

الاتجاهات المتطورة بالقضاء الإماراتي للرقابة على مشروعية

اعمال الإدارة القانونية

دراسة فقهية قضائية

في ضوء احكام القضاء الاتحادي والمحلي

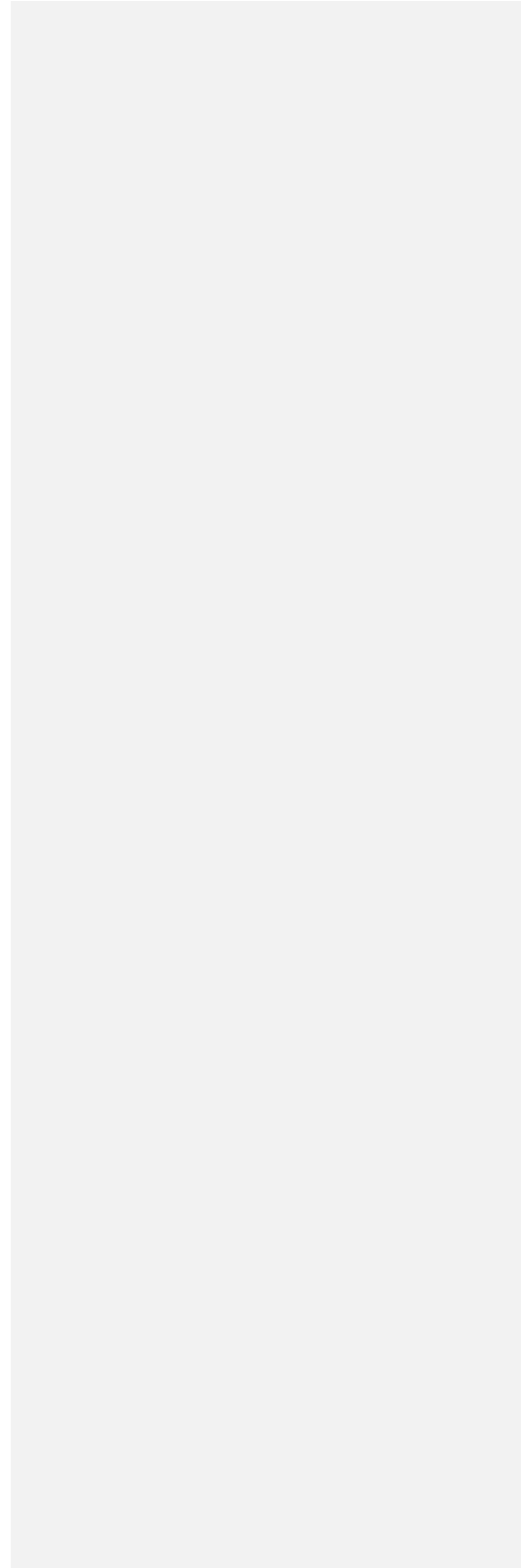
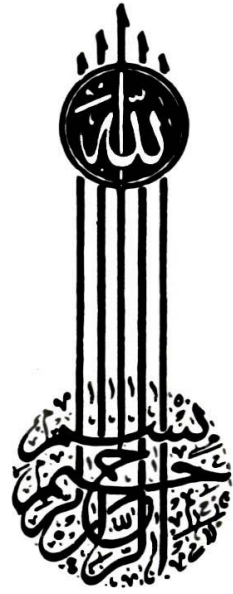
بدولة الامارات العربية المتحدة

إعداد الدكتورة

أماني عمر حلمي

جامعة أبوظبي

2017



مقدمة

يعد مبدأ خضوع الدولة للقانون هو الأساس في رقابة القضاء لمشروعية أعمال الإدارة القانونية ، ويستمد كل مواطن حقه في اللجوء الى القضاء لإلغاء أعمال الإدارة الغير مشروعة .

فمبدأ المشروعية في نطاقه الواسع هو سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة.

وخضوع الإدارة للقانون يهدف الي ان تكون أعمال الإدارة تطبيقاً لقاعدة قانونية بالمفهوم الواسع، وفي سبيل تحقيق سيادة القانون فينبغي على الدولة ادراج الضمانات القانونية التي تتمثل في تأكيد الفصل بين السلطات الذي يضمن استقلال وحصانة القضاء.

كما انه يلزم تكريس مبدأ تحديد الاختصاصات الإدارية بين الاختصاصات المقيدة والتقديرية للسلطات الإدارية، ومن ثم لتحقيق المشروعية الإدارية يجب ان تمتد رقابة القضاء على كل أعمال الإدارة سواء كانت قرارات أو عقود إدارية وحتى الرقابة على الأعمال المادية. وذلك عن طريق الدعاوى القضائية التي يحررها ذوو الشأن .

وتعتبر دعوى الغاء القرارات الإدارية وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الإدارة، والتي توجهها لتنظيم حقوق وحرية المتعاملين معها من الأفراد العاديين أو من الموظفين العموميين¹.

ولقد أنشأ المشرع بدولة الامارات العربية المتحدة نظاماً لإخضاع القرارات الإدارية للرقابة القضائية، والتي تتخذ صورتين صورة المشروعية ، وتعني مراقبة نشاط الإدارة وتصرفاتها من حيث مطابقتها للقانون أم لا، وصورة المسؤولية ويقصد بها حق التعويض عن الأضرار التي تلحق بالأفراد نتيجة تصرفات الإدارة.

وتأتي أهمية الورقة البحثية في كونها تركز على التنظيم القضائي لرقابة المشروعية وسلطات القاضي الإداري في الغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة في ظل النظام القضائي الاتحادي والمحلي بدولة الامارات العربية المتحدة .

¹راجع د. احمد سلامة بدر، الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج العربي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2008 ، . د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة ، القاهرة ، 1978.

وقد دفننا إلى هذا البحث الإشكاليات القانونية التي مازالت تواجهه القضاء الاتحادي والمحلي بدولة الإمارات في تطبيق القواعد المدنية وعدم الاعتراف الكامل بخصوصية المنازعة الإدارية .

فالرأي الغالب مازال يرجح تطبيق احكام القانون الخاص على منازعات الافراد مع الإدارة وما يترتب عليه من الأثر في تطبيق مدد التقادم الطويل الذي يحكم تقادم المنازعات المدنية في شأن مواعيد الطعن بالإلغاء ورفض تطبيق احكام القانون المقارن بشأنها بما يتنافى مع طبيعة المنازعة الإدارية .
وتتبلور إشكالية الدراسة في كيفية التوفيق بين الأوضاع القانونية الماثلة نتيجة اجتهادات النظام القانوني بدولة الإمارات العربية المتحدة من حيث إعادة تنظيم ميعاداً قصيراً نسبياً لرفع دعوى الإلغاء .

فلقد أدرك المشرع الإماراتي منذ وقت ليس بالبعيد أهمية تغليب المصلحة العامة (2) على المصلحة الخاصة. وأن ذلك يستلزم وضع تنظيم قانوني خاص بشأن ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وعدم ترك الموضوع لتحكمه القواعد العامة، والتي كان من شأنها خضوع هذا الميعاد للتقادم الطويل المنصوص عليه في قانون المعاملات المدنية(3)، والتي تصل مدته إلى خمسة عشر عاماً.

فأجرى المشرع في سنة 2014 تعديلاً على قانون الإجراءات المدنية(4)، نص بموجبه على ميعاد محدد يتعين إقامة دعوى الإلغاء خلاله وهو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينياً، كما تناول المشرع أحوال تنظيم انقطاع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها(5) .

فتطبيق القواعد المدنية بشكل مطلق على منازعات الإدارة له دور سلبي على أداء سير المرافق العامة، وتحقيق اعتبارات النفع العام، باعتبار أن إقرار كثير من الامتيازات والسلطات والتي أصبحت

2 على أن المحكمة الاتحادية العليا قد أكدت في حكم حديث لها على ضرورة "أن يتوافر في رافعها المصلحة الشخصية المباشرة المستمدة من مركزه القانوني الذي أثر فيه القرار المطعون عليه بالإلغاء تأثيراً مباشراً"، وأضافت بأن "القانون الإماراتي لم يجعل من دعوى الإلغاء دعوى حسبية يقيمها من يشاء تحت ستار حماية مصلحة المجتمع".
انظر في هذا الشأن حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 334 لسنة 2013 إداري، والصادر بتاريخ 19 من مارس سنة 2014.

3 راجع المواد من 473 حتى 488 من قانون المعاملات المدنية رقم (5) لسنة 1985.
4 انظر القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992.

5 لم يمنع عدم وجود هذا التنظيم من وجود بعض القوانين السابقة عليه التي نصت بشكل خاص على مواعيد معينة لرفع دعوى الإلغاء خلالها، كما هو الحال في القانون الاتحادي رقم (15) لسنة 1980 في شأن المطبوعات والنشر، والذي حدد في المادة (104) منه ذلك الميعاد بستين يوماً. وكذلك نص المادة (116) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، والذي حدده بذات المدة.

تشكل فيما بعد جزءاً لا يتجزأ من نظريات القانون الإداري التي تؤسس الكثير من مرافق الدولة أمراً يتعارض مع قواعد القانون الخاص.

ومن ثم فإنه يتعين على المشرع ان يدرك ضمانات الحقوق والحريات الفردية⁶ (من خلال الاعتراف لذوى الشأن بحق مقاضاه الإدارة أمام قاض متخصص في ولاية النظر في تصرفاتها، مما لا يدع مجالاً للشك في وجوب معاودة النظر في القواعد التي تحكم روابط القانون الخاص عند محاولة تطبيقها على روابط القانون العام (7) في اطار النظام القضائي الموحد بدولة الامارات .

وترتكز محاور الدراسة حول ابراز ملامح تطور دعوى الإلغاء وفق مقتضيات مبدأ سيادة القانون بدولة الامارات العربية المتحدة في ضوء النظام القضائي الموحد وما يواجه من تحديات. فروابط القانون العام انما تتمثل في نوع من الخصومة العينية مردها الى قاعدة الشرعية ومبدأ سيادة القانون ويدور فيها الصراع بين مصلحة شخصية من جانب صاحب الشأن ومصلحة عامة تمثلها احدى قرارات الإدارة⁸ في تسيير المرافق العامة ، وذلك حين تباشر بصفقتها احدى السلطات العامة بعض مظاهر السيادة في الدولة باسمها ولحساب الصالح العام .

وفى كل الأحوال فان نطاق الإلغاء يمتد كلما تبين عدم المشروعية في عمل الإدارة لأى سبب من أسباب الإلغاء، باعتبار ذلك طريقاً مستقلاً عن الطعن بطريق التعويض بحسبانه طريقاً غير مباشر للفصل في مدى مشروعية تصرفات الإدارة .

وتطرح الدراسة عدة تساؤلات :

تدور حول مفهوم وخصوصية المنازعات الإدارية المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية الغير مشروعه ، والشروط اللازمة لقبول دعوى الإلغاء ، وماهي اجتهادات الدوائر الادارية بدولة الامارات العربية المتحدة ومحاولاتها في التوفيق بين احكام القانون المدني واحكام القانون الإداري في شأن تطبيق المبادئ الإدارية

⁶ راجع الدكتور عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بسلطة الحريات العامة وضمانات ممارستها، دار الهناء للطباعة،

القاهرة.

⁷ راجع في ذلك المستشار الدكتور عليوة فتح الباب ، المدخل للقانون الإداري ، دراسة في ضوء اراء الفقه والاحكام والفتاوى الطبعة الاولى 3013، مطبوعات دائرة القضاء ابوظبي. د. طعيمة الجرف - القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية ، دار النهضة العربية 1978. الدكتور شوقي شحاته - مبادئ القانون الاداري - القاهرة - دار النشر بالجامعات المصرية 1955.

⁸ انظر د. بسمير تناغو، القرار الاداري مصدر للحق، دراسة في القانون المدني، منشأة المعارف - الاسكندرية 1972

المتعلقة بأوجه الغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة ، وماهو التطور التشريعي للأحكام الخاصة لسقوط الطعن بالإلغاء ، وتوجه القضاء الى رفض تطبيق احكام القانون المقارن في شأن مواعيد الطعن بالإلغاء وتطبيق مدد التقادم الطويل الذي يحكم تقادم المنازعات المدنية.

كما تطرح الدراسة تساؤلات حول الوضع القانوني حول ما إذا كان هناك قرار قد صدر بالفعل في فترة سابقة على العمل بهذا القانون، فهل يخضع الميعاد القانوني لرفع دعوى بإلغائه لما هو معمول به قبل صدور القانون، ومن ثم يمكن رفع دعوى بإلغائه خلال خمسة عشر عاماً من صدور القرار، أم أنه بصدور هذا القانون فإن الميعاد الوارد به (والمقدر بستين يوماً) يكون هو الميعاد الذي يتعين مراعاته لرفع دعوى بإلغاء ذلك القرار، وإذا كانت الإجابة كذلك، فمنذ متى يبدأ سريان تلك المدة؟

كما تثير الدراسة تساؤلات حول الطبيعة القانونية لميعاد رفع دعوى الإلغاء، فهل هو ميعاد تقادم أم أنه ميعاد سقوط، خاصة وأن المشرع في دولة الإمارات لم يتطرق لهذا الموضوع. ولتحديد طبيعة هذا الميعاد فإنه ينبغي بداية توضيح الفروق بين ميعاد التقادم والسقوط لما بينهما من تشابه ومن ثم ذكر المعيار المميز الذي يحدد طبيعة الميعاد.

وسوف تكون دراستنا دراسة تأصيلية تحليلية لأحكام دعوى الإلغاء في ضوء اتجاهات القضاء الموحد

بدولة الامارات العربية المتحدة ، الا انه يقتضي حسن العرض لقاء الضوء أولاً على نشأة وتطور المنازعات الإدارية بفرنسا باعتبارها الأصل التاريخي لنشأة هذه الرقابة مستعرضين في ذلك أولاً المبادئ العامة في دوافع الرقابة القضائية على مشروعية اعمال الإدارة وتطبيقاتها القضائية في ظل القضاء الإداري المصري. ثم نتناول سلطات القاضي الإداري في الغاء قرارات الإدارة الغير مشروعة بدولة الامارات العربية المتحدة .

خطة البحث :

المبحث الأول : تطور الرقابة القضائية على اعمال السلطة الإدارية في القضاء الفرنسي والقضاء الإماراتي

- المطلب الأول : نشأة القضاء الإداري المزدوج بفرنسا .
- المطلب الثاني :نشأة و تطور دعوى الالغاء بدولة الامارات العربية المتحدة .

المبحث الثاني : شروط قبول الطعن بالإلغاء .

- المطلب الأول : ميعاد الطعن بالإلغاء وطبيعته القانونية .
- المطلب الثاني : التطور التشريعي والقضائي لتنظيم ميعاد الطعن بالإلغاء بدولة الامارات العربية المتحدة .
- المطلب الثالث : الأحكام الخاصة بسريان ميعاد دعوى الإلغاء وفق النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة.

المبحث الثالث : الشروط اللازمة للطعن بالإلغاء في القرار الإداري .

- المطلب الأول: الخصائص التي تميز القرار الإداري القابل للإلغاء .
- المطلب الثاني: أشكال القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء .
- المطلب الثالث: أوجه التفرقة بين السحب الإداري و الطعن بالإلغاء للقرار الإداري.

المبحث الرابع : سلطات القاضي الإداري في الغاء القرارات الإدارية بدولة الإمارات .

- المطلب الأول: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص للقرارات الإدارية.
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل في القرار الإداري .
- المطلب الثالث: الرقابة القضائية ركن المحل في القرار الإداري .
- المطلب الرابع: الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري.
- المطلب الخامس: الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار الإداري.

خاتمة .

المبحث الأول

تطور الرقابة القضائية على اعمال السلطة الإدارية

في القضاء الفرنسي والقضاء الإماراتي .

علاقة الأفراد بالإدارة ليست علاقة تعاقديه تقوم على فكرة المساواة بين الأطراف، بل أن الدولة ممثلة بأشخاصها المركزية و اللامركزية وجميع مرافقها العامة تهدف الى تحقيق النفع العام، الأمر الذي يقتضى منح الإدارة سلطات وقواعد أمره مغايره عن قواعد القانون الخاص لتتماشى مع هدف هذه الجهات الإدارية في حسن سير أداء المرافق العامة.

وفي ذات الوقت فإنه يتعين على الإدارة احترام مبدأ المشروعية في جميع أعمالها المادية والقانونية مما يقتضي معه ضرورة وجود الرقابة القضائية على أعمالها لمنع الانحراف بسلطاتها ، وتقبيد السلطة بما يحقق ضمانات الحقوق والحريات الفردية .

فإذا كانت أحكام القانون الخاص تجد مصدرها الرئيسي في التقنين المدني ، فإن قواعد القانون الإداري لم تنشأ بوضع المشرع الذي لم يصدر تقنياً إدارياً، فهي قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص تحكم نشاطات الإدارة تهدف من خلالها الى تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد ، الأمر الذي جعل للمحاكم الإدارية حرية اختيار الحلول الملائمة للمنازعات التي تعرض أمامها مع مراعاة الظروف الخاصة بكل منها ومسايرة التطورات المتعلقة بالنشاط الإداري .

ولقد أجمع أغلبية الفقه على أن القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور لارتباطه الشديد بالمتغيرات السياسية والاقتصادية بالدولة ، وهو ما سوف نلقى الضوء عليه من خلال بيان ارتباط القانون الإداري بتاريخ ونظام الحكم السياسي في فرنسا ، ثم نتناول نشأة وتطور دعوى الإلغاء بالقضاء الإماراتي .

المطلب الأول

نشأة القضاء الإداري المزدوج بفرنسا .

تطورت المنازعات الإدارية بتطور قضاء مجلس الدولة ، وذلك بعد صراع سياسي طويل من أجل الثورة على الملكية المطلقة ، باعتبارها نظاماً سياسياً يؤسس نظام الحكم والإدارة في تلك الحقبة الزمنية السابقة على الثورة الفرنسية عام 1789 . وتجسد النظام الملكي المطلق بفرنسا ومن ثم فلم يكن يتصور خضوعه للرقابة القضائية ، ومن هذه الأفكار تقرر مبدأ عدم مسئولية الدولة وعدم إمكانه مقاضاتها أو التعويض عن أعمالها و التظلم من قرارات السلطات الإدارية بها(9).

9 د . أحمد علي أحمد الصغيري، المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الامارات ودورها في الغاء القرارات الإدارية دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس طبعة 2006 .

وفى ذلك الوقت وجدت ما يسمى بمحاكم البرلمانات (10) ، فقد كانت هذه المحاكم تقوم بمهمتها كمحكمة استئناف فيما يخص بعض القضايا التي توكل اليها من طرف الملك إلا أنها تعمدت عرفله أي إصلاح إداري بسبب التدخل الدائم في أعمال الإدارة ورفضها المستمر من إضفاء الصيغة التنفيذية على أوامرها مما أدى الى نشوب العداء الدائم بين رجال الثورة الفرنسية وهذه المحاكم .

ولهذا فان الثورة الفرنسية القائمة عام 1789 ساهمت في إفراز الأفكار التي تحول دون تعرض القضاة العاديين بأي وجه من الوجوه لأعمال وقرارات الإدارة وتجدد ذلك بصدور قانون 16 و 24 اغسطس 1790 الخاص بالتنظيم القضائي والفصل بين السلطات ،فص في المادة (13) منه على "أن الوظائف القضائية مستقلة وتبقى دائما منفصلة عن الوظيفة الادارية وعلى القضاة ألا يتعرضوا بأي وسيله كانت لأعمال الهيئات الإدارية ،وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى".

ومن ثم فان الهدف من التمسك بتطبيق مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، كان لحجب الرقابة القضائية العادية عن أعمال السلطة الإدارية (11) ، وتأكد ذلك المبدأ بقانون صدر في السنة الثالثة لإعلان الجمهورية الذي نص فيه على أن " القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم ، ويحظر على المحاكم حظراً مطلقاً النظر في أعمال الإدارة أيا كانت هذه الأعمال ".

وتطبيقاً لذلك أنشئ ما يسمى بنظام الإدارة القاضية _ Administration juge أو الوزير القاضي باعتبار الوزير الرئيس الأعلى لأجهزة وزارته (12) ، وكان هذا النظام مؤسس بناء على صدور القانون 6-11 سبتمبر عام 1790 وقانون 7-16 اكتوبر 1790 بهدف عقد الاختصاص للجهة الإدارية بان يقوم صاحب الشأن بالتقدم الى الجهة الإدارية للتنظلم من قراراتها وترفع لرئيس الدولة باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ،وبذلك تولت الإدارة بنفسها الفصل في المنازعات التي تقوم بينها وبين الأفراد فكانت الخصم والحكم (13).

11 د . ماجد راغب الحلو . القضاء الإداري ، منشأة المعارف، بالإسكندرية، طبعة 2000 ، ص 7.

12 د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري ، عالم الكتب ، القاهرة 1981، ص 100-103.

13 انظر في ذلك الدكتور عبد الغنى بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1997، ص 50 ، د. أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة 2008، ص 21-22. راجع ايضا الدكتور جورج شفيق ساري، القضاء الإداري ، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة،

ولقد أخذ على هذا النظام أنه أناط لكبار الوزراء و حكام الأقاليم سلطة الفصل في المنازعات التي تقوم بين الإدارة و الأفراد مما أفقدها صفه الحياد والموضوعية ،وسمى ذلك بالتظلم الرئاسي .

وفي الحقيقة أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يؤدي حتماً في تفسيره الصحيح إلى الفصل الجامد بين كل من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بأن تمارس كل سلطه ووظيفتها المسندة اليها بموجب الدستور دون تدخل في أعمال السلطة الأخرى بما ينتج عنه حرمان السلطة القضائية العادية من رقابة أعمال الإدارة (14) .

وهذا التفسير الخاطي لمبدأ الفصل بين السلطات يمثل نقطة بداية التطور نحو الأخذ بمبدأ الفصل المرن ، وإنشاء قضاء إداري مستقل.

ولقد تجسد ذلك استجابة لشكوى المواطنين وتذمرهم من نظام الإدارة القاضية في عهد نابليون بونابرت ،حيث نصت المادة (52) من دستور السنة الثامنة على إنشاء مجلس للدولة الذي يكلف تحت إشراف القناصل بإعداد مشروعات القوانين و لوائح الإدارة العامة وحل المنازعات التي تنشأ في المجال الإداري ،بما يعنى اعتبار المجلس بمثابة جهة متخصصة تراقب على أعمال الإدارة ، وذلك نظرا لما يتمتع به المجلس من التجرد و الموضوعية بالبعد عن الصراعات السياسية.

إلا أن مجلس الدولة في البداية لم يكن جهة قضائية يصدر أحكاماً ملزمة بل انحصرت مهمته في اعتباره هيئة استشارية في تقديم الفتاوى و الصياغة القانونية للتشريعات ، ولم يتم اعتبار قراراته قرارات قضائية حيث تدخل رئيس الدولة بتوقيعها باعتباره له الحق في الاستئثار بإقرار هذه المشروعات وإعطائها قوتها التنفيذية و لذا سمي هذا النظام بالقضاء المحجوز أو المقيد .

(15) (Justice retenu)، فمجلس الدولة لم يكن صاحب القرار النهائي عند فصله في النزاع بل أن

2003. راجع الدكتور . مجدى مدحت النهري ،مبادئ القانون الإداري بدولة الإمارات العربية المتحدة ، أكاديمية العلوم الشرعية بالشارقة .

¹⁴ راجع : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية و القانون الدستوري . مصر : دار المعارف بالإسكندرية ، 1997، ص 163، د محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، طبعة 1971 ، ص 769 وما بعدها ، د محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مطبوعات جامعة الإمارات ، 1999 ص 171 وما بعدها .

¹⁵ انظر الدكتور مجدى النهري ، مبادئ القانون الإداري بدولة الإمارات العربية المتحدة ، أكاديمية العلوم الشرعية بالشارقة ، ص 17، وما بعدها.

قضاءه كان مقيداً أو معلقاً بمشينة ورغبة السلطة التنفيذية.
كما أنّ مجلس الدولة الفرنسي لم يعتمد على إجراءات خاصة حال فصله في المنازعات فكأنما
المجلس أنشئ لمساعدة السلطة التنفيذية.

ويستدل على ذلك من خلال اعتماد القضاء على تسميته بمجلس الدولة على
غرار التسمية التي كانت سائدة قبل الثورة و هي مجلس الملك (Roi
(Conseil du)(16).

فكأنما أريد له أن يكون بمثابة هيئة مشوره تلجأ إليها السلطة التنفيذية فقط دون
إعطائه الصفة القضائية، وظل هذا النظام قائماً حتى عام 1872 حيث صدر
قانون 24 مايو يقرر النظام القضائي المفوض - Justice délégué (17)
ومنذ ذلك التاريخ أعتبر مجلس الدولة محكمة قضائية بالمعنى الصحيح بالإضافة
إلى دوره في مجال الإفتاء و صياغة التشريعات، ويختص بالفصل في المنازعات
الإدارية .

وتعتبر هذه البداية الحقيقية للفصل بين المنازعات الإدارية والمنازعات العادية
من خلال ابتداء مجلس الدولة لفكرة تمييز قواعد القانون الإداري عن مجموع
قواعد القانون الخاص.

وبالرغم من أن هذا النظام المزدوج قد لاقى بعض التحفظات من حيث أن
وجود نظامين قضائيين في الدولة يؤدي من جانب إلي تعقيد في الإجراءات
وإرباك الأفراد في اختيار جهة التقاضي، كما انه يتسبب في إشكالية تنازع
الاختصاص القضائي بين القضاء العادي والقضاء الإداري الأمر الذي أسفر عن
إنشاء محكمة تنازع تتولى الفصل في المنازعات بشأن الاختصاص الذي قد
يحدث بين القضاء العادي و القضاء الإداري .

إلا أن مجلس الدولة نجح في تبرير هذه القواعد وتأسيس استقلالية القانون الإداري باعتباره القانون
الذي يحكم المنازعات الإدارية وأن إنشاء مجلس للدولة جاء ليترجم بصدق ضرورة التفكير في أهمية

¹⁶انظر الدكتور مجدى النهري ، المرجع السابق ص 24.

¹⁷انظر الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ص72.

الازدواج القضائي، وكذلك ازدواج القواعد القانونية المطبقة من أجل التأكيد على استقلال المنازعات الإدارية. (18)

فلقد كان للقواعد المدنية دور سلبي على أداء وحسن سير المرافق العامة وتحقيق اعتبارات النفع العام باعتبار أن إقرار كثير من الامتيازات والسلطات و التي أصبحت تشكل فيما بعد جزءاً لا يتجزأ من نظريات القانون الإداري التي تؤسس الكثير من مرافق الدولة أمراً يتعارض مع قواعد القانون الخاص. وبالرغم من كل هذه الاعتبارات، لم يُعترف لمجلس الدولة بالصفة القضائية الكاملة في ذلك الوقت بل ظلت الإدارة القاضية هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية وُحرم على أصحاب الشأن من رفع دعواهم مباشرة إلى مجلس الدولة، بل وكان واجباً عليهم اللجوء أولاً إلى الإدارة القاضية إلا في الحالات التي نص القانون صراحةً على غير ذلك .

وأستمر الحال كذلك حتى أصدر مجلس الدولة حكمه الشهير في قضية كادو "CADOT" (19) بناء على قراره الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 1889، و الذي بموجبه أكد مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بأنه مختص للنظر في كل الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية، إلا إذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك، الأمر الذي نتج عنه تراكم القضايا أمام المجلس و تأخره الملحوظ في الفصل في هذه المنازعات لمدة طويلة، مما دعي المشرع في 20 ديسمبر 1953 إلى التدخل بصدور مرسوم جعل اختصاص مجلس الدولة محددًا على سبيل الحصر، ونقل المنازعات الإدارية إلى المحاكم الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة

¹⁸المزيد من المراجع انظر د سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول القاهرة 1967، د عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دمشق 1975، د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة 1982، ص.20، د. وهبي محمد مختار صالح، دور القضاء في انشاء وتطوير القانون الإداري، بحث منشور بمجلة العدالة، وزارة العدل، ابوظبي، العدد 113، السنة الثلاثون، يناير 2003.

كادو كان مديراً للطرق و المياه بمدينة مرسيليا عندما تقرر إنهاء هذه الوظيفة، و لما طالب البلدية بالتعويض رفضت له ذلك فطعن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة رغم عدم جود أي نص يسمح بهذا و مع ذلك صرح المجلس باختصاصه بالفصل في الطعن دون توضيح السند أو المبدأ الذي يعتمد عليه، و لكن يبدو أنه اعتمد على فكرة أن كل قرار إداري يجب أن يكون قابلاً للمنازعة أمام قاض، ففي السابق كان قانون 16-24-1790 يتضمن بأن المنازعات الموجهة ضد القرارات الإدارية تقدم أمام الوزراء المختصين اعتماداً على نظرية الوزير القاضي، ثم بعد سنوات تم تأسيس مجلس الدولة بناء على دستور السنة الثامنة ليتولى الفصل في الطعون بالنقض الموجهة ضد القرارات الإدارية في بعض الميادين فقط، و هذا الاختصاص كان محدوداً و لكن مجاله بدأ يتوسع شيئاً فشيئاً خلال القرن التاسع عشر إلى غاية صدور قرار كادو الذي نص على أن كل قرار إداري يجب أن يكون قابلاً للمنازعة أمام القضاء فأصبح هذا من أسس القانون الإداري و مبدأ من مبادئه.

راجع في ذلك: احمد على احمد الصغيري، مرجع سابق، ص90، د إبراهيم عبد العزيز شبحا، القضاء الإداري اللبناني، ¹⁹ مجلس شوري الدولة، الجزء الأول، بيروت 1994، ص 227 وما بعدها.

في نظر المنازعات الإداري ، وأصبح مجلس الدولة اختصاصه محدداً بالمنازعات التي يحددها نص القانون كقاضي أول درجة ، وكذلك جهة نقض للمحاكم الاستئنافية التي تنظر المنازعات الإدارية . (20).

فوجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يمثل ضماناً حقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة تعسف الإدارة، وتتجلى أهمية وجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية في أن رقابة القضاء على أعمال الإدارة تعتبر الجزاء الأكبر لمبدأ الشرعية والضمانة الفعالة لسلامة تطبيق القانون والتزام حدوده وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحرريات الأفراد من جور وتعسف الإدارة. (21).

وتتفاوت الدول في فكره تطبيقات الرقابة القضائية، فمن هذه الدول التي أسست النظام القضائي المزدوج، بوجود جهتين قضائيتين إحداهما تختص بنظر النزاعات الإدارية ممثلة بالمحاكم الإدارية، والثانية تختص بالنزاعات بين الأفراد، وهي المحاكم العادية، سورية ولبنان وجمهورية مصر العربية منذ صدور قانون مجلس الدولة المصري سنة 1946 .

إلا أن هناك دول أخرى مازالت تأخذ بنظام القضاء الموحد، إذ يخضع الأفراد والإدارة إلى قانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي امتيازات في مواجهة الأفراد كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية .

وسمي ذلك بالنظام الأنجلوسكسوني مدعياً أنه يحقق اليسر في إجراءات التقاضي إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الاختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج، ويرى أنصاره ومنهم الفقيه دايسي(22) أن نظام القضاء الموحد هو خير نظام للحفاظ على مبدأ المشروعية باعتبار أن وجود هيئته قضائية واحده في الدولة تفصل في مختلف القضايا العادية والإدارية يؤدي إلى الحفاظ على مبدأ سيادة القانون و المساواة التي تنص عليها جميع الدساتير .

²⁰راجع في ذلك: الدكتور محمد قدي ، القانون الإداري ، مكتبة الجامعة ، الطبعة الأولى ، 2009 ، ص 24.
²¹راجع. د محمد منير، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص39.

²² انظر الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص 107 ، لمزيد من التفاصيل راجع د . رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، طبعة 2006 ، ص 85 وما بعدها .

فلا مجال للتفرقة بين الأفراد والإدارة بمنحها امتيازات من خلال إنشاء محاكم خاصة هدفها هو التأكد من امتيازات الجهة الإدارية في تحقيق التوازن بين سلطاتها و حقوق الأفراد .

ومع ذلك فقد وجه النقد الى هذا النظام لأنه يقضي على الاستقلال الواجب توفره للإدارة وما تتمتع به من امتيازات القانون العام الأمر الذي يعيق أداؤها لأعمالها في تحقيق اعتبارات النفع العام ، باعتبار أن ذلك الآن وفي معظم الدول تطوراً لدور الدولة من أجل تنظيم الأنشطة الفردية .

فازدياد تدخل الدول في كل الميادين التقليدية للنشاط الفردي ومضاعفة واتساع المرافق العامة ، وتشعب وتنوع وظائفها وتعقد روابط السلطة العامة بالجمهور ، كل ذلك فرض الاحتكاك بين الإدارة والأفراد الأمر الذي يجعل القضاء الإداري متمتعاً بالخبرة والفاعلية في فض المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد .

وهو مجال لا يجوز تركه للقضاء المدني ، حيث يمثل القضاء الإداري الجانب العملي والتطبيقي للقانون الإداري الذي تعد دراسته مجالاً خصباً وميداناً فسيحاً للصراع المتطور بين السلطة والحرية ، والمعركة المستمرة بين المصلحة العامة وحقوق الفرد ، فرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة تحقق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وهي مهمة تتطلب الإلمام بالقانون الإداري وطبيعة المنازعة الإدارية والقدرة على التمييز بين علاقات القانون الخاص وعلاقات القانون العام ، فالقاضي الإداري له وضع خاص وتميز في مواجهة الإدارة والأفراد ، وهو يستلزم تخصصه في الفصل في الدعاوى الإدارية استقلالا عن جهة القضاء العادي ، وإعداده الإعداد القانوني الجيد حتى يقوم بالدور المهم الذي يوكل اليه وهو ما جعل للقضاء الإداري دور إنشائي لقواعد القانون الإداري ، والتي تتطور تطوراً متزايداً يوماً بعد يوم بتطور النظريات التي يبتدعها القاضي الإداري (23)، وخصوصاً فيما يتعلق دائماً بتشريعات الوظيفة العامة ، والمبادئ التي تنظم عمل المرافق العامة والتي تتسم موضوعاتها بالاستقلال التام عن موضوعات القانون الخاص .

وبعد هذه المقدمة التي أظهرت تأثير مجلس الدولة الفرنسي على تطور القانون الإداري وتأسيس الكثير من النظريات التي تتماشى مع طبيعة عمل السلطات الإدارية بإنشاء قواعد

²³ راجع في تفاصيل ذلك :د. محمد انس قاسم جعفر ، القرارات الإدارية ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية 2005 ،

الدكتور طعيمة الجرف القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية ، دار النهضة العربية ، 1978 .

خاصه تتناسب مع دورها في التوفيق بين حقوق وحريات الأفراد وامتيازات القانون العام ، يرى البعض أن نظام الازدواجية القضائية لا يمكن أن يتحقق إلا بتدخل تشريعي كما حدث في فرنسا ، إذ أنه بقدر ما يخصص عمل القضاء وبالتالي قدرتهم على تحقيق عدالة عالية المستوى بقدر ما يؤدي الى إشكالات كثيرة ومعقدة على مستوى تحديد جهة الاختصاص ،الى درجة أن الفقه والقضاء يجتهد دائماً من أجل إرساء معيار جامع مانع لتحديد المنازعات الإدارية ، وهو ما لم يتحقق دائماً ، بل ويؤدي في الكثير من الأحيان الى صعوبة معرفة أي القضائيين مختص القضاء الإداري أم القضاء العادي ؟

ولذلك ينبغي لنا أيضاً من خلال هذا المبحث أن نستعرض بإيجاز موقف الفقه والقضاء في وضع الضوابط الكفيلة التي تحدد اختصاص كل جهة قضائية على نحو يزيل إشكالية التنازع في الاختصاص بين الجهتين أو صدور أحكام متعارضة فيما بينهما .

فلقد قرر الفقه (24) انه ليست كل أعمال الإدارة تدخل ضمن نطاق اختصاص القضاء الإداري، حيث يلزم أن تدخل هذه الأعمال في نطاق المعيار الذي يعتنقه القضاء لتحديد المنازعات الادارية .

وتبعاً لما أسلفنا ذكره ، تردد الاجتهاد القضائي لتحديد نطاق اختصاص القضاء الاداري من خلال إتباع مجموعه من النظريات كمعايير عضوية شكلية وموضوعية مادية لتمييز المنازعة الإدارية .

أولاً : المعيار العضوي في تحديد طبيعة النشاط الإداري(25):

ظهر هذا المعيار من خلال عملية تفسير وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية بعد الثورة الفرنسية وتفسير مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً خاصاً على النحو السابق بيانه، مما أدى الى تقرير مبدأ الفصل بين أعمال السلطات الإدارية والقضائية ، ولا سيما دستور السنة الثالثة ،الذي نص في المادة (13) على منع سلطات القضاء العادي أن تتعرض باي صورة من الصور لأعمال السلطات الإدارية فاستشف

²⁴راجع في ذلك: الدكتورة سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار المعارف ، طبعة 1970 ، ص 21
²⁵راجع في ذلك : الدكتور محمود حافظ ، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، طبعة 1979 ، ص 713 ، د. عمار عوايدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول ، الجزائر، 1982، ص 63 .

المعيار العضوي من خلال هذه النصوص التي تذكر أعمال ومنازعات السلطة على أساس عضوي ، أي على أساس التركيز على صفة الجهة الإدارية أو السلطة الإدارية صاحبة النشاط الإداري وأطراف الدعوى أو المنازعة الإدارية الناجمة .

ووفقاً للمعيار العضوي تكون الدعوى إدارية إذا كان أحد طرفيها جهة إدارية ، سواء كانت مرفقاً عاماً أو مؤسسة عامة إدارية أو شخص معنوي عام إداري ، دون الأخذ بعين الاعتبار جوهر وماديات النشاط الإداري الذي سبب النزاع القضائي ، فذلك المعيار يرى أن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة ، وبالتالي يختص القضاء الإداري وحده بالنظر في جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وتطبق القانون الإداري بشأنها إذا ما اتصل هذا النزاع بتنظيم المرفق العام أو تسييره أو أعماله .

ولقد أخذ بهذا المعيار أول مرة في حكم محكمة التنازع في قضية بلانكو الصادر 1873/2/8 وجاء حكم المحكمة مقر أن النزاع يعود أمر الفصل فيه إلى القضاء الإداري لأن الأمر متصل بمرفق عام وهكذا تقرر اختصاص القضاء الإداري بالنظر في كافة المنازعات المتعلقة بالمرافق العامة من حيث تنظيمها أو سيرها .

وقد ترتب على الأخذ بهذا المعيار توسيع اختصاصات مجلس الدولة ، نظراً لأن سير المرافق العامة وتنظيمها إنما يشكل كل نشاط الدولة ، فالدولة عند " دوجي ، جيز ، بونار " وكل هؤلاء الفقهاء الذين عرفوا بأنصار مدرسة المرفق العام (26) ما هي إلا كتلة ضخمة ومجموعة كبيرة من المرافق العامة ينشئها الحكام ويديرونها باعتبارهم عمال مرافق عامة ، وذلك لتحقيق أهداف التضامن الاجتماعي المختلفة حيث يديرها الحكام بصفتهم عمالاً فيها لا بصفتهم أصحاب سلطة الأمر و النهي فيرى أنصار هذه المدرسة أن المرفق العام هو المؤسسة المحددة لنطاق اختصاص القضاء الإداري .

فكل عمل ونشاط يكون مرتبطاً ومتصلاً بالمرفق العام بأي صورة من صور الاتصال يكون عملاً إدارياً يدخل في نطاق قواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

إلا أن هذا المعيار بالرغم من أساسه القانوني ، وامتيازه بالوضوح والبساطة والسهولة في تطبيقه وتحديد نطاق اختصاص جهات القضاء الإداري ، مشوب بعيوب عدم الدقة في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري ، إذ أن الإدارة قد تكون طرفاً في بعض المنازعات ، إلا أنها تدخل في نطاق اختصاص جهات

²⁶راجع في ذلك الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص 183 وما بعدها.

القضاء العادي كما هو الحال بالنسبة لدعاوي ومنازعات عقود الإدارة العامة المدنية حتى وإن أتصلت في شكلها بالمرفق العام .

إلا أن الإدارة لم تفصح عن نيتها في استخدام وسائل و امتيازات القانون العام ، ومن ثم فلا وجود مبرر لتطبيق أحكام القانون الإداري على مثل هذه المنازعات ، ولقد ازداد تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية، مما أدى أيضا الى نشأة فكرة المرافق الاقتصادية والمرافق التجارية ، والتي تحتاج بدورها الى تحديد القواعد التي تطبق عليها بشكل دقيق .

ثانيا : معيار السلطة العامة(27) :

وهو المعيار الذي يميز بين أعمال الإدارة العادية وامتيازات القانون العام، ويعتمد على أن الإدارة وهي بصدد مباشرة الوظيفة الإدارية تقوم بنوعين من الأنشطة أولهما الأنشطة التي تتشابه مع أنشطة الأفراد في تعاملاتهم مع البعض الآخر ، وثانيهما الأنشطة التي تختلف عن أعمال الأفراد وتتبع في مزاولتها وسائل و امتيازات القانون العام والتي تتميز بانها قواعد أمره تبرز فيها عناصر السلطة العامة.

فالسلطة العامة باعتبارها السلطات والامتيازات والاختصاصات مجموعة من الأساليب الفنية ومجموعة من القيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة، من حيث الالتزام بمبدأ الشرعية الموضوعية والشكلية في كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال .

وبناء على ما سبق، تعتبر الطائفة الثانية من الأعمال هي أصل تحديد معيار اختصاص القضاء الإداري ، إذ أن تلك الامتيازات والسلطات تجعل الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة في مركز أسمى وغير متساوي مع مراكز الافراد وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الغير المألوفة والمتميزة عن قواعد القانون الخاص ، فكل عمل يتضمن مظهراً من مظاهر السلطة يدخل في اختصاص القضاء الإداري ، أما الطائفة الأولى من الأعمال فلا يوجد مبرر لتطبيق القانون الإداري بشأنها ومن باب أولى إخضاعها للقضاء الإداري حيث تتساوى فيها المراكز القانونية .

ووفقا لما سبق : نجد أن معيار السلطة العامة نجح نسبياً في تحديد طبيعة المنازعة الإدارية و التي تتسم بمظهر السلطة العامة باعتبار أن معيار السلطة العامة بمفهومه الجديد الذي يتفق مع مقتضيات الصالح العام وحقوق الافراد وحررياتهم مع مراعاة واقع النشاط الإداري وأساليبه وحقيقة ما تتمتع به الإدارة من

²⁷راجع في ذلك الدكتور فؤاد العطار القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968 ، ص 713 .

اختصاصات وامتيازات ، مما أدى الى ترجيح جانباً من الفقه(28) في فرنسا لمعيار السلطة العامة لتحديد نطاق اختصاص القضاء الاداري .

إلا أنه أنتقد جانباً آخر من الفقه(29) هذا المعيار باعتباره يوسع من نطاق تطبيق القانون الإداري ومن ثم اختصاص القضاء الإداري ، إذ يكفي أن تلجأ الإدارة الى أحد أساليب القانون العام حتى تضفي على تصرفاتها صفة النشاط الإداري ، ولهذا قيل بحق أن معيار السلطة العامة يؤدي الى إطلاق يد الإدارة في استخدام سلطاتها دون قيد خارجي عن إرادتها.

ولذلك أجتهد الفقه عن البحث عن معياراً آخرأ لتفادي ازدواجية أعمال الإدارة في بعض الأنشطة التي تقوم بها، ولجأ الفقه (30) الى وضع قواعد تهدف الى التمييز بين أعمال الإدارة العامة عندما تقوم بوظيفتها و تستعمل ذات الأساليب و الإجراءات التي يستعملها الأفراد وتتشابه مع أساليب القانون الخاص ، والتي تتبعها الجهات المختلفة من حيث تسيير و إدارة أملاك الدولة الخاصة " الدومين الخاص " ، ويظهر ذلك جلياً أيضاً من حيث اتجاه نية الإدارة الى استخدام العقود المدنية ، الأمر الذي يدل على ظهور نية الإدارة في التخلي عن أساليب القانون العام باستخدام وسائل الادارة الخاصة ، بما من شأنه أن يجعل الاختصاص معقوداً للقضاء العادي .

أما إذا قامت الإدارة بأعمال ووظائفها وفقاً لأساليب الإدارة العامة المغايرة و المتميزة عن أساليب القانون الخاص ، فان هذه الاعمال في ظل قوالب وأساليب الادارة العامة تعد أعمالاً إدارية تدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري ، ويكون الاختصاص إزاءها معقوداً للقضاء الاداري.

Commented [AM1]:

وأيا كان الخلاف في الفقه الفرنسي فلقد ظهر انصار المعيار المختلط(31) والذي يتلافى عيوب المعايير السابقة حيث ينعقد اختصاص القضاء الإداري، بما من شأنه تطبيق أحكام القانون الإداري ،إذا ما توافر في المنازعة شرطان أساسيان ألا وهما :

1. يتعلق النزاع بتسيير أو تنظيم أو عمل المرافق العامة .

²⁸راجع. الدكتور مجدى النهري ، مرجع سابق ص 31 .

²⁹راجع . الدكتور عمرو احمد حسبو ، مبادئ القانون الإداري بدولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة مقارنة سنة 1994 ، ص 23 .

³⁰ انظر الدكتور طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، طبعة 1978، ص 92.

³¹ انظر الدكتور ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص80 ، وما بعدها.

2. تظهر نيه الجهة الإدارية في استخدام وسائل و امتيازات القانون العام، و التي تتميز فيها عن أساليب القانون الخاص .

ومن أمثلة هذه المظاهر طرق اختيار الموظفين في الإدارة العامة، وإبرام العقود الإدارية و التي تظهر بوضوح فيها امتيازات القانون العام لعدم تكافؤ مراكز أطراف العقد، و أساليب إدارة وتسيير الأموال العامة للدولة و حمايتها من التبيد أو وسائل الاستيلاء على الأموال للتخصيص للنفع العام... الخ. ولقد طبق القضاء الإداري المصري هذا المعيار باعتباره المعيار الذي تبنى عليه النظريات العامة في القانون الإداري ، فهو دائما قانون المصلحة العامة والسلطة العامة ، و الجمع بين الاعتبارين السابقين هو الذي يضى على القانون الإداري طابع المرونة (32) و سرعه التطور التي تتلاءم مع تحقيق مصالح الفرد و اغراض النفع العام وتتوازن دائما مع المتغيرات السياسية والاقتصادية بالدولة .

المطلب الثاني

³²حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 20 ديسمبر سنة 1964 ، في القضية رقم (465) مجموعة المبادئ في 5 سنوات ص 450 .

نشأة وتطور دعوى الإلغاء

بدولة الإمارات العربية المتحدة

تنظر المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال نظام القضاء الموحد الذي يقوم على فكره الدوائر الإدارية بالمحاكم الابتدائية والاستئنافية ومحكمة النقض، ولا يوجد قضاء ادارى متخصص لنظر المنازعات الإدارية .

ولقد مرت المنازعات الإدارية بدولة الامارات بتطورات واضحة متأثرة في ذلك بالنظام السياسي للدولة ، حيث كان التنظيم القضائي قبل نشأة الاتحاد بين الامارات الأعضاء قائم على أساس تكليف شخص من قبل حاكم الامارة للفصل في المنازعات التي تعرض على ديوان الحاكم ، فكان لكل امانة قاضي واحد مختص بنظر كل القضايا مطبقا عليها احكام الشريعة الإسلامية والعرف السائد في الامارة . ومن ثم فان القضاء المحلي بكل امانة نشأ أولا للفصل في كافة المنازعات ، باعتبار ان دوائر العدل المحلية كانت محل اهتمام من مشيخات الامارات المستقلة (33).

وترسيخا لمبدأ علو دولة الاتحاد ولسيادة دولة الامارات العربية المتحدة ، وبعد نشأة الاتحاد الفيدرالي فانه تم انشاء نظام القضاء الموحد الذي يطبق على سائر الامارات ، والذي اجري تعديلا بموجب القانون الاتحادي رقم (6) لسنة 1978 اذ حول القانون المحاكم الابتدائية والاستئنافية القائمة في كل من امانة ابوظبي والشارقة وعجمان والفجيرة وام القوين الى محاكم اتحادية ، اما امارتي دبي وراس الخيمة فلم تحول المحاكم الابتدائية والاستئنافية فيهما الى محاكم اتحادية ، وبالتالي فمازالت كل منهما تحتفظ بقضائها المحلي .

ويثير وجود جهازين قضائيين احدهما اتحادي والآخر محلي إشكاليات تنازع الاختصاص بينهما وهي ليست بالمسألة التي اغفل عنها المشرع الدستوري وذلك لتحقيق التوازن بين النزعة الاستقلالية للمارات الأعضاء وترسيخ أسس ومبادئ سمو الدولة الاتحادية المنشئة بموجب الدستور الاتحادي حيث قرر الدستور وفقا للمادة

³³. د.محمد بطي ثاني الشامسي ، نظام القضاء بدولة الامارات العربية المتحدة والتحديات التي تواجهه ، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العالمي لروساء المحاكم الذي نظمتها المحكمة الاتحادية العليا بالتعاون مع دائرة القضاء بأبوظبي ، الامارات 2008/3/-24=23.

(151) " ان لأحكام الدستور السيادة على دساتير الامارات الأعضاء في الاتحاد وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقا لأحكامه الأولوية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الامارات "

كما قررت المادة (102) من الدستور الإماراتي الصادر عام 1971 ان "يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر ، تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة ، أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية 1- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد ، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها" .2- الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية الدائمة باستثناء ما تختص بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (99) من هذا الدستور 3- قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الافراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة .

وفيما عدا الاختصاصات السابقة فقد ترك المشرع الاتحادي امر الفصل فيها للهيئات القضائية المحلية ، حيث انه لم ينص على وجوب دمج دوائر القضاء في الامارات المحلية ضمن القضاء الاتحادي وفقا لما قرره الدستور في المادة (117) يستهدف الحكم في كل إمارة بوجه خاص ، حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها وتوفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها.

والمادة (104) تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور.

والمادة (105) يجوز بقانون اتحادي يصدر بناءً على طلب الإمارة المعنية نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية بموجب المادة السابقة إلى المحاكم الاتحادية الابتدائية . كما يحدد بقانون اتحادي الحالات التي يجوز فيها استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية وغيرها أمام المحاكم الاتحادية على أن يكون قضاؤها عند الفصل في هذا الاستئناف نهائياً .

-إشكاليات تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والمحلي بدولة الامارات العربية المتحدة :

لم يغفل المشرع عن انشاء محكمة تتولى الفصل في التنازع بين اختصاصات القضاء الاتحادي والمحلي وذلك من انشاء المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها احدى ركائز وضمانات العدالة بموجب انشاؤها بالقانون رقم 10 لسنة 1973 حيث نصت المادة (33) منه على ان تختص المحكمة الاتحادية العليا دون غيرها بالفصل في الأمور التالية :

- 1- المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد أو بين أية إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد، متى أحيلت هذه المنازعات إلى المحكمة بناء على طلب أي طرف من الأطراف المعنية.
- 2- بحث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد.
- 3- بحث دستورية التشريعات الصادرة من إحدى الإمارات الأعضاء إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية.
- 4- بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم الاتحاد أو الإمارات الأعضاء أثناء دعوى منظورة أمامها.
- 5- تفسير أحكام الدستور بناء على طلب إحدى سلطات الاتحاد أو حكومة إحدى الإمارات الأعضاء.
- 6- تفسير المعاهدات والاتفاقيات الدولية بناء على طلب إحدى سلطات الاتحاد أو الإمارات الأعضاء أو إذا كان التفسير موضع خلاف في دعوى مطروحة أمام إحدى المحاكم.
- 7- مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعيّنين بمراسيم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية، بناء على طلب المجلس الأعلى للاتحاد وفقاً للقانون الخاص بذلك.
- 8- الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل والخارج وجرائم تزوير المحررات أو الأختام الرسمية لإحدى سلطات الاتحاد وجرائم تزيف العملة.
- 9- تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في الإمارات.
- 10- تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى أو بين الهيئات القضائية في أية إمارة فيما بينها.
- 11- أية اختصاصات أخرى ينص عليها في الدستور أو في أي قانون اتحادي.

-إشكاليات بطء إجراءات التقاضي أمام القضاء المحلي والاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة :

نظراً لتثعب الاختصاصات القضائية بين القضاء المحلي والاتحادي بدولة الإمارات فلقد أنشئ قسم لتحضير دعاوى بناء قرار وزير العدل 140 لسنة 2015 بشأن إنشاء مكتب إدارة الدعوى بالمحاكم الاتحادية وتحديد نظام عمله حيث اوجب في المادة (1) منه ان "ينشأ في كل محكمة اتحادية على اختلاف الدرجات مكتب يسمى مكتب إدارة الدعوى." والذي يتشكل مكتب إدارة الدعوى من رئيس وعدد كاف من موظفي المحكمة من

القانونيين وغيرهم ويجوز لرئيس المحكمة إسناد مهام المكتب لموظف واحد أو أكثر متى كان حجم العمل يقتضي ذلك. (34).

اختصاصات مكتب إدارة الدعوى :

يناط بمكتب إدارة الدعوى مهام قيد الدعوى وتحضيرها وإدارتها ويشمل ذلك (35) :

- 1- تقدير واستيفاء الرسوم المقررة وفق القانون.
- 2- القيد في السجل الخاص - إلكترونياً أو يدوياً في أحدهما أو في كليهما - بحسب الأحوال.
- 3- تحرير الإعلان حسب الأصول وتسليمه إلى الجهة المنوط بها تنفيذه مع إرفاق صحيفة الدعوى وأي مستندات مقدمة وذلك في نفس اليوم أو اليوم التالي على الأكثر.
- 4- تكليف المدعى عليه بتقديم مذكرة جوابية على الدعوى مرفقاً بها كافة المستندات لدى مدير الدعوى وذلك خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ الإعلان مع مراعاة دعاوى المستعجلة.
- 5- يتولى مدير الدعوى دعوة الخصوم بهدف استكمال البيانات والمستندات وتقارير الخبرة والمذكرات وتحديد موعد الجلسة الأولى أمام المحكمة بعد انقضاء مهل تبادل المذكرات وغير ذلك من أعمال التحضير في إطار زمني لا يتجاوز شهراً واحداً ما لم تقتض ظروف الدعوى مدة أطول وفي هذه الحالة يتعين عرض الأمر على القاضي المختص.
- 6- يتقيد مدير الدعوى بالأجال المنصوص عليها في القانون والقرارات الوزارية السارية.
- 7- إذا لم يرد ما يفيد إعلان المدعى عليه في الدعوى يتم استعجال الإعلان مع مراعاة تطبيق أحكام الفقرة (4) من المادة (8) من القانون رقم (10) لسنة 2014 فيما يتعلق بالإعلان بالطرق البديلة إذا توفرت أسبابه.
- 8- تلقي طلبات الإدخال والتدخل والترك والشطب والطلبات العارضة والمستندات المرفقة معها واتخاذ ما يقتضيه الحال من إجراءات.
- 9- الاحتفاظ بسندات الدين المتعلقة بأوامر الأداء لحين انقضاء أجل التظلم من أمر الأداء.

راجع المادة 2 من القرار 34

راجع المادة (3) من القرار 35

10- استلام طلبات العرض التي يقدمها المدينون وإعلان الدائنين بها والتحقق من أن الذي قام بالإعلان قد حرر محضراً اشتمل على بيان الشيء المعروض وشروط العرض وقبوله من عدمه.

11- إخطار النيابة العامة في الحالات التي يوجب القانون إخطارها بها.

12- التحقق من أن المستندات والأوراق المحررة بغير اللغة العربية مترجمة إليها لدى ترجمان قانوني معتمد.

13- التحقق من أن المستندات والأوراق المقدمة مصدقة حسب الأصول إذا كانت صادرة من خارج الدولة أو كانت صادرة من داخلها ولتصديقها مقتضى.

14- الاجتماع مع الأطراف وحصر نقاط الاتفاق والاختلاف وتحديد جوهر النزاع وفق النموذج المعد بحسب مقتضيات ظروف الدعوى على ألا يستغرق ذلك وقتاً طويلاً أمد التقاضي.

15- إرسال ملف الدعوى إلى محكمة الاستئناف خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ طلبه وينقص هذا الميعاد إلى 3 أيام في الدعاوى المستعجلة.

16- أية مهام أخرى ذات صلة بطبيعة العمل أو تأمر بها المحكمة.

ووفقاً للمادة (4) فإنه يتولى مكتب إدارة الدعوى في كل من محاكم الاستئناف والمحكمة الاتحادية العليا الاختصاصات المبينة في المادة الثالثة من هذا القرار بما يتوافق مع طبيعة العمل في تلك المحاكم بالإضافة إلى ما يلي:

1- في حالة الطعن بالاستئناف يتعين على مدير الدعوى مراعاة ما نصت عليه المادة 162 من القانون رقم (10) لسنة 2014 المعدل للقانون رقم (11) لسنة 1992 في شأن جواز تقديم المستأنف لأسباب استئنافه حتى تاريخ الجلسة الأولى المحددة لنظره.

2- طلب ضم ملف الدعوى الابتدائية في اليوم التالي لليوم الذي يرفع فيه الاستئناف.

3- في حالة الطعن بالنقض يتعين على مدير الدعوى مراعاة ما نصت عليه المادة (177) في شأن إرفاق ما يفيد سداد التأمين وأن المحامي الذي وقع الطعن ممن يجوز لهم الترافع أمام المحكمة.

4- طلب ضم ملف الحكم المطعون فيه من المحكمة التي أصدرت الحكم ويقوم مدير الدعوى في المحكمة التي أصدرت الحكم بإرسال الملف المطلوب خلال أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ ورود طلب الضم.

وبناء على المرسوم الصادر من رئيس دائرة القضاء في امارة أبوظبي رقم (9) لسنة 2010 والذي يتضمن قراراً بإنشاء ونظام عمل مكتب إدارة الدعوى في محاكم دائرة القضاء المحلية ، بهدف تحقيق العدالة الناجزة وتسريع إجراءات التقاضي، مع التأكيد على جودة الأداء، بما يسهم في المحافظة على مصالح المتقاضين المالية، وتحفيز دورة رؤوس الأموال، وتالياً تشجيع الاستثمار، وترسيخ الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في امارة أبوظبي.

وينص المرسوم في المادة الأولى منه، على أن ينشأ في كل محكمة من محاكم دائرة القضاء، على اختلاف درجاتها، مكتب يسمى مكتب إدارة الدعوى، ويجوز تشكيله من أقسام عدة في إطار المهام المنوطة به. وتنص المادة الثانية على أن يُشكل المكتب من رئيس وعدد كافٍ من موظفي المحكمة من القانونيين وغيرهم، تحت إشراف رئيس المحكمة المختصة.

وحددت المادة الثالثة من القرار مهام المكتب، بقيد الدعوى وتحضيرها وإدارتها وإعلانها وتبادل المذكرات والمستندات وتقارير الخبرة بين الخصوم، على أن يشمل ذلك تقدير واستيفاء الرسوم المقررة وفق القانون، وقيد الدعاوى والطعون في السجل الخاص بذلك - إلكترونياً أو يدوياً أو كليهما - بحسب الأحوال، وتحرير الإعلان حسب الأصول، وتسليمه إلى الجهة المنوط بها تنفيذه، مع إرفاقه بصورة من صحيفة الدعوى وأي أوراق أو مستندات مقدمة، وذلك في اليوم نفسه أو اليوم التالي على الأكثر.

كما انه الزم تكليف المدعى عليه بتقديم مذكرة جوابية على الدعوى، مرفقة بها المستندات كافة خلال مدة لا تزيد على 10 أيام أمام مكتب إدارة الدعوى، إضافة إلى دعوة الخصوم واستكمال البيانات والمستندات وتقارير الخبرة والمذكرات، وغير ذلك من أعمال التحضير في إطار زمني محدد، دون إخلال بالمواعيد المنصوص عليها قانوناً.

وإذا لم يرد ما يفيد إعلان المدعى عليه في الدعوى، يتم استعجال الإعلان من مكتب إدارة الدعوى، مع مراعاة تطبيق أحكام البند (4) من المادة (8) من قانون الإجراءات المدنية، معدلة بالقانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014، في ما يتعلق بالإعلان بالطرق البديلة إذا توافرت أسبابه.

كما أوردت المادة الثالثة في مهام مكتب إدارة الدعوى، تلقي طلبات الإدخال والتدخل والطلبات العارضة والمستندات المرفقة بها، واتخاذ ما تقتضيه من إجراءات، والاحتفاظ بسندات الدين المتعلقة بأوامر الأداء إلى حين انقضاء أجل التظلم من أمر الأداء، وتسلم طلبات العرض التي يقدمها المدينون، وإعلان الدائنين بها،

والتحقق من أن الذي أعلن حرر محضراً اشتمل على بيان الشيء المعروف وشروط العرض وقبوله من عدمه، وإخطار النيابة العامة في الحالات التي يوجب القانون إخطارها بها.

وعلى مكتب إدارة الدعوى التحقق من أن المستندات والأوراق المحررة بغير اللغة العربية مترجمة إليها بواسطة مترجم قانوني معتمد، وأن المستندات والأوراق المقدمة مصدقة حسب الأصول، إذا كانت صادرة من خارج الدولة، أو كانت صادرة من داخلها، ويوجد ثمة مقتضى لتصديقها، إضافة إلى الاجتماع مع الأطراف، وحصر نقاط الاتفاق والاختلاف، وتحديد جوهر النزاع حسب النموذج المعد لذلك، على نحو لا يؤدي إلى إطالة أمد التقاضي.

وحددت المادة الرابعة من القرار مهام مكتب إدارة الدعوى بمحكمة الطعن بإعلان صحيفة الطعن إلى المطعون ضده خلال 10 أيام من وقت إيداع الطعن، وطلب ضم ملف الدعوى المطعون على الحكم فيها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الصحيفة.

كما حددت المادة نفسها مهام مكتب إدارة الدعوى في المحكمة التي أصدرت الحكم بإرسال ملف الدعوى خلال 10 أيام على الأكثر من تاريخ ورود طلب الملف، وخلال ثلاثة أيام في دعاوى المستعجلة، وإرسال الطعن مع ملف الدعوى خلال 10 أيام من تاريخ تقديمه إليها، متى قيد الطعن بالنقض أمام محكمة الاستئناف المطعون في حكمها.

كما أكدت المادة الخامسة من القرار أنه في حال تبين لمكتب إدارة الدعوى نزوع أطرافها إلى التسوية أو الصلح، فينبغي عرض الأمر على القاضي المختص فوراً، وكذلك الحال إذا تضمنت الدعوى إحدى الحالات المنصوص عليها في الفقرة (5) من المادة 42 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، مضافة بموجب القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014، على أن يستكمل مكتب إدارة الدعوى إجراءات تجهيز الدعوى في حال إعادتها إليه من القاضي المختص.

ويعمل القضاء الإماراتي رقابته القضائية على أعمال الإدارة من خلال دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض ، ودعوى التأديب ، لكن قضاء الإلغاء أو دعوى الإلغاء هو من أبرز المجالات التي طوّرها واجتهد فيها القضاء الاتحادي بدولة الإمارات .

ولقد نصت المادة (25) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 بأنه " تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة و الأفراد سواء كانت الدولة مدعياً أو مدعى عليه فيها" .

ووفقاً لنص المادة (12) من قانون السلطة القضائية الاتحادي الصادر عام 1983، "يكون مقر المحاكم الاتحادية الاستئنافية في عاصمة الاتحاد الدائمة وفي عواصم الإمارات التي صدر أو يصدر قانون اتحادي بإنشاء محاكم اتحادية استئنافية فيها، ويجوز بقرار من وزير العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء الاتحادي ان يمتد اختصاص المحكمة الاتحادية الاستئنافية لأكثر من امانة من تلك الإمارات او ان تعقد جلساتها في مكان اخر ضمن دائرة اختصاصاتها وتولف المحكمة الاتحادية الاستئنافية من رئيس وعدد كاف من القضاة. وتكون بها دائرة او اكثر لنظر المواد الجنائية ودائرة او اكثر لنظر المواد المدنية والتجارية والمواد الأخرى" .

ولقد قرر القانون الاتحادي رقم (17) لسنة 1978 والمعدل بالقانون رقم (3) لسنة 1985 بشأن تنظيم حالات وإجراءات الطعن بالنقض بأنه يجوز الطعن بالنقض امام المحكمة الاتحادية العليا في الأحكام الصادرة من محاكم الإسنانف الاتحادية في الأحوال المنصوص عليها وفقاً للقانون السابق.

وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة(36) بقولها "لما كان النص في المادة (1/102) من دستور دولة الاتحاد على أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية 1- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها - يدل هذا على أن المشرع الدستوري خص القضاء الاتحادي وحده دون غيره بولاية النظر والفصل ضمن ولايات أخرى - في المنازعات الإدارية التي يكون الاتحاد طرفاً فيها سواء كمدعي أو كمدعى عليه وسواء كان الاتحاد خصماً أصلياً في الدعوى أو خصماً منضماً أو متدخلأً أو مدخلاً فيها، وتثبت للاتحاد هذه

36راجع : الطعان رقما 277و322 لسنة 2011 إداري جلسة الأربعاء الموافق 5 من أكتوبر سنة 2011.

الولاية حتى ولو كان طرفاً واحداً وأكثر من أطراف النزاع تابعاً لجهة محلية بحسبان أن الاختصاص الولائي للقضاء الاتحادي من النظام العام الاتحادي الذي يعطى على النظام العام المحلي ولا اتصال هذا الاختصاص بالنظام العام للتقاضي".

ويمكن القول أن القضاء الاتحادي في دولة الإمارات يسير في الطريق الصحيح في سبيل المزيد من التطور والارتقاء، وتبرز ملامح هذا التطور في عدة صور تتبلور في محاولات الاتجاه التشريعي المستمر لتعديل التشريعات التي تتصل بالجوانب الإدارية كقوانين الخدمة والوظيفة العامة، والتي عمدت جاهدة في جانب منها إلى استقرار وترسيخ فكرة عدم تحصن القرار الإداري.

فوفقاً لنص المادة (116) فقره (1) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة "لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة سنتين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار فقره (2) - لا تسمع الدعوى المتعلقة بالطعن في المراسيم الاتحادية الصادرة بإنهاء الخدمة".

- التعريف بدعوى الإلغاء في قضاء المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات :

قضت المحكمة الاتحادية العليا (37) بدولة الإمارات العربية المتحدة بأنه "لما كان من مبادئ القانون الإداري التي لا تتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية أن دعوى إلغاء القرار الإداري هي دعوى عينية تستهدف مخاصمة القرار الإداري المعيب بعيب عدم المشروعية وإلغائه، وأن من شروط قبولها أن يتوافر في رافعها المصلحة الشخصية المباشرة المستمدة من مركزه القانوني الذي أثر فيه القرار المطعون فيه بالإلغاء تأثيراً مباشراً، وأن مضي فترة طويلة على صدور القرار، لا يمنع من قبول دعوى الإلغاء طالما كان ميعاد سماعها لا يزال قائماً"

ولقد بدأت ملامح تطور دعوى الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة بصور حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 258 لسنة 14 قضائية نقض مدني بتاريخ 15/6/1993 والذي كان موضوعه إلغاء قرار إنهاء خدمة موظف بوزارة الداخلية وإعادةه إلى عمله واستحقاقه كافة المزايا كما ولو كان مستمراً

³⁷الطعن رقم 39 لسنة 2011 إداري جلسة الأربعاء الموافق 25/5/2011.

في عمله، ورفضت المحكمة الاتحادية العليا الطعن المقدم وأيدت في ذلك ما ذهب إليه محكمة الموضوع من سلامة القرار الإداري وقيامه على سبب صحيح من القانون .

حيث اكدت المحكمة الاتحادية العليا في معرض حكمها في الطعن "أنه ولما انتهت إليه محكمة الموضوع في حدود سلطاتها في استخلاص الواقعة ووزن البيانات الدالة عليها الى سلامه قرار إنهاء خدمة الطاعن لصدوره وفقا احكام القانون و قيامه على سبب صحيح بريئا من شبهة تعسف الإدارة والانحراف في استخدام السلطة فان ما يثيره الطاعن لا يغدو أن يكون جدلا موضوعيا يراد به الأخذ بنتيجة مخالفه لما اقتنعت به المحكمة الأمر الذي لا يقبل اثارته امام محكمه النقض" .

وبهذا الحكم تعتبر البداية للقضاء الاتحادي الإماراتي لنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية من المحكمة الاتحادية العليا، مع الوضع في الاعتبار أن الطاعن أقام دعواه عام 1990 باعتبارها دعوى مدنية تنتظر أمام محكمه أبو ظبي الابتدائية، حيث كانت في ذلك الوقت تصنف مثل هذه الدعاوى على أنها دعاوى مدنية ولا تصنف على أنها دعاوى إدارية، حتى عام 2005 بقيام اداره التفتيش القضائي التابعة لوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة بفصل القضايا الإدارية عن بقية القضايا المدنية .

- خصائص دعوى الإلغاء:

أولاً: دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية:

وتسمى دعوى عينيه تتضمن مخاصمة القرار الإداري المعيب بسبب مخالفته لأحد جوانب المشروعية والتوصل إلى إلغائه بأثر قبل الكافة، ولهذا وصفت بأنها دعوى ذات طابع موضوعي وليست ذات طابع شخصي .

فدعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها ذوو الشأن إلي القضاء الإداري مطالبين فيها بإلغاء قرار إداري مخالف للقواعد القانونية النافذة أي لمبدأ المشروعية، وتدخل دعوى الإلغاء كأصل عام في الاختصاص المانع لدوائر القضاء الإداري وليس لأي محكمة أخرى حق الفصل فيها، فهي ليست دعوى ضد خصوم ولكنها دعوى ضد قرار .

فدعوى الإلغاء هي وسيلة موضوعية للبطان منظمة لتحقيق حسن سير العدالة، فهي تقام في مواجهة قرار إداري ودور القاضي الإداري هو فحص أوجه عدم المشروعية التي أصابت القرار، ومن ثم فإن دعوى

الإلغاء تتميز بانها دعوى عينية موضوعية القصد منها تصحيح الأوضاع القانونية بإزالة كل أثر للقرار الإداري غير المشروع ،وهي تستهدف ليس مصلحة الطاعن الذي أضر به القرار الإداري فحسب بل أيضا الدفاع عن المصلحة العامة و ضمان احترام مبدأ المشروعة الإدارية .

ووفقاً لما سبق فإن دعوى الإلغاء تقوم على عنصرين أساسيين :

1. دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري بطريق غير مباشر وترمي إلى تحقيق المصلحة العامة حيث تكشف ما يعترى القرار الإداري من عوار من شأنه أن يدفع الإدارة المعنية الى الاعتاظ وعدم مخالفة القانون في الحالات المماثلة .
2. دعوى الإلغاء لا تستهدف مصالح الأفراد بشكل خاص وإنما بشكل عام ،ولذلك قيل عن حق بأن الطاعن في دعوى الإلغاء يؤدي دوراً مماثلاً لدور النيابة العامة في الدعوى العمومية، حتى ولو لم يكن مدركاً لهذا الدور، خاصة عندما يطعن في قرار فردي معتقداً أنه يدافع عن مصلحته الخاصة، بينما هو يتصرف في نفس الوقت باسم المشروعية .

ثانياً : دعوى الإلغاء تهدف الى إعلاء مبدأ سيادة حكم القانون:

تحرص الدساتير دائماً على أفراد باب مستقل في الدستور بعنوان سيادة حكم القانون(38) ،الذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة ويعني أن تكون جميع التصرفات التي تصدر من أجهزة الدولة في حدود القانون ،وأن يخضع الحكام والمحكومين لسيادة حكم القانون ،وذلك لأنه ليس من واجب الدولة أو السلطة التنفيذية ، أن تحمي حقوق الأفراد وتجعلهم خاضعين وحدهم للقانون ،بل من واجب السلطة التنفيذية أن تخضع هي نفسها لأحكام القوانين واللوائح في كل عمل أو تصرف أو قرار يصدر منها حتى يتصف عملها بالمشروعية الإدارية (39) ،الذي يتبلور من خلال احترام السلطة التنفيذية لإرادة المشرع ،فلا تخرج عن نصوص القانون التي يضعها .

³⁸ لمزيد من التفاصيل راجع د محمد عبد العال السناري ، مرجع سابق ص 184 وما بعدها ، راجع أيضا المستشار الدكتور عليوة فتح الباب أصول سن وصياغة وتفسير التشريعات دراسة فقهية عملية مقارنة ، الطبعة الأولى ، مطبعة كوميت ، القاهرة ص 653 وما بعدها

³⁹ راجع د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري ، 1990 .

ولا يتأتى ذلك إلا من خلال أن يكون كل قرار إداري صادرا من الجهة الإدارية مستنداً على نص قانوني بالمعنى العام، ولذلك كانت دعوى الإلغاء بمثابة نوع من الرقابة القضائية المتخصصة على أعمال الإدارة الغير مشروعه (40).

وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا (41) بدولة الإمارات العربية المتحدة بقولها "تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نلخصه بأنه سياده حكم القانون ، ومقتضى ذلك المبدأ أن تخضع الدولة في جميع تصرفاتها للقانون القائم ، وأن يتمكن الأفراد بوسائل مشروعه من رقابه الدولة في أداؤها لوظيفتها " .

ثالثاً: دعوى الإلغاء من النظام العام:

الأصل هو أن دعوى الإلغاء ترفع ضد أي قرار إداري دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة، وإذا ما أراد المشرع أن يستبعد ما عليه إلا أن ينص على ذلك الاستبعاد صراحة، وإن كان هذا النص في حد ذاته يمس بحق دستوري، وهو حق التقاضي .

كما انه لا يجوز التنازل مسبقاً عن رفع دعوى الإلغاء، بخلاف الأمر في الدعوى الشخصية فالدائن له مطلق الحرية في التنازل عن دينه لفائدة المدين ولا يمكنه المطالبة بالدين بعد ذلك التنازل، في حين أن لمن تنازل مسبقاً عن رفع دعوى الإلغاء أن يقيمها لاحقاً، ولا يمكن للإدارة المعنية أن تحتج أمام قاضي الإلغاء بذلك التنازل ، والأكثر من ذلك أن للمتنازل أن يرجع عن تنازله في أي وقت شاء، مع مراعاة آجال دعوى الإلغاء التي هي من النظام العام بطبيعتها الحال، كما أنه لا يجوز التنازل عن حكم قضى بإلغاء قرار إداري غير مشروع، فهو قد ألغي ولا يمكن إحيائه من جديد عن طريق التنازل وتبقى الإدارة المحكوم عليها دائماً مطالبة بتنفيذه.

ويتمتع الحكم في دعوى الإلغاء بحجية مطلقة في مواجهة الكافة ، ولا يقبل طلب الغاء القرار الإداري أكثر من مره ولو تعاقب الطاعنون وهي بذلك تختلف عن دعوى التعويض الذي يتمتع فيها الحكم بحجية نسبية بين الخصوم. وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا (42) بقولها " ومن المقرر أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومه عينيه مناطها رقابة شرعية القرار الإداري في ذاته ووزنه بميزان القانون ..والحكم الصادر بالإلغاء يعدمه في ذاته فينقض ذات وجوده ويترتب على ذلك زوال القرار بالنسبة لكل الناس من كان قد صدر

⁴⁰ راجع د. رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري "دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية" ، دار النهضة العربية، القاهرة 1998.

⁴¹ حكم اتحادية عليا بتاريخ 1978/6/21، قضية رقم (5) لسنة 5ق.

⁴²الطعن رقم 5942 لسنة 48 ق جلسة 2002 /4/2 .

لصالحه أو ضده ، من طعن عليه ومن لم يطعن، من كان طرفاً في دعوى مهاجمة القرار ومن لم يكن ، وأياً كانت الأسباب التي أستند اليها في مهاجمته .أساس ذلك ان الحكم بالإلغاء حجه على الكافة .وهى حجية تمنع تسلسل الطعون الى ما لا نهاية تبعاً لأصحاب المصالح التي مسها القرار إيجاباً او سلباً ومن ثم فإذا حكم بإلغاء القرار الإداري أو بوقف تنفيذه بحكم حاز قوة الشيء المحكوم فيه ، فلا يجوز المنازعة في هذا القرار مره أخرى ."

المبحث الثاني

شروط قبول الطعن بالإلغاء

تنظر دعوى الغاء القرارات الإدارية أمام القضاء وتخضع لأحكامه فيما يتعلق بإجراءات قبول الدعوى، ولقد أشرط مجلس الدولة في فرنسا ومصر لقبول دعوى الإلغاء استنادا لطبيعتها الموضوعية توافر شروط مرنة تتناسب مع فكرة الحفاظ على مبدأ المشروعية ،حيث يشترط توافر المصلحة الشخصية المباشرة التي تبرر للمدعي طلب إلغاء القرار المطعون فيه .ولقد اقر القضاء بدولة الامارات العربية المتحدة ذات المبادئ المطبقة في القضاء الفرنسي والمصري .

-المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء :

لم ينص قانون مجلس الدولة المصري على شرط الصفة لرفع دعوى الإلغاء وأكتفى باشتراط أن تكون المصلحة شخصية وخاصة 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 " .

ولقد أستقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة(43) على أن "المصلحة التي يقرها القانون لقبول أي طلب أو دفع أمام القضاء هي الفائدة العملية التي تعود على المتمسك بالدفع أو الطلب."

يستوي أن تكون هذه المصلحة أدبية أو مادية ، وتتوافر المصلحة الشخصية المباشرة بشكل عام في الأحوال التي يوجد فيها المدعى في مركز قانوني خاص من القرار الإداري المطعون فيه بحيث تتحقق الفائدة من الطعن في هذا القرار(44).

ولقد توسع مجلس الدولة في فرنسا ومصر من أجل إدماج شرط الصفة مع شرط المصلحة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية بشكل خاص، بحيث يتوافر الصفة المطلوبة لرفع الطعن أمام القضاء من المصلحة الشخصية المباشرة للطاعن في إلغاء القرار الإداري ، وذلك استناداً إلى أن الصفة هي وصف من أوصاف المصلحة لكي تكون شخصية ومباشرة وأن صاحب المصلحة هو الوحيد ذو الصلة ، أما الآخرين فإنهم لا يتمتعون بهذه الصفة.

وبالتالي لا يعتبرون أطرافاً ذو مصلحة شخصية ولا يمنع كل هذا المحكمة المختصة من التحقق من توافر الصفة ، خاصة إذا كان هناك دعماً بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صلة ، مما يؤكد أن الفوارق بين الصفة والمصلحة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية تحديداً هي فوارق طفيفة .

كما لا يتعارض من حيث الإجراءات بأن يكون المدعى عليه في دعوى الإلغاء هو جهة الإدارة التي أصدرت القرار المطعون فيه بالإلغاء ويتم اختصام هذه الجهة الإدارية في شخص من يمثلها قانوناً ، ويجب أن تكون هذه الجهة متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة ، فمن العبث توجيه الخصومة لجهة إدارية ليست لها صفة التقاضي إما لأنها لم تكن متمتعة بالشخصية المعنوية فيتم هنا توجيه الخصومة إلى الوزير المختص على اعتبار أن الجهة التي أصدرت القرار تابعة مركزياً لهذه الوزارة ، ومن ثم إذا رفعت دعوى الإلغاء على غير ذي صلة فإنها تكون غير مقبولة وترد شكلاً .

⁴³الطعن رقم 565 لسنة 2010 إداري جلسة الأربعاء الموافق 20 من ابريل سنة 2011.
⁴⁴انظر د. الطماوي ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول ، مرجع سابق ، ص 491 وما بعدها ، لمزيد من التفاصيل راجع : د. يسري العصار ، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء و في الدعوى الدستورية ، دراسة مقارنة ، طبعة 1994 ، د انور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1998 .

ونظراً لأن دعوى إلغاء القرارات الإدارية تستهدف تصحيح خطأ الإدارة فقد توسع مجلس الدولة المصري والفرنسي في قبول الدعوى في حالة إخطار الجهة الإدارية صاحبة الصفة الأصلية وتقديمها دفاعاً فيها فلا محل للحكم بعدم قبول الدعوى رغم أنه قد تم رفعها أصلاً على شخص آخر غير ذي صفة ، كذلك أجاز القضاء تصحيح الدعوى بإعادة توجيهها إلى صاحب الصفة الأصلي ، أما إذا زالت صفة الجهة الإدارية كما لو ألغيت شخصيتها المعنوية فإنه يتم توجيه الخصومة إلى الجهة الإدارية التي نقلت إليها اختصاصاتها ، وكذلك إذا رفعت الدعوى في مواجهة أكثر من جهة إدارية وزالت صفة بعض هذه الجهات فإن الدعوى تستمر في مواجهة باقي الخصوم.

المطلب الأول

ميعاد الطعن بالإلغاء وطبيعته القانونية

يمكن تعريف الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء بأنه المدة الزمنية المحددة تشريعياً، والتي يحق لصاحب الشأن خلالها تحريك الدعوى القضائية أمام الجهات المختصة بإلغاء القرار الإداري.

وهناك عدد من الخصائص الهامة التي يتميز بها الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء، وأهم تلك الخصائص (45) ما يلي:

1. إن هذا الميعاد يقتصر على دعوى الإلغاء التي ترفع أمام جهات القضاء الإداري المختصة، ولا يمتد إلى الدعاوى الإدارية الأخرى التي تدخل في اختصاص هذا القضاء، كما أنه محدد بنص قانوني، وذلك سواء كان هذا النص عاماً، وهو الميعاد الذي يحدده القانون بشكل عام لرفع دعوى الإلغاء، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد لم تقبل الدعوى شكلاً، أو كان نصاً خاصاً، بأن يرد في شأن معين، بحيث يتعين الالتزام به في حدود ما ورد به.
 2. إن هذا الميعاد شرط من الشروط المتعلقة بالمواعيد والإجراءات، وعليه، فإن المحكمة لا تنظر الدعوى بعد فوات هذا الميعاد أو انقضائه، كما أن عليها أن تتحقق من المدة القانونية لقبول الدعوى قبل النظر في الموضوع.
 3. إن هذا الميعاد حق لصاحب الشأن أو من له مصلحة في إلغاء القرار الإداري، وليس منحه من جهة الإدارة يمكن أن تمنع صاحب الحق منه.
 4. إن هذا الميعاد هو ميعاد قصير نسبياً، وذلك خلافاً لمدد التقادم المسقط للحقوق. والحكمة من كون هذا الميعاد قصيراً هو ما يقتضيه حسن سير العمل القضائي من سرعة البت في المنازعات الخاصة بالقرارات الإدارية، كما أن ذلك من شأنه أن يعمل على ضمان استقرار المراكز القانونية، فضلاً عن أن فكرة ربط رفع الدعوى بميعاد تقلل من عدد الدعاوى وتخفف من ثَم من العبء الملقى على كاهل القضاء.
 5. إن هذا الميعاد ميعاد ناقص، ويقصد بالميعاد الناقص الفترة الزمنية التي يجب اتخاذ الإجراء أثناء سريانها، ويترتب على كون هذا الميعاد ناقصاً أنه لو أراد أن يطعن صاحب الشأن في اليوم الأخير منه، فيجب عليه أن يقوم بذلك قبل انتهاء ساعات العمل الرسمية.
- ويرتكز التنظيم القانوني لميعاد دعوى الإلغاء على جملة من الاعتبارات المختلفة التي توضح الحكمة من إقراره، والتي ساهمت بشكل كبير في وضع ملامح هذا التنظيم، وذلك في سبيل الوصول به إلى الهدف المقصود منه..
- وهكذا يمكن القول بأن الحكمة من وضع ميعاد محدد لرفع دعوى الإلغاء تقوم على اعتبار أن الأصل هو حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء لطلب الحماية منه ضد ما يصدر بشأنهم من جهة الإدارة بشكل غير مشروع، ودون أن يتقيد ذلك بالإلغاء بميعاد محدد.

⁴⁵ لمزيد من التفاصيل انظر د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في رفع دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة العربية، 1998م.

ومن ناحية أخرى، فإن المصلحة العامة تقتضي بدورها ضرورة تحقيق الاستقرار للقرارات الإدارية وعدم تركها وقتاً طويلاً عرضة للإلغاء ومن ثم تنظيم هذا الحق وجعله مقيد بميعاد معين يتعين ممارسته خلاله، ليبقى هذا التقييد بمثابة الاستثناء. (46)

وفي ضوء تلك الاعتبارات، فإن الأمر تطلب ضرورة التوفيق بينها ومراعاتها، وذلك من خلال تفادي إطالة ميعاد رفع الدعوى بصورة تبقى معها القرارات الإدارية مهددة بالطعن بالإلغاء لوقت طويل، وذلك حماية للمصلحة العامة، مع إتاحة المجال لصاحب الشأن ليقوم بالطعن في القرار بالإلغاء في وقت معقول. ولذلك فميعاد رفع دعوى الإلغاء لا يمكن أن يفترض، أو يتم القياس عليه من تشريع إلى آخر، سواء كان تشريعاً اتحادياً أو محلياً أو حتى تشريعاً مقارناً، كما لا يجوز التوسع في تفسيره، وإنما يتعين النص عليه صراحة.

وفي هذا الشأن، فقد رفضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات في معرض تناولها لهذا الموضوع، من خلال أحد أحكامها الصادرة عنها في هذا الخصوص (47)، الاستعانة بالقوانين المقارنة لتحديد الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء بمدة ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو العلم اليقيني به، وذلك في ظل عدم وجود نص خاص في قانون دولة الإمارات يحدد الميعاد على هذا النحو، لتنتهي المحكمة في هذا الحكم إلى الاستعانة بقواعد القانون المدني التي تطيل هذه المدة لتجعلها خمس عشرة سنة، معتبرة أن تلك القواعد، وإن وضعت لتحكم روابط القانون الخاص، إلا أن القضاء الإداري له أن يطبق منها ما يتلاءم مع هذه الروابط ويتفق مع طبيعتها، وذلك ما لم يوجد نص تشريعي خاص بمسألة معينة، حيث يتوجب حينها الالتزام بهذا النص.

طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء

استقر الفقه والقضاء على اعتبار الشرط الخاص بميعاد الطعن على إلغاء القرارات الإدارية هو شرط متعلق بالنظام العام، ومن ثم يكون للمحكمة من تلقاء نفسها أن تثيره في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وذلك بإبدائه في أي حالة تكون عليها الدعوى، وذلك حتى ولو لم تتمسك به جهة الإدارة، كما يكون للمحكمة أن تقضي بعدم قبول الدعوى لو رفعت بعد انقضاء هذا الميعاد، كما يحق للمدعى عليه أن يثيره في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وذلك لأن هذا الميعاد أقرب ما يكون إلى المهل المحددة للطعن على الأحكام القضائية.

⁴⁶انظر د. محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، م، ص: 170.
⁴⁷ انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم (244) لسنة 2009 إداري، والصادر بتاريخ 29 مارس 2010.

ويترتب على هذه الطبيعة أن انقضاء هذا الميعاد من شأنه أن يكسب القرار الإداري حصانة قانونية ضد رقابة الإلغاء حتى ولو كان مخالفاً للقانون، وعلى المحكمة أن تقضي بعدم قبول الدعوى شكلاً إذا ما قدمت بعد انقضاء الميعاد القانوني. وبعبارة أخرى فإن فوات الطعن القضائي يترتب عليه تحصين القرار الإداري.

ومن جانب آخر، يثور التساؤل حول طبيعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وهل هو ميعاد تقادم أم أنه ميعاد سقوط؟

خاصة وأن المشرع في دولة الإمارات لم يتطرق لهذا الموضوع.

ولتحديد طبيعة هذا الميعاد ينبغي بداية توضيح الفروق بين ميعاد التقادم والسقوط لما بينهما من تشابه ومن ثم ذكر المعيار المميز الذي يحدد طبيعة الميعاد ومن ثم سنقوم بتحديد طبيعة ميعاد دعوى الإلغاء من خلال هذا المعيار وهذا ما سنتناوله.

فالتقادم يعني سقوط الحق في المطالبة بعد ترك الحق لمدة معلومة. فمواعيد التقادم المسقط هي التي وضعها القانون لحماية المراكز المستقرة، ويغلب على مواعيد التقادم المسقط أن تكون طويلة، ويجوز أن ينقطع سريانها، كما يجوز أن يقف سريانها، ويجب على الخصم أن يتمسك بها، ويتخلف عن التقادم التزم طبيعياً، كما أن الحق محل التقادم يصلح أن يكون دعواً إذا لم يصلح أن يكون طلباً، لأن الدفع لا يتقادم.

أما مواعيد السقوط فهي تلك التي وضعها القانون لتعيين الميعاد الذي يجب فيه حتماً القيام بعمل معين، وبخاصة لتحديد الوقت الذي يجب أن يتم فيه ممارسة حق قرره القانون، فهي مواعيد حتمية، ولا تنقطع، ولا يقف سريانها، ويجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه دون حاجة إلى أن يتمسك الخصم بها، ولا يتخلف عنها التزم طبيعياً، ويغلب عليها أن تكون قصيرة، ولا يصلح الحق الذي سقط لعدم استعماله في الميعاد أن يكون طلباً أو دعواً⁽⁴⁸⁾.

إذا كان هذا هو الفرق بين مواعيد التقادم ومواعيد السقوط، فإن التساؤل الذي يثور في نطاق هذه الدراسة يدور بالضرورة حول ما إذا كان الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء في القانون الإماراتي هو ميعاد تقادم أم أنه ميعاد سقوط؟

ولعله مما يزيد من صعوبة الإجابة على هذا التساؤل أن المشرع في دولة الإمارات التزم الصمت إزاء تحديد طبيعة هذا الميعاد، الأمر الذي يقتضي البحث عن هذه الطبيعة في إطار ما انتهى إليه الفقه في هذا الصدد بشكل عام.

⁴⁸ انظر د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998م ط3، جزء 3، ص: 1000.

فبعض الفقه (49) قد ذهب إلى أن معيار التمييز بين ميعاد التقادم هو الوقوف على الغرض الذي قصده القانون من تقرير هذا الميعاد، فإن كان هذا الغرض هو حماية الأوضاع المستقرة أو لغير ذلك من أغراض التقادم، كان الميعاد ميعاد تقادم، وأما إن كان لتحديد الوقت الذي يجب استعمال حق أو رخصة خلاله، كان الميعاد ميعاداً سقوط. ولم يسلم هذا الرأي - كسابقه - من النقد وذلك لصعوبة تحديد الغرض من الميعاد، واختلاف وجهات النظر بصدده، ذلك أن هذا المعيار يربط تحديد طبيعة الميعاد بالهدف منه، وهو منهج لا يبدو مقبولاً عند البحث عن معيار لتحديد طبيعة ميعاد معين، حيث يجب أن ينبثق المعيار من ذات الفكرة.

في حين ذهب جانباً آخر من الفقه (50) إلى أن الميعاد يكون ميعاد سقوط إذا ارتبط بالمصلحة العامة، في حين يكون ميعاد تقادم إذا لم يرتبط بالمصلحة العامة. إلا أن هذا الرأي قد انتقد انطلاقاً من أنه لا يجوز تفسير فكرة غامضة بالاستناد إلى فكرة أكثر غموضاً، بيان ذلك أن فكرة السقوط هي فكرة غامضة، ومن ثم لا يجوز بحث المعيار الذي تستند عليه من خلال فكرة النظام العام، والتي تعد فكرة أكثر غموضاً، وتحتاج بدورها إلى معيار للوقوف على المقصود منها، وذلك علاوة على أن هناك سقوط لا يتعلق بالصالح العام.

وقد ذهب رأي آخر (51) - ونحن نؤيده - إلى النظر إلى مواعيد السقوط نظرة مجردة، حيث اعتبر أن الميعاد يعد ميعاد سقوط في كل حالة يربط فيها القانون حقاً إجرائياً بميعاد معين أو ترتيب زمني معين، وذلك دون النظر إلى الغرض من الميعاد، وهل يرمي إلى التعجيل بسير الخصومة أو إلى استقرار الأحكام أو إلى غير ذلك من الأغراض، أو ما إذا كان الميعاد متعلقاً بالنظام العام أو غير متعلق به.

وتأسيساً على هذا الرأي، تكون طبيعة الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء في دولة الإمارات أنه ميعاد سقوط، وذلك لأن القانون الإماراتي - وعلى ما سيأتي بيانه لاحقاً - قد ربط الحق في رفع دعوى الإلغاء بميعاد معين، وهو ستون يوماً، فإذا انقضت هذه المدة دون أن يتقدم الطاعن بطلب إلغاء القرار الإداري لم تقبل الدعوى شكلاً، ومن ثم يتحصن القرار الإداري بالرغم من عدم مشروعيته.

ولقد مر النظام القانوني لدولة الإمارات في معرض تناوله لميعاد دعوى الإلغاء بمرحلتين أساسيتين، كان الفاصل بينهما هو صدور القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 (52)، والذي اعتبر بمثابة نقطة حاسمة في إطار هذا التنظيم،

⁴⁹انظر د. حسني محمود عبد الدايم، التقادم وإسقاطه للحقوق، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009 م، ص: 48.

⁵⁰ د. نبيل إسماعيل عمر، سقوط الحق في اتخاذ الإجراء في قانون المرافعات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2004 م ص 48:

⁵¹ د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، القاهرة، طبعة جامعة القاهرة، 2001 م ص: 421.
⁵² صدر هذا القانون بتاريخ 20 نوفمبر 2014، وعمل به - وفقاً لنص المادة السادسة منه - بعد ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره.

وذلك بما تضمنه من خروج واضح عما استقر عليه العمل في هذا المجال قبل صدوره، وما استلزمه نفاذ هذا القانون من عدول عن مبادئ قانونية وأحكام قضائية استقرت دعائمها في ظل النظام القانوني لدولة الإمارات.

المطلب الثاني

التطور التشريعي والقضائي لتنظيم ميعاد الطعن بالإلغاء

بدولة الإمارات العربية المتحدة .

لم يضع المشرع في دولة الإمارات قبل صدور القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 نصاً عاماً يحدد ميعاداً يتعين أن يتم رفع دعاوى الإلغاء خلاله، وأثر الصمت، مكتفياً في هذا الشأن بالقواعد العامة التي تحكم المعاملات المدنية.

أولاً - التنظيم القانوني لميعاد دعوى الإلغاء قبل التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية:

ووفقاً لأحكام القواعد العامة التي تحكم المعاملات المدنية، فإن المدة كانت تقدر بخمس عشرة سنة، ومعتبراً بذلك أن تلك القواعد خير معين يمكن الاستناد إليه في هذا النطاق، وإن اختلف مضمونها عن قواعد

القانون الإداري، أو تباينت ملامح الدعاوى التي تنظمها عن ملامح الدعاوى الإدارية، وحتى وإن فاقت المدة المقررة طبقاً لها (خمس عشرة سنة) بشكل كبير المدة المماثلة لها في القوانين والتشريعات المقارنة (ستين يوماً).

وعلى المستوى القضائي، فقد اعتبر القضاء الإداري في هذا الشأن - سواء على الصعيد الاتحادي أو المحلي - أن له الحق في أن يطبق من قواعد القانون المدني ما يتلاءم مع روابط القانون الإداري ويتفق مع طبيعتها، وذلك طالما لا يوجد نص خاص يحكم الموضوع. وقد أدى ذلك إلى حدوث اضطراب من جراء لجوء المحاكم إلى النصوص النازمة لمواعيد تقادم سماع بعض الدعاوى المنصوص عليها في قانون المعاملات المدنية، إذ أخذت بعضها بالتقادم الطويل المقدر بخمسة عشر عاماً، فيما أخذت بعضها الآخر بالتقادم الخمسي تارة والتقادم الثلاثي تارة أخرى.

فعلى الصعيد الاتحادي، ساد هذا الاضطراب (53) لبعض الوقت دوائر النقض المدنية بالمحكمة الاتحادية العليا، قبل أن تستقر هيئة المحكمة الاتحادية العليا على إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل عملاً بالمادة (473) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي (54) ولم تستجب المحكمة بذلك لطلب الإحالة الذي تقدمت به الدائرة الإدارية بها من أجل العدول عن مبدأ إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل، والأخذ بالميعاد القصير المعمول به في معظم القوانين المقارنة والتي تحدد هذا الميعاد ب (60 يوماً).

وقد استندت الدائرة الإدارية في طلبها إلى عدد من الحجج الوجيهة، من أهمها ما تضمنه حكم الإحالة الصادر عنها في إحدى القضايا الشهيرة المثارة أمامها (55)، وكان مما أوردته في هذا الشأن قولها "لما كان مبدأ إخضاع ميعاد سماع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل قد أدى في الواقع العملي إلى نتائج غير مقبولة، إذ مس

53 انظر. د. عبد الوهاب عيدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي نموذج القرار الإداري ، المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، 21-22/6/2011، بيروت ، ص: 22.

54 انظر. د. عبد الوهاب عيدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي مرجع سابق ص32.

55 نخلص وقائع هذه القضية في أن موظف بوزارة الزراعة أقام دعواه الابتدائية مختصماً الوزارة التي يعمل بها، طالباً بإلغاء قرار إنهاء خدمته على سند من أن القرار خالف المادة (90) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية التي تحدد حالات إنهاء خدمة الموظف الاتحادي حصراً ليس من بينها الحالة التي استند إليها القرار المطعون عليه، دفعت الوزارة (الإدارة) بتحصن قرار الإنهاء لمضي أكثر من سنتين على صدوره وقبول المدعي (الموظف) به. قضت محكمة أول درجة بإلغاء القرار، وتأييد حكمها استئنافياً، فطعن عليه الإدارة بطريق النقض أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا، التي أحالت الطعن إلى هيئة المحكمة للعدول عن مبدأ إخضاع ميعاد رفع دعوى إلغاء للميعاد الطويل وتقرير ميعاد ال(60) يوماً أخذاً بالقوانين المقارنة. انظر الطعن رقم 2009/244 نقض إداري 2009/10/14.

هذا المبدأ على نحو خطير بما يقتضيه الصالح العام من استقرار الأوضاع الإدارية وثبات المراكز القانونية التي أنشأها القرار الإداري، وعدم المساس بها عملاً على بث الثقة والاطمئنان في نفوس الأفراد واستقرار حقوقهم ، واستقرار نشاط الإدارة في انتظام واضطراد، فقد كشف الواقع العملي عن رفع دعاوى بإلغاء قرارات إدارية أصدرتها إدارات الدولة بزعم عيبها رغم مضي مدة طويلة على صدورها و علم رافعي تلك الدعاوى اليقيني بالقرارات وقبولهم لها ، وهو ما أدى إلى الأضرار بسير عمل تلك الإدارات"⁽⁵⁶⁾.

كما أشارت الدائرة في موضع آخر من الحكم إلى أنه "وحيث إن المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، والمادة (8) من قانون إنشاء المحاكم الاتحادية، أجازتا للمحاكم الاتحادية تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية والقانون المقارن، وكانت قواعد هذا القانون تحدد ميعاداً لرفع دعوى الإلغاء، وبفواته يتحصن القرار الإداري، ولا تسمع دعوى إلغائه. وكان المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008، والذي جرى العمل به اعتباراً من 2009/2/3 نص في المادة (117) منه على عدم سماع الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة سنتين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار، فإن هذه الدائرة ترى العدول عن مبدأ خضوع ميعاد سماع دعوى إلغاء القرار الإداري بالتقادم الطويل المنصوص عليه في المادة (473) من قانون المعاملات المدنية وتحيل الطعن إلى الهيئة المشكلّة وفق نص الفقرة الأولى من المادة (65) من قانون المحكمة الاتحادية العليا لتفصل معه"⁽⁵⁷⁾.

ورغم وجهة هذه الحجج وقوتها، فإنها لم تشفع أمام المحكمة الاتحادية العليا في تبني ما ورد بها، حيث قضت المحكمة العليا برفض طلب العدول وتأييد مبدأ إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل وفق ما استقر عليه قضاء الدائرة الإدارية، وكان مما سطرته المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن قولها "وحيث إنه ولئن كانت المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم 10 لسنة 1973، أعطت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون المقارن في حال عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها، إلا أن حد هذه الصلاحية، إكمال نقص أو سدّ فراغ في التشريع الوطني، دون أن ترقى تلك الصلاحية إلى حد استحداث مواعيد وأجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب أو رسم طرق طعن في الأحكام، لاتصال كل ذلك بالنظام العام. ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري، يؤدي تفويته إلى تحصن القرار من رقابة القضاء، هو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في تشريع وطني،

⁵⁶ راجع الطعن السابق.

⁵⁷ راجع الطعن السابق.

وليس هو سد لنقص أو إكمال ل فراغ في تشريع قائم، ومن ثم فإن الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز" (58).

ثم خلصت المحكمة في النهاية إلى أنه "ونزولاً عند حكم الهيئة، وإلى أن يصدر المشرع قانون خاص بالدعوى الإدارية أو يدخل تعديلاً على بعض مواد قانون الإجراءات المدنية القائم، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء خمس عشرة سنة".

يبين مما سبق ذكره تشدد النظام القضائي في دولة الإمارات بشأن ميعاد دعوى الإلغاء، بإقراره أن هذا الميعاد يمتد إلى خمس عشرة سنة، وذلك دون أن يعتد بمبررات الدائرة الإدارية، رغم ما تنطوي عليه من وجاهة في المنطق، واستجابة لمقتضيات الواقع، حيث ربطت الدائرة تحديد هذا الميعاد بما يقتضيه الصالح العام من استقرار الأوضاع الإدارية، وثبات المراكز القانونية التي أنشأها القرار الإداري، وعدم المساس بها، وأن مثل هذا التحديد من شأنه أن يبيث الثقة والأطمئنان في نفوس الأفراد ويعمل على استقرار حقوقهم، واستقرار نشاط الإدارة في انتظام واضطراد، كما أشارت الدائرة إلى سابقة في دولة الإمارات تحدد ميعاد رفع الدعوى بستين يوماً، وقصدت بذلك قانون الموارد البشرية الذي نص على ذلك صراحة في المادة (116) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 (59).

ويأتي موقف المحكمة الاتحادية العليا بتحديد ميعاد دعوى الإلغاء بخمس عشرة سنة انطلاقاً من خلو القانون الإماراتي من تحديد ميعاد معين لرفع هذه الدعوى، وقد استند موقفها هذا بشكل أساسي إلى أصول قانونية، وذلك بحسب ما يبين من عبارات الحكم السابق ودلالاته، والتي دفعت بالمحكمة إلى رفض الاستعانة بالقوانين المقارنة، بما تزخر به من نصوص تحدد مواعيد قاطعة لرفع دعوى الإلغاء (60)، مبررة ذلك بأن ممارسة الصلاحية الممنوحة لها بموجب قانون إنشائها (61) إنما تحكمها اعتبارات قانونية، وهي أن تقتصر على إكمال

58 راجع الطلب رقم 4 لسنة 2009 هيئة عليا، جلسة 2010/3/29.

59 تنص المادة (116) على أنه " لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة سنتين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار.

60 من هذه القوانين القانون الفرنسي، والذي حدد هذه المدة بشهرين راجع في تفاصيل ذلك د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية: 1997 م.، كما نصت المادة (1/24) من قانون مجلس الدولة المصري الصادر بالقرار بالقانون رقم (47) لسنة 1972 على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن"، كما جرى قضاء مجلس الدولة المصري في هذا الاتجاه، وعبر عنه في العديد من أحكامه، ومن ذلك أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر والصادرة في الطعن رقم (1447) لسنة 37 قضائية، جلسة 1992/2/2، والطعن رقم (1239) لسنة 36 القضائية، جلسة 1994/1/21، والطعن رقم (17093) لسنة (50) القضائية، جلسة 2007/5/26، وغيرها.

61 راجع المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم 10 لسنة 1973، والتي تنص على أنه " تطبق المحكمة العليا أحكام الشريعة الإسلامية والقوانين الاتحادية، وغيرها من القوانين المعمول بها في الإمارات الأعضاء في الاتحاد المتفقة مع

نقص أو سد فراغ في التشريع الوطني، ودون أن تصل تلك الممارسة إلى الأمور المتعلقة بالنظام العام في الدولة، واعتبرت المحكمة - تطبيقاً لذلك - أن تحديد ميعاد لسماع دعوى الإلغاء إنما يعد استحداثاً لأجل اجرائي لم يرد في القوانين الوطنية، وأن تفويته من شأنه أن يؤدي إلى تحصن القرار الإداري من رقابة القضاء، الأمر الذي يتعلق بالنظام العام، ومن ثم لا يجوز الاستعانة بالقوانين المقارنة لاستحداث هذا الميعاد. وأن مثل هذا الاستحداث يقتضي صدور قانون خاص به، أو إجراء تعديل على قانون الإجراءات المدنية القائم، وإلا ظل الميعاد المقرر خمس عشرة سنة.

ولعل المحكمة الاتحادية العليا كان يدعمها في موقفها هذا عدد من الاعتبارات، من أبرزها قلة عدد القضايا الإدارية التي ترفع على جهة الإدارة، كما أن القضاء الإداري في دولة الإمارات يعد حديث النشأة إذا ما قورن بأمثاله في الدول الأخرى التي تبنت مواقف مختلفة بالاستناد إلى نصوصها التشريعية، هذا بالإضافة إلى عدم إلمام الكثير من الموظفين بإجراءات رفع الدعاوى الإدارية بشكل عام⁽⁶²⁾ .

وأما على الصعيد المحلي، فقد سلك القضاء المحلي ذات الدرب، فأقر قضاء إمارة أبوظبي بشكل واضح أن الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء هو نفس الميعاد المقرر في قانون المعاملات المدنية، وهو خمس عشرة سنة، وذلك ما لم يقرر المشرع ميعاداً آخر للطعن، حيث يتم الأخذ به على اعتبار أنه استثناء على القاعدة العامة، ولا يتم من ثم القياس عليه أو التوسع في تفسيره.

وفي هذا الشأن ذهبت محكمة النقض في إمارة أبوظبي إلى أن "دعوى إلغاء القرار الإداري لم يحد لها المشرع ميعاداً معيناً باستثناء بعض القرارات الإدارية، لذلك فهي تبقى خاضعة للميعاد العام المحدد بخمس عشرة سنة، وليس ميعاد الستين يوماً المتمسك به"⁽⁶³⁾ .

-الاستثناءات المقررة بشأن ميعاد رفع دعوى الإلغاء:

يبين بتتبع النظام القانوني لدولة الإمارات خلال هذه المرحلة أنه قد شهد وجود عدد من النصوص القانونية - سواء على المستوى الاتحادي أو المحلي- التي تقرر مواعيد محددة وقصيرة لرفع دعاوى الإلغاء، وهو ما يعني أن المواعيد المحددة في مثل هذه النصوص تكون نافذة في حدود ما ورد بشأنها، ولا تخضع من

أحكام الشريعة الإسلامية، كما تطبق ما لا يتعارض مع أحكام تلك الشريعة من قواعد العرف ومبادئ القانون الطبيعي والقانون المقارن

⁶² انظر د. عبد الحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف الإسكندرية: ، 2013م، ص: 232 .

⁶³ انظر حكم محكمة النقض في أبوظبي في الطعن رقم 1002 لسنة 2011، طعن إداري جلسة 2011/10/31.

ثم الدعاوى المتعلقة بها للقاعدة العامة بشأن ميعاد دعوى الإلغاء، والمقدرة بخمس عشرة سنة وفق قانون المعاملات المدنية طبقاً لما استقرت عليه المحكمة العليا، وعلى نحو ما سبق ذكره.

ولعل الأبرز من بين هذه النصوص على المستوى الاتحادي في هذه المرحلة هو ما صدر في وقت ليس بالبعيد على بدء المرحلة التالية عليها، وكان المشرع كان يمهد بذلك لإعادة تنظيم الموضوع، ونعني بذلك نص المادة (116) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية من عدم سماع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار. على أن هذا الاستثناء وإن كان الأبرز بحكم نطاق تطبيقه، إلا أنه ليس الأقدم، ذلك أن المشرع في دولة الإمارات قد أقر في وقت سابق بسريان ذات الميعاد، حيث حدد في المادة (104) من القانون الاتحادي رقم (15) لسنة 1980 في شأن المطبوعات والنشر ذلك الميعاد بستين يوماً أيضاً. وهي جميعها نصوص خاصة تسري في حدود ما وردت بشأنه.

أما على المستوى المحلي، فقد حدد المشرع في إمارة أبوظبي ميعاد الطعن القضائي بإلغاء القرارات الإدارية بنصوص صريحة في بعض الحالات، ومنها الحالات التي ورد النص عليها في المادة (76) من قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2006، والمتعلقة بقرارات مجالس التأديب الصادرة بتوقيع جزاءات الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي، أو الفصل من الخدمة، حيث يكون التظلم منها - وفق ذلك النص - أمام محكمة الاستئناف خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالجزاء(64).

ولعله مما يلفت النظر هنا أن المشرع في إمارة أبوظبي حدد مدة الثلاثين يوماً المشار إليها أعلاه في المادة (76) من قانون.

ثانياً - التنظيم القانوني لميعاد دعوى الإلغاء بعد التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية:

لا شك أن الآثار التي أسفر عنها الوضع القانوني الذي كان مطبقاً في المرحلة السابقة كانت مما تتباين وقواعد العدالة، كما تتعارض مع استقرار المراكز القانونية، بناء على ذلك تم صدور القانون الاتحادي رقم

⁶⁴ يلاحظ في هذا الصدد أن قانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي قد استخدم لفظ "التظلم" وليس "الطعن" في المادة المشار إليها، كما أكد على ذات اللفظ بإعادة استخدامه مرة أخرى في عجز المادة (81) منه، والخاصة بإنهاء الخدمة، وجعل هذا الحق خياراً للموظف إن شاء استعمله وإن شاء عدل عنه، ومن ثم يكون للموظف أن يلجأ مباشرة إلى المحكمة الابتدائية المختصة لطلب الحماية القضائية من قرار إنهاء خدمته، ذلك أن التظلم ليس شرطاً من شروط قبل دعوى الإلغاء.

(10) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، والذي استحدث مادة جديدة برقم (84 مكرر) جاء نصها على النحو الآتي:

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

2. ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال".

لتضع تلك المادة على نحو ما صدرت عليه تنظيمياً جديداً بالنسبة للطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية، وذلك من خلال ما نصت عليه في فقرتها الأولى بشأن مدة الطعن بالإلغاء، وما قررته في فقرتها الثانية من أحكام بالنسبة لانقطاع سريان هذا الميعاد.

أما ما يتعلق بميعاد دعوى الإلغاء وفق النص المشار إليه، فقد اشترط النص لقبول دعوى إلغاء القرارات المطعون عليها أن تتم إقامة تلك الدعوى خلال مدة (60) ستين يوماً من تاريخ نشر هذه القرارات أو إعلان صاحب الشأن بها أو ثبوت علمه بها علماً يقينياً.

ويثور التساؤل حول مدى خضوع القرارات التي تكون قد صدرت قبل العمل بهذا القانون للحكم الوارد في النص المشار إليه أعلاه بشأن مدة الطعن على عليه؟

الواقع أن القانون لم يتعرض لهذه المسألة صراحة رغم أهميتها، وكان يحسن لو عالجه المشرع بحكم واضح يدرأ به دابر أي خلاف يمكن أن ينشأ بخصوصها، وهو الأمر الذي باباً أمام الاجتهاد بشأنها، ونرى في هذا الصدد أن المبررات التي دفعت بالمشرع لإقرار التعديل الذي أجراه، وبخاصة ما يتعلق منها بعدم ترك القرارات لمدد طويلة دون تحصين، ومن ثم عدم استقرار الأوضاع القانونية الناشئة عن ذلك، كقيلة بتغليب الاتجاه نحو سريان الميعاد المحدد في النص القانوني على كافة القرارات، سواء ما صدر منها بعد تاريخ العمل بالقانون، وذلك بطبيعة الحال، وفقاً لمبدأ الأثر الفوري للقانون، أو حتى تلك القرارات التي صدرت في وقت سابق على تاريخ العمل بالقانون، وذلك حتى تستقر المراكز القانونية التي تنظمها مثل تلك القرارات، ولا تظل مقبولة للطعن عليها طوال المدة المعمول بها في ظل القانون القديم، خاصة وأن الفرق بين المدتين يعد فترة

طويلة جداً (تصل إلى أربعة عشر سنة وعشرة أشهر). ومن ثم لا يبدو مقبولاً من الناحية العملية أن يكون ميعاد الطعن على القرارات التي صدرت بعد تاريخ العمل بالقانون هو ستون يوماً فقط، في حين يظل هذا الميعاد ممتداً إلى حين اكتمال خمسة عشر عاماً من تاريخ صدور القرارات التي صدرت قبل العمل بالقانون (فيظل الميعاد على سبيل المثال بذلك ممتداً لمدة عشر سنوات إذا كان القرار قد صدر قبل خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون الجديد)، فهذا بطبيعة الحال ليس قصد المشرع من إقرار التعديل الأخير، وتقليص المدة من خمسة عشر سنة إلى ستين يوماً، وإنما أراد تسوية كافة الأوضاع القانونية الناجمة عن القرارات التي تصدر بعد العمل به، أو حتى تلك التي صدرت قبل العمل به ولم ينته ميعاد الطعن عليها، خلال فترة قصيرة، حددها بمدة الستين يوماً التي نص عليها.

أما عن بدء سريان ذلك الميعاد بالنسبة للقرارات التي كانت قد صدرت قبل العمل بالقانون الجديد، فنرى أن ميعاد الطعن عليها، والمقدر بستين يوماً وفق ما أشرنا إليه الآن، يبدأ منذ تاريخ العمل بالقانون⁶⁵، وكأن مثل هذه القرارات قد صدرت في هذا التاريخ، ليكون آخر موعد لسماع دعوى الإلغاء بشأنها هو اليوم الستين من تاريخ العمل بالقانون.

⁶⁵ بدأ العمل بالقانون في الأول من مارس من سنة 2015، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة السادسة منه من أن يعمل به بعد ثلاثة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، حيث تم نشره في اليوم الأخير من شهر نوفمبر من سنة 2014.

المطلب الثالث

الأحكام الخاصة بسريان ميعاد دعوى الإلغاء

وفق النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة

لميعاد دعوى الإلغاء أجل محدد، يبتدئ سريانه عند تحقق ما هو مقرر في القانون، كما أن هذا الميعاد متعلق بالنظام العام، ومن ثم فإن الأصل ألا يقبل الامتداد أو الانقطاع أو الوقف أو التجدد، إلا أن هناك أسباباً واقعية اقتضتها العدالة سمحت بإمكانية امتداده، وانقطاعه ووقفه، وتجده، وانقضائه. وعليه، فإنه يتعين الرجوع إلى القواعد العامة في الأمور التي لم يرد بها حكم في نص المشرع الإماراتي من أجل الوقوف على الأحكام المنظمة لها.

أولاً - بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء . وامتداده وانقطاعه:

يبدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء - وفق التنظيم القانوني لدولة الإمارات - من تاريخ العلم بالقرار محل الالغاء، وتتمثل طرق العلم بالقرار في النشر، والإعلان، والعلم اليقيني⁽⁶⁶⁾.

1. النشر:

⁶⁶ انظر. د. عليوة فتح الباب، دعوى الالغاء والتعويض عن القرار الإداري ، الكتاب الأول القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، ط 2011، ص: 524.

يقصد بالنشر إعلام الجمهور بمحتويات القرار الإداري حتى يكونوا على بينة منه. وهو الوسيلة الأكثر اتباعاً في القرارات التنظيمية⁽⁶⁷⁾، وذلك لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة تمس عدداً من الأفراد. والمقصود بالنشر هنا هو ما يتم من خلال الجريدة الرسمية. ومع ذلك، فإذا نص القانون على اتباع وسيلة معينة للنشر، فإنه يجب مراعاة النشر من خلال تلك الوسيلة، وعلى النحو الذي نص عليه القانون، وذلك على اعتبار أن الخاص يقيّد العام. ولا يتم احتساب مدة الطعن على القرار إلا من خلال تمام النشر وفق ما نص عليه القانون. ويقع عبء إثبات النشر على عاتق الإدارة ما دامت تثير في الدعوى دفعاً مؤداه عدم قبول الدعوى شكلاً بداعي تقديمها بعد الميعاد القانوني، وذلك باعتبار أن وسيلة إعلام ذوي الشأن كان ثابتاً من خلال نشر القرار بالجريدة الرسمية.

2. الإعلان:

يعتبر الإعلان هو الوسيلة الطبيعية لإعلام الافراد بالقرارات الإدارية الفردية⁽⁶⁸⁾، واحاطتهم بها. ولا يوجد في قانون دولة الإمارات ما يشير الى طريقه محدد يتم من خلالها الإعلان، وعليه فإنه يجوز تبليغ القرار الإداري بأي طريقة، على أن عدم خضوع الإعلان لشكليات معينة يجب ألا يحرمه من مقومات كل إعلان، فيتعين أن يظهر اسم الجهة الصادر منها سواء كانت الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، وأن يصدر من الموظف المختص، وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كامل الأهلية، وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية.

ويبدأ احتساب مدة الطعن على القرار الإداري من تاريخ الاعلان الفعلي، وليس من تاريخ ارسال الاعلان، ويتعين أن يتم بصوره صحيحه وسليمه، ودون أن يشوبه خطأ مادي جوهرى، حيث إن من شأن ذلك الخطأ أن يفقد الاعلان قيمته القانونية.

3. العلم اليقيني:

أضاف القانون الإماراتي وسيلة العلم اليقيني بالقرار الإداري لحساب بدء سريان ميعاد الطعن القانوني، وذلك لاعتبارات عملية بحتة، حيث يتحقق معها اطلاع أصحاب الشأن بمضمون القرار ومحتواه، وبذلك يحقق العلم بالقرار الإداري علماً يقيناً للغاية من النشر والإعلان فتصبح شكلية النشر والإعلان شكلية مجردة من غايتها إذا ما احتج صاحب الشأن بعدم قيام الإدارة بتبليغه القرار.

⁶⁷ مما يجدر ذكره هنا أن قضاء مجلس الدولة في مصر استقر على التفرقة بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية بشأن واقعة النشر، إذ إن النشر هو الوسيلة الأساسية لبدء سريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية التنظيمية، في حين يعد الإعلان هو الوسيلة الأصلية بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية.

⁶⁸الدكتور محمد سعيد حسين امين، مبادئ القانون الإداري، دراسة في أسس التنظيم الإداري وأساليب العمل الإداري، دار الثقافة الجامعية، طبعة 1997 ص 599 وما بعدها.

ولأنّ إثبات العلم اليقيني مسألة هامة جداً في تحديد ميعاد الطعن فإنّ القرار الواجب تبليغه لذوي الشأن يجب أن يكون منصباً على جميع عناصر القرار الإداري وشامل لجميع عناصر المركز القانوني الجديد للمدّعي. ويمكن إثبات العلم اليقيني بالقرار من أي واقعة أو قرينه تفيد وتدل على علم صاحب الشأن بالقرار وأسبابه (69).

ثانياً: امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء:

قد يرد على ميعاد دعوى الإلغاء الذي حدده المشرع الإماراتي لطلب الطعن في القرار الإداري، والمحدد بستين يوماً، ما يكون سبباً في زيادة مدته. وهناك سببان لامتداد الميعاد وزيادة مدته، وهذان السببان هما: العطلة الرسمية، والمسافة. وهما ما نتولى بيانه على النحو الآتي:

1. امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب العطلات الرسمية:

ورد النص على امتداد ميعاد الدعوى في الفقرة الخامسة من قانون الإجراءات المدنية، والتي جاء نصها على النحو الآتي "وفي جميع الأحوال إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها". وبناء على هذا النص فإن ميعاد الستين يوماً التي لا تسمع دعوى الغاء القرارات الإدارية بانقضائها تنتهي في أول يوم عمل بعد العطلة الرسمية.

وقد استقر قضاء محكمة النقض في أبوظبي على تطبيق هذا المبدأ بشأن مواعيد الطعن المرفوعة أمامها، وعبرت عن ذلك في أحد أحكامها⁽⁷⁰⁾ بقولها "إن الحكم المطعون فيه قد صدر بتاريخ 2009/9/30 ولم يتقرر الطعن فيه بالنقض إلا في يوم الأحد الموافق 6 من ديسمبر لسنة 2009، وكانت المادة 176 من قانون الإجراءات المدنية تنص على أن ميعاد الطعن بالنقض ستون يوماً، فإن نص المادة 5/11 من هذا القانون تنص على أنه إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها، ومن المقرر أن العلم بالإجازات الرسمية يعد من قبيل العلم العام المفترض احاطة الكافة به، وكان آخر الميعاد في الطعن المطروح قد صادف إجازة عيد الأضحى المبارك واليوم الوطني للدولة، وكان أول يوم عمل بعد هذه الإجازة يوم الأحد الموافق 2009/12/6، وهو اليوم الذي أقيم فيه الطعن، ومن ثم فإنه يكون قد أقيم في الميعاد القانوني، ويضحى الدفع بعدم قبوله شكلاً على غير أساس.

2. امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب مواعيد المسافة :

⁶⁹ انظر. د. سامي الطوخي، المواعيد والمدد القانونية في القانون الإداري الإماراتي، مجلة أكاديمية ابوظبي القضائية، 2014، العدد 3، ص: 216.

⁷⁰ انظر الطعن رقم 1364 لسنة 2009، س 4، والصادر بجلسة 2010/1/28.

يقصد بميعاد المسافة المهلة الزمنية التي تضاف إلى الميعاد الأصلي، وبحسب ها الميعاد على أساس المسافة بين المكان الذي يجب انتقال الشخص المستفيد من الميعاد أو ممثله منه⁽⁷¹⁾ ، وبين المكان الذي يجب عليه الحضور أو القيام بعمل إجرائي فيه⁽⁷²⁾ .

كما عبرت المحكمة الاتحادية العليا عن العلة من إضافة ميعاد المسافة بقولها "هي تمكين الخصم المحكوم عليه من الانتقال من المكان الذي يجب الانتقال منه إلى المكان الذي يجب الانتقال إليه بنفسه أو بمن ينوب عنه للقيام بعمل إجراءات الاستئناف خلال الميعاد"⁽⁷³⁾.

وقد ورد تنظيم مواعيد المسافة في القانون الإماراتي ضمن المادة (12) من قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، والتي نصت في فقرتها الأولى على أن "تضاف إلى المواعيد المبينة في هذا القانون ميعاد مسافة عشرة أيام لمن يكون موطنه خارج دائرة المحكمة، وتسعون يوماً لمن يكون موطنه خارج دولة الإمارات العربية المتحدة"، كما نصت الفقرة التالية من ذات المادة على إمكانية انقاص هذا الميعاد بأمر القاضي تبعاً لسهولة المواصلات وظروف الاستعجال، وأخيراً نصت الفقرة الثالثة على عدم العمل بهذا الميعاد في حق من يعلن لشخصه في الدولة أثناء وجوده بها، مع إعطاء الحق للقاضي المختص بأن يأمر عند نظر الدعوى بمد المواعيد العادية أو باعتبارها ممتدة، على ألا تتجاوز في الحالتين الميعاد الذي كان يستحقه الشخص فيما لو أعلن في موطنه بالخارج.

ثالثاً: انقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء:

نص قانون الإجراءات المدنية في المادة (84 مكرر)، والتي استحدثتها في التعديل الأخير الصادر سنة 2015، على التظلم باعتباره السبب الوحيد الذي يمكن أن ينقطع معه الميعاد الذي حدده لرفع دعوى الإلغاء، إلا أننا نرى أن مثل هذا النص لا يحول دون إضافة أسباب أخرى إلى انقطاع هذا الميعاد بالاستناد إلى القواعد العامة، وما تفتضيه العدالة في هذا الشأن، ونقصد بتلك الأسباب طلب المساعدة القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، وذلك حتى وإن لم يرد النص على هذين السببين صراحة في إطار تلك المادة.

ونتولى بيان هذه الأسباب وفق القانون الإماراتي على النحو الآتي⁽⁷⁴⁾:

أ. المقصود بالتظلم:

⁷¹ انظر. د. نبيل إسماعيل عمر و. أحمد خليل، قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، لإسكندرية، 1997م ص: 373.

⁷² انظر. د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، ص: 3.

⁷³ راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بتاريخ 17 يناير 1998 في الطعن رقم (367) .

⁷⁴ انظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية: 2005م، ص: 182.

يقصد بالتظلم الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية لإعادة النظر في قرارها الذي أحدث ضرراً بمركزه القانوني لكي تقوم بتعديله أو سحبه. وقد ذهب البعض⁽⁷⁵⁾ إلى القول بأن التظلم الإداري موجود ومكفول للأفراد⁽⁷⁶⁾ وفق النظام القانوني لدولة الإمارات بغير أن تكون هناك حاجة إلى وجود نص قانوني خاص يقره، وذلك لأن الدستور الإماراتي قد قرر وجوده من خلال نص المادة (41) منه، والتي نصت على أن "لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية".

ويبين من التعديل القانوني الذي أجراه المشرع الإماراتي مؤخراً على قانون الإجراءات المدنية أنه أراد أن يساير به الوضع القانوني المستقر عليه في قانون الموارد البشرية⁽⁷⁷⁾ من جعل التظلم حقاً اختيارياً للشخص، فلم يفرض عليه أن يتقدم بالتظلم قبل رفع دعواه، وإنما منحه هذا الحق، إن شاء أن يستعمله وإن شاء لم يستعمله⁽⁷⁸⁾.

ج. شروط التظلم:

حتى يكون التظلم مجدداً في قطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، فإنه يتعين أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط، والتي يقع عبء إثباتها على عاتق المتظلم وحده إذا ما نازعته جهة الإدارة، وادعت أثناء نظر الدعوى أن تظلمه لم يصل إليها، أو أن بعض هذه الشروط قد تخلف⁽⁷⁹⁾ وتتمثل هذه الشروط في الآتي:

- الشرط الأول: أن يقدم التظلم من صاحب الشأن

الشرط الثاني: أن يقدم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها

- الشرط الثالث: أن يقدم التظلم بعد صدور قرار إداري نهائي

⁷⁵ لمزيد من التفاصيل راجع . د. ماجد راغب الحلو، تأملات في المنازعات الإدارية، مجلة الشريعة والقانون، 2001م، جامعة الإمارات العربية المتحدة، عدد: 15.

⁷⁶ انظر. د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، القاهرة، 1978م، ص: 10.

⁷⁷ راجع نص المادة (99) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

⁷⁸ في إطار تناول المادة (81) من القانون رقم (1) لسنة 2006 بشأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي، قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر في جلسة 11 مارس 2009 بأن المستفاد من الفقرة الثالثة من تلك المادة، والتي تنص على أنه " ويجوز للموظف التظلم أمام محكمة الاستئناف من قرار إنهاء خدمته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه به، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً"، أن المشرع جعل التظلم من قرار إنهاء الخدمة أمام محكمة الاستئناف المختصة أمراً جوازيّاً للموظف، لا وجوب فيه، فإن شاء بادر إلى تقديم تظلمه في خلال الميعاد المشار إليه، وإن لم يشأ أحجم عن ذلك، وبالتالي فلا نثرية عليه من عدم التظلم واللجوء مباشرة إلى المحكمة المختصة لطلب الحماية القضائية من قرار إنهاء خدمته، لأن التظلم ليس شرطاً من شروط قبول دعواه، ومؤدى ما تقدم أن عدم تظلم الموظف في هذه الحالة لا يترتب عليه عدم قبول الدعوى إذا لجأ مباشرة إلى قاضيه الطبيعي، وفقاً للإجراءات المقررة لرفع الدعوى، بمقولة أنه رفعها بغير الطريق الذي رسمه القانون، لأن المحظور دستورياً حرمان الموظف من ممارسة هذا الحق الأصيل. راجع حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 603 لسنة 29 إداري، والصادر بتاريخ 11 مارس 2009.

⁷⁹ انظر. د. سمير صادق، ميعاد رفع الدعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969م، ص: 233.

- الشرط الرابع: أن يكون التظلم محدداً ببياناته من دون خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً جزئياً يوقع الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار.
- الشرط الخامس: يجب أن يكون التظلم الإداري مجدداً حتى يكون قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، وحتى يكون كذلك فإنه يتعين تقديمه ضد قرار إداري نهائي قابل للتظلم منه.

د. الأثر القانوني للتظلم:

إذا استوفى التظلم الشروط السابق الإشارة إليها، فإنه يترتب على تقديمه إلى جهة الإدارة قبل رفع الدعوى قطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء⁽⁸⁰⁾، وبهذا يبدأ ميعاد جديد في السريان من اليوم التالي لوصول التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة، ويتوقف حساب هذا الميعاد الجديد على موقف الإدارة من التظلم وهو يأخذ صوراً ثلاث، فإما أن ترد جهة الإدارة صراحة بقبول التظلم، فيكون مؤدى ذلك أن الإدارة ستقوم بسحب القرار المتظلم أو تعديله في خلال الستين يوماً، وإما أن تقوم جهة الإدارة برفض التظلم، سواء تم الرفض صراحة، حيث يجب أن يكون الرفض مسبباً في مثل هذه الحالة وفق ما ينص عليه القانون الإماراتي في هذا الشأن، أو يكون الرفض ضمنياً، ويكون ذلك بعدم إجابة جهة الإدارة على التظلم، وفي حالة رفض التظلم، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يبدأ من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال.

ونرى أنه كان من الأوفق أن تتم التفرقة بين حالتي رفض جهة الإدارة الصريح والضمني للتظلم، وذلك بالنص على أن يبدأ حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء في حالة الرفض الصريح من اليوم التالي لعلم صاحب الشأن بقرار رفض الإدارة أو وصوله إليه، وليس من تاريخ الرفض الصريح، على نحو ما ورد بالنص القانوني، وذلك ضماناً لحق المتظلم في الاستفادة من كامل المدة القانونية المقررة لرفع دعوى الإلغاء، وأما في حالة الرفض الضمني بعدم إجابة جهة الإدارة على التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها، فإن ميعاد رفع الدعوى يبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة الستين يوماً.

1. طلب المساعدة القضائية:

⁸⁰ إذا كرر المتظلم تظلماته، فإن العبرة بالتظلم الأول في قطع المدة، ولا يعتد بالتالي عليه، ويستوي الأمر عند التكرار المتقدم للجهة مصدرة القرار مباشرة أو الجهة الرئاسية لها، ذلك أنه إذا قصد المتظلم إطالة أمد مدة دعوى الإلغاء بتكرار التظلمات، فإن ذلك يرتد عليه.

انظر: د. أحمد سلامة بدر، الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م، ص: 167.

طلب المساعدة القضائية لا ينتج أثره القانوني القاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء إلا إذا قدم في ميعاد الستين يوماً، أما إذا قدم بعد فوات الميعاد، فإنه لا ينتج هذا الأثر وتصبح الدعوى غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد⁸¹).

وعلى صعيد القانون الإماراتي، فقد حصر المشرع الاتحادي في دولة الإمارات الإعفاء من الرسوم القضائية على الجهات الحكومية دون غيرها، وذلك وفقاً لنص المادة (71) من قانون الرسوم القضائية الاتحادي رقم (32) لسنة 2005، والتي تنص على أن "تعفى من الرسوم القضائية الدعاوى والطعون والطلبات، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بها والمترتبة عليها التي ترفع أو تقدمها الدوائر الحكومية الاتحادية أو المحلية أو المؤسسات العامة التابعة لها في جميع الأحوال"، في حين توسع المشرع المحلي لإمارة أبوظبي، وقام بإعفاء الطعون الإدارية من الرسوم، وذلك وفقاً لنص المادة (53) من قانون الرسوم القضائية لإمارة أبوظبي رقم (16) لسنة 2008، والتي تنص على أن "تعفى دعوى الطعن بإلغاء القرارات الإدارية من الرسوم القضائية"

2. رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة:

حتى ينتج رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة أثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء فإنه يجب أن تتوفر فيه الشروط⁽⁸²⁾ التالية:

- الشرط الأول: أن تكون الدعوى التي رفعت إلى الجهة القضائية غير المختصة بنظرها قد رفعت خلال المدة المقررة قانوناً لرفع دعوى الإلغاء (ستين يوماً).
- الشرط الثاني: أن تكون الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها قد اختصمت في الدعوى التي رفعت إلى الجهة القضائية غير المختصة وعلمت بذلك بمنزلة المدعي صاحب الشأن في القرار.
- الشرط الثالث: أن ترفع الدعوى إلى محكمة داخلية في جهة من جهات القضاء.
- الشرط الرابع: أن يتضمن الطعن القضائي دعوة الإدارة أمام القضاء لتسمع الحكم بإلغاء قرارها.

رابعا . وقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء وتجديده وانقضاؤه:

⁸¹ . د. مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999م

، ج: 1، ص: 6.

⁸² انظر. د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع الدعوى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001م، ص: 25.

يوقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء إذا ما وقعت أثناءه قوة القاهرة لها طابع الاستمرار، وكذلك إذا نص القانون على وقف ميعاد الطعن في القرارات الإدارية، وهو ما نتولى بيانه على النحو الآتي:

1. القوة القاهرة:

يقصد بالقوة القاهرة في مجال دعوى الإلغاء، وجود المدعي في حالة استحالة مطلقة لا يد له فيها، تمنعه من رفع الدعوى. والاستحالة المطلقة المترتبة على القوة القاهرة من مسائل الواقع التي تخضع لتقدير القاضي، ويختلف هذا التقدير حسب ظروف الحال، والعبارة في هذا الشأن ليست بوقوع القوة القاهرة، وإنما بالأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث قيام ذوي الشأن بالإجراء أو استحالة ذلك (83).

فإذا حدثت القوة القاهرة وقت بدء الميعاد فهو لا يبدأ في السريان إلا بعد انتهائها، أما إذا حدثت أثناء سريان الميعاد فهي تؤدي إلى وقفه، وهذا يعني أن المدة التي جرت فعلاً قبل القوة القاهرة لا تسقط وإنما تدخل في حساب الميعاد ثم يستكمل ما بقي من الميعاد بعد انتهاء تلك القوة القاهرة.

2. نص القانون:

ويقصد بذلك وجود نص قانوني يقضي بوقف ميعاد الإلغاء في حالات معينة، ويكون مماثلاً في القوة للنص القانوني المحدد لميعاد دعوى الإلغاء. (84)

ثانياً: تجدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء:

إذا أعلق ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري بانتضاء المدة التي قررها القانون لذلك، فإن هذا الميعاد يفتح من جديد كاملاً بظهور وقائع قانونية أو مادية جديدة في تاريخ لاحق، وهذا ما يسميه البعض (85) بانفتاح الميعاد، ومن أهم الوقائع التي يمكن بسببها أن يتجدد الميعاد تأخر اكتشاف المصلحة، والحكم بعدم الدستورية.

83 استقر القضاء الإداري في مصر في هذا الصدد على أن ما يدعي به بعض ذوي الشأن من أنهم كانوا مكرهين على السكوت على حقوقهم بسبب كونهم موظفين عموميين يخشون بطش الحكومة إذا قاضوها، فإنه لا يدخل في معنى القوة القاهرة، لأن العلاقة بين الموظف والحكومة لا تحول دون المطالبة بالحقوق أمام المحاكم، كما أنه لا عبء في قيام حالة القوة القاهرة، بما يتدرج به المدعي من أن تباطؤه في رفع دعواه يرجع إلى أنه كان مفهوماً لديه أن اختصاص محكمة القضاء الإداري لا يشمل طائفة الموظفين الذين هو واحد منهم، لأن الخطأ في فهم المسألة القانونية لا يصلح عذراً لامتداد ميعاد حدده القانون ورتب على انقضائه أثراً هو السقوط.

انظر في ذلك د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970م، ص: 409.

84 من أمثلة ذلك ما نص عليه القانون المصري من وقف ميعاد الطعن في بعض القرارات الإدارية، حيث قضت المادة (4) من القانون رقم 377 لسنة 1953 من أنه "يعتبر موقوفاً لمدة سنة من تاريخ العمل بالقانون رقم 37 لسنة 1953 الخاص بالمعادلات الدراسية ميعاد الطعن في قرارات اللجان القضائية الصادرة بالاستناد إلى قرارات مجلس الوزراء المشار إليه في المادة الرابعة منه.

انظر في ذلك د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985م، ص: 345.

85 انظر د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ص: 355. وانظر كذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 207م، ص: 770.

ففيما يتعلق بتأخر اكتشاف المصلحة، فالمستقر عليه أن ميعاد الطعن بالإلغاء يتجدد من جديد، إذا كانت مصلحة المدعي في الطعن بالإلغاء على القرار لم تظهر إلا في تاريخ لاحق لصدوره. وأما الحكم بعدم الدستورية فالمقصود به أنه إذا حكمت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية القانون المانع من التقاضي أو القانون الذي صدر القرار الإداري المراد الطعن فيه تطبيقاً له، فإن ميعاداً جديداً لرفع الدعوى يبدأ من جديد لرفع دعوى الإلغاء يبدأ اعتباراً من تاريخ نشر هذا الحكم.

ثالثاً: انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء:

استقر الفقه والقضاء الإداري على تحديد هذه الحالات بحالتين هما: حالة قبول القرار الإداري المعيب، وحالة تنفيذ القرار الإداري المعيب تنفيذاً مادياً، وهو ما نتعرض له في هذه الدراسة بقدر كبير من الإيجاز.

1. قبول القرار المعيب:

قبول القرار الإداري المعيب هو قيام صاحب الشأن بمجموعة أفعال وتصرفات تعبر عن إرادته الحرة ورأيه الثابت بقبوله لهذا القرار خلال ميعاد الطعن القانوني، بحيث يترتب على هذا القبول سقوط حق الطعن نهائياً قبل انقضاء ميعاده القانوني، ولا يحق له الرجوع عنه إطلاقاً اعتباراً من تاريخ صدوره⁽⁸⁶⁾.

2. تنفيذ القرار الإداري المعيب تنفيذاً مادياً:

يقصد بهذه الحالة قيام صاحب الشأن بتنفيذ أحكام القرار الإداري الصادر بحقه تنفيذاً مادياً، ودون طلب أو ضغط من جهات الإدارة المعنية، ومن ثم يسقط حق المذكور بالطعن في مشروعية هذا القرار اعتباراً من تاريخ هذا التنفيذ الاختياري.

إلا أن جهات الإدارة قد تلجأ إلى تنفيذ قراراتها المعيبة تنفيذاً إجبارياً إذا امتنع أصحاب الشأن عن تنفيذها اختياريًا، مما يؤدي أيضاً إلى سقوط ميعاد الطعن النظامي في مشروعية هذه القرارات قبل انقضاء مدته النظامية، بسبب استحالة إلغائها عملياً ومن ثم انعدام جدوى الطعن في صحتها وزوال الفائدة من طلب إلغائها نهائياً، ذلك كأن تصدر البلدية قراراً يهدم منزل متصدع، ثم تسارع إلى تنفيذ قرار الهدم فعلاً خشية سقوطه فجأة، مما يحرم صاحب الشأن عملياً من ممارسة حقه القانوني في الطعن ضد هذا القرار، بسبب انعدام موضوعه وزوال محله، ومن ثم يسقط حق الطعن قبل انقضاء مدته القانونية بسبب جدواه وانتفاء الفائدة منه، وذلك من تاريخ التنفيذ الفعلي لهذا القرار.

⁸⁶ انظر سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م، ص: 595.

ويشترط في التنفيذ المادي المسقط لميعاد الطعن النظامي في مشروعية القرار الإداري قبل انقضاء مدته النظامية سواء كان التنفيذ اختيارياً أو إلزامياً أن يكون من شأن هذا التنفيذ أن يجعل إلغاء القرار الإداري المنفذ مستحيلاً، أي أن يستحيل تلافي النتائج العملية المترتبة على تنفيذ هذا القرار، وذلك بأن يتعذر إعادة الحال إلى سابقه قبل التنفيذ وذلك بسبب انعدام موضوع القرار المطلوب إلغاؤه وزوال محله كلياً.

المبحث الثالث

الشروط اللازمة للطعن بالإلغاء في القرار الإداري

يعد القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر نشاط وامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدّها من القانون العام ، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص إنشاء حقوق أو فرض التزامات.

ومن الأهمية بمكان تعريف القرار الإداري لتمييزه عن غيره من الأعمال المادية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية ، لتحديد الأعمال التي تخضع لنطاق الرقابة القضائية عن غيرها ، حيث تتداخل هذه الأعمال القانونية السابقة مع القرارات الإدارية ، فيصعب أحياناً التفرقة بينهما ، ومن هنا تكمن أهمية تعريف القرار الإداري ، باعتباره نشاطاً مهماً من أنشطة السلطة الإدارية .

ولقد عرفت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة(87) القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة وفقاً لما تقتضيه أحكام القانون من إنشاء مركز قانوني أو إلغاؤه أو تعديله وذلك بقصد تسيير مرفق عام .

كما أنه من المقرر في قضاء(88) هذه المحكمة أن القرار الإداري تنظيمياً كان أو فردياً هو عمل قانوني من جانب واحد ، يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة ، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون ، بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء تحقيق مصلحة عامة . كما عرفت المحكمة الإدارية العليا وفقاً للقضاء الإداري المصري89 القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة.

وكذلك اجتهد الفقه (90) في تعريف القرار الإداري وميزه بأنه تصرف قانوني يصدر بالإرادة المنفردة من جانب سلطه إدارية وطنيه يرتب بذاته آثاراً قانونية عن طريق إنشاء وضع قانوني أو تعديل وضع قانوني قائم أو الغاء وضع قانوني قائم.

المطلب الأول

⁸⁷حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 146 للسنة السادسة القضائية(مدني) بتاريخ 13/11/1985م .

⁸⁸حكم المحكمة الاتحادية العليا الدعوى رقم 1 لسنة جلسة الأربعاء الموافق 19 من مايو سنة 2010.

⁸⁹المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1 نوفمبر سنة 1998 م، جلسته مايو سنة 1999م.

⁹⁰راجع د. الدكتور مجدى النهري مبادئ القانون الإداري مرجع سابق ، ص 165.

الخصائص التي تميز القرار الإداري القابل للإلغاء

تتبلور إشكالية الطعن في القرارات الإدارية فيما نلمسه في الواقع العملي من أن الكثير من رجال الإدارة وموظفيها لا زالوا لم يستوعبوا الفرق بين القرار الإداري والأمر الإداري ، بل ويجعلون من الأمر الإداري أكثر قوة من القرار الإداري، هذا إلى جانب الإفراط في اتخاذ القرارات الإدارية بدون تأني ودراسة لأسبابها وأهدافها مما يؤدي إلى إرباك العمل الإداري وإضعاف القوة القانونية للقرارات الإدارية. ومن هذا المنطلق ينبغي لنا أن نوضح ماهية خصائص القرارات الإدارية التي تقبل الطعن فيها بالإلغاء لتمييزها عن غيرها من أعمال الإدارة .

أولاً- يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية عامة:

بناء عليه يعتبر القرار إداري إذا كان صادراً عن كل شخص من أشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة، أما الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم هذه الصفة لا يمكن اعتبار قراراتهم قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء ، حيث أعتد القضاء في دولة الإمارات وفقاً للتعريف السابق على تمييز القرار الإداري أخذاً بالمعيار الشكلي، وعلى ذلك فإن القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء يجب أن تصدر من جهة إدارية في موضوعات إدارية تتعلق بالنشاط الإداري للدولة، ولنكون أمام قرار إداري ينبغي أن نميز الجهة التي تصدر القرار وفقاً للمعيار الشكلي الذي أوجب أن يصدر القرار الإداري من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبء بتغير صفته بعد ذلك ، إذ يتم النظر إلى صفة الجهة التي قامت بالعمل والإجراءات المتبعة في إصداره.

ثانياً – يصدر القرار الإداري من سلطة عامة وطنية:

يجب أن يصدر القرار الإداري من سلطة عامه إدارية وطنية سواء كانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها ، والعبء في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية هو بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار.

ثالثاً – يصدر القرار الإداري بإرادة المنفردة :

يجب أن يصدر القرار الإداري من جانب الإدارة وحدها ، إذ إن القرار الإداري ينشأ ويكتسب صفته الإلزامية بمجرد التعبير عن إرادة الإدارة دون اعتداد بإرادة الطرف الآخر ، وإذا كان القرار تعبيراً عن إرادة الإدارة ، فيجب صدوره ممن يملك التعبير عن إرادة الإدارة من أصحاب الاختصاص طبقاً للقوانين

والمواضع ، وعنصر الإرادة المنفردة هو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق إرادتين سواء أكانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو كان أحدها لشخص من أشخاص القانون الخاص ، والقول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد ، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب جهة الإدارة .

رابعاً- يصدر القرار الإداري بشكل نهائي :

ونجد ذلك واضحاً في أحكام المحكمة الاتحادية العليا (91) بدولة الإمارات العربية المتحدة حيث قررت أن "القرار الإداري وخاصة القرار الفردي ينفذ ويرتب آثاره بمجرد توقيعه من المختص بإصداره " وبناءً على ذلك فإن الأعمال التمهيدية والتقارير والمذكرات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية نهائية متى كانت بحاجة الى تصديق من جهة أعلى ،ومتى كانت بدورها غير قابله للتنفيذ المباشر .

خامساً- القرار الإداري يرتب آثاراً قانونية:

يجب أن يرتب القرار الإداري آثاراً قانونية وتتمثل هذه الآثار في إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية ، فيكتسب المخاطبون فيها حقوقاً أو يلتزمون بواجبات. فالقرار الإداري تصرف قانوني يرتب عليه القانون أثراً معيناً ، وبالتالي لا تدخل الأعمال المادية ضمن هذا المضمون ، حيث أن هذه الأعمال لا تتم بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة ،وتتمثل هذه الأعمال المادية التي تقوم بها إحدى الجهات الإدارية في الأعمال غير المقصودة مثل الأخطاء التي يرتكبها العاملون أثناء قيامهم بوظائفهم المختلفة ، أو أن تصدر عن عمد دون أن تكون تعبيراً عن إرادة الإدارة كالأعمال الفنية التي يقوم بها العاملون لدى الإدارة بحكم قيامهم بوظائفهم والأعمال التنفيذية للقوانين والقرارات ، و اكدت على هذه التفرة المحكمة الاتحادية العليا

(92) بدولة الإمارات العربية المتحدة بقولها "يفترق القرار الإداري عن العمل المادي الذي يكون دائماً محله واقعه ماديه أو إجراء مثبتاً لها دون أن يقصد به تحقيق آثاراً قانونية معينه إلا ما كان منها وليد إرادة المشرع مباشره لا اراده جهة الإدارة" .

⁹¹حكم اتحادية عليا طعن رقم 285 لسنة 14 ق جلسته الثلاثاء 1993/6/15.

⁹²طعن رقم 332 سنة 23 ق جلسته الأحد 2002/12/15 مدني.

المطلب الثاني

أشكال القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء

أولاً - القرارات الإدارية الفردية :

وهي القرارات التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم و تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة . وتتنوع أشكالها الى نوعين⁹³ :

1- القرار الإداري الإيجابي :

وهو ذلك القرار الذي تفصح فيه الجهة الإدارية عن إحداث أثر قانوني معين سواء كان هذا الإفصاح بشكل صريح من خلال إبلاغ وإعلان صاحب الشأن بمضمون القرار بشكل مكتوب أو شفوي، أو سواء كان هذا القرار معبراً عن قبول الجهة الإدارية أو رفضها لكن بشكل ضمني من خلال السكوت عن إبلاغ القرار ومضمونه فتره زمنية معينة ، حيث أنه وفقاً للكثير من التشريعات الإدارية قد يلزم المشرع الإدارة بالاستجابة لطلبات الموظف خلال فتره معينة وإذا سكتت الجهة الإدارية و لم ترد خلال هذه الفترة فان سكوتها قد يفسر بالقبول او الرفض ، وهو ما قرره المشرع بدوله الإمارات العربية المتحدة وفقاً لنص المادة (401 بند 2) من المرسوم بقانون رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية حيث تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً في حال عدم قيام الوزارة باتخاذ القرار المناسب بشأنها وإبلاغ الموظف بها خطياً خلال اسبوعين من تقديمها، بما يدل على انه لا تنتج الاستقالة اثرها القانوني في انهاء خدمه الموظف إلا بالقرار الصادر من الجهة الإدارية المختصة او بفوات المدة المذكورة من تاريخ تقديم الاستقالة . الأمر الذي يستفاد منه ان سكوت الجهة الإدارية عن الرد على طلب الموظف خلال المدة السابقة يعتبر قرار إداري ضمني يحمل قرينه القبول .

2- القرار الإداري السلبي:

هو ذلك القرار الذي تمتنع فيه الجهة الإدارية عن إحداث الأثر القانوني بخصوص سلطتها المقيدة وفقاً لنص القانون واللوائح وهو نوع من القرارات الإدارية المستمرة و التي لا تخضع لميعاد الطعن بالإلغاء.

ثانياً: القرارات الإدارية التنظيمية⁹⁴:

وهي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة ، والقرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع فرعي يقوم الى

⁹³الدكتور محمد سعيد حسين امين ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة في أسس التنظيم الإداري وأساليب العمل الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، طبعة 1997 ص 517 وما بعدها .
⁹⁴راجع الدكتور سامي جمال الدين ، اللوائح الادارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية طبعة 1984.

جانب التشريع العادي، إلا أنه يصدر عن الإدارة، وعلى ذلك فهو تشريع ثانوي يطبق على كل من يستوفي شروطاً معينة تضعها القاعدة مسبقاً ولا تستنفذ اللائحة موضوعها بتطبيقها، بل تظل قائمة لتطبق مستقبلاً ووفقاً لنص المادة (60) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، يتولى مجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى، تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية، ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص، الاختصاصات التالية بند (5) وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية، ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح.

أنواع اللوائح التنظيمية :

أولاً - اللوائح التنفيذية :

وهي اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وتستند دائماً في صدورها إلى القانون الذي لا يمكن تطبيقه من الناحية الفعلية بدون اللوائح التنفيذية المتممة له .

ثانياً- لوائح الضبط الإداري :

هي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة الامن العام، والصحة العامة، والسكنية العامة، والأداب العامة وهي بالغة الأهمية لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد وتقييد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي و توقع العقوبات على مخالفيها، مثل لوائح المرور و لوائح حماية الاغذية والمشروبات والمحال العامة.

ثالثاً- اللوائح التنظيمية :

تسمى أيضاً اللوائح المستقلة وهي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع مثل لوائح إنشاء المرافق العامة، وفي دوله الإمارات العربية المتحدة يختص مجلس الوزراء الاتحادي بوضع اللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة.

رابعاً -لوائح الضرورة :

وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها ، فتمتلك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلاً ويجب أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها وتسمى هذه اللوائح بالمراسيم بقانون .

ووفقاً لنص المادة (113) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ، ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها ، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور، ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغائها ، فإذا أقرها تأيد ما كان لها من قوة القانون ، ويخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له، أما إذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة ، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر"

ووفقاً لما سبق فإن هذه اللوائح لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء بعد إقرارها من المجلس الأعلى الاتحادي لما لها من قوة القانون .

خامساً- اللوائح التفويضية:

وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون ،ولقد نظمت احكامها المادة (115) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة " للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر اصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها ، أو إعلان قيام الحرب الدفاعية ، أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا."

المطلب الثالث

أوجه التفرقة بين السحب الإداري و الطعن بالإلغاء للقرار الإداري

يقصد بالسحب الإداري⁹⁵ قيام الجهة الإدارية بإهدار القيمة القانونية للقرار الإداري منذ لحظة صدوره، وإزالة آثار هذه القرارات بالنسبة للمستقبل والماضي على السواء وذلك بإعدام آثارها بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدورهما وجعلها كأنها لم تكن .

وهو ما يتشابه في ذلك مع آثار الحكم الصادر بالإلغاء عملاً بأحكام المحكمة الاتحادية العليا (96) في ذلك الشأن من حيث "ومن المستقر عليه من أن الحكم بإلغاء القرار الإداري القاضي بإنهاء خدمة الموظف ، يترتب عليه انقضاءه بأثر رجعي من تاريخ صدوره وعودة الموظف الى المركز القانوني الذي كان يشغله قبل إصداره "

ويثور التساؤل كيف يمكن للجهة الإدارية التوفيق بين مبدأ عدم رجعية الأعمال الإدارية . وعمليات

سحب القرارات الإدارية ؟

فالسحب الإداري الغير قائم على سند القانوني يسيء إلى هذا المبدأ مما يؤدي إلى إصابة خطيرة لحقوق الأفراد وحررياتهم، ومن هذا المنطلق فكان لابد وأن يتقيد السحب بشروط قد ترقى إلى درجة ضمانات الفرد في مواجهته .

وانطلاقاً من ذلك يجب التمييز بين القرار التنظيمي و القرار الفردي .

أولاً - القرار الإداري التنظيمي :

أختلف الفقه في ذلك الشأن حيث يرى جانباً منهم⁽⁹⁷⁾ بأنه يجوز للجهة الإدارية سحب القرارات اللائحية في أي وقت متى لم يترتب عليها حقوق ذاتية والبعض الآخر يرى بأنه لا يمكن أن يشكل أبداً القرار التنظيمي موضوعاً للسحب، فإذا ما صدر سليم من الناحية القانونية أي كان القرار التنظيمي مشروعاً وقت صدوره فلا مجال لسحبه، أما إذا أصاب القرار عيب

⁹⁵راجع الدكتور محمد سعيد أمين ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ص 617 .وما بعدها، وراجع أيضاً د محمد سعيد أمين ، سحب القرار الإداري بين السلطة التقديرية والسلطة المفيدة للإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص 2005 .

⁹⁶الاتحادية العليا في الطعن رقم 177 لسنة 26 ق جلسة 2006/4/9.

⁹⁷الدكتور مجدى النهري مرجع سابق ، ص 231 وما بعدها.

من عيوب عدم المشروعية وطبق فعلا فان الإلغاء الإداري يكون متناسبا مع اعدام اثار القرار التنظيمي بالنسبة للمستقبل فقط واحترام الحقوق المكتسبة منذ لحظه صدوره.

ثانيا - القرار الإداري الفردي المشروع :

لا يمكن إلغاء القرار الفردي السليم كما أشرنا سابقا لأنه أنشأ حق مكتسب احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية .

وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بدوله الإمارات العربية المتحدة(98) بقولها" أنه متى صدر القرار الإداري من السلطة المختصة بإصداره في الشكل و الإجراءات التي يقررها القانون وفي الحدود العامة لأحكامه ، وترتب عليه مراكز قانونيه لذوى الشأن امتنع عن سحبه وكانت له قوته الملزمة التي تقتضى تنفيذه "

ويستثنى من ذلك أنه يجوز سحب القرار الإداري السليم إذا لم يتولد عنه حق شخصي وكذلك القرارات الوقتية، وهو ما أكدته المحكمة(99) الاتحادية العليا بحكمها " ومن حيث أن المسلم به أن الترخيص هو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه ، وهو تصرف مؤقت بطبيعته بحكم كونه لا يرتب حقاً ثابتاً ونهائياً كحق الملكية بل يخول المرخص له مركزاً قانونياً مؤقتاً يرتبط حقه في التمتع به وجوداً وعدمياً بأوضاع و شروط و قيود يترتب على تغييرها أو انقضاؤها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أو صاف هذا الترخيص أو سقوط الحق فيه بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع به أو زوال سبب منحه أو انقضاء الأجل المحدد له أو تطلب المصلحة العامة ذلك ، وبذلك يفترق الترخيص عن القرار الإداري الذي يكتسب حصانه عامه ولو كان خاطئاً وهي حصانه معصومة من السحب أو الإلغاء متى صار نهائياً بمضي وقت معلوم أستقر به مركز قانونى أصبح غير جائز الرجوع فيه أو المساس به .

ولقد أجاز القضاء الإداري في مصر و فرنسا ولا اعتبارات تتعلق بالعدالة سحب قرار فصل الموظف بشرط الا يؤثر قرارا السحب على حقوق الأفراد التي قد اكتسبت ، كما لو تم تعيين موظف آخر لشغل

⁹⁸ طعن رقم 564 لسنة 22 قضائية جلسة 2003/1/28 نقض مدنى.
⁹⁹ طعن رقم 7516 سنة 45 ق جلسة 2002/3/2 ، ورقم 8459 لسنة 44 ق جلسة 2003 /3/15.

الوظيفة التي كان يقوم بها الموظف المفصول وذلك لا اعتبارات انسانيه يجوز للإدارة ان تقوم بسحبها في أي وقت حتى ولو صدرت سليمة ورتبت اثارها القانونية.

ثالثا- القرار الفردي الغير مشروع :

السحب الإداري جاء من أجل إنهاء القرار الإداري الباطل من طرف الجهة الإدارية، فمادام أصاب القرار عيب من عيوب عدم المشروعية لحظه صدوره (كعيب عدم الاختصاص أو السبب أو الغاية أو المحل أو الشكل) كان لازما على الجهة الإدارية محو آثار القرار الإداري منذ لحظه صدوره إلا أنه يقع على الإدارة التزامها بمدى السحب خلال مدة الطعن القضائي، وبالتالي لا يحق للإدارة بعد انقضاء هذه المدة القانونية تمسكها بحقها في سحب القرار لعدم مشروعيتها احتراماً لفكره الحقوق المكتسبة .

ويثور التساؤل الآن هل يجوز للجهة الإدارية سحب القرارات الإدارية بدلاً من اللجوء للقضاء دون التقيد

بمده معينه؟ ويلزم للإجابة على هذا التساؤل التفرقة بين القرارات الإدارية الآتية :

أولاً - القرارات الإدارية المنعدمة :

القرار الإداري المعدوم هو القرار الذي تلحق به عيب على درجة شديدة من الجسامة تفقد القرار صفته كقرار اداري وتتحدّر به الى حد العدم ويمكن الطعن فيه دون التقيد بالميعاد، ومن امثلة القرارات المعدومة صدور القرار من جهة إدارية في اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، ففي هذه الحالة فإن صدوره من الجهة الادارية غير المختصة يعيب فيه يعيب جسيم من عيوب عدم المشروعية، وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بدوله الإمارات(100) بقولها "لا يكون القرار هابط الأثر قانوناً إلا إذا أعتوره عيب ينحدر به الى درجة الانعدام كصدوره ممن ليس له سلطه اصداره او بناء على غش من ذوى الشأن او لحق به مخالفه جسيمه للقانون فاذا لم يصل العيب الى هذه الدرجة كان واجب الأعمال مالم تقم الجهة الإدارية التي اصدرته بسحبها طبقاً للقانون او صدور حكم قضائي بإلغائه".

ثانيا- القرار الإداري المبني على غش أو تدليس :

¹⁰⁰ طعن رقم 564 لسنة 22 ق جلسة الثلاثاء 28/1/2003 مدني.

استناداً إلى القاعدة التي تقرر أن الغش يفسد كل شيء ، إذا صدر القرار الإداري بناءً على غش أو تدليس من المستفيد من القرار ، فإن للإدارة أن تسحب القرار دون التقيد بمدة السحب، لأنه لا يوجد ما يبرر حماية المركز القانوني لهذا الشخص، ولنكون أمام هذه الحالة لابد من أن يستعمل المستفيد من القرار طرق احتيالية للتأثير على الإدارة ، وأن تكون هذه الطرق هي التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار وقد تكون هذه الطرق الاحتيالية التي استخدمها المستفيد طرقاً مادية كافية للتضليل وإخفاء الحقيقة وقد يكون عملاً سلبياً محضاً في صورة كتمان صاحب الشأن عمداً بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها جهة الإدارة ، ولا تستطيع معرفتها عن طريق آخر ويؤثر جهلها بها تأثيراً جوهرياً في إرادتها مع علم صاحب الشأن بهذه المعلومات وبأهميتها وخطرها .

ثالثاً – القرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن :-

من المستقر فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري يكون نافذاً في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره في حين لا يسري في مواجهة الأفراد إلا بعلمهم به بالطرق المقررة قانوناً، وبناءً على ذلك فإن لجهة الإدارة أن تسحب قراراتها الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن في أي وقت ومن باب أولى أن يتم ذلك في شأن القرارات الإدارية المعيبة التي لم تعلن أو تنشر .

رابعاً – القرارات الإدارية السلبية :-

سبق أن تعرضنا للقرار الإداري السلبي متى أمتنعت الإدارة عن إصدار قرار ملزمة بإصداره بموجب القوانين أو اللوائح، ولذلك استقر القضاء الإداري المصري على أن القرارات الإدارية السلبية لا تنقيد بميعاد الطعن بالإلغاء، و أساس ذلك يرجع إلى أن القرارات الإدارية السلبية تقوم على فكرة استمرار هذه القرارات وعدم انتهائها، ويظل باب الطعن فيها مفتوحاً طالما أستمريت حالة الامتناع، وهو ما اقرته المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات(101) من أن "إحجام الجهة الإدارية بإصدار قرار بنرقية الطاعن. لا يعد قرار سلبياً يعطي الحق للطعن عليه .

خامساً – القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة :-

¹⁰¹الطعن رقم 208 لسنة 2011 إداري جلسة الأربعاء الموافق 19 من أكتوبر سنة 2011.

هي صورة من القرارات الادارية غير المقيدة بميعاد الطعن، فكل قرار من شأنه المساس بالحرية الشخصية وحرمة الحياة الخاصة للمواطن ، يجوز الطعن فيه بالإلغاء دون التقيد في ذلك بالمواعيد المقررة للطعن بإلغاء القرارات الادارية بصفة عامة.

وقد وجد هذا المبدأ تعليقه في قضاء المحكمة الادارية العليا (102) بمصر" إذا قرر المشرع الدستوري بأن الاعتداء على الحريات العامة جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عنها بالتقادم، فإنه من باب أولى فإن القرارات الادارية الماسة بالحريات العامة كالاعتقال مثلا لا يسقط حق المطالبة بإلغائه بمضي المدة، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء في أي وقت دون التقيد بميعاد الطعن بالإلغاء".

سادس- القرارات التي تصدر بناءً على اختصاص مقيد للجهة الإدارية :-

مثال بترقية موظف على أساس الأقدمية , فإذا أخطأت الإدارة في مراعاة هذا الشرط وأصدرت قرارها متخطية الموظف المستحق إلى الموظف أحدث ، جاز لها أن تسحب قرار الترقية دون التقيد بمدة معينة، وعلى العكس من ذلك إذا مارست الإدارة اختصاصاً تقديرياً , فإنه لا يجوز لها أن ترجع في قرارها المعيب إلا خلال المدة المحدد للطعن بالإلغاء . ترقية الموظف بالاختيار. منوط بالجهة الإدارية وفقاً للمصلحة وليس حقاً مكتسباً للموظف .

المبحث الثالث

سلطات القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية

بدولة الإمارات العربية المتحدة

سبق وأن ذكرنا أن دعوى إلغاء القرارات الإدارية تنتمي الى قضاء المشروعية والذي يتطلب من القاضي الوقوف على أركان القرار الإداري الأساسية و التي يمثل الإخلال بها من جانب الجهة الإدارية خروجاً على مبدأ المشروعية، ويصم القرار بالبطلان و يجعله قابلاً للإلغاء بناء على طلب نوى الشأن .

¹⁰²المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم 1091،1084 لسنة 30 ق ع جلسة 5-7-1985.

ووفقاً لقضاء المحكمة(103) الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة في ذلك الشأن " فان الحكم بإلغاء القرار الإداري الباطل يترتب عليه انهائه باثر رجعي من تاريخ صدوره وأن من آثار حكم الإلغاء بحكمها قاعده مقتضاها أن يعود للمطعون ضده بقدر الإمكان مركزه القانوني قبل صدور القرار الملغى على اعتبار أنه لم يصدر أصلاً ، فحكم الإلغاء ينشئ على عاتق الإدارة التزامات سلبية و أخرى إيجابية ، حيث تتعلق الأولى بالمستقبل فتحول دون اصدار جهة الإدارة قرارات تستند الى القرار الملغى او تستمد منه ، وترتبط الثانية بالماضي فتلزم جهة الإدارة باتخاذ الإجراءات الكفيلة بإعادة الحال الى ما كانت عليه قبل ان يصدر القرار الملغى " .

كما قضت المحكمة الاتحادية(104) العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة بان "القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بإلغاء القرار ،وعلمته ان لكل منها أساسه الخاص الذي يقوم عليه"

ووفقاً لما سبق فان القاضي الإداري يفحص القرارات الإدارية من حيث مدى توافر أركانها الأساسية ألا وهي الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية .

وسوف نتناول سلطات القاضي الإداري بدولة الإمارات العربية المتحدة في الرقابة على كل ركن من الأركان السابقة كل في مطلب مستقل.

المطلب الأول

الرقابة القضائية

على ركن الاختصاص في القرار الإداري

¹⁰³طعن رقم 20 لسنة 25 ق جلسة 2003/3/ 30.

¹⁰⁴الطعن رقم 489 و 509 لسنة 2009 إداري جلسة الأحد الموافق 10 من فبراير سنة 2010 .

يعتبر عنصر الاختصاص من أهم عناصر القرار الإداري ويترتب على عدم مراعاته بطلان القرار ومن ثم إلغائه، فغيب الاختصاص في دعوى الإلغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص سلطة أو هيئة أو فرد آخر، ولذلك فإن الموظفين العموميين أصحاب الاختصاص هم المخولين بالتعبير عن إرادة الهيئة الرسمية التي يعملون فيها، ولا يجوز لغيرهم التعبير عن هذه الإرادة، ويتأسس معيار توزيع سلطة الدولة على الاختصاصات المقررة للوظيفة العامة التي يشغلها العضو الإداري بحيث يكون لكل موظف ولاية إصدارها في حدود اختصاصه من حيث الموضوع والزمان والمكان.

والشخص الطبيعي لا يمكن أن يعبر عن إرادة الدولة إلا بوجود سند قانوني بتعيينه وإلا اعتبر مغتصب للسلطة، كما أن الشخص الاعتباري لا يمكن أن يعبر عن إرادة الدولة إلا بوجود القرار الصادر بتشكيله إذا كان هيئة أو لجنة أو مجلس. وفي حالة عدم وجود هذا السند القانوني فإن عمله يكون مشوباً بعيب جسيم من عيوب عدم الاختصاص.

- قواعد الاختصاص من النظام العام:

قواعد الاختصاص ملزمة للإدارة بشكل خاص وتبدو هذه الخاصية من اعتبارها من قبيل النظام العام، ويترتب على ذلك أنه يجب على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه إذا ما بدى له أثناء نظر الدعوى ولو لم يثره صاحب الشأن، كما يمكن إثارة الدفع بهذا العيب أمام القضاء في أي مرحلة من مراحل نظر الدعوى ولا يحتج على المدعي في هذا المقام بأنه قدم طلبات جديدة.

ووفقاً لما سبق فلا يمكن للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص لأن قواعد الاختصاص لم تقرر لصالح الإدارة بل للصالح العام، ولذلك أوجب الفقه على الجهة الإدارية بعدم التوسع في تفسير قواعد الاختصاص ولا بد أن تفسر على نحو من التفسير الضيق، لأن التوسع في التفسير يؤدي إلى خلق اختصاصات جديدة للإدارة.

ولقد أستخلص القضاء قواعد الاختصاص على أساس مجموعه من المبادئ العامة منها مبدأ الفصل بين السلطات الذي يجد أساسه في الدستور، في وجود ثلاث سلطات تقوم كل منها بوظيفته محدد بنص الدستور، وكذلك قاعدة توازي الاختصاصات وهي قاعدة غير مكتوبة أعترف بها القضاء ومقتضاها انه إذا وجد نص يحدد لهيئة إدارية معينة اختصاص بإصدار قرار معين ثم سكت عن بيان الجهة التي تملك تعديله أو إلغائه

فان هذا الاختصاص يكون لنفس الهيئة التي تملك إصدار القرار ويمكن القول أن الفقه¹⁰⁵ الإداري تشدد في عدم التوسع في تفسير قواعد الاختصاص باعتبار أن عدم المشروعية الناتجة عن اتخاذ القرار من هيئة غير مختصة لا يمكن أن يصح بتصديق لاحق من الجهة المختصة، فالبطلان لا يزول نتيجة الإجازة أو التصحيح اللاحق، إلا في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية

- صور عيب عدم الاختصاص:

أولاً - عيب عدم الاختصاص الجسيم:

ويطلق اصطلاح اغتصاب السلطة على عيب الاختصاص الجسيم، وفي هذه الحالة لا يعتبر القرار مجرد قرار غير مشروع، وإنما يعتبر قراراً منعدماً لأنه مجرد واقعة مادية، ومن ثم جاز للإدارة سحب قرارها المنعدم بأي وقت، وكذلك جاز للقضاء أن يقبل دعوى الإلغاء دون أن يلتزم بشرط الميعاد. ولقد حدد الفقه بعض الحالات التي تعتبر من قبيل العيوب الجسيمة كالتالي :

أ - صدور القرار من فرد عادي:

أو بعبارة أخرى من مغتصب وذلك لان الوجود القانوني لأي موظف أو مكلف بخدمة عامة يرجع إلى صدور قرار بتعيينه أو بتكليفه وهذا القرار هو الذي يسبغ على شخص ما صفة العضو الإداري أو الهيئة التابع للدولة أو أي شخص إداري آخر، وفي حالة عدم وجود هذا القرار أو عدم وجود سند قانوني فان الشخص الطبيعي لا يمكن أن يعبر عن إرادة الدولة وإذا فعل يعد مغتصباً، ومن ثم تكون قراراته منعدمة ولا اثر لها إلا إذا كان مما يصدق عليه وصف الموظف الفعلي .

وعلى ذلك فان الموظف الفعلي هو استثناء من الأصل العام الذي يميز الاختصاص الشخصي ، فالموظف الفعلي أو الواقعي هو ذلك الشخص غير المختص الذي لم يقلد الوظيفة العامة أصلاً، أو كان قرار تقليده للوظيفة العامة معيباً من الناحية القانونية، أو كان موظفاً وزالت عنه صفته الوظيفية لأي سبب كان، والموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية هو من يباشر الوظيفة العامة تحت إلحاح ظروف استثنائية ودوافع سياسية أو اجتماعية أو بدافع المصلحة الوطنية وعدم توقف المرافق العامة الحيوية وخاصة في أوقات الحروب وغياب السلطات العامة أو انحسارها، والأصل اعتبار قراراته التي يتخذها منعدمة وباطلة قانوناً

¹⁰⁵الدكتور سليمان الطماوي ، مرجع سابق ص 659.

لأنها صادرة من غير مختص إلا أن الفقه والقضاء الإداري المصري ولا اعتبارات تتعلق باستقرار المراكز القانونية وضرورة سير المرافق العامة بصفة منتظمة اعترف بصحة هذه القرارات ضمن شروط معينة وتتخلص هذه الشروط في قيام فكرة الظاهر بأن تكون عملية تقلد هذا الشخص للوظيفة متممة بمظهر المعقولية معنى ذلك أن من يتولى وظيفة معينة على أساس من عمل منعدم وهو القرار المتسم بالمخالفة الجسيمة و الصارخة لا يمكن أن يكون موظفاً فعلياً ومن ثم تكون قراراته منعدمة.

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا(106) " ان نظرية الموظف الفعلي لا تقوم الا في الأحوال الاستثنائية تحت الحاجة الى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة...وتحتم الظروف الغير عادية ان تعهد جهة الإدارة الى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة اذا لا يتسع لديها الوقت لاتباع احكام الوظيفة العامة في شأنهم".

ب- صدور القرار من جهة إدارية متضمناً اعتداءً على اختصاص أحد السلطات العامة بالدولة :

حيث أعتبر القضاء الإداري المصري اعتداء الإدارة في قراراتها على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية من قبيل اغتصاب السلطة الذي يؤدي بهذه القرارات للانعدام فقد جاء في أحد احكامه(107) "أن العمل الإداري لا يفقد صفة الإدارية ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي أو من سلطة في شأن اختصاص سلطة أخرى كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية".

وهو ما اكدت عليه ايضا المحكمة الاتحادية العليا بدوله الإمارات العربية المتحدة بحكمها (108) " يجب ان يصدر القرار الإداري من الهيئة التي حددها المقتن أي من جهة مختصة بإصداره تتوافر لديها الصلاحية القانونية للتعبير عن اراده الدولة و القيام بما عهد به اليها وان تضطلع بهذه الصلاحيات في اطار الحدود التي بينها القانون وفي الدائرة التي يحددها".

ج- صدور القرار من جهة إدارية يتضمن اعتداءً على اختصاصات جهة أخرى موازية :

¹⁰⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا في جلسة 28 /6/ 1964 طعن رقم (1713) لسنة (7) قضائية.

¹⁰⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1980/1/22 في الدعوى رقم(118) لسنة (28)قضائية.

¹⁰⁸ حكم اتحادية عليا قضية رقم 2 سنه 2 ق جلسة 1975/7/9.

وأشترط الفقه هنا ان تكون اختصاصات الجهة مصدرة القرار لا تمت بصلة للجهة الأخرى كان يصدر قراراً من وزير يختص به بشكل واضح وزير آخر دون غيره.

الصورة الثانية - عيب الاختصاص البسيط :

يتحقق عيب الاختصاص البسيط الذي يؤدي إلى بطلان القرار والحكم بإلغائه بعيوب عدم المشروعية التي لا تصل إلى درجة الجسامة التي تؤثر على اثر القرار القانوني، ولذلك اشترط الفقه والقضاء ان يتم الطعن او السحب او الإلغاء خلال المدد المحددة للطعن بالقرار وسوف نورد في ذلك الشأن الحالات التي تتمثل في عيب الاختصاص البسيط من حيث الموضوع ومن حيث الزمان ومن حيث المكان .

أولاً - عيب الاختصاص الموضوعي:

قواعد الاختصاص تحدد مقدماً الموضوعات التي تدخل في مجال نشاط جهة إدارية معينة ومن ثم فان الجهات الإدارية قد تتنازع في اختصاصاتها وفقاً لحد الصور التالية :

1- عدم الاختصاص الإيجابي :

ويقصد به أن تصدر جهة إدارية قرارها في موضوع لا تملك قانوناً إصدار القرار بشأنه لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى، ويتحقق ذلك عندما يكون الأثر القانوني الذي يترتب على القرار مما لا يختص مصدر القرار بترتيبه قانوناً، ذلك ان الجهة الإدارية يجب ان تلتزم فيما تصدره من قرارات بحدود هذه الموضوعات دون أن تعتدي على ما اختص به القانون جهة إدارية أخرى، فان فعلت فان قرارها يكون معيباً بعدم الاختصاص من الناحية الموضوعية بشكل إيجابي والذي يأخذ عده صور منها :

أ- جهة إدارية دنيا على اختصاص جهة أعلى منها :

أي أن تباشر جهة إدارية الاختصاصات التي أكلها المشرع لجهة إدارية أعلى منها في سلم التدرج الوظيفي كان يصدر وكيل الوزارة قرار من اختصاص الوزير أو أن يصدر الوزير قراراً لا يمكن اتخاذه إلا من قبل مجلس الوزراء، وكذلك القرارات الصادرة من سلطة إدارية عليا لا يمكن ولا يجوز لسلطة أدنى منها أن تغيرها أو تعدلها إلا بتفويض من سلطة عليا.

ب- اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاص جهة أدنى منها :

في إطار جهة إدارية معينة قد يحصل أن يعتدي الرئيس على اختصاص مرؤوسيه، والقاعدة أن للرئيس الهيمنة على أعمال المرؤوس، إلا انه وفي حالات معينة قد يخول المشرع المرؤوس اختصاصاً معيناً دون أن يكون للرئيس حق التعقيب عليها، ومن ثم إذا فعل ذلك كان منه اعتداءً على اختصاص المرؤوس فيقع قراره معيباً، وكذلك إذا منح الاختصاص من قبل القانون مباشرة للمرؤوس أو كان له اختصاص معين عن طريق التفويض فلا يجوز في هذه الحالة للرئيس أن يباشر هذه الاختصاصات ابتداءً وان كان له حق التعقيب على قرارات المرؤوس بعد اتخاذها .

ج- اعتداء الإدارة المركزية على اختصاص الإدارة اللامركزية :

إذا كان للإدارة اللامركزية مباشرة اختصاصاتها المخولة لها قانوناً على نحو من الاستقلال لأنها تستمد اختصاصها من القانون وليس من السلطة المركزية، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، وإنما تباشر الإدارة المركزية نوعاً من الرقابة (الوصاية) على أعمال الإدارة اللامركزية وذلك بموجب ما يعطيها القانون من الاختصاصات المحددة، كالإذن السابق والتصديق اللاحق والإلغاء بالنسبة لبعض القرارات إذا كانت غير مشروعة، وفي هذه الحالة على الإدارة المركزية أن تلتزم حدود هذه الاختصاصات فلا تتجاوزها .

فقد يحدد القانون لجهة إدارية اختصاصات لا تملكها الجهة الإدارية التي تتبعها تلك الجهة وخاصة بالنسبة للهيئات التي تتمتع بقدر من الاستقلالية في عملها كالجامعات، فإن باشرت الجهة الإدارية العليا تلك الاختصاصات شاب تصرفها البطلان وفقاً لمبدأ (لا رقابة بلا نص صريح من القانون، ولا رقابة خارج حدود النص) فلا تحل السلطة المركزية نفسها محل الإدارات اللامركزية لمباشرة بعض اختصاصاتها إلا إذا توفرت شروط الحلول .

2- عدم الاختصاص السلبي :

وصورته أن تمتنع سلطة إدارية عن مزاوله اختصاصاتها لاعتقادها خطأ أنها لا تملك هذا الاختصاص ، ونضرب مثلاً عليه باعتقاد النائب بعدم مزاوله بعض الاختصاصات نظراً لدخولها في اختصاص الأصيل ، أو اعتقاد الحال الى مباشره اختصاصات الأصيل بشكل جزئي الا ان الواقع العملي يثبت ان عدم الاختصاص الايجابي هو أكثر وقوعاً في الحياة العملية الادارية وأكثر شيوعاً من عدم الاختصاص السلبي، أما من حيث أثرهما في مجال موضوع هذه الدراسة فانه يتمثل في أن كليهما ينتجان الأثر نفسه المترتب على عدم الاختصاص الذي يشكل عيباً يمكن الاستناد اليه في الطعن بإلغاء القرار الإداري .

ثالثاً - عيوب الاختصاص الناشئة عن مخالفة أحكام التفويض الإداري¹⁰⁹ :

المقصود بتفويض الاختصاص في مجال النشاط الإداري هو أن يعهد عضو إداري ببعض اختصاصاته لعضو إداري آخر ليمارس مؤقتاً هذه الاختصاصات بدلاً عنه إذا جاز القانون ذلك، فالهدف من التفويض هو التخفيف عن كاهل بعض الموظفين المنوطة بهم سلطات متعددة ورغبة في تدريب أعضاء الإدارة من الكوادر الوسطى على تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات، ذلك أن صاحب الاختصاص ما لم يكن هناك نص قانوني يجيز له التفويض لا يستطيع مباشرته ، كما انه لا يجوز له التفويض في كامل اختصاصاته اذ ان التفويض هو وسيلة لتوزيع السلطة وليس التخلي عنها للتخفيف من التركيز الإداري ، وهو ما أكدت عليه احكام المحكمة الاتحادية العليا بدوله الإمارات العربية المتحدة¹¹⁰ من انه (مقرر في الفقه والقضاء الإداريين من أنه "لا تفويض بغير نص" بما مؤداه أنه إذا كان قانون معين قد تضمن النص على أن يكون التفويض في الاختصاصات المقررة به وفقاً لأحكامه فإنه لا يجوز التفويض في الاختصاصات المقررة به إلا بالنسبة للاختصاص أو الاختصاصات التي ينص هذا القانون على التفويض فيها إعمالاً لقاعدة "الخاص يقيد العام" وباعتبار أن إعمال الخاص مقدم على إعمال العام)، كما قضت المحكمة الإدارية العليا¹¹¹ بمصر بانه(من المقرر لجهة الإدارة المختصة تصحيح القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص وذلك بإصداره أو باعتماد السلطة المختصة للقرار المعتبر قانوناً في هذا الشأن هو التصحيح الذي يتم عن طريق السلطة المختصة أصلاً بإصدار القرار أما التفويض في الاختصاص فإنه مقرر على سبيل الاستثناء وبالتالي لا يجوز التوسع في تفسيره الأصل العام هو سريان القرارات الإدارية بأثر فوري و مباشر ومن ثم فان قرار التفويض لا يسرى بأثر رجعي على الوقائع التي اكتملت قبل صدوره وبالتالي لا يصلح مسوغاً قانونياً لإضفاء المشروعية على القرار المطعون فيه.

وتتجسد صور التفويض في نوعين تفويض السلطة ويسمى (تفويض الاختصاص) و تفويض التوقيع

أ- تفويض السلطة :

24. ¹⁰⁹راجع المستشار الدكتور عليوة فتح الباب ، التفويض والحلول والاناابة في مباشرة الاختصاص ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ص 2004 مطبوعات دائرة القضاء ابو ظبي .

¹¹⁰الطعن رقم 101 لسنة 2011 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 16 من نوفمبر سنة2011.

¹¹¹طعن رقم 1942 لسنة 43 قضائية عليا جلسة 2004/5/22.

يؤدي إلى تعديل ترتيب الاختصاص بين أعضاء الإدارة، ويتمثل بانتقال جزء من الاختصاص من الرئيس إلى أحد مرؤوسيه، ويعتبر تفويض الاختصاص بمثابة تخلي المفوض مدة التفويض عن ممارسة جزء من اختصاصه فلا يجوز للأصيل أن يتدخل في أعمال المفوض إليه إلا إذا كانت تنطوي على مخالفته للقانون حيث يجمعها مبدأ المسؤولية المشتركة، وتفويض الاختصاص يوجه إلى العضو الإداري بصفته شاغل منصب مهني، ومن ثم إذا ما تغير هذا العضو فإن التفويض ينتقل إلى خلفه في المنصب، والقرار بموجب تفويض الاختصاص يأخذ مرتبة العضو المفوض إليه في السلم الإداري.

ب- تفويض التوقيع :

يهدف إلى أن يتخفف صاحب الاختصاص الأصيل من بعض أعباءه المادية والخاصة بمجرد التوقيع، ويعهد به إلى عضو آخر ليمارسه بدلاً عنه، وفي هذه الحالة يتخذ من فوض إليه التوقيع القرار باسم صاحب الاختصاص الأصيل وتفويض التوقيع لا يؤدي إلى فقدان المفوض لحقه في ممارسة اختصاصه، وعلى العكس من ذلك فإن تفويض التوقيع ذو طابع شخصي ومن ثم يسقط بتغيير المفوض والمفوض إليه.

رابعاً- عيب الاختصاص المكاني :

هذا العيب يخص جهات الإدارة المحلية أو الإقليمية التي يجب أن تمارس اختصاصها في النطاق الإقليمي المحدد لها، ومن ذلك عدم جواز أن تمارس الإدارات المحلية اختصاصاتها إلا في نطاق الدائرة المحلية، وإذا ما اتخذ قراراً يمتد أثره إلى بلديه أخرى كان القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص من حيث المكان، فلا يجوز مباشرة الجهة الإدارية الاختصاص خارج النطاق الإقليمي المحدد لها، ويستثنى من ذلك القرارات الخاصة بجهات الإدارة المركزية فلها أن تمارس اختصاصها على نطاق إقليم الدولة ككل، وهو ما يتحقق لجميع السلطات المركزية الاتحادية بدوله الإمارات كالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور.

خامساً - عيب الاختصاص الزماني:

لا يجوز للموظف العام مباشرة وظيفته إلا خلال الفترة الزمنية التي يتولى فيها هذا المنصب ويكون الاختصاص مقيداً من حيث الزمان في الكثير من النصوص التشريعية التي تنظم مباشرة الموظف لعمله خلال مواعيد معينه، ومعنى ذلك انه فإذا قام سبب من أسباب انتهاء الخدمة فيه، كالإحالة إلى التقاعد أو

الاستقالة أو النقل إلى وظيفة أخرى، امتنع عليه مباشرة اختصاصاته الوظيفية، وإلا كانت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص، فمن المقرر فقهاً وقضاً أن صفة الموظف العام تبقى ملازمة للشخص إلى اللحظة التي يتحقق فيها سبب من أسباب انتهاء خدمته ومن ثم أي قرار يتخذه الموظف بعد ذلك يصدق عليه وصف القرار المنعدم لصدوره من المغتصب ولذا فيقع على الموظف العام الالتزام بعدم مباشرة ما هو محدد من اختصاص إلا في الوقت الذي يتقصد فيه المنصب و يحل هذا الوقت بتوقيع القرار الإداري بتعيينه أو إبرام العقد بتعيينه.

-ضوابط الاختصاص الزمني للمجالس الإدارية:

لا يمكن للمجالس الإدارية أن تباشر اختصاصها إلا بتوقيع قرار تشكيلها، وخلال انعقاد جلساتها كما أن مباشرة المجلس لاختصاصه مقيد بمدة ولايته ومقيد كذلك بأدوار الانعقاد.

وتفقد الجهة الإدارية اختصاصها بإنهاء تقلدها للمنصب أو إنهاء مدة ولايتها وعلى سبيل الاستثناء في بعض الحالات ولتأمين استمرارية المرفق العام في حالة عدم تعيين خلف لتلك الجهة الإدارة يمكن لها الاستمرار مدة إضافية في مباشرة اختصاصاتها إلى أن يعين خلفاً لها بموجب التشريع أو استناداً للمبادئ العامة.

ففي حالة أن يقوم سبب لانتهاء الخدمة بالنسبة لبعض الموظفين أو المجالس مع وجود نص قانوني يسمح لها بالاستمرار في أدائهم لوظائفهم إلى أن يعين من يخلفهم فان صفة الموظف العام تبقى ملازمة له وتبقى قراراته منتجة لأثارها إلى التاريخ الذي يحل محله فيه شخص آخر أو مجلس آخر، من ذلك ما هو متعارف عليه بالنسبة للوزراء المستقبليين حيث يستطيعون الاستمرار في انجاز الأمور المعتادة أو الجارية على الرغم من قبول استقالتهم لحين تعيين خلف لهم . فوفقاً لنص المادة (64) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة يعتبر مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون سياسياً بالتضامن أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل و الخارج ، و كل منهم مسؤول شخصياً أمام رئيس الاتحاد و المجلس الاعلى عن اعمال وزارته أو منصبه . وتؤدي استقالة رئيس مجلس الوزراء، أو إعفاؤه من منصبه، أو وفاته، أو

خلو منصبه لأي سبب من الأسباب إلى استقالة الوزارة بكاملها، ولرئيس الاتحاد أن يطلب إلى الوزراء البقاء في مناصبهم مؤقتاً، لتصريف العاجل من الأمور إلى حين تشكيل الوزارة الجديدة.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية

على ركن الشكل في القرار الإداري

من المقرر في قضاء المحكمة الاتحادية العليا(112) وفي القانون الإداري المقارن ، أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها أو طقوساً لا مندوحة من إتباعها تحتم جزاء البطلان ، وإنما هي إجراءات حذاها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدم إغفالها في سلامة القرار وصحته ، وغيرها من الشكليات الثانوية .

فالأصل أنه لا يشترط في القرار الإداري شكل خاص معين ، إلا إذا نص المشرع على ذلك ، وعندئذ لا يكون القرار مشروعاً إلا إذا تم إتباع الشكليات المحددة ، أو اتخاذ الإجراءات المقررة، حيث يعد القانون مصدراً هاماً تستقى منه الإدارة شكل ما يصدر عليها من قرارات بحيث تبطل تلك القرارات إذا صدرت مخالفة للشكل الذي تطلبه القانون، فعندما يتطلب القانون اتخاذ إجراءات معينة أو إتباع شكليات ملزمة فيجب على الجهة الإدارية الالتزام بها وإلا أصبح القرار قابلاً للإلغاء لمخالفته قواعد الشكل والإجراءات المقررة، وهو ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا(113) (بدولة الإمارات العربية المتحدة بقولها " انه من المقرر في قواعد القضاء الإداري انه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغته محدد و إنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود و الصلاحيات المقررة له قانوناً وان يكون مستوفياً لمقوماته" .

والأصل أن قواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية تحددها القوانين واللوائح ، لما لها من أهمية كبيرة ، مقصود بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ، لأنها تقوم كحاجز وموازن لسلطات الإدارة الخطيرة في هذا المجال ، فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بامتيازات خطيرة ، فإن عليها أن تسلك بدقة السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات ، لتتجنب مواطن الزلل والتسرع ، ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبر ، ودراسة وجهات النظر المختلفة .

- الشكل الجوهرى :

¹¹²الطعن رقم 116 لسنة 2010 إداري جلسة الأربعاء الموافق 16 من يونيو سنة 2010.

¹¹³حكم اتحادية عليا طعن رقم 285 لسنة 14 قضائية جلسة الثلاثاء 15/6/1993.

عمد القضاء الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل قد تعلق بالشرط والشكليات الجوهرية التي تمس بمصالح الأفراد وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط وشكليات غير جوهرية لا يترتب على إهدارها المساس بمصالحهم، ويترتب البطلان بالنسبة للنوع الأول دون النوع الثاني.

حيث يتمتع الأفراد بضمانه هامه في مواجهة السلطات الإدارية الواسعة وامتيازاتها الخطيرة بما ينتج من تفادي اتخاذ قرارات غير عادلة وفيها تعسف للأفراد ومساس بحقوقهم وحررياتهم، فقواعد الشكل تمنح الإدارة فرصة معقولة للتروي والتدبر وبذلك نقل القرارات الخاطئة .

فقد يفرض المشرع في بعض الحالات على الإدارة اتباع شكل معين كقالب يصدر القرار الإداري فيه ، برغم من ان الأصل هو حرية الإدارة في التعبير عن قراراتها سواء بشكل شفوي أو ضمني ، إلا أن القانون قد يشترط أن يكون القرار مكتوباً وفي هذه الحالة يتوجب على الإدارة إتباع الشكل الذي تطلبه المشرع وإلا عد قرارها مخالفاً بشكل جوهري مما يؤدي إلى إبطاله، وقد يشترط القانون في القرار الإداري أن يقترن توقيع مصدره بتوقيعات أشخاص معينين، ففي هذه الحالة إذا صدر القرار خالياً من هذه التوقيعات فإنه يكون باطلاً، و إذا اشترط القانون تسبب القرار الإداري بصح التسبب شرطاً وشكلياً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري .

وعليه لا يبطل القرار الإداري لعييب شكلي ، إلا إذا نص القانون على البطلان ، لدى إغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته ، يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها ، ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه ، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر ، دون مساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً وضمناً ذوى الشأن واعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه فإن الإجراء الذي جرى إغفاله ، لا يستوي إجراء جوهرياً يستتبع البطلان .

فمن المستقر عليه في القضاء الإداري أنه لا يترتب البطلان على مخالفة للشكليات والإجراءات التي لا تؤثر على موضوع القرار أو على ضمانات الأفراد وتعتبر إجراءات وشكليات ثانوية غير جوهرية ، فالأشكال والإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة لا يترتب على مخالفتها الحكم بإبطال القرار الإداري ، وبذلك لا يسمح للأفراد أن يستندوا إلى الإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة وحدها للتوصل إلى إلغاء القرارات الإدارية ، ومثال هذه الإجراءات الشكلية المقررة لصالح الإدارة اشتراط إنهاء الفحوصات الطبية قبل تعيين الموظف، فإذا أغفلت الإدارة هذا الإجراء فلا محل للطعن بالبطلان في القرار الإداري ، هذا الاتجاه في القضاء يهدف إلى التقليل من الشكليات التي تضر بعمل الإدارة وتقيدها عن أداء وظيفتها.

-الشكليات الخاصة باللجان والمجالس:

يتطلب القانون أحياناً إجراءات خاصة لانعقاد اللجان أو المجالس انعقاداً صحيحاً ، فقد ينص على ضرورة اكتمال نصاب القانوني معين، او صدور القرار الإداري بأغلبه معينه ، ووفقاً لذلك تعد الجلسة باطلة إذا اقتضت الدعوة على عدد معين من الأعضاء دون الآخرين باعتبار أن حضور أعضاء المجالس واللجان وفق التكوين الذي حدده القانون يشكل ضماناً مهمة للأفراد ، حيث يصدر القرار الإداري وفقاً لإجراءات صحيحة و بناء على أغلبه حددها المشرع ، وأكدت على هذه المبادئ المحكمة الاتحادية العليا¹¹⁴ بدولة الإمارات العربية المتحدة بقولها "وأنه إذا اشترط القانون صدور القرار الإداري عن لجنه معينه مشكله وفق تنظيم خاص و بأغلبه محدد ، فان ذلك يعتبر جزءاً من الشكل الذى يتعين ان يتخذه القرار والا جاء معيباً بعيب مخالفة الشكل ، وأن للإدارة أن تحدد بموجب لوائح أو قرارات تنظيميه الشكل الذى يتعين ان يصدر فيه قرارها الإداري "

وذلك تطبيقاً لنص المادة (99) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية للحكومة الاتحادية - فقره 4 - " تتصرف لجنة المخالفات في التحقيق بتقرير مسؤولية الموظف المحال للتحقيق عن كل او بعض ما نسب اليه وفي هذه الحالة تصدر اللجنة قرارها بالأغلبية و يعتمد من رئيسها وفي حاله تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس على أن يكون القرار مسبياً و متناسباً مع الواقعة الثابتة بحق الموظف المحال للتحقيق."

ولذلك فإنه يجب ان تلتزم اللجنة في عملها بهذه الشكليات ولا مجال للقول بأن زيادة أعضاء هذه اللجنة او أي من المجالس المحددة بنص القانون يشكل زيادة في ضمانات الأفراد لأن الضمانات المقررة في القوانين واللوائح لا تتحقق إلا باتباع الإجراءات و الشكليات التي حددها المشرع ..

-تصحيح عيب الشكل :

إن افتقاد القرار الإداري لشكل ما استوجب القانون توافره يؤدي إلى بطلانه ، إلا أن إعمال هذا المبدأ على إطلاقه من شأنه عدم تمكين الإدارة من أداء دورها على نحو ما ينبغي، وخاصة قد تغفل الإدارة الشكليات التي يتطلبها القانون تحت ضغط الظروف الاستثنائية إذا حدث ما يشكل خطراً جسيماً على المصلحة العامة

¹¹⁴ حكم اتحادية عليا في الطعن رقم 398، لسنة 26 ق جلسة 2006/1/22 إداري.

او إعاقة المرافق العامة عن أداء دورها بحيث يتعذر دفع هذا الخطر في ضوء قواعد المشروعية العادية لتعذر إتباعها، وهذه الظروف تبرر الخروج على قواعد المشروعية المطبقة في الظروف العادية .

ويتسع نطاق المشروعية ليصبح أكثر مرونة حتى يتلاءم معها ، فما يخرج من أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية يعد مشروعاً، ويمتد أثر الظروف الاستثنائية ليشمل مجال الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية فإذا ما أغفلتها الإدارة تحت وطأة تلك الظروف عد قرارها رغم ذلك صحيحاً ، على الرغم من أنه يكون باطلاً إذا ما شابه القصور الشكلي في الظروف العادية لأجل ذلك اختلف الفقه حول حالات يمكن أن تصحح فيها الإدارة القرار الإداري باستيفاء الشكل المطلوب.

-الاستيفاء اللاحق للشكل :

ذهبت المحكمة الإدارية العليا(115) بمصر إلى إجازة التصحيح اللاحق لعبعيب الشكل في القرار الإداري حين ذهبت إلى أن " عيب مخالفة الشكل يقصر عن إحداث أثره إذا قامت الإدارة بتدارك ما فاتها باستيفاء الشكل دون أن يكون من شأن ذلك التدارك التأثير في مضمون القرار أو ملائمة إصداره كما أنه لا يمس سلامة قرار الجزاء ما قد يعور إحدى مراحل التحقيق السابقة على إصداره من عيوب طالما أمكن تداركها من مرحلة لاحقة وقبل صدور القرار " .

-قبول صاحب الشأن :

قبول ذوي الشأن للقرار المعيب لا يؤدي إلى تصحيح العيب وزوال البطلان ، إلا أن بعض أحكام القضاء الإداري قد خرجت عن هذا الاتجاه وذهبت إلى قبول المخالفة أو العيب الذي انطوى عليه القرار الإداري وتنازل من شرع الشكل لمصلحته عن التمسك بالبطلان إن لم يكن هذا الشكل متعلقاً بالنظام العام ،حيث قررت محكمه القضاء الإداري(116) بمصر بان صدور ما يفيد قبول صاحب الشأن للقرار الصادر في حقه رغم عدم توافر الإجراءات أو الشكل المقرر لمصلحته او تسببه في عدم اكتمال الإجراءات او الشكليات المطلوبة يؤدي الى تصحيح الإجراءات او الشكل المتطلب قانوناً ويعتبر القرار سليماً في مثل هذه الحالات ، وذلك بشرط ان يكون التعبير عن الإرادة صريحاً وواضحاً ودون شبهة ضغط أو اكراه أو أي عيب من عيوب الإرادة وعدم المساس بمصلحة الغير .

¹¹⁵المحكمة الإدارية العليا . جلسة 15 / 8 / 1963 م – مجموعة أحكام السنة الثامنة ص 1297 ، بند 123.

¹¹⁶محمة القضاء الإداري جلسة 28 ابريل 1957 مجموعته السنه 11 ص 391.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية

على ركن المحل في القرار الإداري

القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً ، فمحل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي تتجه إرادة جهة الإدارة إلى ترتيبه ويتمثل هذا الأثر القانوني في إنشاء المراكز القانونية أو تعديلها أو إلغائها ولقد استقر الفقه والقضاء حتى يكون القرار الإداري سليماً وصحيحاً في محله لا بد من توافر مجموعة من الشروط نوردتها فيما يلي :

- يكوم محل القرار الإداري ممكناً وجائزاً من الناحية القانونية:

فالمقصود بهذا الشرط أن يكون محل القرار ممكناً من الناحية الواقعية فإذا استحال هذا المحل واقعاً فإن القرار الإداري يصبح قراراً منعماً .

ومتى كان محل القرار الإداري مستحيلاً من الناحية الواقعية لا تتقيد جهة الإدارة بالميعاد المقرر لسحب القرارات الإدارية، إلا أن الأثر القانوني للقرار الإداري قد لا يصل إلى درجة الاستحالة المطلقة وإنما إلى صعوبة التنفيذ ، كالقرار الصادر مثلاً بإلزام أحد الموظفين بالعمل طول ساعات اليوم أو بشكل متواصل مثل هذا القرار يعتبر قراراً معيباً في محله لصعوبة تطبيقه من الناحية العملية خاصة إذا كان العمل مرهقاً ويستلزم قسطاً من الراحة.

وقد يكون محل القرار مستحيلاً من الناحية القانونية فيندم المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه الأثر القانوني للقرار ، وتتمثل حالة الاستحالة القانونية في ترتيب أثر القرار في حالة صدور قرار بتعيين شخص على درجة مالية في حين أنها مشغولة .

فهذا القرار لم يصادف محلاً لانتقاء المراكز الذي كان يمكن أن يرد عليه قرار التعيين، فإذا كان محل القرار الإداري غير جائزاً قانوناً ، لتعارض أثر القرار مع القواعد القانونية السارية أو مع مبدأ من المبادئ القانونية العامة ، كمبدأ احترام الحريات العامة أو مبدأ المساواة بين الموظفين في الحقوق والواجبات العامة ، فإن ذلك يعنى ان القرار الإداري معيباً بعيب المحل وجديراً بالإلغاء.

- صور عيب المحل في القرار الإداري:

أولاً: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

تتجلى هذه الصورة من صور عيب المحل عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية الملزمة لها تجاهلاً كلياً أو جزئياً وتتصرف على خلافها وتقوم بعمل ممنوع بحكم هذه القواعد سواء كانت المخالفة بصوره ايجابية للقواعد القانونية بقيام الإدارة بشكل عمدي بمخالفه حكم القاعدة القانونية الأعلى من القرار الإداري فتشمل مخالفة نصوص الدستور أو القانون العادي كما تشمل أيضاً القواعد القانونية غير المكتوبة كالقاعدة العرفية الإدارية أو المبادئ العامة للقانون المستخلصة من أحكام القضاء الإداري ، كما ان المخالفة يمكن ان تكون بصوره سلبية للقواعد القانونية

والتي تتمثل في قيام الإدارة بالامتناع عن القيام بأعمال تستلزمها القواعد القانونية وهذه الحالة هي أبسط الحالات في العمل ، وما على طالب الإلغاء هنا إلا أن يثبت قيام القاعدة القانونية التي يستند إليها، وان الإدارة قد تجاهلت هذه القاعدة تجاهلاً كلياً أو جزئياً فأنتت عملاً تحرمه تلك القاعدة .

ثانياً: المخالفة غير المباشرة للقانون:

للإدارة الحق في تفسير ما غمض من نصوص قانونية وهي بصدد إصدار قرار إداري تبغي إسناده إلى هذه النصوص وصولاً إلى معنى النص المتفق مع روح التشريع. وأكدت المحكمة الاتحادية(117) العليا على ذلك بقولها "ويتعين على الإدارة وهي بصدد تفسير نص قانوني الالتزام بالمبادئ العامة في تفسير النصوص التشريعية بما يفرض على الإدارة وهي بصدد التعرف على أغراض التشريع أن تبحث عنها أولاً في نصوصه قبل التماسها في الأعمال التحضيرية ، كما انه لا يجوز اللجوء الى المذكرة الإيضاحية إلا عند غموض النص أو وجود لبس فيه ، أما إذا كان النص واضحاً صريحاً مطلقاً فلا سبيل إلى تخصيصه وتقيد إطلاقه بالرجوع إلى المذكرة الإيضاحية، كما انه ومن المستقر عليه في قواعد التفسير أن التشريع اللاحق بنسخ التشريع السابق وأن الأصل في تفسير النصوص القانونية وتفهم مدلولها أن تحمل ألفاظاً على ما يقضي به الاصطلاح والعرف القانونيين ، لا بما تقضى به الأوضاع اللغوية ، ما لم يقد دليل من النص على أن المشرع استهدف بنص معين معناه اللغوي لا معناه القانوني، فمخالفة الإدارة لأي من قواعد التفسير السابقة يؤدي إلى إعطائها معناً يغير قصد المشرع منه ، الأمر الذي يؤدي لإصابة القرار الإداري الذي تصدره استناداً إلى هذا التفسير الخاطئ بعيب المحل ، حيث قامت الإدارة بابتداع قاعدة قانونية جديدة لم يأت بها المشرع وفي ذلك اعتداء على اختصاصه وتجاوز من الإدارة لدورها المنحصر في تنفيذ التشريع على الوجه الذي قصده المشرع".

ثالثاً- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

يأخذ في تطبيق القانون على الوقائع حكم الخطأ في تفسيره حيث يؤدي ذلك إلى قيام عيب المحل ، فإذا ما كان تطبيق القاعدة القانونية مشروطاً بتحقيق حالة واقعية معينة أو تحققها على نحو معين ، فإن مشروعية القرار الإداري في هذه الحالة تتوقف على تحقق الحالة الواقعية بالشروط التي يتطلبها القانون ، ولل قضاء الإداري أن يراقب الوقائع التي طبقت القاعدة القانونية على أساسها بالقدر الذي يمكنه من الحكم على سلامة تطبيق القاعدة القانونية.

117 المحكمة الإدارية العليا — طعن رقم 368 لسنة 13 ق ، جلسة 11 / 4 / 1970 م - المحكمة الإدارية العليا — طعن رقم 453 لسنة 11 ق ، جلسة 6 / 5 / 1967 م.

المطلب الرابع

الرقابة القضائية

على ركن السبب في القرار الإداري

من المقرر في قضاء المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة(118) ان السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار ، وأنه يجب أن يقوم القرار على سبب يبرره ، وأنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها ، فيفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح ، وعلى من يدعى العكس أن يقيم الدليل على ذلك .

وبهذا المعنى فان سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره ، والأصل في الإدارة أنها غير ملزمة بأن تفصح عن سبب قرارها. (119)

أو أن تبين وجه المصلحة المراد تحقيقها منه ، ما لم يلزمها القانون بذلك وهو ما اكدته المحكمة الادارية العليا(120) بمصر من انه لا جناح على الجهة الإدارية ان هي اعلنت سبب وهميا للقرار الإداري الصادر بنقل المطعون ضده من السلك الدبلوماسي الى هيئة البريد هو كونه زائدا عن حاجة العمل بالوزارة إخفاء السبب الحقيقي وهو عدم صلاحيته لتولى وظائف السلك الدبلوماسي ، مادامت تبغى بذلك مصلحة مشروعه للموظف المنقول تتمثل في حرصها على سمعته الوظيفية في الهيئة المنقول اليها حتى يبدأ صفحه جديد منبته الصلة بماضيه في الوظيفة المنقول منها ، وعلى المحكمة ان تسلط رقابتها على السبب الحقيقي للقرار دون السبب الظاهري .

شروط صحة السبب في القرار الإداري:

¹¹⁸الدعوى رقم 1 لسنة 2010 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 19 من مايو سنة 2010.
¹¹⁹الطعن رقم 522 لسنة 2010 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 23 من مارس سنة 2011 .

¹²⁰المحكمة الإدارية العليا جلسة 6 يناير 1968 مجموعته 15 عام الجزء الأول ص 2082.

أولاً- الوجود المادي للوقائع القانونية او المادية :

ويقصد به ان تكون الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة الى اتخاذ القرار الإداري موجودة فعلاً وإلا كان القرار الإداري معيباً في سببه، كما يجب أن يستمر وجودها حتى صدور القرار .

فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيباً في سببه ، كما لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً قبل إصدار القرار، وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا¹²¹ بدولة الإمارات انه يجب ان يقوم القرار الإداري على سبب يبرره صدقاً وحقاً في الوقائع وفي القانون وذلك كركن من اركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب .

ويقترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح ، وعلى من يدعى العكس أن يقيم الدليل على ذلك إلا أنه إذا تكررت الإدارة أسباباً من تلقاء نفسها ، أو كان القانون يلزمها بتسبب قرارها ، فإن ما تبديه من أسباب يكون خاضعاً لرقابة القضاء، وله في سبيل أعمال رقابته أن يمحس هذه الأسباب ، للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون .

وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار وهذه الرقابة تجد حدها الطبيعي في التأكد مما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصه استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانوناً .

فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة ، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها كان القرار فاقداً لركن من أركانها هو ركن السبب ، ووقع مخالفاً للقانون وهو ما اكدته المحكمة الإدارية العليا¹²² (بمصر بقولها يشترط في القرار الإداري صحة الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في اصدارها ويجب ان تكون تلك الوقائع محققه الوجود وقائمه و صحيحه وان تكون محدده ومشروعه واذا ما تبين ان القرار الصادر يستند الى وقائع وهميه او غير صحيحه او غير مشروعه او يستند الى وقائع عامه او غامضه او مجهولة يكون مشوباً بعييب انعدام او عدم صحة السبب وقابلاً للإلغاء ، كما يشترط صحة الوقائع بالصفات الأنفة الذكر من وقت وقوعها الى وقت صدور القرار ، كما يشترط توافرها سواء كانت سلطة الإدارة مقيدة ام تقديرية ، وسواء كانت الإدارة حسنة النية ام سيئة النية ، وسواء كانت تلك القرارات صادرة في ظروف عادية ام ظروف استثنائية.

¹²¹ طعن رقم 211 لسنة 21 جلسة الأحد 2001/6/17.

¹²² راجع المحكمة الإدارية العليا جلسة 30 ديسمبر 1973 .

ثانياً - مشروعية السبب :

جهة الإدارة كقاعدة عامة غير ملزمة بتسبب قرارها الا إذا أشتراط المشرع ذلك ،أما إذا أفصحت عن هذا السبب من تلقاء ذاتها فإنه يجب أن يكون صحيحا وحقيقيا والا كان القرار الإداري باطلا غير منتج لأي أثر. وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة عندما يحدد المشرع أسبابا معينه يجب أن تسند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها.

فإذا استندت في إصدار قرارها إلى أسباب غير تلك التي حددها المشرع فان قرارها يكون مستحقا للإلغاء لعدم مشروعيته ، وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية(123) العليا بدولة الإمارات بقولها "يتعين ان تلتزم الإدارة حكم القانون في تصرفاتها بان تستند الى سبب مشروع في انهاء عقد مستخدميهما ، ولما كان ذلك وكانت الجهة المستأنفة قد انحرفت بقرارها بإنهاء خدمة المستأنف عليه عن المسار الصحيح في القانون ،اذ خلت الأوراق من سبب مشروع او ميرر قانوني لإصدار القرار" .

كما قضت(124) أيضاً" انه ولئن كان للإدارة أن تيرم التصرفات و تصدر القرارات بما يمكنها ويساعدها على أداء دورها و تحقيق أهدافها المرسومة ، إلا أن نشاطها يكون محكوم بان يكون متوافقاً مع القانون والاجاء معييا بشائبة عدم المشروعية ، وأن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة بما لها من سلطه عامه بمقتضى القوانين و اللوائح عن إرادتها الملزمة وذلك بقصد احداث أثر قانوني معين ، وأن سبب القرار هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة الى إصداره . لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه خلص الى الغاء قرار إحالة المطعون ضدها الى التقاعد تأسيساً على أن إنهاء خدمتها لم يكم مستنداً الى أحد الأسباب الواردة حصراً في المادة (127) من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 1984 بإصدار لائحة شئون موظفي هيئة الإذاعة و التليفزيون التي اعتمدها مجلس إدارة الطاعة بقراره رقم 57 لسنة 1999 وهي اللائحة التي تحكم الواقعة وان القرار خلا من بيان الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت بمصدره الى إصداره ، أو أوجهه المصلحة العامة التي ابغى تحقيقها من ورائه ، ولا يجدى الطاعة نفعاً الاعتصام بأن قانون إنشائها منح رئيس مجلس إدارتها سلطه تفويضيه في اقتراح الخطط التي تكفل تطوير العمل الإعلامي ، ذلك ان أعمال هذه السلطة مقيد بان يتم في إطار المشروعية ولما كان الذى خلص اليه الحكم المطعون فيه صحيحاً ولا يخالف القانون ،ومن ثم فان النعي في جملته يغدو قائماً على غير أساس " .

¹²³حكم اتحادية عليا الصادر في الدعوى رقم (201) لسنة 10 قضائية الدائرة المدنية جلسة7 فبراير 1989.

¹²⁴الاتحادية العليا ، طعن رقم 177 لسنة 26 ق جلسة 2006/4/9.

وإذا تعدد الأسباب التي يستند إليها القرار، وتبين أن بعض الأسباب صحيح ومشروع والأسباب الأخرى غير مشروعة فقد استقر القضاء الإداري على الحكم بإلغاء القرار إذا كانت الأسباب المعيبة وغير الصحيحة هي الأسباب الدافعة أو الرئيسية في إصدار القرار، ولا يحكم بإلغاء القرار إذا كانت الأسباب المعيبة هي الأسباب غير الدافعة أو الثانوية .

ثالثاً- صحة التكييف القانوني للسبب:

ويقصد به صحة الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها بإدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، أي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون. فعملية التكييف القانوني ما هي إلا عملية قانونية صرفة، فهي تهدف إلى استخلاص العناصر والصفات القانونية الأساسية المشتركة التي تتضمنها كل من القاعدة والواقعة لمطابقتها مع بعضها بقصد إعطاء الوصف القانوني السليم للواقعة المادية .

وهنا تمتد رقابة القاضي الإداري، فإذا تبين له أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع فإنه يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سببه .

وهو ما اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا(125) بدولة الإمارات العربية المتحدة بقولها "ولما كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً، لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب، ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنجها مادياً وقانونياً فقد قام القرار على سببه، وكان مطابقاً للقانون، وإذا كان للقضاء أن يراقب صحة الوقائع التي تكون ركن السبب وصحة تكييفها القانوني، إلا أن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها، والتصرف الذي تتخذه حيالها"

رابعاً- التناسب بين الوقائع والقرار الإداري:

ويتضح ذلك جلياً في صدد القرارات التأديبية فمن شروط العقوبة المفروضة على الموظف أن تكون ملائمة مع الغايات المستهدفة منها، ولذلك تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل البحث في مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر بناء عليها حيث ان تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل في ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القضاء، وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا(126) بدولة الإمارات

¹²⁵الطعن رقم 522 لسنة 2010 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 23 من مارس سنة 2011 .

¹²⁶طعن رقم 211 لسنة 21 قضائية جلسة الحد 2001/6/17 .

العربية المتحدة بأنه من الأصول المقررة في فقه القانون الإداري ان اوجهه اسباب الغاء القرارات الإدارية هي العيوب التي اذا شابت القرار تجعله غير مشروع وواجب الإلغاء ومن هذه العيوب عدم المشروعية المتصل بالحالة الواقعية أو القانونية التي تؤدي الى اصدار القرار ، وتتمثل في عيب السبب ذلك انه يجب ان يقوم القرار الإداري على سبب يبرره صدقاً وحقاً في الواقع وفي القانون وذلك كركن من اركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانوني ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب ، وباعتبار ان السبب هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته او اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه ، فقد تتجه اراده الإدارة لتوقيع جزاء عليه في الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر لها ، ولها في هذا الشأن سلطه تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك متى كان تقديرها هذا سائغاً لا يشوبه غلو بعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء و مقداره .

كما جرى قضاء مجلس الدولة المصري على فرض رقابة مشددة على القرارات الإدارية وثيقة الصلة بالحريات العامة نظراً لما تمثله تلك القرارات من قيود على تلك الحريات التي تكفلها المبادئ الدستورية ، فالقضاء الإداري في رقابته لركن السبب في القرار لا يكتفى بالرقابة المادية على صحة وجود الوقائع وبالرقابة على الوصف القانوني لهذه الوقائع ، بل يراقب ايضاً ملائمة إصدار القرار ويقع عبء إثبات عيب سبب القرار على عاتق الطاعن بالإلغاء فالبيئة على من أدعى.

فمعيار عيب السبب هو معيار موضوعي يقوم على التعرف إلى الوقائع أو الحالات المادية التي تذرعت الإدارة بأنها حملتها على إصدار القرار والوقائع أمور مادية خالصة تخرج عن شخصية وذنية مصدر القرار وتتم بمعزل عنه والتي ينبغي أن تجد لها سنداً من القانون يمثل أسباباً قانونية مبررة لإصدار القرار إلا أن ذلك لا يخرجها عن كونها عملية موافقة وملاءمة للربط بين الوقائع والقرار الذي يستجيب لها، وتبقى عملية موضوعية حتى وإن وصلت إلى حد رقابة القضاء لقرارات الإدارة باعتباره حكماً فنيا يراقب تقديرات الإدارة للوقائع.

المطلب الخامس

الرقابة القضائية

على ركن الغاية في القرار الإداري

عيب الانحراف بالسلطة هو أحد أوجه عدم المشروعية التي تصيب القرار الإداري في الغاية منه أو في غرضه ، والأصل العام هو مشروعية قرارات الإدارة ، بمعنى انه يفترض أن كل قرار إداري يعتبر مشروعاً وصارماً تطبيقاً لما تقضي به القواعد القانونية والتنظيمية، وأنه لمن يريد الطعن أو إلغاء قرارات الإدارة أن يقوم بإثبات ادعائه في ابتغاء الإدارة لغايات غير مشروعته.

ووفقاً لفضاء المحكمة الاتحادية العليا بدوله الإمارات(127) في هذا الشأن " إن ركن الغاية في القرار الإداري يمثل الجانب الشخصي فيه ، باعتباره النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها ، وتفرض عليه من خلال جميع أعماله وتصرفاته استهداف تحقيق الصالح العام ، وفي ذلك ذهب القانون الإداري المقارن إلى أنه لا يجدي الإدارة نفعاً أن تنذرع بالقول بأن الصالح العام هو سبب القرار ، فهذا قول لا يستقيم ، إذ أن الصالح العام هو الغاية التي يستهدفها كل قرار إداري ، وليس هو السبب فيه ، وكل منهما ركن مستقل بذاته ولا يغنى أحدهما عن الآخر "

- صور الانحراف بالسلطة:

¹²⁷الطعن رقم 476 لسنة 2009 إداري جلسة الأربعاء الموافق 2010/1/20.

يتحقق الانحراف بالسلطة عندما تستعمل الإدارة السلطات التي خولها المشرع لها من أجل تحقيق أغراض غير تلك التي قصد المشرع تحقيقها من منح هذه السلطات، سواء كانت نية الإدارة عند إصدار القرار متجهة إلى تحقيق أغراض لا تمت إلى المصلحة العامة بصله، أو غير منوط بها تحقيقها أو ينبغي أن تعمل لها بغير الإجراءات والسبل التي اتبعتها. وبناء عليه يتجلى الانحراف بالسلطة في حالات ثلاث هي:

استهداف الإدارة لغاية بعيدة عن المصلحة العامة و الخروج على مبدأ تخصيص الأهداف والانحراف بالإجراءات الواجب إتباعها لتحقيق الغرض النهائي من القرار.

- استهداف الإدارة لغاية بعيدة عن المصلحة العامة :

منح القانون الإدارة السلطات والامتيازات باعتبارها وسائل تساعد على تحقيق الغاية الأساسية وهي المصلحة العامة ، وإذا ما حادت الإدارة عن أهدافها فإنها تكون قد انحرفت و أساءت استعمال سلطاتها. فالانحراف بالسلطة له طابع نفساني يتصل بذهنية مصدر القرار ويتعلق بنيته منه عند إصداره، فمعيار الانحراف بالسلطة هو قياس مدى تطابق النوايا لدى كل من المشرع ورجل الإدارة الذي أصدر القرار، وهو أمر عسير ودقيق يجعل من الانحراف عيباً احتياطياً لا يلجأ القضاء إلى التقصي عنه ، إلا إذا تمسك به الطاعن وثبتت براءة القرار من جميع عيوب المشروعية الأخرى .

وللقضاء أن يستدل على وجود الانحراف من الظروف المحيطة بالقرار وتوقيت وطريقة إصداره وتنفيذه، كما يجوز استدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع المحيطة باتخاذ القرار للوقوف على أهداف الإدارة وبواعثها

- صور الانحراف عن المصلحة العامة:

أولاً- الانحراف بالسلطة انتقاماً من الغير:

وهو ما حددته المحكمة الاتحادية العليا(128) بدولة الإمارات بقولها " لجهة الإدارة بمالها من سلطة تقديرية صلاحيات نقل موظفيها مكانياً ونوعياً تمكيناً لها من إدارة المرفق وتحقيق المصلحة العامة ،شريطة ألا يترتب عن النقل تأخير في أقدمية الموظف المنقول ، أو تنزيل في درجته الوظيفية التي يشغلها ، أو تغيير في مستوى الوظيفة ، وألا يشوب قرار الإدارة إساءة في استعمال السلطة " .

وهذه الصورة الخطيرة لعيب الانحراف في استعمال السلطة، تطبيقاتها أكثر ما تكون بالنسبة للموظفين¹²⁹، عند استعمال الهيئات الرئاسية لسلطاتها التأديبية، أو قيام إحدى الهيئات بالعقوبة المقنعة، كنقل عامل أو نديه بدلاً من توقيع جزاء تأديبي عليه وهذه عقوبة مستترة خلف ستار تنظيم العمل في الإدارات والمصالح العامة لإجباره على القيام بتصرف معين .

فمجرد العداوة الشخصية بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحته لا تكفي لأن تجعل القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، حيث يشترط لذلك أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة كما أن نقل موظف نقلاً تعسيفياً بروح المجازاة العقابية المفترقة لتحقيقات قانونية هو انحراف بالسلطة عن إطارها ، بيد أنه صعب إثباته على هذا النحو الحقيقي إذ مبرر مصدر القرار دائماً صالح العمل وحسن الإدارة ومقتضياتها .

ثانياً- الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية :

قد يسعى رجل الإدارة الى الانضمام إلى احد الأحزاب السياسية وبالتالي تتأثر قراراته احتراماً لحقهم في إتباع ما يشاءون من عقيدة سياسية، وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على إضفاء عدم المشروعية على قرارات الإدارة ذات الصبغة السياسية.

ثالثاً - الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف :

¹²⁸الطعن رقم 397،391 لسنة 2010 إداري جلسة الأربعاء الموافق 5 من يناير سنة 2011.

راجع الدكتور عمر حلمي فهمي ، والدكتور محمد سعيد امين ، مبادئ القانون الإداري ، جامعة عين شمس ، بدون دار نشر ¹²⁹ ص 238 وما بعدها .

عندما يقوم المشرع بربط القرار إداري، بمصلحة عامة معينة وهو ما يطلق عليه بقاعدة تخصيص الأهداف، فيجب على الجهة الإدارية أن تسعى إلى تحقيق المصلحة التي خصصها أو حددها المشرع ، بحيث تكون أمام انحراف عن المصلحة المحددة من قبل المشرع حين تمنح الإدارة السلطة في اتخاذ هذا القرار بالذات، وتهدف من القرار الذي اتخذته تحقيق مصلحة عامة أخرى، وهو ما اكده القضاء المصري(130) من انه " اذا قيد القانون جهة الإدارة بهدف محدد فقد تعين عليها ألا تحيد عن هذا الهدف حتى ولو بحجة تحقيق اهداف اخرى تتفق و الصالح العام ، والا أضحي قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة "

رابعاً - إساءة استعمال الإجراءات:

تحصل هذه الحالة من الانحراف عندما تستبدل الإدارة الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب اما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يفضي لتحقيق أهدافها أو أنها سعت إلى التهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة .

خامساً- رفض الإدارة تقديم خدماتها لأحد المواطنين إجباره على القيام بتصرف معين:

على السلطات الإدارية واجب تجاه الأفراد , يتمثل في أداء ما كفله لهم القانون من خدمات شريطة أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها ،فإن توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك و تكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة حتى و لو كان دافع هذا السلوك الضغط على أداء ما عليه من أموال للدولة، فعلة وصف قرار الإدارة بالانحراف في هذا الشأن ، إن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له حين قصدت تحقيق صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه .

¹³⁰ محكمة القضاء الإداري جلسة 22 ابريل 1956 مجموعته السنة 10 ص 299.

الخاتمة

تساهم الرقابة القضائية بدور في غاية من الأهمية في مجال مراقبة مشروعية الأعمال الإدارية وحماية حقوق وحرريات الأفراد وهو ما يؤدي في النهاية إلى إقامة دولة القانون .

ولا يمكن تكريس هذا المفهوم في أرض الواقع دون دور القضاء الإداري ، فالسمة البارزة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم ، وكذلك فرضه على كل هيئات و سلطات الدولة ، وإذا كانت مختلف القوانين قد اعترفت للإدارة بسلطة إصدار قرارات إدارية ، تحقيقاً للنفع العام فإن ذلك مقيد بالحفاظ على مبدأ المشروعية ، ذلك أن إلزام الإدارة وجميع مؤسساتها و موظفيها بالخضوع لقواعد القانون، لهو مظهر يؤكد قانونية الدولة .

وتأسيساً على ما تقدم فإن دولة القانون تبدأ بتجسيد مبدأ المشروعية في أرض الواقع من خلال ما يتمتع به القضاء الإداري من خصوصية في أحكامه والتي يتعرض من خلالها لأعمال السلطات الإدارية .

فالنزاع لا يتعلق بأشخاص القانون الخاص كما هو الحال بالنسبة للقضاء المدني ، بل تتميز المنازعات الإدارية بان أحد أطرافها سلطة عامة ، وبذلك تختلف المنازعات الإدارية شكلاً وموضوعاً عن المنازعات المدنية .

فالقاضي الإداري في كثير من الحالات يمارس دور القاضي المبدع المنشئ للقاعدة والتي يهدف بها الى تحقيق اعتبارات المصلحة العامة و الموازنة بين سلطات الإدارة و حقوق وحرريات الأفراد فيما تفرضه

قواعد القانون الإداري من عدم التكافؤ في المراكز القانونية بين سلطات الإدارة والمتعاملين معها من الأفراد، على نحو يلزم كل هيئات الدولة بمراعاة حكم القانون في نشاطاتها وتصرفاتها وفي علاقاتها المختلفة .

وهو ما استعرضناه من خلال هذا البحث في إلقاء الضوء على تطور الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في القضاء الفرنسي والقضاء الإماراتي حيث تناولنا في المطلب الأول تطور نشأة مجلس الدولة الفرنسي، وأثر ذلك على طبيعة المنازعات الإدارية والذي قصدنا به إبراز العلاقة المتينة بين تأثير تطور النظام السياسي المتبع بدولة ما على تشكيل القضاء والنظام الذي يأخذ به .

فهذه التقسيمات بين قضاء موحد وقضاء مزدوج أمراً لا دخل فيه للسلطة القضائية، وإنما يأتي بتدخل تشريعي من السلطة المختصة وفق الكثير من الاعتبارات و المعايير و التي تزيل التعارض في الاختصاصات والأحكام بين القضائيين .

ولقد استعرضنا في المطلب الثاني نشأة وتطور دعوى الإلغاء بدولة الإمارات العربية المتحدة بهدف الوصول الى تمكين القاضي الإداري من أن يمارس دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية وسلامة الأعمال الإدارية وملاءمتها لقوانين الدولة موضحين القواعد القانونية التي تحدد اختصاصات القضاء الاتحادي والمحلي في ذلك الشأن واحوال تنازع الاختصاص بينهما من خلال انشاء المحكمة الاتحادية العليا بموجب الدستور الاتحادي والذي اوكل اليها دون غيرها مهمة الفصل في تنازع الاختصاص القضائي .

ولقد خصصنا المبحث الثاني الى استعراض شروط رفع دعوى الإلغاء لتوضيح الفرق بينها وبين الدعاوى الأخرى التي تنتظر أمام القضاء أو الدوائر الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث تناولنا في المطلب الأول من الدراسة الاحكام الخاصة بميعاد دعوى الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، سواء على المستوى الاتحادي أو المحلي، وذلك من خلال المرحلتين التي مر بهما هذا التطور، والتي كان الفيصل بينهما صدور القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992.

والذي وضع المشرع في دولة الإمارات من خلال التعديل الذي أدخله بموجب هذا القانون ميعاداً محددة لرفع دعوى الإلغاء، قدره – على غرار معظم التشريعات المقارنة - بستين يوماً، لتكون تلك هي القاعدة، وليست الاستثناء على نحو ما كان مقرراً قبل العمل بهذا القانون، حيث كان الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء في تلك المرحلة يمتد إلى خمس عشرة سنة.

ثم انتقلنا في المطالب الأخرى لدراسة الأحكام الخاصة بسريان ميعاد دعوى الإلغاء وفق النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، حيث بينا - وفق ما تفتضيه طبيعة الدراسة ومقدارها - أهم تلك الأحكام، وبالأخص بدء سريان هذا الميعاد، وامتداده، وانقطاعه، ووقفه، وتجديده، وأخيراً انقضاؤه.

وانقلنا الى المبحث الثالث لدراسة الشروط اللازمة للطعن بالإلغاء في القرار الإداري ، حيث تناولنا في المطلب الأول الخصائص التي تميز القرار الإداري القابل للإلغاء، وتناولنا في المطلب الثاني أشكال القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء ، وكذلك ألقينا الضوء على الفرق بين السحب الإداري والإلغاء القضائي باعتبار ان السحب الإداري ما هو إلا طريق إداري لمواجهة عدم المشروعية التي تلحق بالقرار الإداري من خلال اللجوء الى الطرق الودية ، تظهر الإدارة من خلالها قدرتها على تصحيح الأخطاء وتصويب أوجهه عدم المشروعية الذي لحق بقراراتها بغير طريق اللجوء الى القضاء وذلك في المطلب الثالث .

وفي خاتمه هذا البحث أظهرنا التطور القضائي لسلطات القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية المعيبة حماية لمبدأ المشروعية ، من خلال المبحث الرابع والذي تناولنا فيه كل في مطلب مستقل الرقابة القضائية على اركان القرار الإداري من حيث الرقابة على ركن الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية .

مستعرضين في ذلك الأحكام القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة والمحكمة الإدارية العليا بمصر في ذلك الشأن .

نتائج وتوصيات البحث

1. تأتي أهمية موضوع التنظيم القانوني لميعاد رفع دعوى الإلغاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، انطلاقاً من أن وجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة يمثل ضمانات مهمة من ضمانات حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف سلطات الإدارة، ولقد تطورت هذه الرقابة بتطور النظام السياسي بدولة الامارات العربية المتحدة على مرحلتين أساسيتين تتركز حول الاختصاص المحلي الاولي من قبل ديوان حكام كل امارة للفصل في جميع المنازعات وذلك قبل نشأة الاتحاد . الا انه وبناء على الدستور الاتحادي وما قرره من ان الفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الاتحاد سواء كان مدعياً او دعي عليه يكون من اختصاص المحاكم الاتحادية .
2. بالرغم من تبني المشرع الدستوري فكرة توزيع الاختصاص بين القضاء الأحادي والمحلي في تحديد اختصاص كل منهما الا انه اوكل للمحكمة الاتحادية العليا مهمة الفصل دون غيرها في مسائل تنازع الاختصاص القضائي . كما قرر الدستور في المادة (119) منه ان تنظم بقانون اتحادي وبمراعاة اكبر قدر من التيسير الأمور المتعلقة بتنفيذ الاحكام والانابات القضائية وإعلان الأوراق القضائية وتسليم المجرمين الفارين من العدالة فيما بين الامارات الأعضاء في الاتحاد .
3. تظهر أهمية شرط الميعاد باعتباره شرطاً من الشروط الواجب تحققها في قبول دعوى الإلغاء في انه يعد الحد الفاصل بين صدور القرار واكتسابه الحصانة القانونية، اذ يعتبر شرط الميعاد من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء .
4. حدد المشرع في دولة الإمارات – مستهدياً في ذلك بالعديد من التشريعات المقارنة - ميعاد رفع الدعوى بمدة زمنية قصيرة عما هو معمول به وفق القواعد العامة، ومن ثم قام بإدراجه في نصوص قانونية واضحة وصريحة، وذلك ادراكاً منه أن تقصير هذا الميعاد يترتب عليه نتائج مهمة على صعيد استقرار الاوضاع والمعاملات الإدارية وكذلك استقرار المراكز القانونية، مما يفيد الإدارة والمخاطبين معها والقضاء على حد سواء.
5. تبرز طبيعة الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء في دولة الإمارات أنه ميعاد سقوط، وذلك لأن القانون الإماراتي قد ربط الحق في رفع دعوى الإلغاء بميعاد معين، وهو ستون يوماً، فإذا

- انقضت هذه المدة دون أن يتقدم الطاعن بطلب إلغاء القرار الإداري لم تقبل الدعوى شكلاً، ومن ثم يتحصن القرار الإداري بالرغم من عدم مشروعيته.
6. يبدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء - وفق التنظيم القانوني لدولة الإمارات - من تاريخ العلم بالقرار محل الإلغاء، وتتمثل طرق العلم بالقرار في النشر، والإعلان، والعلم اليقيني.
7. يرد على ميعاد دعوى الإلغاء الذي حدده المشرع الإماراتي لطلب الطعن في القرار الإداري، والمحدد بستين يوماً، ما يكون سبباً في زيادة مدته. بسبب العطلة الرسمية، ومواعيد المسافة.
8. نص قانون الإجراءات المدنية في المادة (84 مكرر)، والتي استحدثتها في التعديل الأخير الصادر سنة 2015، على التظلم باعتباره السبب الوحيد الذي يمكن أن ينقطع معه الميعاد الذي حدده لرفع دعوى الإلغاء، إلا أننا نرى أن مثل هذا النص لا يحول دون إضافة أسباب أخرى إلى انقطاع هذا الميعاد بالاستناد إلى القواعد العامة، وما تقتضيه العدالة في هذا الشأن، ونقصد بتلك الأسباب طلب المساعدة القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة.
9. يوقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء إذا ما وقعت أثناءه قوة قاهرة لها طابع الاستمرار، وكذلك إذا نص القانون على وقف ميعاد الطعن في القرارات الإدارية.
10. إذا أغلق ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري بانقضاء المدة التي قررها القانون لذلك، فإن هذا الميعاد يفتح من جديد كاملاً بظهور وقائع قانونية أو مادية جديدة في تاريخ لاحق، وهذا ما يسمى بانفتاح الميعاد، ومن أهم الوقائع التي يمكن بسببها أن يتجدد الميعاد تأخر اكتشاف المصلحة، والحكم بعدم الدستورية.
11. قد يواجه ميعاد الإلغاء حالات معينة تؤدي إلى سقوط حق أصحاب الشأن في الطعن خلاله، ومن ثم انقضاء هذا الميعاد قبل إتمام مدته، حيث يكون ميعاد الطعن استثنائياً. وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على تحديد هذه الحالات بحالتين هما: حالة قبول القرار الإداري المعيب، وحالة تنفيذ القرار الإداري المعيب تنفيذاً مادياً.
12. رقابة القضاء على أعمال الإدارة تعتبر وأجدي صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد. وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة. ، وفي دولة الإمارات تبرز سلطة القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية المعيبة إذا ما شابها أوجه عدم المشروعية ، حيث يملك القاضي الرقابة على ركن الاختصاص في القرار الإدارية باعتباره من النظام العام وكذلك ركن الشكل الجوهرية في القرار الإدارية ، وركن المحل والسبب والغاية . الامر

الذي يبرز ملامح تطور دعوى الإلغاء بدولة الامارات وإعادة النظر في فكرة فصل القضاء الإداري عن القضاء المدني ، فلا شك في أن نظام القضاء المزوج كان قد نشأ أساساً على مبدأ الفصل بين السلطات ومن مقتضاه منع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها احتراماً لاستقلال السلطة التنفيذية، وهو ما وفر للقضاء الإداري الكثير من الاستقلال والخصوصية يناسب وظيفته في الفصل بالمنازعات الإدارية وإنشاء قواعد القانون الإداري المتميزة أصلاً عن قواعد القانون الخاص.

13. يتسم القضاء الإداري المستقل بسرعة الفصل في المنازعات الإدارية و البساطة في الإجراءات ضماناً لحسن سير المرافق العامة، الأمر الذي تمليه طبيعة المنازعات الإدارية وتعلقها بالمصلحة العامة. ونظراً للتحديات التي تواجهه القضاء بدولة الامارات نتيجة لتشعب الاختصاصات القضائية بين القضاء المحلي والاتحادي بدولة الامارات فقد استحدثت انشاء قسم لتحضير الدعاوى بناء على وزير العدل 140 لسنة 2015 بشأن إنشاء مكتب إدارة الدعوى بالمحاكم الاتحادية وتحديد نظام عمله ، وكذلك المرسوم الصادر من رئيس دائرة القضاء في أبوظبي رقم (9) لسنة 2010 ، والذي يتضمن قراراً بإنشاء ونظام عمل مكتب إدارة الدعوى في محاكم دائرة القضاء، بهدف تحقيق العدالة الناجزة، وتسريع إجراءات التقاضي، مع التأكيد على جودة الأداء، بما يسهم في المحافظة على مصالح المتقاضين المالية، وتحفيز دورة رؤوس الأموال، وتالياً تشجيع الاستثمار، وترسيخ الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في إمارة أبوظبي.

14. ان الأساس القانوني لفصل القضاء الإداري عن القضاء المدني يقوم على فكرة عدم المساواة بين الافراد و الادارة لان الفرد يسعى الى المصلحة الشخصية ، اما الادارة فهي تسعى الى المصلحة العامة ، بما يتوجب عليه منح الإدارة سلطات استثنائية لتحقيق اوجهه المصلحة العامة ومن ثم أيضا وضع أسس الرقابة القضائية لمنع الانحراف بسلطتها الامر الذي يستلزم معه ازدواجية القانون المطبق على منازعات الافراد مع الإدارة فهناك قانون اداري يطبق اذا ما ظهرت الإدارة بمظهر السلطة العامة في علاقاتها مع الافراد ، وهناك قانون عادي يطبق اذا ما كانت الإدارة في منزلة الفرد العادي ، ومن ثم فيجب فصل المنازعات الإدارية عن المنازعات المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة بإعادة تنظيم وتأسيس القضاء الإداري المستقل بها.

15. وان قلنا بهذه الازدواجية القضائية فأننا نمهد لوجود تشريع يضع من القواعد الإجرائية والقواعد الموضوعية الخاصة بالقضاء الإداري ، وبالموازاة معها توجد قواعد اجرائية واخرى موضوعية

خاصة بالقضاء المدني الامر الذى يشكل التخصص في نظر القضاة الادارية بقضاء كامل مستقل لا ينحصر دورة في دوائر إدارية تابعة للقضاء المدني .

تم بحمد الله

المراجع العلمية :

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة، الجزء الأول، بيروت 1994.
2. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف في الاسكندرية، طبعة 2006.
3. د. أحمد سلامة بدر الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.
4. د. أحمد علي أحمد الصغيري، المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الامارات ودورها في الغاء القرارات الإدارية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس طبعة 2006.
5. . أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي، كلية القانون وعلوم الشرطة، طبعة 2008.
6. د. انور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1988.
7. د. جورجى شفيق ساري، القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
8. د. حسني محمود عبد الدايم، التقادم وإسقاطه للحقوق، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009م.
9. د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في رفع دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة العربية، 1998م.
10. د. رمضان بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة 1994.
11. د. رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري "دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة 1998.
12. د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء ، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة 2006.
13. د. سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الإدارة، دار المعارف، الإسكندرية. بدون طبعة.

14. د. سامي جمال الدين – اللوائح الادارية – منشأة المعارف – الاسكندرية 1984.
15. د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول القاهرة 1967 .
16. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري، القاهرة 1978.
17. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة 1982.
18. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة السادسة. 1991.
19. د. سعد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار المعارف، طبعة 1970.
20. د. سمير تناعو، القرار الاداري مصدر للحق، دراسة في القانون المدني، منشأة المعارف - الاسكندرية 1972.
21. د. سمير صادق، ميعاد رفع الدعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969م
22. د. شوقي شحاته، مبادئ القانون الاداري، القاهرة، دار النشر بالجامعات المصرية 1955.
23. د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970م.
24. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1978.
25. د. طعيمة الجرف، القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، 1978.
26. د. طعيمة الجرف – القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية – دار النهضة العربية 1978.
27. د. عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، دمشق 1975.
28. د. عبد الحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013م.
29. د. عبد الرزاق أحمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، منشورات الحلبي الحقوقية، ط3، الجزء الثالث، بيروت، 1998م
30. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
31. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005م
32. د. عبد الغنى بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
33. د. عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصر، دار المعارف بالإسكندرية، 1997.
34. د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بسلطة الحريات العامة وضمانات ممارستها، دار الهناء للطباعة، القاهرة.
35. د. عليوة فتح الباب أصول سن وصياغة وتفسير التشريعات دراسة فقهية عملية مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة كوميت، القاهرة.

36. د. عليوة فتح الباب، دعوى الالغاء والتعويض عن القرار الإداري، الكتاب الأول القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، ط 2011.
37. د. عليوة فتح الباب، المدخل للقانون الإداري، دراسة في ضوء آراء الفقه والاحكام والفتاوى الطبعة الأولى 3013، مطبوعات دائرة القضاء ابوظبي.
38. د. عليوة فتح الباب، التفويض والحوال والانابة في مباشرة الاختصاص، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ص 2004، مطبوعات دائرة القضاء ابوظبي.
39. عمار عوايدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، الجزائر، 1982 .
40. د. عمر حلمي، د محمد سعيد امين، مبادئ القانون الإداري، جامعة عين شمس، طبعة 2006.
41. د. عمرو احمد حسبو، مبادئ القانون الإداري، بدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة .
42. د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع الدعوى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001م
43. د. فؤاد العطار القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م.
44. د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، القاهرة، طبعة جامعة القاهرة، 2001م.
45. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، بالإسكندرية، طبعة 2000.
46. د. مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري بدولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية العلوم الشرعية بالشارقة، طبعة
47. د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الامارات، 1999.
48. د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، عالم الكتب، القاهرة. 1981.
49. د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، 1990.
50. د. محمد انس قاسم جعفر، القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية 2005.
51. د. محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الإدارة في دولة الامارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الامارات، 2000م
52. د. محمد قدري، القانون الإداري، مكتبة الجامعة، الطبعة الأولى، 2009.
53. د. محمد سعيد امين، مبادئ القانون الإداري، دراسة في اس التنظيم الإداري وأساليب العمل الإداري، دار الثقافة الجامعية، طبعة 1997.
54. د. محمد سعيد امين، سحب القرار الإداري بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة ص 2005.
55. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، طبعة 1971.
56. د. محمد منير، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
57. د. محمود محمد حافظ، القضاء الاداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية 1993.
58. د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، طبعة 1979.
59. د. محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.

60. د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، القاهرة 1978م.
61. د. مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999م.
62. د. نبيل إسماعيل عمر و. أحمد خليل، قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1997م.
63. د. نبيل إسماعيل عمر، سقوط الحق في اتخاذ الإجراء في قانون المرافعات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2004 م .
64. د. يسري العصار، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء وفي الدعوى الدستورية، دراسة مقارنة، طبعة 1994.

الدوريات:

1. د. سامي الطوخي، المواعيد والمدد القانونية في القانون الإداري الإماراتي، مجلة أكاديمية ابوظبي القضائية، 2014، العدد الثالث.
2. د. عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي نموذج القرار الإداري، المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، 21-22/6/2011، بيروت.
3. د. ماجد راغب الحلو، تأملات في المنازعات الإدارية، مجلة الشريعة والقانون، 2001م، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الخامس عشر.
4. د. محمد بطي ثاني الشامسي، نظام القضاء بدولة الإمارات العربية المتحدة والتحديات التي تواجهه، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العالمي لرؤساء المحاكم الذي نظمتها المحكمة الاتحادية العليا بالتعاون مع دائرة القضاء بأبوظبي، الإمارات 23=24-3/2008.
5. د. وهبي محمد مختار صالح، دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري، بحث منشور بمجلة العدالة، وزارة العدل، ابوظبي، العدد 113، السنة الثلاثون، يناير 2003.

