

مدلول الإجراء فى القرار الإدارى

الباحثة/ منى أحمد معتصم حسن سليمان الفقى

باحثة لدرجة الدكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق

تحت إشراف

أ.د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيونى

أستاذ القانون العام ووكيل كلية شئون البيئية وشئون الطلاب

والمستشار القانونى سابقاً - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق

مدلول الإجراء فى القرار الإدارى

الباحثة/ منى أحمد معتصم حسن سليمان الفقى

ملخص البحث:

ان القضاء الإدارى هو قضاء التوازن بين المصلحة العامة المتمثلة فى حماية مبدأ المشروعية ومنع الانحراف بالسلطة وكذلك فى ضمان حست سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وبين مصلحة الأفراد الخاصة والتي تتجسد فى صيانة وحماية حقوقهم وحررياتهم، فإنه يكون من المنطقى أن تتسم إجراءات التقاضى أمام هذا القضاء بخصائص ذاتية تميزه عن غيره من أنواع القضاء.

ومع ذلك يلاحظ ان القواعد الخاصة بالإجراءات الإدارية فى مصر لم يصدر بها حتى الآن قانون يصبغ عليها نوع من الاستقلالية التامة، حقيقة انه ورد النص على بعض من هذه الإجراءات فى القوانين المتعاقبة لمجلس الدولة والتي كان آخرها القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، إلا أنه أمام عدم كفاية هذه الإجراءات لمواجهة الواقع العملى من ناحية، بل وأمام حالة القانون الإدارى مقارنة بالقانون المدنى من ناحية اخرى، فقد أصبح لإجراءات التقاضى المدنية والتجارية بصمات وآثار فى رفع وسير الخصومة الإدارية، إذ كثير ما يلجأ إليها القاضى الإدارى عندما يتعذر عليه إيجاد الحل الملائم للإجراء الواجب الاتباع.

The meaning of the proposal in the administrative

Abstract:

Administrative judiciary is the judiciary of balance between the public interest represented in protecting the principle of legitimacy and preventing the abuse of power as well as ensuring the regular and steady operation of public facilities, and the private interest of individuals embodied in maintaining and protecting their rights and freedoms. It is logical that litigation procedures before this judiciary have intrinsic characteristics that distinguish it from other types of judiciary. However, it is noted that the rules for administrative procedures in Egypt have not yet been issued by a law that gives them a type of complete independence. In fact, some of these procedures were mentioned in the successive laws of the State Council, the last of which was the current law No. 47 of 1972. However, in light of the inadequacy of these procedures to confront practical reality on the

one hand, and even in light of the state of administrative law compared to civil law on the other hand, civil and commercial litigation procedures have become fingerprints and effects in raising and conducting administrative disputes, as the administrative judge often resorts to them when he is unable to find an appropriate solution for the procedure that must be followed.

مقدمة

يمثل ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية دورا هاما وحيويا في حماية المصلحة العامة وتحقيق أهدافها، فهو أولاً يقوم بدور تجسيد إبراز إرادة السلطة الإدارية الباطنة في اتخاذ قرار إداري معين، في صور ومظاهر خارجية معلومة ومعروفة لدى المخاطبين بهذا القرار فيلتزمون بتنفيذه اختياراً أو جبراً^(١).

كما يقوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بذات الدور الذي يقوم به قانون الإجراءات والمرافعات المدنية والتجارية والجنائية التي لها عوامل وخطوات التأني والرصانة وسداد الرؤية وسلامة الوصول إلى الحقيقة^(٢).

كما يقوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بإلزام السلطات الإدارية المختصة بضرورة إتباع واتخاذ إجراءات والقيام ببعض الشكليات المقررة في القوانين واللوائح الإدارية ومبادئ وأحكام القضاء قبل وخلال وبعد اتخاذ القرارات الإدارية^(٣).

مشكلة البحث:

ان دراسة الاجراءات والاشكال التي يؤدي اهمالها من قبل الادارة الى بطلان القرار الاداري وقابليته للإلغاء بدعوى الإلغاء، وكذلك الاجراءات والاشكال التي يؤدي مخالفتها من قبل الادارة عند اصدارها القرارات الادارية الصادرة من المجالس واللجان الى بطلان القرار الاداري وقابليته للإلغاء بدعوى الإلغاء، وكذلك الاجراءات والاشكال المتعلقة بالقرارات التأديبية وأساسها القانوني.

(١) عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٩٤.

(٢) عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الادارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، ٢٠٠٥م، ص ٥٠٩.

(٣) عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ٥٠٨.

أهمية البحث:

تأتي أهمية الشكل في القرار الإداري للإدارة في عدم التسرع وإصدار قرارات متسارعة ارتجالية، وهي في ذلك تحقق مصلحة الإدارة والأفراد، وتحقق حسن سير المرفق العام وانتظام النشاط الإداري على حد سواء، وتأتي أهمية الدراسة في هذا الباب في التفريق بين الشكل والإجراءات والتمييز بين ما يدخل ضمن الشكل وما يدخل ضمن الإجراءات، وتحديد الحالات التي يكون فيها القرار الإداري معيباً بعيب الشكل والإجراءات، وكذلك التمييز بين الشكل والإجراء الجوهرى والشكل والإجراء الثانوى، حيث يكون القرار الإداري باطلاً في الحالة الأولى، قابلاً للإلغاء بدعوى الإلغاء، وهو ليس كذلك في الحالة الثانية.

المبحث الأول**مدلول الشكل في القرار الإداري**

المقصود بالشكل في القرار الإداري وأهميته

١ - الشكل لغة

الشكل لغة: الشبه، والمثل، ويكسر، وما يوافقك ويصلح لك، تقول: هذا من هوائى، ومن شكلى، وواحد الأشكال: للأمور المختلفة المشكلة، وصورة الشئ المحسوسة والمتوهمة، ج: أشكال وشكول، ونبات متلون أصفر وأحمر، والجمع بين الخَبْن والكَف. والشاكلة: الشكل، والناحية، والنية، والطريقة، والمذهب والبياض ما بين الأذن والصدغ، ومن الفرس: الجلد بين عرض الخاصرة والثقنة، وتشكل: تصور، وشكله تشكيلاً: صورته^(٤).

٢ - الشكل في الاصطلاح القانوني:

إن الغرض من إصدار أى قرار إدارى هو إحداث أثر قانونى، بإنشاء مركز قانونى جديد، أو إلغاء أو تعديل مركز قانونى قائم، وعليه فإن الإدارة ملزمة بالإفصاح عن إرادتها بالشكل والإجراء المطلوبين حيثما نص القانون على ذلك.

ومن تعريفات الفقه لركن الشكل في القرار الإدارى أنه: هو القواعد الإجرائية والشكلية التى أوجب القانون على مصدر القرار الإدارى مراعاتها قبل إصدار القرار الإدارى، كما يقصد به المظهر الخارجى للقرار الإدارى نفسه^(٥).

(٤) مجد الدين الفيروز ابادى، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص ٨٨١.

(٥) خالد سمارة الزعبي، القرار الإدارى بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩م، الأردن، ص ٥٢.

ويعرف الشكل في القرار الإداري أيضاً دباناً الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها الملزمة بإصداره^(٦).

فهو الإطار أو القالب الذي يحتوى على مضمون القرار الإداري بمعنى آخر هو اللباس الخارجي الذي يظهر فيه القرار الإداري ويصب فيه مضمون التعبير الإرادي لجهة الإدارة، فهو لصيق بجسم القرار الإداري ولا يمكن فصله عنه ويعد داخلياً فيه وأحد مكوناته^(٧).

كما يمكن تعريف الشكل في القرار الإداري بأنه مجمل العمليات القانونية التي يمر بها القرار الإداري منذ أن تتوافر الإرادة لدى رجل الإدارة لإحداث أثر قانوني ما، إلى أن يصدر القرار بشكله ومظهره النهائي.

والأصل في القرار الإداري كل عمل قانوني يجب أن يتجسد في مظهر خارجي بأن تعلن الإدارة عن إرادتها وما دامت لم تفصح عن هذه الإرادة فلا يمكن ان يترتب على إرادتها أثر، ولكن المشرع- وفي سبيل حماية الأفراد من عنت الإدارة- افترض في بعض الأحوال أن الإدارة أعلنت عن إرادتها حتى وإن التزمت الصمت المطبق، فقد يلحق صمت الإدارة عن أمر معين الضرر بالأفراد وحقوقهم، وعلى هذا فالمشرع- وتلافياً لتعسف الإدارة تجاه الأفراد- اعتبر صمت الإدارة وامتناعها عن بيان رأيها تجاه أي أمر بمثابة القرار الإداري.

فكثيراً ما يتقدم الأفراد إلى الإدارة بطلبات فتتعمد الإدارة عدم الرد عليها بالقبول أو الرفض وبحسب ما يقرره المشرع ويسمى قراراً ضمناً، فالقاعدة العامة في تفسير صمت الإدارة هي عدّ هذا الموقف من الإدارة بمثابة صدور قرار بالرفض إلا أنه استثناء من هذه القاعدة هنالك حالات تعد بمثابة صدور قرار بالقبول^(٨).

ومثالاً على ذلك ما جاء في الفقرة (أ) من المادة ١٦٧ من نظام الخدمة المدنية الأردني ٢٠٠٧-٣٠ وتعديلاته ٢٠٠٨/١ "تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية

(٦) د. عبد الفتاح حسن: التعويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١م.

(٧) علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ج ١، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١م.

(٨) لفته هامل العجيلي: قضاء المحكمة الإدارية العليا، ط ١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٦م.

وتقدم إلى المرجع المختص.... فإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها تعتبر مرفوضة" (نظام الخدمة المدنية الأردني السابق الاشارة اليه).
غير أن المشرع المصري خالف تلك القاعدة في سنه لنظام موظفي الدولة المدنيين، فقد اعتبر أن مضي فترة ٣٠ يوماً من تاريخ تقديم الاستقالة، دون أن تتخذ الادارة قرارها بالقبول أو بالرفض، يعتبر بحكم الموافقة من جانب الادارة على هذه الاستقالة ويترتب عليها ما يترتب عليه لو ذهبت الادارة بإصدار قرارها صراحة بالموافقة (قانون العاملين المدنيين بالدولة بمصر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م).
وقد انقسم الفقه في موقفه من تحديد المقصود بالشكل في القرار الاداري إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يعتبر الإجراءات الادارية التي يمر بها إصدار القرار الاداري تتدرج ضمن نطاق الشكل، وقد دعم وجهة نظره بالقول أن عيب الشكل يتحقق عند عدم احترام القواعد الاجرائية، او الشكلية المقررة في القوانين واللوائح المنظمة لإصدار القرارات الادارية سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد الكلية، أو مخالفتها جزئياً^(٩)، وإن الشكل إنما هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار للإفصاح عن إرادة الادارة المنفردة ولذلك فلا مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار وشكله^(١٠)، كما دعم وجهة نظره لما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري في مصر بالقول أن: "نقل الموظفين لغاية الدرجة الأولى يجب طبقاً للمادتين ٢٧، ٢٨ من قانون الموظفين عرضه على لجنة شؤون الموظفين بالمصلحة وإذا كان رأيها استشارياً فإن ذلك لا يبرر إغفال هذا الإجراء الذي أوجبه القانون لأغراض تتعلق بالمصلحة العامة ومن ثمة فإن إجراء النقل بدون عرض الأمر على لجنة شؤون الموظفين يعتبر عيباً شكلياً يعيب القرار"^(١١).

الاتجاه الثاني: ويخرج هذا الاتجاه من نطاق الشكل والاجراءات الادارية ويعتبر أن المقصود بالشكل المظهر الخارجي للقرار، أو طريقة تعبير الادارة عن إرادتها الملزمة في القرار الصادر، في حين أن الاجراءات تعنى الخطوات التي يجب أن يتبعها القرار

(٩) سعيداني ياسين، ركن الشكل والإجراءات في القرار الاداري، رسالة كاجستير، جامعة زيان عاشور، الجزائر ٢٠١٦-٢٠١٧، ص ٣٢.

(١٠) طعيمة الجرف، القانون الاداري، دراسة مقارنة، دون ناشر، ١٩٧٣م، ص ٤٩٠.

(١١) الديداموني مصطفى احمد، الاجراءات والاشكال في القرارات الاجارية، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢م، ص ١١.

الإدارى فى مرحلة تحضيره وإعداده قبل صدوره إلى العالم الخارجى^(١٢)، وإن ماهية الإجراءات تختلف عن ماهية الشكل فالإجراءات هى العمليات التى يمر بها القرار قبل التفكير فى إصداره إلى ما قبل صبه فى الإطار أو القالب الذى يظهر فيه، بينما الشكل هو الإطار أو القالب الذى تظهر فيه إرادة الإدارة^(١٣).

وترى الباحثة أن هذا الرأى هو الأقرب فى تحديد المقصود بالشكل فى القرار الإدارى حيث يقتصر ركن الشكل فى القرار الإدارى على طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة، ويخرج عن نطاقه الإجراءات التى يمر بها القرار الإدارى إلى حين ظهوره للعالم الخارجى، وعليه فإن المقصود بالشكل فى القرار الإدارى ضرورة تقييد الإدارة فى إصدار قراراتها بشكل معين يفرضه القانون.

وقد سار القضاء المصرى على خطى مجلس الدولة الفرنسى فى تفسير النصوص المقررة للشكل والإجراءات بحيث يفرض فى كثير من الأحيان على الإدارة أن تلتزم بشكليات معينة لم ترد أصلاً فى النصوص القانونية رغبة منه فى تحقيق الصالح العام والذود عن حقوق الأفراد، إلا أن المشرع قد أخذ بعين الاعتبار عدم إغراق الإدارة، فى الإجراءات والشكليات الروتينية، مما يدعو إلى تكبيلها بهذه الإجراءات والشكليات، الأمر الذى قد ينعكس على سير عملها سلباً، ويعيق حركتها، وعلى هذا نجد أن المشرع قد وازن بين حق الفرد فى الحصول على قرار إدارى واضح وصريح وبعيد عن التسرع من جانب الإدارة، وبين ضرورات العمل حيث يكون فى السرعة فى إصدار القرار تحقيق أكيد للمصلحة العامة وحفاظ أكثر على حقوق الأفراد، مما لو أن الإدارة قد سارت وفق سلسلة من الإجراءات وتأخرت فى إصدار قرارها، لذا فإن الإدارة من الممكن أن تصدر قرارها فى بعض الحالات شفوياً، ومثلاً على ذلك، فإن إصدار قرار شفوياً بالقبض على شخص يقبع فى ظروف مثيرة للشبهات، تدل بأنه مقدم على ارتكاب جريمة معينة، فيه تحقيق للمصلحة العامة، فالانتظار لحين الحصول على موافقة السلطة الأعلى والسير بالإجراءات القانونية الخاصة بإصدار مذكرة قبض وجلب يعنى منح الوقت الكافى للمشتبه به للقيام بارتكاب جريمته.

(١٢) ماجد راغب الحلوى، القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، مصر و ٢٠٠٨، ص ٤٥.

(١٣) الديقامونى مصطفى أحمد، المرجع السابق، ص ١٣.

وعلى ذلك نجد أن المحكمة الادارية العليا فى مصر قد قضت فى قرارها رقم ٣٨٣ بتاريخ ١٢/٢/١٩٧٧ بأن "... جهة الادارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن ارادتها الملزمة، مالم يحتم القانون اتباع شكل معين، ولذلك فقد يكون القرار الادارى مكتوباً كما قد يكون شفويًا...." (حكم المحكمة الادارية العليا فى مصر رقم ٣٨٣، جلسة ١٢/٢/١٩٧٧م، مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الادارية العليا، ص ٢٠١٩).

المبحث الثاني

اهمية الشكل فى القرار الادارى

تبرز أهمية الشكل فى خصوصيته لأنه ينظم ويضبط عمل الإدارة فى صورة محددة دقيقة مما يستتبعه ضمان مشروعية القرار الذى تصدره الإدارة، فالتزام الإدارة به يؤدى إلى تحقيق المصلحة العامة لأنه يظهر إرادة الإدارة فى صور ومظاهر خارجية معلومة للأفراد بغية الالتزام بها وتنفيذها، وللشكل فى القرار الإداري علاقة بالنظام العام، ويترتب على ذلك بعض الآثار المهمة، وتمثل الشفافية أهمية كبيرة فى ركن الشكل فى القرار الإداري حيث تمثل الشفافية قيمة يجب السعي لتحقيقها فى القرار الإداري والمحافظة عليها لأهميتها فى الوقاية من الفساد والانحراف بالسلطة وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور وتحقيق الرضا وسيادة القانون وتعزيز الثقة العامة. ويعد عنصر الشكل والاجراء من اكثر عناصر القرار الادارى تحقيقاً لها، فلشكليات والاجراءات التى يفرضها المشرع دوراً أساسياً فى إحاطة الافراد علماً بمضمون القرار قبل صدوره، وإعلامه بالأسباب التى دفعت الإدارة لاتخاذها وتحديد مصدر القرار، وتوفير ضمانات أخرى هامة بالنسبة للأفراد المخاطبين بتلك القرارات نحو كفالة حقهم فى الدفاع، واعتماد افضل وسائل التعبير عن الارادة بما يكفل تحقيق قدر كبير من الشفافية والعلانية.

كما تقوم قواعد الشكل والاجراءات فى اصدار القرارات الادارية بدور حافز وموازن لسلطات الادارة الخطرة فى مجال القرارات الادارية، ومن ثم فإذا كانت الادارة تتمتع بحق التنفيذ المباشر، والسلطة التقديرية، وقرينة السلامة، فعليها أن تسلك السبيل الذى ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات، وبهذا تكون قواعد الشكل والاجراءات فى إصدار الأعمال الادارية، مقصوداً بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وذلك بتجنيد الإدارة مواطني الزلزل والتسرع، ومنحها فرصة معقولة للتروى

والتدبر، ودراسة وجهات النظر المختلفة، فتقل بذلك القرارات الطائشة أو المتيسرة^(١٤)، ويبعدها عن التسرع وعدم وزن الملابسات والظروف، فالغرض من تقرير تلك الاجراءات هو إرساء بعض الضمانات للأفراد لتكون ثقلاً يوازى السلطات الضخمة الممنوحة للإدارة، دون إغراق الإدارة بالتعليمات والروتين، ولقد حرصت محكمة القضاء الإداري في مصر على ابراز هذه المعانى في حكمها الصادر سنة ١٩٥٧م، والذي قالت فيه ".... من المقرر فقهاً وقضاءً أن الاصل في الشكليات والاجراءات أنها مقررّة لمصلحة عامة قدرها المشرع وهى تمس الصالح العام".

وتأكيداً لما للشكل من أهمية في حسن سير العمل الإداري، وتحقيقه للمصلحة العامة والخاصة في ذات الوقت، كما أنه يوفر الحماية للأفراد في مواجهة الإدارة وامتيازاتها.

وفيما يتعلق بالوضع في فرنسا، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أعطى لنفسه الحق في اتخاذ سلطات واسعة حول البحث في عيب الشكل وإثباته، فلمجلس الدولة أن يأمر بإجراء بحوث تكميلية، وله ان يطلب ضم مايراه من مستندات، وكذلك يتيح لنفسه البحث في الظروف الخارجية التي أحاطت بالشكل الإداري الذي صدر فيه القرار، وله أيضاً أن يبحث ويتحرى عن الاسباب الحقيقية التي دفعت الإدارة إلى عدم اتخاذ الشكليات التي تطلبها القانون لإصدار القرار، وبالتالي فإن سلطات مجلس الدولة في فرنسا على درجة بالغة من الأهمية، لأن الإدارة عند اتخاذها الإجراءات لاترقى إلى المستوى الذي تكون فيه الإجراءات القضائية من حماية لمصالح الأفراد وحقوقهم، ولذلك كان لا بد من الرقابة القضائية على الشكل والإجراء في إصدار القرار^(١٥).

ومع أن المشرع قد رسم قواعد الشكل بصورة محددة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يلزم الإدارة في حرفية نصوص القانون أو النظام، فقد توسع في تفسير وقياس بعض

(١٤) مصطفى ابوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٤، ١٩٧٩م، منشأة المعارف الاسكندرية ١٩٧٩، ٤٧٨، وانظر د. فؤاد العطار: القضاء الإداري دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء هلى أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها فى القانون الوضعى، القاهرة دار النهضة العربية ١٩٦٦-١٩٦٧، ص٦٥٥.

(١٥) د. سليمان الطماوى، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، . تاريخ الإصدار، ١٩٧٦م، سابق، ص٧٨٥.

الحالات التي تم فيها مخالفة الشكل والإجراء، وكانت تنصب في مصلحة الأفراد، فلم يرتب عليها البطلان حتى لا يعرقل عمل الإدارة أو يضعها في روتين إصدار القرارات، ومن أمثلة ذلك ماتوسع به مجلس الدولة الفرنسي من قرارات ولجأ إلى القياس أنه لم يقصر حق الإطلاع على ملف الموظف العام فقط، بل تعداه إلى أشخاص ليسوا موظفين، وهذا ماجاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٦ من نوفمبر سنة ١٩٢٨م^(١٦).

وفي مصر، فإن الأصل العام كذلك ضرورة مراعاة الشكل والإجراء الذي تطلبه القانون لإصدار القرار الإداري، من أجل ضمانة حقوق الأفراد وحماية لهم من تعسف الإدارة وغلوها، حيث حرصت محكمة القضاء الإداري المصرية على أهمية إبراز عيب الشكل في أحكامها، ومن هذه الأحكام حكمها الصادر في أول سبتمبر سنة ١٩٥٧م حيث جاء فيه "...من المقرر فقهاً وقضائياً أن الأصل في الشكليات والإجراءات أنها مقررة لمصلحة عامة قررها المشرع فهي تمس الصالح العام"^(١٧).

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر على بطلان القرارات الإدارية التي لم يراعى فيها اتخاذ الشكل كما رسمه القانون أو اللوائح التنظيمية، ومنها على سبيل المثال "إذا أغفل حكم المحكمة التأديبية لإعلان ذوى الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة في محل إقامة المعلن إليه... من شأنه وقوع عيب شكل في إجراءات المحاكمة يؤثر في الحكم ويؤدي إلى بطلانه"^(١٨).

وعلى ضوء ذلك، نرى ان المحكمة الإدارية قد ذهبت إلى أن الشكل الذي تطلبه القانون في كيفية إصدار القرار قد تم تجاوزه، بحيث لم يتم تبليغ صاحب الشأن لقرار الإحالة وتاريخ الجلسة في محل إقامته مما يشكل عيباً في الشكل والإجراء وبذلك استوجب الإلغاء.

بل إننا نرى ان المحكمة الإدارية المصرية قد توسعت في نظرية انعدام القرارات الإدارية التي اعتبر في كثير من الحالات القرارات الإدارية المخالفة للقواعد الإجرائية

(١٦) د. سليمان الطماوى، قضاء الالغاء، مرجع سابق، ص ٧٨٣.

(١٧) قرار محكمة القضاء الإداري الصادر في اول يوليو سنة ١٩٥٧م، سنة ١١ ق ع، مشار اليه لدى

د. طعيمة الجرف، ص ٦٣٨.

(١٨) د. ماهر ابو العينين، القضاء الإداري المصري، دار ابو المجد، مصر، ط ١، ٢٠٠٦م، ص ٢٨٦.

والشكالية الجوهرية التي يتطلبها القانون ليس مجرد قرارات غير مشروعة وقابلة للإلغاء فحسب، وإنما قرارات باطلة بطلاناً مطلقاً أى قرارات معدومة، لا ينفذ الطعن عليها بميعاد الستين يوماً المقررة لدعوى الإلغاء، ويختص القضاء العادى والقضاء الإداري بتقرير بطلانه، وهذا ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر^(١٩).

وهنا يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن الدقيق بين الحفاظ على المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات الفردية، عن طريق احترام قواعد الشكل، وعدم عرقلة النشاط الإداري وتكبيله بالتمسك الشديد بالشكليات. كما أن الإدارة إذا كانت تتمتع بحق التنفيذ المباشر، والسلطة التقديرية وقرينة السلامة، فإن عليها أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار القرارات، وبهذا تكون قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية مقصود بها حماية المصلحة العامة ومصحة الأفراد على حد سواء^(٢٠).

كما أن الشكليات والإجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، وإنما هي في حقيقتها ضمانات للإدارة، يمنعها من التسرع وتهديد ضمانات الأفراد وحملها على التروي، وهو ما يعتبر ضماناً للأفراد ضد احتمالات تعسف الإدارة، كما يقول الفقيه الألماني اهرنج Thering "إن الشكليات والإجراءات تعد الأخت التوأم للحرية، وهي العدو "للدود للتحكم والاستبداد" وذلك على خلاف الشائع بين العامة من عدم أهمية القواعد الإجرائية والشكالية والنظر إليها على أنها مجموعة من التعقيدات منعدمة الفائدة^(٢١).

وبسبب أهمية قواعد الشكل والإجراءات، فالقاعدة المستقرة تقضى بأن مخالفة تلك القواعد يستتبع بطلان التصرف دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة، ونؤكد بأن

^(١٩) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، جلسة ٢٠٠٨/٣/١٦م، مشاراً إليه لدى د. عبدالعزيز خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، إلغاء القرار الإداري، ج١، ٣٠٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٢م، ص٦٣٨.

^(٢٠) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط١، ٢٠١١م، ص٣٠٩.

^(٢١) سامى جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، مصر، طبعة ٢٠٠٤م، ص٤٣٧.

قواعد الشكل والإجراء تحددها القوانين واللوائح كما تحددها المبادئ القانونية العامة، وبمعنى أصرح وأوضح تحددها كتلة الشرعية، من ذلك قواعد العرف الإداري، وإن كانت بالطبع المنشورات العادية، ليس لها هذه القوة وتخرج في عداد القواعد القانونية الملزمة^(٢٢).

ويرى جانب من الفقه ان الشكليات لاتعتبر مجرد قالب يضيف على القرار صفة الرسمية، بل هي ضمانات للمتعاملين والإدارة نفسها، وهذه الشكليات تقف حائلاً امام القرارات المتسارعة أو غير المدروسة كفاية، وكذا التفرقة بين الشكليات التي تنير للسلطة المختصة والتي تمس صياغة القرار نفسه^(٢٣)، ويرى جانب من الفقه أن كل شكليه لها اهميتها الخاصة في نظر المشرع، فهي تارة وسيلة لتجنب خطأ أو تعسف، وتارة أخرى لتأمين النضج واختيار القرار المناسب في الظروف والوقت المناسبين، ولن يتأتى ذلك إلا إذا روعيت هذه الاشكال المطلوبة بدقة^(٢٤).

وترى الباحثة أنه رغم أهمية الشكل في القرار الإداري على الحفاظ على المصلحة العامة المتوخاة من قبل الإدارة، وكذلك المصلحة الخاصة للأفراد المتعاملين معها، وكذلك مكانته وخطورته على صيرورة العمل الإداري باختلاف مجالاته ومؤسساته وتنوع نشاطه، وحرصاً من المشرع على وضع ضمانات تكفل حقوق وحريات الأفراد من انحراف أو تعسف السلطة الإدارية لأقناء قيامها بعملها الوظيفي، وللتعداد الهائل والاختلافات الموجودة بين مصلحة وأخرى، وكذا تنوع وتزايد شكليات القرارات الإدارية، غير أن ذلك جميعه لاينبغي ان يمثل عائقاً يحول دون تحقيق المصلحة العامة للإدارة والمصلحة الخاصة للأفراد، حيث أن المشرع عندما اشترط اتباع شكل معين قبل صدور القرار، إنما يسعى من جهة لتحقيق مصلحة الأفراد وعدم افساح المجال للإدارة لإصدار قرارات مجحفة بحقوقهم بطريقة ارتجالية، ومن جهة اخرى تعمل على تحقيق المصلحة العاكة في إلزام الإدارة باتباع الأصول والتروى ودراسة القرارات قبل إصدارها مما يحقق حماية الإدارة من ناحية، والأفراد من ناحية اخرى.

^(٢٢) برهان رزيق، نحو نظرية عامة للعرف الإداري، دمشق، دار عكرمة ١٩٨٦م، ص ٢٠١.

^(٢٣) د. علي شفيق علي صالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ط ٤، ١، ٢٠٠١م، ص ١٣٩.

^(٢٤) د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢م ص ٣٨٦.

المبحث الثالث

الشروط الشكلية في القرار الإداري

يشترط لصحة القرار الإداري ان تتوفر فيه عدداً من الشروط الشكلية ومن هذه الشروط تسبب القرار، وتوقيعه، وتضمينه مكان إصداره وزمامه، وأسانيده وحيثياته، وصياغته باللغة التي يوجبها القانون وسيتم عرض إبراز هذه الشروط على النحو التالي:

١- تسبب القرار الإداري

يعتبر التسبب من الضمانات الأساسية المقررة للخصوم حيث يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدارك الخطأ الذي سابه، وذلك عن طريق الطعن فيه^(٢٥)، ونظراً لأهمية التسبب فقد أوجب المشرع الفرنسي على الإدارة تسبب جميع القرارات الإدارية الفردية الصريحة التي تلحق الضرر بالأفراد^(٢٦)، كما أوجب مجلس الدولة الفرنسي- على الإدارة تسبب قرارات الضبط الإداري على الرغم من عدم وجود نص يلزمها^(٢٧)، ويجب أن يكون التسبب واضحاً وبعيداً عن الغموض، ومن الأمثلة على القرارات الإدارية الغامضة إصدار الإدارة لقرار تقول فيه أن الموظف خالف واجبات الوظيفة وخرج عن مقتضياتها دون بيان الأفعال التي تكون الخطأ الإداري^(٢٨).

يفرض المشرع على الإدارة وجوب تسبب قراراتها في حالات معينة، ففي مصر استلزم المشرع ان يكون القرار الإداري الصادر من السلطة الإدارية مسبباً في بعض الحالات^(٢٩)، وتطبيقاً لذلك فقد أوجب قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أن يكون القرار الصادر بتوقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب مسبباً، وذلك في المادة

(٢٥) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج١، جار المتب المصرية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٤٩٠.

(٢٦) حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، ٢٠٠٧م، ١٦٩.

(٢٧) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، مصر، ط١، ٢٠٠٤، ص٤٧٠.

(٢٨) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، مصر ط١، ٢٠٠٢م، ص٩٦.

(٢٩) زهوة عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر، ص٣٩٠.

(٨٥) منه، واستوجب قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م تسبيب الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية، وكذلك قانون العاملين المدنيين رقم (٥٨) سنة ١٩٧١، كما ألزم المشرع المصري الإدارة بتسبيب قراراتها الادارية في نظام الادارة المحلية بالقانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٠، المادة ١٣٩ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون والتي تنص على أنه: فيما عدا الحالات التي يكون التصديق فيها من اختصاص رئيس الجمهورية او اللجنة الوزارية للإدارة المحلية يجب على السلطة التي تملك التصديق على كل قرار أو أن ترفضه جملة ان يكون القرار الصادر رفض التصديق مسببا، وما تنص عليه المادة (١٤٧) من قانون الحكم المحلي رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥م "ان يصدر بحل المجلس المحلي للمحافظة او لغيرها من وحدات الحكم المحلي قرارا مسببا من مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس المحافظين"^(٣٠).

وتستوجب العديد من النصوص التي تنظم المهن النقابية في مصر ضرورة التسبيب، فالمادة ١٨ من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ والمختصة بشأن المحاماة تنص على "وجوب ان يكون القرار الصادر من لجنة قبول المحامين برفض القيد مسببا وأن يخطر به طالب القيد" وايضا المادة (٤) من قانون نقابة المهندسين رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ والتي تنص على انه "يجب ان يكون قرار اللجنة برفض القيد مسببا، وفي هذه الحالة تسلم صورة من قرارها الى الطالب، أو ترسل اليه كتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال اسبوع من تاريخ صدور القرار"^(٣١).

ووفقاً لمحكمة القضاء الإداري المصرية فإنه "إذا التزم القانون تسبيب قرارات الترقية وجب ذكر الأسباب التي دعت المجلس إلى تفضيل كل من رقوا وترجيحهم على من تخطوا الترقية أو بالقليل ذكر الاسباب التي حملته على تخطي من تخطاه وأن تكون هذه الاسباب أو تلك الواردة في صلب القرار حتى يخرج حاملاً بذاته كل أسبابه أما الإحالة إلى اوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبيب"^(٣٢).

(٣٠) العمري محمد بن مرهون سعيد، تسبيب القرارات الدارية دراسة مقارنة الاردن، عمان، مصر، رسالة

ماجستير مقدمة الى الجامعة الاردنية، لسنة ٢٠٠٢م، ص ١٠٦-١٠٥.

(٣١) سامى الطوخي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الادارية دراسة تطبيقية مقارنة، ط١، دائرة

القضاء ابو ظبي، ٢٠١٣، ص ٧٧

(٣٢) ماجد راغب الحلو، القضاء الادارى، دراسة مقارنة، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، ١٩٨٨م،

ص ٢٩١.

ويرى الباحثون ان الأصل ان يكون تسبب القرارات الادارية وجوبيا؛ ما لم يرد استثناء كقاعدة عامة، كما هو الحال في الانظمة الادارية الحديثة وتشريعاتها. وان تكون القاعدة العامة هي وجوب التسبب الا في حالات طارئة وظروف الاستعجال حيث لا وجوب للتسبب استثناء وبشكل مؤقت، لذلك من الأفضل ان يكون تسبب القرارات الادارية وجوبيا في كل المجالات الادارية مالم تعف الادارة من هذا الشكل بنص خاص، كذلك لا بد من اعداد قانون مكمل للاجراءات الادارية على غرار ما هو معمول به في بعض الدول الغربية كالولايات المتحدة والنمسا في تشريعها، لان معظم تشريعات الدول العربية بحاجة ماسة الى تعديل حتى تواكب التطور الاداري، اضافة الى ضرورة اعادة النظر في اعداد قانون تسبب القرارات الادارية على غرار ما جاء في فرنسا مثلا.

٢- توقيع القرار الإداري

يعد التوقيع من الشكليات الضرورية التي يجب أن يتضمنها القرار الإداري، وقد يتدخل المشرع في بعض الحالات للتصحيح بشكل صريح على ضرورة وإلزامية التوقيع، لكن ومع ذلك، فتدخل المشرع بهذا الخصوص يبقى محدودا⁽³³⁾.

وما يؤكد هذا الطرح هو قلة النصوص والنقضيات المتعلقة بإلزامية توقيع القرارات الادارية في كثير من التشريعات.

أمام هذا القصور التشريعي بخصوص الزامية التوقيع فإن القضاء قد تدخل من خلال مجموعة من الأحكام بهدف وضع قواعد تنظم وتضبط عملية التوقيع خاصة انها تمس بشكل كبير بحقوق وحرريات الافراد.

ما يجب عليه التاكيد هنا، هو أن القاضي يأخذ بعين الاعتبار إرادة صاحب القرار أكثر من صحة العمل المادى للتوقيع، ومع ذلك فالبحث في مدى صحة وحقيقة رضا صاحب القرار قد تدفع بالقاضي إلى فحص العمل المادى للتوقيع وبالتالي تحديد التوقيعات الضرورية والتوقيعات الكافية.

وتختلف القواعد التي وضعها الاجتهاد القضائي بخصوص التوقيعات الضرورية حسب ما إذا كان القرار صادراً من قبل شخص واحد، أو صادراً من عدة اشخاص، فإن كان مصدر القرار شخصاً واحداً فإن مسألة الزامية التوقيع في القرارات الكتابية لا تطرح أي نقاش. وهذا ماستقر عليه الاجتهاد القضائي الفرنسي في مجموعة من الاحكام،

⁽³³⁾ Hostiou rene, op. cite., p.200.

والتي تعتبر أن التوقيع يعد شرطاً لصحة القرار الإداري من الناحية الخارجية أو الشكلية، أما في حالة صدور القرار من قبل عدة أطراف، فالملاحظ هو أن الاجتهاد القضائي يقسمها الى نوعين من القرارات التي تحدث قواعد جديدة، والقرارات التي تعدل قواعد موجود مسبقاً، فالنوع الأول من القرارات التي تحدث قواعد جديدة، فالملاحظ أنه إذا كان القانون ينص على الزامية توقيع أطراف القرار، فإن القاضي يعمل على ضمان احترام هذه القاعدة، وهذا ما يتضح من خلال مجموعة من أحكام مجلس الدولة الفرنسي^(٣٤).

وقد أخذت المحكمة الادارية المغربية بهذا المنحى، حيث اعتبرت أن المشرع عندما يضع قواعد اجرائية وشكلية كالتوقيع، فهو يهدف إلى إقرار ضمانات للأفراد^(٣٥)، ففي الحكم عدد ٦٣ الصادر بأكادير في ١٩٩٥/٧/٢٠، والذي جاء في إحدى حيثياته: وحيث أنه إضافة إلى ذلك فإن الفصل ١٢ من ظهير ١٩١٩/٤/٢٧ وضع قواعد شكلية وإجرائية بالنسبة لمجلس الوصاية وهو يبيت في الطعون في مقررات جمعية المندوبين تتوقف عليها سلامة قراراته، وأهم هذه القواعد والإجراءات الشكلية والتي وضعت لصالح الأفراد هي تشكيل هذا المجلس وتوقيع جميع الأعضاء المكونين له على مقرراته... وحيث من الاطلاع على قرار الوصاية أنه لا يتضمن جميع الأعضاء المكونين له ولا توقيعاتهم... مما يجعل القرار معيباً شكلاً ومتسماً بتجاوز السلطة ويتعين إلغاؤه^(٣٦).

أما بالنسبة للقرارات التي تعدل قاعدة موجودة مسبقاً، فإن الاجتهاد القضائي يعتبر أن هذه القرارات يجب ان تحمل بالضرورة توقيعات كل الأطراف الذين شاركوا في إصدار القرار الاول (أي القرار الذي أحدث القاعدة المراد تعديلها)، وبالتالي ففي حالة غياب توقيع أحد هؤلاء الأطراف فإن القرار لا يعتبر معدلاً للقاعدة تاتي كانت قائمة مسبقاً، وهذا مانجده في مجموعة احكام مجلس الدولة الفرنسي^(٣٧).

(34) C.E,20 janvier 1978, syndicat national de l enseignement techenique agricole public, cite par, A. Caiogerpoulous, op, cite., p.78.

(35) محمد الأعرج، مدلول تعليق القرار الإداري في احكام القضاء الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع ٤٠، ٢٠٠١م، ص ١٥٢.

(36) حكم عدد ٦٣ صادر عن المحكمة الادارية بأكادير، بتاريخ ١٩٩٥/٧/٢٠ بيران احمد، أورده محمد الأعرج، مرجع سابق، ص ١٥٢.

(37) C.E 12 fevrier 1958, sieurs Salmon et autres, cite par, Hostiou rene, op. cite., p.204.

أما في التوقيعات الكافية، فعندما يحمل القرار الإداري عدة توقيعات، وتكون بعض هذه التوقيعات غير ضرورية، فإن الاجتهاد القضائي قد ذهب في اتجاه أنه يكفي لصحة القرار أن يحمل توقيع السلطة المختصة⁽³⁸⁾، وذلك إما في شكل توقيع بالمعنى الضيق، أو توقيع بالعطف، وفي حالة التوقيع بمعناه الضيق، فإنه رغم تعدد التوقيعات على قرار معين فإن هذا الأخير يعتبر صادراً من قبل السلطة المختصة، وبالتالي فوجود توقيعات أخرى (توقيعات اضافية) أو عدم وجودها، لا يؤثر في صحة وشرعية القرار الإداري، وهذا ما تؤكد مجموعة من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، ومن بين هذه الأحكام نجد حكم صادر سنة ١٩٦٢م والذي تضمن في حيثياته "أنه إذا كان قرار تحديد شروط عمل الهيئة العليا للصحة والضمان الاجتماعي يجب أن يصدر من قبل وزير التشغيل ووزير المالية، فإن هذا القرار يمكن ان يحمل كذلك توقيع وزير الفلاحة ووزير الصحة، دون أن يؤثر ذلك على شرعية القرار"⁽³⁹⁾.

أما بخصوص النوع الثاني أي التوقيع بالعطف، فإن الاجتهاد القضائي الفرنسي يعتبر انه يمكن أن تصدر القرارات التي يختص بها وزير معين في شكل مراسيم، ودون أن يؤثر هذا الامر في صحة وشرعية القرار، يكفي فقط أن يحمل المرسوم توقيع الوزير المختص (بناء على المقننات القانونية) وذلك في شكل توقيع بالعطف.

هذا التوجه هو الذي أكده مجلس الدولة الفرنسي من خلال حكم صادر سنة ١٩٥٥، والذي اعتبر أن صدور قرار معين في شكل مرسوم وليس قرار، لا يجعل القرار مخالفاً لمبدأ المشروعية⁽⁴⁰⁾. هذا يعني ان القاضي يهتم اساساً بمراقبة إرادة صاحب القرار.

هذا ويترتب على غياب التوقيع غياب القرار الإداري في مضمونه الشكلي والموضوعي، وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن التوقيع لازم على القرارات المكتوبة ولو لم يرد به نص باعتبار التوقيع على المحرر من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل الكتابي للقرار الإداري⁽⁴¹⁾.

(38) Hostiou rene, op. cite., p.204.

(39) C.E. 11 mai 1962, Rec.312، cite par Hostiou rene, op. cite., p.205.

(40) C.E. 12 juillet 1955, sieurs Ollivier et Boyance, Rec.406, cite, Hostiou rene, op. cite., p.205.

(41) الديداموني مصطفى احمد، الاجراءات والاشكال في القرارات الادارية، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري، والعراقي، الهيئة العامة للكتاب، ١٩٩٢، ص٢٠٨ وما بعدها.

٣- مكان إصدار القرار الإداري وتاريخه

يتعين تحديد وحصر الحدود الإدارية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس اختصاصاته في نطاقها. فتحدد القوانين واللوائح لكل جهة إدارية أو موظف عام نطاق مكاني أو جغرافي يمارس ذلك الموظف اختصاصاته فيه، فالموظف يلتزم بالدائرة أو المكان التابع له، فإذا ما تجاوزهما كان قراره مشوب بعيب عدم الاختصاص المكاني. فلا يجوز لمدير أمن مديرية معينة أن يصدر قراراً بنقل موظف يتبع مديرية أخرى ليست من اختصاصه. وحالات عدم الاختصاص المكاني نادرة الحدوث نظراً لوضوح الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية.

فالإدارة يتعين عليها أن تصدر قرارها في المكان الذي يفرضه القانون تحت طائلة بطلان القرار وصدوره خارج المكان المحدد قانوناً لإصداره^(٤٢).

أما تحديد التاريخ فيقصد به تحديد البعد الزمني أو المدة المحددة لممارسة اختصاصها. ويقصد به ضرورة أن يصدر القرار الإداري من موظف أو جهة إدارية تملك الحق في إصداره زمنياً، بمعنى أن يصدر القرار وقت أن كان الموظف متمتع بسلطة إصداره، وإلا اعتبر القرار معيب بعيب عدم الاختصاص الزمني.

مثال صدور قرار عن موظف بعد تركه للخدمة سواء بانتهاء مدة خدمته أو حالته للمعاش بعد بلوغ السن القانوني أو بعد تقديم استقالته والعبارة هنا من تاريخ قبول الاستقالة لا من تاريخ تقديمها، ولقد اعتبر مجلس الدولة أن إصدار القرارات من الوزير عقب تقديم استقالته وقبل قبولها قرينة على سوء استعمال السلطة، ويثير الشبهة في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مآرب خاصة^(٤٣).

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي- أن خلو القرار من التاريخ لا يعتبر تخلف شكل جوهري يؤدي إلى إبطاله إلا إذا كان ذلك يؤثر على مشروعية القرار كتيبان الاختصاص الزمني للموظف أو مراقبة ما إذا كان القرار لاحقاً وليس سابقاً للظروف التي دفعت مصدره إلى إصداره^(٤٤)، أما مجلس الدولة المصري فقد قرر أن مجرد خلو

(٤٢) سليمان محمد الطماوي، المرجع سابق، ص ٢٥٩.

(٤٣) مجلس الدولة المصري، تاريخ ١٩/٤/١٩٥١م، ص ٥، ص ٨٨٤.

(٤٤) عبدالقادر عدو، المنازعات الإدارية، دتر هومة للطباعة والنشر، بوزيعة، الجزائر، ٢٠١٢، ص ١٥٣ وما بعدها.

التقرير السنوي بتقدير درجة كفاية الموظف من تاريخ تحريره لايعنى حتماً أنه لم يحرر في شهر فبراير بالذات كما انه لايترتب على إهمال بيان تاريخ التحرير أى بطلان^(٤٥)، ويفيد في تحديد تاريخ القرار في احترام اللآجال المحددة لتنفيذ مضمونه وتحديد بعض الأوضاع الوظيفية التي تستند لتاريخ القرار كقرارات التعيين والترقية وتسهيل مهمة الرقابة القضائية على القرار^(٤٦).

٤ - تمتع القاضي الإداري بسلطة توجيه إجراءاتها

يتولى القاضي الإداري وهيئة مفوضى الدولة عبء السير فيها حتى نهايتها، على عكس الأمر في الدعاوى المدنية والتجارية التي يتولى فيها الخصوم انفسهم هذه المهمة، وفي ذلك تقول المحكمة الادارية العليا: "أن الاجراءات الادارية إيجابية يوجهها القاضي على خلاف الاجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الاكبر منها..."^(٤٧).

فالقاضي هو الذي يقدر كإذا كانت هناك حاجة إلى إجراء تقيق من هدمه، وهو الذي يقدر مدى قيمة الوثائق والأوراق المقدمة من الخصمين، وهو الذي يأمر بضرورة تقديم مستندات أو مذكرات معينة أو بالرد على المستندات أو المذكرات التي قدمت بالفعل، وهو الذي يأمر بتعيين الخبراء، أو بإدخال خصم في الدعوى وكما هو الذي يقدر متى تعتبر الدعوى صالحة للفصل فيها.... أى يعتبر القاضي الإداري هو صاحب القرار الأول والآخر فيما يجب اتخاذه من إجراءات أو فيما يعد ضرورياً للوصول إلى الحقيقة. بل وفي حالة إذا ماطلب احد الخصوم القيام بإجراء معين فإن له مطلق الحرية في إجابته إلى هذا الطلب من عدمه، وإن كان يتقيد بما يطلبه الخصوم في الدعوى فلايحكم بأكثر مما يطلبون.

ومن الجدير بالذكر أن المحكمة الادارية العليا قد أشارت الى تلك المبادئ قائلة بأن الدعوى "القائمة على روابط القانون العام يملكها القاضي فهو الذى يوجهها: يكلف الخصوم فيها بما يراه لازماً لاستيفاء تحضيرها، وتحقيقها وتهيسنها للفصل فيها".

^(٤٥) الديدامونى مصطفى احمد، الديدامونى مصطفى احمد، الاجراءات والاشكال فى القرارات الادارية،

دراسة مقارنة فى النظام الفرنسى والمصرى، والعراقى، المرجع السابق، ص ٢٠٨ ومابعدها.

^(٤٦) حمدى القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، ط١، ٢٠١٠، ص ٥١.

^(٤٧) حكم المحكمة الادارية العليا، حكم صادر بتاريخ ٢٤ نوفمبر ١٩٥٦م، ابو شادى، ص ١٠٧٣.

٥ - الكتابة من سمات الاجراءات الادارية

تتميز الاجراءات الادارية بخاصية الكتابة فى كل إجراء من إجراءاتها، وذلك بدءاً من تقديم عريضة الدعوى وحتى صدور الحكم فيها، مروراً بالمرافعات والرد عليها وتقرير المفوضين، وكل ما يعرض على القاضى ويكون من شأنه تكوين عقيدته واقتناعه عند الفصل فى الدعوى، وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا: "أن نظام القضاء الادارى يقوم أساساً على مبدأ المرافعات التحريرية وهلى تحضير الدعوى من هيئة المفوضين ومن ثم ليس كم حق ذوى الشأن ان يصروا على طلب المرافعات الشفوية أمام المحكمة"^(٤٨).

ويجوز لرئيس المحكمة أن يطلب من الخصوم أثناء الجلسة أو من المفوض بعض الملاحظات الشفوية أو ايضاحاً لبعض النقاط القانونية وإثبات ذلك بمحضرها، كما يجوز من ناحية أخرى، لأطراف الدعوى ذاتهم التقدم أثناء نظر النزاع ببعض الملاحظات، إلا أن ذلك كله ليس فى واقع الأمر إلا استثناء من قاعدة الكتابة فى خصوص الاجراءات الادارية، بل وغالباً ما يكون مجرد شرح وإيضاح لما ورد بملف الدعوى من مذكرات وأسانيد دون إضافة جديد لها.

٦ - بساطة وسرعة الاجراءات الادارية

تتطلب طبيعة المنازعات الادارية سرعة الحسم حتى تستقر الأوضاع والمراكز القانونية التى تتور بصدد تلك المنازعات، كما أن للقاضى الادارى بقيادته وهيمنته على إجراءات الدعوى دور هام فى تبسيط والاسراع فى إجراءاتها، حيث تمكنه قيادته لها من الاقتضار على ما هو ضرورى ورفض كل مامن شأنه تعطيل الفصل فى الدعوى، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها الذى تقول فيه: "إن الإجراءات الادارية هدفها التبسيط والسرعة ومنع التعقيد والإطالة والبعد بالمنازعة الادارية عن لدد الخصومة الفردية، وتهيئة الوسائل لتمحيص القضايا تمحيصاً دقيقاً ولتأصيل الأحكام تأصيلاً يربط بين شتاتها ربطاً محكماً بعيداً عن التناقض والتعارض متجهاً نحو الثبات والاستقرار متكيفاً مع مقتضى الخصائص المميزة للمنازعات فى القانون الادارى...."^(٤٩).

(٤٨) حكم المحكمة الادارية العليا، حكم صادر بتاريخ ١٨ نوفمبر ١٩٨٠م، السنة ٢٥ ق، ص ٩٦.

(٤٩) حكم المحكمة الادارية العليا، حكم صادر بتاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩٦٣م، مجموعة أبو شادى،

الخاتمة والنتائج

لقد وكل المشرع في بعض نصوص القانون العام مهمة إصدار قرارات إدارية معينة إلى لجان ومجالس أو هيئات تنظم لهذا الغرض، والغالب أن المشرع أراد بهذه اللجان أن يأخذ القرار الوقت الكافي من الدراسة والتمحيص، فهو بذلك يضمن تعدد الآراء، وبالتالي يجنب الإدارة الوقوع في مواطن الزلل ويضمن بدوره حقوق الأفراد.

وتتوقف سلامة القرار الصادر عن هذه اللجان أو المجالس من الناحية الشكلية على التزام اللجنة أو المجلس بالقواعد المتعلقة بالتشكيل، والإجراءات المتبعة لإصدار القرار من حيث توجيه الدعوة إلى جميع الأعضاء، والالتزام بجدول الأعمال وقواعد سير العمل باللجنة ومكان الانعقاد، والقواعد المتعلقة بالمداولات والتصويت.

فبالنسبة للقواعد المتعلقة بالتشكيل، فيجب تشكيل اللجنة من الأشخاص شاغلي الوظائف الذين حددهم القانون أو اللائحة، ولا يجوز أن يحل عضو محل عضو آخر إلا إذا أجاز القانون ذلك، كما يجب الالتزام بقواعد الشكل فكل إخلال بذلك يمثل عيباً تبطل به اللجنة ومن ثم القرارات الصادرة عنها.

وتطبيقاً لذلك فقد ذهب المحكمة الإدارية العليا بقولها: "...حدد المشرع تشكيل اللجنة الدائمة للوظائف القيادية- إذا كان المعروض حالته على اللجنة شاغلاً وظيفياً مدير عام يجب ألا تقل درجة أعضاء اللجنة عن درجة مدير عام- إذا كان شاغلاً للدرجة العالية يتعين ألا تقل درجات أعضاء اللجنة عن الدرجة العالية- يجب أن يكون عضو اللجنة أقدم من المرشح في حالة تساويهما في الدرجة- أساس ذلك: أنه لا يجوز للأحدث أن يقوم بنتائج الأقدم... لاوجه للخروج على هذه الضوابط في تشكيل اللجان بدعوى تعذر توافر العدد الذي حددته اللائحة للتشكيل من بين العاملين بذات الوحدة- في هذه الحالة تشكل اللجان من أعضاء من خارج الوحدة تتناسب درجاتهم الوظيفية مع درجات الوظائف المطلوب شغلها- مخالفة ضوابط التشكيل سبطل التشكيل ويبطل القرارات الصادرة من اللجنة وما يترتب عليها من قرارات.

١- لقد أولى القضاء الفرنسي والمصري اهتماماً كبيراً بموضوع الجزاءات الإدارية، فيما يخص تطبيق نصوص القانون، وقد امتد اهتمامه هذا إلى خلق الشكليات والإجراءات الخاصة في الجزاءات الإدارية خلقاً، وهو بذلك يكون قد ضمن أكبر قدر ممكن من الحماية للأفراد وحقوقهم، فصارت أحكام مجلس الدولة المصري إلى أن عدم النص على إجراءات معينة في هذا الخصوص لايعنى الحرية المطلقة للإدارة.

٢- يمثل القرار الإداري محوراً أساسياً في حياة الموظفين والأفراد، باعتباره التصرفات التي تنفرد بها الإدارة لتلبية حلجات الصالح العام والحكم الرشيد، وكذلك تعكس القرارات الإدارية مدى فعالية الإدارة وكفاءتها وقدرتها على تحويل التشريعات الخاصة وخاصة الإصلاحية منها إلى واقع عملي ذي أثر إيجابي ملموس على حياة الناس ومستوى رفاهيتهم الاجتماعية، وعلى خلاف ذلك فإن القرارات المنبثقة عن الإدارة الضعيفة تؤثر سلباً على حياة الناس، وكم من التشريعات الإصلاحية العظيمة أفرغت من محتواها الإنساني الاجتماعي بسبب ضعف الإدارة أو فسادها، ولذلك كان لا بد من إخضاع القرار الإداري لمبدأ المشروعية، وهذا يعني أنه يجب أن تتم جميع تصرفات السلطات العامة في إطار القواعد القانونية وإلا كان التصرف معيباً وباطلاً.

مراجع البحث

- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر، ٢٠٠٩م.
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، ٢٠٠٥م.
- مجد الدين الفيروز ابادي، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧م.
- خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩م.
- سعيداني ياسين، ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة كاجستير، جامعة زيان عاشور، الجزائر ٢٠١٦-٢٠١٧م.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دون ناشر، ١٩٧٣م.
- الديداموني مصطفى احمد، الاجراءات والأشكال في القرارات الاجارية، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢م.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر و ٢٠٠٨م.
- حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، جلسة ٢٠٠٨/٣/١٦م، مشاراً اليه لدى د. عبدالعزيز خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الغاء القرار الإداري، ج ١، ٣٠٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٢م.
- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط ١، ٢٠١١م.