س[1] : عرف دعوى الإلغاء وآثار التمييز بينها وبين دعوى القضاء الكامل ؟

ج[1] : لقد تعددت التعريفات لدعوى الإلغاء سواء في فرنسا أو في مصر ، ونستخلص من التعريفات السابقة لدعوى الإلغاء – أو دعوى تجاوز السلطة – بأنها من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لفرنسا ، ونقله عند ورودها جمهور الفقهاء الفرنسيين ، وفي مصر فإنها من صنع تشريعات ملس الدولة المصري المتعاقبة ، وأيضا جمهور الفقهاء المصريين ، وأنها دعوى موضوعية – أو عينيه – تتضمن مخاصمة القرار الإداري المعيب بسبب مخالفته للقانون ، والتوصل إلى إلغائه بأثر قبل الكافة ، ولهذا وصفت بأنها دعوى ذو طابع موضوعي وليست ذات طباعا شخصيا في صدورها ، كما أنها ليست دعوى ضد خصوم ولكنها دعوى ضد قرار . ومن ثم تقوم دعوى الإلغاء على عنصرين أساسين هما :أ : دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري ذاته .ب: دعوى الإلغاء لا تقوم بين الأفراد : كما أن رقابة الإلغاء التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية بموجب دعوى الإلغاء هي رقابة على ذات القرار المطعون فيه ، ويقتصر أثرها على إلغاء القرار فقط دون تعديله أو تقويمه أو سحبه أو إصدار قرارا آخر محل القرار المعيب الذي أصدرته الإدارة ، أو ترتيب حقوق معينة عليه ، ولذلك تنتمي دعوى الإلغاء إلى قضاء المشروعية ، وذلك لأنه إذا ألغى القضاء قرارا إداريا لمجاوزة السلطة ، فإنه يصبح غير مشروعا . ونلخص خصائص دعوى الإلغاء فيما يلي :1– دعوى الإلغاء دعوى موضوعية ، تقوم على مخاصمة القرار الإداري ذاته ، وليس مخاصمة الإدارة . 2–قصر سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري الغير مشروع . 3– تمتع الحكم الصادر في دعوى الإلغاء بحجية مطلقة في مواجهة الكافة . وعلى الرغم من اعتناق جمهور الفقهاء المعاصرين في فرنسا ومصر لمعيار " دوجي " الحديث في تقسيم الدعاوى الإدارية ، إلا أنهم قد اختلفوا في تحديد الدعاوى التي تدخل في نطاق دعاوى الإلغاء ، والتي تعد بصفة عامة دعاوى موضوعية لرفعها بقصد الدفاع عن مركز تنظيمي عام ، والراجح بينهم هو دخول الدعاوى التالية في نطاق الدعاوى الموضوعية – دعاوى الإلغاء : –1– دعاوى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ، أو المنعدمة وخاصة دعوى تجاوز السلطة . 2– اوى فحص المشروعية . 3– قضاء الزجر أو العقاب. 4– دعاوى الطعن بالنقض التي تخرج عن الطبيعة الشخصية ، وإلا كانت من دعاوى القضاء .5– دعاوى الانتخابية المتصلة بصحة الإنتخاب ومشروعيته . دعاوى التفسير : إذ تمتع العمل المطلوب تفسيره بالطبيعة العامة ، أو تعلق بالمراكز العامة مثل القواعد القانونية العامة . وسوف نعود لدراسة هذه الدعاوى ، عند دراستنا لدعاوى التفسير . **1– الطعون الضريبية :** إذا تعلقت المنازعة بمشروعية قرارات ربط الضريبة وفقا للقوانين ، وتنتمي هذه الطعون كسابقتها للقضاء العيني جزئيا من حيث تعلق النزاع بسلامة قرارات فرض الضرائب ، ولا تتوقف سلطة القضاء في صددها عند حد الإلغاء بل تمتد إلى تحديد المبالغ التي يلتزم بها الممول تشريعيا .

آثار التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل :

(1) دعوى مخاصمة القرار الإداري غير المشروع دعوى إلغاء: دعوى مخاصمة القرار الإداري غير المشروع تعد دعوى إلغاء وذلك لتعليقها بخصومة موضوعية – أو عينية – وتتجه فقط إلى حماية المراكز القانونية الموضوعية ، ويقتصر فيها دور القاضي على مجرد فقط ، دون توجيهها إلى الإدارة بقدر من هي موجهة إلى القرار المعيب ، أي أن دور الإدارة فيها كمدعي عليه لا يخرج عن الإيضاح ولا يرقى إلى دور الدفاع

الحقيقي ، بسبب كل هذا يصف الفقهاء دعوى الإلغاء بأنها . خصومة عينية ضد قرار إداري ، وليست دعوى بين خصومة ، ويعد هذا الأثر هو أهم آثار التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل .

(2) اشتراك القضاء الإداري لقبول دعوى الإلغاء :شروطا أخف وأسهل من شروط قبول دعوى القضاء الكامل

يشترط مجلس الدولة في فرنسا ومصر لقبول دعوى الإلغاء استنادا لطبيعتها الموضوعية توافر شروط أخف وأسهل من الشروط اللازمة لقبول دعوى القضاء الكامل ، حيث يشترط فقط توافر مجرد مصلحة شخصية مباشرة للمدعي تبرر طلب إلغاء القرار المطعون فيه ، ويستوي أن تكون هذه المصلحة أدبية أو مادية . وتتوافر المصلحة الشخصية المباشرة عامة في الأحوال التي يوجد فيها تطابق بين المركز القانون للمدعي ، والمركز القانوني لصاحب الحق المدعى به ، وذلك على فرض صحة الإدعاء . ولما كان قانون مجلس الدولة المصري لم ينص على شرط الصفة لرفع دعوى الإلغاء واكتفى باشتراط أن تكون المصلحة شخصية خاصة برافع الدعوى أو ممن يمثله طبقا لقواعد الإنابة القانونية أو الوكالة ، بوصفه أحد الشروط اللازمة لقبول الدعوى بصفة عامة ، وذلك تطبيقا للقواعد المقررة ضمن مبادئ الإجراءات أمام جهات القضاء المختلفة من أنه " لا دعوى حيث لا مصلحة " وذلك استنادا إلى إن المصلحة هي الحاجة إلى حماية القانون . ولهذا اتجه مجلس الدولة في فرنسا ومصر ، وجمهور الفقهاء إلى إدماج شرط الصفة مع شرط المصلحة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ، بحيث يتوافر الصفة المطلوبة لإقامة الطعن أمام القضاء من المصلحة الشخصية لمباشرة التي للشخص في إلغاء القرار الإداري وذلك استنادا إلى أن الصفة هي وصف من أوصاف المصلحة لكي تكون شخصية ومباشرة ، وإن صاحبا لمصلحة هو الوحيد ذو الصفة ، أما الآخرين فإنهم لا يتمتعون بهذه الصفة – وبالتالي لا يعتبرون أطرافا ذا مصلحة شخصية مثل هيئة مفوضي الدولة في الدعاوى التي ترفع ضد الحكومة ، ولا يمنع كل هذا المحكمة المختصة من التحقق من توافر الصفة ، خاصة إذا كان هناك دفعا بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة ، مما يؤكد أن الفوارق بين الصفة والمصلحة هي فوارق طفيفة ، إذ يجتمعان على الأقل في القضاء الشخصي ، هذا فضلا عن تطور المصلحة في الدعوى من حق مضار إلى مركز يحميه القانون . أما دعوى القضاء الكامل فإن يشترط لقبولها استنادا لطبيعتها الشخصية تأثير القرار محل الطعن على شخص المدعى ، ويرجع ذلك إلى نظرة أصحاب هذا الاتجاه الخاصة إلى دعاوى الإلغاء علا أنها لا تتعلق بحقوق شخصية.

(3) قصر ولاية القضاء في دعوى الإلغاء على مجرد التحقق من : مشروعية القرار المطعون فيه: تقتصر ولاية القضاء في دعوى الإلغاء ذات الطبيعة الموضوعية على مدى التحقق من مشروعية القرار المطعون فيه ، وذلك بالتحقق من عدم مخالفته للقواعد العامة الموضوعية ، فإذا تبين للقاضي مخالفة القرار المطعون فيه بعدم مشروعيته لهذه القواعد الموضوعية قضى بعد مشروعيته وإلغاءه ، دون أن تمتد هذه الولاية لأكثر من ذلك .

ويتعين على الإدارة سحب تعين الخلف حتى ولو لم يطعن في هذا التعيين لتجاوز السلطة . ويتبع نفس الحل إذا كان قرار الأبعاد لم يلغه القاضي ولكن سحبته الإدارة نفسها لعدم مشروعيته .ويعبر المستشار / سمير صادق عن هذه الولاية بقوله . . . فإذا ما تم للدعوى رفعها في الميعاد ، وتوافرت لها شروط قبولها ثارت شكله موضوع الدعوى ، هذا الذي يتحدد على أساس طبيعتها بحيث يقتصر على تسليط ولاية المحكمة لإلغاء

قرار إداري نهائي وعندئذ تبرز مسألة أخرى في بيانه ولاية المحكمة بالنسبة للدعوى تلك الولاية التي يجب ألا تتجاوز رقابة مطابقة القرار للقانون في أوسع معانيه إلى رقابة الملائمة والنظر فيها استقلالا .

أما دعوى القضاء الكامل ذات الطبيعة الشخصية فيملك القاضي في صددها تعديل القرار المطعون فيه ، والحكم على الإدارة بتعويضات عن الأضرار التي أصابت الطاعن المدعي بسبب القرار المطعون فيه ، وذلك استنادا إلى أن محل هذه الدعوى هو الاعتداء على حقوق شخصية للمدعي نشأت عن مراكز قانونية .

(4) تمتع دعوى الإلغاء بطبيعة موضوعية على عكس دعوى القضاء الكامل: تتمتع دعوى الإلغاء بطبيعة موضوعية ، وذلك باعتبارها دعوى القانون العام لإلغاء القارات الإدارية ن وذلك باعتبارها دعوى ليست بين خصوم بالمعنى الدقيق بقدر ما هي دعوى ضد قرار إداري معين ، تستهدف بصفة أصلية مخاصمته بقصد إلى إلغائه .ويترتب على هذه الطبيعة لدعوى الإلغاء تمتع الأحكام التي تصدر فيها بحجية مطلقة تنصرف إلى الكافة ، وذلك بحصر الخصومة فيها على القرار الإداري ذاته ، واستنادها في الإدعاء ببطلان لعيب شابه من العيوب المبطلة للقرارات الإدارية .ويرجع الفقه هذه الحجية أيضا إلى النطاق المميز للقانون الإداري والأصل التاريخي للطعن بالإلغاء – في فرنسا – هذا فضلا عن المكانة التي يحتلها الطعن بالإلغاء في التنظيمين السياسي والإداري ، وإن هذه الحجية هي طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى اختصام له في ذاته ، هذا فضلا على أن المساواة بين الأفراد والجامعات في تطبيق القواعد العامة المستفادة من حكم الإلغاء تقتضي وجوبا إن يكون حكم الإلغاء حجة على الكافة حتى يتقيد الجميع بآثاره .

ويترتب على الحجية المطلقة للأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء النتائج التالية :

أولا : الحكم الصادر بإلغاء قرار معين ، يمنع من إقامة دعوى ثانية بإلغاء ذات القرار ، وإلا كانت الدعوى المرفوعة غير مقبولة لانعدام موضوعها .ثانيا : فائدة الحجية المطلقة لحكم الإلغاء لا تقتصر على من أقام الدعوى ، بل تمتد إلى الآخرين ، ويقول " فالين " في هذا الصدد " . . . إن حجية الحكم الصادر بالإلغاء حجية مطلقة من شأنها أن يصبح القرار المحكوم بإلغائه كأن لم يكون ولا يحتج به في مواجهة أحد ، ويستفيد ذوو الشأن جميعا من هذا الإلغاء . . . . . " . **ثالثا :** مساس الحكم بالإلغاء مركز للغير ، فإذا حكم بإلغاء قرار ما فيما تضمنه من تخطى رفع الدعوى في الترقية بالأقدمية ، فإنه يترتب على تنفيذ هذا الحكم ترقيه الموظف الطاعن ، وإلغاء ترقيه أحدث المرقين بمقتضى القرار المطعون فيه ، إذ لم يكن هناك درجة شاغرة ارتأت الإدارة ترقيته عليها حفاظا على صالح الوظيفة .**رابعا :** عد قبول اعتراض الخارج عن الخصومة على الحكم بإلغاء ، إلا عن طريق التماس إعادة النظر أما دعوى القضاء الكامل ذات الطبيعة الشخصية فتمتع أحكامها بحجية نسبية ، يقتصر أثرها على طرفي النزاع فقط ، مثل الأحكام المدنية في نطاق حجيتها ، إذ هي ذات حجية نسبية لا يتعدى أثرها طرفي الدعوى .

س^{2} : تكلم عن طبيعة القرارات التي يمكن الطعن فيها ؟

جـ2 : **طبيعة القرارات التي يمكن الطعن فيها :**

لا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا توافرت عدة شروط في القرار الإداري الذي يوجه إليه الطعن وهي :

الشرط الأول : يجب أن يتعلق الطعن بقرار إداري

يجب أن يوجه الطعن إلى قرار إداري ، القرار – حسبما استقر قضاء مجلس الدولة المصري هو " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة ، لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين ، متى كان ممكنا وجائزا قانونا ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "

ومن هذا التعريف نرى أن القرار الإداري هو عمل قانوني ولذا لا يقبل الطعن بالإلغاء في الأعمال المادية ، وهو عمل منفرد فهو عمل فلا علاقة لهذا النوع من القضاء – إلا في الحدود التي وضحناها سابقا – بالعقود الإدارية .

(أ) الأعمال المادية :

وذلك لأنه ليس من شأن أعمال الإدارة المادية أن تحدث أثرا قانونيا في ذاتها وإذا كان القانون يرتب عليها آثارا معينة ، فإن تلك الآثار هي وليدة إرادة المشرع مباشرة ، ولا تترتب على العمل الإداري المباشر للإدارة .

ومن الأمثلة التي توضح الأعمال المادية ، وعدم قابليتها للطعن بالإلغاء ، مثل قيام الإدارة بهدم عقار ، أو إضرار أحدثتها سيارة تابعة لجهة الإدارة ، فكيف يمكن توجيه دعوى الإلغاء إلى تلك الأعمال ؟

وخير وسيلة لإزالة آثار الأضرار التي تحدثها هذه الأعمال هي دعوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض

- الأعمال التنفيذية :

وهي تلك التي ينشأ فيها المركز الذاتي من القوانين مباشرة ، وهي قيام الإدارة بتنفيذ الحقوق والالتزامات التي تستمد من القانون مباشرة ، فقد ذهب مجلس الدولة المصري إلى أنها من قبيل الأعمال المادية

وأساس هذه المسألة نجدها في قضاء المرتبات والمكافآت والعلاوات والمعاشات ، فقد قرر مجلس الدولة المصري أن صاحب الشأن يستمد أصل حقه فيها من القوانين واللوائح ،دون أن يلزم لذلك صدور قرار إداري .

ويعني ذلك أنه عندما ينظم القانون المرتبات والعلاوات والمكافآت والمعاشات بقواعد عامة يملي على الإدارة تطبيقا بغير أن يكون له جانب من السلطة التقديرية في الموضوع ، فإن قراراتها الصادرة تطبيقا لهذه القواعد لا تعد – في نظر مجلس الدولة المصري – قرارات إدارية وإنما هي أعمال مادية .

وكذلك اعتبرت محكمة القضاء الإداري أن القرار الصادر من جهة الإدارة بفصل موظف نتيجة لحكم عليه في جناية إنما يتم بقوم القانون ، وما يصدر عن الإدارة في هذا الخصوص وإنما هو مجرد إجراء تنفيذي وقد أيدت غالبية الأحكام الصادرة الإدارة العليا هذا الاتجاه .

إلا أن بعض الأحكام الإدارية العليا قد خرج عليه هذا الاتجاه ، ويذهب الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي في تعليق على هذا الحكم إلى أنه يعتبر بمثابة خروج على القاعدة لا عدول عن المبدأ السليم والمستقر في أحكام المجلس السابق سواء من محكمة القضاء الإداري ، أم من المحكمة الإدارية العليا ذاتها .

(ب) العقود الإدارية :

لا يقبل الطعن بالإلغاء إلا ضد القرار الإداري ، الممثل في إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة ، ومن ثم فهو إفصاح عن إرادة من جانب واحد وهي إرادة الإدارة ، في حين أن العقد الإداري إنما يتم بتوافق إرادتين ، إرادة الإرادة المتعاقد معها من الأفراد ، وبذلك لا يعتبر العقد الإداري من قبيل القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء .

- القرار الصريح والقرار الضمني :

القرار الإداري قد يكون صريحا وقد يكون ضمينا ، أو كما اعتاد أن يطلق عليه الفقه المصري إيجابيا أو سلبيا ، وهو في الحالتين يقبل الطعن بالإلغاء .

والقرار الصريح أو الإيجابي ، تفصح فيه جهة الإدارة عن إرادتها صراحة فتتخذ موقفا إيجابيا إزاء الطاعن أما القرار الضمني أو السلبي فهو التزام الإدارة الصمت ، فهي لا تعلن عن إرادتها في أي اتجاه وإذا كان القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها ، فإن هذا الإفصاح قد يكون صراحة ، أو ضمنا ، ولو كان الطعن بالإلغاء قاصرا على القرارات الصريحة أو التي تتخذ فيها جهة الإدارة موقفا إيجابيا ، لكان الصمت وسيلة طبيعة مأمونة العواقب لانتهاك المشروعية ، ولتلافي ذلك حرص الفقة والقضاء الإداري دائما على إباحة الطعن في القرارات السلبية أو الضمينة شأنها في ذلك شأن القرارات الصرحة أو الإيجابية .

الشرط الثاني : أن يكون القرار صادرا عن سلطة وطنية

تعتبر دعوى الإلغاء وسيلة قضائية لرقابة أعمال السلطة الإدارية ، ويجب أن يكون هذه السلطة مصدر القرار محل الطعن ، سلطة وطنية ، فأعمال السلطات الأجنبية تخرج عن سيادة الدولة كلية ، ولا يمكن لمواطن مصري الطعن أمام مجلس الدولة المصري في قرار صدر من سلطة أجنبية ،حتى ولو كان لهذا القرار تأثرا على حقوقه الموجودة بالوطن ، لأن هذا القرار كما ذكرنا – خارج عن سيادة الدولة وبالتالي هو لا يخضع لقضائها .

وفي حالة صدور القرار الإداري من جهات مصرية عاملة خارج حدود الدولة فإن قبول الطعن بالإلغاء يتوقف على مصدر السلطة التي يستمدون منها قراراتهم فقد قضت محكمة القضاء الإداري ، أن المعول عليه في تحديد ولاية هذه المحكمة بالنسبة إلى القرارات الإدارية التي صدرها موظفون مصريون يعملون خارج بلادهم في بلاد أجنبية ، وهو يتعرف مصدر السلطة التي يصدرون عليها مقتضاها قراراتهم فإذا كان مصدرها أجنبيا كانت قراراتهم صادرة عن سلطة أجنبية وبالتالي لا تمتد إليها ولاية هذه المحكمة لأن مناط هذه الولاية ألا يكون القرار صادرا عن سلطة أجنبية ، أما إذا كان سلطة مستمدة من القانون المصري فإن قراراتهم تخضع لولاية هذه المحكمة لأنها في هذه الحالة تكون صادرة من سلطة مصرية ، ولا يؤثر في ذلك صدورها منها في بلد أجنبي لأن رقابة هذه المحكمة تشمل كافة القرارات التي أجاز القانون طلب إلغائها الصادرة من السلطات أو الجهات المصرية أيا كان مكان صدورها .

وهكذا استقر فقة القانون الإداري وفقا لاتجاهاته والقضاء الإداري على أن القرار الإداري الذي تمتد إليه ولاية هذا القضاء هو القرار الصادر من السلطات الوطنية ، وأن هذه الولاية لا تمتد إلى قرار صادر من جهة أجنبية .

الشرط الثالث : يجب أن يكون القرار نهائيا

ذهب المشرع في القوانين المتتالية المنظمة لمجلس الدولة على اشتراط أن يكون القرار موضوع الطعن نهائيا .

وقد ذهب غالبية الفقة إلى القول بأن المقصود بالقرار النهائي هو القرار الذي يكن صادرا من جهة إدارية تملك حق البت نهائيا في إصداره ، وذلك كما قضت بعض أحكام القضاء الإداري من أن القرار النهائي هو الذي يصدر من جهة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى .

إلا أن الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي يرى أن اختيار كلمة " نهائي " للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق ، وذلك لأن القرار قد يكون نهائيا بالنسبة لسلطة معينة ، وغير نهائي بالنسبة لغيرها ، فالقرارات الصادرة من مجلس التأديب الإبتدائي ، أو من لجنة الشياخات ، أو من لجنة شئون الموظفين والتي تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى هي قرارات نهائية بالنسبة للسلطات التي أصدرتها ، ولكنها غير نهائية في دعوى الإلغاء لهذا اضطر " المجلس إلى أن يحدد النهائية على النحو السالف ويرى أن هذا التحديد إذا كان جامعا فإنه غير مانع ، لأن هناك قرارات تصدر من جهة إدارية معينة ، ولا تكون بحاجة إلى تصديق من جهة إدارية أخرى ومع ذلك فإنها لا تعد نهائية في مجال دعوى الإلغاء ، ولذلك ورغم استعمال المشرع لاصطلاح " النهائية " في جميع قوانين مجلس الدولة ، فإن سيادته يرى أن كلمة تنفيذية أوفى بالغرض حيث تصبح القرارات الإدارية قابلة للطعن بالإلغاء من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ ، في حين يذهب المرحوم الأستاذ الدكتور / فؤاد العطار إلى عد صحة هذا التفسير وذلك لأن العمليات الإدارية التي تتم على مراحل وتشترك فيها أكثر من هيئة إدارية فإنه ليس المقصود بالنهائية استنفاذ كل جهة إدارية لولايتها على حدة ، بل المقصود استكمال القرار الخصائص اللازمة لوجوده قانونا ، فالمناط التي يتولد عندها الأثر القانوني المعين إذ في هذه المرحلة يكون القرار قد استكمل خصائصه القانونية .

وفي نفس الاتجاه ، وتأكيدا لنفس المعنى ، يذهب الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل المشرع في اختياره لوصف " النهائي " باعتبار أن القرارات التي تخضع للتصديق أو الموافقة هي قرارات ليست نهائية بالنسبة للسلطة الإدارية في مجموعها وإنما هي " مرحلة من مراحله اتخاذ القرار ، فقد تكون المرحلة نهائيا بالنسبة لجهة إدارية معينة ، ولكنها تعتبر نوعا من التمهيد بالنسبة لجهة إدارية أخرى فالقرار الإداري النهائي هو قرار ينسب إلى الإدارة العامة في جملتها ولا ينسب إلى جهة تمثل مرحلة في تسلسل المراحل التي يجب أن يمر بها القرار ليصبح نهائيا لكنه يرى إضافة وصف تنفيذ إلى وصف نهائي ، أي أن القرار يحدث بذاته أثرا قانونيا يمس مركز معينا للطاعن ، فإذا لم يكن القرار ذا صفة تنفيذية فإن الدعوى في شأنه تكون غير مقبولة .

والجدير بالذكر أن القضاء الإداري لا يتطلب أن يكون القرار نهائيا أو تنفيذيا إلا عند الحكم في الدعوى ، بحيث لو رفعت الدعوى قبل صدور القرار كذلك ثم لحقته هذه الصفة أثناء نظرها وقبل صدور الحكم فإن الدعوى تكون مقبولة وكذلك فإن كون القرار مؤقتا لا يمنع أن يكون نهائيا ، ذلك لأن التوقيت ينصب على آثار القرار .

الشرط الرابع : أن يكون القرار المطعون فيه لاحقا على العمل بقانون إنشاء مجلس الدولة

حيث استحدث قضاء الإلغاء في مصر لأول مرة ، وكان اختصاص المحاكم القضائية في التعرض لأعمال الإدارة قبل صدور هذا القانون قاصرا على قضاء التعويض .

ونظرا لأنه قد قضى على إنشاء مجلس الدولة أكثر من خمس وأربعين سنة ، فإن هذا الشرط يكاد لا يكون له اثر في الوقت الحالي .

س3 : تكلم عن شرط المصلحـة .

جـ3 : من المبادئ المستقرة فقهاء وقضاء تشريعا أنه حيث لا مصلحة فلا دعوى ، فالمصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى سواء أمام القضاء العادي أو الإداري إلا أن المصلحة التي تبرر قبول الدعوى – وفقا لقانون المرافعات – هي تلك التي تستهدف حماية حق ذاتي لرافع الدعوى من اعتداء وقع عليه أو مهدد بالوقوع عليه .

أما المصلحة في دعوى الإلغاء فلا يشترط لتوافر المصلحة الشخصية أن يكون للطاعن حق يسعى لاقتضائه ، وبهذا يختلف معنى المصلحة في القانون الإداري عنه في القانون المدين ، بل أننا نجد هذا الفارق في نطاق القانون – الإداري ذلك أنه يشترط القبول دعوى الإلغاء الاكتفاء بمجرد مصلحة شخصية ومباشرة ولا يشترط وجود حق يسعى لاقتضائه في حين أن يشترط لقبول دعوى التعويض أن يكون القرار المطعون فيه قد اعتدى على حق يسعى صاحب الشأن لاقتضائه .

ويرجع أساس هذا الاختلاف إلى دعوى الإلغاء تهدف إلى الدفاع عن مبدأ المشروعية فهي دعوى ذات طبيعة عينية أو موضوعية ، ولذلك يكفي في تحريكها أن يكون رافعها في وضع قانوني يؤثر عليه القرار المطعون في تأثيرا مباشرا .

أولا : المصلحـة والصفـة

اختلف الفقهاء في مدلول كل من شرطي المصلحة والصفة ، وهل كل منهما يمثل شرطا مستقلا أم أن الصفة مجرد شرط في المصلحة .

إلا أن هذا الخلاف أن كان له مكان في فقة قانون المرافعات المدنية ، وذلك لارتباط الصفة بالحق المطلوب حمايته ، ونظرا لأن وجود الحق بهذا المعنى ليس شرطا في دعوى الإلغاء فإن الصفة كذلك لا تعد شرطا قائما بذاته ، إنما تندمج في شرط المصلحة ، ويعتبران شرطا واحدا .

وقد أخذ القضاء الإداري بهذا الرأي منذ بداياته ، ونرى أن مجلس الدولة قد أسس هذا الاتجاه على أن دعوى الإلغاء من الدعاوى العينية الموضوعية التي يقصد بها الدفاع عن المشروعية وليس عن حقوق ذاتية شخصية .

وسوف نتناول فيما يتعلق بشرط المصلحة :

* أولا : القواعد العامة في المصلحة .

* ثانيا : أنواع المصالح في مجال دعوى الإلغاء .

* (القواعد العامة في المصلحة)

(1) يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة

جرى قضاء مجلس الدولة المصري على أن المصلحة التي تبرر قبول دعوى الإلغاء يجب أن تكون شخصية ومباشرة لرافع الدعوى .

ويعني هذا أن يكون " في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله يؤثر فيها تأثيرا مباشرا .

وتأسيسا على ذلك لا تقبل دعوى الإلغاء ممن ليست له مصلحة شخصية في إلغاء القرار حتى ولو كان وثيق الصلة بصاحب المصلحة الشخصية ، ولذلك لم يقبل المجلس من الورثة أن يحلوا بصفة آلية محل مورثهم في السير في إجراءات الدعوى إذا مات المورث قبل صدور الحكم فيها ، لو أن الطاعن مثلا تعلق بالتعيين في إحدى الوظائف العامة ، فإن الورثة لا يستطيعون الاستمرار فيه لأنهم لا يعتبرون " في حالة قانونية خاصة أثر فيها القرار تأثيرا مباشرا " أما إذا كان القرار المطلوب إلغاؤه يعتدى على حق للمورث ، فإنه يكون للورثة في هذه الحالة الحلول محل مورثهم في دعوى الإلغاء ، وذلك لأنهم يرثون عن الحق المعتدى عليه ، وهذا بذاته يمنحهم الحق في الطعن في القرار المعيب .

(2) يمكن أن تكون المصلحة أدبية أو مادية

تحمي دعوى الإلغاء كل من المصلحة المادية والمصلحة الأدبية ، حيث يذهب القضاء الإداري أنه

" يكفي فيما يتعلق بطلب الإلغاء أن يكون للطالب مصلحة شخصية ومباشرة في الطلب مادية كانت أو أدبية " .

والمصلحة المادية لها العديد من الأمثلة كحالة طلب إلغاء قرار صادر بمنح ترخيص لافتتاح منشأة أو محل ، أو قرار صادر بإلغاء هذا الترخيص .

ومن المصالح الأدبية التقليدية المبررة لقبول دعوى الإلغاء تلك المتعلقة بمجال العبادة .

(3) المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة

وتكون المصلحة محققة إذا كان هناك نفعا مؤكدا سوف سيناله الطاعن من جراء إلغاء القرار ، وسواء أكان هذا النفع ماديا أو أدبيا كما وضحنا وكذلك يذهب المجلس إلى حماية المصالح المحتملة ، فإذا كانت تلك المصلحة الأخيرة لن ينال من وراء إلغاء القرار فائدة عاجلة فإن المشروعية التي تبغي تلك الدعوى حمايتها ، سوف ينالها هذا النفع إذا تبين أن القرار المطعون فيه غير سليم ، فالمصلحة دائما هي مصلحة محققة ، حتى ولو كانت محتملة بالنسبة للطاعن ، إذا نظرنا إلى دعوى الإلغاء كدعوى عينية أو موضوعية .

(4) وقت تحقق شرط المصلحة

يجب أن يتوافر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى ، وإذا رفعت الدعوى قبل ذلك ، تعين الحم بعدم قبولها ، حتى ولو تحقق شرط المصلحة أثناء سير الخصومة ، ذلك أن المناط في قبول الدعوى هو توافر شرط المصلحة وقت رفعها .

وإذا كان الأمر كذلك فهل يتعين أن يظل الشرط قائما حتى الفصل فيها .

الوقت الذي يجب أن تتوافر فيه مصلحة

يجب أن تتوافر المصلحة للطاعن عند رفع دعوى الإلغاء فإذا لم تتوافر حينذاك حكم بعدم قبول الدعوى وهذا أمر لا خلاف عليه ولكن هل يجب أن تستمر المصلحة أثناء نظر الدعوى وحتى يفصل فيها ، فإذا ما تخلفت في هذا الوقت بحكم القاضي بعد القبول .

إذا نظرنا إلى القاعدة العامة في المرافعات المدنية والتجارية نجد أن المصلحة يجب أن تظل قائمة من وقت رفع الدعوى وحتى الحكم فيها .

أما بالنسبة لدعوى الإلغاء فقد اختلف الفقة في ذلك وتعارضت أحكام مجلس الدولة تعارضا شديدا

فقد ذهب جانب من الفقة إلى أنه لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء وجوب توافر شرط المصلحة وقت رفها ، بل يتعين كذلك أن يظل هذا الشرط قائما حتى الفصل فيها .

ويذهب رأي آخر أنه يكتفي بتوافر شرط المصلحة يوم رفع الدعوى بالنسبة لدعاوى الإلغاء ، دون ما ضرورة لاستمرار قيامها خلال نظر الدعوى وحتى الحكم فيها .

ولهذا الاعتبارات فقد اكتفى مجلس الدولة الفرنسي بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى دون أن يشترط استمرارها حتى الفصل فيها .

أما عن موقف مجلس الدولة المصري ، فقد كانت أحكامه – كما ذكرنا – في الصدد متعارضة ، فنجد أحكاما له تأخذ باتجاه ، وأحكاما أخرى تأخذ بالاتجاه المضاد .

وبهذا نجد أن مجلس الدولة المصري ينتج مسلكا يغاير قضاء مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بالاستمرار في نظر الدعوى إذا زالت مصلحة الطاعن أثناء نظرها .

ونرى أن المنطق القانوني لدعوى الإلغاء يؤيد ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي ومن شايعه من الفقة في مصر ، نظرا للطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء وللأسباب التي أوردناها ، في وجوب استمرار نظر الدعوى ولو زالت مصلحة الطاعن التي كانت متوافرة وقت رفع الدعوى – أثناء نظر الدعوى .

(5) طبيعة الدفع بانعدام المصلحة

لاشك لدينا في صحة الرأي الذي ذهب بأن الدفع بانعدام المصلحة هو دفع " بعد القبول " فهو ليس دفعا شكليا ، حيث لا يؤثر فيه التأخير في إبدائه إلى ما بعد التطرق إلى موضوع الدعوى ، لأنه لا يسقط بالتكلم فيها ، ويجوز إبداؤه في أية حالة تكون عليها ، وهذا يتفق قضاء مجلس الدولة المصري الذي يرى انتهاء الخصومة إذا ما زالت المصلحة في أي وقت قبل الحكم في الدعوى وذلك ما لا يمكن تحقيقه ، إلا إذا أمكن إثاره الدفع بانعدام المصلحة في كل وقت لمواجهة احتمال زوال المصلحة رافع الدعوى بعد رفعها وقبل الحكم فيها .

وهو ليس من الدفوع الموضوعية ، لأن المصلحة شرط لقبول دعوى الإلغاء ، ولذا فإن الدفع بانتفائها هو دفع بعدم القبول وليس دفعا موضوعيا . والدفع بعدم القبول من الدفوع التي لا تسقط بالتطرق لموضوع الدعوى .

* (المصالح التي تحميها دعوى الإلغاء)

① طعون الموظفين

ويقصد بها الطعون التي يمكن أن يثيرها الموظف استنادا إلى تلك الصفة ويتعلق مصلحة الموظف بثلاثة أنواع من القرارات هي :

القرارات التي تصدر بصدد دخوله للخدمة ، والقرارات التي تصدر بمناسبة تأدية وظيفته ، والقرارات المتعلقة بأنها خدمته .

أولا : القرارات المتعلقة بدخول الموظف في الخدمة :

هناك عدة طرق لإلحاق الأفراد بالخدمة كموظفين في الدولة وأهم هذه الطرق هي المسابقة وتشتمل على ثلاث مراحل أولها إعداد قائمة المتسابقين ، ثم إعلان نتيجة المسابقة ثم قرار التعيين .

ثانيا : القرارات الصادرة أثناء وجود الموظف في الخدمة :

ليست كل القرارات تنصب مباشرة على قوانين التوظيف ، ولكن يمكن أن يمتد أثرها بطريق غير مباشر إلى الموظف ومثل تلك القرارات :-

أ- القرارات الخاصة بتنظيم المرفق :

وهي القرارات التي تحدد الهيكل الوظيفي في المرفق ، واختصاصات كل وظيفة ، والعلاقة الرئاسية داخل المرفق .

ب- القرارات الخاصة بسير العمل في المرفق :

وهي تشمل الأوامر والتعليمات الصادرة للموظف من رئاسته مبينة كيفية تأدية العمل ، وهذه القرارات أيضا لا يجوز للموظف الطعن فيها لأن الغرض منها تحقق الصالح العام مطلقا وليس صالح الموظف ، ولذا فإنه يعتبر غير ذي صفة ويرتب على ذلك أن الموظف لا يستطيع أن يطعن في أوامر الرئيس وتعليماته التي تبين له كيفية القيام بأعباء ومقتضيات الوظيفة .

ج- القرارات الخاصة بمزايا الوظيفة وواجباتها :

تتضح مصلحة الموظف في الطعن في كل قرار بنازعه حقه في أي من المزايا المادية للوظيفة كالعلاوات والمكافآت وكذلك تتعلق مصلحة الموظف بقرارات الترقية والنقل .

وتقد قصر مجلس الدولة الفرنسي قبول الطعن في القرارات المتعلقة بوظيفة معينة على الموظفين التابعين للجهة التي بها الوظيفة ، ويشترط أن يكونوا ذات الكادر الذي تتبعه الوظيفة .

ثالثا : القرارات الصادرة بخروج الموظف من الخدمة :

يخرج الموظف من الخدمة إما بإرادته وذلك بأن يتقدم باستقالته ، أو بحكم القانون لبلوغه سن المعاش أو لحكم عليه في جناية يرتب القانون عليه إنها الخدمة ، وقد يخرج نتيجة لفصله بقرار تأديبي أو نتيجة لفصله بغير الطريق التأديبي .

ومصلحة الموظف في الطعن في هذه القرارات بالإلغاء واضحة تماما ويسري نفس الحكم على كافة القرارات التأديبية الصادرة بتوقع عقوبة تأديبية ظاهرة أو مقدمة لأن المصلحة أيضا في هذه الحالات واضحة .

②طعون الأفراد

يشترط مجلس الدولة سواء في مصر أم في فرنسا في دعوى الإلغاء أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة يؤثر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيرا مباشرا ، ولذلك فإن الفرد باعتباره فردا لا يمكن أن يطعن بالإلغاء في كل القرارات الإدارية بل لا بد أن تتوافر فيه صفة أخرى ، وباعتباره أن هذه الصفة لا ترتبط بحق وإنما بصفة ذاتية في الطاعن يكتسبها من نشاط يمارسه ونظرا لتعدد الأنشطة في المجتمع فتكاد لا تقع تحت حصر ، فإننا سنكتفي باستعراض بعض هذه الصفات وفقا لقضاء مجلس الدولة المصري الفرنسي .

أولا : صفة التاجر والصانع :

لكل من التاجر والصانع أن يطعن في القرارات الإدارية المعلقة بتنظيم المهنة سواء أكانت قرارات فردية أم قرارات تنظيمية .

ويبنى الطعن في الغالب علي مخالفة تلك القرارات لمبدأ حرية التجارة و الصناعية ، ولكن ينبغي دائما أن تتوافر للطاعن المصلحة الشخصية المباشرة .

ثانيا : صفة المالك :

يغدو المالك باعتباره مالكا صاحب صفة في الطعن في القرارات الفردية التنظيمية التي تمس حق الملكية سواء تمثل الطعن في قرار فردي ينطوي على اعتداء صريح على هذا الحق ، كقرار إداري بهدم عقار ، أو قرار باستيلاء للمنفعة العامة .

أما القرارات التنظيمية فهي غالبا ما تتعلق بتنظيم خطوط سير وسائل النقل العام ، أو هي المعلقة بالتنظيم بصفة عامة .

③طعون الهيئات

ونقصد بالهيئات تلك الجماعات التي تتمتع بالشخصية المعنوية كالجمعيات ، ويمكن للنقابات الطعن في أي قرار إداري يمس أي عضو من المنتمين إليها ، فالغرض الأساسي من نشأة تلك النقابات هو الدفاع عن مصالح أعضائها ، ولاعتبارات عديدة لا يسلم مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ على إطلاقه واصبح يشترط لقبول الدعوى الجماعية أن تؤدي إلى نتيجة يستفيد منها جميع أعضاء المهنة .

كما أجاز للنقابة أن تتدخل في الدعوى التي يرفعها أحد أعضائها دون أن تضيف أي طلبات إلى تلك التي تقدم بها الطاعن .

وبهذا المسلك يأخذ مجلس الدولة المصري ، حيث أقر حق الجماعات والهيئات ذات الشخصية المعنوية في رفع دعاوى الإلغاء التي تمس المصالح التي نشأ الدفاع عنها .

س4 : تكلم عن شرط الميعاد ؟

ج4 : يبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ نشر القرار الإداري . أو إعلان صاحب الشأن ، وذلك كما نص القانون في كل من فرنسا ومصر .

وقد استقر القضاء الإداري سواء في مصر أو في فرنسا على أن التفرقة بين النشر والإعلان ، ترجع في أساسها إلى نوع القرار الإداري .

حيث يكون النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية ، أي اللوائح والإعلان بالنسبة للقرارات الفردية .

ومن هذا نجد أن المشرع قد جعل مناط بدء سريان ميعاد الطعن هو واقعة نشر القرار المطعون فيه – إذا كان قرارا تنظيميا – أو إعلان صاحب الشأن به إذا كان القرار فرديا وبذلك يتساوى الإعلان والنشر من حيث أثر كليهما .

ورغم ذلك فإن الإعلان هو الأصل ، ولا يقوم النشر بذات الدور مادام الإعلان ممكنا .

وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن عبء الإثبات في واقعتي النشر والإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة .

ونتناول باختصار النشر والإعلان :

أولا النشر

يعد النشر هو الوسيلة الأساسية للعلم بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية ومن ثم فإن بدء ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية ، ومن ثم فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة لها هو تاريخ النشر في الجريدة الرسمية .

وقد اعتبر النشر هو وسيلة العلم بهذا النوع من القرارات لاحتوائها على قواعد عامة لا تخاطب أشخاص بذواتهم يمكن إعلانهم وإنما تخاطب مجاميع محددة سلفا من الأفراد .

ويعتبر النشر في الجريدة الرسمية حجة على الكافة ، وحتى يعتد بالنشر يجب أن يكون وفيا نافيا للجهالة مؤديا إلى العلم بكل عناصر القرار ومضمونه ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أن " القضاء الإداري في مصر لا يرى النشر إلا قرينة على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن ومن ثم فهو يوجب لكي يؤدي النشر مهمته أن يكشف عن فحوى القرار الإداري بحيث يكون في وسع صاحب الشأن أن يحدد موقفه حياله " .

ثانيا الإعلان

الإعلان هو إخطار صاحب الشأن بالقرار ، فهو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور .

والقاعدة أن الإدارة غير ملزمة باتباع شكليات معينة في إبلاغ الفرد أو الأفراد المعنيين بالقرار ، فقد يكون بخطاب أو تبليغ الفرد مباشرة بالقرار .

وحتى ينتج الإعلان آثره يجب أن يكون شاملا مضمون القرار الإداري ملما بعناصره مبينا من أصدره ، بحيث يتوافر لصاحب الشأن العلم بالقرار على نحو يسمح له بتحديد موقفه منه .

ونجد في حكم للمحكمة الإدارية العليا المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاءها في شأن النشر والإعلان وهي :

أولا : أن الشارع قد جعل مناظر بدء سريان ميعاد رفع الدعوى هو واقعة نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به .

ثانيا : أنه رغم النص على أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه غير إلا أنه لا يزال من الثابت مع ذلك أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة .

ثالثا : أنه إذا كانت نصوص القانون قد حددت واقعة النشر والإعلان لبدء الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء فإن القضاء الإداري لم يلتزم حدود النص فهو لا يرى الإعلان والنشر إلا قرينتين على وصول القرار المطعون فيه .

رابعا : أنه إذا كانت قرينة العلم المستفاد من النشر أو الإعلان ليس مما يقبل إثبات العكس .

خامسا : إن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق الإدارة " ، المحكمة قـد استحدثت وسيلة لبداية ميعاد الطعن وهي وسيلة العلم اليقيني .

ثالثا العلم اليقيني

والعلم اليقيني وفقا لقضاء مجلس الدولة هو العلم الحقيقي بكل مشتملات القرار علما حقيقيا لا ظنيا ولا افتراضيا . وقد اشترط مجلس الدولة المصري عدة شروط في هذا العلم حتى يمكن اعتباره بداية لسريان مدة الطعن بالإلغاء . فقد استوجب المجلس أن يكون هذا العم " حقيقيا بمؤدى القرار ومحتوياته لا ظنيا ولا افتراضيا

وأخيرا أوجب المجلس أن يكون العلم اليقيني " شاملا لمؤدى القرار ومحتوياته ، ويجعل صاحب الشأن في حالة تسمح له بالإلمام بكل ما تجب معرفته حتى يستطيع تبين حقيقة أمره إلى القرار المطعون فيه ، وهل مس مصالحته ، ويمكنه من تعرف مواطن العيب فيه أن كان ذلك وجه .

ويثبت العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون القيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة .

حساب المـــدة

لا يحسب يوم صدور القرار الإداري المطعون فيه ضمن مدة الستين يوما ، وإنما تبدأ هذه المدة من اليوم التالي لصدور القرار أو التالي لنشره أو إعلانه أو العلم اليقيني به ، إلا أنه إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أو يوم عمل بعدها .

والمعول عليه في حفظ الميعاد هو تاريخ إيداع صحيفة الدعوى سكرتيريه دون النظر إلى إعلانها ، والأصل أن الدعوى لا يمكن رفعها إلا خلال المدة بحيث يسقط الحق في رفعها إذا انقضت .

ورغم ذلك فإذا قبل ذو المصلحة القرار المعيب وأراد له أن يراجع في هذا القبول ويطلب إلغاء القرار المعيب

إطالـة المـدة

يعتبر ميعاد الستين يوما الذي يتعين أن ترفع خلاله دعوى الإلغاء من النظام العام ، حيث أنه يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة جوهرية هي استقرار الأوضاع الإدارية فترة معينة .

وبناء على ذلك فإن هذا الميعاد لا يجوز الاتفاق على مخالفته ، أي لا يجوز إطالته أو تقصيره لمجرد رضا ذوي الشأن بذلك وللمحكمة أن تحكم بمقتضاه من تلقاء نفسها دون دفع من الخصوم . إلا أن هناك حالات تمتد فيها المدة التي يجوز خلالها رفع دعوى الإلغاء على النحو التالي :

التظلم الإداري

يجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه . وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا ويعتبر مضي ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطان المختصة بمثابة رفض له .

ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوم المذكورة .

ذلك أنه قد يرى صاحب الشأن أن يلجأ إلى مجلس الدولة فيقدم تظلما إلى نفس مصدر القار ، وهو ما يطلق عليه التظلم الولائي ، أو يلجأ إلى التظلم إلى السلطة الرئاسية ، وهو ما يسمى بالتظلم الرئاسي .

ومثل هذا التظلم إذا قدم في ميعاد وجب على جهة الإدارة أن تبت في تظلمه خلال ستين يوما من تقديمه وقد ترد الإدارة على التظلم صراحة بالرفض ، وهنا لا بد وأن يكون القرار الإداري مسببا .

أو تلتزم بالصمت ، وفي هذه الحالة يقيم القانون قرينه قاطعه على أنها رفضت التظلم ، إذا لم ترد على مقدمه خلال ستين يوما من تقديمه . فإن رفضت الإدارة التظلم رفضا مسببا أو إذا سكتت ومضى ستون يوما على تقديم التظلم امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستين يوما أخرى بعد مرور الستين يوما الأولى على تقديم التظلم .

ويشترط حتى ينتج التظلم أثره في قطع الميعاد أن يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة بنظره ، وأن يقدم خلال الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء أي خلال الستين يوما من نشر القرار أو إعلانه أو العلم به . والأصل في التظلم أنه جوازي . إلا أن المشرع جعل التظلم في حالات معينة وجوبيا ، هادفا بذلك تصفية بعض المنازعات قبل أن تصل للقضاء .

والقرارات المشار إليها في البند (ب) من المادة الثانية عشر هي :

1- القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو يمنح علاوات .

2- القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الإيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

هذه الأنواع الثلاثة من القرارات الإدارية ينبغي التظلم منها إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها قبل اللجوء للقضاء لطلب إلغاء تلك القرارات ، ويجب على المتظلم أن ينتظر المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وهي ستون يوما فإذا مضت هذه الأيام الستون دون رد من الجهة الإدارية ، أوردت برفض التظلم كان له أن يرفع دعوى الإلغاء في الستين يوما التالية .

ولم يحدد المشرع للتظلم شكلا معينا ، إلا أنه يتعين أن يوجه إلى قرار إداري بعينه مبينا أسباب طلب إلغائه أو سحبه وعلى ذلك فإن التظلم المجهل لا يعتد به ويعتبر غير منتج في هذا الخصوص .

ولا محل لانتظار انقضاء الميعاد إذا عمدت الإدارة إلى البيت في التظلم قبل انتهائه ، وكذلك إذا قام صاحب المصلحة برفع الدعوى وانقضى الميعاد المذكور أثناء سير الدعوى دون أن تجيب الإدارة على تظلمه فإنه بهذه المثابة يكون لرفع الدعوى محله ، ولا يكون هناك وجه للحكم بعدم قبولها لرفعها قبل الأوان ، أي قبل فوات الستين يوما .

وثمة حالة أخرى يمتد فيها الميعاد وذلك عندما يتم تقديم التظلم وتشرع الإدارة بفحصه بجدية ، فإذا ردت بعد مضي المدة ، فإن فترة الطعن بالإلغاء تبدأ بعد رد الإدارة .

رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة

قد يخطئ المتضرر من القرار الإداري في معرفة المحكمة التي يتعين عليه اللجوء إليها لإلغاء القرار الإداري ، فيرفع دعواه إلى محكمة غير مختصة ، في هذه الحالة يعتبر رفع الدعوى – أمام المحكمة غير المختصة – قاطعا للميعاد .

طلب الإعفاء من الرسوم القضائية

قد يكون المتضرر من القرار الإداري عاجزا عن دفع الرسوم القضائية فيتقدم بطل للإعفاء منها ، وقد اعتبر مجلس الدولة أن هذا الطلب بقطع المدة على أن يسري الميعاد في هذه الحالة ابتداء من إعلان صاحب الشأن بقرار الفصل في هذا المطلب .

ولكي ينتج هذا الطلب أثره يجب أن يرفع أمام المحكمة المختصة قانونا بنظره .

القوة القاهـرة

يذهب القضاء الإداري في مصر وفرنسا إلى أن القوة القاهرة توقف سريان مدة دعوى الإلغاء ، بحيث تستكمل المدة بعد انتهاء حالة القوة القاهرة ، ويختلف معنى التوقف عن معنى الانقطاع فنحن في حالة القوة القاهرة أمام حالة توقف ، أي أن المدة تتوقف فقط ولا تنقطع لتبدأ من جديد ، وذلك لأنه أمر غير منطقي أن نسري مع وجود تلك الاستحالة ، التي تمنع صاحب الشأن من أن يطلب إلغاء القرار المخالف للقانون .

س5 : تلكم عن عيب عدم الاختصاص ؟

ج5 : عدم الاختصاص

ينبغي أن يقتصر نشاط الموظف أو الهيئة على الاختصاص ، وإلا كان عمله معيبا بعيب عدم الاختصاص وجاز إبطاله ، وبذلك يكون عدم الاختصاص هو عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين .

وقاعدة التخصيص في حقيقتها هي تطبيق لمبدأ تقسيم العمل ، حيث أن العمل الحكومي هو عمل جماعي ، فإن المصلحة تقضي بأن يقتصر عمل كل موظف على نوع واحد يتفرغ له ويجيده .

وكما ذكرنا فإن هذا العيب هو أول العيوب التي أخذ بها في فرنسا كسبب للإلغاء بل أنه كان في المرحلة الأولى هو العيب الوحيد للإلغاء ، والدفع بعيب عدم الاختصاص أمام القضاء الإداري يتعلق بالنظام العام ولذلك :

- يجوز إبداؤه في أية حالة تكون عليها الدعوى وللمحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها ولو لم يثره أحد الخصوم .
- كما لا يجوز تصحيح القرار المعيب بسبب عدم الاختصاص أو إجازته بإقراره من الهيئة المختصة أصلا بإصداره .
- وكذلك لا يجوز تعديل قواعد الاختصاص بالاتفاق لأنها لم تقرر لصالح الإدارة ، فتتنازل عنها إذا شاءت ، ولكنها شرعت تحقيقا للصالح العام .

– صورة عيب عدم الاختصاص :

قد يكون عيب عدم الاختصاص عيبا جسيما ، فيطلق عيه اصطلاح " اغتصاب السلطة " وذلك إذا كان القرار صادرا من شخص لا علاقة له بالإدارة ، وأحيانا يكون العيب بسيطا .

عيب الاختصاص البسيط

يعني عيب عدم الاختصاص البسيط مجاوزة الموظف أو جهة الإدارة للاختصاص الإداري المسند إلى أي منهما وفقا للقوانين واللوائح إلى اختصاص إداري آخر ، ويشترط أن يقع هذا التجاوز في نطاق الوظيفة الإدارية التي تباشرها السلطة التنفيذية أي بين جهاتها الإدارية المختلفة .

قد يكون عيب الاختصاص موضوعيا أو إقليميا أو زمنها على النحو التالي .

عدم الاختصاص الموضوعي

قد تحدد القوانين أو اللوائح اختصاصات الموظف أو الهيئة الإدارية بموضوعات معينة بذواتها ، فالاختصاص في هذه الحالة يكون محددا موضوعيا أي يقتصر على هذه الموضوعات ، فلا يجاوزها إلى موضوعات غيرها ،وإلا كان القرار الصادر على خلاف ذلك معيبا بعدم الاختصاص من حيث الموضوع ويتخذ هذا العيب صورا وأشكالا مختلفة نعرضها فيما يلي :

أولا : اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية

يقوم النظام اللامركزي المرفقي والاقليمي على الاعتراف لهذه الهيئات بقدر معين من الاختصاصات تستقل في ممارستها عن السلطة المركزية ، وإذا كانت الهيئات اللامركزية تخضع لنوع من الوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية فإن هذا لا يمنح السلطة المركزية الحق في أن تتصرف بدلا من الهيئات اللامركزية متجاهلة اختصاصات هذه الأخيرة ، فإن فعلت كان قراراها مشوبا بعيب عدم الاختصاص .

ثانيا :إذا كان الاعتداء من موظف اختصاص موظف آخر يماثله

يتمثل العيب في هذه الحالة في اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى ليس بينهما صلة تبعية أو إشراف ، وإن تكون السلطتان وفقا للقانون على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل منهما ، وكأن يصدر أحد الوزراء قرارا في أمر هو من اختصاص وزير آخر ، ويعد القرار الصادر في هذه الحالة معيبا بعيب عدم الاختصاص ، ويجوز بالتالي طلب إلغائه إلا إذا كان القرار قد صدر بناء على تفويض صحيح .

ثالثا : اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس

لا يجوز لهيئة أدنى أن تصدر قرارا يدخل في اختصاص هيئة أعلى ولذلك لا يجوز للوزير أن يصدر قرارا يدخل في اختصاص مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ولا يجوز للمدير أن يصدر قرارا يدخل في اختصاص الوزير .

وفي جميع هذه الحالات والحالات المماثلة يكون القرار صادرا من موظف غير مختص ، واجبا إلغاؤه .

رابعا : اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوسين

إذا كان من المسلم به أن الرئيس الإداري بمقتضى الرقابة الرئاسية على مرءوسيه أن يحل محلهم في مباشرة اختصاصاتهم فإن هناك حالات معينة يخول المشرع فيها المرؤوسين سلطة اتخاذ قرار معين بدون معقب من رئيسه ، وفي هذه الحالات التي يحددها القانون لا يجوز للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوسين في اتخاذ هذه القرارات .

عيب الاختصاص المكاني

يختلف مدى الولاية الإقليمية لأولئك الذي يملكون اتخاذ القرار من رجال الإدارة فالبعض منهم تمتد ولايته لتشمل إقليم الدولة بأكمله كرئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء ، وبعضهم ينحصر الاختصاص المسند إليه في نظام جغرافي أو مكاني معين كالمحافظين ورؤساء وأيضا بالنسبة إلى اختصاصات المجالس المحلية كمجالس المدن ومجالس القرى ، فاختصاص هذه المجالس مقيد بنطاق إقليم المحافظة أو المدينة أو القرية .

ولكي نستطيع القول بأن عيوب الاختصاص التي من هذا القبيل نادرة ، وذلك لأن الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية تكون عادة من الوضوح بدرجة كافية .

عيب عدم الاختصاص الزمني

لا يشغل الموظف وضيفته بصورة مؤبدة ، فعمله موقوت بأجل معين ، كما أن المجلس المنتخبة لها مدة معينة ، ولها خلال تلك المدة دورات انعقد محددة سلفا وعليها أن تحترمها .

والموظف الذي تنتهي خدمته – لأي سبب من الأسباب – يفقد بعدها كل صفة في مزاولة أعمال وظيفته ،وأي قرار يصدر عنه بعد انتهاء الخدمة يعد ذلك منه تجاوزا لاختصاصه إلى اختصاص خلفه مما يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص الزمني فليس للموظف أن يباشر اختصاص وظيفته الإخلال المدة التي يتولى فيها هذه الوظيفة .

عيب اغتصاب السلطة

وهو الصورة الثانية لعيب الاختصاص ، والذي يبدو في حالة ما إذا كان العيب جسيما ، فيصبح عيب الاختصاص بمثابة اغتصابا للسلطة .

ويكون العيب كذلك إذا صدر القرار من شخص لا علاقة له بجهة الإدارة أي ذلك الشخص الذي يباشر الوظيفة ومهامها دون سند من قرار مشروع أو غير مشروع بتعيينه فيها .

وكذلك يتمثل هذا العيب في حالة تولي السلطة الإدارية عملا من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية .

وأما الصورة الثالثة لعيب اغتصاب السلطة أن يصدر القرار من موظف ليست له سلطة إصدار قرارات إدارية ، وقد يصبح مغتصب الوظيفة موظفا فعليا .

إلا أن القضاء الإداري يختص بالنظر في طلب إلغائه ، وذلك لاعتبارات عملية حيث أن القول بغير ذلك يؤدي إلى نتيجة شاذة حاصلها أن القرار المعيب بعيب جسيم .والذي يعتبر من أفعال الغضب أو الأفعال المادية خرج عن رقابة القضاء الإداري لأن اختصاص قاضي الإلغاء كما ذكرنا يقتصر على القرارات الإدارية .

إلا أن القضاء الإداري خص بالنظر في طلب إلغائه ، وذلك لاعتبارات عملية حيث أن القول بغير ذلك يؤدي إلى نتيجة شاذة حاصلها أن القرار المعيب بعيب جسيم ، والذي عبر من أفعال الغصب أو الأفعال المادة يخرج عن رقابته لأن اختصاص قاضي الإلغاء كما ذكرنا يقتصر على القرارات الإدارية .

س6 : تكلم عن عيب الشكل ؟

ج 6 : عيب الشكل

إذا كانت القاعدة العامة أن القرارات الإدارية لا تتقيد بشكل معين تصدر فيه إلا أن القوانين واللوائح قد تحدد شكلا يجب أن يصدر القرار الإداري فيه وفي هذه الحالة فإن عد احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح هو ما يمثل عيب الشكل .

وتعد هذه الشكليات – التي قد تتمثل في إجراء تحقيق أو استشارة هيئة خاصة قبل إصدار القرار ، أو أن يكون القرار مسببا – وفي المقابل يجب عليها أن تلتزم بقواعد الشكل والإجراءات التي تحددها القوانين واللوائح في إصدار الأعمال الإدارية حيث أن هذه القواعد مقررة لحماية المصلحة العامة ، ومصلحة الأفراد على السواء وذلك يتجنب الإدارة مواطن الزلل والتسرع .

على ذلك إذا تجاهلت الإدارة الشكل أو الإجراءات التي يتطلبها القانون لبعض القرارات الإدارية كان مشوبة بعيب الشكل وحق لصاحب الشأن الطعن فيها بالإلغاء .

أوضاع الشكل والإجراءات

الشكل الخارجي للقرار

أي تلك الصورة التي تلزم القوانين واللوائح أن يفرغ فيها القرار ، وإذا كان الأصل – كما قرر مجلس الدولة المصري – أنه لا يشترط في القرار أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين ، كما يقرر أن القانون لم يرسم شكلا معينا أو صيغة محددة أو طريقا معلوما يتعين إفراغ هذه الموافقة الإدارية فيه ومن ثم يسوغ استخلاص هذه الموافقة من الظروف والملابسات وواقع الحال ، ومن الأشكال أن يكون القرار في صورة قرار جمهوري أو قرار وزاري وهذا الشكل لازم للقول بقيام القرار .

تسبيب القرارات الإدارية

قد يشترط القانون تسبيب القرارات الإدارية ، وفي هذه الحلة يعد التسبيب شرطا شكليا جوهريا يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري أما إذا لم ينص القانون على هذا التسبيب فليس على الإدارة التزم به ومن حقها أن تخفي تلك الأسباب .

الإجراءات التمهيدية

قد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين القيام بإجراءات تمهيدية كإعلان ذي الشأن لتسمع أقواله أو إجراء تحقيق قبل البت في طلب الترخيص .

الاستشارة

ونقصد بها تلك الإستشارة القانونية التي يفرضها المشرع على الإدارة قبل إصدار القرار ، سواء أكانت استشارة إلزامية في شقيها أي في اللجوء إليها والالتزام بما انتهت إليه ، أم ملزمة في شقها الأول فقط ، أو اللجوء إليها .

اشترط أن يقوم مجلس الدولة بصياغة اللوائح الوزارية ومراجعتها ، يكون بذلك قد وضع شرطا شكليا لصحة هذه اللوائح ، وأن عدم استيفاء اللائحة لهذا الشرط يستوجب البطلان ولم يضع القانون هذا الشرط عبثا بل أراد أن يجنب اللوائح الإدارية مواطن الخطأ ، وقد تحققت الحكمة التي توخاها القانون في شأن القرار المطعون فيه بالذات " .

الحالات التي لا يؤدي فيها عيب الشكل إلى بطلان القرار

إن مخالفة الشكل أو الاجراءات تؤدي إلى بطلان القرار الإداري دون حاجة إلى نص ، فإن مجلس الدولة سواء في مصر أو في فرنسا لم يطبق تلك القاعدة على إطلاقها ، حيث لم يجعل من مخالفة الشكل والاجراءات المطلوبة لصدور قرار إداري معين سبب دائما يؤدي إلى إلغائه ، وإنما يميز القضاء الإداري في هذا المجال بين نوعين من المخالفات :

النوع الأول : مخالفة الشكليات الجوهرية .

النوعي الثاني : مخالفة شكليات غير جوهرية أو ثانوية .

وجعل من الأولى فقط هي التي تعيب القرار الإداري ، وتؤدي إلى عدم مشروعيته وإلغائه ، أما الثانية فلا تبطل القرار الإداري ولا تجعله مستحقا للإلغاء ، ولم يعن مجلس الدولة الفرنسي بوضع معيار للتفرقة بين الشكليات الجوهرية والشكليات غير جوهرية ، وهذا هو دأب مجلس الدولة الفرنسي دائما الذي لا يعني بوضع قواعد عامة ، وإنما يعني بالبحث عن الحق عن الحل المناسب للمنازعة المعروضة أمامه دون أن يهتم بربطها بمعيار أو قاعدة عامة ، وأدى ذلك إلى أن الشكل الجوهري لا تكون له هذه الصفة باستمرار ، وإنما اختلف صفته باختلاف الظروف والأوضاع .

الشكليات المقرر لصالح الإدارة

ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن هناك من الشكليات التي يحددها القانون ما يكون الصالح الإدارة ، ولم يسمح للأفراد أن يستندوا إليها للتوصل إلى إلغاء القرارات الإدارية ، فقد اعتبر أن هذه الشكليات لا تعد من قبيل الأمور الجوهرية حتى ولو ترتب على اتباعها صدور قرار مغير للقرار الذي لم يتبعها كالما كان هذا القرار الأخير لم ينل من حقوق الأفراد أو يؤثر في مصالحهم .

الشكليات الثانوية التي لا تؤثر على سلامة القرار

يذهب مجلس الدولة إلى التغاضي عن الشكليات والإجراءات التي لتم تؤثر في القرار من حيث الموضوع ولم تنقص من ضمانات الأفراد ، فإذا تطلب القانون إعلان المتهم بأسماء أعضاء مجلس التأديب ، فتم إعلانه بالأعضاء المنتخبين فقط دون الأعضاء بحكم وظائفهم ، فلا تثريب عليها في ذلك فإن المتهم لا يستطيع أن يرد إلا أولئك الأعضاء المنتخبين ، وهذا هو السبب الذي من أجل شرع هذا الإجراء .

إغفال الشكل لا يرجع للإدارة

فقد يكون تجاهل الشكل الجوهري بمعرفة الإدارة راجعا إلى ظروف استثنائية تحيط بها ، وفي هذه الحلة لا يعتبر تجاهل الشكل الجوهري من العيوب التي تشوب القرار الإداري الذي يعد في ضوء تلك الظروف قرارا مشروعا .

وذلك لأن معاملته للقرار الإداري تختلف في الظروف الاستثنائية التي يعتبرها سبب لحجب أوجه عدم المشروعية التي شابت القرار ، في حين أنه في الظروف العادية يوجب على الإدارة مراعاة الاشكال والاجراءات التي تفرضها القوانين فيما تتخذه من قرارات ، فإذا لم تتبع هذه الشكليات في قرار أصدرته فإنه يكون معيبا مستوجبا إلغاءه .

استحالة إتمام الشكليات

إذا كان يتعين على الإدارة من حيث الأصل أن تلتزم الأشكال التي يفرضها القانون ، ولكنها قد تضطر لأسباب خارجة عن إرادتها أن تتخلى عن تلك الشكليات ، لأسباب عدة كاستحالة إتمام الشكليات والتي تعتبر تطبيقا لفكرة القوة القاهرة ، التي يستحيل فيها على الإدارة أن تتبع الشكليات التي يتطلبها القانون عند صدور القرار ، أي أن الاستحالة الناتجة عن القوة القاهرة تعطي عيب الشكل ، ولا يجوز الاعتداد بها توصلا إلى إلغاء القرار الإداري .

قبول ذوي المصلحة بالقرار

الأصل أن الشكليات والإجراءات مقررة للصالح العام ، وبالتالي لا يؤدي قبول ذي المصلحة إلى تصحيح العيب وينطبق هذا الأصل على حالة الشكل الجوهري أما في حالة الشكل الثانوي فإن قبول صاحب الشأن لعيب الشكل يكون جائزا ، ولا يكون له أن يتمسك بالبطلان في هذه الحالة ، إ ذ أن الرضا الصحيح معيب الشكل غير الجوهري ينفي الاحتجاج والتمسك بالبطلان

مخالفــة القانــون

عيب مخالفة القانون هو العيب المتصل بمحل القرار فهو الذي يستهدف التحقق من مطابقة محل القرار للقانون ، ورقابة القضاء الإداري فيما يعلق بعيب مخالفة القانون هي رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار لأحكام القانون .

ومحل القرار هي الأثر القانوني الذي يحدثه هذا التصرف مباشرة في الحالة القانونية القائمة ذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغائه .

ويجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا وجائزا قانونا ، فإذا كان القرار مستحيل التنفيذ أو غير جائز فإنه يعد باطلا ومخالفا للقانون ، لعدم إمكان الحل ، وعيب المحل غير الممكن أو غير الجائز هو هيب تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها لأنه متعلق بوجود القرار ذاته أو عدم وجوده .

المقصود بالقانون في هذا المجال

لا تقتصر كلمة القانون التي تلتزم الإدارة بالخضوع لأحكامه على القواعد التي تضعها السلطة التشريعية وإنما تشمل كافة قواعد القانون الوضعي ، سواء أكانت مكتوبة مثل الدستور والتشريع واللوائح ، أم كانت عرفية أم مبادئ القانون العام .

القانون المكتوب

تلتزم الإدارة بداية باحترام النصوص المكتوبة الموجودة في القانون الوضعي وقت صدور القرار الإداري ، والنصوص المكتوبة هي : الدستور ، القانون ، و اللائحة .

فالدستور : هو القانون الأساسي في الدولة الحديثة والتي يجب على كافة سلطات الدولة احترام نصوصه ، والسلطة الإدارية من السلطات التي ينظمها الدستور ويحكمها ويجب أن تراعى فيما تصدره من قرارات نصوص الدستور ,إذا كان في القرار الإداري أي مخالفة لنص الدستور فإن ذلك يؤدي إلى بطلان هذا القرار الإداري سواء أكان قرارا فرديا أم لائحيا .

القانون : يقصد به النصوص الصادرة عن السلطة التي ناط بها الدستور مهمة التشريع – سواء أكان البرلمان أم السلطة التنفيذية أثناء غياب البرلمان إذا كان هناك مقتضى دستوري يسمح بذلك .

اللوائح : هي قواعد عامة مجردة تصدر من السلطة التنفيذية في الحدود التي يرسمها الدستور .

وتلتزم الإدارة باحترام ومراعاة تلك اللوائح بأنواعها المختلفة وهي تصدر قراراتها الإدارية .

العرف : يعتبر مصدرا قانونيا ملزما للهيئات العامة وتعتبر مخالفته مخالفة للقانون وما يعنينا في هذا الصدد هو العرف الإداري ، وهي ما درجت عليه الإدارة من قواعد معينة في مباشرة نشاطها بهدف تسيير المرافق العامة لفترات متكررة ولمدة طويلة دون أن تستند في ذلك إلى أساس تشريعي فتعتبر هذه المبادئ أعرافا ملزمة للإدارة في مواجهة الأفراد ، وتؤدي مخالفتها إلى الحكم بإلغاء القرار الإداري الذي صدر بالمخالفة لها .

المبادئ العامة للقانون : أو مبادئ القانون العام

يقوم التشريع في الدولة الحديثة على عدد من القواعد الأساسية ، التي تتضمنها الدساتير وإعلانات الحقوق ، وترسخ في الضمير القانوني للمجتمع ، فتعد الأساس الذي تقوم عليه التشريعات والقواعد القانونية المختلفة ،وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على الرجوع إلى تلك القواعد واعتبارها من الأسس التي تقوم عليها رقابته لمشروعية أعمال الإدارة ، ما دام المشرع لم تظهر نيته الصريحة في الخروج عليها .

ومن هذه القواعد أن هناك من الحريات الفردية مالا يملك أن يقيدها إلا المشرع ، ومبدأ المساواة بين المواطنين وكفالة حقوق الدفاع وعدم رجعية القوانين والأصل في الأشياء الإباحية وفي الإنسان البراءة ومنع الجمع بين العقوبات .

صور مخالفة القانون

أولا : المخالفة الصريحة للقاعدة القانونية

وتتمثل هذه المخالفة إذا قامت الإدارة بعمل يحرمه القانون ، أو أحجمت عن إتيان عمل يوجبه القانون ، متجاهلة القانون تجاهلا كليا أو جزئيا كأن ترفض الإدارة تعيين الأول في مسابقة أجرتها وتعين غيره في حين أن قانون التوظيف يوجب عليها التعيين بترتيب النجاح في المسابقة ، وكذلك حالة رفض الإدارة منح شخص ترخيصا استوفى الشروط المقررة لمنحه إذا كان القانون يحتم منح الترخيص في هذه الحالة .

ثانيا : الخطأ في تفسير القانون

وفي الصورة لا تنكر الإدارة للقاعدة القانونية إنما تطبقها ولكنها تعطيها معنى يختلف عن المعنى المقصود منها ، أي أننا نكون أمام تفسيرين لنفس القاعدة القانونية تفسير تعتقده الإدارة وطبقته ، وتفسير مختلف يتمسك به الطاعن في القرار الإداري .

وغالبا ما يكون خطأ الإدارة في التفسير – إذا كانت القاعدة القانونية واضحة يهدف إلى الخروج على أحكام القاعدة القانونية كأن تحاول إضافة أحكام جديدة لم ترد في القانون ، أو التغلب على قاعدة عدم الرجعية .

ثالثا: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع

إذا كان تطبيق القاعدة القانونية مرهونا بتحقق حالة واقعية على نحو معين ، فإن تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار ، أو عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها المشرع ، يؤدي إلى بطلان القرار الصادر على أساسها ، وبذلك تكون الإدارة قد باشرت السلطة التي منحها إياها القانون بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها أو دون أن تتوافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها .

ولمجلس الدولة أن يراقب الوقائع ويتحقق من سلامتها حتى يتوصل إلى القول بمشروعية القرار أو عدم مشروعيته .

س7 : تلكم عن عيب إساءة واستعمال السلطة أو عيب الانحراف

ج7 : عيب إساءة استعمال السلطة هو العيب الذي يفضل غالبية الفقة تسميته بعيب الإنحراف ويقصد بهذا العيب أن ستعمل رجل الإدارة سلطته في تحقيق هدف أو غرض غير معترف له به فالأصل أن الاختصاص الذي تباشره الإدارة إنما تزاوله على مقتضى القوانين واللوائح .

وقد يصدر القانون خلوا من النص على غاية معينة ، في هذه الحالة على الإدارة أن تستهدف في إصدار قراراها المصلحة العامة ، ولكن إذا مارست الإدارة تلك الاختصاصات القانونية لتحقيق أغراض بعيدة عن الصالح العام ، أو تحقيق غرض غير الذي قصده المشرع فإنها تكون في تلك الحالات قد انحرفت بالسلطة .

إذن فعيب الانحراف يرتبط بالغاية التي يهدف إليها القرار الإداري ، أي أنه يرتبط بركن الغاية التي يستهفها القرار الإداري .

خصائص عيب الانحراف وطبيعته

يتميز عيب الانحراف بعدة خصائص ، حيث إن القرار المشوب بعيب الانحراف هو قرار سليم في كافة عناصره الأخرى تلك التي لا تتعلق بالبواعث أو الأغراض ، فالسلطة التي أصدرته سلطة مختصة ، كما أنه استوفى الشكل الذي حدده القانون ، ومطابق للقانون من حيث محله ، وفي هذا تكمن خطورة عيب الانحراف ، ولذلك اعتبر مجلس الدولة في فرنسا ثم في مصر أن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب احتياطي ، وذلك يرجع أساسا إلى أنه عيب عمدي ، أي أنه يوجد في حالة ما إذا كانت الإدارة قد قصدت إساءة استعمال السلطة والانحراف بها .

ويذهب البعض من الفقة إلى الربط بين عيب الانحراف وتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اتخاذ القرار ، أما في حالة السلطة التقديرية التي ترك لرجل الإدارة شيئا من الحرية في أن تتدخل أو يمتنع عن التدخل ، وكذا في اختيار وقت هذا التدخل إذا قرر ذلك فلا يوجد ما يمكن محاسبة رجل الإدارة عليه في هذه الحالة إلا على الأهداف التي ينبغي تحقيقها ، ويمكن استبيان هذا الغرض إما من النص كما ذكرنا أو من طبيعة السلطة الممنوحة فهي تبين نوع الأهداف التي يجب على الإدارة أن تسعى لتحقيقها لتحقيق النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الأمن والصحة والسكينة ، فإذا ما استعملت الإدارة تلك السلطان لتحقيق أهداف أخرى كان عملها مشوبا بعيب الانحراف .

وبصفة عامة نستطيع القول أنه لا يقصد بعيب الانحراف مجرد استهداف أغراض أخرى لا تتعلق بالصالح العام ، وإنما يقصد به أيضا خروج رجل الإدارة على قاعدة " تخصيص الأهداف " .

أوجه عيب الانحراف

حالات تسئ فيها الإدارة استعمال السلطة

أولا : اتخاذ القرار بقصد الانتقام أو الضغائن الشخصية

كأن يصدر قرار بفصل موظف لضغائن شخصية ، حيث لم يستبن من ظروف الحالة وملابساته ما يؤدي للاعتقاد بأن الإدارة إذ فصلت المدعي إنما فعلت ذلك منساقة وراء إصرار العمدة على موقفة الصادر عن ضغائن شخصية بعيدة عن الصالح العام ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه مخالفا للقانون .

ثانيا : صورة الانحراف بالسلطة لتحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره

فكانت تلك القرارات بقصد الوصول إلى ذلك مما يجعل القرار معيبا لانحرافه عن استهداف المصلحة العامة ، بل واستهدافه مصلحة شخصية بحتة لأحد الأفراد .

ثالثا : الانحراف تحقيقا لغرض سياسي أو حزبي :

وذكر مثل هذه القرارات في الدولة التي ما زالت حديثه عهد بالنظم الديمقراطية

خروج الإدارة عن مبدأ تخصيص الأهداف

إذا أوجب القانون أن تسعى الإدارة بأعمالها لتحقيق غرض محدد ومعين ، فمؤدى ذلك أن يكون المشرع قد خصص هدفا معينا ومحددا جعله نطاقا لعمل إداري معين ، وفي هذه الحالة ينبغي على الإدارة أن تستهدف تحقيق هذا لهدف الخاص الذي حدده القانون أعمالا لقاعدة " تخصيص الأهداف " .

وفي هذه الحالة قد يتصرف رجل الإدارة في حدود الصالح العام ، ومع ذلك يعد مرتكبا لعيب الانحراف إذا ذهب لتحقيق هدف آخر غير المحدد قانونا ، ويكون بالتالي قراره مستحقا للإلغاء .

وتعتبر إساءة استعمال الاجراءات صورة من صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، فالقانون يحدد إجراءات معينة يوجب اتخاذها من جانب الإدارة للوصول إلى هدف معين .

عبء إثبات الانحراف بالسلطة

ذكرنا أن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة هو قرار غير مشروع من حيث ركن الغاية أو الهدف ، وبذلك يتصل العيب بالباعث الدافع الذي حرك مصدر القرارات نحو تحقيق الغرض المخالف للصالح العام ، فهو بذلك يتميز بطبيعة شخصية مما يجعله صعب الإثبات بالمقارنة بأوجه الإلغاء الأخرى ، ولا يجوز للمحكمة أن تتعرض له من تلقاء نفسها وإنما بناء على دفع أو طلب من أحد الخصوم ، والأصل أن عبء الإثبات في هذا العيب يقع على عاتق المعي إلا إذا اعترفت به الإدارة ، وهذا أمر صعب تصوره أو حدوثه .

إلا أن الاختلاف يكمن في أنه ليس هناك في نصوص قانون مجلس الدولة المصري ، ما يقيد قضاءه في الإثبات ، حيث تملك المحكمة إجراء تحقيق إذا رأت ضرورة لذلك ، ولها أن باشر هذا التحقيق بنفسها في الجلسة . كما يجوز لها أن تندب له من تراه من أعضائها أو من المفوضين ، ولهيئة مفوضي الدولة في سبيل تحضير المدعي أن أمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي ترى تحقيقها ، ويمكنها أن نكلفهم بتقدير مذكرات أو مستندات وأن تباشر كافة إجراءات التحقيق .

س8 : تكلم عن عيب السبب ؟

ج8 : عيب السبب

لا بد لكل تصرف قانوني من سبب ، والقرار الإداري هو نوع من أنواع التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة تعبيرا عن إرادتها فإن هذا القرار لابد له من سبب ، ولكن السبب في القرار الإداري هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تتم بعيدا عن رجل الإدارة فتوحي له باتخاذ قراره والإدارة ليست ملزمة بذكر سبب تدخلها إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك وفي هذه الحالة الأخيرة أي عندما تلتزم الإدارة بالسبب فلابد وأن تشير إلى الدوافع الواقعية أو القانونية التي دفعتها لاتخاذ قرارها .

وعندما يلزم القانون الإدارة بذكر أسباب تدخلها ، فإن التسبيب في هذه الحالة يصبح عنصرا من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري لعيب الشكل ، ولم يرد ذكر عيب السبب في نص قانون مجلس الدولة ، إلا أن الفقة والقضاء قد اتفقا على أن انعدام السبب يعتبر وجها من أوجه إلغاء القرارات الإدارية ويختلف دور السبب من قرار إلى آخر رغم كونه ركنا من أركان القرار بصفة عامة .

وفي كل الأحوال يجب أن يكون السبب صحيحا فإذا تبين للقضاء أن الأسباب التي قام عليها القرار غير صحيحة ، ولو توهمت الإدارة صحتها بحسن نية فقد القرار سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون لا تعني حرية الإدارة في اختيار سبب تدخلها أن هذه الحرية مطلقة بل يتعين عليها أن تختار السبب الذي من شأنه أن يبر تدخلها .

وسبب القرار الإدارة يختلف عن غاية أو هدف فالسبب سابق على القرار على حين أن الغاية من القرار لاحقة لصدور ونتيجة من نتائجه ، ولذلك يجب أن يكون سبب القرار قائما عن إصداره ، حيث لا يعد السبب سببا إلا إذا أن كان سابقا أو معاصرا لصدور القرار ، والسبب اللاحق لا يصحح القرار بدون أسباب ، وأن حاز إصدار قرار جديد وفقا لتلك الأسباب . ويجب كذلك أن يكون سبب القرار غير مجهول .

ورغم ضرورة الأسباب لصحة القرار الإداري فإن القرار قد يقوم على سبب واحد وقد يقوم على عدة أسباب ، وفي كلتا الحالتين يجب توافر الأحكام التي أشرنا إليها في السبب .

طبيعة العيب الملازم لركن السبب

عيب السبب رغم كونه يتعلق بركن أساسي من أركان القرار الإداري إلا أنه ليس عيبا قائما بذاته .

رقابة القضاء الإداري لركن السبب

يمد مجلس الدولة رقابته على سبب القرار الإداري من ناحية الوقائع المادية التي يقوم عليها ، وكذلك الوصف القانوني أو التكييف القانوني لتلك الوقائع وكذلك من ناحية ملاءمة السبب لإصدار القرار على النحو الذي صدر به ، وللقضاء في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني .

رقابة الوجود المادي للوقائع

أرست محكمة القضاء الإداري منذ بداياتها الرقابة على الوجود المادي للوقائع واستقرت على ضرورة أن تكون الوقائع المادية التي يقوم عليها سبب القرار الإداري وقائع وصحيحة وثابتة عند اتخاذ القرار .

وأوجبت إلغاء القرار الإداري متى ثبت استناده إلى وقائع غير صحيحة ويكون للقرار الإداري سبب يحمله إذا أمكن إسناده إلى وقائع صحيحة تكشف عنها أوراق الدعوى وتصلح سببا صحيحا للقرار ، حتى ولو اختلف عن الوقائع التي استند إليها القرار واتخذها سببا له .

وعلى العكس من ذلك فإن القرار الإداري إذا لم يستخلص الوقائع استخلاصا سليما من الأوراق ، فإن يكون قد قام على سبب معيب ويكون حريا بالإلغاء .

وبصفة عامة في كل مجالات النشاط الإداري نجد أن القضاء قد فرض رقابته على كون سبب القرار الإداري يستند إلى وقائع صحيحة ، وأن يكون استناد الإدارة إلى هذه الوقائع استنادا صحيحا وأن يكون استخلاصها واستنتاجها من هذه الوقائع سليما .

الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

يبسط مجلس الدولة رقابته على تكييف الإدارة للوقائع المادية أي إعطاءها الوصف القانوني الصحيح ، فإذا كان سبب الجزاء هو جريمة تأديبية نظرت المحكمة في الوقائع وصحتها ثم على فرض صحتها هل يمكن أن تكون في ذاتها جريمة تأديبية ، فالقضاء الإداري يقوم في حدود رقابته القانونية بمراقبة صحة هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني .

رقابـــة الملاءمـــة

ونعني في هذا المجال تقدير الإدارة لأهمية السبب وخطورته ومدى تناسبه مع الإجراء المتخذ على أساسه ، والأصل أن هذا التقدير هو أحد عناصر القرار الإداري التي تترخص الإدارة في تقديرها .

فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكما بإلغاء قرار إداري في مجال الضبط الإداري استنادا إلى أن الإجراء الذي أخذته الإدارة كان غير متناسب في شدته مع الظروف الداعية لإصداره ، وإن إجراء أقل شدة مما اتخذته الإدارة كان كفيلا بمواجهة ما كان يتهدد الأمن العام .

ويعنى هذا أن مجلس الدولة قد راقب مدى ملاءمة تقدير الإدارة للتصرف الذي اتخذته ومدى تناسبه مع الأسباب التي دعته إليه ، وقد ذهب القضاء الإداري المصري إلى ذات الاتجاه فبسط رقابته على ملاءمة القرار الإداري ، وحكم بإلغائه لعدم التناسب الواضح بينه وبين السبب .

وتقول المحكمة الإدارية العليا في مجال امتداد رقابة القضاء إلى الملاءمة أنه ولئن كان للسلطات التأديبية ، ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطات شأنها في ذلك شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو ، وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقر الجزاء في هذه الصورة مشوبا بالغلو ، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة . ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معيارا شخصيا ، وإنما هو معيار موضوعي ، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره .