 160 - 161 .

2 - المحكمة الإدارية العليا بطعن رقم 648 لسنة 5 القضائية / جلسة 10/12/1960 .

مواعيد دعوى غير الإلغاء و (مسألة التقادم) (1)

ذكرنا سابقاً أن المركز القانوني situation تتولد عنه مزايا وتكاليف وحقوق ، ولقنا إن المزايا والتكاليف مرتبطة بالمصلحة العامة ، وإن إقامة دعوى الإلغاء حدد لها القانون ميعد سقوط : decheance قصر (خلافاً للحقوق الإدارية الناشئة من العقد مثلاً) والتي تبقى المطالبة بها مفتوحة طوال المدة التي يظل الحق فيها قائماً لم يسقط بميعاد من مواعيد السقوط ، أو بمدة من مدد التقادم المسقط prescription extenptive .

ويرجع في إنقضاء الحقوق الإدارية وسقوطها بالتقادم إلى قواعد القانون المدني مع مراعاة روابط القانون الإداري ، وفي تلك نطقت المحكمة الإدارية العليا في مصر : إن القضاء الإداري لا يلزم بتطبيق النصوص المدنية في التقادم إلا إذا وجد نص خاص يقضي بذلك أو رأي تطبيقها على وجه يتلاءم مع روابط القانون العام (2) .

هذا ويمكننا تسجيل النقاط الآتية :

- 1 - إن الحقوق الإدارية مقيدة في الميزانية ، وتتطلب تصفية إعماداتها دورياً ، ويتعذر - لهذا السبب - بقاء هذه الديون معلقة مدة التقادم الطويل .
- 2 - عدم جواز المقاصة بين الديون العادية للأفراد قبل الإدارة ، وبين ديون الإدارة قبل الأفراد . لأن الديون المستحقة للخزينة العامة - كالضرائب والرسوم مثلاً - لها امتيازات مقرر في النصوص .
- 3 - إن حقوق الإدارة تجاه الأفراد تتمتع بنظام خاص في التحصيل يقضي بالاعتراف بالإجراءات الإدارية كأسباب قضي تقوم مقام المطالبة القضائية ،

1 - راجع في ذلك كتابها الفصل بالموضوع الموسوم بعنوان التقادم في القانون الإداري (قيد الطباعة) -

ويراجع د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعة الإدارية ص 193 وما بعدها .

2 - حكمها في 56/9/8 مجموعة عشر سنوات - تقادم - 1 .

وفي الوقت نفسه تقطع التقادم ، ومن جهة أخرى فمطالبات الأفراد وتظلماتهم وشكاواهم لها الأثر نفسه في قطع التقادم ببرر ذلك ويفسره أن الحكم القضائي على الإدارة لا ينفذ بالطريق الجبري (1) .

ماهو هذا التقادم الخاص للتقادم وللحقوق الإدارية (2)(3) ٢٢٢

تقادم حقوق الإدارة قبل الأفراد

لاشك أن الإدارة قد تلجأ إلى القضاء من أجل تحصيل ديونها ، أو تلجأ إلى الطريق المباشر ضمن حكم النصوص التي تسمح بذلك .

وبالمقابل فللفرد حقه في إبداء دعوته الإدارية أو القضائية بأن الحقوق موضوع المطالبة سقطت بالتقادم .

وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن استقطاع الدولة من راتب الموظف لا ينتج أثره إلا إذا كان وفق القانون (4) .

ولا يحتاج الدفع الإداري بذلك لإجراء قضائي ، ولا يلتزم أن يقدمه بإنذار رسمي (على المحضر) أو كمطالبة قضائية لأن المطالبات الإدارية تنتج أثرها القاطع في القانون الإداري (5) ، ويكفي أن يثبت ذلك بكتاب أرسل إلى الإدارة - كأن يكون مسجلاً يعلم الوصول أو يكون مقيداً في سجل الوارد أو بتأشير المختص على صورته بالإستلام - أو ببديه أمام مأمور الحجز الإداري عند شروعه في الحجز أو البيع .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 203 .

2 - حكم محكمة النقض المصرية (الدائرة المدنية) الصادر في 1962/11/29 م / مجموعة النقض المدنية سنة 13 ص 1078 / المحكمة الإدارية العليا في مصر / مجموعة الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ج 1 ص 668 .

3 - نقول لاحاجة للقول بأن حقوق الأفراد على الإدارة يخضع لمواعيد السقوط المنصوص عنها في القانون المدني كالحقوق الثورية مثلاً ، أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم 472 تاريخ 1999/9/22 منشور في مجلة المحامون لعام 2002 عند 209 .

4 - حكماً في 1966/9/24 سنة 12 رقم 42 ص 441 .

5 - للمحكمة الإدارية العليا في مصر 1967/5/14 السنة 12 ص 614 ص 105 .

وإذا نص القانون على وسيلة خاصة للمطالبة فيجب مراعاتها عند الدفع بالتقادم ، فإذا دفع الفرد بسقوط حقها في التحصيل بالتقادم فلا يعتبر هذا إلا إذا راعى الشكل القانون في المطالبة .

وقد حكمت محكمة النقض المصرية بأنه يجب مراعاة أحكام القانون الخاص برسوم الترخيص ، حيث اقتضت أن تكون هذه المطالبة بكتاب موصى عليه (1) .
والدفع الذي يقدمه الفرد عند مطالبة الإدارة له ليس من النظام العام ما لم يرد خلاف ذلك (2) .

وتتقدم حقوق الإدارة وفقاً لما يأتي :

حقوق الإدارة الناشئة من القانون :

والمفروض بتقادم الحق أن يكون وفق طبيعته لا تبعاً لمصدره (3) ، كما هو ظاهر من حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر (4) .

والقانون أو اللائحة يحددان الحقوق إما مباشرة وإما عن طريق تصرف شرطي : *acte condition* ، وفي هذه الحال الأخيرة يكون القانون هو المصدر ، اللهم إلا إذا كان القرار تعسفياً أو منعماً (5) .

وتجدر الإشارة إلى أن الإلتزام بالإرادة المنفردة في القانون المدني لا يمكن مماثلته بالإلتزام في القرار الإداري ، فنلك منشؤه القانون حسب الأوضاع التي يقرها .

ولكن ليس معنى ذلك أن تتقدم الحقوق والإلتزامات الناشئة من القرارات

1 - محكمة النقض المصرية الدائرة المدنية 46/5/17 / مجموعة الخمسة وعشرين سنة (المدنية) رقم (7) تقادم ص 386 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 65/6/16 / مجموعة عشر سنوات رقم (2) تقادم .

3 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 271 .

4 - حكمها الصادر في 956/9/8 / مجموعة عشر سنوات رقم (7) تقادم .

5 - 964/9/19 لثالث نكرة .

الإدارية بمضي خمس عشرة سنة ، وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا في مصر⁽¹⁾.

إذا الحقوق لا تتقدم حسب مصدرها ، بل حسب طبيعتها ، وهذا ما حداها لأن نقول : لما كان التعويض المترتب على إصدار الحكومة لقرارات مخالفة للقانون هو من طبيعة الناشئ من هذا القانون ، لأنه هو المقابل له ، تسري بالنسبة للتعويض مدة التقدم التي تسري بالنسبة للحق الأصلي .

وقد حكمت أنه في دعوى التعويض عن التخطي في الترقية تسقط دعوى التعويض بمضي المدة المسقطه للمرتب وهي خمس سنوات .

وهذه الديون إن لم تكن لها مدد تقدم خاصة — كمدة التقدم الملمسوس عليها في بعض قوانين الضرائب — إنما تتقدم بالمدة الطويلة أي بمضي خمس عشر عاماً⁽²⁾ .

ومثال ذلك ما تستحقه الإدارة مقابل الترخيص أو الإنتفاع ببعض الأموال العامة متى لم يكن لها وصف خاص يخضعها لمدة أو اوصف قانون خاص ، وهو استحقاق سببه القانون ، فلا يتقدم إلا بالمدة الطويلة⁽³⁾ .

تقدم حقوق الإدارة الناشئة عن الفعل الضار (غير المشروع) :

إذ ألحق بالإدارة ضرراً جراء هذا التعويض التقدم وفق المادة /173/ من القانون المدني السوري .

على أنه إذا كانت هذه الدعوى ناشئة عن جريمة فكانت للدعوى الجزائية لم تسقط بعد إنقضاء المواعيد المذكورة سابقاً ، فدعوى التعويض لا تسقط إلا بسقوط الدعوى الجزائية .

1 — حكمتها في 965/7/6 / مجموعة الشر سنوات تقدم رقم (9) .

2 — حكم المحكمة العليا في مصر الصادر في 964/9/19 / مجموعة الشر سنوات تقدم رقم (1) .

3 — د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 275 .

وتقادم ديون الإدارة ينقطع باتخاذ قرار بتحميل الفرد الخسائر وتكليفه الوفاء بالتعويض ، وهذا القرار من قرارات المبادرة *decision de prealable* ، وهكذا فإنه يجوز للإدارة أن تقوم بإرسال كتاب إلى فاعل الضرر تطلب منه الوفاء بالمبلغ الذي تحدده كتعويض ، فهذا الإجراء يقوم مقام المطالبة القضائية .

وطبعاً لا يستطيع حقها لمدة خمس عشرة سنة كما في حالة صدور الحكم، بل يظل مقيداً بمدد المطالبة المقررة للتعويض وبتحصيل علم الجهة الإدارية بحدوث الضرر بكل الوسائل المنتجة لذلك من الناحية الواقعية ، ويعتبر علم الموظف أو العامل المختص — كسائق السيارة التي أصابها الضرر — علماً لجهة الإدارة ، لأن الموظف أو العامل المختص عضو قانوني *organe* في الجهاز الإداري ، وما دام أن إختصاصه يقتضي محافظته على المال الذي أصابه الضرر ، فإنه يجب عليه التبليغ فوراً عما يصيبه ، وكذا أن تكون الإدارة مسؤولة عنه أو بسبب فعله أو بمناسبة أداء وظيفته ، فإن علمه بالضرر يعتبر علماً للإدارة ، لأن مقتضيات وظيفته وواجباتها تجعله مطالباً بإبلاغها عما وقع من الضرر ، فإن لم يفعل ، فإن الغير لا يضار بسبب ذلك .

ويرى الدكتور مصطفى كمال وصفي أنه لا يجوز إشتراط وجود نيابة قانونية لأن نظرية الأشخاص الاعتبارية القانونية أصبحت ترى أن النيابة والوكالة هي نتيجة القول بنظرية المجاز *Theorie de la fiction* ، والتي تجعل الشخص غير الطبيعي محتاجاً لفنانب يمثله ، لأنه ليس له وجود حقيقي .

وأما النظرية الحديثة — وهي نظرية المنظمة *Theorie de l.'institution* ، فهي ترى أن هذه الأشخاص لها وجود حقيقي ، وأنها مؤلفة من أعضاء حقيقيين تتكون منهم ، وهذه النتيجة تتفق مع ما قرره نظرية الحقيقة *Theorie de la réalite* التي ترى أن الشخص غير الطبيعي هو شخص حي يتصرف بأعضائه

الطبيين ، وإن كانت الأخيرة تنجح - في أمور أخرى - إلى مبالغات برئت منها نظرية المنظمة (1) .

طلبات الإسترداد والإثراء :

قد تلجأ الإدارة إلى الطريق الإداري أو القضائي لتحصيل ما دفعته للأفراد بدون وجه حق أو لإسترداد ما أثرى به الأفراد على حسابها :

والأصل في طلب الإسترداد أنه يتقدم وفق للمادة /188/ من القانون المدني السوري ، وكذلك تسقط دعوى التعويض عن الإثراء بلا سبب بانقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي يعلم فيه من لحقته الخسارة في حقه في التعويض ، وتسقط الدعوى في جميع الأحوال بانقضاء خمسة عشر سنة من اليوم الذي ينشأ فيه هذا الحق / المادة 81 مدني سوري ، وتسقط دعوى الفسالة بانقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي يعلم فيه كل طرف بحقه ، وتسقط في جميع الأحوال بانقضاء خمسة عشر سنة من اليوم الذي ينشأ فيه هذا الحق ، وفقاً للمادة /198/ مدني سوري .

وقد لتجهت المحكمة الإدارية في مصر (2) ردها من الزمن - إلى أن حق الحكومة في الإسترداد منشؤه القانون ، وأن مخالفتها للقانون إنما يتقدم حسب طبيعة الحق بالنظر إلى مصدره الأصلي ، وبذلك فقها في الإسترداد خلال خمسة عشر عاماً ، بيد أنها عدلت عن هذا القضاء لنقول إن حق الإدارة في الإسترداد يسقط خلال ثلاث سنوات من يوم علمها بذلك .

والحقيقة إن القانون مصدر عام لعامة الحقوق ، ولا يكفي أن يقرر أن الإدارة

تمارس اختصاصها تنقيحاً للقانون ، بل يجب رد الأمر إلى طبيعة الحق على ما أوضحناه .

1 - كتابه أصول إجراءات القضاء الإداري من 278 .

2 - حكمها الصادر في 964/9/9 لسنة - 1 - رقم 26 من 238 .

القياس على القرارات الإدارية قياس مع الفارق لأن ذلك يقتصر على النظر إلى القرار الإداري على أنه فعل ضار أو كوسيلة لإدخال الفرد في مجال القانون ، أما الحقوق المالية الناشئة من القرار الإداري كاستحقاق الرواتب مثلاً فتتقدم بالتقدم الخاص بها ، كالتقدم الخمسي المقرر لسقوط الحقوق الدورية المتجددة⁽¹⁾ .

فالإسترداد والتعويض عن الإضرار في جميع الأحوال يخضع للمدد القصيرة المسافة للذكر سواء أكان الحق ناشئاً من العقد أو من إرادة مفردة أو من فعل ضار أو من القانون⁽²⁾ .

ومن المقرر أنه إذا كان التحقيق فيما استولى عليه الموظف يعتبر حقاً وقد أحييت نتيجة التحقيق إلى جهة الرأي لإبداء رأيها في التحقيق كان علم الإدارة بحقها في الإسترداد يبدأ من تاريخ إبداء الرأي⁽³⁾ .

تقدم حقوق الإدارة الناشئة من أسباب أخرى

كالحقوق المتعلقة بالأموال العامة أو الخاصة والحقوق الناشئة عن إستعمال هذه الأموال والإقادة منها واستغلالها .

وهذه الحقوق تتقدم بصورة عامة - طبقاً لقواعد القانون المدني والقوانين الخاصة ، وقد نصت المادة /90/ من القانون المدني السوري على ما يلي :

تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم ، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقدم .

1 - حكماً الصادر في 24/9/1966 لسنة 12 رقم 43 من 441 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري من 281 .

3 - الجمعية العمومية للتصميم الإستشاري في مصر : رأيها في 31/8/1963 /مجموعة ليو شادي رقم 299 و 400 تقدم .

وكذا الشأن بالنسبة لما تنص عليه القوانين الخاصة كقانون الأثار بالنسبة
للمنقولات التي تعتبر من الأموال العامة .

كذلك فقد نصت المادة /919/ مدني سوري على تملك الأفراد لأموال الدولة
الخاصة وتقدم الحقوق الناشئة للدولة عن الإنتفاع بأموال الدولة فالأصل أن تكون
بطريق الترخيص (1) .

ويختلف الترخيص للأفراد بالإنتفاع بجزء من المال العام في مده ، وفيما
تخوله لهم من حقوق على المال العام حسب ما إذا كان الإنتفاع عادياً أم غير عادي،
وهو يصطبغ بصفة العقد الإداري في حال إعداد المال بطبيعته لينتفع به الأفراد
إنتفاعاً خاصاً بصفة مستقرة وبشروط معينة ويخضع للشروط الواردة فيه وللقواعد
القانونية التي تنظم هذا النوع من الإنتفاع (2) .

فإذا ترتب للإدارة حقوق دورية متجددة خضعت في تقدمها لهذا النوع من
الحقوق .

وكذا الحال إذا ترتب لها حق في الإسترداد أو العقود الإدارية والمدنية ، فذلك
خاضع لطبيعة الحق وإلا للمدة الطويلة .

وأما القول بالتفرقة بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص في هذا
الصدد فهو مردود بأن كل ما يتعلق بالنظم المالية الخاصة خارج عن المجال
الإداري Hors de domain administratif ، ولا يجوز أبداً أن ينقص
الوضع القانوني للنظم المالية الخاصة في مجال القانون العام عنه في مجال القانون
الخاص ، فهذه حماية إجتماعية أساسية جوهرية ، ونعم الأفراد لها حصانتها الكاملة
في مجال القانون العام .

1 - حكم محكمة النقض المصرية الدائرة المتنية في 22/11/944 / مجموعة القواعد الخمس وعشرين مئة رقم 15
ص 302 .

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في 26/11/1966 السنة 12 رقم 27 ص 482 .

ولا يجوز الإعتراف بأي دواعي إدارية تبرر إستثناء هذه الحصانة من القواعد الأصلية التي تخضع للنظم الخاصة في الأصل ، وهي القانون المدني ، سواء في ذلك نعم الأفراد أم نعم الإدارة ذاتها .
ومن المعلوم أن الإدارة كالأفراد في نعمهم المالية ، متساويان تماماً في إستحقاقهما وأدائهما إلا ما حباه القانون بنص خاص كإكتساب الحقوق العينية على الأموال العامة .

تقديم الدعوى الإدارية وتحضيرها

وستناول هنا تقديم الدعوى ، ثم في المرحلة التالية سنعرض في دراسة تحضيرها .

1 - تقديم الدعوى الإدارية

مقدمة :

يظهر أثر النشأة الإدارية للقانون الإداري (عهد نابليون) واضحاً على تحضيرها وتقديمها ، إذ ما زالت الدعوى الإدارية تصاغ في شكل تظلم إداري يسبق التقديم ، وما زال القضاء الإداري يتقيد بضرورة سبق صدور قرار إداري سابق عن الإدارة قبل رفع الدعوى ، ومع ذلك فالدعوى الإدارية ، هي دعوى قضائية بكل ما تعني الكلمة من معنى ، وبالتالي فقد أخذت السمات والخصائص الإدارية تملو وجهها وترسم عليها من ذلك ضرورة حدوث التظلم الوجوبي (حال إشرافه) ، وضرورة اشتراط وقف التنفيذ في صحيفة الدعوى .

تقديم الدعوى :

وقد شجر خلال حول التكييف القانوني لهذا التقديم وفقاً للأتي :

1 - التقديم هو ذات استعمال الحق في صورته النشطة ، وهي الدعوى ، فهو يخلط تقديم الدعوى بالدعوى ذاتها ويجعلها عملاً واحداً ، وهذا هو الرأي

2 - تقديم الدعوى هو تصرف قانوني مستقل واستعمال لحق خاص هو

حق التقاضي ، فهو منفصل عن الدعوى ذاتها .

3 - تقديم الدعوى ليس تصرفاً قانونياً ولا استعمالاً لحق ، بل إيداء لرغبة⁽¹⁾ .

والراجع أن الرأي الأول يتمشى مع أصول القانون باعتبار تقديم الدعوى يتضمن جميع عناصر الإيداع ، فهو ذات الدعوى وهو تصرف قانوني يحوز كافة عناصر للتصرف أي الإرادة والمحل والسبب .

أما الرأي الثالث فيرتكز على أسس قانونية غريبة لأن إيداء الرغبة يمتزج مع التعبير عن الإرادة⁽²⁾ .

ومن المقرر أن تقديم الدعوى الإدارية إنما يتم بإيداع غريبتها في ديوان المحكمة المختصة سواء أكانت من دعاوى الإلغاء أم من غيرها ، وسواء أكانت موضوعية (كطلبات الإلغاء والتنسوية) أم كانت ذكوية (منازعات العقود والتعويضات) والأصل أن الإكتفاء بالإيداع إنما هو خاص بالمنزعات الموضوعية ، أما الإيداع فهو إجراء موضوعي يكفي لكي تتصل بالمنزعة بعلم القاضي ، وأما المنازعات الذاتية فتتقديم الدعوى لا يكفي إذ تعتمد على موافق الخصوم ، لهذا يجب أن تتصل بالمنزعة بعلم الخصم الآخر ، وبذلك لا تعتبر الدعوى مرفوعة إلا بإعلان الطرف الآخر إعلاناً صحيحاً⁽³⁾ .

وهكذا يتم رفع الدعوى بتقديمها للمحكمة لإبلاغها ، وهذا ما يتضح من حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر⁽⁴⁾ : إن إقامة المنازعة الإدارية يتم بإجراء معين

1 - وجدي راجح فهمي : النظرية العامة للعمل القضائي / المعارف الإسكندرية / 974/ من 606 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري من 309 .

3 - لمرجع السابق من 311 ، وانظر د . مصطفى كمال إسماعيل .

4 - الصادر في 1957/2/29 / مجموعة 25 مجلة دعوى رقم 14 .

يقوم به أحد طرفي المنازعة هو إيداع عريضتها سكرتارية المحكمة وبه تتعقد المنازعة ، وتقع صحيفة مادامت العريضة استوفت البيئات الجوهرية التي تضمنتها القانون ، أما إعلان العريضة ومرافقاتها إلى الجهة الإدارية وإلى ذوي الشأن ، فليس ركناً من أركان المنازعة ، وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها .

وطبقاً للمادة /23/ من قانون مجلس الدولة السوري ، فكل طلب يُرفَع إلى مجلس الدولة يجب أن يُقدَّم إلى أُمِّ كِتَابِ المحكمة المختصة بعريضة موقَّعة من محامٍ مُقَيَّدٍ بِجَدْوَلِ المحامين المقبولين أمام المجلس ، وهذا النص صريح في أن التوقيع مُشْتَرَطٌ في صحيفة لِفْتِتَاحِ الدَعْوَى أو الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، وأما سائر الأوراق والمستندات التي تُقدَّم أثناء نظر الدعوى فلا تُشْتَرَطُ ذلك .

لكن ألا يمكن القول إنه إذا كان المتقاضى كامل الأهلية ، ويعبر عن إرادته بتقديم عريضة مفصحة عن كافة مقصوده ، فإن من التعلت أن نضع في طريق حقه مثل هذا الشرط الذي قد يعرقل هذا الحق الذي هو من حقوق الإنسان ، وهذا الشرط ضار بالمهنة أيضاً ، إذ يعمد أغلب المتقاضين إلى توقيع أي محام على العريضة لاستيفاء الشكل ، وبالتالي فكل وضع لا يمثل قيمة أدبية جدير بالإعذار ، هذا فضلاً عن أن قيام المفوض بتحضير الدعوى والدور الإيجابي للقضاء الإداري يخففان من الحاجة لوساطة المحامي .

وهناك تردد في وصف الجزاء المترتب على عدم توقيع المحامي ، وكثيراً ما يوصف بأنه عدم القبول لعيب في شكل العريضة (1) .

وقد وصفته المحكمة الإدارية بأنه إخلال بإجراء جوهرى يترتب عليه البطلان (2) ، وهذا هو الرأي لدى الكثير من الشراح (3) .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري / من 314 -

2 - حكمها الصادر في 9/5/959 و 21/5/960 / مجموعة 25 سنة دعوى رقم 12 و 13 .

3 - وجدي رابع فهمي : النظرية العامة للعمل القضائي من 618 .

ويميز الشراح بين بطلان المطالبة القضائية لتخلف مقتضيات غير شكلية (الأهلية وعدم صحة التمثيل) ، والبطلان الناجم عن عيب الشكل ويقررون بأن الأول يجوز فيه التمسك بالبطلان في أي حالة تكون عليها الدعوى ، وإنه فيما يتعلق بالثاني يخضع للقواعد المتعلقة بشكل الإجراء ، وإن القانون الإجرائي يخفف حدة الشكل ، فيضع أحياناً جزاءات غير البطلان ، ويسقط حق التمسك قبل الكلام في الموضوع *In limini litis* لو إذا تنازل عنه الخصم المقرر لمصلحته صراحة أو ضمناً ، كما يجوز تصحيحه ، ولو بعد التمسك بالبطلان ، ما لم يكن البطلان متعلقاً بالنظام العام⁽¹⁾.

والواقع أن البطلان ماهو إلا جزاء على مسؤوليه عن خطأ ارتكبه من رد عليه عمله ، أو هو نتيجة لعجز العمل القانوني عن القيام بوظيفته ، وهنا لا يمكن أن نجازي المدعي بسبب فعل المحامي⁽²⁾ ، ومتى كانت العريضة قادرة على إنتاج المقصود منها : وهو حمل موضوع الدعوى وسببها إلى ذهن القاضي .
ونظراً للصفات الذميمة والنتائج السيئة التي قد تترتب على هذا الحكم ، وأن نتائج البطلان يتحملها المدعي الذي قد يسقط حقه نتيجة لتصرف المحامي ، فإنه من الواجب تحديد هذا البطلان في أضيق نطاق .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق / ص 315 .
2 - ثار الجدل بين فقهاء المرافعات حول ما إذا كان تقديم العريضة أو المطالبة القضائية تختلط بالإدعاء والدعوى ، فرأى الفقهاء المعنويون المتأثرون بالاتجاه الإيطالي أنها لا تختلط ، وهو ما لا نراه ، لأنها هي الإدعاء ، وهي ركن الدعوى ، كما رأوا أنها ليست استعمالاً للحق أو لمركز موضوعي ، ولا هي تصرف قانوني ! وهذا التجرد النظري لا يمكن الدفاع عنه أو فهمه ، لأن المقرر أن أسس المطالبة القضائية هو حق الإلتجاء إلى القضاء (المرجع السابق صفحة 609 ، وانظر د . رمزي سيف وأحمد مسلم وغيرهما) ، كما لا يفهم القول بأن المطالبة هي طلب *richiesta* أو إعلان رغبة ... وليس تصرفاً قانونياً ، لأن التصرف القانوني هو تعبير إرادي لإحداث أثر قانوني ، فمتأصراً الإدارة والمحل والسبب ، ولا يتجرد الطلب أو الرغبة عن صفة التصرف القانوني إلا إذا كانت لا تهدف لإحداث أثر قانوني ، وهو ليست كذلك في المطالبة القضائية .

1 - فلا يجري البطلان في غير الحدود التي تعرض لها القانون ، فهو لا يشمل الدعاوى المقدمة للمحاكم التأديبية ... بل يجب قصره على دعاوى الإلغاء دون غيرها من طلبات النسوبة والعقد والتعويضات امام غير المحكمة الإدارية العليا ، لما بيناه من ان المادة /25/ من قانون مجلس الدولة تتعلق بطلبات الإلغاء امام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية فقط ، لولا ان العرف سائر على عموم تطبيقها على دعاوى غير الإلغاء امام تلك المحاكم .

2 - يجب الا يجري هذا البطلان من تلقاء نفسه ، بل بطلب في الحالتين المذكورتين بعد وقيل الدخول في الموضوع ، وبحيث يسقط بالكلام في الموضوع وبما يستفاد منه التصحيح والإجازة .

3 - يجب أن يقتصر البطلان - إذا ما أبداه الطرف الآخر - على حالتين إحداهما : أن يتضرر الخصم بصورة لا يمكن فيها إزالة الضرر بالتصحيح . وثانيتهما : أن تكون الورقة - بسبب سوء تحريرها - غير قادرة على إنتاج وظيفتها .

4 - إن إغفال التوقيع لا يعتد به إذا اطمأن القاضي إلى صدور العريضة عن المحامي علماً أن خاتمه كتوقيعه ، وقد سار قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على ذلك ⁽¹⁾ .

5 - هذا البطلان قاصر على صحيفة إفتتاح الدعوى الذي يقدمها المدعي ولا يشمل ما يقدمه المدعى عليه ، والأوراق اللاحقة التي تقدم فيهما في الدعوى . والإخلال المترتب على الإخلال بأحكام الوكالة متنوع ، فمن الممكن أن يعتبر الحكم غيابياً إذا مثل الخصم محامياً موكلأ من صاحب الشأن ، وذلك بسبب بطلان

1 - د . مصطفى كامل وصفي : المرجع السابق لصفحة 317 - د . عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية /ص

105 - د . مصطفى كامل إسمايل : المرافعات الإدارية لصفحة 105 .

الإعلانات الموجه إليه في محل ذلك المحامي الذي لا يعتبر محلاً مختاراً له في هذه الحالة ، كما قد يؤدي إلى بطلان العريضة المودعة من المحامي بدون توكيل ، ولمحكمة النقض قضاء في غاية التشدد في هذا الصدد ، إذ هي تستلزم أن يكون التوكيل موجوداً عند التقرير بالطعن ، ولا يجوز عندها أن يوجد بعد ذلك (1) ، وكانت من قبل تبدي تساهلاً في ذلك .

وقد قضت من قبل بأنه إذا لم يكن التوكيل صريحاً في تخويل المحامي الطعن بالنقض نيابة عن الموكل ، فللمحكمة أن تستشف ذلك من عبارة التوكيل وملابسات تحديده (2) ، وأنه أخذاً بالعرف الجاري بتحرير التوكيل أثناء نظر الدعوى لا يكون ثمة مطعن على تحرير الطعن ، وإعلانه قبل صدور التوكيل (3) .
البيانات التي تتضمنها صحيفة الدعوى (4) :

عرضت المادة /24/ من قانون مجلس الدولة السوري للبيانات التي يجب أن تتضمنها صحيفة الدعوى بقولها : وتتضمن العريضة - عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم - موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبيان المستندات المؤيدة للطلب ويرفق بالعريضة صورة أو ملخص للقرار المطعون فيه . وهذا النص يفترض أن الأمر يتعلق بدعوى الإلغاء ، لذلك يجب تعديله بما يراعي حال دعوى القضاء الكامل .

والمقرر أن تقديم الدعوى لا يتأثر بتقديم القرار المطعون فيه ، فقد يكون سلبياً أو لا تكون دعوى إلغاء ، كما قد يشق على المدعي تقديمه وخاصة في تلك

1 - أحكامها في 1957/4/7 - 1959/7/11 / مجموعة أحكامها المدنية / الجزء الثالث / محاماة / رقم 2 و 9 .

2 - نقض مدني مايو 1940 / مجموعة 25 سلة / محاماة رقم 3 .

3 - نقض مدني مصري 1935/4/18 / مجموعة 25 سنة / محاماة رقم 1 .

4 - د . مصطفى كامل إسماعيل : فمر للعات الإدارية ص 138 .

القرارات الشاملة التي تتضمن عشرات آلاف من الأسماء (قرارات وزارة التربية مثلاً) .

كذلك لا يتأثر التقديم بحكم بيان المستندات لأن التحضير مفتوح على مصراعيه كما سنرى ، والدعوى تختلط بتقديمها بحيث يعتبران عملاً واحداً ولا يختلف الإجراء الذي تم تقويم الدعوى به عن الواقعة القانونية ، فالشكل *la form* يختلط هنا بالموضوع ، بمعنى أنه لا يمكن إثبات هذه الواقعة القانونية بطريقة أخرى غير الإجراء أو المحرر الذي يتم به ذلك ، وهو عريضة الدعوى المطبقة طبقاً للإجراءات المحددة (1) .

فلا يمكن مثلاً الإثبات بالبيينة عند عدم وجود ما يدل على تقديم هذا المحرر ، وذلك بتقديم أرقام إعلانه لأن هذا المحرر لا يبقى في يد الخصوم ، بل يودع في ملف الدعوى ، ومع ذلك فمن المتصور عند الضرورة - كاحتراق المحكمة وققد الملف - أن يجري الإثبات بكافة الطرق (2) .

ومن المعلوم أن للتصرف القانوني ثلاثة أركان : الإرادة - المحل - السبب . فالبيانات المتعلقة بالإرادة هي توقيع المدعي على العريضة وإسم المدعي عليه .

وأما البيانات المتعلقة بالمحل فهي البيانات الكافية التي تتعلق بالمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى ، وبيان تاريخ الجلسة على وجه يمنع الجهالة ، وكذلك المعلومات المتكتم بها المدعي في دعواه على وجه يجعلها واضحة .

ويخصوص البيانات المتعلقة بالسبب فهي ما يدل على وجود منازعة ، والسبب الذي أدى إليها من إستناد المدعي إلى ما يجعله يعتقد أحقيته وإنكار المدعي عليه

1 - كمال أبو الفخر : فتون المرافعات مطلقاً عليه 1963 المادة / 10 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق / ص 326 .

ذلك بسند أو بواقعة يستفاد منها اعتراضه على ذلك .

وقد أحد هذه الأركان بعدم إجراء التقديم ويمهد لطلب بطلان الخصومة ،
وإن صدر حكم بناء على ورقة فائدة لهذا الركن كان متعمداً ، ومن ذلك أن تتعم
الإرادة ، بأن يكون المدعي والمدعى عليه قد قبل رفع دعواه أو من ذلك أن لا
يكون الاستدعاء مقدم إلى محكمة من جهات الفصل في الخصومات كأن تكون
الورقة إجراء ودياً فحسب ، وكذا إذا لم يستشف منها التقدم بطلبات معينة ، كأن
تقتصر على مجرد التزم والتهديد ، وكذا إذا لم يبين ما يستند إليه ولو على وجه
الإجمال (1) .

ولكن ما كان من قبيل شرائط هذه الأركان السابقة كالصفة والمصلحة بالنسبة
للإرادة أو الاختصاص بالنسبة للمحكمة ، أو الإثبات بالنسبة للسبب ، فتترتب عليه
آثار أخرى كبطلان الخصومة أو عدم قبول الدعوى أو رفضها .

وكذلك ما كان من مستلزمات هذه الأركان أو الشرائط فإنه قد يصحح
بالحضور أو الرد على ما يعتبر الإجراء صحيحاً ونحو ذلك مما عني به قسه
الدعوى ... والمحكمة تستشف موضوع الدعوى من منلول العريضة دون التقييد
بألفاظها ، فلها سلطة تغيير الطلبات وتكييفها (2) .

ويتجه القضاء الإداري إلى توسيع طلبات المدعي ودعواه مما يجعلها تشمل
ما يجب أن تؤدي إليه مصلحته ، وبذلك تقول المحكمة الإدارية العليا (مصر) :
إن طعن المدعي في تخطيه في الترقية يتضمن بحكم اللزوم الطعن في أي قرار
بالترقية بالأقدمية إلى الدرجات التالية ، والمعزى ما لهذا القضاء من الصفة في
رقابة الصالح العام ، فهو يحكم لهذا الصالح للصالح الخصوم ، واتصال الدعوى

1 - مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق / ص 327 - د. مصطفى كامل إسماعيل : المراجعات الإدارية ص

205 وما بعدها .

2 - محكمة القضاء الإداري (مصر) : 1953/6/3 لسنة 7 رقم 729 / 1954/3/1 لسنة 10 رقم 404 .

يعلم القاضي يكفي لتسلط هذه الرقابة التي يجب أن تفتح أوسع أبوابها لإقرار الحق ، كما يتطلبه الصالح العام (1) .

وعريضة الدعوى متكاملة ، فيكفي أن تكون في مجموعها وافية في تحديد عناصر الدعوى وتحديد موضوعها ، وبذلك فهي لا تخضع لصياغتها في شكل معين .

وقد تساهل القضاء الإداري في النقص أو الخطأ إذا أمكن تبيته من استدعاء الدعوى (2) .

فإذا نكر من أصدر الاستدعاء أنها مرفوعة على وزارة الحكم المحلي مثلاً ثم تبين أنها ضد إحدى المحافظات ، فلا يعتبر لهذا الخطأ .

ولقد جرى العمل على أن يقوم المفوض بتكليف المدعي الصحيح ما دام لا يترتب على ذلك ضياع المواعيد (3) .

ويشترط للقضاء الفرنسي تسبيب الاستدعاء تسيباً كافياً وتوضيح المسائل المطلوبة (4) ، ولكن القضاء المصري أكثر تسامحاً كما نكرنا .

1 - 17/6/1959 لسنة 4 رقم 49 من 619 .

2 - محكمة القضاء الإداري (مسر) : 27/6/1954 لسنة 8 رقم 270 .

3 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق من 329 .

4 - مجلس التولية الفرنسي : 31/11/955 / قضية Motnet / مجموعة لهوت 762 .

2 - تحضير الدعوى الإدارية⁽¹⁾

مقدمة :

كان من المفروض أن يتجه الشراخ بسقينة تحضير الدعوى الإدارية نحو السرعة والتبسيط بسبب كون الفرد الخصم هو الطرف الضعيف ، ولأن الوسط الإداري يتطلب سرعة الحسم وتغطية العيوب ، وهو وسط متحرك تنتظمه أدوار وعلاقات متسلسلة متعاقبة ومرتبطة ، كان من المفروض ذلك ، ولكن الرياح جرت - ضد مصلحة الأفراد - بما لا تشتهي السفن ، وما نحن نرسف تحت وطأة التأجيل والروتين المحض القاتل ، الذي ارتفعت به أصوات تطالب بإلغاء نظام التحضير (مفوضية الدولة) رغم أن هذا النظام مجد فيما لو أحسن فهمه ودوافعه وروحه⁽²⁾ .

ماهو هذا النظام ؟؟

نظام مفوضي الدولة في سوريا⁽³⁾

يمكن القول إن نظام هيئة مفوضي الدولة المعمول به في مصر وسوريا منبت الصلة تقريباً بالنظام الفرنسي . ففي فرنسا يقوم المفوض بفحص الإتجاه القضائي ويسعى إلى تقريره ، وهكذا استطاع هذا النظام أن يساهم مساهمة فعالة في خلق نظريات القانون الإداري الكبرى وتطويرها ...

1 - يراجع في كل ما يتعلق بتحضير الدعوى الإدارية ، د . مصطفى كامل إسماعيل : الإجراءات الإدارية ص 145 وما بعدها .

2 - أحمد كمال الدين موسى : نظام مفوضي الدولة في مصر / مجلة مجلس الدولة لسنة 11 - ريمون هيليان : مفوضو الحكومة أمام القضاء الإداري / مجلة مجلس الدولة لسنة 5 و 6 ، 956 ص 353 / عاطف خليل : الحياة العملية لمجلس الدولة الفرنسي / ومجلة مجلس الدولة 969 / عادل عبد الباقي : تنظيم بشأن تنظيم مجلس الدولة وجهات القضاء الإداري في فرنسا / مجلة مجلس الدولة 964 ص 456 .

3 - د . مصطفى كامل وصفي : المرجع السابق ص 241 .

وتظهر أهمية مفوضي الدولة في فرنسا بأن تقاريرهم تنتشر في مجموعات أحكام للقانون الإداري بالإضافة إلى المجلات العلمية ، وإن هذه التقارير أقوى من الأحكام ذاتها ((عبارة للفقهاء)) ، خلافاً لهذا الدور في مصر وسوريا ، الذي يكتفي فيه المفوض بتحضير الدعوى وإيداء الرأي بالإضافة إلى أمور قانونية مثل الإغفاء من الرسوم .

وقد صر دورهم لمساعدة المحكمة في إنجاز عملها ليس إلا ، رغم أن للمفوض امتيازاته في تقديم الدعوى عند تكرار التأجيل .

هكذا طال أمد الدعوى بشكل عجيب ، والمحكمة إذا قنمت إليها للدعوى بدون مستندات تعيدها إلى المفوض لإكمال التحضير ولا تستعمل حقها في الحكم بناء على القرينة المستفادة من امتناع الجهة الإدارية (1) .

والخلاصة أننا لم نلاحظ في سوريا هذا الدور إلا بداعي الحركي الإنشائي في القانون الإداري الذي لحظناه عند زميله المفوض الفرنسي ، مع أن مفوضية الدولة في فرنسا ليست هيئة .

وجوهر القضية أن المفوض في سوريا لا يثق بنفسه ، ولا يريد أن يتحمل المسؤولية المعنوية لهذا الدور التطويري ، الأمر الذي جعله يتحدر باتجاه أخلاق الموظف (أخلاق الطاعن والخصوم) ، والقضية تكمن في هاتيك الشجاعة الأنيبة والثقة بالذات والصمود والإقتناع بالرأي والتصدي للدفاع عنه .

ولا شك أن جوهر القانون - كما شرح ذلك بالتفصيل الفقيه الفرنسي

الكبير Ripert - يقوم على عنصرين مركوزين في طبائع الأشياء :

الإستقرار والثبات والسكون .

الحركية والديناميكية والتطور .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 241 .

فالحركة والسكون هما سر استمرار الحياة متنقطة مولدة متحركة ، السكون يجب أن يرنو إلى قدر من الحركة يبعده عن التوثن ، والحركة بالمقابل تتشد جرعات من السكون يبعدها عن التناق وعدم الثبات ، والقانون بحاجة دائمة إلى هذه الجدابة مسكون واستقرار ينشد الحركة والعكس .

وأما قيام المفوض في نظامنا — بمجرد تحضير الدعوى — فقد وضع نفسه في منطقة السكون وأبعده وأبعدنا عن مفهوم الحركة التي هي شطيرة الحياة ... والمحكمة بدورها — إذا فهم المفوض الدعوى دون مستندات — تعيدها إليه لإكمال التحضير ، ولا تستعمل حقا في الحكم بناء على القرينة الاستفادة من الإمتناع عن تقديم المستندات (1) .

يروى عن مجلس الدولة الفرنسي أن القاضي طلب من مساعده أن يطالب الإدارة بالإجابة ، ولما امتنعت الإدارة أصدر حكمه عليها وقد جاء فيه : حيث إنني أتق بمساعدي وحيث إن المذكور طالب الإدارة فاستتعت لذلك أقرر للحكم عليها . وفي نظرنا إن نظام مفوضي الدولة يجب أن يصر ويفهم على أنه ينتمي إلى الجانب الحركي التطويري ، وأن يعاد تنظيم هذا النظام بما يكفل له ذلك ، لاسيما أن القائلون الإداري لا يزال وليدأ في قطرنا ، وبالتالي يجب أن يسعفه عنصر الحركة لأن يصبح كبيراً مويأ قوياً يقف على رجليه ، هذا فضلاً عن أن المفوضية عندنا هيئة ، والهيئة تعني التماسك والتساق والتعاون والشجاعة الأدبية والشخصية وشدة الإقتناع بسلامة الإتجاه .

أجل يجب أن نقف هيئة مفوض الدولة كقوة إيجابية تعدل المحكمة الإدارية العليا ذاتها في دورها ، ونفهم أن سبب الخلاف مرده التقدمية والمحافظة على الوجه الذي أشرنا إليه ، ولذلك يجب أن تعمل كمجمع colleague متماسك متساق

1 - د . مصطفى وصفي : المرجع السابق ص 341 .

شديد القوى لإرساء وجهاتها وإرساء غايتها ونظريتها ووجهيتها ، وهذه الجماعية تتطلب ما يلي :

- 1 - أن يمارس رئيس هيئة مفوضي الدولة ما نص القانون من اختصاصاته كالطعن في الأحكام بصورة جماعية وبواسطة الأعضاء المختصين لأن المفروض أن طعون الهيئة أن تحدد اتجاهاتها ، وهي من الخطورة بحيث لا يسوغ لمن دونه أن يخرج عليه .
- 2 - تجب العناية بتقنين اتجاهات الهيئة وحصرها وإفنائها بين الأعضاء بحيث يكون لها من البروز والأهمية ما لمبادئ المحكمة الإدارية العليا .
- 3 - يجب إنشاء تنظيم هرمي بين المفوضين ينتهي في أعلاه برئيس الهيئة . ويجب أن يكون الإتصال مباشراً بين مفوض المحكمة الإدارية العليا ، وبين مفوضي المحاكم ، وأن يُشكّل منهم نظام هرمي يجتمع دورياً ثم يكون تنظيمياً أعلى من رئيس هيئة مفوضي الدولة ومفوضي المحكمة الإدارية العليا والهيئات الاستئنافية إلى جانب ما يشبه جمعية عمومية بين الجميع (1) .
- 4 - يجب أن يقوم الشارع بسد الشقوق والفتوق والخرق المعيبة في النظام والتي تشمل منها الروتين وعدم المسؤولية والرقابة ، وأن تقوم اقتراحات وأقية من مفوضين الدولة على ضوء تجربتهم وخبرتهم ومعطيات ظروفهم . ويلاحظ أن المحاكم التأديبية ليس لها مفوضون إذ أنها تحال إلى المحكمة وتقوم المحكمة نفسها بتحقيق الدعوى حسب الإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة .

عرض التسوية :

وقد نصت المادة /30/ من قانون مجلس الدولة السورية على : المفوض له

1 - المرجع السابق / ص 344 .

أن يعرض على الطرفين في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية لتسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي يثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ، وهذا الإجراء عظيم الجدوى لا سيما في الدعاوى المتشابهة التي يسوسها مبدأ قررته المحكمة الإدارية العليا .
ولكن هيئة مفوضي الدولة لا تطبق هذا النص وإن حاولت ذلك في بدء حياتها (1) .

إجراءات تحضير الدعوى (تبادل الردود)

تنص المادة /27/ من قانون مجلس الدولة السوري على ما يلي :
على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كُتَاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها ... إلخ .
والواقع أن هذه المادة أصبحت معوقة للعمل ولاستفاد منها ، إذ أصبحت مدة تبادل الردود هي مدة ركود وتعطيل يحتم على الدعاوى الإدارية التي يفترض فيها الإستعجال ، ولكن يمكن الإفادة منها لتطبيقها كما يلي :
1 - تفسير المادة بأنها وجوبية حتمية يجب القيام بها في وقتها ، إذ أنه لا حكمة في أن تتمتع الإدارة بميعاد ثلاثين يوماً للرد ثم لا تقوم بذلك .
واستطراداً فتفسير الوجوب والجواز في أحكام النصوص التي تنظم علاقات السلطة بالأفراد ، إنما يكون على وفق القاعدة التالية : إذا كان الخطاب موجهاً إلى السلطة كان جوازيًا في الغالب واسترشادياً لها إلا إذا قامت قرينة على العكس تتمتع بموجبه بامتياز السلطة التقديرية ، ولذلك تُفسر الأحكام الموجهة إليها على هذا الأصل .

1 - المرجع السابق / ص 347 .

وإذا كان الخطاب موجهاً إلى الخاضع لسلطة كان وجوباً إذ أن الفرد لا يتمتع
بسلطة تقديرية حيال الإدارة (1) .

ولذلك فإن الخطاب الذي توجهه المادة/27/السالفة الذكر إلى الجهة الإدارية ،
يجب أن يفسر على أنه ملزم لها ، وأن عدم استعمالها لحقها يؤدي إلى سقوط حقها
في الرد ، وهذا هو مغزى العبارة ((على الجهة الإدارية المختصة)) فهذه العبارة
ليست لغواً لفظياً ولا يمكن إلا أن تفيد الوجوب .

نحن لا ننكر أن السلطة الإدارية لها اختصاصات تقديرية في بعض الحالات في
الإفصاح عن مكنوناتها وإعطاء المعلومات التي لديها في حدود السلطة التقديرية
التي تتمتع بها الإدارة (2) .

وتسير محكمة النقض على ذلك طبقاً لنصوص المادة المقابلة (3) ، هذا فضلاً
عنه أن هذا الإلزام مستفاد من عبارة المادة /30/ من قانون مجلس الدولة السوري
المتضمنة : ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرر التأجيل لسبب واحد إلا إذا
رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد ، وفي هذه الحالة يجوز له أن يحكم على
طالبه التأجيل بغرامة .

وإضافة إلى ذلك فالحرية في تحضير الدعوى والصراحة والتخلي بالحزم أمر
واضح في المادة /33/ المتضمنة : ولا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أو أوراق مما
كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة ، لذلك إذا لم يتقدم صاحب الشأن
بالدفع خلال تلك المدة وجب إعتبار ذلك تنازلاً عن حقها ويجب بالتالي أن يكون
الباب مرتجاً موصداً لا يفتح المجال للمماطلة والتسويف .

1 - المرجع السابق /ص 349 .

2 - د . عصام البرزنجي : السلطة التقديرية / القاهرة / دار

3 - المرجع السابق /ص 349 .

إشراف المفوض :

نصت المادة /29/ من قانون مجلس الدولة السوري على ما يلي : يقوم كتاب المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من إنقضاء الميعاد المبين في الفقرة الأولى من المادة /27/ بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة .
والقانون رسم هذه المحطات وحدد مواعيدها والإخلال بحلقه من هذا النسق يؤدي إلى الخلل العام بسلسلة الإجراءات اللاحقة .
والفقرة الثانية من المادة /27/ من قانون المجلس تقضي بأن يبدأ المفوض عمله أثناء مدة رد الطالب على ملاحظات الإدارة ، وذلك ضمن المهل التي يحددها له المفوض .

وهذا يقتضي أن يقوم المفوض بعقد جلسة تحضير فور إحالة الملف إليه ، ويستدعي الطرفين ويقوم إما بإنهاء فترة تبادل الردود وإعطاء الطالب مهلة على رد الإدارة أو إعطائه أجلاً واحداً لذلك ، ثم يعطى مثلها للإدارة .
ثم إن القانون لم ينص على فترة تبادل الردود أمام المحكمة الإدارية العليا ، ولا على تحضير الدعوى أمام مفوضيها ، بل اكتفى بالقول في المادة /29/ ما يلي :
بالنسبة إلى الطعون المرفوعة أمام المحكمة الإدارية العليا يتولى قلم كتاب المحكمة ضم ملف الدعوى المطعون في الحكم الصادر منها قبل إحالتها إلى هيئة مفوضي الدولة .

وبما أن المحكمة الإدارية العليا هي في وصفها الحالي - محكمة واقع وقانون - فإنها تضطر إلى إحالة الدعوى إلى المفوضين لديها لإكمال ما بها من نقص .

كذلك فإن هذه المحكمة تنتظر بعض الدعاوى المبتدأة ((الطعون في مجالس التأديب - دعاوى أعضاء مجلس الدولة)) ، وهذه الدعاوى تحتاج إلى تحضير

وفق الأسس نفسها المتبعة أمام سائر المفوضين .

تحضير الدعوى :

الدعوى الإدارية — كما رأينا — دعوى استيفائية يقوم المفوض بتبنيها واستكمال مقوماتها ، وهذا ما يتضح من المادة /30/ من قانون مجلس الدولة في سوريا .

ويبدو أن مفوضي الدولة يتقاصون في الإتصال بالجهات الإدارية ويتساهلون في المماطلة والتسويف مما ينعكس على أعمال المفوض وتحول دوله ودون إعداد التقارير بصفة علمية واقية .

والأفضل أن يوجه مفوض الدولة الدعوى إلى إدارة قضايا الدولة ، وإلى الجهة الإدارية مما ينبه هذه الجهة الأخيرة ويوقظ إهتمامها .
ويجب على مفوض الدولة أن يستعمل صلاحياته المخولة له في القانون ، وأنها فرض الغرامة وعدم جواز تكرار التأجيل لسبب واحد .

1 — عدم جواز تكرار التأجيل :

عندما ناقشنا المادة /30/ من قانون مجلس الدولة قلنا إنه لا يجوز التأجيل لسبب واحد أكثر من مرة واحدة .

وفي رأينا أنه يجب تفسير وحمل معنى هذه الدعوى على الوجوب ، وليس على التوجيه directive والإسترشاد .

وقد ألمعنا سابقاً إلى أن القضاء الفرتمي أقام قرينته حول تعنت الإدارة وعدم استجابتها للرد في حينه ، فذلك إنكار للعادلة وحيلولة دون وصول صاحب الحق إلى حقه ، كما أنه — قرينة أولية على التسليم بالحق — وهذا الأمر لا يتأتى إلا بالتعاون بين المحكمة والمفوض ووقوف المحكمة إلى جنب المفوض وعدم إعادة التقرير إليه إلا عند قيام حاجة ماسة ، هذا فضلاً إنه يحق للمفوض — إذ أعادت إليه المحكمة

التقرير للإستيفاء - أن يتمسك بموقفه ويصر على صرامة رأيه⁽¹⁾ ، وجهات الإدارة تستهين بالأمر ، فلا تقدم المطلوب حتى أمام المحكمة ذاتها ، فلا تقدم ذلك إلا أمام المحكمة العليا⁽²⁾ .

والغالب أن بعض أعضاء إدارة قضايا الدولة لا يشجعون إتصال المفوض مباشرة بالإدارة ، وهذا الموقف لا يتفق مع فلسفة القانون الإداري التي تعني وجود حركة تفاعل مستمرة بين القضاء الإداري والإدارة لاسيما أن الجهاز القضائي يجب أن يضطلع على الحالة ، وهي في حالة الخام Brut وعلى طبيعتها ووقت صدور التصرف المطعون فيه ، ولا يجوز إخفاء مناسبة القرار أو التصرف وأسباب صدوره .

والحكومة في مخاصمتها للأفراد أو في مخاصمة الأفراد لها يجب أن تكون مثلاً يحتذى ، شريفاً بعيداً عن اللدد والنزاع في معالجة الدعاوى والجواب عليها واللتزام الحدود المشروعة للدفاع ، فترفع عن إنكار الحقائق الثابتة أو إخفائها ، وتبادر إلى ذكر الوقائع الصحيحة المماثلة في الأوراق التي بين يديها ، وتباعد بينها وبين العنت الذي يرهق خصمها بغير مقتضى ، وهي إذ يطلب منها التزام هذه الحدود ، فذلك لأنها خصم لا ينبغي العدوان على حقوق الناس ومعاداة القضاء في الوصول إلى الحل أياً كان ، خصوصاً عندما يكون زمام الحقيقة في يدها بما هو موجود لديها من أوراق تقصر الوسائل المحدودة لخصمها عن تبيان ما فيها والوصول إلى مضمونها ، ومن هنا يتقل حسابها عن حساب الأفراد ، وعندما يقفون من بعضهم البعض موقف اللدد في الخصومة أو التماذي في الإنكار أو التغالي فيه أو العنت أو إساءة استعمال حق الدفاع .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق / ص 357 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية ص 1456 .

2 - المرجع السابق / ص 357 .

فإن كان منهج الحكومة ودفاعها في النزاع الذي قام بينها وبين المدعية في الدعوى الحالية قد جاوز الإجتهد وفي التفسير والتأويل وبين وجهه النظر القانونية والموضوعية إلى نكر وقائع غير صحيحة وإنكار ما هو ثابت في الأوراق الرسمية والتغالي في هذا الإنكار وإخفاء بعض الأوراق التي كان من الجائز أن تنقد منها المدعية لو علمت بها في الوقت المناسب .

وقد انطوت تصرفاتها مع المدعية على إجراءات خاطئة تكفل على العنت وتفصح عن مقاومة عنيدة خالية من الحق ، فاستطال أمد النزاع سنوات عديدة ظل فيها موقف المدعية معلقاً . إذا كان ما تقدم كذلك فإن المدعية تستحق عن هذا الدفاع التكريدي وعن الإجراءات الخاطئة التي اتبعتها معها الحكومة (1) .

توقيع الغرامات :

وقد يمسك المفوض عن توقيع الغرامة استحياء من زميله المحامي في إدارة قضايا الحكومة ، وذلك على حساب العدالة ، هذا فضلاً عن أن إيقاع الغرامة على جهة الإدارة - وليس على محامي الدولة - لا يشخص وصفها القانوني المسبب ويحول دون استيفاء الغرامة .

والأكثر من ذلك فالذي توجه إليه الدعوى لحضور جلسة التحضير قد لا يستجيب للأمر مسيئاً التعطيل والتقصير ...

ومما تجدر الإشارة إليه أن قرار فرض الغرامة هو قرار إداري لا يجوز سحبه بعد توقيعه إلا وفق شروط السحب (مخالفة القانون) وضمن مدة الستين يوماً ، لذلك لا يجوز اللجوء إلى ذلك اعتباطاً .

ولقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر⁽²⁾، بأن المحكمة لا تملك الإقالة

1 - الطعان رقمها 1142 - 1230 سنة 5 من جنة 1965/11/7 / مصرية المباني القانونية لمحكمة القضاء الإداري السنة التاسعة ص 10 - 12 .

2 - حكمتها في 1972/3/11 السنة 17 رقم 50 -

في الغرامة التي وقعها المفوض ، بل يجب أن يكون في يد المفوض ذاته⁽¹⁾ .
والغالب أن المفوض يلجأ إلى الغرامة للتهديد فقط ، وهذا يخالف للقانون
لأن إيقاع الغرامة قرار إداري منتمى لأثر قانوني ، فلا يجوز المسحبه إلا وفق
شروطه .

وإطلاقاً من سياسة مجلس النوبة الفرنسي المرونة واحترامه للإدارة وللقانون
ولتحقيق ذلك المبدأ فكثيراً ما يفرض على الإدارة المقصرة بتعويضاً شهرياً مستمراً
حتى إستجابة الإدارة .

والمؤسف حقاً أنه في كثير من الحالات ، وعقب إستيفاء الدعوى من قبل
المفوض يقوم بحجزها لتقديم تقريره ، متخلياً الدعوى في نفق مظلّم ، والعلاج أن
يقوم المفوض بحجز الدعوى للتقرير لأجل مسمى يحدده للطرفين لاسمعاً ما انتهى
إليه .

1 - حكما في 1972/3/11 السنة 17 رقم 50 .

المسير بالدعوى الإدارية

وستتناول هنا المواضيع الآتية :

- 1 - الإستعجال ، 2 - الدفع والطلبات ، 3 - وقف سير الخصومة وانقطاعها ، 4 - الإثبات .

الإستعجال⁽¹⁾

نظرة عامة :

الدعوى الإدارية مستعجلة بطبيعتها الذاتية ، فضلاً عن أن القانون قد يمنح الإدارة أساليب ووسائل قد تسيء إستعمالها ، الأمر الذي ينهض بحاجة الفرد للذود عن حقوقه المهضومة .

والمراكز الإدارية تستقر عادة بمدد قصيرة الأجل ، الأمر الذي تهييب بالفرد لأن يهيب دفاعاً عن حقوقه المطلوبة ، هذا فضلاً عن مركزه الضعيف بالقياس إلى مركز الإدارة وما تتمتع به من قدرات مادية هائلة .

وبدهى أن ولاية الإستعجال الإدارية تمتد إلى كل ما يتعلق بمنطقة العقد أي إلى كل ما يتعلق بالطلبات المستعجلة المتعلقة بالعقود الإدارية⁽²⁾ ، حتى ولو كان الأمر يتعلق بقرار إداري صادر في نطاق هذه العقود (القرارات المنفصلة)⁽³⁾ .

وقد جرى القضاء في فرنسا على أن الولاية المستعجلة للقاضي الإداري قاصرة على الولاية الكاملة دون الإلغاء⁽⁴⁾ ، ولكن حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر

1 - يرجع لتفصيل ذلك في كتابنا الموسوم بعنوان ((الدعوى المستعجلة الإدارية)) دمشق - حرماً - المكتبة للقانونية . والنظر مقال المحامي مازن النهار الموسوم بعنوان ماعية المعالجة المنشور بمجلة المحامون / دمشق 997 من 633 .

2 - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر 1957/3/10 لسنة 11 رقم 172 .

3 - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر 1957/3/24 لسنة 11 رقم 204 .

4 - تراجع : إجراءات الإستعجال أمام مجلس الدولة . مجلة القانون لعام 953 من 310 .

في 957/5/10 أجهض هذا الإتجاه (1) .

بيد أن الإتجاه - في هذه الحال - كان قاصراً على الوقائع دون مسائل القانون (2)، وغني عن البيان أن مجلس الدولة الفرنسي يولي هذه السلطة كلما كان الأمر جسيماً يتوسمه القاضي من الإستعجال (3) .

بيد أن هذه الولاية العامة للإستعجال - التي تتبع من طبائع الأشياء ومن الأصول المركزية فيها - تتقيد بالإمور الأكتية :

أ - يجب أن يتحرك الإستعجال الإداري في إطار الولاية العامة للإختصاص ، حيث رفضت المحكمة الإدارية العليا في مصر (4) إثبات حال القوى العقلية لشخص لأن ولاية هذه المحكمة لم تكن تشمل إلغاء القرارات الصادرة بالحجز في هذه المستشفيات ، وفي جميع الأحوال فإن للفائدة الأساسية من طلبات الإستعجال الإدارية تتركز أغلبها في دعاوى إثبات الحالة ، وتعيين خبير لذلك (5) .

وبذلك يتقيد طلب الإستعجال بتنظيم القضاء الإداري كما ينص عليه القانون (6) ، وهكذا تبدو الحاجة ملحة إلى إحالة اطلب المستعجل إلى المفوض قبل الحكم فيه (7) .

2 - يطلب أن يقترب اطلب المستعجل بالطلب الموضوعي في دعاوى الإلغاء ، أي في صحيفة دعوى الإلغاء ، وهو أمر سائد في القضاء المصري والسوري ، وليس الفرنسي صاحب الولاية العامة مع العلم أنه تقررت الولاية الإدارية العامة للقاضي الإداري في مصر ، فهل كان لذلك إنعكاسه على هذه

1 - البحرية التجارية ضد بلدية سن بريفان .

2 - حكم مجلس الدولة الفرنسية في 956/9/17 ضد الأتمة نويرويل .

3 - حكم مجلس الدولة الفرنسية في 959/7/15 - لوبي ودرابو / ج 2 / من 327 / بلد 684 .

4 - حكمها الصادر في 959/ 27 / لسنة 4 رقم 136 .

5 - حكم مجلس الدولة الفرنسي 952/6/25 / غوس وليواله و 956/7/13 .

6 - د . مصطفى كمال وصفي إجراءات القضاء الإداري ص 371 .

7 - د . مصطفى كمال وصفي المرجع السابق ص 37 .

المسألة بالذات .

3 - لا يجب أن يؤدي الأمر بالقاضي الإداري إلى أن يصدر لمرأ للإدوة ،
إذ لا يجوز له أن يحكم عليها بوقف الأعمال الجديدة أو رد الحيازة أو ممارسة أي
ضغط عليها⁽¹⁾، ومع ذلك فقد حكم مجلس الدولة الفرنسي بإلزام الإدارة بالتنظيم
المادي⁽²⁾ .

4 - يجب أن لا يمس الحكم الوقفي للنظام العام ، أو أن يوقع الإرتباك في
الحياة الإدارية ، ومن الطبيعي بمكان أن لا يمس الطلب المستعجل الموضوع
الأساسي للدعوى .

1 - حكم مجلس الدولة الفرنسي 931/5/30 ريثار و 934/11/14 ، دي شوزال .

2 - حكمه في 1956/7/13 ، مؤسسة السين .

الأمر المستعجل

Refere administratif

والأمر المستعجل التي نص عليها القانون هي :
وقف التنفيذ .

وصف للحالة الراهنة .

استمرار صرف الراتب .

وفيما يلي شرحاً مفصلاً لذلك :

1 - وقف تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية⁽¹⁾

نصت المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري ما يلي :

لا يرتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه ،
على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى
ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ بتعذر تدركها .

ونصت المادة 19 من القانون السالف الذكر ما يلي :

لا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بذلك ،
والسبب في إتاحة هذه الوسيلة - بالنسبة للطاعنين في القرارات الإدارية -
ما تتمتع به هذه القرارات في حقيقة النفاذ المباشر الحال⁽²⁾ : effet immidiat .

التنفيذ المباشر : execution direct

أما سبب عدم تقيد الأحكام الإدارية بذلك ، فهو ما تقوم عليه من قرينة

الصحة ، وما يجب لها من الثبات .

1 - Tourdias : la sursis a execution des adcsions administratives -

2 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعة الإدارية من 124 وما بعدها ، ود . مصطفى كامل وصلي :

لمرجع السابق من 323 .

ويتحاذب هذا المبدأ اتجاهان :

إتجاه ضيق هو أن الأصل في قرارات الإدارة أن تستمر في طريقها دون تقييد ، وهو الأمر الذي جعلنا نرى مجلس الدولة الفرنسي لم يحكم بوقف التنفيذ إلا في حالة واحدة بين سنتي 903 و 955 ، وقد أكد نورد أن المجلس لم يحكم طيلة حياته بوقف التنفيذ إلا في خمس حالات فقط ⁽¹⁾ .

والعامل الثاني الموسع هو أن الإدارة قد يشتط بها الأمر ، فتعدي على حريات الأفراد ومصالحهم .

وقد كيفت محكمة القضاء الإداري في مصر وسوريا وقف التنفيذ بأنه إلغاء مؤقت ⁽²⁾ ، ونحن لا نوافق على هذا التكييف ، والأصح القول بوقف آثار العقد الذي لم يُلغ ، ولم يتضمن قانون مجلس الدولة أية إشارة تتعلق بإجراءات وقف التنفيذ ، لهذا فالطلاب قد يتعثر في المجهول وفي زحام الكواليس وروتين العمل .

شروط وقف التنفيذ :

يقتصر الاختصاص بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية على محاكم مجلس الدولة ، ومع ذلك فالقاضي العادي بفحص المنازعة لمعرفة ما إذا كانت تتعلق بقرار إداري ويعقد إداري ⁽³⁾ .

هذا فضلاً عن أن القضاء الإداري لما يقبض على كامل الولاية العامة له ، ولا تزال بعض المنازعات الإدارية خارج اختصاصه .

وفضلاً عن ذلك فإن أعمال الإدارة المادية التي تتضمن إعداداً على الحريات ، إنما نجد اختصاصها لدى القاضي العادي .

1 - د . مصطفى كمال وعفي : المرجع السابق ص 376 .

2 - حكمتها في 951/9/12 / مجموعة القس عشرة سنة دعوى رقم 771 - د . عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء ص 367 وما بعدها - لمحكمة الإدارية العليا في سوريا وقد حدثت شرطي التنفيذ بجبهة الطلب وترتيب النتائج بقرار تاركها / مجلة المحامون - قرار رقم 505 تاريخ 15/10/2001 عند 214 لعام 2002 محامون .

3 - محمد علي راتب : قضاء الأمور المستعجلة / القاهرة / ط6 / علم الفكر ص 358 و 240 و 296 .

وقد نادى الفقه منذ زمن طويل باختصاص المحاكم القضائية في القرارات
المنعقدة (1) ،

وليست كل القرارات قابلة لوقف التنفيذ إلا إذا أمرت المحكمة بذلك ((المادة
19/ من قانون مجلس الدولة السوري)) .

كما تضمنت المادة 21/ بأن القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل
التنظيم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها .

وقد يثار الجدل حول ما إذا كان من الجائز وقف تنفيذ القرارات السلبية
ويتجه الرأي نحو أن الأصل أن القرارات التي يجوز وقف تنفيذها هي القرارات
التنفيذية إلا إذا كان من شأن القرار أن يؤدي إلى تعديل للمركز القانوني أو
الواقعي للمدعي والذي كان موجوداً قبل القرار (حكم مجلس الدولة الفرنسي في
12/10/1970 ميمون دي بوفور النواحيه القانون الإداري سنة 1970) .

وبالنسبة لطلب وقف تنفيذ الحكم ، فلا يشترط أن يكون متعلقاً بقرار مما
يقبل وقف التنفيذ ، وإنما يكفي بأن يكون الحكم المطعون فيه مما يؤدي تنفيذه
إلى نتائج تسوغ طلب وقف تنفيذه .

ويشترط في طلب وقف التنفيذ الشرطان الآتيان :

1- شرط شكلي : وهو إيداء الطلب في صحيفة الطعن بالإلغاء ، وقد
حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه لا يجوز أن يتم وقف التنفيذ بطلب
على عريضة ، بل يجب تقديمه بطريق الدعوى وإعلانه طبقاً للأوضاع المعتادة(2) ،
كما أنه لا يجوز طلب وقف التنفيذ لأول مرة أثناء نظر دعوى الإلغاء وتعديل
الطلبات بإضافة طلب وقف التنفيذ إلى الطلبات المقدمة في صحيفة الدعوى (3) ،

1 - محمد علي رقب : قضاء المستعجل / ص 416 - وفطر د - مصطفى كامل إسمايل المرافعات الإدارية
ص 125 .

2 - 1948/3/3 / مجموعة الخمس عشرة سنة دعوى رقم 766 .

3 - د . مصطفى كامل وصفي : المرجع السابق ص 380 .

وإذا كان المدعي قدّم دعواه أمام المحكمة المدنية ، فأحالتها المحكمة إلى محكمة القضاء الإداري ، فالمدعي قد لا يجد فرصة لطلب وقف التنفيذ أمام هذه الأخيرة . وقد حكمت محكمة القضاء الإداري بعدم قبول طلب وقف التنفيذ الذي أبداه المدعي أمامها لأول مرة لأنه لم يكن مقترناً بالطلب الأصلي ((صحيفة الدعوى)) ، وهذا تعسف إجرائي ، لأنه كان على المحكمة أن تعذر المدعي إذ لم يبد هذا الطلب أمام محكمة لا تعرف وقف التنفيذ ، بل ينكره عليها القانون ، وكان عليها أن تعمل النية الحقيقية للمدعي .

2 - الثاني : هو شرط موضوعي : وهو شرط الاستعجال ، وهذا الشرط - في مضمونه - يحتوي شرطاً آخر ينكره البعض على استقلال ، وهو شرط جنسية المعائن .

وقد حاولت محكمة القضاء الإداري في مصر التمييز بين شرط الاستعجال وجنسية المعائن ، ونعتقد أن المسألة أننا حيال وجهين لأمر واحد⁽¹⁾ .

وكان القضاء الفرنسي في البداية يسير على أن الضرر الذي يوجب وقف التنفيذ هو الضرر الذي لا يمكن تعويضه ، ثم توسع بعدها إلى قبول الضرر الذي يكون على قدر عظيم من الجسامه ، والمحاكم الإدارية في فرنسا تبدي توسعاً محموداً في الحكم بوقف التنفيذ ، أما محكمة القضاء الإداري المصرية فهي تبدي التسامح عادة ، فتقبل وقف التنفيذ لدى مجرد الإخلال بالحرية الشخصية أو الحقوق السياسية⁽²⁾ .

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه لا يشترط الاستعجال أو تعذر تدارك النتائج المترتبة على التنفيذ إذا كان القرار المطلوب وقف تنفيذه هو

1 - حكما في 950/6/29 / مجموعة الخمس عشرة سنة دعوى رقم 764 .

2 - حكما في 950/6/29 / مجموعة الخمس عشرة سنة دعوى رقم 764 .

هو قرار منعهم ، إذ أن الإعتداء المادي تجب إزالته فوراً (1) .
ولعنصر التنظلم العام دخل كبير في الحكم بوقف التنفيذ ، إذ يجوز للمحكمة أن
ترفض الحكم به مهما توافرت شروطه ، وهذا الأمر مقرر في فرنسا بنص أجابولد:
السلطات الجنيذة للقاضي الإداري في وقف التنفيذ - دالوز كرونيك ص 189 -
1953 .

كما أن مجلس الدولة الفرنسي يسمح بأن تعرض عليه مباشرة طلبات وقف
التنفيذ متى كان تنفيذ القرار المطعون فيه يمس النظام العام ، ولو كانت الدعوى
معروضة على المحاكم الإدارية ، ما لم يكن ثمة قيد قانوني يحول دون ذلك (2) ،
ويجدر بالمحكمة أن تقارن بين الضرر الذي يتحملة الفرد من التنفيذ والمصلحة التي
تهديها الحكومة جراء التنفيذ ، وأن يجري الترجيح بناء على ذلك .

وهذا هو فحوى الدعوى التي أقيمت ضد فتاة فصلت بتهمة سوء السلوك
فبرأتها محكمة القضاء الإداري فقامت الحكومة بالطعن في الحكم المذكور وطلب
وقف تنفيذه بمقولة أنه يشجع الفتيات على الإستهتار .

الحكم الصادر بوقف التنفيذ :

وحسب القواعد العامة لا يجوز للقاضي الإداري في الدعوى المستعجلة
تناول أصل الحق وبذلك فقاضي الاستعجال مقيد بما يلي :

1 - تكصني الوقائع من ظاهر المستندات .

2 - تجنب حكمه في أن يؤثر في أصل الحق .

وقد عبرت محكمة القضاء الإداري في ذلك بقولها : إذا كانت المحكمة -
وهي في سبيل الفصل في هذا الخطاب - تتناول الموضوع فإن نظرتها له يجب أن
تكون نظرة أولية لا تتعرض فيه إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين الرأي في

1 - حكما في / 1965/11 / مصبوعة القسم عشرة سنة رقم 318 صفحة 619 .

2 - حكمه في 23/ يوايه / 1974 - لوزيجا / مجلة لقانون العام 1975 ص 278 - وتعلق تارجو .

خصوص وقف التنفيذ ، دون أن تستبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى تكوين عقيدة فيه (1) .

وكذلك أولها : ((إن المحكمة — وهي بصدد وقف التنفيذ — تكفي في تقدير جدية هذه الأسباب بالنظر إلى ظاهرها ، ومحكمة الموضوع هي التي تتعمق في بحثها ، وتنتظر فيما يؤيدها أو يحضها من دلائل موضوعية يقدمها كل من طرفي النزاع (2) .

هذا وإن عدم التعرض للموضوع يخضع للضوابط الآتية :

1 — من حيث التعرض لجدية المطاعن : فالواقع أن جدية المطاعن تتصل إتصلاً وثيقاً بأوجه الطعن في القرار ، وهي بذاتها عنصر الخطأ الموجب للمسؤولية عن القرار غير المشروع ، في حين أن عنصر النتائج التي يتعذر تداركها والتي تبرر الاستعجال تمثل عنصر الضرر في هذه العلاقة التي هي في واقعها علاقة مسؤولية يُحَكَم فيها بالتعويض العيني بالإلغاء أو بالتعويض النقدي عند تعذر الإلغاء . ولا شك أن عنصر الخطأ أو عنصر جدية المطاعن هو الذي يمكن أن يقضي إلى المحذور من المساس بالموضوع ، ولكن هذه المطاعن تنقسم إلى قسمين :

1 — مطاعن تتعلق بظاهر القرار ، وهي عيوب الاختصاص والشكل ومخالفة القانون أو الخطأ في تأويله ، والقصاص الظاهري للقرار عن هذه الأوجه غير محذور على القاضي .

2 — ومطاعن تتعلق بمحتوى القرار ودلاليته ، وهي عيوب مخالفة القانون من حيث اعتدائه على الحقوق المكتسبة ، كذا الحال في مخالفة القانون بسبب الخطأ في المناسبة من حيث الوقائع أو القانون أو من حيث عدم قيام القرار على أسبابه ، فهذا يقضي إلى البحث الداخلي لتكوين القرار .

1 — حكما في 6/ أبريل / 1954 / مجموعة الخمس عشرة سنة / دعوى — رقم 767 .

2 — حكما في 30/ يونيو / 1952 / المجموعة السابعة / دعوى — رقم 768 .

أما الطعن بالتعسف فهو عيب داخلي ، ولذلك فهو موضوع على قاضي

التفويض (1) .

ويعترف مجلس الدولة الفرنسي جدية المطاعن بأنها التي تعطي من أول وهلة

أكبر فرصة ممكنة لكسب الدعوى .

ويبدي الفقه الفرنسي تصدداً كبيراً في هذا الشرط ، وقد اشترط أن تكون

الجدية في الوقائع والقانون (2) .

ويسبب الطبيعة المؤقتة للإستعجال فإنه إذا زالت العلة التي بنى عليها الحكم

الوقتي فإنه ينهار ويصبح في حكم العدم (3) .

والحكم الذي يصدره قاضي الأمور المستعجلة بالمحاكم المدنية يقيد القضاء

الإداري (4) ، كذلك فإن الحكم الذي يصدره القضاء الإداري يوقف التنفيذ بقيد القضاء

الإداري ، فلا يكون المدهي أن يرفع دعواه ثلثية بالطلبات الأولى .

وأما بالنسبة لقاضي الموضوع — أي محكمة القضاء الإداري مثلاً عند

نظرها بالطعن الموضوعي — فإنه ليس له أن يعود ليبحث ما بحثه أول مرة في

حكمه بوقف التنفيذ ، فليس له أن يقضي في الشكل عند نظر الموضوع على خلاف

ما قضى به في حكمه بوقف التنفيذ ولا أن يطرح سناً اعتمده في حكمه الوقفي

المذكور ، ولا تقريراً قدمه الخبير في مرحلة وقف التنفيذ واعتمده المحكمة .

فإذا قامت الإدارة بموالة التنفيذ على الرغم من صدور الحكم بوقفه ، كان

ذلك عصباً Voie de fait يلزمها لئلا التعويض ، كما أنه يكون جريمة الإمتناع

عن تنفيذ حكم قضائي (5) .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق من 386 .

2 - المرجع السابق من 386 .

3 - محمد علي راتب : المرجع السابق من 209 .

4 - محمد علي راتب : ص 210 .

5 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق من 387 .

وصف الحالة الراهنة في القانون الإداري

ويقصد منها طلبات إثبات الحالة المستعجلة التي تُرفع لإثبات حالة وقتية يخشى فواتها ، وهي غير وصف الحالة الراهنة التي تُثار في الدعوى الموضوعية . ودعوى إثبات الحالة لا تخرج عن أن تكون دعوى من الدعاوى المستعجلة التي يختص بها قاضي الأمور المستعجلة ، ومن ثم تخضع للقواعد العامة التي تخضع لها بقية الدعاوى المستعجلة (1) .

وليس الإختصاص المستعجل الإداري قاصراً على إثبات الحالة ، وإنما يختص بجميع الطلبات المستعجلة المتعلقة بالعمود الإدارية(2) ، ولو كان موضوعها متعلقاً بقرار إداري ، حيث أكدت هذه المحكمة إختصاصها بدعاوى وصف الحالة الراهنة في أحكام كثيرة (3) .

وقد عرضت المحكمة المذكورة لتكليف دعوى إثبات الحالة أذكرت أنها إجراء من الإجراءات التحفظية التي توفر للطرفين حلاً سريعاً مؤقتاً يمهّد للفصل في موضوع الحق ، وتهدف إلى إثبات حالات معينة إن لم تثبت مباشرة إستحال بعد ذلك استخلاص البديل منها (4) .

ولا مانع من أن تعتبر هذه الدعوى كتظلم إداري ، وهذا هو رأي محكمة القضاء الإداري في مصر (5) ، وإن كنا نرى أنه شتان بين المعلنين القانونيين المختلفين في الطبيعة والجوهر .

وقد ترفع هذه الدعوى بصورة مستقلة قائمة بذاتها ، كما أنها قد ترفع في صورة طلب عارض بصفة فرعية يقدم متسلاً بدعوى قائمة بالفعل سواء أكانت

1 - محمد علي راتب ص 574 .

2 - محكمة القضاء الإداري المصرية 1957/3/10 سنة 11 رقم 172 .

3 - حكمها في 1957/3/31 و 1957/5/2 سنة 11 رقم 222 و 275 .

4 - حكمها في 1957/3/31 سبق الإشارة إليه .

5 - محكمة القضاء الإداري المصرية 1950/5/2 سبق الإشارة إليه .

هذه الدعوى موضوعية أم دعوى إثبات حالة راهنة⁽¹⁾، وسواء أكانت دعوى مقابلة أم تدخل ، وقد أجاز المشرع قبول هذه الدعوى رغم أن المصلحة غير حالة بل محتملة⁽²⁾ .

وعرضت محكمة القضاء الإداري في مصر لبيان المصلحة في هذه الدعوى فقالت : قد يكون الحق محتملاً ما دام لصاحبه مصلحة في إثباته ولو كانت مصلحة محتملة ما دام الغرض من إثبات هذا الحق هو دفع ضرر محقق يتعذر تلافيه مستقبلاً والإستيثاق بحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه إذا ترك وشأنه أو تأكيد معالم طالمت مدتها أو قصرت قد تتغير مع الزمن وتضيع كل أو بعض آثارها متى كانت هذه الآثار قابلة للتغير في النقص أو الزيادة⁽³⁾ .

ولا يقبل طلب إثبات الحالة لسبق الحكم بطالب معاتل⁽⁴⁾ ولا تقبل دعوى إثبات الحالة التي تتضمن إعتداء على حرية الإنسان أو شخصه أو جسمه⁽⁵⁾، وهذا ما أخذت به محكمة النقض المصرية⁽⁶⁾ .

والغالب أن الإختصاص بهذه الدعوى يتقيد بذات القيود التي تتقيد بها محكمة الموضوع ولاتياً ، فلا يختص بالمسائل التي تخرج عن ولاية القضاء كأعمال السيادة ولا بالمسائل التي تدخل في ولاية هيئات مستقلة ، وكذلك لا يختص القضاء العادي بوصف الحال الراهنة في مسائل تدخل في اختصاص القضاء الإداري ولا العكس ، وكذا فإن المسائل التي تدخل في اختصاص القاضي الجزائي، فلا يختص قاضي وصف الحالة الراهنة بنظرها⁽⁷⁾ .

1 - محمد علي راتب ص 146 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ص 390 .

3 - 1957/3/31 سبق الإشارة إليه .

4 - محمد علي راتب ص 595 .

5 - محمد علي راتب ص 597 .

6 - 1956/6/31 .

7 - د . مصطفى كمال وصفي ص 393 .

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري المصرية باختصاصها بنظر طلبات وصف الحالة الراهنة في طلبات الإلغاء ، ولكنها ذكرت في الوقت نفسه أنه لا جدوى من وصف الحالة الراهنة في إثبات عدم ملائمة القرار⁽¹⁾ .

وقد حكم القاضي المستعجل في مصر بأنه لا يختص بوصف الحالة الراهنة في حال دغائر المدين لأنه يمس حق الدائن⁽²⁾ .

كما أنه لا تصح دعوى وصف الحالة الراهنة لتفسير العقود والإكفاقات⁽³⁾ والحكم في وصف الحالة الراهنة لا يلزم تسببه⁽⁴⁾ ، وإذا رفع طلب وصف الحالة الراهنة مع الطلب الأصلي فإنه يفصل فيه مستقلاً أو مع الطلب الأصلي⁽⁵⁾ .

استمرار صرف الراتب :

نصت المادة /21/ من قانون مجلس الدولة السوري على ما يلي :

لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ، ورات المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها ، وبالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها ، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادر بالفصل أو بالوقف ، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه .

ويرفع طلب صرف استمرار المعاش مستقلاً عن الطلب الموضوعي بإلغاء قرار الفصل ، وذلك في الفترة التي يكون الطالب متظلماً من هذا القرار ، وقد

1 - 960/6/19 .

2 - مستعمل مصر في 1953/2/22 مشار إليه في كتاب راتب ص 587 .

3 - استئناف مغلط (مصر في أيار 1933) .

4 - د . مصطفى كمال وصفي 393 .

5 - محمد علي راتب ص 147 .

يفصل في الطلب قبل رفع الدعوى الموضوعية ، ولكن إذا حكم بهذا الطلب ثم رفض التظلم ولم يرفع طلب الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد ما تم قبضه (1) ، وتختص محكمة الطلب الأصلي بنظر هذا الطلب الوقتي ...

وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه يشترط في الطلب المستعجل لصرف الراتب أن يقوم على ركنين :

1 - قيام حالة الإستعجال وما يترتب على تنفيذ القرار من نتائج يتعذر تداركها.

2 - فصل يبدأ المشروعية بأن يكون إيداع الطالب قائم بحسب الظاهر على أسباب جنية (2) .

والمفروض أصلاً أن حرمان الموظف من راتبه تترتب عليه نتائج يتعذر تداركها ، لأن الراتب هو المورد الوحيد لرزقه ، وإن كانت هذه القرينة قابلة لإثبات العكس (3).

والحكم الصادر بذلك يقتصر على بحث العيوب الظاهرية للقرار دون التغلغل في باطنه (4) ، إذ يصح أن تلخص عيوب عدم الإختصاص والشكل ومخالفة القانون وما يقدمه الموظف من أوراق تدل بظاهرها لأول وهلة على عدم قيام القرار على سببه ، وهذا الحكم ينتهي أثره الوقتي إذا لم تستجب الإدارة ولم يرفع المحكوم له دعوى إلغاء ، وهو ذو حجية أمام جهة الإستعجال لا الموضوع ، إذا لم يتغير المركز القانوني أو الواقعي لصاحب الشأن .

ويشترط لسقوط الطعن في الحكم الصادر باستمرار صرف الراتب استناداً إلى صدور حكم موضوعي بإلغاء قرار الفصل أن يصبح الحكم المذكور نهائياً (5) .

1 - د . كمال وصفي 395 .

2 - حكما في 1967/3/24 لسنة 12 رقم 78 .

3 - محكمة القضاء الإداري في مصر 1972/6/29 سنة 26 رقم 71 .

4 - د . مصطفى كمال وصفي من 398 - د . عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء ، المرجع السابق من 205 .

5 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1967/3/4 لسنة 12 رقم 78 .

الدفع والطلبات والتدخل

ليس للنظرية الدفع والطلبات في القضاء الإداري كيان مستقل بها ، بل تستشف من الرجوع إلى الأصول المقررة في مبادئ أصول المحاكمات مع مواضعها مع ظروف الدعوى الإدارية .

والطلبات هي موضوع الدعوى أي محل التصرف القانوني الذي يجريه صاحب الشأن بتقديم دعواه ، فهي بذلك العنصر الأصلي للدعوى .

وللتصرفات القانونية - كما ذكرنا - ثلاثة أركان الإرادة ، المحل ، السبب .

والطلبات هي العنصر الثاني المذكور ، فهي تقوم على أساس قانونية هي عنصر السبب ، وهذه الطلبات قد تكون أصلية مقدمة في صحيفة الدعوى ، وقد تكون عارضة مقدمة أثناء نظر الدعوى .

والطلبات العارضة يقدمها الخصوم تعديلاً للطلب الأصلي أو بصفة طلبات جديدة أو بإدخال خصم ، وأما الطلبات التي يقدمها المدعى عليه فهي التي يرد بها على الدعوى الأصلية .

والدفع هي التي يرد بها المدعى عليه على الدعوى ، وهي من قبيل الدفاع ، ولكن الدفاع يكون ردوداً قانونية حول ذات الأسباب القانونية والواقعية التي يستند إليها المدعى ، فهو مناقشة بين طرفي الدعوى حول أسباب رفعها .

وأما الدفع فلا تستمد منها بل تكون لها ذاتية مستقلة عنها ، كأن يرد دعواه بأنه غير مرفوعة أمام الجهة المختصة أو غير مقبولة شكلاً ، أو يرد عليها بطلب مقابل⁽¹⁾ .

وللقاعدة الأساسية أن نطاق المنازعة يتحدد بما يورده المدعي في استدعاء دعواه ، وكذا في ما يحدده من الخصوم ، وما أن يحدد المدعي هذه العناصر حتى

1 - د . مصطفى كامل وصفي ص 400 .

يصبح مقيداً بها ، وتدور الدعوى في نطاق ذلك ، ولا يجوز للطرفين أن ينفكا عنه إلا في حدود معينة ، ولا للقاضي أن يجاوزه في ما يحكم به ، ولكن يجوز للمدعي أن يقدم وسائل جديدة للإثبات حتى قبل باب المرافعة ، إلا إذا كانت هذه الوسائل من التمييز بحيث تعتبر سبباً جديداً ...

وكذا يجوز للمدعي أن يعدل طلباته ما دام لم يخرج على الأساس القانوني الذي استند إليه ، وهذا المبدأ المقرر أصلاً في القانون الخاص يطبق - مع بعض التصرف - في القانون العام⁽¹⁾ ، ويكمله في القانون العام ضرورة مراعاة المدة في الطلبات ، فانقضاء مدة الطعن لا يستطیع المدعي تعديل موضوع دعواه و سببها⁽²⁾.

وكذلك لا يجوز أن تمتد المنازعة إلى أشخاص جدد لم توجه إليهم منذ البداية في ما عدا ما نص عليه القانون من حالات التداخل والإدخال وحلول محل مورثهم .

1 - الدعوى :

ويكون تقديم الطلبات بأنواعها وتعديلها بالطريقة التي تقدم بها صحيفة الدعوى ، أي بإيداعها نيوان المحكمة وإعلانها رسمياً عن طريق المحضرين أو بتقديمها في مواجهة الطرف الآخر في الجلسة .

وقد نصت المادة /27/ من قانون مجلس الدولة في سوريا على ما يلي : على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها ، ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات ...

1 - د . مصطفى كمال وصلي من 400 .

2 - مجلس الدولة الفرنسي 1924/5/16 ، ونظر أوبي وبرلنو جزء 2 من 179 بلد 709 .

وهذه الردود قد تتضمن دافعاً وطلبات ، وقد نصت المادة /33/ من قانون مجلس الدولة في سوريا على أنه لا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أو أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة إلا إذا ثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة ، أو كان الطالب يجهلها عند الإحالة ، وذلك تأكيداً لحتمية إيداء الدفع قبل الجلسة وحدود إيدائها فيها ، ولكن لا يجوز إيداء طلبات جديدة أو تعديلها أمام المفوض⁽¹⁾ .

وحكمت به أيضاً المحكمة العليا ، وذلك إذ بين الطاعن أمام هيئة مفوضية المحكمة العليا أنه استجد وجه الطعن فحكمت المحكمة بأنه لا يجوز تعديل الطلبات أمام هيئة المفوضية لأن تعديل الطلبات هو دعوى جديدة⁽²⁾ .

وعند عدم التعارض مع النظام العام فالمحكمة المختصة إقليمياً بالطلب الأصلي تختص بالطلبات التبعية والمرتبطة بسائر الدفوع⁽³⁾ .

وبسبب الوظيفة الموضوعية للمنازعة الإدارية وكونها وسيلة للمساواة بين أصحاب المراكز القانونية الواحدة ، فالقضاء يقصر طلبات المدعي حسب نيته الحقيقية دون الالتزام بالمعنى الظاهر الحرفي لعبارة⁽⁴⁾ .

والقضاء في مصر كثيراً ما يهيمن على سير الدعوى ، فيلتزم من تلقاء نفسه بالسند القانوني الصحيح مراعيًا عدم دراية المتقاضين بالقانون الإداري ، مما دعا القاضى الإداري إلى أن يتقبل تحديد المدعي لسند دعواه أثناء نظر الدعوى ، لا سيما أن الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة من التظلم العام .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1962/2/26 سنة 11 رقم 1 .

2 - 1976/4/3 الدعوى رقم 7 لسنة 7 .

3 - لوى وداركو جزء 2 ص 78 بند 567 .

4 - المحكمة الإدارية في مصر 1968/4/20 لسنة 13 رقم 109 .

وبسبب ما تتمتع به الإدارة من امتيازات قضائية فقد تحددت الطلبات والنفوع في القضاء الإداري ، فهي ليست من السعة كما هو الحال في القضاء العادي ، بل هي مفيدة محصورة في أنواعها وأهدافها بسبب تقييد حرية القاضي الإداري واختصار ولايته في إصدار الأحكام بالإلغاء أو التعويض ، ففي دعوى الإلغاء لا يجوز للمدعي أن يفتح دعواه إلا بطلب يستند إلى عيوب القرار الإداري ، ولا يجوز أن تتعدى الطلبات العارضة والنفوع هذا النطاق .

وفي دعاوى الإستحقاق لا يجوز أن تنتهي طلبات المدعي إلا بطلب الحكم له بتقرير مركزه القانوني الذي يتوسمه ، وما يترتب على ذلك من آثار مالية ، وبسبب أولوية بعض النفوع يقدم ما هو أكثر شكاية منها على ما هو أقرب تعلقاً بمصالح الخصوم ، وما هو أكثر تعرضاً للموضوع ، لأن الدفع الشكلي لا يدع مجالاً للخوض في الموضوع بحيث لا يجوز بعد قبول الدفع بعدم الاختصاص التعرض لموضوع الدعوى (1) .

وايست الأحكام المتعلقة بالاختصاص المحلي مطبقة على وجه الوجوب أمام القضاء الإداري ، لأن النفوع أمامه تتعلق كلها بالنظام العام ، فلا ضرر من عدم الترتيب بينها ، كما أنه لا يسقط منها شيء إذا لم يبدأ في دوره المذكور ، ولكن صلباً يقدم ما هو أكثر حسماً للدعوى (2) .

وبسبب ما تتمتع الإدارة بامتياز المبادرة فإن الطلبات المقدمة تجعل الفرد في مركز المدعي ، وهو في الحقيقة يدفع ما ابتدرته به الإدارة . وكذلك فإن تعلق الخصومة الإدارية بالنظام العام يؤثر في الطلبات والنفوع ، ويجعلها في معظمها تتعلق بالنظام العام .

1 - المحكمة الإدارية العليا المصرية 1966/9/10 لسنة 12 رقم 37 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي من 405 .

وفي معرض تعلق الدفوع بالنظام العام أمام القضاء الإداري نسجل ما يلي :

1 - الدفع بعدم الإختصاص الوظيفي والنوعي أو اللوائي ، هذا الدفع متعلق بالنظام العام ، علماً بأن الدفع بعدم اختصاص المحكمة الإدارية يكون أحياناً وظيفياً ومن النظام العام وأحياناً لا يكون كذلك (1) .

2 - ولقد قرر لوباندير أنه يجوز للأفراد أن يتفقوا على خلاف القواعد المقررة للإختصاص المحلي بشرط أن يبرر هذا الإتفاق صالحاً عاماً (2) .
ومما جعل هذا الرأي مقبولاً أن الجهة الإدارية تكون دائماً طرفاً في الإتفاق ، والقاضي يراقب مدى موافقته للصالح العام .

3 - الدفع بعدم الصفة : إذا كانت الدعوى مرفوعة من غير صفة ، فإنه مما يخالف النظام العام أن تنتزم أمامه الجهة الإدارية بالدين المحكوم به أو بإلغاء القرار المطعون فيه ، وإن كان قد رفع دعواه على جهة إدارية لاصفة لها فإنه مما يخالف النظام العام أن يحكم ضدها بما لا يتعنى لها تنفيذه ، أما إذا رفعت الإدارة دعوى ذاتية في منازعة عقود أو طلب تعويض ضد فرد غير ذي صفة ، فهنا تعود نتيجة الحكم على ذمته الخاصة ، ومن ثم لا يندب المفوض أو القاضي من تلقاء نفسه ، بل يكون على صاحب الشأن إيدؤه .

4 - الدفع بعدم المصلحة إذا رفع الدعوى فرد غير ذي مصلحة فإنه مما يخالف النظام العام أن تنتزم الجهة الإدارية أمامه بالحكم .
وإن رفعت الدعوى جهة إدارية لا مصلحة لها فالنفع من النظام العام أيضاً ، وييدي القضاء الفرنسي توسعاً في الوقت الذي تتوفر فيه المصلحة إذ يكفي أن توجد وقت رفع الدعوى أو وقت صدور الحكم (3) .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 407 .

2 - لوباندير : ملهمة 953 بند 478 .

3 - أوبي وبراجور بند 1029 جزء 2 ص 291 .

5 - الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها : لقد استقرت أحكام القانون الإداري على ذلك⁽¹⁾ وحكمت محكمة الإدارة العليا بوجوه الخصوم في دعويين كانت وزارة الحرية طرفاً في إحداها ، ودعوى لاحقة كان الجامع الأزهر طرفاً فيها ،

لأن الحكومة هي الخصم في الدعويين ، والجهات المذكورة هي فروع لها⁽²⁾ .

6 - تقديم الدعوى بعد الميعاد : هذا الدفع من النظام العام⁽³⁾ ، ويرجع إلى القانون النافذ وقت صدور القرار المطعون فيه للحكم في الدفع⁽⁴⁾ .

7 - الدفع بالتزوير وسائر دفع الإثبات : وستعرض لذلك في موضوع الإثبات .

8 - الدفع الأولية : إذا دفع صاحب الشأن أمام محكمة بأمر يخرج عن اختصاصها ، فالمحكمة أن توقف الدعوى حتى صدور حكم في المسألة من المحكمة المختصة⁽⁵⁾ .

ولمحكمة القضاء الإداري أن توقف الفصل في الدعوى المنظورة أمامها ابتداءً لصدور حكم من المحكمة الإدارية العليا يحدد المركز القانوني للمدعي⁽⁶⁾ .

9 - الدفع بعدم المشروعية : إذا دفع بذلك أمام القضاء العادي ، فالقاضي يوقف الدعوى ، ويحيلها إلى القضاء الإداري .

وبالنسبة للطلعن في القرارات التنظيمية يجوز للقاضي الإداري فتح باب الطعن فيها بعد الميعاد بطريق غير مباشر بمناسبة الطعن في قرار فردي صادر

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1958/ك/18 لسنة 3 رقم 64 - ومحكمة القضاء الإداري في مصر

957/6/3 لسنة 11 رقم 317 .

2 - 967/58/7 لسنة 12 رقم 11 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 964/9/12 / مجموعة عشر سلوات رقم 5 .

4 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 960/4/26 / مجموعة عشر سلوات رقم 3 .

5 - 2 - مصطفى كامل وهنفي : المرجع السابق ص 411 .

6 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 968/11/23 لسنة 14 رقم 11 و 971/5/16 لسنة 16 رقم 44 .

على أساسها ، وبالنسبة للقرار الفردي ، فإن فحص القاضي الإداري لمخاطر
الشرعية لا يجوز أن يوقف تنفيذ القرار المذكور ، وبذلك يتكصر فحصه في
التعويض فقط ⁽¹⁾ ، وهذا النقع موضوعي .

2 - الطلبات :

وهذه الطلبات هي :

1 - الطلبات الأصلية : *demandes des primitives* : وهي موضوع
الدعوى كلما جاء في استدعائها ⁽²⁾ .

وقد يقدم المدعي طلباً إحتياطياً ضمن طلباته في إستدعاء الدعوى ، حيث
يراعي فيها ما يراعي في الطلبات الأصلية ، ولا يجوز إيداعها أمام المفوض ⁽³⁾ .

2 - الطلبات العارضة : *demandes incidentes* : وهي التي توجّه أثناء
دعوى قائمة ، وإن وجهها المدعي سميت إضافية *demandes additionnelles* ،
حيث يعدل بها طلباته زيادة أو نقصاناً .

وقد حدها أوبي ودراجو ((بأن تكون مختلفة سبباً وموضوعاً عن الطلب
الأصلي وتتقيد بميعاد الطلب الأصلي ⁽⁴⁾ .

وإذا وجهها المدعي عليه سميت طلبات مقابلة *demandes reconventionnelles*
وتتميز عن الدفاع بأنها تتضمن إيداعاً جديداً ضد المدعي يطلب فيه من المحكمة
إصدار حكم فيه ضده ⁽⁵⁾ .

ولقد اعتنق القضاء الإداري نصوص الأصول الإجرائية فيما يتعلق
العارض ⁽⁶⁾ .

1 - لوبي ودراجو بند 728 جزء 2 من 221 ، وقد عرضا لحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 911 / 5/13
أفضية بلان وأرجوين 949 ، بند 29 .

2 - موريل : مطولة في المرافعات .

3 - محكمة القضاء الإداري في مصر 973/6/23 لسنة 27 رقم 47 .

4 - بند رقم 709 جزء 2 ص 178 -

5 - موريل : بند 357 .

6 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1968/2/24 لسنة 13 رقم 74 .

ولقد تحددت الطلبات المقابلة في القانون العام بما يلي :

- 1 - طلب التعويض (1) .
 - 2 - ما يعتبر دفاعاً ضد الدعوى الأصلية يرد بها المدعى عليه على إيداع المدعى ويتضمن الحكم ضده (2) .
 - 3 - الإيداع المرتبط بالطلب الأصلي بصفة عامة (3) .
- وإضافة إلى الشروط العامة لتقديم الدفوع والطلبات أمام مجلس الدولة والتقدير أيضاً بشرط المدة وطريقة التقدم وانحصار الطلبات شكلياً في الأوجه الأربعة للإلغاء والتعويض ، فكل من الطلب العارض والطلب المقابل يخضع لشروط الطلب الأصلي.

والفقه الإداري ميال لإخضاع الطلبات العارضة لأحكام الأصول والمبادئ الإجرائية في أصول المحاكمات (4)، إلا ما يتعارض مع المبادئ الإدارية في ذلك :

- 1 - الطلبات المقابلة في الطعن بالنقض : لا يتقيد الطلب المقابل بالشروط الأصلية لتقديم الطلبات (5) .

لا يجوز للإدارة إيداع طلبات مقابلة في طلبات الإلغاء ، ذلك لأن هذا الطعن عيني (6)، إذ تقتصر المنازعة على ما إذا كان القرار المطلوب إلغاؤه صحيحاً قيبقى أم معيباً فيزال (7) ولا يجوز للإدارة أن تطعن في القرار المطعون فيه بالبطان (8) .

1 - مجلس الدولة الفرنسي 927/6/26 .

2 - مجلس الدولة الفرنسي 958/6/3 قضية نيشان .

3 - حكمه في 944/11/17 ، قضية مدينة لفتون . وقطر توبي وتراجو جزء 2 بند 769 من 247 .

4 - د . مصطفى كمال وصفي ؛ المرجع السابق من 415 .

5 - حكم مجلس الدولة الفرنسي 951/2/2 شركة ميزان وقطر توبي وتراجو بند 770 ، جزء 2 من 247 .

6 - توبي وتراجو بند 767 جزء 2 من 246 وحكم مجلس الدولة الفرنسي في 952/2/24 .

7 - د . مصطفى كمال إسماعيل ؛ المراجعات الإدارية ، المرجع السابق من 154 .

8 - مجلس الدولة الفرنسي 932/3/11 ، قضية كاتو .

حتمية إبداء الطلبات قبل الجلسة وحدود إبدائها فيها :

الأصل — حسبما يستفاد من نصوص قانون مجلس الدولة وخلافاً لما يسير عليه العمل فعلاً — أن الطلبات يجب أن تقدم في المواعيد وفي المراحل المنصوص عليها ، وأنها مواعيد حتمية يترتب على سقوط الحق في تقديم بعضها عند مراعاة هذه المواعيد والقيود المنصوص عليها في القانون ، فالطلبات الأصلية يجب أن تقدم بعريضة إفتتاح الدعوى ، ثم إذا بدا للمدعى عليه أن يقدم دفوعاً أو طلبات مقابلة فإن القانون قد نظم ذلك بتبادل الردود في المادة /26/ من القانون ، ولا يجوز تقديم شيء من ذلك أمام المفروض في أثناء فترة التحضير .

وقد نصت المادة /31/ كما قدمنا على أنه : لا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أو أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة إلا إذا ثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة أو كان الطالب جهلها عند الإحالة .

ومع ذلك إذا رأت المحكمة تحقيقاً للعدالة قبول دفع أو طلب أو ورقة جديدة جاز لها ذلك ، على أن الدفع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إيدؤها في أي وقت .

ومعنى أن الطلبات والدفع التي كان يلزم تقديمها قبل إحالة القضية إلى الجلسة أي حسبما يقتضيه حسن الدفاع ، فلا يقبل أن يظل المدعى عليه ساكناً عن إيداء دفعه وطلباته منذ أن عرف بها بإعلانه بصحيفة الدعوى ، ثم يأتي فييدي بها بجلسة المحكمة ، لأن ذلك يعطل سير الدعوى ، ويفتح أبواب تطويل المرافعة .

وبالتمعن في هذه المادة يتبين أن القاعدة الأساسية هي أنه لا يجوز تقديم أي

دفع أو طلب إلى المحكمة بعد إحالة القضية إليها .

وأما بعد الإحالة فإنه يجوز أن تقبل ما يلي :

1 - الدفوع المتعلقة بالنظام العام بصفة عامة ، وهي - كما رأينا - جميع أنواع الدفوع تقريباً ،

2 - الأسباب المتعلقة بالنظام العام : أي ما يستند إليه للحكم في الدعوى فإن عثر المدعي على سند قانوني من النظام العام يؤيد دعواه ، ولم يكن منتبهاً له من قبل ، جاز له أن يبديه في أي وقت ، وكذلك المدعي عليه إذا فطن إلى سند يرد به الدعوى وكان من النظام العام .

3 - الدفوع والطلبات الطارئة : وهي التي تتكشف لأحد الطرفين أثناء نظر الدعوى ، كالدفع بالتزوير في ورقة مقدمة ، أو اكتشاف غش الطرف الآخر أو وجود قرارات أو أوراق بالملف لم يعلم بها إلا من المستندات والأوراق المقدمة وهذا الطرف الأخير كثير الوقوع ، لأن الأدلة الإدارية تكون - قبل نظر الدعوى - في حوزة الجهة الإدارية وحدها .

4 - ما تقتضي العدالة قبوله : وقد توسع القضاء في هذا السبب حتى هدم جميع الحواجز التي نصت عليها هذه المادة والحكمة منها ، وإنما يجب أن يضبط هذا السبب بأن المقصود أن يكون من الظلم عدم قبول ما يقدمه صاحب الشأن للمحكمة ، لأن الأصل هو عدم القبول .

ويتحقق ذلك متى كان عدم قبول الورقة ضاراً بالغير ، كحقوق الزوجة والأولاد ونحو ذلك ، أو كان عدم التقديم لقوة أو سبب أجبر صاحب الشأن على ذلك ، ومثاله أن يتخوف المدعي سياسياً أو رئاسياً حتى إذا زال السبب قدم الأدلة التي كان يخشى تقديمها من قبل .

ففي هاتين الحالتين وأمثالهما يكون عدم قبول الورقة أو الدفع أو الطلب إنكاراً صارخاً للعدالة .

وبالنسبة للحكم في الطلبات العارضة ، فقد نصت المادة /62/ من قانون

أصول المحاكمات أنه : ((تحكم المحكمة في كل نزاع يتعلق بقبول الطلبات العارضة أو التدخل ، ولا يترتب على الطلبات العارضة أو التدخل إرجاء الحكم في الدعوى الأصلية التي كانت صالحة للحكم ، وتحكم المحكمة في موضوع الطلبات العارضة أو في طلبات التدخل مع الدعوى الأصلية كلما أمكن ذلك ، وإلا استبقت الطلب العارض أو طلب التدخل للحكم فيه بعد تحقيقه)) .

واستطراداً فليس في قانون مجلس الدولة المصري والسوري ما يمنع المدعي من تغيير السبب القانوني للدعوى والإستناد إلى أسباب قانونية جديدة لتأييد طلباته في أية حالة كانت عليها الدعوى (1) .

الدخول في الدعوى

التدخل والإمخال

وسنعرض لهذين الحالتين في حياة الإجراءات الإدارية حسب ما يلي :

أولاً - التدخل :

هو التصرف الذي ينضم به الغير إلى دعوى مرفوعة فعلاً⁽¹⁾ .

والتدخل بصفة عامة نوع من الطلبات الإضافية في الدعوى ، وقد تضمنت قوانين الأصول جواز التدخل بالإتضمام لأحد الخصوم أو طلب الحكم له بطلب مرتبط بالدعوى ، وتؤكد هذا السلوك لدى مجلس الدولة الفرنسي .

ويتسامح مجلس الدولة الفرنسي فلا يشترط أن يكون للمتدخل مصلحة في الدعوى الأصلية يكفي بذلك في التدخل نفسه⁽²⁾ .

وهذا ما يستفاد من أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر⁽³⁾ ، ومن أمثلة ذلك تدخل دافع الضرائب في طعن بقيمة مالك العقار إصراًضاً على قرار يمس تسجيل المدينة .

وفي مصر أبدى السيد أمين صفوت وآخر تدخلهما في الدعوى المرفوعة من برلنتي عبد الحميد يطلب إلغاء قرار وزير الثقافة والأعلام بحذف المناظر المخلة بالحياة مستنداً في ذلك إلى صفته كمسلم ، حيث ناقشت محكمة القضاء الإداري هذا من ناحية وجود مصلحة شخصية تمعه ، ولم تنظر إليه من زاوية المصلحة العامة التي تنافع عنها الإدارة والتي انضم إليها⁽⁴⁾ .

ويسير مجلس الدولة الفرنسي على أنه لايجوز لجهات الاختصاص أن تتدخل

1 - لوبي وتراديو : توضع السابق .

2 - 1935/6/23 بولتييه و 1954/4/20 فان كوروت .

3 - اذرنال 11 رقم 72 .

4 - جلسة 1976/9/7 تقضية رقم 103 لسنة 3 .

في دعوى موجهة ضد قرار أصدرته⁽¹⁾، ولكنه يتسامح في ذلك بالنسبة لسانر
أشخاص القانون العام⁽²⁾، وحكم بأنه لا يجوز للموظف أن يتدخل في طعن يمس
قيامه بواجبات الوظيفة⁽³⁾.

وبأنه يجب ألا ينتطوي التدخل على طعن لا تتوافر فيه شروط الطعن .

وحكمت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن فوات الميعاد بالنسبة
للمدعي⁽⁴⁾ الأصلي لا يتمسك به على المتدخل⁽⁵⁾، وأما بالنسبة للمنازعات الحقوقية
فإن مجلس الدولة الفرنسي يلتزم بأن يكون للمتدخل مصلحة في الطلب الأصلي⁽⁶⁾ .
التدخل الإنضمامي والتدخل الإختصاصي⁽⁷⁾ :

والتدخل الإنضمامي يكون إلى جانب أحد الخصوم ، وأما التدخل
الإختصاصي فيكون بأن يطلب لنفسه .

وقد فصلت أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري في ذلك
أحكام كثيرة⁽⁸⁾

وبينت المحكمة الإدارية العليا أنه يجوز التدخل إنضمامياً أمام المحكمة
الإدارية

العليا ، وذلك لمن لم يتدخل أمام محكمة القضاء الإداري⁽⁹⁾ .

1 - 1950/3/31 السيدة سلامية .

2 - 1936/2/28 شركة توكار .

3 - 1947/2/27 زوجة نويراجيه .

4 - 1981/7/30 المجموعة ص 704 .

5 - 1955/6/26 السنة 29 رقم 231 .

6 - 1957/7/15 مذيلة رويان .

7 - entervention conservatoire et intervention agressive .

8 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في 3 يناير / 1960 - لثلاث سنوات رقم 81 وحكمها في 17 مارس 1966

السنة رقم 72 وأحكام محكمة القضاء الإداري السابقة نكرها .

9 - حكما السابق نكره في 17/3/1966 ، وحكمها رقم 76 لسنة 4 قضائية جلسة 1960/6/30 .

ويتقيد التدخل في فرنسا بأن يكون إضمامياً ، وذلك بأن ينظم التدخل إما إلى طلبات المدعى أو إلى طلبات المدعى عليه ، فلا يجوز له أن يبدي طلبات أو أسباب غير التي يستند إليها أحد الطرفين⁽¹⁾ .

وقد سألته المحكمة الإدارية العليا ذلك في التدخل الإضمامي فحكمت بأنه ليس للخصم المنضم أن يطعن في شق من القرار غير الشق المطعون فيه من المدعى ، أو أن يطلب طلبات غير التي طلبها أو يستند إلى غير الأساس الذي استند إليه⁽²⁾ ، ولكن يجيز القضاء الفرنسي أن يزيد في الطلبات ، وأن يقدم أدلة جديدة بحيث لا يستند على سبب يختلف عن السبب الذي أيداه الخصم⁽³⁾ ، أي يبدي ما بدئ من دفع ووسائل دفاع لتأييد من تدخل لمصلحته ولو لم يدها هذا الأخير⁽⁴⁾ . وبذلك فإن القضاء الفرنسي يرفض نوع التدخل المعروف في القانون الخاص بأن يبدي التدخل طلبات مختلفة عما أيداه الخصم ، وذلك فيما يسمى بالتدخل الأصلي أو الإضمامي *intirvention principale ou agressive* .

ولكن مجلس الدولة الفرنسي رفض هذا النوع ولم يسأير ما أيداه مفوضو الدولة ، واستمر على قضائه الثابت من قبل⁽⁵⁾ حتى أصدر حكمه في 1961/3/8 (الأتسة فيلاتي) بأن مستأجر العقار الآيل للسقوط يجوز له أن يبدي طلبات مستقلة عن طلبات الخصوم الأصليين ، وهو ما يؤخذ بعد ولة عن إستقراره الأول⁽⁶⁾ والسبب في تضيق القضاء الفرنسي في قبول التدخل الإضمامي أنه يؤدي إلى

1 - مجلس الدولة الفرنسي في 19/أكتوبر/ 1934 جمعة مستيكي الثيار الكبرى و 10 ديسمبر 1943 - مورد قضاء مستمر - أوبن وتراجو المرجع السابق بند 774 .

2 - حكمها في 11/يونيو/ 1966 السنة 11 رقم 85 - د. مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية ص 155 .

3 - مجلس الدولة الفرنسي 7 فبراير 1958 نقابة الملاك ، أوبن وتراجو المرجع السابق بند 774 .

4 - د. مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية ص 155 .

5 - حكمه في 6/أكتوبر/ 1959 السنة بومار .

6 - أوبن وتراجو المرجع السابق بند 774 .

تعطيل الفصل في الدعوى⁽¹⁾ ، لذلك فإن الفقه لا يعارض التدخل الأصلي من حيث المبدأ⁽²⁾ .

وأما للقضاء المصري فلم يرفض التدخل الإختصامي — الذي يطلب فيه المتدخل طلبات لنفسه ، وقد اشترط لقبوله شرطين : أن يدعى المتدخل لنفسه حقاً ، ومن ثم فإنه يشترط في المصلحة التي تبرر قبول التدخل في هذه الحالة كل الشروط اللازمة لقبول الدعوى ، وهي أن تكون المصلحة قانونية حالة وقائمة وشخصية ومباشرة ، وأن يقوم الإرتباط بين الطلب الذي يسعى للمتدخل للحكم بنفسه به وبين الدعوى الأصلية ، بحيث إن تقدير الإرتباط متروك للمحكمة⁽³⁾ .

ومن المرامي — بصفة عامة — ألا يؤدي التدخل إلى تعطيل الدعوى ، غير أن ذلك يجب أن يكون من باب أولى في الدعاوى الإدارية ، فقد نصت المادة /162/ من قانون أصول المرافعات على أنه ((ولا يترتب عن الطلبات العارضة أو التدخل إرجاء الحكم في الدعوى الأصلية التي كانت صالحة للحكم وتحكم المحكمة في موضوع الطلبات العارضة أو طلب التدخل مع الدعوى الأصلية كلما أمكن ذلك ، وإلا استبقت الطلب العارض أو طلب التدخل للحكم فيه بعد تحقيقه ، وإذا رفضت المحكمة طلبات الخصم إنضماماً أصلياً أو إختصامياً كان له أن يطعن في الحكم بالطرق المقررة للطعن في الأحكام ، وأما بالنسبة للطرف المنضم لأحد الخصمين فإنه لا يملك من أوجه الطعن إلا ما يملكه الطرف الذي انضم إليه⁽⁴⁾ .

والتدخل الإختصامي ليس له استقلال عن الطلب الأصلي ، فإذا زالت الخصومة

1 — عازقة أولون صفحة 157 / الإجراءات أمام مجلس الدولة رسالة باريس 1953 .

2 — ميجان : الإجراءات أمام مجلس المحلفات باريس 1948 صفحة 171 .

3 — المحكمة الإدارية العليا في 27 مارس 1966 السابق ذكره .

4 — موريل بند 369 والمراجع والأحكام التي أثار فيها .

في الدعوى الأصلية بسبب إرادي كالنزول عن الدعوى أو ترك الخصومة فيها أو بسبب غير إرادي ، كالحكم بعدم الإختصاص وعدم القبول أو ببطلان الصحيفة ، فإن للتدخل يسقط تبعاً لذلك (1) .

ثانياً - الإدخال :

نصت المادة /151/ من قانون أصول المحاكمات السوري على أنه :
((للخصم أن يدخل في الدعوى من كان يصبح لختصاصه فيها عند رفعها وذلك بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة)) .
ونصت المادة /152/ على أنه :

((المحكمة - ولو من تلقاء نفسها - أن تأمر بإدخال من ترى إدخاله لمصلحة العدالة أو لإظهار الحقيقة - وتعين المحكمة ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أسابيع لحضور من تأمر بإدخاله ومن يقوم من الخصوم بإدخاله ، ويكون ذلك بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى)) .

وأهم الأعراف الأساسية التي يكون فيه الإدخال هي إدخال الضامن : وهذا الغرض لا يواجه حاجة عامة في الدعوى الإدارية ، بل لا تكاد تمن الحاجة إليه إلا في بعض قضايا العقود الإدارية وخاصة قضايا تعهد التكريس ، كما تصادف في القضاء الإداري أحكاماً متعلقة بضمان المهندس أو المقاول للبناء .

وكذا قد يحتاج الأمر للإدخال حتى يسري الحكم في مواجهة المراد إدخاله وهذا الظرف لا تتطلبه دعاوى الإلغاء ، لأنها ذات أثر عام وحجيته في مواجهة الكافة (2) .

وأخيراً قد يحتاج الأمر لهذا الإدخال للحاجة إلى دليل ثبوتي في يد الغير .
وقد نصت المادة /27/ من قانون مجلس الدولة رقم /55/ على التزام من

1 - د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية من 155 .

2 - محكمة القضاء الإداري في 7 مايو 1908 لسنة 12 رقم 101 .

بحرز شيئاً أو مستندات ، بعرضها على من يدعي حقاً متعلقاً بها وسلطة القاضي في أن يأمره بتقديمها ، وهذه الحاجة تواجهها المادة /27/ من قانون مجلس الدولة بنصها على أنه : ((ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى .. أن يأمر .. بدخول شخص ثالث في الدعوى)) ، وكذلك سلطته المذكورة في المادة ذاتها في الإتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق ، والتي يمكن أن يفسر بأنها تشمل الجهات الأخرى غير الجهة المدعى عليها ، وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في سوريا إدخال أية جهة إدارية ، وقررت ذلك بقيام التضامن بين دوائر الدولة في أداء التعويض (1) .

المسائل المتعلقة بسير الخصومة(2)

الأصل أن الخصومة متى اعتقدت أمام القاضي الإداري كان عليه أن يفصل فيها ، فلا يستطيع الإمتناع عن ذلك ، وإلا كان منكراً للعدالة ، لا سيما أن دوره إثباتي في ابتاع المبادئ القانونية ، ولا يقتصر على مجرد تطبيق للنصوص ، كما أن الوضع الطبيعي للخصومة هو اضطراب سيرها نحو الحكم في موضوعها ، إلا أنه قد تعرض في أثناء ذلك مسائل فرعية تؤثر في سيرها فتعطله أو تتيبها بغير حكم ، فما هي هذه الحالات :

1 - وقف الخصومة :

والمقصود به هو عدم السير فيها أو اتخاذ أي إجراء بصددتها في أثناء مدة الوقف إلى أن تعجل بعد إنتهاء مدة الوقف من أحد الخصوم أو قبل إنتهاء هذه المدة باتفاق الخصوم .

1 - المحكمة الإدارية العليا في سوريا القضية 983/105 حكم رقم 178 تاريخ 1983/5/30 .
2 - يراجع في ما يتعلق بهذا البحث د . مصطفى كمال إسماعيل : المرافعات الإدارية من ص 165 وما بعدها ،
واقطر د . مصطفى كمال وصفي - إجراءات القضاء الإداري ص 447 .

والوقف إما أن يكون بحكم القانون كحالة رد القضاة حيث يترتب على تقديم طلب الرد وقف الدعوى الأصلية إلى أن يفصل في طلب الرد ، ويصبح الحكم الصادر فيه نهائياً ، وكحالة التنازع الإيجابي على الإختصاص بين جهتي القضاء الإداري والعادي ، حيث يترتب على تقديم طلب تعيين المحكمة المختصة إلى محكمة تنازع الإختصاص وقف السير في الدعوى أمام كلتا الجهتين ، وإما أن يكون بحكم المحكمة ، كحالة الوقف الجزائي ، وحالة الوقف حتى يتم الفصل في مسألة أولية تخرج عن ولاية المحكمة المرفوعة إليها الدعوى متى كان الفصل في هذه المسألة لازماً للحكم في الدعوى ، وأما أن يكون وفقاً لإتفاقاً بإرادة جميع الخصوم لتمكينهم من تحقيق غرض معين في جو بعيد عن مجلس القضاء كصلح أو تحكيم .

وإذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأن إتفاق الطرفين على تسوية النزاع بينهما ودياً على أساس المبادئ التي نبت عليها قضاء المحكمة الإدارية مؤداه انتهاء المنازعة قضائياً وتطبيق المبدأ القانوني وفقاً لما قضت به المحكمة العليا على الواقعة التي كانت موضوع الدعوى ... ولا تبقى بعد هذه التسوية منازعة تعمل فيها المحكمة سلطتها وينصب عليها قضاؤها ، ومن ثم فإنه إذا كان النزاع السابق الذي كان موضوع الطعن قد انتهى باستبعاد هذا الطعن من جدول المحكمة الإدارية العليا لقبول طرفي النزاع تسوية على مقتضى المبدأ الذي قرره المحكمة في طعن آخر ، فلا يكون هناك محل لوقف الدعوى موضوع الطعن الحالي ، إذ أن وقف الدعوى لحين الفصل في دعوى أخرى لا يكون له محل ، إلا إذا كان النزاع في الدعوى الأخرى لا زال قائماً ، أما إذا كان قد انتهى بصلح أو بتسوية فلا يكون هناك محل لتطبيق الدعوى الجديدة على الفصل في نزاع قد انتهى (1) .

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 996 لسنة 5 القضائية جلسة 1961/12/31 .

كذلك قضت بأن تنتظر صدور حكم من المحكمة الإدارية العليا في طعن مقدم في حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري بتحديد المركز القانوني لموظف ليس من بين الأحوال التي يتعين فيها على المحكمة أن توقف الدعوى أو ترفضها بمقولة أن مركز المطعون ضده لم يكون قد تحدد بصفة نهائية بعد ، مادام هذا المركز قد اتسم فعلاً أمام محكمة القضاء الإداري بحكمها القاضي باعتبار المطعون ضده في الكادر الإداري وما يترتب على ذلك من آثار ، ومن ثم لا يكون الحكم المطعون فيه قد خالف القانون حين قضى في الدعوى (1) .

2 - انقطاع الخصومة :

هو وقف سيرها بحكم القانون بسبب وفاة أحد الخصوم ، أو بفقده أهلية الخصومة ، أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه من النايبين .
ويترتب على انقطاع مسير الخصومة وقف جميع مواعيد المرافعات التي كانت جارية في حق الخصوم الذين حصل الانقطاع بسبب يتعلق بهم ، ويطلق جميع الإجراءات التي تتخذ في الخصومة في أثناء الانقطاع طالما أن حالة الانقطاع لم تزل باستئناف الخصومة مسيرها بالطريق الذي رسمه القانون .
وإذا تعدد الخصوم وقام بأحدهم سبب من أسباب الانقطاع فإن الخصومة لا تنقطع إلا بالنسبة إليه ، ولا تترتب آثار الانقطاع إلا في حقه ، بحيث تستمر الخصومة بالنسبة إلى الباقيين ، ما لم يكن موضوع الدعوى غير قابل للتجزئة .
على أن الانقطاع لا يحصل وبالتالي لا يترتب عليه آثاره على الرغم من قيام سببه ، وذلك في حالة ما إذا كانت الدعوى قد تهيأت للفصل في موضوعها ، بأن كان الخصوم قد أبدوا أقوالهم وطايلهم الختامية في جلسة المرافعة قبل الوفاة أو فقد أهلية الخصومة أو زوال الصفة .

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 928 لسنة 8 القضائية جلسة 15/11/1964 .

وإذا حصل الإنقطاع فإنه يظل قائماً ولا يزول إلا باستئناف السير في الدعوى على الوجه المقرر بالقانون ، ومتى استأنفت الدعوى سيرها فإنها تترد إلى الحالة التي كانت عليها وقت وقوعه عند حدوث مسبب الإنقطاع ، إذ أن استئناف السير في خصومة كانت مقطوعة ليس افتتاحاً لخصومة جديدة بل هو استمرار لخصومة قائمة .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن قواعد إنقطاع الخصومة هي قواعد عامة تطبق في أية حالة تكون عليها الخصومة حتى يصدر فيها الحكم البات الذي تنتهي به ، وأن من بين أسباب الإنقطاع هذه فقد خصم أهلية الخصومة ، فإن قيام هذا السبب وتحقق الأثر المترتب عليه يستلزم ثبوته فعلاً بحكم من القضاء كتوقيع الحجر على الخصم الذي يدعى الجنون أو العته أو عاهة في العقل ، أو بتقرير قاطع من تقرير طبيب شرعي أو كومسيون طبي أو طبيب اختصاصي أو مستشفى معد للمصابين بأمراض عقلية حكومي أو خصوصي مرخص به ، أو قرار من مجلس مراقبة الأمراض العقلية بوزارة الصحة ، بشأن حجز المصابين بأمراض عقلية ، يثبت قيام حالة المرض العقلي المعقدة للأهلية بخصائصها المحددة لهذا الأثر (1) .

3 - سقوط الخصومة :

هو زوالها وإلغاء إجراءاتها ، بناء على طلب كل ذي مصلحة من الخصوم ، وذلك في حالة عدم السير في الدعوى بفعل المدعي أو امتناعه متى انقضت سنة من آخر إجراء صحيح تم فيها من إجراءات التقاضي ، ويحصل التمسك بسقوط الخصومة إما بطلب الحكم بذلك إلى المحكمة القتمة أمامها الخصومة المطلوب إسقاطها بالأوامر المعتمدة في قانون مجلس الدولة ، وإما على صورة الدفع إذا عجل المدعي دعواه بعد انقضاء السنة ويكون تقديمه ضد جميع المدعين وإلا كان

1 - المحكمة الإدارية العليا : ملحق رقم 1591 لسنة 8 قضائية جنة 1963/5/18 .

غير مقبول ، وإذا قدمه أحد الخصوم استفاد منه الباقيون ، ويترتب على الحكم بسقوط الخصومة سقوط الأحكام الصادرة فيها بإجراء الإثبات وإلغاء جميع إجراءات الخصومة بما في ذلك صحيفة الدعوى ، ولكنه لا يسقط الحق في أصل الدعوى ولا في الأحكام القطعية الصادرة فيها ، ولا في الإجراءات السابقة لتلك الأحكام .

وقد قضت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بأن المادة /303/ فقرة أولى من قانون المرافعات المدنية والتجارية تنص على أن ((يقدم طلب الحكم بسقوط الخصومة إلى المحكمة المقامة أمامها الخصومة المطلوب إسقاطها بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى)) ولما كان طلب الحكم بسقوط الخصومة في المدعى الرأى يعتبر منازعة إدارية متفرعة عن هذا الطعن ، فإنه يلزم لترتيب آثاره القانونية طبقاً لهذا النص أن تتبع في شأنه الإجراءات والأوضاع المنصوص عليها في المادة /23/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة ، وذلك بإيداعه قلم كتاب المحكمة ، وهو ما لم يتحقق إذا قدم الطلب إلى رئيس المحكمة الإدارية العليا مباشرة (1) .

4 - ترك الخصومة :

معناه نزول المدعى عن الخصومة القائمة ، أي عن عرضة الدعوى ، وما تلاها من إجراءات ، مع احتفاظه بأصل الحق موضوع الخصومة ، بحيث يجوز له العودة إليه بدعوى جديدة ، متى كان ميعاد الطعن بالإلغاء لا يزال قائماً ، إذ لو لم يتبين أن التارك أن يمد هذا الميعاد أو أن يفتح ميعاداً جديداً ، ولا يكون ترك الخصومة إلا إذا حصل بإعلان من التارك لخصمه على يد محضر ، أو بتقرير منه في قلم كتاب المحكمة ، أو ببيان صريح في مذكرة موقعة منه أو من وكيله ، مع

1 - للمحكمة الإدارية العليا : دائرة فحص الطعون : طعن رقم 1145 لسنة 7 القضائية جلسة 1968/2/24 .

إطلاع خصمه عليها ، أو بإيداعه شفوياً بالجلسة وإثباته في محضرها .
وليس لترك الخصومة ميعاد معين ، فهو جائز في أية حالة تكون عليها
الدعوى ، ولا يتم الترك بمجرد إيداعه وقبول الجهة الإدارية له بل يلزم صدور حكم
بإثباته ، حين تكتمل عناصره ، فإذا قدمت الإدارة إقراراً موقعاً من المدعي بنزوله
عن دعواه مع تحمله مصروفاتها أثر وعد منها بإجابهته إلى طلباته ، فإن له أن
يطلب من المحكمة عدم الإعتداد بهذا الإقرار لعنونه عنه إذا ما تبين أن الإدارة لم
تحقق له طلباته كاملة ، وعندئذ لا تنقض المحكمة بإثبات تركه الخصومة ، وإن
كان لها أن تقدر مغزى الإقرار والدافع إليه بوصفه مستنداً في الدعوى .
ويترتب على الترك إلغاء جميع إجراءات الخصومة بما في ذلك صحيفة
الدعوى والحكم على التارك بالمصروفات ، ولكن لا يس ذلك الحق المرفوعة به
الدعوى .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه من المسلم في الفقه والقضاء الإداري
الفرنسي أن المنازعة الإدارية ولو كانت طعناً بالإلغاء قد تنتهي بالترك أو بتسليم
المدعى عليه بطلبات المدعى متى توفرت الشروط القانونية المطلوبة .
وينتج الترك أو التسليم أثره فيها في الحدود التي عينها القانون بحسب ما إذا
كان الترك منصباً على إجراءات الخصومة فقط ، كلها أو بعضها ، أو كان تنازلاً
عن الحق ذاته المرفوعة به الدعوى أو الصادر به الحكم ، وبحسب ما إذا كان تسليم
المدعى عليه للمدعى هو تسليم بكل طلباته أو بعضها ، أو تنازل عن طريق أو آخر
من طرق الطعن في الحكم الذي يصدر في المنازعة .
وأياً كان مدى الترك أو التنازل أو التسليم ، فمن المسلم أن مهمة القاضي
عندئذ لا تعدو أن تكون إثبات ذلك نزولاً على حكم القانون في هذا الخصوص دون
التصدي للفصل في أصل النزاع الذي أصبح غير ذي موضوع ، وإذا كان ما تقدم

ما تقدم هو المسلم في لفته والقضاء الإداريين الفرنسي كأصل من الأصول العامة على الرغم من أنه لم يرد في قانون مجلس الدولة الفرنسي نص خاص في هذا الشأن ، فإنه يكون أولى بالإلتحاق في مصر ، إذ أُنقحت المادة /74/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة إلى تطبيق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص خاص ، وقد تكلم هذا القانون في المواد من /308 إلى 312 / عن ترك الخصومة وعن النزول عن الحكم وعن الحق الثابت فيه ، كما تكلم في المادة /377/ عن عدم جواز الطعن في الحكم ممن قبله ، فقرر أحكاماً تعتبر في الواقع من الأمر ترديداً لتلك الأصول العامة (1) .

على أن للمحكمة أن تعضي متصدية للفصل في أصل النزاع لكي تنزل عليه حكم القانون ، وإلا تعتد بالإقرار العرفي بالتنازل المنسوب إلى الخصم الذي تخلف عن الحضور على الرغم من إعلانه إعلاناً صحيحاً ، إذ لم تظمن إلى شخصية من وقع هذا الإقرار (2) .

وإذا نزل الخصم مع قيام الخصومة عن إجراء أو ورقة من أوراق المرافعات صراحة أو ضمناً اعتبر الإجراء أو الورقة كأن لم تكن ، أما النزول عن الحكم فيستتبع النزول عن الحق الثابت به ، وقد يكون النزول عن دعوى الإلغاء سابقاً على رفعها ، وذلك في حالة ما إذا قيل لصاحب المصلحة القرار المعيب مع علمه بعدم مشروعيته ، بشرط أن يتم هذا القبول برضاء صحيح وبصورة قاطعة .

وقد يكون القبول صريحاً عندئذ يجب أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة لسلامة الأعمال القانونية ، كما قد يكون ضمناً كأن تصدر من ذي المصلحة أعمال تقطع في دلالتها على هذا القبول ، وهذه مسألة واقع يفترها للقضاء

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 595 لسنة 3 قضائية جلسة 1956/11/24 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1557 لسنة 8 قضائية جلسة 1967/12/3 .

الإداري في كل خصوصية على حدة بحسب ظروفها ، ومثالها حالة قيام صاحب المصلحة بتنفيذ القرار الإداري الذي يعلم بأنه معيب بتنفيذاً رضائياً ، فيما عدا حالة تنفيذ لوائح الضبط حيث يقصد بالتنفيذ مجرد توقي الجزاء المقرر فيها للخلف عن هذا التنفيذ .

على أن القضاء الإداري لا يتساهل في قبول قرائن الرضا بالقرار ، فلم يعتبر قبض التعويض عن الفصل الفجائي من الوظيفة مانعاً من قبول الدعوى بطلب إلغاء القرار الصادر بهذا الفصل .

أما التنازل عن حق التقاضي بدعوى الإلغاء فياظل لكونه تنازلاً عن حق يتعلق بالنظام العام ، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأن التصالح الحاصل بين الوزارة والمدعي قد تضمن نزول عن دعوى إلغاء قرار إحالته إلى المعاش ومن حقه في المرتب خلال تركه الخدمة ، ولما كان التنازل عن التقاضي بدعوى الإلغاء هو بلا ريب تنازل عن حق يتعلق بالنظام العام ، لأن عليه نيتي الرقابة الفعالة على شرعية القرارات الإدارية ، فإن هذا الإسقاط يكون باطلاً ، وإذ كان مقصود الطرفين المستخلص من عبارات الصلح وملاساته هو ربط موضوعي التنازل أحدهما بالآخر والنزول عنهما أو جعلهما معاً مقابل إعادة المدعي إلى الخدمة ، وكان الإلغاء وطلب الراتب اللذين ورد عليهما التنازل مرتبطين موضوعاً ومصيراً لقيامهما على أساس الفصل من الخدمة ، فإن عدم تجزئة الصلح يقتضي بطلان عقد الصلح كله لبطلان جزء منه وفقاً لحكم الفقرة الأولى من المادة/557/ من القانون المدني⁽¹⁾.

والترك تصرف قانوني من جانب المدعي يفيد التنازل عن الدعوى أو بعض ما اتخذها فيها من إجراءات ، وقد قيل إنه في دعاوى الإلغاء للمدعي أن

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1205 لسنة 8 القضائية جلسة 1965/6/13 .

يرجع في تركه المنازعة في أي وقت قبل صدور الحكم النهائي في الدعوى^(١)، بيد أن محكمة القضاء الإداري كئنت قد نفت إن كان التترك في دعوى الإلغاء^(٢)، وعلى الرغم من وجهة الحكم السابق فالمقرر هو جواز التترك في دعوى الإلغاء^(٣).

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن التترك في دعوى الإلغاء يخضع للقواعد العامة المقررة في أصول المحاكمات^(٤).

وقد قيل إنه يجوز للتترك في دعوى الإلغاء أن يرجع في تركه للطعن في أي وقت حتى صدور الحكم النهائي^(٥).

وقد جرى البحث في فرنسا حول ما إذا كان يجوز للفرد أن يتترك سلفاً حقه في الطعن في قرارات الإدارة، وقد أجمع الفقه الفرنسي عدم جواز ذلك لتعلقه بالنظام العام^(٦).

والتترك من التصرفات التي قيدها القانون بشروط وأوضاع خاصة، فهو لا يستفاد ضمناً وذلك لخطورة ما يرتبط به من آثار^(٧).

والأصل ألا يعتد بتنازل يتقدمه الإدارة المدعى عليها وتسبب صدوره للمدعي، إذ يجب أن يقوم المدعي نفسه بتقديم التنازل للمحكمة، وفي ذلك حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه لا يعتد بالتنازل الذي يقدمه المطعون ضده وينسبه للطاعن وبخاصة إذا اتصل منه الطاعن.

ويترتب على التترك إلغاء جميع إجراءات الخصومة والحكم على التارك بالمصروفات، ولكن ذلك لا يمس الحق، وأما النزول عن الحكم فإن يستتبع

١ - المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٩٥٦/١١/٢٤ لسنة الثالثة رقم ١٩ من ٩١.

٢ - ١٩٥٦/٣/١٣ لسنة العشرة رقم ٢٥٨ من ٣٤٨.

٣ - دالوز / ريبورتوز / لفتون العام ١٩٥٨ بلد ٦٢٠، وائلر ومصطفى كمال فهمي من ٤٩٤.

٤ - المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٩٥٦/١١/٢٤ لسنة الثالثة رقم ٩ من ٩١.

٥ - مصطفى كمال فهمي من ٤٩٤.

٦ - ريبورتوز دالوز بند ١٧٩، وفريز ملفوش التذلة لالارون ١٩٥٥ المجموعة من ٥٥١.

٧ - مصطفى كمال فهمي من ٤٩٤.

النزول عن الحق الثابت به^(١) .
 ويشترط في قبول الحكم المانع من الطعن فيه بوصفه تركاً لحق ثابت أن يكون صريحاً قاطعاً في الدلالة على رضي المحكوم عليه به بأن يدل دلالة واضحة لاحتمال الشك على ترك الحق في الطعن فيه ، ولذلك فإن تنفيذ الإدارة للحكم الصادر ضدها لا يعتبر قبولاً منها للحكم وتركاً لحقها في جميع الأحوال^(٢) .
 والمفوض لا يطك ترك الخصومة في الطعن المقدم منه أمام المحكمة الإدارية العليا ، لأنه يقدم ذلك بصفته القانونية وليس الشخصية^(٣) .
 كما أنه إذا كانت الإدارة هي المدعية فالترك لا بد أن يتم عن طريق إدارة قضايا الدولة أو عن طريق الإدارة القانونية المختصة بالمرافعة عن الجهة الإدارية^(٤) .

وإذا كان الترك بناءً على رأي الجهة الإدارية المدعية فيجب أن يصدر قرار إداري من الجهة الإدارية المختصة مع مراعاة قواعد الشكل والاختصاص وإذا رجعت الإدارة أثناء نظر الدعوى عن الصلح الذي أبرمته مع المدعي فعلى المحكمة أن تطرح الصلح وتقضي في الدعوى طبقاً للقانون^(٥) .
 والترك يتم بإرادة منفردة إلا أنه طبقاً للمادة ١٤٢/١ من قانون المرافعات المصري (لا يتم الترك بعد إيداء المدعى عليه طلبه إلا بقوله ، ومع ذلك لا يلتفت لاعتراضه على الترك إذا كان قد دفع بعدم اختصاص المحكمة أو بإحالة القضية إلى محكمة أخرى أو ببطلان صحيفة الدعوى أو طلب غير ذلك مما يكون التصد

١ - د . مصطفى كمال قنبري عن ١٩٥ .

٢ - د . مصطفى كمال قنبري عن ١٩٥ .

٣ - المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٩٥٨/١/١٨ لسنة الثالثة رقم ٦٤ من ٥٤٦ .

٤ - د . مصطفى كمال قنبري عن ١٩٦ .

٥ - المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٩٥٨/١/٢٧ لسنة لاربعة رقم ٣٥ .

فإذا لم يقبل المدعى عليه هذا الترتيب فقد قيل بأنه يجب على القاضي الفصل في الطلبات والدفع التي يرد بها المدعى عليه على المدعى التارك للخصومة⁽¹⁾.
أما إذا قبل المدعى عليه الترتيب ولو عرض في رجوع المدعى فيه فالترتيب يصير نهائياً ويحكم به القاضي⁽²⁾.

والحكم بإثبات الترتيب لا يعتبر حكماً بالمعنى الخاص ، بل مجرد عمل من أعمال الإدارة القضائية ، وذلك متى لم يكن ثمة نزاع بين الخصوم حول حصول الترتيب ، ولا يكون دور القاضي سوى إثبات ما حصل لأمره من الترتيب⁽³⁾.

5 - انتهاء الخصومة :

إذا سلمت الجهة الإدارية المدعى عليها بطلبات المدعى في أثناء نظر الدعوى ، فإن الخصومة - والحالة هذه - تصبح غير ذات موضوع ، ويتعين الحكم باعتبارها منتهية⁽⁴⁾.

إلا أنه إذا عادت الجهة الإدارية فنازعت في أحقية المدعى في طلباته موضوع الدعوى ، بناء على ما تبين لها من عدم أحقيته في الطلبات ، فإنه يتعين على المحكمة عند نظرها الدعوى أن تطرح محض الصلح الذي تم بين الطرفين وأن تقضي في موضوع الدعوى بما تراه ، مادامت الخصومة على هذا الوضع ما كانت قد انتهت فعلاً بين طرفيها قبل الحكم في الدعوى ، بل عادت المنازعة من جديد⁽⁵⁾.

وكذلك الحال ، من جهة أخرى ، إذا كانت المنازعة في الصلح من قبل المدعى إذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأن لها ، وقد جعلتها الوزارة طالية

1 - مجلس الدولة الفرنسي 1950/9/22 المجموعة من 648 ، وحكمه في 1950/2/24 المجموعة من 127 .

2 - مجلس الدولة الفرنسي 1951/9/10 .

3 - د . مصطفى كمال فهمي من 494 .

4 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : ملحق رقم 1618 لسنة 2 القضائية جلسة 1956/11/24 .

5 - المحكمة الإدارية العليا : ملحق رقم 12 لسنة 3 القضائية ، جلسة 1958/12/26 .

المدعي إذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأن لها ، وقد جعلتها الوزارة طالبة التصديق على الصلح في مركز الموثق ، أن تمتنع عنه ، وأن تفصل في أوجه البطلان الموجبة إليه منزلة حكم القانون عليه ، لا أن تقضي بإثبات التنازل وانتهاء الخصومة ، إذ الحال أنه بعد منازعة المدعي في صحيفة هذا الصلح ، لا تكون الخصومة منتهية ولا النزاع منحصراً ، وعلى ذلك تكون المحكمة متجاوزة سلطتها لو أثبتت تنازل المدعي عن طلبه على الرغم من منازعته جدياً في صحة هذا التنازل (1) .

والمحكمة أن تفسر الإتفاق المعروض عليها بما تستخلصه من دلالة العبارات التي تضمنها ، فإذا تبين أن كلاً من المتصلحين قد نزل عن بعض إبعاءاته قبل الآخر ، فلا يقدح في اعتباره صلحاً أن يكون أحد الإبعاءين ظاهراً من الناحية الموضوعية ، ما دامت العبرة هي بما يقوم في ذهن كل من الطرفين لا بوضوح الحق في ذاته ، فإذا عدلت وزارة الأوقاف عن فصل المدعي مستقبية بعض آثاره ، وكان المتصلح معها قد نزل عن حقوقه في الراتب مدة إبعاده عن وظيفته مقابل إعادته إليها ، فهذه المقومات التي أريد به حسم النزاع بين الطرفين هي التي يعتبر بها الإتفاق صلحاً بالمعنى القانوني (2) .

على أنه لا يجوز الطعن في الصلح بسبب الغلط في فهم القانون ، ذلك أن القانون المدني قد ردد أصلاً عاماً يقوم على طبيعة التصالح باعتباره تنازلاً من كل من الطرفين على وجه التقابل عن جزء من إبعاءاته ، إذ نص على أنه ((لا يجوز الطعن في الصلح بسبب الغلط في القانون)) ، ومرد ذلك - على ما ورد بالمذكورة الإيضاحية لتلك المادة - إلى أن المتصلحين إن كانوا وهما في معرض المناقشة في حقوقهما يستطيعان التثبت من حكم القانون فيما قام بينهما من نزاع على هذه

1 - المحكمة الإدارية العليا : ملن رقم 1205 لسنة 8 قضائية جلسة 1965/6/13 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : ملن رقم 125 لسنة 8 قضائية جلسة 1965/6/13 .

الحقوق ، بل المفروض أنهما يتثبتا من هذه الأمر فلا يسمع من أحد منهما بعد ذلك أنه غلط في فهم القانون ، ويتعين الأخذ بهذا الأصل الطبيعي في المجال الإداري⁽¹⁾. وإذا نزل المدعي عن الدعوى ، وقضى باعتبار الخصومة منتهية ، فليس له العودة لإثارتها أمام المحكمة الإدارية العليا التي قضت بأنه إذا كان من الثابت أن المدعي قد تنازل عن إحدى الدعويتين المرفوعتين منه أمام المحكمة الإدارية ، فاثبتت المحكمة هذا التنازل ، وبذلك أصبحت الخصومة منتهية في تلك الدعوى ، فلا يقبل منه العودة لإثارة تلك المنازعة في الموضوع ذاته أمام المحكمة الإدارية العليا وهي تنظر الطعن المرفوع عن الدعوى الثانية⁽²⁾ .

كما قضت بأنه بتنازل المدعي عن الشق الأول من الدعوى وقصرها على شقها الثاني لا يكون هناك نزاع بين طرفي الخصومة حول ذلك الشق ، وبالتالي يفقد مقومات وجوده ، ويصبح غير ذي موضوع ويجب الحكم باعتبار الخصومة منتهية فيه⁽³⁾ .

وقضت بأن التنازل الضمني عن متابعة دعوى الإلغاء المستفاد من تعديل الطلبات إنما يرمى المدعي من ورائه إلى أن تحقق له المحكمة إثر هذا التنازل الإجرائي الحكم بانتهاء الخصومة ، لأن الخصومة في طلب الإلغاء شأنها شأن كل خصومة يتوقف بقاؤها على إصرار رافعها على متابعتها ، فإذا نزل عنها فلا يجوز للقاضي الإداري أن يتدخل فيها بقضاء حاسم لها على الرغم من عدول صاحب الشأن عنها⁽⁴⁾ .

ولما كان الحكم بالإلغاء ذا حجية عينية ، وكان من أثره إعدام القرار الإداري

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 95 لسنة 3 قضائية جلسة 1957/3/9 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 853 لسنة 2 قضائية جلسة 1957/6/1 .

3 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1742 لسنة 6 قضائية جلسة 1962/12/23 .

4 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1205 لسنة 8 قضائية جلسة 1965/6/13 .

المحكوم بإلغائه في مواجهة كفاية ، فإن الدعوى بطلب قرار إداري سبق صدور حكم بإلغائه تصبح غير ذات موضوع ، وتغدو الخصومة في شأنها منتهية ، وبهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه متى كان من الثابت أن القرار المطعون فيه الصادر بالترقيات قد حكم بإلغائه من محكمة القضاء الإداري في دعاوى عديدة سابقة ، وأصبح القرار المذكور معنوياً قانوناً هو وما ترتب عليه من آثار نتيجة لأحكام الإلغاء ، وقد نفذت الإدارة مقتضى هذه الأحكام ، فأصدرت قرارها بإلغاء القرار المذكور والقرارات اللاحقة المترتبة عليه واعتبارها كأن لم تكن ، وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه ، وأجرت الترتيبات على أساس المبادئ التي رسمتها أحكام القضاء الإداري الصادرة بالإلغاء متى كان الثابت هو ما تقدم ، فإن دعوى المدعي بالطعن في القرار ذاته تكون قد أصبحت - والحالة هذه - غير ذات موضوع ، وأصبحت الخصومة بشأنه منتهية ، ما دام قد حكم بإلغائه بتلك الأحكام وتنفيذ ذلك فعلاً ، وأعيدت الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدوره ، وصدر قرار بالترقيات على أساس المبادئ التي رسمتها تلك الأحكام ، ومن ثم يتعين الحكم باعتبار الخصومة منتهية بالنسبة له ، ولكن مع إلزام الإدارة بمصروفات الدعوى ، ما دام المدعي كان على حق عند رفعها ، وغاية الأمر أنه تحقق مطلوبه ، وهو إلغاء القرار المطعون فيه بتلك الأحكام الأخرى ، وذلك خلال نظر الدعوى ، والمدعي وشأنه في الطعن في الترتيبات التي أجرتها الوزارة بعد ذلك ، إن كان له وجه حق (1) .

انتهاء الخصومة بغير حكم في موضوعها :

نص قانون أصول المحاكمات على أسباب لوقف الخصومة وانقطاعها ، وطبعاً فلا يمكن تطبيق ذلك في إطار القانون الإداري بما يتعارض مع أحكامه ، فلا يتأني الحكم بشطب الدعوى ، لأن هذا القانون لا يأخذ بنظام الأحكام الغيابية بل جميع أحكامه حضورية .

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 721 لسنة 4 القضائية جلسة 1959/5/30 .

لذلك فلا مجال لتطبيق الأحكام الخاصة بسقوط الخصومة وانقضائها بمضي
المدة ، لأن الإجراءات في هذا القضاء لا تكور بين الطرفين ، بل تتولاها المحكمة
من جانبها ...

لكن تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات على إنتهاء الخصومة بسبب
إنقطاعها أو تركها أو تسليم المدعى عليه بطلبات المدعي أو بسبب انتهاء المنازعة
بالتفويض أو زوال سببها أو بصدور قانون ينهي الخصومة في بعض الدعاوى .

تسليم المدعى عليه بطلبات المدعي **aquiescement** :

هو تصرف قانوني من المدعي عليه ومن جانب المدعي مسلماً بالطلبات
المقابلة التي يرد عليها المدعى عليه وقبلها ، وهذا القبول الصريح أو الضمني ليس
له صيغة معينة ولا تفيد بشكل ، وإذا لم تقدم الإدارة ما تدافع به عن مركزها
القانوني مشفعة ذلك بالمستندات ، حتى يقلل باب المرافعة يعتبر قرينة على التسليم
بحقوق المدعي (1) .

ويجب أن يصدر التسليم ممن يملكه قانوناً وإذا صدر قرار بذلك يجب أن
يكون مستوفياً لشروط الشكل والاختصاص .

وفي دعوى الإلغاء لا تنتهي بتسليم المطعون ضده بطلبات الطاعن ، لأنه
ليس طرفاً أصلياً في المنازعة(2) ، وكذلك الحال بالنسبة لسائر الخصوم(3) .
ويشترط التسليم بكافة طلبات المدعي ، أما التسليم الجزئي فلا ينهي النزاع ،
والتسليم الكامل ينهي المنازعة ولو كان طعناً بالإلغاء(4) ، أو كانت دعوى الولاية
الكاملة(5) ، والتسليم في دعوى الإلغاء يخضع للقواعد في أصول المحاكمات(6) .

1 - حكم مجلس الدولة الفرنسي 1946/10/18 ، المجموعة من 444 .

2 - د . مصطفى كمال وصلي : المرجع السابق ص 498 .

3 - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر : 1957/5/28 السنة 11 رقم 312 .

4 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر : 1956/11/24 السنة 2 رقم 9 .

5 - دالوز - برغوز القانون العام .

6 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر : 1958/10/24 بند 38 - 956 السنة 2 رقم 9 ص 9 .

وإذا كان التسليم بمس حقوق الغير فإن الدعوى تنتهي مع حق هذا الغير بتحرك دعوى يطعن بها في هذا التعريق (1) ، والحكم فيه قطعي موضوعي ويجوز الطعن فيه كما لو كان جزئياً وقد قضت المحكمة في إنهاء النزاع .

انتهاء الخصومة بقوة القانون

قد يصدر المشرع بعض التشريعات بإنهاء بعض المنازعات الإدارية ، وطبعاً فالتشريع الذي يتعرض للدعوى ولحق الإدعاء يجب أن يصدر عن السلطة التشريعية بشكل قانون باعتبار أن هذا القانون يتعرض للحقوق الخاصة (2) . وقد يصدر المشرع قانوناً بعدم الطعن في بعض التصرفات التي حصلت في فترة معينة - كفترة الطوارئ (3) .

وإذا نص القانون على اعتبار الدعوى المنظورة أمام القضاء منتهية بمجرد نفاذه ، فقد استقر الرأي على أن يمتنع على الجهة القضائية المنظورة أمامها الدعوى بحث أي مسألة أخرى سواء ما تعلق بالشكل أم بالإختصاص (4) . هذا مع الإشارة إلى أن بعض الأحكام غير قطعية كالأحكام المتعلقة بإجراءات الإثبات (5) ، والأحكام المذكورة لا تقبل إلا الطعن غير المباشر في الطعن بالحكم الموضوعي (6) ، مثلاً لا يجوز الطعن في الحكم التمهيدي بتدب خبير هندسي (7) .

- 1 - د . مصطفى وصفي : المرجع السابق ص 499 .
- 2 - محكمة القضاء الإداري في مصر 955/3/7 سنة 9 رقم 535 ورقم 948/5/26 سنة 2 رقم 131 من 736 .
- 3 - د مصطفى كامل فهمي : المرجع السابق ص 501 .
- 4 - محكمة النقض المصرية البيئة العامة 1959/9/26 / المجموعة 1 لسنة 10 رقم 6 ص 557 ، والمحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/6/29 سنة 2 رقم 137 ص 1335 .
- 5 - أبو الوفا ص 248 بند 200 .
- 6 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : 1967/11/25 لسنة 13 رقم 20 .
- 7 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : 962/4/7 لسنة 7 رقم 57 .

إصدار الأحكام⁽¹⁾

سنناول هنا قفل باب المرافعة وأثر النطق بالحكم ثم نقي بعد ذلك بتحرير الأحكام وتسيبها وفقاً لما يلي :

1 - قفل باب المرافعة والمداولة والنطق بالحكم وإبداع المسودة :
يخضع قفل باب المرافعة للمبادئ والأحكام والقواعد الإجرائية في أصول التقاضي العادي ونفرع على ذلك الملاحظات الآتية :
أ - إذا قفل باب المرافعة اعتبرت الدعوى مهياً للحكم ، فإذا صدر قانون معدل للإختصاص بعد ذلك ، فإنه لا يؤثر على ولاية المحكمة بنظر الدعوى ، وذلك حسب المبادئ العامة ، ويستثنى من ذلك القوانين المعدلة للإختصاص متى كان العلم بها بعد إقفال باب المرافعة .

وقد أصدرت المحكمة الإدارية العليا في مصر عدة أحكام في ذلك ، وأظهرت أن إنشاء هذه المحكمة بمقتضى القانون رقم /165/ لسنة 1955 يعتبر استحداثاً لطريق جديد من طرق الطعن لا مجرد تغيير في قواعد الإختصاص⁽²⁾ .
وقد اعتبرت القوانين التي تسمح بالطعن في بعض تصرفات الإدارة أو التي تمنع قبول الطعن في بعض قراراتها أنها قوانين معدلة للإختصاص ، وليست قوانين منظمة لطرق الطعن ، وعلى ذلك فهي تسري على الدعاوى المنظورة متى كان تاريخ العمل بها قبل إقفال باب المرافعة .

وكذلك فإن قوانين الإصدار كثيراً ما تنظم إحالة الدعاوى الجديدة التي أصبحت مختصة تبعاً لما إذا كانت مهياً للحكم ، أي أقفل فيها باب المرافعة أم لم تكن كذلك.

1 - يراجع في كل ما يتعلق في الفصل في الدعوى الإدارية د . مصطفى كامل إسماعيل / المرافعات الإدارية ص 49 .

2 - 1955/9/10 مجموعة السنة الأولى رقم 33 ص 282 ، وفي 1956/6/21 مجموعة السنة الأولى رقم 50 ص 419 ، وحكمها في 1955/11/5 مجموعة السنة الأولى رقم 7 .

2 - لا يجوز التدخل بعد إقفال باب المرافعة ، وذلك وفقاً للمادة /154/ من قانون أصول المحاكمات السوري .

3 - جواز الحكم في الدعوى رغم وفاة أحد الخصوم أو فقدته لأهلية الخصومة أو زوال صفته .

والرأي أن قفل باب المرافعة لا يحرم الخصوم من إبداء الطلبات التي لم ينص القانون على حرمانهم من إيدانها على أن تقبل المحكمة وفق تقديرها فتح الباب مجدداً ، كذلك يجوز للخصوم في هذا الدور من أدوار نظر الدعوى أن يطلبوا من المحكمة إثبات ما اتفقوا عليه من إنهاء الخصومة أو تنازل المدعي عن طلباته فيها .

2 - أثر النطق بالحكم :

ويترتب على النطق بالحكم خروج النزاع عن ولاية المحكمة ، ويصبح حائزاً للحجية ، كما يترتب على ذلك أن تثبت الحقوق التي قررتها ، فلا تسقط إلا بمضي المدة الطويلة إضافة إلى بدء مواعيد الطعن في الحكم ، علماً أن نظام القضاء الإداري يقرر أن ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ النطق بالحكم .

تحرير الأحكام

ويرجع في ذلك إلى نظام الأصول المنذية الموضحة في المادة /176 و178/ من قانون أصول المحاكمات السوري ، وهذه البيانات فاصرة على ما تصدره المحكمة من أحكام تنهي الخصومة والأحكام الفرعية وغير القطعية مثل القرارات الخاصة بالإثبات أو وقف الخصومة أو سيرها أو ضم الدعوى ثم قبول الخصوم ونحو ذلك ، فلا يتعين تسببها ولا يشترط أن تتضمن البيانات السالفة الذكر⁽¹⁾ .
ويتجه القضاء الإداري إلى التخفيف من أسباب بطلان الحكم أو الخطأ في

1 - أبو الوفاء بند 51 .

بيانات الحكم⁽¹⁾، ولقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه لنن كان قرار اللجنة القضائية بمثابة حكم قضائي فيجب إشماله على البيانات الواجب الحكم عليها بما في تلك أسماء الخصوم وصفاتهم ، إلا أن النقص أو الخطأ في ذلك يجب أن يكون جسيماً⁽²⁾ .

وقد حكم أن مجرد الخطأ المادي في بيان صفة الحكومة رافعة للدعوى والذي يكشفه ما انطوت عليه صحيفة الدعوى من بيانات لا يؤدي إلى عدم قبولها لرفعها من غير ذي صفة⁽³⁾ .

ويذهب الرأي إلى أن الحكم الذي لا يوقع عليه رئيس الجلسة وكتبتها يعتبر معدوماً يكفي إنكاره عند التمسك به⁽⁴⁾ .

وقد قيل أن توقيع القاضي على منطوق الحكم ضمن محضر الجلسة الذي صدر فيها لا يغني شيئاً عن توقيع على الحكم ذاته ، كما أن توقيع على مسودة الحكم لا يغني عن التوقيع على نسخة الحكم الأصلية ، والتوقيع على المحضر أو المسودة يمنع من اعتبار الحكم منعماً وإنما يؤدي إلى تعذر تنفيذه أو الاحتجاج به⁽⁵⁾ . وقد تقرر أنه إذا أمكن توقيع للقاضي على نسخة الحكم الأصلية فإن الإجراءات تصحح ويزول الإعدام⁽⁶⁾ .

ويرى الدكتور مصطفى كمال وصفي أنه بالنسبة لإصدار الحكم بإسم السلطة.

العليا في البلاد يجب التفريق بين حالتين :

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 475 ، د . مصطفى كمال إسماعيل : المرافعات الإدارية ص 177 .

2 - 1958/5/10 لسنة الثالثة رقم 129 .

3 - للمحكمة الإدارية العليا في مصر 1958/2/23 لسنة الرابعة رقم 15 و 16 - 681960 سنة 5 رقم 21 .

4 - د . أحمد أبو الوفا بند 48 من 116 .

5 - د . مصطفى كمال وصفي ص 476 .

6 - د . أحمد أبو الوفا بند 48 من 107 .

أ - إذا كان صدور الحكم باسم السلطة العليا في البلاد ناشئاً عن سهو ، ففي هذه الحال يعتبر أمراً شكلياً مفروضاً ومفروعاً منه مادامت المحكمة مشكلة طبقاً للقانون .

2 - وأما إذا كان الإغفال عمداً أو جاء في الحوثيات ما يفسر العمد في هذا الإغفال فلا معدى من القول بالإندام (1) .
الإثبات أمام القضاء الإداري (2) .

لقد تشكلت نظرية الإثبات في القانون الإداري متأثرة بظروف هذا القانون وحاقاته ، ومن أهم هذه المؤثرات هي :

1 - الجهة الإدارية بعيدة عن دوافع اللدد والخصومة والدوافع الشخصية ومعرضة لتراخي من يتصرفون باسمها .

2 - حيازة الإدارة على الأوراق والمستندات المتعلقة بالمنازعة .

3 - تقيد الإثبات الإداري بنماذج معينة مرسومة سلفاً بحيث لا يُعتمد بالدليل

الحر .

4 - إمتيازات الإدارة القضائية وخاصة إمتياز المبادرة *privilege de préalable* والذي يتيح لها إتخاذ قرارات إدارية في مواجهة الفرد تستغني بها عن الإلتجاء إلى القضاء ، مما يجعل الفرد في مركز المدعي ، وهناك إتجاهات في الإثبات أمام القضاء الإداري :

الأول : يجعل الأصل في الإثبات على عاتق المدعي مع تخفيف ذلك بما يقوم به القاضي الإداري من دور إيجابي في الدعوى .

الثاني : توزيع عبء الإثبات بين الطرفين ، وذلك إلى جانب إتجاه ثالث يقوم بتعذر وضع قاعدة عامة في ذلك لدى القضاء الإداري (3) ، فاختلال التوازن في

1 - د . مصطفى كمال وصفي ص 477 .

2 - يرجع هذا البحث بكامله د . مصطفى كمال وصفي المرجع السابق ص 440 .

3 - د . أحمد كمال الدين موسى : نظرية الإثبات في القانون الإداري ، رسالة ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق

المركز القانوني⁽¹⁾ : Situation هو الذي يهيمن على نظرية الإثبات في القانون الإداري ، وهو الذي حدد معالمها وأظهر سماتها المميزة عن زميلتها في القانون الخاص .

وذهب مجلس الدولة الفرنسي لتقول بأن عبء الإثبات يقع على المدعي في أحوال ، كأن يتعلق الطعن بقرار يقوم على السلطة التقديرية ، أو المستند إلى منع ترخيص أو ميزة إدارية أو عند الطعن بالتعسف المبني على سلطة مقيدة ، وفي حال أسباب القرار التأديبي ، وفي المسائل المتعلقة بالإجراءات الداخلية كالتعويض⁽²⁾ . ويبقى هذا العبء على الإدارة كلما تبين للقاضي استحالة الإثبات⁽³⁾ من قبل المدعي ، وقد حكم مجلس الدولة الفرنسي بأن القاضي يعتد بأقوال المدعي إذا كانت الأوراق فقدت بخلط الإدارة⁽⁴⁾ .

ولقد أرست المحكمة الإدارية العليا في مصر المبدأ السابق فقالت : إن قاعدة عبء الإثبات على المدعي لا تستقيم على إطلاقها في المنازعات الإدارية ، لأن الإدارة كثيراً ما تحتفظ بالأوراق والمنفقات الحاسمة في الدعوى ، فإذا نكلت أو تسببت في فقد الأوراق أقيمت قرينة لصالح المدعي بإلغاء العبء على المدعي⁽⁵⁾ وينقلب عبء الإثبات على الإدارة في حال وجود نصوص تشريعية أو قرانن قانونية⁽⁶⁾ ، ولقد استقر القضاء الفرنسي على اعتبار امتناع الإدارة عن تقديم الأوراق عملاً تحقياً ، كذلك إذا كانت الإجابة غير مجدية⁽⁷⁾ .

1 - د . أحمد كمال الدين موسى : نظرية الإثبات ص 583 .

2 - حكم مجلس الدولة الفرنسي : 955/3/18 كارينيل .

3 - د . أحمد كمال الدين موسى : المرجع السابق ص 553 .

4 - 1967/11/11 ، سنة 13 ، رقم 9 .

5 - 1967/11/11 ، سنة 13 ، رقم 9 .

6 - د . أحمد كمال الدين موسى : ص 556 .

7 - محمد طاهر عبد الحميد : تقرير في شأن تنظيم مجلس الدولة في فرنسا ، مجلس الدولة في مصر ، سنة

1962 ص 176 ، مجلس الدولة الفرنسي في 1957/2/23 قضية شيلو ، ود . أحمد موسى ص 550 .

وتسير المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن سكوت الإدارة يقرب
عبء الإثبات عليها ، ويقصر على أنه تسليم بأقوال المدعي...⁽¹⁾ .
وما هو مقرر أيضاً أن عبء إثبات الواقعة السلبية على عاتق الإدارة كما
في مسائل التطهير والفصل غير التأديبي⁽²⁾ .
وحكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه إذا اتضح من الأوراق ما
يؤيد صحة الصحة المفترضة في قيام القرار تنتقل عبء الإثبات على عاتق
الإدارة⁽³⁾ .

وحكمت أنه إذا انتقلت الإدارة مع المتعاقد على أن يكون للخصم على أساس
كشوف تحت يد الإدارة ، فإن عبء إثبات براءة الذمة يكون على الإدارة⁽⁴⁾ ،
والذي نراه أنه يجب التفريق بين ما يلي :

أ - الوقائع الإدارية التي تقع في محيط العمل الإداري ، فهذا دور المدعي
يكون مجرد الإرشاد ولا يكون لديه سوى رقم وتاريخ ونحو ذلك من الدلالات
الإرشادية ، أما حقيقة الوقائع فيكون ثابتاً لدى الإدارة مما لا تتبين الحقيقة دون
إيرازه للدعوى .

ب - أما الوقائع غير الإدارية التي تحصل خارج مجال الإدارة كواقعة الانتقال
والهوى والأعراض الخاصة مما يقوم عليه الطعن بالتعسف ، وكذا معظم الظروف
الشخصية المؤدية للتأديب ، فذلك يضع للعبء على المدعي⁽⁵⁾ .
وبشأن إثبات عبء التعسف فقط حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه

1 - 1967/11/11 سنة 13 رقم 9 ، و 1973/9/30 سنة 19 رقم 35 .

2 - د . أحمد محمد كامل الدين موسى : ص 553 .

3 - 1968/11/23 سنة 14 رقم 9 .

4 - 1967/9/9 سنة 13 رقم 22 .

5 - مجلة القانون العام القرشي سنة 960 / قضية لوما موربيه سنة 60 ص 42 .

يقع على من يدعيه⁽¹⁾، وفي فرنسا فقد كانت الإدارة هي صاحبة المصلحة في إثبات إثبات التصرف ، فأتاح لها المجلس ذلك⁽²⁾ .

وطبعاً فالإجراءات القضائية كشرط قبول الدعوى مثلاً تقع على عاتق المدعي⁽³⁾، وإذا طعن المدعي بأن إعلانه لم يكن صحيحاً فعلياً⁽⁴⁾، ويستثنى من ذلك الإجراءات التي تقوم بها الإدارة كالإخطار وغيره ، فإن عبء ما تدعيه يكون على عاتقه⁽⁵⁾ .

تهيئة الدعوى للفصل فيها أو تحقيقها

ذكرنا سابقاً أن قانون مجلس الدولة ينص على أن مفوض الدولة – في سبيل تهيئة الدعوى – له الإتصال بالجهات الحكومية للحصول على ما هو لازم من بيانات وأوراق .

ولا مانع من أن تجري المحكمة تحقيقاً في الجلسة أو يقوم به عضو من أعضاء⁽⁶⁾ والعمل في مصر أن تعيد المحكمة الدعوى للمفوض لإجراء التحقيق⁽⁷⁾ .

والقضاء الإداري لا يأزم الخصم في تقديم ورقة تحت يده ، لأن الإدارة تقدم ما تحت يدها من الأوراق جبراً بطريق الغرامات ، وأما بالنسبة لما يكون تحت يد الفرد من أوراق فتكون لدى الإدارة ، وإذا لم تقدم الإدارة أصل الأوراق اعتبرت المحكمة الصورة التي قدمها المدعي مطابقة للأصل⁽⁸⁾ .

1 – 15/9/1956 لسنة 2 رقم 25 .

2 – 5/3/1954 قضية الأمانة مولايه ، ونظر حكم محكمة القضاء الإداري في مصر 27/9/1954 لسنة 9 رقم 142 .

3 – د . أحمد موسى : ص 468 .

4 – مجلس الدولة الفرنسي 16/9/1959 / مجلة القانون العام سنة 1960 من 354 .

5 – محكمة القضاء الإداري في مصر 20/5/1953 و 14/2/1967 .

6 – مجلس الدولة الفرنسي 4/3/1960 / مجلة القانون العام 1960 من 842 .

7 – د . مصطفى كمال وصلي : ص 440 .

8 – محكمة القضاء الإداري في مصر 14/6/1954 لسنة 8 رقم 799 .

ونور القضاء الإداري كما قلنا هو دور إيجابي استيقظني ، وهذا الدور يتراوح بين نظام الإثبات القانوني الذي يتكيد بأدلة معينة ، وبين الإثبات المطلق أو الإقناعي *la preuve moral ou l'intime conviction* الذي يحول الأدلة التي تعرض عليه إلى مجرد قرائن مكتوبة ، فالأصل حرية القاضي الإداري في تكوين عقيدته واستخلاص الحقيقة مما يُعرض عليه من الوقائع والأوراق⁽¹⁾ ، بيد أنه من ناحية أخرى مقيد بأنواع معينة من الأدلة لا يستطيع أن يتعدها ، وفي ذلك تنقسم الأدلة في القانون الإداري إلى نوعين :

الأدلة الموضوعية ، والأدلة الشخصية .

فالأدلة الموضوعية : وهي التي تستمد الثقة فيها من ذاتها ، كالأوراق . أما الأدلة الشخصية : فهي التي تستمد الثقة فيها من مقدمها كالشهادة واليمين ، ولا يؤخذ بها أمام القضاء الإداري ، ولقد جرى لتسريح على القول بأن الإثبات الإداري (لا التأديبي)⁽²⁾ يجري من واقع الملفات ، فهي ذاكرة الإدارة ووعدها ، وتتميز من ذاكرة الموظف ووعده ، فلا تختلط الذاكرة الذاتية للموظف — بما قد يعتريها من نسيان ذريع — بالذاكرة المادية الموضوعية للإدارة المسجلة في دفاترها وملفاتها المسلسلة .

والقضاء الإداري قليلاً ما يتعرض للمسائل العارضة في الإثبات *incidents de la preuve* ، وذلك راجع إلى أن الدعوى الإدارية تمر أولاً في دور التحضير سواء على يد المفوض ، وإن كان الفقه يرد ذلك إلى ازدحام الجلسات وكثرة العمل ، والتعويل على المبادئ دون الوقائع ولأن المجلس يتجنب التخل في أعمال الإدارة⁽³⁾ .

1 - حرقية لوتوان : الإجراءات أمام مجلس الدولة ص 129 .

2 - الدكتور مصطفى كمال وصفي : ص 441 .

3 - حرقية لوتوان : المرجع السابق ص 134 وما بعدها .

ومجلس الدولة الفرنسي يكتفي بتقرير مبدأ المسؤولية ويحيل المحكوم له على الإدارة لتحديد الضرر والتعويض ، كما يكتفي بالإلغاء ويترك تسوية الاستحقاق والحساب للجهة الإدارية ، والقضاء الإداري لم ينتقل مرة واحدة للمعaine ، ولم يفصل قط في دفع بالتزوير⁽¹⁾ .

وإجراءات القضاء الإداري تستلزم المقابلة والمواجهة Caractere contradictoire⁽²⁾ ، وهذه الخصيصة من أهم خصائص الإجراءات الإدارية في الإثبات ، وإذا لم يراع المفوض أو القاضي ذلك ، فإن الإجراء يكون معيباً بعيب جوهري قد يؤدي إلى استبعاده ، ولذلك يجب تحقيق الإطلاع وتيسيره وتمكين أصحاب الشأن منه بكل حرية وعدم الاحتجاج عليهم بسرية الأوراق . والقضاء الإداري يتمتع بحرية واسعة في إجابة الخصوم على طلباتهم في الإثبات ، فهو ليس ملازماً بتسمية خبير ، ولا الانتقال للمعaine ولا إجراء تحقيق استجواب أو سماع الشهود⁽³⁾ .

ويراعي مجلس الدولة الفرنسي أعلى الأداب في الإتصال بالجهات الإدارية⁽⁴⁾ ، والقاضي الإداري يحترم إستيازات الإدارة ولا يسلط رقابته على الملاءمات ، دون الوقائع⁽⁵⁾ ، ويلتزم حدود السلطة التقديرية فلا يتجاوزها إلى الإخلال بالمشروعية أو إلى تغيير التكيف باسم الملاءمة⁽⁶⁾ . والقاضي الإداري وهو يراقب المناسبة والبساط الذي جرى عليه العمل ،

1 - المرجع السابق صفحة 135 و 247 ، وجابولا : الإجراءات أمام المحاكم الإدارية 1960 بند 754 و 582 .

2 - هارايه لونوان للمرجع السابق صفحة 128 والأحكام التي ذكرها ، ومنها حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1958/2/12 ، كوش و 6 مارس 1957 شركة بول بيكتي .

3 - جابولا : المرجع السابق بند 510 و 519 و 557 .

4 - د . مصطفى كمال وصفي المرجع السابق ص 443 .

5 - محكمة القضاء الإداري في مصر : 953/5/27 لسنة 7 رقم 692 .

6 - د . مصطفى كمال وصفي ص 443 .

عليه أن يتحقق من الوقائع وقت صدورها ، وكل دفاع غير مبني على الأمر الثابت في حقيقة الأوراق يجب رفضه .

الأدلة المعقونة أمام القاضى الإداري

تقبل في الوقائع غير الإدارية - التي تقع خارج مجال الإدارة - جميع طرق الإثبات مثل إثبات التعسف في استعمال السلطة ومخالفات السلوك الخارجي والخطأ الشخصي ووقائع الحياة الخارجية والظروف التي لا يتأتى تسجيلها في دفاتر الإدارة ، وكذلك المخالفات العمدية وأعمال التعذيب والإختلاسات والتواطؤ ونحو ذلك (1) .

أما الوقائع الإدارية بالوصف الذي قمنا بتحنيده ، فنثبت بالأدلة الإدارية ، وهي أدلة موضوعية تحددها القوانين ، فلا يجري مثلاً إثبات مرض الموظف إلا بالإجازة المرضية التي تحدد التعليمات طريق الحصول عليها .

ولقد قلنا إنه لا ذاكرة أو عقيدة للإدارة ، ولهذا يجب عدم توجيه اليمين إليها . وتعتبر الورقة الإدارية أهم وسائل الإثبات ، فهي كتابة في حوزة الإدارة ذات تاريخ قابل للإثبات بالطرق المعتمدة في القانون الإداري ، وتدل على واقعة إدارية معينة .

وتتميز الورقة الإدارية بميزات تميزها من كل من الورقة الرسمية أو ورقة الإدارة المعروفين في القانون الخاص (2) .

وقد لا تكون الورقة الإدارية صادرة عن الموظف ، بل عن الفرد ، ولكن تقديمها إلى الإدارة وإعطائها رقماً مسلسلاً يجعلها ورقة إدارية .

وعلى عكس الورقة الرسمية *acte authentique* ((التي لها القوة حتى يثبت تزويرها ، فالورقة الإدارية قرينة مكتوبة فحسب يأخذها القاضى الإداري

1 - د . مصطفى كمال وعفى : ص 445 .

2 - د . أحمد كمال الدين موسى : نظرية الإثبات في القانون الإداري / رسالة جامعة القاهرة - كلية الحقوق

بالحذر⁽¹⁾، وقد حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن ((الورقة الإدارية من قبيل القرانن المكتوبة القابلة لإثبات العكس ، الأصل فيها الصحة والظعن في موضوعها مقبول عند قيام الدليل⁽²⁾، فالقرارات والعقود الإدارية والأوراق الرسمية التي في حوزة الإدارة والأوراق العرفية كلها أوراق إدارية⁽³⁾.

وتتميز الورقة الإدارية بما يلي :

1 - كتابية : تحمل إسم الجهة الإدارية أو خاتمها وتوقيعها أو التأشير عليها ، لكنها قد تكون غير موقعة ولا مؤرخة ، ولكن توافق سائر العناصر فيها يجعلها إدارية ، ولو كانت مسودة مليئة بالشطب والتحشير⁽⁴⁾.

2 - في حوزة الإدارة : فهذا شرط من أهم شروط الورقة الإدارية ، ويجب أن يكون دخولها بالكيفية التي يقتضيها النظام المعمول به في الهيئة الإدارية ، فإذا كانت واردة من خارج الإدارة قيدت في دفتر الوارد ، وإن كانت من الأعمال الداخلية ، فيجب أن يكون إيداعها في الملفات أو السجلات بمعرفة الموظف المختص⁽⁵⁾. ولا شك أنه كلما كان الملف منتظماً كانت حججه قوية في الإثبات الإداري والعكس⁽⁶⁾، وعلى القاضي أن يوضح أسباب عدم إقتناعه بالملف⁽⁷⁾.

وليس الملف هو المرجع الوحيد للإثبات إذ أن الورقة قد تكتمل من عدة ملفات مترابطة لدى الإدارة ، وجهات أخرى⁽⁸⁾ .

1 - د . أحمد كمال الدين موسى : نظرية الإثبات في القانون الإداري ص 247 وما بعدها .

2 - 1970/6/16 سنة 24 ص 349 .

3 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 447 .

4 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 447 .

5 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 447 .

6 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : 1959/2/7 لسنة 4 رقم 61 .

7 - د . مصطفى كمال وصفي : ص 448 .

8 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : 958/7/12 لسنة 3 رقم 76 سنة 4 رقم 76 .

ويجوز الأخذ بالأدلة الأخرى لتكملة الملف ، ومرد ذلك إقتناع تقاضي الذي له أن يستفهم عن الإرتباك في بعض الأوراق من الموظف المختص⁽¹⁾ .

الأوراق الشاردة

وهي التي تقدم إلى المحكمة مستقلة عن الملفات المسلسلة والسجلات ... فإن كانت في يد المدعي ، ولم يكن عليها رقم أو تأنشير موقع رقمتها الإدارة ، إذ الأصل أن لا يكون لها لية قيمة في الإثبات ولو كانت محررة على أوراق الإدارة أو عليها ختمها .

وأن ثبت لها نظير في ملفات الإدارة لم تعد شاردة ، بل اعتبرت دليلاً إرشادياً⁽²⁾ ، وإن كانت الإدارة هي التي قدمت الورقة الإدارية فلا حجة لها ، ولو كانت موقعة ومركمة ، إلا إذا ثبت رقمها في سجل مسلسل ، وذلك لأن الإصطناع أسهل على الإدارة ، ولأنها لا تحفظ الأوراق بهذه الطريقة ، ويجوز لمن يزعم أن أصل الورقة الشاردة في حوزة الآخر أن يطلب إزمه تقديم الأصل⁽³⁾ .

لما إذا كانت الورقة المقدمة بمفردها ليست ورقة شاردة فلا تعتبر ورقة شاردة⁽⁴⁾ وليست أوراقاً إدارية القرارات المنشورة في الصحف والمقتطفات المقصوفة من الجرائد⁽⁵⁾ .

والميزة الثالثة للورقة الإدارية أن يكون محلها قابلاً للإثبات ، ولو كانت في ذاتها مغفلاً من الإمضاء والتاريخ ، فتتضمنها في الملف بشكل معلّمن بوجود رقم عليها يربطها بغيرها من الملف أو في سجل للتقيد ، وبصورة عامة فكلما كان تحرير الورقة قريب العهد من الواقعة كلما كان أكثر قيمة في الإثبات .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : كتابه سابق الذكر من 448 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق من 449 .

3 - المرجع السابق من 449 .

4 - المرجع السابق من 449 .

5 - المرجع السابق من 450 .

فإذا وجدت ورقتان متعلقتان بموضوع واحد ، وكانت إحداهما أقرب تاريخاً ، فإنها ترجح على الأخرى إلا إذا انضمت لللاحقة عناصر تدل على التزوير والإسكمال⁽¹⁾ .

والمميز الرابع أن يكون موضوعها ولقعة إدارية ، وهذا أمر بحكم الضرورة ، لأن الملفات لا تتضمن أموراً لا تتعلق بالوقائع الإدارية ، وإنما يدعوننا إلى هذه الملاحظة أن بعض الإدارات - وخاصة تلك التي تعمل في المحيط الفني - تحفظ أحياناً أوراقاً لا علاقة لها بالعمل ، كسيناريو أو قصة أو تصميم ، وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر باستبعاد مذكرة قدمتها إدارة المباحث أثناء نظر الدعوى لأنها لم يجر عليها أي عمل إداري⁽²⁾ .

وللأوراق الإدارية حجية ناقصة في غير الموضوع الذي صدرت من أجله وفي البيانات العرضية الواردة بها⁽³⁾ كتاريخ الميلاد في الشهادة الدراسية أو حيازة الأجنبي لبطاقة إنتخابية .

ولما الحجية فإنها تكون للموضوع الأصلي للورقة الذي صدرت من أجله ، ولذلك فإنه وإن كان الإتهام الإداري مقيد في شكله ، إلا أنه إتقاعي في موضوعه. ويخضع الطعن بالتزوير الورقية للقواعد العامة⁽⁴⁾ ، وفي فرنسا كثيراً ما يستغني المجلس عن الفصل بالطعن بالتزوير بإسقاط قيمة الورقة أو تحديد الثبوتية أو غير ذلك⁽⁵⁾ .

1 - المرجع السابق ص 450 .

2 - 1958/9/13 السنة 4 ص 29 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في 10 نوفمبر 1956 السنة الثانية رقم 33 ، وحكي محكمة القضاء الإداري في 31 مايو و 24 يونيو 1953 السنة 7 رقمي 714 و 859 .

4 - د . عبد الحميد صنتي : الطعن بالتزوير في الأوراق الإدارية / مجلة مجلس الدولة / حتم محكمة القضاء الإداري في 29 ديسمبر 1947 السنة الثانية رقم 31 ، و 22 يونيو 1974 السنة الثانية رقم 146 .

5 - جابود : المرجع السابق بند 582 .

القرائن :

القرائن هي وقائع معينة معلومة ثابتة ، تؤكد أو تشهد على وقائع أخرى مترتبة عليها ، وغير ثابتة بذاتها .

فهي تتكون من عنصرين :

الأول - العنصر المعادي : وهو الوقائع المعلومة الثابتة ، وهي بمثابة البساط أو المناسبة anticident التي تبني عليها الواقعة المستخلصة ، وتسمى هذه الوقائع بشواهد الحال ، أو الدلائل .

الثاني - هو العنصر المعنوي : وهو الدليل المستخلص من شواهد الحال ، وهو معنوي لأنه عقلي أو خفي في ذاته ، وهو بمثابة الحكم أو القرار المبني على أسبابه ، فيجب أن يبنى على الوقائع المعلومة الثابتة بناء سليماً ، وبحيث تكون الصلة الضرورية أو النتيجة الحتمية بين البساط والدليل المستخلص قائمة على أسباب تبرزها .

وهذا الإستخلاص ، أي تحرير المطلوب أو الدليل الناتج قد يتكفل به الشارع فتكون القرينة قانونية ، كما قد يقوم به القاضي فتكون القرينة قضائية ، وفي الحالتين ، قد تكون القرينة قلبية أو غير قابلة لإثبات العكس .

وتعتبر القرائن أهم طرق الإثبات في القانون الإداري بعد الورقة الإدارية ، حيث رأينا أن النظرة إلى الأوراق الإدارية ذاتها تقوم على اعتبار هذه الأوراق قرائن مكتوبة ، فالإثبات الإداري هو إثبات إقناعي في موضوعه ، وإن كان مقيداً من حيث شكله كما سبق التلليل به .

ومن المقرر أن للقاضي الإداري أن يقيم حكمه على القرائن وحدها⁽¹⁾ ، والقرائن لا بد أن تستخلص من وقائع موضوعية ، وليس من أدلة ذاتية كشهادة أو

1 - حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1955/12/23 / مجوعة ليون ملحقه 608 .

يمين ، لأن الأئمة الذاتية ممنوعة في المسائل الإدارية (لا التأديبية) ، فصار اتخاذها
قرائن وشواهد حال غير متيسر بدوره لعدم تيسر وقوع المناسبة .
والأصل في القرائن أنها تقبل إثبات العكس ، وذلك لحرية القاضي الإداري في
تقدير الدليل ، إلا أن القرائن غير قابلة لإثبات العكس في الأحوال الآتية :

1 - إذا نص القانون على ذلك صراحة .

2 - إذا كانت الواقعة التي تكون بساط القرينة يشترط فيها الشكل ، وذلك
كالوقائع التي تثبت على إستمارات معينة بالطلب في مدة محددة أو بالقيود في
سجل معين (1) .

في هذه الأحوال يكون المطلوب مقيداً بعدم توافر البساط على الوجه الشكلي
المحدد ، ويكون ذلك إذا ترتب السقوط على عدم استيفاء الإجراء في موعده ،
ففي هذه الحالة يتعذر ترتيب أي قرينة مع التخلف عن القيام بهذا الإجراء الشكلي
في موعده ، فإذا لم يقدم الموظف بياناً عن خدمته السابقة بالطريقة المحددة فتلك
قرينة على أنه ليس له خدمة سابقة .

وإذا كان بساط القرينة واقعة تقديرية للإدارة فالمطلوب لا يتيسر إستخلاصه
فإذا استعملت الإدارة وسيلة معينة بدل أخرى ، فلا يصح استنتاج أن اختيارها
كان لعلّة معينة لأن العلة هنا ، وهي مطلقة التقدير ، وهو ما لا يمكن مناقشته والحد
الطبيعي هنا إثبات النعسف ، وهو ما يخرج عن بناء القرائن (2) .

أ - القرائن القانونية

وهنا يقوم المشرّع بترتيب الأثر دون القاضي ، ولذلك قيل إنها لا تعتبر
إثبات بمعنى الكلمة ، ولكنها إعفاء من الإثبات فإن كانت قابلة لإثبات العكس ترتب

1 - د . أحمد كمال الدين موسى : ص 148 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : ص 454 .

عليها نقل عبء الإثبات⁽¹⁾ .

وقد قسم الدكتور أحمد موسى القرائن القانونية إلى قسمين :
قرائن إدارية وقرائن مدنية يطبقها القاضي الإداري لإتفاقها مع روابط القانون العام⁽²⁾ ، ومن أمثلة القرائن الإدارية قرينة القرار الإداري الضمني ، وهي رفض الإدارة المستخلص من سكوتها ستين يوماً ، وقرينة استقالة العامل لدى تقطاعه عن العمل وقرينة العلم بالقرار الإداري المستفادة من النشر أو الإعلام⁽³⁾ .

ب - القرائن القضائية

وهي على عكس القرائن القانونية ، فينما يمتنع على القاضي إجراء الربط في مجال القرائن القانونية ، نجد هنا يعمل ذهنه ويجد ويجتهد لإستخلاص الربط في مجال القرائن القضائية ، وهي مجال ذكاء القاضي وألمعيته ، وهذه القرائن كثيرة الوقوع في المجال الإداري فمعينها لا يتضرب ومجالها لا ينتهي ، وهي التي تميز حكماً على حكم وقضاء على قضاء .

ومن المفيد أن نبين أن القضاء الإداري أوسع تقديراً في مجال القرائن من القضاء العادي ، والسبب في ذلك أن القاضي الإداري يتعامل مع بيئة محددة - وخاصة هي المحاكم الإدارية - فيفهم دواعيها وأسباب عرفها المستقر وعملها المضطرد ، فيلتقط بسرعة الدواعي الخفية ، وما يجري وراء الكواليس ، ويفسر ظواهر التصرفات على ضوء هذه الخبرة ، مثله في ذلك مثل القاضي المتخصص في نوع معين من القضايا ، والقاضي العادي لا يتوصل - عادة - لمثل القدرة الإستنباطية وملكة استخدام القرائن كزميله القاضي الإداري .

1 - د . أحمد موسى : المرجع السابق ص 146 وما بعدها .

2 - المرجع السابق ص 149 .

3 - د . أحمد موسى : المرجع السابق .

ج - الخبرة :

تعتبر الخبرة من وسائل الإثبات الشائعة في مجال الدولة فهي من الأدلة الإدارية الموضوعية التي تجري في المجال الإداري منفصلة عن الصيغة الشخصية التي تتنافى مع الإثبات الإداري ، ومع ذلك فإن مجال الخبرة أمام القضاء الإداري مقيد من نواح متعددة .

فالقاضي الإداري كثيراً ما يؤثر عدم إقحام الخبير على الدعوى الإدارية ، ويحترم استقلال الإدارة ، فلا يجعل الخبير يدخل في أعمالها ، والقاضي الإداري قد يستغني عن الخبير بما ورد في الملف من تقارير الجهات الرسمية المتخصصة - كالتقويميون الطبي أو الطبيب الشرعي أو الإدارة الهندسية أو نحو ذلك - باعتبارها الخبير الرسمي المختص الذي لا مجال لتصيب خبرة أخرى فوقه ، بل قد يكلف الجهة الإدارية أثناء الدعوى بتقديم تقرير من جهة الخبرة الرسمية المذكورة في النقطة التي يريد استيضاحها ، لكنه ليس مقيداً بذلك ، فهو غير ملزم بأن يلجأ لجهة الخبرة الرسمية ، بل له أن يندب غيرها من الخبراء .

وكذا بالنسبة لفحص الحسابات والدفاتر الداخلية للإدارة ، فإنه قد يعهد بذلك إلى الجهة الإدارية ذاتها ، فيطلب منها ضم الأوراق والملفات مشفوعة بتقريرها واستخلاصها وملاحظاتها عن البيانات التي تضمنتها الأوراق ، وكذلك فهو يعهد للموظف بفحص الملفات والسجلات والأوراق المقدمة والتي قد تتطلب خبرة حسابية ، كقوائم الجرد ونحو ذلك ، وهو في - الحقيقة - خروج بالمفوض عن طبيعة عمله ، وذلك بينما يعهد القضاء العادي في المسائل العمالية إلى الخبراء بفحص الملفات لمجرد استخلاص البيانات عن مدة العمل السابقة ونحو ذلك ، مما يمكن فيه مجرد الإضطلاع الذي لا يحتاج لخبرة ، ومن الناحية النظرية ، فللقاضي الإداري أن يأمر بالخبرة من تلقاء نفسه رغم معارضة أطراف الدعوى ، كما له

كما له رفضها إذا طلبوها وقت تقديره⁽¹⁾ ، وهذا يقصره الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الإثبات ، وتعلق الدعاوى الإدارية بالنظام العام .

د - وسائل أخرى :

قد يلجأ للقاضي الإداري - إستثناء - إلى سماع الشهادت ، بل له تحليف اليمين ، ولكنه لا يلجأ إليه في الدعاوى الإدارية لا التأديبية - للإعتبارات السابق ذكرها - ولكن ليس في القائلون ما يمنعه عن ذلك .

وكذلك لا مانع قانوناً من أن يقوم المفوض أو القاضي الإداري بالمعاينة ، ويجري مجلس الدولة الفرنسي على إمكان مباشرة المعاينة دون نص صريح في قانونه لفائدتها في تحقيق العدالة الإدارية ، ولعدم تعارضها مع طبيعة الإجراءات الموضوعية ...

وأما المحاكم الإدارية الفرنسية فقد نظم قانونها إجراءات المعاينة ، ويمكن إجراؤها في جميع المنازعات ، حتى ما تعلق منها بالمسائل المالية⁽²⁾ .

وأما في مصر فقد استقر القضاء الإداري منذ وقت طويل على أنه ليس ثمة ما يمنع من أن تتخذ إجراءات المعاينة وغيرها طبقاً لقانون المرافعات⁽³⁾ ، وهي قليلة جداً في العمل ، وقد نعت الحاجة إليها عند تعذر نقل المسجلات الإدارية ، أو عند ما يحتاج القاضي لتعرف ظروف الوقائع على الطبيعة .

1 - أحمد موسى : المرجع السابق صفحة 336 والمراجع المشار إليها ومنها جيلود بند 519 وأحكام مجلس الدولة الفرنسي المذكورة فيه .

2 - أحمد موسى : صفحة 355 و356 والمراجع والأحكام التي أشار إليها .

3 - أحمد موسى : صفحة 360 وحكم محكمة القضاء الإداري التي أشار إليه وقصده في 29 ديسمبر 1947 السنة الثانية صفحة 175 .

القاضي الإداري

مقدمة

وسليحت، هنا حدود وظيفة القاضي الإداري ، ثم نتقصى موضوع رد القاضي الإداري ، مشيرين إلى أننا ندخل في عدل ذلك للقضاء المفوضين وفقاً للآتي :

1 - حدود وظيفة القاضي الإداري :

الفصل بين السلطات ليس موجوداً على نطاق القانون الدستوري فصب ، وإنما هو مبدأ عام نلاحظ - في صورته قواعد تطبيقية - عمله وسريانه في كافة سلطات الدولة ، أي تری ثمرات هذا التطبيق في علاقة السلطتين القضائية والإدارية ، وهكذا فمجلس الدولة لا يعمل بنظام أوامر الأداء المعهودة لدى القضاء العادي لما فيه من التكليف بعمل⁽¹⁾ .

وقد حكم مجلس الدولة الفرنسي برفض طلب الحكم بإحلال ملتزم محل آخر⁽²⁾ ، أو بإلغاء بعض الأعمال⁽³⁾ أو بتعديل بعض شروط العقد⁽⁴⁾ .

فالقاضي الإداري ممنوع من أن يصدر حكماً ضد الإدارة إلا بالإلغاء أو التعويض⁽⁵⁾ ، لكنه يحكم بغرامات التأخير⁽⁶⁾ ، وكذلك يحكم بفوائد التأخير ، وكل ماله صفة تعويضية نهائية أو مؤقتة ، مالم تتضمن تكليفاً بعمل ، وذلك إشتقاقاً

1 - حكم محكمة التراجع الإختصاص (مصر) في 1961/3/25 / مجلة المحاماة السنة 42 رقم 71 من 102 ، فقد لكرت المدعية بأنها أودعت في صندوق توقيف البريد التي استع عن الصرف للتك في شخصها فاستدر القاضي المدني - بناء على إحداثها - أمر الأداء .

2 - 1937/7/23 / المجموعة من 772 .

3 - 1944/8/11 / المجموعة من 418 .

4 - 1944/6/21 / المجموعة من 23 .

5 - نولوود بجزر بلد 574 طبعة 53 .

6 - مجلس الدولة الفرنسي 1998/9/4 / المجموعة من 421 .

من ولايته في التعويض ، ولكن ليس له أن يهدد الإدارة بتنفيذ قراره⁽¹⁾ ، فلا يجوز له ذلك إلا إذا كان الإجبار لصالح الإدارة ضد الفرد⁽²⁾ .

وقد صدرت بعض الأحكام بتوقيع غرامات التأخير – وليس التهديد – عن كل فترة تتأخر فيها الإدارة عن التنفيذ ، وهو ما يعتبر بديل عن الحكم بالغرامات التهديدية ، وهذا هو مسلك القضاء الإداري في مصر⁽³⁾ .

وللقاضي الإداري أن يوجه الإدارة أثناء الحكم بما كان يجب عليها حيال المدعي ، وقد تكون هذه التوجيهات محددة بحيث يتعذر على الإدارة الخروج عليها⁽⁴⁾ .

وقد يبين القاضي ما ينتظره منها بعد أن يفصل بقضائه ، ويدعوها صراحة أو ضمناً بما يجب عليها ، وذلك ضمن ما يؤسس عليها الحكم في الحثييات ، وليس في المنطوق⁽⁵⁾ ، وله أن يحيل المدعي إلى الإدارة لإجراء ما تراه في شأنه بعد أن يوجهها إلى ما يعتبر مطابقاً للقانون⁽⁶⁾ .

وقد يحدد أجل فإذا انقضى ولم تنفذ كان ثمة محل الحكم على الإدارة بالتعويض ، ولكن ليس له أن يحل محل الإدارة في وظيفتها ، ولا أن يجري بتقديره ما يتطلب تقديرها⁽⁷⁾ ، فليس للقاضي الإداري أن يأمر بالملازمات التي تترخص فيها الإدارة كاختيار الوقت والمناسبة والوسيلة⁽⁸⁾ .

وليس للمحكمة إلزام الإدارة بإجراء الترقية مهما كان هنالك من درجات

1 - مجلس الدولة الفرنسي 1933/6/27 ، سوري 933 - 3 - 132 .

2 - مجلس الدولة الفرنسي 1956/7/12 ريبير لوار دالتوز بتد 304 .

3 - د . مصطفى كمال فهمي ص 467 .

4 - مجلس الدولة الفرنسي 1940/4/5 / لمصوغة ص 128 .

5 - د . مصطفى كمال فهمي ص 468 .

6 - مجلس الدولة الفرنسي 1932/9/19 دالتوز 33 - 173 .

7 - د . مصطفى كمال فهمي ص 468 .

8 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/4/13 سنة 2 رقم 95 من 909 .

شاعرة إذ لا تصب نفسها في تقدير ملامعة إجراء ترقية بتاريخ معين ، وهي ملامعة تستل في ذلك ، لكن مجلس الدولة الفرنسي أقام بنفسه بوضع خطة التنظيم⁽¹⁾ ، كما أن مجلس الدولة الفرنسي حكم بأنه يستطيع إلغاء قرار الإمتناع من الترخيص⁽²⁾ . بيد أنه متى كانت عناصر التصرف متكاملة أمام القاضي ولم يكن ثمة مجال لترخيص الإدارة وتقديرها فإنه يحكم بما كانت ستقوم به لتنفيذ الحكم⁽³⁾ كما هو الحال في الطعون الانتخابية⁽⁴⁾ .

وكذلك ليس للقضاء الإداري أن يعطل الإدارة عن أداء وظيفتها أو أن يمنعها عنها إلا أن يصدر حكماً بوقف التنفيذ طبقاً للقانون وفي حدود نصوصه ، وهو في ولايته في تفسير قرارات الإدارة ليس له أن يضيف إليها مفهوماً لم تنوّه به أو مقصوداً لم تره ، وإلا حل محلها في التقدير والتقدير .

وإذا كان القانون قد حرم القضاء العادي من مكتة تفسير أعمال الإدارة ، فإنه قد أولاه القضاء الإداري لما توسمه من خبرته لكن ليس لاختصاصه الخروج عن حدود التفسير إلى التأويل والتبديل ، كما ليس له أن يخل بأي امتياز للإدارة .

2 - اختصاص القضاء والمفوضين :

يجوز إختصاص القضاء وقضاة النيابة ، طبقاً للحالات التي نصت عليها المادة /486/ من أصول المحاكمات في سوريا ، وذلك إذا وقع من القاضي غش أو تدليس أو غدر أو خطأ مهني جسيم أو امتنع عن الإجابة على إستدعاء قُدم له أو عن الفصل في قضية جاهزة للحكم .

1 - قراره في 12/5/1969 / لمجموعة من 456 .

2 - حكمه 20/6/1929 / لمجموعة من 111 .

3 - نو لوبانير بتاريخ 611 من 251 .

4 - مجلس الدولة الفرنسي 20/9/1929 / لمجموعة من 1155 . 9/6/1931 وقرار نواز دالوز عانة

execution des jugements بتاريخ 17 .

ولا يوجد نص في قانون مجلس الدولة يتعلق بالقضاة والمفوضين وهنا يرجع في ذلك إلى المبادئ العامة في القانون الخاص .

رد القضاة⁽¹⁾

تنص المادة /35/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة على أن ((تسري في شأن رد مستشاري المحكمة الإدارية العليا القواعد المقررة لرد مستشاري محكمة النقض)) .
((وتسري في شأن رد مستشاري محكمة القضاء الإداري القواعد المقررة لرد مستشاري محاكم الاستئناف)) .

((وتسري في شأن رد أعضاء المحاكم الإدارية للقواعد المقررة لرد القضاة)) .
وقد تناولت المحكمة الإدارية العليا موضوع رد القضاء وفصله تفصيلاً في حكم جامع لها قررت فيه أن الباب التاسع من قانون المرافعات المدنية والتجارية الخاص برد القضاة عن الحكم ، يسري على القضاء الإداري بالتطبيق للمادة /74/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة التي تنص على أن تطبق الإجراءات المنصوص عليها فيه وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي ، وبالتطبيق للمادة /33/ من القانون سالف الذكر التي نصت على أن تسري في شأن رد مستشاري محكمة القضاء الإداري - القواعد المقررة لرد مستشاري محاكم الاستئناف ، وتسري في شأن رد أعضاء المحاكم الإدارية القواعد المقررة لرد القضاة ، وأن أسباب الرد المذكورة في الباب المشار إليه نوعان :

النوع الأول : هو أسباب عدم صلاحية تجعل القاضي ممنوعاً من سماع الدعوى غير صالح للحكم فيها ولو لم يرده أحد من خصومها ، وهي المنصوص

1 - يراجع في كل ما يتعلق بالرد ، د . مصطفى كامل إسماعيل : المرافعات الإدارية ص 164 وما بعدها .

عليها في المادة /313/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية ، والمعنى الجامع لهذه الأسباب هو كونها مما تضعف له النفس في الأعم الأغلب ، وكونها معلومة للقاضي ويعد أن يجهلها ، ولذا نصت المادة /314/ من القانون المذكور على أن عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ، ولو باتفاق الخصوم ، يقع باطلاً بحيث يجوز الطعن فيه بطرق الطعن المقررة .

وزيادة في الأصطيان والنحوط لسمعة القضاء نص على أنه إذا وقع هذا البطلان في حكم صدر عن محكمة النقض جاز للخصم أن يطلب منها سحب الحكم وإعادة نظر الطعن ، وهذا استثناء من الأصل العام الذي يجعل أحكام محكمة النقض بمنجى من الطعن بحسبانها خاتمة المطاف ، ومثل هذه الوسيلة تجب إتاحتها للخصم إذا وقع للبطلان في حكم للمحكمة الإدارية العليا لوحددة العلة التي تقوم على حكمة جوهرية هي توفير ضمانات أساسية لتطمين المتقاضين وصون سمعة القضاء .

أما النوع الثاني من الأسباب : فلا يمنع القاضي من سماع الدعوى ولا يجعله غير صالح لنظرها ، وإنما يجيز للخصم أن يطلب رده قبل تقديم أي دفع أو دفاع وإلا سقط حقه فيه (1) .

هذا وتتبع في الرد في جميع الأحوال سواء لهذه الأسباب أو لتلك ، الإجراءات المنصوص عليها في القانون ، ولكن بمراعاة ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة /313/ مرافعات مصري والمادة /178/ من أنه ((ولا يقبل طلب رد جميع مستشاري محكمة النقض أو بعضهم بحيث لا يبقى من عددهم ما يكفي للحكم في طلب الرد .

والحكمة التشريعية التي دعت إلى ذلك هي الضرورة الملحة لتقاضي وضع

1 - المادة /318/ مرافعات مصري و177 أصول سوري .

شاذ في نظام التدرج القضائي حتى لا تفصل في طلب رد مستشارين من مرتبة أعلى في هذا التدرج (أو في الدعوى عند قبول طلب الرد) هيئة هي بمثابة محكمة مخصوصة يتضمن تشكيلها مستشارين هم في التدرج المذكور أدنى مرتبة من مستشاري محكمة النقض ، ومن أجل هذه الضرورة أتيح المحظور ، وللضرورات تبيح المحظورات .

وهذه المحكمة هي غير تلك التي تجيز لوزير العدل ، بناء على طلب رئيس محكمة النقض ، أن يندب للإستغال مؤقتاً بمحكمة النقض أحد مستشاري محاكم الإستئناف ، بعد موافقة الجمعية العمومية للمحكمة التابع لها ، إذ حكمة ذلك هي حاجة العمل لظروف طارئة ، وتبقى محكمة النقض مع هذا الندب حافظة أساساً لتشكيلها ، ولا يترتب عليه أن توضع في الوضع الشاذ الذي دعا إلى تقرير حكم الرد. وعلى عن البيان وللحكمة ذاتها والمادة السابقة تطبق في شأن مستشاري المحكمة الإدارية العليا الذي نصت المادة /33/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة على أن تسري في شأن ردهم القواعد المقررة لرد مستشاري محكمة النقض (1) .

التسبيب والمنطوق (2)

يجب أن تكون أسباب الأحكام واضحة غير مجهلة ، ولا متناقضة ولا متخالفة متهاترة وأن تكون مؤدية للنتيجة التي انتهت إليها (3) . ويعمد القاضي الإداري في فرنسا إلى اختصار التسبيب ، ولعل ذلك بسبب وراثته للإدارة ، ثم للوزير القاضي في الفصل في الخصومات الإدارية .

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1440 لسنة 2 قضائية جلسة 9 /3/ 1957 .

2 - يرجع في ذلك د . مصطفى كامل إسماعيل : المراقبات الإدارية ص 176 .

3 - محكمة النقض المصرية للمك الملدر في 19/11/1931 للحلقة سنة 12 ص 218 و 23/3/1932 للحلقة سنة 13 ص 1098 .

وتنقسم الأسباب إلى واقعية وقانونية ، فالأسباب الواقعية هي المتعاقبة باستخلاص الوقائع من الأدلة والأوراق ، أما الأسباب القانونية فهي التي تكيف هذه الوقائع وتبين حكم القانون فيها .

ولقد تضمنت المادة /204/ من قانون أصول المحاكمات في سوريا على بطلان الحكم في حال قصور أسبابه ، وقد سُجِر الخلاف بين متشدد ومتساهل حول هذه الأسباب وما إذا كانت تشمل الأسباب الواقعية والقانونية أم لا .

وتنقسم الأسباب كذلك إلى جوهرية مكتملة للمنطوق مرتبطة به ارتباطاً وثيقاً لا تجزئة فيه ، وإلى أسباب عرضية ، وهي المبررة للمنطوق الموسوعة للنتيجة التي انتهى إليها .

والأسباب الجوهرية تحوز حجية الشيء المحكوم فيه بعكس العرضية ، وعند تنفيذ الحكم يتعين تنفيذ منطوقه المرتبط بأسبابه الجوهرية وإلا كان التنفيذ ناقصاً⁽¹⁾ .

ولما كانت الأوضاع الإدارية من النظام العام فالقاضي لايرفض الدعوى لمجرد خطأ المدعى في السبب القانوني ، بل ينزل الحكم الصحيح ويطبق القاعدة الواجبة⁽²⁾ .

وإذا استشهد القاضي بأحداث معروفة كأثر الحرب في الأسعار أو واقعة تاريخية معروفة ، فلا يعيب ذلك الحكم .

وعلى القاضي وهو بسبب الحكم أن يرد على أدلة الخصوم الجوهرية ، وإلا كان حكمه باطلاً .. وما هو جوهرى في الدفاع والأدلة معيار ما إذا كان من شأن هذا الدفاع أن يغيره ، فإذا نعى المتعاقد على الإدارة تخلفها عن استلام

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/6/29 السنة 2 رقم 136 .

2 - د . مصطفى كمال فهمي ص 479 .

السلعة الموردة ، فدفعت بمخالفتها للمواصفات ، فذلك دفاع جوهري يجب الرد عليه ولو قام الدليل على فساد.

ولا تريب على المحكمة إن هي أغفلت دفاعاً غير جوهري ، ولم تجب على مستند لا أهمية له .

وملغوب للحكم يجب أن يصدر مع أسبابه بحيث يؤول الأمر إلى بناء منطقي بسود الحكم ، وبحقق الغرض من إقامة الدعوى ⁽¹⁾ .

ويجب أن لا يكون الملغوب متناقضاً مع ذاته ، كأن يتعارض شق منه مع الشق الأخر ، فإذا تناقض الملغوب مع الأسباب فالعبرة للملغوب ⁽²⁾ .

أما الأسباب الجوهرية التي تعتبر جزءاً متصلاً بالملغوب متناقض معه فيعتبر تناقضاً في ذات الملغوب .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى بطلان الحكم متى كان منطوقه لا يتفق مع الأسباب ⁽³⁾ .

وإذا أغفلت المحكمة في الفصل في بعض الطلبات أو الدواع جاز لصاحب الشأن أن يطلب منها نظر هذا الطلب والحكم فيه ، ويجب أن يتناول الحكم الفصل في المصروفات .

وإذا أغفلت المحكمة الحكم بالمصروفات ، فنقصد من ذلك أن يتحمل كل خصم ما دفعه منها ⁽⁴⁾ .

والقانون هو مصدر الإنترام لنفع المصروفات ، ولذلك يتحملها المحكوم عليه ولو كان حسن النية وإذا تعدد المحكوم عليهم .

ومصاريف التتخل يحكم بها على المتتخل إذا كانت له طلبات مستقلة ، وحكم

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1970/6/28 سنة 15 رقم 67 .

2 - أحمد أبو الوفا بتد 172 وما بعده .

3 - 1957/11/23 لسنة 1957 رقم 9 .

4 - أحمد أبو الوفا : بتد 58 .

بعدم قبول تدخله أو برفض طلبته ، أما إذا حكم لصالحه تطبقت عليه سائر الأحكام التي تنطبق على المدعى عليه إذا حكم لصالحه .

والحكم بالمصاريف يقبل الطعن فيه بما يقبله الحكم الأصلي ذاته ، فلو كان جائز التماس إعادة النظر فيه ، فإن ذلك يرد أيضاً على شفه الخاص بالمصروفات ، لأن تعديل القضاء في الطلب الأصلي نقضى تعديله في توابعه المنصلة به .

3 - الجزاء المترتب على عيوب التسييب (1)

مما تقدم يتبين أن العيب الذي يصيب الحكم قد يكون خلوه من الأسباب أو قصورها أو الخطأ فيها أو تناقضها ، أو تناقض المنطوق مع الأسباب أو مع بعضها أو إغفاله التعرض لبعض الطليات أو للمصاريف .

ويفرق القضاء ولقته عادة في مجال القضاء العادي بين بطلان الحكم المترتب على عيب تسييبه وبين قابلية الحكم للطعن فيه نتيجة لهذا العيب ، فهم يرون مثلاً أن القصور في التسييب الواقعي أو الخطأ فيه لا يؤدي إلى بطلان الحكم ، بل يؤدي فقط إلى قابليته للطعن فيه .

وبصفة عامة فقد أثبت المحكمة الإدارية العليا في مصر تشديداً فيما أصدرته من الأحكام جزاء التسييب وذلك لتأسيس القانون الإداري وإرساء مبادئه (2) .

ويمكننا القول إنه إذا صدر الحكم خالياً بصورة كاملة من الأسباب فإنه يكون باطلاً ، إلا في الأحوال التي تلتزم فيها المحكمة بتسييب ، وهي الأحكام غير القطعية المتعلقة بالإثبات ، والتي تنظم سير الخصومات والأحكام التي تستعمل المحكمة سلطاتها التقديرية وأحكام هيئة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا .

1 - د . مصطفى كلل إسماعيل : المرجع السابق ص 177 وما بعدها .

2 - حكمها في 1955/12/10 السنة الأولى رقم 35 ، وحكمها في أول كانون الأول 1956 السنة الثانية رقم 3 .

وإذا صدر الحكم خالياً من الأسباب الواقعية فلم يستوفها كما يجب كان باطلاً ، والأمر نفسه إذا كانت الأسباب خاطئة وكان للخطأ فيها قدر أثر في النتيجة التي انتهى إليها الحكم .

أما إذا خلا الحكم من الأسباب القانونية بصورة كاملة ، وكان من شأن ذلك أن يجعل المنطوق غير مفهوم فالحكم يكون باطلاً .

وللتصور في هذا النوع من الأسباب لا يؤدي في الرجوع إلى البطلان ، وإن كانت المحكمة الإدارية العليا تتشدد في ذلك .

أما الخطأ في التسبب القانوني فقد قيل إنه يؤدي إلى أن يجعل الحكم عرضة للطعن ، وقد رأينا أن بطلان الحكم وقابليته للطعن فيه في الأثر مما جعل المحكمة الإدارية العليا لا تفرق بين الأمرين⁽¹⁾ .

ويبطل الحكم إذا تناقض منطوقه مع أسبابه⁽²⁾ ، والزاجح أن ذلك ليس من أسباب البطلان إنما يؤدي إلى رجحان المنطوق والأخذ به وطرح الأسباب إلا إذا كانت جوهرية مرتبطة بالمنطوق ، فإن تناقضها مع المنطوق حكمه كحكم تناقض أجزاء المنطوق مع بعضها ، وهو من أسباب التماس إعادة النظر⁽³⁾ .

الحكم بعدم الإختصاص

يتعين على المحكمة إذا حكمت بعدم إختصاصها أن تأمر بإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة ، فإن لم تفعل فإنها تكون خالفت للقانون⁽⁴⁾ .

وقد اختلفت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر في إنترام المحكمة المحال إليها بالإحالة القاطعة .

1 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 484 .

2 - المحكمة الإدارية العليا بمرس 1957/11/23 سبق الإشارة إليه .

3 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق ص 484 .

4 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1973/3/16 لسنة 18 رقم 40 .

وقيل إنها لا تلتزم بها إلا إذا كان ثمة أصل يربط ولايتها بالدعوى المحالة إليها ، لأن الغالب أن القاضي المحيل لا يفهم تكييفات مسائل القضاء الإداري ، والقاضي يتلقى اختصاصه من القانون لا من القاضي ولا تجوز الإحالة من الأدنى إلى الأعلى ، علماً أنه تجوز الإحالة من المحكمة الإدارية إلى محكمة القضاء الإداري أو المحكمة التأديبية لكونهما درجة واحدة .
ولا تجوز الإحالة من محكمة ابتدائية إلى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع كجهة لنظر المنازعات الإدارية بين الجهات الإدارية لاختلاف الدرجة .

الأحكام التي تصدر عن القاضي الإداري

يرجع في تقسيم الأحكام التي تصدر عن القاضي الإداري إلى التطبيقات والتقسيمات الملحوظة في القضاء العادي وفقاً لما يلي :

الأحكام الموضوعية :

وهي التي تصدر في الطلبات المقدمة في دعوى أصلية كانت أم احتياطية أم طلبات مقابلة (1) .

فإذا تعددت الطلبات وحكم في إحداها كان الحكم موضوعياً وليس فرعياً وجائزاً للطعن فيه على استقلال عن الطلبات الباقية .

وبصفة عامة فالقاضي الإداري لا يكثر من الأحكام التمهيدية والتحضيرية بسبب تهيئة الدعوى من المفوض ، وغالباً ما يظهر الحاجة للأحكام التحضيرية في مجال العقود الإدارية وطلبات التعويض .

والأحكام الموضوعية تكون دائماً قطعية تخرج عن ولاية القاضي الإداري فور صدورها وتقبل الطعن في حدود القانون .

1 - د . مصطفى كمال وصلي : ص 485 .

الأحكام الفرعية :

وهي التي تصدر أثناء نظر الدعوى في الدفوع لشكوية وفي الطلبات المتعلقة بسير الدعوى أو بشكلها أو إثباتها أو في الطلبات الوقتية⁽¹⁾، وإن كان بعضها ينهي الدعوى كما الأحكام الصادرة بانقطاع سير الخصومة ووقفها والتنازل عنها أو تركها. والأحكام الفرعية القطعية لا يجوز للرجوع فيها مثل أحكام عدم القبول أو الحكم بإثبات التنازل أو الترك بعد النزاع في حصوله وانقطاع الخصومة أو بطلان عريضة الدعوى وسائر أحكام تنظيم سير الخصومة⁽²⁾، والأحكام الفرعية القطعية تحوز حجية الشيء المحكوم بها⁽³⁾.

الأحكام الوقتية :

هي التي تصدر في طلب وقفي ويكون الغرض منها الأمر بإجراء تحفظي أو تحديد مركز الخصوم بالنسبة لموضوع النزاع تحديداً مؤقتاً إلى أن يتم الفصل في الخصومة بحكم يصدر في موضوعها⁽⁴⁾.
والحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم فرعي لأنه صادر في طلب وقفي ، ودليل ذلك أن قانون مجلس الدولة يشترط أن يقدم هذا الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء .

بيد أنه يجوز الطعن فيه استقلاً قبل صدور الحكم بالموضوع ، وإن انتظر الحكم النهائي بالدعوى لإمكان الطعن في حكم وقف التنفيذ هو لزوم لما لا يلزم فضلاً عن ما ينطوي عليه من مفاجأة لطبائع الأشياء في أمر مفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته ويخشى عليه من فوات الوقت .

1 - د . أبو الوفا : بند رقم 203 ص 365 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : ص 488 ، د . عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء ص 257 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : 1958/4/12 سنة 3 رقم 119 ص 1106 .

4 - أبو الوفا : بند 198 ص 357 .

مستعجل بطبيعته ويخشى عليه من فوات الوقت .

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه إذا أصدرت المحكمة حكماً بوقف التنفيذ فإنه يجوز العدول عنه كلياً أو جزئياً⁽¹⁾ .

والحكم الصادر في طلب استمرار صرف الراتب مؤقتاً هو على الجملة كالحكم بوقف التنفيذ⁽²⁾ .

والأحكام التي تصدر في المسائل الوقتية التي ترفع على استقلال دون أن تكون ثمة دعوى مرفوعة ، هذه الأحكام تكون أحكاماً موضوعية قطعية ، فيجوز الطعن فيها فور صدورها ، وتحوز الحجية .

عيوب الأحكام :

الحكم - بصفة ظاهرة حية - تتنابه جميع ما تتناوب الظواهر الحية من ظواهر المرض الضعف والسلامة والقوة والمرض ، فهو يتمدد وينقلص بمرض ويموت وتختلف درجات مرضه حسب ظروفه وفقاً للآتي :

الإعدام : يعترى الحكم الإعدام من فقد ركناً من أركانه التي لا يقوم إلا بها ، فالحكم لا يكون حكماً إلا إذا صدرت به وثيقة تحمل الناس على احترامها وصدر عن محكمة أو هيئة قضائية ، وأن تكون ثمة خصوم ، وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن إبطال إعلان المدعى بتاريخ الجلسة يؤدي إلى بطلان الحكم الصادر⁽³⁾ .

وكذلك إذا تعددت المخالفات على الحكم ، بحيث كانت ظاهرة فيه ظهوراً صارخاً يمنع من احترامه ويشكك في صدوره عن القضاء⁽⁴⁾ ، وطبعاً إذا أمكن

1 - 1957/6/29 السنة 11 رقم 122 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/9/24 السنة الثالثة رقم 49 .

3 - 1974/6/2 السنة 19 رقم 137 .

4 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق من 504 .

استكمال بعض البيانات الناقصة من الإضبارة امتنع القول بالإندعام من الإضبارة ،
والأمر نفسه بالنسبة لمجرد السهو ، وقد حكمت محكمة النقض المصرية بأن ذكر
مستشار في الحكم بدلاً من إسم المستشار المذكور في محضر الجلسة سهواً لا يبطل
الحكم .

ويكون الحكم منعدماً إذا لم يعلن الخصوم بعريضة الدعوى أو بالجلسة (1) ...
والآثار المترتبة على الإندعام غير مقيدة بمواعيد الطعن ، كما يجوز للغير التمسك
بأسباب الإندعام .

ويكون طلب بطلان الحكم بدعوى بطلان أصلية ترفع أمام المحكمة التي
أصدرت الحكم باعتبارها لم تستفد ولايتها في المنازعة (2) .
والإندعام لا يعتبر من طرق الطعن ولا من قواعد الإختصاص (3) ، ومن حق
رئيس التنفيذ التصدي للدفع باتعدام الأحكام لأنه يتعين عليه التحقق من أن السند
التنفيذي المقدم إليه يتضمن أركانه القانونية (4) .

العيوب المؤدية إلى الطعن

تترتب هذه العيوب متى كان في الحكم عيب جوهري في شكله أو متى بني
على إجراء باطل ، وقد بينت المادة /206/ أصول سورية وجوب اشمال الحكم
على أسماء القضاة الذي أصدروا الحكم (وعضو النيابة) الذي أبدى رأيه في القضية

- 1 - د . مصطفى كمال وسفي : المرجع السابق ص 504 .
- 2 - محكمة القضاء الإداري 1951/9/7 السلة 6 رقم 50 ص 111 ، والمحكمة الإدارية في مصر 1961/2/18
السلة 6 رقم 59 ، وراجع القضاء المستقر للقضاء الإداري في سوريا من ذلك على سبيل المثال أحكام المحكمة
الإدارية المنشورة في مجلة المحامون لعام 998 ص 1076 و 1103 و 993 ص 36 قاعدة 134 ومحامون لعام 988 .
- 3 - حكم القيلة العامة لمحكمة النقض السورية رقم 1 تاريخ 1980/2/18 والفرقة المنبئية لمحكمة النقض
السورية رقم 1029 تاريخ 1978/6/28 ، ورقم 1428 تاريخ 1978/10/1 .
- 4 - مجلة المحامون لعام 1985 قاعدة 466 أسس 1869 ، وقاعدة 495 مجلة المحامون لعام 1985 أسس

يترتب عليه بطلان الحكم .
وقد استوعبت هذه المادة أظهر أنواع عيوب الشكل الجوهرية ، أما الإجراء
الباطل الذي بني عليه الحكم فيتأتى بطلانه ((إذا نص القانون على بطلانه أو إذا
شابه عيب لم تتحقق بسببه الغاية من الإجراء)) المادة /39/ من قانون أصول
المحاكمات السوري .

والأصل أنه ((يزول البطلان إذا تنازل من شرع لمصلحته صراحة أو
ضمناً ، وذلك فيما عدا الحالات التي يتعلّق فيها البطلان بالنظام العام)) .
ومن هذه العيوب جواز الطعن في الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا في
الحدود المقررة قانوناً ، فقد نص قانون مجلس الدولة على أنه يجوز الطعن أمام
المحكمة الإدارية العليا وفي الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم
الإدارية ، والتأديبية متى وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في
الحكم .

ولا يجوز تعقب البطلان بدعوى البطلان الأصلية ، لأن ذلك يخل بالقوة
وبالحجية القانونية للأحكام التي تقتضي إحترام الحكم وعدم عرضه على القضاء⁽¹⁾ ،
إلا إذا كان الحكم منعماً في الأحوال التي ذكرناها .

1 - محكمة القضاء الإداري : 1951/9/5 السنة رقم 50 .

الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا⁽¹⁾

مقدمة

وكما تنص المادة /15/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة على جواز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية ، فإن المادة /19/ من القانون ذاته تجيز في فقرتها الأولى الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو عن المحاكم الإدارية بطريق إلتماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية .

وعلى هذا تكون ثمة وسيلتان أتاحهما الشارع للطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو عن المحاكم الإدارية ، إحداهما أمام المحكمة الإدارية العليا ، شبيهة بالطعن بالنقض ، والثانية أمام المحكمة التي أصدرت الحكم هي إلتماس إعادة النظر .

أما الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا فلا يجوز الطعن فيها حتى بطريق إلتماس إعادة النظر .

وقد كانت المادة /15/ من قانون تنظيم مجلس الدولة رقم /165/ لسنة 1955 تنص صراحة في فقرتها الأخيرة على أن لا يقبل الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا بطريق إلتماس إعادة النظر ، وإذا كان قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 قد أغفل تضمين نصومه حكماً صريحاً مماثلاً ، إلا أن الوضع في ظله لم يتغير ، إذ قصرت المادة /19/ من هذا القانون الطعن بطريق إلتماس إعادة النظر على الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو عن المحاكم الإدارية ، كما

1 - مصطلح كمال وصفي : المرجع السابق من 285 ، والنظر في - مصطلح كمال إسماعيل : المرافعات الإدارية من 209 ، وذلك في كل ما يتعلق بالموضوع .

منعت المادة /17/ من لقانون ذلك الطعن في الأحكام التي تصدر من دائرة فحص الطعون بأي طريق من طرق الطعن⁽¹⁾، وإنما قبلت المحكمة الإدارية العليا الطعن في الأحكام الصادرة عنها إذا ما وقع فيها بطلان ، كعدم صلاحية أحد مستشاريها لنظر الدعوى ، وهذا استثناء من الأصل العام الذي يجعل أحكامها بمنجاة من الطعن بصيانتها خاتمة المطاف ، وهو استثناء يقوم على حكمة جوهرية هي توفير ضمانات أساسية لطمأنة المتقاضين ، إمعاناً في الإصطيان والتحوط لسمعة القضاء⁽²⁾.

1 - وضع الطعن وطبيعته :

نشأ المشرع المحكمة الإدارية العليا بالقانون رقم /165/ لسنة 1955 ، وجعل مهمتها التعقيب النهائي على جميع الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية ، ثم امتد هذا التعقيب ، بمقتضى القانون رقم /55/ لسنة 1959 ، إلى الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية ، وذلك في الأحوال التي نص عليها ، وهي مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله ، أو وقوع بطلان في الحكم أو في الإجراءات أثر في الحكم ، أو صدور حكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الأمر المقضي ، فاستحدث بذلك طريقاً جديداً للطعن في الأحكام لم يكن مقرراً من قبل ، أمام هيئة جديدة أعطى .

وقد أكتت المحكمة الإدارية العليا ، منذ البداية بصدد ممارستها لحقها في رقابة الأحكام الإدارية ، الطبيعية الذاتية والخصائص التي يتميز بها النقض الإداري ، إذ أوضحت أنه لا وجه لافتراض قيام التطبيق التام بين نظام الطعن بطريق النقض المدني ونظام الطعن الإداري ، سواء في شكل الإجراءات أم كيفية سيرها ، لم في مدى سلطة المحكمة العليا بالنسبة إلى الأحكام موضوع

1 - المحكمة الإدارية العليا : جلد رقم 896 لسنة 7 القضائية ، جلسة 1962/6/2 ، ورقم 576 لسنة 13 القضائية ، جلسة 5 من ملو سنة 1968 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1440 لسنة 2 القضائية ، جلسة 1957/3/9 .

الطعن ، أو كيفية الحكم فيه ، بل مرد ذلك إلى النصوص القانونية التي تحكم النقض المدني ، وتلك التي تحكم الطعن الإداري ، وقد تتفان في ناحية وتختلفان في ناحية أخرى ، فالتطابق قائم بين النظامين من حيث تبيان الحالات التي تجيز الطعن في الأحكام ، وردتها المادة /15/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة ، ولكنه غير قائم سواء بالنسبة إلى ميعاد الطعن أو شكله أو إجراءاته أو كيفية الحكم فيه ، إذ لكل من النظامين قواعده الخاصة في هذا الشأن مما قد يمتنع إجراء القياس لوجود الفارق ، إما من النص أو من اختلاف الطعنين إختلافاً مرده أساساً إلى اختلاف نشاط محكمة الموضوع عن نشاط محكمة النقض في مجالات فهم ((الموضوع)) أو تقدير أعمال ((الرخص)) المتروك ، تلك كله لتقدير محكمة الموضوع بسلطة قطعية لا تعقب عليها محكمة النقض ، أو إلى التباين بين طبيعة الروابط التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في مجالات القانون العام ، وتلك التي تنشأ فيما بين الأفراد في مجالات القانون الخاص⁽¹⁾ .

واستصحاباً لهذه الفكرة قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الطعن أمامها يفتح لها الباب لتزن الحكم أو القرار التاديبى المطعون فيه بميزان القانون وزناً مناهله إستظهاراً ما إذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التي تعينه ، والمنصوص عليها في المادة /15/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة ، فتلغيه ثم تنزل حكم القانون في المنازعة ، لم أنه لم تقم به أية حالة من تلك الأحوال وكان صائباً في قضائه أو قراره التاديبى ، فتبقى عليه وترفض الطعن .

ومن المسلم به كذلك أنه ليس لمحكمة القضاء الإداري أو للمحاكم الإدارية أو

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 159 لسنة 1 القضائية . جلسة 1955/11/5 . ورقم 20 لسنة 2 القضائية ،

جلسة 1955/11/5 .

التأديبية وما جرى مجراها من قرارات المجالسة التأديبية من حيث جواز الطعن فيها أمام هذه المحكمة ، سلطة قطعية في فهم الواقع أو الموضوع تقتصر عنها سلطة المحكمة الإدارية العليا ، والقياس في هذا الشأن على نظام النقض المدني هو قياس مع الفارق ، ذلك أن رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية تسلطها على هذه القرارات لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، وهذا بدوره هو عين الموضوع الذي سنتناوله المحكمة العليا عند رقابتها القانونية لتلك الأحكام والقرارات ، فالنشاطان وأن اختلفا في المرتبة إلا أنهما متماثلان في الطبيعة ، لأن مردهما في النهاية إلى مبدأ المشروعية ، فإذا كانت محكمة القضاء الإداري قد أخطأت في فهم الواقع ، أو في تحري قصد المدعي وما يهدف إليه من دعواه ، فإن من سلطة المحكمة العليا ، وقد طرح أمامها النزاع برمته ، أن تسلط رقابتها عليه ، وترد الأمر إلى نصابه الصحيح (1) .

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن لها أن تنزل حكم القانون في المنازعة المطروحة أمامها على الوجه الصحيح ، دون التقييد بأسباب الطعن ، أو طلبات الخصوم فيه وما أثاروه من أوجه ، أو طلبات هيئة مفوضي الدولة أو الأسباب التي تبديها ، وإن كان هذا الأثر لا يمتد إلى المنازعات المستقلة وغير المرتبطة بالطلب الذي اقتصر عليه طعن هيئة مفوضي الدولة ، ذلك أنه يتفرع على الحكمة التشريعية المتعلقة بالمصلحة العامة التي قامت عليها فكرة تخويل رئيس هيئة مفوضي الدولة حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية ، باعتبار أن

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : طعن رقم 596 لسنة 7 قضائية ، جلسة 1965/4/3 ، ورقم 1351 لسنة 8 قضائية ، جلسة 1965/1/23 ، ورقم 948 لسنة 6 قضائية ، جلسة 1963/3/23 .

رأي هيئة المفوضين تتمثل فيه الحيادة لصالح القانون وحده الذي يجب أن تكون كلمته هي العليا ، يتفرع على ذلك أن لهذه الهيئة أن تتقدم بطلبات أو أسباب جديدة غير تلك التي أبدتها في عريضة الطعن ، مادامت ترى في ذلك وجه المصلحة العامة بانزال حكم القانون على الوجه الصحيح في المنازعة الإدارية ، كما أن للمحكمة العليا أن تنزل حكم القانون على هذا الوجه ، غير مقيدة بطلبات الهيئة أو بالأسباب التي تبديها ، ما دام المرد هو مبدأ المشروعية نزولاً على سيادة القانون في روابط هي من روابط القانون العام التي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص⁽¹⁾.

وقد ذهب المحكمة الإدارية العليا في خصوص سلطاتها في نظر الطعون المعروضة عليها إلى أن الدعوى إذا كانت ذات شقين ، أحدهما بالإلغاء والآخر بالتعويض ، فإن الطعن في شق منها يثير المنازعة برمتها ، ما دام الطلبان مرتبطين أحدهما بالآخر ارتباطاً جوهرياً باعتبارهما يقومان على أساس قانوني واحد ، هو عدم مشروعية القرار الإداري ، وأن الطعن بالإلغاء هو طعن فيه بالبطلان بالطريق المباشر وطلب التعويض عنه هو طعن فيه بالبطلان بالطريق غير المباشر ، وآية ذلك أنه لا يستقيم الحكم بالتعويض على أساس أن القرار غير مشروع ، مع عدم الحكم بالإلغاء على أساس أن القرار مشروع ، إذ مؤدى ذلك قيام حكمين متعارضين متفرعين عن أساس قانوني واحد ، وهو ما لا يجوز ، وما لا مندوحة من الترددي فيه ، إذ لم يثر الطعن في أحد الشقين المنازعة برمتها ، ومن ثم

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : طعن رقم 1790 لسنة 6 قضائية ، جلسة 1965/3/31 / ورقم 1374 لسنة 7 قضائية ، جلسة 1964/12/12 / ورقم 477 لسنة 3 قضائية ، جلسة لول 1958/3 / ورقم 343 لسنة 2 قضائية ، جلسة 1956/10/27 / ورقم 31 لسنة 2 قضائية ، جلسة 1965/3/17 / ورقم 11 لسنة 1 قضائية ، جلسة 1955/12/31 / ورقم 212 لسنة 1 قضائية ، جلسة 1955/12/3 / ورقم 110 و 184 لسنة 1 قضائية ، جلسة 1955/11/19 / ورقم 29 لسنة 1 قضائية ، جلسة 1955/12/11 .

يجوز للمحكمة الإدارية العليا - وهي في مقام فحص الطعن المرفوع عن شق الحكم الخاص بالتعويض - أن تتناول بالنظر والتعقيب الحكم المطعون فيه في شقه الخاص بعدم جواز سماع طلب الإلغاء الذي لم تطعن فيه هيئة مفوضي الدولة ، ولكن آثاره المطعون عليه⁽¹⁾.

كذلك جرت المحكمة الإدارية العليا على الفصل في موضوع المنازعة كما قضت بإلغاء الحكم المطعون فيه الذي لم يتناول الموضوع ، ولم تستثن من ذلك إلا حالة ما إذا كان الحكم الملغى قد قضى بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى ، فقررت أنه متى كانت الدعوى المطروحة أمام المحكمة الإدارية مهياً للفصل فيها ، وكان موضوعها قد سبق طرحه برمته على المحكمة التي أصدرت حكماً بعدم قبول الدعوى، هو الحكم المطعون فيه ، بعد إذ أبدى ذوو الشأن ملاحظاتهم بصده ، واستوفوا فيه دفاعهم ومستنداتهم ، فإن للمحكمة الإدارية العليا أن تتصدى للفصل في هذا الموضوع، ولواجه لإعادة الدعوى إلى المحكمة الإدارية المختصة للفصل فيها من جديد⁽²⁾.

كما أثرت بحق الخارج عن الخصومة في الطعن أمامها على القرار الصادر بتفويض حكم يتعدى أثره إليه ، فقبلت منه الطعن متى كان تنفيذ الحكم يلحق به ضرراً وذلك في الميعاد القانوني محسوباً من تاريخ علمه بالحكم ، إذ قضت بأن الحكم الذي يصدر بالإلغاء يعتبر حجة على الكافة ، وليست حجته نسبية تقتصر على طرفي الخصومة دون غيرهما ، وإنما حجته مطلقة تتعدى

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : طعن رقم 161 لسنة 3 قضائية ، جلسة 1957/6/29 / ورقم 1565 لسنة 3 القضائية ، جلسة 1957/4/27 / ورقم 1496 لسنة 2 القضائية ، جلسة 1958/1/18 / ورقم 231 لسنة 9 القضائية ، جلسة 1965/5/23 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 151 لسنة 3 قضائية ، جلسة 1957/6/15 .

إلى الغير أيضاً ، وذلك وفقاً لما حرصت على تأكيده جميع التشريعات المتتالية لمجلس الدولة ، إلا أنه من الأصول المسلمة التي يقوم عليها حسن توزيع العدالة وكفالة تأدية الحقوق لأربابها ألا يحول دون ذلك صدور حكم حاز قوة الأمر المقضي بمقولة إن حكم الإلغاء يكتسب حجية عينية نسري على الكافة متى كان أثر هذا الحكم يتعدى أطراف الخصومة وهم ذوو الشأن الممثلون فيها الذين عظامهم نص المادتين /15 و/33 من القانون رقم /55/ في شأن تنظيم مجلس الدولة بما تضمنه من تحديد موعد الطعن بالنسبة إليهم بستين يوماً من تاريخ صدور الحكم ، بحيث يمس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة حقوقاً ومصالح ومراكز قانونية مستقرة للغير الذي كان يتعين أن يكون أحد الطرفين الأصليين في المنازعة ، ومع ذلك لو توجه إليه ، ولم يكن مركزه يسمح له بتوقعها أو العلم بها حتى يتدخل فيها في الوقت المناسب ، إذ لا مناص من رفع ضرر التنفيذ عن هذا الغير الذي لم يكن طرفاً في المنازعة ، وذلك بتمكينه من التداعي بالطعن في هذا الحكم من تاريخ علمه به ، حتى يجد له قاضياً يسمع دفاعه وينصفه إن كان ذا حق في ظلامته ما دام قد استغلق عليه سبيل الطعن في هذا الحكم أمام محكمة أخرى ، وذلك كي لا يفلق عليه نهائياً - وهو الحسن للنية الأجنبية عن المنازعة التي صدر فيها الحكم - سبيل الإلتجاء إلى القضاء والقول بخبر هذا فيه حرمان لصاحب المصلحة الحقيقية من حق اللجوء إلى القضاء نظماً من حكم صادر في منازعة لم يكن طرفاً فيها ، ولم يعلم بها ، وتمس آثار هذا الحكم حقوقاً له ، وبناء على ما تقدم تكون للطاعن مصلحة حقيقية في المنازعة باعتبارها صاحب الصيدلية التي قضى بإلغاء القرار الصادر بالترخيص بفتحها ، وهو لم يختصم ، ولم يتدخل أمام القضاء الإداري لعدم علمه بها وقتئذ ، ويتعدى أثر هذا الحكم إليه ، فمن ثم ، وتأسيساً على ما سلف ، يجوز له الطعن

في الحكم المشار إليه خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به (1).

شروط قبول الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا :

أولاً - الأحكام التي يجوز الطعن فيها :

نصت المادة /15/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة على أن الأحكام التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا هي الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ، أو المحاكم الإدارية ، أو المحاكم التأديبية .

ومقتضى هذا قصر الطعن على الأحكام التي تصدر عن هذه الجهات الثلاث تبعاً لاختصاص كل منها ، مع إطلاقه بالنسبة إلى جميع هذه الأحكام أياً كانت قيمتها أو موضوعها أو نوع المنازعة فيها ، لعدم ورود تخصيص في النص . وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا أنه من القواعد الأساسية في التشريع أن الخصومة في الطعن هي حالة إستثنائية ، وأن المشرع ما أجاز التظلم من الحكم إلا على سبيل الإستثناء ، ومن ثم يكون اختصاص محكمة الطعن بنظره من النظام العام .

فجواز أو عدم جواز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو أمر يتصل ، ولا شك ، بالنظام العام ، مما يتعين معه التصدي له ، حتى ولو لم يتعرض له أي من ذوي الشأن ، ولتحديد ما يجوز الطعن فيه أمام هذه المحكمة من أحكام يتعين الرجوع في ذلك إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية، ما دام قانون مجلس الدولة لم يتعرض لذلك ، واقتصر على بيان الأحوال التي يجوز الطعن فيها على الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ، أو المحاكم الإدارية ، أو المحاكم التأديبية .

1 - لمحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 977 لسنة 7 القضائية بجلسة 1961/12/23 / ورقم 1375 لسنة 7 القضائية ، جلسة 1965/5/9 .

أما تقسيم الأحكام من حيث الحجية المترتبة عليها ، إلى قطعية وغير قطعية ،
ومن حيث قابليتها للطعن فيها ، إلى أحكام ابتدائية وانتهائية وحائزة لقوة الشيء
المحكوم فيه وباتة ، ومن حيث صدورها في مواجهة المحكوم عليه أو في غيبته إلى
حضورية وغيبية ، ومن حيث قابليتها للطعن المباشر إلى أحكام يجوز الطعن
فيها فور صدورها وأحكام لايجوز الطعن فيها ، إلا مع الطعن في الحكم الصادر
في موضوع الدعوى ، فإن المراد في ذلك كله ، وفي مجال المنازعة الإدارية ،
إلى أحكام قانون المرافعات بالتطبيق لنص المادة الثالثة من القانون رقم/55 لسنة
1959 ، وقد استحدث المشرع المصري في المادة/378 من قانون المرافعات المدنية
والتجارية رقم /77/ لسنة 1949 (تقابل المادة /220/ من قانون أصول المحاكمات
السورية) ، قاعدة عامة من مقتضاها أن الأحكام التي تصدر قبل الفصل في
موضوع الدعوى ، ولا ينتهي بها الخصومة كلها أو بعضها ، لا يجوز الطعن فيها
إلا مع الطعن في الحكم الصادر في الموضوع ، سواء أكانت تلك الأحكام قطعية ،
أم متعلقة بالإثبات ، أو بسير الإجراءات .

وعلى هدى ما تقدم فإن الطعن على استقلال ، وفور صدور الحكم التمهيدي
قبل الفصل في الموضوع ، بلدب خبير هندسي لمعاينة الأعمال التي قام بها
المدعي ، يكون غير جائز⁽¹⁾ .

والحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري ، وإن كان حكماً مؤقتاً ، بمعنى
أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء ، إلا أنه حكم قطعي ، له مقومات
الأحكام وخصائصها ، ويجوز قوة الأمر المقضي في الخصوص الذي صدر فيه
طالما لم تتغير الظروف ، وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية
العليا استقلالاً ، شأنه شأن أي حكم انتهائي ، والقول بلزوم انتظار الحكم في دعوى

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 308 لسنة 5 القضائية جلسة 1962/4/7 .

الإلغاء ، لزوم ما لا يلزم ، فضلاً عما ينطوي عليه من مفاجأة لطبائع الأشياء ، في أمر المفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته ، تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن للخطر ، ويخشى عليه من فوات الوقت (1).

وإذا قضى الحكم المطعون فيه بما لم يطلبه صاحب الشأن ، فإنه يكون بذلك قد أقام قضاءً على قاعدة قانونية خاطئة ، مما يجيز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا طبقاً لأوضاع المادة 15/ من قانون مجلس الدولة ، وذلك استناداً إلى خطئه في تطبيق القاعدة المشار إليها .

ولما كانت المراكز القانونية في مجال القانون العام إنما تستمد من قواعد تنظيمية مردها إلى القوانين واللوائح التي يتعين على القاضي الإداري إنزال حكمها على الوجه الصحيح في المنزعة المطروحة عليه ، فإنه يتعين رفض الدفع المؤسس على القول بأن الحكم المطعون فيه ، وقد قضى للمدعى بأكثر مما طلبه ، ما كان يجوز الطعن فيه ، إلا بطريق التماس إعادة النظر (2).

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا ، في خصوص الطعن في القرارات الصادرة عن مجالس تأديبية ، إلا أنه ولئن كان الشارع قد ناطبها في الأصل مهمة التعقيب النهائي على الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية في الأحوال التي بينها المادة 15/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة ، حتى تكون كلمتها القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري ، وتنسيق مبادئه واستقرارها ، ومنع التناقض في الأحكام ، إلا أن هذا لا يمنع الشارع من أن يجعل في حدود هذه المهمة استثناء التعقيب على بعض القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات التأديبية ، لحكمة يراها قد تجد سندها من حيث الملائمة التشريعية في

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 20 لسنة 2 قضائية ، جلسة 1955/11/5 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1693 لسنة 2 قضائية ، جلسة 1957/3/16 .

اختصار مراحل التأديب ، حرصاً على حسن سير الجهاز الحكومي ، كما قد تجد
سندها القانوني في أن قرارات تلك الهيئات ، وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية ،
إلا أنها أشبه ما تكون بالأحكام ، ولكنها ليست بالأحكام ، ما دام الموضوع الذي
تفصل فيه ليس منازعة قضائية ، بل محاكمة مسلكية تأديبية ، ومن ثم يسقط التحدي
بالمفارقة بين القرارات التأديبية الصادرة من المحاكم التأديبية في الإقليم المصري
بالتطبيق للقانون رقم /117/ لسنة 1958 ، وبين مثيلاتها الصادرة من المجالس
التأديبية بالإقليم السوري ، فجميعها قرارات إدارية جزاءات تأديبية في مواخظات
مسلكية تنشئ في حق الموظفين الصادرة في شأنهم مراكز قانونية جديدة ما كانت
لتنشأ من هذه القرارات ، بينما القرارات القضائية إنما تقرر في قوة الحقيقة القانونية
وجود حق أو عدم وجوده ، ولا يغير من هذه الحقيقة أن يعبر عن الهيئة التأديبية
بلفظ المحكمة ، كما فعل القانون رقم /117/ لسنة 1958 ، إذ العبرة بالمعاني لا
بالألفاظ واثماني .

وليس بدعاً في التشريع أن يطعن رأساً في قرار إداري أمام المحكمة الإدارية
العليا : إذ لها نظير في النظام الفرنسي ، حيث يطعن رأساً أمام مجلس الدولة
الفرنسي بهيئة تقض في بعض القرارات الإدارية ، وقد كان هذا هو الشأن في تمييز
القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية في الإقليم السوري ، إذ كانت قابلة
للطعن أمام الغرفة المدنية بمحكمة التمييز سواء من قبل الموظف أم من الإدارة
المختصة لعيب في الشكل أو مخالفة القانون ، دون أن يكون للمحكمة المذكورة بأي
حال أن تبحث في مادية الوقائع ، ومقاد ذلك أن المشرع قد ناط بمجلس التأديب في
الإقليم السوري مهمة المحاكمات المتعلقة بالموظفين الخاضعين لقانون الموظفين
الأساسي كدرجة تأديبية وحيدة لا يطعن في قرارها إلا بطريق التمييز على الوجه
السالف بيانه ، فاختصر بذلك إجراءات التأديب ومراحلها كي يفصل فيه على وجه

السرعة ، وهذا التنظيم في التأديب هو الذي انتهى إليه الشارع في الإقليم المصري بالقانون رقم /11/ لسنة 1958 ، فبعد أن كان التأديب في إجراءات مطولة ، وفي مرحلتين ابتدائية واستئنافية ، ثم يطعن في القرار التأديبي النهائي أمام المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري بحسب الأحوال ، ثم في أحكام هذه أو تلك أمام المحكمة الإدارية العليا ، أختصر الشارع هذه الإجراءات والمراحل ، وجعل التأديب في مرحلة واحدة ، أمام هيئة تأديبية عبر عنها بالمحكمة التأديبية ، يطعن في قراراتها رأساً أمام المحكمة الإدارية العليا ، ولا وجه للقول بأن قرارات المحاكم التأديبية في الإقليم الجنوبي هي أحكام ، على عكس قرارات المجالس التأديبية في الإقليم الشمالي ، إذ تلك مجرد حجة لفظية داحضة ، فجميعاً قرارات إدارية في حقيقتها وليست أحكاماً قضائية ، بل إن الشارع في القانون رقم/117/ لسنة 1958 ، وإن كان قد غلب العنصر القضائي في شكل هيئة التأديب التي عبر عنها بالمحاكم التأديبية ، إلا أنه لم يعتبر قراراتها أحكاماً قضائية ، وإن كان شبهها بالأحكام ، وغنى عن القول أن اعتبارات المحاكمات التأديبية أدخل في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الإدارية ، ليس معناه أنها في ذاتها خصومات قضائية تنتهي بأحكام بالمعنى المقصود من هذا ، وإنما هي فقط شبيهة بها ، وإن كانت ليست منها ، والقرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ، ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين تتعلق بمركز قانوني خاص ، أو عام ، ولا ينشئ القرار القضائي مركزاً قانونياً جديداً ، وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده ، فيعتبر عنوان الحقيقة فيما قضى به متى حاز قوة الأمر المقضي ، ويكون القرار قضائياً متى توفرت له هذه الخصائص ولو صدر عن هيئة لا تتكون من قضاة ، وإنما استندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما يسهل بها من خصومات ، وعلى العكس من ذلك فإن القرار التأديبي

لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق
بمركز قانوني خاص أو عام ، وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه ،
شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري ، ولو صدر القرار التأديبي من هيئة تتكون كلها
أو أغلبها من قضاة ، إذا العبرة هي بالموضوع الذي صدر فيه القرار ، فما دام هذا
الموضوع إدارياً كالتأديب مثلاً ، فالقرارات التي تصدر فيه تكون بحكم اللزوم
إدارية ، ولا تزالها هذه الصفة لكون من أصدرها قضاة ، كالجرائم التأديبية التي
يوقعها رؤساء المحاكم في حق موظفيها من كتبة ومحضرين ، إذ تعتبر قرارات
تأديبية لا قضائية (1).

وإذ أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المذهب إذ قضت بأن القرار الصادر
عن مجلس تأديب موظفي الجامعة من غير أعضاء هيئة التدريس ، بعزل أحد
موظفي كلية الهندسة بجامعة عين شمس من وظيفته ، ما هو إلا حكم يسري
عليه ما يسري على أحكام العزل الصادرة عن المحاكم التأديبية ، أي يكون
الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا ، ويكون لزاماً على مفوض الدولة
أن يطعن فيه ، إذا اطلب صاحب الشأن ذلك .

فإذا كان الطاعن قد تقدم بطلب إلى مفوض الدولة أمام المحكمة الإدارية العليا
لإعفائه من رسوم الطعن في هذا القرار أمام المحكمة المذكورة ، فقد كان على
المفوض أن يعتبر هذا الطلب بمثابة طلب للطعن في ذلك القرار ، وبالتالي كان
لزاماً عليه طبقاً للقانون أن يقوم بالطعن فيه ، لا أن يحيله إلى مفوض الدولة
لمحكمة القضاء الإداري بوصف أن القرار المطلوب الطعن فيه ليس بحكم يطعن
فيه رأساً أمام المحكمة الإدارية العليا (2) .

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعون لرقم 21 لسنة 2 القضائية (ج) / 23 لسنة 2 القضائية (مشق) // 1 لسنة 1
القضائية / 3 و 6 و 8 لسنة 2 القضائية / 28 لسنة 2 القضائية (ج) // 32 لسنة القضائية (مشق) جلسة 1960/4/26 .
2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1081 لسنة 8 القضائية ، جلسة 1962/12/22 .

ثانياً - الصفة في رفع الطعن :

كانت للمادة /15/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة ، الذي أنشأ المحكمة الإدارية العليا ، تنص في فقرتها الأولى على أن ((لرئيس هيئة مفوضي الدولة من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب ذوي الشأن ، أن يطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية)) ، وذلك في الأحوال التي عدتها هذه المادة .

فلما صدر قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 نص في الفقرة الثانية من المادة /15/ منه على أنه ((ويكون لذوي الشأن ، ولرئيس هيئة مفوضي الدولة ، أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم)) ، وبذلك أتاح الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ، أو المحاكم الإدارية ، أو المحاكم التأديبية لكل من رئيس هيئة مفوضي الدولة وذوي الشأن على حد سواء .

أما رئيس هيئة مفوضي الدولة فيمارس في الطعن في حالتين : إحداهما جوازية تخضع لحرية في تقدير ملاءمة الطعن في حكم من هذه الأحكام إذا ما رأى أنه قد شابه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في المادة /15/ أنفة الذكر ، والثانية وجوبية يلزمه القانون فيها بالطعن في الحكم دون توقف على إرادته ، ومثلها ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة /32/ من القانون رقم /117/ لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية من أنه ((وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة أن يقيم الطعون في حالات الفصل من الوظيفة ، إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول)) .

وأما ذوي الشأن فهم كل ذي مصلحة في إلغاء الحكم المطعون فيه ، شخصاً

كان أو هيئة .

وطبقاً لنص الفقرة الثانية من المادة /32/ من القانون رقم /117/ لسنة 1958 المشار إليه ، يعتبر من ذوي الشأن في حكم المادة /15/ من قانون تنظيم مجلس الدولة ، في خصوص أحكام المحاكم التأديبية ، ((رئيس ديوان المحاسبة ، ومدير

عام النيابة الإدارية ، والموظف الصادر ضده الحكم)) .

ويدخل في عداد ذوي الشأن من يعتبر الحكم المراد الطعن فيه حجة عليهم ، وهم الأطراف الأصلية في الخصومة الصادر فيها الحكم ، سواء أكانوا هم الأفراد أم الإدارة ، وكذا المتدخلون فيها .

أما فيما يتعلق بأطراف الدعوى ، وهم أصحاب الحق الأصلي في الطعن ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا كان الثابت أن المدعي أقام دعواه ضد كل من : 1 - وزارة الزراعة - 2 - مصلحة الأملاك الأميرية ، بصحيفة أودعها قلم كتاب المحكمة الإدارية في تاريخ لاحق لتاريخ العمل بالقرار الجمهوري رقم /184/ لسنة 1959 الذي سلخ مصلحة الأملاك الأميرية من تبعيتها لوزارة الزراعة وأتبعها لوزارة الإصلاح الزراعي وفي وقت كان لا يجوز فيه إختصاص وزارة الزراعة في الدعوى لزوال صفتها ، ولم يقم المدعي بإدخال وزارة الإصلاح الزراعي في الدعوى بوصفها صاحبة الصفة في النيابة القانونية عن المصلحة المذكورة وفي تمثيلها في التقاضي بحكم إنتقال الحق إليها في تولي الإشراف على شئونها ، ولم تنفع المصلحة بعدم قبول الدعوى ضدها لهذا السبب ، وكان الحكم المطعون فيه لم يصدر ضد وزارة الزراعة أو وزارة الإصلاح الزراعي وضد مصلحة الأملاك الأميرية ، بل صدر ضد هذه المصلحة وحدها ، فإنه إزاء عدم قيام صفة لوزارة الزراعة أصلاً في أن تختصم في الدعوى ، وعدم تصحيح الشكل أمام

المحكمة الإدارية بإدخال وزارة الإصلاح الزراعي صاحبة الصفة في التقاضي بدلاً منها ، وتوجيه الخصومة إليها بحكم تبعية مصلحة الأملاك الأميرية لها ، ولكي يصدر الحكم ضدها بهذا الوصف وضد هذه الأخيرة معاً ، وإزاء سير الإجراءات ، وصدور الحكم المطعون فيه ضد مصلحة الأملاك الأميرية بمفردها بما لا يجعل ، أيّاً من اللوزارتين طرفاً في الخصومة أو محكوماً عليها فيها ، ما كان يمكن رفع الطعن بحكم الضرورة إلا من المصلحة الصادر عليها الحكم باعتبارها صاحبة الصفة في الطعن والمصلحة فيه ، وإن لم تكن لها أصلاً صفة في التقاضي في الدعوى أمام المحكمة الإدارية ، ولا أهلية لذلك لعدم تمتعها ، بشخصية معنوية مستقلة ، وذلك أن صاحب الصفة في الطعن هو المحكوم عليه الذي كان طرفاً في الخصومة الصادر فيها الحكم المطعون فيه بإلزامه بشيء لخصمه أو برفض طلب من طلباته ، بحيث يكون غرضه من الطعن إلغاء هذا الحكم أو تعديله ، بإقالته مما حكم عليه به ، أو بإجابته إلى ما رفض من طلباته ، وقد نصت الأصول الجزائية على أنه ((لايجوز الطعن في الأحكام إلا من المحكوم عليه)) ، وغني عن البيان أن المحكوم عليه هو صاحب المصلحة في الطعن ، لأنه هو وسيلته الوحيدة لتصحيح الخطأ الواقع في الحكم والتخلص من آثاره ، إذ أن الطعن يتيح له أن يبدي أمام المحكمة العليا ما كان إيدأوه أمام المحكمة المطعون في حكمها من دفوع لم يسقط الحق فيها ، أو أوجه دفاع فاتته إيدأوها ، ولا يجوز حرمانه من حق الطعن ، أو جعل الطعن ممتنعاً عليه ، بسبب وقوع خطأ في الحكم ناتج عن عيب في الشكل فات الخصوم تداركه ، كما فات المحكمة القضاء من تلقاء نفسها بالأثر المترتب عليه ، لأن هذا الخطأ في ذاته هو المبرر للطعن ، وبهذه المثابة لا يسوغ أن يكون هو المانع منه ، ومن ثم فإن الطعن في هذه الحالة يكون مقبولاً حتى لا يستغلق بابُه بالنسبة إلى حكم معيب ، ولا يتحصن هذا الحكم بسبب قيام عيب به ، في حين أن

هذا العيب هو سند الطعن منه ، ولا سيما إذا كان سبيل الطعن غير متاح لأي من وزارة الزراعة أو وزارة الإصلاح الزراعي ، لعدم إتصال الأولى بالفزع ، وعدم وجود صفة للثانية لأنها لم تكن ممثلة في الدعوى كخصم أصلي أو مدخل فيها ، ولم تكن خلفاً عاماً أو خاصاً ، وليست محكوماً عليها ، ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الطعن لرفعه من غير ذي صفة على غير أساس سليم من القانون ، متعيناً رفضه⁽¹⁾.

كما قضت المحكمة ذاتها بأن الدفع بعدم قبول الطعن لرفعه من غير ذي صفة بمقولة أنه أقيم من مدير عام ديوان المحاسبة ، وإن الذي يمثل هذا الديوان هو رئيسه على غير أساس ، إذ أن الخطأ المادي الذي تنفع فيه إدارة قضايا الحكومة عند مباشرتها إجراء الطعن لا يؤثر في صفة من يمثل الديوان المذكور ، ذلك أنها إذا ذكرت مدير عام ديوان المحاسبة بدلاً من رئيسه ، فإن لهذا الخطأ ما يبرره ، إذ كثيراً ما يجري في العمل ، من غير قصد ، إطلاق لفظ رئيس أو مدير عام على الشخص الذي يهيمن على المرفق ، ولا يحجب هذا التعبير الخاطئ واقع الأمر من أن إدارة القضايا إنما كانت تعني نيابتها عن ممثل ديوان المحاسبة أم القضاء ، ومن ثم فإنه لا يلتفت إلى هذا الخطأ المادي البحت ، ويكون هذا الدفع على غير أساس جديراً بالرفض⁽²⁾.

ومن جهة أخرى ، فيما يختص بصفة من يرفع عليه الطعن ، قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الطعن قد اختص أصلاً وزير المواصلات الذي أصدر القرار المطعون فيه ، باعتبار أنه صاحب الاختصاص في إصدار هذا القرار ، وبالتالي صاحب الصفة الأول في أن يختصم في الطعن ، فما لا محل معه بعد ذلك للتمسك

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 892 لسنة 7 قضائية ، جلسة 1963/1/5 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 740 لسنة 7 قضائية ، جلسة 1964/6/7 .

بأن الطعن جاء خلواً من ذكر عبارة أن وزير المواصلات هو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون السكك الحديدية مادامت هذه الصفة مقرره له قانوناً ، دون الحاجة إلى هذا البيان ، وقد أبلغ بمضمون الطعن ، وأعلم به إعلاماً كافياً على أساس هذه الصفة ، من ثم يتعين القضاء برفض الدفع بعدم قول الطعن لرفعه على غير ذي صفة (1) .

ولما كانت الخصومة القضائية - وهي مجموعة الإجراءات التي تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحكمة بناء على مسك إيجابي يتخذ من جانب المدعي وينتهي بحكم فاصل في النزاع أو بتنازل أو صلح أو بسبب عارض - إما هي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالإدعاء لدى القضاء ، أي بالإلتجاء إليه بوسيلة الدعوى أو العريضة ، وكان القانون قد حدد إجراءات التقدم بهذا الإدعاء الذي يبنى عليه إنعقاد الخصومة ، وهي التي تقوم على إتصال المدعي بالمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى ، وتكليف المدعي عليه المثل أمامها ، لكونها علاقة بين طرفيها من جهة ، وعلاقة بين هذين الطرفين وبين القضاء من جهة أخرى ، فإنه إذا لم تكن ثمة دعوى من أحد الخصمين للخصم الآخر إلى التلاقي أمام القضاء ، أو لم يكن لأحدهما أو كليهما وجود ، فلا تنشأ الخصومة القضائية ولا تتعقد ، ويلزم لصحة هذه الدعوى أن تكون موجهة من صاحب الشأن ذاته أو من صاحب الصفة في تمثيله أو النيابة عنه قانوناً أو إتفاقاً ، فإذا لم تقوم الدعوى صحيحة تسقط ركن من أركان الخصومة ، ومتى انعدمت هذه وفقدت كيانها كان الحكم صادراً في غير خصومة ، وبالتالي باطلاً بطلاناً يتحدر به إلى حد الإنعدام، ولا يغير من هذه الحقيقة القانونية استحصال من أقام الدعوى على قرار من لجنة

1 - المحكمة الإدارية العليا : ملعن رقم 1070 لسنة 8 قضائية ، جلسة 1962/4/25 .

دعوى القضائية يندبه لمباشرتها ، مادام هذا القرار قد وقع باطلاً بل معدوماً لإبناؤه على غش مفسد، إذ لم يصدر من صاحب الشأن توكيل لأحد لتقديم طلب الإلغاء باسمه نيابة عنه ، ولم تقم لديه رغبة في ذلك ، ولم يكن لمقدم الطلب - وهو لم يتلق توكيلاً كتابياً أو شفويّاً من صاحب الشأن - أن يفرض على هذا الأخير المطالبة بحقه قضاء على غير إرادة منه ، أو أن يحل محله في هذه الإرادة بتتصيب نفسه مكانه في اقتضاء هذا الحق دون رضائه ولا تملك لجنة المساعدة القضائية بندبها المحامي خطأ لمباشرة الدعوى نيابة عن صاحب الحق تخويل هذا المحامي صفة ما في هذه النيابة لا وجود لها فعلاً أو قانوناً ، ومن ثم يكون الحكم الصادر في هذه الحالة مجافياً للصواب إذ قضى باعتبار الخصومة منتهية في نزاع لم تتعد في شأنه أية خصومة أمام القضاء في وقت ما ، ويتعين القضاء ببطلان هذا الحكم بناء على طلب الجهة الإدارية الطاعنة صاحبة الصفة في النص عليه بهذا البطلان ، وإن تعدت صفة من باشر الدعوى التي انتهت بصنوره (1).

وأما بالنسبة إلى المتدخل في الدعوى فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن تدخل الخصم الثالث تدخلًا إنضمامياً جائز في درجة التقاضي الأعلى متى كان الحكم الذي سيصدر في المنازعة سيتعدى أثره إلى طالب التدخل ، إذ قضت بأنه إذا كان المطعون في ترقيته قد طلب تدخله خصماً ثالثاً في الدعوى عنضماماً إلى الحكومة في طلب رفضها ، فإن المحكمة لا ترى مانعاً من ذلك ، ما دامت له مصلحة في المنازعة باعتباره المطعون في ترقيته ، على الرغم من أنه لم يختصم ولم يتدخل في محكمة القضاء الإداري ، إذ يجوز التدخل في درجات التقاضي

1 - المحكمة الإدارية العليا : طن رقم 927 لسنة 9 القضائية ، جنة أول من ديسمبر سنة 1968 .

الأعلى ممن يطلب الإلتزام إلى أحد الإخصام ، أو ممن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه ، ولم يكن قد أدخل أو تدخل فيها ، وليس من شك في أن الحكم الذي سيصدر في هذه المنازعة سيتعدى أثره إلى طالب التدخل ويعتبر حجة عليه ، ومن ثم ترى المحكمة قبوله خصماً منضماً إلى الحكومة في طلب الرفض الدعوى (1) .

كذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن الطعن في الحكم الصادر في دعوى الإلغاء من قبل خصماً منضماً إلى الجهة الإدارية ، هو حق أصيل لا تبغي متى صدر الحكم في مواجهته ماساً بمركزه القانوني ، ولا يغير من ذلك قبول الخصم الأصيل للحكم ، أو أن الحكم لم يلزم الخصم المنضم بالمصروفات ، وعلى هذا قضت بأنه إذا كان الثابت أن الطاعن قد تدخل في الخصومة وهي قائمة أمام المحكمة ، وتقرر قبوله خصماً منضماً للجامعة في طلب رفض الدعوى ، لأن الحكم الذي يصدر فيها قد يؤثر على المركز القانوني الذي ترتب له بالقرارات المطعون فيها ، وبذلك تتاح له الفرصة في تبيان وجهة نظره ، شأنه في ذلك شأن الخصوم الأصليين في الدعوى ، وبهذه الصفة كان له حق الإطلاع وتبادل المذكرات ، فإذا ما صدر الحكم بعد ذلك في مواجهته ماساً بمصلحة قانونية ومادية له ، كان من حقه في الطعن مادام الخصم الأصيل قد قبل الحكم ، ذلك أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن للشخص الذي من الحكم الصادر في دعوى مصلحة له قانونية أو مادية ، حق الطعن فيه بكافة طرق الطعن المقررة قانوناً ، حتى ولو لم يكن قد علم بالدعوى أو تدخل فيها ، والطاعن وقد ألغيت ترقيته بالحكم المطعون فيه ، فإنه بذلك يكون قد حكم عليه ، ولا ينفي هذه الصفة عنه ، أن الحكم لم يلزمه بمصروفات

1 - المحكمة الإدارية العليا - طعن رقم 76 لسنة 4 القضائية ، جلسة 30 من يناير سنة 1960 .

لأن الخصومة في دعاوى الإلغاء هي خصومة عينية مردداً إلى القانون ، فليس يشترط لقيامها إعلان من تناولتهم القرارات الإدارية المطلوب إلغاؤها ، بل يكفي فيها إعلان الجهة الإدارية مصدرة القرار والمتسببة فيه ، وإن الحكم الذي يصدر فيها يعتبر بحكم القانون حجة على الكافة.

وعلى ذلك إذا أصدرت الجهة الإدارية قراراً بترقية الطاعن ، ثم رفعت بشأنه دعوى صدر فيها حكم مغاير لوجهة نظر الإدارة ، فإن الذي خسر الدعوى هنا هي الجهة الإدارية وليس الطاعن - بتعين إزائها وحدها بالمصروفات ، مع بناء حق من ألغيت ترقيته في الطعن في هذا الحكم ، دون التقيد بقبول الجهة الإدارية من صدمه . وحقه في ذلك هو حكم أصيل وليس تبعياً ، وعلى هذا يتعين رفض النفع بعدم قبول الطعن لرفعه من غير ذي صفة (1).

وقد توسعت المحكمة الإدارية العليا ، لاعتبارات العدالة ، فيما يتعلق بقرار حق الغير الخارج عن الخصومة في الطعن أمامها مباشرة في الحكم الصادر بالإلغاء ، متى كان أثر هذا الحكم يتعدى إلى المساس بحقوقه ومصالحه المشروعة ومراكزه القانونية المستقرة ، وكان يتعين أن يكون طرفاً أصلياً في المنازعة ، ولكنها لم توجه إليه ، ولم يكن في مركز يسمح له بتوقيعها أو يتيح له تعلم بها حتى يتدخل فيها في الوقت المناسب ، وذلك لتمكينه من الطعن في الحكم دفعاً لضرر ، ما دام قد استغلق عليه سبيل الطعن فيه أمام محكمة أخرى ، على أن يجري ميعاد في هذه الحالة من تاريخ علمه بالحكم ، فقد قضت بأن الحكم الذي يصدر بالإلغاء يعتبر حجة على الكافة ، وليست حجته نسبية تقتصر على طرفي الخصومة دون غيرهما ، وإنما حجته مطلقة تتعدى إلى الغير أيضاً ، وذلك وفقاً لما حرصت على

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1523 لسنة 5 قضائية ، جلسة 1962/4/28 .

تأكيداً لجميع التشريعات المتتالية لمجلس الدولة ، إلا أنه من الأصول المسلمة التي يقوم عليها حسن توزيع العدالة وكفالة تأدية الحقوق لأربابها ألا يحول دون ذلك صدور حكم حاز حجبيته الأمر المقضى ، متى كان أثر هذا الحكم يتعدى أطراف الخصومة ، وهم ذوو الشأن الممثلون فيها الذين عناهم نص المادتين /15 و33/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 الخاص بمجلس الدولة ، بما تضمنه من تحديد ميعاد الطعن بالنسبة إليهم بستين يوماً من تاريخ صدور الحكم ، بحيث يمس بطريقة مباشرة حقوقاً ومصالح ومراكز قانونية مستقرة للغير الذي كان يتعين أن يكون أحد الطرفين الأصليين في المنازعة ، ومع ذلك لم توجه إليه ، ولم يكن مركزه يسمح بتوقعها أو العلم بها حتى يتدخل فيها في الوقت المناسب ، إذ لا مناص من رفع ضرر التنفيذ عن هذا الغير الذي لم يكن طرفاً في المنازعة ، وذلك بتمكينه من التداعي بالطعن في هذا الحكم من تاريخ علمه به ، حتى يجد له قاضياً يسمع دفعه وينصفه إن كان ذا حق في ظلامته ، مادام قد استغلق عليه سبيل الطعن في هذا الحكم أمام محكمة أخرى ، وذلك كي لا يغلط عليه نهائياً ، وهو الحسن التلبية الأجنبي عن المنازعة التي صدر فيها الحكم ، سبيل الإلتجاء إلى القضاء ، والقول بغير هذا فيه حرمان لصاحب المصلحة الحقيقية من حق اللجوء إلى القضاء تظلماً من حكم في منازعة لم يكون طرفاً فيها ، ولم يعلم بها ، ومست آثار هذا الحكم حقوقاً له ، ومن ثم تكون للطاعن مصلحة في المنازعة باعتباره صاحب الصبيلية التي قضى بإلغاء القرار الصادر بالترخيص بفتحها ، وهو لم يختصم ، ولم يتدخل أمام القضاء الإداري لعدم علمه بها وقتئذ ، ويتعدى أثر هذا الحكم إليه ، ويجوز له الطعن في الحكم المذكور خلال ستين يوماً من تاريخ علمه به (1) .

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 177 لسنة 7 القضائية ، جلسة 1961/12/23 .

ثالثاً - ميعاد الطعن :

تنص المادة/15/ من القانون رقم/55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة على أن لنوي الشان ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعنوا أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية((خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم)) .
ولما كانت الأصول الإجرائية تقضي بأنه ((إذا عين القانون للحضور أو لحصول الإجراء ميعاداً مقدراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجرباً للميعاد (...)) .
كما تنص في فقرتها الثانية على أنه ((وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان ظرفاً يجب أن يحصل فيه الإجراء)) .

وكان ميعاد الستين يوماً المنصوص عليه في المادة /15/ من قانون مجلس الدولة والمقرر للطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا ، هو ميعاد كامل يجب أن يحصل فيه الإجراء ، وهو الطعن ، فإنه وفقاً للأصول الإجرائية لا يحسب في ميعاد هذا الطعن يوم صدور الحكم المراد الطعن فيه ، وهو الأمر المعتبر في نظر القانون مجرباً للميعاد ، وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه ⁽¹⁾ .

وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها وفقاً لتص المادة /18/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الجديد ، إنما لا يمتد ميعاد المرافعات إذا وقعت العطلة خلاله ، ما دام اليوم الأخير ليس عطلة رسمية ، وقد نصت المادة /215/ من قانون المرافعات ذاته على الأصل العام في الطعون ، وهو أنه ((يترتب على عدم مراعاة مواعيد الطعن في الأحكام سقوط الحق في الطعن ، وينقضي المحكمة بالسقوط من تلقاء نفسها)) ، كما نصت المادة /216/

1 - المحكمة الإدارية العليا - طعن رقم 289 لسنة 1 القضائية ، جلسة 1955/11/19 / ورقم 1372 نسخة 6 القضائية ، جلسة 1963/2/9 .

منه على أن ((يقف ميعاد الطعن بموت المحكوم عليه ، أو يفقد أهليته للتقاضي ، أو يزول صفة من كان يباشر الخصومة عنه ، ولا يزول الوقف إلا بعد إعلان الحكم إلى من يقوم مقام الخصم الذي توفي أو فقد أهليته للتقاضي أو زالت صفته ولتقضاء المواعيد التي يحددها قانون بلد المتوفى لإتخاذ صفة الورث إن كان)) .

ومفاد هذا أنه يبني على قوات ميعاد الطعن سقوط الحق فيه ، لأن مراعاة هذا الميعاد أمر يقتضيه النظام العام ، والأصل أن مواعيد الطعن تسري بالنسبة إلى جميع الأشخاص ، وإنما نص قانون المرافعات على حالات يقف فيها جريان الميعاد بعد بدئه ، وهي موت المحكوم عليه ، أو فقد أهليته للتقاضي ، أو زوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه ، متى وقع ذلك في أثناء الميعاد ، ففي هذه الحالات يقف الميعاد ويظل موقوفاً إلى أن يزول الوقف على الوجه المتقدم ، وعندئذ يستأنف الميعاد جريانه حتى نهاية المدة الباقية منه ، لا لمدة جديدة ، لتعلق الأمر بوقف الميعاد لا بقطعه (1) .

كما يضاف إلى الميعاد المقرر للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ميعاد مسافة طبقاً لنص لمانتين /16 و 17/ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الجديد (2) .

بيد أن ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، وهو متون يوماً من تاريخ صدور الحكم ، لا يسري في حق ذي المصلحة الذي لم يعلن بإجراءات محاكمته ، وبالتالي لم يعلم بصدور الحكم ضده ، إلا من تاريخ علمه اليقيني بالحكم ، فإذا كان الثابت أن الطاعن لم يعلم بقرار الإحالة وبتاريخ الجلسة المعينة لنظر الدعوى ، ولم يحط علماً بالدعوى أو بإجراءات التقاضي ، أو بالحكم الصادر فيها

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 766 ورقم 772 لسنة 5 قضائية ، جلسة 1962/3/31 / ورقم 1591 لسنة 8 قضائية جلسة 1963/5/18 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 977 لسنة 5 قضائية ، جلسة 1962/1/13 .

الذي هو موضوع الطعن ، إلا عند صرف مرتبه وقت أبلغ بمضمون هذا الحكم ،
فإن ميعاد الطعن لا يجري في حقه إلا من هذا التاريخ الأخير (1).

رابعاً - إجراءات رفع الطعن :

تنص المادة /16/ من القانون رقم/55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس
الدولة على أن ((يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة
الإدارية العليا ، موقع عليه من محام من المبولين أمامها ، ويجب أن يشتمل التقرير
- علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم -
على بيان الحكم المطعون فيه ، وتاريخه ، وبيان الأسباب التي بنى عليها الطعن ،
وطلبات الطاعن ، فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه)) .
ومراد القانون من بيان الحكم المطعون فيه ، وتفصيل الأسباب التي بنى
عليها الطعن ، هو تمكين المحكمة الإدارية العليا من أن تستظهر ما أورده الطاعن
ما يعيب الحكم المطعون من مخالفة للقانون أو خطأ في تأويله وتطبيقه ، ولذلك
أوجبت المادة /16/ أن يشتمل تقرير الطعن على بيان للحكم المطعون فيه
يربط عنه الغموض والتجهيل ، وعلى تفصيل الأسباب التي قام عليها الطعن وإلا
جاز الحكم ببطلانه ، وما أرادت ببيان إلا تبياتها على نحو يجليها ويكشف عن
المقصود منها كسفاً وافيةً ينفي عنها الغموض والجهالة ، ويستبان منه العوار الذي
يعزوه للطالب إلى الحكم المطعون فيه ، وموضعه منها ، وأثره فيما قضى به ،
ويمكن المطعون عليه من تحضير دفاعه منذ إعلانه بصورة تقرير الطعن ، فإذا
كانت الطاعنة قد ترددت في طعنها في غلط بين من جهة موضوع الحكم الذي
طعننت فيه ، بحيث ورد في ظنها أنه يتعلق بموضوع آخر منبت الصلة بالموضوع
الحقيقي الذي فصل فيه ، ثم ترتب على هذا الخطأ أنها أوردت في طعنها أسباباً لا

1 - المحكمة الإدارية العليا : ملعن رقم 826 لسنة 6 القضائية جلسة 1962/1/6 .

يكون إذاً مجهلاً في موضوعه وأسبابه جهالة فاحشة من شأنها أن تجعل المحكمة بعيدة عن مراقبة ما تنعاه الطاعنة على الحكم المطعون فيه ، وإذا كان تفصيل الأسباب على هذا الحكم المقتضى مطلوباً ابتداءً على وجه الوجوب تحديداً للطعن وتعريفاً بأسبابه كي لا يخفى ما يعاد على الحكم منذ افتتاح الخصومة ، فإن ترك هذه الأسباب كلية مع تجهيل بيان الحكم المذكور ، من شأنهما أن يبطلا الطعن ، ولا يقدح في ذلك أن تورد الطاعنة في مستهل تقريرها إشارة عابرة إلى رقم القضية التي فصل فيها ، أو إسم المطعون عليه ، إذ كلاهما لا يفيد في تحديد موضوع الحكم ، مع إيرادها هذا الموضوع على وجه مغاير تماماً للواقع ، فهذا التجهيل من جانبها في بيان وقائع الحكم الذي تطعن فيه ، يجعل تقريرها مبهماً لا يتحدد به ما تعيبه على الحكم المطعون فيه ، فإذا كان تقرير الطعن مجهول الموضوع مبهم المدلول عارياً بالكلية عن الأسباب التي تكشف عما تراه الطاعنة عوراً في الحكم المطعون فيه ، كان طعناً باطلاً⁽¹⁾ .

ولم ترسم المادة /16/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة طريقاً معيناً لإيداع التقرير بالطعن يجب إتمامه وإلا كان الطعن باطلاً ، وإنما يكفي لكي يقع الطعن صحيحاً أن يتم إيداع التقرير قلم كاتب المحكمة في الموعد الذي حدده القانون ، بعد إستيفاء البيانات التي نص عليها في تلك المادة ، سواء أكان ذلك بحضور الطاعن شخصياً أم وكيله⁽²⁾ .

وليس في نصوص القانون ما يوجب أن تكون صورة صحيفة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا التي تعلن لذوي الشأن موقعه من الطاعن⁽³⁾ .
وإذ نصت المادة /16/ من قانون مجلس الدولة أنفة الذكر على أنه إذا لم يحصل الطعن على الوجه المبين بصدورها من حيث وجوب اشتمال التقرير ،

1 - المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 2319 لسنة 6 قضائية ، جلسة 1963/4/14 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 24 و 29 لسنة 2 قضائية ، جلسة 1960/4/26 .

3 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1372 لسنة 6 قضائية ، جلسة 1963/2/9 .

علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم ، على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن ، جاز الحكم ببطلانه ، فإنها تكون قد جعلت الحكم بالبطلان جوازياً حسبما تراء المحكمة في كل حالة بخصوصها ، فمجرد النقص أو الخطأ في البيانات التي يجب أن يشتمل عليها تقرير الطعن ، لا يستتبع حتماً وبقوة القانون الحكم بالبطلان ، وإنما ينبغي أن يكون النقص أو الخطأ في البيان من شأنه أن يجهل به تجهيلاً كلياً ، أو تجهيلاً يوقع للمطعون عليه في حيرة جدية ، ومرد ذلك كله إلى تقرير المحكمة .

فإذا كان الخطأ الذي وقع في تقرير الطعن في بيان رقم الدعوى التي صدر فيها الحكم المطعون فيه لم يكن ليخفى أمره على المطعون عليه ، إذ أدرك لأول وهلة ، كما قرر في مذكرته التي قدمها تعقيباً على الطعن ، الرقم الصحيح للدعوى التي صدر فيها الحكم المطعون فيه ، فإن الخطأ في بيان هذا الرقم في تقرير الطعن لا يكون قد ترتب عليه أي تجهيل ، وبذلك لا يكون ثمة محل للنعي على الطعن بالبطلان بسبب هذا الخطأ⁽¹⁾ .

وعلى مقتضى ما تقدم إذا كان الذائب من مطالعة تقرير الطعن أن اشتمل على اسم الطاعن وصفته وموطنه ، كما اشتمل على إسم المطعون ضده ، وصفته وموطنه ، واشتمل كذلك على بيان الحكم المطعون فيه ، وتاريخه ورقم الدعوى الصادر فيها ، وعلى بيان بالأسباب التي بني عليها الطعن ، وطلبات الطاعن ، فإن التقرير يكون قد اشتمل على جميع البيانات الجوهرية التي أوجبت المادة /16/ من قانون مجلس الدولة أن يشتمل عليها تقرير الطعن ، وبالتالي لا يكون ثمة وجه لبطلان التقرير .

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 662 لسنة 8 قضائية ، جلسة 1968/11/17 .

أما أن يكون التقرير قد أخطأ في سياق عناصر المنازعة ، وأخطأ تبعاً لذلك في أسباب الطعن ، فإن هذا الخطأ ليس وجهاً للبطلان خصوصاً وأن القانون رقم 55/لسنة 1959 لم يحظر إيداء أسباب جديدة للطعن غير التي ذكرت في التقرير⁽¹⁾ . وبالمثل إذا ورد في تقرير الطعن المعان إلى المطعون عليه أن الوزارة الطاعنة ((وزارة الداخلية)) كما ورد فيه إسم المطعون عليه خطأ ، ثم صحح هذا الأمر الأخير ، كما صحح إسم الوزارة الطاعنة إلى ((وزارة التربية والتعليم)) وذلك في تقرير الطعن الذي أعيد إعلانه مصححاً إلى المطعون عليه ، وقد حضر المطعون عليه المذكور أمام دائرة فحص الطعون ، ثم أمام المحكمة الإدارية العليا ، واستوفى دفاعه في الطعن ، ولم يترتب على ما وقع في التقرير المعان إليه في أول الأمر من أخطاء مادية ظاهرة في إسمه وفي إسم الوزارة الطاعنة – صححت في حينها – أي تجهيل بالطعن ، فإنه لا يكون ثمة وجه للنعي على تقرير الطعن بالبطلان⁽²⁾ .

أما تحديد شخص المختص في تقرير الطعن فلا شبه في أنه من البيانات الجوهرية التي يترتب على إبطالها بطلان الطعن ، لأن الغرض الذي رمى إليه الشارع فيما أورده في المادة/16/ من القانون رقم 55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة من ذكر البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم في تقرير الطعن ، إنما هو إعلام ذوي الشأن بمن رفع الطعن من خصومهم في الدعوى وصفته إعلاماً كافياً⁽³⁾ .

وطبقاً للمادة الثانية من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 50/ لسنة 1959

- 1 – المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1447 لسنة 6 القضائية ، جلسة 1961/11/25 .
- 2 – المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 619 لسنة 9 القضائية ، جلسة 1968/11/3 .
- 3 – المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1070 لسنة 8 القضائية ، جلسة 1965/4/25 .

في شأن تنظيم إدارة قضايا الحكومة تتوب هذه الإدارة عن الحكومة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، ولدى الجهات الأخرى التي حولها القانون اختصاصاً قضائياً ، فهي - والحالة هذه - تتوب نيابة قانونية عن الحكومة في رفع الطعن ، وعلى عن البيان أن الهيئة لها رئيس يعاونه موظفون فنيون كل في دائرة اختصاصه ، فإذا ما باشر عضو من أعضائها عملاً قضائياً فإنما ينوب في ذلك عن رئيسها الممثل للهيئة في كل ما تباشره من نيابة قانونية عن الحكومة ، وليس الأمر كذلك بالنسبة إلى طعون الأفراد لاختلاف الحالين والوضع القانوني لكل منهما ، ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الطعن لرفعه وتقديمه من مندوب بإدارة قضايا الحكومة لم يرض على تخرجه أكثر من عامين ، غير قائم على أساس سليم من القانون متعين الرفض (1) .

وإذا كان قانون تنظيم مجلس الدولة قد ناط في الأصل حق الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية برئيس هيئة مفوضي الدولة ، إلا أن ذلك لا يعني أنه يتحتم أن توقع يده كل عريضة طعن تودع قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا ، حتى لو قام بالرئيس المذكور مانع أو عذر أدى إلى قيام غيره مقامه ، ذلك أن الاختصاص وإن كان الأصل فيه أن يباشره صاحبه ، إلا أن الأصول العامة تقضي عند الضرورة أن يتحدر مباشرة إختصاص الرئيس إلى من يليه ، متى قام بالأصيل مانع أو عذر ، حتى لا يتعطل سير العمل .

وقد نظمت المادة /16/ من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة طريقة الإنابة عن مباشرة الاختصاص إلى جانب قاعدة التحول فيه بحكم القانون ، إذ حولت رئيس هيئة مفوضي الدولة ندى أحد معاونين من أعضاء هيئة المفوضين للتأشير بالموافقة على الأحكام ، أو باتخاذ سبيل الطعن فيها ، سواء أوقع هذا النذب كتابياً أم

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 661 لسنة 6 قضائية ، جلسة 19/5/1962 .

شفهياً ، وهو حكم يجري على الحرص على انتظام العمل والرغبة في توخي قوات
مواعيد الطعن في الأحكام ، ومن ثم فلا حاجة في القول بأن موقع عريضة الطعن
هو أحد المستشارين دون رئيس هيئة المفوضين ، لأنه كان فعلاً عند الطعن في
الحكم المطعون فيه أقدم المستشارين المحلفين بهيئة مفوضي الدولة ، وهو الذي كان
يتعين عليه ، بهذه الصفة ، القيام مقام رئيس الهيئة في اختصاصه بحكم الضرورة
عند قيام المانع بالرئيس المذكور ، وبالتالي يكون الدفاع بعدم قبول الطعن في غير
محلّه متعيّناً رفضه (١) .

وعلى عن البيان أن توجيه الطعن إلى شخص توفي قبل إيداع تقرير قلم كتاب
المحكمة يجعل الطعن غير مقبول شكلاً ، لأنه يتعين على من طعن توجيهه صحيحاً
بمراقبة ما يطرأ على خصومة من وفاة أو تغيير في الصفة أو الحالة قبل إختصاصه
كي يوجه تقرير الطعن إلى من يصح إختصاصه قانوناً ، ذلك أن تحديد المختصم هو
من البيانات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان الطعن ، لأن الغرض الذي
استهدفه الشارع من النص في المادة /16/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في
شأن تنظيم مجلس الدولة على وجوب ذكر البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم
وصفاتهم وموطن كل منهم في تقرير الطعن ، إنما هو إعلام ذوي الشأن بمن رفع
الطعن من خصومهم في الدعوى وصفته إعلانياً ، ولا يتحقق بالبداية هذا
الغرض إذا وجه الطعن إلى خصم متوفى زالت صفته ، ولم يوجه إلى أصحاب
الصفة في الطعن ، ولا يقدح في هذا أن تكون الوفاة سابقة على الحكم المطعون
فيه ، ومثار البطلان هذا الحكم في ذاته ، لأن النظر في هذا البطلان إنما يكون بعد
قبول الطعن شكلاً ، وهو غير مقبول بادئ الأمر لكونه لم يختصم فيه من يجب

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 796 لسنة 3 قضائية ، جلسة 1957/11/30 .

إختصاصه من أصحاب الصفة في الطعن ، فإذا استبان بطلان تقرير الطعن لكونه موجهاً إلى من لا يصح اختصاصه قانوناً ، ترتب على ذلك حتماً عدم قبول الطعن شكلاً (1) .

إلا أنه لما كان قانون المرافعات قد أجاز في المادة /217/ منه ، في حالة وفاة المحكوم لصالحه في أثناء ميعاد الطعن ، رفع الطعن وإعلانه إلى ورثته جملة دون ذكر أسمائهم وصفاتهم ، وذلك في آخر موطن كان لمورثهم ، وفي الميعاد المحدد لإجرائه ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن إيداع تقرير الطعن قلم كتاب المحكمة ورثة المحكوم له جملة ، في الميعاد المحدد للطعن ، في آخر موطن كان للمورث ، وهو إجراء سابق على الإعلان تتعد به الخصوم الإدارية ، يكون صحيحاً إذا ما تم الإيداع على هذا النحو (2) .

وإذا أعلن المطعون عليه التقرير في موطنه الأصلي الذي به مقر عمله وقت الإعلان وتسلم هذا الإعلان فعلاً ، ورد على الطعن بمذكرتين استوفى فيهما دفاعه ، فلا وجه لما يثيره بعد ذلك من بطلان الطعن بمقولة أنه أعلن به في مقر عمله (3) .

3 - أسباب الطعن :

تنص المادة /15/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة على أنه ((يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية ، وذلك في الأحوال الآتية :

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1251 لسنة 6 القضائية ، جلسة 1962/6/3 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1414 لسنة 6 القضائية ، جلسة 1963/1/20 .

3 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1372 لسنة 6 القضائية ، جلسة 1963/2/9 .

1 - إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله .

2 - إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

3 - إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه ، سواء

دفع بهذا الدفع أم لم يدفع .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في تفسير هذه الحالات مذهباً ينطوي على التوسع في أعمال رقابتها القانونية على الأحكام التي يطعن فيها أساسها ، بحكم كون سلطتها في فحص مشروعية هذه الأحكام تماثل في طبيعتها سلطة المحاكم التي أصدرت الأحكام المذكورة في رقابتها لمشروعية القرارات الإدارية ، من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، فلا تنفك سلطة المحكمة الإدارية عند الجانب القانوني ، بل تنبسط إلى الوقائع بالتقدير الذي يستلزمه إنزال حكم القانون ، ما دام المرد في النهاية إلى مبدأ المشروعية ، سواء بالنسبة إلى تلك القرارات ، أم إلى الأحكام الصادرة في خصوصها .

أولاً - بناء الحكم المطعون فيه على مخالفة القانون أو على خطأ تطبيقه أو

تأويله :

جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا ، منذ إعادة إنشائها ، على أنه ليس لمحكمة القضاء الإداري أو للمحاكم الإدارية ، في دعوى الإلغاء ، سلطة قطعية في فهم ((الواقع)) أو ((الموضوع)) تقتصر عنها سلطة المحاكم الإدارية العليا ، والقياس في هذا الشأن على نظام النقض المنفي هو قياس مع الفارق ، ذلك أن رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، وهذا بدوره هو عين ((الموضوع)) الذي سنتناوله المحكمة الإدارية العليا عند

رقابتها القانونية لأحكام القضاء الإداري ، فالنشاطان وإن اختلفا في المرتبة ، إلا
أنهما متماثلان في الطبيعة ، إذ مردهما في النهاية إلى مبدأ المشروعية ، تلك تسلطه
على القرارات الإدارية ، وهذه تسلطه على هذه القرارات ، ثم على الأحكام (1) .
وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن الطعن يفتح الباب أمامها لترن الحكم
المطعون فيه بميزان القانون ، وزناً مناطه استظهار ما إذا كانت قد قامت به حالة
أو أكثر من الأحوال التي تعيبه والمنصوص عليها في المادة /15/ من القانون رقم
/55/ لسنة 1959 ، فتغيبه ثم تنزل حكم القانون في المنازعة ، أم أنه لم تقم به حالة
من تلك الأحوال وكان صائباً في قضائه فتبقى عليه وترفض الطعن ، فإذا كانت
محكمة القضاء الإداري قد أخطأت في فهم الواقع أو تحري قصد المدعي وما يهدف
إليه من دعواه ، فإن من سلطة المحكمة العليا - وقد طرح أمامها النزاع برمته -
أن تسلط رقابتها عليه ، وترد الأمر إلى نصابه الصحيح (2) .

ولا تنقيد المحكمة الإدارية العليا في تسليط رقابتها على هذا الوجه بأسباب
الطعن أو طلبات الخصوم فيه وما أثاروه من أوجه له ، أو طلبات هيئة مفوضي
الدولة ، أو الأسباب التي تبديها ، مادام المرء هو إلى مبدأ المشروعية لزولاً
على سيادة القانون ، في روابط هي من روابط القانون العام ، التي تختلف في
طبيعتها عن روابط القانون الخاص ، وعلى هذا فإن لهيئة مفوضي الدولة أن
تتقدم بطلبات أو أسباب جديدة غير تلك التي أبدتها في عريضة الطعن ، مادامت
ترى في ذلك وجه المصلحة العامة بإنزال حكم القانون على الوجه الصحيح في
المنازعة الإدارية (3) .

- 1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 159 لسنة 1 القضائية ، جلسة 1955/11/5 / وطن رقم 1596 لسنة 7
القضائية ، جلسة 1965/4/3 .
- 2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 948 لسنة 6 القضائية ، جلسة 1963/3/23 .
- 3 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 29 لسنة 1 القضائية ، جلسة 1955/11/12 / وطن رقم 212 لسنة 1

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الدعوى إذا كانت ذات شقين ، أحدهما بالإلغاء والآخر بالتعويض ، فإن الطعن في شق منهما يؤثر المنازعة برمتها ، ما دام الطلبان مرتبطين أحدهما بالآخر ارتباطاً جوهرياً ، باعتبارهما فرعين ينبعان من أصل مشترك ونتيجتين مترتبتين على أساس قانوني واحد ، هو عدم مشروعية القرار الإداري ، وأن الطعن بالإلغاء فيه بالبطلان بالطريق المباشر ، وطلب التعويض عنه هو طعن فيه بالبطلان بالطريق غير المباشر ، وأية ذلك أنه لا يستقيم الحكم بالتعويض على أساس أن القرار غير مشروع ، مع عدم الحكم بالإلغاء على أساس أن القرار مشروع ، كما أنه إذا بان عند استظهار قرار إداري أنه مطابق للقانون فرفض طلب إلغائه ، فلا يستقيم بعد ذلك قيام الحكم بالتعويض عن هذا القرار إذا كان مؤسساً على أنه مخالف للقانون ، إذ مؤدى ذلك قيام حكيم متعارضين متفرعين على أساس قانوني واحد ، وهو ما لا يجوز ، وما لا مندوحة للمحكمة الإدارية العليا — وهي في مقام فحص الطعن المرفوع عن شق الحكم الخاص بالتعويض — أن تتناول بالنظر والتنقيب الحكم المطعون فيه في شقه الخاص بعدم جواز سماع طلب الإلغاء الذي لم تطعن فيه هيئة المفوضين ، ولكن آثاره المطعون عليه (1).

كما قضت بأنه متى كانت الدعوى المطروحة أمام المحكمة الإدارية العليا مهياً الفصل فيها ، وكان موضوعها قد سبق طرحه برمته على المحكمة التي

القضائية ، جلسة 1955/12/3 / وطن رقم 343 لسنة 2 القضائية ، جلسة 1956/10/27 / وطن رقم 477 لسنة 3 القضائية ، جلسة 1958/3/1 / وطن رقم 1374 لسنة 7 القضائية ، جلسة 1964/12/12 / وطن رقم 1790 لسنة 6 القضائية ، جلسة 1965/3/31 .

1 — المحكمة العليا : طعن رقم 31 لسنة 2 القضائية ، جلس 1956/3/17 / وطن رقم 565 لسنة 3 القضائية ، جلسة 1957/4/27 / وطن رقم 161 لسنة 3 القضائية ، جلسة 1957/6/29 / وطن رقم 231 لسنة 4 القضائية ، جلسة 1965/5/23 / وطن رقم 1440 لسنة 8 القضائية ، جلسة 1965/6/26 .

المرفوع عن شق الحكم الخاص بالتعويض - أن تتناول بالنظر والتقيب الحكم المطعون فيه في شقه الخاص بعدم جواز سماع طلب الإلغاء الذي لم تطعن فيه هيئة المفوضين ، ولكن آثاره المطعون عليه ⁽¹⁾.

كما قضت بأنه متى كانت الدعوى المطروحة أمام المحكمة الإدارية العليا مهياة للفصل فيها ، وكان موضوعها قد سبق طرحه برمته على المحكمة التي أصدرت حكمها ، المطعون فيه ، بعدم قبول الدعوى ، بعد إذ أبدى ذور الشأن ملاحظاتهم بصنده ، واستوفوا فيه دفاعهم ومستنداتهم ، فإن للمحكمة الإدارية العليا أن تتصدى للفصل في هذا الموضوع ، ولا وجه لإعادة الدعوى إلى المحكمة الإدارية المختصة للفصل فيها من جديد ⁽²⁾.

وفي تعقيبها على أحكام المحاكم التأديبية ، قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه ولئن كان للسلطات التأديبية ، ومن بينها المحاكم التأديبية ، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك ، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة - شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى - ألا يشوب استعمالها غلو ، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره .

ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب ، وهذا الهدف هو بوجه عام تأمين إنتنظام سير المرافق العامة ، ولا يتحقق هذا التأمين إنا لطوى الجزاء على مفارقة صارخة ، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن تحمل المسؤوليات

1 - المحكمة العليا : طعن رقم 31 لسنة 2 قضائية ، جس 17/3/1956 / وطعن رقم 565 لسنة 3 قضائية ، جلسة 27/4/1957 / وطعن رقم 161 لسنة 3 قضائية ، جلسة 29/6/1957 / وطعن رقم 231 لسنة 9 قضائية ، جلسة 23/5/1965 / وطعن رقم 1440 لسنة 8 قضائية ، جلسة 26/6/1965 .
2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 151 لسنة 3 قضائية ، جلسة 15/6/1957 .

ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً ، وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره ، وعني عن البيان أن تعيين الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة⁽¹⁾ .

ومن تطبيقات ما تقدم ، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا فيما يلي :

إن الجزاء يجب أن يكون متناسباً مع الجرم ، وإلا أُنسب بعدم المشروعية ، والقانون إذ تدرج في قائمة الجزاءات الخاصة بسرقة أموال الهيئة العامة للسكك الحديدية ، فجعلها تتراوح ما بين خفض المرتب والعزل من الوظيفة ، فإنما يكون قد هدف من هذا التدرج في إنزال العقاب إلى تحقيق للملازمة بينه وبين الجرم الذي ثبت في حق الموظف ، ولما كان العقاب الذي أنزلته المحكمة التأديبية بالمتهم هو أقصى العقوبات المقررة في باب الجزاءات عن السرقة ، دون أن تحتوي الأوراق أو ملاحظات الدعوى ما يدعو إلى هذه الشدة المتناهية ، الأمر الذي يجعل المفارقة ظاهرة الجريمة والجزاء ، وبالتالي مخالفة هذا الجزاء لروح القانون ، مما يتعين معه تعديله وإنزاله إلى الحد المتلائم مع الجرم الإداري الذي ثبت في حق المتهم⁽²⁾ .

إن ما اقترفه المتهم يندرج تحت الإهمال الجسيم الذي وضعت له لائحة الجزاءات عقوبة تتدرج من خفض المرتب إلى الفصل من الخدمة ، ومن ثم فإنه كان يتعين التدرج مع المتهم في العقاب ، ما دامت الظروف والملابسات ، سواء المتعلقة به أو بالحدث لا تصدعي أخذه بهذه الشدة المتناهية والحكم عليه بأقصى العقوبة المقررة ، وعلى ذلك ترى هذه المحكمة من ظروف المتهم وكونه خدم المصلحة زهاء خمس وعشرين سنة ، ولم يسبق له الوقوع في مثل هذا الخطأ ،

1 - المحكمة الإدارية العليا : ملعن رقم 363 لسنة 7 قضائية ، جلسة 1961/11/11 ووطن رقم 1136 لسنة 8 قضائية ، جلسة 1962/12/8 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : ملعن رقم 25 لسنة 9 قضائية ، جلسة 1963/6/8 .

وإزاء عدم حصول نتائج خسارية وقعت فعلاً ، ما يبرر القول بوجود المفارقة الظاهرة بين الجرم والجزاء الموقع ، وبالتالي إسناد هذا الجزاء بعدم المشروعية ، مما يستوجب إلغاء الحكم المطعون فيه في شقه الخاص بالجزاء ، والإكتفاء بخفض راتب المتهم الطاعن ثلاثة جنهيات شهرياً كجزاء مناسب للذنب الإداري الذي ثبت في حقه (1) .

إن عدم الملاءمة الظاهرة في الجزاء تخرجه عن حد المشروعية ، وبالتالي تبطله ، ولما كان الثابت أن لائحة الجزاءات التي عوقب على أساسها المتهم لا تجعل الجرم الذي يثبت في حقه عقوبة واحدة هي عقوبة الفصل ، وإنما تدرجت في العقاب من خفض الراتب إلى خفض الدرجة والراتب ، ثم إلى عقوبة الفصل ، ولما كان الثابت من الأوراق أن المتهم قد أمضى في خدمة الهيئة حوالي أربعة عشر عاماً ، ولم يوقع عليه جزاء ما خلال تلك المدة ، فإن أخذ هذه الشدة المتناهية وتوقيع أقصى العقوبات المقررة عليه ، مما يخرج الجزاء الموقع عن حد المشروعية خصوصاً وفي أوراق التحقيق الإنضمامي ما يشير على أن هناك زميلين للمتهم هما اللذان سلماهم التناكر موضوع التهمة ليبيحا ، واتخذت الهيئة حيالهما إجراء ، ولم تقدمهما للمحاكمة التأديبية لعدم وجود الدليل الكافي للمحاكمة ، على حد قولها ، هذا إلى أن قيمة المبلغ المختلس 650 فلساً ، ومن ثم يتعين إلغاء الحكم المطعون فيه ، والإكتفاء بمجازاة الطاعن بعقوبة خفض من الراتب بمقدار جنهيه واحد شهرياً ، وفي هذه العقوبة الردع والجزر الكافيان (2) .

إن تقرير الجزاء التأديبي الملائم ، يلزم فيه أن يكون الجزاء عادلاً ، بأن يخلو من الإسراف في الشدة والإمعان في استعمال الرأفة ، لأن كلا الأمرين ليس فيه من

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1331 لسنة 8 القضائية ، جلسة 1963/6/22 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 107 لسنة 9 القضائية ، جلسة 1963/11/16 .

خير على حسن سير المرافق ويجالي المصلحة العامة ، وليس في فصل عامل المرفق إصلاحه بل فيه الضرر المحقق له ، وقد يكون فيه الضرر على المرفق ذاته بحرمانه من خدماته ، بعد أن قضى فيه مدة طويلة ، وجراء الفصل لا يلجأ إليه إلا إذا كانت المخالفة خطيرة ، أو إذا كانت حالة المخالف لا ينتظر تحسنها ومبوساً منها ، فيتعين عندئذ الفصل ، ويكون جزاءً وفاقاً ، حتى يتخلص المرفق من هذا النوع من العاملين به ، ويحل محله من هو أكثر فائدة له . أما الجزاءات المعمنة في الشدة فإنها تتجذب إلى عدم المشروعية ، ويحق للمحكمة العليا أن تعمل بصددتها سلطاتها في إنزال الحكم الصحيح للقانون ، وتبديل جزاء الفصل إلى الجزاء الملائم للإثم المعترف ، وهو خفض الراتب (1) .

— إن أفراد المتهم في غرفة بأحد الفنادق — بزميلة له على النحو الثابت بالتحقيق — فيه خروج على تعاليم الدين وتقاليد المجتمع التي لا يمكن أن تسمح بمثل هذه الخلوة بين رجل محرم وأنثى ولو كانت مخطوبة له ، ولقد كان عليه وهو من رجال التعليم أن يعتمد عن مواطن الريب درعاً للشبهات ، وأن يلتزم في سلوكه مالا يفقده الثقة والاعتبار ، ولا شك أن ما وقع منه ، وإن كان بعيداً عن اعتناق وظيفته ، يعد ذنباً إدارياً مستوجباً للعقاب ، لما فيه من خروج على مقتضيات وظيفته وإخلال بكرامتها وبما تفرضه عليه من تعفف واستقامة ، إذ إنه كمدرس مهمته تربية النشء على الأخلاق ، وواجبه أن يكون قدوة حسنة ومثلاً يحتذى ، وإذا كان لا يوجد في الأوراق ما يدل على أن المتهم قد غرر بزميلته أو اعتدى عليها ، بل الثابت من التحقيق إنه بادر إلى الزواج منها في اليوم التالي ، ولئن كان قد طلقها بعد ذلك فإنه المستفاد من أقوالها أن ذلك كان بناءً على طلبها وطلب والدها ، وإثبات أبرأته من حقوقها قبله بمحض رضاها ، كما أن الثابت من ملف

1 — المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 144 لسنة 10 القضائية ، جلسة 1965/5/22 .

خدمة المتهم أن عمره في تاريخ الحادث كان حوالي اثنين وعشرين عاماً ، وأنه كان حديث العهد بالوظيفة ، فما وقع منه في مثل هذه الظروف وإن دل على طيش واستهتار وعدم حرص على البعد عن موطن التريب ، إلا أنه لا يبلغ حداً الجسامة بحيث يستأهل عقوبة العزل ، لذلك فإنه بالنظر إلى الظروف السابق الإشارة إليها يكون جزاء العزل الذي قضى به الحكم المطعون فيه بعيداً عن التلاؤم مع الذنب الإداري الذي ارتكبه المتهم ، ومنطوياً على علو لا يتناسب مع درجة خطورة هذا الذنب ، الأمر الذي يتعين معه إلغاء هذا الحكم في شقة الخاص بعزل المتهم الطاعن ، وتوقيع الجزاء المناسب عليه الذي لدى المحكمة في شأنه الإكتفاء بمجازاته بوقفه عن العمل بدون مرتب لمدة ثلاثة أشهر (1) .

— أنه لا منفع فيما ذهبت إليه الطاعنة من أن جزاء الفصل لا يتناسب مع ذنبها الإداري الذي وقعت فيه ، فالأصل أن تقدير ملائمة الجزاء هو من إطلاقات الإدارة ، وثابت من الأوراق أن ملف خدمة الطاعنة منضم بالجزاءات عددها 38 جزءاً من مختلف الأنواع لمختلف الأسباب والمخالفات ، فهي لم تطع أوامر رؤسائها مرات ومرات على تعدد أولئك الرؤساء ، وهي تمتنع عن تلبية الأعمال التي تكلف بها وتتدخل في صميم اختصاص عملها ، وهي لا تنفك تتشاجر مع زميلاتها تارة ، ومع المرضى تارة أخرى ، ومطابعتها على الدوام في العمل الاستهتار به ، وعدم الإكتراث بما تفرضه عليها اللوائح والتعليمات ، وكل ذلك بالأوراق وبمحاضر التحقيقات المودعة ملف خدمتها — وقد خشيت إدارة المستشفى أن يكون في بقاتها بالعمل فسواً مثل غيرها من العاملات بالمستشفى إن الطاعنة لم تعد بعد ذلك كله صالحة للبقاء في الخدمة ، وترتيباً على ذلك يكون القرار الصادر بفصلها من الخدمة قد صدر في نطاق ما لجهة الإدارة من

1 — المحكمة الإدارية العليا : ضمن رقم 345 لسنة 10 قضائية ، جلسة 1965/2/6 .

من تقدير توقيع الجراء بما يتلاءم والذنوب الإدارية المنسوبة إلى المذكورة
والثابتة في ملف خدمتها بثوب اليقين (1).

أما بالنسبة إلى المسائل الفرعية التي يكون الحكم المطعون فيه قد فصل فيها
صراحة أو ضمناً ، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى عدم جواز العودة إلى
إثارها أمامها عند نظر الطعن ، من جانب من لم يطعن في الحكم ، لحيازتها حجية
قبله ، إذ قضت بأن الحكم المطعون فيه ، إذ قضى بقبول الدعوى شكلاً ، ثم فصل
في موضوعها ، فإنه يكون قد فصل ، إما صراحة وإما ضمناً ، في كل المسائل
الفرعية لصالح المدعي ، ولما كان الطعن مرفوعاً من المدعي وحده ، دون وزارة
الداخلية التي لم ترفع طعناً ، فإن الحكم المطعون فيه ، بهذه المثابة ، يكون قد
أضحى حائزاً أمام هذه المحكمة حجية الأحكام فيما فصل فيه صراحة لصالح
المدعي من مسائل فرعية كمسألة عدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد ، وفيما
فصل فيه ضمناً لصالحه من هذه المسائل ، مثل مسألة عدم قبول الدعوى لإنتهاء
المصلحة ، ومن ثم فلا يقبل من وزارة الداخلية أن تعود ، عند نظر الطعن المرفوع
من المدعي وحده ، فتشير هذه المسائل الفرعية من جديد (2).

ثانياً - وقوع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم :

اعتدت المحكمة الإدارية العليا في هذا المقام بالنصوص والإجراءات الواردة
في قانون مجلس الدولة ، فضلاً عما جاء بقانون المرافعات المدنية والتجارية من
أصول وضمانات إجرائية تتفق وطبيعة المنازعة الإدارية - وعلى الأخص دعوى
الإلغاء - وطريقة سيرها ، وأسلوب الحكم فيها ، وعلى هذا قضت بما يلي :

إذا اشترك أحد المستشارين في إصدار الحكم ، وهو لم يسمع المرافعة في

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1274 لسنة 9 القضائية ، جلسة 1965/6/5 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : طعن رقم 1118 لسنة 7 القضائية ، جلسة 1964/12/27 .

الدعوى ، فإنه طبقاً للمبادئ العامة للإجراءات القضائية يقع الحكم باطلاً ، ويتعين لذلك القضاء ببطلانه (1).

إن المادة /313/ من قانون المرافعات تنص على أنه ((يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يردده أحد الخصوم في الأحوال الآتية :.....

خامساً : إذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ، ولو كان ذلك قبل إشتغاله بالقضاء .. كما تنص المادة /314/ على أن ((عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ، ولو باتفاق الخصوم يقع باطلاً ..)) وإذا كان الأمر كذلك فإن اشتراك أحد مستشاري محكمة القضاء الإداري في نظر الدعوى التي صدر فيها الحكم المظنون فيه ، على الرغم من سابقة إفتائه في هذا الشأن ، وقت أن كان مستشاراً في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع لما يصبح معه الحكم باطلاً (2).

إن قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 قد قضى في الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة منه بأن تصدر الأحكام من المحاكم الإدارية من دائرة ثلاثية ، أي أنها عين كيفية تشكيل المحكمة الإدارية على وجه التحديد ، وعليه فإن حضور عضو زيادة على العدد الذي عينه القانون على الوجه سالف الذكر ، وسماعه المرافعة واشتراكه في إصدار الحكم ، من شأنه أن يبطل الحكم ، وذلك طبقاً للمبادئ العامة في الإجراءات القضائية ، لما في ذلك من اعتداء على حقوق الدفاع ، إذ قد يكون لهذا العضو الرابع أثر في اتجاه الرأي في مسير الدعوى ، فضلاً عما فيه من تجهيل بأعضاء المحكمة الذين أصدروا الحكم ، والبطلان في هذه الحالة

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : ملعن رقم 1118 لسنة 7 القضائية ، جلسة 1964/12/27 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : ملعن رقم 427 لسنة 5 القضائية ، جلسة 1960/10/15 .

متعلق بالنظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها (1) .

— إذا كان الثابت أن الحكم المطعون فيه قد اقتصر على سرد وجهتي النظر بين طرفي المنازعة ولم يبد الأسباب التي أقام عليها قضاؤه في النتيجة التي انتهى إليها في منطوقه ، فإنه يكون قد انطوى على قصور يبطله على مقتضى الفقرة الثانية من المادة /15/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة ، مما يتعين تقرير هذا البطلان ، ولا يمنع من ذلك أن تكون النتيجة التي انتهى إليها الحكم في منطوقه سليمة في ذاتها ، وأن تقضي بها المحكمة إذا كانت الدعوى صالحة للحكم ورات الفصل فيها بنفسها (2) .

— على أنه لا يقبل من الطاعن وجه الطعن القائم على أن المحكمة التأديبية لم تذكر في أسباب حكمها ولا في وقائع الدعوى شيئاً عن دفاعه أو دفوعه ، ليخلص من ذلك إلى أن الحكم باطل لمخالفته لنص المادة /349/ من قانون المرافعات ، وأنه قد تشابه قصور في التسبيب ، إذ أن هذا الوجه مردود بما جرت عليه ضوابط تسبيب الأحكام من أن الترتيب الوارد بالمادة التي يستند إليها هذا الطعن ليس ترتيباً حتماً يترتب على الإخلال به البطلان ، فيجوز أن تورد المحكمة الإدارية الواقعية والحجج القانونية التي استند إليها الخصوم في ثنایا أسباب الحكم التي تكفلت بالرد عليها ، كما أنه يكفي لسلامة الحكم أن يكون مقاماً على أسباب يستقيم معها ، ولا يلزم أن يتعقب حجج الخصوم في جميع مناحي أقوالهم استقلالاً ، ثم يفندها تفصيلاً الواحدة تلو الأخرى ، كما لا يعيب الحكم عدم ذكر إسم الشهود في تحقيق تضمنت القضية أوراقه ، وعدم إيراد نصوص أقوالهم وعباراتهم ، وحسب الحكم السديد أن يورد مضمون هذه الأقوال ، ومتى كان ما استخلصه الحكم من أقوال الشهود غير

1 — المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 969 لسنة 7 القضائية ، جلسة 1964/11/15 .

2 — المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 960 لسنة 2 القضائية ، جلسة أول/12/1956 .

متناقض مع ما هو ثابت بالتحقيقات ، كان قضاؤه لا عبار عليه (١) .

— لنن كان قرار اللجنة القضائية بمثابة حكم قضائي ، فيجب اشتماله على البيانات الواجب اشتمال الأحكام عليها ، بما في ذلك أسماء الخصوم ، إلا أن النقص أو الخطأ في ذلك يجب — لكي يبطل الحكم طبقاً للمادة /349/ مرافعات — أن يكون جسيماً — وهو لا يكون كذلك إلا كان من شأنه تجهيل الخصوم وعدم إمكان تعيينهم ، حرصاً من المشرع على الإبقاء على العمل القضائي وعدم إبطاله إلا للضرورة الملجئة ، وهي لا تقوم إلا إذا كان النقص جسيماً لا يمكن تداركه ، فإذا ثبت أن قرار اللجنة القضائية ، وإن لم ينص في ديباجته بالذات على إسم المتظلم ، إلا أنه يحمل في الوقت ذاته البيان بأنه صدر في تظلم معين قيد برقم معلوم بإسم شخص معين وآخرين ، ومن الممكن بهذا البيان تعيين هؤلاء الآخرين الذي يعينهم الحكم ويشملهم ، وذلك بالرجوع إلى عريضة التظلم ذاتها ، وهي تتضمن إسم المتظلم من بين الذين قدموه ، فليس ثمة — والحالة هذه — نقص جسيم من شأنه أن يبطل قرار اللجنة (٢) .

— إن طلب بطلان الحكم لعدم ذكر إسم الخصم المنضم للحكومة في الحكم المطعون فيه يدحضه أن البطلان لا يكون إلا إذا كان الخطأ قد وقع على بيان جوهري ، بأن كان الخصم مجهلاً تجهيلاً تاماً ، والأمر على خلاف ذلك في الدعوى الحالية ، إذ ورد في صدر الحكم أن المطعون ضده قد تدخل في الدعوى خصماً ثالثاً منضمّاً إلى الحكومة ، ومن ناحية أخرى فالدعوى تقوم على أساس الطعن على القرار الإداري الصادر بترقية المنتخل إلى الدرجة الأولى في وزارة

1 — المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1605 لسنة 8 القضائية ، جلسة 1964/1/18 .

2 — المحكمة الإدارية العليا طعن : رقم 97 لسنة 3 القضائية ، جلسة 1958/5/10 .

الصحة ، وهو بيان لا يمكن أن يجهل بالمتدخل المذكور ، وفوق هذا وذلك فإن الدعوى الإدارية ، على خلاف الدعاوى المدنية ، تقوم على مخاصمة قرار إداري ، لا على مخاصمة شخص أو أشخاص معينين (1) .

— أما إذا كان الثابت أن بيانات صحيفة الطعن في قرار اللجنة القضائية قد جهلت موضوع الطعن ، سواء من حيث إغلاق تحديد القرار المطعون فيه وتاريخه ، أم من ناحية ترك بيان التظلم الذي قضى فيه هذا القرار ، أم من جهة عدم تعيين محتوى القرار أو المعنى الذي صدر به ، إذ أوردت صحيفة الطعن عن قرار اللجنة القضائية بيانات خاطئة تشمل الإفهام عن حقيقة مضمون هذا القرار ومنطوقه ، وسأقت له أسباباً غير الأسباب الحقيقية التي بنى عليها ، ثم نسبت إليه تاريخاً غير الذي صدر فيه ، فإن هذا يؤدي إلى البطلان (2) .

— إن المادة /29/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة نصت على أن ((تبلغ مكرتيرية المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن ، ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ، ويجوز في حالة الضرورة نقصه إلى ثلاثة أيام ، وحكمة هذا النص واضحة ، وهي تمكين ذوي الشأن — بعد تمام تحضير الدعوى وتجهيتها للمرافعة — من الشخوص بأنفسهم أو بوكلائهم أمام المحكمة للإدلاء بما لديهم من إيضاحات ، وتقديم ما قد يعين من بيانات وأوراق لإستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع فيها ومتابعة سير إجراءاتها ، وما إلى ذلك مما يتصل بحق الدفاع ويرتبط بمصلحة جوهريّة لذوي الشأن ، ويترتب على إغفاله وكووع عيب شكلي في الإجراءات والأضرار بمصالح الخصم الذي وقع هذا الأعمال في حقه ، الأمر الذي يؤثر في الحكم ويترتب عليه بطلانه شكلاً (3) .

1 — المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 1183 لسنة 5 قضائية ، جلسة 1961/4/22 .

2 — المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 911 لسنة 3 قضائية ، جلسة 1959/1/3 .

3 — المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1643 لسنة 2 قضائية ، جلسة 1957/11/23 .

— إن قانون الإجراءات الجنائية أوجب في المادة /86/ منه أن يحلف الخبير اليمين قبل أداء مأموريته على أن يؤديها بالنزعة ومن المسلم أن الخبير يجب أن يحلف يمينا أمام المحكمة على أداء مأموريته بالنزعة قبل أن يبشرها ، إذا لم يكن قد سبق له حلف يمين لتقريره أمام المحاكم وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم /96/ لسنة 1952 بتنظيم الخبرة أمام جهات القضاء ، ويترتب على إغفال حلف اليمين بطلان الحكم الذي يبنى على تقرير الخبير الذي لم يؤديها ، لأنه يشترط لصحة الأخذ بالدليل أن يكون قد استحصل عليه وفقاً للإجراءات المقررة في القانون⁽¹⁾ .

— إن هيئة مفوضي الدولة تعتبر أمانة على المنازعة ، وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيتها للمرافعة ، وفي إيداء الرأي القانوني المحايد فيها ، سواء في المذكرات التي تقدمها ، أم في الإيضاحات التي تطلب إليها في الجلسة العلنية ، ويتفرغ عن ذلك كله أنه لا بد من حضور من يمثلها بالجلسة وإلا وقع بطلان في الحكم وأنه إذا قام بالمفوض سبب من الأسباب عدم الصلاحية أو الرد ، كان غير صالح في الحالة الأولى ، متنوعاً عن مباشرة مهمته في الدعوى وجاز رده إن نتج عنها في الحالة الثانية ، فإذا كان غير صالح لمباشرة مهمته في الدعوى ، ومع ذلك استمر في مباشرتها ، في الإجراءات يؤثر في الحكم فيعييه ويبطله⁽²⁾ .

— وعلى أنه ولئن كان كاتب الجلسة من أعوان القضاء ، إلا أنه ليس من هيئة القضاء ، سواء للجالس منهم أم للواقف ، الذين يمتنع عليهم نظر الدعوى إن قام سبب من أسباب عدم الصلاحية ، أو يجوز ردهم إن قام بهم سبب من أسباب الرد ، وإنما تقتصر مهمة كاتب الجلسة على المناوأة في العمل الكتابي ، وبهذه

1 — المحكمة الإدارية العليا : ملعن رقم 1456 لسنة 8 قضائية ، جلسة 1965/1/23 .

2 — المحكمة الإدارية العليا : ملعن رقم 15 لسنة الأولى قضائية ، جلسة 1955/12/17 .

المتأية لا يتمتع عليه قانوناً الحضور ككتاب الجلسة ، كما لا يجوز رده إذا كانت له مصلحة شخصية في الدعوى لو أنها قامت بالقاضي جالماً أو واقفاً لأصبح معزولاً عن أن يحكم فيها ، أو جاز رده عنها بحسب الأحوال ، ومن ثم لا يبطل الحكم لو قام بكتاب الجلسة مثل هذا السبب ، وإن كان من المنسوب إليه استبدال غيره به ، دفعا لكل مظنة بخصوص العمل الكتابي⁽¹⁾.

ثالثاً - صدور الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه :

لما كان التعارض بين الأحكام السادرة من القضاء الإداري والقضاء العادي يدخل في إختصاص محكمة التنازع ، فإن التعارض الذي يجيز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا إنما ينصرف إلى الأحكام الجائز الطعن فيه أمام هذه المحكمة ، إذا ما وقع فيما بينها ، وهي الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ، أو المحاكم التأديبية ، دون ما سواها .

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا في خصوص تطبيق هذا الوجه من أوجه الطعن على ما يأتي .

- إذا ثبت صدور حكم من المحكمة الإدارية بإنهاء الخصومة على أساس رفض طلب المدعى تسوية حالته باعتباره في درجة صانع نقيق من بدء إلتحاقه بالخدمة ، وقد أصبح هذا الحكم نهائياً بعدم الطعن فيه في الميعاد وحاز قوة الأمر المقضى ، بينما قضى الحكم اللاحق المطعون فيه بتسوية تخالف مقتضى الحكم الأول ، وهما قد صدرا في منازعة اتحد فيها الخصوم والموضوع والسبب - إذا ثبت ذلك - فإن الحكم المطعون فيه ، إذ فصل في المنازعة على خلاف الحكم السابق الذي حاز قوة الأمر المقضى ، يكون قد خالف القانون ، ويتعين إلغاؤه ، والقضاء بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها⁽²⁾ .

- إذا صدر في موضوع الخصومة الواحدة حكمان نهائيان ، وكان الأخير

1 - المحكمة الإدارية العليا : ضمن رقم 788 لسنة 2 قضائية ، جلسة 1957/12/7 .

2 - المحكمة الإدارية العليا : ضمن رقم 1646 لسنة 2 قضائية ، جلسة 1957/12/12 .

بخالف الحكم الأول الذي حاز قوة الأمر المقضي ، ثم طعن في هذا الحكم الأخير أمام المحكمة الإدارية العليا ، ولم يطعن في الحكم الأول ، وكان قد فات ميعاد الطعن فيه ، فلا مندوحة لها من إلغاء هذا الحكم الأول ، ولو كان الحكم الأول لم يصب فعلاً الحق في قضائه ، وذلك إحتراماً لقوة الأمر المقضي في هذه الصورة ، والتي أصبحت تعتبر الحكم بمقتضاها عنوان الحقيقة بما قضى به ، أي كانت الحقيقة الموضوعية فيه ، أما إذا كان الحكم الأول هو المطعون فيه ، فإن المحكمة - بمالها من سلطة التعقيب عليه ، تلك السلطة التي تتناول النزاع برمته - تملك أن تنزل حكم القانون فيه ، ولا يحول دون ذلك صدور الحكم اللاحق الذي صدر في الخصومة من محكمة أدنى ، وإلا كان مؤدى ذلك أن تغل يد المحكمة العليا من إعمال سلطتها في التعقيب على النزاع وهو مطروح عليها ، تلك السلطة التي تتناول الموضوع برمته ، ولكانت النتيجة انعكسية أن يعطو الحكم اللاحق - على ما فيه من مخالفة للقانون لكونه صادراً على خلاف حكم سابق ، أي كان قضاء هذا الحكم - على حكم المحكمة العليا ، وهي آخر المطاف في نظام التدرج القضائي ، الأمر الذي يتجافى مع طبيائع الأشياء ، ويخل بنظام هذا التدرج في أصله وغايته ، ولا جدال في أن هذه الغاية هي وضع الحد لمنع تضارب الأحكام وحسم المنازعات بحكم تكون الكلمة العليا فيه لأعلى درجة من درجات التقاضي في النظام القضائي ، وللأسباب ذاتها يجب أن يعطو كذلك حكم المحكمة العليا على حكم المحكمة الأدنى ، ما دام كلاهما قد صدر عن موضوع النزاع ، حتى ولو لم يثر أمام المحكمة العليا صدور مثل هذا الحكم بل يجب أن ينفذ حكم المحكمة العليا وحده (1) .

... إذا كان الثابت أن المدعي قد رفع دعواه أمام المحكمة الإدارية لوزارة الصحة فقضت بعدم اختصاصها بنظرها ، بعد أن رأت المحكمة المختصة في المحكمة الإدارية لوزارة الداخلية وأصبح هذا الحكم نهائياً ، ولما طرح النزاع على

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 1271 لسنة 2 القضائية ، جلسة 1957/11/30 .

على هذه الأخيرة قُضت بدورها بعدم إختصاصها بنظره ، فطعن في الحكم الأخير أمام المحكمة الإدارية العليا التي استبانت أن النزاع يدخل في اختصاص المحكمة الإدارية لوزارة الصحة — إذا ثبت ما تقدم ، فإن نهائية الحكم الصادر عن محكمة الصحة لا تمنع المحكمة الإدارية العليا من أن تحيل الدعوى إليها لتفصل في موضوعها ، ذلك أن الطعن أمام المحكمة العليا في حكم المحكمة الإدارية لوزارة الداخلية قد أثار بحكم اللزوم مسألة التنازع السلبى في الإختصاص برسمته بين السكمتين ، وهو أمر لا يقبل التجزئة في ذاته ، إذ جانباهما الحكمان المتناقضان المتسلبان كلاهما من الإختصاص فلا محيص — والحالة هذه — من التصدي للحكم الأول عند إنزال حكم القانون الصحيح في هذا الأمر الذي لا يقبل التجزئة بطبيعته ، وغنى عن البيان أن من الأصول المسلمة التي يقوم عليها حسن توزيع العدالة وكفالة تأدية الحقوق لأربابها إلا حصول دون تسلب المحاكم من إختصاصها بتنازعا متساويا فيما بينها في هذا الإختصاص ، بينما ولاية القضاء فيه معقودة بنص القانون للجهة القضائية التي تتبعها هذه المحاكم ما لا مندوحة معه إذا ما أثير مثل هذا النزاع أمام المحكمة العليا التي تتبعها المحاكم المذكورة من أن تمنع الأمر في نصابه الصحيح ، فتعين المحكمة المختصة بنظر الدعوى ، وتحيلها إليها لتفصل فيها ، ولو كانت هي المحكمة التي لم يطعن في حكمها في الميعاد ، ولا وجه للتحدي عندئذ بحجية حكمها لقوات ميعاد الطعن فيه ، لأن هذا الحكم لم يفصل في موضوع النزاع حتى تكون له قوة الشيء المحكوم فيه في هذا الخصوص ، وإنما اقتصر على النظر في الإختصاص منتهياً إلى التسلب منه ، فكان هذا الحكم — والحالة هذه — أحد حدي التنازع السلبى في الإختصاص الذي حده الآخر هو الحكم المطعون فيه ، وهذا التنازع السلبى هو أمر لا يقبل التجزئة (١) .

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر : ملحق رقم 1758 لسنة 2 القضائية ، جلسة 1957/5/18 .

آثر الطعن في وقف تنفيذ الحكم

نصت المادة /15/ من القانون رقم /165/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة في فقرتها الثالثة على أنه لا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة الإدارية العليا بذلك ، وقد كان لتنفيذ الحكم للمطعون فيه ، سواء لمصالح الفرد في الإدارة ، أم لمصالح هذه الأخيرة تجاه الفرد ، قيل سيوروثه نهائياً بقوات ميعاد الطعن فيه ، أو على الرغم من رفع الطعن ، أثر بالغ في قلقلة الأوسماع واضطرابها ، في الحالتين ، إذا ما ألغيت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم ، واقتضى الأمر محو ما تم تنفيذه ، وإعادة الأمور إلى ما كانت عليه .

ولذا واجه المشرع هذا الوضع بالنص في المرة الثالثة من المادة /15/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة على أنه ((ولا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه ، ويترتب على رفعه تنفيذ الحكم ، وذلك فيما عدا أحكام المحاكم التأديبية ، أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة /21/ فتكون واجبة التنفيذ ، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك .

وتنص المادة /21/ المشار إليها على أنه لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه ، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورات المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها .

وبالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها ، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه ، إذا كان القرار صادراً بالفصل بالوقف ، فإذا حكم له بهذا الطلب ، ثم رفض تظلمه ، ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد ،

اعتبر الحكم كان لم يكن ، واسترد منه ما قبضه .

ويقوم العلاج الذي استحدثه قانون مجلس الدولة رقم/55/ لسنة 1959

على فكرتين :

أولاهما : منع تنفيذ الحكم قبل فوات سيعاد الطعن فيه، وذلك حتى يتحدد الأمر في شأنه ، إما بصيرورته نهائياً قابلاً للتنفيذ دون مخاطرة بانقضاء هذا السيعاد ، وإما بزعمته بالطعن فيه ، وتعنيق مصيره على نتيجة الفصل في هذا الطعن .

وثانيهما : وقف تنفيذ الحكم متى رفع الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا . إلى أن تقرر هذه المحكمة مصيره ، وذلك كله فيما خلا أحكام المحاكم التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة /21/ من قانون مجلس الدولة آنفة الذكر ، فإنها تكون واجبة التنفيذ استثناء من هذه القاعدة ، على الرغم من الطعن فيها ، المحكمة النظاره التي قام عليها هذا الإستثناء إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعن بإجماع الآراء بغير ذلك ، وإن يكن للإدارة أن ترجئ تنفيذ أي حكم من المحاكم التأديبية بإرادتها ، على خلاف الأصل في وجوب تنفيذه ، إذا قدرت ملاءمة ذلك إنظراً لما ستقضي به المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرفوع عنه أمامها .

دائرة فحص الطعون :

استهدف الشارع من إنشاء دائرة فحص الطعون إيجاد جهة قضائية ، تقوم في مرحلة أولية قبل عرض الطعون على المحكمة الإدارية العليا ، وتخفيفاً العبء على المحكمة ، بفحص جديدة الطعون المرفوعة أمامها وتصفيتها ، بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجهاً لذلك ، حتى إذا رأيت أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة

الإدارية ، إما :

1 - لأن الطعن مرجح القبول ، أو 2 - لأن الفصل يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره ، ولا تقيّد هذه الإحالة سلطة المحكمة الإدارية العليا في قبول الطعن أو رفضه شكلاً أو موضوعاً .

أما إذا رأيت دائرة فحص الطعون ((بإجماع الآراء)) 1 - أن الطعن غير مقبول شكلاً ، أو 2 - أنه باطل ، أو 3 - غير جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا لسبب ما نترخص في تقديره ، حكمت برفض الطعن ، وإجماع الآراء في حالة رفض الطعن ضماناً لازمة لخطورة الأثر المترتب على الحكم الصادر بالرفض ، الذي لم يستوجب المشرع تسييبه ، بل اكتفى بتطلب ذكره بمحضر الجلسة على أن تبين الدائرة في المحضر بإيجاز وجهة النظر في هذه الحالة ، كما لم تجز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن .

وقد نصت على هذا المادة /17/ من القانون رقم /55/ لسنة 1959 في شأن

تنظيم مجلس الدولة .

كما نصت المادة /15/ من القانون ذاته على أن تقتضي دائرة فحص الطعون بمصادرة الكفالة التي يجب على ذوي الشأن إيداعها خزانة مجلس الدولة عند التقرير بالطعن ، وذلك في حالة الحكم برفض الطعن .

كذلك نصت المادة /18/ من القانون المذكور على أن تسري القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة الطعون ، كما أجازت أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا - وهي تصدر أحكامها من دوائر تؤلف من خمسة مستشارين - من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون - وهي تشكل من ثلاثة مستشارين - في إصدار قرار الإحالة ، وبهذا قاربت بين دوائر فحص الطعون وبين دوائر المحكمة الإدارية العليا ، ولم تقم فاصلاً بين هذه

وتلك مراعاة لدواعي التيسير ، وأمكن أن يكون للمحكمة الإدارية العليا رأي في الطعن على خلاف رأي الأغلبية في دائرة فحص الطعون .

ولا تعتبر دائرة فحص الطعون درجة من درجات التقاضي ، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه يؤخذ من استظهار نصوص المواد 4/ و15 و16 و17 و18/ من القانون رقم /55/ لسنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة أن المنازعة المطروحة أمام المحكمة الإدارية العليا تبدأ بطن من يقيم من ذوي الشأن بتقرير يودع تلم كتابها ، وتنتهي بحكم يصدر من هذه المحكمة ، إما من دائرة فحص الطعون المشكلة من ثلاثة من مستشاري المحكمة الإدارية العليا ، وإما من إحدى دوائر المحكمة المشكلة من خمسة من مستشاريها ، وسواء أصدر الحكم من هذه الدائرة أو من تلك فإنه في كلتا الحالتين يعتبر حكماً صادراً من المحكمة الإدارية العليا ، فإذا رأت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء أن الطعن غير مقبول شكلاً ، أو أنه باطل ، أو غير جدير بالعرض حكمت برفضه ، ويعتبر حكمها في هذه الحالة منهيماً للمنازعة أمام المحكمة العليا ، أما إذا رأت أن الطعن مرجح القبول ، أو أن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره ، فإنها تصدر قراراً بإحاطته إلى المحكمة الإدارية ، وقرارها في هذه الحالة لا ينهي النزاع بل ينقله تلقائياً برمته — وبدون أي إجراء إيجابي من جانب الخصوم — إلى دائرة المحكمة الإدارية العليا المشكلة من خمسة من مستشاريها لتواصل نظر المنازعة التي بدأت مرحلتها الأولى أمام دائرة فحص الطعون ، ثم انتقلت بعد ذلك إلى الدائرة الخامسة لتستمر في نظرها إلى أن تنتهي بحكم يصدر فيها .

وإن كانت المنازعة لا تنتهي بالقرار الصادر من دائرة فحص الطعون بالإحالة ، بل تستمر أمام الدائرة الأخرى التي أحيلت إليها ، فإن إجراءات نظر المنازعة في مرحلتها تعتبر متصلة ومتكاملة ، بحيث إذا شابها أي إجراء من

الإجراءات التي تمت فيها عيب أمام دائرة فحص الطعون أمكن تصحيحه أمام
الدائرة الأخرى ، بل إن هذه هي مهمتها ، فإذا ما زال هذا العيب استمرت المحكمة
في نظر الطعن إلى أن ينتهي الفصل في المنازعة بحكم يصدر من المحكمة
المذكورة ... والعيب الذي يشوب إبلاغ المظنون عليه بتاريخ الجلسة السميئة لنظر
الطعن أمام دائرة فحص الطعون ليس من شأنه أن يخل بالحقوق التي كفلها له
القانون إذا ما انتهت الدائرة المذكورة - دون أن تطلب مزيداً من الإيضاحات -
إلى إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ، ذلك أن الدعوى كان قد تم تحضيرها
قبل إحالتها إلى دائرة فحص الطعون ، وكان في مقدور المحكمة - إذا رأت موجباً
لذلك - أن تطلب ما تراه لازماً من إيضاحات فيها ، سواء أحضر ذوو الشأن أم لم
يحضروا ، فإذا هي لم تطلب ذلك ، فإنه لا يكون من حق المظنون عليه - ما
دامت المنازعة لم يتم الفصل فيها - أن يتدارك أمام المحكمة الإدارية العليا التي
أحيل إليها الطعن ، ما يكون قد فاتته من دفاع أمام دائرة فحص الطعون .

ومهما يكن من أمر فإن قرار الإحالة يتضمن في ذاته فصلاً في أمر يفوت
على ذوي الشأن حقاً في الطعن على أي إجراء معيب ، أو في إيداء ما يراه من
دفاع ، إذ أثره يقتصر على نقل الطعن من دائرة فحص الطعون إلى الدائرة
الخصاسية ، ولا يحرمه من أن يبدي أمام هذه الأخيرة ما هو متاح له مما كان متاحاً
بالمثل أمام الأولى .

فإذا تبينت للمحكمة الإدارية العليا عند نظر الطعن المطروح عليها أن الحكم
المطعون فيه قد شابته البطلان ، أو أن إجراء من الإجراءات التي سبقت عرض
الطعن عليها وقع باطلاً ، فإتباعاً في هذه الحالة لا تقتضي بإعادة الدعوى إلى المحكمة
التي صدر فيها الحكم أو وقع أمامها الإجراء الباطل ، بل يتعين عليها - إعمالاً
للولايمة التي أسبغها عليها القانون - أن تتصدى للمنازعة لكي تنزل فيها حكم

القانون على الوجه الصحيح (1) .

اعتراض الغير أمام المحكمة الإدارية العليا(2)

الأصل في هذا الاعتراض أن يرفع أمام المحكمة التي أصدرت الحكم المعترض عليه . إلا أن المحكمة الإدارية استأثرت به لنفسها بطريق توسيع معنى نوي الشأن الذي يجوز لهم الطعن في أحكامها ، وتوسيع نطاق المادة /23/ .

وكان مثار المنازعة أن الأحكام التي تصدر في مجال القانون الخاص هي أحكام ذات حجية نسبية ، ولذلك فقد تقرر هذا الوجه لمن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه ، ولم يكن قد أتخذ أو أتخذ فيها .

ولقد تردد القضاء الإداري الاعتراض بحق الغير في الاعتراض على الحكم الصادر في الدعوى (3) .

واستمرت محكمة القضاء الإداري على رفضها لهذا الوجه وقتاً طويلاً (4) . وقد كتب الأستاذ صلاح عبد الحميد (مقاله في مجلس الدولة القاهرة 1960/ صفحة 232 وما بعدها) قبل صدور حكم المحكمة العليا في اعتراض الخارج عن الخصومة .

ونرى أنه ليس في هذه الحجج (التي أبدتها محكمة القضاء) ما يقنع بعدم جواز قبول اعتراض الخارج عن الخصومة ، إلا النص المانع الذي تضمنته المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة رقم /6/ سنة 1949 والذي يقضي صراحة بأنه لا يقبل الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري إلا بطريق التماس

1 - المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم 348 لسنة 9 القضائية ، جلسة 1968/11/3 .

2 - يراجع في كل ما يتعلق بهذا البحث ، د . مصطفى كمال وصفي /أصول إجراءات في القضاء الإداري / منشور بمجلة المحامون السورية لثول لعام 1987/ ص 162 .

3 - محكمة القضاء الإداري في 1950/5/30 / السنة الرابعة / من رقم 246 .

4 - حكمتها في 1959/1/29 / السنة الثانية عشر رقم 160 / مقال المحضى الأستاذ عبد الهادي عباس / الموسوم بعنوان دعوة اعتراض الغير .

إعادة النظر ، وفيما عدا ذلك فإن الحجية المطلقة لحكم الإلغاء لا تنص سبباً لعدم قبول اعتراض الخارج عن الخصومة .

ثم أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكماً في 1961/9/23⁽¹⁾، ضربت فيه مثلاً رائعاً لمسلكتها في الإبتداع ، فقد فسرت ((نوي الشأن)) الذين يجوز لهم الطعن في الحكم أساسها طبقاً للمادة /23/ من قانون مجلس الدولة ، بأنه يشمل الغير الذي لم يكن قد أدخل فيها أو تدخل وهو تفسير نراه مستقيماً ، وأجازت له الاعتراض على الحكم الصادر ، ولكن ليس أمام المحكمة التي أصدرته ، بل أمام المحكمة الإدارية العليا بطريق الطعن المعتاد ، وبذلك تخطت الصعوبات التي تورط فيها الفقه الفرنسي ، وأوجدت وسيلة معقولة تتيح لهذا الغير أن يعترض على حكم من مصلحته أو مركزه القانوني ، وقد أتيح للمحكمة الإدارية العليا في سوريا أن تعطي رأيها في الموضوع ، قالت ((إن جملة من المؤسسات القانونية النافذة في القانون الخاص مقطوعة الجنور في القانون الإداري منها اعتراض الغير الذي لا وجود له أمام القضاء الإداري والذي يبرز بثوب جديد هو الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لأول مرة من أشخاص منهم الغير الذي تعدى أثر الحكم الصادر بالدرجة الأولى إلى المساس بمصالحه ومراكزه القانونية بطريقة مباشرة وكان يتعين أن يكون طرفاً أصلياً في المنازعة ، ولكن لم توجه إليه ، ولم يكن في مركز يسمح له بتوقعها أي العلم بها حتى يتدخل فيها في الوقت المناسب ، ويحسب ميعاد الطعن في هذه الحالة من تاريخ علمه بالحكم⁽²⁾ .

ويجب أن يكون للمعترض من الصفة والمصلحة ما يسوغان له هذا الطريق الخاص من الطعن في حدود حجتيه .

إما الدعوى الحقوقية ، كمنازعات العقود الإدارية أو قضاء التعويض التي

1 - الطعن رقم 977 / لسنة 7 للتصايف / السنة السابعة / رقم 19

2 - المحكمة الإدارية العليا بدمشق / حكم رقم 168 / طعن 314 / تاريخ 1978/5/15 / منشور في مجلة المحامون /

قاعدة رقم 45 / لعام 1979 .

لا تتعرض لإلغاء القرار أو مشروعيته ، وحيث لا يكون للحكم الصادر إلا حجية نسبية لا تتعدى أطرافه أو خلقاءهم ، فإن مجال الإعتراض على هذه الأحكام يكون مماثلاً لتطبيقاته في دعاوى القانون الخاص ، فطبيعة العلاقات واحدة وطبيعة الأحكام الصادرة فيها متشابهة والدعاوي التي تثير مراقبة المشروعية ، كطلبات التعويض التي تتطلب إثبات بطلان القرار أو منازعات العقود التي تركز على إلغاء قرار أصدرته الإدارة ، فإنه من حيث الصفة فقد تقرر أنه لا يكفي إلتحاق الطاعن إلى طائفة غير محددة بذواتها ، وأن تحددت بصفاتها لكي يقبل منه الإعتراض (1) .

ومن حيث المصلحة فمن المؤكد أن يكون لصاحب الحق الذاتي أن يعترض على الحكم الصادر في خصومة لم يملك فيها ، أما الذين لا ترقى مصالحهم الحقوق الذاتية ، فالتضاء يترخص في تخيير ذلك بلا معقب عليه .

ولكن يبدو من تشعب أحكام مجلس الدولة أنه قد أجاز التدخل في أنواع عديدة من الدعاوى الموضوعية (2) .

بيد أن التدخل لم يقبل في الأحوال التي يبدو فيها أن المشرع قصد أن يقصر حق الطعن على فرد واحد (3) .

وميعاد الإعتراض يظل مفتوحاً ما لم يسقط حق المعترض بمضي المدة .
بيد أنه إذا اعترض الميعاد صدور قرار إداري ، كأن يصدر القرار بتفويض الحكم المعترض عليه ، فإن ميعاد الطعن يكون ستين يوماً من تاريخ علمه اليقيني بالقرار ، لأن إنتضاء المدة منقطع لحق المعترض ، وكذلك فإن كان الحكم المعترض عليه قد صدر بإلغاء قرار إداري ، فإن مدة الطعن تكون ستين يوماً من

1 - مجلس الدولة الفرنسي في 17/5/1929/المجموعة 257/ وحكمه في 1/9/1932/المجموعة 16 .

2 - مقالة الأستاذ جوفيان / بلد 9 وما بعده .

3 - حكم مجلس الدولة الفرنسي في 4/3/1955/ دالوز 1955 - 349 .

تاريخ علم المعترض بالحكم المطعون فيه (1) .

والإعترض على الحكم لا يوقف التنفيذ ما لم تأمر المحكمة المرفوع إليها بوقفه لأسباب جدية .

ويترتب على الإعترض على الحكم إعادة طرح الخصومة على المحكمة من جديد ، ولا يستفيد من الحكم الصادر فيه غير من رفعه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

ما يقدم للمحكمة التي أصدرت الحكم

تجيز المبادئ الأصولية لذوي الشأن أن يفزعوا إلى المحكمة مصدرة الحكم طالبين ما يلي :

- المعارضة في الحكم الغيابي ((لا وجود لذلك في القانون الإداري)) .
- إعادة النظر .
- إعتراض الخارج عن الخصومة (البحث السابق) .
- طلبات التصحيح والتفسير وطلب سحب الحكم الذي تصدره المحكمة بسبب عدم صلاحية بعض مستشاريها .
- دعوى البطلان الأصلية التي رأى الفقه والقضاء اختصاص محكمة الموضوع فيها .

1 - التماس إعادة النظر :

وهذا الطريق مفتوح بالنسبة للأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية حسب المادة /51/ من قانون مجلس الدولة ، وهذا الطريق استثنائي وهو غير جائز أمام المحكمة الإدارية العليا (2)، ولا يترتب على هذا الطعن وقف

1 - المحكمة الإدارية العليا في مصر /1961/9/23 / السنة رقم 19 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر /1968/5/10 / لسنة 1 رقم 116 ، وانظر د . محمود محمد حافظ : القضاء الإداري القاهرة / دار النهضة العربية 967 ط 4 / ص 615 ، وانظر المحكمة الإدارية العليا في سوريا حكم رقم 64 / تاريخ 1976/3/1 / مجلة قحمانون / قاعدة 423 لعام 976 .

تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بذلك ، وتخضع أسباب الإلتماس أمام القضاء الإداري للقواعد المقررة في أصول المحاكمات (1) .

ولم يتفق القضاء الإداري في فرنسا مع القضاء العادي في إشتراطه وجوب توافر ركن التتليس في توجه الخاس بحجز ورقة قاطعة بفعل الخصم ، وإن كان يتطلب في أحكامه أن يقع خطأ من جانب الإدارة يؤدي إلى حجز الورقة وعدم تقديمها .

فالإدارة تلتزم بأن تقدم ملف الموضوع كاملاً للمحكمة وبه جميع الأوراق القاطعة في الدعوى ، فإذا أخلت في الطلب كان ذلك خطأ يكفي لقبول التماس إعادة النظر (2) .

وقد رأى بعض الفقهاء أنه لا يشترط لا التتليس ولا مجرد الخطأ في الإلتباس المبني على الأوراق القاطعة (3) ، وإن كان يتطلب أن يقع خطأ من جانب الإدارة يؤدي إلى حجز الورقة ، وعدم تقديمها ، والإدارة تلتزم بأن تقدم ملف الموضوع كاملاً للمحكمة وبه جميع الأوراق القاطعة في الدعوى ، فإن أخلت كان ذلك خطأ يبرر قبول التماس إعادة النظر .

والقضاء لا يشترط أن يرتكب صاحب الشأن خطأ يستغرق خطأ الإدارة ، كان يهمل طلب إيداع الورقة القاطعة أثناء نظر الدعوى ، وهو على بينة من وجودها وأهميتها .

والقضاء الإداري في مصر ميال إلى هدر هذه الظروف المبينة ومعاملة

1 - محكمة القضاء الإداري في مصر 1956/9/18 جلسة 3/ رقم 262/ ص 252 ، 1955/9/6/ لسنة 10/ رقم 243/ ص 231 .

2 - مقال الدكتور مصطفى فهمي أبو زيد : في طريق اللطم بأحكام مجلس الدولة / مجلة الحقوق / جامعة الإسكندرية / السنة الثامنة (1959 / عدد 3 .

3 - مقال المؤلف المذكور .

الدعوى الإدارية معاملة دعوى القانون الخاص⁽¹⁾، وهذا ما يتأكد من الأحكام الكثيرة التي صدرت عن القضاء المصري⁽²⁾.

وذهب الفقه إلى أن الأحكام السابقة لا تطبق في دعوى الإلغاء، لأن هذه الدعوى دعوى عينية والتماسها يعتبر خصومة حقيقية، فيرد القاضي لعلاقته بالمتهم الغاش في الحدود التي بينها القانون⁽³⁾.

والقضاء الفرنسي يتشدد في شروط الورقة المزورة المؤثرة في الحكم، فهو يشترط أن يكون التزوير قد وقع عمداً، وكان هذا الرأي محل نقد الفقهاء⁽⁴⁾.

وقد حكم بأن الإلتماس لا يقبل إذا بني على أوراق كانت معلومة للمحكمة أثناء نظر الدعوى، وإن حصول الملتمس على الفتوى الصادرة عن إدارة الرأي بالوزارة لا يعتبر حصولاً على ورقة قاطعة في الدعوى يجيز الإلتماس⁽⁵⁾.

وأنه إذا كانت المحكمة على علم تام يعد تقديم التقارير السرية، واكتفت في تكوين رأيها بما تبين فيها من أوراق، فإن الإلتماس يكون غير قائم على أساس سليم⁽⁶⁾.

وأما بالنسبة للقضاء بما لم يطلبه الخصوم فقد رأت المحكمة الإدارية العليا بمصر إن هذا الوجه من أوجه مخالفة القانون يؤدي إلى الطعن في الحكم، وليس الإلتماس أمام محكمة الموضوع⁽⁷⁾.

1 - د. مصطفى كمال وصفي /ص 528 - د. مصطفى كامل إسماعيل / المرافعات الإدارية/ص 230.

2 - محكمة القضاء الإداري /1956/9/30 / لسنة 11 / رقم 83 - و16/6/1948 / لسنة 2 / رقم 145 -

و21/2/1995 / لسنة 8 / رقم 34 و446 - و5/3/1953 / لسنة 7 / رقم 361 /ص 608.

3 - د. سليمان الطماوي : القضاء الإداري لسنة 1958/ص 577 - ومحكمة القضاء الإداري في مصر من

1957/11/7 /ص 62.

4 - مقال الدكتور مصطفى فهمي أبو زيد.

5 - محكمة القضاء الإداري في مصر /1957/1/11 / لسنة 11 / رقم 91.

6 - محكمة القضاء الإداري في مصر /1949/3/1 / سنة 3 / رقم 11.

7 - المحكمة الإدارية العليا في مصر /1951/3/16 / لسنة 2 / رقم 75 و28/4/1948 / لسنة 2 / رقم 115 /ص 647.

وبالنسبة لعدم تمثيل الشخص المعنوي ، فقد حكمت محكمة القضاء الإداري بمصر بأنه ليس معنى ذلك أن يكون الممثل القانوني الذي يمثل الشخص المختص تمثيلاً صحيحاً قد أدخل خصماً في الدعوى ، ولكن أغفل إعلامه عن مرحلة من مراحل التقاضي ، والفرق واضح بين انعدام التمثيل وإغفال الإعلام ، فانعدام التمثيل هو المعنى المقصود من وجود إلتماس إعادة النظر⁽¹⁾ .

وتختص المحكمة التي أصدرت الحكم بنظر الإلتماس ، وقد قررت محكمة القضاء الإداري في مصر أنه إذا أصبح الموضوع الذي صدر فيه الحكم من اختصاص المحاكم الإدارية ، فإنها تظل مختصة بنظر الإلتماس⁽²⁾ .

وللمحكمة أن تحكم من تلقاء نفسها بعدم قبول الإلتماس شكلاً أرفعاً بعد الميعاد ، ولو لم يدفع بذلك ، لأن هذا الدفع من النظام العام .

ولا تعيد المحكمة النظر في الطلبات إلا التي تناولها الإلتماس ، فإذا كانت هذه الطلبات مرتبطة بغيرها ارتباطاً لايقبل التجزئة ، فالإلتماس يتناول كذلك تلك الطلبات المرتبطة .

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن ما كفى به قانون المرافعات ، أن المحكمة تفصل أولاً في قبول الإلتماس يشمل الفصل في المواعيد وبناء الإلتماس على سبب من الأسباب التي أوردها القانون على سبيل الحصر⁽³⁾ .

وحكمت بأنه إذا رفع الملتزم دعواه على أنها التماس ثم قرر تنازله عن التماسه أثناء نظر الدعوى وصحل طلباته ، وكيف دعواه بأنها دعوى عادية ، وليست التماساً ، فلا يجوز له بعد ذلك أن يعود لتنازله عن إلتماسه ، وأن يقرر من جديد أن الدعوى هي التماس .

1 - محكمة القضاء الإداري / 2/21/1951/سنة 5 / رقم 37 .

2 - محكمة القضاء الإداري / 3/23/ 1959/سنة 13 / رقم 174 .

3 - حكما 1955/2/6/سنة 10/رقم 84 .

والحكم الذي يصدر برفض الإلتماس والحكم الذي يصدر برفض الدعوى بعد قبوله ، لا يجوز الطعن فيه بالمعارضة أو الإلتماس ، ولكن يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا .

وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في سوريا بأن طريق الإلتماس غير جائز أمامها ⁽¹⁾ .

تصحيح الحكم

إذا وقعت في منطوق الحكم أخطاء مادية بحتة أو كتابية أو حسابية ، فالمحكمة تتولى تصحيح هذا الخطأ بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم من غير دعوى ، ويتم هذا التصحيح أمام ذات المحكمة التي أصدرت الحكم ولو تغير الاختصاص بعد صدور الحكم وقبل طلب التصحيح . ويجري كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ويوقعه هو ورئيس الجلسة ⁽²⁾ .

وإذا لم يكن الخطأ المادي مؤثراً فلا يلتفت إليه ⁽³⁾ .
وقررت المحكمة الإدارية العليا أن المحكمة تملك تصحيح ما وقع في المنطوق وفي الأسباب الجوهرية التي تعتبر مكملة له من أخطاء مادية بحتة أو كتابية أو حسابية ⁽⁴⁾ ، وللمحكمة تصحيح الحكم ولو كان قابلاً للطعن .
وإذا لم يكن الخطأ الواقع في منطوق الحكم أو في أسبابه الجوهرية المكمل له من الأخطاء المادية البحتة ، فلا يجوز تصحيحه بالطريق السابقة العادية وغير

1 - حكمها رقم 351/طعن رقم 336 / تاريخ 1981/6/28/ منشور في مجلة المحامون لعام 1982/ قاعد رقم 47 ، وحكمها رقم 457 / تاريخ 1984/12/3 /القاضية رقم 62 لعام 1984/ مجلة المحامون سورية قاعدته 353/ لعام 1985 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي / لمرجع السابق / ص 532 .

3 - المحكمة الإدارية العليا / 1972/4/22/ السنة 18/ رقم 62 .

4 - حكمها في 5 يونيو / 1955 / السنة الأولى / رقم 5 .

العادية (1) .

ولقد حكمت محكمة النقض في سوريا بأنه يجوز تصحيح عبارة ((في مصاندة التأميم وجعلها إعادة التأمين لمسلفه)) ، وتصحيح عبارة تضمين الطاعن عن رسم القرار ، بجعلها تضمين الخاسر ، وذلك على ضوء المادة /212/ أصول لأنها من الأخطاء القلمية (2) .

آثار الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة (3) :

للحكم آثار متعددة منها أن له حجية خاصة تمنع القانسي من الرجوع في حكم أصدره أثناء نظر الدعوى ، وتحول نون إعادة نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها ، ويسمى ذلك بحجية الشيء المحكوم فيه : *autorité de la chose jugée* وتكون هذه الحجية للأحكام القطعية .

ومن ناحية أخرى ، فللأحكام قوة الشيء المحكوم فيه *force de la chose jugée* ، وهي تكون للأحكام النهائية غير القابلة للطعن فيها بالمرق العادية (4) . وهذه القوة تجعل للحكم أثراً نسبياً *inter olios* لا يتعدى أطراف الدعوى التي صدر فيها ، أو تجعل له أثراً متعدياً أو مطلقاً *erga omnes* حسب الأحوال . هذه القوة ترتبط بتفويض الحكم إما تنفيذاً جبرياً على أموال المحكوم عليه ، أو تنفيذاً بالحجة أو الجدل بها ، فهي تنصرف إلى سريان الحكم في مواجهة أطرافه أو غيرهم حسب الأحوال .

وأخيراً : فإن الحكم كذلك يتمتع بقوة خاصة في الإثبات تسمى *la force*

1 - المحكمة الإدارية العليا في 16/ يوليو / 1973 / السنة 18 / رقم 76 - ومحكمة القضاء الإداري في 25 / مارس

1954 / السنة الثالثة رقم 557 .

2 - حكم رقم /2360/ تاريخ 14/1/1978 / منشور في مجلة المحامين / قاعة رقم 202 / لعام 978 .

3 - يرجع في كل ما يتعلق بالموضوع د . مصطفى كمال وصفي /ص 537/ ود . مصطفى كامل إسمايل /

المراجعات الإدارية /ص 170 .

4 - السليوي : لوجيز /جزء 2 / بند 34 .

probante ، وهي تستند من كونه وثيقة رسمية تشهد على صدق ما يراه القاضي ويثبت أمامه ، أي باعتبار الحكم دليل على ما جاء فيه ، وهي قوة خاصة تختلف عن حجيتها وقوته كأمر مقضي فيه .

وبصفة عامة فإن الحكم تترتب عليه الآثار الآتية :

الأثر الأول - خروجه عن ولاية المحكمة : فلا يعود لها بعد إذ أصدرته أن ترجع فيه ، أو أن يعود القضاء إلى الفصل في الدعوى ذاتها - بشروط وقيود خاصة - وهذه الحجبة كما قد قدمنا ، تكون للأحكام القطعية .

الأثر الثاني - تكون للحكم قوة يسري بها في مواجهة أطرافه ، وأحياناً في مواجهة الغير في الحدود المقررة لذلك : وهذه القوة تكون للأحكام النهائية .

الأثر الثالث - وهنا تقوى الحقوق والمراكز وتثبت بصدور الحكم : وترتبط بها آثار أخرى كالقضاء والفوائد وقابلية التنفيذ .

وسنتعرض فيما يلي لكل أثر من الآثار الثلاثة السابقة .

1 - حجبة الشيء المحكوم فيه : تنص الفقرة الأولى من المادة /90/ من قانون البرينات في سوريا على أن ((الأحكام التي حازت درجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق ، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة ، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجبة إلا في نزاع قائم بين الخصوم أنفسهم ، دون أن تتغير صفاتهم وتعلق بذات النزاع محلاً وسبباً وتقضي المحكمة بهذه الحجبة من تلقاء نفسها)) .

وقد أكد القضاء الإداري على أن للمحكمة أن تقضي بهذه الحجبة من تلقاء

نفسها .

وحجبة الشيء المحكوم فيه مقررة للأحكام القطعية ، وهي الأحكام التي يتقيد بها القاضي فور صدورها ، لكونها تحسم بعض ما دارت حوله الخصومة أو تحسمها كلها . ولو لم تكن تلك الأحكام نهائية ، بأن كانت قابلة للطعن فيها ،

بالطعون العادية أو غير العادية .

وقد بينا أن من أمثلة الأحكام القطعية ما يصدره القاضي من الأحكام الموضوعية ، أي الأحكام التي تفصل في الطلبات المقدمة في الدعوى كلها أو بعضها ، أو ما أبدى فيها من طلبات مقابلة أو دفعوع شكلية ، ومنها أيضاً الأحكام التي ينتهي بها نظر الدعوى كأحكام التنازل - عن أصل الحق والتسليم - وانتهاء الخصومة ونحوها (1) .

ومن أمثلة الأحكام غير القطعية ما يصدر في إجراءات الدعوى ومسيرها ، كتعيين الخبير لتقدير الضرر ، أو إذا صدر الحكم المتعلق بالإثبات بعد أن أبدى الخصم دعواً بعدم الإختصاص ، فإن صدوره يعتبر رفضاً لهذا الدفع ، فهو قطعي في هذا الخصوص .

وقد حكم بأن الحكم بعدم الإختصاص لا يمنع من قبول الدعوى بعد ذلك أمام المحكمة الإدارية المختصة ، مادام أن الحكم الأول لم يتصد للموضوع ، بل اقتصر على مسألة الإختصاص (2) .

وحكمت المحكمة الإدارية العليا بأن أحكام وقف التنفيذ واستمرار صرف الراتب ذات حجية فيما تفصل فيه من مسائل قبل البت في موضوع الطلب (3) .
وحجية الشيء المقضي فيه تثبت لمنطوق الحكم وأسبابه الجوهرية ، وهي الأسباب المرتبطة بالمنطوق إرتباطاً لا يقبل التجزئة دون الأسباب العرضية التي لا ترتبط بهذه الرابطة (4) .

وشروط حجية الشيء المحكوم فيه أمام محاكم الجهة القضائية التي تنعيتها

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا في 18/2/1961 / السنة السابعة / رقم 67 / وأن الحكم الصادر بوقف التنفيذ قد اعتبر من الأحكام القطعية .

2 - محكمة القضاء الإداري في 23/6/1949 / السنة الثالثة / رقم 298 .

3 - حكمتها في 16/أبريل / 1967 / لسنة 12 / رقم 99 .

4 - المحكمة الإدارية العليا في 16/أبريل / 1967 / السنة رقم 99 ، ومحكمة القضاء الإداري في 23/يونيو / 1949 / السنة الثالثة رقم 298 .

المحكمة التي أصدرت الحكم ، وهي إتحاد الخصوم ، واتحاد الموضوع ، واتحاد السبب تطبق بالتدرج الملتم على الأحكام الصادرة من مجلس الدولة ، فإنه إذا لم يتحد الخصوم في الدعويين ولم يكن أطراف الدعوى الأولى هم بذاتهم أطراف الدعوى الثانية ، فإن هذا الشرط يختل ، ولا يتأتى الحكم في الدعوى الثانية لعدم جواز نظرها لسابقه الفصل فيها .

وبالنسبة لإتحاد الخصوم في طلبات الإلغاء ، فإن هذا الشرط قد يثير لبساً في التطبيق ، فقد قيل أنه إذا أقام المدعي دعواه لإلغاء قرار إداري ، وحكم له بذلك ، فإنه لا يتأتى أن يأتي مدع آخر غير الذي أقام الدعوى الأولى ، ويطلب إلغاء القرار ذاته الذي سبق الحكم بإلغائه ، لأن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية ، فهي ليست بين الخصوم ، ولكنها تقوم ضد القرار غير المشروع .

فإذا حكم القاضي مرة بإعدام ذلك القرار ، فإنه لا محل إذن لأن يحكم مرة أخرى بإعادة إلغاء القرار ذاته ، وقد أُلغِيَ من قبل (1) .

وقد رأَت محكمة القضاء الإداري أن مرد تلك إلى أن الأحكام الصادرة بالإلغاء هي أحكام لها حجبية على الكافة ، وأن ذلك يكون إذا كان سبب الإلغاء مخالفة ما سمته (عيب قانوني عام) (2) .

وحكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن الحكم في الدعوى التي تكون فيها إحدى الوزارات طرفاً ويحوز الحجبية في دعوى تكون وزارة أخرى طرفاً فيها ، لأن الحكومة خصماً واحداً (3) .

وكذلك رأَت المحكمة الإدارية العليا أنه إذا رفعت الدعوى بإلغاء قرار إداري ، وصدر أثناء نظر هذه الدعوى حكم في دعوى أخرى بإلغاء ذلك القرار

1 - صلاح عبد الصمد في مقاله السابق /مجلة مجلس الدولة 1960/صفحة 228 والاستاذ المستشار حسين أبو زيد / مجلس الدولة 1952 .

2 - حكما في 16/3/1955 / السنة الثامنة / رقم 262 .

3 - حكما في 16/3/1955 / السنة للثامنة / رقم 262 .

عنه ، فإن الدعوى الثانية تكون غير ذات موضوع وتنتهي الخصومة فيها (1) .
والحكم الصادر في الطعن الذي يقدمه مفوض الدولة أمام المحكمة الإدارية العليا يجوز حجية الشيء المحكوم فيه بالنسبة للخصوم الأصليين الذين ينور النزاع بينهم (2) .

وبالنسبة لإتحاد الموضوع حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن الحكم الصادر برفض الدعوى التي رفعها الموظف بأحقية في مرتبه عن مدة الفصل ، لا يحوز حجية الأمر المقضي فيه في الدعوى التي يرفعها بالمطالبة بتعويض الضرر المادي المترتب على قرار الفصل (3) .

وبالنسبة للسبب فإنه يشترط ألا يعتمد المدعى في دعواه الجديدة إلى إبداء دفاع جديد دون أن يغير ذات السبب القانوني ، أي المصدر الذي يستمد منه حقه ، فمثل هذا الدفاع الجديد بدون تغيير السبب لا يجعل الدعوى الجديدة مقبولة بل يحكم فيها بعدم جواز نظر الدعوى السابقة الفصل فيها (4) .

حجية الأحكام الصادرة عن القضاء العادي وعن سجل الدولة كل أمام
الجهة الأخرى :

القاعدة العامة هي أن الأحكام التي تصدرها جهة من جهات القضاء تكون حجة أمام الجهة الأخرى ما دامت قد صدرت في حدود ولايتها (5) .
أما ما تصدر المحكمة التابعة لإحدى الجهات القضائية متعددة ولايتها ، فلا يكون له حجية الشيء المقضي فيه أمام محاكم الجهات الأخرى (6) .
ولكن تكون حجته في داخل الجهة التي تتبعها المحكمة التي أصدرت الحكم ،

1 - حكما في 1959/5/30 / السنة الرابعة رقم 117 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في مصر / 1960/12/10 / السنة الخامسة رقم 38 .

3 - حكما في 1959/4/4 / السنة الرابعة رقم 96 .

4 - مجلس الدولة الفرنسي في 1953 / 2/27 / عبوش / المجموعة / صفحة 108 .

5 - محكمة تنازع الاختصاص في 25 مارس / 1961 / مجلة المحاماة / السنة 42 / رقم 72 .

6 - المحكمة الإدارية العليا في 23 أبريل / 1974 / السنة 19 / رقم 613 .

وهذا الحجية تمنع من إعادة نظر الدعوى السابقة الفصل فيها (1) .
أما ما يثبتته الحكم في الوقائع التي تعرض للقاضي للفصل فيها وكان تعرضه
لها ضرورياً ، فإنه يحوز قوة الإثبات المقدرة للأحكام باعتباره أمراً ثابتاً في وثيقة
رسمية على يد القاضي في حدود إختصاصه (2) .
كما يؤخذ بما نصت عليه المادة 102/ من قانون الإثبات على أن ((لا يرتبط
القاضي المدني بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم أو الوقائع
التي فصل فيها دون ضرورة .
والحكم الذي أصدرته محكمة من محاكم مجلس الدولة في داخل حدود ولايتها
يحوز حجية الشيء المحكوم فيه في المحاكم المدنية والجنائية ، وأما الحكم الصادر
من إحدى محاكم مجلس الدولة خارج حدود ولايته ، فتكون له حجية الشيء
المحكوم فيه أمام سائر محاكم مجلس الدولة فقط (3) .
ومن أمثلة تقيد القضاء العادي بما يصدره القضاء الإداري من الأحكام ،
ما حكمت به محكمة التنازع الفرنسية ، من أنه إذا ألغى القضاء الإداري قرار
الإستيلاء ، فإنه يكون على قاضي الأمور المستعجلة أن يستخلص النتائج متقيداً
بما لهذا الحكم من حجية الشيء المحكوم فيه ليقرر أن بقاء الأراضي تحت
يد الإدارة يعتبر بمثابة الغصب (4) .
ولم يتقرر احترام الأحكام المدنية أمام مجلس الدولة في فرنسا إلا تدريجياً
وببعض القيود (5) .

1 - المحكمة الإدارية العليا في 13/يونيو/1959 / السنة الرابعة رقم 128 .

2 - المحكمة الإدارية العليا في 12/11/1967 / السنة 13 رقم 13 .

3 - محكمة تنازع الإختصاص في 25/3/1961 / السابق ذكره .

4 - حكمتها في 28/2/1952 / سيري 1952 - 3 - 15 و 19/مايو/1953 سيري 1954 - 1 - 1 ، وتعلق

الإستقلال لرابو .

5 - نظر برتولر دالتون autorité بند 31 وما بعده .

وقد قرر مجلس التتوة الفرنسي أن ما يثبت القضاء المدني عادياً يلتزم به القضاء الإداري ، ولكن تقدير مدى مسؤولية الجهة الإدارية لا يقوده (1) . وكذلك لا يتقيد القاضي بما ذهب إليه الحكم السابق من التكييف القانوني للوقائع (2) .

وتلك لأن لفقه القضاء الإداري استقلاله الذاتي ونظرياته التي تميز بها من فقه القانون المدني (3) .

ونتيجة ذلك كله يجوز القول بأن الأصل أن يتقيد القاضي الإداري بما يتعرض له القاضي المدني من الوقائع متى كان فصله فيها ضرورياً ، وكان إثباتها بطريق يقبله القانون الإداري ، وذلك احتراماً للقوة المثبتة للأحكام ، ولكنه لا يتقيد بما يعنى لهذه الوقائع من الأوصاف وما يناط به من الأحكام والآثار ، وذلك لاختلاف بعض المسميات والتعريفات والتكليفات في كل من القوانين ، باختلاف الأحكام المقررة لكل منهما في كثير من الأحيان .

ولذلك فقد شرع القانون أن يحيل القاضي المدني المسائل الأولية *questions prejudicieles* المتعلقة بالقانون الإداري إلى القاضي الإداري لينصل فيها ، فإذا لم يفعل ، أو رتب في حكمه آثاراً لا يقبلها القانون ولا تتسجم مع أحكامه ، فإن القاضي الإداري يأخذ بما أثبتته القاضي المدني من وقائع ، ولكن يرتب عليه الآثار الواجبة في مفهوم القانون العام .

ولا يتقيد القاضي بحكم سابق /أمر - بدوره/ حجية الشيء المحكوم فيه (4) ، وكذلك الحال بالنسبة للأحكام الجزائية ، فإنه من المقرر أن لكل من القانونين

1 - حكمه في 15/12/1950 للمجموعة بصفحة 623 /30/مايو/1947/دلتوز 1949 - 30 .
2 - المحكمة الإدارية العليا في 3/مايو/1969/سنة 14/رقم 88/ وحكمها في 26/11/1967/سنة 13/رقم 22 .
3 - المحكمة الإدارية لعابا في 8/12/1956 / السنة الثانية/ رقم 16 .
4 - المحكمة الإدارية العليا في 28/12/1968 / سنة 14 / رقم 18 .

الجزائي والإداري مجاله الخاص في التطبيق ومفهومه الذي يستقل به كل منهما عن الآخر، فلا يتعبد القاضي الإداري بالأوصاف والتكليفات التي يقررها القاضي الجزائي في أحكامه ولا بالأحكام والآثار المنوطة بذلك، إلا بالقدر الذي يحتمله القانون الإداري، والذي يتفق وأهدافه وغاياته، وذلك كتوسع القانون الجزائي في تعريف الموظف توسعاً لا يتحمله القانون الإداري.

وأحكام البراءة لا تحوز حجبة أمام القاضي الإداري إلا فيما يتعلق بالوقائع التي تثبت أمام القاضي الجزائي، وكان ما تعرضه لها ضرورياً، أما إذا بني حكم البراءة على عدم ثبوت التهمة أو عدم اعتبار الفعل جريمة، فهذا الحكم لا يحوز حجبة أمام القاضي.

ولقد أصدرت محكمة النقض المصرية حكماً جريماً طبقت فيه أحكام الشريعة الإسلامية في حجبة الشيء المحكوم فيه (1).

الأثر المتعدي والنسبي :

يجب أن تميز مدلول قوة الشيء المحكوم به *force de la chose jugle* - وهي عادة نسبية لا تسري على الغير - من حجبة الشيء المحكوم فيه *authorite de la chose jugle* وهي حجة تمنع النظر في الدعوى لسبق الفصل فيها . وكما قلنا فالقوة للحكم قد تكون نسبية، إلا أنها قد تسري على الكافة *erga omnes* -

وقد تضمنت المادة /52/ من قانون مجلس الدولة على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة، وطبقاً للأحكام برفض الإلغاء ليس لها هذه الحجبة (كضياء مستقر).

وهذه القوة فرع من إمكان التنفيذ، وهي مقرة للأحكام التي لا تقبل الطعن فيها بالطريق العادي، ولو كان الحكم قابلاً للطعن فيه بالطرق غير العادية، وهي

1 - 1975/1/23 / المعلن رقم 258 لسنة 4 - ورثة المرحوم أحمد عبد الجواد .

الطريق التي لا توقف التنفيذ ، كإلتماس إعادة النظر واعتراض الخارج عن الخصومة ، واستطراداً فدعوى الإلغاء عينية تختصم القرار في ذاته وتريله من لوح الوجود ، فلا يعود له أثر تجاه الكافة (قضاء مستقر) .

مدى تعدي الأحكام إلى الغير⁽¹⁾ :

ليس معنى كلمة الكافة الذي يتعدى إليهم الحكم هو الناس جميعاً ، فهذا الأثر لا يكون حتى للقواعد التنظيمية على ما هو مقرر لها من صفة العمومية ، بل تعني إنها طائفة من الناس محددة بسفاتهم لا لوائهم ، فقد تنقلص معنى الكلمة إلى العمم ، إذا لم يكن هناك من يتضرر أو يفيد من الحكم والتعدي يختلف من حال لأخرى في مدها وكيفيته .

وقد أبرزت محكمة القضاء الإداري (مصر) التفرقة بين إلغاء القرار بسبب مخالفة القانون — فالأثر هنا مطلق في مواجهة الكافة — وبين إلغاء بسبب متعلق بشخص المدعي ، فقررت أن الأثر هنا نسبي ، ولعله قصدتها التفرقة بين إلغاء قرار الترقية المبني على تخطي الأقدمية وبين إلغاء قرار الترقية المبني على تخطي صاحب الكفاية في الاختيار ، فهذا الحكم لا يحد المقارنة إلا بين المدعي والمطمعون في ترقيته ، فلا يفيد ولا يضر غيرهما من شيء⁽²⁾ ، وكذلك جرت التفرقة بين القرارات الإدارية التي تؤثر تأثيراً مباشراً من مصالح الأفراد ، تمثل هذه الأحكام لها أثر نسبي ، وبين القرارات التي ليس لها مثل هذا الأثر المباشر ، كالقرارات الصادرة بصيانة أمن النولة وسلامتها ، والقرارات التنظيمية العامة التي لا تطبق على الأفراد إلا بعد صدور قرار إداري ، فالأحكام الصادرة بإلغاء مثل هذه القرارات تكون حجة على الكافة ، وقد رفضت محكمة القضاء الإداري المصرية هذه التفرقة⁽³⁾ .

1 - د . مصطفى كامل إسماعيل : مرقعات الإدارية / ص 170 .

2 - 1955/1/20 و 1955/3/16 / السنة 9 / رقم 214 و 262 .

3 - 1950/11/18 / سنة 5 / رقم 36 .

التعدي الجزئي والتكامل لأثر الحكم بالإلغاء

قد يكون الإلغاء كاملاً لجميع أجزاء القرار ، ويكون ذلك بسفلة خاصة في القرارات التي لا تقبل التجزئة والتي تنصب على محل واحد ، كقرار اعتبار عقار معين من المناقح العامة ، كما قد يتناول القرارات ذات المجالات المتعددة ، كقرار بإجراء حركة تعيين بعض الموظفين أو بترقيتهم ليعيب في الشكل ، وذلك إذا صدر الحكم بإلغاء القرار كله في جميع مشتملاته بالنسبة لجميع من تتناولهم حركة التعيين أو الترقية .

كما يكون الإلغاء جزئياً إذا اقتصر الحكم على إلغاء جزء مما تضمنه القرار ، ويكون ذلك في القرارات القابلة للتجزئة (1) .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مسر ، أن حجبة الأحكام الصادرة بالإلغاء هي حجبة عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار في دعوى هي في حقيقتها اختصاص نه في ذاته ، إلا أن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال ، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار (الإلغاء الكامل) ، وقد يقتصر على جزء منه (2) .

تعدي أثر الحكم بالإلغاء المجرد والإلغاء غير المجرد

اصطلح على تسمية الإلغاء المجرد على الأحوال التي يصدر فيها حكم الإلغاء مجرداً عن أي أثر خاص بالنسبة للمحكوم له لا بالنسبة لطريقة تنفيذ الحكم ولا بالنسبة لترتيب آثار مالية يستحقها .

والأصل أن ولاية الإلغاء هي ولاية مجردة (3) ، ولكن قد تعتمد المحكمة إلى

تخصيص الحكم للأثار بالنسبة للمحكوم له في بعض الأحوال ، ويطلق عليها أحياناً

1 - مجلة الأستاذ لمستشار حسين أبو زيد عن الحكم بالإلغاء / مجلة مجلس دولة المصري / 1952 /

ص 195 .

2 - 1960/11/26 / السنة الخامسة / رقم 30 .

3 - حكم محكمة تنازل لخصيص / 1961/3/25 .

إسم الإلغاء النسبي ، وهي تسمية تحمل على اللبس ، وكذلك نفضل عليها تسمية الإلغاء غير المجرد (1) .

وقد يكون الإلغاء غير المجرد ، أي المصحوب بالنص على الآثار ، وتخصيص النتائج في أحوال منها ما يلي :

1 - إذا كان تنفيذ الحكم واضحاً لا يصعب على المحكمة أن تستبدل بمجرد الإلغاء الحكم بالنتيجة المحتملة ، وذلك كما في الطعون الانتخابية ، حيث يجوز للمحكمة أن تحكم بفوز الناجح الحقيقي بدلاً من الإقتصار على الإلغاء المجرد .

2 - إذا نص المشرع على أن تحكم المحكمة بغير الإلغاء في الدعوى ، كما في طلب شطب تسجيل براءة الاختراع المخالف للقانون .

3 - في طلبات الموظفين التي يختلط فيها الأثر الموضوعي بالأثر الذاتي اختلاطاً لا يقبل التجزئة .

4 - في طلبات الإلغاء التي تثار في منازعات العقود الإدارية .

الأثر المتعدي لأحكام التسوية (2) :

والأحكام التي تصدر في طلبات تسوية حالة الموظفين ، كطلبات تعديل الأقدمية بسبب ضم مند الخدمة السابقة ، وتسوية الحالة نتيجة تسعير المؤهل ، فتكون حجة على الغير ويتأثر مركزه القانوني بها .

وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن دعوى غير الإلغاء عموماً تكون الخصومة فيها ذاتية ذات حجية نسبية (3) .

وهو ما لا نراه في الدعاوى الموضوعية التي يستند فيها المدعي إلى مركز

عام أو تنظيمي .

1 - د . مصطفى كمال وصفي / ص 551 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 537 .

3 - 1956/11/24 / لسنة 2 / رقم 9 و 1958/6/18 / لسنة 3 / رقم 65 .

وحكم الإلغاء لا يمتد إلى إبطال التصرفات القانونية المبرمة نتيجة للقرار المبرم ، لأن هذه متعلقة بحرية الإدارة وسلطانها ، كما لا يمتد إلى تقرير الحقوق الذاتية ، كالحكم بإلغاء الاستيلاء ، فإنه لا يترتب عليه حق المحكوم له في استرداد المال المستولي عليه .

أثر الحكم في الحقوق والمراكز القانونية :

من المقرر عموماً في فقه القانون الخاص أن الأحكام القضائية ذات أثر كاشف في إثبات الحقوق المحكوم بها ، كما تؤدي إلى تقييدها .
فبدلاً من أن يكون الحكم محاطاً بجو من الغموض والمنازعة ، يتحرر من ذلك ويخلص منه ويصير مؤكداً ثابتاً ، وذلك منذ لتاريخ الذي دارت فيه وقائع الحكم ، ويصير دعماً بسند رسمي ذي قوة تنفيذية وهو الحكم ، يستطيع به المحكوم له أن يستخلص حقه بالقوة الجبرية من صدر الحكم في عواجهته ، كما أن الحقوق الثابتة في الحكم لا تعود تتقدم بالعدد التي كانت تخضع لها قبل الحكم بل تظل قائمة لا تتقدم طوال العدد التي تتقدم بها الحقوق الثابتة بالأحكام القضائية ، وهي خمس عشر سنة .

هذه النتائج المقررة في علاقات القانون الخاص : ليست هي بذاتها المقررة في خصوص الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري في علاقات القانون العام .
فليس من آثار الحكم القضائي الذي يصدر في الدعوى الإدارية دائماً أن يثبت الحقوق ويدعمها ، بل أحياناً - في دعوى الإلغاء - يكون من آثار الحكم بالإلغاء مجرد هدم المراكز القانونية وإزالتها ، نون أن يكون للقاضي الإداري أن يتدخل ، فينشئ بناء مكان ما هدم ، وإن كان يصحبها أحياناً أخرى إنشاء جديد للمراكز التي اعتورها إصدار القرار ، وأحياناً أخرى يكون للحكم أثر كاشف مقرر للحقوق .
وكذلك فليس الحكم الإداري دائماً هو الأداة التي تنفذها الإدارة ، بل قد يصدر

قرار إداري بالتنفيذ على مقتضى الحكم -

كل ذلك جعل لنظرية آثار الحكم الإداري أوجهاً تختلف في كثير من الأحيان

عن نظريتها في القانون الخاص .

الآثر الهادم :

الأصل أنه يترتب على صدور حكم الإلغاء العودة بالحالة ، وكان القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر ، وهذا الأثر الهادم effect destructif يقتضي هدم القرار المحكوم بإلغائه وما يترتب عليه من أثر وإعدامه ومحو آثاره من وقت صدوره في الخصوص ، وبالمدى الذي حدده الحكم أو الذي يتعين أن يجري على مقتضاه (1) .

وهذا الأثر الهادم ذو ثلاث شعب ، أولها : هدم القرار الإداري المحكوم بإلغائه ، وثانيها : هدم القرارات الإدارية والمراكز القانونية التي تترتب على صدور ذلك القرار ، وتسمى بالرجعية البسيطة الساكنة ، أو الرجعية المتحركة (2) simple ou statique et retroactivite dynamique . وثالثها : إلزام الإدارة الإمتناع عن التصرف ، وكان أحد هذه القرارات أو المراكز وجدت أصلاً أو ما زالت موجودة (3) .

وإذا كان المركز القانوني اعتدى عليه القرار المحكوم بإلغائه ساكناً لا يتطور - كالجسمية - فإن أثر الحكم يقتصر على ما سلف من الهدم شعبه الثلاث ، ومن أجل ذلك سمي الأثر في هذه الحالة بالآثر الساكن أو البسيط simple ou

1 - د . سليمان الطماوي : القضاء الإداري 1958 / صفحة 549 / ومقالة الدكتور المستشار حسين أبو زيد في مجلة مجلس الدولة 1952 ، ومقالة الأستاذ إبراهيم فهمي شحاته في المجلة المذكورة سنة 1960 ، وحكم المحكمة الإدارية العليا في 13/4/1957 / السنة الثامنة / رقم 95 ، وفي 26/4/1960 / السنة الخامسة رقم 57 و محكمة القضاء الإداري في 8/3/1955 / السنة الثامنة رقم 338 / وغتوى قسم الرأي مجتمعاً في 17/1/1954 / مجموعة نظاوي / السنة 8 رقم 16 - وحكم مجلس التولية الفرنسي في 26/12/1925 Rodiere المجموعة /س 1065 -

2 - مقالة الأستاذ فهمي إبراهيم شحاته / بمجلس التولية سنة 1960 .

3 - محكمة القضاء الإداري في 21/6/1955 / السنة الخامسة رقم 352 و 8/3/1955 / السنة 9 رقم 338 .

static ، وذلك بخلاف ما إذا كان المركز القانوني المعتمد عليه متطوراً بطبيعته ، كالوظيفة العامة وما يصحبها من ترقّي وزيادة في الراتب ، فإن أثر الحكم لا يقتصر على مجرد الهدم ، بل يتعداه إلى بناء المركز وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط ، ويسمى الأثر في هذه الحالة بالأثر الكامل أو المتحرك *effet ou integral dynamic* .

أثر حكم الإلغاء في القرارات التبعية :

والقرارات الإدارية التبعية *acts - consequences* تنهار وتسقط بإلغاء القرار الإداري الأصلي الذي بنيت عليه ⁽¹⁾ ، وذلك كنتيجة لازمة تترتب على الحكم بإلغاء القرار الأصلي *acte - initial* ولو لم ينص الحكم على ذلك ، ويقوم قرار التنفيذ بترتيب ذلك الإلغاء ⁽²⁾ ، وهذه القرارات التبعية تختلف عن أعمال التنفيذ المادية التي تكون الإدارة قد اتخذتها إعمالاً للقرار الملغى ، والتي تزول بدورها كذلك ، والراجع أن القرارات التبعية على ثلاث أنواع ⁽³⁾ .

النوع الأول - القرار الذي يصدر تنفيذاً أو تطبيقاً للقرار الملغى ، وتكون بينهما رابطة من التبعية *relation de subordination* ، وهي تكون إذا صدر القرار التبعية تنفيذاً للقرار الأصلي كقرار فردي ، يصدر تنفيذاً لقرار تنظيمي .

النوع الثاني - هو القرار الذي تربطه رابطة السببية *relation de causalite* بالقرار الأصلي ، وفيها يكون القرار الأصلي شرط لوجود القرار التبعية ، كالتعيين والتخطي في الترقية ، فيترتب عليه التخطي للدرجات التالية ⁽⁴⁾ .

1 - قضاء مستقر وخاصة حكمي المحكمة الإدارية العليا في 16/3/1957/ السنة الثانية رقم 72/ و 13/3/1957/ السنة الثانية رقم 91 .

2 - انظر بحث الدكتور إبراهيم فهمي شحاته / بمجلة مجلس الدولة / ص 275 وما بعدها .

3 - د . إبراهيم فهمي شحاته سالف الذكر / ص 280 و 285 / وما جاء في الفقرة المقترحة من متكرة الأستاذ عبد المنعم فتح الله سالف الذكر .

4 - راجع كذلك تقرير الأستاذ عبد المنعم فتح الله النائب بمجلس الدولة للمتحكم للجمعية العمومية للقسم الإستشاري والذي ولقت عليه بتاريخ 18/11/1959 .

النوع الثالث - أن تقوم بينهما رابطة التكامل (relation d'integration) وهي تكون إذا كان القراران يشتركان في تكوين عملية قانونية واحدة ، كما في قرار نزع الملكية ، إذ يصدر القرار التبعية بنزع ملكيتها .

ونرى أنه يجمع شئناك هذه العروض ، ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في (1959/11/17) المشار إليه المتضمن : ((يرتبط القرار التبعية بالقرار الأصلي إرتباطاً الفرع بالأصل والنتيجة بالسبب ، وفي هذه العروض كلها يكون القرار التبعية مبنياً على القرار الأصلي بحيث أنه لم يكن القرار الفرعي ليصدر لتعذر إصدار القرار الأصلي ، إذ يستمد منه وجوده القانوني ، ولا يوجد محله وموضوعه إلا إذا كان القرار الأصلي قد هيا له ولوجده .

وغني عن البيان أن إلغاء القرار التبعية لا يؤثر في وجود القرار الأصلي ، لأن الفرع لا يؤثر في الأصل ، ونتيجة للقول بأن القرار التبعية يتعزم بانتهيار القرار الأصلي ، فإنه لا يتحصن بفوات التمديد العادية للطعن بالإلغاء ، بل لا يكتسب الحصانة بفوات هذه المدة ، وهذه النتيجة متفق عليها بصفة عامة (1) .

والقرارات التبعية يتناولها الحكم ولو لم ينص على إلغائها ، أما القرارات المرتبطة التي تصدر بعد صدور الحكم بالإلغاء ، فإنها لا تعتبر من قبيل القرارات التبعية ، وإنما تكون قرارات باطلة لمخالفتها لحكم نهائي ، فإذا لم توجد بين القرارات المتلاحقة هذه الرابطة من التبعية ، بحيث لم يكن القرار التبعية مبنياً وعترتباً على صدور القرار الأول ، أو لم يكن يتعذر صدوره من صدور القرار الأول أو بدونه ، فإن الحكم بإلغاء القرار الأول لا يؤثر في هذه القرارات التالية ، بل يتعين الطعن فيها من جديد مع مراعاة الإجراءات والمواعيد ، ولو قامت بينهما

1 - د . إبراهيم فهمي شحاته سلف الذكر /ص 280 و 285 وما جاء في الفقرة المتقدمة من متكرة الإستاذ عبد

المنعم فتح الله سلفه الذكر .

رابطة من وحدة المحل والسبب بأن تصرفت إلى شخص واحد وصدرت لذات السبب ، وفي نفس الظروف والمناسبة ، ومثلها إصرار الإدارة على تخطي الموظف في الترقية للدرجة ذاتها مراراً وتكراراً لذات السبب ، فإن إلغاء القرار الأول لا يمتد أثره إلى إلغاء القرارات اللاحقة ، بل يتعين الطعن في كل منها على حدة .

و قد يعتبر ذلك امتناعاً عن تنفيذ الحكم الأول ، فوجب المسؤولية الشخصية

والتعويض .

وإذا أبرمت الإدارة تصرفات قانونية نتيجة للقرار المطعون فيه ، أو أجرت أصلاً مادية على أساسه ، وذلك كبيعها لعين استولت عليها ، أو كبلائها على تلك العين أو هدمها ما كان عليها ، فإنه لا يستمد هذا الأثر من صدور حكم الإلغاء ، فإثر حكم الإلغاء لا يمتد إلى حد التأثير في صحة التصرفات القانونية اللاحقة ، ولا يملك القاضي الإداري إذا ألغى قرار الاستيلاء إلا أن يقصر النظر على مشروعية ذلك القرار فحسب ، تقييداً بسلطته ، فلا يتعدى أثر الحكم إلى التصرفات القانونية اللاحقة ، وكل ما في الأمر أن الحكم الذي يصدره القاضي الإداري بالإلغاء يكون له حجبه عند نظر المنازعة الموضوعية بشأن التصرف الذي أبرمته الإدارة بناء على القرار المحكوم بإلغائه .

ويكون له حجبه الكاملة إذا طرحت المنازعة أمام مجلس الدولة في حالة المطالبة بالتعويض عن القرار الإداري الباطل ، أو في حالة ما إذا كانت المنازعة اللاحقة متعلقة بعقد إداري ، أما إذا عرضت المنازعة التالية على القضاء العادي فإن الحكم الصادر عن القضاء الإداري تكون له حجبه في حدود ماله من ولاية ، وبالنسبة للوقائع التي فصل فيها وكان فصله فيها ضرورياً .

ويتحول حق صاحب الشأن فيما أجرته الإدارة من تصرفات قانونية أو مادية

نتيجة القرار المحكوم بإلغائه إلى التعويض ، ولا يجوز للقضاء الإداري إلزام الإدارة أمراً نتيجة لذلك ، أما للقضاء العادي فإنه لا يتقيد بهذا القيد ، بل له أن يعتبر بقاء الإدارة في العين بعد الحكم بإلغاء قرار الإستيلاء عليها غصباً ويكلف الإدارة بإحالتها (1) .

الأثر البناء : effect constructif

ويكون هذا الأثر في الحالة التي يكون فيها مركز المحكوم لصالحه متطوراً متغيراً ، نتيجة لما ينص عليه القانون والقواعد التنظيمية من تقدم بناله صاحب المركز بمرور الزمن ونتيجة لتحقيق شروط قانونية معينة ، والمثل الواضح لذلك حالة الموظف بما يصحبها من تقدم وزيادة في المرتب بحكم القانون ونتيجة لما يحققه مرور الزمن والتقدم في عمله ، وكذا جميع الأحوال التي فيها سلم متحرك من المراكز التي تتقدم مع الزمن .

ففي هذه الأحوال لا يقتصر أثر الحكم على هدم القرار المحكوم بإلغائه وإزالته من الوجود ، بل لابد من أن يصحب ذلك إعادة بناء مركز المحكوم له ، وكان القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط .

ففي هذه الحالة يتعين الإضطراد بحالة المحكوم له والتدرج بها على أساس ما كان يستحقه بحكم القانون ، لو لم يصدر القرار الملغى الذي عاق تقدم حالته حيناً من الدهر بلا وجه .

وهذا البناء يشمل بصفة عامة ما لحق المحكوم له من خسائر محققة ، وما

فاته من كسب راجح (2) .

1 - وقد حكمت محكمة لتنازع الاختصاص في فرنسا بأن بقاء الإدارة في العين بعد إلغاء قرار الإستيلاء عليها يعد غصباً ((حكمتها في 1952/2/28 Venve gopy سيوري 1952/3/15 و 1953/5/19 thiery سيوري 1954/1/1)) .

2 - مقالة الأستاذ المستشار حسين أبو زيد في مجلة مجلس الدولة / 1952 / ص 16 .

وقد قيل بأن هذا الأثر لا يكون إلا في شؤون الموظفين⁽¹⁾، ولكنه كذلك يكون في جميع الأحوال التي يندرج فيها المحكوم له في سلك تنظيمي قابل للتقدم، كما هو الحال بالنسبة للتجار أصحاب المهن والحرف ويتقدمون في عملهم أو نورهم، فينالون مزايا قانونية بمرور الزمن، وليس هذا الأثر البناء قاصراً على أحكام الإلغاء، بل نرى أنه قد يكون كذلك في الأحكام التي تصدر بتسوية حالة الموظف تسوية عامة طبقاً للقواعد التنظيمية.

فإذا قضى بضم مدة خدمة المدعي السابقة أو بتغيير مؤهله، فإن ذلك قد يترتب عليه إرجاع أقدميته في الدرجات السابقة إلى تاريخ معين، وذلك من حيث الدرجات والمرتب مع استحقاقه للظروف المالية في الحدود التي لم تلقض بمضي المدة⁽²⁾.

تنفيذ الأحكام⁽³⁾ :

إذا كان الحكم بالإلغاء منصّباً على قرار فردي فينبغي ما يلي :

1 - أحكام تقضي بإلغاء القرار الصادر بالترقية فيما تضمنه من ترك المدعي، فهذا النوع من الإلغاء لا يستلزم بذاته أن يلغى فعلاً القرار الصادر بالترقية، إنما يكفي بتصحيح وضع المحكوم له مع الإبقاء على الترقية المطعون فيها، وذلك على الوجه الآتي :

أ - إذا كان المدعي قد رقى أثناء نظر الدعوى، ففي هذه الحالة ترد أقدميته

1 - مقالة د. إبراهيم فهمي شحاته السابقة /صفحة 260 .

2 - محكمة القضاء الإداري في 12/5/1952 /السنة السادسة /رقم 364 و 21/6/1951 /السنة الخامسة رقم 352 .

3 - د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 570، ونظر في الفقه السوري الأستاذ سبيل العجة - مقال بعنوان التزام السلطة التنفيذية - تنفيذ الأحكام القضائية ضد الأضرار العامة /مستور في مجلة المحامين لعام 967/ص 156 /عدد 6 و 7 و 8 و 9 /17 .

في الدرجة المرفى إليها إلى تاريخ صدور القرار المحكوم بإلغائه ، كما أنه إذا وجدت درجة خالية عند تنفيذ الحكم رقى إليها المحكوم له ترقية منسجمة إلى ذلك التاريخ .

ب - إذا لم توجد درجة خالية فلا يكون هناك مقر من الإلغاء ، لإيجاد درجة يرقى عليها المحكوم له ، وهنا يجب مراعاة ما إذا كانت الترقية المطعون فيها بالأقدمية أو بالإختيار ، فإذا كانت الترقية بالأقدمية تلغى ترقية آخر من رقى ، أما إذا كانت بالإختيار فتلغى ترقية الموظف الذي ظهر أن الإدارة أساءت تقديرها في اختياره ، ويتبين ذلك بالإختيار إذا كانت قواعد الترقية بالإختيار مقيدة بأقدمية معينة .

ج - إذا كان المحكوم بإلغائه ترقينه قد رقى إلى درجة أعلى وظلت درجته شاغرة لحين تنفيذ الحكم - رقى عليها المحكوم له ، أما إذا شغلت مرة أخرى بالترقية بعد النقل أو الترقية ، ولم يكن هناك درجات أخرى خالية عند التنفيذ ، يتعين على الإدارة إلغاء القرار الصادر بشغل هذه الدرجة ثم ترقية المحكوم له عليها ترقية منسجمة إلى تاريخ القرار الملغى .

2 - أحياناً تكون ترقية موظف معين ممن شملهم القرار المطعون فيه معيبة من الناحية القانونية ، وتكشف المحكمة عن هذا العيب في حكمها ، ولا يكون هذا الموظف هو آخر من رقى - وتحكم المحكمة بإلغاء القرار فيما تضمنته من ترك المدعي - في هذه الحالة - ينفذ الحكم بإلغاء ترقية هذا الموظف بالذات⁽¹⁾.

3 - قد تحكم المحكمة بإلغاء القرار الإداري لمخالفة الشكل أو عدم الاختصاص أو غير ذلك من الأسباب التي لا تتعلق بالمدعي شخصياً ، فإن تنفيذ الحكم في هذه الحالة لا يستلزم ترقية المطعون فيها ، ويعود الموقف كما كان من

1 - د . مصطفى كمال وصلى : أصول إجراءات القضاء الإداري /ص 578 وما بعدها .

قبل صدور القرار وتنتظر جهة الإدارة في الترقية من جديد .

ثالثاً : لا يمكن إلغاء ترقية الموظفين التي سبقت ترقياتهم دون أن يستند الإلغاء إلى حكم طالما أنه قد انقضى على صدور القرار أكثر من 60 يوماً .

رابعاً : القرارات الإدارية الصادرة بتنفيذ أحكام نهائية مخالفة للمبادئ السابقة ولم يمض عليها 60 يوماً ، ينبغي سحبها فوراً وتصحيح الأوضاع طبقاً لأحكام هذا الكتاب الدوري (1) .

وهذه التعليمات تتعلق باستعمال الولاية التقديرية في الإلغاء لا في الإبقاء ، وقد يكون ذلك تفادياً للإخلال بأوضاع الميزانية .

وقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا في مصر لطريقة تنفيذ حكم إلغاء قرار الترقية حكماً في 16/3/1957 (2) .

وقد طبق القضاء القواعد السابقة في شأن تنفيذ الأحكام بإلغاء قرارات الفصل ، فأوجب ضرورة إعادته إلى ذات الوظيفة التي فصل منها بمرتبها ودرجتها ، وكأنه لم يصدر قرار بالفصل ، ورأت أن صدور قرار جديد يفصله من الخدمة لا يقوم على عناصر جديدة مستقاة من سلوكه الوظيفي ، إنما يعتبر تحديداً للحكم السابق وينطوي على مخالفة للقانون وإساءة السلطة ، مما يتعين إلغاؤه (3) .

وقد بينت محكمة القضاء الإداري في مصر أنه يترتب على إلغاء قرار الفصل كذلك تدرجه في الترقيات مع زملائه ، بعد إرجاعه تماماً إلى ما كان عليه يوم فصله ، كما لو كان مازال بالياً في الخدمة (4) .

1 - انظر كذلك بحث الدكتور إبراهيم فهمي شحاته : الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية / مجلة مجلس الثورة / لسنة 1960 / ص 267 .

2 - السنة الثانية رقم 72 / وحكمها في 13/4/1957 / السنة الثالثة رقم 93 .

3 - المحكمة الإدارية العليا في دمشق / في 26/4/1960 / السنة الخامسة / رقم 75 / ص 731 ، ومحكمة القضاء الإداري في 28/12/1953 / السنة الثامنة رقم 163 .

4 - حكمها في 26/7/1954 / السنة الثامنة / رقم 254 .

وحكمت كذلك بأن صدور الحكم بإلغاء الفصل يلغى كل ما ترتب على ذلك القرار من آثار ، ومنها الإجراءات التي اتخذت توطئة لتعيين من يخلفه أو يشغل هذه الوظيفة من بعده (1) .

وقد روي كذلك أن تنفيذ الحكم بإلغاء الفصل لا يقتضي إصدار قرار جديد بالتعيين تتخذ فيه الإجراءات القانونية للتعيين ، ولا أن تراعى في المحكوم له شروط التعيين من جديد (2) .

ولا تقتضي إعادة الموظف المفصول فصل الموظف الذي عين بدله ، إلا إذا كان لايجوز أن يبقى كلاهما في الوظيفة ، كما في وظائف العمدة مثلاً ، والمأذونية ونحوها .

مسؤولية الإدارة عن التنفيذ (3)

ويترتب على إخلال الإدارة بتنفيذ أحكام مجلس الدولة الجزاءات الآتية :

1 - الطعن القضائي بسبب عدم التنفيذ :

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري هو بمثابة قرار سلبي يجوز لذوي الشأن الطعن فيه أمام مجلس الدولة .

أما في الأحوال التي لا يحتاج فيها التنفيذ إلى إصدار قرار ، كإزالة بعض العقبات المادية ، وكاستحقاق المبالغ المحددة في الحكم ، فالغالب أنها لا تكون بمثابة قرار سلبي بالإمتناع ، ولكنه قد يكون محلاً لدعوى بالتعويض أو للمطالبة بالتصوية إذا كان المحكوم له موظفاً .

وامتناع الإدارة بتطبيق التظلم لها من عدم التنفيذ ، وذلك لاستحضار مقابلة

1 - في 10/10/1952 / السنة السادسة / رقم 494 و23 من ديسمبر 1952 / السنة السابعة رقم 123 .

2 - إدارة الفتوى والتشريع لوزارة العدل في مصر / مجموعة الفتاوى / السنة الحادية عشرة / رقم 271 .

3 - د . مصطفى كمان وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري / ص 581 .

للطعن ، وإيجاد القرار السلبي المطعون فيه برفضها التنفيذ صراحة وضمناً بعدم الرد خلال ستين يوماً من هذا التظلم .

فبعد ذلك ، إذ نشأ القرار السلبي المذكور ، فإنه يتعين على صاحب الشأن أن يطعن فيه خلال ستين يوماً من نشوئه بالرفض أو عدم الرد .
وكذلك فإن تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو مشوهاً أو صورياً يفتح باباً للطعن أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة .

2 - المسؤولية المدنية عن عدم التنفيذ :

والإمتناع عن تنفيذ الحكم ، أو تنفيذه تنفيذاً خاطئاً من الأسباب التي قد توجب المسؤولية المدنية للموظف المسئول باعتباره خطأ شخصياً أو باعتباره خطأ جسيماً موجباً لهذه المسؤولية متى توافرت شروط هذه المسؤولية ، وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية ، كما توجب مسؤولية الجهة الإدارية التابع لهذا الموظف طبقاً للقواعد المقررة في ذلك⁽¹⁾.

وحكمت المحكمة المذكورة أيضاً بأن الخطأ الموجب للمسؤولية في تنفيذ الأحكام يتناول الفعل السابق والفعل الإيجابي على السواء ، وينصرف معناه إلى مجرد الإهمال والفعل العمد⁽²⁾ .

وقد بينت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن الخطأ الذي ترتبته الإدارة في هذه الحالة قد يتخذ صورة عيب الشكل أو عدم الإختصاص أو مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها⁽³⁾ .

ويقرر الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي⁽⁴⁾ أن القضاء الفرنسي يعتبره كذلك

1 - محكمة القضاء الإداري في مصر في 29/9/1956/السنة الحادية عشرة / رقم 68 و 29

2 - حكمتها في 20/12/1956/ السنة الحادية عشرة / رقم 68 .

3 - حكمتها في 20/9/1956 / السنة الحادية عشرة / رقم 68 .

4 - القضاء الإداري 1958 / صفحة 344 .

خطأ شخصياً يستلزم مسؤولية الموظف الخاصة ، وبأن المسؤولية عن التسويض تترتب في ذمة الموظف الإداري شخصياً إذا وضح أن امتناعه عن التنفيذ قام على سوء نية أو كان مدفوعاً بشهوة شخصية ، واعتبرت الخطأ المذكور خطأ شخصياً يسأل عنه الموظف المسئول عن التنفيذ شخصياً ، فضلاً عن مسؤولية الجهة الإدارية التابع لها .

والمسؤولية في ذلك تقع على الرئيس المسئول عن التنفيذ وليس على الموظف المكلف (1) .

وختلاً لما هو مقرر في فقه القانون الإداري ، قرر القضاء في مصر (2) لمن أصابه ضرر أدبي من عدم التنفيذ الحق في التعويض عن هذا الضرر ، وفي ذلك قررت محكمة القضاء الإداري (3) أن إصرار الحكومة على عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالح المدعي يتطوي على معنى إتهامه والإخلال بكرامته ، مما يجعله ذا حق في تعويضه أدبياً عن هذا الضرر .

كما قررت أن امتناع السلطات الإدارية عن تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الإداري موجب لمساءلتها عن تعويض المحكوم له عما أصابه من ضرر ، سواء كان الضرر مادياً أو أدبياً ، طبقاً للأصول العامة (4) .

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا في سوريا أن القرار يعتبر معدوماً إذا حال دون تنفيذ الحكم القضائي مكتسب الدرجة القطعية (5) .

3 - المسؤولية الجزائية :

نصت المادة /123/ من قانون العقوبات في قطرنا على أن : ((يعاقب

1 - حكماً في 27/3/1952 / السنة السادسة / رقم 252 .

2 - د . مصطفى كمال وصفي : المرجع السابق / ص 583 .

3 - حكماً في 22/5/1951 / السنة الخامسة / رقم 276 .

4 - حكماً في 7/2/1951 / السنة الخامسة رقم 133 .

5 - القضية رقم 21 لعام 1982 / قرار رقم 82/201 تاريخ 22/4/1982 / مجلة المحامون لعام 1982 / قاعدة 582 .

بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من أية جهة مختصة .

كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف)) .

والركن المادي للجريمتين السالفتي الذكر هما :

أ - استعمال سلطة الوظيفة في وقت تنفيذ الحكم ويعاقب على هذا الفعل عند توافر سائر الأركان - بعقوبة الحبس والعزل .

ب - امتناع الموظف المختص عمداً عن تنفيذ الحكم بعد ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر .

ولا يشترط في الجريمة الأولى - استعمال سلطة الوظيفة - أن يكون الفاعل مختصاً بالتنفيذ ، بل يكفي أن يتدخل بسلسلة وظيفته ، لكي يوقف التنفيذ ولو لم يكن هو المختص به .

ويتخذ هذا التدخل أشكالاً عديدة ، كالتأثير على من يقوم بالتنفيذ أو تهديده أو نحو ذلك ، إلا أنه يجب لتمامها أن يصل باستعمال وظيفته إلى وقف تنفيذ الحكم فعلاً .

فإذا لم يستجب القائم بالتنفيذ رغم استعمال الفاعل سلطة وظيفته لهذا الغرض كان ذلك مشروعاً منه في ارتكاب الجنحة المذكورة ، أما الجريمة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة المذكورة ، فلا بد أن تقع من الموظف، وهي لا تتم إلا بعد إنذاره على يد محضر بالتنفيذ ، وبشرط أن يكون الإمتناع عمداً .
ونرى هذا الركن يكون بمجرد أن يثبت إمتناع الموظف بعد ثمانية أيام من

إنذاره على يد المحضر ، لأن العادة لم تشترط أن يكون ممتعاً وقت الإنذار ، ولئن كان المعتاد أن الإنذار يكون مسبقاً بالتفاهم الذي يبين منه إصراره على عدم التنفيذ .

وهذا الإنذار ليس هو إعلان الحكم لتنفيذه المنصوص عليه في قانون المراقعات وغيره من القوانين ، بل هو إنذار يوجه للموظف شخصياً وموضوعه تنبيهه إلى المسؤولية الجزائية عن عدم التنفيذ ، وذلك ليس للموظف شخصياً ولا يطلق عليه كلمة (إنذار) المستعملة في المادة /123/ من قانون العقوبات ، ويمنع هذه المسؤولية طبقاً للمادة من قانون العقوبات إذا كان الموظف العمومي المتسبب أو الممتنع عن التنفيذ قد ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيس ، وجبت عليه إطاعته أو اعتكف أن إجراءه من اختصاصه ، وعليه أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري ، وأنه كان يعتقد مشروعيته ، وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة .

ونرى أن القصد الجزائي المطلوب في الجريمة الأولى هو قصد وقف تنفيذ الحكم ، فلا يكفي القصد الجزائي العام ولا مجرد العمد⁽¹⁾ ، أو حصوله وقف تنفيذ الحكم لتكفله أو امتناعه .

فإذا كان ذلك بقصد التزيت وزيادة البحث والتأكد ومراجعة الجهات المختصة وترتيب الآثار المختلفة للإلغاء ، فلا عقاب ولا مسؤولية ، وذلك فإن المادة المذكورة لا تعاقب على مجرد تعطيل التنفيذ والتراضي فيه ، ولا تنفيذ الحكم تنفيذاً غير سليم .

وطبقاً للمادة /63/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية ((لا يجوز لغير ثنائب العام أو المحامي العام أو رئيس النيابة العامة رفع الدعوى الجزائية ضد

1 - قانون النكاح إبراهيم فهمي شحاته / يتد 43 / من 292 من بحثه المشار إليه من قبل .

موظف أو مستخدم عام ، أو أحد رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء
تأدية وظيفته أو بسببها .

ومع ذلك وإذا كانت الدعوى عن جريمة من الجرائم المشار إليها في المادة
123/ عقوبات ، وكان الحكم المطلوب تنفيذه صادراً في منازعة إدارية فلا يجوز
رفع الدعوى الجزائية أو اتخاذ إجراء فيها إلا بناء على إذن النائب العام ، وعليه
أن يأسر بالتحقيق ، وأن يجريه بنفسه ، أو يكلف أحد المحامين العامين به ((.
وقد بررت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 121/ لسنة 1966 هذا التشديد
الخاص بالنسبة لتنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية ، بأن الأمر يتطلب
فيها مزيد من التحوط والعناية حرصاً على سمعة الإدارة والثقة العامة في قيامها
على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها .

وقد انتقد الفقه هذا التشديد الذي اقتصت به الدعوى الإدارية دون
غيرها⁽¹⁾ .

1 - الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري 1958 ، الصفحة 542 ، والدكتور محمد إبراهيم فهمي شحاته في مقاله
المشار إليه بمجلة سطح الدولة 1965 -

المادة المذكورة لا تعاقب على مجرد تعطيل التنفيذ والتراخي فيه ، ولا تنفيذ الحكم تنفيذاً غير سليم .

وطبقاً للمادة /63/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية ((لا يجوز لغير النائب العام أو المحامي العام أو رئيس النيابة العامة رفع الدعوى الجزائية ضد موظف أو مستخدم عام ، أو أحد رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها .

ومع ذلك وإذا كانت الدعوى عن جريمة من الجرائم المشار إليها في المادة /123/ عقوبات ، وكان الحكم المطلوب تنفيذه صادراً في منازعة إدارية فلا يجوز رفع الدعوى الجزائية أو اتخاذ إجراء فيها إلا بناء على إذن النائب العام ، وعليه أن يأمر بالتحقيق ، وأن يجريه بنفسه ، أو يكلف أحد المحامين العاملين به)) .

وقد بررت المتكرة الإيضاحية للقانون رقم /121/ لسنة 1966 هذا التشديد الخاص بالنسبة لتنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية ، بأن الأمر يتطلب فيها مزيد من التحوط والحماية حرصاً على سمعة الإدارة وثقة العامة في قيامها على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها .

وقد اتفق لفظه هذا التشديد الذي اقتصت به الدعوى الإدارية دون غيرها⁽²⁾ .

² - الدكتور سليمان الطموي : القضاء الإداري 1958 نسخة 542 ، والتكوير إبراهيم فهمي شعته في مقاله المشار إليه بمجلة مجلس الدولة 1965 .

الفهرس

الصفحة	الموضوع
3	كلمة المؤلف
5	مقدمة عامة
8	تقنين قواعد الإجراءات
10	مصادر الإجراءات الإدارية
14	عوامل إستقلال الإجراءات الإدارية
14	طبيعة الولاية القضائية
15	طبيعة التنظيم القضائي
16	طبيعة مراكز الخصوم
17	طبيعة المنازعات التي ترفع للقضاء
18	طبيعة القواعد القانونية التي تحكم النزاع
19	طبيعة الغاية من النفاضي
20	مميزات الإجراءات الإدارية القضائية
21	أصالة الإجراءات القضائية
22	إجراءات تعتمد على توجيه القاضي
24	إجراءات كتابية
25	إجراءات سرية
26	إجراءات سريعة وبسيطة
27	الإجراءات الإدارية تتعلق بمنازعة - في خصومة قضائية
29	الإجراءات الإدارية ومدى صلتها بالإجراءات المدنية
29	مسألة أستئناف القاضي الإداري بالإجراءات المدنية

- 30 قواعد الإجراءات التي تتأبها الطبيعة الإدارية
- 32 أهم ما تبتته الإجراءات الإدارية من الأصول المدنية
- 33 سلطات القاضي الإداري وحدوه في الإبداع
- 34 حدود سلطات القاضي الإداري
- 36 القواعد العامة في مريان قوتين الإجراءات وأثرها الرجعي
- 36 القواعد المدنية التي تطبق في الإجراءات الإدارية
- الإستنتاجات من قاعدة مريان القفون على الدعوى غير
المفصلة
37
- 37 أولاً - القوتين المعدة للإختصاص
- 38 ثانياً - القوتين المعدلة للمواعيد
- 38 ثالثاً - القوتين المنظمة لطرف الطعن
- 39 مريان القوتين المنظمة لمواعيد السقوط
- 39 جزاء الإخلال ببعض الإجراءات
- 42 نظرية الدعوى في القضاء الإداري (الدعوة بصورة عامة)
- 44 الدعوة حتى قلم بذاته
- أولاً - لا يجوز لصاحب هذا الحق أن يسمى
بإستصالة
45
- ثانياً - إن حق الدعوى أو حق التقاضي حق
عام ، والتمتع به يعتبر من النظام العام
46
- 46 الدعوى وسيلة لحماية الحقوق
- 49 ماهي نظرية الدعوى
- 50 تعريف الدعوى الإدارية
- 51 تعريف الدعوى لدى علماء الإجراءات
- 52 خصائص الدعوى الإدارية

54	.....	نوع العلاقة التي تنشأ عنها المنازعة
58	.....	خصائص الدعوى الإدارية
59	.....	قيود الدعوى الإدارية
59	.....	القضاء عمل تمارسه الدولة وتنظمه
61	.....	فرض الاستعانة بمحام مقبول
62	.....	الإستعانة بمحام فى الإجراءات الإدارية
63	.....	التخفيف من غلواء هذا القيد
64	.....	الإجتهدات القضائية فى معرض الإستعانة بمحام
65	.....	دعاوى الإدارة ومسألة الإستعانة بمحام
66	.....	الإلزام بتعجيل دفع الرسوم
67	.....	نظام المعونة القضائية
69	.....	استبعاد الرقابة على أنواع من الأعمال الإدارية
69	.....	الأعمال التي تخرج بطبيعتها عن حدود رقابة القضاء
69	.....	أولاً - الأعمال التشريعية
70	.....	ثانياً - الأعمال القضائية
72	.....	ثالثاً - الأعمال السياسية
72	.....	الأعمال التي يخرجها المشرع عن رقابة القضاء الإداري
73	.....	1 - أعمال السيادة
74	.....	أعمال السيادة فى نظر المشرع وفى مفهوم القضاء
81	.....	المسائل التي تعتبر من أعمال السيادة
82	.....	أعمال تحميها من الرقابة نصوص خاصة
87	.....	موقف علماء القانون العام
90	.....	استبعاد تقديم الدعوى الإدارية بدون مصلحة شخصية
91	.....	تقييد الدعوى بالمصلحة نفي الإحتساب

93	استبعاد تقديم بعض الدعاوى إلا بعد التظلم الإداري
97	استبعاد الدعوى التي تقبل مراجعة قضائية أخرى
97	نشوء فكرة ((الدعوى الموازية)) في الفقه الإداري ...
98	الدعوى الموازية تصبح ((قيداً)) في القضاء الإداري
101	أنواع الدعاوى الإدارية
111	دعاوى الإلغاء ودعاوى غير الإلغاء
113	طبيعة دعوى الإلغاء ودعوى غير الإلغاء
115	عقوبة دعاوى الإلغاء
116	أهمية التمييز بين طلبات الإلغاء وغيرها
116	أولاً - من حيث تقديم الدعوى
116	ثانياً - من حيث المدعي
117	ثالثاً - إن دعاوى الإلغاء هي دعاوى هجوم
117	رابعاً - إن دعاوى الإلغاء لا تنطق إلا بقرار إداري
118	خامساً - إن المحكوم في الأولى يقتصر على الإلغاء المجرد
	سادساً - وكذلك تختلف الدعويان في آثارهما وتنفيذهما
118	بإختلافاً بيناً
119	معايير التمييز بين دعوى الإلغاء وغيرها
150	الحجز الاحتياطي
150	إشكالات التنفيذ
151	الملكية العامة
155	قواتين عدم سماع الدعوى
157	وسائل منع إزدواج الإختصاص
157	تنزاع الإختصاص
157	كيفية حل التنزاع على الإختصاص وإزالة التعارض بين الأحكام .

158	..... محكمة التنازع
159	..... اختصاصات محكمة التنازع
159	..... أ - التنازع الإيجابي على الإختصاص
162	..... ب - التنازع السلبي على الإختصاص
163	..... ج - تعارض الأحكام
166	..... انتفاء طريق الطعن المقابل
174	..... توزيع الإختصاص بين محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة
175	..... المعيار المكاني
175	..... المعيار النوعي
177	1 - توزيع الإختصاص بين محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية
180	..... أصول التناضي أمام المحاكم المسلكية في سوريا
180	..... إحداث المحاكم المسلكية
183	..... الشروط المتعلقة بطرفي الدعوى
200	..... الطوائف المتاح لها الطعن بالإلغاء
200	..... 1 - طعون الأفراد
206	..... 2 - طعون الموظفون
209	..... 3 - طعون الهيئات
213	..... ما يسبق إتصال الخصومة
214	..... التظلم
222	..... شروط الأثر القانوني للتظلم
222	..... أولاً - مهلة تقديم التظلم
225	..... جدوى تقديم التظلم
227	..... الظروف الواقعية
228	..... الأثر القانوني للتظلم

228	أولاً : قطع الميعاد
228	ثانياً : اشتراطه إذا كان التنظيم وجوبياً
228	ثالثاً : إثبات علم المدعي
229	رابعاً : إثبات قصد الإدارة
239	طلب الإغفاء من الرسوم
240	أولاً - أثر قاطع للمواعيد في دعوى الإغفاء
240	ثانياً - إن طلب الإغفاء من الرسوم يقوم مقام التنظيم الوجوبي ..
241	ثالثاً - إن طلب المعافاة له أثر المطالبة الفضائية في قطع التقادم
245	المواعيد والإجراءات
255	بدء سرريان ميعاد رفع الدعوى بطلب الإغفاء
261	النشر
264	الإعلان
267	العلم اليقيني
273	امتداد الميعاد
301	تجديد الطعن
304	مواعيد دعوى غير الإغفاء ومسألة التقادم
305	تقديم حقوق الإدارة قبل الأفراد
312	تقديم الدعوى الإدارية وتحضيرها
312	تقديم الدعوى الإدارية
321	تحضير الدعوى الإدارية
332	المسير بالدعوى الإدارية
332	الإستعجال
335	الأمر المستعجل
342	وصف الحالة الراهنة في القانون الإداري

346	..... الدفوع والطلبات والتدخل
357	..... الدخول بالدعوى / إنخال وتدخل
362	..... المسائل المتعلقة بسير الخصومة
378	..... إصدار الأحكام
379	..... تحرير الأحكام
384	..... تهيئة الدعوى للفصل فيها أو تطبيقها
387	..... الأدلة المقبولة أمام القاضي الإداري
396	..... القاضي الإداري
396	..... 1 - حدود وظيفة القاضي الإداري
398	..... 2 - اختصاص القضاة والمفوضين
399	..... رد القضاة
401	..... التسبب والمنطوق
405	..... الحكم بعدم الإختصاص
406	..... الأحكام التي تصدر عن القاضي الإداري
406	..... الأحكام الموضوعية
407	..... الأحكام الفرعية
407	..... الأحكام الوقتية
408	..... عيوب الأحكام
409	..... العيوب المؤدية للطعن
411	..... الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا
418	..... شروط قبول الطعن أمام المحاكم الإدارية
459	..... أثر الطعن في وقف تنفيذ الحكم
461	..... دائرة فحص الطعون
464	..... اعتراض الغير أمام المحكمة الإدارية العليا

467	..... ما يقدم للمحكمة التي أصدرت الحكم
467	..... 1 - التماس إعادة النظر
471	..... تصحيح الحكم
472	..... آثار الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة
473	..... 1 - حجية الشيء المحكوم فيه
	..... حجية الأحكام الصادرة عن القضاء العادي وعن مجلس الدولة كل
476	..... أمام الجهة الأخرى
479	..... الأثر المتعدي والنسبي
480	..... مدى تعدي الأحكام إلى الغير
481	..... التعدي الجزئي والكامل لأثر الحكم بالإلغاء
481	..... تعدي أثر الحكم بالإلغاء المجرد والإلغاء غير المجرد
482	..... الأثر المتعدي لأحكام التسوية
483	..... أثر الحكم في الحقوق والمراكز القانونية
484	..... الأثر الهادم
485	..... أثر حكم الإلغاء في القرارات التبعية
488	..... الأثر البناء
489	..... تنفيذ الأحكام
492	..... مسؤولية الإدارة عن التنفيذ
492	..... 1 - الطعن القضائي بسبب عدم التنفيذ
493	..... 2 - المسؤولية المدنية عن عدم التنفيذ
494	..... 3 - المسؤولية الجزائية
499	..... المهرس

قائمة منشورات المكتبة القانونية

- مجموعة التقنين المدني السوري (سنة عشر جزءاً منهم مبدعة ملاحق) ((نصوص قانونية - أعمال تحضيرية - مذكرات المشروع التمهيدي - اجتهاد سوري مدني - تعليقات و آراء فقهية)) - المحامي شفيق طعمه وأديب استانبولي
- تقنين البينات (ثلاثة أجزاء وملحق) ((نصوص قانونية - أعمال تحضيرية - آراء فقهية - اجتهادات قضائية)) - المحامي شفيق طعمه وأديب استانبولي
- تقنين أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية (سبعة أجزاء وملحق) ((نصوص قانونية - الأسباب الموجبة - المذكرة التصديرية - الرأي الفقهي اجتهادات قضائية)) - المحامي شفيق طعمه وأديب استانبولي
- مجموعة القوانين الجزائية الخاصة (جزءان) ((قوانين - مراسيم - بلاغات - تعاليم)) أديب استانبولي
- قانون العقوبات معدلاً ومذلاً بالفواعد القانونية (تعديلي المتن) أديب استانبولي
- المرشد في قانون الأحوال الشخصية (جزءان وملحق) ((نصوص قانونية - آراء فقهية - اجتهادات قضائية - مطالعات ودراسات إدارة التشريع)) - أديب استانبولي - تقديم المستشار مهدي أبو جيب
- أنظمة الجمعيات التعاونية السكنية والقرارات المنفذة ((مع الاجتهادات القضائية وقانون التومع العمراني)) - أديب استانبولي
- أصول المحاكمات المدنية ((اجتهاد قضائي - مطالعات إدارة التشريع واجتهادات الهيئة العامة)) - أديب استانبولي
- مجموعة أصول المحاكمات الجزائية (جزءان وملحق) ((مراسيم تشريعية - قوانين - اجتهادات قضائية - آراء فقهية - مطالعات إدارة التشريع)) - أديب استانبولي
- التقانون المدني السوري ((نصوص قانونية والمصطلحات القانونية التي أقرها مؤتمر المحامين العرب))
- التشريعات الجمركية وقانون التهريب (معاًقاً عليها بالاجتهاد القضائي) - المحامي شفيق طعمه وأديب استانبولي

- شرح قانون العقوبات (جزءان) - أديب السنائوني
- الإخلاء في التشريع السوري على ضوء القانون الجديد رقم 17/ - المحامي / شوقي طحمة
- التحكيم (التحكيم الاختياري - التحكيم الإلزامي - التحكيم في المنازعات الدولية - التحكيم في التجارة الدولية) - المحامي عبد الهادي عباس والأسناد جهاد هوش
- الاختصاص القضائي وإشكالاته - المحامي عبد الهادي عباس
- الصيغ الأصولية والقانونية لدعاوى والأوراق القضائية الرسمية (جزءان) - المحامي صلاح الدين كديسي
- اجتهادات محكمة النقض في القضايا الجزائية (من عام 1990-2000م) - القاضي محمد عبد الوظنة
- قانون الإصلاح الزراعي والعلاقات الزراعية أمام القضاء الزراعي (١٩٨١ من قانونية شرح اجتهاد نعليق) - الأسناد سعيد قنطون نائب رئيس محكمة القضاء ورئيس المجلس التحكيمي الأعلى للعمل الزراعي سابقاً
- الضمان الاحتياطي في الأمانة التجارية
- المحامي فهد له الدكتور جمال الدين عوض
- عبد الله عواد أسناد القانون التجاري القانون التجاري
- أصول تنفيذ المدني (شرح على المثل) (إرشادات عملية ومقارنة - اجتهادات قضائية - تطبيقات - آراء) الدكتور صلاح الدين مشعل مدير إدارة التشريع في وزارة العدل سابقاً
- لوحة جدول الميراث الإسلامي مع الكتيب - مقاس ٧٠×٥٠ سم ملونة - تيسين ونحفيق العرضي الأسناد عدنان الشبلي
- اكتساب الملكية العقارية بين التشريع العقاري والفلسفون المدني (الكتاب الأول) - المحامي جويرف كية
- الاجتهاد القضائي الإيجازي في القرن العشرين (جزءان) دعاوى الخلية ودعاوى اجازية - المحامي ميشال جتوي
- طرق التنفيذ الجبري وتوزيعاته - المستشار نصرت ملا حيدر
- محاضرات في التحكيم - المحامي وليد العناني
- الشامل في العلاقات الزراعية - المحامي عبد الخالق إدريس عبد القادر

- الجديد في التشريعات من عام (١٩٩٤م-٢٠٠١م) - المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- الجديد في التشريعات من عام (٢٠٠١م-٢٠٠٣م) - المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- مجموعة أحكام النقص في قانون العقوبات والقوانين المتممة (جزءان) من عام (١٩٨٨ حتى ٢٠٠١) - المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- مجموعة القواعد القانونية التي أقرتها الهيئة العامة لمحكمة النقص (ثلاثة أجزاء) (من عام ١٩٨٨ حتى ٢٠٠١) - المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- مجموعة أحكام النقص في قانون أصول المحاكمات الجزائية (أربعة أجزاء) (من عام ١٩٨٨ حتى ٢٠٠١) - المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- مجموعة أحكام النقص في القضايا التجارية (من عام ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٠) (يري بحري - جوي) (فسان) - المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- مجموعة أحكام النقص في القضايا العقارية (من عام ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٢) (فسمان) القسم الأول: الاستملاك - التحديد والتحرير - القسم الثاني: السجل العقاري - المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- مجموعة أحكام النقص في القضايا الاجبارية (من عام ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٢) (ثلاثة أقسام) - المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- مجموعة أحكام النقص في قضايا التحكيم والتنفيذ (من عام ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٣) المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- مجموعة أحكام النقص في قضايا الأحوال الشخصية (من عام ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٣) المحامي عبد القادر جارا الله الأتوسي
- المجموعة الجزائية لقرارات محكمة النقص السورية النافذة - (من عام ١٩٤٩ - ١٩٩٢) (جزءان) - المحامي ياسين دركرلي
- فاضل الإحالة في قانون أصول المحاكمات الجزائية - المحامي ياسين دركرلي
- شرح أحكام التبليغ والمسواعيد والبطلان في قانون أصول المحاكمات السوري - المحامي ياسين دركرلي
- طرق الطعن في الأحكام - في أصول المحاكمات الجزائية السوري - المحامي ياسين دركرلي
- أحكام الطعن بالنقض بأمر خطي - المحامي ياسين دركرلي

- المجموعة القضائية لقرارات محكمة النقض - (دعوى مخاصمة القضاء) (ثلاثة أجزاء)
- المحامي ياسين دركزلي
- حوالت السير وأثارها القانونية - دراسة قانونية من الناحية الثمينة والجزائية مع اجتهادات محكمة النقض لعام ٢٠٠٠ مع جدول بالمخالفات/ المحامية غادة العطار وتقديم الأستاذ محمود عباس
- الزواج والطلاق وأثارهما لدى الإسلام والمسيحية واليهودية (نصوص قانونية آراء نظرية - اجتهادات قضائية) (يتضمن حوالي ٨٠٠ قاعدة لقررتها محكمة النقض وهيئةها العلمية) المحامية غادة العطار وتقديم/المستشار محمد عدنان شوريجي
- أحكام الشروع في القانون المدني السوري وقانون لائحة الشروع وقانون إعمار العرصات مع أهم الاجتهادات / المحامية غادة العطار - تقديم للمستشار محمد عدنان شوريجي
- عقد الإيجار الإداري (عقد الاستثمار) - المحامي الدكتور برهان زريق
- نظرية البطلان في العقد الإداري - المحامي الدكتور برهان زريق
- نظرية فعل الغصب (الاعتداء المادي في القانون الإداري) - المحامي الدكتور برهان زريق
- العلامة التجارية (دراسة مقارنة بين بعض بلاد العربية والأجنبية) طباعة ثالثة معاداة الجليلي - دراسات عليا - يتضمن ملحق بالعلامة التجارية في التشريعات السورية - المحامي مازن حنبلي
- موسوعة القانون التجاري (خمسة أجزاء) - المحامي سمير نصار

صدر منها:

- الصلح التوافقي والإفلاس بين نصوص القانون واللغة والاجتهاد القضائي
- الشركات التجارية (قسمان) القسم الأول - أحكام عامة - شركات الأشخاص - القسم الثاني - شركات الأموال
- الأسناد التجارية - فقهاً واجتهاداً قضائياً
- سلسلة الأبحاث القانونية - المحامي مازن حنبلي

صدر منها:

الكتاب الأول: الحقوق أنواعها ومداهم والتصرف في استعمالها

الكتاب الثاني: تنفيذ الأحكام الأجنبية في سورية والبلاد العربية وفقاً للقوانين السورية
والإتفاقيات الدولية

الكتاب الثالث: الوسيط في جرائم النشر والصحف وإقضاء الأسرار المتعلقة بالأقرباء
وسلامة الدولة والنم والقذح والتحقير والتحرير والتعرض للأدب العامة
في قانون العقوبات العام والعقوبات وأصول المحاكمات العسكرية

الكتاب الرابع: جرائم البغاء (شرح قانون مكافحة الدعارة وشرح جرائم الزنا والفجور
والدعارة والأفعال المناهية للحياء والمخلة بالأدب العامة في قانون العقوبات
العام معلقاً عليه بأحكام محكمة النقض)

الكتاب الخامس: شرح جرائم التزوير والتزيف والتقليد - تزوير واصطلاح الأوراق
الرسمية والخاصة وتزوير وتزيف وتقليد العملات المعدنية والورقية
والذهبية والفضية السورية والأجنبية وتقليد أختام الدولة والجهات العامة
السورية والأجنبية والشهادة الكاذبة واليمين الكاذبة معلقاً عليها بأحكام
محكمة النقض

الكتاب السادس: جرائم المخدرات (شرح أحكام قانون المخدرات والقرارات المنقذة
والإتفاقيات الدولية والاحتمادات المختارة لمحكمة النقض)



هذا الكتاب

الإجراءات هي مجموعة القواعد التي تنظم القضاء والتقاضى بين الناس، فهي تشمل جميع القواعد التي تتبع أمام المحاكم على اختلاف أنواعها، مدنية كانت أو تجارية، جزائية أو تأديبية، إدارية و دستورية.

وتجدر الإشارة إلى أن مبادئ وقواعد الإجراءات تختلف عن قواعد القضاء، لأن القواعد الأولى تتعلق بالشكل، بعكس موضوعات نظرية القضاء الإداري التي هي قواعد موضوعية.

هذا وقد أفاض المؤلف في البحث بهذه الإجراءات وأحاط بجميع الجوانب، ويكون بهذا قد سد ثغرة كبيرة في النقص الحاصل في مواضيع القاتون الإداري وتصدى لهذا البحث بشكل علمي مفصل.

نسأل الله تعالى التوفيق والسداد.

الناشر