دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية

إعداد

الدكتور/ أحمد يوسف محمد علي

مدرس القانون بالمعهد العالي للحاسبات والمعلومات

وتكنولوجيا الإدارة – بطنطا

البريد الإلكتروني : dr.ahmed.yousif1963@gmail.com

ملخص البحث باللغة العربية :-

لقد تقرر إنشاء هيئة مفوضى الدولة فى مصر بموجب قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ م حيث استحدث هذا النظام مؤكداً على أن هيئة مفوضى الدولة إحدى الهيئات التى يتكون منها القسم القضائى ، وقد سارت القوانين اللاحقة على هذا النهج ، ومنها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ م

وتقوم هيئة مفوضى الدولة بتحضير الدعوى الإدارية ، وتهيئتها للمرافعة ، وإبداء الرأى القانونى وهذا يعتبر إجراء جوهرى ، إذ أن الإخلال بهذا النظام يترتب عليه بطلان الحكم .

وإذا كان قانون مجلس الدولة ألقى مهمة تحضير الدعوى الإدارية على مفوضى الدولة ، فذلك بغرض تخفيف العبء عن كاهل القضاة الإداريين ،حتى يتسنى لهم الفصل فى المنازعات الإدارية على وجه السرعة ، إضافة إلى المعاونة الفنية الأمنية لهيئة المحكمة .

ولقد خول قانون مجلس الدولة لمفوض الدولة بجانب تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، الحق فى الفصل فى طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية ، وعرض تسوية النزاع على الأطراف على أساس المبادئ القانونية التى ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ، والطعن فى الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا .

وننوه بأن المفوض يودع تقريراً بعد الإنتهاء من تهيئة الدعوى ، يبين فيه الوقائع ، والمسائل القانونية ويبدى رأيه مسبباً ، علماً بأن رأيه غير ملزم للمحكمة لها أن تأخذ به ، أو تطرحه جانباً.

ويجب حضور ممثل هيئة مفوضى الدولة سائر جلسات محاكم جهة القضاء الإدارى فيما عدا المحاكم التأديبية ، وإلاَ كان الحكم باطلاً ، حيث أن الحضور ضرورى لصحة الجلسات .

الكلمات المفتاحية :-

مجلس الدولة ، هيئة مفوضى الدولة ، الدعوى الإدارية ، التدخل الإنضمامى ، التدخل الهجومى .

English Abstract

It was decided to establish the state commissioners authority in Egypt according to the law of the state council No. 165 of 1955, where this system was introduced, confirming that the state commissioners authority is one of the institutions that the judicial department established accordingly .Subsequent , the laws followed this approach, including law No. 47 of 1972.

The state commissioners authority prepares the administrative case, prepares it up for pleading, and expresses a legal opinion, as the breach of this system results in the invalidity of the judgment

And if the state council law places the task of preparing the administrative case on the state commissioners, this is for the purpose of reducing the burden on the administrative judges, so that they can settle administrative disputes quickly, in addition to the technical and security assistance of the court.

The state council law empowers the state commissioner, besides preparing the case and preparing it for pleading, the right to adjudicate requests for exemption from the judicial fees, present the dispute settlement to the parties on the basis of legal principles established by the judiciary of the supreme administrative court as well as challenge judgments before the supreme administrative court.

We note that the commissioner deposits a report after completing the preparation of the case, stating the facts, legal issues and

expressing his justified opinion, bearing in mind that his opinion is not binding on the court for it to take it or put it aside.

The representative of the state commissioners authority must attend all the sessions of the courts of the administrative judiciary, except for the disciplinary courts, otherwise the judgment will be void, as the attendance is a must for the validity of the sessions.

key words :- The State Council - State Commissioners Authority - Administrative Case - Accessionary Intervention - Offensive Intervention

١١ – دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية

مقدمــة

لا تسير الدول على وتيرة واحدة بشأن النظام القضائي ، فالبعض يميل إلى الأخذ بالنظام القضائي الموحد ، والبعض الآخر يتجه للنظام القضائي المزدوج .

ويقصد بنظام القضاء الموحد وجود جهة قضائية في الدولة ، وهي جهة القضاء العادي ممثلة في محاكمها على إختلاف درجاتها ، وأنواعها ، يسند إليها الفصل في المنازعات المدنية ، أو الإدارية سواء كانت المنازعة بين الأفراد فيما بينهم ، أو بين الأفراد والإدارة .

وبذلك فإن المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة تخضع لنظام قانوني موحد يقوم على المساواة بينهما ، وهو الأسلوب المتبع في النظام الأنجلوسكسونى .

ومن الدول التي أخذت بهذا النظام بريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، والدول التي حذت حذوهم [١]

أما نظام ثنائية القضاء فمقتضاه أن يعهد بالوظيفة القضائية إلى جهتين قضائيتين أحدهما جهة القضاء العادي تتولى الفصل في المنازعات المدنية التي تنشأ بين الأفراد بعضهم ببعض ، أو بين الأفراد والإدارة بوصفها شخصاً معنوياً خاصاً .

والأخرى جهة القضاء الإداري ، وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة بوصفها سلطة عامة .

---

[١] راجع : Debbasch (ch) : contentieux administratif , D., Paris , 1975 , P.4

وقد نشأ هذا النظام في فرنسا في كنف مبدأ الفصل بين الإدارة ، والقضاء الذي إعتنقته الثورة الفرنسية ، وأعلنته في تشريعاتها [١]

والواقـع أن نظام القضـاء الإداري في فرنسا لم يكن لتطبيق مبدأ الفصل بيـن السلطات ، وإنما جاء لظروف خاصة عاشتها فرنسا قبل الثورة ، حيث كانت محاكم القضاء العادي تتدخل في أعمال السلطة الإدارية ، وتعتدي على حقوقها ، وبقيام الثورة ظل قادتها مفتقدي الثقة بالقضاء العادي مما أدى إلى منع القضاء من التدخل في شئون الإدارة .

وكان لابد من وجود هيئة معنية يلجأ إليها الفرد المضرور من أعمال الإدارة ، وتبعاً لذلك صدر قانون سنة ١٧٩٠م ، وبمقتضاه أصبحت الإدارة تتولى الفصل في المنازعات التي تنشأ بينها ، وبين الأفراد ، وقد سمي هذا النظام بالإدارة القاضية ، أو الوزير القاضي [٢] .

ولكن قيام الإدارة بدور الخصم والحكم في آن واحد تعرض بدوره للإنتقادات ، مما أدى إلى إنشاء مجلس الدولة في نهاية سنة ١٧٩٩م ، ولم يكن قضاءاً باتاً ، بل كان مقيداً بتصديق رئيس الدولة ، وعرفت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المقيد أو المحجوز.

---

[١] راجع : odent (R) : contentieux adiminstratif , les cours de droit , Paris , 1976 – 1981 , P. 169 .

[٢] راجع : Eisenmann (ch) : cours de droit administratif , TII , L.G.D.J. , Paris , 1983 , P56.

وبصدور قانون ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢م تحول مجلس الدولة من نظام القضاء المقيد أو المحجوز إلى نظام القضاء البات أو المفوض ، وأصبح له صلاحيات البت النهائي ، وإصدار أحكام نهائية [١].

ومع ذلك ظل كل وزير في وزارته صاحب الإختصاص العام في المنازعات الإدارية ، وأعتبر مجلس الدولة بمثابة هيئة إستئنافية للمحاكم الإدارية ، وبالنسبة للوزراء .

وبموجب حكم مجلس الدولة بتاريخ ١٣ ديسمبر سنة ١٨٨٩م في قضية كادو (Cadot) أطاح بمذهب الوزير القاضي ، وأرسى صفة قاضي القانون العام بمجلس الدولة .

أما بالنسبة للوضع في مصر فقد كان المشرع يأخذ بمبدأ وحدة القضاء ، وبموجب القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م دخلت مصر في نطاق القضاء المزدوج ، وقد إستطاع إقامة بناء قانوني [٢].

وبظهور دستور ١٩٧١م فقد نصت المادة (١٧٢) على أن :- " مجلس الدولة هيئة مستقلة ..... ".

---

[١] راجع : Auby (J–M) et Drago (R) : Traité de contentieux administratif, 2' ed., T I , L.G.D.J, Paris , 1975 , P. 111

[٢] انظر د/ وليم سليمان قلادة – مجلس الدولة وتاريخه ودوره في المجتمع المصري – بحث بمجلة مجلس الدولة – السنة ٢٧ – الصادرة سنة ١٩٨٠ م .

وتبعاً لذلك صدر قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م حيث أكدت المادة العاشرة في البند الرابع عشر على إختصاص مجلس الدولة بسائر المنازعات الإدارية [١]

كما أكدت كل من المادة (١٧٤) من دستور ٢٠١٢ ، والمادة (١٩٠) من دستور ٢٠١٤ الحالي على أن مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية .

وإلى يومنا هذا تحولت مصر إلى نظام القضاء المزدوج ، وأصبح هناك قضاء عادي وقضاء إداري .

قد سعى القضاء الإداري جاهداً إلى تحقيق العدالة الإدارية ، وحماية حقوق وحريات الأفراد .

ومن مميزات القضاء الإداري وجود هيئة مفوضي الدولة ، وقد منحها المشرع المصري سلطات واسعة حيث تقوم بتحضير الدعوى ، وتهيئتها للمرافعة ، وإعداد التقرير القانوني ، وإقتراح إنهاء النزاع بين الأطراف ودياً ، والفصل في الطلبات المتعلقة بالإعفاء من الرسوم القضائية والطعن في الأحكام [٢]

[١] انظر د/ وهيب عياد سلامة – مقال بعنوان المنازعات الإدارية ومسئولية الدولة بدون خطأ عن أعمالها المادية مجلة هيئة قضايا الدولة – السنة الثالثة والثلاثون – العدد الرابع صـ ١٩ .
[٢] راجع المواد من ٢٧ – ٢٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

وإزاء الدور الذي يقوم به مفوض الدولة ، فقد أفردنا هذه الدراسة لإظهار مدى ما يقوم به مفوض الدولة ، والمهام الملقاه على كاهله .

وعلى ضوء ذلك سوف نتناول دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية ، وذلك بشيء من الشرح والتحليل في ظل دراسة تحليلية .

موضوع الدراسة :-

يعتبر موضوع دور مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية من الموضوعات الهامة نظراً للصلاحيات التي منحها المشرع له ، فهو عنصر أساسي وهام في القضاء الإداري .

وقد تقرر إنشاء هيئة مفوضي الدولة بموجب القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ م على أساس أنها إحدى الهيئات التي يتكون منها القسم القضائي ، وقد أخذت به القوانين اللاحقة .

فقد نصت المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة الحالي بأن :- " يؤلف القسم القضائي من : أ- ..... ب- ..... ج-..... د- ..... هـ- هيئة مفوضي الدولة " .

كما أوضحت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م الأغراض التي من أجلها أنشئت هيئة مفوضي الدولة منها تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية ، وتخفيف العبء عن كاهل القضاء .

وقد جعل المشرع هيئة مفوضي الدولة هيئة أمينة على الدعوى الإدارية ، فقد أصبحت إلى حد ما تشبه النيابة العامة الجهة الأمينة على الدعوى الجنائية .

ونظراً لأهمية دور مفوض الدولة في مصر ، فقد آثرنا أن تكون الدراسة تحليلية تقوم على تحليل النصوص القانونية المنظمة لهيئة مفوضي الدولة ، وبيان آراء الفقهاء في هذا الصدد ، وترجيح ما يبدو لنا صواباً ، وبيان إتجاهات القضاء الإداري ، وهذا يتطلب منا دراسة السلطات المقررة لمفوض الدولة ، بغرض الوصول إلى الفائدة المرجوة من ذلك .

مشكلة البحث :

تمثلت مصاعب الدراسة في الأمور الآتية :-

١- البحث في مجال المقارنة ، والإختلاف ، وندرة المراجع الشاملة المتعلقة بدور مفوض الدولة ، حيث أن أغلب المراجع تناولته بشكل عام ، وقد تصدى لهذا الموضوع عدد ضئيل من الفقهاء ، والباحثين .

٢- الجدل ، والنقاش من جانب الفقه ، وقد تم التغلب على ذلك من خلال الرجوع للمقالات العربية ، والأجنبية ، وأحكام المحاكم ، والإطلاع على أعداد من المراجع التي تناولت هذا الموضوع بغرض وضع البحث تحت مجهر الدراسة .

خطة البحث : -

١١ – دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية

يتناول البحث دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية ، وقد تم تقسيم هذا البحث لثلاثة فصول يسبقهم فصل تمهيدي يتناول تنظيم مجلس الدولة المصري ، ثم فصل أول يتحدث عن نظام مفوض الدولة في مصر وتطورها وفصل ثان يتناول مفوض الدولة وتحضير الدعوى الإدارية ، وأخيراً فصل ثالث يتطرق إلى مفوض الدولة وجلسات المرافعة وذلك على النحو التالي :-

الفصل التمهيدي :- تنظيم مجلس الدولة المصري .

المبحث الأول :- نشأة مجلس الدولة وتطوره .

المطلب الأول :- مراحل إنشاء مجلس الدولة .

المطلب الثاني :- القوانين المنظمة لمجلس الدولة .

المطلب الثالث :- تبعية مجلس الدولة وتطوره .

المبحث الثاني :- أعضاء المجلس وموظفوه .

المطلب الأول :- أعضاء مجلس الدولة .

المطلب الثاني :- الموظفون الإداريون .

المبحث الثالث :- أقسام مجلس الدولة .

المطلب الأول :- القسم القضائي .

المطلب الثاني :- قسم الفتوى .

المطلب الثالث :- قسم التشريع .

الفصل الأول :- نظام مفوضي الدولة في مصر وتطورها .

المبحث الأول :- ماهية هيئة مفوضي الدولة ونشأتها .

المطلب الأول :- هيئة مفوضى الدولة وتشكيلها .

المطلب الثاني :- مراحل تطور نظام مفوضي الدولة .

المطب الثالث :- المركز القانوني للمفوض .

المبحث الثاني :- الطبيعة القانونية لرأي المفوض .

الفصل الثاني :- مفوض الدولة وتحضير الدعوى الإدارية .

المبحث الأول :- إختصاصات مفوض الدولة .

المطلب الأول :- تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة .

المطلب الثاني :- الفصل في طلبات المساعدة القضائية .

المطلب الثالث :- إقتراح إنهاء المنازعة ودياً .

المطلب الرابع :- حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في أحكام المحاكم

المبحث الثاني :– دور مفوض الدولة في الدعاوي المستعجلة .

الفصل الثالث :– مفوض الدولة وجلسات المرافعة .

المبحث الأول :– مفوض الدولة وتمثيله بجلسة المرافعة .

المبحث الثاني :– مفوض الدولة وإنتدابه لإجراء التحقيق .

المبحث الثالث :– مفوض الدولة وإعداد تقرير تكميلي .

خاتمة البحث

النتائج .

التوصيات .

قائمة المراجع .

الفهرس .

فصل تمهيدي

تنظيم مجلس الدولة المصري

لقد ظهر نظام مجلس الدولة في بداية الأمر في فرنسا ، ونظراً لما حققه المجلس من نجاح في القيام بواجباته الموكلة إليه ، فقد كان ، لذلك بالغ الأثر في رغبة العديد من الدول في السير على نهجه ونقل هذا النظام إلى بلدانها ، ومنها مصر [١].

وقد أنشىء مجلس الدولة في مصر بموجب القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، ثم تعاقبت التشريعات الصادرة بغرض إعادة تنظيمه ، وبيان إختصاصاته .

ويعتبر مجلس الدولة المصري أحد أعمدة السلطة القضائية ، فهو حصناً للحقوق والحريات ، ويسعى إلى إعلاء مبدأ سيادة القانون .

وعلى أثر ذلك سوف نتناول بالقدر اليسير في هذا الفصل التمهيدي تنظيم مجلس الدولة المصري من حيث نشأته ، والمراحل التي مر بها ، والتشريعات الصادرة والمنظمة له ، وتبعية المجلس وتطوره ، ثم نتطرق للنظام القانوني لأعضاء المجلس وموظفوه ، وأقسام المجلس المختلفة .

وقد رأينا في هذا الإطار تقسيم هذا الفصل التمهيدي إلى ثلاثة مباحث يتخللها عدة مطالب وذلك على الوجه التالي :-

المبحث الأول :- نشأة المجلس وتطوره .

---

[١] انظر د/ محمد فؤاد مهنا – مقال بعنوان مجلس الدولة ، والقضاء الإداري في مصر ، مجلة الحقوق – السنة الثالثة – صـ ٢٥٨ ، وما بعدها .

المبحث الثاني : أعضاء المجلس وموظفوه .

المبحث الثالث :– أقسام مجلس الدولة .

المبحث الأول

نشأة مجلس الدولة وتطوره

إذا كان مجلس الدولة الفرنسي نشأته متدرجة في النمو والتطور ، ولم يبلغ اشده إلاّ في عام ١٨٧٢ عندما تحول من نظام القضاء المقيد أو المحجوز إلى نظام القضاء البات أو المفوض ، فإن مجلس الدولة المصري وإن كان قد قام على غرار مجلس الدولة الفرنسي ، وإقتبس نظم تقترب من النظم الفرنسية ، إلا ّ أنه ولد كاملاً أي لم يمر بالمراحل التي مر بها مجلس الدولة الفرنسي ، فقد أعرض عن فكرة الأخذ بنظام القضاء المحجوز أو المقيد ، وإتجه لفكرة القضاء البات ، وأجريت تعديلات عديدة عليه ، سوف نتناولها لاحقاً .

ويعد مجلس الدولة حامياً للحقوق والحريات ، بل ويتعمق في ملفات الإدارة ويسلط رقابته عليها بغرض عدم مخالفة القانون .

وعلى ضوء ذلك سوف نتناول مراحل إنشاء مجلس الدولة المصري ، والتشريعات المنظمـة له ، وكذلك تبعية مجلس الدولة وتطوره وذلك في ثلاثـة مطـالب على الوجـه التالي :–

المطلب الأول :– مراحل إنشاء مجلس الدولة .

المطلب الثاني :- القوانين المنظمة لمجلس الدولة .

المطلب الثالث :- تبعية مجلس الدولة وتطوره .

المطلب الأول

مراحل إنشاء مجلس الدولة

لقد رغبت مصر في الأخذ بنظام مجلس الدولة منذ فترة مضت ليست هي بالقصيرة .

فقد كانت نقطة البداية في ٢٣ أبريل سنة ١٨٧٩ حيث صدر أمر عال يقتضي إنشاء مجلس شورى الحكومة ، تسند إليه عملية إفتاء الحكومة في المسائل التشريعية ، والإدارية وكذلك الفصل في الخصومات الإدارية ، إلا ّ أن الرياح جاءت بما لا تشتهي السفن فلم يقدر له التطبيق بسبب المحنة المالية ، والسياسية التي كانت تعاني منها مصر ، وعزل الخديوي إسماعيل .

ولم تتوان الجهود في هذا الشأن ، وعلى أثرها صدر أمر عال سنة ١٨٨٣ بإنشاء مجلس شورى الحكومة ، متضمناً تنظيم المجلس ، وقد قصر دوره على ممارسة المهام الإستشارية والإدارية ، وبالرغم من ذلك لم ير النور كسابقة فقد أوقف لاعتبارات سياسية وعهد بمهمته بإنشاء هيئتين أحدهما لجنة قضايا الحكومة أسند إليها القيام بالإفتاء في المسائل الإدارية ، والثانية اللجنة الإستشارية التشريعية عهد

إليها بالقيام بإعداد تشريعات الحكومة ، وأصبح النظر في المنازعات الإدارية من إختصاص القضاء العادي وذلك في حدود لائحة ترتيب المحاكم الأهلية [١] .

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد ، بل جرت محاولات لإنشاء مجلس الدولة حيث تقدمت لجنة قضايا الحكومة سنة ١٩٣٩ بمشروع إلى مجلس الوزراء ، ولم يكن إختصاص المجلس باتاً بل كان مقيداً فالأمر يحتاج للتصديق من مجلس الوزراء لكي تصبح الأحكام الصادرة نهائية ، مما يعني أن واضعي المشروع إنتهجوا الطريق الفرنسي بداية إنشاء مجلس الدولة ، وظل هذا المشروع معلقاً حتى إستعاضت عنه الحكومة بمشروع أعدته سنة ١٩٤١ وكان أفضل حالاً من سابقه حيث أعرض عن فكرة القضاء المقيد أو المحجوز ، وحلول فكرة القضاء البات ، مما يعني أن الأحكام تصبح نافذة دون حاجة للتصديق من مجلس الوزراء ، إضافة بأن المشروع قد وسع من إختصاصات المجلس لتشمل ولاية الإلغاء ، والتعويض .

إلاّ أن التغييرات الوزارية التي جرت في مصر جعلته ساكناً لم يظهر للوجود ، وبعد ذلك تبنى أحد أعضاء مجلس النواب ، وهو النائب محمود محمد محمود عام ١٩٤٥م مشروعاً مشابهاً لمشروع عام ١٩٤١م سالف الذكر ، وقدمه لمجلس النواب ، وتمت إحالته إلى لجنة الشئون التشريعية بغرض النظر فيه ، وفي نفس الوقت تقدمت الحكومة إلى مجلس النواب بمشروع آخر يكاد يكون متوافقاً مع المشروع الأول ،

[١] انظر أ/ محمد سامي مازن – مقال بعنوان المحاكم الأهلية بعد إنشائها – منشور بالكتاب الذهبي للمحاكم الأهلية – الجزء الأول صـ ٤٥١ – ٤٨١ .

أحيل أيضاً إلى لجنة الشئون التشريعية ، وقد إتخذته اللجنة أساساً للمناقشة ، وأقره المجلس ، وبالتالي صدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م بإنشاء مجلس الدولة .

وعلى أثره أخذت مصر بنظام القضاء المزدوج ، وتعاقبت بعد ذلك القوانين المنظمة لمجلس الدولة.

نستنتج من ذلك كله أن المشرع المصري أتاح للمجلس منذ إنشاءه بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م الأخذ بنظام القضاء البات أو المفوض ، والبعد عن أية مؤثرات من ناحية السلطة التنفيذية ، وقد أدى ذلك إلى شعور الأفراد بالثقة في القضاء الإداري .

المطلب الثاني

القوانين المنظمة لمجلس الدولة

منذ ظهور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، وإنشاء مجلس الدولة المصري ، صدرت عدة قوانين تنظم مجلس الدولة ، مع وجود تعديلات طرأت عليها .

وسوف نتناول أهم القوانين التي صدرت في هذا الشأن ، وذلك على النحو التالي :-

أ- القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م :-

بظهور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، ترتب على أثره أن خرجت مصر من نظام القضاء الموحد والإتجاه في طريق نظام ثنائية القانون .

ولقد كان تشكيل مجلس الدولة يتكون من ثلاثة أقسام وهي :-

١- محكمة القضاء الإداري . ٢- قسم التشريع

٣- قسم الرأي ، إضافة إلى الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

وننوه في هذا الشأن بأن هذا القانون إنتابته بعض العيوب أهمها أنه لا يعطي لمحكمة القضاء الإداري النظر في العقود الإدارية ، فقد خضعت للمحاكم المدنية ، وكانت محكمة القضاء الإداري هي بمثابة العضو القضائي لمجلس الدولة الوحيد ، مما يعني وجود محكمة قضاء إداري وحيدة ، ونتج عن ذلك زيادة عدد القضايا وتراكمها ، إضافة إلى حرمان المتقاضين من تعدد درجات التقاضي .

ب- القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م :-

لقد تطلبت الضرورة تعديل نظام القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م سالف الذكر ، وكان من الأفضل إجراء ذلك ، وتبعاً لذلك ظهر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م للوجود . وأصبح مجلس الدولة في ظل هذا القانون يتألف من :-

١- محكمة القضاء الإداري وجمعيتها العمومية .

٢- قسما الرأي والتشريع وجمعيتهما العمومية .

٣- الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

وظهرت اختصاصات جديدة للقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ م ، بدت في توسيع الإختصاص القضائي للمجلس ، فقد أكدت المادة الخامسة من ذات القانون على

إختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المرتبطة ببعض العقود الإدارية وهي عقود الأشغال العامة ، والتوريد ، والإلتزام التي تنشأ بين كل من الحكومة والطرف الآخر في العقد [١] .

ولقد وجهت إلى هذا القانون سهام الإنتقادات وهي :-

١- إختصاص محكمة القضاء الإداري في ظله كانت قاصرة على العقود الثلاثة سالفة الذكر أي أنها لم تشمل جميع العقود الإدارية .

٢- الإختصاص بشأن العقود الإدارية الثلاثة كان إختيارياً مشتركاً بين القضاء العادي ، والقضاء الإداري .

ولقد أدخلت تعديلات جزئية على هذا القانون ، حيث صدر القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢م وبمقتضاه أنشئت لجان قضائية للنظر في المنازعات المتعلقة بموظفي الدولة وأصبحت محكمة القضاء الإداري هيئة إستئنافية للطعن في القرارات الصادرة من اللجان القضائية .

ولقد كان الغرض من إنشاء اللجان القضائية تخفيف العبء عن كاهل محكمة القضاء الإداري ، ولكن جاءت الرياح بما لا تشتهي السفن ، فقد كثرن التظلمات على اللجان القضائية ، إضافة إلى أن غالبية من صدرت ضدهم قرارات من اللجان لجأوا إلى الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري .

[١] انظر د/ مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة – الطبعة الرابعة – منشآة المعارف بالإسكندرية سنة ١٩٧٩م صـ ٤٠ .

وتبعاً لذلك صدر القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤م ، وألغيت اللجان القضائية وحلت المحاكم الإدارية محلها ، وصارت مختصة بصفة نهائية بشأن المنازعات التي لا تتعدى مائتين وخمسين جنيهاً ، وبذلك وجدت المحاكم الإدارية بجانب محكمة القضاء الإداري ، مما يعني أن الأخيرة لم تعد العضو القضائي الوحيد كما كان عليه الحال في ظل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م .

ج– القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م :–

لقد ترتب على ظهور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ م ، أن تم إلغاء القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ م ، وكذلك القوانين المعدلة له .

وأصبح الإختصاص القضائي لمجلس الدولة يشمل المنازعات المتعلقة بكل عقد إداري بطبيعته ، وكذلك دعاوي التعويض عن القرارات الإدارية [١] .

كما وزع الإختصاص بين كل من المحاكم الإدارية من ناحية ، ومحكمة القضاء الإداري من ناحية أخرى .

وقد أنشئت لأول مرة في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م المحكمة الإدارية العليا وهيئة مفوضي الدولة .

[١] راجع المواد ٩ ، ١٠ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م – الوقائع المصرية – جريدة رسمية للحكومة المصرية – العدد ٢٥ مكرر – عدد غير عادي – في ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥م.

د- القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ :-

ظهر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م عند إعلان الوحدة بين مصر وسوريا ، وقد كان المجلس يتألف من القسم القضائي ، والقسم الإستشاري للفتوى والتشريع ، إضافة إلى الجمعية العامة للمجلس .

وقد أجريت عليه تعديلات بالقوانين ، وكان آخرها القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩م الذي أكد على مبدأ التقاضي على درجتين ، وأجاز الطعن أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة إستئنافية على الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية .

هـ-القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م:

لقد نصت المادة (١٧٢) من دستور ١٩٧١م بأن : " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية ، وفي الدعاوي التأديبية ، ويحدد القانون إختصاصاته الأخرى " .

ولقد كانت هذه بادرة طيبة من المشرع بإسناد الإختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية لمجلس الدولة ، وأصبح صاحب الولاية العامة .

وعلى أثر ذلك صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بغرض تنظيم مجلس الدولة ، وأجريت عليه تعديلات جزئية بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣م ، والقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م .

خلاصة القول أن المشرع أظهر رغبته سواء في الدستور ، أو في قانون مجلس الدولة بأن يصبح إختصاص مجلس الدولة ، شاملاً لجميع المنازعات الإدارية .

المطلب الثالث

تبعية مجلس الدولة وتطوره

لقد مرت مصر بفترة من التغيرات الدستورية ، والسياسية ، وتباينت القوانين في تبعية مجلس الدولة ، فالبعض أسند تبعية المجلس لوزير العدل ، والبعض أسند تبعيته لرئاسة الوزراء ، والبعض الآخر أسندها لرئيس الجمهورية وإلى أن إستقر الوضع الحالي على تحرره من التبعية ، وأصبح جهة مستقلة .

وعلى ضوء ذلك يمكن أن نوضح تطورات تبعية مجلس الدولة على الوجه التالي :-

أولاً بصدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، وإنشاء مجلس الدولة نصت المادة الأولى منه بأنه :- " ينشأ مجلس الدولة ويكون هيئة قائمة بذاتها ويلحق بوزارة العدل " [١] .

ولم يختلف القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م عن القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م في هذا الشأن حيث سار على نهجه وطريقته .

[١] راجع الوقائع المصرية – جريدة رسمية للحكومة المصرية – العدد (٨٣) – الصادر يوم الخميس ١٨ رمضان سنة ١٣٦٥هـ الموافق ١٥ أغسطس سنة ١٩٤٦م.

وجاء القانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٢م ، حيث سعى بدوره إلى تعديل القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م فقد أكدت المادة (٢٨) منه على أن لوزير العدل الحق في الإشراف على المجلس وأعضائه وموظفيه .

وقد أثار نص المادة (٢٨) سالفة الذكر ، موجه من الإحتجاجات من جانب الجمعية العمومية للمجلس من ناحية ، ومن جانب رجال القانون من ناحية أخرى على أساس أن نص المادة (٢٨) يمثل إعتداء صارخ على إستقلال مجلس الدولة.

وجاء القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢م في نفس العام أيضاً بغرض تعديل الوضع السابق .

وبموجب المادة الأولى منه إنتقلت تبعية مجلس الدولة إلى رئاسة مجلس الوزراء وتحرر المجلس من تبعيته لوزير العدل .

ولقد جاء نص المادة الأولى منه كالتالي :- " يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برئاسة مجلس الوزراء " .

وتردد ذلك المبدأ في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م بإتباع نهج سابقه والسير على خطاه .

ونظراً لأن دستور ١٩٥٦م قد جنح للنظام الرئاسي ، فقد جاء القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٥٦م ليؤكد تبعية مجلس الدولة لرئاسة الجمهورية ، وبالتالي حلت رئاسة الجمهورية بدلاً من رئاسة مجلس الوزراء [١] .

وقد أكدت على ذلك أيضاً المادة الأولى من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م بقولها :-

" يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة ، تلحق برسائة الجمهورية " .

وفي ظل دستور ١٩٦٤م المؤقت تحولت تبعية مجلس الدولة إلى مجلس الوزراء .

وبموجب القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٦٨م تقررت العودة إلى إلحاق المجلس بوزارة العدل ليعيد سيرته الأولى ، فقد نصت المادة الأولى منه على أن :-

" يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة، ويلحق بوزير العدل " .

وقد إحتفظ القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بالمبدأ ذاته ، فقد أكدت المادة الأولى منه على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل .

وأخيراً تم تعديل قانون مجلس الدولة المذكور بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م وأصبح في ظله مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة وتم حذف عبارة وتلحق بوزير العدل .

ونحن من جانبنا نرى أن المشرع قد أحسن صنعاً وذلك درءاً لأي شبهة ، عندما نص على عدم إلحاق مجلس الدولة بأي جهة من الجهات السابقة .

---

[١] انظر د/ أنور أحمد رسلان – القانون الإداري – دار النهضة العربية سنة ١٩٩٤م صـ ٥٨.

وهذا الوضع يتفق تماماً مع نص المادة (١٧٢) من دستور ١٩٧١ وذلك بقولها :-

" مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ..... " .

كما أنه بموجب أحكام دستور ٢٠١٤ الحالي ، فقد ظل مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية .

المبحث الثاني

أعضاء المجلس وموظفوه

مما لا شك فيه أن مجلس الدولة له دور هام في تنظيم العلاقة بين الدولة ومصالحها وبين الأفراد ، حيث يسعى جاهداً إلى تحقيق العدالة الإدارية ، ويقوم بالرقابة على أعمال الإدارة عندما تتعدى على حقوق الأفراد وحرياتهم .

ويمكن تقسيم العاملين بالمجلس إلى طائفتين ، الطائفة الأولى تتكون من أعضاء مجلس الدولة القائمين بمهمة الفصل في المنازعات الإدارية ، أو من يباشرون إختصاصات الفتوى والتشريع الموضحة بقانون مجلس الدولة [١] .

أما الطائفة الثانية تضم الموظفين الإداريين المعاونيين للطائفة الأولى سالفة الذكر .

[١] انظر د/ عبد الحميد حشيش – مبادىء القضاء الإداري ، المجلد الأول (مبدأ المشروعية – مجلس الدولة : تنظيمه – إختصاصاته) ، دار النهضة العربية سنة ١٩٧٤ ، صـ ١٧٠ .

وتبعاً لذلك سوف نتطرق إلى هاتين الطائفتين في مطلبين وذلك على الوجه التالي :-

المطلب الأول : أعضاء مجلس الدولة .

المطلب الثاني : الموظفون الإداريون .

المطلب الأول

أعضاء مجلس الدولة

إستناداً إلى المادة الثانية من قانون مجلس الدولة الحالي ، فإن مجلس الدولة يشكل من رئيس المجلس ، مع وجود عدد كافٍ من نواب الرئيس ، والوكلاء ، والمستشارين ، ومن المستشارين المساعدين ، والنواب ، والمندوبين .

إضافة إلى ذلك يلحق بمجلس الدولة مندوبون مساعدون تنطبق عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين بإستثناء الشرط الخاص بالحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا .

وننوه بأن عضوية المجلس كانت قاصرة على المستشارين في ظل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م ، وقد تم تصحيح هذا الوضع بظهور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م حيث أصبحت العضوية متسعة لتشمل جميع الموظفين الفنيين المساهمن في تحمل مسئوليات المجلس وأعبائه .

ولقد أكدت على ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بقولها :-

" فأعيد تنظيم المجلس بحيث يتفق تشكيله مع حقيقة الواقع ، فلا يقتصر على المستشارين بإعتبارهم وحدهم أعضاء ، وإنما يشمل جميع الموظفين الفنيين الذين يساهمون في تحمل مسئولياته وتبعاته " .

وقد سار على هذا النهج المشرع الحالي ، وخالف ما إلتزمت به القوانين السابقة على القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م .

ونحن من جانبنا نرى أن المشرع قد حالفه التوفيق في هذا المسلك الذي سار عليه بإضفاء العضوية على جميع الموظفين الفنيين ، لما له من أثر محمود في هذا الشأن.

ولقد نصت المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عضواً بمجلس الدولة ، وتبدو هذه الشروط فيما يلي :-

١- أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة .

٢- أن يكون حاصلاً على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق بجمهورية مصر العربية ، أو على شهادة أجنبية معادلة لها ، وأن ينجح في الحالة الأخيرة في إمتحان المعادلة طبقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك .

٣- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

٤– ألاَ يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه إعتباره .

٥– أن يكون حاصلاً حاصلاً على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية ، أو القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب [١].

٦– ألاَ يكون متزوجاً بأجنبية ، ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية الإعفاء من هذا الشرط إذا كان متزوجاً بمن تنتمي بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية [٢].

٧– ألاَ يقل سن من يعين مستشاراً بالمحاكم عن ثمان وثلاثين سنة . ولا يقل سن من يعين عضواً بالمحاكم الإدارية والتأديبية عن ثلاثين سنة ، ولا يقل سن من يعين مندوباً مساعداً عن تسع عشرة سنة [٣] .

ولنا بعض التعليقات على بنود المادة (٧٣) سالفة الذكر نذكرها على الوجه التالي:–

---

[١] ننوه بأن مجلس الدولة بادر بتعيين عناصر نسائية بالمجلس تنفيذاً لتوجيهات السيد رئيس الجمهورية .

[٢] هذا الشرط إستحدث بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م .

[٣] البند سابعاً من المادة (٧٣) معدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م – الجريدة الرسمية – العدد رقم (٣١) في ١٩٨٤/٨/٢م ، وكان النص قبل التعديل كالتالي :– ألاَ يقل سن من يعين مستشاراً بالمحاكم عن أربعين سنة ، وألاَ يقل سن من يعين عضواً بالمحاكم الإدارية عن ٢٨ سنة ، وألاَ يقل سن من يعين مندوباً مساعداً عن تسع عشرة سنة .

١- بخصوص البند الرابع نجد أن به نوع من الإجحاف خاصة إذا رد للشخص إعتباره ونقترح بأن يكون كالتالي " ألاَ يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف إلاَ إذا رد إليه إعتباره " ، وذلك تحقيقاً للعدالة والإنصاف.

٢- بخصوص البند السادس فقد أحسن المشرع صنعاً عندما تطلب ضرورة عدم زواج عضو مجلس الدولة بأجنبية ، وإستثناء الزواج بمن تنتمي جنسيتها لإحدى البلدان العربية وذلك تحقيقاً للوحدة الشاملة مع الدول العربية ، إلاَ أننا نقترح إضافة " ونفس الشروط تنطبق على من تعين بمجلس الدولة من العناصر النسائية " .

وذلك نظراً لتعيين عضويات جديدات بمجلس الدولة وإتاحة فرصة جديدة لتمكين المرأة المصرية .

ولا يخضع أعضاء مجلس الدولة من درجة مندوب فما فوقها للعزل ، وتكون الهيئة المشكل منها مجلس التأديب هي الجهة المختصة في هذا الشأن .

وبذلك فإن المشرع قد ناط الإختصاص لمجلس التأديب ويعتبر ذلك إحدى الضمانات التي أحاط المشرع بها أعضاء المجلس .

ومن الضمانات الأخرى في المجال غير التأديبي أنه إذا فقد أحد أعضاء المجلس من درجة مندوب فما فوقها الثقة والإعتبار ، أو فقد أسباب الصلاحية للوظيفة لغير الأسباب الصحية يتم إحالته للمعاش أو النقل لوظيفة معادلة غير قضائية وذلك بقرار من رئيس الجمهورية بعد الحصول على موافقة مجلس التأديب .

المطلب الثاني

الموظفون الإداريون

يوجد عدد من الموظفين الإداريين مهمتهم المعاونة والمساعدة لأعضاء المجلس الفنيين .

ولقد نصت المادة (١٢٧) من قانون مجلس الدولة الحالي بأن :-

" يجوز تعيين الحاصلين على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق بإحدى الجامعات بجمهورية مصر العربية ، والحاصلين على هذه الدرجة من كليات أجنبية معترف بها مع شهادة المعادلة في الوظائف الإدارية ، ويلحق هؤلاء بالقسم القضائي أو قسم الفتوى أو المكتب الفني ..... " .

ولم يوصد المشرع الباب أمام شاغلي الوظائف الإدارية ، حيث أوجد لهم فرصة سانحة للتعيين في وظائف المجلس الفنية لمن يبدو منه كفاية ممتازة في عمله المنوط به ، ويحصل على المؤهلات المطلوبة للتعيين .

وقد قضت الفقرة الثانية من المادة (١٢٧) سالفة الذكر بأنه :-

" .... ويجوز أن يعين من هؤلاء في وظيفة مندوب بالمجلس من يظهر كفاية ممتازة في عمله ويحصل على المؤهلات اللازمة للتعيين في هذه الوظيفة " .

أما بخصوص التعيين في الوظائف الكتابية فإنها تتم بطريقتين ، إما بناء على مسابقة أجراها المجلس في هذا الشأن ، وإما عن طريق الندب من المصالح المختلفة والوزارات .

ويحظو رئيس مجلس الدولة بسلطة وزير بالنسبة لجميع العاملين ، كما أن للأمين العام سلطة وكيل وزارة ، أو رئيس المصلحة وذلك حسب الأحوال .

المبحث الثالث

أقسام مجلس الدولة

لقد نصت المادة الثانية – فقرة أولى من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بأن :- " يتكون مجلس الدول من :

(أ) القسم القضائي (ب) قسم الفتوى (ج) قسم التشريع ..... "

وإستناداً إلى نص المادة الثانية سالفة الذكر فإن مجلس الدولة يتكون من ثلاثة أقسام[١]

والمجلس يعتبر القاضي الذي يقوم بالفصل في المنازعات الإدارية ، وهو أيضاً مستشار الدولة بشأن الفتوى ، والتشريع .

وتبعاً لذلك سوف نخصص لكل قسم من الأقسام الثلاثة السابقة مطلب مستقل من هذا البحث ، وذلك على النحو التالي :-

المطلب الأول : القسم القضائي .

المطلب الثاني :- قسم الفتوى .

المطلب الثالث :- قسم التشريع .

[١] كان مجلس الدولة يتكون من قسمين فقط في ظل القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م . وهما القسم القضائي ، والقسم الاستشاري للفتوى والتشريع .

المطلب الأول

القسم القضائي

طبقاً للمادة الثالثة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، فإن القسم القضائي يتكون مما يلي :-

(أ) المحكمة الإدارية العليا .

(ب) محكمة القضاء الإداري .

(ج) المحاكم الإدارية .

(د) المحاكم التأديبية .

(هـ) هيئة مفوضي الدولة .

(أ) المحكمة الإدارية العليا :-

أنشئت المحكمة الإدارية العليا في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م ، وإحتفظ بها القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، والقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

وتفصل المحكمة الإدارية العليا في الطعون المقدمة إليها ضد الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ، أو من المحاكم التأديبية وذلك في الحالات الآتية :-

١- إذا كان الحكم المطعون فيه ينطوي على مخالفة للقانون ، أو الخطأ في تطبيقه ، أو تأويله .

٢- إذ حدث بطلان في الحكم ، أو الإجراءات أثر في الحكم .

٣- إذا جاء الحكم مخالفاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه .

والأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا لا يجوز الطعن فيها ، فهي أحكام نهائية .

وتضم المحكمة الإدارية العليا عدداً من الدوائر الخماسية ، فقد يحدث أن تصدر أحكاماً تخالف ما صدر عن البعض الآخر ، أو العدول عن مبدأ قانوني قررته المحكمة من قبل .

وقد قرر المشرع علاجاً لحالات الإختلاف إنشاء هيئة تشكلها الجمعية العامة للمحكمة وذلك كل عام قضائي مكونة من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه .

وأوجب المشرع على سكرتارية المحكمة عرض الملف الخاص بالدعوى في خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدور قرار الإحالة لرئيس المحكمة ليتسنى له تحديد تاريخ الجلسة [١] .

وتصدر الهيئة المشكلة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء من بين أحد عشر عضواً على الأقل.

[١] راجع المادة (٥٤) مكرراً – مضافة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م – الجريدة الرسمية – العدد (٣١) في ١٩٨٤/٨/٢م .

(ب) محكمة القضاء الإداري :-

إذا كانت المحكمة الإدارية العليا تأتي على قمة محاكم مجلس الدولة ، فإن محكمة القضاء الإداري تأخذ المرتبة الثانية .

وقد أنشئت محكمة القضاء الإداري بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، وكانت في بداية الأمر المحكمة الوحيدة للقسم القضائي .

وبالرجوع إلى المادة (١٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، فإن محكمة القضاء الإداري تختص بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة العاشرة ، ما عدا ما يدخل في إختصاص المحاكم الإدارية ، والتأديبية كما تختص بالفصل في الطعون المرفوعة إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية [١] .

ج- المحاكم الإدارية :-

لقد كان الهدف من إنشاء المحاكم الإدارية محاولة التخفيف عن كاهل محكمة القضاء الإداري من كثرة القضايا المرفوعة إليها .

وقد قرر المشرع بموجب القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ إنشاء المحاكم الإدارية لتحل محل اللجان القضائية ، وأعيد تنظيمها بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، والقانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩م .

---

[١] انظر د/ محمد عبد الحميد أبو زيد – رقابة القضاء لأعمال الإدارة – دراسة مقارنة – دار الثقافة العربية – ١٩٩٩/٢٠٠٠ ، صـ ٣٢٨ .

وقد نظم قانون مجلس الدولة المحاكم الإدارية وجعل مقرها في القاهرة والإسكندرية ، وأجاز لرئيس مجلس الدولة بقرار منه إنشاء محاكم أخرى في مناطق أخرى .

د- المحاكم التأديبية :-

ظهرت المحاكم التأديبية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم كل من النيابة الإدارية ، والمحاكمات التأديبية .

ولقد نصت المادة (١٨) من ذات القانون بإنشاء محاكم تأديبية تختص بمحاكمة الموظفين المعينين في وظائف دائمة عما ينسب إليهم من مخالفات مالية وإدارية .

ولقد حالف المشرع التوفيق في هذا الشأن لما يترتب على ذلك من ضمانات أكبر للموظفين ، فقد كانت محاكمة موظفي الدولة الخاضعين للقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أمام مجالس تأديبية .

ويلاحظ أن المحاكم التأديبية لم تكن جزء من القسم القضائي بالمجلس ، وكان يشترك في عضويتها ممثل للجهاز المركزي للمحاسبات ، أو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وذلك تبعاً لنوع المخالفة .

وفي ظل قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فقد أوردها ضمن الهيئات التي يؤلف منها القسم القضائي .

وهناك محاكم تأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومقرها مدينة القاهرة والإسكندرية ، ومحاكم تأديبية للعاملين من المستوى الأول ، والثاني والثالث

بمحافظات القاهرة والإسكندرية ، ويجوز لرئيس المجلس بقرار منه إنشاء محاكم تأديبية في محافظات أخرى .

هـ- هيئة مفوضي الدولة :-

تعتبر هيئة مفوضي الدولة من الأقسام القضائية بمجلس الدولة ، وتقوم بتحضير الدعوى الإدارية ، وإبداء الرأي القانوني ، ولا يصدر الحكم إلاَ بعد قيام الهيئة بتحضير الدعوى ، ويترتب على خلاف ذلك بطلان الحكم ، ورغم ذلك فإن رأيها غير ملزم لهيئة المحكمة فهي مخيرة بقبوله أو طرحه ، وهناك صلاحيات أخرى كإقتراح حل النزاع ودياً ، والفصل في الطلبات الخاصة بالإعفاء من الرسوم القضائية المقررة ، والطعن في الأحكام وسوف نتناول ذلك بالتفصيل في الفصول القادمة .

المطلب الثاني

قسم الفتوى

يتكون قسم الفتوى بمجلس الدولة من إدارات ولجان على الوجه التالي :-

أولاً إدارات الفتوى :- يتم تحديد دوائر إختصاصاتها ، وعددها عن طريق قرار صادر من الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، وتخصص لرئاسة الجمهورية ، ورئاسة مجلس الوزراء ، والوزارات والهيئات العامة [١] .

[١] راجع في هذا الشأن المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة الحالي .

وهناك إختصاص إختياري ، وإختصاص إجباري للإدارات سالفة البيان حيث يبدو الإختصاص الإختياري في عملية إبداء الرأي في الأمور التي يطلب الرأي فيها من الجهات سالفة الذكر.

أما الإختصاص الإجباري فإنه طبقاً للمادة (٥٨) فقرة أخيرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م فإنه :- " لا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير إستفتاء الإدارة المختصة " .

وبذك فإن طلب الفتوى ، أو الرأي في الحالات السابقة يعتبر وجوبياً وليس إختيارياً.

وننوه بأنه قد يظهر من إبداء الرأي وجود قصور في التشريعات ، وقد يكشف عن تمتع الإدارة بصلاحيات تتعدي المهام الموكلة إليها .

ثانياً لجان الفتوى :-

هناك لجان الفتوى العادية ، ولجان الفتوى الخاصة ، الأولى هي التي تتكون من رؤساء الإدارات ذات الإختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها نائب رئيس مجلس الدولة المختص ، وتبين كيفية تشكيل هذه اللجان ، ودوائر إختصاصاتها اللائحة الداخيلة لمجلس الدولة .

أما الثانية فقد أجاز القانون إنشاء لجان فتوى خاصة وذلك بقرار يصدر من الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، وبذلك فإن هذه اللجان لها إختصاص محدد بمسائل معينة.

وننوه بأن لهذه اللجان إختصاص إختياري ، وإختصاص إجباري يبدو الإختصاص الإختياري في أنه يجوز لرئيس إدارة الفتوى القيام بمهمة الإحالة إلى اللجنة المختصة في الأمور التي يرى إحالتها نظراً لأهميتها لإبداء الرأي فيها .

أما بشأن الإختصاص الإجباري فقد أوجبت المادة (٦١) من قانون مجلس الدولة على رئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى لجان الفتوى المختصة المسائل الآتية :-

أ- كل إلتزام موضوعه إستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة .

ب- عقود التوريد والأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقاً أو إلتزامات مالية للدولة ، وغيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه .

ج- الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .

د- المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى أو لجانه .

ويجوز لرئيس المجلس أن يعهد إلى إدارة الفتوى التي يكون مقرها خارج القاهرة بمباشرة إختصاص اللجنة .

المطلب الثالث

قسم التشريع

يشكل القسم من أحد نواب رئيس مجلس الدولة ، ويتولى هو رئاسة القسم ، مع وجود عدد كافٍ من المستشارين ، والمستشارين المساعدين ، ويلحق به أيضاً نواب ، ومندوبين .

ويشترك رئيس إدارة الفتوى في مداولات القسم ، وله صوت معدود وذلك عند نظر التشريعات المتعلقة بإدارته ، والقرارات تصدر بأغلبية أصوات الحاضرين .

ويختص قسم التشريع بما يلي :-

أ- مراجعة الصياغة التشريعية :-

يقصد بالصياغة أي مراجعة مشروعات القوانين ، أو القرارات الجمهورية ذات الصفة التشريعية أو اللائحية التي تعدها الوزارة والمصالح ، ويقتضي من قسم التشريع التأكد من دقة الصياغة القانونية وأن المصطلحات القانونية والعبارات تؤدي المعني الحقيقي

الذي يقصده المشرع ، إضافة إلى التأكد من عدم تعارض نصوص المشروع المقدم ونصوص القوانين واللوائح والقرارات الأخرى المعمول بها .

ب– إعداد التشريعات :–

إضافة إلى ما سبق من مراجعة الصياغة التشريعية للنصوص التي تعرضها الوزارات والمصالح المختلفة ، يتولى قسم التشريع إعداد مشروعات القوانين ، والقرارات بقوانين ، أو اللوائح متى طلب منه إعدادها .

ج– مراجعة صياغة التشريعات في حالات الإستعجال :–

قد تحدث ظروف عاجلة لا تحتمل التأخير تتطلب سرعة مراجعة صياغة مشروعات القوانين ، أو القرارات الجمهورية المقترحة بواسطة الجهات الإدارية المعنية ، عالجتها المادة (٦٤) من قانون مجلس الدولة بأن تقوم لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه ، وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ، ورئيس إدارة الفتوى المختصة بمراجعة صياغة التشريعات .

الفصل الأول

نظام مفوضى الدولة في مصر ، وتطوره

يعتبر وجود هيئة مفوضى الدولة من المزايا التي يحظى بها القضاء الإداري ، فهي من الأعضاء المنتمين لمجلس الدولة وتدخل ضمن القسم القضائي .

وتعتبر هيئة مفوضى الدولة المحطة الأولى حيث تتلقى الدعوى الإدارية ، وهي المسئولة بشكل تام عن تحضير الدعوى الإدارية ، وإبداء الرأي القانوني فيها .

ولقد أحسن المشرع صنعاً في الأخذ بتسمية مفوض الدولة بدلاً من مطصلح مفوضى الحكومة درءاً لأي لبس ، أو غموض قد يظهر فيما بعد .

ولعل الهدف من إنشاء هذه الهيئة ، وإسناد تحضير الدعوى الإدارية لها ، هو بغرض تخفيف العبء عن كاهل المستشارين ، وتفرغهم للفصل في الدعوى على الوجه الأكمل.

ويبتدع مفوضى الدولة الحلول القانونية ، كما ساهمت مذكراتهم في تكوين الكثير من مبادىء القانون الإداري ، وتعد بمثابة مراجع يهتدي بها كل باحث قانوني .

وننوه في هذا الشأن بأن الكثير من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة تعتمد على الرأي القانوني لمفوض الدولة [١] .

[١] انظر د/ أحمد كمال الدين موسى – بحث بعنوان الجهة المختصة بتحضير الدعوى الإدارية – مجلة العلوم الإدارية – العدد الثاني – ديسمبر سنة ١٩٧٨م صـ ١٣٨.

وعلـى ضوء ذلك نقسـم هـذا الفصل إلى مبحثيـن يتخللهما عـدة مطالب على النحو التالي :-

المبحث الأول :- ماهية هيئة مفوضى الدولة ونشأتها .

المبحث الثاني :- الطبيعة القانونية لرأي المفوض .

المبحث الأول

ماهية هيئة مفوضى الدولة ونشأتها

ممـا لا شك فيـه أن هيئـة مفوضى الدولـة تعتبر من القسم القضائي بمجلس الدولـة ، وهي الأساس في تحضير الدعوى الإدارية ، وإبداء الرأي القانوني مسبباً ، وإيداع تقرير في الدعوى .

وهـذه الأمور من النظام العام ، فالفصل في الدعوى دون عرضها علـى هيئة مفوضى الدولة يترتب عليه بطلان الحكم ، بإستثناء الشق العاجل في الدعوى ، والدعاوي التأديبية [١] .

ومفوض الدولة هو رجل محايد يمثل القانون في المنازعة الإدارية ، ولا يعمل لمصالح شخصية وحضوره وجوبياً بالمحكمة [١] .

---

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٤٩ لسنة ٣٥ قضائية – جلسة ١٩٩٦/٦/٣٠م

ويلاحظ أن نظام مفوضى الدولة لم يكن موجوداً في ظل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م .

ويرى البعض أن نظام مفوضى الدولة هو تطويراً لنظام المستشار المقرر .

ولقد مر نظام مفوضى الدولة بعدة مراحل حتى وصل إلى النظام القانوني الموجود في الوقت الحالي .

وبناء على ما تقدم نقسم هذا المبحث إلى عدة مطالب على الوجه التالي :-

المطلب الأول : هيئة مفوضى الدولة وتشكيلها .

المطلب الثاني :- مراحل تطور نظان مفوضى الدولة .

المطلب الثالث :- المركز القانوني للمفوض .

المطلب الأول

هيئة مفوضي الدولة وتشكيلها

هيئة مفوضي الدولة طبقاً للقانون هي الأمينة على المنازعات الإدارية فإنه بمجرد قيام قلم كتاب المحكمة المختصة بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة تبدأ في تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، وإبداء الرأي القانوني .

(١) انظر د/ داود الباز – القضاء الإداري – دار النهضة العربية سنة ١٩٩٥م ، صـ٢٥٤ .

ولها الحق في الإتصال بصاحب الشأن ، أو الجهة الإدارية للحصول على ما تراه لازماً من أوراق ومستندات في هذا الشأن .

ويؤدي أعضاء هذه الهيئة واجبهم المنوط بهم بحيدة وإستقلال ، ويخضعون للمبادىء التي تحكم إستقلال القاضي .

وبعد الإنتهاء من تهيئة الدعوى ، يودع المفوض تقريراً قبل أن تنظر المحكمة في الدعوى بغرض إعطاء فرصة للخصوم لإبداء آراءهم والتعقيب على ما جاء به من وقائع .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأن :-

" إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة قبل نظر موضوع الدعوى هو إجراء جوهري من النظام العام لأن من شأن إيداع هذا التقرير أن تتاح فرصة لطرفي الخصومة القضائية أن يعقبا على ما ورد به من وقائع ، ومن رأي بما من شأنه ان تستجلي المحكمة بصورة أدق مختلف عناصر المنازعة من جانبها المادي والقانوني .... " [١]

وبناء على ما تقدم هناك تسلسل في الإجراءات حيث تبدأ بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، وتقديم التقرير مشفوعاً بالرأي القانوني المسبب حتى يتسنى للمحكمة النظر في الدعوى الإدارية ، وإن إغفال هذا الإجراء الجوهري والفصل في الدعوى قبل أن تجري عملية التحضير من هيئة مفوضي الدولة يجعل الحكم يشوبه البطلان [٢]

---

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٠٧ لسنة ٤٥ق – جلسة ٢٠٠٢/٦/١٦م .

[٢] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٥٧ لسنة ٥٢ ق جلسة ٢٠٠٥/١١/٨م.

ونؤكد بـأن رأي المفوض ليس ملزماً للمحكمة ، إن شاءت أخذت به ، أو طرحته جانباً ، فهيئة مفوضى الدولة لا تتولى إصدار أحكام في القضايا .

وننوه بأنه ليس هناك دور لهيئة مفوضى الدولة أمام المحاكم التأديبية في تحضير الدعوى الإدارية ، لكن لها دور هام أمام المحكمة الإدارية العليا في الطعن على الأحكام التي تصدر من المحاكم التأديبية ، والطعن على قرارات مجلس التأديب .

أما من ناحية تشكيل هيئة مفوضى الدولة فهي تتألف من أحد نواب رئيس مجلس الدولة بصفته رئيساً ، مع وجود عدد كافٍ من المستشارين والمستشارين المساعدين ، والنواب ، والمندوبين .

ويشترط أن يكون ممثل هيئة مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ، أو محكمة القضاء الإداري على الأقل من درجة مستشار مساعد .

وبمفهوم المخالفة ، فإن حضور ممثل لهيئة مفوضى الدولة ، الجلسات بعضو أقل درجة مما حدده القانون ، أي تقل درجته عن درجة مستشار مساعد لدى المحكمة الإدارية العليا ، أو محكمة القضاء الإداري ، كان إنعقاد جلسة المحكمة مشوباً بالبطلان ، وبالتالي تبطل جميع الأحكام الصادرة عن المحكمة ، في هذه الجلسة .

أما في حالة وجود سبب من أسباب عدم الصلاحية لمفوضى الدولة ، وبالرغم من ذلك إستمر في الدعوى كان الحكم الصادر في هذا الشأن باطلاً [١].

[١] انظر د/ محمد عبد العال السناري – مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ج.م.ع – دراسة مقارنة – مكتبة الكتب العربية صـ ٢٩٣ .

المطلب الثاني

مراحل تطور نظام مفوضى الدولة

لقد مر نظام مفوضى الدولة في مصر بمراحل عديدة إلى أن وصل للنظام القانوني الموجود حالياً .

ومن المفيد أن نتناول المراحل التي شهدت تطور في الأخذ بنظام هيئة مفوضى الدولة ، وذلك على الوجه التالي :-

١- قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م :-

يعتبر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م هو أول قانون يتعلق بتنظيم مجلس الدولة ، ولم يكن نظام مفوضي الدولة معروفاً في وجوده ، فقد كان المستشار المقرر هو بمثابة النموذج الأول لمفوضي الدولة ، وكان يختص بكتابة تقرير الدعوى دون أن تتاح له إبداء الرأي القانوني ، أي أن مهمته كانت خاصة بجزء من الإختصاصات التي حظى بها مفوضى الدولة فيما بعد [١].

وقد نصت المادة (٤٢) من ذات القانون سالف الذكر بأن :-

" يندب رئيس المحكمة أحد مستشاريها ليضع تقريراً يشتمل على تحديد الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ، ويجوز للمستشار المقرر أن يأذن للخصوم في

[١] انظر د/ أنس جعفر – القضاء الإداري – دار النهضة العربية سنة ١٩٠ ، صـ ١٧٨.

تقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يعينه لذلك ، ويودع التقرير سكرتيرية المحكمة ، ثم تعين بعد ذلك الجلسة التي تنظر فيها الدعوى " .

٢- القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م :-

لقد سار القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م على نهج القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م في الأخذ بنظام المستشار المقرر ، إلاَ أنه توسع في إختصاصات المستشار المقرر عما كان عليه الحال في ظل القانون السابق ، فقد أوكلت إليه مهمة تحضير الدعوى الإدارية دون إبداء الرأي القانوني .

وقد جاءت المادة (٢٢) منه بعبارات تكاد تكون مماثلة لما جاءت به المادة (٤٢) من القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بحيث يشتمل التقرير على تحديد المسائل القانونية ولا يحكم في الدعوى إلاَ أن يقوم المستشار المقرر بتلاوة التقرير .

٣- القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢م :-

لقد صدر القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢م ، وجاء معدلاً بعض أحكام القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م وذلك بإضافة فقرة جديدة للمادة (٤٥) جاء فيها :-

" ويكلف الموظفون الفنيون الملحقون بالمحكمة بإعتبارهم مفوضين بالمجلس بتقديم تقرير في كل قضية يرى رئيس المحكمة تقديمه ، وتبين اللائحة النظام الذي يسير عليه مفوضوا المجلس في أعمالهم " .

وإستناداً إلى نص المادة (٤٥) فقد وضعت اللائحة نظام مفوض الدولة ، وهي خطوة إلى الأمام لنظام مفوضى الدولة [١].

ولا يعني ذلك إلغاء دور المستشار المقرر ، فقد كان يختص بتحضير الدعوى الإدارية ويقوم مفوضى الدولة بإبداء الرأي القانوني .

٤– القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م :–

لقد إستحدث القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م نظام مفوضى الدولة ، وأوضحت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون بأن هيئة مفوضى الدولة تقوم على أغراض متعددة منها تجريد المنازعة الإدارية من لدد الخصومات الفردية ، ومنها معاونة القضاء الإداري في تخفيف العبء عنهم والتفرغ للفصل في الدعاوي ، وتقديم معاونة فنية برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون .

٥– القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م:–

أكد المشرع على أن هيئة مفوضى الدولة تدخل ضمن القسم القضائي ، وأن حضور المفوض ضروري لصحة الجلسات عدا المحاكم التأديبية ، ويعتبر الحكم باطلاً إذا صدر دون تمثيل هيئة المفوضين في الجلسة العلنية ، كما خول لمفوض الدولة سلطات يملكها عند تحضيره الدعوى تمكنه من تهيئة الدعوى الإدارية .

---

[١] انظر د/ علي الدين زيدان – محمد السيد : الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري – الجزء الأول – قانون مجلس الدولة – دار الفكر والقانون – المنصورة سنة ٢٠٠٦ ، صـ ١٢١ .

المطلب الثالث

المركز القانوني للمفوض

مفوض الدولة هو رجل محايد يمثل القانون في المنازعات الإدارية ، وليس لصالح طرف من الأطراف ، ويعمل على إنارة الطريق أمام أطراف النزاع .

وتربط مفوض الدولة بالجهة الإدارية تيارات مستمرة للملائمة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة .

ولقد دعا المشرع المصري منذ وجود القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م إلى لأخذ بنظام مفوض الدولة لدى الوزارات ، والمحافظات بغرض إنشاء صلة قوية بين مجلس الدولة والإدارة ، وإتاحة الفرصة للأعضاء للإتصال بهم .

ولقد أكدت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م على الخبرة التي يحظى بها مفوض الدولة أثناء ندبه للجهات الإدارية ومدى أهميتها في تكوينه القانوني حيث جاء بها " وإحكاماً للتعاون والترابط بين المجلس والجهات الحكومية أجازت المادة ٣٩ أن يندب بتلك الجهات بناء على طلبها مستشارون مساعدون أو نواب أو مندبون من الدرجة الأولى كمفوضين للمجلس للإستعانة بهم في دراسة الشئون القانونية والتظلمات الإدارية ..... فضلاً عن أنهم يتمرسون في الوقت ذاته على الأعمال الإدارية ويفيدون خبرة فيها حتى إذا عادوا إلى المجلس كانوا أبصر بأمور الإدارة وأكثر تفهماً لدقائقها ، وأوفر إستعداداً لمعالجة المسائل القانونية .... " .

وأكدت المادة (٥٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على جواز ندب مستشارين مساعدين ، أو نواب برئاسة الجمهورية ، أو مجلس الوزراء ، أو الوزارات أو

المحافظات والهيئات العامة للعمل كمفوضين لمجلس الدولة بغرض الإستعانة بهم في القيام بدراسة الشئون القانونية وكذلك التظلمات الإدارية .

وقد يسأل سائل هل هناك أوجه تشابه بين مفوض الدولة وبين كل من الفقيه والنيابة العامة ؟

نؤكد بأن هناك مجال مشترك بين المفوض ، وبين الفقيه يظهر ذلك في المذكرات المكتوبة ، والمؤلفات ، فمذكرات مفوضى الدولة تجعله يقترب من الفقيه فيما يعده من مذكرات ، أو إبداء الرأي القانوني ، أو التعليق على الأحكام.

أما بشأن دور مفوضى الدولة ، ودور النيابة العامة نجد أن للنيابة العامة سلطة التحقيق والإتهام في الدعاوي الجنائية ، والتدخل كطرف أصلي أو طرف منضم في بعض الدعاوي المدنية ، كما أن لها الحق في الإشراف على السجون ويكمل بعضهم أعمال قام بها البعض ، وهذه الأشياء يقوم بها مفوض الدولة أيضاً .

ومن زاوية أخرى نجد أن عضو النيابة العامة يستمد رأيه من النائب العام فهو وكيلاً عنه ، في حين أن مفوض الدولة لا يعتبر وكيلاً عن رئيس هيئة المفوضين .

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لرأي المفوض

لا شك أن الرأي القانوني لمفوض الدولة في تقريره يمثل وجهة النظر القانونية ويعمل لصالح القانون ، وليس على حساب أحد من الخصوم .

والتقرير الذي يعده يتصف بالشمول والإتساع لأنه يضع رأياً قد يكون مؤيداً للأراء السابقة ، وقد يكون معارضاً لها .

وبطبيعة الحال فإن رأي المفوض ليس حكماً في الدعوى ، فهيئة مفوضى الدولة ليست محكمة ، إنما إختصاصها تحضير الدعوى ، وتهيئتها للمرافعة ، وإيداع تقرير فيها يحدد الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع وإبداء الرأي مسبباً .

وننوه بأن تقرير هيئة مفوضى الدولة ليس ملزماً للمحكمة ، بمعنى أن للمحكمة الحق في أن تأخذ به ، أو تخالفه فهو مجرد رأياً إستشارياً .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأنه :-

" هيئة مفوضى الدولة ولئن كانت لا تتولى إصدار أحكام في القضايا والمنازعات التي تقضي فيها محاكم مجلس الدولة ، بل تقوم بتحضير الدعوى وإعدادها للمرافعة وإبداء الرأي القانوني مسبباً بتقرير غير ملزم للمحكمة ..... " [١].

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٠ لسنة ٣٨ ق بتاريخ ١٩٩٨/١١/١٤م.

وبالرغم من أن رأي مفوض الدولة ليس ملزماً للمحكمة فإنه لابد من إيداع تقرير قانوني من المفوض قبل النظر في موضوع الدعوى ، حيث أن ذلك يعتبر من النظام العام ، وبالتالي فإن الفصل في الدعوى دون العرض على هيئة مفوض الدولة يؤدي بالطبع إلى بطلان الحكم .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأنه :-

" ..... ومن حيث أنه متى ثبت على الوجه الذي سلف بيانه أن المحكمة ، تصدت لموضوع الدعوى وفصلت فيه بحكمها المطعون في قبل أن تقوم هيئة مفوضى الدولة بتهيئته للمرافعة وتقديم تقرير فيه ، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد شابه بطلان جوهري ، ويتعين لذلك القضاء بتعديله وإلغائه فيما تضمنه من القضاء في الشق الموضوعي من الدعوى ، وإعادة القضية للفصل فيها مجدداً من دائرة أخرى من دوائر محكمة القضاء الإداري بعد أن تقدم مفوضى الدولة تقريرها في الموضوع ..... " [١].

ونحن من جانبنا نرى أن رأي مفوضى الدولة له قيمة قانونية حيث أن يتضمن ملخص للنزاع المطروح أمام المحكمة ، مع وجود الأسانيد القانونية وذلك يسهل مهمة المحكمة بقدر كبير حتى يتسنى لها الفصل في الدعوى .

ولقد أدت تقارير مفوض الدولة دوراً هاماً في تطوير قواعد القانون الإداري الأمر الذي حدا البعض بأنها أبلغ أثراً من الأحكام .

---

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٥٧٥ ، ٥٨١ لسنة ١٦ق – جلسة ١٩٧٥/٢/١م ، وحكمها في الطعن رقم ٣٠٥٧ لسنة ٥٢ق – جلسة ٢٠٠٥/١١/١٨ .

وعلـى الرغم مـن ذلك يطالـب البعض بإلغاء دور هيئـة مفوضـى الدولة ، بحجة أنهـا تأخذ وقتاً طويلاً حتى يتـم إعداد التقارير ، مما يؤدي إلى التأخير في الفصل في القضايا .

ونحن لا نتفق مع هذا الرأي ونرى أن هيئة مفوضـى الدولة هي الأمينة على الدعوى الإدارية وعاملاً هاماً في تحضير الدعوى الإدارية وتهيئتها للمرافعة ، إلاَ أننا ندعو إلى سرعة الإنتهاء من تحضير الدعوى بالقدر اللازم .

الفصل الثاني

مفوض الدولة وتحضير الدعوى الإدارية

مما لاشك فيه أن مفوض الدولة يعد بمثابة حجر الزاوية في الدعوى الإدارية ، حيث تتجلى أهمية الدور الذي يقوم بـه ، فهو يجمع بين تحضير الدعوى الإدارية من ناحية ، والقيام بإبداء رأيه القانوني من ناحية أخرى ، وضم ما يراه ضرورياً من المستندات .

ويعتبر تقرير مفوض الدولة إجراء جوهري يضيء الطريق أمام هيئة المحكمة ، ويرشدها للحكم القانوني السليم .

وبالرغم من أن تقرير مفوض الدولة له طبيعة إستشارية غير ملزمة للمحكمة ، إن شاءت أخذت به ، وإن شاءت إنصرفت عنه ، لكن هذا النظام له أهمية في حسم الدعاوي الإدارية .

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن :- " هيئة مفوضى الدولة قد ناط بها المشرع تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، وإيداع تقرير فيها يحددالمفوض فيه وقائعها والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً ..... " [١]

وفي سبيل قيام المفوض بتحضير الدعوى الإدارية ، فقد أسند إليه القانون العديد من السلطات في غاية الأهمية تمكنه من تحقيق ذلك سوف نتناولها لاحقاً .

---

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٨٨ لسنة ١٤ق – جلسة ١٩٧٣/١١/٢٤م مجموعة الخمسة عشر عاماً ١٩٦٥ – ١٩٨٠ – صـ ١٧٢ ، وحكمها في الطعن رقم ٤٤٠٧ لسنة ٤٥ق – جلسة ٢٠٠٢/٦/١٦.

وتبعاً لذلك نقسم هذا الفصل إلى مبحثين يتخللهما عدة مطالب وذلك على النحو التالي :-

المبحث الأول :- إختصاصات مفوض الدولة .

المبحث الثاني :- دور مفوض الدولة في الدعاوي المستعجلة .

المبحث الأول

إختصاصات مفوض الدولة

يعتبر مفوض الدولة عنصر فعال في مجال القضاء الإداري ، فهو عضو بمجلس الدولة ، ويقوم بأعمال مساندة للجهات القضائية ، بل ويعتبر نجاح مجلس الدولة راجعاً إلى نجاح هيئة المفوضين .

ويتلقى مفوض الدولة الدعوى الإدارية ويقوم بتهيئتها للمرافعة ، ويتحدد مصيرها في أن تستمر أو لا تستمر لعدم أهميتها .

ولقد منح المشرع المصري لهيئة مفوضى الدولة إختصاصات كثيرة ومتعددة .

وتتلخص إختصاصات هيئة مفوضى الدولة طبقاً للمواد ٢٣ ، ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ من قانون مجلس الدولة الحالي في تحضير الدعوى ، وتهيئتها للمرافعة ، والفصل في طلبات المساعدة القضائية ، وإقتراح إنهاء النزاع بالطرق الودية على أساسا المبادىء

التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ، بهدف تخفيف الأعباء عن المحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري ، والحد من القضايا المعروضة عليهما ، وحق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في أحكام المحاكم .

وعلى ضوء لذلك نقسم هذا المبحث إلى عدة مطالب على الوجه التالي :-

المطلب الأول :- تحضير الدعوى ، وتهيئتها للمرافعة .

المطلب الثاني :- الفصل في طلبات المساعدة القضائية .

المطلب الثالث :- إقتراح إنهاء المنازعة ودياً .

المطلب الرابع :- حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في أحكام المحاكم .

المطلب الأول

تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة

لقد أوسد المشرع لهيئة مفوضى الدولة إختصاصات عديدة منها تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، والتي نحن بصدد الحديث عنها .

ولهيئة مفوضى الدولة دوراً هاماً في إستيفاء الدعاوي الإدارية ، وتحقيق العدالة الإدارية عبر تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، وإعداد تقرير بشأنها .

ويترتب على عدم قيام هيئة مفوضى الدولة بتحضير الدعوى ، وتقديم الرأي القانوني ببطلان الحكم لأن ذلك يعتبر إخلالاً بإجراء جوهري ، بإستثناء الشق العاجل في الدعوى ، وكذلك الدعاوي والطعون التأديبية .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأنه :-

" لا يسوغ الحكم في الدعوى الإدارية إلاّ بعد قيام هيئة مفوضى الدولة بتحضيرها وإبداء الرأي القانوني بشأنها ، وإغفال هذا الإجراء الجوهري يرتب بطلان الحكم الذي صدر في الدعوى ..... " [١].

وننوه بأنه ليس لهيئة مفوضى الدولة دوراً أمام المحاكم التأديبية سواء من ناحية تحضير الدعوى الإدارية ، أو الطعون التأديبية ، ويبدو ذلك واضحاً من نصوص المواد (٢٧ ، ٤٢) من قانون مجلس الدولة .

وإذا كانت هيئة مفوضى الدولة ليس لها دوراً أمام المحاكم التأديبية في تحضير الدعوى أو الطعون التأديبية كما سلف البيان ، لكن لها دوراً فعالاً بالطعن على الأحكام التي تصدر من المحاكم التأديبية ، والطعن على قرارت مجلس التأديب وذلك أمام المحكمة الإدارية العليا [٢] .

---

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٠٧ لسنة ٤٥ق – جلسة ٢٠٠٢/٦/١٦م .

[٢] انظر د/ أحمد كمال الدين موسى – نظرية الإثبات في القانون الإداري – رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة سنة ١٩٧٦م صـ ١٨٩.

١١ – دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية

ولقد نصت المادة (٤) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أن :- " تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة للموظفين المعينين على وظائف دائمة " .

وتبدأ إجراءات تحضير الدعوى بعد إعلان عريضة الدعوى إلى الجهة الإدارية المختصة والتي يجب عليها طبقاً للمادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة أن تودع قلم كتاب المحكمة مذكرة تشتمل على الملاحظات والبيانات المرتبطة بالدعوى ومؤيدة بالمستندات والأوراق اللازمة وذلك في خلال مدة ثلاثين يوماً تحسب من تاريخ إعلانها .

ويلاحظ أن الجهة الإدارية تخالف نص المادة (٢٦) حيث تقوم بتقديم المذكرة المطلوبة منها والمستندات إلى هيئة مفوضى الدولة دون المرور بقلم كتاب المحكمة المختصة .

ونحن من جانبنا نرى أنه من الأفضل والأجدر أن يحال الملف بمجرد رفع الدعوى إلى مفوض الدولة ، وتقوم الجهة الإدارية بإيداع مذكراتها لما في ذلك من تبسيط للإجراءات وتوفيراً للوقت .

ويقوم قلم كتاب المحكمة بإرسال ملف الدعوى إلى هيئة مفوضى الدولة خلال (٢٤) ساعة من إنتهاء الميعاد المحدد لكي تتولى عملية تحضير الدعوى الإدارية .

ويتولى المفوض دراسة ملف الدعوى ، والتحقق من قيد الدعوى ، وإعلان صحيفتها لأصحاب الشأن ، والتأكد من واقعة سداد الرسوم القضائية أو الإعفاء منها ، ومن توافر عدد كافٍ من صور العريضة .

وللمفوض الحق في الإتصال بالجهات الحكومية لإبلاغهم بتقديم المستندات التي يعتبرها المفوض هامة ، والرد على ما يدعيه صاحب الشأن ، وله إستدعاء من يراه من الخصوم لسماع وجهة نظرهم .

ولم يحدد القانون وسيلة معينة يتخذها مفوض الدولة للإتصال بمن يراه لازماً ، وله سلطة تقديرية في الإتصال من عدمه [١] .

وللمفوض أن يستعين بالشهود لسماع أقوالهم ، ويحدد من يراه لازماً للشهادة ، وتكون الشهادة بعد حلف اليمين مباشرة ، وتقدير الأخذ بشهادة الشهود ، أو عدم الأخذ بها ترجع لتقدير مفوض الدولة طبقاً لظروف الدعوى ، وله أن يقوم بالمعاينة سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من الخصوم بغرض الإثبات للشيء ، أو الحالة ، أو المستندات مع إثبات إجراءاتها في محضر ، وله أيضاً الإستعانة بأهل الخبرة في الأمور الفنية والتي يحتاج الفصل فيها إلى دراية فنية متخصصة .

[١] انظر المستشار الدكتور / صبحي جرجس إسحق – المرشد في إقامة وتحضير الدعوى وصيغ الطعون أمام محاكم مجلس الدولة سنة ٢٠٠٨م صـ٤٧.

وبالنسبة للتأجيل لا يجوز تكراره لسبب واحد في سبيل تهيئة الدعوى ، ولكن يجوز للمفوض إذا رأى منح أجل جديد لطالب التأجيل توقيع غرامة لا تتعدى عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر .

ونحن نرى أنه كان أحرى بالمشرع تحديد مدة للأجل الذي يمنح لطالب التأجيل ، ولا تترك الأمور لتقدير المفوض ، فالتأجيل يؤدي لتأخر الفصل في الدعوى ، لذا ينبغي عدم التوسع فيه ، ويا حبذا لو ألغى تماماً .

كما أن الغرامة ضئيلة جداً ينبغي زيادتها بشكل مناسب حتى تؤتي ثمارها المرجوة وتصبح وسيلة فعالة ومؤثرة .

ويلاحظ أن المشرع لم يمنح لمفوض الدولة الصلاحيات التي منحها لعضو النيابة العامة ، والمتمثلة في الضبطية القضائية ، وضبط المستندات والمراسلات .

ونحن من جانبنا نقترح منح المفوض وسائل تلزم الخصم بتقديم المستندات مثل الأمر بالضبط والإحضار ، وكذلك تفتيش المنازل والأشخاص .

وبعد الإنتهاء من تحضير الدعوى يقدم مفوض الدولة تقريراً مكتوباً باللغة العربية يحدد فيه المسائل التي يثيرها النزاع ، ويجب أن تتوافر في التقرير مقوماته ليعتد به .

وعلى المفوض أن يبدي رأيه مسبباً ، ويستند للنصوص القانونية والمبادىء التي إستقرت عليها المحكمة الإدارية العليا ، وفتاوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ، والإستناد لآراء فقهاء القانون ، فإذا لم يجد فيها غاية يمكنه أن يستنبط الحلول وذلك من خلال المبادىء العامة للقانون وقواعد العدالة الإدارية .

وتقريـر مفوض الدولة لا يعتبر حكم ، إنما هو مجرد رأي إستشاري تهتدي به المحكمة [١] .

ولقد إستثنى المشرع المصري بعض الدعاوي الإدارية من إعداد تقرير بمعرفة هيئة المفوضين مثال الطعون الإنتخابية ، والدعاوي التأديبية ، والإشكالات في تنفيذ الأحكام الإدارية .

ونحن من جانبنا نرى أن المشرع المصري قد أحسن صنعاً ، وحالفه التوفيق في هذا الشأن ، ونتطلع إلى التوسع في بعض الدعاوي الأخرى ، خصوصاً وأن الدساتير المصرية الثلاثة لأعوام ١٩٧١ ، ٢٠١٢ ، ٢٠١٤ أكدوا على أن حق التقاضي مكفول للجميع وعلى الدولة أن تعمل على سرعة الفصل في القضايا [٢] .

ونأمل أن يحذو المشرع المصري حذو المشرع الفرنسي في الأخذ بنظام القاضي الفرد (الدوائر الفردية) ، وحظر الطعن بالإستئناف في بعض الأحكام الإدارية ، وإعفاء المفوض من إعداد تقرير في بعض صور المنازعات الإدارية قليلة الأهمية لتتولى المحكمة الفصل فيها [٣] .

---

[١] انظر د/ محمد جابر محمد عبد العليم – مفوض الدولة بين القضاء الإداري المصري والفرنسي – رسالة دكتوراة كلية الحقوق – جامعة القاهرة سنة ٢٠٠٥ ، صـ ١٣١ .

[٢] راجع المواد ٦٨ من دستور ١٩٧١ ، ٧٥من دستور ٢٠١٢ ، ٩٧ من دستور ٢٠١٤ الحالي .

[٣] راجع Chapus (R.) : Droit de contentieux administrative , 7 ed., Paris , 1998 , p. 416

ولا يعقل أن تخضع جميع الدعاوي الإدارية مهما كانت قيمتها أو درجة أهميتها لعملية التحضير من جانب مفوض الدولة .

لذلك نهيب بالمشرع المصري سن قانون تنظيم إجراءات التقاضي أمام جهة القضاء الإداري يتضمن تبسيط الإجراءات ، والفصل في الدعاوي في مدة معقولة لأن البطء في إجراءات التحضير يؤدي للتأخير في تحقيق العدالة الإدارية .

ونقترح وضع مدة زمنية لمفوض الدولة في تحضير وتهيئة الدعوى الإدارية وإعداد تقرير بشأنها ، مع السعي إلى زيادة أعدادهم بشكل مناسب للتغلب على المعوقات التي تواجههم .

المطلب الثاني

الفصل في طلبات المساعدة القضائية

الأصل أن المدعي يلتزم بسداد الرسوم القضائية ، ولكن المشرع منح المفوض سلطة إعفاء المدعي من سداد الرسوم القضائية حيث يتولى تقدير ذلك بقرار صادر منه ، أي أن له سلطة تقديرية في هذا الشأن .

ويقدم طلب المساعدة القضائية من صاحب الشأن ، أو وكيله لمفوض الدولة بالمحكمة المختصة يوضح فيه عدم قدرته من الناحية المالية على سداد الرسوم ، وإقامة الدعوى ويطلب الإعفاء منها .

وتؤكد المادة الرابعة من مواد إصدار قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على سريان القواعد المتعلقة بتحديد الرسوم المطبقة حالياً لحين صدور قانون الرسوم أمام مجلس الدولة ، ولا تستحق رسوم على الطعون المرفوعة من هيئة مفوضى الدولة .

ويتطلب طلب الإعفاء من الرسوم القضائية بيانات أهمها إسم مقدمه ، وجهة عمله ، والدرجة الوظيفية إذا كان المدعي مازال بالخدمة ، ومكان العمل ، ومحل الإقامة ، وأسانيد الإعفاء من الرسوم [١] .

وطلب المساعدة القضائية لا يعتبر دعوى قضائية لأنه يهدف للإعفاء من الرسوم المستحقة قبل أن يتم عرض النزاع على المحكمة ، فهو مجرد طلب للإعفاء ولا يعلن على يد محضر [٢] .

وبناء على ذلك فإن طلب الإعفاء من الرسوم القضائية يختلف عن الدعوى ، فالدعوى لا تعتبر مرفوعة إلاّ بإيداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة المختصة .

وهناك شروط يلزم توافرها لقبول طلب الإعفاء من الرسوم القضائية وهي :-

[١] انظر د/ صبري محمد السنوسي – الإجراءات أمام القضاء الإداري – دار النهضة العربية سنة ١٩٩٨م صـ٣٠ .

[٢] انظر د/ عاشور مبروك – النظام القانوني لمساعدة غير القادرين على دفع المصروفات – رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس سنة ١٩٨٩م صـ٥١.

١– أن يثبت أن مقدم الطلب (صاحب الشأن) غير قادر بالفعل على سداد الرسوم القضائية ، ومصروفات الدعوى وهي مسألة تقديرية من إختصاص مفوض الدولة .

٢– أن تكون الدعوى المراد إقامتها من صاحب الشأن محتملة الكسب .

وإذا ثبت أن المدعي معسر ، وكانت دعواه محتمل فيها المكسب ، أي توافر الشرطان سالفي الذكر ، فإنه يعفي من جميع الرسوم القضائية ، بل ويتم ندب محامي يتولى القيام بمباشرة الدعوى ، والدفاع عنه ، تحدده نقابة المحامين طبقاً للكشف المقدم بأسماء المحامين المقيدة أسماؤهم بالنقابة الفرعية .

ويلاحظ أن هناك لجنة مختصة بالمساعدة القضائية موجودة بكل محكمة من محاكم مجلس الدولة برئاسة مفوض الدولة ، وله أن يطلب ما يراه ضرورياً من بيانات أو مستندات سواء من طالب الإعفاء ، أو من الجهة الإدارية .

ولقد أحس المشرع المصري بنبض هؤلاء ، وشاركهم في ظروفهم ورسم لهم طريقاً قانونياً لتلقي طلباتهم .

ونحن من جانبنا نحمد هذا الإتجاه من المشرع لمراعاة ظروف هذه الطبقة الفقيرة , ونود أن نشير بأن طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية قد تمتد لفترات ، وقد تكون قصيرة حسب الأحوال ، والأمر في يد الهيئة المختصة لا دخل لصاحب الشأن فيها .

ويؤدي طلب الإعفاء من الرسوم القضائية بطبيعة الحال إلى قطع الميعاد المحدد .

ولقد إعتنقت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ منذ نشأتها حتى الآن ويتردد هذا في الكثير من أحكامها .

وقد قضت في أحد أحكامها بأنه :-

" ..... إن طلب المساعدة القضائية للدعوى التي يزمع صاحب الشأن رفعها على الإدارة له ذات الأثر في قطع التقادم ، أو قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء لما ينطوي عليه من دلالة أقوى في معنى الإستمساك بالحق والمطالبة بإقتضائه ..... " [١] .

والإعفاء من الرسوم هو إعفاء مؤقت أو ترخيصاً لمقدم الطلب حتى يتم الفصل في الدعوى ، بمعنى أن الأمر يتوقف على الفصل في الدعوى فإذا جاءت في صالح المدعي صار الإعفاء نهائياً ، والعكس تماماً إذا لم يحالفه الحظ وخسر دعواه تحمل بالتالي المصاريف .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن :- " ..... إذ لا يعدو هذا القرار أن يكون ترخيصاً لطالب المعافاة في رفع دعواه مع إرجاء تحصيل الرسوم المقررة إلى ما بعد الفصل فيها ..... " [٢] .

---

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في حكمها في القضية رقم ٦٨٥ لسنة ٣ق – جلسة ٨ مارس سنة ١٩٥٨م – المحاماة – السنة الأربعين صـ٩١ ، وحكمها في الطعن رقم ٦٧٢٣ لسنة ٤٥ق – عليا جلسة ٢٠٠٦/١/١٤م .

[٢] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٧ لسنة ١ق – جلسة ١٩٥٦/٢/١١م – مجموعة المبادىء التي قررتها س١ صـ ٥٠١ ، وحكمها في الطعن رقم ٦٣٩٧ لسنة ٤٣ق عليا – جلسة ٢٠٠٠/١٢/٢٣م .

وإذا صدر قرار الإعفاء يجب على صاحب الشأن إقامة دعواه خلال الميعاد المحدد قانوناً ، وإذا رفض الإعفاء عليه القيام بسداد الرسوم ورفع دعواه في موعدها .

ويترتب على عدم سداد الرسوم إستبعاد الدعوى من رول الجلسة وعدم نظرها .

ونحن نقترح تحديد مدة معينة لمفوض الدولة للرد على طلب الإعفاء من الرسوم بدلاً من أن تترك الأمر بدون وضع مدة معينة .

والإعفاء من الرسوم منصوص عليه قديماً في فرنسا بالقانون الصادر في ١٨٥١/١/٢٢ ، وقد أنشأ المشرع الفرنسي أكثر من هيئة مختصة ببحث الإقتراحات بهدف الفصل في طلب الإعفاء من الرسوم بالقانون الصادر في ١٩٧٢/٩/١م ، والمعدل بالقانون الصادر في ١٩٨٢/١٢/٣١م [١].

وقد يحدث مانع يعوق المحامي عن أداء واجب كسفره مثلاً ، أو مرض مزمن أو تعيينه في إحدى الوظائف الحكومية فهل يسقط طلب المساعدة القضائية ؟

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها :-

" إذا قام مانع لدى المحامي المنتدب يمنعه من مباشرة الدعوى ، كما لو عين في إحدى الوظائف فإنه يستحيل تنفيذ القرار الصادر بالمعافاة ، ويسقط القرار تبعاً لذلك ، ويتعين على صاحب الشأن الرجوع لهيئة المساعدة القضائية قبل فوات الستين يوماً

---

[١] راجع Gabolde (Ch) : la procedure des tribunaux administratifs , D., 3 ed ., 1981 , p. 131 .

المحددة لرفع الدعوى محسوباً من تاريخ صدور القرار الأول لإستصدار قرار جديد بندب محام آخر لمباشرة الدعوى ..... " [١].

وننوه بأن هناك بعض المنازعات الإدارية معفاة من سداد الرسوم من حيث الأصل منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي :-

١- طلبات أعضاء مجلس الدولة فيما يتعلق بشئون مناصبهم .

٢- طلبات أعضاء هيئة قضايا الدولة فيما يتعلق بشئون مناصبهم .

٣- طلبات أعضاء هيئة النيابة الإدارية فيما يتعلق بشئون مناصبهم .

٤- منازعات المنظمات النقابية .

٥- الدعاوي والطعون التأديبية .

٦- الدعاوي والطعون المقامة من الدولة .

٧- المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام قانون التأمين الإجتماعي .

[١] راجع حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٥٥ لسنة ٣٠ق – جلسة ١٩٩٠/١/٢١م – الموسوعة الحديثة جزء ٣٣ ، صـ ٨٦ .

المطلب الثالث

إقتراح إنهاء المنازعة ودياً

نود أن نوضح بداية بأن سلطة مفوض الدولة في عرض تسوية النزاع على الأطراف ليست وليدة اليوم والساعة ، بل تضرب بجذورها للماضي ، فقد ورد النص لأول مرة في المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م ، والتي أجازت لمفوض الدولة أن يعرض على أطراف النزاع تسوية النزاع بالطرف الودية ، كما أبقت المادة (٣٠) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م عليها .

وقد أوردت المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م سلطة مفوض الدولة في إقتراح التسوية الودية على أطراف النزاع وذلك بناء على المبادىء القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ، بغرض تخفيف العبء عن كاهل المحاكم ، وبالتالي تقليل الكم الهائل من عدد القضايا التي تعرض عليهم .

ولقد جاء في نص المادة (٢٨) سالفة الذكر لفظ عبارة (يعرض) ، مما يعني أن التسوية هي مجرد إقتراح من جانب مفوض الدولة الغرض منها الوصول إلى تسوية للنزاع وهي غير ملزمة للأطراف ، مما يعني أنها تتوقف على إرادتهم فلا يجوز لمفوض الدولة فرضها عليهم ، وفي نفس الوقت هي سلطة جوازية لمفوض الدولة إن شاء عرضها على الأطراف ، وإن شاء طرحها جانباً ، ولا يترتب على ذلك بطلان في إجراءات التحضير ، أو التقرير الذي يعده .

ويلاحظ أن إقتراح التسوية من جانب مفوض الدولة قاصر على المنازعات التي ترفع لدى المحاكم الإدارية ، أو أمام محكمة القضاء الإداري ، وإستبعاد المنازعات التي ترفع أمام المحاكم التأديبية ، فليس هناك دور لهيئة مفوضى الدولة أمام المحاكم التأديبية في هذا الشأن .

ويتضح لنا من خلال نص المادة (٢٨) أن إنهاء النزاع بالطرق الودية يتطلب الأتي:-

١- أن تكون التسوية بإرادة أطراف النزاع ، حيث لا ينبغي فرضها دون إرادتهم .
٢- أن تعرض التسوية على أساس المبادىء القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا .
٣- أن يثبت مفوض الدولة بمحضر الجلسة التسوية الودية ، وبالتالي إنتهاء الخصومة .
٤- أن يوقع على محضر الجلسة الخصوم ، أو وكلائهم ، وأن يشتمل المحضر على جميع بنود التسوية .
٥- أن يوقع المفوض على المحضر ، وتكون له قوة السند التنفيذي .
٦- يتم إستبعاد القضية من الجدول بناء على التسوية الودية .
٧- تعطي صورة للأطراف طبقاً للقواعد المقررة لذلك .

ويلاحظ أن التسوية الودية ليس لها ميعاد معين طالما أن الدعوى ما زالت في حوزة مفوض الدولة ، ولم يقدم تقريراً بشأنها .

وتتعلق التسوية الودية بالشق الموضوعي من النزاع ، دون الشق العاجل نظراً لكون الشق العاجل لا يعرض على مفوض الدولة ، بل يعرض مباشرة على المحكمة المختصة بالنزاع .

وإذا لم يتوصل الأطراف إلى تسوية ، يجوز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على الطرف المعترض على التسوية الودية بغرامة لا تتعدى عشرين جنيهاً ، ويجوز أن تمنح للطرف الآخر .

وإذا كان الأصل عدم جواز تسليم سوى صورة تنفيذية واحدة حتى لا يحدث تكرار التنفيذ بمقتضى سند تنفيذي واحد ، إلاَ أن المشرع أجاز منح المحكوم له صورة تنفيذية ثانية ، إذا فقدت الصورة التنفيذية الأولى منه ولم يتمكن من العثور عليها .

وقد نصت المادة (١٨٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية بأنه :-

" لا يجوز تسليم صورة تنفيذية ثانية لذات الخصم ، إلاَ في حالة ضياع الصورة الأولى ..... " .

وننوه بأن الإختصاص المقرر لمفوض الدولة بشأن عرض تسوية النزاع ودياً أشبه ما يكون بإختصاص مجالس الصلح التي تناولتها المادة (٦٤) من قانون المرافعات

المدنية والتجارية والتي نصت على إنشاء مجالس الصلح برئاسة أحد وكلاء النائب العام تتولى الصلح في الدعاوي الجزئية [١].

ومن ناحية أخرى فقد نصت المادة (١٩٦) من دستور ٢٠١٤ الحالي بأن :-

" قضايا الدولة هية مستقلة تنوب عن الدولة فيما يرفع منها ، أو عليها من دعاوي وفي إقتراح تسويتها ودياً في أي مرحلة من مراحل التقاضي ..... ".

يستفاد مما تقدم أن المادة (١٩٦) سالفة الذكر أجازت لهذه الهيئة أن تقترح على الجهة الإدارية تسوية النزاع بالطرق الودية وذلك في أي مرحلة من مراحل الدعوى ، فإذا تمت الموافقة من جانب الجهة الإدارية ، فإنها تعرض على المحكمة ، ومن ناحية أخرى إذا وافق الطرف الثاني من النزاع على هذا الإقتراح يتتم إثباته في محضر الجلسة ، وتقضي المحكمة بإنتهاء الخصومة .

ولنا بعض الملاحظات بشأن إجراء التسوية الودية وذلك على النحو التالي :-

١- المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م لم تشهد تطبيقاً عملياً إلاّ نادراً بحيث لو تم تطبيق هذه المادة على الوجه الأكمل لتخلص القضاء من أكثر من ثلث الدعاوي ، ولأدى ذلك إلى تخفيف العبء عن عاتق القضاء خصوصاً وأن التسوية تستند إلى سابق قضاء المحكمة الإدارية العليا .

[١] انظر في هذا الشأن د/ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانه – إجراءات الخصومة الإدارية – دراسة تطبيقية في ضوء آراء الفقه والقضاء – الطبعة الأولى سنة ٢٠١٤ ، صـ ٢٥٣.

٢- التسوية الودية هي مجرد إقتراح من جانب مفوض الدولة ، ولا تفرض على الأطراف بدون إرادتهم إما أن يقبلوها أو يتم رفضها ، وكان من الأفضل لكي تؤتي بثمارها المرجوة أن تكون وجوبية على بعض المنازعات المتعلقة بالعقود أو بحقوق مالية حيث يغلب عليها الطابع الفني أكثر من الطابع القانوني .

٣- ضآلة مبلغ الغرامة المقررة التي تطبق على الطرف المعترض على التسوية فهي لا تتعدى عشرون جنيهاً ، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر فيها حتى تكون وسيلة رادعة ويستطيع المفوض القيام بواجبه بالتسوية الودية وأن تكون الغرامة من إختصاص مفوض الدولة وليس من إختصاص المحكمة فهو الذي يتولى عرض التسوية الودية فمن الأفضل أن تسند إليه .

٤- التسوية الودية ليس لها ميعاد محدد طالما في حوزة المفوض والأجدر أن تكون لها مدة معينة ولا يترك الأمر بيد مفوض الدولة .

٥- من الأفضل أن تكون التسوية الودية بعد تحضير الدعوى ، وبعد أن تكون معدة لإيداع تقرير بشأنها ، بحيث تعرض على أطراف النزاع على أساس مبادىء المحكمة الإدارية العليا ، وعلى المفوض أن يسعى جاهداً لإنارة الطريق للأطراف وتبصيرهم بالأدلة .

٦- تزويد أعضاء هيئة مفوضى الدولة بالأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا والتي لم تنشر بعد ليتم الإطلاع عليها ، والسير على نهجها .

وبناء على ما تقدم ذكره نقترح تعديل المادة (٢٨) من أجل التوصل إلى حل المنازعات بالطرق الودية ، وتيسير التقاضي ، والتخلص من أكبر قدر ممكن من القضايا المتراكمة أمام المحاكم .

المطلب الرابع

حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في أحكام المحاكم

بالنظر إلى المادة (١٥) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م نجد أنها قصرت الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ، أو المحاكم الإدارية على رئيس هيئة المفوضين وحده دون سواه .

وبناء على ذلك أصبح لرئيس هيئة المفوضين حق الطعن على هذه الأحكام من تلقاء نفسه ، أو بطلب مقدم من ذوي الشأن إذا رأى أن هناك وجهاً لذلك .

ولقد برر إنفراد رئيس هيئة المفوضين دون غيره بهذا الحق يرجع لسببين الأول هو أن رأي الهيئة تتوافر فيه الحيدة لصالح القانون ، والثاني تجنب المحكمة الإدارية العليا وهي في بداية حياتها من إستقبال كم هائل من طعون غير مجدية لا تقوم على أساس سليم من القانون .

وإزاء هذا المسلك الشاذ الذي تسبب في كبح جماح أصحاب الشأن في الطعن على هذه الأحكام ، وإنفراد رئيس هيئة المفوضين بهذا الإختصاص الإحتكاري وجهت إلى هذه المادة سهام الإنتقادات ، وطالب الكثير بضرورة تعديلها الأمر الذي دفع المشرع لتعديل هذا النظام .

وعلى أثر ذلك جاءت المادة (١٥) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م لتتلاشي عيوب المادة السابقة حيث أجازت لكل من رئيس هيئة المفوضين ، ولذوي الشأن الطعن أمام

المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ، أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية وذلك خلال ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم .

وفي ظل القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، فقد فرقت المادة (٢٣) ما بين الأحكام التي تصدر من المحاكم التأديبية أو من محكمة القضاء الإداري وذلك في الأحوال التي تختص بنظرها إبتداء ، وبين الأحكام التي تصدر من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية ، حيث أجازت في الحالة الأولى لكل من رئيس هيئة المفوضين ، ولذوي الشأن الطعن في هذه الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وذلك في الحالات الآتية :-

١- إذا كان الحكم المطعون فيه قائم على مخالفته للقانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله .

٢- إذا كان هناك بطلان في الحكم ، أو في الإجراءات أثر هذا الحكم .

٣- إذا كان الحكم صادر على خلاف حكم سابق حائز على قوة الشيء المحكوم فيه .

أما في الحالة الثانية فالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا قاصر على رئيس هيئة المفوضين وحده دون ذوي الشأن ، وذلك في حالة صدور الحكم على غير ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره [١] .

---

[١] انظر في هذا الشأن المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين – الدفوع في نطاق القانون العام – الكتاب الثالث – دار النهضة العربية ، سنة ٢٠٠٠م ، صـ ٣٩٩ .

وبناء على ما سبق فإن المادة (٢٣) سالفة الذكر منحت رئيس هيئة المفوضين سلطة تقديرية في الطعن على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ، وكذلك الحال بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بصفتها محكمة أول درجة ، أمام المحكمة الإدارية العليا وفي الوقت ذاته أجازت لذوي الشأن الطعن على هذه الأحكام وذلك كله في الأحوال المنصوص عليها في المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة آنفة البيان .

أمام الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري كجهة إستئنافية ، أي في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية ، فقد قصر المشرع الطعن فيها على رئيس هيئة مفوضى الدولة فقط ، مما يعني أن هذه الأحكام لا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية إلاّ لرئيس هيئة المفوضين ، وذلك في الحالات التي سبق ذكرها آنفاً .

ولا يجوز التفويض في إختصاص رئيس هيئة المفوضين بالطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بهيئة إستئنافية في الطعون المقامة على أحكام المحاكم الإدارية .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن :-

" ..... هذا الإختصاص لا يجوز التفويض فيه ، أو أن يقوم به أي عضو من أعضاء هيئة مفوضى الدولة ، فإذا تم ذلك ووقع أحد أعضاء هيئة مفوضى الدولة

على تقرير الطعن المقدم للمحكمة الإدارية العليا كان هذا التقرير باطلاً لصدوره ممن لا يملك الحق في إقامة الطعن " [١] .

وننوه بأنه إستناداً إلى المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة الحالي فإنه يجب على رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، وذلك بناء على طلب من العامل الذي تم فصله من وظيفته بحكم صادر من المحكمة التأديبية [٢] .

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٩٤ لسنة ٤١ق – جلسة ١٩٩٦/٦/٢٩م.
[٢] راجع نص المادة (٢٢) فقرة أخيرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

المبحث الثاني

دور مفوض الدولة في الدعاوي المستعجلة

تخضع الدعوى الإدارية لإجراء عملية التحضير كقاعدة عامة ، وتبعاً لذلك يتولى مفوض الدولة تحضير الدعوى ، وإيداع تقرير مسبب بشأنها تتحدد فيه وقائع الدعوى ، ويترتب علي الفصل في الدعوى دون عرضها على هيئة مفوضى الدولة بطلان في الحكم نتيجة للإخلال بهذا الإجراء الجوهري .

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأنه :-

" ..... ومن حيث أنه متى ثبت على الوجه الذي سلف بيانه بأن المحكمة تصدت لموضوع الدعوى وفصلت فيه بحكمها المطعون فيه قبل أن تقوم هيئة مفوضى الدولة بتهيئته للمرافعة وتقديم تقرير فيها ، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد شابه بطلان جوهري ..... " [1].

أما بالنسبة لطلب مرفق تنفيذ القرار الإداري المراد إلغائه ، فإن الفصل فيه لا يتطلب تحضير من جانب هيئة مفوضى الدولة ، ويرجع ذلك لأنه أمر مستعجل لا يحتمل التأخير ، والإنتظار قد يترتب عليه أضرار جسيمة كالمنع من السفر للخارج للعلاج ، أو من أداء الإمتحان المقرر ، أو هدم منزل أثري .

[1] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٥٧٥ ، ٥٨١ لسنة ١٦ق – جلسة ١٩٧٥/٢/١م .

وإستناداً إلى المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الحالي فإن وقف التنفيذ سلطة جوازية للمحكمة ، فقد ورد النص بعبارة (يجوز) وعليها أن تقدر كل حالة على حدة .

وبالتالي يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف التنفيذ مؤقتاً إذا طلب ذلك منها في صحيفة الدعوى ، وترتب على التنفيذ نتائج يتعذر تداركها .

ووقف تنفيذ القرار الإداري متفرع عن طلب الإلغاء ، وبالتالي يلزم أن يكون قائماً على اسباب جدية تقدرها محكمة الموضوع ، ومتى إتضح لها ذلك بوجه كافٍ فإنها تصدر الحكم بوقف التنفيذ .

ولقد إستقر القضاء الإداري إلى عدم خضوع طلب وقف التنفيذ للتحضير من قبل هيئة مفوضى الدولة ، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بأنه :-

" لا تثريب على حكم المحكمة وهي بصدد الفصل في طلب وقف التنفيذ أن تتجاوز عن طلب تحضير هيئة مفوضي الدولة ، لما يترتب على ذلك من إستطالة لأمد الفصل في هذا الشق العاجل فتضيع الحكمة من تقريره كإستثناء على خلاف الأصل" [١] .

وبناء على ذلك فإن الفصل في طلب وقف التنفيذ ليس بحاجة للتحضير وإبداء الرأي القانوني المسبب من جانب هيئة مفوضى الدولة ، وذلك مراعاة لطبيعته الخاصة ، فأهمية التحضير تظهر في الدعاوي الموضوعية .

وبالرغم من عدم قيام هيئة مفوضى الدولة بتحضير طلب وقف التنفيذ ، فليس هناك مانع من الطعن على الحكم الصادر أمام المحكمة الإدارية العليا .

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٧٠ لسنة ٣٢ق – جلسة ١٩٨٩/٦/٢٤م .

وننوه بأن هناك تقصير للمواعيد في الدعاوي المستعجلة ويبدو ذلك في تقصير المدة الزمنية المقررة للجهة الإدارية للرد على الطعون الموجهة لقرارها ، وتقصير المواعيد المقررة لحضور أصحاب الشأن لإبداء أوجه الدفاع وذلك على النحو التالي :-

١- تقصير المواعيد المقررة لرد الجهة الإدارية :-

إستناداً إلى المادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، فقد تطلبت من الجهة الإدارية المختصة في خلال مدة قدرها ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها أن تودع مذكرة بقلم كتاب المحكمة تتضمن البيانات والملاحظات المرتبطة بالدعوى مؤيدة بالمستندات الخاصة بها ، ونظراً لظروف الإستعجال أجازت المادة (٢٦) سالفة الذكر لرئيس المحكمة إصدار أمر بتقصير الميعاد المقرر يعلن لأصحاب الشأن في خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره ، ويعتبر هذا الميعاد المقصر سارياً من تاريخ إعلانه .

٢- تقصير مواعيد الحضور :-

لقد أكدت المادة (٦٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أن الميعاد المقرر للحضور لدى المحكمة الإبتدائية ، ومحكمة الإستئناف خمسة عشر يوماً ، وبالنسبة لمحاكم المواد الجزئية فالميعاد ثمانية أيام ، وبالنسبة لميعاد الحضور في الدعاوي المستعجلة فهو أربع وعشرون ساعة ، ويجوز نقص هذا الميعاد في حالة الضرورة وجعله من ساعة إلى ساعة ونظراً لأن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يعتبر من الطلبات المستعجلة فإنه ينطبق عليه ما جاء بالمادة (٦٦) الفقرة الأخيرة نظراً لعدم وجود نص في قانون مجلس الدولة في هذا الشأن .

ويترتب على وقف التنفيذ أن يعود الوضع إلى ما كان عليه حتى يتم الفصل في طلب الإلغاء .

والحكم الصادر من المحكمة في الشق العاجل ، والمتعلق بطلب وقف التنفيذ لا يعتبر حكماً تمهيداً ، بل هو حكم قضائي له مقومات الحكم النهائي رغم أنه لا يقيد المحكمة التي أصدرته عند نظر النزاع .

وعلى ضوء ذلك فإن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يتميز بأنه حكم مؤقت أي لا يمس أصل طلب الإلغاء ، ولا يقيد المحكمة عند نظر الطلب ، وفي نفس الوقت هو حكم قطعي يفصل في خصومة حقيقية في مواجهة الخصوم .

وإذا قضت المحكمة برفض طلب وقف التنفيذ فلا يجوز تجديده [١]

[١] انظر في هذا الشأن د/ محمد أحمد عطية – الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة – منشآة المعارف بالإسكندرية سنة ١٩٩٤م صـ ٢٩٤ .

الفصل الثالث

مفوض الدولة وجلسات المرافعة

لا شك أن مفوض الدولة لــه دور فعــال في الدعاوي الإداريــة ، فالأمــر ليس قاصــر بطبيعة الحال علــى تحضير الدعــوى الإداريــة ، وتهيئتهــا للمرافعــة ، وإعداد تقريــر قانوني مسبب بشأنها ، بل يتولى تمثيل هيئة مفوضى الدولة عند نظر الدعوى الإدارية .

ويعتبــر حضور مفوضى الدولــة جلسات المحاكــم الإداريــة أمــراً لازماً لصحة جلسات جميع محاكم جهة القضاء الإداري ، بإستثناء المحاكم التأديبية حيث لا دور له أمامها [١] .

ويترتب على عدم حضور مفوض الدولة الجلسات بطلان للحكم الصادر .

وتبعاً لذلك إذا لم تمثل هيئة مفوضى الدولة ، أو تم تمثيلها ولكن بعضو درجته أقل من مستشار مساعد أمام محكمة القضاء الإداري ، أو المحكمة الإدارية العليا ، فإنه يؤدي إلى بطلان إنعقاد جلسة المحكمة [٢] .

---

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٠٨ لسنة ٤٠ق – جلسة ١٩٩٩/١/٢م .

[٢] انظر في هذا الشأن د/ مصطفى محمود كامل الشربيني – بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة أسيوط سنة ٢٠٠٣ ، صـ ٦٢٦ وما بعدها .

وقد يحدث أن تندب المحكمة مفوض الدولة بغرض القيام بإجراء تحقيق في دعوى معينة ، أو القيام بمعاينة بغرض الإثبات للشيء أو للأشخاص أو المستندات .

وأحياناً قد تعيد المحكمة لمفوض الدولة الدعوى مرة ثانية لإعداد تقرير تكميلي لأسباب معينة .

ولتوضيح ذلك نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على الوجه التالي :-

المبحث الأول :- مفوض الدولة ، وتمثيله بجلسة المرافعة .

المبحث الثاني :- مفوض الدولة ، وإنتدابه لإجراء التحقيق .

المبحث الثالث :- مفوض الدولة ، وإعداد تقرير تكميلي .

المبحث الأول

مفوض الدولة وتمثيله بجلسة المرافعة

ذكرنا آنفاً أن مفوضى الدولة يتولى تحضير الدعوى الإدارية ، وإيداع تقرير فيها ، بحيث لا تعرض الدعوى على القضاء إلاّ بعد الإنتهاء من تحضيرها .

وبمفهوم المخالفة فإن الفصل في الدعوى دون عرضها على هيئة المفوضين يترتب عليه بطلان في الحكم ، ويبدو ذلك واضحاً إذا ما تصدت المحكمة المختصة لموضوع الدعوى بدون أن تتولى الهيئة عملية التحضير .

ويمثل مفوض الدولة الهيئة في حضور جلسات محاكم جهة القضاء الإداري ، عدا المحاكم التأديبية .

ولا يشترك مفوض الدولة في المداولة السابقة لصدور الحكم ، حيث أنها خاصة بأعضاء المحكمة .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن إشتراك مفوض الدولة في إصدار حكم المحكمة الإدارية مثار الطعن ثم تمثيله هيئة مفوضى الدولة أمام محكمة القضـاء الإداري والتي طعن أمامها في حكم المحكمة الإدارية يستوجب الحكـم بإلغائه ، وإعادة القضية إلى محكمة القضاء الإداري بهيئة إستئنافية من دائرة أخرى ليتم الفصل فيها مجدداً [١].

[١] راجع المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٥ لسنة ٢٦ق – جلسة ١٩٨٢/٥/٣٠م.

١١ – دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية

وفـي حكم آخـر لها قضـت بأن مجرد قيام هيئـة مفوضـى الدولة بإعداد تقرير في أيـة دعوى يترتب عليه بأن كل من شارك فيه من أعضائها لا يصلح للفصل فيها بذاتها بعد ذلك كقاضي جالس في إحدى محاكم مجلس الدولة نظراً لأنه أبدى رأيه فيها كمفوض [١] .

ولقد تباينت آراء الفقهاء بشأن ضرورة تمثيل مفوض الدولة بجلسات المحاكم وحضور جلسات المرافعة ما بين مؤيد ومعارض ، ولكل منهم أدلته وأسانيده .

فقد يرى البعض أن ما جاء بالمادة السادسة من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ليس المقصود منه ضرورة تمثيل مفوض الدولة بجلسة المحكمة ، وكل ما يفهم منه ألاّ تقل درجة المفوض أمام محكمة القضاء الإداري ، أو المحكمة الإدارية العليا عن درجة مستشار مساعد .

وأن ما جاء بالمادة السادسة والأربعين من ذات القانون فإنه على فرض حضور المفوض فالنص قاصر على دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا .

وأنتهى هذا الرأي بأنه لا يوجد نص صريح في قانون مجلس الدولة يلزم المفوض بالحضور بالجلسة [٢].

---

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٠ لسنة ٣٨ق – جلسة ١٩٩٨/١١/١٤م .

[٢] انظر المستشار الدكتور / صبحي جرجس إسحق – نظام مفوضى الدولة في مصر – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – فرع بني سويف – سنة ٢٠٠٠م ، صـ٣٨٥.

ويرى البعض الآخر أن ما جاء بالمادة السادسة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م هو ضرورة ألاّ تقل درجة مفوض الدولة أمام محكمة القضاء الإداري ، أو المحكمة الإدارية العليا عن درجة مستشار مساعد ، وأن نص المادة السادسة جاء بلفظ " ويكون " مما يدل على الوجوب والتأكيد ، مما يعني ضرورة حضور مفوض الدولة جلسات المحاكم الإدارية ، ومحكمة القضاء الإداري بجميع دوائرها ، والمحكمة الإدارية العليا ، وأضاف هذا الرأي أن ما جاء بنص المادة السادسة والأربعين من ذات القانون والتي يستفاد منها أن لرئيس دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا الحق في نظر الطعن والإستماع إلى إيضاحات مفوضى الدولة ، وذوي الشأن لتؤكد أن حضور مفوض الدولة وجوبياً [١] .

ونحن من جانبنا نجنح إلى الرأي الأخير القائل بضرورة حضور مفوض الدولة جلسات المرافعة لقوة الأدلة التي أستند إليها ، بالإضافة إلى أن المحكمة الإدارية العليا أكدت في أكثر من موضع على ضرورة حضور مفوض الدولة جلسات المرافعة ورتبت على عدم الحضور البطلان .

فعلى سبيل المثال لا الحضر قضت في أحد أحكامها بأن :-

" ..... فهيئة المفوضين تعتبر هيئة أمينة على المنازعات الإدارية ، وعاملاً رئيسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة ، وفي إبداء الرأي القانوني المحايد .....

[١] انظر د/ محمد جابر محمد عبد العليم – رسالة دكتوراه – سالفة الذكر صـ ٤٣٩.

ويتفرع عن ذلك وبالضرورة أنه لابد من حضور من يمثلها بالجلسة ، وإلاّ وقع بطلان في الحكم ..... " [١] .

وبالنسبة لمفوضى الدولة بالمحكمة الدستورية العليا ، فإن حضوره بجلسات المحكمة وجوبياً ، كما يشترط ألاّ تقل درجته عن مستشار .

ولقد نصت المادة (٤٢) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م بأن :-

" يجب حضور أحد أعضاء هيئة المفوضين جلسات المحكمة ، ويكون من درجة مستشار على الأقل ".

[١] راجع في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٠ لسنة ١ق – جلسة ١٩٥٥/١٢/١٧م وحكمها في الطعن رقم ١٣٤٣ لسنة ٢٥ق – جلسة ١٩٨٢/١/٣م.

المبحث الثاني

مفوض الدولة وإنتدابه لإجراء التحقيق

لا تنقطع صلة مفوض الدولة بالدعوى الإدارية ، حيث لا يتوقف عند حد تحضير الدعوى ، وتهيئتها للمرافعة ، وإعداد الرأي القانوني ، أو تمثيله بجلسة المرافعة ، والنطق بالحكم كما سلف البيان ، بل إن للمحكمة سلطة تقديرية في أن تكلف مفوض الدولة أثناء عملية المرافعة للقيام بدوره بإجراء تحقيق في الدعوى الإدارية .

وتكليف المحكمة لمفوض الدولة بالتحقيق هو إنطلاقاً من السلطة المخولة لها بمقتضى المادة (٣٢) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م حيث نصت بأنه :- " إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة ، أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها ، أو من المفوضين " .

ويعتبر التكليف بمثابة تفويض من المحكمة لمفوض الدولة في إتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة حتى تتجلى الصورة الحقيقية على الوجه الأكمل [١].

ولمفوض الدولة أن يخطر من يريد سماع رأيه ، كما أن من حقه سماع كل طرف على حده .

[١] انظر د/ أحمد كمال الدين عبد اللطيف – نظرية الإثبات – رسالة دكتوراة – سالفة الذكر ، صـ ٣٢٤.

ويلاحظ أن نظـــام اليمين الحاسم لا يعمل به أمام سائر محاكم مجلس الدولة ، أي أن هـذه الوسيلـــة مستبعدة وذلـــك لأمور تتعلـق بطبيعة الدعوى الإدارية ، ولذلك لـم تتناولها النصوص القانونية أمام مجلس الدولة على خلاف ما هو مقرر في القضاء المدني [١].

ولا يتبغي لمفوض الدولة مباشرة التحقيق في دعوى أخرى خلاف المكلف بها ، فالأمر خاص بذات الدعوى ، دون سواها .

كما لا يجوز لمفوض آخر أن يباشر التحقيق نيابة عنه ، فإذا كان هناك مانع من القيام بالتحقيق ، له أن يطلب من المحكمة المختصة ندب آخر مكانه .

ومن حق مفوضى الدولة أن يستعين بكل وسائل التحقيق الممكنة ، فله أن ينتقل للمعاينة ، وعليه إثبات إجراءاتها في محضر ، وليس هناك ما يمنع من أن يرافقه أهل الخبرة للمعاينة معه .

وقد تطلب منه المحكمة سماع الشهود ، وذلك لتقوية دليل ضعيف ، وله أن يجعل الإدلاء بها سرية لأسباب يقدرها كأن ترتبط بالنظام العام أو تمس أمن الدولة ، أو تتعلق بالآداب العامة ، وله أن يأخذ بالشهادة وذلك في حالة ضياع مستندات هامة تنطوي على الحقيقة .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن :-

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣ لسنة ٢٥ق – جلسة ١٩٨١/٥/٣م .

" عدم تقديم أصول الأوراق بسبب إعدامها ، أو فقدها ، أو ضياعها لا يؤدي مباشرة إلى إعتبار القرار منتزعاً من غير أصول ما دام من الممكن التوصل إلى الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى ، وتقييم العناصر التكميلية التي تفيد في مجموعها مع سائر القرائن والشواهد والدلائل في تكوين عقيدة المحكمة وقناعتها ..... " [١] .

ولمفوض الدولة الإستعانة بأهل الخبرة ، فالخبير يعتبر مساعد ، أو إستشاري للمفوض ، فقد يتطلب الأمر بحث وقائع النزاع في مسائل فنية تحتاج إلى ذوي الخبرة كما في مجال الهندسة والطب والفن ، وغير ذلك .

ويجب على المفوض خلال القيام بإجراء التحقيق الإلتزام بالمواعيد التي حددتها له المحكمة فإذا لم يقدم تقريره خلال هذه الفترة ، فإنه بإمكان المحكمة أن تعطي له مدة أخرى أي متسع من الوقت ، أو أنها تقوم بندب آخر مكانه .

وإذا لم تكن هناك مدة زمنية محددة للإنتهاء من التحقيق وتبين للمحكمة أنه ليس بوسعه إستكمال التحقيق بسبب مرضه ، أو سفره إلى الخارج ، من حقها أن تنهي قرار الندب ، وبالتالي سحب الدعوى منه .

[١] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥١٦ لسنة ٤٣ق – جلسة ٢٠٠٠/٢/٢٠م .

المبحث الثالث

مفوض الدولة وإعداد تقرير تكميلي

قد يحدث بعد أن يقوم مفوض الدولة بتحضيره للدعوى الإدارية وتهيئتها للمرافعة ، وإعداد تقرير قانوني مسبب بشأنها ، وإحالة الدعوى للمحكمة ، وأثناء جلسات المرافعة ، أو عند حجز الدعوى للحكم فيها ، أن تقرر المحكمة إعادة ملف الدعوى مرة ثانية إلى مفوض الدولة الذي أعد التقرير مطالبة إياه بإعداد تقرير تكميلي ، إما بغرض دراسة الدعوى بشكل أكثر تعمقاً عما كانت عليه ، أو لظهور حالات جديدة ظهرت للمحكمة تستدعي إعداد تقرير تكميلي فيها .

ومن الحالات التي تستوجب إعداد تقرير تكميلي ما يلي :-

١- إذا طالب المدعي في دعواه بالحكم له بطلبات متعددة ، إلاّ أن مفوض الدولة من خلال تقريره القانوني الذي أعده تجاهل بعض الطلبات فلم يتطرق إليها وبالتالي أغفل بعضها .

٢- إذا كان التقرير المقدم من مفوض الدولة كانت رؤيته فيه عدم قبول الدعوى من الناحية الشكلية لإقامتها بعد فوات المواعيد القانونية المقررة ، أو أن المدعي لم يتظلم أولاً قبل رفع الدعوى ، أو عدم لجوء المدعي إلي لجان التوفيق المقررة بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م ، وتبين للمحكمة أن المدعي قد إستوفى كافة الإجراءات الشكلية وتمت بشكل سليم .

٣- إذا قدم مفوض الدولة تقريراً مسبباً بالرأي القانوني يؤكد فيه عدم إختصاص المحكمة بنظر الدعوى ولائياً ، وإتضح للمحكمة أنها مختصة بالمخالفة لما جاء بتقرير مفوض الدولة .

٤- إذا كـان التقرير المقدم من مفوض الدولة قد أثبت فيه أن المدعي تـرك دعواه ، وعند نظر الدعوى بجلسة المحكمة حضر المدعي وعدل عن ترك الخصومة وأثبت أن ترك الخصومة من جانبه أمام المفوض يرجع لضغوط أو إكراه مادي أو أدبي من الخصم .

٥- إذا تم إعداد تقرير قانوني مسبب بالرأي القانوني من مفوض الدولة يتضمن عدم تقديم الجهة الإدارية المستندات اللازمة ، وأنها نكلت عن تقديمها مما يعد قرينة لصالح المدعي بصحة إدعائه ، وسلامة ما قدمه من أوراق ، وأثناء جلسات المرافعة تقدمت الجهة الإدارية بالمستندات ، وأظهرت ما يغاير وجهة نظر المفوض .

٦- إذا لم يستجب المدعي أثناء عملية تحضير الدعوى لقرارات مفوض الدولة بإيداع المذكرات والمستندات التي تؤيد دعواه ، وثم إعذاره بوقف الدعوى وقفاً جزئياً ، ورغم ذلك لم يمتثل ، وترتب على ذلك حجز الدعوى للتقرير ، وبالفعل تم إعداد التقرير برؤية المفوض بالوقف الجزئي ، وأثناء جلسات المرافعة قدم المدعي المستندات والمذكرات التي بحوزته .

٧- إذا أعد المفوض التقرير القانوني ، وعند نظر الدعوى تمت ترقية المدعى وبالتالي دخلت دعواه في الاختصاص النوعي لمحكمة القضاء الإداري .

الخاتمة

بعد إن إنتهينا بحمد الله وتوفيقه من إعداد هذا البحث ، وجب علينا أن نرجع البصر كرة أخرى لكي نلخص مضمونه ، ونتائجه ، وقد تناولنا في هذا البحث دور مفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية حيث يعتبر من الموضوعات الهامة نظراً للصلاحيات التي منحها المشرع له .

ولأهمية دور مفوض الدولة فقد آثرنا أن تكون الدراسة تحليلية قائمة على تحليل النصوص القانونية المنظمة لهيئة مفوض الدولة ، وآراء الفقهاء ، وترجيح ما يبدو لنا صواباً ، وإتجاهات القضاء الإداري .

وقد قمنا بتقسيم هذا البحث إلى ثلاثة فصول يسبقهم مقدمة لا غنى عنها ، وفصل تمهيدي .

ولقد تناولنا في الفصل التمهيدي تنظيم مجلس الدولة المصري ، وأوضحنا أن مجلس الدولة منذ نشأته أعرض عن فكرة القضاء المحجوز أو المقيد ، والأخذ بنظام القضاء البات ، ولقد تحقق الإزدواج القضائي بمقتضى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، كما أعيد تنظيم مجلس الدولة أربع مرات بالقوانين رقم٩ لسنة ١٩٤٩م ، ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ٥٥ لسنة ١٩٥٩م ، وأخيراً القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م وتعديلاته .

وقد تباينت القوانين بشأن تبعية مجلس الدولة ، وإستقر الوضع الحالي على تحرره من التبعية وأصبح جهة مستقلة ، وتطرقنا إلى أقسام مجلس الدولة وذكرنا أن مجلس

الدولة يتكون من ثلاثة أقسام وهي القسم القضائي ، وقسم الفتوى ، وقسم التشريع وذلك في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

وعرضنا في الفصل الأول نظام مفوضي الدولة في مصر وتطوره وذلك في مبحثين ، تناولنا في المبحث الأول ماهية هيئة مفوضي الدولة ونشأتها ، وأن نظام مفوضي الدولـة مر بعدة مراحل حتى وصل للنظام القانوني لمفوض الدولة في الوقـت الحاضر ، أما المبحث الثاني من هذا الفصل فقد كان الحديث عن الطبيعة القانونية لرأي المفوض ، وأن رأيه ليس حكماً فهو يختص بتحضير الدعوى الإدارية وتهيئتها للمرافعة ورأيه القانوني ليس ملزماً للمحكمة لها أن تأخذ به أو تطرحه جانباً .

أما الفصل الثاني فقد تناولنا الحديث عن مفوض الدولة وتحضير الدعوى الإدارية ولذلك في مبحثين فقد تناول في المبحث الأول إختصاصات مفوض الدولة وتتمثل في تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، والفصل في طلبات المساعدة القضائية ، وإقتراح إنهاء المنازعة بالطرق الودية ، وحق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في أحكام المحاكم ، أما المبحث الثاني فقد كان عن دور مفوض الدولة في الدعاوي المستعجلة وذكرنا أن القضاء الإداري قد إستقر على عدم خضوع طلب وقف التنفيذ للتحضير من جانب هيئة مفوضي الدولة ، حيث أنه أمر مستعجل لا يحتمل التأخير .

وبخصوص الفصل الثالث فقد تناولنا فيه الحديث عن مفوض الدولة وجلسات المرافعة وذلك في ثلاثة مباحث جاء المبحث الأول عن مفوض الدولة وتمثيله بجلسة المرافعة ، وضرورة حضوره الجلسات والنطق بالحكم حيث يترتب على عدم الحضور بطلان

الحكم الصادر ، فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في أكثر من موضع على ضرورة حضور مفوض الدولة جلسات المرافعة ورتبت البطلان على عدم الحضور .

وكان المبحث الثاني عن مفوض الدولة وإنتدابه لإجراء التحقيق وذكرنا أن للمحكمة سلطة تقديرية في تكليف مفوض الدولة أثناء عملية المرافعة للقيام بإجراء تحقيق في الدعوى الإدارية وذلك إنطلاقاً من السلطة المخولة لها بمقتضى المادة (٣٢) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، وأخيراً جاء المبحث الثالث بالحديث عن مفوض الدولة وإجراء تقرير تكميلي ، فقد تقرر المحكمة أثناء جلسات المرافعة أو عند حجز الدعوى إعادة ملف الدعوى لمفوض الدولة مرة ثانية لظهور حالات جديدة تكشفت للمحكمة تتطلب إعداد تقرير تكميلي فيها .

ولا أقول إنني أحطت بهذا الموضوع من كل جوانبه ، إنماهو شمعة على الطريق يستضيء بضوئها الباحثون ، وأن كل عمل لا يخلو من نقص ، أو تقصير ، وهذا من طبيعة البشر .

وعلى ضوء ذلك نختم هذا البحث بإظهار طائفة من النتائج ، وما نطرحه من توصيات على النحو التالي :-

النتائج :-

١- لقد تحقق الإزدواج القضائي في مصر بمقتضى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م وإنشاء مجلس الدولة بعد سنوات طويلة من الكفاح بذلها أبناء مصر المخلصين .

٢- جاءت نشأت مجلس الدولة المصري بنص قانوني بغرض التحول للقضاء المزدوج ، كما أن المجلس ولد كامل التطور ، وجاء على عكس الحال في فرنسا .

٣- من مميزات القضاء الإداري وجود هيئة مفوضين منحها المشرع سلطات واسعة .

٤- لقد أحسن المشرع المصري صنعاً في الأخذ بتسمية مفوض الدولة بدلاً من مصطلح مفوض الحكومة وذلك درءاً لأي غموض يبدو فيما بعد .

٥- تتولى هيئة مفوضى الدولة تحضير الدعوى الإدارية وفقاً للمادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، ولها أن تتصل بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى .

٦- الهدف من إنشاء هيئة مفوضى الدولة هو الإسراع في الفصل في القضايا ، وهذا ما أوضحته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م .

٧- يترتب على الفصل في الدعوى الإدارية دون أن تعرض على هيئة المفوضين لتحضيرها وإعداد الرأي القانوني المسبب ، بطلان الحكم بإستثناء الشق العاجل في الدعوى ، والدعاوي التأديبية .

٨- حضور ممثل لهيئة مفوضى الدولة الجلسات بعضو أقل من درجة مستشار مساعد لدى المحكمة الإدارية العليا ، أو محكمة القضاء الإداري يجعل جلسة الحكم مشوبة بالبطلان .

٩- حضور مفوضى الدولة ضروري لصحة الجلسات عدا المحاكم التأديبية حيث يعتبر الحكم باطلاً إذا صدر بدون تمثيل هيئة المفوضين .

١٠– جعل المشرع المصري هيئة مفوضى الدولة هيئة أمينة على الدعاوي الإدارية ، فقد أصبحت إلى حد ما تشبه النيابة العامة الجهة الأمنية على الدعاوي الجنائية .

١١– لقد ساهمت مذكرات مفوضى الدولة في تكوين الكثير من مبادىء القانون الإداري وتعتبر بمثابة مرجع يهتدي بها كل باحث ، بل إن الكثير من الأحكام الصادرة من مجلس الدولة تعتمد على الرأي القانوني لمفوض الدولة.

١٢–لقد أحسن المشرع المصري صنعاً ، وحالفه التوفيق بإستثناء بعض الدعاوي الإدارية من إعداد تقرير بمعرفة هيئة المفوضين .

١٣–التسوية الودية مجرد إقتراح من جانب مفوض الدولة ، وليس لها ميعاد محدد طالما كانت في حوزة مفوض الدولة ، ولم يعد تقريراً بشأنها .

١٤–إقتراح التسوية من جانب مفوض الدولة قاصر على المنازعات التي ترفع لدى المحاكم الإدارية ، أو محكمة القضاء الإداري ، وإستبعاد المنازعات التي ترفع أمام المحاكم التأديبية حيث لا يوجد دور لهيئة مفوضى الدولة أمام المحاكم التأديبية .

١٥–التسوية الودية تتعلق بالشق الموضوعي من النزاع ، دون الشق العاجل .

١٦–أجاز المشرع المصري على خلاف المشرع الفرنسي أن يعرض مفوض الدولة على أطراف النزاع حلاً ودياً على أساس المبادىء القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا .

١٧–المادة (١٩٦) من دستور ٢٠١٤ الحالي أجازت لهيئة قضايا الدولة أن تقترح على الجهة الإدارية تسوية النزاع بالطرق الودية في أي مرحلة من مراحل الدعوى .

١٨–الإعفاء من الرسوم القضائية هو إعفاء مؤقت حتى يتم الفصل في الدعوى .

١٩–إستقر القضاء الإداري على عدم خضوع طلب وقف التنفيذ للتحضير من قبل هيئة مفوضى الدولة ، وإبداء الرأي القانوني مراعاة لطبيعته الخاصة وليس هناك مانع من الطعن على الحكم الصادر أمام المحكمة الإدارية العليا.

٢٠–يترتب على وقف التنفيذ أن يعود الوضع إلى ما كان عليه حتى يتم الفصل في طلب الإلغاء .

٢١–الحكم في طلب وقف التنفيذ يتميز بأنه حكم مؤقت ، وقطعي في نفس الوقت .

٢٢–الحكم الصادر من المحكمة في الشق العاجل ، والمتعلق بوقف التنفيذ ، لا تتقيد به المحكمة عند نظر النزاع .

أهم التوصيات :–

١– جاء نص المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م البند الرابع على وجه الخصوص فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها فيمن يعين عضواً بمجلس الدولة كالتالي :– " ألاّ يكون قد حكم عليه من المحاكم ، أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه إعتباره " .

ونحن من جانبنا نرى أن به نوع من الإجحاف ، خاصة إذا رد للشخص إعتباره ونقترح بأن يكون كالتالي : " ألاّ يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف إلاّ إذا رد إليه إعتباره ".

وبخصوص البند السادس من المادة (٧٣) سالفة الذكر فقد تطلب المشرع ضرورة عدم زواج عضو مجلس الدولة بأجنبية ، وإستثناء الزواج بمن تنتمي جنسيتها لإحدى البلـدان العربية وهذا أمر محمود ، إلاّ إننا نقترح إضافة " ونفس الشروط تنطـبق على من تعين بمجلس الدولة من العناصر النسائية " وذلك نظراً لتعيين عضويات جديدات بالمجلس .

٢– يلاحظ أن الجهة الإدارية تخالف نص المادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة حيث تقوم بتقديم المذكرة المطلوبة منها ، والمستندات إلى هيئة مفوضى الدولة دون المرور بقلم كتاب المحكمة المختصة .

ونحن من جانبنا نرى أنه من الأفضل إحالة الملف بمجرد رفع الدعوى إلى مفوض الدولة ، وتقوم الجهة الإدارية بإيداع مذكراتها لما في ذلك من تبسيط للإجراءات ، وتوفيراً للوقت .

٣– من الأفضل أن يحد المشرع مدة للأجل الذي يمنح لطالب التأجيل ولا يترك الأمر لمفوض الدولة ، فالتأجيل يؤدي لتأخر الفصل في الدعوى ، لذا ينبغي عدم التوسع فيه ، ويا حبذا لو ألغى تماماً .

٤- الغرامة التي قد توقع من جانب مفوض الدولة لطالب التأجيل ضئيلة جداً فهي لا تتعدى عشرة جنيهات ، ينبغي زيادتها بشكل مناسب حتى تؤتي ثمارها المرجوة وتصبح وسيلة فعالة .

٥- نقترح منح مفوض الدولة الصلاحيات التي منحها المشرع لعضو النيابة العامة والمتمثلة في الضبطية القضائية ، وضبط المستندات والمراسلات ، وتفتيش المنازل والأشخاص .

٦- نأمل أن يحذو المشرع المصري حذو المشرع الفرنسي في الأخذ بنظام القاضي الفرد (الدوائر الفردية) ، وحظر الطعن بالإستئناف في بعض الأحكام الإدارية ، وإعفاء المفوض من إعداد تقارير في بعض صور المنازعات الإدارية قليلة الأهمية ، لتتولى المحكمة الفصل فيها ، فلا يعقل أن تخضع جميع الدعاوي الإدارية مهما كانت قيمتها أو درجة أهميتها لعملية التحضير من جانب مفوض الدولة .

٧- نهيب بالمشرع المصري سن قانون تنظيم إجراءات التقاضي أمام جهة القضاء الإداري يتضمن تبسيط الإجراءات ، والفصل في الدعاوي في مدة معقولة ، لأن البطء في إجراءات التحضير يؤدي للتأخير في تحقيق العدالة الإدارية .

٨- نقترح وضع مدة معينة لمفوض الدولة في تحضير وتهيئة الدعوى الإدارية وإعداد تقرير بشأنها ، مع السعي لزيادة أعدادهم بشكل مناسب بغرض التغلب على المعوقات التي تواجههم .

٩- نأمل تطبيق المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة والمتعلقة بسلطة المفوض في إقتراح التسوية الودية على أطراف النزاع حيث لم نشهد تطبيقاً عملياً إلاّ نادراً ، ولو تم تطبيق هذه المادة على الوجه الأكمل لأدى ذلك لتخفيف العبء عن كاهل القضاء ،

ولتخلص القضاء من أكثر من ثلث الدعاوي ، خصوصاً وأن التسوية الودية تستند إلى سابق قضاء المحكمة الإدارية العليا ، ويفضل أن تكون وجوبية على بعض المنازعات المتعلقة بالعقود ، أو بحقوق مالية حيث يغلب عليها الطابع الفني أكثر من الطابع القانوني .

١٠– نأمل في إعادة النظر في الغرامة التي يجوز تطبيقها على الطرف المعترض على التسوية حيث أنها لا تتعدى عشرة جنيهات ، وأن تكون من إختصاص مفوض الدولـة ، وليس من إختصاص المحكمة فهو الذي يتولـى عرض التسوية على الطرفين ، فمن الأفضل أن تستند إليه .

١١– يفضل أن يكون للتسويـة الودية ميعاد محدد ، ولا يترك الأمر بيد مفوض الدولـة ، وأن تكون بعد تحضير الدعوى ، وبعد أن تكون معدة لإيداع تقرير بشأنها ، بحيث تعرض على أطراف النزاع وذلك على أساس مبادىء المحكمة الإدارية العليا .

١٢– ينبغي تزويد أعضاء هيئة مفوضى الدولة بالأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا ، والتي تم تنشر بعد ، ليتم الإطلاع عليها والسير على نهجها .

وعلى ذلك نقترح تعديل المادة (٢٨) سالفة الذكر حتى يتم التوصل لحل المنازعات بالطرق الودية ، وبالتالي التخلص من أكبر قدر ممكن من القضايا المتراكمة .

١٣– نأمل وجود إشراف مستمر على سكرتارية جلسات المحكمة لمتابعة القيام بالإخطارات ، وكذلك ضم ملفات الدعاوي .

المراجع

أولاً المراجع باللغة العربية :-

١- د/ أنور أحمد رسلان : القانون الإداري – دار النهضة العربية سنة ١٩٩٤م .

٢- د/ داود الباز : القضاء الإداري – دار النهضة العربية سنة ١٩٩٥م .

٣- المستشار الدكتور صبحي جرجس إسحق : المرشد في إقامة وتحضير الدعوى ، وصيغ الطعون أمام مجلس الدولة ، سنة ٢٠٠٨ م .

٤- د/ صبري محمد السنوسي : الإجراءات أمام القضاء الإداري – دار النهضة العربية سنة ١٩٩٨م .

٥- د/ عبد الحميد حشيش : مبادىء القضاء الإداري ، المجلد الأول (مبدأ المشروعية – مجلس الدولة : تنظيمه – إختصاصاته) – دار النهضة العربية سنة ١٩٧٤م .

٦- د/ عبد الناصر عبد الله أو سمهدانه : إجراءات الخصومة الإدارية – دراسة تطبيقية في ضوء آراء الفقه والقضاء – الطبعة الأولى ، سنة ٢٠١٤م .

٧- د/ علي الدين زيدان – محمد السيد : شرح القضاء الإداري – الجزء الأول – قانون مجلس الدولة – دار الفكر والقانون – المنصورة سنة ٢٠٠٦م .

٨– د/ محمد أحمد عطيه : الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة – منشآة المعارف بالإسكندرية سنة ١٩٩٤م .

٩– د/ محمد أنس جعفر : القضاء الإداري – دار النهضة العربية سنة ١٩٩٠م .

١٠– د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : رقابة القضاء لأعمال الإدارة – دراسة مقارنة – دار الثقافة العربية – ١٩٩٩/٢٠٠٠م .

١١– د/ محمد عبد العال السناري : مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ج.م.ع – دراسة مقارنة – مكتبة الكتب العربية .

١٢– المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين : الدفوع في نطاق القانون العام – الكتاب الثالث – دار النهضة العربية ، سنة ٢٠٠٠م .

١٣– د/ مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الطبعة الرابعة – منشآة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٧٩م .

ثانياً البحوث والمقالات :–

١– د/ أحمد كمال الدين موسى : بحث بعنوان الجهة المختصة بتحضير الدعوى الإدارية – مجلة العلوم الإدارية – العدد الثاني – ديسمبر سنة ١٩٧٨م .

٢– أ/ محمد سامي مازن : مقال بعنوان المحاكم الأهلية بعد إنشائها – منشور بالكتاب الذهبي للمحاكم الأهلية – الجزء الأول .

٣- د/ محمد فؤاد مهنا : مقال بعنوان مجلس الدولة ، والقضاء الإداري في مصر – مجلة الحقوق – السنة الثالثة .

٤- د/ وليم سليمان قلادة : مجلس الدولة وتاريخه ودوره في المجتمع المصري – بحث بمجلس الدولة – السنة ٢٧ – الصادرة سنة ١٩٨٠م .

٥- د/ وهيب عياد سلامة : مقال بعنوان المنازعات الإدارية ومسئولية الدولة بدون خطأ عن أعمالها المادية – مجلة هيئة قضايا الدولة – السنة الثالثة والثلاثون – العدد الرابع .

ثالثاً الرسائل العلمية :-

١- د/ أحمد كمال الدين موسى : نظرية الإثبات في القانون الإداري – رسالة دكتوراة كلية الحقوق – جامعة القاهرة سنة ١٩٧٦م .

٢- المستشار الدكتور / صبحي جرجس إسحق : نظام مفوض الدولة في مصر – رسالة دكتوراة كلية الحقوق – جامعة القاهرة – فرع بني سويف سنة ٢٠٠٠م .

٣- د/ عاشور مبروك : النظام القانوني لمساعدة غير القادرين على دفع المصروفات – رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس سنة ١٩٨٩م .

٤- د/ محمد جابر محمد عبد العليم : مفوض الدولة بين القضاء الإداري المصري والفرنسي – رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، سنة ٢٠٠٥م .

٥– د/ مصطفى محمود كامل الشربيني : بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري – رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة أسيوط سنة ٢٠٠٣م .

رابعاً الدوريات والقوانين :–

١– مجلة مجلس الدولة .

٢– مجلة العلوم الإدارية .

٣– مجلة هيئة قضايا الدولة .

٤– مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا .

٥– مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا .

٦– مجموعة المبادىء التي قررتها الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع .

٧– الجريدة الرسمية .

٨– الوقائع المصرية .

٩– دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١م .

١٠– دستور جمهورية مصر العربية سنة ٢٠١٢م.

١١– دستور جمهورية مصر العربية سنة ٢٠١٤م .

١٢– قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١١٣ لسنة ١٩٦٨م.

١٣– قوانين مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، ٩ لسنة ١٩٤٩م ، ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م ، ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

١٤– قانون المحاماة رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣م.

خامساً المراجعة باللغة الفرنسية :–

1- Audy (J – M) et Drago (R) : Traité de contentieux administratif , z ed., Tl , L.G.D.J, Paris , 1975.

2- Chapus (R.) : Droit de contentieux administrative , éd., Paris , 1998.

3- Debbasch (ch) : contentieux administratif , D., Paris , 1975.

4- Eisenmann (ch) : cours de droit administratif , Tll , L.G.D.J, Paris , 1983 .

5- Gabolde (ch) : la procédure des tribunaux administratifs , D., 3 éd., 1981 .

6- odent (R) : contentieux administratif , les cours de droit , Paris , 1976 – 1981 .

سادساً مجموعة الأحكام الفرنسية :

1- Conseil d'Etat .

2- Recueil Sirey .

3- Recueil Dalloz .

4- Revue de droit public et la science politique .

سابعا أهم الرموز الفرنسية المستخدمة :-

1- D., : Recueil Dalloz .

2- S., : Recueil sirey .

3- E.D., : Edition .

4- P., : Page .

5- T., : Tome

6- R.D.P., : Revue du droit public .

7- op. cit, : ouvrage precite .