

12-2018

دعوى الإلغاء على ضوء التعديلات الجديدة لقانون الإجراءات المدنية وقضاء المحكمة الاتحادية العليا "دراسة مقارنة"

عبد العزيز حسن محمد المرزوقي

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses

Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

(حسن محمد المرزوقي, عبد العزيز, "دعوى الإلغاء على ضوء التعديلات الجديدة لقانون الإجراءات المدنية وقضاء المحكمة الاتحادية العليا" دراسة مقارنة" (2018). *Public Law Theses*. 13.
https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/13

This Thesis is brought to you for free and open access by the Public Law at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Public Law Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact fadl.musa@uaeu.ac.ae.

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون الخاص

التنظيم القانوني للعمالات الرقمية المستحدثة في التشريع الإماراتي والمقارن
(دراسة تحليلية مقارنة)

عبد الله ناصر عبيد نصيري الزعابي

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماجستير في القانون الخاص

إشراف د. محمد فهد أبو العثم النسور

ديسمبر 2018

إقرار أصالة الأطروحة

أنا عبدالله ناصر عبيد نصيري الزعابي، الموقع أدناه، طالب دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان "التنظيم القانوني للعمليات الرقمية المستحدثة في التشريع الإماراتي والمقارن (دراسة تحليلية مقارنة)"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف د. محمد فهد أبو العثم النسور، أستاذ مشارك في كلية القانون. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية ماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل فيها بما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب:  التاريخ: 6/2/2019

حقوق النشر © 2018 عبدالله ناصر عبيد نصيري الزعابي
حقوق النشر محفوظة

إجازة أطروحة الماجستير

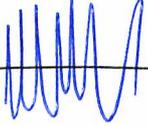
أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

(1) المشرف (رئيس اللجنة): د/ محمد أبو العثم النسور

الدرجة: أستاذ مشارك

قسم القانون الخاص

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

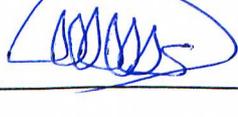
التوقيع:  التاريخ: 4/2/2019

(2) عضو داخلي: د/ علاء الدين الخصاونة

الدرجة: أستاذ مشارك

قسم القانون الخاص

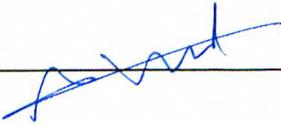
كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع:  التاريخ: 4/2/2019

(3) عضو خارجي: د/ أحمد قاسم فرح

الدرجة: أستاذ مشارك

كلية القانون – جامعة الشارقة

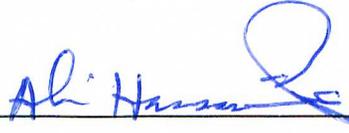
التوقيع:  التاريخ: 4/2/2019

اعتمدت الأطروحة من قبل:

(1) عميد كلية القانون: الأستاذ الدكتور / محمد حسن علي محمد

التوقيع:  التاريخ: 19/12/14

(2) عميد كلية الدراسات العليا بالإنابة الدكتور/ علي المرزوقي

التوقيع:  التاريخ: 12/2/2019

النسخة رقم 7 من 7

المخلص

إن جهة الإدارة لها من السلطة مالا ينعقد لغيرها، فهي وفقاً للقانون لها الصلاحية في إصدار قرارات تهدف لتحقيق المصلحة العامة، ولكن من الشروط الرئيسية لصحة هذه القرارات أن تكون مستندة على سبب صحيح وأن لا يكون إصدارها قد تم بمخالفة القانون أو أحد شروط صحتها، فمن الممكن أن يقوم مالك الصلاحية بإصدار تلك القرارات رغبة منه في تحقيق أهداف شخصية لا تتعلق بالعمل فيكون مخالفاً للقانون، ولمثل هذه الأسباب فإن القانون الإماراتي حدد طرقاً لإلغاء هذه القرارات المخالفة لنصوصه بداية من جهة الإدارة وانتهاءً بالقضاء.

لقد تم اختياري لهذا البحث لعدة أسباب، ومنها أهمية هذا الموضوع وتعلقه بحق الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، وكذلك الحق في المطالبة بإلغاء القرار الإداري الذي لا يكون متوافقاً مع القانون لأي سبب كان، وغالباً ما يرغب الموظف في إلغاء القرار الإداري الذي يسبب له ضرراً كقرار إنهاء خدمة الموظف، وحيث أن هناك الكثير من البحوث التي تطرقت لموضوع إلغاء القرار الإداري، إلا أنه وفقاً للتوجه الجديد الذي اتخذته المحاكم في دولة الإمارات العربية المتحدة حينما قررت في أحكامها الخاصة بدعاوى الإلغاء مبدأ إلغاء القرار الإداري والوقوف عند حد الإلغاء، وهذه الدراسة إن شاء الله ستوضح مدى توافق هذا المبدأ مع القانون بالإضافة إلى أننا سنوضح حقيقة دعوى الإلغاء في ظل وجود هذا المبدأ.

كلمات البحث الرئيسية: القرار الإداري، جهة الإدارة، دعوى إلغاء القرار الإداري، قانون مجلس الدولة المصري، المحكمة الإدارية العليا، قانون الاجراءات المدنية، المحكمة الاتحادية العليا.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

Quashing Proceedings in the Supreme Federal Court and the New Amendments in Accordance with the Code of Civil Procedures (A Comparative Study)

Abstract

Administration Authority has exclusive power and authority according to the applicable law, administration authority is entitled to take decisions aimed at public interest. However, such decisions will be valid only if they are based on valid and reasonable grounds and do not breach the laws and requirements of validity thereof. Any of the persons having such power and authority maybe by taking such decisions biased and prejudiced in favors of their own personal interest at the expense of the work interest, which constitute a breach of the laws. As result, the UAE laws have provided for methods of quashing the laws-breaching decisions which are taken om levels from Administration Authority to judiciary.

This study was selected for many reasons including importance of this subject matter which concerns right of the administration department concerns the right of the administration to make executive decisions and the right of an employee to claim quashing the executive decisions which are in any manner and for whatever reason, NOT in conformity with the laws.

An employee, mostly desires to quash the executive decision which cause damage to him such as the decision of dismissing the employee. While many studies have already dealt with the subject of quashing the executive decision, the UAE courts have taken new approach according to which the UAE courts have adopted, under their judgments on the cases claiming quashing executive decision, the principle of quashing the executive decision and nothing more than quashing. In this study, the principle will be explained in harmony with the laws and how valid is the claims of quashing in the light of the principle above.

Keywords: Executive resolutions, administration authority, proceedings to quash executive resolution, state of Egypt's state council, supreme administrative court, code of civil procedures, supreme federal court.

شكر وتقدير

أود أن أوجه جزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى الأساتذة الأفاضل والإداريين في جامعة الإمارات العربية المتحدة الذين لم يبخلوا علي بتوجيه، ونصيحة، ودعم كبير خلال دراستي في برنامج الماجستير، وأخص بالذكر مشرف هذه الرسالة أ.د. مجدي شعيب أستاذ القانون الإداري بجامعة الإمارات العربية المتحدة الذي كان له أثر كبير في تعليمي، وتشجيعي، وتوجيهي دائماً وأشكر أعضاء اللجنة، كل من: أ.د. أحمد خليل أستاذ قانون الإجراءات المدنية بجامعة الإمارات، وسعادة المستشار الدكتور عبدالوهاب العبدول الرئيس الأسبق للمحكمة الاتحادية العليا، إليهم جميعاً أهدي ثمرة جهدي ونجاحي في برنامج الماجستير.

الإهداء

إلى حبيبتي أُمي الغالية حفظها الله ورعاها ووالدي العزيز

إلى القريبين من القلب والفؤاد .. زوجتي وأبني وأشقائي

قائمة المحتويات

i	العنوان
ii	إقرار أصالة الأطروحة
iii	حقوق الملكية والنشر
iv	إجازة أطروحة الماجستير
vi	الملخص
vii	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
viii	شكر وتقدير
ix	الاهداء
x	قائمة المحتويات
1	المقدمة
10	الفصل الأول: ماهية دعوى الإلغاء وشروط قبولها
10	المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء
11	المطلب الأول: دعوى قضائية
15	المطلب الثاني: دعوى موضوعية تنتمي إلى قضاء المشروعية
20	المبحث الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء
21	المطلب الأول: طبيعة القرار المطعون فيه
32	المطلب الثاني: الصفة والمصلحة والميعاد
45	الفصل الثاني: أوجه الطعن بالإلغاء وأثر الحكم في دعوى الإلغاء
45	المبحث الأول: أوجه الطعن بالإلغاء
46	المطلب الأول: عيب الاختصاص والشكل

51	المطلب الثاني: عيب المحل والسبب
58	المطلب الثالث: إساءة استعمال السلطة
62	المبحث الثاني: أثر الحكم في دعوى الإلغاء
62	المطلب الأول: حجية الأحكام في دعاوى الإلغاء وتنفيذها
71	المطلب الثاني: الحكم في الدعوى وآثاره
81	الخاتمة
85	المراجع

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث

بسم الله والصلاة والسلام على أشرف خلق الله نبينا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى أصحابه والتابعين، أما بعد فإننا بإذن الله سوف نتطرق في هذا البحث لموضوع دعوى الإلغاء على ضوء التعديلات الجديدة لقانون الإجراءات المدنية وقضاء المحكمة الاتحادية العليا، وهي عبارة عن أطروحة لنيل درجة الماجستير في القانون.

بداية وقبل الخوض في موضوع الأطروحة الرئيسي فإننا سوف نعرض لمحة سريعة عن القرار الإداري والذي يعتبر العنصر الأساسي في دعوى الإلغاء، حيث اجتهد الفقهاء في تعريفه وذلك بسبب خلو القوانين ومنها قانون مجلس الدولة المصري من تعريف محدد له¹، ومن التعريفات التي وردت في الفقه بأنه عمل قانوني يصدر من إحدى السلطات الإدارية في الدولة وتترتب عليه آثار قانونية إما بإنشاء وضع قانوني أو إلغاء أو تعديل وضع قانوني قائم.²

فالقرار الإداري وفقاً للتعريفات التي وردت في الفقه بشكل عام هو عمل قانوني يصدر من السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة ويرتب آثاراً قانونية عليه.

وفي تعريف القرار الإداري قضائياً استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة

1 د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص29.

2 أ.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الإسكندرية، 1978، ص657.

عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً
ابتغاء مصلحة عامة".¹

كما عرفته المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات على أنه " إفصاح الإدارة بما لها
من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، عن إرادتها الملزمة وذلك بقصد إحداث أثر أو مركز
قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً".²

ومن خلال تعريف القرار الإداري استناداً لحكم المحكمة الإدارية العليا وكذلك المحكمة
الاتحادية العليا، فإنه يبين لنا بأنه تصرف قانوني صادر منفرداً عن الإدارة وهي تقصد بذلك
تحقيق المصلحة العامة سواء من تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية موجودة فعلاً ما دام أن هذا القرار
واقعي وجائز قانونياً، وفي بداية التعريف فإن عبارة "إفصاح الإدارة" لا تقتصر أن يكون القرار
إيجابياً لأنه من الجائز أن يكون القرار الإداري سلبياً، على سبيل المثال تمتع جهة الإدارة عن
إصدار قرار خلال مدة محددة وهي ملزمة بذلك حيث يعتبر هذا الأمر بمثابة قرار سلبى يجوز
الطعن عليه بالإلغاء كما لو أنه قرار صريح وإيجابي وذلك إذا شابه ما يستوجب إلغائه، وفي ذلك
ذهب المشرع المصري في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة إلى أنه "يعتبر في حكم القرارات
الإدارية رفض السلطات الإدارية وامتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، طبقاً
للقوانين واللوائح"³، فالمميز في القرارات الإدارية أنها تعتبر أعمالاً قانونية تحدث تعديلاً في المراكز
القانونية سواء بطريقة مباشرة أو طريقة غير مباشرة، وذلك إما تعديلاً أو إلغاءً أو حتى إنشاء
مراكز قانونية جديدة وقد يكون ذلك عاماً أي يتضمن قواعد عامة محددة تطبق على عدد معين

1 المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1988/11/26م، طعن رقم 3413 لسنة 33 ق.
2 المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 1 لسنة 27 القضائية بتاريخ 2007/6/17 (إداري).
3 د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص30.

غير محدد سابقاً من الأفراد قد يجمعهم مركز قانوني واحد، فتخاطبهم بصفاتهم مثل مركز الموظف العام أو مركز الطالب الجامعي.

وفيما يتعلق بدعوى إلغاء القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة يمكن القول بأنها تعتبر الفرصة الأخيرة لإصلاح ما يمكن إصلاحه من الآثار القانونية التي من الممكن أن تترتب على صدور القرار الإداري، فدعوى الإلغاء يمكن رفعها دون ارتباط بمرحلة التظلم وهي المرحلة التي يقوم فيها الشخص بالاعتراض على القرار الإداري أمام نفس جهة الإدارة التي أصدرته مبدئياً لها أسباب اعتراضه ويضع في اعتراضه ما يمكن أن يؤدي بجهة الإدارة إلى إصدار قرار آخر تلغي فيه هذا القرار الإداري محل الاعتراض، فالدعوى تعتبر الوسيلة الرئيسية حتى يباشر القاضي رقابته على أعمال الإدارة وإذا كانت الإدارة لها سلطات وامتيازات السلطة العامة فإن ذلك كله يجب أن لا يخرج عن المسار الذي حدده المشرع.¹

والقضاء الإداري يعتبر جهة مستقلة عن جهة الإدارة في الاختصاص الوظيفي وليس درجة أعلى من درجات التقاضي، وأن الطلب بوقف التنفيذ للقرارات الإدارية أو طلب إلغاؤها يكون فقط بالنسبة للقرارات الإدارية النهائية بمعنى أن يستنفذ القرار الإداري جميع المراحل في السلم الإداري وبذلك يصبح نهائياً قبل اللجوء للقضاء بطلب وقف التنفيذ أو الإلغاء، والتميز بين دعاوى الإلغاء وطلبات التسوية في مجال قضية الموظفين تعد من أكثر المشاكل التي من الممكن أن يثيرها التكييف للدعوى الإدارية.²

وحسناً فعل المشرع في بعض الدول بعدم وضع تعريف لدعوى الإلغاء على الرغم من أهميتها مثل مصر والجزائر والإمارات حيث ترك هذا الأمر للفقهاء والقضاء، ولقد "عرف الفقيه

1 د. محمد أحمد المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، دار الفكر والقانون، مصر، 2018، ص309.

2 د. خالد عبدالفتاح محمد، دعوى الإلغاء، دار الكتب القانونية، مصر، 2008، ص7.

الفرنسي A.delaubadere دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة بأنها طعن قضاء يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري. وهو ذات التعريف تقريباً الذي ذهب إليه الفقيه C.Debbasch بقوله الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية".¹

وأما عن تعريف قضاء الإلغاء في الفقه العربي فقد عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري فإذا ما تبين له مجانبته القرار لقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به"²، وأما وجهة نظر الدكتور الطماوي عن دعوى الإلغاء فهو يرى بأنها "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون".³

ولقد عرفها الدكتور محمد الصغير بعلي بأنها "الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (الغرف الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب أركانه من عيوب".⁴

وفي رأينا، أنه وإن اختلف الفقهاء في المصطلحات والألفاظ بتعريف دعوى إلغاء القرار الإداري سواء في اختلاف الصياغة الحرفية والمباني اللفظية إلا أنهم اتفقوا على أنها دعوى قضائية بما يتعين على الشخص المدعي اللجوء للقضاء المختص ويطلب إلغاء القرار الإداري، وسلطة القاضي في هذه الدعوى دون غيرها من الدعاوى هي سلطة يمكن القول بأنها محصورة فهو يملك سلطة تتحصر في إلغاء أو إعدام القرار الإداري المطعون فيه في حالة اقتناعه بالأسباب

1 د.عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص60.

2 د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص305.

3 د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1085، ص151.

4 د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2007، ص31.

المقدمة من الطرف المدعي في حين أنه لا يملك سلطة استبدال هذا القرار بغيره من القرارات الأخرى أي أنه لا يملك سلطة تعديل القرار محل الطعن. وعلى الرغم من محدودية سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء إلا أنها تعتبر في غاية الخطورة بسبب طبيعة هذه السلطة إذ أنها سلطة إعدامية تؤدي إلى زوال القرار الإداري على الرغم بما يتمتع به من صبغة تنفيذية أيا كانت الجهة التي أصدرت القرار فهي سلطة إعدامية تعدم القرار الإداري بعد تصريح القاضي بإلغائه.

تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى فحص المشروعية في موضوعها وتعريفها وإن كانتا تتشابهان بصفة الدعوى القضائية، فدعوى الإلغاء كما عرفناها بأنها دعوى قضائية يرفعها صاحب الشأن طالباً من المحكمة إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته في حين أن دعوى فحص المشروعية يمكن تعريفها بأنها دعوى ترفع من قبل المدعي (صاحب الشأن) أمام القضاء المختص يطلب بموجبها فحص مشروعية القرار الإداري أي بيان مدى توافقه مع القانون أو خروجه عن مسار القانون.

كما أن سلطة القاضي في دعوى فحص المشروعية تنتهي عند إعلان حكم المحكمة من مشروعية القرار المطعون فيه دون أن تكون له سلطة إلغاء القرار أو التعويض عنه، ما دام أن المدعي قد ذكر أو أفصح في عريضة الافتتاح عن طلبه بشكل المتمثل في فحص مشروعية قرار إداري مرفقاً بالعريضة فلا يمكن للقاضي الذي ينظر الدعوى أن يحكم بأكثر مما تم طلبه كأن يحكم مثلاً بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى.¹

1 د. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص73.

ترفع دعوى الإلغاء كغيرها من الدعاوى في دولة الإمارات العربية المتحدة حيث نصت المادة 42 من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 بأنه:

- 1- ترفع الدعوى إلى المحكمة بناءً على طلب المدعي، وذلك بإيداع صحيفة دعواه لدى مكتب إدارة الدعوى، أو بقيدتها إلكترونياً.
- 2- يجب أن تشمل صحيفة الدعوى على البيانات الآتية:

أ- اسم المدعي ولقبه ورقم هويته إن وجدت ومهنته أو وظيفته وموطنه ومحل عمله ورقم هاتفه واسم من يمثله ولقبه ورقم هويته ومهنته أو وظيفته وموطنه ومحل عمله وعنوان البريد أو رقم الفاكس أو البريد الإلكتروني، فإن لم يكن للمدعي موطناً في الدولة عين موطناً مختاراً له.

ب- اسم المدعى عليه ولقبه ورقم هويته إن وجدت ومهنته أو وظيفته وموطنه أو موطنه المختار أو محل إقامته ومحل عمله ورقم هاتفه واسم من يمثله ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه ومحل عمله إن كان يعمل لدى الغير، فإن لم يكن للمدعى عليه أو لمن يمثله موطن أو محل عمل معلوم فأخر موطن أو محل إقامة أو محل عمل كان له أو عنوان البريد أو رقم الفاكس أو البريد الإلكتروني.

ج- موضوع الدعوى أو الطلبات وأسانيدها.

د- تاريخ إيداع صحيفة الدعوى بمكتب إدارة الدعوى.

هـ- المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى.

و- توقيع المدعي أو من يمثله.

وتعد مرحلة رفع الدعوى هي أول خطوة يخطوها من يرغب في إلغاء قرار إداري قضائياً صادر ضده من جهة الإدارة حيث يلجأ الشخص المعني للقضاء في المواعيد المحددة قانوناً، حيث نصت المادة (84) مكرراً في بندها الأول والتي تم إضافتها استناداً للقانون المذكور أعلاه على أنه:

1- لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً.

وفي الجزائر فإنه طبقاً للمادة 821 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تودع عريضة دعوى الإلغاء كأى عريضة أخرى بأمانة ضبط المحكمة الإدارية، كما ترفع دعوى تجاوز السلطة في تونس بنفس الطريقة المتبعة في الجزائر بأن يقدم المدعي عريضة مكتوبة أمام كتابة ضبط المحكمة الإدارية في ظرف الشهرين المواليين لنشر المقررات المطعون فيها أو الإعلام بها وذلك طبقاً للفصل 37 من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في يونيو المعدل بالقانون الأساسي عدد 39 بتاريخ 3 يونيو 1996، وأما في جمهورية مصر العربية فإن دعوى إلغاء القرار الإداري ترفع بعريضة مكتوبة ومسجلة لدى قلم كتاب المحكمة المختصة وذلك عن طريق محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة والجدير بالذكر أن توقيع العريضة في مصر عن طريق محام يعتبر من الإجراءات الجوهرية والتي يترتب على إغفالها بطلان هذه العريضة، وقد وضحت محكمة القضاء الإداري الهدف من ذلك بقولها "أن التقاضي أمام مجلس الدولة يحتاج إلى خبرة وكفاية من درجة معينة لا تتوافر إلا في طائفة من المحامين وحتى لا تكون القرارات الإدارية والتصرفات الحكومية محل اتهام وتأثيم بغير داع أو مبرر إذا ترك الأمر بغير ضابط.¹

1 د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص252.

ثانياً: أهمية الموضوع وأسباب اختياره (إشكاليات البحث)

لقد تم اختياري لهذا البحث لعدة أسباب، ومنها أهمية هذا الموضوع وتعلقه بحق الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، وكذلك حق الموظف في المطالبة بإلغاء القرار الإداري الذي لا يكون متوافقاً مع القانون لأي سبب كان، وغالباً ما يرغب الموظف في إلغاء القرار الإداري الذي يسبب له ضرراً كقرار إنهاء خدمة الموظف، وحيث أن هناك الكثير من البحوث التي تطرقت لموضوع إلغاء القرار الإداري إلا أنه وفقاً للتوجه الجديد الذي اتخذته المحاكم في دولة الإمارات العربية المتحدة حينما قررت في أحكامها الخاصة بدعاوى الإلغاء مبدأ إلغاء القرار الإداري والوقوف عند حد الإلغاء، وهذه الدراسة إن شاء الله ستوضح مدى توافق هذا المبدأ مع القانون بالإضافة إلى أننا سنوضح حقيقة دعوى الإلغاء في ظل وجود هذا المبدأ.

ثالثاً: منهجية البحث

المنهج التحليلي المقارن: سيعتمد البحث على تحليل النصوص التشريعية في دولة الإمارات العربية المتحدة للموضوع محل البحث وتطبيقها على توجه القضاء الإماراتي في ظل تقرير مبدأ الوقوف عند حد الإلغاء ومقارنتها مع النصوص التشريعية لدول أخرى مثل مصر.

رابعاً: خطة البحث

الفصل الأول: ماهية دعوى الإلغاء وشروط قبولها

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء

المطلب الأول: دعوى قضائية

المطلب الثاني: دعوى موضوعية تنتمي إلى قضاء المشروعية

المبحث الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء

المطلب الأول: طبيعة القرار المطعون فيه

المطلب الثاني: الصفة والمصلحة والميعاد

الفصل الثاني: أوجه الطعن بالإلغاء وأثر الحكم في دعوى الإلغاء

المبحث الأول: أوجه الطعن بالإلغاء

المطلب الأول: عيب الاختصاص والشكل

المطلب الثاني: عيب المحل والسبب

المطلب الثالث: إساءة استعمال السلطة

المبحث الثاني: أثر الحكم في دعوى الإلغاء

المطلب الأول: حجية الأحكام في دعاوى الإلغاء وتنفيذها

المطلب الثاني: الحكم في الدعوى وآثاره

الفصل الأول: ماهية دعوى الإلغاء وشروط قبولها

تعتبر دعوى الإلغاء وسيلة فعالة ومجدية وناجحة لضمان التزام السلطة التنفيذية وعدم خروجها عن القانون وضمانة من ضمانات المشروعية، فالقاضي يفحص مشروعية القرار الإداري محل الدعوى وذلك حتى يتأكد من عدم خروجه عن القانون ومطابقته له، وإذا تبين له عكس ذلك فإنه يحكم بإلغائه فقط دون أن تكون له سلطة في استبداله أو تعديله أو توجيه أوامر إضافية لجهة الإدارة بالإضافة عليه أو الحذف منه جزءاً معيناً أو تعديله حتى يصبح مطابقاً للقانون.

إن دعوى الإلغاء من خلق مجلس الدولة في فرنسا وتعد دعوى قضائية بالمعنى الصحيح ولذلك فإن كل قرار إداري يمكن الطعن عليه بالإلغاء فهو لا يحتاج إلى نص خاص، حتى وإن ذكرت جهة الإدارة في قرارها المطعون عليه أنه غير قابل لأي طعن.¹

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء

لما كانت دعوى الإلغاء هي الوسيلة النهائية أو الأخيرة لتلافي الآثار القانونية التي تترتب على إصدار جهة الإدارة قراراً إدارياً فإن ذلك يجعل لها خصائص متعددة تميزها في بعضها عن الدعاوى الأخرى التي تعتبر من اختصاص القضاء الإداري كدعوى التفسير، إذ تعتبر من خصائصها أنها دعوى قضائية تحكمها إجراءات قد تكون خاصة بها بعض الشيء كما أنها دعوى عينية وموضوعية وتنتمي لقضاء المشروعية ولذلك فإننا سنبحث في خصائص دعوى الإلغاء من خلال مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: دعوى قضائية

المطلب الثاني: دعوى موضوعية تنتمي إلى قضاء المشروعية

1 د. محمد أحمد المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 309.

المطلب الأول: دعوى قضائية

لقد نشأت دعوى إلغاء القرار الإداري في مصر مع ميلاد مجلس الدولة وذلك بصدور القانون رقم 112 لسنة 1946 حيث كانت تختص بالنظر في دعوى الإلغاء محكمة القضاء الإداري إذ كانت تعتبر المحكمة الأولى التي ظهرت بالقسم القضائي الخاص بمجلس الدولة في ظل هذا القانون، وبعد إنشاء المحاكم الإدارية في عام 1954 شاركت المحاكم الإدارية محكمة القضاء الإداري في النظر بدعوى الإلغاء ولا يزال مجلس الدولة يلعب دوراً رئيسياً في تطبيق النصوص الخاصة بدعوى الإلغاء وتفسيرها وغيرها من الأمور المتعلقة بالقواعد والضوابط العامة¹، وإن صفة القضائية للدعوى تعني بذلك أنها تكون ذو طرفين وهما مدعي وهو الشخص الذي يرفع الدعوى أمام القضاء مختصاً المدعي عليه والتي هي جهة الإدارة مصدرة القرار الإداري محل الدعوى المرفوعة والخصومة القائمة أمام القضاء.

وفي فرنسا نشأت الدعوى بداية في صورة إلتماس إداري ويكون خاضعاً للتصديق من رئيس الدولة ويرجع السبب في ذلك أنه نشأ كهيئة استشارية لجهة الإدارة وليس كمحكمة قضائية، وفي تلك الفترة فإن الطعن بالإلغاء على قرار إداري معين كان يعد من قبيل التظلم الإداري الرئاسي، وفي عام 1872 ومع صدور قانون 24 مايو ظهرت دعوى الإلغاء في بدايتها ولقد نصت المادة التاسعة منه على أنه " يفصل مجلس الدولة نهائياً في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة لمواجهة هذه القرارات الصادرة من السلطات الإدارية" وبناءً عليه فإن مجلس الدولة أصبح محكمة قضائية وتصدر أحكاماً نهائية وبذلك أصبحت دعوى الإلغاء دعوى قضائية إذ تغير الوضع على ما كان عليه، ففي السابق كان مجلس الدولة يصدر ما يمكن اعتباره توصيات إدارية

¹ د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، دار الفكر والقانون، مصر، 2016، ص349.

وأما الآن فهو يصدر أحكاماً قضائية نهائية لها حجيتها مثل باقي الأحكام التي تصدر من القضاء في الدعاوى الأخرى.¹ "وأكد مجلس الدولة الفرنسي في أكثر من مناسبة أن دعوى الإلغاء ليست دعوى شعبية، وإنما هي دعوى قضائية تخص فقط صاحب أو أصحاب الشأن".²

إن دعوى الإلغاء لا تعتبر مجرد طعن إداري أو تظلم وإنما هي دعوى قضائية ترفع طبقاً لقانون القضاء الإداري مثلما هو عليه الحال في فرنسا، أو في تونس طبقاً لقانون المحكمة الإدارية أو قانون مجلس الدولة في مصر وغيرها من القوانين الخاصة بالمشروع في كل دولة، وترفع دعوى إلغاء القرار الإداري أمام السلطة المختصة التي تملك سلطة إعدام القرار المطعون فيه تبعاً للطريقة أو الكيفية التي قررها القانون ووفقاً للشروط المحددة من قبل المشروع فترفع الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة من منطلق أنها دعوى قضائية، ويمكن تمييز دعوى الإلغاء عن الطعن الإداري أو التظلم أن الطعن الإداري يرفع أمام السلطة التنفيذية الممثلة لجهة الإدارة في جهة الإدارة والتي هي أصدرت القرار الإداري الذي يطعن عليه صاحب المصلحة إن كان التظلم ولائياً، أو رفع الطعن إلى جهة إدارية أخرى أعلى من الجهة الإدارية التي أصدرت القرار إن كان التظلم رئاسياً.³

ولقد ذكرت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات عن التظلم أنه " من المقرر في فقه القانون الإداري أن التظلم من قرار تصدره الإدارة يعتبر وسيلة يسمح بها القانون حسبما يتراءى لها في ضوء اعتبارات الصالح العام مراجعة الموضوع برمته فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه بإحلال آخر محله، أو تعدله كما لها أن ترفض التظلم، ويعتبر قرار الإدارة بصدده هذا

1 د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 350.

2 د. عما بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 80.

3 د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 80.

التظلم هو الموقف الإداري النهائي في الموضوع، ولا يبقى بعد ذلك لصاحب الشأن سوى طريق الطعن القضائي ضده أمام القضاء الإداري إن كان لذلك وجه".¹

إذن هي دعوى قضائية إدارية ترفع إلى القضاء المختص (القضاء الإداري) بصحيفة تحمل في طياتها ما يتعلق بالدعوى المراد رفعها أمام القضاء، فتشتمل على وقائع الدعوى والقرار الإداري المطلوب إلغاؤه والذي هو سبباً لرفع هذه الدعوى أمام المحكمة إضافة إلى وجه الإلغاء وبعد ذلك يكون للقاضي الإداري الدور الذي يؤديه في مواجهة هذا القرار المرفوع أمامه وفقاً للدعوى القضائية ليمارس صلاحياته واختصاصاته، ويحق لكل ذي مصلحة أن يرفع دعوى يطالب فيها بإلغاء قرار إداري معين يمسّه أو يرى أنه يضر به ولا يجوز الاتفاق مقدماً على التنازل عن رفع دعوى الإلغاء وذلك كأن تتفق جهة الإدارة مع الموظف على عدم رفع دعوى وإن حدث ذلك فإنه يكون اتفاقاً باطلاً لمخالفته النظام العام، وإن أغلب الأحكام القضائية في فرنسا لم تجز مثل هذا النوع من الاتفاق مقابل قلة قليلة من الأحكام التي أجازت أن يتم الاتفاق على التنازل عن رفع دعوى الإلغاء، كما أنه لا يشترط وجود نص خاص لتقرير دعوى الإلغاء حيث أنه مع وجود نصوص مانعة من إقامة الدعوى فإنها لا تؤخذ بعين الاعتبار بل أنها تفسر لصالح رفع الدعوى.²

وفي ذلك فقد ذكرت المحكمة الإدارية بجمهورية مصر العربية في الطعن رقم 947 - 8 (1963/1/26) على أنه " من المسلمات في فقه القانون الإداري إن المنازعات الإدارية، ولو كانت طعنًا بالإلغاء، هي خصومة قضائية مناطها قيام النزاع الذي هو جوهرها واستمراره بين طرفيها، فإن هي رفعت مفترقة إلى هذا الركن كانت من الأصل غير مقبولة، وإن هي رفعت

¹ المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 493 لسنة 2011 القضائية بتاريخ 2012/1/11 (إداري)
² د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 21.

متوافرة عليه ثم افتقدته خلال نظرها أصبحت غير موضوع ووجب القضاء باعتبارها منتهية، لا فرق في ذلك بين دعوى الإلغاء ودعوى غير الإلغاء".¹

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فإن الدعاوى الإدارية ترفع أمام المحاكم الابتدائية وتختص بنظرها الدائرة الكلية المشكلة من ثلاثة قضاة، وفي ذلك فقد نصت المادة 25 من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 بأنه:

" تختص المحاكم الابتدائية بنظر المنازعات المدنية والتجارية والإدارية والعمالية والأحوال الشخصية باستثناء المنازعات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها، حيث تختص بنظرها المحاكم الاتحادية" فالمحاكم الابتدائية وفقاً للنص المذكور لها اختصاصات متعددة بالنظر في نوعية الدعاوى المرفوعة أمام القضاء ومن ضمن هذه الدعاوى هي الدعاوى الإدارية والتي يدخل في مضمونها دعوى إلغاء القرار الإداري.

كما حددت المادة 30 من ذات القانون أن الحكم في الدعاوى الإدارية يكون من اختصاص الدائرة الكلية وذلك وفقاً للبند 2 ب حيث ذكرت:

2- تختص الدوائر الكلية المشكلة من ثلاثة قضاة بما يأتي:

أ-

ب- الدعاوى الإدارية والدعاوى العينية العقارية الأصلية والتبعية أيأ كانت قيمتها.

1 د. خالد عبدالفتاح محمد، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص9.

وإذ نثمن دور المشرع الإماراتي في هذا الصدد حين أعطى اختصاص النظر في الدعاوى الإدارية للدائرة الكلية المشكلة من ثلاثة قضاة وذلك لما لها من أهمية قصوى استناداً لما تحويه هذه النوعية من القضايا من حقوق ومستحقات يمكن القول بأنها حقوق معيشية قد تكون مستحقات مالية تتشكل في تعويضات عن ضرر ناجم من إصدار قرار إداري مجحف من جهة الإدارة بحق أحد الأفراد أو غيرها من الحقوق.

المطلب الثاني: دعوى موضوعية تنتمي إلى قضاء المشروعية

أ- دعوى موضوعية

الدعوى الموضوعية أو الدعوى العينية هي تلك التي يكون الهدف الرئيسي من رفعها غاية تحقيق المصلحة العامة، وذلك على خلاف الدعوى الشخصية التي يكون الهدف منها المحافظة على حق فردي وشخصي.

إن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية متعلقة باختصاص القرار الإداري في ذاته وذلك كله يهدف إلى مراقبة مشروعية القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة، إن الخاصية الموضوعية أو العينية لدعوى الإلغاء يترتب عليها أنه يكفي لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري أن تتوافر المصلحة الشخصية للمدعي المباشرة دون وجوبية إلزام اتصال هذه المصلحة بحق شخصي وذلك بالإضافة إلى الشروط الأخرى القانونية الواجب توافرها لقبول رفع دعوى الإلغاء، وهناك جانب من الفقه يرى بأن دعوى الإلغاء هي ليست عينية خالصة بل أنها دعوى تدخل في نطاق القضاء الشخصي حيث أن الأشخاص أو الأفراد يرفضون الوصول إلى حقوقهم الشخصية وحمايتهم عن طريق دعوى الإلغاء¹، وهنا الجانب الآخر من الفقه والذي يقول بأن دعوى الإلغاء

1 د. محمد أحمد المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 310.

إنما تعتبر من الدعاوى المختلطة وذلك بسبب أنها لا تقتصر على حماية المشروعية وإنما تمتد إلى أكثر من ذلك إلى حماية الحقوق المكتسبة الشخصية والمراكز الذاتية لأصحاب الشأن.¹

تعتبر دعوى الإلغاء من الدعاوى الموضوعية أو العينية تنصب على مخاصمة قرار إداري نهائي وذلك في سبيل البحث في مدى مشروعية هذا القرار، فإن تبين مخالفته للقانون تم إعدامه، وفي حالة ثبت للقاضي مشروعية القرار حكم برفض الدعوى ومن الممكن أن يكون القرار محل الدعوى قرار فردي أو لائحة فالنتيجة هي واحدة، ولقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا حين أقرت في حكمها أنه " ومن حيث إن المسلم أن دعوى الإلغاء هي في الأصل دعوى عينية تهدف إلى طلب إلغاء القرار المطعون فيه إعمالاً لمبدأ المشروعية، وهي بوصفها كذلك تتأبى تطبيق الأثر بشطبها لعدم حضور رافعها".²

ويترتب على ذلك أنه يجب أن يهتم رافع دعوى الإلغاء بالقرار المطعون فيه والذي رفعت الدعوى بسببه كوثيقة قانونية محاولاً إبراز عيوبه ويثير المسائل التي تتعلق بالقرار نفسه سواء في موضوعه أو في شكله وذلك دون أن يهتم أو يكثرث بالشخص الذي أصدر القرار، فله الحق في أن يثير المسائل التي تتعلق بشروط القرار أو المسائل المتعلقة بالجوانب الإجرائية حيث أن الدعوى تنصب بكاملها على القرار.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في جلسة 1957/3/9 بأنه " (إذا كان الثابت أن الخصومة انصبت على إلغاء قرار إداري ... فموضوع الدعوى الذي هو اختصام القرار الإداري في ذاته، ووزنه بميزان القانون، فيلغى القرار إذا شابه عيب من العيوب المنصوص عليها في

1 د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1894، ص 29.

2 د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 350.

القانون، ويكون حصيناً من الإلغاء إذا لم ينطو على عيب أو أكثر من تلك العيوب، والخصومة عينية بالنسبة إلى القرار، بمعنى الحكم الصادر بالإلغاء يكون حجة على الكافة)¹.

ومؤدى ذلك أن دعوى إلغاء القرار الإداري هي دعوى موضوعية إذ أن الخصومة فيها تكون خصومة عينية بين صاحب الشأن وجهة الإدارة فإذا صدر حكماً بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى المرفوعة فإنه يمكن لغير صاحب الشأن أن يستخدم هذا الحكم بعد أن يصبح نهائياً ويحتج به إذا ما صادفته حالة مشابهة للحالة التي كانت مرفوعة أمام القضاء سواء أن يحتج به أمام جهة الإدارة في تظلمه أو أن يحتج به أمام القضاء إذا ما لجأ إلى رفع دعوى إلغاء قرار إداري صادر بحقه.

كما ذهب المحكمة الإدارية العليا بالقول أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية تتعلق بالقرار الإداري حيث تستهدف الدعوى في هذه الحالة النظر في مشروعية القرار إذ أنه هو موضوع الخصومة ومحل الدعوى، كما ذكرت أن لقبول دعوى الإلغاء فإنه يتعين أن يكون القرار المطعون فيه قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامة الدعوى من صاحب الشأن.²

إضافة إلى ما سبق، فقد اتفقت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات مع المحكمة الإدارية العليا بمصر في هذا الشأن وهو أن دعوى إلغاء القرار الإداري هي دعوى موضوعية (عينية) مناطها مخاصمة القرار الإداري بحاله حيث ذكرت ذلك في حكمها بالقول " وحيث إن دعوى إلغاء القرار الإداري، هي دعوى عينية يبتغي رافعها مخاصمة القرار الإداري في ذاته بغض النظر عن أصدره، استهدافاً لمراقبة مشروعيته ".³

1 د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 28.

2 المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1383 لسنة 31 القضائية بتاريخ 1986/1/18.

3 المحكمة الاتحادية العليا، الطعان رقما 74 و 135 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 2012/11/13 إداري.

ومن خلال هذه التطبيقات القضائية فإنه يتبين لنا أن القضاء بشكل عام قد اتفق على أن دعوى إلغاء القرار الإداري هي دعوى موضوعية (عينية) موجهة ضد القرار الإداري والغرض منها مهاجمة القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة وهي ليست موجهة ضد مصدر القرار أيّاً كانت درجته الإدارية.

ب- تنتمي إلى قضاء المشروعية

إن دعوى الإلغاء بندايتها في فرنسا كانت مجرد تظلم إداري من قرار أصدرته جهة الإدارة حتى تغير الوضع بعد ذلك وأصبحت دعوى قضائية، على خلاف مصر والتي منذ بدايتها ولدت كدعوى قضائية بحتة¹، وتعتبر هذه الدعوى دعوى القانون العام حيث يكون التوجه فيها إلغاء أي قرار إداري إذا كان مخالفاً للقانون وسيادته ومخالفاً للمشروعية وذلك كله دون الحاجة إلى نص خاص كما أن دعوى إلغاء القرار الإداري تعتبر من المبادئ العامة للقانون، معنى ذلك أنها تعد القاعدة العامة للقرارات الإدارية وهي بهذه الصفة لا تحتاج إلى نص خاص.²

وكما ذكرنا سابقاً أن القاضي في دعوى الإلغاء يبحث في مشروعية القرار الإداري ولما كانت دعوى الإلغاء من خصائصها أنها تنتمي إلى قضاء المشروعية فإن ذلك يعني أن مهمة القاضي الرئيسية هنا في هذه الحالة أن يبحث المشروعية القانونية للقرار المطعون فيه والذي بسببه رفعت هذه الدعوى بمخاصمة المدعي رافع الدعوى للقرار الإداري محل الدعوى، فإذا كان القرار المطعون فيه مخالفاً للقانون فإنه يُحكم أو يقضي بإلغائه وذلك بسبب خروجه عن مبدأ

1 د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص22.
2 د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص351.

المشروعية التي رسمها وحددها القانون وفقاً للقواعد القانونية، لأنه في هذه الحالة يكون قراراً متجاوزاً للقانون والسلطة.

إن دور القاضي يختلف باختلاف سلطة الإدارة أو نشاطها فهناك نشاط الإدارة المقيد والذي يتحتم عليها بسببه الالتزام بحكم القانون فقط دون أن تكون لها سلطة تقديرية وهنا يكون دور جهة الإدارة هو دوراً تنفيذياً، وهناك السلطة التقديرية للإدارة والتي منحها القانون ذلك حيث أتاح المشرع لجهة الإدارة مجالاً واسعاً تستطيع بمناسبة أن تتحرك لاتخاذ القرار المناسب، وهنا يجدر بنا أن نشير إلى أن دور القاضي في الحالة الأولى والتي يكون فيها نشاط الإدارة مقيداً بحكم القانون هو بمثابة قاضي المشروعية وليس بقاضي ملائمة وذلك في الحالة الثانية التي منح فيها المشرع الإدارة مجالاً واسعاً إلا في حالة إذا ثبت للقاضي الإضرار بالمصلحة العامة أو إساءة استعمال الحق حينها يحكم بإلغاء القرار الإداري لمخالفته مبدأ المشروعية، والمثال على السلطة التقديرية هو حق الإدارة في نقل موظف من مقر إلى مقر آخر أو ترقية موظف بناءً على اختيار جهة الإدارة للموظف المراد ترقيته إذا لم تكن الترقية بالأقدمية، وأما السلطة المقيدة مثالها التزام جهة الإدارة أن تجري تحقيقاً مكتوباً قبل إصدار أي قرار جزاء بحيث يمنح الموظف صاحب الشأن الفرصة الكاملة للدفاع عن نفسه ليدفع عنه المخالفة المسندة إليه.¹

إن المشرع التونسي أشار إلى العلاقة القوية والوطيدة بين مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء وذلك في الفصل 5 من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في يونيو 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية إذ جاء فيه: "تهدف دعوى تجاوز السلطة إلى ضمان احترام المشروعية القانونية من طرف السلطة التنفيذية وذلك طبقاً للقوانين والتراتب الجاري العمل بها والمبادئ القانونية العامة".²

1 د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 23.

2 د. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 83.

كما يستوجب لمطابقة القاضي بين القاعدة القانونية والقرار الإداري أن تكون القاعدة القانونية قائمة وسارية وقت صدور القرار من جهة الإدارة، فإذا كانت على سبيل المثال غير نافذة أو ملغاة قبل صدور القرار الإداري فإن قيام القاضي ببحث مسألة المشروعية تكون غير قائمة، إضافة إلى ذلك فإنه يجب أن تكون القاعدة القانونية النافذة مشروعة ولا يجوز التمسك بها في حالة كانت غير مشروعة لعدم دستورتيتها.

المبحث الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء

إن دعوى إلغاء القرار الإداري هي دعوى قضائية يجب لقبولها توافر شروطها كما هو الحال لباقي الدعاوى التي ترفع أمام القضاء مثل الدعاوى المدنية وغيرها، فإذا فقدت هذه الدعوى شرطاً فإن المحكمة لا تقبل بالنظر فيها باعتبار أن شروط قبول الدعوى هي من أولوية المتطلبات التي يلزم توافرها قبل التطرق أو النظر في موضوع الدعوى التي رفعت من أجله، ولا أثر لمسألة قبول الدعوى على الحكم في الموضوع للدعوى نفسها.¹

وستنتظر لهذه الشروط الواجب توافرها لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري في هذا المبحث

من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: طبيعة القرار المطعون فيه

المطلب الثاني: الصفة والمصلحة والميعاد

¹ د. محمد أحمد المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 319.

المطلب الأول: طبيعة القرار المطعون فيه

لما كانت دعوى الإلغاء هي دعوى عينية بحيث توجه الخصومة فيها إلى القرار الإداري النهائي والذي تصدره السلطة الإدارية الوطنية مؤثرة بذلك في المركز القانوني للطاعن قابلاً في أن يطعن به بالإلغاء، وعلى ذلك فإن شروط القرار محل دعوى الإلغاء هي¹:

- القرار الإداري عمل قانوني نهائي

إن القرارات الإدارية تعد من قبيل الأعمال القانونية التي من شأنها إنشاء مركز قانوني جديد أو تغيير بطريقة مباشرة في مراكز قانونية تكون قائمة سواء كان ذلك التغيير تعديلاً أو إلغاءً، والمركز القانوني قد يكون عاماً أو خاصاً، فالمركز القانوني العام بمعنى أنه يتضمن قواعد عامة محددة والزامية بحيث تطبق على عدد غير محدد سلفاً من الأشخاص وإنما يجمعهم مركز قانوني واحد، ومن ثم تتشابه المراكز القانونية مع القوانين من حيث الموضوع فهي تخاطب الأشخاص بصفاتهم ولا تخاطبهم معينين بذواتهم أو بأشخاصهم كما هو الحال بالنسبة للموظف العام أو المركز القانوني للطالب الجامعي.²

وأما المركز القانوني الخاص، فهو كما يمكن تسميته بالمركز القانوني الشخصي والذي يكون بمجموعة معينة من الأفراد محددين بذواتهم، أو خاصاً بفرد أو شخص معين بالذات، ومثال على ذلك قرارات العزل وقرارات الترخيص وكذلك التعيين أو كقرار منح علاوة لأحد الموظفين المميزين، ومعنى العمل القانوني في القرار الإداري هو إنشاء مركز قانوني بداءة أو إلغاؤه أو تعديله إذا كان قائماً في نفس الوقت.³

1 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 320.
2 د. محمد أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 2004م، ص 41.
3 د. مجدي شعيب، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، مكتبة الرواد، 2007، ص 147.

وفي شأن القرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً لقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها الصادر بتاريخ السادس من يناير لعام 1954م بأنه: " إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها" أو ترقية مجموعة من الموظفين أو تعيينهم أو نقل موظف من عمل إلى عمل أو من إدارة إلى إدارة أخرى، كما يترتب على اعتبار القرار الإداري عملاً قانونياً يؤثر سلباً أو إيجاباً في المراكز القانونية للأفراد أن تستبعد الأعمال المادية للإدارة سواء كانت تلك الأعمال إرادية أو غير إرادية من عداد القرارات الإدارية¹، ولذلك فإن العمل الصادر من الإدارة والذي لا يولد آثاراً قانونية لا يمكن اعتباره قراراً إدارياً، وبمناسبة ذلك فإنه لا يمكن الطعن عليه بالإلغاء بغض النظر عن الأضرار الناتجة عنه إذ أن الأعمال المادية بالصفة العامة لا يمكن أن تؤثر في المراكز القانونية لأن محلها دائماً ما يكون مجرد نتيجة واقعية مادية، باختلاف العمل القانوني والذي يكون محله دائماً ترتيب أثر قانوني كما أشرنا إليه، ولذلك فإن المعيار الخاص بالتمييز بين العمل المادي والعمل القانوني لجهة الإدارة هو وجود الأثر القانوني²، ومن الأمثلة على الأعمال المادية هي أعمال هدم المنازل الآيلة للسقوط وأعمال الإزالة لإشغال الطريق العام.

وفي ذلك ما ذكرته المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها حين قضت بأنه: " ولما كان ذلك فقد بات مستقراً أنه يلزم لقبول دعوى إلغاء قرار إداري أن يكون من شأن القرار التأثير في المركز القانوني للطاعن، فإذا لم يكن القرار مؤثراً في مركزه القانوني لم يجز الطعن فيه"³.

وهناك حالات أخرى قد تتضمن الواقعة المادية قراراً إدارياً بمعنى أن تكون الواقعة إنما هي مجرد تنفيذ لما ورد بهذا القرار ومثال على ذلك القبض على الأشخاص عن طريق رجال

1 د. عبدالعليم عبدالمجيد شرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، مصر، 2004م، ص15.
2 د. طعمية الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 1977م، ص66.
3 حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 493 لسنة 2011 صادر بتاريخ 2012/1/11م (إداري).

الأمن أو الشرطة، إذ أن مسألة القبض هنا تعتبر واقعة مادية ولكنها تنفيذا لأمر القبض والذي يعتبر قراراً إدارياً صادراً من الجهة أو السلطة المختصة، ففي هذه الحالة يجوز الطعن على أوامر القبض أو إجراءاته ودائماً ما تنتظر المحكمة في هذه المسائل لأن واقعة القبض هذه تؤثر بطريقة مباشرة في المركز القانوني للشخص المقبوض عليه، وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى القول في أحد أحكامها: " إذا ثبت أن القبض على المدعي تدبيراً من التدابير التي اتخذتها الإدارة لاعتبارات تتعلق بالأمن العام وبناء على حالة واقعية كانت قائمة، هي السبب الذي دعى الإدارة إلى اتخاذ هذه التدابير فأفصحت عن إرادتها بالقبض عليه هو وغيره فإن هذا التصرف له كل مقومات القرار الإداري، كتصرف إرادي يتجه لإحداث أثر قانوني هو القبض على الأشخاص".¹

ويستوي القرار الإداري أن يكون صريحاً صادراً من جهة الإدارة أو ضمناً سواء كان بالرفض أو القبول، إذ أن سكوت الإدارة خلال فترة زمنية محددة يقرها القانون يكون بحكم قرار ضمني بالقبول أو الرفض وذلك كله حسب الأحوال يرتب ظهور قرار إداري²، حيث ينص المشرع الفرنسي على: "أن سكوت السلطة المختصة عن الطلبات المقدمة إليها أكثر من أربعة أشهر يعد بمثابة رفض" ولقد ذهب المشرع المصري كذلك في المادة 24 من القانون رقم 47 لسنة 1972م على أنه: " بمضي 60 يوم على تاريخ تقديم التظلم دون إجابة من الجهة الإدارية يعد بمثابة رفض لهذا التظلم".

وكذلك فعل المشرع الإماراتي في بعض الحالات إذ اعتبر أن سكوت جهة الإدارة أو السلطة المختصة عن أمر معين يعتبر قبولاً أو رفضاً وذلك على حسب الحالات التي ذكرها

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3/1517 قق عليا، بجلسة 13/4/1957م.
² د.محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص322.

المشرع الإماراتي ومثل على ذلك ما ذهب إليه المشرع في المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته حيث نصت المادة 104 بشأن الاستقالة على أنه: " 2- تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً في حال عدم قيام الجهة الاتحادية باتخاذ القرار المناسب بشأنها وإبلاغ الموظف بها خطياً خلال أسبوعين من تقديمها".

وبذلك يكون المشرع الإماراتي قد سلك طريق أغلب التشريعات الأخرى حين قرر أن القرار الإداري قد يكون صادراً صريحاً من جهة الإدارة أو أن يكون قراراً ضمنياً بحيث يصدر بسكوت السلطة المختصة لفترة معينة يقررها القانون، وبناءً على هذا السكوت الذي قامت به الإدارة ينشأ قراراً إدارياً يكون في حكمه مشابهاً للقرار الذي تصدره صريحاً.

وإن ما يترتب على كون القرار الإداري بصفته عملاً قانونياً هو خروج أي عمل يسبق صدوره بحيث تخرج عن هذا المعنى الأعمال التمهيديّة التي تكون سابقةً على صدور القرار الإداري فقد تقوم جهة الإدارة بأعمالٍ تمهد لصدوره، ومثال ذلك الآراء التي تطرح من الموظفين الفنيين والخطابات المتبادلة وكذلك اللجان المتخصصة، فهذه الأعمال أو الممارسات لا تعتبر قرارات إدارية لأنه لا يترتب عليها أي أثر قانوني وإنما تكون تمهيداً للقرار الإداري الذي قد يترتب عليه أثر قانوني في حال صدوره، ولقد ذهب المشرع الفرنسي إلى غير ذلك حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الخطابات أو الآراء التي تعدل التزاماً أو حقوقاً أو تنشئها بمثابة قرارات لها طابع إداري فيجوز قبول الطعن عليها بتجاوز السلطة تجاه هذه القرارات.¹

1 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص323

ولقد تطرقت المحكمة الاتحادية العليا لهذا الأمر حيث اعتبرت أن مجرد مشروع القرار قبل اعتماده أو إصداره من جهة الإدارة كقرار نهائي لا يعد بمثابة قراراً إدارياً بمعناه القانوني، حيث ذكرت في أحد أحكامها أن: " مشروع القرار بترقية موظف إلى الدرجة الأعلى لا يعد من قبيل القرارات النهائية إذ لا يعدو أن يكون عملاً مادياً لا ينشئ حقوقاً أو مركزاً شرعياً ويحميه القانون طالما لم يستجمع عناصر ومقومات القرار الإداري ومنها صدوره ممن يملكه وفي الشكل الذي يحدده القانون".¹

وكما أشرنا إلى أن الأعمال التمهيدية أو التحضيرية والآراء التي تسبق صدور القرار الإداري لا تعتبر بمثابة قراراً إدارياً يجوز الطعن عليها بخلاف ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في بعض الحالات، فإن الأعمال اللاحقة كذلك والتي تأتي بعد صدور القرار الإداري من جهة الإدارة لا ترقى إلى كونها قرارات إدارية إذ أنها لا تضيف زيادة أو نقصان على المركز القانوني القائم والذي من المحتمل أنه نشأ بعد صدور القرار الإداري، ومن أمثلة الأعمال اللاحقة على صدور القرار هي المنشورات والتعليمات التي لها علاقة بتنظيم المرافق العامة داخلياً.²

وبذلك، يعتبر القرار الصادر من جهة الإدارة إدارياً إن كان قراراً نهائياً يأتي بعد جميع ما سبق الإشارة إليه كالأعمال التحضيرية والآراء الصادرة من الموظفين الفنيين، وبما أنه يجب أن يكون القرار نهائياً معنى ذلك أن لا يكون بحاجة إلى تصديق أو ما شابه ذلك من سلطة إدارية تعلق على السلطة التي أصدرته، ويعود السبب في ذلك أنه في حالة وجوب تصديق من سلطة أعلى فإن هذا القرار لا يعد بمثابة قراراً إدارياً نهائياً لأن هذا النوع من القرارات يعتبر موقوفاً لأثره

¹ المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 341 لسنة 2011 صادر بتاريخ 2012/1/25
² د. عبدالعليم عبدالمجيد شرف، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص15.

ولا يسرى إلا بعد تصديق السلطة المختصة، وبالتالي فلا يجوز الطعن على القرار الموقوف لأنه ليس نهائياً إلا إذا دخل حيز النفاذ ولا يمكن ذلك إلا بعد وقوع التصديق عليه من السلطة الرئاسية المختصة بهذا الإجراء.¹

- القرار الإداري عمل صادر بالإرادة المنفردة

إن العمل القانوني الذي يكون ناتجاً عن تقابل إرادتين مختلفتين لا يعتبر قراراً إدارياً كالعقد الإداري مثلاً، لأنه ينتج باتفاق طرفين وهما جهة الإدارة والطرف الآخر الذي تتعاقد معه الإدارة فهو ناتج عن تلاقي إرادتين هما إرادة الإدارة نفسها وإرادة المتعاقد معه، على خلاف القرار الإداري والذي يعد عملاً قانونياً صادراً بإرادة جهة الإدارة منفردة به وتلك هي القاعدة المطلقة بالنسبة للوائح²، وهناك قرارات وإن كانت تصدر من جهة الإدارة إلا أنها تتوقف على إرادة الأفراد فلا يمكن للإدارة أن تمنح الجنسية لدولة ما لأحد الأفراد إلا بناءً على طلب يتقدم به هذا الفرد للجهة المختصة طالباً منحه الجنسية المعنية، وكذلك ما اشترط المشرع موافقة أصحاب الشأن الذي يشملهم القرار الإداري بآثاره وخاصة إذا كان ينتج هذا القرار مركزاً قانونياً جديداً كاستلزام القانون موافقة الفرد على قرار التعيين بالوظائف أو موافقة الفرد على العرض المقدم له من جهة الإدارة لشغل أحد الوظائف، باستثناء قرار التكليف أو التجنيد حيث يعتبر قرار التجنيد من أعمال السيادة، إن ذلك كله لا يؤثر على القرار الإداري كونه صادراً بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة إذ أن الطلب في الحالة الأولى وهي منح الجنسية لا يمثل سوى عنصراً يدفع جهة الإدارة لإصدار القرار

1 د. مجدي شعيب، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 256.

2 د. سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الخامسة، 1984م، ص 218.

وهو السبب، وأما في الحالة الثانية وهي في التعيين فإن الموافقة من أصحاب الشأن ما هي إلا شرط لسريان قرار التعيين.¹

ولقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بالقول بأن: "رضا الموظف وإن كان لا ينهض على إنشاء المركز القانوني، إلا أنه بطبيعة الحال يلزم لتنفيذ القرار، فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة".²

وبهذا فإنه من الملاحظ أن قبول صاحب الشأن لاحقاً على القرارات الإدارية التي تكون من هذا القبيل كقرار التعيين وما شابه هي بمثابة الطلب المقدم منه أي الطلب السابق على صدور هذا القرار كطلب وظيفة، ولذلك فإن قبول الفرد لاحقاً لقرار تعيينه في منصب معين يجعل القرار سليماً قانوناً.

ومن هنا يمكن الاستنتاج على أن الفرق بين القرار الإداري والعقد الإداري هو في أحداث الأثر القانوني حيث يكون منفرداً في القرار الإداري على عكس العقد الإداري والذي يتم بتقابل إرادتين منفردتين، ولقد أثارت المحكمة الإدارية العليا المبادئ التي تفرق بين القرار والعقد حيث أكدت على أن " طلب الإلغاء وبالتالي طلب وقف تنفيذه لا يرد إلا على القرار الإداري الذي تصدره الجهة الإدارية استناداً إلى السلطة المخولة لها في القوانين واللوائح، أما إذا كان الإجراء صادراً من جهة الإدارة استناداً إلى نصوص العقد وتنفيذاً له فإن الإجراء لا يعد قراراً إدارياً وبالتالي لا يرد عليه طلب الإلغاء ... وإنما يعد من قبيل المنازعات الحقوقية التي تعرض على قاضي العقد، وهو القاضي الإداري صاحب الولاية الكاملة بنظر المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية،

1 د. علاء عبدالمتعال، الدعاوى الإدارية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 67.
2 المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 709 بتاريخ 1959/12/21م.

واختصاص جهة القضاء بالفصل في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية هو اختصاص شامل مطلق لأصل تلك المنازعات .. " ¹.

وبناءً على ذلك فإن العقود الإدارية تخرج من اختصاص القضاء الإداري إذ أنها تعد من اختصاص القضاء المدني، ويختلف الأمر في حالة انفصال الإجراء عن العملية التعاقدية وذلك من خلال النظر في الإرادة لجهة الإدارة في إحداث الأثر القانوني لأن الإدارة تنفرد بإرادتها في إحداث الأثر القانوني مثل الإجراء السابق لإبرام العقد أو الذي يمهد لإبرام العقد كتحديد الشروط الخاصة بالمزايدة أو المناقصة وكذلك قرار الإذن بالتعاقد.

كما أن قيام جهة الإدارة بأعمال منفردة في شكل قرارات إدارية وفي بعض الأحيان الأخرى بأعمال تعاقدية تتمثل بصفقات عامة لا يعني بالضرورة انفصال الأعمال أو استقلالها عن العمل التعاقدية، لأنه من الممكن حدوث الاختلاط بين الأعمال بسبب أداء وظيفة واحدة، وهذا ما اصطلح عليه في الفقه بالأعمال الإدارية المختلطة والتي تتمثل في مجموع الأعمال التي تستند على نوعين من النصوص، بحيث يكون احداها لائحي والآخر تعاقدية كعقد الامتياز مثلاً إذ يتضمن شروطاً متنوعة وهي الشروط التعاقدية والشروط اللائحية، وتكون الشروط التعاقدية عقد الامتياز ذاته كالأحكام المالية والحقوق لكلا الأطراف، في حين أن الشروط اللائحية هي التي توضع من قبل جهة الإدارة بالإرادة المنفردة متضمنة شروطاً عامة للتعاقد ملزمة للمتعاقد معه على تنفيذها رغم عدم مشاركته في وضع هذه الشروط، كما أنه يحث لجهة الإدارة تعديل تلك الشروط بإرادتها المنفردة إذا ما اقتضت ذلك المصلحة العامة.²

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 39/1503 ق ع، بتاريخ 1994/6/7.
² د. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 94.

إضافة إلى أن القرارات الصادرة من جهة الإدارة تنفيذاً لحكم المحكمة لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية لأنها لم تصدر بناءً على إرادة منفردة من الإدارة وإنما هو قرار تنفيذي لحكم سابق عليه، وفي ذلك ذهب المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأن "القرار الصادر بتنفيذ حكم جنائي بإزالة عقار حتى سطح الأرض ليس قراراً إدارياً لأنه لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تنفيذي للحكم الجنائي ولا يرتفع إلى مرتبة القرارات الإدارية التي تفصح إرادة جهة الإدارة عنها بقصد إنشاء مراكز قانونية لمن صدرت في شأنهم، وبالتالي لا يجوز الطعن بالإلغاء في القرار المشار إليه، ويتعين على صاحب الشأن أن يستشكل في تنفيذ الحكم الجنائي إن كان لذلك محل بالطرق والإجراءات المقررة قانوناً".¹

وبهذا يتضح لنا أن القرارات التي تصدرها جهة الإدارة بمناسبة حكم معين سابق على إصدار القرار والذي بسببه أصدرته الإدارة لا يمكن اعتباره قرار إداري، إذ أنه لم يصدر بناءً على الإرادة المنفردة لجهة الإدارة وإنما هو صادر تنفيذاً لأمر ما تم إقراره دون الأخذ بالاعتبار لإرادة الجهة، الأمر الذي لا يمكن معه الطعن بالإلغاء على القرار الصادر في هذا الشأن لأنه لا يعد أصلاً قراراً إدارياً إذ لم يستوفي الشروط المقررة له.

¹ المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 807 لسنة 31 ق، 1986/1/4.

- صدور القرار الإداري عن جهة إدارية وطنية

يشترط في القرار حتى يعد قراراً إدارياً أن يصدر عن شخص من أشخاص القانون العام أو من في حكمه، والعبارة في تحديد الصفة لمصدر القرار هي بوقت صدوره دون الالتفات إلى التغيير في صفة مصدره بعد تاريخ الإصدار أو قبله، ويعتبر من أشخاص القانون العام أو ما في حكمه القرارات التي تصدر عن احدي السلطات المركزية مثل مجلس الوزراء ورئيسه ونوابه، ومن أشخاص القانون العام السلطات اللامركزية الإقليمية والتي يكون لها شخصية اعتبارية قانونية كالمدن¹ وبذلك فإن القرارات الصادرة مما ذكر تعد من قبيل القرارات الإدارية التي يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص، ولا يعد القرار إدارياً إذا كان صادراً عن السلطة الإدارية متعلقاً بمسألة من مسائل القانون الخاص أو صادراً بإرادة شخص معنوي خاص وكذلك الأعمال القانونية التي تصدرها الجمعيات والهيئات الخاصة.²

كما يجب أن تكون الجهة مصدرة القرار هي جهة وطنية حتى يمكن الطعن عليه بالإلغاء، وأن المعول عليه هنا هو جنسية السلطة مصدرة القرار وليس جنسية أعضائها وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية اصدار القرارات والقوانين التي تعمل تطبيقاً لها، فلو كانت السلطة وطنية وجميع أعضائها غير وطنيين فإنها تعتبر سلطة وطنية وأما إذا كانت هذه السلطة تعمل بمقتضى سلطة مستمدة من حكومة أجنبية فإن قراراتها لا تعد صادرة من جهة وطنية حتى وإن كان أعضائها وطنيين³، ولذلك فإن القرارات الصادرة عن سلطات أجنبية أو دولية لا تعد من قبيل القرارات الإدارية مثل صدور قرار من قوة أجنبية تحتل إقليم دولة ما، ولقد ذهبت المحكمة

1. د. مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء، مصر، 2003م، ص 18.

2. د. مجدي شعيب، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 262.

3. د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 330.

الإدارية العليا للقول في أحد أحكامها إلى أنه " من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية هو أن يكون القرار الإداري صادراً من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها بحيث يكون معبراً عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية، وأن العبرة في تحديد جنسية الهيئة الإدارية مصدرة القرار ليس بجنسية أعضائها وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرارات والقوانين التي تعمل تطبيقاً لها " ¹.

وخلافًا لما سبق بيانه يرى الفقيه (Waline) أن الهيئات الخاصة إذا كانت تتمتع بامتيازات السلطة العامة فإن قراراتها تعتبر إدارية، فالقرار الإداري في مفهومه هو قرار السلطة الإدارية واستثنائياً قرار الشخص الخاص الذي يتمتع بامتيازات السلطة العامة.²

- أن لا يكون القرار قراراً سيادياً

لا يمكن الطعن بالإلغاء على جميع القرارات وإنما يسري هذا الأمر فقط على القرارات التي تكون خاضعة لرقابة القضاء، ومن هذا المسار فإنه لا يقبل الطعن بالإلغاء أمام المحاكم على القرارات ذات الطابع السيادي أو ما تسمى أعمال السيادة، وبذلك فإن كل عمل متعلق بأعمال السيادة يخرج عن نطاق اختصاص القضاء الإداري حتى وإن كان صادراً من سلطة إدارية وطنية مؤثره في المراكز القانونية للمخاطبين، إلا أن هذه الأعمال لا تتفق مع أحكام الدستور المصري الحالي³ الذي نصت المادة 75 منه على أنه "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

1 المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 527 لسنة 22 ق، بتاريخ 1977/5/28م.
2 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 331.
3 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، المرجع السابق، ص 338.

وفيما يتعلق بأعمال السيادة وماهيتها ذكرت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات في أحد أحكامها أن: "أعمال السيادة. ماهيتها - الأعمال التي تصدر عن سلطة الحكم في نطاق وظيفتها السياسية كسلطة لتحقيق صالح الجماعة والسهر على احترام دستورها والإشراف على علاقاتها مع سائر الدول وتأمين سلامتها في الداخل والخارج. عدم خضوعها بهذه المثابة لرقابة القضاء".¹

كما ذكرت في ذات الحكم " إنه ولئن كان يتعذر وضع تعريف جامع مانع أو حصر دقيق لأعمال السيادة إلا أن ثمة عناصر تميزها عن الأعمال الإدارية العادية أهمها الصبغة السياسية البارزة فيها لما يحيطها من اعتبارات سياسية، فهي تصدر من السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم ينعقد لها في نطاق وظيفتها السياسية كسلطة عليا لتحقيق مصلحة الجماعة كلها والسهر على احترام دستورها والإشراف على علاقاتها مع الدول الأخرى وتأمين سلامتها وأمنها في الداخل والخارج، فالأعمال التي تصدر في هذا النطاق غير قابلة بطبيعتها لأن تكون محلاً للتنازلي لما يكتنفها من اعتبار سياسي يبرر تحويل السلطة التنفيذية الحق في اتخاذ ما ترى فيه صلاحاً للوطن وأمنه وسلامته دون تعقيب من القضاء أو بسط الرقابة عليها فيه".

المطلب الثاني: الصفة والمصلحة والميعاد

أ- الصفة والمصلحة

الصفة هي القدرة القانونية على اللجوء إلى القضاء لرفع الخصومة أو المثول أمام القضاء في دعوى معينة للدفاع عن المصلحة سواء بصفة المدعي أو المدعى عليه، والثابت فقهاً وقانونياً أنه لا يمكن لغير ذو صفة أن يباشر الدعوى القضائية، ولقد ذهب أغلب الفقهاء للقول بأنه لا

¹ المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 772 لسنة 25 القضائية بتاريخ 2004/12/19

تعتبر الصفة شرطاً مستقلاً في دعوى الإلغاء إذ أنها ليست سوى وصف من أوصاف المصلحة وهو ما يسمى بالمصلحة الشخصية المباشرة.¹

ولاقى هذا الاتجاه تأييداً من القضاء الإداري حيث اعتبر أن الصفة في دعوى الإلغاء تكون متوفرة إذا كان لرفعها مصلحة مباشرة وشخصية في دعوى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وإن هذا الوصف هو ما يطلق على شرط الصفة لأنها تندمج مع المصلحة لتصبح من أوصاف المصلحة وهي التي تكون شخصية ومباشرة² وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر للقول في أحد أحكامها بأنه " يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرفعها مصلحة شخصية ومباشرة وقيام شرط المصلحة يعني توافر الصفة في رافع الدعوى حيث يندمج الشرطان في دعوى الإلغاء، يجب أن تتوافر مصلحة المدعي في إقامة دعوى الإلغاء من وقت رفعها حتى الفصل فيها نهائياً غير أن نطاق المصلحة في إقامتها يتسع لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحة جدية له. هذا الاتساع لا يعني الخلط بينها وبين دعوى الحسبة ولا يلزم لقبول دعوى الإلغاء أن يكون المدعي ذا حق في القرار المطعون فيه - يكفي أن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة مادية أم أدبية بأن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار من شأنها أن تجعله يؤثر تأثيراً مباشراً عليه".³

وإذ من الجدير الإشارة إلى أن قانون تنظيم مجلس الدولة المصري اكتفى بشرط أن تكون المصلحة شخصية بأن تكون خاصة برافع الدعوى أو من يمثله وذلك تطبيقاً لقواعد الإنابة القانونية

1 د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 394.
 2 د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار الفكر والقانون، مصر، 2016، ص 127.
 3 حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3069 لسنة 45 ق، بتاريخ 12 يناير 2002.

أو الوكالة، ولم ينص على شرط الصفة من ضمن شروط قبول دعوى الإلغاء، ولقد أدى هذا الأمر إلى وجود اختلاف في الآراء بين الفقهاء حيث ذهب الرأي الأول إلى القول بأن شرط الصفة يعتبر شرطاً مستقلاً عن شرط المصلحة وبذلك يجب توافر شرطان في مقدم الدعوى وهما أولاً الصفة وثانياً المصلحة، في حين ذهب الرأي الآخر وهو رأي أغلب الفقهاء إلى أن الصفة مندمجة في شرط المصلحة وهي لا تعد إلا وصف من أوصاف المصلحة والتي سبق أن أشرنا إليها بالمصلحة الشخصية المباشرة، معللين ذلك أنه لا مصلحة إلا لذو صفة لأن صاحب المصلحة هو الشخص الوحيد ذو الصفة وأن من ليست له مصلحة يعتبر غير ذي صفة وبذلك فإنه من المنطقي أن يكون شرط الصفة مندمجاً مع شرط المصلحة لأن الاندماج هنا هو أمر منطقي، وذلك هو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر حيث قررت أن المصلحة بأوصافها المختلفة هي الشرط العام الوحيد لقبول الدعوى، كما أن اندماج الصفة والمصلحة ما هو إلا نتاجاً لتطبيق لقواعد المرافعات المدنية بشكل عادي ولا يعد شيئاً غريباً أن يتم تطبيق ذات الشيء فيما يتعلق بدعوى إلغاء القرار الإداري، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بمصر بأن " صفة المتقاضى في قضاء الإلغاء تندمج في المصلحة فيكفي لقبول طلب إلغاء القرار الإداري توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة في الإلغاء مهما كانت صفة رافع الدعوى، ذلك لأن إلغاء القرارات الإدارية هو في حقيقته طعن موضوعي عام مبني على المصلحة العامة التي يجب أن تسود القرارات الإدارية".¹

وإن الاندماج الذي نتحدث عنه وهو اندماج شرط الصفة مع شرط المصلحة هو الرأي الراجح والمؤيد لدى القضاء الإداري كما أنه هو المعمول به في القضاء الإداري وفقاً لما ذكرته

¹ د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 395.

صراحة المحكمة الإدارية العليا حين قررت في أحد أحكامها أنه " قد استقر قضاء هذه المحكمة على أن قيام شرط المصلحة يعني توفر الصفة في رفع الدعوى حيث يندمج الشرطان في دعوى الإلغاء".¹

وحسناً فعل المشرع الإماراتي حين سلك نفس الاتجاه الذي سلكه المشرع المصري في هذا الشأن وذلك وفقاً لقانون مجلس الدولة وكذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا والذي تمت الإشارة إليه فيما سبق حين قررت أن شرط الصفة مندمجاً مع المصلحة، حيث نصت المادة الثانية من القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992م وتعديلاته في شأن الإجراءات المدنية على أنه: " لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة ومشروعة ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليبه عند النزاع فيه" وبذلك فإن المشرع الإماراتي قد ذكر شرط المصلحة سواء كانت قائمة أو محتملة من غير ذكر الصفة، وبهذا يمكن الاستنتاج بأن شرط الصفة في اندماج مع شرط المصلحة إذ لا يتصور أن يكون رافع الدعوى له مصلحة ويكون في نفس الوقت غير ذي صفة لأن كل مدعي بمصلحة سيكون في الوقت ذاته ذو صفة وبذلك يكون له الحق في رفع الدعوى.

ولقد كان تعريف الفقه المصري لمفهوم المصلحة بأنها الفائدة العملية التي يكسبها أو يحصل عليها رافع الدعوى وذلك من خلال حكم المحكمة المقضي بطلباته، أو بعبارة أخرى أنها الحاجة إلى حماية الحق الذي تم الاعتداء عليه أو المههد بذلك عن طريق القانون تحقيقاً لحماية الحقوق التي يطالب بها المدعي، كما جانباً من الفقهاء رأى بأن التعريف المناسب لها هي تلك

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 364 لسنة 35 ق، بتاريخ 13 ديسمبر 1992م.

الفائدة القانونية التي يسعى رافع الدعوى إلى تحقيقها من خلال الدعوى التي يقيمها حيث تتمثل هذه الحماية إما في حماية الحق أو الحصول على مقابل يتمثل في تعويض مادي أو أدبي إذا ما توافرت له الأسباب القانونية.¹

وإذ تبين لنا هذه المفاهيم لمصطلح المصلحة أنها تعتبر مناط الدعوى والغاية التي من أجلها رفعت الدعوى عن طريق المدعي وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في 1975/2/22 بأنه " من الأمور المسلم بها أن من شروط قبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له وإلا كانت الدعوى غير مقبولة"² ومما ذكر فإن المصلحة تعتبر الشرط الأساسي لرفع الدعوى وخاصة إذا ما تحدثنا عن دعوى إلغاء القرار الإداري فلا يحق لشخص ليست لديه مصلحة ما أن يطالب بإلغاء قرار إداري صادر بحق شخص آخر، لأنه في هذه الحالة سيتم رفض الدعوى من قبل المحكمة وذلك لتعذر وجود شرط المصلحة.

كما أن المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 تقضي بعدم إمكانية القبول لطلب مقدم من شخص لا يملك في مصلحة شخصية، لأنه كما أشرنا سابقاً أن المصلحة هي الفائدة القانونية التي تعود على رافع الدعوى من خلال الحكم له بالطلبات المقدمة للقضاء، ومن الراجح أن العلة في ذلك تعود إلى عدم استنزاف أو شغل المحاكم بدعاوى غير مجدية لا تحمل في طياتها فائدة والتي من الممكن كذلك أن تكون دعاوى كيدية، والمقصد منها هو محاولة الضغط على المدعي عليه بأي وسيلة ممكنة للوصول إلى هدف آخر.³

1 د.محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص399.

2 د.محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص399.

3 د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص140.

إن البحث في توافر الصفة من عدمها هي خاضعة لسلطة محكمة الموضوع فهي تستخلصها من خلال الأدلة والموضوع ولا يمكن إثارتها أمام محكمة القانون (المحكمة الاتحادية العليا)، ولقد ذهبت أحكام المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات لنفس المسار الذي سلكته المحكمة الإدارية العليا بمصر والمقضي بالاكْتفاء بتوافر المصلحة والذي يستنتج منه أن الصفة مندمجة مع شرط المصلحة حيث قضت في أحد أحكامها إلى أنه " لما كان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن لمحكمة الموضوع سلطة استخلاص الصفة في الدعوى، والتحقق من صفة رافعها متى كان قضاءها في ذلك سائغاً، والدفع بعدم تحققها هو دفع موضوعي تستخلصه المحكمة من وقائع الدعوى وظروفها وطلبات المدعى فيها وأنه يشترط لقبولها تحقق المصلحة الشخصية المباشرة، وأن يكون لصاحبها مصلحة قائمة يقرها القانون، وتكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليبه عند النزاع فيه . وأن التناقض الذي يعيب الحكم هو ما تتماهى به الأسباب وتتهاتر، بحيث لا يعرف الأساس الذي أقام عليه الحكم قضاءه، لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه برفض دفع الطاعن بانتفاء صفة المطعون ضدها في رفع الدعوى، على سند من توافر صفتها في الدعوى، إذ أن العبرة بالصفة في الدعوى هي وجود رابطة بين رافع الدعوى بالحق الموضوعي محل الطلب وبين المدعى عليه المراد الاحتجاج به عليه، وأن مناط توافر هذه الرابطة لقيام الصفة هو ما تستنبطه المحكمة من حقيقة الأدلة المقدمة أمامها...".¹

من خلال هذا الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا نتوصل إلى أن موضوع الصفة وتوافرها من عدم هي سلطة تقديرية لمحكمة الموضوع كما ذكرنا سابقاً، فهي تستخلصها من

¹ المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 559 لسنة 2009 بتاريخ 2010/2/24

وقائع الدعوى وظروفها وتحقق بمجرد توافر المصلحة كما ذكر الحكم المشار إليه، كما اكتفى الحكم بتوافر المصلحة المحتملة غير مقتصراً على المصلحة المباشرة وهو تطبيقاً لما قرره المشرع الإماراتي في القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992م وتعديلاته في شأن الإجراءات المدنية المادة رقم (2) على أنه: " لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة ومشروعة ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه".

وأما بشأن ما يثار عن الوقت الذي يجب أن تتوافر فيه المصلحة فإنه من الطبيعي أن توافر المصلحة يعتبر في حد ذاته شرطاً ضرورياً وأساسياً عند رفع الدعوى، وليس من المتصور أن يقوم شخص ما برفع دعوى إلغاء قرار إداري وهو ليست لديه مصلحة قائمة في ذلك الوقت كأن يسعى في رفع الدعوى أملاً بعد ذلك أن يجد لنفسه مصلحة في ذلك ومن المؤكد أن عدم قيام المصلحة في ذلك الوقت أو احتمالية وجودها فإنه سيتم الحكم بعدم قبول الدعوى وذلك بسبب عدم وجود مصلحة لرفعها.

وفيما يتعلق بالمصلحة المنشودة ومدى وجوب توافرها واستمرارها فقد ترددت الأحكام في ذلك حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر بدايةً "أن العبرة في قبول الدعوى بتوافر المصلحة يوم رفعها، أما زوال هذه المصلحة أثناء نظر الدعوى، وعدم زوالها فإنه يكون من الأمور الموضوعية التي تنتظر فيها المحكمة دون أن يؤدي ذلك إلى عدم قبول الدعوى".¹

ولكن لم تسلك ذات المحكمة وهي محكمة القضاء الإداري طويلاً إلا وقامت بتغيير الاتجاه الذي أقرته في السابق والمقرر بالافتقار بتوافر المصلحة وقت رفع الدعوى فقط دون

¹حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة 1950/1/24 في القضية رقم 279 لسنة 12 ق.

إلزامية توافرها أثناء سريان الدعوى، حيث أصدرت أحكام قضائية مختلفة عن سابقتها أقرت فيها بوجود استمرارية شرط المصلحة أثناء نظر الدعوى وإن انعدامها أثناء نظر الدعوى يؤدي إلى عدم قبولها، وذلك ما قرره المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 18 يناير 1955 والذي جاء فيه " المصلحة هي مناط الدعوى، وأنه يتعين توافرها وقت رفع الدعوى واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة لكونها شرط مباشرة الدعوى وأساس قبولها فإذا كانت هذه المصلحة منتفية من بادئ الأمر أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى كانت غير مقبولة".¹

وعلى عكس ما قامت به محكمة القضاء الإداري فإن المحكمة الإدارية العليا منذ بداية انشاءها سلكت اتجاهاً وحيداً فيما يتعلق بالمصلحة ومدى وجوب استمرارها أثناء سير الدعوى، إذ قررت أن المصلحة يجب أن تتوفر عند رفع دعوى إلغاء القرار وأن تستمر بوجودها أثناء نظر الدعوى ومراحل سيرها حتى يتم الحكم والفصل فيها، مؤكدة أن شرط المصلحة الواجب توافره لقبول الدعوى يلزم توافره للمدعي وقت رفع الدعوى ويظل مستمراً حتى الفصل في الدعوى نهائياً، وهذا الاتجاه الذي قرره المحكمة الإدارية العليا يتعارض مع ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي والذي يرى الاكتفاء بتوافر المصلحة فقط عند رفع الدعوى مع عدم إلزامية استمرارها أثناء سير الدعوى²، وما يؤكد المسلك الذي اتبعته المحكمة الإدارية العليا هو ما جاء في حكمها على أنه "من المسلمات أن شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوافر من وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً".³

1. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 407.
 2. عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1996، ص 498.
 3. حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1966/3/24، القضية رقم 131 لسنة 9 ق.

ولقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة لنفس الاتجاه الذي سلكته المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قررت أن شرط المصلحة يعتبر شرطاً أساسياً لقبول الدعوى من الناحية الموضوعية، فشرط المصلحة بهذا القول يعتبر أساسياً عند رفع الدعوى وكذلك أساسياً في جميع مراحل الدعوى لحين الفصل فيها سواء كان ذلك ابتدائياً أو استثنائياً أو حتى عن طريق النقض، فقد قررت المحكمة الاتحادية العليا ذلك في حكمها على أن " قاعدة المصلحة مناط الدعوى وفقاً للمادة (2) من قانون الإجراءات المدنية تطبق على الدعوى حال رفعها وعند استئناف الحكم الذي يصدر فيها وحين الطعن بالنقض، كما أنه من المقرر أن المصلحة شرط لقبول الدعوى فيجب أن تكون قانونية وشخصية ومباشرة وقائمة فيمن خاصم أو خصم - بحيث يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق أو المركز القانوني محل النزاع، وكذلك المدعي عليه بأن يكون صاحب المركز القانوني للمعتدي على الحق المدعى به فيجب أن ترفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة ولا تكفي مجرد المصلحة النظرية أو الاقتصادية، ويترتب على تخلف أيّاً من هذه الشروط عدم قبول الدعوى من الناحية الموضوعية".¹

ولقد انقسم الفقهاء بين مؤيد ومعارض للاتجاه الذي سلكته المحكمة الإدارية العليا وتتبعها المحكمة الاتحادية العليا، حيث يرى المؤيدون بوجوب استمرارية المصلحة أثناء سير الدعوى مبررين ذلك بعدم خروج دعوى الإلغاء عن الخصومة القضائية ومناطقها توافر المصلحة وإن افتقار هذا الشرط في أي مرحلة من مراحل الدعوى يوجب الحكم بعدم القبول لعدم قيام سبب لها، وذهب الرأي الآخر والمعارض إلى ضرورة الأخذ بالمسلك السائد الذي اتجه إليه الفقه والقضاء الفرنسي وهو الاكتفاء بتوافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى بغض النظر عن استمرارها أثناء

¹ حكم المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 242 لسنة 2011، بتاريخ 2011/11/16 (إداري)

سير الدعوى، لأن تخلفه وإن كان سيؤثر في الحكم إلا أنه لا يجوز بتاتاً أن يؤثر على قبول الدعوى، لأن هذا يعني أن يغلق المجلس عينه على قرارات إدارية لاشك في بطلانها ويفتح باباً واسعاً للإدارة لتقوم باستغلال سلطتها ولكيد لكل من يطعن من الموظفين في قراراتها.¹

وفي رأينا أنه وإن كان كل شخص يتقدم برفع دعوى قضائية فإنه بلا شك يسعى لتحقيق أو الحفاظ على مصلحة شخصية وتعتبر هذه من أولوياته، إلا أنه قد يتحقق معها نتائج ثانوية قد لا يهدف لها رافع الدعوى إلا أنها تتحقق بمجرد صدور الحكم لصالح المدعي، وبذلك تتحقق مصلحة عامة للكافة سواء كانت تتمثل في إلزام جهة الإدارة باحترام مبدأ معين أو وضع حد لتجاوزها المستمر واستغلال السلطة ضد الموظفين وكذلك حماية لمبدأ المشروعية، وهذا الأمر قد يتحقق بأكثر فاعلية إذا كان شرط المصلحة يكتفى به في بداية رفع الدعوى دون حاجة إلى استمراريته أثناء سير الدعوى، إلا أن النظام السياسي في الدولة ومدى قوة القانون والقضاء ومدى احترام الإدارة للقانون يعتبر كفيلاً بالالتزام جهة الإدارة بالمبادئ القانونية والتشريعات التي قررها المشرع في هذا الشأن، والالتزام بتحقيق المصلحة العامة بعيداً عن نوايا الانتقام أو تصفية الحسابات والخلافات الشخصية، والأفضل في رأينا هو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا والمحكمة الاتحادية العليا بما تم تقريره من خلال الأحكام التي صدرت منهم في هذا الشأن وهو وجوب استمرارية شرط المصلحة وعدم الاكتفاء بتوافرها عند رفع الدعوى، وذلك تخفيفاً للعبء على كاهل القضاء وتجنب دعاوى الكيدية أو عديمة الفائدة إذ لا جدوى من الاستمرار بها لعدم وجود مصلحة في استمرارها، وشغل القضاء عن دعاوى أخرى قد تكون أكبر أهمية.

1 د. مجدي شعيب، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 331.

ب- ميعاد دعوى الإلغاء

إن تحديد المدة القانونية لرفع دعوى إلغاء قرار إداري لها من الأهمية الكبيرة للمحافظة والمطالبة بالحقوق، وكذلك للتوفيق بين اعتبارين مهمين أحدهما حماية مبدأ المشروعية والمبدأ الآخر استقرار المراكز القانونية، وذلك حتى لا تبقى القرارات الإدارية التي تصدرها جهة الإدارة غير مستقرة وقلقة بشكل أبدي وتكون كالحمد المسلط على عاتق الإدارة يحركه المخاطب بالقرار متى ما شاء، وبناء على ذلك فقد وضعت التشريعات مدداً محددة للنظر في دعوى الإلغاء المرفوعة من قبل المخاصم للقرار الإداري بحيث لا تقبل دعوى الإلغاء في حالة رفعها بعد مرور تلك المدة لأن القاضي سيحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد المحدد قانوناً.¹

وعلى ذلك، فكل مخاصم لقرار إداري عليه أن يلتزم بالمدة المقررة قانوناً والتي وضعها المشرع وحددها ليتم رفع دعوى الإلغاء خلال هذه المدة، ولقد ذهب المشرع الفرنسي إلى تحديد هذه المدة بشهرين، وأما المشرع المصري فجعل المدة المحددة قانوناً هي ستون يوماً وذلك وفقاً للمادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 والتي تنص على أن " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به"، ومن ثم فإن المدة التي حددها المشرع المصري للنظر في دعوى الإلغاء لا تسري على الدعاوى التي يجيز فيها المشرع أن ترفع متى كان الحق الذي يطالب به المدعي لم يسقط بالتقادم طبقاً للقانون المدني²، كالدعاوى المرفوعة لطلب التعويض عن قرار إداري مخالف للقانون ولقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 1491 بتاريخ 17 مارس 1990 إلى أن

1 د. محمد أحمد المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 369.

2 د. مجدي شعيب، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 350.

"عدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد فوات الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء لا يحول عند نظر طلب التعويض دون التعرض للموضوع ليس بهدف النيل من القرار الذي تحصن بفوات ميعاد الطعن فيه بل لبحث مدى أحقية المدعي في التعويض الذي يطالب به"، وبذلك فإنه يجوز رفع الدعوى للمطالبة بتعويض ناشئ عن مخالفة القرار الإداري للقانون والذي تحصن بعد مرور الفترة القانونية التي حددها المشرع المصري، كما يمكن للمشرع تحديد مواعيد أخرى لبعض الدعاوى وذلك كما هو وارد في المادة 8 من قانون الأحزاب السياسية المصري والذي حدد مدة الثلاثين يوماً للطعن على قرار لجنة شؤون الأحزاب السياسية بالاعتراض بعد نشره في الجريدة الرسمية.¹

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 636 أنه " طبقاً لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة دعوى التسوية لا تخضع لميعاد السقوط الذي تخضع له دعوى الإلغاء لأنها من قبيل دعاوى الاستحقاق وما دامت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية ينظمها القانون وينشأ عنها مركز ذاتي للموظف فهذا المركز لا يجري عليه الميعاد الذي سبقت الإشارة إليه".²

وهو بالمثل الذي ذهب إليه المشرع الإماراتي في قانون الإجراءات المدنية حيث حددها بنفس المدة المقررة قانون في التشريع المصري وهي ستون يوماً، إذ نصت المادة 84 مكرراً من ذات القانون على أنه: 1- لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً. 2- ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه

1 د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 155

2 د. خالد عبدالفتاح محمد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 196

الجهات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال.

فالمشرع الإماراتي سلك مسلك المشرع المصري في تحديد المدة المقررة لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري وهي ستون يوماً، وكما أشرنا سابقاً فقد اعتبر المشرع الإماراتي التظلم من القرار الإداري هو إجراءً قاطعاً للمدة وليس وجوبياً لقبول دعوى الإلغاء بالإضافة إلى أنه يمكن الاستنتاج من المادة السابقة أن المشرع اشترط ضوابط معينة لبدء سريان المدة، حيث أشارت المادة إلى أن حساب سريان المدة يكون بعد نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلانه لصاحب الشأن به مضيفاً إلى هذه الضوابط تحقق العلم اليقيني للشخص الذي يتعلق به القرار الإداري.

وأن الميعاد الذي حدده المشرع في هذا الشأن سواء كان الفرنسي أو المصري أو الإماراتي للطعن بالإلغاء على قرار إداري يعتبر من النظام العام، وبذلك فإن للمحكمة أن تقضي بعدم قبول الدعوى لعدم رفعها في الميعاد المحدد لها حتى ولو لم يدفع الخصم بذلك، كما أنه يجوز للخصم أن يدفع بذلك في أي مرحلة من مراحل الدعوى سواء كانت ابتدائياً أو غيره، كما أنه وباعتبار أن المدد القضائية التي يحددها المشرع للنظر في الدعاوى هي من النظام العام فإنه لا يجوز أن يتفق الأطراف على تخفيض أو زيادة هذه المدة وإنما يتعين عليهم الالتزام بما هو مقرر قانوناً.¹

1. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود للنشر، القاهرة، 2015، ص 271.

الفصل الثاني: أوجه الطعن بالإلغاء وأثر الحكم في دعوى الإلغاء

بعد أن تطرقنا إلى الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري على النحو السالف بيانه، فإننا سنتحدث في هذا الفصل من خلال المبحث الأول عن أوجه الطعن التي إن توفر إحداها في القرار الإداري فإنه من الممكن أن يلغى القرار الإداري عن طريق القضاء بحكم صادر من المحكمة المختصة، كما سنبين من خلال المبحث الثاني ما يترتب على هذا الحكم من آثار وفقاً للتوجه القديم للمحكمة الاتحادية العليا والتوجه الجديد.

المبحث الأول: أوجه الطعن بالإلغاء

الأصل هو مشروعية القرار الإداري وصحته وعلى المدعي بخلاف ذلك أن يثبت عكس صحته بعدم المشروعية لمخالفة القواعد القانونية، ولقد ذهبت محكمة القضاء المصري كذلك للقول في أحد أحكامها عن قرينة صحة القرار الإداري حيث أشارت إلى أن " الأصل في القرارات الإدارية صحتها وعلى من يطالب بإلغائها أو التعويض عنها إثبات مخالفتها لقاعدة قانونية أو إثبات ما شابها من إساءة استعمال السلطة، وإلا ظل بمنجاة عن الطعن فيها"، وبناءً على هذه القاعدة المذكورة فإن جهة الإدارة لا يتصور أن تكون في مركز المدعي أبداً لإثبات صحة قرار إداري صادر عنها، وإنما هي دائماً ما تكون في مركز المدعي عليه لتدافع عن مشروعية قراراتها التي يدعي الأفراد أو الهيئات عدم صحتها لمخالفتها قواعد قانونية معينة.¹

¹ د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 411.

المطلب الأول: عيب الاختصاص والشكل

أ- عيب الاختصاص

يتعلق عيب الاختصاص بالنظام العام ويعد من أقدم العيوب التي تشوب القرار الإداري وأكثرها أهمية لوجوب إلغاء القرار الإداري، وينعقد الاختصاص بالأصل العام بناءً على قانون أو لائحة أو حتى من مستلزمات الوظيفة العامة التي يشغلها شخص ما، بالإضافة إلى ذلك فإن هناك طرق أخرى لانعقاد الاختصاص وتعتبر استثنائية سواء كانت للضرورة أو للارتقاء بأداء العمل الإداري لتحقيق ضمان سير المرافق العامة، حيث يجوز لصاحب الاختصاص الأصيل تكليف غيره من خلال أنظمة قانونية معينة لينوب عنه في بعض اختصاصاته أو يشاركه فيها.¹

فالأصل هو أن يقوم صاحب الاختصاص الذي استمد اختصاصه من القانون أو لائحة بمباشرة اختصاصاته بنفسه لأن هذا الاختصاص انعقد له في الحالة التي هو عليها بسبب خبرته وقدراته، إلا أن المشرع قد يجيز له في بعض الحالات أن يفوض غيره للقيام بها، وتأكيداً على ذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى الإشارة في أحد أحكامها للقول بأنه على صاحب الاختصاص مباشرة اختصاصه المنوط به بنفسه وذلك وفقاً للشكل الذي يحدده القانون.²

ولقد عرف الفقهاء عيب عدم الاختصاص المرتبط بركن الاختصاص الواجب توافره لصحة القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة بأنه "الأهلية أو المقدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو الأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها المكاني والزمني".³

1 د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، مرجع سابق، ص 15

2 المحكمة الإدارية العليا، الطعن 778،900 لسنة 23 القضائية، جلسة 1982/4/10.

3 د. سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 283

ولقد ذهب بعض الفقه إلى القول بأن عيب عدم الاختصاص هو عدم المقدرة على إجراء عمل قانوني لأن المشرع جعله من اختصاص فرد آخر أو هيئة أخرى، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر إذ حددت عيب عدم الاختصاص بكونه صدور قرار إداري من فرد أو هيئة لا تملك سلطة إصدار مثل هذا القرار.¹

وكما أشرنا سابقاً، يتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام نظراً لارتباط القواعد القانونية المنظمة لاختصاصات السلطة الإدارية بالنظام العام، فإذا تبين للقاضي الإداري الذي ينظر الدعوى المرفوعة أمامه والتي يدعي فيها الطرف الأول بعدم مشروعية القرار الإداري الصادر بحقه لسبب من الأسباب أن القرار محل الدعوى به عيب عدم الاختصاص فإنه يحكم من تلقاء نفسه بإلغاء القرار الإداري دون حاجة أن يثار هذا الدفع من رافع الدعوى، كما أن عيب عدم الاختصاص يجوز أن يثار في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وتأكيداً على ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا للقول بأن " عيب عدم الاختصاص من النظام العام تحكم به المحكمة ولو لم يثره أصحاب الشأن تأسيساً على أن تحديد الاختصاص هو عمل المشرع وعلي من يناط به اختصاص معين أن يلتزم حدوده كما رسمها المشرع، باعتبار هذا الأخير ينشد عند تحديده تحقيق المصلحة العامة، بما ينطوي عليه من تقابله مسؤوليات من يمارس الاختصاص لسلطاته وهو أمر يمثل حجر الزاوية في مجال تنظيم العمل".²

كما ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات للإشارة بأن قواعد الاختصاص هي من عمل المشرع وبذلك فإن هذا الركن يعتبر من النظام العام وعلى جهة الإدارة أن تلتزم حدود الاختصاص، حيث جاء في حكمها " لما كان المقرر في الفقه والقضاء الإداري، أنه إذا كان

1 المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 779، لسنة 30 ق، جلسة 1988/3/5.

2 المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1883، لسنة 27 ق، جلسة 1085/6/8.

تحديد قواعد الاختصاص من عمل المشرع وعلى الموظف أو الهيئة المنوط بها إصدار القرار الإداري أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، إلا أن ذلك مشروط بتحديد الموضوع الذي عهد به المشرع إلى تلك الجهة الإدارية صلاحية إصدار القرار بشأنه".¹

ومن جماع ما تقدم، يتبين لنا أن ركن الاختصاص هو أهم أركان صحة القرار الإداري وذلك لتعلقه بالنظام العام فالمحكمة تحكم بإلغاء القرار الإداري من تلقاء نفسها حتى ولو لم تتم إثارته كسبب للمطالبة بإلغاء قرار إداري معين، وفي رأينا بالإضافة إلى ذلك أن عدم توفر ركن الاختصاص الصحيح في القرار الإداري هو سبب كافي للحكم بإلغاء القرار الإداري دون حاجة للبحث في الأسباب الأخرى المثارة من رافع الدعوى، كما أنه يجوز إثارة هذا الدفع في أي مرحلة من مراحل الدعوى وعلى المحكمة التي تنتظر الموضوع أن تليه أهمية كبيرة لأن قواعد الاختصاص هي من أعمال المشرع ومرتبطة بالنظام العام، كما أنه يمكنها أن تتصدى له بنفسها في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

ب- عيب الشكل

يمكن تعريف الشكل بصفته ركن من أركان القرار الإداري أنه الصورة التي تبين فيه الإدارة إرادتها المنفردة وقت إصدارها للقرار الإداري، ويتمثل عيب الشكل في عدم تقيد جهة الإدارة بالقواعد الشكلية أو الإجرائية التي قررتها القوانين واللوائح التي تنظم إصدار القرارات الإدارية، سواء كان عدم تقيد جهة الإدارة بهذه القواعد كلياً أو جزئياً، والأصل وفقاً لما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر أن لا تتقيد الإدارة بشكل معين في إصدار القرار الإداري ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، إلا أن إلزام جهة الإدارة باتباع شكل محدد لإصدار بعض القرارات الإدارية يعد

¹ المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 408 لسنة 2013 إداري، جلسة 2014/2/12

بمثابة الضمان لعدم تسرع الإدارة في إصدار قراراتها، وخاصة إن كانت قرارات تأديبية بحق أحد الأشخاص أو مسببة ضرراً له وذلك ضمان للأفراد الذين يواجهون السلطة الواسعة التي تتمتع بها جهة الإدارة.¹

ومثال على ذلك، لا يجوز لجهة الإدارة أن تصدر قراراً تأديبياً بحق موظف ارتكب مخالفة وظيفية من غير أن تقوم بإجراء التحقيق معه، فإذا صدر قراراً تأديبياً دون تحقيق فإن هذا القرار يكون غير صحيح لعدم المشروعية لأن جهة الإدارة أغفلت إجراءً جوهرياً واجب الاتباع، إذ يعتبر التحقيق مع الموظف المرتكب المخالفة ضماناً له في مواجهة السلطة الواسعة التي تتمتع بها جهة الإدارة وحفاظاً على حقوقه من اعتداء الإدارة عليها بإساءة استعمال السلطة كما يعطيه التحقيق إمكانية الدفاع عن نفسه، كما يشكل هذا التحقيق سنداً للإدارة في إصدارها للقرار التأديبي ولا يمنع الإدارة عدم حضور المنسوب له المخالفة المضي قدماً لإصدار قرار الجزاء التأديبي، ولكن بشرط أن يتم إبلاغه بالموعد المحدد لسماع أقواله، لأن عدم حضوره بعد إبلاغه يعد تنازلاً عن حق الدفاع ودرء المخالفة الموجهة له، فعدم حضوره يجعله في موقف المقر بما هو منسوب إليه.

إن بطلان القرار الإداري لعيب في الشكل أو إغفال جهة الإدارة إجراء من الإجراءات لابد أن يكون منصوص عليه في القانون أو أن يكون هذا الإجراء الذي أغفلته جهة الإدارة جوهرياً كإجراء تحقيق قبيل إصدار قرار تأديبي، ومفهوم الإجراء هو الخطوة أو المرحلة التي تسبق اتخاذ القرار والتي يتعين أن تقوم الإدارة باتباعه ويستوي أن يكون الشكل منصوص عليه في القانون أو

1 د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، مرجع سابق، ص 53

أن تفرضه القواعد المعمول بها أيا كان مصدرها سواء دستور أو تشريع أو عرف أو حتى مبدأ من المبادئ العامة للقانون.¹

ولقد كان لمجلس الدولة الفرنسي توسعاً في تفسير النصوص المقررة لشكل القرارات الإدارية والإجراءات التي يتعين على جهة الإدارة اتباعها بحيث ألزم الإدارة في كثير من الحالات بشكليات لم ترد في صورة نصوص، وذلك عن طريق التوسع في التفسير والقياس وتارة أخرى استناداً لروح القانون، وقام مجلس الدولة المصري كذلك باتباع ذلك النهج ليوافق سلطات الإدارة الواسعة والخطيرة، فإن كانت تتمتع بسلطات وامتيازات فيجب عليها أن تحترم ما قرره المشرع وتلتزم بما رسمه لها، إذ يعتبر الهدف الأساسي من هذا هو تحقيق المصلحة العامة تجنباً لتسرع الإدارة في إصدار قرارات طائشة.²

هذا وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات في أحد أحكامها إلى أن جهة الإدارة يتعين عليها أن تلتزم باتباع الإجراءات التي رسمها القانون في توقيع الجزاء التأديبي حيث جاء في حكمها " التزم الإدارة في توقيع الجزاء بملاءمته منه للذنب الإداري دون غلو وأن يصدر بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونياً، فإذا لم تبين الإدارة السبب المبرر - أي الذنب الإداري - لإصدار القرار أو لم تراعي في توقيع الجزاء الأشكال والأوضاع التي رسمها القانون فإن ذلك يزحزح قرينة الصحة المفترضة في القرار والإجراءات المتبعة في إصداره مما يصمه بعدم المشروعية...".³

1 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 455.
2 د. سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 219 و 220.
3 المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 140 لسنة 2012، صادر بتاريخ 2012/6/27

فالأمر الذي لا عليه خلاف، هو وجوب التزام جهة الإدارة باتباع الشكل والأوضاع التي يرسمها القانون وعدم الخروج عن المسار الذي يحدده المشرع لبعض أعمال الإدارة، إذ أن عدم الالتزام بالشكل المقرر قانوناً يصفي على القرار الإداري المعني عدم المشروعية، فالمشرع وضع شكلاً معيناً وإجراءات محددة واجبة وملزمة لجهة الإدارة أن تتبعها قبل إصدار قرار إداري بجزء أو تأديب، حيث اشترط القانون أن يكون هناك تحقيق مسبق يتيح لمرتكب المخالفة أن يعلم بما هو منسوب إليه وأن يعطى الفرصة للدفاع عن نفسه ودرء المخالفة المنسوبة له، ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري المعيب في شكل إصداره لا يؤدي حتماً إلى بطلانه بقوة القانون وإنما يتعين أن يكون هذا الشكل جوهرياً حتى يؤدي إلى إلغائه، ويكون الشكل جوهرياً إما إن وصفه القانون بذلك أو إن كان جوهرياً بطبيعته كالأجراءات الاستشارية.¹

المطلب الثاني: عيب المحل والسبب

أ- عيب المحل

يمكن تعريف محل القرار الإداري بأنه الأثر القانوني الذي يترتب على إصدار القرار من جهة الإدارة على اختلافه، أي بمعنى سواء كان الأثر الناتج هو مركز قانوني جديد أو إلغاؤه بل وحتى تعديل مركز قانوني قائم، فالناتج عن صدور قرار إداري من سلطة إدارية هو ما يمثل محل القرار الإداري.²

وهنا تجدر الإشارة إلى أن محل القرار الإداري يكون مختلفاً في القرار الفردي والذي يكون مخاطباً به فرد معين كقرار تعيين أو قرار إنهاء خدمة أو ترقية إذ يختلف الأثر القانوني المترتب

¹ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، مرجع سابق، ص70.

² د. عصمت عبدالله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، جامعة حلوان، مصر، 2003، ص40.

على كل قرار بحسب الغاية المرجوة منه، ف قرار التعيين في وظيفة ما تكون الغاية منه اسناد اختصاصات معينة لشخص أو فرد معين للقيام بالأعمال الوظيفية التي تتماشى مع اختصاصه، وقرار إنهاء الخدمة الوظيفية الهدف منه إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة وهكذا، فالقرار الفردي ينتج أثراً تتعلق بشخص معين فهي شخصية تمس ذاته، وأما القرار اللاتحي فهو حين صدوره لا يخاطب شخصاً معيناً بذاته ولا يرتب أثراً شخصية له فقط وإنما يخاطب العامة فهو ينتج أثراً عاماً.

ولشروط صحة محل القرار الإداري، فإنه يجب أن يتوفر به شرطان وهما أن يكون ممكناً من الناحية القانونية أو الواقعية وأن يكون جائزاً قانوناً، وبالنسبة للشرط الأول فإن استحالة محل القرار الإداري قانوناً كان أو عملاً يرتب أثر انعدام القرار الإداري، كصدور قرار ترقية لموظف على وظيفة غير شاغرة أساساً أو إصدار الإدارة قرار هدم منزل هو فالأساس آيلاً للسقوط من تلقاء نفسه وتبين سقوطه قبل تنفيذ القرار الصادر بهدمه، فيكون القرار في هذه الحالات منعديماً لاستحالة وجود المحل المراد التنفيذ عليه القرار الإداري.¹

وأما بالنسبة للشرط الثاني وهو أن يكون المحل جائزاً قانوناً، فذلك يعني أن يكون محل القرار الإداري أي الأثر القانوني المراد إنشائه متوافقاً مع النصوص أو اللوائح المعمول بها في الدولة، سواء كان متماشياً مع نص دستوري أو تشريع أو لائحة أو ما هو معمول به فإذا كان مخالفاً لنص ما كان باطلاً ويستوجب إلغاءه²، ومثال على ذلك أن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد نص في المادة 21 على أن " الملكية الخاصة مصونة، ويبين القانون القيود التي ترد عليها، ولا ينزع من أحد ملكه إلا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقاً لأحكام القانون،

1 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص481

2 د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص494

وفي مقابل تعويض عادل"، فإذا صدر قرار بنزع ملكية عقار لصالح إحدى الشركات الخاصة أو لأحد الأفراد أو كان نزع الملكية بدون مقابل مادي عادل فإن هذا القرار يعتبر باطلاً، لأنه مخالف للنص الدستوري المذكور الذي قرر أن نزع الملكية يكون للمنفعة العامة ومقابل تعويض مادي عادل.

وبذلك فإن كان الأثر الذي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقه عن طريق إصدار قرار إداري معين مخالفاً لنص دستوري أو قانوني أو لائحة أو حكم قضائي أو عرف أو غيره بما هو معمول به في الدولة، فإنه في هذه الحالة يكون غير مشروع لانعدام محله كونه مشوباً بعيب مخالفة القانون، ولقد أشار قانون مجلس الدولة المصري عن عيب السبب والمحل وذلك بقوله أن " مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها" وبذلك على الإدارة أن تحترم وتلتزم بالقواعد القانونية التي تحكم موضوع القرار الإداري الذي هي بصدده إصداره، وبمخالفتها لهذه القواعد يعتبر قرارها مخالفاً للقانون أو مشوباً بعيب مخالفة القانون كما اصطلح عليه الفقه والقضاء الإداري.¹

ولقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات إلى القول بأنه " من المقرر أن للقضاء الإداري وهو بصدده أعمال رقابته على القرارات الإدارية للتحقق من مدى مطابقتها للقانون أن يمحس الأسباب التي قامت عليها وهذه الرقابة تجد حدها الطبيعي في التحقق ما إذا كانت النتيجة التي خلص إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت كذلك كان القرار قائماً على سببه ومطابقاً للقانون، أما إذا كانت مستخلصة من أصول غير موجودة أو لا تنتجها كان القرار غير قائم على سببه ووقع مخالفاً للقانون".²

1 د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 495
2 المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 383 لسنة 2016، صادر بتاريخ 2017/9/14.

إن المحكمة الاتحادية العليا أقرت في حكمها السابق أن جهة الإدارة يتعين عليها الالتزام بالقواعد القانونية والاستناد عليها في إصدار القرارات الإدارية حتى لا تكون عرضة للإلغاء أو الإبطال، وأن عدم التزام الإدارة بالقواعد القانونية وإصدار قرارات إدارية مستخلصة من أصول غير موجودة يمكن اعتبارها من الأسباب التي تنشأ خطأً أو عيباً في محل القرار الإداري، إذ أن عدم التزام جهة الإدارة بالقواعد القانونية أو عدم الاستناد الصحيح على نص قانوني في إصدار القرار الإداري يجعله قائماً على غير أساس وبالتالي يكون مخالفاً للقانون مما يوجب إلغاءه.

ب- عيب السبب

ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى تعريف سبب القرار الإداري بأنه "العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصداره، فهو حالة قانونية أو واقعية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار، ابتغاء تحقيق الصالح العام، الذي هو غاية القرار الإداري"¹، وبالتالي فإنه لصحة القرار الإداري يجب أن يتوفر عذر أو مبرر لصدوره وهو المبرر الذي تستند عليه الإدارة لإصدار قرارها، فالقرار التأديبي مثلاً يكون سببه اقرار الموظف مخالفة وظيفية وقرار إنهاء الخدمة من غير الطرق التأديبية يكون سببه تقديم الاستقالة من الموظف المعني.

ولم يخرج معنى تعريف المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات للسبب عما ذهبت إلى المحكمة الإدارية العليا في مصر، حيث أشارت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها إلى تعريف السبب وذلك بقولها أنه "لما هو مقرر في قضاء هذه المحكمة من أن السبب في القرار الإداري، هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدارها على النحو الذي

1. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 94.

صدر .وأن تقدير الوقائع المكونة لسبب القرار والأدلة عليها، من مسائل الواقع التي تستقل بها محكمة الموضوع بغير معقب عليها من المحكمة العليا متى كان تقديرها للوقائع وأدلتها سائغاً وله أصله الثابت في الأوراق ولا يخالف القانون"¹، وهي بذلك تكون قد اتفقت مع القضاء الإداري المصري في تعريف السبب للقرار الإداري حيث لم يخرج المضمون عما ذهب إليه القضاء في مصر .

وعليه، فإن القرار الإداري يجب أن يكون قائماً على سبب يبرر صدوره من جهة الإدارة بحيث لا تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري إلا إذا توافرت حالة قانونية أو واقعية تجيز إصدار القرار، وإن كان هناك خلافاً بين بعض الفقهاء في مسألة تحديد أثر السبب على العمل الإداري إلا أنهم اتفقوا في معناه بشكل عام، إذ عرفه الفقيه (Duguit) أنه الحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إرادة عمل معين، ولقد عرف الفقيه (Bouvard) السبب على أنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه.²

وإذا كان عدم توفر السبب للقرار الإداري دائماً ما يؤدي إلى بطلان القرار الصادر من الإدارة وذلك لضرورة أن يكون لكل قرار إداري سبب صحيح ومشروع يستند عليه ويبرر صدوره، فإنه في المقابل لا يترتب على عدم تسبب جهة الإدارة القرار الإداري الصادر منها بطلان القرار إلا في حالة نص القانون على وجوب التسبب، كما أنه لا ارتباط بين صحة السبب ومشروعية محل القرار الإداري، إذ من الممكن أن يصح السبب في ظل عدم مشروعية المحل وفي هذه الحالة يبطل القرار على الرغم من سلامة السبب المستند إليه.³

¹ المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 319 لسنة 2014، بتاريخ 2014/12/31.
² د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص483.
³ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص95.

ومن أمثلة ركن السبب في القرار الإداري التي من الممكن أن نشير إليها بعجالة قبل أن نتطرق لشروط صحة السبب، هو غياب الموظف عن العمل من دون عذر أو مبرر لهذا الغياب، فهذه حالة يمكن أن تستند إليها جهة الإدارة وتصدر قراراً إدارياً يفصله عن الوظيفة بسبب الانقطاع، فالسبب يعد عنصراً أساسياً لصحة القرار الإداري وتخلفه يؤدي إلى قابلية إبطال القرار.

إن الشروط الواجب توافرها لصحة السبب في القرار الإداري¹ هي كالتالي:

1- يجب أن يكون السبب مشروعاً: الأصل هو تمتع جهة الإدارة بالسلطة التقديرية في إصدار قراراتها، إلا أنه حفاظاً وصيانة لدولة القانون توجب إخضاعها لتنظيم قانوني بحيث يكفل هذا التنظيم عدم استغلال الإدارة سلطاتها الواسعة في مواجهة الأفراد وذلك تكريماً للحقوق والحريات.

2- يجب أن يكون السبب قائماً وحالاً: إذ يجب أن يكون السبب الذي بناءً عليه أصدرت جهة الإدارة قرارها متوفراً فعلاً وقت صدور القرار الإداري، لأنها بهذا القرار هي تواجه وضع قانوني أو واقعي وإن عدم توفر السبب أو المبرر لإصدار القرار حال صدوره يجعله صادراً من غير سبب، ومثال على ذلك أن يقدم الموظف استقالته ثم يسحبها قبل مرور الفترة القانونية والمحددة في أغلب التشريعات ب ثلاثون يوماً وقامت جهة الإدارة بعد سحبه لطلب الاستقالة بإنهاء خدمته للاستقالة، فإن هذا القرار يكون قائماً على سبب غير صحيح لأن السبب في هذه الحالة غير قائم.

ويراقب القضاء الإداري شروط ركن السبب في القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة من ناحية الوجود المادي، والتكييف القانوني له وكذلك صحة السبب قانونياً وتناسبه مع محله،

1 د. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص323.

حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات بأنه " من المقرر أن الإدارة إذا ذكرت أسبابا لقرارها فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وهذه الرقابة تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها مادياً وقانوناً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها مادياً وقانوناً فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون".¹

فاستخلاص السبب والمبرر الذي استندت إليه جهة الإدارة في إصدار القرار الإداري يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري وذلك حفاظاً على حقوق وحرية الأفراد من استغلال جهة الإدارة للسلطات الواسعة التي تمتلكها، وصحيح أن القانون قد أعطى جهة الإدارة سلطة واسعة إلا أنه قد أحكم رقابته عليها بحيث لا تستغلها في مواجهة الأفراد، فالقضاء الإداري يسلط رقابته على أعمال الإدارة ليلزمها باتباع القواعد القانونية والمنظومة القانونية التي رسمها المشرع، ويحكم بإلغاء أو إبطال القرارات التي تكون غير متوافقة مع القانون، كما أنه لا يمكن لجهة الإدارة أن تصدر قراراً إدارياً مستنداً على سبب تحقيق المصلحة العامة دون أن تبين هذا السبب فعلاً، فالمحكمة حين تنظر الدعوى تبحث في أصل السبب ومدى توافره وتطابقه مع القانون، ومدى توافقه مع محل القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة، ويستوي أن تصدر جهة الإدارة قراراً إدارياً مبررة به تحقيق المصلحة العامة ولكن يتبين للمحكمة بعد ذلك أن السبب غير متوافق مع

¹ المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 24 لسنة 2017، صادر بتاريخ 2017/7/12.

المصلحة العامة بل يعد غطاءً لإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة كما يسميها البعض فتحكم بإلغاء القرار لمخالفة القانون.

المطلب الثالث: إساءة استعمال السلطة

إساءة استعمال السلطة هو عيب يتعلق بالغاية المراد تحقيقها من خلال إصدار جهة الإدارة القرار الإداري، فالإدارة تمتلك الصلاحيات والسلطة المخولة بها قانوناً لتحقيق المصلحة العامة من خلال إصدار القرارات الإدارية وهي الغاية الأساسية من تلك القرارات، وإذا انخرقت السلطة الإدارية من تحقيق الصالح العام فإن قرارها يكون مشوباً بعيب مخالفة القرار للغاية المقررة قانوناً أو كما يسميها البعض إساءة استعمال السلطة.¹

وإذ أن الإدارة لم تمنح الصلاحيات لاستخدامها كيفما تشاء أو استغلالها لتحقيق ما ترغب من غايات أو مصالح خاصة لا تتعلق بالمصلحة العامة فالقرار الإداري يكون قابلاً للإلغاء إن حادت الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة، ويتعين الفصل بين السبب والغاية إذ يمثل السبب الجانب المادي في القرارات الإدارية، في حين أن الغاية في الفقه الفرنسي تعتبر النتيجة النهائية التي تسعى جهة الإدارة لتحقيقها من إصدار القرار، ولقد عرفت محكمة القضاء الإداري بمصر إساءة استعمال السلطة بأنه " تصرف إداري يقع من مصدر القرار متوخياً في إصداره غرضاً غير الغرض الذي قصد القانون تحقيقه، وسير السلطة من أجله، ولا مشاحة أن الرئيس الإداري إذا ما أصدر قراراً له متكباً فيه سبيل المصلحة العامة، كان قراره مشوباً بسوء استعمال السلطة".²

¹ د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 217.
² د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 499.

ومن خلال ما تقدم، فإنه يمكن أن نستخلص خصائص عيب إساءة استعمال السلطة والتي من المفترض أن توضح ماهية هذا العيب حيث تتمثل هذه الخصائص في التالي:

- اتفق الفقهاء على أن عيب إساءة استعمال السلطة تسري عليه الصفة الاحتياطية، وبذلك فإن القاضي بدايةً لا يجوز له اللجوء إلى هذا السبب لإلغاء القرار الإداري إلا إذا لم يكن بمقدوره أن يحكم بإلغائه استناداً لأي أسباب أخرى من أسباب الطعن فيه، فإذا أمكن إلغاء القرار من خلال الاستناد لأي وجه من أوجه الطعن الأخرى فلا يجوز له التطرق للبحث في توفر عيب إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار الإداري، والسبب في ذهاب الفقه إلى تقرير احتياطية هذا العيب يرجع إلى صعوبة إثباته كونه متعلقاً بنية مصدر القرار، وأن البحث في توافره من عدمه دون النظر بدايةً في الأوجه الأخرى التي من الممكن أن يلغى القرار بسببها يزعزع الثقة المفترضة في جهة الإدارة والتي أساسها تحقيق المصلحة العامة.¹

وتأكيداً على ذلك، ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى أن القرار المطعون فيه أمامها مشوباً بالخطأ في تطبيق القانون وعليه فإنه يتعين إلغاؤه وذلك دون الحاجة للنظر في بحث الوجه الثاني المقدم من الطاعن والذي ينعى فيه مشوبة القرار الإداري بعيب إساءة استعمال السلطة.²

- عدم تعلق عيب إساءة استعمال السلطة بالنظام العام فهو كالعيوب الأخرى التي تقضي بإلغاء القرار الإداري باستثناء عيب الاختصاص، ولذلك فلا يمكن أن يثيره القاضي أو أن تتصدى له المحكمة من تلقاء نفسها إذا لم يثره أحد الخصوم، ويستند بعض الفقه في

1 د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، مرجع سابق، ص 131.
2 المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1120 و 1320 لسنة 37ق، جلسة 1994/12/15.

ذلك بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي والذي يتمسك بكتابية الإجراءات، ولذلك فلا يملك القاضي أن يثير هذه المسألة من تلقاء نفسه في طعن معروض عليه وإنما يجب أن يتم إثارته من أحد الخصوم.¹

في حين ذهب بعض الفقه إلى القول بأن عيب إساءة السلطة يعتبر متعلقاً بالنظام العام ولا يوجد ما يمنع المحكمة أن تتصدى لذلك من نفسها إذا ما تحققت من وجوده، واستظهرت أمامها أدلة تشير إلى توفر هذا العيب في إصدار القرار الإداري المطعون عليه أمامها وخاصة إذا كان هذا الأمر يشكل سبباً آخر للحكم بإلغاء قرار الإدارة غير المشروع، إذ أنه من الصعب على الطاعن أن يثبت توافر هذا العيب أمام المحكمة وذلك لتعلقه بنية مصدر القرار.²

وفي رأينا، فإننا نرى أنه من الأفضل الأخذ بالقول الآخر والذي ذهب إلى اعتبار عيب إساءة استعمال السلطة من النظام العام بحيث تستطيع المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها دون الحاجة لإثارته من أحد الخصوم، إذ نتفق مع القول الآخر في صعوبة اثبات توافر هذا العيب على الطاعن ولكنه من الأيسر على المحكمة أن تكتشفه من خلال الوقائع المحيطة بإصدار القرار الإداري.

- ارتباطه بعنصر الغاية، وعليه فإن عدم تحقيق الإدارة للغاية أو الهدف الذي رسمه المشرع لها وهو دائماً ما يكون تحقيق المصلحة العامة يجعل القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة³، وتأكيداً على ذلك فقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات إلى القول بأن " جهة الإدارة تترخص برفض طلب الاستقالة لما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تملكها بهدف تحقيق مصلحة عامة، فإذا تنكبت جهة الإدارة هذه المصلحة التي

1 د. فؤاد محمد موسى، الانحراف بالإجراء كوجه لإلغاء القرار الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق أسبوط، 1997، ص304.

2 د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، مرجع سابق، ص134.

3 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص500.

يجب أن يتغياها قرارها، وأصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة بصلة كان القرار فاقداً لركن الغاية، ومشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها وهو من العيوب القصدية في السلوك الإداري التي تبرر إلغاء القرار، ويجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض¹.

- اقتران عيب إساءة استعمال السلطة بالسلطة التقديرية لجهة الإدارة، إذ تمتلك الإدارة الصلاحية والسلطة لتحقيق المصلحة العامة والأهداف التي أرادها المشرع من خلال السلطات التي منحها، فإذا انحرفت عن هذه تحقيق هذه الأهداف تكون قد انحرفت في استعمال سلطتها، وحيث لا يتصور أن يقع عيب إساءة استعمال السلطة في حالة مباشرة الإدارة لاختصاص مقيد بالنصوص القانونية والإجراءات التي وضعها المشرع، لأن مخالفتها لتلك النصوص يجعل قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون والذي يغني توافره عن البحث في توافر عيب إساءة استعمال السلطة.²

- يعتبر عيب عمدي يتوفر به القصد في مخالفة الغاية التي أرادها المشرع أو مخالفة المصلحة العامة، إذ أنه بثبوت وجود عيب إساءة استعمال السلطة فإنها تظهر نية مصدر القرار الواضحة لمخالفة تحقيق المصلحة العامة بإرادته، وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات للقول بأن " عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها وهو عيب من عيوب القرار الإداري القصدية في السلوك الإداري التي تبرر إلغاء القرار إلا أن ذلك منوط بإقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض³."

1 المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 41 لسنة 2014، بتاريخ 2014/4/16.

2 د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، مرجع سابق، ص136.

3 المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 292 لسنة 2014، بتاريخ 2014/10/22.

المبحث الثاني: أثر الحكم في دعوى الإلغاء

مما لا يختلف عليه أن المصلحة العامة هي الغاية والهدف الرئيسي من وجود جهة الإدارة والتي من الواجب عليها تحقيق الغاية التي أرادها المشرع من خلال اتباع الوسائل القانونية التي رسمها، تجنباً لتحقيق الأهواء الشخصية أو الأهداف الخاصة التي تتعارض مع مفهوم المصلحة العامة¹، ولا بد لتحقيق ذلك أن تتمتع الإدارة بالوسائل اللازمة التي تمكنها من أداء عملها، إلا أن هذه الوسائل أو السلطة الممنوحة لجهة الإدارة عن طريق المشرع ليست على إطلاقها من دون رقابة، ولما كان القرار الإداري أهم الوسائل التي تلجأ إليها جهة الإدارة لتحقيق نشاطها فهو خاضعاً لرقابة القضاء ويحق لأي شخص يرى أنه قد تضرر من إصدار قرار ما أن يرفع دعوى لإلغاء القرار المعني متعللاً بالأسباب القانونية التي تضي على هذا القرار عدم مشروعيته، وبناءً عليه تنظر المحكمة الدعوى وتفصل في النزاع المعروض أمامها وبيان مدى مشروعية القرار الطعين، ولقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين لنتناول فيهما الآتي:

- المطلب الأول: حجية الأحكام في دعاوى الإلغاء وتنفيذها

- المطلب الثاني: الحكم في الدعوى وآثاره

المطلب الأول: حجية الأحكام في دعاوى الإلغاء وتنفيذها

حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء هي حجية مطلقة لأنه حكم موضوعي انصب على القرار المطعون فيه فتأكد عدم مشروعيته، ولقد قرر قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 سريان القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على جميع أحكام المجلس على أن تكون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة، كما تنص المادة 52 من ذات القانون على أنه

¹ سعود منور عبدالله العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، 2000، ص2

"تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة"، فيستفيد من هذا الحكم كل من كانت له مصلحة، ذلك أن قضاء الإلغاء يعتبر موضوعياً يحتج بأحكامه على الكافة.¹

ولقد صدر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر ما يثبت أن حكم إلغاء القرار الإداري هو حجة على الكافة بسبب أن الخصومة تنصب على القرار الإداري ذاته حيث قررت " أن حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء ... وهي حجية كنتيجة طبيعية لأحكام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصاص له في ذاته ... فإذا صدر الحكم بالإلغاء كلياً أو جزئياً فإنه يكون حجة على الكافة وعلّة ذلك أن الخصومة الحقيقية في الطعن بالإلغاء تنصب على القرار الإداري ذاته وتستند على أوجه عامة حددها القانون، وهي عدم الاختصاص ولعيب في الشكل ومخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة وكل وجه منها له من العموم في حالة قبول الطعن ما يجعل القرار المطعون فيه باطلاً، لا بالنسبة للطاعن وحده، بل بالنسبة للكافة، فهو بطلان مطلق"²، إن الأحكام القضائية تتمتع بالحجية النسبية وذلك من حيث المبدأ العام، إلا أن هناك بعض الأحكام التي تتمتع بالحجية المطلقة في مواجهة الكافة ومن بينها الحكم بالإلغاء. إلا أن التساؤل الذي يثار هو عن ماهية السلطة التي يتمتع بها القاضي الإداري في دعوى الإلغاء وهل يحق له أن يوجه أوامر لجهة الإدارة، وما هو الدور الذي يقوم به في حالة تبين له أن القرار الإداري المطعون فيه غير مشروع؟

إن المبدأ التقليدي سواء في مصر أو فرنسا يمنع القاضي الإداري الذي ينظر دعوى إلغاء القرار الإداري أن يقوم بتوجيه أمر لجهة الإدارة أو أن يحل محلها بناء على طلب من أحد الأفراد،

1 د. عبدالحكيم فودة، المرجع السابق، ص 310.

2 د. عبدالحكيم فودة، المرجع السابق، ص 311

ويقصد به عدم إمكانية القاضي الإداري الحلول محل جهة الإدارة للقيام بأمر يعتبر من صميم اختصاصها، أو أن يأمرها بالامتناع عن القيام بعمل أو عكس ذلك.¹

وتكون سلطة القاضي الإداري وفقاً لهذا المبدأ هي سلطة مقيدة غير مطلقة، إذ أن سلطته تكمن في البحث عن مدى المشروعية القانونية للقرار الإداري الطعين، ومن الواضح أن تقرير هذا المبدأ لم يقرر إلا ليتماشى مع مبدأ الفصل بين السلطات.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر عملاً بهذا المبدأ إذ جاء في حكمها أنه " لا يملك قاضي المشروعية أن يصدر أمراً إلى الإدارة. أساس ذلك: استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية- السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار أحكام الدستور وقانون مجلس الدولة - نتيجة ذلك: يقتصر اختصاص قاضي المشروعية على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية أو تمتنع عن إصداره من قرارات متى كانت ملزمة قانوناً بذلك فيحكم بإلغاء القرار المعيب في الحالة الأولى وبإلغاء القرار السلبي بالامتناع في الحالة الثانية، وعلى السلطة التنفيذية المختصة إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذه الأحكام نزولاً بما يحقق الشرعية وسيادة القانون وذلك بناءً على مسؤوليتها السياسية أمام السلطة التشريعية وتحت مسؤوليتها المدنية والجنائية التي يملك أصحاب الشأن تحريكها في الوقت ذاته لإجبارها على تنفيذ الأحكام التي جعل الدستور عدم تنفيذها جريمة من الموظف العام يعاقب عليها قانوناً وللمحكوم له رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة".²

ويمكن استنتاج عدة نقاط من الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا، حيث أشار هذا الحكم لمبدأ الفصل بين السلطات وفقاً للدستور إضافة لما حدده من سلطة واختصاص للقاضي

1 د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق 259
2 المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (397)، بتاريخ 1992/3/29م.

الإداري، إذ قيد سلطته في البحث عن مدى المشروعية للقرار ويكتفي بذلك ويكون على الإدارة في الجانب الآخر ما يحكم به القاضي، في حين لا يحق للقاضي الإداري توجيه أمر لجهة الإدارة وذلك بالتأكيد تقريراً لمبدأ الفصل بين السلطات ولتجنب التدخل في الاختصاصات.

ويرى جانب من الفقه المصري بأن الهدف من دعوى الإلغاء هو إلغاء القرار الإداري محل الدعوى إذا ما ثبت له عدم مشروعيته، ولا يملك القاضي أن يستبدل القرار المعيب بقرار آخر سليم أو أن يقوم بتعديله في جزئية معينة أو مجملاً، بالإضافة إلى وجوب التزام القاضي بعدم إصدار أوامر لجهة الإدارة للقيام بعمل معين أو الامتناع عنه لأن هذا الأمر لا يعد من اختصاصه، فإن قام به فيكون بذلك قد تعدى على اختصاص جهة الإدارة في ممارسة أعمالها.¹

وتأكيداً على ذلك يرى جانب آخر من الفقه بأن القاضي الإداري تقتصر سلطته عند النظر في دعوى إلغاء قرار إداري الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه إذا كان القرار محل الدعوى معيباً بعدم المشروعية أو أن يحكم برفض الدعوى إن كان القرار مشروعاً، وفي الحالة الأولى يتوجب عليه عدم تجاوز الاختصاص المنوط به في الإلغاء فلا يملك إصدار أوامر للإدارة أو إصدار قراراً بدلاً من القرار الملغى أو أن يحل محل جهة الإدارة، لأن ذلك كله يخرج عن حدود سلطات قاضي الإلغاء.²

لقد استند الجانب المؤيد لتقرير مبدأ حظر توجيه أوامر لجهة الإدارة أو الحلول محلها إلى الثورة الفرنسية التي نشبت في عام 1789 إذ كانت تسمى المحاكم القضائية في فرنسا قبل تلك الفترة بالبرلمانيات، ولها أن تتدخل في شؤون الإدارة مما كان يشكل عرقلة لحركة الإصلاح بما تصدره من أحكام، وبعد نشوب الثورة بدأت تظهر فكرة الفصل بين الوظيفة الإدارية والقضائية

1 د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 267

2 د. محمد عبداللطيف، قانون القضاء الإداري "دعوى الإلغاء"، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 382.

وصدرت نصوص تشريعية ولائحية تقرر ذلك الحظر، ومنها المرسوم الجمهوري الصادر بتاريخ 12 ديسمبر من ذات العام والذي بموجبه يحظر على المحاكم القيام بأي أعمال من شأنها عرقلة الجهة الإدارية من ممارسة وظائفها، وبعدها تواترت التشريعات التي تبنت ذلك المبدأ وتولت الجهة الإدارية في ظلها الفصل في المنازعات التي تكون هي طرفاً فيها فكانت الحكم والخصم في نفس الوقت بما يخالف الأصول العلمية لمبدأ الفصل بين السلطات واحترام حقوق الدفاع، وبعد إنشاء مجلس الدولة الفرنسي بات هو المختص بتولي الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وحكمها يعد بمثابة حكم قضائي نهائي يصدق عليه من رئيس الدولة، إلا أن مبدأ حظر توجيه أوامر للجهة الإدارية أو الحلول محلها استمر بالوجود نظراً للظروف السياسية السائدة في وقت إنشاء مجلس الدولة الفرنسي.¹

وأما البعض من الفقه الفرنسي والمصري فقد رفض تأسيس مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أو الحلول محلها على النصوص التشريعية الصادرة في تلك الفترة في فرنسا، معللين ذلك أنها تتعلق بالمحاكم العادية (البرلمانيات) لأنها دائماً ما كانت تتدخل في أعمال الإدارة وتؤثر في الإصلاح، إذ كانوا قضاتها من الفئة التي تدافع عن النظام الملكي، وبعد الثورة تغير النظام فصدرت تشريعات ولوائح تمنع تلك المحاكم من التعرض لأعمال الإدارة، وهذا لا يتعلق بالقضاء الإداري لأنه لم يكن موجوداً آنذاك.²

إن الوضع في مصر قبل إنشاء مجلس الدولة، كان الاختصاص للمحاكم القضائية بالنظر في جميع المنازعات الإدارية وغيرها من المنازعات القضائية سواء كانت هذه المحاكم المختلطة أو الأهلية، ولكن لم تملك تلك المحاكم التعرض لأعمال جهة الإدارة سواء بالإلغاء أو التأويل أو

1 د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 262

2 د. حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، مصر، 2007، ص 14

الوقف وفقاً للمادتين 11 و15 من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة والأهلية، فقد كانت تختص فقط بالنظر في دعاوى المسؤولية ولا تختص بالنظر في دعوى الإلغاء، بل كان دورها يقتصر على الحكم بالتعويض بالنسبة للمنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وبعد إنشاء مجلس الدولة المصري على غرار مجلس الدولة الفرنسي أصبح من اختصاص المجلس البت في دعوى الإلغاء ومن صلاحياته وقف تنفيذ القرار الإداري أو إلغائه إن كان مشوباً بعيب عدم المشروعية مع استمرار تطبيق مبدأ حظر توجيه أوامر لجهة الإدارة أو الحلول محلها على نفس ما يجري العمل به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي.¹

إن سلطة القاضي الإداري في إلغاء القرار الطعين تشمل وجهين من الإلغاء، فالوجه الأول هو الحكم بإلغاء القرار الإداري كلياً، فقد يصدر الحكم من المحكمة المختصة التي تنتظر الدعوى بإلغاء القرار برمته إذا ما تبين لها عدم مشروعيتها، والوجه الآخر هو أن يكون الإلغاء جزئياً إذا كان القرار سليماً بالنسبة للأجزاء التي لم ينالها الإلغاء، فقد تصدر المحكمة الإدارية الحكم بإلغاء أثر من آثاره أو جزء من أجزائه مع بقاء الأجزاء الأخرى ويترتب على ذلك سريان الآثار القانونية بالنسبة لها، وفي هذا الشأن قررت المحكمة الإدارية العليا بمصر بجلسة 1969/12/28 أن " الحكم الصادر بإلغاء قرار ترقية قد يكون شاملاً لجميع أجزائه، وبذلك يندم

1 د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص264 و ص265

- تقضي المادة 11 من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة الصادرة عام 1875 والمعدلة عام 1937 على أن " تختص المحاكم المختلطة بنظر الدعاوى المتعلقة بالخبديوي والأمراء، وتختص أيضا بنظر جميع الدعاوى التي ترفع من الحكومة على الأفراد وطنين أو أجانب، وتنتظر جميع القضايا التي ترفع من هؤلاء عليها عند وقوع نزاع تنفيذ عقد من العقود المعقودة بينهم وبينها، ولا يجوز للمحاكم أن تصدر حكماً يكون من شأنه تعطيل أمر الحكومة أو إيقاف تنفيذه، ولكنها تكون مختصة فقط بنظر الدعاوى التي ترفع على الحكومة، إذا كانت أعمال الإدارة قد أضرت بعقد من العقود المدنية أو التجارية المأخوذة على الحكومة، أو بحق سبق لها التنازل عنه للأفراد من قبل"
- تنص المادة 15 من ذات اللائحة على أنه " ليس للمحاكم أن تنتظر بطريق مباشر أو غير مباشر في أعمال السيادة، ولا يجوز لها كذلك أن تفصل في ملكية الأملاك العامة، ولا أن يكون لها تأويل عمل إداري أو إيقاف تنفيذه وإنما تختص بالحكم في المواد الآتية: 1- المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التي ينص في القانون على غير ذلك. 2- دعاوى المسؤولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح. 3- كل المسائل الأخرى التي يخول القانون النظر فيه.

القرار كله، ويعتبر كأن لم يكن بالنسبة إلى جميع المرقين، وقد يكون جزئياً منصّباً على خصوص معين فيحدد مداه على مقتضى ما استهدف حكم الإلغاء".¹

وأما عن تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة من المحاكم، فقد أشرنا سابقاً إلى أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون لها حجية الأمر المقضي به وهي مطلقة في مواجهة الكافة وليست نسبية تقتصر على أطرافها، وعليه فإن الإدارة التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه أمام القضاء من قبل صاحب الشأن الذي له مصلحة في هذا القرار تكون ملزمة بتنفيذ الحكم الصادر من المحكمة بإلغاء القرار سواء كان الإلغاء نسبياً يقتصر على جزئية معينة في القرار أو كان كلياً يشمل القرار جميع ما ورد في القرار المحكوم بإلغاءه.²

ولقد أشار الدكتور شريف يوسف خاطر أن المبدأ العام يحظر على أن يحل القاضي نفسه محل جهة الإدارة فلا يوجه لها أوامر ولا يحدد كيفية تنفيذ الحكم بالإلغاء، ولكن إن قامت جهة الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء بطريقة غير صحيحة ومخالفة، فإنه يمكن لقاضي الإلغاء إذا لجأ إليه المدعي أن يوضح في أسباب حكمه الإجراءات التي يتعين على جهة الإدارة اتباعها حتى يصح تنفيذها للحكم، وأن مجلس الدولة الفرنسي يشير في بعض أحكامه للإجراءات التي يجب على الإدارة اتباعها حتى يكون التنفيذ صحيحاً متفقاً مع حجية الشيء المقضي به.³

وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا بمصر أنه يجوز للمحكمة في أسباب حكمها أن تبين للإدارة الوجه الصحيح لتطبيق القانون، حيث قضت في حكمها أنه "لا يملك أن يحل القضاء الإداري محل الإدارة في إجراء أمر هو من اختصاصها، إلا أنه يملك أن يعقب على

1 د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 314

2 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 513

3 د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء) مرجع سابق، ص 272

تصرف الإدارة من الناحية القانونية، وأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن، فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح. وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولي قانوناً بالترشيح للترقية، وإذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا أنه حل محل الإدارة في ترقيته، بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس، وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفاً للقانون...¹.

وأما في حال امتناع جهة الإدارة كلياً عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر من المحكمة بصفة عامة تكون منحرفة بالسلطة مما يشكل اعتداءً على حق المحكوم له، ومساساً بهيية واستقلال السلطة القضائية مهددة قوة الأحكام الصادرة منها، ولا بد أن يتوفر في التنظيم القانوني العام نصوصاً رادعة وجزاءات حاسمة على من يتسبب بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية سواء كان ذلك على الصعيد الجزائي أو الصعيد المدني، والجزاء المدني الموقع على جهة الإدارة في هذه الحالة يكون ناشئاً عن قراراً سلبياً غير مشروع يحق للمحكوم له الحصول على تعويض عادل بسبب امتناع الموظف المسؤول عن تنفيذ احكام القضاء بشكل عام وحكم الإلغاء بشكل خاص، إذ يعتبر هذا الامتناع خطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة، بالإضافة إلى مسؤولية مباشرة للموظف المسؤول بسبب خطأه الشخصي في عدم التنفيذ، فالموظف وجهة الإدارة في مركز قانوني واحد وهما متضامنان بسداد التعويض في حالة اقراره، ما لم يكن الامتناع عن التنفيذ يعود لأسباب لا تتعلق بتعسف الإدارة كتبادل المكاتبات مثلاً، فإذا لم يكن هناك سبب للامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار الإداري تمت مساءلتها عن طريق التعويض مدنياً لصالح المحكوم له لإجبارها على احترام الشئ المقضي به وإلزامها بتنفيذ الأحكام القضائية، وقد قضت محكمة

¹ المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1959/1/17، د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 318

القضاء الإداري بمصر قديماً بأن " الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحة المدعي والحائز لقوة الشيء المقضي به هو قرار سلبي خاطئ، ذلك لأنه لا يعتبر في حكم القرار الإداري، امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون".¹

كما تضمن الدستور المصري الحالي في المادة رقم 79 أنه "تصدر الاحكام وتنفذ باسم الشعب، وامتناع الموظف العام المختص عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة" كما جاء في قانون العقوبات المصري وفق آخر تعديل له في 2003 بالمادة 123 أنه " يعاقب 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 المحكمة أو من أية جهة مختصة.

1 د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص514

المطلب الثاني: الحكم في الدعوى وآثاره

تبدو أهمية الموضوع بالنظر لما كان عليه توجه المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات سابقا وما آل إليه مذهبها حاليا، حيث درجت أحكام المحكمة الاتحادية فيما مضى "الاتجاه الأول" على أن الحكم بإلغاء قرار إنهاء خدمة الموظف يترتب عليه ضرورة إعادته إلى الخدمة وصرف كافة رواتبه ومستحقاته المالية من تاريخ الإنهاء حتى الإعادة، وأن ذلك لا يتعارض مع قاعدة الأجر مقابل العمل طالما كان منع الموظف من أداء عمله راجعا إلى جهة الإدارة سواء كان المانع ماديا أو قانونيا، حيث جاء في حكم المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات أنه " لما كانت الدائرة الإدارية بهذه المحكمة، قد أصدرت عدة أحكام متعارضة في هذا الصدد، سارت بعضها في الاتجاه الذي يقضي بإعادة الموظف إلى عمله وباستحقاقه لجميع مستحقاته الوظيفية إن قضى بإلغاء القرار (الاتجاه الأول)"¹.

ولقد صدرت أحكام قضائية عديدة عن المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات في ظل وجود هذا التوجه سابقاً إذ قضت في أحد أحكامها بأنه " 5- استقر قضاء هذه المحكمة من أن الحكم بإلغاء القرار الإداري القاضي بإنهاء خدمة الموظف، يترتب عليه إنهاءه بأثر رجعي من تاريخ صدوره وعودته إلى المركز القانوني الذي كان يشغله قبل إصداره مع ما يترتب على ذلك من آثار وظيفية من بينها صرف مستحقاته المالية، وإذ التزم الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون قد أعمل صحيح القانون"².

وقد انتهت المحكمة في تلك الدعوى بالحكم برفض الطعن الذي أقامته جهة الإدارة، وبذلك تكون أيدت ما حكمت به محكمة أول درجة والذي تم تأييده من محكمة الاستئناف في

1 المحكمة الاتحادية العليا، الطعان رقم 74 و 135 لسنة 2011.
2 المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 177 لسنة 2016، جلسة 2006/4/9.

الدعوى الماثلة، والتي انتهى الحكم بها بإلغاء القرار الإداري واعتباره كأن لم يكن مع ما يترتب عليه من آثار ومنها استحقاق الموظفة للفروقات المالية وإعادتها إلى عملها.

وأيضاً من الأحكام الصادرة في ظل التوجه القديم، هو ما صدر عن المحكمة الاتحادية العليا وما بينته وأوضحته من توجه المحكمة آنذاك فيما يتعلق بإلغاء القرار الإداري، إذ ذكرت المحكمة في بداية حكمها على أنه " 3- من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القضاء بإلغاء قرار إنهاء خدمة الموظف يلزمها بإعادته إلى الخدمة واعتبار خدمته متصلة مع ما يترتب على ذلك من آثار ومنها التعويض عن الأضرار التي أصابته من جراء القرار الباطل، ومن المقرر أيضاً أن التعويض عن الضرر الأدبي مقصوده ليس إزالة الضرر إنما اعتباره بديلاً عما أصاب الشخص من أذى في شرفه أو اعتباره أو عاطفته وإحساسه ومشاعره، كما أن من المقرر أن تقدير التعويض من سلطة محكمة الموضوع طالما بينت عناصر الضرر ولم يرد في القانون أو الاتفاق نص يلزم باتباع معايير معينة في تقديره سواء كان الضرر مادياً أم أدبياً".¹

وانتهت المحكمة في حكمها برفض الطعن المقام من جهة الإدارة على حكم الاستئناف الصادر وذلك للأسباب التي بينتها في الحكم، مؤيدة بذلك ما صدر عن محكمة الاستئناف في حكمها بإلغاء القرار الإداري بإنهاء خدمة المطعون ضده واعتباره كأن لم يكن وصرف رواتبه كلها، وألزمت كذلك جهة الإدارة بأن تؤدي للموظف الصادر بحقه القرار الملغي مبلغ خمسين ألف درهم على سبيل التعويض، وإذ يفهم من هذا الحكم أن محكمة الاستئناف قد أيدت ما صدر من المحكمة الابتدائية في حكمها إذ قضت كذلك بإعادة الموظف إلى عمله على الرغم من عدم تضمن حكم محكمة الاستئناف ذلك المصطلح.

¹ المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 143 لسنة 2006، جلسة 2006/6/25م.

وعلى سبيل الذكر، فقد صدرت احكام أخرى بهذا التوجه والتي كانت حين تقضي بإلغاء القرار الإداري الصادر بإنهاء الخدمة تلزم في حكمها جهة الإدارة بإعادة الموظف إلى عمله واعتبار جميع الآثار التي تترتب على القرار الملغي كأن لم تكن، ومن هذه الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات (الطعن رقم 20 لسنة 25 القضائية جلسة 2003/3/30، الطعن رقم 130 لسنة 26 القضائية جلسة 2004/5/23، الطعن رقم 772 لسنة 25 القضائية جلسة 2004/12/19، الطعن رقم 160 لسنة 2009 نقض إداري جلسة 2009/9/30).

وحيث أنه وفقاً للتوجه القديم الذي كانت تسير عليه المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات، فإن السلطة القضائية كانت تتدخل في أعمال واختصاصات السلطة الإدارية وتشير في حكمها إلى أوامر تلزم بها جهة الإدارة لتنفيذها، فكانت حين تقضي بإلغاء القرار الإداري المطعون الصادر بإنهاء خدمة الموظف تأمر جهة الإدارة بإعادته إلى وظيفته وصرف المستحقات المالية له والرواتب عن الفترة التي سبقت إصدار الحكم، إن كانت تلك الرواتب والمستحقات موقوفة عنه بسبب صدور قرار بإنهاء الخدمة.

ولم تكن المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات في فترة هذا التوجه تأخذ بمبدأ حظر توجيه أوامر للسلطة الإدارية، والذي يمنع أن يحل القاضي نفسه محل جهة الإدارة ويلزمها بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، بل كانت تأمر في حكمها وتلزم جهة الإدارة القيام بأعمال تعد أساساً من صميم اختصاصها.

إلا أنه منذ عام 2006م بدأ ظهور التوجه الجديد للمحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات والذي يواكب مبدأ الحظر السابق، حيث صدرت أحكام أخرى " الاتجاه الثاني" والتي تقضي بأنه ليس للمحكمة أن تتدخل في صميم أعمال السلطة الإدارية وأن مهمتها قاصرة على

مجرد إلغاء القرارات الإدارية التي تقع بالمخالفة لأحكام القانون، وليس للموظف سوى الحق في التعويض عن الإنهاء غير المشروع إذا توافرت عناصره.

وفي ذلك ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا على أنه " فيما نحت أحكام أخرى باتجاه الوقوف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري غير المشروع (الاتجاه الثاني) فإن الهيئة وإعمالاً لدورها القضائي وعملاً باختصاصاتها القانونية، وتأسيساً على ما أفصحت عنها من أسباب، تقرر المبدأ الذي يقف بالقضاء الإداري - كأصل عام - عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، دون ما يخالفه من مبادئ"¹.

حيث أن المحكمة في ذات الحكم بينت وأفصحت عن الأسباب التي جعلتها تقرر مبدأ حظر تدخل القاضي في أعمال السلطة الإدارية، إذ جاء في الفقرة الثالثة منه على أنه " لما كان الأصل، أن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القضاء بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، كالأمر بإعادة الموظف إلى عمله، أو ترقبته أو صرف مرتبه أو مستحقاته، أو الأمر بإزالة بناء تم تشييده أو غير ذلك من أعمال الإدارة، إلا إذا نص القانون على خلاف هذا الأصل، ذلك أن الأصل هو الذي يتوافق مع طبيعة ودور القضاء الإداري الحديث من حيث أنه قضاء رقابة على مشروعية عمل الإدارة، لإضفاء رقابة على التقدير والملائمة الإدارية التي تستقل بها الإدارة وحدها. كما أن هذا الأصل يتفق مع مبدأ الفصل بين سلطات الدولة وكذلك مع مبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري، وأنه متى صدر حكم الإلغاء فإن القرار الملغي يعتبر كأن لم يكن وبأثر رجعي، وعلى جهة الإدارة أن تتخذ كافة الإجراءات التي تكفل إعادة بناء

¹ المحكمة الاتحادية العليا، الطعان رقم 74 و 135 لسنة 2011.

المراكز القانونية، بفرض أن القرار الملغي لم يصدر أصلاً، وفي حال امتناعها القيام بذلك، فإن امتناعها يصبح غير مشروع ويعرضها لدعوى التعويض، لأن ذلك يعد امتناعاً عن تنفيذ حكم قضائي، ولا يفوت الهيئة أن تشير في هذا الصدد إلى أن الوقوف بدعوى الإلغاء عند حد القضاء بمشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري، لا يمنع رافع الدعوى من أن يضمن دعواه طلباً بالتعويض عن القرار الإداري الملغي باعتبار أن حكم الإلغاء بمثابة إعلان عن خطأ الإدارة، أو أن يرفع دعوى تعويض مبتداه أمام القاضي المدني بعد صيرورة حكم الإلغاء باتاً.

ونرى أن المحكمة تعارض أسبابها بنفسها للأخذ بالتوجه الثاني الجديد والذي يقضي بحظر إصدار أوامر لجهة الإدارة، إذ قررت أن دور المحكمة ينتهي ببحث مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه دون أن يكون لها إلزام جهة الإدارة بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل، وجاءت في نفس الأسباب لتقرر أن الحكم بإلغاء القرار الإداري يترتب عليه أن القرار الملغي يعتبر كأن لم يكن بأثر رجعي وعلى جهة الإدارة أن تتخذ كافة الإجراءات التي تكفل إعادة بناء المراكز القانونية بفرض أن القرار الملغي لم يصدر أصلاً، وبهذا فإنه من المنطق أن بمجرد صدور الحكم بإلغاء القرار يترتب عليه إعادة الموظف لوظيفته كأثر للإلغاء دون حاجة للنص عليه صراحة في الحكم، إذ في رأينا أنه لا يتعين على المحكمة أن تقوم بتوضيح الآثار المترتبة على الحكم بإلغاء القرار الإداري بل هو أثر يترتب بقوة القانون بسبب الإلغاء.

كما أقرت المحكمة في ذات الأسباب أن امتناع جهة الإدارة من اتخاذ كافة الاجراءات التي تكفل إعادة بناء المراكز القانونية بفرض أن القرار الملغي لم يصدر أصلاً، يعرضها للتعويض لأن امتناعها يعد امتناع عن تنفيذ حكم قضائي وهو عمل غير مشروع، واكتفت بأن هذا الفعل يعرضها للتعويض دون الخوض في مسألة عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

وفي رأينا أن هذا الأمر لا يترتب عليه مجرد تعرضها لتعويض صاحب الشأن، وإنما ذلك يعد تعدياً صارخاً على سلطة القضاء وأحكامه الحائزة على قوة الشيء المقضي به، ويقع هذا الأمر على عاتق الموظف المسؤول بتنفيذ الحكم الصادر من المحكمة ومن الممكن أن يتحمل المسؤولية كاملة لعدم قيامه بالتنفيذ مما يشكل في حقه جريمة جزائية، إذ نص المشرع الإماراتي في القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987م بإصدار قانون العقوبات في المادة 270 على أنه: (يعاقب بالعقوبة المقررة في المادة السابقة كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة امتنع عمداً وبغير حق عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه).

وقد كانت المادة رقم 269 من ذات القانون قد أقرت عقوبة الحبس مدة لا تجاوز سنتين وبغرامة لا تجاوز مائة ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ولقد تواترت الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات في الدعاوى الإدارية على الحكم بإلغاء القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الموظف والوقوف عند حد الإلغاء دون إلزام جهة الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الموظف إلى عمله ووظيفته التي كان يشغلها قبل صدور القرار الإداري الملغي بحكم من المحكمة باعتباره كأن لم يكن وتلغى جميع آثاره.

ومن هذه الأحكام ما صدر عن المحكمة في دعوى إدارية اختصم فيها موظفون فنيون قرار إداري صادر من رئيس الجهة بإنهاء خدمتهم متخذاً عذراً إعادة الهيكلة كسبب لإنهاء الخدمة، وقد انتهت المحكمة إلى ترجيح الرأي الثاني على سند من أن الأصل أن سلطة القضاء الإداري

تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القضاء بإلزام جهة الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل إداري.¹

كما ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في حكم آخر لها تتلخص وقائعه في إقامة الطاعة الدعوى مطالبة بإلغاء القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمتها وما يترتب عليه من آثار وصرف مستحقاتها وإعادتها لعملها، حيث أن قرار إنهاء الخدمة صدر بسبب رسالة تتضمن معوقات بالمرفق وورد بها ما يشبه الاستقالة فاعتبرها الوزير استقالة صريحة ووافق عليها، ونعت الطاعة على القرار مخالفة القانون وقيامه على غير سبب، وبعد نظر المحكمة للدعوى انتهت في حكمها إلى أنه " وإذا كان ما تقدم وكان الثابت من أن قرار إنهاء خدمة الطاعة للاستقالة قد صدر دون اتخاذ هذا الإجراء الجوهري ومن ثم يكون هذا القرار باطلاً متعيناً القضاء بإلغاءه. وحيث أن المحكمة تقف عند حد الإلغاء عملاً بحكم هيئة المحكمة ومن ثم يتعين عدم قبول باقي طلبات المدعية ومنها إعادتها لوظيفتها بذات المسمى".²

وإذ أننا في رأينا نرجح الاتجاه الأول الذي كانت تسير عليه المحكمة الاتحادية العليا، وهو إلزام جهة الإدارة في حالة صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري الطعين بإعادة الموظف إلى عمله دون أو توجيه بعض الأوامر لجهة الإدارة لتنفيذها تصحيحاً لما ارتكبته من أخطاء، على غرار ما أشرنا إليه سابقاً في المطلب السابق أن المحكمة بإمكانها توجيه جهة الإدارة وتوضيح إجراءات كيفية تنفيذ الحكم القضائي بالشكل الصحيح.

كما أن مسألة الفصل بين السلطات هي ليست على إطلاقها بل هو فصل مرن، والأرجح أن السلطة القضائية تعلق على السلطة الإدارية لما يتمتع به القضاة من خبرة قانونية، ومن منطلق

1 المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 68 لسنة 2011، جلسة 2011/11/20
2 المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 432 لسنة 2016، جلسة 2017/11/15

هذا الأمر فهي تملك الحق والصلاحيه في التدخل في أعمال الجهة الإدارية بشكل مناسب يضمن الحقوق، ويحافظ على المراكز القانونية تحقيقاً لاستقرارها وكذلك لضمان التنفيذ الصحيح للقانون.

وفي حالة صدور حكم من المحكمة بإلغاء قرار إداري لعدم مشروعيته دون النص في الحكم على إعادة الموظف لعمله، فإن الأمر يتطلب صدور قرار من جهة الإدارة بإلغاء القرار الإداري فيما تضمنه من إنهاء خدمة المنفذ لصالحه وهو ما يترتب عليه إعادته للعمل كأثر للإلغاء دون الحاجة لإصدار قرار إداري آخر بإعادة التعيين، وذلك للأسباب التالية:

1. إن إعادة الموظف لوظيفته كأثر للحكم القاضي بإلغاء القرار الصادر عن جهة الإدارة

بإنهاء خدماته هي نتيجة طبيعية تتفق ومفهوم دعوى الإلغاء وطبيعتها كدعوى عينية

تستهدف مخاصمة القرار الإداري، كما يفرضها المنطق بوصف أن الحكم الصادر فيها

يمثل الفائدة العملية التي تعود على المدعي من الحكم له بطلباته وأساس المصلحة في

رفعه لدعواه، وهذه النتيجة تلتزم جهة الإدارة بتنفيذها تلقائياً سواء تضمنها الحكم الصادر

بالإلغاء أم لم يتضمنها.

2. أن الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ

صدوره، وإلغاء جميع الآثار المترتبة عليه، وبناءً على ذلك فإن النتيجة الطبيعية التي

تترتب على النطق بالحكم بإلغاء قرار إنهاء خدمة موظف أن يعاد الحال إلى ما كان

عليه قبل صدور قرار إنهاء الخدمة، وتنفيذ هذا الحكم يقتضي اعتبار القرار كأن لم يكن

وإعادة الموظف الذي حكم بإلغاء قرار إنهاء خدمته إلى ذات الوظيفة التي كان فصل

منها، كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط.

3. أن القول بغير ذلك يخرج دعوى الإلغاء عن معناها ويفرغها من جوهرها ويحيلها إلى مجرد دعوى فحص مشروعية للقرار الإداري، بمقتضاها لا يكون للقاضي الحق في إلغاء قرار جهة الإدارة - وإنما يقتصر دوره على الحكم على مدى مشروعية القرار من عدمه - كما لا يكون للمدعي بموجب هذا الحكم سوى مجرد الحق في التعويض، وهذا يخالف ما هو ثابت للقضاء من اختصاص بإلغاء قرارات جهة الإدارة غير المشروعة وليس فقط الحكم على عدم مشروعيتها، كما يتعارض مع ما هو مستقر عليه قضاءً من أن الإلغاء القضائي يؤدي إلى إعدام القرار بأثر رجعي، ويتنافى منطقياً مع النتائج التي تترتب حتماً وبالضرورة على اعتباره لم يصدر قط.

4. أن ما تبنته هيئة المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات من ترجيح للرأي الثاني إذا كان مبرره - وفقاً لما ارتأته الهيئة - عدم التدخل في أعمال الإدارة، إلا أنه لا يعني أن حكم الإلغاء لا يمنح الموظف أحقية في الرجوع إلى عمله أو أن لجهة الإدارة الحق في الامتناع عن إعادة الموظف لعمله، إذ أنه فضلاً عما سبق أعلاه من أسانيد عن ماهية دعوى الإلغاء فإن الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري كافٍ في حد ذاته لترتيب تلك النتيجة، كالالتزام تلقائي يجب على جهة الإدارة تنفيذه وفق نص الصيغة التنفيذية المشمول بها الحكم وإعمالاً لصريح منطوق الحكم المطلوب تنفيذه، كما أن ذلك الالتزام يفرضه حكم المادة (270) من قانون العقوبات الصادر بالقانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 وتعديلاته والتي اعتبرت أن امتناع الموظف العام عمداً وبغير حق عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم جريمة جزائية متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه .

وفيما يتعلق بمسألة صرف المستحقات المالية للموظف الذي حكمت لصالحه المحكمة بإلغاء القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمته، كأثر للإلغاء باعتباره كأن لم يكن وملغياً بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره، فإن هذا الأمر في رأينا أنه يطبق عليه قاعدة (الأجر مقابل عمل) فلا يستحق الأجر إلا من قام بعمل، ويكفي لذلك تواجده في وظيفته على الرغم من عدم وجود مهام مكلف بها، إذ يعتبر أنه قائم بعمل بمجرد وجوده في الوظيفة.

وإن كانت هناك مبالغ مالية حكم بها لصالح الموظف الذي انتهت خدماته بناءً على قرار إداري غير مشروع وملغي بحكم صادر من المحكمة، فإن هذه المبالغ لا يمكن اعتبارها المرتبات عن الفترة التي لم يقدم فيها الموظف أية أعمال لجهة الإدارة، بل هي تعويض للمحكوم له لما أصابه من ضرر وما فاته من كسب، وذلك لما استقر عليه المبدأ القانوني طبقاً للمادة 912 من القانون الاتحادي رقم (5) لسنة 1985 بإصدار قانون المعاملات المدنية وتعديلاته، وما جرى عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا بأن "الأجر مقابل عمل" ويثبت للموظف أحقيته عن رواتبه ومستحقاته عن فترة عمله، وكذلك إعمالاً لقواعد العدالة وعدم الإثراء بلا سبب.¹

الخاتمة

تناولت في هذا البحث موضوع دعوى الإلغاء في ضوء المحكمة الاتحادية العليا والتعديلات الجديدة وفقاً لقانون الإجراءات المدنية، حيث تطرقت لموقف كل من المشرع الفرنسي والمصري والإماراتي تجاه هذه الدعوى وبعض التطبيقات العملية والأحكام القضائية الصادرة والتي تبين وجهة نظر كل منهم في هذا الشأن، وكما هو مبين بأن اختلال أحد عناصر القرار الإداري يعرضه للبطلان وذلك بإلغاؤه قضائياً من خلال حكم قضائي يصدر من المحكمة المختصة إذا لم تتدارك جهة الإدارة خطأها.

فالقرارات الإدارية حتى تكون صحيحة قانوناً منتجةً لآثارها القانونية السليمة يجب أن تصدر في حدود القواعد والضوابط المقررة لها، متوفرة لها جميع العناصر الخاصة بالقرار الإداري ومهذبةً إلى تحقيق الغايات والأهداف التي أرادها المشرع تحقيقاً للمصلحة العامة، فيتعين في القرار الإداري أن تتوفر به جميع عناصره والمكونة من السبب، المحل، الاختصاص، الشكل والغاية فإن تخلف إحداها كنا في مواجهة قرار إداري غير مشروع.

كما تبين لنا من خلال هذا البحث أن المشرع الإماراتي قد ساوى بين الدعاوى الإدارية وكافة الدعاوى المدنية الأخرى، حيث وضع النصوص والتشريعات التي تنظم وتبين كيفية قيد الدعوى المدنية في المادة 42 من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، ونرى أنه من الأفضل أن تكون هناك قواعد قانونية ومنظومة شاملة خاصة بالدعاوى الإدارية بكافة أنواعها سواء كانت متعلقة بالقرارات الإدارية الخاصة بالموظفين أو القرارات الإدارية الأخرى.

كما أنه من خلال هذا البحث والاطلاع على الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم المدنية الكلية التي تختص بالدعاوى الإدارية، توضح لنا أن إصدار الأحكام القضائية في الدعاوى الإدارية ليس بالسرعة التي يتوجب أن تصدر بها هذه الأحكام، وقد يتعلق هذا الأمر بالإجراءات وكمية القضايا التي تنظرها الهيئة، لأنها ليست محكمة إدارية فقط تختص بالدعاوى الإدارية إذ أن القضاء الإماراتي هو قضاء موحد، ولكن نرى بأنه لا ضير بإنشاء محكمة إدارية مختصة للنظر في الدعاوى الإدارية وذلك على غرار قرار إنشاء المحكمة العمالية في دولة الإمارات بشهر سبتمبر من عام 2018.

بالإضافة إلى ذلك، وفيما يتعلق بشأن تحديد المدة القانونية المحددة لرفع الدعاوى الإدارية فقد أشار المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بمادته رقم (116) على أنه " لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار" وقد خص تحديد المدة في هذا النص للقرارات الإدارية الصادرة بشأن الموظفين فقط دون غيرها من القرارات الأخرى، في حين أن قانون الإجراءات المدنية وتعديلاته نص في مادته رقم (84 مكرر) والتي أضيفت بموجب قانون اتحادي رقم (10) لسنة 2014 على أنه " لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينياً"، وفي رأينا أن هذا النص من الممكن أن يطبق على جميع القرارات الإدارية سواء كانت خاصة بالموظفين أو غيرهم، ولأن هذه المادة أضيفت في تاريخ أحدث عن وجود المادة المذكورة في المرسوم بقانون الموارد البشرية فإنه يكون قد نسخ ما قبله، ومن الأفضل أن يقوم المشرع بإزالة النص لتجنب المبالسة واللغو في التشريع.

ومن خلال الاطلاع على الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم في الآونة الأخيرة، في ظل اتباع المحكمة الاتحادية العليا التوجه الجديد الثابت لها والمبين في الأحكام التي أشرنا إليها في البحث، أخذاً بمبدأ حظر توجيه أوامر للجهة الإدارية والاكتفاء بالنظر في مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بمناسبة دعوى إدارية أمام المحكمة والبحث في مدى توافقه مع القانون مع الوقوف عند الإلغاء، وهو المبدأ الذي قال به بعض فقهاء القانون الإداري لتجنب تدخل السلطة القضائية في اختصاصات السلطة الإدارية، توصلنا في رأينا إلى أن هذا المبدأ لا يحقق غاية إلغاء القرار الإداري والهدف من إغائه لمخالفته القانون، فالأصل أن إلغاء القرار الإداري يترتب عليه إعادة الحال كما كان عليه قبل صدوره، فيكون القرار الإداري الملغى كأن لم يكن وتجب معه إعادة المراكز القانونية لكل صاحب حق سلب منه هذا المركز بسبب قرار إداري غير مشروع ومخالف للقانون.

ونستند في رأينا إلى القاعدة القانونية المنصوص عليها في قانون المعاملات المدنية الإماراتي في المادة 36 والتي نصت على أن "الأصل بقاء ما كان على ما كان" وأن القول الذي ذهب إليه البعض بعدم جواز توجيه أوامر من القاضي للجهة الإدارية كإعادة الموظف لعمله بعد الحكم بإلغاء القرار الإداري الغير مشروع والصادر من جهة الإدارة بإنهاء الخدمة، يتعارض تعارضاً تاماً مع القاعدة القانونية المذكورة وتتحفظ على التوجه الذي تسلكه المحكمة الاتحادية العليا حديثاً في هذا الشأن.

التوصيات

- 1- إصدار تشريع قانوني خاص بالقرارات الإدارية وإجراءات رفع الدعوى الإدارية وقيدها أمام المحاكم لتمييزها عن باقي الدعوى القضائية المنظمة وفقاً لقانون الإجراءات المدنية وذلك لما لها من أهمية تتعلق بحقوق الراتب والمعاش والتي تعد من أساسيات الحياة المعيشية.
- 2- إنشاء محكمة إدارية متخصصة بشكل كامل بالنظر في الدعوى الإدارية بمختلف أنواعها وذلك لتفرغ قضاتها للنظر في تلك الدعوى فقط دون غيرها لضمان سرعة الفصل فيها، وذلك على غرار إنشاء المحكمة العمالية بشهر سبتمبر من عام 2018 في دولة الإمارات للنظر في الدعوى العمالية.
- 3- تقرير اختصاص شامل للمحاكم الإدارية يتضمن الفصل في الدعوى الإدارية بشكل كامل وما تتضمنه من طلبات كالتعويض دون حاجة إلى توجه المحكوم له للقضاء المدني لتقرير التعويض المناسب له.
- 4- متابعة تنفيذ جهة الإدارة للأحكام الصادرة في الدعوى الإدارية لضمان تنفيذه تنفيذاً صحيحاً يتوافق مع ما تقرره المبادئ والغايات القانونية من وجود دعوى الإلغاء، مع تطبيق النصوص القانونية على من تثبت مسؤوليته بالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي.

تم بعون الله وبحمده

المراجع

أولاً: المؤلفات

1. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
2. أ.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الإسكندرية، 1978.
3. د. محمد أحمد المسلماني، موسوعة القضاء الإداري، دار الفكر والقانون، مصر، 2018.
4. د. خالد عبدالفتاح محمد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، مصر، 2008.
5. د. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2011.
6. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
7. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
8. د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2007.
9. د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، دار الفكر والقانون، مصر، 2016.
10. د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996م.
11. د. محمد أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 2004م.
12. د. عبدالعليم عبدالمجيد شرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، مصر، 2004م.
13. د. طعمية الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 1977م.
14. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الخامسة، 1984م.

15. د. علاء عبدالمتعال، الدعاوى الإدارية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، مصر، 2002.
16. د. مجدي شعيب، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، مكتبة الرواد، 2007م.
17. د. مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء، مصر، 2003م.
18. د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار الفكر والقانون، مصر، 2016.
19. د. عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1996.
20. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود للنشر، القاهرة، 2015.
21. د. محمد عبداللطيف، قانون القضاء الإداري "دعوى الإلغاء"، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، مصر، 2002.
22. د. حمدي عمر علي، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، مصر، 2007.

ثانياً: الرسائل العلمية

1. د. فؤاد محمد موسى، الانحراف بالإجراء كوجه لإلغاء القرار الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق أسيوط، 1997
2. سعود منور عبدالله العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، 2000

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

1. <http://www.mandumah.com>