United Arab Emirates University
Scholarworks@UAEU

Public Law Theses | Public Law

4-2018

مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية

شمسة مفتاح أحمد الناصري

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

Part of the Law Commons

Recommended Citation

(2018) "مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية", شمسة مفتاح أحمد الناصري. *Public Law Theses*. 3.
https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/3

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
United Arab Emirates University

UAEU

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية

شمسة مفتاح أحمد الناصري

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف أ.د. أحمد شوقي

أبريل 2018

إقرار أصالة الأطروحة

أنا **شمسة مفتاح أحمد الناصري**، الموقعة أدناه، طالبة دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدمة الأطروحة الجامعية بعنوان " ***مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية***"، أقر رسميا بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف **أ.د. أحمد شوقي، أستاذ دكتور في كلية القانون**. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة 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:_____

إجازة أطروحة الماجستير

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

1) المشرف (رئيس اللجنة) – أ.د/ أحمد شوقي محمود

الدرجة : أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: _____ التاريخ: ١٤/٤/٢٠١٨

2) عضو داخلي : أ.د / مجدي شعيب

الدرجة : أستاذ

قسم : القانون العام

كلية : القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: _____ التاريخ : ١٤/٤/٢٠١٨

3) عضو خارجي : أ.د / مصطفى عبد المقصود سليم

الدرجة : أستاذ مشارك

كلية : ~~العين للعلوم والتكنولوجيا~~ القانون - جامعة عجمان

التوقيع: _____ التاريخ: ١٤/٤/٢٠١٨

اعتمدت الأطروحة من قِبل:

1) عميد كلية القانون : الأستاذ الدكتور / محمد حسن على محمد

التوقيع: _____ التاريخ : ١٥/٤/٢٠١٨

2) عميد كلية الدراسات العليا: الأستاذ الدكتور / ناجي وكيم

التوقيع: _____ التاريخ : 9/5/2018

النسخة رقم ٩ من ١٥

حقوق النشر © 2018 شمسة مفتاح أحمد الناصري
حقوق النشر محفوظة

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى بيان مسؤولية جهة الادارة عن القرارات الادارية المشروعة منها وغير المشروعة في ضوء ما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن في كل من مصر، فرنسا، وتطبيقات دولة الامارات في هذا الشأن لا سيما وأن الأصل في المساءلة أيا كانت هي بارتكاب فعل غير مشروع، إلا أنه قد تساءل جهة الادارة في بعض الحالات بالرغم من اقرار القضاء بمشروعية قرارها بحيث تطالب بالتعويض.

بالنسبة لمسؤولية جهة الادارة عن القرارات غير المشروعة فقد اقر القضاء والفقه معا مبدأ المسؤولية عن الخطأ وهو ما يشترط فيه توافر أركان المسؤولية ألا وهي الخطأ، الضرر، وعلاقة السببية بين الركنين بحيث لا تساءل جهة الادارة مالم تتلازم أركان المسؤولية جميعها، إلا أن هذه المسؤولية وأثرها في التعويض يختلف باختلاف العيب الذي يرد على القرار الاداري إذ أن الأصل استقر على عدم مساءلة جهة الادارة عن القرارات المعيبة بالعيوب الشكلية مالم تكن مؤثرة على القرار أي بأن يكون الخطأ مؤثرا، أما في حالة شاب القرار الاداري بأي من العيوب الموضوعية فإن القرار يكون محلا للإلغاء والتعويض أيا كانت جسامة الخطأ، وهو الاتجاه الذي يسير عليه القضاء الاماراتي في هذا الشأن، أما بالنسبة لمساءلة جهة الادارة عن القرارات المشروعة سواء كانت على أساس المخاطر، أم المسؤولية أمام الأعباء العامة فقد سار كل من المشرع والقضاء الاماراتي بذات الاتجاه الذي أخذت به كل من مصر وفرنسا في هذا الشأن حيث يتم مساءلة جهة الادارة في هذه الحالة على أساس المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة مراعاة لمبدأ العدالة ومبدأ الغنم بالغرم.

كلمات البحث الرئيسية: أساس المخاطر، المسؤولية الادارية، التعويض، الخطأ.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

Administrative body’s liability to compensation upon administrative decisions

Abstract

As for the administrative body’s liability for an unlawful decisions, both the judiciary and the jurisprudence have unanimously accepted the principle of responsibility based on error, which requires the elements of responsibility, which are namely error, damage and causal relations between the two elements occurs jointly since the origin of accountability upon the administrative body compensation varies according to the defect reflected in the administrative decision since there is no accountability on the defects of formality, unless defect is effective, while in the cases of substantive defects, both termination of decisions and compensation are in order whatever the magnitude of error, which happens to be is the direction of the UAE’s judiciary in this regard, as for the accountability of the administrative body on legitimate decisions, based on risks, or responsibility to the public burdens both UAE’s legislator and judiciary went in the same direction that Egypt and France took in this regard, where the administration is accountable in these cases based on risks or equality in front of public burdens in accordance with the principle of justice.

The aim of this study is to clarify the liability of the administrative body for the legitimate and illegal administrative decisions in the light of comparative jurisprudence in Egypt, France and the applications in the UAE in this regard, especially since the origin of accountability occurs upon an illegal act, however in some cases the administrative body may be questioned while performing it’s duties even though the judiciary had declared the legality of its decision therefor a person may claim compensation for it.

Keywords: Basis of risk, administrative liability, compensation, error.

شكـــــر وتقدير

أود أن أوجه جزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى الأساتذه الأفاضل والإداريين في جامعة الإمارات العربية المتحدة الذين لم يبخلوا علي بتوجيه، ونصيحة، ودعم كبير خلال دراستي في برنامج الماجستير ولهم أثر كبير في تعليمي، وتشجيعي، وتوجيهي دائماً.

وأشكر مشرف الرسالة أ.د.أحمد شوقي وأعضاء اللجنة، وأخص بالشكر كل من: عمي رضا (أبو أحمد) م. وحيد، وم. أحمد وحيد ود. عبدالله الخشروم، و م.عبدالرحمن فهمي، و م. عادل الكعبي مستشارين قانونيين بالأمانة العامة للمجلس التنفيذي، و د.أحمد الصايغ قاضي بالمحكمة الاتحادية العليا – الدائرة الإدارية على تفانيهم في إرشادي ومساعدتي في إنجاز هذه الدراسة، كذلك أشكر كل من أ.عائشة الكويتي، وأ.أسماء الحساني، وأ. عائشة المهيري وأ.بخيتة البلوشي، وأخواتي وعائلتي على دعمها المستمر لإنجاز هذه الرسالة، وعزيزاتي الغاليات زميلاتي في برنامج الماجستير اللاتي كنّ خير معين في رحلة الدراسة وصديقاتي وزميلاتي في مجال العمل لتشجيعهم الدائم لي،،، إليهم جميعاً أهدي ثمرة جهدي ونجاحي في برنامج الماجستير.

الإهداء

إلى أبي حفظه الله .. وإلى أمي الغاليه حبيبة القلب حفظها الله ورعاها

إلى القريبين من القلب والفؤاد .. إخوتي وأخي

إلى من غمر قلبي وروحي بالسعادة والبهجة

وإلى صديقاتي القريبات من قلبي

قائمة المحتويات

العنوان i
إقرار أصالة الأطروحة ii
حقوق الملكية والنشر iii
إجازة أطروحة الماجستير iv
الملخص vi
العنوان والملخص باللغة الإنجليزية vii
شكـــــر وتقدير viii
الإهداء ix
قائمة المحتويات x
المقدمة 1
التمهيد: المسؤولية الادارية 5
الفصل الأول: المسؤولية الإدارية عن القرارات غير المشروعة 7
المبحث الأول: المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الشكلية للقرار الإداري 7
المطلب الأول: صور عدم المشروعية الشكلية للقرارات الإدارية 8
الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري 8
الفرع الثاني: عيب الشكل في القرار الإداري 13
المطلب الثاني: الأثر المترتب على عدم المشروعية الشكلية للقرار الإداري 22
المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الموضوعية في القرار الإداري 25
المطلب الأول: صور عدم المشروعية الموضوعية في القرارات الإدارية 25
الفرع الأول: عيب المحل في القرار الإداري 26
الفرع الثاني: عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري 28

الفرع الثالث: عيب السبب في القرار الاداري..... 37

المطلب الثاني: الأثر المترتب على عدم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري 42

المبحث الثالث: أركان المسؤولية الإدارية 47

المطلب الأول: الخطأ 49

الفرع الأول: الخطأ الشخصي 50

الفرع الثاني: الخطأ المرفقي..... 59

المطلب الثاني: الضرر.....63

الفرع الأول: شروط الضرر..... 64

الفرع الثاني: أنواع الضرر 66

المطلب الثالث: علاقة السببية.....71

الفرع الأول: مفهوم علاقة السببية..... 72

الفرع الثاني: انتفاء العلاقة السببية 75

الفصل الثاني: المسؤولية الادارية عن القرارات المشروعة 78

المبحث الأول: أساس المسؤولية عن القرارات المشروعة 82

المطلب الأول: قيام المسؤولية الادارية على أساس نظرية المخاطر 82

الفرع الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر 83

الفرع الثاني: حالات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر 85

المطلب الثاني: قيام المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة 89

الفرع الأول: الأضرار الناجمة عن نزع الملكية للمنفعة العامة 89

الفرع الثاني: الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المشروعة..... 104

المبحث الثاني: شروط المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة.....110

الفرع الأول: أن يكون الضرر خاصا..... 110

الفرع الثاني: أن يكون الضرر استثنائي أو غير عادي 111
الخاتمة 112
التوصيات 114
المراجع 115

المقدمة

تعد القرارات الإدارية وسيلة جهة الادارة في الافصاح عن ارادتها في سبيل تحقيق المصلحة العامة وتسيير المرفق العام بانتظام واضطراد، إلا أن جهة الادارة في سبيل ممارستها لصلاحياتها باتخاذها القرارات الادارية قد ترتكب خطأ يعيب قرارها الاداري وإن كان هذا يخالف الأصل العام بفرض قرينة مشروعية القرارات الادارية، إلا أن ذلك قد يحصل أحيانا باعتبار أن جهة الادارة عبارة عن شخص معنوي يمارس صلاحياته من خلال أشخاص طبيعين باسمها، ومن ثم فإن العيوب التي قد ترد على القرار الاداري تختلف بحسب طبيعتها فمنها عيوب شكلية (كعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل) ومنها كذلك عيوب موضوعية (كعيب المحل، وعيب الانحراف بالسلطة، وعيب انعدام السبب) ومن ثم نكون أمام قرار اداري معيب يستلزم الالغاء وحتى التعويض وتختلف النتيجة باختلاف طبيعة العيب الذي وصم القرار الاداري.

سار القضاء الاداري بدولة الامارات على اشتراط توافر أركان المسؤولية من خطأ، وضرر وعلاقة السببية للقضاء بمسؤولية جهة الادارة، وكما سيتم بيانه لاحقا من خلال البحث وسيتم اتباع أسلوب المنهج المقارن ببيان مسلك القضاء الاماراتي ومقارنته مع كل من مصر وفرنسا حيث سار القضاء الاماراتي بذات اتجاه مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر إذ سار على تقرير مسؤولية جهة الادارة بالرغم من اعترافه بمشروعية قراراتها الصادرة في بعض الحالات استنادا إلى أساس المخاطر، أو المساواة أمام الأعباء العامة.

مشكلة الدراسة

يحتل الموضوع محل البحث أهمية كبيرة لاسيما وأنه قد ورد عاما في العديد من كتب الفقه وقد اقتصرت العديد من الكتب على هذه المسؤولية في مصر وفرنسا أما تنظيم هذا الأمر في القانون والقضاء الإماراتي فلم يرد ذكره في العديد من المصادر هذا وإن كان ذلك يرجع لكون

دولة الإمارات تأخذ بنظام القضاء الموحد مقارنة بالنظام المزدوج في كل من مصر وفرنسا فيما يتعلق بالتصرفات الإدارية إلا أن ذلك لا ينفي ضرورة التطرق لمعالجة هذا الموضوع وأهمية وجود ما يبين مسلك المشرع والقضاء الإماراتي في هذا الشأن لاسيما وأن التعمق في هذا الموضوع يثير العديد من الإشكالات العملية، باعتبار أن الأصل لمساءلة جهة الإدارة عن قراراتها تستلزم وجود الخطأ كركن أساسي للمسؤولية بينما يثار التساؤل حول مدى امكانية مساءلة جهة الإدارة عن قراراتها المشروعة طالما كانت تمارسها بموجب القانون، مع أهمية بيان اتجاه المشرع والقضاء الاماراتي في هذا الشأن.

الهدف من الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى الآتي:

1- بيان مسلك المشرع الإماراتي في حال ثبوت مسؤولية جهة الادارة، وما إذا كان يعوض القضاء الإماراتي عن القرارات المعيبة على إطلاقها (القرارات المعيبة بالعيوب الشكلية والموضوعية) أم أنه يسير على خطى الفقه والقضاء المقارن في أن القرار المعيب بأي من العيوب الشكلية لا تساءل عنه جهة الإدارة وإن ترتب على ذلك ضرر طالما أن القرار كان سيصدر صحيحا إذا ما روعيت الجوانب الشكلية منه.
2- هل يعوض القاضي الإماراتي عن القرارات التي تُلحق ضررا بالعامة بالرغم من مشروعيتها وبالرغم من خلوها من أسباب إلغاء القرار؟
3- مسلك المشرع الإماراتي في تقدير التعويض وبيان ما إذا كان يعوض المحكوم له تعويضا نقديا عما لحقه من خسارة وما فاته من كسب بالإضافة إلى إلغاء القرار، أم الاكتفاء بإلغاء القرار كخير تعويض للمحكوم له في هذه الحالة، لاسيما وأن أحكام القضاء الإماراتي لم تكن مجتمعة على اتجاه موحد في هذا الشأن.

الدراسات السابقة

لم ترد العديد من الدراسات بشأن مسؤولية قرارات جهة الادارة بشكل عام سواء عن القرارات المشروعة وغير المشروعة بكتاب واحد إلا أن مسؤولية جهة الادارة عن القرارات بنوعيها وردت منفصلة ومن ذلك المراجع الآتية:

1. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الادارة بالتعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة، رسالة لاستكمال متطلبات الحصول على الماجستير في القانون العام،2010
2. د.محمد عبدالواحد الجميلي قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية) دار النهضة العربية- القاهرة- 1995-1996.
3. الوجيز في القضاء الإداري- د. سليمان الطماوي- دار الفكر العربي- 1974.
4. رمضان محمد بطيخ، مسؤولية الإدارة دون خطأ (نظرية المخاطر) الإلغاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية – دار المنظومة، 2008.
5. د.جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض)، دار النهضة العربية، الطبعة: لا يوجد، 1995.
6. م. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار نشر، الجزء الأول، 2010.
7. م. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار نشر الجزء الثاني، 2010.
8. د.حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الادارية، بدون دار النشر، الطبعة 1984.
9. د.الديداموني مصطفى أحمد، الاجراءات والأشكال في القرار الاداري، (دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992.

منهج الدراسة

يهدف البحث لبيان مسلك المشرع الاماراتي من مسؤولية جهة الادارة عن القرارات الادارية المشروعة وغير المشروعة بالمقارنة مع مسلك كل من مصر وفرنسا في هذا الشأن وعليه استخدم الباحث أسلوب المنهج المقارن للمقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي والقانون الإماراتي في هذا الشأن.

التمهيد: المسؤولية الادارية

تعد فكرة محاسبة جهة الادارة عن تصرفاتها غير المشروعة اتجاها حديثا نسبيا سار عليه القضاء الفرنسي إذ أن الاتجاه القديم الذي كان يحذوه يقوم على أساس عدم مساءلة الدولة عن أعمال موظفيها مهما بلغت نتيجة الضرر، إذ أن الأصل العام خلو قرار الادارة من العيوب التي قد تشوبه بحيث يصدر موافقا للصالح العام، وذلك تطبيقا لقاعدة التاج لا يخطئ، ولا تختلف هذه المسؤولية عن المسؤولية المدنية من حيث المضمون بل التمايز بينهما يرجع لطبيعة الشخص المسؤول إذ يشترط لقيام هذه المسؤولية بأن يكون من أشخاص القانون العام من ناحية ومن ناحية أخرى أن يرتبط النشاط الممارس من هذا الشخص بتسيير وادارة مرفق عام، إلا أن العوامل المختلفة بعصر النهضة الأوروبية قد ساعدت في ظهور فكرة مسؤولية الدولة بشكل تدريجي[1]، وقد واكب القضاء الاداري ذات الاتجاه حيث قضت محكمة التنازع الفرنسية في حكم بلانكو بقولها أن "مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقررها القانون المدني"[2] يعد بمثابة اتجاه جديد أيده الفقه والقضاء وسار على نهجه[3]، ويفتح مجالات جديدة أمام المتضررين من قرارات جهة الادارة بحيث يمكن مساءلتها واقتضاء تعويض منها على ذلك إذا ما تم اثبات الضرر.

---

[1] د.مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري (قضاء التعويض)، منشأة المعارف، المجلد الثاني، عام 2017، ص21.

[2] ويمكن تلخيص قضية بلانكو بأن المذكور قد رفع دعواه ضد مدير إقليم الجيروند بشأن مسؤولية الدولة مدنيا وفق المواد 1382-1383-1384 من القانون المدني الفرنسي عن الضرر الناشئ من الجرح الذي أصاب ابنته نتيجة لاصطدام عربة صغيرة تابعة لمصنع التبغ بها، وقضت على أثره محكمة التنازع الفرنسية بأن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تصيب الأفراد المتعلقة بالمرفق العام والعاملين به لا تستند لذات المبادئ التي ينظمها القانون المدني، فمسؤولية الدولة عن المرفق العام تختلف، كما يختص القضاء الاداري بالنظر بها دون القضاء العادي.

د.محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة، دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي والقانون الوضعي، الرياض، الطبعة الأولى، 1430هـ 2009، ص50.

[3] الالغاء والتعويض في القضاء الاداري، بحوث وأوراق عمل برنامج القضاء الاداري (الالغاء والتعويض) والمنعقد في المملكة العربية السعودية في أكتوبر 2008، ص330.

وعليه فإنه يمكن تعريف مسؤولية جهة الادارة بأنها "الالتزام النهائي من جانبها بتعويض الضرر المتسبب عن خطأ أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو عن نشاطها الاداري المشروع".[4]

[4] د.مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص22.

الفصل الأول: المسؤولية الإدارية عن القرارات غير المشروعة

مناط مسؤولية الادارة عن أعمالها غير المشروعة هي وصم قراراتها بعيب من العيوب التي ترد على القرارات الادارية، إلا أن هذه العيوب قد تكون عيوبا شكلية أو عيوبا موضوعية ويختلف تباعا الأثر المترتب على وصم القرار الاداري بأيها في هذه الحالة وهو ما سيتم بيانه على وجه التفصيل في البحث.

سيتم تقسيم الفصل الأول لثلاثة مباحث المبحث الأول يتناول المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الشكلية للقرار الإداري، بينما يتناول المبحث الثاني بيان المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الموضوعية في القرار الإداري، ويتطرق الباحث في المبحث الثالث لأركان المسؤولية الإدارية.

المبحث الأول: المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الشكلية للقرار الإداري

تتنوع العيوب التي ترد على القرار الاداري إذ قد تشوب القرار عيوب تتعلق بُمصدر القرار الاداري كأن يصدر ممن لا ولاية له في إصداره أو يصدر بخلاف الشكل الذي تطلب القانون اصداره فيه وإن كان الأصل أن القرارات الادارية ليس لها شكلا محددا إلا أن القانون في بعض الحالات يلزم جهة الادارة بإصدار القرار بشكل معين أو وفقا لإجراءات معينة تتحقق بها المصلحة العامة التي عني القانون بحمايتها، كما وأن القرار الاداري قد يشوبه بعض العيوب الموضوعية كعيب في محله أو عيب في الوقائع القانونية التي استند عليها وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل لاحقا في الحديث عن المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري، وعليه وكقاعدة عامة فإن مخالفة القرار الاداري للشروط الشكلية لا يلزم جهة الادارة بالتعويض عنه في كافة الحالات، ويمكن ايعاز ذلك لتجنيب اغراق جهة الادارة بالشكليات وانصرافها عن أساس وجوهر القرار، إلا وأنه جدير بالملاحظة أن هذه القاعدة ليست مطلقة إذ أن

تعيب القرار الاداري بأي من العيوب الشكلية قد يرتب التعويض في بعض الحالات وإن كان هذا بخلاف الأصل وهو ما سيقوم الباحث ببيانه لاحقا من خلال بحثه.

المطلب الأول: صور عدم المشروعية الشكلية للقرارات الإدارية

للقرارات الادارية صورتين من حيث عدم المشروعية الشكلية فالصورة الأولى تتمثل في عيب عدم الاختصاص وسيتم تناوله في الفرع الأول والصورة الثانية تتمثل في عيب الشكل وهو ما سيتم بيانه في الفرع الثاني من البحث، ويبين المطلب الثاني أثر وصم القرار الاداري بأحد هذه العيوب من حيث التعويض والالغاء.

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يشبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص بقواعد الأهلية في القانون المدني مع اختلاف الغاية في كل منهما، إذ أن المصلحة المقررة بقواعد الاختصاص هي المصلحة العامة أما المصلحة المعنية في الأهلية هي مصلحة الفرد.[5]

وتعرف قواعد الاختصاص بأنها ولاية إصدار القرارات المسندة بموجب القانون أو القواعد العامة لشخص أو جهة إدارية ما تعبيرا عن ارادتها.[6]

وتحدد قواعد الاختصاص الأشخاص أو الهيئات التي تملك ابرام التصرفات العامة، حماية للمصلحة العامة، إلا أنه وبمفهوم المخالفة يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص "بعدم القدرة قانونا على اتخاذ تصرف معين".[7]

---

[5] عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الاداري الباطل والقرار الاداري المعدوم، دار النهضة العربية، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 1997، ص109.

[6] د.عبدالعزيز خليفة ركن الخطأ في المنازعات الادارية، مسؤولية الادارة عن القرارات والعقود الادارية، دار الكتاب الحديث، 2008، ص172.

[7] م. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار نشر، الجزء الأول، 2010، ص583.

وبحسب تقسيم أ.د. سليمان الطماوي لفكرة الاختصاص فإنه يقسمها لأربعة عناصر تتمثل بالآتي:

1- العنصر الشخصي والذي يمكن من خلاله تحديد الأشخاص المنوط بهم اصدار القرارات الادارية دون غيرهم.[8]

2- العنصر الموضوعي والذي يتحقق بتجاوز موظف اختصاصه لاختصاص غيره من ناحية الموضوع، إذ يتم توزيع الاختصاصات من قبل المشرع على كافة السلطات فلا يجوز تجاوز تلك السلطات وممارستها إذا لم تكن في اختصاص الموظف أصلا، ولهذا العنصر صور عديدة يمكن بيانها كالآتي:

- اعتداء موظف على اختصاص موظف آخر مواز له في الاختصاص، بحيث يصدر الأول قرارا يدخل أساسا في اختصاص الموظف الأخير.
- اعتداء الموظف المرؤوس على اختصاص رئيسه، أو العكس.
- اعتداء السلطة التنفيذية (جهة الادارة) على السلطتين التشريعية والقضائية.
- صدور قرار من شخص عادي ليس له علاقة بجهة الادارة أو كان قرار تعيينه باطلا، وهو ما أجازه مجلس الدولة الفرنسي تحت مسمى الموظف الفعلي[9] حماية للغير حسن النية.[10]

3- العنصر الزماني لتحديد المدة الزمنية التي يمكن للقرار الاداري انتاج آثاره فيها[11]، كأن يمارس الموظف اختصاصه بعد انفصام العلاقة الوظيفية بينه وبين

---

[8] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص110-111.

[9] تبرير الأخذ بنظرية الموظف الفعلي أنه قد تجد ظروف يوجد فيها أفراد عاديون لم يعينوا في الوظيفة أصلا أو عينوا تعيينا باطلا ومع ذلك يمارسون مهام هذه الوظيفة في الوقت الذي يجهل المتعاملون معهم من الجمهور ذلك، لذا فقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي كما تبعه في ذلك الاتجاه القضائي في مصر الأعمال الصادرة من هؤلاء الموظفين واعتبرها مشروعة تخرج عن صورة عدم الاختصاص الجسيم استنادا لنظرية الاعتداد بالظاهر.

[10] د. عبدالعزيز الجوهري، القضاء الاداري (دراسة مقارنة دعوى الالغاء – دعوى التعويض)، جامعة وهران، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1987، ص46-47.

جهة الإدارة[12] ومن ذلك ما قررته محكمة القضاء الاداري المصرية في الحكم الصادر بتاريخ 1955/5/11 بقولها "أن مبدأ الاختصاص من حيث الزمان- باعتباره عيبا متعلقا بالنظام العام- لا يمكن الاتفاق على مخالفته، وإن جزاء الالغاء أن يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك، وإلا تجاوز اختصاصه وتعداه إلى اختصاص غيره إما بنقل الموظف أو ترقيته أو فصله وإبلاغه القرار الخاص بذلك"[13] إلا أنه يتعين التفرقة بين ما إذا حدد القانون أجلا معينا لممارسة اختصاص ما إذ أن انقضاء الأجل المحدد يشوب القرار الاداري بعيب عدم الاختصاص بخلاف ذلك في المواعيد التنظيمية، إذ أن عدم الالتزام بالميعاد لا يخرج الموضوع من اختصاص جهة الادارة إذ لا تقادم في الولاية وفقا لما استقر عليه مجلس الدولة المصري[14] ومن ذلك ما قررته المحكمة الادارية العليا بجلستها المؤرخة 1958/3/7 بقولها "إن الشارع لم يرتب – في صدد التظلم المقدم إعمالا لنصوص قرار مجلس الوزراء ... أي بطلان على عدم عرض أوراق التظلم الاداري على الهيئة الرئيسية خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه.. وما تحديد هذا الميعاد إلا من قبيل التنظيم والتوجيه لتعجيل البت في مثل هذا التظلم".[15]

---

[11] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص110-111.

[12] د. عبدالعزيز الجوهري، مرجع سابق، ص46.

[13] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص627.

[14] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الاداري قضاء الالغاء وقضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص134.

[15] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق ، ص628.

4- العنصر المكاني لتحديد الدائرة المكانية التي يمكن مباشرة الاختصاص فيها وفقا للقانون[16] وقد قررت محكمة القضاء الاداري أن الاختصاص الوظيفي للموظف منوط بالمكان المعين له حيث قالت المحكمة في الجلسة المؤرخة (1968/11/27) "إن الاختصاص لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص إلا بتكليف من الجهة القائمة على شئون المرفق، ويشترط أن يكون حلول الموظف محل زميله المختص في حال غيابه من عمله، وأن تعين هذه الجهة من يقوم بالعمل مكان الموظف الأول".[17]

وتختلف درجات عيب عدم الاختصاص بإصدار القرارات الادارية إذ تتحدد الطبيعة القانونية للقرار والأثر من ذلك، بحيث يترتب البطلان في حال شاب القرار عيب عدم الاختصاص البسيط، وقد ينزل القرار الاداري لمنزلة العمل المادي وسحب صفة العمل الاداري عليه ويصبح معدوما في حالة اصابته بعدم الاختصاص الجسيم.[18]

يسمى عيب عدم الاختصاص (بسيطا) إذا لم يصل لحد اغتصاب السلطة، ويتحقق ذلك من خلال تجاوز السلطات الادارية فيما بينها إلا أنه لا يتجاوز في ذلك السلطتين التشريعية والقضائية.

والصورة الثانية تتمثل في عيب عدم الاختصاص (الجسيم) كصدور قرار من فرد عادي لا علاقة له بجهة الادارة فالأصل صدور القرار الاداري من شخص من أشخاص جهة الادارة لا أن يصدر من شخص منبت الصلة عنها حيث قالت في ذلك المحكمة الادارية العليا في جلستها المؤرخة (1982/12/25) بانعدام القرار الاداري الصادر من غير أشخاص جهة الادارة ويعيب

---

[16] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص110-111.

[17] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص630-631.

[18] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الاداري، دار الكتاب والوثائق القومية، الطبعة الأولى، 2015، ص55.

القرار بمخالفه جسيمة ينحدر معها لدرجة الانعدام[19]، إلا أنه ينبغي مراعاة المبدأ الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي والمسلك القضائي في مصر في العديد من الأحكام بإجازة تصرفات الموظف الفعلي بالرغم من حتمية صدور القرارات من رجال جهة الادارة، وتطبيق ذلك ما قررته المحكمة الادارية العليا في جلستها المؤرخة 1964/6/28 في تبريرها لصحة قرارات الفرد العادي الذي اعتبرته موظفا فعليا في الظروف الاستثنائية إلى الحاح الحاجة للاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها بإطراد ودون توقف.[20]

يلاحظ كذلك أن من صور عيب عدم الاختصاص الجسيم الاعتداء على السلطة التشريعية والقضائية، ومن ذلك ما قررته محكمة القضاء الاداري بمصر بقولها أن "مباشرة السلطة التنفيذية عملا من أعمال السلطة التشريعية يعدم القرار باعتباره نوعا من غصب السلطة، ويكون العيب من الظهور بحيث يكون واضحا بذاته في التصرف"[21]، ومن ذلك أيضا الاعتداء على السلطة القضائية بحيث يصل الاعتداء في هذه الحالات لاغتصاب السلطة وتنزل هذه التصرفات لمنزلة العمل المادي فيكون قرارا معدوما، ومن ذلك ما قررته المحكمة الادارية العليا من أن إزالة المباني المقامة على الأرض الزراعية منوط بالمحكمة الجنائية الأمر الذي يوصم القرار الصادر من وزير الزراعة بإزالة تلك المباني بعدم الاختصاص الجسيم.[22]

---

[19] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص65.

[20] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص66.

[21] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص634.

[22] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص68.

وقد توسع مجلس الدولة المصري في تفسير هذه الصورة من فكرة اغتصاب السلطة حيث قرر أن اعتداء المرؤوس على اختصاصات رئيسه، واعتداء هيئة تأديبية على اختصاصات هيئة تأديبية أخرى يعد من قبيل غصب السلطة.[23]

الفرع الثاني: عيب الشكل في القرار الإداري

يعرف الدكتور سليمان الطماوي عيب الشكل بأنه "عدم احترام القواعد الاجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات الادارية، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئيا" وقواعد الشكل لها من الأهمية بمكان إذ أن الغاية منها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد بحيث يتم تجنيب جهة الادارة مواطن الزلل والتسرع ومنحها الفرصة للتروي فتقل بذلك القرارت السريعة والطائشة.[24]

كما أن الشكل في القرار الاداري ليس هدفا بحد ذاته فالأصل عدم بطلان القرار الاداري لمجرد تجاهله لأي شكل أو اجراء، إذ يتعين تقرير ذلك في حالة تجاهل الشكل الجوهري بطبيعته بحيث يؤدي ذلك لتفويت المصلحة المعنية بموجب القانون، و قررت بذلك المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر بالجلسة المؤرخة (1987/12/22) بقولها أن "الشكل في القرار الاداري ليست كأصل عام هدفا في ذاتها، وإنما هي اجراءات ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، وينبغي التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة وغيرها من الشكليات الثانوية".[25]

الأصل عدم خضوع القرار الاداري لأي شكل كان سواء كان فرديا أم تنظيميا فقد يصدر مكتوبا أو شفويا، مسببا أم غير مسبب، صريحا كان أم ضمنيا، فهو تعبير جهة الادارة عن ارادتها متى ما توافرت بقية أركان القرار الاداري، إلا أنه استثناء قد يتطلب المشرع صدور القرار

[23] د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص136-137.

[24] د.سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري، دار الفكر العربي، 1974، ص416.

[25] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص170.

الاداري وفقا لشكليات معينة، ويقصد بالقانون المعنى الواسع وفقا لما ينص عليه الدستور أو التشريع العادي أو الأنظمة كذلك ما تؤديه المبادئ العامة من دور مهم في ابتداع قواعد شكلية غير منصوص عليها في القانون[26]، وعليه فإن تجاهل تلك الشكليات توصم القرار الاداري بعيب في شكله من ذلك ما قد يستلزمه القانون من تسبيب للقرار أو نشره أو مروره بإجراءات معينة قبل اصداره كإجراء تحقيق أو استطلاع رأي جهة ما[27]، ومن ذلك ما قررته محكمة القضاء الاداري بمصر بقولها "أنه لا يشترط في القرار الاداري أن يصدر في صيغة معينة أو شكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت جهة الادارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني".[28]

ومن ذلك ما قررته أيضا المحكمة الادارية العليا المصرية من امكانية صدور القرار الاداري مكتوبا أو شفويا حيث قالت أن "إن جهة الادارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن ارادتها الملزمة ما لم يحتم القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين ولذلك فقد يكون القرار الاداري مكتوبا كما يكون شفويا".[29]

وعليه فلا نكون بصدد قرار اداري معيب بمخالفة الشكل والاجراءات ما لم يتطلب المشرع والقانون صدوره بشكل أو وفقا لإجراءات معينة تحقيقا للمصلحة العامة، وتم تجاهلها.

وجدير بالذكر بأن مجلس الدولة الفرنسي لم يتبع سياسة واحدة لتقرير هذا العيب، فلم يتوسع في التمسك بالشكليات ولم يبطل القرار الاداري المشوب بعيب شكلي في كافة الأحوال، كما أنه من ناحية أخرى ألغى قرارات ادارية بسبب عدم مراعاة السلطة المصدرة للقرار لشكل أو

---

[26] د.مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري (مبدأ المشروعية – قرار الالغاء)، منشأة المعارف، المجلد الأول، عام 2017، ص188.

[27] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص493.

[28] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص493.

[29] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص494-495.

اجراء معين على الرغم من عدم تطلب المشرع لهذا الشكل أو الاجراء، وعليه تتسم السياسة المتبعة في هذا الشأن بالمرونة بحسب كل حالة على حدة، وقد ميز مجلس الدولة الفرنسي بين الشكل الجوهري وغير الجوهري وبين الشكل المقرر للأفراد وذلك المقرر لمصلحة جهة الادارة.[30]

فالشكل الجوهري وفقا لمجلس الدولة الفرنسي هو ذاك "الشكل الذي إذا أهمل كان من شأنه أن يقلل الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد، أو الذي إذا كانت الادارة قد راعته كان سيؤدي إلى تعديل القرار فلا يصدر على النحو الذي صدر به"[31]، ومن ذلك ضمانات الدفاع عن المتهم في المحاكمات التأديبية كالتحقيق، أما الشكل غير الجوهري وهو على العكس تماما فهو الذي لا يؤدي اهماله للتقليل من ضمانات الأفراد أو يؤثر في صحة القرار الاداري وسلامته كإغفال توقيع العضو على محضر الاجتماع.[32]

ويلاحظ اتجاه مجلس الدولة بإبطال القرارات التي تتجاهل جهة الادارة فيها اتيان الشكل والاجراء المقرر لمصلحة الأفراد ومن ذلك الاخطار المسبق قبل فصل الموظف، بينما لا يتجه المجلس لإبطال القرارات التي تتغاضى جهة الادارة في إصدارها بالشكل المقرر لصالحها مثل اشتراط رسوم مالية قبل اصدار رخصة معينة ففي حال عدم تمسك جهة الادارة بهذا الشكل لا يؤدي ذلك لإبطال القرار.[33]

كما سار النهج القضائي في مصر بذات الاتجاه في العديد من المبادئ التي قررها القضاء فيما يتعلق بالتفريق بين الأشكال الجوهرية والثانوية وبين المصلحة المقررة لمصلحة الأفراد وتلك المقررة لمصلحة جهة الإدارة.

---

[30] د. عبدالعزيز الجوهري، مرجع سابق، ص49.

[31] د. عبدالعزيز الجوهري، مرجع سابق، ص49.

[32] د. عبدالعزيز الجوهري، مرجع سابق، ص49-50.

[33] د. عبدالعزيز الجوهري، مرجع سابق، ص50.

قررت المحكمة الادارية العليا بمصر بأن "القرار الاداري لا يبطل لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان عند اغفال الاجراء أو كان الاجراء جوهريا إذ قالت "إن القرار الاداري لا يبطل لعيب شكلي إلا اذا نص القانون على البطلان لدى اغفال الاجراء أو كان الاجراء جوهريا في ذاته يترتب على اغفاله تفويت المصلحة التي عني القانون بتأمينها أساس ذلك أن قواعد الشكل في اصدار القرار الاداري هي اجراءات هدفها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ولذلك يجب التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تنال المصلحة والشكليات الثانوية".[34]

كما قررت محكمة القضاء الاداري بالتفرقة بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية غير الجوهرية وأثر تخلف كل منهما على القرار الاداري إذ قالت "إنه ولئن كان على رجل الادارة عندما يمارس اختصاصه أن يراعي في اصدار ما يملك اصداره من قرارات الشكل الذي ترسمه اللوائح والقوانين لتلك القرارات والاجراءات التي تستلزمها. وعلى ذلك إذا خالف رجل الادارة في ممارسته لإختصاصاته القواعد الشكلية المحددة قانونا لإصدار تلك القرارات فإنه يكون قد خالف ما يلزم بها من مشروعية مما يجعلها مستأهلة الالغاء. إلا أنه إذا كان الأصل أن كل مخالفة من جانب الادارة لقواعد الشكل والاجراءات يترتب عليها تعرض القرار الاداري المخالف للإلغاء إلا أن القضاء الاداري رفض الغاء كل قرار اداري تثبت في حقه المخالفة واستقر على التفرقة بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية غير الجوهرية ورتب الالغاء على مخالفة النوع الأول من الشكليات فحسب. وعلى ذلك لم يترتب جزاء الالغاء على مخالفة الشكليات المقررة لصالح الادارة لا لصالح الفرد".[35]

الأوضاع المختلفة للشكل والاجراءات

الشكليات في القرارات الادارية عديدة لا يمكن الاحاطة بها جميعها لتنوعها لذا سيكتفي الباحث ببيان أهمها.

---

[34] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص509.

[35] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص509-510.

- الاجراءات التمهيدية، إذ يفرض المشرع على جهة الإدارة في أحيان معينة القيام بإجراءات تمهيدية تُبيل اتخاذ قرار اداري معين كإعلان ذوي الشأن لسماع أقوالهم، أو محاولة الوصول لاتفاق ودي مع بعض الأفراد في بعض الحالات، وعليه فإنه يتعين اتيان كافة تلك الاجراءات التمهيدية قبل اصدار القرار وإلا عد قراراً باطلا.[36]

من ذلك التحقيق، فقد يتطلب القانون التحقيق قبل اصدار القرار، كقوانين التوظيف التي تفرض عدم جواز توقيع جزاء تأديبي على الموظف قبل التحقيق معه وسماع أقواله، وهو إجراء جوهري يقصد منه تيسير الوصول للحقيقة للإطلاع على وجهات النظر ومناقشة المعروض[37]، وقد أوضحت المحكمة الادارية العليا الحكمة من تطلب كذا اجراء وهي إحاطة العامل بما هو منسوب له وتمكينه من الدفاع عن نفسه لضمان اصدار القرار مستندا على السبب المبرر له دون تعسف أو انحراف.[38]

ومن ذلك أيضا انذار العامل قبل انهاء خدمته بسبب الانقطاع إذ قررت المحكمة الادارية العليا بأن انذار العامل على النحو المحدد بموجب القانون هو اجراء جوهري لا يجوز تجاهله واغفاله ويترتب على تخلف ذلك الاجراء الجوهري بطلان القرار الصادر بهذا الشأن[39]، ولا يكتفى في تضمين الإنذار في هذه الحالة عبارة تفيد الأخذ بكافة الاجراءات القانونية اللازمة في هذا الشأن في مواجهة العامل المنقطع فحسب إذ يتعين كذلك أن يرد به ما يفيد انهاء خدمة الموظف في حال عدم عودته للعمل أو تقديم عذر مقبول للانقطاع صراحة.[40]

---

[36] د.سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص417،421.

[37] د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص146-147.

[38] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص118.

[39] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص119.

[40] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص98.

أخذ الرأي (الاستشارة) والاقتراح: إذ قد تأخذ جهة الادارة رأي جهة أخرى قُبيل اصدار قرارها وتنقسم الاستشارة من حيث الالتزام بطلبها قانونا لاستشارة اختيارية يترك طلبها لجهة الادارة متى ارتأت ذلك وأخرى وجوبية يحتم القانون الأخذ بها قبل اصدار القرار، وتعد الاخيرة شرطا شكليا أساسيا لصحة القرار ومن حيث الأصل فإن المشورة ولو كانت وجوبية فالتوصية التي انتهت إليها الجهة التي تم استشارتها غير ملزمة لجهة الادارة فالالتزام يقف عند حد الأخذ بها دون وجوب التقيد بها إلا أنه في بعض الحالات قد يقرر المشرع الزام جهة الادارة بالحصول على موافقة جهة معينة قبل اصدار القرار الاداري[41]، ومن ذلك أخذ رأي الجهات ذات الخبرة في الموضوع محل القرار لتبصير مصدر القرار بجوانب الموضوع قبل اصداره مما يجعل القرار أقرب للصحيح[42]، وفي ذلك العديد من الأمثلة منها ما قضى به مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 19 فبراير 1953 الذي يقول فيه "... إنه وإن كان رأي لجنة شئون الموظفين استشاريا يملك الوزير الأخذ به أو طرحه جانبا، غير أنه يلزم لصحة القرار الذي يتخذه الوزير، الرجوع إليها. فذلك أمر لازم يترتب على اغفاله اهدار الضمانات التي كفلها القانون، وهذا ما يعيب القرار ويبطله".[43]

كذلك ما ذهبت إليه المحكمة الادارية العليا بمصر في الطعن رقم (758 لسنة 48 ق الجلسة الؤرخة 1995/8/4) إلى أن صدور قرار ازالة البناء بدون ترخيص يستوجب العرض على لجنة خاصة حددها القانون، ومن ثم فإن عدم استيفاء ذلك الاجراء يبطل القرار.[44]

من صور الاجراءات والشكليات التي قد يتطلب المشرع الالتزام بها شكل القرار في ذاته أي المظهر الخارجي للقرار وإن كان الأصل أنه لا يشترط صدور القرار في صيغة أو بشكل

---

[41] د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص147.

[42] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص120.

[43] د.سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص422-423.

[44] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص95 .

معين، إلا أنه قد يشترط في بعض الأحيان شكلا معينا للقرار كصدوره مكتوبا ويكون ذلك مفروضا ضمنا كلما تطلب المشرع نشر القرار[45] وتوقيعه وهو يعد عنصرا أساسيا في القرارات المكتوبة إذ يترتب على تخلف توقيع المختص غياب القرار الاداري برمته[46] فالقرار الاداري يدور وجودا وعدما مع التوقيع حيث نكون أمام قرار اداري مكتمل الأركان وإن كان تنفيذه متوقفا على اعلانه واشهاره لذوي الشأن، كما يتعين في موقع القرار بيان صفته الوظيفية وما اذا كان مختصا بإصدار القرار أصلا أم مفوضا مع بيان سند التفويض أو حل محل المختص بالتوقيع لغياب الأول[47]، وأخيرا تسبيب القرار الاداري حيث أن كافة القرارات الادارية يجب أن يكون لها سبب يبررها فالسبب هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الادارة على التدخل بقصد احداث أثر قانوني، ويعد من العناصر الأساسية في القرار الاداري، إلا أن التسبيب يختلف باعتباره عنصرا شكليا لبيان أسباب القرار ومن هنا جاءت التفرقة بينهما، والأصل العام أن الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا الزمها المشرع أو القضاء بذلك في بعض الاحيان فإن خلا القرار من التسبيب أضحى مشوبا بعيب شكلي.[48]

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 1962/6/13 بالقاعدة العامة التي مفادها عدم التزام جهة الادارة بالتسبيب ما لم يقضي المشرع أو القضاء ذلك.

وعندما يشترط المشرع تسبيب القرار إنما يقصد احاطة من يخاطبه علما بالأسباب التي بني عليها والتي دفعت الادارة إلى اصداره، وهو ما يجعله في وضع أفضل عند الطعن في القرار

---

[45] د.سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص417.

[46] د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص152-153.

[47] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص127-128.

[48] د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص150.

بالإلغاء أو عند المطالبة بالتعويض عنه، ولذلك فإنه يتعين إذا ما لزم التسبيب أن يكون كافيا ومنتجا في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار وفي إنزال حكم القانون في هذا الشأن.[49]

ومن الشكليات الأساسية في القرارات الادارية الاجراءات المقررة بالنسبة للجان إذ أنه في حال عهد القانون لإحدى اللجان اصدار القرارات الادارية أو المشاركة في اصدارها فإنه يتعين على هذه اللجنة أو اللجان مراعاة اتباع القواعد والاجراءات الشكلية المقررة في هذا الشأن والمتمثلة بالآتي:

1- مراعاة تشكيل اللجنة بحيث تشكل اللجنة من الأعضاء المنصوص عليهم بالقانون، ولا يحل عضو مكان آخر ما لم يقضي القانون بخلاف ذلك، إذ قضت محكمة القضاء الاداري في هذا الشأن بأنه " لا مناص من انعقاد اللجنة بالتشكيل المقرر قانونا، وإلا كان انعقادها غير صحيح وكذلك قراراتها... مادام تشكيلها المنصوص عليه هو اجراء شكلي بقصد تحقيق ضمانة أساسية، وكل اخلال به ينطوي على عيب في الشكل.[50]
2- توجيه الدعوة بالحضور لجميع أعضاء اللجنة إذ لا يكون انعقاد المجلس صحيحا ما لم توجه الدعوة لجميع الأعضاء إذ أن قصر الدعوة على عدد يكتمل معه النصاب يعد باطلا ويحدد القانون في الغالب نصابا للجنة فإن سكت عن التحديد كان الانعقاد صحيحا بحضور أكثر من نصف الأعضاء، ومن ذلك ما قررته المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في 15 ديسمبر/1962 بقولها " الأصل بالنسبة إلى لجنة استشارية أن انعقادها بأغلبية أعضائها يقع صحيحا، وأن قراراتها - عند عدم النص صراحة على بطلانها في هذه الحالة – وعدم وقوع عيب جوهري فيها، تكون صحيحة.[51]

---

[49] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص497.

[50] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص143-144.

[51] د.سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص424.

3- الالتزام بجدول الأعمال وعدم اضافة مسائل جديدة ما لم يحضر جميع الأعضاء، حيث أنه في حال تم ابداء الرغبة بإضافة عنصر جديد ولم يكن جميع الأعضاء حاضرين فإنه يتم تحديد موعد جديد يعرض فيه المسألة المستحدثة.[52]

4- اتباع الاجراءات القانونية عند المداولة: بحيث يتم مراعاة انعقاد المجلس في مقره وأن تكون الجلسة علنية أو سرية حسب القانون[53]، مع مراعاة القواعد المتعلقة بالمداولات والتصويت واشتراط الاجماع في حالة الموافقة بالتمرير وبذلك قررت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر بالجلسة المؤرخة 22 مايو 1982 بقولها "الأصل أنه إذا اشترط صدور القرار من هيئة أو مجلس مشكل تشكيلا خاصا، ألا يصدر هذا القرار إلا بعد مناقشة وتمحيص، أي بعد اجتماع يدعى إليه في وقت مناسب، وأن يتكامل النصاب القانوني للاجتماع حتى يكون القرار الصادر فيه وليد المناقشة والبحث، ومن ثم فإن صدور القرار من المجلس بطريق التمرير وإن كان جائزا في حالات الضرورة والاستعجال، فإن شرط هذا الجواز يلاحقه الموافقة الجماعية على القرار، ومن ثم فإن مجرد اعتراض أحد أعضائه موجب لعرض الأمر في اجتماع قانوني، إذ قد تكون حجة المعارض من القوة بحيث يعتنقها كل أو بعض ذوي الرأي المضاد، وترتيبا على ذلك فإن القرار الصادر بالتمرير لا يتم قانونا إلا بتوقيع جميع أعضاء المجلس عليه بالموافقة".[54]

5- تدوين محاضر الاجتماع لإثبات ما دار في الاجتماع من مناقشات ومعارضات مع مراعاة توقيعه من كافة الأعضاء.[55]

---

[52] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص144.

[53] د.سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص425.

[54] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص145.

[55] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص145.

المطلب الثاني: الأثر المترتب على عدم المشروعية الشكلية للقرار الإداري

سيتم بيان ما يترتب على وصم القرار الاداري بعدم المشروعية الشكلية سواء كان ذلك لعدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو الاجراءات وأثر تخلفها على القرار الاداري من حيث البطلان أو اعتبار تصرف جهة الادارة مجرد عمل مادي لا يرقى لدرجة القرار الاداري (معدوم) مع بيان أثر عدم المشروعية الشكلية للقرار الاداري في المطالبة بالتعويض أو دعوى الالغاء، كما سيتم بيان ذلك بالتطبيقات القضائية المتعلقة بهذا الشأن.

استقرت أحكام المحكمة الادارية العليا بمصر على أن العيوب الشكلية التي تصيب القرارات الادارية بنوعيها لا تصلح كأساس للتعويض إلا في حال كان العيب جوهريا بحيث يكون مؤثرا في موضوع القرار وإن كانت مدعاة لإلغاء القرار.[56]

ووفقا لهذا النهج فقد قررت المحكمة الادارية العليا بمصر هذا الأمر بقولها أن "عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار فيؤدي إلى الغائه لا يصلح حتما وبالضرورة أساسا للتعويض ما لم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليما في مضمونه محمولا على أسبابه المبررة رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرت هذا القرار عنه والقضاء عليها بالتعويض، لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت.[57]

كما أن هذا النهج هو ذاته المتبع في القضاء الاماراتي وفقا لما قررته المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الاداري في الطعن رقم (87 لسنة 5 القضائية) بقولها "أن إلغاء القرار الاداري لأوجه شكلية تعيبه – لا ترتب مسؤولية الادارة عن التعويض إذا كانت الوقائع التي قام عليها تبرر صدوره. علة ذلك - أن الضرر المطالب بالتعويض عنه كان لا بد واقعا لا محال

---

[56] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص683.

[57] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص683.

بالفرد لو صدر القرار من الجهة المختصة أصلا بإصداره . مثال ذلك: في فصل موظف لارتكابة جريمة تزوير أوراق رسمية، من المستقر – في القضاء الاداري المقارن وفقهه - أن أوجه الالغاء الشكلية التي تعيب القرار الاداري لا ترتب دائما، وفي كل الحالات المسؤولية الإدارية فإذا كان عيب عدم الاحتصاص الذي يؤدي إلى الحكم بإلغاء القرار المعيب لا ينال من صحته موضوعا وأن الوقائع التي قام عليها تبرر صدوره وكان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقا بالفرد لا محالة لو أن القرار ذاته صدر من الجهة المختصة فلا يكون هذا العيب مصدرا للتعويض إلا اذا كان مؤثرا في موضوع القرار وجوهره، ولا يعد عيب عدم الاختصاص مرتبا لمسؤولية الادارة إلا إذا كان الضرر ينتفي عن الفرد لو صدر القرار من الهيئة المختصة، لما كان ذلك وكان القرار المطعون فيه لم تشبه عدم المشروعية الموضوعية لقيامه على سبب صحيح، وأن ما شابه هو عيب عدم الاختصاص قبل تصحيحه ولم ينل هذا العيب من سلامة السبب الذي بني عليه القرار ولا من صحته موضوعيا وأن الأسباب التي قام عليها تبرر صدوره، وقد قامت جهة الادارة بتصحيحه بإقراره من الجهة المختصة بإصداره، وكان الضرر الذي لحق بالمطعون ضده من جراء القرار المعيب لا محالة لاحقا به نتيجة لما انتهى إليه ذلك القرار فيما لو صدر من الجهة التي تختص بإصداره ولا توجد ثمة رابطة سببية بين عيب الاختصاص وبين الضرر الذي لحق بالمطعون ضده، وإنما سبب الضرر هو قرار صحيح من ناحية الموضوع، ومن ثم تنتفي المسؤولية عن جهة الادارة، وإذ خالف الحكم المطعون فيه النظر المتقدم واعتبر العيب الشكلي الذي شاب القرار الاداري عيبا جسيما وموضوعيا وعده من قبيل اغتصاب السلطة وأنه معدوم بجميع آثاره ونتائجه ورتب على ذلك اعتبار المطعون ضده غير موقوف عن العمل وأن خدمته لدى الطاعنة لم تنته واعتبر خدمته بين تاريخ وقفه وإلغاء اقامته مدة خدمة اعتبارية بمثابة الخدمة الفعلية وعوضه عنها بما قضى به، يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتفسيره وتأويله".[58]

---

[58] مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الاداري خلال الفترة من 1975 وحتى 2005 – ص66، جلسة الثلاثاء الموافق 29 من مايو سنة 1984.

كما قضت ذات المحكمة بذات المبدأ وفقا للطعن رقم 191 لسنة 2008 بقولها "... وتعرف قواعد الاختصاص بصفة عامة بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات الادارية ... ويترتب على مخالفة قواعد الاختصاص بطلان القرارات الادارية كقاعدة عامة، واستثناء من ذلك فرضت الاعتبارات العملية والمصلحة العامة ... أن عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الاداري فيؤدي الى إلغائه، لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة الادارية عنه والقضاء عليها بالتعويض، لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت، لما كان ذلك وكان قرار نقل المطعون ضده رقم 135 لسنة 2001، الصادر في 18/9/2001م في ظل سريان أحكام القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية، الملغى، قد صدر من وكيل الوزارة السابق لقطاع العمل، وليس من وزير العمل، الذي أناط به القانون المذكور اصدار مثل هذا القرار، بما يجعله مشوباً بعيب عدم الاختصاص، فإن هذا القرار قد صدر صحيحاً في مضمونه وقام على سببه المبرر له، لا يسوغ القضاء بإلزام الطاعنة بتعويض المطعون ضده عن الأضرار التي أصابته نتيجة صدوره لأن هذه الأضرار كانت لا محالة لاحقة به نتيجة لما انتهى اليه ذلك القرار فيما لو صدر من الجهة التي تختص بإصداره، ولا توجد ثمة رابطة سببية بين عيب عدم الاختصاص وبين الضرر الذي لحق بالمطعون ضده، وإنما سبب الضرر هو قرار صحيح من ناحية الموضوع، ومن ثم تنتفي المسئولية عن الطاعنة، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر، واعتبر العيب الشكلي الذي شاب القرار الاداري عيباً جسيماً وموضوعياً، وعده من قبيل اغتصاب السلطة، وأنه معدوم بجميع آثاره ونتائجه ورتب على ذلك أن المطعون ضده قد لحقته أضرار مادية وأدبية من جراء هذا

القرار، وعوضه عنها بمبلغ مائة ألف درهم، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتأويله، بما يوجب نقضه جزئياً فيما قضى به في هذا الخصوص ...".[59]

وعليه فإنه من السليم بمكان بعد بيان النهج القضائي المصري والاماراتي أعلاه القول بصحة الغاء القرار الاداري المشوب بعدم المشروعية الشكلية سواء كان لعيب في الاختصاص أوعيب في الشكل والاجراءات إلا أنهما لا يصلحان أساسا للتعويض إن لم ينل العيب من صحة القرار في موضوعه وكانت الوقائع التي قام عليها تبرر صدوره وكان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقا بالفرد لا محالة لو أن القرار ذاته صدر من الجهة المختصة مالم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار وجوهره.

المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية عن عدم المشروعية الموضوعية في القرار الإداري

يكون القرار الاداري المشوب بعدم المشروعية الموضوعية محلا للإلغاء وللتعويض متى ما توافرت أركان المسؤولية الادارية وسيتم بيان عدم المشروعية الموضوعية التي تصيب القرار الاداري فيما يلي:

المطلب الأول: صور عدم المشروعية الموضوعية في القرارات الإدارية

لعدم المشروعية الموضوعية في القرارات الادارية صور ثلاث سيتم بيانها على النحو الآتي:

الفرع الأول: عيب المحل في القرار الإداري

الفرع الثاني: عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري

الفرع الثالث: عيب السبب في القرار الاداري

---

[59] طعن رقم 191 لسنة 2008 صادر بتاريخ 2008/01/27 (إداري) .

الفرع الأول: عيب المحل في القرار الإداري

ذهبت المحكمة الادارية العليا بمصر في الطعن رقم (4358) لسنة 37 ق الجلسة المؤرخة 1993/5/3 في تعريف محل القرار الإداري بقولها أنه" الأثر القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى احداثه، وهذا الأثر هو انشاء حالة قانونية جديدة، أو تعديل مركز قانوني قائم أو الغاؤه".[60]

كما يعرف الفقه محل القرار الاداري بأنه الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالًا ومباشرة[61]، وتقسم القرارات الادارية من حيث محلها لنوعين قرارات لائحية تعنى بتحقيق مراكز قانونية عامة وقرارات فردية ينحصر أثرها في انشاء، أو تعديل أو الغاء مركز قانوني خاص.

ولصدور القرار الاداري سليما من حيث المحل فإنه يتعين مراعاة العديد من القواعد كأن لا يتعارض القرار الاداري مع قواعد الدستور والتشريعات أو اللوائح والقواعد التي استقر عليها العرف[62] كما يتعين امكانية تحقيق النتيجة والغرض من اصدار القرار من الناحية القانونية والواقعية.

وعليه فإن من أهم شروط صحة القرار الاداري من حيث المحل الآتي:

1- امكانية تحقيق الغرض من القرار من الناحية الواقعية (أي أن يكون ممكنا) فالقرار الصادر بتحقيق نتيجة مستحيلة من الناحية العملية ووفقا للظروف الواقعية يعد قرارا معيبا في محله كإصدار قرار هدم عقار بالرغم من انهيار العقار ذاته قبيل اصدار القرار، وعليه فإنه لا حاجة لإصدار قرار الهدم لاستحالة تحقيقه من الناحية الواقعية، ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الاداري بقولها بانعدام القرار الصادر بإيفاد المدعي في بعثته

---

[60] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص179.

[61] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص76،73.

[62] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص79.

للولايات المتحدة الأمريكية متى ثبت أن شروط الالتحاق بالجامعات الأمريكية غير متوافرة فيه[63]، ومن ذلك أيضا ما قضت به المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (1512 لسنة 38 القضائية بجلستها المؤرخة 1994/11/12) بأن قرار الترقية إلى درجة مالية لا تقابلها وظيفة مقرر لها هذه الدرجة بعد اعتماد جداول ترتيب وتوصيف الوظائف يكون قد ورد على غير محل.[64]

2- جواز اصدار القرار الاداري من الناحية القانونية (ممكن قانونا)

أي مطابقة الأثر المراد تحقيقه لصحيح القانون بمراعاة تدرج التشريعات ووقوع القرارات الادارية بدرجة أدنى من القانون في معناه الواسع سواء كان دستورا أم تشريعا عاديا، أو قرارا اداريا سابقا، وجدير بالذكر بأن القرار الاداري متى مس الحقوق المكتسبة عد قرارا معيبا لمساسه بمركز قانوني مشروع.[65]

3- أن يكون المحل محددا لكي يرتب آثاره، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا بمصر في الطعن رقم (411 لسنة 33 ق بجلستها المؤرخة 1995/6/24) بقولها أن "النقل والندب يشترط فيه أن يكون إلى وظيفة من ذات المستوى الوظيفي للعامل فإذا لم ينطو القرار الاداري الصادر بالنقل أو الندب على تحديد وظيفة من ذات المستوى الوظيفي كان ذلك القرار مخالفا للقانون مخالفة جسيمة، وذلك لانفصال محله إلى جزئين أحدهما منصوص عليه بالقرار ويقضي بإبعاد المنقول أو المنتدب عن وظيفته والثاني مجهول أو غير محدد وهي الوظيفة التي يتعين الندب أو النقل إليها والتي لم يرد ذكرها بالقرار".[66]

---

[63] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص130.

[64] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص76-77.

[65] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص131.

[66] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص132.

الفرع الثاني: عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري

أطلق الفقه العديد من المسميات على هذا العيب إذ قد يسمى "اساءة استعمال السلطة"، أو "إساءة استعمال السلطة والانحراف بها" أو "الغاية" أو المسمى الوارد بهذا الفرع.[67]

يعد هذا العيب من أهم العيوب التي ترد على القرار الاداري لما له من آثار عديدة كما أنه يرد على روح القرار ذاته، وعليه فإن الرقابة التي تتم في هذه الحالة تكون على بواعث جهة الادارة في اصدار القرار.

الأصل في القرار الاداري أن يصدر مشروعا خاليا من عيوبه، وقد قالت بذلك المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 484 لسنة 28 القضائية أنه "ولما كان قضاء المحكمة الإتحادية العليا قد استقر منذ أمدٍ بعيدٍ، على أن من واجب الإدارة أن تتحرى المشروعية وهي تباشر نشاطها الإداري، وأن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة – بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح – بقصد إحداث أثر قانوني، وأن هذا القرار يتعين أن يكون مبرءاً من العيوب التي تلحق القرار الإداري، ومن بينها عيب مخالفة القانون"[68]، إلا أن جهة الادارة قد تقع في أي من العيوب التي ترد على قراراتها ومن بينها عيب الانحراف بالسلطة بحيث تتمثل صورته الأقرب بتنكر مصدر القرار للمصلحة العامة في اصداره إلا أن القرار في حقيقته قد صدر لغاية منبتة الصلة بها كأن يصدر القرار للمحاباة، للانتقام، أو للمصالح المالية أو السياسية.[69]

وأشارت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات لعيب الانحراف بالسلطة وجعلته سببا لإلغاء القرار الاداري و التعويض، ومن ذلك ما قضت به في الطعن رقم (8 لسنة 2009 س 3 ق .أ) بقولها "... تخضع كافة حقوق الادارة لمبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة، فالقضاء لا

[67] د.عبدالعزيزعبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص218.

[68] الطعن رقم 484 لسنة 28 القضائية الصادر بتاريخ 2007/04/29 (إداري)، موقع وزارة العدل .

[69] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص181.

يحرمها من سلطتها التقديرية ويقرها ما دامت بعيدة عن التعسف والغلو، وكانت اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الاداري، فعيب اساءة استعمال السلطة الذي يبرر الغاء القرار الاداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الادارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة أو أن تعجز عن تبرير تصرفها مما يجعله مفتقرا إلى سبب صحيح مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة متعينا إلغاؤه".

و الاستقالة هي أن يترك الموظف بإرادته واختياره الخدمة بصفة نهائية وذلك قبل بلوغه السن القانونية فهي تعتبر عملا ارادیا يعبر فيه الموظف عن ارادته في هجر الوظيفة، ولذلك فهي تخضع لما يخضع له العمل الاداري من حيث صدوره عن رضاء صحيح بأن يكون لدى الموظف نية حقيقة في اعتزال الخدمة...وأن ذلك الاجراء من جانب الهيئة لم يكن وفق مقتضى القانون، كما يتنافى مع جوهر الاستقالة من أنها تعبير عن رغبة الموظف في اعتزال أو هجر الخدمة وانصراف نيته إلى الاستقالة والاصرار عن الانقطاع عن العمل، بالتالي فإن انهاء خدمة المطعون ضده الأول بالطريقة التي اتبعت تنم عن انحراف في تطبيق الاجراءات السليمة التي يتعين اتباعها وفق قانون الخدمة المدنية وما نصت عليه لائحة الموظفين العاملين بالهيئة العامة للخدمات الصحية. وأنها أنهت خدمته لديها بإرادتها المنفردة دون أن يثبت توافر أية حالة من حالات إنهاء الخدمة، وإذا أقام الحكم قضاءه على أن قرار انهاء خدمة المطعون ضده الأول صدر لانقطاعه عن العمل لمدة تجاوزت خمسة عشر يوما. وأن ذلك يعتبر منه استقالة رغم أن الأوراق خلت مما يفيد ذلك فإنه يكون معيبا بما يستوجب نقضه".[70]

حيث يتضح من اتجاه المحكمة الاتحادية العليا بالطعن المشار إليه أعلاه، أن عيب اساءة استعمال السلطة والانحراف بها يبرر الغاء القرار الاداري والتعويض عنه بحيث يشوب الغاية

---

[70] الطعن رقم (8 لسنة 2009 س 3 ق.أ) حكم المحكمة الاتحادية العليا جلسة 2009/3/18 (إداري).

ذاتها بأن تكون جهة الادارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة.

وعرف الفقه الفرنسي المعاصر عيب الانحراف بالسلطة بأنه:

1- نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملا قانونيا، يكون سليما في جميع عناصره، عدا عنصر الغرض المحدد له وفقا لتعريف العميد بونار.[71]

2- ترتكب الادارة عيب الانحراف حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض غير التي يحددها المشرع لهذه السلطات (وفقا لتعريف الأستاذ فالين)".[72]

- أما بالنسبة للنهج القضائي في مصر فقد دأبت محكمة القضاء الاداري والمحكمة الادارية العليا لتبني التعريف وفقا للمبادئ الآتية:

حيث قضت محكمة القضاء الاداري المصرية بأن "عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الاداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الجهة قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة"

كما قضت ذات المحكمة بقولها أن "عيب اساءة استعمال السلطة يتعلق بجوهر القرار الاداري لا شكله الظاهري، وهو يعني مخالفة الادارة لروح التشريع والغاية التي يبتغيها الشارع بنصوصه، لأن القاعدة القانونية وما تفرضه من أحكام ليست غاية في ذاتها، وإنما هي سبيل إلى تحقيق الصالح العام".[73]

وعليه ووفقا للتعريف الذي رست عليه المحكمة الادارية العليا بالتفرقة بين كل من عيب مخالفة القانون وعيب اساءة استعمال السلطة ما قررته بقولها "إن اساءة استعمال السلطة أو

[71] م. حمدي ياسين عكاشة، مو سوعة القرار الاداري في مجلس الدولة، الجزء الثاني، بدون دار نشر، 2010 ص1246.

[72] م.حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص1246.

[73] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص1246.

الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الاداري، قوامها أن يكون لدى الادارة قصد اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بهاـ فعيب اساءة استعمال السلطة الذي يبرر الغاء القرار الاداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون جهة الادارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب اساءة استعمال السلطة يجب اقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض، ولم يقم هذا الدليل".[74]

خصائص عيب الانحراف بالسلطة:

إن لهذا العيب العديد من الخصائص التي تميزه عن بقية العيوب التي ترد على القرار الاداري إذ أنه له صفة احتياطية، بالإضافة لاقتران عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة، وانتفاء تغطيته بالظروف الاستثنائية، والصفة القصدية.

أولا: احتياطية عيب الانحراف بالسلطة، ويقصد بذلك أن المحكمة لا تلجأ لهذا العيب إذا وجدت أن القرار معيب بعيب آخر، ويمكن ايعاز ذلك لصعوبة اثبات هذا العيب، كما أن الحكم بإلغاء القرار الاداري الصادر المشوب بهذا العيب لوحده يزعزع الثقة المفترضة بجهة الادارة، وتأكيدا على ذلك فقد قضت المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها "... إن القرار المطعون فيه قد جاء مشوبا بالخطأ في تطبيق قواعد التنسيق، ويتعين لذلك إلغاؤه دون الحاجة لبحث الوجه الثاني من الطعن والمبني على إساءة استعمال السلطة...".[75]

ثانيا: اقتران هذا العيب بالسلطة التقديرية لجهة الادارة حيث أنه من غير المتصور وقوع جهة الادارة بهذا العيب في حال قيدها المشرع بقيود ونصوص محددة صريحة، إذ أن المجال الوحيد المتصور فيه وصم القرار الاداري بهذا العيب هو تمتع جهة الادارة بسلطة تقديرية واسعة

---

[74] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص1249.

[75] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص227-228.

في اصدار القرار بحيث نكون بصدد قرار اداري معيب في حال حيد جهة الادارة عن تحقيق المصلحة العامة.[76]

ثالثا: انتفاء تغطيته بالظروف الطارئة، إذ نكون بصدد ظروف استثنائية في حال واجه المجتمع ظرفا طارئا وجسيما يهدد مصلحة جوهرية يحميها القانون، أو تعوق سير المرفق العام ولا يمكن اتباع الوسائل المعمول بها في الظروف العادية حيث أن العمل بتلك الوسائل من شأنه الاضرار بالمصلحة العامة، فيتم التعامل مع تلك الظروف بإجراءات استثنائية تستدعي تحقيق المصلحة العامة، وإن كانت الظروف الاستثنائية تبرر وتعطي جهة الادارة صلاحية التحلل من بعض القواعد القانونية إلا أن ذلك لا يبرر حياد جهة الادارة وانحرافها بسلطتها عن اصدار قراراتها، إذ أن الانحراف بالسلطة يعد حيادا عن المصلحة العامة ولم تُقر نظرية الظروف الطارئة إلا حماية لتلك المصلحة.[77]

رابعا: الصفة القصدية لهذا العيب، فيتعين على مصدر القرار الاداري علمه بأن القرار الاداري الصادر يعد مخالفة للمصلحة العامة أو الهدف المخصص لأجله، كما يشترط أن تتجه نية مصدر القرار للحيد عن المصلحة العامة، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها أن "عيب اساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية، قوامه أن يكون لدى الادارة عند اصدارها للقرار قصد اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها...".[78]

أما بالنسبة للنهج القضائي الاماراتي في هذا الشأن فقد قضت به المحكمة الاتحادية بقولها "... وكانت اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الاداري، فعيب اساءة استعمال السلطة الذي يبرر الغاء القرار الاداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الادارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار

[76] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص181-182.

[77] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص182.

[78] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص247-248.

أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة أو أن تعجز عن تبرير تصرفها مما يجعله مفتقرا إلى سبب صحيح مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة متعينا إلغاؤه".[79]

حالات عيب اساءة استعمال السلطة:

لهذا العيب حالتان تتمثلان بالآتي:

1- انحراف القرار الاداري عن تحقيق المصلحة العامة.

2- الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار.

أولا: انحراف القرار الاداري عن تحقيق المصلحة العامة، إذ أن الغاية من قرارات جهة الادارة هي تحقيق الصالح العام والسعي لضمان سير المرفق العام بإضطراد فإن الحياد عن تلك الغاية يوقع جهة الادارة في هذا العيب، حيث أن هذه الحالة من الخطورة فقد تستغل جهة الادارة الصلاحيات المخولة لها لتحقيق مآرب لا تمت بصلة للمصلحة المحمية من قبل القانون.

ولهذه الحالة صور عديدة منها:

استعمال السلطة بغرض الانتقام ومن ذلك ما قررته محكمة القضاء الاداري بمصر بقولها " إن ظروف الحال وملابساته ترشح للاعتقاد بأن الادارة إذا فصلت المدعي إنما انساقت إلى ذلك بسبب اصرار العمدة على موقفه من المدعي موقفا لم يصدر منه إلا عن ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بسبب، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد وقع مخالفا للقانون".[80]

كما أن من صور الحياد عن المصلحة العامة اساءة استعمال السلطة بغرض تحقيق فائدة شخصية لمصدر القرار أو لغيره، وقد أكدت محكمة القضاء الاداري بمصر ذلك في ما قررته بأن نقل الموظف بقصد إفادته بذاته بغية ترقيته يجعل القرار مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة أو

---

[79] الطعن رقم (8 لسنة 2009 س 3 ق.أ) حكم المحكمة الاتحادية العليا جلسة 2009/3/18 (إداري).

[80] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص1258.

الانحراف بها حيث قالت أنه " إذا كان يبين من ظروف وملابسات صدور قرار نقل المدعي المطعون عليه أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وإنما قصد به إفادة شخص معين بذاته، هو الخصم الثالث الذي حل محل المدعي في وظيفته، وذلك بغية ترقيته إلى الدرجة الأولى، فمن ثم يكون القرار مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة".[81]

من صور هذه الحالة أيضا الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية، إذ ينبغي على جهة الادارة احترام كافة الأحزاب السياسية في الدولة ومعاملتها على حد من المساواة بغض النظر عن مدى اتفاق ومخالفة اتجاه جهة الادارة مع تلك الأحزاب، وعليه فإن قيام جهة الادارة بالإضرار بتلك الأحزاب يعد من قبيل اساءة استعمال السلطة.[82]

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا بمصر أن صدور القرار بباعث حزبي يجعله مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة حيث قالت أن "إذا كان الثابت من ظروف الدعوى وملابسات إصدار قرار صرف المدعي من الخدمة المطعون فيه أنه صدر بصورة غير عادية تنم عن الخلاف في شأنه بين الوزارة وبين رئيس الجمهورية وقتذاك...فإن هذا يؤيد صدق ما ينعاه المدعي على القرار المذكور من أنه صدر بباعث حزبي... ومن ثم يكون قد صدر مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة لانحرافه عن الجادة، ولصدوره بباعث حزبي لا بغاية من المصلحة العامة".[83]

الحالة الأخرى لعيب اساءة استعمال السلطة هي الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار، وكما أن للحالة الأولى صور عديدة كذلك الأمر بالنسبة لهذه الحالة حيث تتعدد الصور التي تقع تحت طائلتها، إلا أنه يتعين أولا التطرق لمسألة تخصيص الأهداف إذ الأصل في كافة القرارات الادارية تحديد هدف معين إلا أن هناك بعض القرارات التي يحدد لها المشرع هدفا مخصصا لا يجوز لجهة الادارة استبداله فلا يكون أمامها في هذه الحالة إلا الالتزام بذلك الهدف

[81] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص1260.

[82] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص276-277.

[83] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص1262.

فإن لم تلتزم بذلك وقعت في عيب اساءة استعمال السلطة لانحرافها عن الهدف المخصص للقرار الاداري.

ولهذه الحالة ثلاث صور هي انحراف القرار الاداري عن الهدف المنوط بمصدره تحقيقه، والثانية هي خطأ رجل الادارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف "الانحراف في استعمال الاجراء" والثالثة هي انحراف جهة الادارة عن الهدف المخصص لإصدار القرار لتحقيق مصلحة مالية للإدارة.[84]

ومن ذلك ما أكدته محكمة القضاء الاداري المصرية من أن (منع احدى الادارات خدماتها عن أحد المواطنين لإجباره على القيام بتصرف معين ينطوي على انحراف بالسلطة مرده الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف) بقولها أنه "لم يرد بالقوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالسيارات ما يسمح للجهات المكلفة بمنح التراخيص الخاصة بها الامتناع عن تسليم هذه التراخيص لأصحابها متى قاموا باستيفاء ما تستلزمه هذه القوانين من شروط للحصول عليها، وقاموا بدفع الرسوم المستحقة عنها كما لم يرد بها ما يسمح لهذه الجهات بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص تمكينا لمصالح أو جهات حكومية أخرى من الحصول على رسوم أو مبالغ مستحقة لها قبل أصحاب هذه التراخيص. وعلى ضوء ما تقدم يكون قلم المرور قد جانب الصواب بامتناعه عن تسليم المدعي رخصة سيارته بعد أن قام باستيفاء ما يلزم قانونا لتجديد هذه الرخصة ودفع الرسوم المستحقة عن ذلك. ومن ثم يتعين الغاء الأمر الاداري المطعون فيه".[85]

أما الصورة الثانية من الانحراف عن الهدف المخصص هو خطأ رجل الادارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف"الانحراف في استعمال الاجراء"، بحيث تقوم جهة الادارة في تحقيق المصلحة العامة بوسيلة غير الوسيلة التي ارتضاها المشرع، ومن ذلك ما قررته محكمة

---

[84] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص301،294.

[85] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص1264.

القضاء الاداري المصرية من أن (استعمال أداة قانونية في غير ما شرعت له انحراف بالسلطة) في حكمها بقولها "إن تهديد الموظف الصالح، الذي لا مطعن عليه، بفصله... بدعوى عدم صلاحيته، مع غلق باب التقاضي في وجهه، بحيث لا يمكنه أن يرفع دعوى يدفع فيها عن نفسه هذه الوصمة، ويثبت عدم صحتها، يكون في الواقع تهديدا باتخاذ اجراء غير مشروع، وهو الانحراف في تطبيق القانون، وهذا الأمر من عناصر (الإكراه...)".[86]

أما الصورة الثالثة من صور الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار الاداري تتأتى من خروج القرار الاداري عن الهدف المخصص لإصداره تحقيقا لمنفعة مالية لجهة الادارة[87]، حيث أن هذا المجال مفتوح أمام جهة الادارة من خلال سلطاتها الممنوحة لها بغية تحقيق المصلحة الأساسية ألا وهي المصلحة العامة إلا أن جهة الادارة قد تغتر باستخدام وسائلها المتاحة بما يخدم مصالحها المالية، ومن ذلك استعمال سلطة الضبط الاداري لتحقيق مصالح مالية لجهة الادارة، وعليه فقد قضت المحكمة الادارية العليا بمصر في الطعن رقم (74 لسنة 14 ق الجلسة المؤرخة 1978/1/28) بقضائها بإلغاء قرار ضبط صادر بإلغاء سوق خاصة يوم الأثنين من كل أسبوع بقصد تحقيق رواج سوق عمومي، إذ أن قرار الضبط الصادر بإغلاق السوق في حقيقته كان من أجل تحقيق عائد لجهة الادارة يدره السوق عليها.[88]

ومن الحالات الشائعة لاستخدام جهة الادارة الوسائل المتاحة لها بموجب القانون والتي قد تسيئ استعمالها نزع الملكية للمنفعة العامة تحقيقا لمصالحها المالية، وعليه وحماية للمصلحة المقررة للفرد بموجب الدستور بحماية الملكية الفردية كان يتعين على القضاء مراقبة مشروعية تصرفات جهة الادارة فيما يتعلق بهذا المجال ومدى انحراف جهة الادارة عن غايتها الأساسية لغاية أخرى ألا وهي تحقيق مصالح مالية وعوائد مالية لها.

---

[86] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، 2166.

[87]، د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص318.

[88] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص132.

ونذكر بعض تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال حيث قضى فيها بقوله أن استعمال السلطات الادارية لسلطة الضبط الاداري لغرض مالي سواء للحصول على موارد أو لتخفيض المصروفات، يكون سببا للإلغاء لأنها استعملت هذه السلطة لتحقيق غرض غير الغرض الذي منحت من أجله السلطة، ومن ذلك تحديد مرور بعض العربات بالطريق لتخفيض مصاريف الصيانة، أو اشتراط دفع مبلغ من المال لمنح ترخيص بإقامة عرض سينمائي لصالح فئة معينة لتستعين الادارة به على تخفيض الاعانة الواجبة عليها لصالح تلك الفئة.[89]

الفرع الثالث: عيب السبب في القرار الاداري

من العيوب الموضوعية التي ترد على القرارات الادارية وتوصم القرار الاداري بعدم المشروعية هو عيب السبب، وقد عرفت المحكمة الاتحادية العليا السبب في الطعن رقم (533 لسنة 29 إداري) بقولها "ويجب أن يقوم القرار على سبب يبرره، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إتخاذ القرار، وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور القرار، وضرورة وجوده – السبب – يعد ضماناً ضد إتباع الإدارة الهوى فيما تتخذه من قرارات، غالباً ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد...".[90]

وجدير بالملاحظة أن رقابة القضاء الاداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا، فإذا كانت منتزعة من غير أصولها أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديا لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقدا لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع

---

[89] د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص178-179.

[90] الطعن رقم (533 لسنة 29 إداري) حكم المحكمة الاتحادية العليا جلسة 2009/4/15 (إداري).

مخالفا للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا فقد قام على سبب وكان مطابقا للقانون".[91]

يختلف ركن السبب في القرار الاداري عن العديد من الأركان الأخرى وهو ما يستلزم بيانه على النحو المبين أدناه.

أوضحت المحكمة الادارية العليا بمصر الفرق بين كل من السبب والتسبيب بقولها "أنه ولئن كانت الادارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذ يتعين عليها تسبيب قراراها وإلا كان معيبا بعيب شكلي أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزم ذلك كإجراء شكلي لصحته، ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح وذلك كله حتى يثبت العكس. لئن كان ذلك إلا أن القرار الاداري سواء أكان لازما تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازما يجب أن يقوم على سبب يبرره حقا وصدقا أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفا قانونيا ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، والسبب في ذلك القرار الاداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الادارة على التدخل بقصد احداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار".[92]

وعليه، فإن السبب يختلف عن التسبيب في أن الأول ركن وركيزة من ركائز القرار الاداري يترتب على تخلفه بطلان القرار الاداري، في حين أن التسبيب هو ذكر أسباب القرار

---

[91] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص921.

[92] د.الديداموني مصطفى أحمد، الاجراءات والأشكال في القرار الاداري، (دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص163.

الاداري وهو اجراء شكلي تلتزم جهة الادارة به إذا تطلب المشرع والقانون ذلك بحيث يترتب على اغفال الادارة عنه إعابة القرار الاداري.[93]

كما يتميز السبب عن محل القرار الاداري بأن الأول يكمن في وقائع مادية وقانونية تسبق صدور القرار وتدعو جهة الادارة لإصداره، أما الأخير فيتبين أثره بعد صدور القرار بحيث ينشئ مركزا قانونيا أو يعدله أو يلغيه.[94]

ويتميز السبب عن الغاية في اصدار القرار الاداري بأن الأول يمثل عنصرا خارجيا يستقل بذاته عن إرادة رجل الادارة في حين أن الغاية هي الهدف من اصدار القرار ويتصل بإرادة مصدره وبيان ذلك يكمن في القول بأن سبب الجزاء التأديبي الموقع على الموظف هو الذنب الاداري الذي اقترفه بينما الغاية من توقيع الجزاء هي الزجر الخاص لمرتكب الفعل والردع العام من أجل أخذ العبرة والعظة.[95]

كما أنه وفقا للنهج القضائي الاماراتي فقد فرق القضاء بين السبب والغاية وتطبيقا لذلك ما ورد بالطعن رقم (476 لسنة 2009) حيث قالت المحكمة الاتحادية العليا بأنه "لا يجوز الخلط بين سبب القرار الإداري وغايته، فبينما يمثل ركن السبب الجانب المادي في القرار باعتباره حالة واقعية أو قانونية تنشأ وتتم بعيداً عن إرادة رجل الإدارة، ولذلك فإنه يعتبر أساس كل نشاط إداري، فإن ركن الغاية في القرار الإداري يمثل الجانب الشخصي فيه، باعتباره النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، وتفرض عليه من خلال جميع أعماله وتصرفاته استهداف تحقيق الصالح العام، وفي ذلك ذهب القانون الإداري المقارن إلى أنه لا يجدي الإدارة نفعاً أن تتذرع بالقول بأن الصالح العام هو سبب القرار، فهذا قول لا يستقيم، إذ أن الصالح العام هو الغاية التي

---

[93] د. عبدالعزيز الجوهري، مرجع سابق، ص56.

[94] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص148.

[95] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص149.

يستهدفها كل قرار إداري، وليس هو السبب فيه، وكل منهما ركن مستقل بذاته ولايغنى أحدهما عن الآخر ...".[96]

من شروط صحة سبب القرار الاداري الآتي:

أولا: قيام السبب وقت اصدار القرار إذ تتحدد مشروعية القرار بتاريخ صدوره فلا تستطيع جهة الادارة الاستناد في اصدارها لقرارها لسبب كان موجودا وزال قبيل اصدار القرار الاداري وإلا تكون قد استندت للعدم في هذه الحالة[97] فطلب الاستقالة لا يبرر اصدار قرار انهاء الخدمة طالما عدل مقدمها عن ذلك قبل اصدار قرار انهاء الخدمة.

من تطبيقات محكمة القضاء الاداري بمصر في ذلك ما قررته بقولها "إن أسباب القرارات الادارية يجب أن تكون محققة الوجود وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها أسسا صادقة ولها قوام من الواقع".[98]

ثانيا: مشروعية سبب القرار الاداري، بحيث تلتزم الادارة في اختيار أسباب قراراتها بما يحدده المشرع من قيود إذ أن حيادها في قرارها عما تطلبه المشرع يعد قرارا معيبا[99]، وتطبيق ذلك الفتوى الصادرة من قسم الفتوى والتشريع المصرية بتاريخ (1979/2/7) التي تنص على أن "ومن حيث أن المقرر قانونا في فقه القانون الاداري وقضائه أنه يتعين أن يستوفي القرار الاداري أركانه حتى يكون بمنأى عن السحب أو الإلغاء وفي خصوص ركن السبب فإنه حالة واقعية تسبق العمل الاداري وتبرر قيامه، وأنه إذا كانت الادارة في الأصل غير ملزمة بأن تفصح عن السبب الذي أقامت عليه قرارها، فإنه ينبغي أن يقوم على سبب مشروع وفي حالة تعدد الأسباب، فإنه

---

[96] طعن رقم 476 لسنة 2009 صادر بتاريخ 2010/01/20 (إداري)، الحكم من موقع وزارة العدل .

[97] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص151.

[98] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص924.

[99] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص152.

يكفي قيامه على سبب واحد يبرر اتخاذه، فإذا تبين أن أحد الأسباب كان غير صحيح، فإن القرار لا يجوز إلغاؤه متى كانت الأسباب التي ثبت صحتها كافية لحمل القرار إلى نتيجته".[100]

أثر تعدد أسباب اصدار القرار على مشروعيته، إذ أن الوضع في هذه الحالة يقوم على تعدد الأسباب التي استندت إليها جهة الادارة في اصدار قرارها وقد تبين خلو بعضها من الصحة في السبب[101]، وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا إلى أن استبعاد أي سبب في القرار الاداري لا يبطله طالما كان السبب الآخر يؤدي لذات النتيجة.[102]

كما ذهبت ذات المحكمة بقولها إلى أنه إذا بني القرار الاداري التأديبي على سببين فإنه وإن كان قد ثبت للمحكمة عدم صحة السبب الثاني وهو مخالفة المطعون ضده للتعليمات المالية إلا أن هذا القرار يظل بالرغم من ذلك محمولا على سببه الأول الخاص بالخروج على مقتضى الواجب الوظيفي بتطاوله على رؤسائه بدون وجه حق.[103]

ومن ذلك ماقضت به المحكمة الاتحادية العليا بقولها أن "...من المقرر كذلك، أنه إذا تعددت أسباب القرار الإداري، فيكفي لصحته أن يكون محمولاً على سبب واحد صحيح، حتى ولو لم تصح باقيها".[104]

كما قضت ذات المحكمة في حكم آخر لها بذات النهج بقولها "... من المقرر أنه إذا قام القرار الإداري على أكثر من سبب واحد فإن استبعاد أي سبب فيه لا يبطل القرار ولا يجعله غير

---

[100] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص934.

[101] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص154.

[102] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص929.

[103] د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص155.

[104] الطعن رقم 280 لسنة 2012 صادر بتاريخ 2012/10/17 (اداري).

قائم على سببه طالما كان السبب الأخر يؤدي إلى النتيجة ذاتها وهي استمرار مشروعية القرار...".[105]

ثالثا: يجب أن يكون السبب محددا بوقائع ظاهرة يقوم عليها حيث لا يكتفى بالسبب العام غير الواضح والمجهّل، إذ أن من شأنه ارباك صاحب الشأن فلا يعلم موقفه من القرار سواء بقبوله أو رفضه والتظلم منه.[106]

المطلب الثاني: الأثر المترتب على عدم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري

بعكس أوجه الالغاء الشكلية التي تصيب القرار الاداري والتي ترتب إلغاؤه دون أن يحتم ذلك مسؤولية الادارة في التعويض عن الضرر الذي أصاب المضرور ما لم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار، فإن النتيجة التي رتبها القضاء في حال وصم القرار بأي من صور عدم المشروعية الموضوعية تختلف إذ يكون القرار دائما عرضة للإلغاء والتعويض بغض النظر عن جسامة الضرر المحقق من جراء اصدار القرار الاداري في هذه الحالة.[107]

ومن أمثلة التطبيقات الخاصة بالعيوب الموضوعية التي ترد على القرار الاداري ما يتعلق بعيب مخالفة القانون حيث يلاحظ اختلاف النهج الذي سارت عليه المحاكم في مصر فبينما تقرر محكمة القضاء الاداري مسؤولية جهة الادرة عن عيب مخالفة القانون في حال تبين خطأ جهة الادارة الجسيم ولا ترتب المسؤولية عن الخطأ البسيط، يلاحظ اختلاف اتجاه المحكمة الادارية العليا في هذا الشأن إذ تقرر المسؤولية الادارية عن العيوب الموضوعية بغض النظر عن جسامة الخطأ، وهو ما قررته الأخيرة (المحكمة الادارية العليا) في الطعن رقم (597 لسنة 3ق) المؤرخ 1958/7/12 بقولها" لا يشفع في اعفاء الادارة من المسئولية وقوعها في خطأ فني أو

---

[105]الطعنان رقما 324 و330 لسنة 2012 صادر بتاريخ 2012/10/31 (اداري) .

[106] م. حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص924.

[107] د.عبدالعزيز عبد المنعم، دعوى التعويض الاداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، دار النشر - الطبعة الأولى، 2010، ص194.

قانوني في تفسير مدلول النصوص، ذلك لأن الخطأ واقعة مجردة قائمة بذاتها، متى تحققت أوجبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها ... إذ لا يتبدل تكييف الخطأ بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية وإداركه لفحواها، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذرا نافيا للمسئولية".[108]

وجدير بالذكر بيان أن محكمة القضاء الاداري قد جعلت من عيب الانحراف بالسلطة مصدرا دائما لترتيب مسئولية جهة الادارة متى وصم القرار الاداري به وترتب على تنفيذ القرار ضرر يستوجب تعويضه، ومن ذلك ما قضت به بقولها بما مؤداه اعابة القرار الاداري بعيب الانحراف يرتب المسؤولية باستمرار حسبما استقر عليه القضاء.[109]

تطبيقات القضاء الاماراتي على عيب عدم المشروعية الموضوعية بالقرار الاداري

درج الاتجاه القضائي الاماراتي في هذا الشأن على أن وصم القرار الاداري بعيب موضوعي كخلوه من السبب أو أن تتجه ارادة رجل الادارة لغاية بخلاف الغاية المبتغاه والمقررة بموجب القانون يؤدي لإعابة القرار الاداري بما يوجب الغاء القرار وتعويض المتضرر ومن ذلك ما تتلخص وقائعه بالآتي:

أقام الطاعن الدعوى رقم 2482 لسنة 2007 إداري كلي أبوظبى، مختصمًا فيها المطعون ضدهما، طالبًا الحكم بإلزامهما، بسحب القرار الإداري رقم 7 لسنة 2005 الصادر في 10 /1/ 2005 بنقله من أبوظبي إلى بدع زايد، والقرار الوزاري رقم 920 لسنة 2005 الصادر في 2005/10/11، بإنهاء خدمته مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإعادة صرف رواتبه، مع حفظ حقه في إقامة دعوى تعويض عن الأضرار التي لحقت به، على سند من أنه كان يعمل لدى المطعون ضدها الأولى بوظيفة مساعد إداري بالدرجة السابعة منذ 1997/10/10، وحتى 2005/1/10 بقسم البطاقات والعقود بوحدة الإنتاج بمكتب عمل أبوظبي، وأثناء ذلك

---

[108] د.عبدالعزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص195.

[109] د.عبدالعزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص196.

أصيب بمرض في صدره أدى إلى ضعف بالقلب، مما حدا به إلى طلب نقله بعمل آخر يتناسب وحالته الصحية، أو نقله إلى الإمارات الشمالية لإقامة عائلته هناك، وقد فوجئ بصدور القرار رقم 7 لسنة 2005 المؤرخ 2005/1/10 من المطعون ضده الثاني بنقله إلى مدينة زايد بالمنطقة الغربية، فتظلم من هذا القرار، إلا أن الإدارة لم توافق على تظلمه، وأوقفت راتبه، وبتاريخ 2005/10/11، أصدرت قرارًا بإنهاء خدمته بسبب الغياب، وعدم التحاقه بالعمل، ونعى الطاعن على القرارين المذكورين مخالفتهما للقانون، وخلص إلى طلب الحكم له بطلباته.

ندبت محكمة أول درجة خبيرًا في الدعوى، وأودع تقريره، وبجلسة 2009/4/29 قضت المحكمة حضوريًا، أولا: ببطلان قرار المطعون ضده الثاني رقم 7 لسنة 2005 الصادر بتاريخ 2005/1/10 بشأن نقل الطاعن للمنطقة الغربية، واعتباره كأن لم يكن. ثانيًا: ببطلان قراره الثاني رقم 920 لسنة 2005، الصادر بتاريخ 2005/10/11 بإنهاء خدمته واعتباره كأن لم يكن، وإعادته لعمله وإلزام المطعون ضدهما بصرف راتب ومميزات وعلاوات الطاعن منذ 2005/1/11 وحتى تاريخ إعادته لعمله، حسب الوارد بالأسباب ورفضت ما عدا ذلك من طلبات.

ولم يلق هذا الحكم قبولًا من الطرفين، فطعنت فيه وزارة العمل والشئون الاجتماعية بالاستئناف رقم 37 لسنة 2009 إداري أبوظبي، طالبة إلغاء الحكم المستأنف، كما طعن فيه الطاعن بالاستئناف رقم 39 لسنة 2009 إداري أبوظبي، طالبًا الحكم له بتعويض عادل، وبجلسة 2009/9/29، قضت محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية بقبول الاستئنافين شكلًا وفى الموضوع بإلغاء الحكم المستأنف، والقضاء برفض الدعوى، ولم يرتض الطاعن هذا الحكم، فكان الطعن الماثل، وقد عُرض الطعن على هذه الدوائر في غرفة مشورة، فرأت أنه جدير بالنظر وحددت جلسة لنظره.

وحيث إن الطعن أقيم على خمسة أسباب... وحيث إن الطاعن ينعى بالسبب الخامس من أسباب الطعن على الحكم المطعون فيه مخالفته القانون والخطأ في تطبيقه، وذلك حينما خلص في قضائه إلى رفض طلب التعويض استنادًا إلى مشروعية القرار الصادر بإنهاء خدمته، في حين أن هناك أضرارًا مادية ومعنوية جسيمة أصابته من جراء هذا القرار الغير مشروع، تمثلت في وقف راتبه وحرمانه من مصدر رزقه هو وأسرته، وهو ما خالف الحكم المطعون فيه، مما يعيبه ويستوجب نقضه.

وحيث إن هذا النعي في محله ذلك أن من المقرر في قضاء هذه المحكمة وفي القانون المقارن، أن أساس مسئولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار غير مشروع لعيب من العيوب التي تلحق به، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر، وتقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر لما كان ذلك، وكان خطأ الجهة الإدارية المطعون ضدها ثابت قبلها، على ما سلف الإيضاح في معرض الرد على السبب الثالث من أسباب الطعن، وذلك بإصدار القرار رقم 920 لسنة 2005 بإنهاء خدمة الطاعن للانقطاع عن العمل، بالمخالفة لأحكام القانون، ومن ثم تقوم مسئوليتها الموجبة للتعويض عن الأضرار الناشئة عن هذا الخطأ، إذا توافرت أركانها، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه، أنه ذهب إلى غير ذلك وقضى برفض طلب التعويض، استنادًا إلى مشروعية القرار رقم 920 لسنة 2005 سالف الذكر، فإنه بناءً على ما تقدم يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتأويله، الأمر الذي يغدو معه النعي عليه بهذا السبب في محله.

وحيث أنه بالبناء على ما تقدم يتعين القضاء بنقض الحكم المطعون فيه جزئيًا فيما قضى به من رفع الدعوى في خصوص طلب الطاعن إلغاء القرار رقم 920 لسنة 2005 الصادر بإنهاء خدمته للانقطاع عن العمل اعتبارًا من 2005/1/10 وطلبه التعويض عن هذا القرار.

كما يلاحظ من دراسة وتتبع منهج القضاء الاماراتي في هذا الشأن عدم تطرق المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها محكمة قانون للتعويض بشكل مباشر إذ قد تكتفي بما يرد بحكم محكمتي الابتدائية والاستئناف من تقرير التعويض بالإضافة لإلغاء القرار أو تقضي به بشكل غير مباشر بذلك كما هو بالمثال أدناه.

حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن "عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الاداري فيؤدي الى إلغائه، لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة الادارية عنه والقضاء عليها بالتعويض، لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت، لما كان ذلك وكان قرار نقل المطعون ضده رقم 135 لسنة 2001، الصادر في 18/ 9/2001 في ظل سريان أحكام القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية، الملغى، قد صدر من وكيل الوزارة السابق لقطاع العمل، وليس من وزير العمل، الذي أناط به القانون المذكور اصدار مثل هذا القرار، بما يجعله مشوباً بعيب عدم الاختصاص، فإن هذا القرار وقد صدر صحيحاً في مضمونه وقام على سببه المبرر له، لا يسوغ القضاء بإلزام الطاعنة بتعويض المطعون ضده عن الأضرار التي أصابته نتيجة صدوره لأن هذه الأضرار كانت لا محالة لاحقة به نتيجة لما انتهى اليه ذلك القرار فيما لو صدر من الجهة التي تختص بإصداره، ولا توجد ثمة رابطة سببية بين عيب عدم الاختصاص وبين الضرر الذي لحق بالمطعون ضده، وإنما سبب الضرر هو قرار صحيح من ناحية الموضوع، ومن ثم تنتفي المسئولية عن الطاعنة، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر، واعتبر العيب الشكلي الذي شاب القرار الاداري عيباً جسيماً وموضوعياً، وعده من قبيل اغتصاب السلطة، وأنه معدوم بجميع آثاره ونتائجه ورتب على ذلك أن المطعون ضده قد لحقته أضرار مادية وأدبية من جراء هذا القرار، وعوضه عنها بمبلغ مائة

ألف درهم، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتأويله، بما يوجب نقضه جزئياً فيما قضى به في هذا الخصوص ...".[110]

وعليه وبعد سرد أحكام القضاء الاماراتي بهذا الشأن وما انتهى إليه من نهج يسير على أن وصم القرار الاداري بأي وجه من أوجه العيوب الموضوعية يكون سببا لإلغاء القرار الاداري مع مساءلة جهة الادارة بالتعويض[111] بالرغم من عدم تطرقها لشق الحكم بالتعويض بشكل مباشر إذ قد تكتفي بما يرد بحكم محكمتي الابتدائية والاستئناف من تقرير التعويض بالإضافة لإلغاء القرار أو تقضي بشكل غير مباشر بذلك بمفهوم المخالفة كأن تقضي بالتعويض بسبب وصم القرار الاداري بأي من العيوب الشكلية ومن ثم التعديل على الحكم بإلغاء التعويض باعتبارها محكمة قانون.

المبحث الثالث: أركان المسؤولية الإدارية

تترتب المسؤولية بشكل عام إذا ما تم المساس بمصلحة يحميها القانون ويقررها شأنها في ذلك شأن المسؤولية المدنية في حال توافرت أركانها سواء كانت خطأ، ضرر، وعلاقة سببية وكما هو الحال في المسؤولية المدنية فالأمر ذاته ينطبق في المسؤولية الادارية عن القرارات الادارية غير المشروعة، أما بالنسبة لمساءلة جهة الادارة في هذا الشأن وما إذا كانت تقوم على ذات النهج أم لا فإنه سيتم تناول ذلك لاحقا من خلال البحث.

سيتم بيان أركان المسؤولية الادارية في المطلب الأول: ألا وهو الخطأ وتمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي، كما سيتم بيان الركن الثاني من شروط المسؤولية الادارية في

---

[110] طعن رقم 191 لسنة 2008 صادر بتاريخ 2008/01/27 (إداري).

[111] الطعن رقم 497 لسنة 2009 إداري جلسة الأربعاء الموافق 20 من يناير سنة 2010.

المطلب الثاني: وهو الضرر ببيان شروطه وأنواعه، ومن ثم بيان العلاقة السببية بين الخطأ والضرر وحالات انتفائها من خلال المطلب الثالث.

من خلال الاطلاع على الاتجاه القضائي في هذا الشأن فإنه يمكن القول بأن النهج القضائي في دولة الامارات يقوم على أساس توافر أركان المسؤولية للمطالبة بالتعويض، ومن ذلك ما انتهت إليه المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 434 لسنة 29 القضائية بقولها "ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه قضاءه بالتعويض والأجر معاً للمطعون ضده، على أساس أن الطاعنة أصدرت قرارها بإنهاء خدمة المطعون ضده بالمخالفة للقانون، ومن ثم فإنها تكون قد ارتكبت فعلاً ضاراً بالموظف مما نتج عنه أضرار مادية وأدبية لحقت به، وتوافرت علاقة السببية بين الفعل الضار والضرر، مما يستوجب التعويض عنه، وأن المطعون ضده لم يمتنع عن أداء عمله في الوظيفة، وإنما مُنع منعاً مادياً من الطاعنة، فإنه يستحق أجوره كلها من 2006/1/3 حتى إعادته لوظيفته، وكان هذا الذي انتهى إليه الحكم المطعون فيه مستخلصاً استخلاصاً سائغاً، وله أصله الثابت بالأوراق فإنه يكون متفقاً وصحيح القانون [112].

وهو ما سار عليه القضاء المصري ومن ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا بقولها "ومن حيث أن مسئولية الادارة عن تصرفاتها القانونية رهينة بأن تكون صدرت معيبة، وأن يترتب عليها ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعيتها وبين الضرر الذي أصاب المضرور طالب التعويض، فإذا تخلف ركن من هذه الأركان انتفت مسئوليتها...".[113]

وعليه فإنه سيتم بيان أركان المسؤولية تفصيلا من خلال البحث حيث سيتناول الباحث في المطلب الأول الخطأ ومن ثم سيتناول الحديث عن الضرر في المطلب الثاني أما المطلب الثالث فسيتم بيان العلاقة السببية بين كل من الخطأ والضرر.

---

[112] طعن رقم 434 لسنة 29 القضائية صادر بتاريخ 2007/11/04 (إداري)، وزارة العدل

[113] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص157

المطلب الأول: الخطأ

يعد ركن الخطأ من أول أركان المسؤولية عن القرارات الادارية المعيبة، فالخطأ الموجب للتعويض الإداري هو الواقع من جهة الادارة في حال مخالفتها للقانون أو امتناعها عن عمل أوجب القانون قيامها به، فقد يكون عملا ايجابيا أم سلبيا، كما أن مجلس الدولة المصري لم يورد تعريفا للخطأ الموجب للمسؤولية عن التعويض بل تركه كسلطة تقديرية للقضاء، إلا أنه أكد مساءلة جهة الادارة في حال وجد خطأ من جانبها.

كما لا يستند القضاء الاداري في مساءلة جهة الادارة عن أعمال موظفيها للنصوص المدنية وإنما يقيم تلك المسؤولية على أساس التفرقة التي ابتدعها بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، بحيث يقرر مسؤولية الادارة عن الأول ومسؤولية الموظف في ماله الشخصي عن الأخير[114]، لا سيما وأن الإدارة عبارة عن شخص معنوي غير متصور أن يخطأ بذاته وإنما خطأ الإدارة يتأتى من ممارسات موظفيها الذين يعملون لحسابها [115]، وهو مايتم من خلاله التمييز على هذا الأساس بين الأخطاء المنسوبة لجهة الادارة (خطأ مرفقي) وبين الأخطاء المنسوبة للموظف (خطأ شخصي).[116]

ويلاحظ أنه بالرجوع لمجلس الدولة الفرنسي فإنه يعمد لتقرير مسؤولية جهة الادارة عن الخطأ الشخصي إن لم يكن منبت الصلة بالمرفق العام حماية للمضرور من احتمالية اعسار الموظف، وعليه يتعين بداية التمييز بين صورتي الخطأ، ومن ثم بيان نتائج التفرقة من حيث تحمل التعويض على الموظف أم جهة الإدارة.[117]

---

[114] د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص293-294.

[115] أحمد، مهدي شيخ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، جامعة الزقازيق، ص346.

[116] د.جابر جاد نصار مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض)، دار النهضة العربية، الطبعة: لا يوجد، 1995، ص189.

[117] د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص293-294.

الفرع الأول: الخطأ الشخصي

ينسب الخطأ الشخصي لموظفي جهة الادارة وعمالها بصفة شخصية، بينما ينسب الخطأ المرفقي لجهة الادارة في حال الخطأ والاهمال والتقصير، ويلاحظ أن ارتكاب نوعي الخطأ يتم من قبل موظفي جهة الادارة لا من الادارة بحد ذاتها باعتبارها شخصا معنويا ليست ذا عقل وفكر وليست ذات ارادة ذاتية.[118]

فالمقصود بالخطأ الشخصي أي ذلك الذي ينسب للموظف وتتحقق مسئوليته عنه ويكون وحده مسئولا عن الأضرار التي وقعت منه بدفع تعويض من ماله الخاص، فتقوم العلاقة بين المرفق والخطأ وإن وقع خارج الخدمة، فينسب للموظف أثناء خدمته في المرفق طالما استخدم فيها وسائل المرفق[119] ويترتب على اسناد هذا الخطأ تحمل الموظف التعويض في ماله الخاص ومن ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها "لايجوز للإدارة أن ترجع على أي من تابعيها في ماله الخاص، لاقتضاء ما تحملته من أضرار عن أخطائهم، إلا إذا اتسم هذا الخطأ بالطابع الشخصي، وأن الخطأ يعتبر شخصيا اذا كان الفعل التقصيري يكشف عن نزوات مرتكبه وعدم تبصره وتغييه منفعته الشخصية أو قصد النكاية أو الاضرار بالغير، أو كان الخطأ جسيما".[120]

يلاحظ في محاولة التمييز بين نوعي الخطأ وردت العديد من المعايير الفقهية القائمة على اتجاهات مختلفة سيتم بيانها على النحو الآتي:

أولا: معيار لافرييز (معيار النزوات أو الأهواء الشخصية)

---

[118] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص160.

[119] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص161.

[120] شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري (في ضوء القضاء والفقه وأحكام المحكمة الادارية)، بدون دار النشر، ص165.

كما يطلق عليه كذلك معيار الخطأ العمدي، وهو أقدم المعايير التي قال بها الفقه، فيكون الخطأ شخصيا إذا صدر الفعل الضار من الموظف بحيث يكشف عن ضعفه وأهوائه وعدم تبصره، بحيث يكون دافعه في إحداث الخطأ سوء النية، والبحث عن فائدته الشخصية أو المحاباة أو التشفي، أو الانتقام فإن كان بخلاف ذلك كان خطأ مرفقيا، إلا أنه يؤخذ على هذا الاتجاه عدم ثباته لا سيما وأنه يعتمد على الباعث وسوء النية وهو أمر داخلي، كما أنه لا يجعل الموظف مسؤولا عن خطئه الجسيم متى كان حسن النية[121]، وهو ما يفتح ثغرة قانونية لضعاف النفوس من الموظفين من استغلال هذا الأمر والتعسف في استعمال الحق.

ثانيا: معيار هوريو (الخطأ المنفصل)

يعد الخطأ شخصيا إذا أمكن فصله عن أعمال الوظيفة بحيث لا تقتضي الوظيفة القيام بكذا عمل، ويعد مرفقيا متى لم يكن بالامكان فصله عن أعمال الوظيفة أيا كانت درجة جسامته، إلا أن هذا الاتجاه لم يسلم من النقد كذلك نظرا لأنه اتجاه مطاط وواسع.[122]

ثالثا: معيار ديجي أو دوجي (الغاية)

حيث يميز هذا الاتجاه بين نوعي الخطأ بالنظر للغايات والأهداف التي يبتغيها الموظف بإتيانه للفعل أو التصرف، فيكون الخطأ شخصيا في حال ارتكب الموظف الخطأ لتحقيق غايات خاصة به دون أن يتصل بالمصلحة العامة أو بمصلحة المرفق العام، ويسأل عنه الموظف في ماله الخاص وبصفة شخصية، بينما يكون الخطأ مرفقيا في حال استهدف الموظف من عمله الصالح العام ولا يسأل عن الخطأ أيا كانت درجة جسامته، إلا أن حال هذا الاتجاه كحال الاتجاهات السابقة لم يسلم من النقد نظرا لأنه يفتح المجال أمام الموظف بالاستهتار وعدم الجدية لعدم مسائلتهم عن

---

[121] د.محمد عبدالواحد الجميلي، قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995-1996-ص317-318.

[122] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص319-320.

الخطأ الجسيم، كما أن الاعتداد بالغايات والبواعث أمر بالغ الصعوبة، وأهم من ذلك أن القضاء الاداري الفرنسي لم يأخذ بهذا المعيار.[123]

رابعا: معيار جيز (الخطأ الجسيم)

يقوم هذا المعيار على اعتبار الأخطاء بالغة الجسامة في حال تجاوز في جسامته ما يقع من الموظف العادي في مثل تلك الظروف حال مباشرة الوظيفة فيعده من الاخطاء الشخصية، ومن ذلك ما يرتكبه الموظف من أعمال تقع تحت طائلة قانون العقوبات، أو فهمه للنصوص التي تمنحه السلطة في التصرف لحد التجاوز والتعسف في استعمال السلطة.[124]

خامسا:(معيار دوك راسي) طبيعة الالتزام الذي أخل به

حيث يفترض هذا المعيار ارتباط الخطأ بالتزام قد تم الاخلال به، فإن كان الالتزام مقررا على الجميع ويوجب على الجميع التزامه وتم الاخلال به كنا بصدد خطأ شخصي، وإن كان بخلاف ذلك بأن يكون الالتزام مقررا على رجال الادارة وتم تجاهل الالتزام وعدم اتيانه كنا بصدد خطأ مرفقي، وهو معيار بسيط وواضح وقد أخذت به بعض أحكام القضاء الفرنسي وإن تجاوز مجلس الدولة الفرنسي عن الأخذ بهذا المعيار في بعض أحكامه فكان يعد الاخلال بالالتزامات المرتبطة بالوظيفة خطأ شخصيا.[125]

وعليه يتضح من اتجاهات الفقه الفرنسي بأنها لم ترس على اتجاه واحد وثابت كمعيار للتفرقة بين نوعي الخطأ وقد تركت مهمة ذلك للقضاء بحيث يرسي اتجاهه بحسب كل حالة على حدة آخذا بأي من تلك المعايير ما ارتأى تطبيقه على النزاع.

---

[123] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص197-198.

[124] عبدالعزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص 109.

[125] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص199-200.

أما بالنسبة لاتجاه الفقه المصري في محاولة التمييز بين نوعي الخطأ فإنه يتضح وجود رأيين أساسين في هذا الشأن.

الرأي الأول يقضي بأننا نكون بصدد خطأ شخصي متى ما ارتكبه الموظف بسوء نية لتحقيق مصالح شخصية تخدمه أو غيره كما يعد الخطأ الجسيم والإهمال الفاحش من قبيل الخطأ الشخصي.[126]

بينما يرى الاتجاه الثاني بأن الوصول لمعيار واحد للتفرقة بين نوعي الخطأ هو محاولة فاشلة لاسيما في ظل عدم وجود معيار مقنع لهذا التمييز إلا أن تقدير ذلك يترك لقاضي الموضوع لكونه الأقدر في تمييز ذلك، إلا أنه من ضمن محاولات التمييز بين النوعين يمكن القول أننا نكون بصدد خطأ مرفقي في حال لم يكن بالامكان الفصل بين الخطأ والوظيفة ونكون بصدد خطأ شخصي متى أمكن فصلهما.[127]

ويرى الباحث من وجهة نظره المتواضعة أنه يتفق مع الاتجاه الثاني الذي انتهى إلى أن القاضي هو الأجدر والأقدر في التمييز بين نوعي الخطأ لما في ذلك من صعوبة وفقا لكل حالة على حدة.

أما من حيث اتجاهات القضاء بهذا الشأن فيمكن سرد اتجاه القضاء الفرنسي أولا ومن ثم التطرق لتطبيق القضاء المصري بعد ذلك.

أولا: اتجاه القضاء الفرنسي

لم يستقر القضاء الفرنسي على معيار ثابت من المعايير سالفة الذكر بل استعان بها جميعا حيث عمد بأخذ كل حالة على حدة وتطبيق ما يناسبها من معايير دون التقيد بأحدها دون الآخر،

---

[126] عبدالعزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص112.

[127] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص202.

إلا أنه من السليم القول بأخذه بالمعايير التي تقوم على أساس الخطأ المنفصل عن الوظيفة أو نية الموظف، أو مدى جسامة الفعل في أحكامه.

1- الخطأ المنفصل عن الوظيفة أو الذي لا علاقة له بالوظيفة حيث أعتبر القضاء الفرنسي الخطأ الشخصي هو أن يرتكب الموظف الخطأ خارج نطاق الوظيفة بصرف النظر عن جسامة الخطأ أو الباعث على ارتكابه ومثال ذلك الأخطاء التي يرتكبها الموظف ولها علاقة بحياته الشخصية، كاصطدام الموظف بالغير خارج أوقات وظيفته، أو استعمال سلاح الخدمة في تصفية حسابات الموظف مع الغير في غير ساعات العمل، كما أن القضاء الفرنسي أخذ باعتبار الخطأ الشخصي ما يقع من الموظف إذا كان الخطأ منقطع الصلة بالوظيفة ولو أتى به أثناء أو بمناسبة عمله، ومثال ذلك قيام أحد رجال الشرطة بضرب المتهم ضربا عنيفا بالرغم من عدم مقاومة الأخير أمر القبض ولم يحاول الهرب.[128]

2- الخطأ المرتكب بسوء النية: فإن عمد الموظف لإتيان الفعل لتحقيق أغراض لا صلة لها بالمرفق العام بل تحقيقا لمصالح شخصية أو لغيره أو انتقاما منهم فيسأل من ماله الخاص، ومن تطبيقات القضاء الفرنسي في هذا المجال رفض أحد العمد الأذن لأحد زراعي العنب بجمع المحصول ومن ثم اتضح وجود ضغينة شخصية بينهما، أو اتفاق أحد موظفي التلغراف مع مقاول لحجز تلغراف مقاول آخر منافس له للإضرار به، إلا أنه ينبغي التفرقة بين هذه الصورة وبين الانحراف بالسلطة في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إذ أن الحالة الأولى يقصد بها الموظف ابتداء غاية بعيدة كل البعد عن تحقيق الصالح العام وابتغاء مصالح شخصية له أو للغير ويساءل الموظف من ماله الشخصي، أما في الحالة الثانية فيبتغي الموظف من تصرفه اتيان المصلحة العامة وتحقيقها وإن كان

[128] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص327-328.

ذلك بمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، وعليه فلا نكون بصدد خطأ شخصي ولا يسأل الموظف عنه من ماله الشخصي.[129]

3- مدى جسامة الخطأ، يتجه القضاء الفرنسي لاعتبار الخطأ الجسيم خطأ شخصيا في كافة أحكامه باعتبار ذلك دليلا على عدم التبصر وعدم الشعور بأهمية الوظيفة التي يشغلها الموظف كما تنبئ عن إهمال جسيم من قبله[130]، ومن أمثلة ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في الواقعة التي سمح فيها أحد الضباط لأحد المتهمين بالخروج دون اتخاذ أي من اجراءات السلامة لحمايته بالرغم من علم الضابط بالمخاطر التي تنتظر المتهم حال خروجه مما أدى لمقتل الأخير، أو أن يصوب جندي بندقيته لطفل على سبيل المزاح أثناء الحراسة فتنطلق طلقة من البندقية تقتل الطفل، أو أن يتجاوز الموظف سلطاته تجاوزا جسيما كأن يأمر أحد موظفيه بهدم حائط يملكه أحد الأفراد دون وجه حق.[131]

موقف القضاء الاداري المصري

قبيل انشاء مجلس الدولة المصري لم يكن هناك تفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، إلا أنه ومنذ انشاء مجلس الدولة عام 1946 فقد أخذ مجلس الدولة في العديد من مبادئه المقررة بالتفرقة بين نوعي الخطأ، ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الاداري بمصر في حكمها الصادر بتاريخ 29/يونيو/1950 بقولها "إنه من المبادئ المقررة في فقه القانون الإداري أن الموظف لا يسأل عن أخطائه المصلحية وإنما يسأل فقط عن خطئه الشخصي، وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف فإذا كان يهدف من القرار الذي أصدره إلى تحقيق الصالح العام كان خطؤه مصلحيا أما إذا تبين أنه لم يعمل للصالح العام أو

---

[129] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص329-330

[130] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص205

[131] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص331

كان يعمل مدفوعا بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيما فإنه يعتبر خطأ شخصيا يسأل عنه في ماله الخاص".[132]

كما سارت المحكمة الادارية العليا بمصر على ذات النهج ومن ذلك حكمها الصادر في 6 يونيو 1959 بقولها "أن القاعدة التقليدية في مجال مسؤولية الادارة على أساس ركن الخطأ فقد حرصت على التمييز بين الخطأ المرفقي الذي ينسب فيه الاهمال أو التقصير إلى المرفق العام ذاته وبين الخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف، ففي الحالة الأولى تقع المسؤولية على عاتق الادارة وحدها ولا يسأل الموظف عن أخطائه المصلحية والادارة هي التي تدفع التعويض... وفي الحالة الثانية تقع المسؤولية على عاتق الموظف شخصيا، فيسأل عن خطئه الشخصي وينفذ الحكم في أمواله الخاصة، ويعتبر الخطأ شخصيا إذا كان العمل الضار مصطبغا بطابع شخصي يكشف عن الانسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره، أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب فإن الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحيا فالعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته، فكلما قصد النكاية أو الاضرار أو تغيا منفعته الذاتية كان خطؤه شخصيا يتحمل هو نتائجه، وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي يكون بالبحث وراء نية الموظف فإذا كان يهدف من القرار الذي أصدره الصالح العام أو كان قد تصرف لتحقيق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها والتي تدخل في وظيفتها الادارية فإن خطؤه يندمج في أعماله الوظيفية بحيث لا يمكن فصله عنها، ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام ويكون خطأ الموظف هنا مصلحيا، أما اذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام أو كان مدفوعا بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيما بحيث يصل لحد ارتكاب جريمة تقع تحت

---

[132] العدوان، غازي فوزان، الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنه (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر)، جامعة الشرق الأوسط، 2012-2013، ص26

طائله قانون العقوبات... فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا ويسأل عنه الموظف الذي وقع منه هذا الخطأ في ماله الخاص".[133]

كما عمد الاتجاه في مصر لترك مسؤولية التمييز بين نوعي الخطأ لقاضي الموضوع، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا المصرية بصعوبة التفرقة بين نوعي الخطأ لعدم وجود معيار واضح للتفرقة بينهما لذا يعد من الأفضل اسناد هذا الأمر برمته للقاضي لتحديد نوع الخطأ بحسب ظروف ووقائع الدعوى وتطبيق المعايير الفقهية وفقا لاختلاف اتجاهاتها فمنها ما يقوم على أساس الباعث الشخصي في إحداث الخطأ (لافرييز)، ومنها ما يقوم على أساس التعرف على قصد مرتكب الفعل الضار (دوجي)، ومنها ما يقوم على أساس الهدف من اتخاذ الفعل الضار وهو معيار (هوريو) أو النظر لجسامة الضرر المحقق (جيز) فيقوم الخطأ الشخصي متى كشف عن الشهوة والضعف الانساني لمرتكب الخطأ وعدم ادراكه للضرر المحقق في مواجهة الغير.[134]

موقف المشرع والقضاء الاماراتي في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

الهدف من التمييز بين نوعي الخطأ في مجال المسؤولية الادارية بالإضافة لتطبيق مبدأ العدالة حماية الموظف وتشجيعه على أداء مهامه بعيدا عن الخوف والتردد من مساءلته عن أي خطأ قد يرتكبه في ضوء قيامه بمهامه الوظيفية، كما أنه من ناحية أخرى يهدف التمييز بين نوعي الخطأ حماية المضرور وتمكينه من استيفاء حقه من الجهة صاحبة الملاءة المالية الأكثر[135] كما يلاحظ من تتبع منهج القضاء الاماراتي في هذا الشأن التمييز بين نوعي الخطأ كما اعتمد في بعض الحالات الخطأ المشترك وسيتضح ذلك مما سيتم بيانه على النحو الآتي:

---

[133] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص335-336.

[134] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص164.

[135] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص347.

يلاحظ بالنسبة للمشرع الاماراتي حرصه على تقنين اتجاه التمييز بين نوعي الخطأ حيث نصت المادة (63) من قانون الخدمة المدنية[136] (الملغي) على أن "لا يسأل الموظف مدنيا إلا عن خطئه الشخصي". ومؤدى هذا النص أن مساءلة الموظف تأديبيا لا تحول دون ملاحقته مدنيا للمطالبة بالتعويض بحيث يكون مسؤولا عنه في ماله الخاص[137]، مع مراعاة عدم تطرق - التشريعات السارية - كالمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، والقانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي لهذا الشأن.

بالنسبة لأوامر الرؤساء وأثرها على الخطأ الشخصي:

تنبه المشرع الاماراتي إلى هذه الحالة حيث نصت المادة (64) من ذات القانون على أن "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى تأديبيا وذلك مع عدم الاخلال بالمسئولية المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء، ولا يعفى الموظف من الجزاء التأديبي إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذا لأمر كتابي صادر له من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر".[138]

وعليه فإنه بالرجوع للمادتين أعلاه يمكن استخلاص اتجاه المشرع الاماراتي في التفرقة بين نوعي الخطأ وإن كان التمييز قد تم بموجب قانون ملغي حاليا، إلا أن ذلك لا يعني أن المشرع الاماراتي لم يتطرق لهذا الأمر.

---

[136] القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

[137] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص347.

[138] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص348.

أما بالنسبة لموقف القضاء الامارتي في التمييز بين نوعي الخطأ فقد أرست محكمة استئناف أبوظبي المبادئ الآتية:

أ- الموظف لا يسأل إلا عن خطئه الشخصي، أما خطؤه المرفقي فتسأل الإدارة عنه.[139]

ب- إذا انتفى الخطأ الشخصي من فعل التابع فتتحمل الادارة تعويض المضرور.[140]

الفرع الثاني: الخطأ المرفقي

الخطأ المرفقي عكس الخطأ الشخصي تماما ونظرا لعدم اتفاق الفقه للتمييز بين نوعي الخطأ فإنه لم يتم إفراد تعريف معين لهذا الخطأ إلا أنه يمكن القول بأنه بالخطأ الذي ينسب للإدارة نتيجة لأعمال موظفيها فتلزم الادارة بتحمل التعويض عنه.

ويأخذ صورا ثلاث تتمثل بسوء ادارة المرفق العام، وعدم أداء المرفق العام، وتباطؤ أو تأخر المرفق في أداء الخدمة المطلوبة.

أولا: سوء إدارة المرفق العام، حيث لا يكفي لنفي مسؤولية الادارة أدائها للمرفق وحسب بل يتعين عليها مراعاة ضمان أداء المرفق العام بكل جودة وبما يخدم الجمهور، وبذلك لا يتصور أن تترتب هذه المسؤولية مالم يصدر تصرف ايجابي من قبل رجل الادارة، ومن ذلك ما قضت به الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمصر من تحقق الخطأ المرفقي في كل حالة يثبت فيها سوء تنظيم المرفق وإدارته، بصورة تؤدي بالتبعية إلى سوء أدائه لخدماته، وكذلك ما قررته المحكمة الادارية العليا بمصر من تقرير مسؤولية جهة الادارة عن انهيار جسر مصرف غرب النوبارية الذي أدى لإغراق منطقة النوبارية والمناطق المحيطة بها واتلاف العديد من المحاصيل وهلاك الماشية نظرا لعدم مراعاتها إدارة المرفق وانشائه على النحو السليم[141]، أو قد ينشأ الضرر

---

[139] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص348.

[140] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص349.

[141] د.عبدالعزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص123.

عن سوء أداء الخدمة نتيجة سوء تنظيم المرفق ومن ذلك اصابة الموظفين بمرض نتيجة لسوء تهوية مكان العمل.[142]

ثانيا: عدم أداء المرفق للخدمة المطلوبة، وهي بعكس الصورة الأولى حيث تتمثل هذه الحالة في العمل السلبي الذي تمتنع فيه الادارة عن اتيان عمل أوجب المشرع عليها القيام به، وتطبيقات هذه الصورة عديدة وفقا لقضاء مجلس الدولة الفرنسي كامتناع الادارة عن تنفيذ أحكام القضاء دون مبرر، أو امتناع رجل الادارة عن القبض على رجل مجنون خطر رغم علمها بحالته مما ترتب على ذلك مقتل أحد المواطنين، ومن ذلك أيضا اهمال جهة الادارة اقامة حاجز يمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع، كما أنه وبالرجوع لمجلس الدولة المصري فإن له أحكام عديدة في هذا الشأن منها تقرير مسؤولية جهة الادارة نتيجة امتناعها عن تجديد رخصة قيادة دون مبرر، أو امتناع الادارة عن تسليم جواز سفر أحد الأفراد.[143]

ثالثا: تباطؤ المرفق في أداء الخدمة المطلوبة، إذ أن المشرع وإن لم يكن قد حدد مدة معينة يتعين على جهة الادارة القيام بالمطلوب منها خلالها إلا أن تأخر جهة الادارة عن الاتيان بالخدمة زمنا أكثر من الزمن المعقول مما أدى للإضرار بالمستفيدين من الخدمة يعد سببا لمساءلة جهة الادارة، ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن التأخر في الافراج عن شاب تطوع في فرقة أجنبية دون السن القانونية المقررة لذلك ودون موافقة ولي أمره خلافا للقانون فقُتل نتيجة تأخر جهة الادارة في النظر في تظلم ولي أمره، ومن ذلك أيضا تأخير صرف معاش سيدة لمدة عشرة سنوات، ومن ذاك أيضا التأخر في التحقق من شخصية طفلة مما أدى لإرسالها إلى

---

[142] د.قيدار عبدالقادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، كلية الحقوق، جامعة الموصل، مجلة الرافدين للحقوق، سنة 2008، ص11.

[143] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص363-364.

الملجأ[144]، أما بالنسبة لتطبيقات مجلس الدولة المصري لهذه الصورة فقد قضى بالتعويض عن تأخر مجلس الوزارء في تقدير فئة بدل التخصص لفئة معينة من المهندسين دون مبرر.[145]

العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

سبق وبين الباحث الفرق بين الخطئين أثر كل منهما، فالأول يعني مسؤولية الموظف عن الخطأ في ماله الخاص، بينما تقوم فكرة الخطأ المرفقي على مسؤولية المرفق نتيجة لخطأ موظفيه وذلك كله لا يعني انفصام العلاقة بين صورتي الخطأ وإن كان ذلك هو الاتجاه السابق الذي أخذ به الفقه الفرنسي ثم عدل عنه لاحقا لتقرير الجمع بين النوعين حماية للمضرور، واشراك جهة الادارة بالخطأ لضمان الملاءة المالية حماية للمضرور، وعليه سيتم بيان الاتجاه الأول للفقه الفرنسي وهي مرحلة الفصل بين نوعي الخطأ ثم مرحلة الجمع بين الخطأين، ومن ثم التطرق لاتجاه القضاء المصري في هذه المسألة.

- الفصل بين الخطأ الشخصي والمرفقي

من الفقهاء المؤيدين لمرحلة الفصل بين الخطئين العميد دوجي حيث سار على أساس أن الخطأ متى لم تشارك فيه جهة الادارة ولم ينسب لها فلا مجال للقول بالخطأ المرفقي ويتحمل الموظف الخطأ وحده ومن ماله الخاص، إلا أن هذه النظرية لم تسلم ولم تطل مدة الأخذ بها نظرا لعوامل عدة أهمها صعوبة التمييز بين الصورتين، وحماية للمضرور، كما أن القول بضمان تحمل الادارة للخطأ يعني توافر الملاءة المالية التي تمكن المضرور من المطالبة بتعويض الضرر.[146]

---

[144] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص367.

[145] د.عبدالعزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص124.

[146] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص257-258.

- مرحلة الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاتجاه في العديد من أحكامه، تأسيس ذلك امكانية اشتراك الموظف والاداره في إحداث الخطأ، وقد طبق المجلس هذه القاعدة في العديد من أحكامه منها حكمه الصادر بتاريخ 3 فبراير1911 والتي تتلخص وقائعها في تأخر أحد الأفراد بالخروج من مكتب البريد وقد أغلق الباب المخصص لدخول وخروج الجمهور مما أضطره للخروج من الباب المخصص للموظفين، فانهالوا عليه ضربا لاعتقادهم بأنه لص مما دعاه للتقدم بطلب التعويض للمجلس الذي قرر توافر نوعين من الخطأ الأول يتمثل في الاعتداء والضرب والآخر باغلاق باب الجمهور قبل الوقت المحدد لذلك.

كما حكم المجلس في حكم آخر له بذات المبدأ الذي ينص على امكانية الجمع بين الخطئين ومن ذلك ما عرض عليه من محاولة أحد الضباط العسكرين فك قنبلة بمنزله ترتب على ذلك انفجارها ومقتل جيرانه.[147]

أما فيما يتعلق بالقضاء المصري فقد سار على ذات النهج المتبع في فرنسا تطبيق ذلك ما قررته محكمة القضاء الاداري بحكمها الصادر 29/يونيو/1950 بقولها "إن اقرار الحكومة بمسئوليتها عن التعويض لا يرفع عنه أيضا مسئوليته (الموظف المختص) مادام أن وظيفته هي التي مكنته من ارتكاب الخطأ الشخصي أساس التعويض المطالب به، فهو يعد في ذاته دليلا على وجود خطأ مرفقي تسأل عنه الحكومة، ذلك أنه لا يوجد تعارض بين الخطئين يؤدي لاستحالة اجتماعهما معا في قضية واحدة أو إلى انتفاء أحدهما بوجود الآخر، ذلك أن ذات الفعل أو الترك قد يكون خطأ شخصيا و مرفقيا في الوقت ذاته إذ أن وقوع الموظف في الخطأ الشخصي أثناء تأدية وظيفته أو بمناسبة تأديتها دليلا على خطأ مصلحي تسأل عنه الحكومة لاهمالها الرقابة والاشراف على موظفيها، وعلى ذلك فليس في القانون مايمنع من قيام مسؤولية الحكومة عن خطئها المرفقي

---

[147] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص259.

بجانب مسئولية الموظف عن خطئه الشخصي ولا مايمنع أيضا طالب التعويض من أن يجمع بين هاتين المسئوليتين معا في قضية واحدة".[148]

المطلب الثاني: الضرر

الضرر هو الركن الثاني من أركان مسؤولية جهة الادارة عن القرارات الادارية وتتمثل بالإضرار بالمصلحة التي يقررها القانون، وعليه فإنه لا يكفي مجرد توافر الخطأ من قبل جهة الادارة لقيام المسؤولية بل يتعين أن يصيب الغير ضرر من جراء ذلك[149]، وهو ما أكدته المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها "...من حيث أن التعويض يدور وجودا وعدما مع الضرر ويقدر بمقداره..."[150] ويعد الضرر الأساس الحقيقي لتعويض المضرور سواء كانت المسؤولية على أساس الخطأ أم المخاطر.[151]

وبذلك نستخلص أنه قد يتصور وجود ضرر دون خطأ وهو ما تساءل عنه جهة الادارة إن كان أساس المسؤولية قائم على أساس المخاطر، إلا أن العكس غير متصور فلا يتصور خطأ دون ضرر وهو ما سيتم بيانه لاحقا من خلال البحث.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب لفرعين الأول يتحدث عن شروط الضرر والثاني يتناول الحديث عن أنواع الضرر مع بيان مسلك القضاء الإماراتي في تقدير التعويض وما إذا كان يتم تعويض المحكوم له عما ما فاته من كسب وما لحقه من خسارة بالإضافة إلى إلغاء القرار، أو الاكتفاء بإلغاء القرار كخير تعويض للمحكوم له في هذه الحالة، لاسيما وأن أحكام القضاء الإماراتي لم تكن مجتمعة على اتجاه موحد في هذا الشأن.

---

[148] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص261.

[149] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص180.

[150] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص283.

[151] د.عبدالعزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص131-132.

الفرع الأول: شروط الضرر

لكي نكون بصدد ضرر أصاب الغير لا بد أن يكون ضررا موجودا أو محقق الحدوث، مباشرا، مع اخلاله بمركز قانوني مشروع وهو ما سيتم بيانه بإيجاز على النحو الذي سيتقدم في البحث

1- أن يكون ضررا محققا: ومؤدى ذلك أن يكون الضرر مؤكد الوقوع بحيث يكون قد وقع بالفعل أويكون واقعا لا محالة، وقد يجتمع الضرر الحال بالضرر المستقبلي بحالة واحدة كالمصاب بحادث سيارة ونجم عن ذلك اصابته بعاهة مستديمة حيث أن الضرر الحال يستوجب التعويض والعجز عن كسب الرزق في المستقبل يعد ضررا مستقبليا يستوجب التعويض كذلك باعتباره محقق الوقوع.[152]

وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقولها "... إن التعويض عن الضرر مناطه وجوب أن يكون الضرر قد وقع بالفعل أو أن يكون وقوعه في المستقبل حتميا ولا يكفي مجرد احتمال وقوعه في المستقبل".[153]

وبعكس ذلك، الضرر الاحتمالي أو الافتراضي والذي لا يصلح أن يعد أساسا للتعويض تأسيس ذلك أن الضرر لا بد أن يقدر نقدا وهو ما لا يمكن إلا في حالة الضرر المحقق أو مؤكد الوقوع فالحق لا يؤسس على الشك والخطر أو التهديد[154] وهو ما أكدته محكمة القضاء الاداري بمصر بقولها "من المبادئ المقررة ألا يكون التعويض إلا عن ضرر محقق فلا يدخل في حسابه

---

[152] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص-214-215.

[153] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص351.

[154] نداء محمد أبو الهوى، مسؤولية الادارة بالتعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة، 2010، ص120.

الأضرار الاحتمالية، إلا أن المحكمة الادارية العليا بمصر قد أجازت التعويض عن الضرر الاحتمالي في حال تفويت الفرصة في الترقي شريطة أن تكون الفرصة جدية وقابلة للتقدير.[155]

وكذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بجواز التعويض عن الأضرار المحتملة وذلك وفق ما استقر عليه قضاؤها بالطعن رقم (354 لسنة 2010) بقولها "... وكان من المقرر أنه يجوز التعويض عن الأضرار المادية المحتملة متى كانت محققه الوقوع وتفويت الفرصة على المضرور وإن كان أمرا محتملا إلا أن تفويتها أمر محقق الوقوع وليس هناك ما يحول قانونا دون حسابها في الكسب الفائت مما كان المضرور يأمل الحصول عليه ما دام أن لهذا الأمل أسباباً معقولة ولما كان ذلك وكان المجني عليه الشاب نجل الطاعن بلغ من العمر ستة عشر عاماً وهو الأمر الذي يبعث الأمل عند أبيه في أنه يستظل برعايته في كبر سنه وإذ افتقده فقد فاتت فرصته بضياع أمله – وهو أمر محقق الوقوع – بما كان يتعين على محكمة الموضوع أن تقدر هذا الكسب الفائت، أما وأن الحكم المطعون ضده قد قضى بتأييد حكم محكمة أول درجة برفض هذا الطلب أخذاً من أن الدية تغطى كافة الأضرار التي تنشأ عن الوفاة بفعل خاطئ فإنه يكون معيباً بمخالفة القانون والخطأ في تطبيقه بما يوجب نقضه".[156]

2- أن يكون ضررا مباشرا، بأن يكون نتيجة طبيعية لخطأ الادارة بحيث لايتمكن المضرور من توقي الضرر وهي التي تحتفظ بالعلاقة السببية بينها وبين خطأ الادارة، وتنتفي الرابطة المباشرة بين عمل الادارة غير المشروع والضرر إذا كان بوسع المضرور توقيه ولم يفعل فيكون قد ساعد في الخطأ بل وقع فيه بنفسه فلا يطالب بالتعويض في هذه الحالة، حيث أكدت المحكمة الادارية العليا بمصر ذلك بقولها " أن التعويض لا يكون إلا عن الأضرار المباشرة، وهي ما كان نتيجة طبيعية للخطأ الذي أحدثها، ويعتبر الخطأ كذلك إذا لم يستطع الدائن أن يتوقاه ببذل جهد معقول، وليس من شك في أن المطعون

[155] د.عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص215.

[156] حكم المحكمة الاتحادية العليا طعن رقم 354 لسنة 2010 صادر بتاريخ 2010/01/05 (اداري).

ضده كان يستطيع أن يتوقى الأضرار التي يطالب بالتعويض عنها، إذا كان قد بادر إلى الرد على الوزارة عندما طالبته بتقديم ما يثبت أنه كان يعمل في شركة مساهمة وإلى اقامة الدعوى في المواعيد القانونية، وإذ لم يقم المدعي بأي عمل من هذه الأعمال، فليس له أي حق في التعويض عن الأضرارالتي أصابته لأن الأضرار نشأت عن الأخطاء التي وقع فيها...".[157]

3- أن يخل الضرر بمركز قانوني مشروع، بحيث يجب أن يمس عمل الادارة مصلحة أو حق من الحقوق بغض النظر عما إذا كانت مادية أو معنوية مع اشتراط أن تكون مشروعة.

الفرع الثاني: أنواع الضرر

يعد الضرر من أركان المسؤولية التقصيرية فإما أن يكون ماديا وإما أن يكون أدبيا فالضرر المادي هو الإخلال بمصلحة ذات قيمة مالية بالنسبة للمضرور، أما الضرر المعنوي فهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور ويشترط لقيام المسؤولية أن يكون الضرر متحققا بنوعيه.[158]

كما قالت المحكمة الادارية العليا بمصر في الطعن رقم 899 لسنة 28 ق بأن "ينقسم الضرر إلى نوعين – ضرر مادي وضرر أدبي - الضرر المادي هو الاخلال بمصلحة للمضرور ذات قيمة مالية- يشترط للتعويض عنه أن يكون محققا- الضرر الادبي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور مثل المساس بشعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه".[159]

كما أكدت ذات المحكمة ذلك بقولها "ومن حيث أن الضرر بوصفه ركنا من أركان المسؤولية التقصيرية إما ان يكون ماديا أو أدبيا، الضرر المادي هو الاخلال بمصلحة للمضرور

[157] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص212-213.

[158] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص180.

[159] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق،181.

ذات قيمة مادية أما الضرر الادبي فهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور، على أن يكون هذا الضرر مترتبا مباشرة عن الخطأ ومحققا، هذا وأن التعويض عن الضرر يدور وجودا وعدما مع الضرر ويقدر بمقداره بما يحقق جبره وبما لا يجاوزه حتى لا يثرى المضرور على حساب المسئول دون سبب...".[160]

وعليه فإنه من الأحكام المشار إليها أعلاه يستشف أنواع الضرر التي تدور حول صورتين ألا وهما الضرر المادي، والضرر المعنوي كما تم بيانه بموجب الأحكام.

أولا: الضرر المادي، وهو المساس بحق أو مصلحة للمضرور يقررها القانون ويترتب عليها تفويت كسب والحاق خسارة به كأن يصيبه الضرر في جسده فيؤثر على قدرته على العمل ويقعده طريح الفراش لمدة معينة أو وقوع الضرر على مال المضرور كاتلاف الادارة لعقار فيتعذر الانتفاع به، وهو ما يشترط فيه المساس بمصلحة مالية وفق ما قررته المحكمة الاتحادية العليا بقولها " أن التعويض عن الضرر المادي منوط بمصلحة مالية للمضرور وأن يكون الضرر قد وقع بالفعل أو كان وقوعه في المستقبل حتمياً".[161]

ثانيا: الضرر المعنوي، وهو ما عرفته المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها "هو المساس بمصلحة غير مالية للمضرور كأن يصاب بضرر في شرفه، سمعته، مشاعره وجدانه وهي ما لا تدخل في الذمة المالية للمضرور وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في ذات الطعن المشار إليه أعلاه، بقولها أن الضرر الأدبي هو"كل ما يمس الغير في كرامته أو شعوره أو شرفه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي بما في ذلك الآلام النفسية"، وينبغي الاشارة إلى أن التعويض عن الضرر المعنوي عبارة عن فكرة تعد حديثة نسبيا مقارنة بالتعويض عن الضرر المادي الذي لم يدر أي خلاف بشأنه لصعوبة تقديره ماليا.

---

[160] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص183.

[161] الطعنان رقما 262 و275 لسنة 2011 صادر بتاريخ 2012/02/29 (اداري).

***مناقشة فكرة الغاء القرار الاداري خير تعويض في ضوء اتجاه القضاء الاماراتي في هذا الشأن**

ابتداء فإنه بالرجوع لتتبع النهج بمصر فقد سارت بعض أحكام المحكمة الادارية العليا لرفض التعويض عن القرارات غير المشروعة بالأخص تلك المتعلقة بالضرر الأدبي مسايرة لفكرة الغاء القرار يعد خير تعويض عن الأضرار الأدبية، وقد عمدت في حكم لها بتقرير ذلك برأي مؤداه أن الغاء قرار النقل واعادة العامل لمركزه الوظيفي كاف لجبر الضرر الأدبي، كما لم تكتف بهذا الحد بل امتدت هذه الفكرة للتعويض عن الأضرار المادية فذهبت المحكمة لقولها في الحكم الصادر بجلسة 31/يناير/1970 بأنه "إذا ما روعي أن القرار الذي يطالب المدعي بالتعويض عن الأضرار التي لحقته نتيجة صدوره قد ألغى ونفذ الحكم الصادر بإلغائه، وعاد المدعي إلى عمله فعلا، وضمت إلى مدة خدمته بالوزارة مدد عمله وهو خارجها في حدود ما يقضي به القانون، وسويت حالته بعد هذا الضم ومنح عدة ترقيات كان في هذا خير تعويض له عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقته نتيجة صدور هذا القرار.[162]

أما بالنسبة للنهج المتبع في القضاء الاماراتي فبعضها سار بذات المبدأ الذي تقرر فيه المحكمة إلغاء القرار الاداري واعتباره خير تعويض عن الضرر الأدبي أو الضررين معا، وبعضها سار على تعويض الضرر وإلغاء القرار الاداري.

ومن الحالات التي قضت بها المحكمة الاتحادية العليا بأن الغاء القرار الاداري خير تعويض عن الأضرار المادية والأدبية ما تتخلص وقائعه بالآتي:

أقام الطاعن دعواه مختصماً فيها المطعون ضدهم في ذات الطعن، طالباً الحكم بإلزامهم بتنفيذ القرار الإداري الإيجابي الصادر عن المدعى عليها الأولى بإحالته للتقاعد مع ما يترتب على ذلك من آثار، وحفظ كافة حقوقه الأخرى، وبإلزامهم بالرسم والمصاريف والأتعاب، على سند من أنه يعمل لدى المدعى عليها الأولى بوظيفة حارس اعتبارا من 1991/5/26، وقد تم نقله

---

[162] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص414.

للعمل لدى المدعى عليها الثانية، باعتبار أن الأخيرة تابعة للأولى، التي قدم لها طلب إحالته للتقاعد، لإتمامه خمس عشرة سنة في الخدمة، إلا أنه ولخطأ من موظفة المدعى عليها الأولى، تم إحالة ملف خدمته إلى المدعى عليها الثالثة لإنهاء خدمته، وقد صرفت له الأخيرة مكافأة نهاية الخدمة لعدم إكماله مدة الخدمة المطلوبة لإحالته للتقاعد، وبالاستعلام عن سبب ذلك تبين أنه خطأ الموظفة التابعة للمدعى عليها الأولى وقد عوقبت بلفت النظر كما أن المدعى عليها الأولى خاطبت المدعى عليها الثانية بحدوث خطأ وسهو في تاريخ نهاية خدمة المدعى، والذي كان على رأس عمله حتى 2006/5/26 وإذ لم تبادر أي من الجهات الثلاث المذكورة بتعديل وضع المدعى، واعتباره محالاً للمعاش بدلاً من الاستقالة، فإنه أقام دعواه بغية الحكم له بطلباته سالفة الذكر.

... تقدم الطاعن بمذكرة تعديل طلباته، أضاف فيها طلب إلزام المدعى عليهم متضامنين بأن يدفعوا له مبلغ مليوني درهم، تعويضا عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابته ... قضت المحكمة حضورياً : أولاً باستحقاق المدعى راتباً تقاعدياً اعتبارا من تاريخ انتهاء خدمته الحاصل في 5/26 / 2006، مع ما يترتب على ذلك من آثار، ثانياً إلزام المدعى عليهم بالتضامن فيما بينهم بأن يؤدوا للمدعى مبلغ مائة ألف درهم وبالمناسب من المصاريف ومبلغ ألف درهم مقابل أتعاب المحاماة، ولم يرتض المطعون ضدهم هذا الحكم فطعنوا عليه بالاستئناف رقم 15 لسنة 2009 إداري أبوظبي، وبجلسة 2009/9/29 قضت محكمة أبوظبي الاتحادية الإستئنافية في الموضوع بإلغاء الحكم المستأنف جزئياً فيما قضى به من تعويض، وتأييده فيما عدا ذلك، ولم يلق هذا القضاء قبولاً من الطرفين، فطعن عليه الطاعن بالنقض، وقد عُرض الطعنان على الدائرة المختصة في غرفة مشورة فرأت أنهما جديرين بالنظر، وحددت جلسة لنظرهما.

أولاً: من حيث الطعن رقم 489 لسنة 2009 ق . ع القائم على سبب وحيد يقوم بتخطئة الحكم المطعون فيه، وذلك حينما خلص في قضائه إلى إلغاء الشق الثاني من الحكم المستأنف والخاص بطلب التعويض، تأسيساً على عدم توافر ركن الضرر من أركان المسئولية، وأن الطاعن

استلم مكافأة نهاية الخدمة التي تعتبر جبراً لما يدعيه، في حين أن المطعون ضدهم ارتكبوا في حق الطاعن خطأ ترتب علية إصابته بأضرار مادية ومعنوية، تفوق بكثير ما صرف له من مكافأة نهاية الخدمة، وبالتالي تتوافر في جانبهم أركان المسئولية الموجبة للتعويض، وهو ما خالفه الحكم المطعون فيه، مما يعيبه ويستوجب نقضه .

وحيث إن هذا النعي في غير محله، ذلك أن المقرر في القانون الإداري المقارن أن القضاء بالتعويض ليس من مسلتزمات القضاء بالإلغاء، وأن لكل من القضائيين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، وأنه إذا ما روعي أن القرار الذي يطالب المدعى بالتعويض عن الأضرار التي لحقته نتيجة صدوره، قد ألغى ونفذ الحكم الصادر بإلغائه، وسُويت حالته وصُرفت له مستحقاته بناء على هذا الإلغاء كان في هذا خير تعويض له عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقته نتيجة هذا القرار، ومن المقرر أيضا في قضاء هذه المحكمة أن استخلاص عناصر المسئولية وتقدير التعويض الجابر للضرر، هي من المسائل الموضوعية التي تستقل بتقديرها محكمة الموضوع، بغير معقب عليها من المحكمة العليا، ... ومن ثم فإن أحد شروط المسئولية الموجبة للتعويض غير متوافر بالأوراق، وهو شرط الضرر، خاصة وأنه أستلم مقابل مكافأة نهاية الخدمة، بمبلغ يتجاوز بكثير مبلغ المعاش وأن في ذلك جبراً لما أصابه من ضرر، نتيجة القرار الصادر بإنهاء خدمته باعتباره مستقيلاً، والذي قُضى بإلغائه، وكانت أسباب الحكم المطعون فيه في هذا الخصوص سائغة ومتفقة مع المبادئ القانونية الراسخة سالفة الذكر، ولها أصلها الثابت بالأوراق، وتكفى لحمله، ومن ثم يغدو النعي عليه بما تقدم قائم على غير أساس، وحيث إنه لما تقدم يتعين رفض الطعن".[163]

أما في حكم آخر لذات المحكمة فقد قضت بخلاف الاتجاه الذي سارت عليه وقررت التعويض عن الضرر المادي والأدبي ومن ذلك قولها في الطعن رقم (181 لسنة 2013) أن "...

---

[163] طعن رقم 489 و509 لسنة 2009 صادر بتاريخ 2010/02/10 (إداري).

حاصل ما ينعي به الطاعنون بالوجه الثاني من سبب الطعن القصور في التسبيب إذ قدر التعويض المستحق لكل طاعن عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به بمبلغ مائة ألف درهم فقط هو ما لا يتناسب مع جسامة ما لحق كل طاعن من أضرار ناتجة عن فقدان الراتب وإيجار السكن وباقي العلاوات وما لحق الطاعنين من ألم نفسي وهي ظروف لم يراعيها الحكم المطعون فيه وهو ما يعيب الحكم وينطوي على خطأ في تطبيق القانون.

وحيث أن هذا النعي مردود بما سبق وأن رددته المحكمة وهي بصدد تناول الطعن رقم ... المقام من ديوان المحاسبة من أن الحكم المطعون فيه قد بين في أسبابه كافة العناصر المكونة للضرر والتي يجب أن تدخل في حساب التعويض ومن ثم فإن تقدير مبلغ التعويض الجابر للضرر هو بما تستقل به محكمة الموضوع ما دام لا يوجد في القانون نص يلزم باتباع معايير معينة في خصوصه، ولا تثريب عليها إن هي قضت بتعويض اجمالي عن جميع الأضرار التي حاقت بكل طاعن وقد استقام الحكم بقضاء سائغ في بيان عناصر الضرر التي قضي من أجلها بالتعويض، ويضحي النعي تبعا لذلك على غير أساس".[164]

يرى الباحث أنه بالنسبة لاتجاه القضاء الاماراتي في هذا الشأن، وفي ضوء عدم اتحاد مسلكه في هذا الشأن أن يترك تقدير ذلك للقاضي وفقا لكل حالة على حدة شريطة تحقيق جبر الضرر فإن ارتأى القاضي الاقتصار على الغاء القرار كان بها وإن رأى ضرورة تعويض المضرور بالإضافة لإلغاء القرار يحكم القاضي بذلك.

المطلب الثالث: علاقة السببية

كما هو الحال بالنسبة للمسؤولية في القضاء العادي وما يتطلبه من توافر أركانها من خطأ، وضرر وعلاقة سببية فإن ذات الأمر قائم فيما يتعلق بمسؤولية جهة الادارة القائمة على أساس الخطأ والتي تتطلب توافر الركن الثالث من أركان المسؤولية ألا وهو علاقة السببية التي

---

[164] الطعنان رقم (177 و181 لسنة 2013) إداري، حكم المحكمة الاتحادية العليا، موقع وزارة العدل.

تربط بين الخطأ والضرر فإن كان هناك سبب آخر ترتب في إحداث الضرر انتفت مسؤولية الادارة في هذه الحالة، وعليه سيتناول الباحث في المطلب الثالث العلاقة السببية من حيث مفهومها في الفرع الأول ومن ثم حالات انتفاء العلاقة السببية بين الخطأ والضرر في الفرع الثاني وذلك من خلال فعل الغير أولا ثم فعل المضرور ثانيا وأخيرا القوة القاهرة ثالثا.

الفرع الأول: مفهوم علاقة السببية

يقصد بالعلاقة السببية كما هو الحال في كافة المجالات سواء المدنية والجنائية وكذلك الأمر بالنسبة لمسؤولية جهة الادارة، أن يكون الخطأ المرتكب من قبلها هو السبب في الضرر، ويكون من السهل تحديد هذا الأمر في حال كان الخطأ المنتج للضرر خطأ واحد من قبل جهة الادارة وهو ما يوجب الالغاء والتعويض، وقد أكدت محكمة استئناف أبوظبي ضرورة توافر العلاقة السببية بين أركان المسؤولية بقولها "لا يكفي لتحقيق المسؤولية المدنية وجزاؤها التعويض تحقق النتيجة الضارة وثبوت الخطأ في جانب المسئول، بل يتعين أيضا توافر وقيام رابطة السببية".[165]

ومن هنا ترد الاشكالية في حال تعددت أسباب الضرر فهل تحاسب جهة الادارة كذلك في هذه الحالة؟ أم تعفى بالكامل من المسؤولية أم يتم تقدير التعويض بقدر مشاركة الأخيرة في احداثه بحيث يكون جابرا للضرر؟ وفي ذلك ذهب الفقه المقارن إلى العديد من النظريات لاسيما الألماني منها وانتهى لنظريتين الأولى تتمثل في تعادل الأسباب والثانية تتمثل في السبب المنتج.[166]

أولا: نظرية تكافؤ أو تعادل الأسباب

الفرض هنا هو اشترك مجموعة من العوامل والأسباب التي أدت في مجموعها لإحداث الأضرار بالغير إلا أن سببا من تلك الأسباب أدى لتحريك الأسباب الأخرى مرتبا الضرر، بحيث

---

[165] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص352.

[166] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص298.

يترتب على انتفاء أحدها انتفاء الضرر،[167] وعليه فإن صاحبه يعد المسؤول وحده عن إحداث الضرر ويتحمل تبعة التعويض عنه، وعلى الرغم من أن هذه النظرية قد سهلت اثبات الضرر على المضرور وحصوله على التعويض[168] إلا أنه لم يؤخذ بها نظرا لاتساع نطاق العلاقة السببية[169] إذ ان الأخذ بها كذلك يؤدي لتخوف رجال الإدارة من العمل بجرأة خشية الوقوع تحت طائلة المساءلة مما ينعكس سلبا على نشاط الإدارة.[170]

ثانيا: نظرية السبب المنتج (المباشر)

والتي تعنى بالسبب المؤدي للضرر وفقا للمجرى العادي للأمور دون الالتفات لبقية الأسباب، ويتم التغاضي في هذه النظرية عن كافة المقدمات التي ساهمت في إحداث الضرر إذ تركز على السبب الذي من شأنه إحداث الضرر.

وقد سار القضاء على تقرير الأخذ بهذه النظرية حيث قالت المحكمة الإدارية العليا بمصر أنه "إذا أحدث الضرر المطالب بالتعويض عنه سببان بحيث يساق أحدهما إلى حدوث السبب الآخر، والذي أصبح بذلك نتيجة للسبب الآخر، فإن السبب المنتج والذي يعد صاحبه مسؤولا عن التعويض هو ذلك السبب الذي دفع إلى حدوث السبب الآخر لدرجة استغراقه له".[171]

وهي النظرية التي يسير على خطاها الفقه الفرنسي والمصري وتأكيد ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها أن "... نظرية السبب المنتج هي النظرية المستقرة في الفقه الفرنسي والمصري، كما أن القضاء الآن في فرنسا قد تحول عن نظرية تكافؤ الاسباب إلى نظرية

---

[167] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص153.

[168] د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، دار الكتب والدراسات الإسلامية، الاسكندرية، 2017، ص155.

[169] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص299.

[170] د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص156.

[171] د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص156 – 157.

السبب المنتج... وحيث أن المحكمة تأخذ بنظرية السبب المنتج للأسباب التي قيلت في تبريرها، والمشار إليها آنفا حيث أنها متمشية مع صحيح القانون وهي تقف عند الأسباب التي يعتبرها القانون وحدها من الأسباب الطبيعية التي أحدثت الضرر...".[172]

ومن ذلك أيضا ما قررته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بمصر بقولها "... المسئولية التقصيرية تقوم على أركان ثلاث هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما والعبرة في ذلك بارتباط الخطأ بالضرر ارتباطا مباشرا بحيث يكون بذاته ومجردا من أية ملابسات أخرى السبب المنتج في إحداث الضرر".[173]

ومن ذلك أيضا ما قضت به المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها "وحتى بفرض أن الادارة أخطأت بإصدار ترخيص للمطعون ضده بتشغيل الورشة رغم وجود قرار بإزالتها فإن هذا الخطأ لم يكن سببا للضرر الذي لحق بالمطعون ضدها من جراء تنفيذ قرار الازالة، وإنما الخطأ الذي أضر بها هو خطئها في إنشاء الورشة على أرض مملوكة للدولة بغير ترخيص منها مما استوجب ازالتها".[174]

وبسرد أحكام المحاكم في كل من مصر وفرنسا فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بذات الاتجاه وبينت أساس مسؤولية الادارة عن القرارات المعيبة غير المشروعة القائمة على توافر عناصر المسؤولية من خطأ وضرر وتوافر العلاقة السببية بين الركنين، حيث يتبين ذلك من حكم صريح للمحكمة الاتحادية العليا وفقا لما انتهت إليه بقولها "... أن أساس مسئولية الادارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار غير مشروع لعيب من العيوب التي تلحق به، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر، وتقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، لما كان ذلك، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه، أنه أقام قضاءه بالتعويض للمطعون

[172] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص299-300.

[173] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص154.

[174] شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص157.

ضده على أساس أن قرار إنهاء خدمته صدر من الطاعنة، مفتقراً إلى سببه المبرر له، وبالمخالفة لأحكام القانون، ويكون بالتالي غير مشروع، وهو على هذا النحو يعد خطأ في جانبها يرتب مسئوليتها عن الأضرار التي حاقت بالمطعون ضده من جرائه، والتي تمثلت في حرمانه من أجره المقرر لوظيفته عن مدة عمله وحرمانه من وظيفته السابقة بمدينة دبي للأنترنت، وما ترتب على ذلك من آثار نفسية معلومة نتيجة اضطراره الى الاستدانة، وتعذر وفائه بديونه وتقصيره في الانفاق على عائلته، وأن هذه الأضرار نجمت مباشرة عن الخطأ الاداري مما تتوافر معه علاقة السببية بين الخطأ والضرر، وكانت أسباب الحكم المطعون فيه مستخلصة استخلاصاً سائغاً، ولها أصلها الثابت بالأوراق وتكفي لحمل قضائه، ومن ثم فإنه يكون متفقاً وصحيح القانون، الأمر الذي يغدو معه النعي عليه بهذا السبب في غير محله وحيث إنه ولما تقدم يتعين رفض الطعن".[175]

الفرع الثاني: انتفاء العلاقة السببية

تنتفي العلاقة السببية وبالتالي مسؤولية جهة الادارة تباعا في حال وقوع الضرر نتيجة لسبب أجنبي كفعل الغير أولا أو المضرور ثانيا أو نتيجة للقوة القاهرة ثالثا.

أولا: فعل الغير

فالفرض هنا حصول الخطأ من غير رجال الادارة ولا تتحمل جهة الادارة تعويض المضرور، وقد يكون فعل الغير مستغرقا الفعل بأكمله ففي هذه الحالة بحيث يتحمل الغير تعويض المضرور وتعفى الادارة من تحمل المسؤولية والتعويض عنها إلا أنه يشترط ألا يكون بوسع جهة الادارة توقي أو توقع الضرر، أما في حال اشتراك الغير جزئيا في احداث الخطأ التزم بالتعويض بقدر اشتراكه بالخطأ.[176]

ثانيا: فعل المضرور

---

[175] طعن رقم 531 لسنة 2008 صادر بتاريخ 2008/02/17 (إداري).

[176] د. عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص226.

إذا رتب فعل المضرور الخطأ كليا فلا مجال للتعويض، إلا أن الاشكالية تثور في حال اشتراك فعل المضرور مع جهة الادارة فنكون بصدد صورتين الأولى أن يكون خطأ المضرور هو الذي رتب الضرر وثبت عدم مساهمة المدعى عليها (جهة الادارة) فيتحمل المضرور تبعة ذلك دون غيره، أما في حالة اشتراك المضرور والادارة في احداث الضرر التزم كل منهما بتعويض الضرر تعويضا جزئيا.[177]

وتأكيدا لذلك فقد قضت المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها أنه "وفقا للمقرر بالمادة 216 من القانون المدني فإنه يجوز للقاضي أن ينقص مقدار التعويض أو لا يحكم به إذا اشترك الدائن بخطئه في إحداث الضرر أو زاد فيه، ومؤدى هذه القاعدة أن المضرور لا يتقاضى في كل الأحوال تعويضا شاملا بل يتحمل نصيبه من المسؤولية اذا كان هناك ما يدعو لذلك، فإذا كان الضرر قد حدث نتيجة لسببين كأن يكون فعل المضرور قد ساهم إلى جانب خطأ الادارة في إحداثه فإن المسؤولية تقسم بينهما في هذه الحالة.[178]

ثالثا: القوة القاهرة

وهي مايشبهها الفقه بالسبب الأجنبي، ولكي تتجنب جهة الادارة المسؤولية عن قراراتها غير المشروعة نتيجة لانعدام العلاقة السببية بين الخطأ والضرر فإنه يتعين في القوة القاهرة أن تكون نتيجة لحادث مفاجئ بحيث لا يمكن توقعه أو توقيه وهو معيار موضوعي يستند للرجل العادي وللمجرى العادي للأمور.[179]

---

[177] د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص301-302.

[178] د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص227-228.

[179] مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، د.جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص303-304.

وفي بيان منهج القضاء الاماراتي في هذا الشأن يلاحظ وجود العديد من الأحكام التي تقرر عدم مسؤولية الدولة في حال كان الضرر نتيجة لسبب أجنبي لا دخل لها فيه وتطبيق ذلك الآتي:

1- ما قضت به محكمة استئناف أبوظبي بقولها "... إذا خرجت الأمور عن سيرها الطبيعي والمعتاد بسبب القوة القاهرة أو الحادث الفجائي غير المتوقع فإن علاقة السببية تنقطع بين الخطأ والضرر ومن ثم تنعدم المسئولية هنا".[180]

2- ما قضت به محكمة الاستئناف الاتحادية بقولها " أن الشركة المستوردة للحوم الهندية موضوع القضية والمعابه بنسبة عالية من بكتيريا الكوكون يعفي بلدية أبوظبي عن تلف هذه اللحوم والتعويض كذلك".[181]

وقد مايزت المحكمة الادارية العليا بمصر بين الحادث المفاجئ والقوة القاهرة بقولها " الحادث المفاجئ هو الحادث مجهول السبب غير المتوقع والذي لا يمكن دفعه والذي يرجع مصدره إلى نشاط الادارة ذاته أو الى شيء تمتلكه أو تستعمله، في حين أن القوة القاهرة وإن اتحدت مع الحادث المفاجئ في طبيعتها الذاتية إنما ترجع إلى أمر خارجي عن نشاط الادارة أو عن الأشياء التي تمتلكها".[182]

---

[180] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص353.

[181] مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص353.

[182] القضاء الاداري (دعوى التعويض)، شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص163.

الفصل الثاني: المسؤولية الادارية عن القرارات المشروعة

بعد التطرق لمسؤولية جهة الادارة عن القرارات غير المشروعة في الفصل الأول يثور التساؤل حول مدى جواز مساءلة جهة الادارة عن القرارات المشروعة وما مدى امكانية تصور ذلك، لا سيما وأن الأصل في الغالب أن تكون المساءلة نتيجة القيام بعمل غير مشروع.

إذ أنه قديما كانت المسؤولية الإدارية لا تقوم إلا بناء على قرار غير مشروع وتحديدا خطأ تم نسبته للإدارة، إلا أنه مع تطور الفكر الإداري أصبحت المسؤولية الإدارية تقوم بمواجهة الإدارة حتى في حال اتخاذها قرارات مشروعة أي في غياب أي خطأ من جانبها وهو ما يرتب مسؤوليتها في تعويض المتضرر جبرا للضرر.

و لمجلس الدولة الفرنسي الدور السباق في اقرار مسؤولية جهة الادارة في حالات معينة بالرغم من عدم صدور أي خطأ من قبلها وهذه المسؤولية تعرف بمسؤولية المخاطر أو المسؤولية عن العمل الإداري المشروع كأساس تكميلي بجانب المسؤولية الخطئية[183]، حيث تقوم المسؤولية في هذه الحالة بتوافر ركني الضرر والعلاقة السببية بين الضرر وتصرف الادارة المشروع ولا يمكن لجهة الادارة نفي مسؤوليتها إلا بنفي العلاقة السببية واثبات أن الضرر كان نتيجة لسبب أجنبي، إلا أنه جدير بالذكر بأن هذه المسؤولية تقوم بدور ثانوي تكميلي ولها صفة استثنائية مناطها الحالات التي يكون اشتراط الخطأ فيها منافيا لمبدأ العدالة ففي حال اصابة بعض الأفراد دون غيرهم بضرر جراء نشاط الادارة ويكون على قدر من الجسامة بحيث يتجاوز الأعباء العادية التي يتحملها أفراد المجتمع كنا بصدد هذا النوع من المسؤولية، حيث ارتأى المجلس أنه ليس من العدالة أن يتحمل هؤلاء الأفراد الضرر الجسيم وحدهم بل يتعين أن يوزع على الكافة تطبيقا لقاعدة الغنم بالغرم، وعلى أساس مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة[184]، وعليه يستخلص

---

[183] د.مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص99.

[184] د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة 1985، ص 519.

أن القرارات غير المشروعة لا تعد الوسيلة الوحيدة لقيام مسؤولية جهة الادارة في مواجهة المتضرر الأمر الذي يستلزم معه معرفة هذه الحالات وما إذا كانت مطلقة أم لا؟ وهل يمكن مطالبة جهة الادارة بالتعويض في تلك الحالات؟ وما هو أساس المسؤولية والحكمة منها؟ وهو ما سيتم بيانه تفصيلا في هذا الفصل.

بداية فقد نشأت هذه المسؤولية نتيجة لعدة عوامل فهي تعتبر امتدادا لتطوير فكرة الخطأ ذاتها بعد أن بدأت هذه المسؤولية في التراجع وتضغف شيئا فشيئا، وظهرت العديد من الأنشطة التي تمارسها جهة الإدارة والتي تتسم بالخطورة على الأفراد رغم مشروعيتها، وعليه فقد استند الفقه القانوني في إقرار المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة ودون توافر ركن الخطأ إلى زيادة مخاطر العمل بصورة تجعل من الصعوبة على المضرور في كثير من الأحيان اثبات الخطأ ليتمكن من المطالبة بالتعويض.[185]

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء العادي في فرنسا قد رفض التسليم بهذه النظرية منذ البداية، وقد حاول الفقه القانوني الاحتيال على بعض نصوص التقنين المدني إلا أن تلك المحاولات لم تجد نفعا، وعليه فقد واجه الفقه القانوني تلك الإشكالية بشكل مباشر ونادى بأنه ليس من الضروري توافر ركن الخطأ لقيام المسؤولية ويجوز قيام تلك المسؤولية على أساس الضرورة وتحمل التبعة، وقد ساعدت العديد من العوامل على النشأة القضائية لهذه المسؤولية ومنها الآتي:

أ- الطابع القضائي للقانون الإداري

إذ أن من أهم مميزات القانون الإداري أنه قضائي النشأة بمعنى أن نظرياته ومبادئه لم يرد بها نص تشريعي وإنما كشف عنها القضاء الإداري مما منح القاضي الإداري قدرا

[185] د.حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، المسؤولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ في النظام الإداري والفقه الإسلامي، (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 1433هـ 2012، ص 86-87

واسعا من الصلاحيات في إرساء المبادئ القانونية بما يتيح لها تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وبين حقوق ومصالح الأفراد.[186]

ب- قصور المسؤولية بناء على ركن الخطأ

ونتيجة لهذا القصور فقد تم التوجه نحو إرساء المسؤولية عند انعدام الخطأ على أساس أنها أقرب إلى التحقق من المسؤولية القائمة على أساس الخطأ، ويتمثل هذا القصور في أن كافة تطبيقات المسؤولية في حالة انعدام الخطأ تتعلق كلها بأنشطة إدارية مشروعة، ولو تم الاستناد لنظرية الخطأ لأدى ذلك إلى الافلات من المسؤولية وسيجد المضرور نفسه -وحده- المتحمل لعبئ الضرر الناجم عن تلك الأنشطة[187].

ج- استقلال قواعد المسؤولية الإدارية

ويعود الفضل في ذلك لمجلس الدولة الفرنسي كما تم الاشارة إليه بالبحث سابقا في قضائه– في حكم بلانكو- مما أتاح للمجلس إرساء العديد من النظريات ومنها المسؤولية في حالة انعدام الخطأ وذلك لإقامة نوع من التوازن بين الامتيازات التي منحت لجهة الإدارة، وبين حماية حقوق الأفراد.[188]

تعريف المسؤولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ

لم يستقر الفقه على تسمية واحدة لنظرية المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة وقد تعددت المسميات والتعريفات للدلالة على مفهوم هذه النظرية، فالبعض قد يعبر عنها "بنظرية المخاطر" والبعض يفضل تسميتها "بالمسؤولية دون خطأ أو في حالة انعدام

---

[186] د. حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 87

[187] د. حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 88

[188] د. حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 88

الخطأ" أو "المسؤولية الإدارية عن أعمالها المشروعة"، ولم يكن من السهل وضع مفهوم أو تسمية موحدة نظرا لأن مجلس الدولة الفرنسي كذلك لم يحسم تلك المسألة.[189]

لم يلتزم مجلس الدولة الفرنسي مفهوما موحدا للتعبير عن هذه المسؤولية مما شكل صعوبة لتعريف هذه المسؤولية ورغم الاختلافات الفقهية في التي ثارت بشأنها إلا أنها خلافات شكلية، لا يتجاوز كونه مجرد اختلاف في التسمية فقط، وجميعها يتمحور حول مفهوم واحد يتمثل في انعقاد مسؤولية جهة الإدارة خارج نطاق فكرة الخطأ، ويمكن تعريفها "بأنها ذلك العمل المشروع الذي تقوم به الإدارة وينتج عنه ضرر للغير"، أو "هي المسؤولية التي يمكن أن تترتب على السلطة العامة مع انعدام الخطأ من جانبها".[190]

ويرى الدكتور محمد عبدالمنعم أن الاتجهات الفقهية في تسمية هذه المسؤولية تقسم لثلاثة أقسام:

الأول يعبر عنها بمصطلح نظرية المخاطر.

الثاني يميل أنصار هذا الاتجاه للتعبير عن هذه المسؤولية بمصطلح المسؤولية دون خطأ.

الثالث يتبنى رأيا وسطا فمصطلح المسؤولية دون خطأ هو ذاته مصطلح مسؤولية المخاطر.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي يشير إليها احيانا بمصطلح فكرة المخاطر ويصمت تارة أخرى عنها، ويشير إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة تارة أخرى حيث يميل مجلس الدولة إلى ابراز أركان هذه المسؤولية وأحكامها دون التركيز على مصطلحات المسؤولية.[191]

وقد عرفها الدكتور محمد عبدالمنعم بأنها " التزام الإدارة بتعويض المضرور عن الأضرار التي حاقت به أثر نشاطها المشروع متى ترتب عليها أضرار تتسم بالخصوصية

---

[189] د. حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 89

[190] د. حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 89

[191] د. حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 90

والجسامة، وتؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة الأمر الذي يوجب التعويض عنها تحقيقا لاعتبارات العدالة".[192]

ويبرز هذا التعريف خصائص هذه المسؤولية بأنها مكملة للمسؤولية على أساس الخطأ، كما وضح أهمية هذه المسؤولية لتحقيق مبدأ المساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة كأساس للمسوؤلية كما يبرز هذا التعريف أركان المسؤولية المتمثلة بالضرر والعلاقة السببية.[193]

سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين الأول يبين أساس المسؤولية عن القرارات المشروعة، فيما يتناول المبحث الثاني شروط المسؤولية الادارية عن القرارات المشروعة.

المبحث الأول: أساس المسؤولية عن القرارات المشروعة

وحيث أنه كما سبق ذكره فإن القضاء الاداري الفرنسي كان له الدور السباق في ابتداع نظرية المسؤولية على أساس المخاطر بحيث لا يشترط وقوع خطأ من جانب الادارة لتقرير مسؤوليتها فلا يحتاج المضرور لإثبات ارتكاب الادارة أي خطأ من جانبها بل يكفي في هذه الحالة حدوث ضرر واثبات العلاقة السببية بين نشاط جهة الادارة والضرر[194] وذلك من دواعي العدالة التي تتأتى من تعويض المضرور في حالة الضرر.

المطلب الأول: قيام المسؤولية الادارية على أساس نظرية المخاطر

اختلف الفقه في بيان أساس هذه المسؤولية فذهب البعض لتقرير المسؤولية على أساس نظرية المخاطر، بينما ذهب الاتجاه الآخر لتقرير هذه المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة وسيتم بيان مفهوم المسؤولية الادارية على أساس نظرية المخاطر في الفرع الأول كما سيتناول الفرع الثاني حالات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، بينما يتناول الباحث الأساس

---

[192] د. حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 90

[193] د. حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 90-91

[194] د.حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الادارية، بدون دار النشر، الطبعة 1984، ص 575-576.

الآخر للمسؤولية القائم على أساس المساواة أمام الأعباء العامة بالمطلب الثاني تفصيلا خلال البحث.

الفرع الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

تقوم هذه النظرية على أساس مباشرة الدولة للعديد من الأنشطة من خلال مرافقها العامة لخدمة الجمهور الأمر الذي قد يتصور معه أن تصيب المرافق والأنشطة الخطرة أو ما تستعمله الادارة من أدوات الأفراد بأضرار جسيمة أو غير عادية[195] وعليه فإن العدالة تقتضي أن تتحمل الادارة تبعة المخاطر الناجمة عن نشاطها فيما أصاب المضرور من ضرر في شخصه أو ماله وفقا لقاعدة الغرم بالغنم.[196]

ومراد مبدأ الغنم بالغرم أن الجماعة هي من تنتفع بأعمال ونشاطات جهة الإدارة الأمر الذي يستلزم قيامها بتحمل تعويض الأضرار التي تصيب الغير من أنشطتها وأعمالها، فمقابل جني الفوائد للجماعة على الإدارة أن تتحمل سداد الغرم أو التعويضات التي قد تنشأ نتيجة لأي أضرار قد تقع عن تلك الأعمال، وباعتبار أن نظرية المخاطر تقيم مسؤولية جهة الإدارة عن تعويض الضرر بتوافر ركني الضرر والعلاقة السببية بين الفعل والضرر دون اشتراط وقوع الخطأ فإنه يقع على المتضرر عبء اثبات الضرر ليستحق التعويض.

ويرى البعض الآخر بأنها نظام استثنائي تقوم بموجبه مسؤولية الادارة كلما ترتب على الأفراد ضرر من نشاط جهة الادارة مهما كان هذا النشاط مشروعا.[197]

---

[195] الالغاء والتعويض في القضاء الاداري، مرجع سابق، ص184.

[196] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص441.

[197] عبد الفتاح صالحي، مسؤولية الادارة عن أعمالها المادية المشروعة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، عام 2012-2013، ص41.

وترى المحكمة الإدارية العليا بمصر أن المسؤولية القائمة على أساس المخاطر تعد نوعا من التأمين يستلزم أن يكون أساسها القانون ومن ذلك حكمها الصادر في 19 مايو 1962 بقولها " يجب أن يكون مرجعه القانون ومن ثم لزم تدخل الشارع للنص على التعويض في هذه الحالة وبيان حدوده وقواعد تقديره".[198]

كما تؤكد المحكمة الادارية العليا ذلك في حكم آخر لها بقولها " أن المناط في مساءلة الحكومة بالتعويض عن القرارات الادارية هو قيام خطأ من جانبها بأن يكون القرار الاداري غير مشروع. وأن يترتب عليه ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر. فإذا كان القرار سليما مطابقا للقانون فلا تسأل عنه الادارة مهما بلغ الضرر الذي يترتب عليه لانتفاء ركن الخطأ...".[199]

إن القول بإمكانية قيام المسؤولية على أساس المخاطر بتوافر ركني الضرر والعلاقة السببية دون خطأ من قبل جهة الادارة لا يمكن الأخذ به كأصل عام بمصر، إذ أن نصوص القانون المدني وقانون مجلس الدولة قد نصا على المسؤولية على أساس الخطأ بأن يكون القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص أو بوجود عيب بالشكل أو مخالفة القوانين أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة، بل إن الأخذ بنظرية أساس المخاطر يلزم وجود نص تشريعي خاص، وقد أخذت بعض التشريعات تطبيق نظرية أساس المخاطر إلا أنها نصوص تشريعية وردت على سبيل الاستثناء والاستثناء لا يتوسع فيه.[200]

وعليه يمكن القول بأن المشرع قد عمل على اصدار العديد من القوانين لسد الفراغ التشريعي للسماح بتعويض المضرور من قرارات الإدارة المشروعة في حالات عدة.

---

[198] د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص528.

[199] د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص528.

[200] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص484.

الفرع الثاني: حالات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

الأضرار التي تصيب من يتعاون مع جهة الادارة رغما عنه أو برضاه

وهو ما يتحقق بثلاث حالات مثال الحالة الأولى تعويض مجلس الدولة الفرنسي أحد الأشخاص الذين أجبرتهم جهة الادارة على إطفاء الحريق، فأصيب الشخص نتيجة لذلك دن خطأ من قبله أو من قبل جهة الادارة بضرر من جراء ذلك.

أما الحالة الثانية تتمثل بقضاء مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض عن الأضرار التي أصابت أحد المواطنين بأضرار من جراء انفجار أحد الأجهزة أثناء قيامه بمعاونه عمال الحكومة في إطلاق بعض الصواريخ احتفالا بالعيد بناء على طلب العمدة.[201]

والحالة الثالثة التي عوض فيها مجلس الدولة الأفراد بالرغم من صدور قرار سليم ومشروع من قبل جهة الإدارة مجال الأضرار الناجمة عن استعمال الإدارة للأشياء والوسائل الخطرة ومن أمثلة ذلك أوائل أحكام مجلس الدولة في هذا الشأن حكمه في قضية والتر الصادر بتاريخ 24 كانون الأول 1926 بشأن مساءلة جهة الإدارة في مجال قيامها بوظيفة الضبط الإداري وتتلخص وقائع القضية بأن بلدية مرسيليا أصدرت قرارا بحرق منزل موبوء بوباء معد فقام رجال الإطفاء بحرق المنزل وفي هذه الاثناء حدث تلف كبير بالمنزل المجاور نتيجة امتداد النيزان إليه، فلجأ مالك المنزل المتضرر لمجلس الدولة الفرنسي للمطالبة بتعويض على أساس توافر ركن الخطأ من قبل بلدية مرسيليا يتعين جبره إلا أن مجلس الدولة رفض الحجة التي استند إليها المالك (الأمر الإداري بحرق المنزل) وانتهى المجلس إلى أنه لا يوجد أي خطأ من قبل محافظ مرسيليا إذ أنه كان مجبرا على إصدار قرار بتدمير المبنى للمحافظة على الصحة العامة، كما أن عمال التنفيذ لم يرتكبوا أي خطأ مهني أثناء ممارستهم لعملهم وقرر مجلس الدولة الفرنسي

---

[201] الالغاء والتعويض في القضاء الاداري، مرجع سابق، ص185.

أن التعويض الذي يطالب به السيد والتر قائم على أساس صحيح يستند لوجود ضرر أصابه جراء قرار مشروع صدر من بلدية مرسيليا.[202]

وعليه فإنه في حال وقعت أي من الحالات المذكورة أعلاه وجب على جهة الإدارة تعويض المتضرر بالرغم من عدم ارتكابها لأي خطأ بل يكتفى بإثبات المضرور للضرر والعلاقة السببية بينهما، كما أن مسؤولية الإدارة القائمة على أساس المخاطر تقوم بموجب القانون بنص من المشرع ومن أمثلة ذلك تطبيقات عديدة في القانون الاماراتي فيما يتعلق بالطوارئ أوالكوارث أوالأزمات، وإصابات الموظفين أثناء وبسبب العمل والتعويض عنها كما سيتم بيانها تفصيلا على النحو الآتي:

التعويض عن الأضرار الناجمة عن الطوارئ أوالكوارث أوالأزمات

نصت المادة (33) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (2) لسنة 2011 في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث على أن "تمنح الدولة تعويضات لأسر شهداء العاملين الذين كلفوا بعمليات مكافحة الأضرار الناجمة عن الطوارئ أو الأزمات أو الكوارث، ويحدد بقرار من مجلس الإدارة مقدار التعويضات المنصوص عليها في هذه المادة".[203]

ونصت المادة (23) على أن " 1 - تقوم الدولة بتقديم تعويض عادل لكل من لحقه ضرر نتيجة تجارب أو أعمال الدفاع المدني على أن يتقدم المضرور للمطالبة بالتعويض عن الضرر

---

[202] د.حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص284-285.

[203] المرسوم بقانون اتحادي رقم (2) لسنة 2011 في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث نشر بالجريدة الرسمية في العدد خمسمائة وأربعة وعشرون - السنة الواحد والأربعون 26 رجب 1432هـ - الموافق 28 يونيو 2011

خلال ستين يومًا من تاريخ وقوعه، ما لم يكن عدم المطالبة خلال المدة المذكورة راجعًا إلى سبب خارج عن إراداته".[204]

وعليه فإنه بموجب القانون في حال وقوع أية أضرار ناجمة عن الطوارئ أوالكوارث أوالأزمات وجب تعويض المتضررين عنها دون اشتراط وقوع أي خطأ من قبل جهة الإدارة بالرغم من ممارستها لنشاطاتها وإصدارها لقرارات مشروعة طالما ترتب على ذلك إضرار بالأفراد.

التعويض عن إصابات الموظفين أثناء وبسبب العمل

بالرجوع لمجلس الدولة الفرنسي فإنه قد طبق هذه الحالة في حكمه الصادر بتاريخ 1968/11/6 في قضية السيدة/ سولز التي تتلخص وقائعها بأن المذكورة قد أصيبت بالحصبة الألمانية وهي معلمة في مدرسة للبنات في إحدى مدن فرنسا، وكانت حامل لبضعة أشهر، فأصيب مولودها بعاهات سمعية وبصرية خطيرة ناتجة عن مرضها بالحصبة مما دفعها للتقدم لمحكمة (أورليان) الإدراية بدعوى ضد وزارة التربية الفرنسية، فقضت المحكمة بمسؤولية الوزارة وذلك باعتبار أن اصابتها بالمرض تعود لمباشرة الأم لعملها.[205]

وعليه فإن اصابة الموظف بضرر أثناء وبسبب العمل يوجب التعويض من قبل جهة الإدارة رغم عدم وجود أي خطأ من قبلها.

---

[204] القانون الاتحادي رقم (23) لسنة 2006 في شأن الدفاع المدني نشر بالجريدة الرسمية – العدد 501 – السنة 39 28 ذو الحجة 1430هـ، 15 ديسمبر 2009

[205] د.حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص282-283.

بالنسبة للتشريعات السارية في دولة الإمارات:

فقد نصت المادة (11) من القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي على أن "2- لا يجوز مباشرة أي عمل رسمي في أية جهة حكومية قبل صدور قرار التعيين من السلطة المختصة بالتعيين".

كما نصت المادة (82) من ذات القانون على أن "4- إذا توفى الموظف، أو أصيب بعجز كلي أو جزئي دائم، وكان ذلك أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها، استحق هو أو ورثته بحسب الأحوال تعويضاً عن الوفاة أو إصابة العمل ويحدد التعويض وفقاً لما يلى:

- في حالة الوفاة أو العجز الكلي الدائم، يكون مقدار التعويض مجموع الراتب الإجمالي للموظف لمدة ستة أشهر، أو مبلغ الدية الشرعية أيهما أعلى.

- في حالة العجز الجزئي الدائم، يقدر مبلغ التعويض بنسبة مئوية من تعويض العجز الكلي الدائم وفقاً لما تقرره اللجنة الطبية"[206].

ومن التطبيقات المماثلة في هذا الشأن في المملكة العربية السعودية ما قررته اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية بالقرار رقم (1) وتاريخ 1397/7/27هـ من تعويض الموظف في حالة الإصابة بعجز أو عاهة دائمة تمنع من أداء العمل بصورة قطعية أو ورثته في حالة الوفاة بشرط أن يكون العجز أو الوفاة ناشئين بسبب العمل تعويضا قدره ستون ألف ريال.[207]

وعليه فإنه يتبين من النصوص المشار إليها أعلاه أن مسؤولية جهة الإدارة بالتعويض عن الوفاة أو عجز الموظف أثناء تأدية العمل أو بسببه قائمة بدون خطأ ورغم مشروعية قرارات

---

[206] القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي، نشر هذا القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم 9 تاريخ 15 ديسمبر 2016. ص.29.

[207] د.حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص292.

جهة الإدارة بتعيين الموظفين أو تكليفهم بمهام وظائفهم إذ لا يجوز مباشرة أي عمل رسمي في أي جهة حكومية قبل صدور قرار التعيين من السلطة المختصة بالتعيين.

المطلب الثاني: قيام المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة

تقوم فكرة مساءلة جهة الادارة في هذه الحالة على أساس وجوب تحمل الجماعة الضرر الناتج من عمل الادارة وتوزيعه على الكافة بحيث لا يؤدي تحمل البعض الضرر الناجم عن عمل الإدارة دون البعض الآخر إذ أن عمل الادارة قد قصد منه تحقيق المصلحة العامة للكافة[208]، وعليه فالمساس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ينشئ التزاما على عاتق جهة الادارة يوجب التعويض عن الأضرار التي نجمت عن تصرف مشروع صدر منها من شأنه الحاق أضرار بالغة وجسيمة بفرد أو جماعة محددة ضمانا لمبدأ عدم تحمل المضرور آثار النشاط الإداري وحده طالما استفاد العامة من هذا النشاط[209] إلا أن مجلس الدولة الفرنسي وضع شروطا خاصة لتعويض المضرور بحيث يكون الضرر خاصا و استثنائيا.

وسيتناول الباحث الأضرار الناجمة عن نزع الملكية للمنفعة العامة في الفرع الأول، والأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المشروعة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الأضرار الناجمة عن نزع الملكية للمنفعة العامة

يعد حق الملكية من أهم الحقوق المصانة دستوريا للفرد، وقد ظهرت فكرة المصلحة العامة أو النفع العام كاستثناء يمنح لجهة الإدارة، بحيث تفرض بعض القيود على الملكية وترتب حقوق عليها تعرف بحقوق الارتفاق الإدارية، وقد تصل هذه القيود إلى الاستيلاء على الملكية ونزعها، تحقيقها للمصلحة العامة، وقد درجت الدساتير إلى تقرير حق نزع الملكية للمنفعة العامة

---

[208] د.سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص206.

[209] د.مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص105.

وتنظيم نزعها من خلال القوانين،[210] وتعد دولة الإمارات من الدول التي سايرت هذا التطور حيث نصت المادة (21) من الدستور على أن " الملكية الخاصة مصونة. ويبين القانون القيود التي ترد عليها. ولا ينزع من أحد ملكه الا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقا لأحكام القانون، وفي مقابل تعويض عادل".[211]

ونصت المادة (4) من القانون رقم (11) لسنة 2013 بشأن تنظيم نزع الملكية للمنفعة العامة على أن " لا يجوز نزع ملكية أي عقار إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقًا لأحكام هذا القانون.

- إذا كان نزع الملكية يتعلق بجزء من العقار، وكان في حالة يصلح معها لاستيفاء المنفعة المقصودة كاملة، يقدر التعويض عن هذا الجزء المنزوع ملكيته، وإذا حدث خلاف ذلك يقدر التعويض عن كامل العقار".[212]

ويعرف الدكتور سليمان الطماوي نزع الملكية للمنفعة العامة بأنه " حرمان مالك العقار من ملكه جبرا للمنفعة العامة نظير تعويضه عما يناله من ضرر".[213]

كما أن هذا التعريف لا يختلف عن تعريفات الفقه الفرنسي حيث عرف الأستاذ دولو بادير هذا الحق بأنه "عملية إدارية بموجبها تجبر الإدارة شخصا على التنازل لها عن ملكية عقارية لغرض المنفعة العامة وبتعويض عادل ومسبق".[214]

---

[210] رقيق خالد، التعويض في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري، 2013-2014، ص13.

[211] دستور دولة الامارات العربية المتحدة.

[212] القانون رقم (11) لسنة 2013 بشأن تنظيم نزع الملكية للمنفعة العامة، صدر بتاريخ 21/يناير/2014.

[213] رقيق خالد، مرجع سابق، ص19.

[214] رقيق خالد، مرجع سابق، ص19.

وعرف الأستاذ زغذاوي محمد هذا الحق بأنه "الإمكانية القانونية التي تتيحها نصوص قانونية عامة في الدولة لأشخاص القانون العام محددة على سبيل الحصر بالاستيلاء وفق إجراءات يحددها القانون مسبقا وبصفة مؤبدة أو دائمة على ملكية عقارية تابعة للأفراد أو تدخل في نطاق الأملاك الخاصة للدولة أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى وذلك بغية تحقيق أو إنجاز مشاريع ذات منفعة عامة تثبت وفق إجراءات يحددها القانون على أن تدفع مقابل ذلك للمنزوعة ملكيته تعويضا عادلا ".[215]

ومن خلال التعاريف أعلاه يتبين أن من أهم خصائص صلاحية نزع الملكية للمنفعة العامة أنها طريقة جبرية، واستثنائية يتم فيها تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

بالنسبة لتطبيقات المشرع الإماراتي في هذا الشأن فإنه يمكن بيانه على النحو الآتي:

نصت المادة (14) من القانون الاتحادي رقم (23) لسنة 2006 في شأن الدفاع المدني على أن يجوز للرئيس في أحوال الطوارئ والكوارث والمخاطر إصدار قرارات بالاستيلاء على عقارات ومنقولات الغير ووسائل النقل وغيرها وذلك بالقدر اللازم لتنفيذ إجراءات وأعمال الدفاع المدني، على أن يكون الاستيلاء بصفة مؤقتة ومقابل تعويض عادل.[216]

كما نصت المادة (15) من ذات القانون على أن " لأغراض تنفيذ عمليات الدفاع المدني، يكون للإدارة العامة والإدارات الفرعية حق الانتفاع بالعقارات والمنشآت مقابل تعويض عادل في حالة حدوث أضرار نتيجة استعمال هذا الحق، ولا يجوز لمالك العقار والمنشأة أو شاغلهما أو المنتفع بهما أو حائزهما أن يقوم بأي عمل يخالف ذلك".[217]

---

[215] رقيق خالد، مرجع سابق، ص21.

[216] القانون الاتحادي رقم (23) لسنة 2006 في شأن الدفاع المدني نشر بالجريدة الرسمية – العدد 501 – السنة 39 28 ذو الحجة 1430هـ، 15 ديسمبر 2009.

[217] القانون الاتحادي رقم (23) لسنة 2006 في شأن الدفاع المدني نشر بالجريدة الرسمية – العدد 501 – السنة 39 28 ذو الحجة 1430هـ، 15 ديسمبر 2009.

بالنسبة لموقف القضاء الاماراتي في هذا الشأن

قضت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم (840 لسنة 2011 س 5 ق.أ) بجلسة 2011/10/31 بالآتي:

أقام المطعون ضده دعوى أمام محكمة أبوظبي الابتدائية بتاريخ 2010/4/29 ضد الطاعنة بلدية مدينة أبوظبي قيدت تحت رقم 2010/51 إداري كلي أورد فيها انه بتاريخ 2006/4/1 اشترى قطعة أرض سكنية رقم 32 في حوض 10 بمساحة 200*10 قدم مربع بمدينة خليفة الجديدة وهي في بداية المنطقة السكنية، وقريبة من شارع المطار الرئيسي، وتوجد في زاوية على شارعين، وبمناسبة تعديل المخطط الكلي استبدلت البلدية المدعى عليها أرضه سالفة الذكر بقطعة أرض أخرى لا تحمل ذات مميزات الأرض المستبدلة، وقد تظلم المدعي من ذلك وتم رفض كافة تظلماته بزعم أن الأرض الجديدة بذات مواصفات أرضه السابقة، لذا يطلب الحكم بإلزام المدعى عليها باستبدال أرضه بأرض أخرى تحمل ميزات أرضه السابقة وإلزامها بالمصروفات وشمول الحكم بالنفاذ المعجل دون كفالة.

وبتاريخ 2010/6/10 قضت محكمة البداية برفض الدعوى وألزمت المدعي بالمصاريف ومبلغ مائتي درهم مقابل أتعاب المحاماة.

استأنف الطاعن هذا الحكم بالاستئناف رقم 2010/49، وبتاريخ 2011/4/26 قضت محكمة الاستئناف بقبول الاستئناف شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المستأنف والقضاء مجددًا بإلزام المستأنف ضدها (بلدية مدينة أبوظبي) بأن تؤدي للمستأنف مائتي ألف درهم والرسوم والمصاريف وأربعمائة ألف درهم بدل أتعاب المحاماة عن درجتي التقاضي.

طعنت بلدية أبوظبي بالنقض في هذا الحكم بالطعن الماثل، وتنعى الطاعنة على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه والقصور في التسبيب والفساد في الاستدلال والإخلال بحق الدفاع، وتقول في بيان ذلك: أن استبدال الأراضي السكنية بمدينة خليفة الجديدة

بأراضي في منطقة العاصمة تم بناء على قرار رئيس مجلس أبو ظبي للتخطيط العمراني، وفقًا للصلاحيات المخولة للمجلس بموجب القانون رقم 23 لسنة 2007، والغرض منه تحقيق مصلحة عامة وبتوجيهات من السلطات العليا في الدولة، الأمر الذي تكون معه الطاعنة غير ملزمة بأي تعويض عن قيامها باستبدال أرض المطعون ضده بأرض أخرى تنفيذًا للأمر الصادر إليها من جهة الاختصاص، وذلك عملاً بأحكام المادة 1/289 من قانون المعاملات المدنية. كما تعيب على الحكم المطعون فيه أنه أخذ برأي الخبير الذي حدد قيمة التعويض في مبلغ 200000 درهم مع العلم أن قيمة شراء الأرض المستبدلة هي 900000 درهم ودون أن يراعي في ذلك أن الأرض البديلة تتميز بمساحة أكبر وموقع أفضل، وقد أخذت المحكمة مصدرة الحكم المطعون فيه بما توصل إليه الخبير دون أن تؤسس قضاءها على أسباب معقولة وسائغة، مما يعيبه ويوجب نقضه.

وحيث إن هذا النعي غير سديد، ذلك أن المقرر بمقتضى المادة 21 من الدستور أن الملكية مصونة، ولا ينزع من أحد ملكه إلا في الأحوال التي تقتضيها المنفعة العامة وفقًا لأحكام القانون وفي مقابل تعويض عادل، وهو المعنى ذاته الذي أكدته المادة 1135 من قانون المعاملات المدنية، ومؤدى ذلك أن نزع ملكية عقار سواء مقابل استبداله بعقار آخر أو مقابل تعويض مادي يجب أن يكون في جميع الأحوال لقاء تعويض عادل، وأن تمسك الطاعنة بكون عملية الاستبدال تمت بناء على إعادة تخطيط منطقة العاصمة أبوظبي من قبل مجلس أبو ظبي للتخطيط العمراني ولغاية المصلحة العامة، فإن ذلك لا يعفيها من التعويض، على اعتبار أن من صميم مشروعية عملية نزع الملكية قيامها على المصلحة العامة، وأن توافر هذه المصلحة لا يسقط حق المنزوعة ملكيتهم في تعويض عادل.

وعليه يستخلص من الحكم أعلاه أن نزع الملكية للمنفعة العامة يلزم جهة الإدارة بالتعويض بالرغم من عدم وجود أي خطأ من قبلها وبالرغم من مشروعية قراراتها طالما أثبت المضرور الضرر والعلاقة السببية بينهما.

وفي تطبيق آخر لذات المحكمة قضت بالطعنين رقم 552 و 580 لسنة 2012 بقولها الآتي:

إن الوقائع تتحصل في أن الطاعنين في الطعن 552 لسنة 2012 مدني أقاما الدعوى 3754 لسنة 2011 الشارقة الاتحادية الابتدائية على المطعون ضدها فيه انتهيا فيها إلى طلب الحكم أصليا بإلزامها باعتماد المخططات لاستخراج رخصة بناء على قطعتي الأرض المملوكتين لهما وإلزام الدائرة المطعون ضدها بأن تؤدي لهم 26600000 درهم كتعويض عن فوات الكسب لعدم تمكينهم ومورثهم من قبل من استثمار عين النزاع وإحتياطيا إلزامها - في حالة نزع الملكية - بأن تؤدي لهم 47997000 درهم قيمة العقارين وفقا للأسعار السائدة عامي 2004، 2005 تاريخ وضع يد دائرة المساحة عليهما بالإضافة إلى مبلغ 26600000 درهم نتيجة حرمان مورثهم وهم من بعده من التصرف فيها والفوائد القانونية بواقع 9% من تاريخ الاستحقاق الحاصل في 2005/1/1 وحتى تمام السداد، وذلك على سند من أن المطعون ضدها منعت مورثهم - وهم من بعده - من استثمار قطعتي أرض النزاع أو التصرف فيها منذ عام 2004 بسبب تأثرها بمشروع بوابة الشارقة والذي عدل إلى حديقة عامة دون تعويضهم تعويضاً عادلاً عن قيمة الأرض وعن الكسب الفائت الناتج عن عدم استغلال العقارين ومن ثم كانت الدعوى.

رفضت محكمة أول درجة الدعوى، وإذ استأنف الطاعنون هذا الحكم وقضي في استئنافهم 546 لسنة 2012 الشارقة بإلغاء الحكم المستأنف والقضاء بإلزام المطعون ضدها بأن تؤدي للطاعنين 29015024 درهم تعويضا لهم عن العقارين رقمي (1979، 1979/أ) بالمنطقة الصناعية السابعة بالشارقة المنزوع ملكيتها للمنفعة العامة وبالفائدة القانونية على هذا المبلغ بواقع 2% من تاريخ صيرورة هذا الحكم نهائيا وحتى تمام السداد فكان الطعنان. وإذ عرضا على هذه المحكمة في غرفة مشورة حددت جلسة لنظرهما معا.

أولاً: الطعن رقم 580 لسنة 2012 مدني "المرفوع من دائرة التخطيط والمساحة بالشارقة".

حيث إن الطعن أقيم على ثلاثة أسباب تنعى الطاعنة بالسبب الأول منها على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون إذ الزمها بالمبلغ المقضى به للطاعنين عن قطعتي الأرض موضوع النزاع والتفت عن المستندات المقدمة منها والتي تقطع بأنهم تقدموا بطلب لتعويضهم بأرض أخرى بديلة لها، وأن الطاعنة قد وافقت على تخصيص أرض أخرى لهم بمنطقة النهدة برقم 685 حكومي في موقع مميز ومساحتها لا تقل عن أرض النزاع على أن يتم إلغاء سند ملكيتهم للأرض وإصدار سند ملكية جديدة بالأرض البديلة. مما مفاده تمام الاتفاق النهائي بين الطرفين على التبادل الأمر الذي لا يجوز معه مطالبتهم بتعويض نقدي عن أرضهم وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى لهم بتعويض نقدي فإنه يكون معيبا مستوجبا نقضه.

وحيث إن هذا النعي غير صحيح ذلك أن البين من الأوراق وتقرير الخبير المنتدب أن الطاعنة ولئن عرضت على المطعون ضدهم أرض بديلة بمنطقة النهدة برقم 685 حكومي وهي أرض منحة ... إلا أن المطعون ضدهم رفضوا هذا العرض وتمت مخاطبة الطاعنة في 2011/6/8 عن طريق مؤسسة الرعاية الاجتماعية وشؤون القصر بذلك. وأذ خلت الأوراق من قبول المطعون ضدهم للأرض البديلة ومن ثم فإن إدعاء الطاعنة بقبول المطعون ضدهم لأرض النهدة بدلا من أرضهم يضحى غير صحيح ومن ثم غير مقبول.

وحيث إن الطاعنة تنعى بالسبب الثالث على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والقصور في التسبيب إذ عول على تقرير الخبير المنتدب من أنه قد تم نزع ملكية المطعون ضدهم - لأرض النزاع في حين أن الشهادة المقدمة من دائرة التسجيل العقاري تقطع بأن الأرض لا تزال مسجلة باسم المطعون ضدهم ولم يتم نزع ملكيتها بما يعيب الحكم ويستوجب نقضه.

وحيث إن هذا النعي غير مقبول ذلك أن من المقرر أن حصول الاستيلاء الفعلى من جهة الإدارة على الأرض وإدخالها في مشروع عام يكفي بذاته للمطالبة بالتعويض وكان تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتقدير الأدلة ومنها تقارير الخبراء وتفسير المحررات من سلطة محكمة

الموضوع متى كان استخلاصها سائغا له أصله الثابت من الأوراق ولا إلزام عليها أن تتتبع الخصوم في مناحي دفاعهم وأقوالهم ما دام في قيام الحقيقة التي اقتنعت بها الرد الضمني المسقط لتلك الأقوال والحجج. لما كان وكان البين من الأوراق أن الطاعنة قد قررت في مذكرتها المقدمة بجلسة 2012/6/4 أنها قامت في عام 2005 بدراسة وتخطيط مشروع قومي أطلق عليه مشروع بوابة الشارقة - تم تغييره فيما بعد إلى حديقة عامة - ذلك بالمنطقة الصناعية السابعة واستلزم المشروع الاستيلاء على بعض الأراضي المملوكة لمواطنين ومن هذه الأراضي قطعتي الأرض رقمي 1997، 1/1997 المملوكتين لمورث الطاعنين وأن الدائرة قامت بالتنبيه على ملاك هذه الأراضي بعدم التصرف فيها أو البناء عليها لتأثرها بالمشروع وأن لجنة تخصيص الأراضي قد خصصت التعويض المستحق للمطعون ضدهم إلا أنهم رفضوا هذا التقدير .

وإذ ساير الحكم المطعون فيه تقرير الخبير الذي ندبه وانتهي إلى أنه قد تم نزع ملكية المطعون ضدهم من أرض النزاع فإن النعي عليه في هذا الصدد لا يعدو أن يكون جدلا موضوعياً في تحصيل فهم الواقع وتقدير الدليل ومن ثم غير مقبول، ولا ينال من ذلك ما تتذرع به الطاعنة من أن الملكية لا تزال ثابتة للطاعنين بدائرة التسجيل العقاري - أيا كان وجه الرأي فيه - لما هو مقرر بأنه يجوز للجهة الإدارية الاستيلاء على العقار قبل نقل ملكيته تيسيرا لها للقيام بتنفيذ المشروعات العامة في مواعيدها المقررة لها دون انتظار عملية التسجيل باعتباره إجراءا لاحقا طالما يتم تقدير التعويض المستحق للملاك وإخطارهم بذلك التقدير المبدئي وفقا لأحكام القانون ...

ثانيا: الطعن رقم 552 لسنة 2012 "المرفوع من هلال الظاهري عن نفسه وبصفته".

وحيث أن حاصل النعي بالوجه الثاني أن الحكم المطعون فيه رفض القضاء لهم بالتعويض الناشئ عن فوات الكسب والخسارة المادية والأدبية والتي لحقت بهم من جراء استيلاء

المطعون ضدها على الأرض ومنعهم من الانتفاع بها أو التصرف فيها ورفض اعتماد المخططات والتراخيص اللازمة للبناء عليها واستغلالها بمعرفتهم.

وحيث أن هذا النعي في غير محله ذلك أن من المقرر قانونا أن مصدر التزام الجهة نازعة الملكية بتعويض الملاك هو القانون وليس العمل غير المشروع ويجوز لذوى الشأن المطالبة بتعويض تكميلي عن التأخير إذ ما تأخرت الجهة الإدارية في سداد مستحقاتهم.

لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد رفض طلب الطاعنين بالتعويض عن فوات الكسب وحرمانهم من استثمار أرضهم على سند من أن رفض المطعون ضدها الترخيص لهم بالبناء على أرض النزاع إنما جاء وفقا لما أملته المصلحة العامة و المخططات التنظيمية ولوقوع العقار ضمن هذه المخططات وأن التأخير في صرف مستحقات المطعون ضدهم يرجع إلى رفض مورثهم وهم من بعده كافة العروض والمقترحات التي أبدتها المطعون ضدها في شأن مقدار التعويض أو الاستبدال بأرض أخرى وكانت تلك الأسباب سائغة وتتفق مع ما ورد بتقرير الخبير المنتدب وما قدم في الدعوى من مستندات وتدخل في سلطة محكمة الموضوع في تحصيل فهم الواقع الدعوى وتقدير الأدلة ومنها تقارير الخبراء ومن ثم يضحى النعي عليه في هذا الصدد غير مقبول ولما تقدم يتعين رفض الطعنين.

وعليه يستخلص من الحكم أعلاه أن نزع الملكية للمنفعة العامة يعد من التطبيقات التي تلتزم فيها جهة الإدارة بالتعويض بالرغم من عدم وجود أي خطأ من قبلها وبالرغم من مشروعية قراراتها طالما أثبت المضرور الضرر والعلاقة السببية بينهما، باعتبار أن مصدر التزامها بالتعويض هو القانون وليس العمل غير المشروع.

وقد سارت كافة المحاكم بالدولة بذات الاتجاه الذي يؤكد التزام جهة الإدارة بتعويض المتضرر تعويضا عادلا في حال نزعت ملكيته للمنفعة العامة حيث قضت محكمة تمييز دبي في الطعن رقم 338 لسنة 2009 الذي تتلخص وقائعه بالآتي:

الطاعن بصفته أقام الدعوى رقم (--) لسنة 2008 مدني كلي أمام محكمة دبي على المطعون ضدهم (1) ..... (2) ..... بدبي –حاليًا– إدارة الطرق التابعة لبلدة دبي– سابقًا (3) دائرة..... – سابقًا– وحاليًا هيئة دبي للطيران– طالبًا الحكم بإعادة تثمين الأرض المتأثرة مع احتساب التأخير في صرف التعويض والتعويض عن بدل الإيجار السنوي باعتباره ربحًا فائتًا عليه مع إلزام المدعى عليهم بالتضامن فيما بينهم عند الثبوت بتعويضه عن تلك الأرض أو بأخرى إذا قرر الخبير المعين بأنها تساوي ذات القيمة الأولى، وإلا التعويض المادي العادل بالإضافة إلى الفائدة القانونية من تاريخ نزع الملكية وحتى تمام السداد، وقال في بيان دعواه إنه كان يمتلك قطعة الأرض المبينة الحدود والمعالم بالأوراق والتي تحمل الرقم..... والكائنة بمنطقة القرهود والمقام عليها محطة بترول إلى أن صدر أمر صاحب السمو حاكم إمارة دبي بنزع ملكيتها للمصلحة العامة (دخولها ضمن مشروع توسيعات مطار دبي الدولي) وبأنه تم تعويضه عنها بأرض أخرى بالرقم..... كائنة بمنطقة الراشدية – مما مؤداه – تعويضه بأرض مقابل أرض إلا أن هذه الأرض البديلة قد تأثرت هي الأخرى كسابقتها بمشاريع توسعة شبكة الطرق بإمارة دبي (جسر ونفق المطار) وهو ما أدى بالتبعية إلى إنقاص قيمتها عن القيمة المقررة للأرض الأولى المملوكة له والمنزوع ملكيتها، وانتهى الأمر بهذه الأرض البديلة إلى عدم صلاحيتها لتشغيلها كمحطة بترول كما كان الحال في قطعة الأرض المنزوعة ملكيتها، ونتيجة لتوقف مشروع إقامة محطة البترول على هذه الأرض فقد أوقف تنفيذ العقد الذي أبرمه مع الشركة المستثمرة في إيجاد الأرض محل الدعوى لمدة عشرين سنة مقابل أجرة سنوية مقدارها (800.000 درهم) وهو ما حدا ببلدية دبي إلى تخصيص قطعة أرض أخرى بديلة عن القطعتين أنفتي البيان رقم..... وبأن هذه الأرض البديلة ظلت حبيسة بإدارة التخطيط بالبلدية لأكثر من ثلاث سنوات لم يتم خلالها إعطاؤها للمدعي وهو ما تسبب له في خسائر فادحة وإزاء استمرار رفض إدارة الطرق لموقع هذه الأرض في إقامة محطة بترول عليها بسبب عدم وجود مداخل أو مخارج لها مباشرة مما يترتب عليه تعطيل حركة المرور فقد خصصت له بلدية دبي قطعة أرض

بديلة كمحاولة رابعة لإيجاد قطعة أرض بديلة وهي قطعة أرض كائنة بمنطقة القصيص واعتبرت بأنها تغطي قيمة الأرض المتأثرة بنزع الملكية إضافة لأي تأخير في صرف التعويض، وهو ما اتفق عليه طرفا الخصومة في تثمين الأرض المتأثرة بالأرضين السالفتي البيان بحيث يدفع الطرف الذي تتأثر أرضه الفرق بين التقديرين، وبعد أن قامت اللجنة المختصة بتلك الإجراءات (إعادة تقويم الأرض المتأثرة) انتهت بتاريخ 31-1-2001 إلى اعتبار الأرض المتأثرة الأولى أعلى ثمنا من الأرضين البديلتين، وتم على هذا الاساس استلام المدعي لذلك الفرق، في الثمن كتعويض له عن فرق السعر بالإضافة إلى بدل الإيجار إلا أن المدعي عند مراجعته لخرائط الأرضين تبين له أن المبلغ الذي تحصل عليه كتعويض يمثل كامل المبلغ دون أن يدخل في حسابه الأرضين المتفق عليهما أو بدل الإيجار السنوي الذي فاته نتيجة لعدم تنفيذ مشروع إقامة محطة بترول، ورغم التظلمات والشكاوي التي قدمها لبلدية دبي بشأن طلب تعديل قيمة التعويض التي قررته له إلا أنها اعتبرت استلامه للشيك الخاص بالتعويض وصرفه قيمته يمثل رضاءه بذلك التقدير ... وإزاء مخالفة ذلك التقدير لقواعد التعويض العادل فقد أقام الدعوى، دفعت المدعى عليهما الثانية والثالثة بعدم قبول الدعوى بالنسبة لهما لرفعها على غير ذي صفة... قضت المحكمة بتاريخ 23-4-2009 بعدم قبول الدعوى بالنسبة للمدعى عليهما الثانية والثالثة لرفعها على غير ذي صفة وبرفض الدعوى.

استأنف المدعي بصفته هذا الحكم ... وبتاريخ 15-10-2009 حكمت المحكمة برفض الاستئناف وتأييد الحكم المستأنف طعن المدعي بصفته في هذا الحكم بطريق التمييز ... طلب فيها نقضه وأودع ممثلا المطعون ضدهما الثانية والثالثة (المستشاران) مذكرة بدفاعهما دفعا فيها بعدم قبول الطعن قبلهما.

وحيث أن الطعن أقيم على سببين ينعى بهما الطاعن على الخكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه والقصور في التسبيب والفسا في الاستدلال ذلك أن بلدية دبي المطعون

ضدها الأولى لم تطبق القرار الإداري رقم (910) لستى 1997 (دليل إجراءات التعويض عن الأراضي والمباني المتأثرة بمشاريع التخطيط) الصادر من مدير عام البلدية والمستند إلى المرسوم الصادر من صاحب السمة الحاكم بتاريخ 1-1-1964 بشأن تنظيم نزع الملكية للمصلحة العامة لم تطبقه تطبيقا صحيحا وآية ذلك أولا: أنه أورد ضمن قواعد التعويض في المادة الحادية عشر الفقرة (5-1) يجب أن يتم التعويض عن الأملاك المتأثرة في مدة أقصاها عامان من تاريخ اعتماد التثمين وفي حالة عدم استكمال الاجراءات الخاصة بالبلدية خلال عامين يعاد النظر في التثمين المعد سابقا وهو الأمر الذي لم تقم به البلدية حيث أنها لم تقم بتثمين الأرض البديلة ... لتحديد قيمتها السوقية الصحيحة واكتفت بالتثمين المعتمد من اللجنة قبل خمس سنوات لقطعة الأرض المنزوعة من الطاعن للمنفعة العامة عام 2001.

ثانيا: الأراضي والمنشآت المتأثرة والمعتمد تثمينها بأكثر من مليوني درهم يتم تعويضها بأراضي بديلة أو يدرس تعديلها في نفس المنطقة إن أمكن والواقع أنه قد تم تعويض الطاعن بأراضي بديلة عدة كانت آخرها قطعة أرض بمنطقة القصيص، أي أن التعويض المقرر للطاعن عن نزع ملكية أرضه المتأثرة كان تعويضا عينيا وليس نقديا (أرض بديلة)...

وحيث إن هذا النعي غير سديد، ذلك أنه– وفق ما تقضي به المادة 21 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة والمادة 1135 من قانون المعاملات المدنية– وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة– أن يكون نزع الملكية للمنفعة العامة أو التخطيط أو إعادة التخطيط العمراني Eminent domain and urban planning and re – planning مقابل تعويض عادل، ويراعى في تقدير التعويض العادل قيمة الشئ الذي نزعت ملكيته وما فات من نزعت ملكية أرضه من كسب وما أصابه من ضرر، أي أن المقصود بالتعويض العادل هو أن يغطى كافة الأضرار الناجمة عن نزع الملكية للمنفعة العامة، أو لأغراض التخطيط العمراني وهو لا يزيد عن قيمة الأضرار ولا يؤدي إلى إثراء المالك الذي نزعت ملكيته بلا سبب ويشترط أن يكون

الضرر ماديًا ومباشرًا ومؤكدًا وأن يكون المضرور في مركز يحميه القانون ويراعي في تقديره ما إذا كنت الأرض التي نزعت ملكيتها مملوكة ملكًا حرًا free hold أو كانت منحة lease hold إذ يقل التعويض في الحالة الثانية عن الحالة الأولى لأن أرض المنحة رقبتها مملوكة للدولة رغم أن الممنوحة له ينتفع بها، وتشمل مكونات العقار التي يعوض عنها الأرض وما عليها من بناء، ويتم تقدير التعويض عن العقار المنزوعة ملكيته وقت تخصيصها بالفعل لمنفعة عامة أو لأغراض التخطيط العمراني بمقتضى مرسوم نزع الملكية الذي يحدد ضوابط وإجراءات نزع الملكية وكيفية التعويض عنها، ولا يعتد بأي تغيير لاحق في وقت لاحق لقيمة العقار لأن المعيار في تقدير التعويض هو سعر السوق الذي كان سائدًا وقت صدور قرار نزع الملكية واتخاذ إجراءات النزع والاستيلاء وذلك دون اعتداد بالزيادة التي قد تتحقق بسبب إعمال المنفعة العامة أو التخطيط العمراني اللاحق، وعلى الشخص المناط به اتخاذ إجراءات نزع الملكية أو للجنة المكلفة بذلك محاولة الوصول إلى اتفاق بمقدار التعويض مع من نزعت أرضه، وأي اتفاق يبرم في هذا الخصوص يكون ملزمًا لمن قبله –وقد استقر قضاء هذه المحكمة– على أن سلطة فهم وتحصيل الواقع في الدعوى هو مما تستقل به محكمة الموضوع طالما كان استخلاصًا سائغًا وأن لها مطلق السلطة في بحث الأدلة والمستندات والموازنة بينهما وفي استخلاص ما تراه متفقًا مع واقع الدعوى بلا معقب عليها من محكمة التمييز متى أقامت قضاءها على أسباب سائغة لها ما يساندها في الأوراق– ووفقًا للمادة 90 من قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية– فإن رأي الخبير لا يقيدها ولها أن تقضي على خلاف ما جاء بتقريره طالما بينت الأسباب التي أدت بها إلى عدم الأخذ به، وهي غير ملزمة بتتبع الخصوم في شتى مناحي حججهم وأوجه دفاعهم طالما كان في أخذها بالأدلة التي أسست عليها حكمها ما يتضمن الرد الضمني المسقط لتلك الحجج. لما كان ذلك، وكان الحكم الابتدائي المستأنف المؤيد بالحكم المطعون فيه قد أورد في مدوناته قوله إن الثابت من الأوراق ووفقًا لما جرت عليه مجريات الدعوى بأن الأرض المتأثرة والتي كانت مملوكة للمدعي (الطاعن) وصدر قرار سمو الحاكم بنزع ملكيتها للمنفعة العامة قد تم تثمينها

وتقدير القيمة المستحقة عنها من خلال لجنة تثمين الأراضي وهي لجنة ذات اختصاص فني محل اعتبار في هذا المجال، وانتهت هذه اللجنة وحسبما كان سائدًا وقت التقدير في غضون شهر مارس لسنة 2001 من أسعار للأراضي في هذه المنطقة والناحية وبذات المواصفات إلى تقدير قيمة القدم المربع بمبلغ (250 درهمًا) وبقيمة إجمالية للأراضي المتأثرة بالمبلغ الذي تحصل عليه المدعي بموجب شيك.. فمن ثم يكون ذلك التقدير ملائم ومناسب وعادل، هذا فضلاً عن أن المدعي قد قبل مبدأ التعويض النقدي بعدما تعذر بأن يكون التعويض عيني بإيجاد أرض بديلة للأرض المتأثرة نظرًا للأسباب الفنية والهندسية التي تطلبتها الجهات المعنية للموافقة على استخراج تراخيص لذلك المشروع من وجود مداخل ومخارج لمحطة البترول على الطريق العام وما نطقت به الأوراق والمستندات من جهد غير عادي من قبل بلدية دبي لتوفير ذلك البديل وفي أكثر من منطقة مختلفة، وبعد أن تعذر التعويض العيني وعلى نحو ما سلف بيانه تم الاتفاق على التعويض النقدي (التعويض بمقابل) وارتضى المدعي ذلك المبدأ وإن كان اعتراضه قد انصب على عدم عدالة التقدير وطلب تعويضًا إضافيًا عليه فإن هذه المحكمة ترى أن ذلك التعويض كافيًا وعادلاً وفقًا للظروف والملابسات التي كانت سائدة وقت التقدير وأخصها عامل الوقت –أي وقع التقدير عام 2001– وليس في الوقت الراهن والذي زادت فيه القيمة والأسعار. هذا فضلاً عن أن المدعي وفقًا لظروف ومعطيات الدعوى ومجرياتها عبر عن حكم الرضاء الضمني بقبوله مبدأ التعويض النقدي وباستلامه للشيك المحرر بشأن ذلك التعويض وقيامه بصرفه فضلاً عن قيامه بتسليم كافة الأوراق والمستندات الخاصة بملكية الأرض التي كانت مملوكة له لبلدية دبي وقيام الأخيرة بإدراج ملكية هذه الأرض ضمن ممتلكات الدولة، إذ أن ذلك العمل والفعل من جانب المدعي قام به طواعية واختيارًا ولم يرفض أي من هذه الإجراءات أو يعترض عليها أو يتحفظ أو يحتفظ بحقه في الرجوع على بلدية دبي بثمة تعويضات إضافية... فضلاً عن عدم اعتراض أو تحفظ المدعي على مقدار ذلك التعويض ورضائه به منذ تاريخ صدوره عام 2001 وحتى تاريخ إقامة هذه الدعوى...

ومفاد الأحكام القضائية المشار إليها أعلاه أن نزع الملكية للمنفعة العامة استنادا للمساواة أمام الأعباء العامة قائم على المبادئ الآتية:

أ- وفقا للمادة (1135) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي فإن نزع الملكية للمنفعة العامة يكون مقابل تعويض عادل يتم تقديره وقت صدور قرار النزع وبمجرد اصدار القرار الاداري المشروع على أن يتم مراعاة تعويض المتضرر على ما فاته من كسب وما لحقه من خسارة.

ب- لا يجوز نزع الملكية بلا سبب شرعي.

ت- إن نزع الملكية للمنفعة العامة هو في حقيقته قرار إداري يجوز الطعن فيه أمام القضاء.

وعليه يتبين بعد تتبع منهج القضاء الاماراتي في هذا الشأن أن مسؤولية جهة الادارة بتعويض المضرور عن نزع الملكية للمنفعة العامة دون اشتراط توافر أي خطأ من قبلها قائم بموجب القانون وبالرغم من ممارستها لنشاطاتها واصدارها لقرارات مشروعة، طالما ترتب على ذلك اضرار بالأفراد تأسيسا على المساواة أمام الأعباء العامة التي تقوم على أساس مؤداه تعويض الأفراد الذين لحقهم ضرر من جهة الادارة دون غيرهم جراء استفادة الجمهور من المرافق العامة التي تقيمها الدولة.

وجدير بالذكر بأن مجلس الدولة الفرنسي توسع فيما يتعلق بالتعويض على أساس المساواة أمام الأعباء العامة في حالة المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن المعاهدات الدولية ويتمثل ذلك في حكمه الذي أصدره بتاريخ 30 آذار 1966 حيث أعلن عن مسؤولية جهة الإدارة على أساس المساواة أمام الأعباء العامة في حالة المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن المعاهدات الدولية ويعتبر ذلك بداية تحول ملموس بقضاء مجلس الدولة حيث تتلخص وقائع قضية راديو باريس بأن الألمان استولوا على الشركة التي تدير راديو باريس عام 1940 وبعد انتهاء الحرب وقعت فرنسا اتفاقية مع ألمانيا تؤخر موضوع الحق في التعويضات عن مساوئ الألمان في فرنسا إلى أجل غير

مسمى، فرفعت الشركة دعوى للمطالبة بالتعويض عن أضرار هذه المعاهدة والمتمثلة في تأخير مناقشة موضوع التعويضات إلا أن مجلس الدولة رفض منح التعويض لعدم توافر صفة الضرر غير العادي في هذه الحالة، إلا أن الشركة أدعت الحق بالتعويض عن الضرر الذي لحقها على أساس المساواة أمام الأعباء العامة واقترح مفوض الحكومة ميشيل برنار على المجلس أن يمد بكل بساطة ذات نظام المسؤولية عن فعل القانون التي وضعها قضاء (لافلوريت)[218] إلى المسؤولية عن فعل الاتفاقيات الدولية التي لها قوة القانون.[219]

وعليه يتبين مما تقدم أن مجلس الدولة الفرنسي قد توسع في تقرير مسؤولية جهة الإدارة فلم تعد مقصورة على القرارات الإدارية المشروعة وحسب بل امتدت لتشمل المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها وتصدرها، حماية لمصالح الأفراد وإن كان في ذلك تحمل الدولة أعباء مالية إضافية نتيجة التعويضات التي تلزم بأدائها للمتضررين.

الفرع الثاني: الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المشروعة

تقوم مسؤولية جهة الادارة دون خطأ على أساس الاخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة عند اتخاذها قرارا اداريا مشروعا فرديا كان أم لائحيا نتج عنه ضرر لشخص أم أشخاص معينين وفقا لما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي، وفيما يلي توضيحا لبعض هذه الحالات.

أولا: القرارات الفردية

قد تتم قرارات جهة الادارة بصورة ايجابية أم سلبية وذلك بامتناعها عن اتيان فعل استلزمه القانون والأمثلة في تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بالأخيرة عديدة منها الآتي:

---

[218] شركة منجات ألبان رفعت دعوى تضرر، فقضى مجلس الدولة بمسؤولية الدولة بعد أن سار طويلا على نهج عدم مساءلة جهة الإدارة عن أعمالها التشريعية.

[219] د.حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، مرجع سابق، ص286-287.

أ- الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية:

الأصل أنه في حال صدر حكم لصالح المحكوم له وكان مذيلا بالصيغة التنفيذية فإن له تنفيذه، بل وله الاستعانة بالسلطات في تنفيذه فإن امتنعت الأخيرة عن ذلك عد انتهاكا من جانبها لحجية الحكم المقضى به، إلا أنه في بعض الحالات قد يترتب على تنفيذ بعض الأحكام التي تلابسها ظروف خاصة الإضرار بالنظام العام والمصلحة العامة بحيث تستدعي من جهة الادارة الامتناع عن تنفيذ الحكم، مؤدى ذلك أن ترتئي جهة الادارة تغليب المصلحة العامة على مصلحة المحكوم له فتمتنع عن التنفيذ، وجدير بالذكر بأنه لا يمكن اسناد أي خطأ لجهة الادارة في هذه الحالة إذ أن امتناعها عن التنفيذ كان تغليبا للمصلحة العليا على مصلحة المحكوم له وهي المصلحة الدنيا، إلا أن السؤال الذي يمكن طرحه في هذه الحالة هو ما مدى امكانية مساءلة جهة الادارة بالتعويض نتيجة لذلك الامتناع؟

يمكن اجابة ذلك من خلال الرجوع لأحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن إذ أنه ارسى مبدأ عاما يقوم على أساس جواز تعويض المضرور نتيجة اصابته بأضرار تتجاوز الحد العادي وفقا للمجرى العادي للأمور تغليبا للمصلحة العليا وحماية للأمن والنظام على مصلحته، ومن ذلك ما يتضح في حكم مجلس الدولة الصادر في 30 نوفمبر 1923 في قضية كويتياس التي تتلخص وقائعه بأن المدعو السيد كويتياس يوناني الأصل قد اشترى من ورثة أحد الأشراف مساحة واسعة من الأراضي القابلة للزراعة في تونس وحصل على حكم قضائي بملكية الأرض وطلب من السلطات المعنية تمكينه من الأرض إلا أنه تفاجأ بقبيلة عربية تقيم عليها وتتخذ منها مصدرا للرزق منذ فترة طويلة ورفضت القبيلة التنازل عن الأراضي، وعليه فقد تقدم المذكور بطلب للسلطات الفرنسية بمعاونته وتمكينه من تنفيذ الحكم، إلا أن السلطات الفرنسية رفضت التسليم لطلبه إذ قدرت أن في طرد القبيلة اثارة للاضطرابات وزعزعة للأمن العام، مما استدعى المذكور للجوء لمجلس

الدولـة الفرنسـي والمطالبـة بتعويضـه عـن الأضـرار، وقـد انتهـى المجلـس لإلـزام الإدارة بتعـويض المضـرور إذ أن حرمانـه مـن الانتفـاع بملكـه لمـدة لا يمكـن تحديـدها قـد أدى للإضرار به تغليبا للصالح العام.[220]

وقد سار القضاء الفرنسي على هذا النهج في العديد من أحكامه ونذكر حكمه الصادر في 3 يونيو1938 من اعتصام العديد من العمال في مصانع احدى الشركات مما حدا بأصحابها للجوء للقضاء والحصول على حكم بطردهم، وامتنعت جهة الإدارة عن التنفيذ مبررة تخوفها من استعمال القوة قد يؤدي لزعزعة الأمن والنظام فاضطر صاحب الشركة للجوء لمجلس الدولة مطالبا تعويضه عن الأضرار التي أصابته من جراء امتناع الادارة عن التنفيذ، وقد استجاب المجلس وحكم بالتعويض.[221]

وعليه يتضح بعد سرد اتجاه مجلس الدولة الفرنسي في هذه الأحكام أنه يقرر مساءلة جهة الادارة عما صدر منها من قرارات بالرغم من شرعيتها ومساءلتها بالتعويض في حال كان الضرر غير عادي ويتحمله شخص دون الآخر بالاضافة للشرط الأساسي ألا وهو أن امتناع جهة الادارة أساسه تغليب الصالح العام وحفظ الأمن والنظام على مصلحة المحكوم له.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا تعلق الأمر بالامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء بسبب دواعي الحفاظ على النظام والأمن العموميين، فإن الإدارة تكون مسؤولة رغم أنها لم ترتكب أي خطأ بمعنى أن المسؤولية هنا تقوم بدون خطأ، على عكس ما إذا كان امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء بعيدا عن مبدأ الحفاظ على النظام والأمن العموميين ولأسباب أخرى، فإن المسؤولية الإدارية هنا تكون على أساس الخطأ المرتكب من جانب الإدارة، وهنا تخرج عن مجال المسؤولية الإدارية بدون خطأ.

---

[220] د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص523-524.

[221] د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص524.

ب- امتناع الادارة عن منح تراخيص فصل العمال الزائدين عن حاجة العمل:

حيث أنه وفقا للقانون الفرنسي فلا يجوز لصاحب العمل فصل عامل من عماله إلا بموجب ترخيص من مفتش العمل في حال وجدت أسباب جدية تبرر ذلك، ويدخل منح الترخيص من عدمه في السلطة التقديرية لجهة الادارة إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أجاز لصاحب العمل الحصول على تعويض إن اصابه ضرر في حال امتنعت جهة الادارة عن اصدار الترخيص.[222]

ت- العدول عن السير في اجراءات نزع الملكية بعد البدء فيها:

ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية E.D.F المؤرخة 23 ديسمبر1970 بتعويض صاحب عقار عن الاضرار التي أصابته نتيجة لعدول جهة الادارة عن نزع ملكيته بعد البدء في التنفيذ.[223]

ث- الفصل المشروع للموظفين نتيجة لإلغاء الوظيفة:

حيث تلجأ جهة الإدارة وهي بصدد تنظيم أحد المرافق العامة لإلغاء بعض الوظائف وفصل شاغليها وهو حق مشروع لجهة الإدارة لضمان حسن سير وعمل المرفق العام بانتظام واضطراد إلا أن مجلس الدولة قد الزم الإدارة بتعويض الموظف المفصول نتيجة لما اصابه من ضرر استثنائي إذ أن الأصل العام هو استقرار الموظف وبقائه على رأس عمله[224]، ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في أول حكم له لهذه الحالة في قضية villenave بتاريخ 10 ديسمبر1903 ومن ثم تم ارساء هذا المبدأ بقانون 12 يونيو 1929 الذي حل محله قانون 19 أكتوبر 1946.[225]

---

[222] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص471.

[223] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص472.

[224] د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص520.

[225] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص473.

ثانيا: القرارات اللائحية

كما هو الحال بالنسبة للقرارات الادارية فإنه في حال ترتب اصابة فرد أو افراد معينين بأضرار غير عادية باسم المصلحة العامة نتيجة لصدور قرار لائحي فإن مجلس الدولة الفرنسي يقرر مسؤولية جهة الادارة في هذه الحالة مع الزامها بالتعويض، و أحكام مجلس الدولة الفرنسي لهذه الحالة عديدة منها حكمه الصادر في 22 نوفمبر1963 حيث تتلخص وقائع القضية في أن جهة الادارة قد أصدرت قرارا لائحيا بتنظيم السير في منطقة سياحية تم بمقتضاه تخصيص أحد الشوارع للسائحين الذين يستخدمون الخيل في التنقل والآخر للمشاه، قام التاجر الذي يبيع الهدايا التذكارية في الشارع الأول برفع دعواه للمطالبة بتعويض نتيجة للأضرار التي أصابته إذ أن السواح المتنقلين لا يقفون أمام متجره على الإطلاق بعكس المشاة، وقد قضى له المجلس بالتعويض بالرغم من اعترافه بمشروعية اللائحة الصادرة من جهة الادارة.[226]

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي اتجاهه بحكمه الصادر سنة 13 مايو 1987 إذ قضى بتعويض صاحب المطعم المخصص لسائقي سيارات النقل الثقيلة عما أصابه من أضرار نتيجة للقرار اللائحي الصادر من جهة الادارة بمنع تلك السيارات من المرور بالقرية التي يقع المطعم على أطرافها.[227]

موقف القضاء الاداري المصري

لم يسر مجلس الدولة المصري باتجاه موحد في هذا الشأن فقد قضى في بعض أحكامه بجواز مسؤولية جهة الادارة دون خطأ ومن ذلك الحكم الصادر في 11 مايو 1950 إذ ارتفع منسوب الفيضان ارتفاعا خطيرا عام 1946 فقامت جهة الادارة باتخاذ اجراءات عديدة لتقوية جسور النيل مما ترتب على ذلك تضرر وإغراق الأراضي المجاورة للنيل وتلف ما بها من مزروعات، ونتيجة لعدم امكانية نسبة أي خطأ لجهة الادارة قام ملاك تلك الأراضي بالمطالبة

---

226 د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص474.

227 د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص474.

بالتعويض على أساس المخاطر إلا أن المحكمة رفضت ذلك لا لعدم أخذها بنظرية أساس المخاطر وإنما لعدم توافر شروط إعمال النظرية على غرار مجلس الدولة الفرنسي، وقد قالت المحكمة بعد اقرار مشروعية عمل جهة الادارة بالآتي: ومن حيث أن المدعية ذهبت إخيرا إلى الاستناد تأييدا لحقها في التعويض إلى المبدأ القائل بوجوب تحمل الدولة مخاطر نشاطها الاداري ولو لم يقع منها خطأ، وهو استناد في غير محله لأن مناط تطبيق المبدأ المتقدم حسبما استقر عليه الفقه وأحكام مجلس الدولة في فرنسا توافر ثلاثة أمور: هي أن يكون الضرر ماديا، وخاصا، واستثنائيا، وهذا الأمر الأخير غير متوافر في حالة هذه الدعوى لأن الضرر لا يكون إستثنائيا إلا إذا جاوز المضار العادية وكان دائما. أما ما أصاب أرض المدعية من طغيان الماء عليها، فهو من الأضرار العادية الوقتية التي يتوقعها أصحاب هذه الأراضي من سنة لأخرى بحكم وقوعها في مجرى النهر ولا يلبث ماؤه فيها طويلا ثم ينكشف عنها".[228]

يتضح من الحكم السالف أن القضاء كان سيأخذ بنظرية أساس المخاطر لو توافرت شروطها.

ويظهر اتجاه القضاء في هذا الصدد والسير على هذا النهج في العديد من الحالات سيتم بيانها على النحو الآتي:

- الأصل عدم امتناع جهة الادارة عن تنفيذ الأحكام القضائية تغليبا للصالح العام واتجاه القضاء لتعويض المتضرر من ذلك وقد سايرت المحكمة الادارية العليا بمصر ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي من جواز ذلك بقولها "من حيث أنه ولئن كان لا يجوز للقرار الاداري في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفا للقانون، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه إخلالا خطيرا بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي

[228] د.محمد عبدالواحد الجميلي، مرجع سابق، ص480.

الخاص. ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، وأن يعوض صاحب الشأن إذا كان لذلك وجه".[229]

- كما تتقرر مسؤولية جهة الإدارة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حال السير في اجراءات نزع الملكية ومن ثم عدولها عن ذلك وتسببها بضرر جسيم لمالك الأرض نتيجة لوقفه أعمال البناء على تلك الأرض مما يوجب تعويضه.[230]

المبحث الثاني: شروط المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة

بالاضافة للشروط العامة الواجب توافرها بالضرر كأساس للتعويض فإنه لا بد من توافر شروط اضافية خاصة للمسؤولية عن القرارات المشروعة الصادرة من جهة الادارة وسيتم بيان هذه الشروط في الفرع الأول: أن يكون الضرر خاصا، الفرع الثاني: أن يكون الضرر غير عادي أو استثنائي.

الفرع الأول: أن يكون الضرر خاصا

بمعنى أن يصيب أفراد معينين بذواتهم فإن تعدى الضرر صفة الخصوصية وأصاب الجماعة لا تلزم جهة الإدارة في هذه الحالة بالتعويض[231] كما يشترط أن يكون لهذا الفرد أو هؤلاء الأفراد مركزا خاصا قبله لا يشاركهم فيه سائر المواطنين وهو ما يخضع لتقدير قاضي الموضوع وفقا لكل منازعة على حدة[232] ومن ذلك ما قررته المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها "... ومن حيث أن الضرر الذي يمكن التعويض عنه هو الضرر الذي يتوافر فيه الخصوصية

---

[229] د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص526.

[230] د.مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص107.

[231] د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص200.

[232] رمضان محمد بطيخ، مسؤولية الإدارة دون خطأ (نظرية المخاطر) مرجع سابق، ص183.

بمعنى أن يكون الضرر قد انصب على فرد معين أو على أفراد معينين بذواتهم، حيث يكون لهم مركز خاص قبله".[233]

الفرع الثاني: أن يكون الضرر استثنائي أو غير عادي

أن لا يتحمله الفرد بالعادة وفقا للمجرى العادي للأمور اي أن لا يتحمله الفرد كمقابل لحياته اليومية كما لا يكون مقابل انتفاع الفرد بنشاط الادارة، إذ أن العادة قد تفرض تحمل بعض الأفراد لبعض الأعباء دون تعويضها، إلا أنه في حال تجاوزت تلك الأعباء الحد المعقول وفقا للمجرى العادي للأمور، فإننا نكون بصدد ضرر استثنائي غير عادي يمثل اخلالا بمبدأ المساواة أمام الأعباء العادية وجب تعويضه.[234]

كما تجدر الاشارة إلى أن التعويض عن القرارات المشروعة يستلزم تلازم الشرطين معا.[235]

---

[233] . د.عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص143

[234] الالغاء والتعويض في القضاء الاداري، مرجع سابق، ص183.

[235] رمضان محمد بطيخ، مسؤولية الإدارة دون خطأ (نظرية المخاطر) مرجع سابق، ص183.

الخاتمة

بعد الانتهاء من اعداد هذا البحث والدراسة تحت مسمى مسؤولية جهة الادارة عن القرارات الادارية المشروعة وغير المشروعة تطرق الباحث إلى العديد من النقاط في فصلين يتناول الفصل الأول المسؤولية الإدارية عن القرارات غير المشروعة من خلال صور عدم المشروعية الشكلية للقرارات الإدارية المتمثلة في عيب عدم الاختصاص و عيب الشكل في القرار الإداري، ومن ثم بيان الأثر المترتب على عدم المشروعية الشكلية للقرار الإداري حيث تبين بعد سرد الاتجاه القضائي في هذا الشأن بميل القضاء الاماراتي للحكم بإلغاء القرار الاداري إلا أن هذه العيوب لا تصلح محلا للتعويض مالم يكن العيب مؤثرا وجوهريا، بخلاف العيوب الموضوعية التي ترد على القرار الاداري حيث جعلها القضاء محلا للإلغاء والتعويض دائما أيا كانت جسامتها، كما تضمن البحث أركان المسؤولية الإدارية المتمثلة بالخطأ بنوعيه الشخصي والمرفقي والتمييز بينهما حيث يرتب القضاء الاماراتي مسؤولية جهة الادارة عن القرارات الادارية المعيبة في حال ثبوت الخطأ المرفقي وفقا لما استقرت عليه إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بدولة الامارات فيما يتعلق بهذه المسألة حيث انتهت إلى أنه من المقرر قانونا أن مسئولية الإدارة عن أعمال موظفيها تقوم على أساس خطئها المفترض في رقابة الموظف وتوجيهه، وأن يكون الخطأ قد وقع من الموظف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، ومن ثم فإذا وقع من الموظف أثناء تأدية وظيفته خطأ يتعلق بوظيفته ومتصل بتنفيذ واجباتها أو كان الخطأ قد وقع بسببها فقد تحققت مسئولية الإدارة عن هذا الخطأ، وبعبارة أخرى تسأل الإدارة عن أعمال موظفيها الضارة ولو لم تكن تنفيذا لواجبات الوظيفة كلما كانت الوظيفة هي التي ساعدت على اتيان الخطأ أو هيأت الفرصة لارتكابه إذ أن مناط الرجوع على الإدارة بتعويض عن الأضرار التي تصيب الغير نتيجة خطأ من جانب أحد موظفيها هو وقوع خطأ من الموظف ترتب عليه ضرر للغير وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر بحيث يكون الخطأ المرتكب هو الذي تسبب في وقوع الضرر.

وقد تطرق الباحث إلى الركن الثاني من أركان المسؤولية ألا وهو الضرر ببيان شروطه وأنواعه وجدير بالذكر بأن القضاء الإماراتي لم يسر بالنسبة للتعويض عن القرارات الادارية المعيبة لم يسر على االتجاه موحد في هذا الشأن فبعض أحكامه اتجهت لتقرير إلغاء القرار الاداري والتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية، وفي أحكام أخرى قرر إلغاء القرار الاداري وحسب دون تقرير أي تعويض عن الأضرار باعتبار أن الغاء القرار كان خير تعويض عن الضرر الأدبي أو الضررين معا، وهو ما تناوله الباحث على وجه التفصيل بالمبحث الثالث.

كما تناول البحث في الفصل الثاني المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة ببيان أساس المسؤولية وقيامها على مبدئين الأول أساس المخاطر وتطبيقاتها في الطوارئ أوالكوارث أوالأزمات ومن ثم قيام المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة تطبيقا لمبدأ الغرم بالغنم تحقيقا لمبدأ العدالة والمساواة بحيث لا يتحمل فرد أو بعض الأفراد الأضرار الناجمة عن نشاطات جهة الادارة بمفردهم دون البعض الآخر وتطبيق ذلك في نزع الملكية للمنفعة العامة مع تعويض المتضرر تعويضا عادلا.

وانتهى البحث لبيان شروط المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة المتمثلة بأن يكون الضرر خاصا حيث أن الضرر الذي يمكن التعويض عنه هو الضرر الذي يتوافر فيه الخصوصية بمعنى أن يكون الضرر قد انصب على فرد معين أو على أفراد معينين بذواتهم، حيث يكون لهم مركز خاص قبله، كما يشترط في الضرر كذلك أن يكون غير عادي أو استثنائي بحيث أن لا يتحمله الفرد بالعادة وفقا للمجرى العادي للأمور، كما لا يكون مقابل انتفاع الفرد بنشاط الادارة إذ أن العادة قد تفرض تحمل بعض الأفراد بعض الأعباء دون تعويضها.

التوصيات

تسير الدول الرائدة في مجال القانون الاداري لتقرير وسيلة أخرى لاقتضاء التعويض من قبل جهة الادارة، حيث تسأل الأخيرة عن قراراتها المشروعة بالرغم من عدم ارتكابها أي خطأ من قبلها في حال ترتب ضرر نتيجة لذلك إذ لا يستلزم اثبات الخطأ المرتكب من قبل جهة الادارة بل يلزم مجرد الاكتفاء بالضرر وعلاقة السببية حماية للمضرور وتحقيقها لمبدأ العدالة وذلك تأسيسا على أساس المخاطر، والمسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة والتي يتعين على المشرع عدم التوسع فيها ولا يقاس عليها وتحديدها على سبيل الحصر باعتبار أن المساءلة على أساس المخاطر هي نظام استثنائي ابتدعه مجلس الدولة الفرنسي وقد اتبع المشرع والقضاء الاماراتي هذا النهج في حالات الطوارئ أوالكوارث أوالأزمات ونزع الملكية للمنفعة العامة، وإن تطبيق مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر هو مسلك محمود باعتبار ان الضرر في هذه الحالة أمر وارد وتعويضه أمر واجب تطبيقا للقاعدة القانونية التي تنص على أن كل اضرار بالغير يلزم فاعله بالتعويض.

و يقترح الباحث بأن يتم انشاء مجلس دولة يختص بنظر النزاعات الإدارية كما هو الشأن في فرنسا ومصر وأن لا يكتفي بالدوائر الإدارية ضمن المحاكم العادية إذ أن الأخذ بالنظام المزدوج من شأنه التركيز على القضايا الإدارية كما هو الحال في الدول المتقدمة في مجال القانون الإداري، لا سيما وأن دولة الامارات هي دولة قانون ودولة متقدمة فيها العديد من القوانين الإدارية أي أن مجالات المنازعات الإدارية عديدة، كما أن اتجاه المشرع والقضاء الاماراتي مشابه للاتجاهين الفرنسي والمصري في العديد من الحالات، ولأهمية المنازعات الإدارية الأمر الذي يحتم ضرورة انشاء نظام مزدوج متخصص في المنازعات الإدارية التي يحكمها أنظمة تختلف عن القضاء العادي، هذا فضلا على أن انشاء مجلس دولة من شأنه عكس صورة ايجابية لدولة الامارات على الصعيد الدولي بأنها دولة متقدمة تواكب التطور في مجال القانون الإداري.

المراجع

1. رمضان محمد بطيخ، مسؤولية الإدارة دون خطأ (نظرية المخاطر)، مؤتمر القضاء الإداري: الإلغاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية – دار المنظومة، 2008.

2. د.جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض)، دار النهضة العربية، الطبعة: لا يوجد، 1995.

3. د.حسين بن ابراهيم محمد يعقوب، المسئولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ في النظام الإداري والفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 1433هـ - 2012.

4. م. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار نشر، الجزء الأول، 2010.

5. م. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار نشر الجزء الثاني، 2010.

6. د.حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الادارية، بدون دار النشر، الطبعة 1984.

7. د.الديداموني مصطفى أحمد، الاجراءات والأشكال في القرار الاداري، (دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992.

8. رقيق خالد، التعويض في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري، 2013-2014، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري.

9. د.سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري، دار الفكر العربي، 1974.

10. شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري (في ضوء القضاء والفقه وأحكام المحكمة الادارية)، بدون دار النشر.

11. د. عبدالعزيز الجوهري، القضاء الاداري (دراسة مقارنة دعوى الالغاء – دعوى التعويض)، جامعة وهران، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1987.

12. د.عبدالعزيز خليفة ركن الخطأ في المنازعات الادارية، مسؤولية الادارة عن القرارات والعقود الادارية، دار الكتاب الحديث، 2008.

13. د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الاداري، دار الكتاب والوثائق القومية، الطبعة الأولى،2015.

14. د.عبدالعزيز عبد المنعم، دعوى التعويض الاداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، دار النشر - الطبعة الأولى، 2010.

15. عبد الفتاح صالحي، مسؤولية الادارة عن أعمالها المادية المشروعة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، عام 2012-2013.

16. عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الاداري الباطل والقرار الاداري المعدوم، دار النهضة العربية، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 1997.

17. د.قيدار عبدالقادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، كلية الحقوق، جامعة الموصل، مجلة الرافدين للحقوق، سنة 2008.

18. د.مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري (مبدأ المشروعية – قرار الالغاء)، منشأة المعارف، المجلد الأول، عام 2017.

19. د.مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري (قضاء التعويض)، منشأة المعارف، المجلد الثاني، عام 2017.

20. د.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة 1985.

21. د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، دار الكتب والدراسات الإسلامية، الاسكندرية، 2017.

22. د.محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة، دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي والقانون الوضعي، الرياض، الطبعة الأولى، 1430هـ 2009.

23. د.محمد عبدالواحد الجميلي، قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995-1996.

24. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الاداري قضاء الالغاء وقضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.

25. مهدي شيخ عوض أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في الحقوق، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق.

26. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الادارة بالتعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة، رسالة لاستكمال متطلبات الحصول على الماجستير في القانون العام، 2010.

القوانين

1- دستور دولة الامارات العربية المتحدة.

2- القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

3- القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1980 في شأن تنظيم علاقات العمل الاتحادي وتعديلاته، نشر هذا القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم 79 ص 26.

4- القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي، نشر هذا القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم 9 تاريخ 15 ديسمبر 2016. ص.29.

5- المرسوم بقانون اتحادي رقم (2) لسنة 2011 في شأن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث نشر بالجريدة الرسمية في العدد خمسمائة وأربعة وعشرون - السنة الواحد والأربعون 26 رجب 1432هـ - الموافق 28 يونيو 2011.

6- القانون الاتحادي رقم (23) لسنة 2006 في شأن الدفاع المدني نشر بالجريدة الرسمية – العدد 501 – السنة 39
28 ذو الحجة 1430هـ، 15 ديسمبر 2009.

7- القانون رقم (11) لسنة 2013 بشأن تنظيم نزع الملكية للمنفعة العامة، صدر بتاريخ 21/يناير/2014.

الأبحاث وأوراق العمل

1. الالغاء والتعويض في القضاء الاداري، بحوث وأوراق عمل برنامج القضاء الاداري (الالغاء والتعويض) والمنعقد في المملكة العربية السعودية في أكتوبر 2008.

Shrieen
Digitally signed by Shrieen
DN: cn=Shrieen, o=UAEU, ou=Libraries Deanship, email=shrieen@uaeu.ac.ae, c=AE
Date: 2018.09.17 12:23:11 +04'00'