



جامعة أبوظبي
ABU DHABI UNIVERSITY

كلية القانون - برنامج الماجستير في القانون العام

رسالة ماجستير بعنوان:

**شروط قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية وفقا للتنظيم
القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة
"دراسة مقارنة"**

**Conditions for accepting a lawsuit to cancel administrative
decisions in accordance with the legal regulation of
the United Arab Emirates
"A comparative study"**

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام



إعداد الطالب: عبدالله مهير سعيد رغش الشامسي

الرقم الجامعي: 1076580

إشراف:

الأستاذ الدكتور: محمود سامي جمال الدين

أستاذ القانون العام بكلية القانون - جامعة أبوظبي

العام الجامعي

2020/2019

إقرار

أقر أنا الموقع أدناه الطالب /عبد الله مهير الشامسي (الرقم الجامعي/ 1076580) المقيد ببرنامج الدراسات العليا أن هذا البحث المقدم مني للحصول على درجة الماجستير في القانون العام ، هو من نتاج عملي وجهدي العلمي الخالص، وأنه لم يسبق لي التقدم به لأي جهة علمية أو إدارية أو غيرها داخل الدولة أو خارجها للحصول على أي درجة علمية أخرى، أو لأي سبب ن الأسباب، وأن مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة للدرجة العلمية. كما أقر بقبول قيام الجامعة في حال إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم بطباعة الرسالة ونشرها بالكيفية التي تراها محققة لأغراضها وأهدافها، دون أن يكون لي حق العدول عن هذا الإقرار بعد إجازة الرسالة.

الطالب: عبد الله مهير الشامسي

الرقم الجامعي: 1076580

التوقيع:

محضر وقرار لجنة الحكم على رسالة ماجستير

استناداً على قرار عميد كلية القانون الاستاذ الدكتور هاني دويدار رقم (17) لسنة 2017-2018 بتاريخ 2018/5/27 بتحديد ضوابط مناقشة رسائل الماجستير في القانون ، وقرار رئيس قسم القانون الدكتور / احمد شعبان ،

بتاريخ 2020-09-08 بتشكيل لجنة الحكم والمناقشة لرسالة الطالب:

اسم الطالب: عبد الله مهير الشامسي الرقم الجامعي: 1076580

اسم البرنامج : ماجستير القانون العام القسم : القانون

عنوان الرسالة (باللغة التي كتبت بها الرسالة):

شروط قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية وفقاً للتنظيم القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة "دراسة مقارنة"

عنوان الرسالة باللغة الانجليزية:

Conditions for accepting a lawsuit to cancel administrative decisions in accordance with the legal regulation of the United Arab Emirates "A comparative study"

انعقدت لجنة الحكم على الرسالة المشكلة من أعضاء هيئة التدريس الآتي بيانهم:

الاسم الثلاثي	الرقم الوظيفي	التوقيع
1 الاستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين	1071140	(رئيساً ومشرفاً)
2 الدكتورة امانى عمر حلمي محمد	1059290	(عضواً)
3 الدكتور		(عضواً)

وذلك في تمام الساعة (7:00 مساء) من يوم السبت 12 سبتمبر 2020 عن بعد

وقد قررت اللجنة اعتبار الطالب / الطالبة

✓ **ناجحاً (ومنحه درجة الماجستير في القانون)**

- ناجحاً مع تعديلات طفيفة (ومنح الطالب درجة الماجستير في القانون بعد اجراء التعديلات التيحددها اعضاء لجنة الحكم على الرسالة وتقديم تقرير المشرف على الرسالة باتمام التعديلات المطلوبة)

- تعديل الرسالة جوهرياً (وإعادة مناقشة الطالب بعد إجراء التعديلات الجوهرية التي حددها أعضاء لجنة الحكم على الرسالة)
- راسباً (ورفض منح الطالب درجة الماجستير في القانون)

** التعديلات المطلوبة إذا كانت النتيجة ناجحاً مع تعديلات طفيفة / أو تعديل الرسالة جوهرياً (يمكن استعمال ورقة إضافية)

.....

.....

.....

.....

.....

يرفق كتاب تغطية من المشرف مع هذا النموذج يفيد بأن الطالب قد أجرى التعديلات الطفيفة / الجوهرية المطلوبة وفق ملاحظات أعضاء لجنة المناقشة والحكم

التاريخ : 2020/09/12

التاريخ : 2020/09/12

توقيع رئيس اللجنة

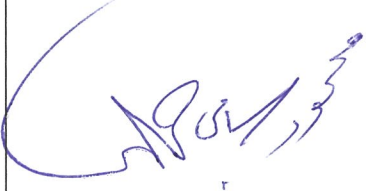
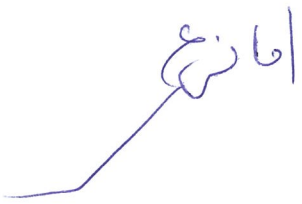
توقيع عضو اللجنة :

نسخة منه إلى : عميد كلية القانون / رئيس قسم القانون / أعضاء لجنة المناقشة / قسم التسجيل / ملف الكلية

قرار إجازة الرسالة

نوقشت هذه الرسالة 12/09/2020 ، وقد قررت اللجنة اعتبار
الطالب عبدالله مهير الشامسي - الرقم الجامعي: 1076580
ناجحاً ومنحه درجة الماجستير في القانون العام.

أعضاء لجنة المناقشة:

التوقيع:	رئيساً ومشرفاً	الاستاذ الدكتور / محمود سامي جمال الدين
		
التوقيع:	عضواً	الدكتورة / أماني عمر حلمي
		

بسم الله الرحمن الرحيم

وَلِلَّهِ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ لِيَجْزِيَ الَّذِينَ أَسَاءُوا

بِمَا عَمِلُوا وَيَجْزِيَ الَّذِينَ أَحْسَنُوا بِالْحُسْنَى (31)

صدق الله العظيم

سورة النجم الآية: (31)

الإهداء

إلى من غرس في نفسي حب العلم، والفضيلة، وحب

الأوطان ((والدي ووالدتي))

أقول لهم: أنتم وهبتموني الحياة والأمل والنشأة على شغف

الاطلاع والمعرفة

وإلى إخوتي وأسرتي وأبنائي جميعاً

وإلى كل من علمني حرفاً أصبح سنا برقه يضيء الطريق أمامي

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وصلى الله على سيدنا محمد، النبي الأمي، وعلى آله وصحبه وسلم.

أما بعد: فإن الله جل وعلا، اختص من خلقه من أحب فهداهم للإيمان، ثم اختص من سائر المؤمنين من أحب، ففضل عليهم فعلهم الكتاب والحكمة وفقهم في الدين، وعلهم التأويل وفضلهم على سائر المؤمنين، وذلك في كل زمان وأوان. فله درهم، وعليه شكرهم، ولم لا وهم ورثة النبي صلى الله عليه وسلم حقاً، ونواب شرعه صدقاً، حشرنا الله في زميرتهم، وأماتنا على حبه وسيرتهم. أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلي جامعة أبو ظبي وأخص الشكر الدكتور / محمود سامي جمال الدين.

أطال الله عمره وجعله لنا ولطلاب العلم خير نبراس وخير معلم الذي ذل لي طريق الصعاب ومهد لي الطريق.

وعلى تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، وإحاطتي بتوجيهه ونصحه وإرشاده بالرغم من مسؤولياته وأعبائه المتعددة، فجزاه الله عنى خير الجزاء. والشكر موصول أيضاً للجنة المناقشة على قبولهما مناقشة الرسالة وعلى ما بذلاه من جهد يضيف - بإذن الله - لها فوائد علمية ثري الرسالة وإلى كل من أخذ بيدي وأمدني بهذا الزاد المعرفي باذلاً من أجل ذلك الجهد والتعب. وأشكر كل جهود ومساعدته كل من وقف وأعانني في كتابته وطبعه وإخراجه لكم مني الشكر والعرفان ومن الله جزيل الجزاء ووافر الإحسان

الباحث

المخلص

يتناول البحث شروط قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية وفقا للتنظيم القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة مقارنة بالقانون الإداري المصري، حيث تم استخدام الأسلوب المنهجي الوصفي التحليلي والمقارن لإجراء هذا البحث من خلال تحليل آراء الفقه والقضاء الإداريين وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية الصادرة عن القضاء في كلا من الإمارات ومصر.

فقد تناول البحث تعريف دعوى الإلغاء اصطلاحا وفقها وقانونا، وبيان خصائصها من حيث كونها دعوى قضائية ودعوى مشروعية ودعوى عينية، كما أن لدعوى الإلغاء لا صلح فيها وهي من النظام العام ولها أحكام حجة على الكافة. وتطرقت بالبحث شروط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء من حيث صدور القرار الإداري عن جهة إدارية وطنية وتتصرف كسلطة عامة، وأن يكون القرار الإداري قرارا نهائيا، وله تأثير في المركز القانوني للطاعن، ونتيجة لذلك يترتب عليه آثارا قانونية معينة.

كما أوضحت الشروط المتعلقة بالمدعي رافع دعوى الإلغاء من حيث يجب أن يكون لديه الأهلية والصفة وشرط المصلحة وبيان ما لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء. وتطرقت إلى شروط التظلم الإداري من حيث المفهوم والشكل وإجراءات التقديم، وآثاره وكيفية حساب الميعاد فيه، من حيث مدة الميعاد وبدء سريانه وكيفية حسابه، وامتداده، وأيضا شروط انعدام الدعوى.

Summary

The research deals with the conditions for accepting a lawsuit to cancel administrative decisions in accordance with the legal regulation in the United Arab Emirates compared to the Egyptian administrative law, where the descriptive, analytical and comparative methodological method was used to conduct this research through an analysis of the views of jurisprudence and administrative judiciary and the analysis of legal texts and judicial rulings issued by the judiciary in both Emirates and Egypt.

The research dealt with defining the cancellation lawsuit in terms of convention, jurisprudence and law, and indicating its litigation in terms of being a lawsuit, a legitimate case and a case in kind, and the cancellation lawsuit is not conciliation in it and it is part of the public order and has provisions for evidence on all.

The study touched on the conditions of the administrative decision that accepts the appeal for cancellation in terms of the issuance of the administrative decision by a national administrative body and acting as a public authority, and that the administrative decision is a final decision and has an effect on the legal position of the contestant, and as a result it has certain legal implications.

It also clarified the conditions related to the plaintiff filing the cancellation lawsuit in terms of where he must have the capacity, capacity, and interest requirement, and stating what cannot be challenged by the cancellation.

She touched on the conditions of the administrative grievance in terms of concept, form, procedures for submission, its effects, how to calculate the time in it, in terms of the duration of the deadline, its entry into force, how it is calculated, and its extension, as well as the conditions for the absence of a case.

المقدمة

القضاء هو ميزان المشروعية في الحياة الاجتماعية، ومع ذلك فإنه لا يتعرض لفض المنازعات بين الناس من تلقاء نفسه، إذ يتعين على أصحاب الشأن أن يطلبوا ذلك منه في كل حالة أو نزاع، وهو ما يتحقق بمباشرة حق التقاضي من خلال الدعوى التي ترفع للقضاء لتتقل إليه هذا النزاع، ليتحول إلى منازعة يختص القضاء بالفصل فيها من خلال مجموعة من الإجراءات تسمى بإجراءات الخصومة.

والتقاضي حق دستوري أصيل، وهو دعامة الحريات الأساسية التي تحميها طبيعة الدول القانونية، وركيزة كل حكم ديمقراطي سليم، فمهما بلغت الحقوق والحريات العامة التي يخولها أي نظام ديمقراطي، أو يكفلها دستور أية دولة قانونية، فإنها لا تقوم ولا ترتب مقاصدها إلا بقيام حق التقاضي، باعتباره السبيل الرئيسي والضمان المبدئي الذي يكفل حمايتها والتمتع بمباشرتها ورد العدوان عنها، وخاصة في جوانبها العملية إضافة إلى معطياتها النظرية.

ومباشرة حق التقاضي تفترض قيام منازعة قابلة للفصل فيها من إحدى محاكم السلطة القضائية بفروعها المتعددة، حيث يتولى القانون توزيع ولاية الفصل في هذه المنازعات على تلك المحاكم وفقاً لمعايير مختلفة، ولصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء بالوسيلة القانونية المعدة لذلك، وهي الدعوى في معظم الأحوال، لكي يطرح عليه المنازعة التي يهدف إلى الفصل فيها بحكم نهائي بات.

ومن أهم طوائف المنازعات التي يفصل فيها القضاء، المنازعات الإدارية، وهي كما يتضح من اسمها، منازعات تتصل بالإدارة والعمل الإداري، فقد مضى حين من الدهر، كانت فيه أعمال السلطة الإدارية بمنجاء من التعقيب عليها أمام القضاء، وبات من المستقر اليوم أن السلطات العامة ومن بينها السلطة الإدارية أو التنفيذية إذ تخضع

للقانون ومبدأ المشروعية، فإنه يمكن للأفراد التنازع معها، ومن ثم حمل المنازعة إلى القضاء ليقول كلمة القانون فيها، بمراعاة الضمانات الأساسية اللازمة لإدارة العدالة إدارة فعالة طبقا لمعايير الأمم المتحدة.

و لدعوى الإلغاء القرارات الإدارية طبقا لما جرت عليه أحكام القضاء الإداري شروطا لابد من توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء، إذ عليه أن يتصدى لها بالفحص قبل أن يتعرض لموضوع المخالفة المدعاة، فلا يمكنه بحث الموضوع إلا بعد أن يتأكد له توافر هذه الشروط، فإن لم تتوافر تحتم عليه الحكم بعدم قبولها دون التغلغل في الموضوع.

كما أن دعوى إلغاء القرار الإداري وسيلة هامة للدفاع عن مبدأ المشروعية، بما تكفله من إعدام للقرارات الإدارية الخارجة عليه، فيما تنطوي عليه من مخالفة للقانون تكمن في صدورها عن غير مختص أو في غير الشكل الذي تطلبه القانون أو عدم إمكانية ترتيب أثرها من الناحيتين القانونية أو الواقعية فيما يعرف بعيب المحل أو انعدام سبب القرار وأخيرا حياد تلك القرارات عن غاية إصدارها.

فإذا انطوى القرار الإداري على أي من العيوب السابقة من اختصاص أو شكل أو محل أو سبب أو غاية، فقد توافر فيه أحد الأسباب التي تؤدي إلى جعل إلغاءه واجبا.

وتوافر أي من أوجه الإلغاء السابقة ليس كافيا بذاته للقضاء بإلغاء القرار الإداري حيث يتطلب ذلك الإلغاء توافر شروط موضوعية من ضرورة قيام محلها وهو القرار الإداري في ضوء ما استقر على تعريفه في القضاء، إضافة إلى قيام مصلحة لطالب الإلغاء في طلبه حيث لا دعوى بلا مصلحة وإن اختلف مفهوم تلك المصلحة في دعوى الإلغاء عنه في الدعاوى العادية.

كما أن التظلم الإداري مرحلة تمهيدية للدخول في الدعوى المقامة ضد الإدارة إذا استمر

النزاع بينها وبين الأفراد، ويعد التظلم الإداري أيضا وسيلة فعالة وجدية بيد الأفراد، إذا ما كان تقسيم العمل داخل الجهاز الإداري قائما على أساس احترام قواعد الاختصاص وكانت السمة السائدة في النظام الإداري هي النزاهة والموضوعية، وهذا يفسر أهمية اشتراط المشرع وجوب التظلم قبل رفع الدعوى.

إضافة إلى الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء فإن هناك شروط إجرائية لازمة لقبولها من ضرورة إقامتها في الميعاد المقرر قانونا مع التظلم من القرار قبل إقامة دعوى إلغائه إذا ما استلزم القانون هذه الشروط فهذه الإجراءات تتعلق إذن بقبول دعوى الإلغاء وهي ما ستكون محلا لدراستنا في هذا البحث.

أهمية البحث

تعرف دعوى الإلغاء عموما بوصفها دعوى إدارية بأنها الدعوى التي يقيمها شخص ذو مصلحة أمام القاضي الإداري في المطالبة بإلغاء قرار إداري بادعاء مخالفته للقانون بمفهومه الواسع، حيث تحتل هذه الدعوى أهمية خاصة في نطاق الدعاوى الإدارية وهذا ما جعلها تحتل مكان الصدارة من حيث الاهتمام الفقهي فكانت دعوى الإلغاء ولا زالت موضوعا هاما للباحثين.

وهذه الأهمية وهذا الاهتمام لم يأت من فراغ وإنما جاء نتيجة طبيعية وبديهية بما تحققه دعوى الإلغاء من غايات مهمة، تأتي في مقدمتها المحافظة على مبدأ سيادة القانون والذي يعد شرطا لا بد منه لتطور أي دولة في كافة مجالات الحياة، أما الغاية الأخرى التي تحققها هذه الدعوى والتي لا تقل أهمية عن الغاية الأولى فتتمثل باعتبارها من أهم الوسائل التي يمكن أن يلجأ إليها الأفراد للمحافظة على حقوقهم وحمايتهم من تجاوز الإدارة وعسفها.

هدف البحث

يسعى البحث إلى تحقيق هدف أساسي يتمثل في التعرف على شروط قبول دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك بمراعاة أن الإمارات تعتق نظام القضاء الموحد وليس نظام القضاء المزدوج السائد في دول أخرى مثل (مصر - لبنان - دول المغرب العربي).

مشكلة البحث

إن دعوى الإلغاء هي وسيلة قانونية تسمح للقاضي استعمال صلاحياته، وسلطاته المخولة له قانوناً بقصد فرض احترام مبدأ المشروعية، وكذا محاولة التوفيق بين متطلبات المصلحة العامة من جهة، والمحافظة على حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة وامتنيازاتها من جهة ثانية.

وتتمثل مشكلة هذه الدراسة في عدم صدور قانون خاص بالإجراءات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة حتى الآن، مما يؤدي إلى وجود ثغرات قانونية تحتاج إلى إعادة النظر للتغلب عليها.

سبب اختيار موضوع البحث

يكمن السبب الحقيقي وراء دراسة شروط قبول دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الإماراتي إلى قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع، الأمر الذي من شأنه يحفز الباحث للسير قدماً في إعداد دراسة متخصصة، تلقي الضوء على تعامل القضاء الإداري الإماراتي مع شروط دعوى الإلغاء في ظل عدم وجود محاكم إدارية متخصصة في دولة الإمارات العربية المتحدة بقضاء الألغاء، وبغية توضيح القواعد الإجرائية التي يستند إليها القضاء الإداري الإماراتي بالإلغاء وجمع شتاتها وتأصيلها في القضاء الإماراتي الاتحادي.

تساؤلات البحث

نجيب في هذا البحث عن التساؤلات التالية:

ماهية دعوى الإلغاء؟

ما هي الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء؟

ماهي شروط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء؟

ما الشروط الإجرائية لقبول دعوى الإلغاء؟

كما شرط انعدام الدعوي الموازية؟

منهج البحث

إن منهج البحث سوف يجمع بين أكثر من أسلوب من أساليب البحث العلمي على النحو التالي:

أ- **المنهج الوصفي التحليلي:** وذلك بالوصف الدقيق لما عليه الأنظمة القانونية محل المقارنة، بعد القيام بالوصف والتوضيح أقوم بتحليل النصوص والوقوف على المراد منها نصاً وروحاً غير مكتف بما ورد بين ثناياها بل مبرزاً ما هو كامن خلف النصوص مسترشداً برأي الفقه والقضاء القارن ما أمكن.

ب- **المنهج المقارن:** يقوم على دراسة مقارنه مع الدول المتقدمة في مجال شروط قبول دعوى الإلغاء في القانون الإداري، وخاصة بين دولة الإمارات العربية المتحدة ومقارنة بالقانون الإداري المصري، وتحليل الآراء الفقهية والنصوص القانونية في التشريع الإماراتي والمصري، لبيان ما هو إيجابي وتجاوز ما هو سلبي.

خطة البحث

المبحث التمهيدي: ماهية دعوى الإلغاء

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء

المطلب الثاني: خصائص دعوى الإلغاء

الفصل الأول: الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء

المبحث الأول: الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري

المطلب الثاني: شروط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء

المبحث الثاني: الشروط المتعلقة بالمدعي

المطلب الأول: شروط رافع دعوى الإلغاء

المطلب الثاني: ما لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء

الفصل الثاني: الشروط الإجرائية لقبول دعوى الإلغاء

المبحث الأول: شرط التظلم الإداري

المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري

المطلب الثاني: شكل التظلم وإجراءات تقديمه

المبحث الثاني: شرط ميعاد رفع الدعوى

المطلب الأول: مدة ميعاد رفع الدعوى

المطلب الثاني: شرط انعدام الدعوي الموازية

المبحث التمهيدي ماهية دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم...

تخضع السلطة التنفيذية للرقابة القضائية في ممارسة مهامها الإدارية، والمتمثلة في تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة والمحافظة على الأمن والنظام العام وكفالة الرفاهية للأفراد، ولما كانت الإدارة تتمتع بامتيازات عديدة تتسم بطابع السلطة العامة (كسلطة التنفيذ المباشر، وسلطات الظروف الاستثنائية)، الأمر الذي يخشي معه خروجها على مقتضيات المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها والمساس بحقوق وحريات الأفراد كان لابد من إخضاع الإدارة لرقابة القضاء.

وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأداة الفعالة لضمان سيادة مبدأ المشروعية في الدولة وتحقيق احترامه، إذ لا تمارس الإدارة سلطاتها - في الدولة القانونية (1) - بلا قيود أو ضوابط وإنما تخضع لما يفرضه القانون عليها من قواعد في ممارسة وظائفها، وما يفرض عليها من جزاء عند مخالفتها هذه القواعد، لما يشكله هذا الجزاء من قيد حقيقي على نشاط الإدارة والدولة الحديثة التي تتمتع بقدر من المدنية والتحرر لا تطلق سلطان الإدارة دون حدود، وإنما تضع القواعد المنظمة لسلطات الإدارة وتبين الأحكام المحددة لاختصاصاتها كما تقرر الضمانات التي تكفل احترام الإدارة لقواعد اختصاصها وحدد سلطاتها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية أو خضوع الإدارة للقانون، ذلك المبدأ الذي من شأنه أن تكون تصرفات الإدارة في نطاق القانون ومتماشية مع أحكامه ويفرض عليها الامتناع عن اتخاذ إجراءات أو قرارات فردية إلا في حدود القانون وفي إطار من القواعد التنظيمية العامة المجردة (2).

(1) وتقوم الدولة القانونية على عدة مبادئ منها مبدأ الفصل بين السلطات خضوع الإدارة للقانون، تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة، وإخضاع الإدارة لرقابة القضاء. د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، 1993، ص 15، 17

(2) د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، 1968، ص 53

ويجمع الفقه (1) على أن مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون (2) في ظل الدولة القانونية وبهذا تكون الإدارة خاضعة في تصرفاتها لحكم القانون حيث لا تكون أعمالها وقراراتها النهائية صحيحة منتجة لآثارها القانونية في مواجهة المخاطبين بها إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون التي تحكمها، فإن خرجت علي هذه القواعد فإنها تعتبر غير مشروعة وجاز لكل ذي مصلحة أن يطلب إلغائها والتعويض عن الأضرار الناجمة عنها أمام المحكمة المختصة. ويؤخذ القانون بمفهومه الواسع، أي النظام القانوني، بغض النظر عن مصدر القاعدة العامة.

وبذلك يشمل جميع أنواع القواعد العامة الملزمة في الدولة سواء أكانت مكتوبة أم عرفية قضائية أم تشريعية، وبغض النظر إن كانت تشريعية دستورية أم أنظمة فرعية مع مراعاة تدرجها في القوة (3).

وقد عبر البعض عن ذلك بقوله: أن مبدأ المشروعية في الدولة المعاصرة يتطلب الالتزام بالقانون الطبيعي وما يختزنه من مبادئ قانونية عامة يحتويها ضمير الجماعة ويستقر عليها باعتبارها ركائز أساسية لمعني العدل والصالح العام كما يتطلب أيضاً الالتزام بالمشروعية التي تستقر علي مبدأ الدستور والتشريع وما يفرضه ذلك من ضرورة الالتزام بقاعدة القانون الأعلى أياً كان مصدرها (4).

وتعد القرارات الإدارية أهم مظاهر تعبير الإدارة عن إرادتها ووسيلتها المفضلة في تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها فتلتزم الإدارة عند اتخاذ قراراتها باحترام مبدأ المشروعية وإلا

(1) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، 1968 ص 7 - د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، 1967 ص 3 - د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، 1968، ص 16 - د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة الرقابة القضائية، الطبعة الأولى، 1970، ص 16 - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، 1976، ص 14 - على أن الدكتور ثروت بدوي، يخالف هذا الرأي حيث يفرق بين مبدأ سيادة القانون ومبدأ خضوع الدولة للقانون في مقالته، الدولة القانونية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، س 3 ع 3، ص 28، 68

(2) ويعني مبدأ المشروعية سيادة القانون أي احترام أحكامه وسريانه على كل من الحاكم والمحكوم ليس فقط في علاقات الأفراد بعضهم ببعض، وإنما كذلك في علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية المرجع السابق، ص 3 - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، 1974، ص 12

(3) د. خالد الزعبي، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 14 - د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ط1، 1999، ص 4 - د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، 1985، ص 17 - د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، ط1، 1984/ 83، ص 7

(4) د. رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، 1982، ص 11

خضعت هذه القرارات لقضاء الإلغاء كأحد الدعامات الأساسية لرقابة القضاء على أعمالها، وتعرضت للإلغاء لضمان احترام هذا المبدأ.

إذا كان مبدأ الشرعية يعني خضوع كل من الحكام والمحكومين للقانون، فإن الهدف الأسمى من تقرير هذا المبدأ هو في المقام الأول حماية حقوق أفراد الشعب من أي اعتداء قد يقع عليهم من قبل الحكام والسلطات العامة في الدولة.

ومن أجل هذا لم يكن كافياً مجرد تقرير المبدأ ولكن كان لابد من وضع الجزاءات الرادعة في حالة الخروج على أحكامه (1).

وعلى ذلك يترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ الشرعية وخروجها على أحكامه بطلان تصرفها، وقد يكون ذلك التصرف عملاً قانونياً، أو قد يكون عملاً مادياً، ويترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ الشرعية أن يلحق البطلان العمل الإداري في صورتيه القانونية والمادية على حد سواء.

فبطلان التصرف القانون يؤدي عند الطعن فيه أمام القضاء إلى ضرورة الحكم بإلغائه وهذا الإلغاء يؤدي بدوره إلى زوال التصرف وما تترتب عليه بأثر رجعي (2). وبطلان العمل المادي يؤدي عند مقاضاة الإدارة بشأنه إلى إنهائه بل وإزالة أثاره وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع ذلك العمل.

ولكن ما هي وسيلة الفرد مقابل تصرف الإدارة المخالف للقانون؟ في واقع الأمر فإن الفرد لا يستطيع أن يقتضي حق بنفسه أو أن يقوم بدرء مباشرة الاعتداء الواقع عليه أو الاعتداء الذي يكون على وشك الوقوع، فقد زال ذلك العهد الذي كان الأفراد فيه يقتضون حقوقهم بأنفسهم وحل محله عهد جديد يقوم فيه القانون بتنظيم علاقات الأفراد ببعضهم البعض وعلاقاتهم بالدولة وطرق اقتضاء الحقوق لكل فرد على حد سواء.

وعلى ذلك لابد إزاء هذا الوضع من وجود جهة أو جهات مختصة ينظمها القانون ويعهد

(1) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص 263
(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005م، ص 109

إليها بمسألة الدفاع عن حماية مبدأ الشرعية والقيام بمهمة الرقابة على تصرفات الإدارة بغية التحقق من مدى شرعيتها ومطابقتها للقواعد القانونية. وتتمارس رقابة الإلغاء عن طريق دعوى الإلغاء والتي ينجم عنها حكم إلغاء القرار الإداري غير المشروع، وتقاس أهمية دعوى الإلغاء من الناحية العملية بما يترتب عليه حكم الإلغاء من آثار وما يحققه من نتائج ومن الناحية النظرية فإن هذه الدراسة تعد مجالاً خصباً للبحث في العديد من المشكلات والمسائل الفقهية الهامة التي يثيرها حكم الإلغاء وينفرد بها.

وتبرز الفائدة الحقيقية من الحكم فيما يترتب من نتائج عملية - من خلال تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة بالإلغاء وقد شغلت مشكلة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها من جهات القضاء الإداري بالعديد من الفقهاء حيث أن التزام الإدارة بإصدار القرارات الإدارية اللازمة لأعمال الآثار الإيجابية أو السلبية التي يترتبها حكم الإلغاء يتوقف في النهاية على حسن نيتها وهذا يمثل نقطة ضعف القانون الإداري.

وحيث لا يملك القاضي الإداري الحلول مكان الإدارة في إصدار القرار أو إصدار الأوامر لها وإلا شكل ذلك مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات واعتداء على اختصاصات السلطة الإدارية، فقد أصبحت مسألة إرغام الإدارة على احترام أحكام القضاء الإداري مسألة هامة يركز عليها القانون الإداري، حيث أن كثيراً من الأحكام القضائية لا ينفذ أو ينفذ في كثير من التباطؤ والتراخي.

وبناء عليه تعتبر دعوى الإلغاء إحدى أهم أنواع الدعاوى الإدارية، وهي التي يباشرها القضاء الإداري للنظر بالقرار الإداري، المطعون فيه وإلغائه، لمخالفته لمبدأ المشروعية، وقد أوجدها القضاء الإداري لتشكيل ضمانة من ضمانات المشروعية، وذلك لكبح تغول الإدارة وحماية الحقوق والحريات الفردية والحفاظ على المصالح العامة.

وبناء على ذلك يقسم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء

المطلب الثاني: خصائص دعوى الإلغاء

المطلب الأول

تعريف دعوى الإلغاء

تُعد دعوى الإلغاء دعوى قضائية، تهدف إلى المطالبة بإلغاء وإعدام القرار الإداري، إما لأنه معيباً أو مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية، كما تعتبر دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة إحدى وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية.

الفرع الأول

تعريف دعوى الإلغاء لغة واصطلاحاً

أولاً: تعريف الدعوى لغة: تعرف عند أهل اللغة⁽¹⁾ بأنه اسم من الدعاء، أو اسم لما يدعى، وجمعها: دعاوى بفتح الواو وكسرهما، وأطلقت بمعنى الطلب والتمني.

ثانياً: تعريف دعوى الإلغاء اصطلاحاً: عرفها فقهاء المسلمين بأنها: "طلب إنسان حقاً على غيره لدى حاكم..."⁽²⁾.

وعرفوها أيضاً بأنها: "طلب معين، أو ما في ذمة معين، أو ما يترتب عليه أحدهما، معتبرة شرعاً، لا تكذبها العادة"⁽³⁾.

الفرع الثاني

تعريف دعوى الإلغاء فقها وقانوناً

أولاً: التعريف الفقهي

فقد أدلى الفقه بدلوه في تعريف دعوى الإلغاء؛ حيث عرفها البعض على أنها: خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة، ويطالب بإلغاء قرار إداري غير مشروع⁽⁴⁾، كما عرفها

(1) ابن منظور: لسان العرب، الجزء الرابع، دار التراث العربي، بيروت، 1999، مادة (دعا)، ص 359

(2) أبو الإخلاص حسن بن عمار بن علي الوفاقي الحنفي، حاشية له على هامش درر الحكام في شرح غرر الأحكام، ج 2، طبعة المطبعة الشرقية، 1304 هـ، ص 329

(3) شهاب الدين أبو العباس الصنهاجي القرافي: الفروق، ومعه حاشية ابن الشاط، سراج الدين أبي قاسم بن عبد الله الأنصاري المعروف المسمامة، إدرار الشروق على أنواء الفروق وبهامشهما: تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية لمحمد علي بن الشيخ حسين مفتي المالكية- طبعة دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، ج 4، ص 72

(4) د. منصور إبراهيم العتوم، بحث بعنوان أثر زوال المصلحة في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، مجلة الشرعية والقانون، جامعة الإمارات، كلية القانون، ص 172

جانب آخر من الفقه بأنها: دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون⁽¹⁾.

و بأنها دعوى قضائية ترمي إلى أن يلغي القاضي الإداري قراراً غير مشروع، كما تعرف بأنها: دعوى تستهدف إلغاء قرار لمخالفته للقواعد القانونية، وتعرف أيضاً بأنها الطعن الذي بموجبه يستطيع كل شخص ذي مصلحة أن يطلب إلغاء قرار إداري تنفيذه بواسطة القاضي الإداري بسبب عدم شرعية هذا القرار⁽²⁾.

ونشير في هذا الخصوص للتعريف الذي قال به بعض الفقه على أن هذه الدعوي هي: تلك التي يقيمها أحد الأفراد أو أحدي الهيئات أمام القضاء الإداري، يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون⁽³⁾، وفي ذات السياق عرفها البعض الآخر بأنها: دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد إلى القضاء الإداري طالباً إعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون⁽⁴⁾.

ويتفق الفقه في مجمله على أن دعوي الإلغاء هي: دعوي مشروعية، موضوعها بحث مدي مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أمام المحكمة.

ثانياً: التعريف القانوني

تعرف دعوى الإلغاء بأنها: دعوى موضوعية عينية، تتضمن مخاصمة القرار الإداري المعيب، بسبب مخالفته للأسباب المحددة قانوناً والتوصل إلى إلغائه بحيث يكون حجة علي الكافة، ولا يجوز الصلح به، ولهذا وصفت بأنها دعوي ذات طابع موضوعي وليست ذات طابع شخصي في حال رفعها يختصم بها القرار الإداري وقبولها أمام القضاء الإداري لابد من توافر شروط رئيسية تتعلق بمحل الدعوى والمستدعي والمواعيد النازمة لرفعها وعدم وجود طعن مواز لها يمارس القضاء الإداري ولايته في إلغاء القرارات الإدارية عن طريق دعوى الإلغاء.

(1) د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص 78

(2) المرجع نفسه، ص 79

(3) د. عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 311

(4) د. رأفت جودة، مرجع سابق، ص 89

وبأنها: "حق الشخص في المطالبة أمام القضاء بكل ما يملكه، أو يكون واجب الأداء له"، وعرفت أيضا بأنها: "السلطة المخولة لكل شخص للاتجاه إلى العدالة؛ لحمل الغير على احترام حقه"⁽¹⁾. أو "الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن، من الموظفين العموميين أو من أفراد أو من أشخاص القانون العام أو الخاص أمام القضاء الإداري المختص، ضد القرار الإداري النهائي المخالف للتشريعات"⁽²⁾.

من التعريفات السابقة نجد أن دعوى الإلغاء هي دعوى تقوم على مخاصمة القرار الإداري وموجه له، وعليه فإن الخصومة في إطار دعوى الإلغاء هي خصومة عينية وموضوعية أساسها اختصام قرار إداري صدر مخالفا للقانون، وتحقيقا لمبدأ العدالة لا يمكن تحصين تلك القرارات الإدارية من قبل المشرع ضد دعوى الإلغاء، وإنما يمكن توجيهها إلى دعاوى أخرى، وتُعد دعوى الإلغاء دعوى قضائية، تهدف إلى المطالبة بإلغاء قرار إداري لكونه معيبا، ويحق للخصم أنه يوجه الخصوم إلى القرار الإداري أمام القضاء للنظر في مدى مشروعيته من عدمه، فإذا تيقن القضاء بعدم المشروعية قام بإلغاء القرار وأبطل ما يترتب عليه من أحكام، ولا تمتد سلطة القاضي إلى أبعد من ذلك، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الناشئة عن الإلغاء فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات⁽³⁾.

(1) د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة المرافعات الإدارية، شروط قبول دعوى الإلغاء،

مواعيد الطعن بالإلغاء، إجراءاته، مكتبة الوفاء، مصرن 2015، ص 52-54

(2) د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة" أسس تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، مكتبة الوفاء، مصر، 2015م، ص 481.

(3) د. ماجد راغب الحلو، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط 1، إصدار جامعة الإمارات العربية المتحدة، العين، 2004، ص 22

المطلب الثاني

خصائص دعوى الإلغاء

يشترط في دعوى الإلغاء توافر خصائص محددة تميزها عن غيرها من الدعاوي الأخرى التي يتم اللجوء بها إلى الجهات القضائية المختصة، ومن أهم خصائصها أنها دعوى عينية، موضوعية، قضائية، قانونية من دعاوي المشروعية، تحكمها إجراءات خاصة تميزها عن غيرها، لا يجوز الصلح بها، وأحكامها حجة علي كافة وفق ما يلي:

الفرع الأول

دعوى الإلغاء دعوى قضائية

لا يمكن إلغاء القرار الإداري غير المشروع قضائياً، وإزالة آثاره القانونية إلا بواسطة دعوى الإلغاء فقط فلا توجد دعوى قضائية أخرى، يمكن أن تلغي قراراً إدارياً غير مشروع إلغاء قضائياً سوي دعوي الإلغاء فقط فلا يمكن للدعاوي الإدارية وغير الإدارية أن تقوم بدور وظيفة دعوى الألغاء، ومن ثم تتميز دعوى الإلغاء بأنها الدعوى الأصلية والوحيدة القرارات الإدارية إلغاء قضائياً فلا يمكن مثلاً أن تقوم كل من دعاوي التفسير والتعويض ودعوى فحص المشروعية، ودعاوي العقود الإدارية أن تعوض دعوي الإلغاء وأن تكون بديلاً لها في القيام بوظيفة الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية غير المشروعة⁽¹⁾.

وترجع طبيعتها القضائية لدعوى الإلغاء لكون موضوعها هو: مخاصمة القرار الإداري المطعون فيه لعدم مشروعيته وللمطالبة بإلغائه⁽²⁾.

تتسم أيضاً دعوى الإلغاء بكونها دعوي قضائية، ذلك أن جهة القضاء الإداري تتمتع بالاستقلال عن جهة الإدارة فالجهتان مستقلتان في اختصاصهما الوظيفي، فمن المفروض أن القرار الإداري يستنفذ جميع مراحله في درجات السلم الإداري حتى يصبح نهائياً قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، وهذا الطلب هو في

(1) غانم محمد محمود، الوسيط في القضاء الإداري، دار النصر للطباعة، القاهرة، الطبعة الثانية، 2007، ص 234

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري، ص 174

حقيقته دعوى مبتدئة بالنسبة إلى القرار الإداري (1).

وهذا ما أكد عليه القضاء الإداري المصري (2) بالعديد من أحكامه والتي منها ولما كانت دعوى الإلغاء وفق ما أسطر عليه الفقه والقضاء الإداريان تهدف إلى مخاصمة القرار الإداري المعيب بقصد التوصل إلى إلغائه وذلك إعلاء لمبدأ المشروعية وحماية للأفراد من تعسف الإدارة (3).

ولقد عبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء بقولها: "إن القضاء الإداري لا يعتبر بالنسبة للجهة الإدارية درجة من درجات التقاضي، بل الجهتين مستقلتين في اختصاصهما الوظيفي، وطلب إلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه إنما يكون بالنسبة للقرارات الإدارية النهائية، فالمفروض أن القرار الإداري يستنفذ جميع مراحل في درجات السلم الإداري حتى يصبح نهائياً قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، وهذا الطلب هو في حقيقته دعوى مبتدئة بالنسبة إلى القرار الإداري".

الفرع الثاني

دعوى الإلغاء دعوى مشروعية

تستند دعوى الإلغاء على فكرة المشروعية، وتدور إجراءاتها حول فحص مشروعية القرار المطعون فيه بالإلغاء، وما إذا كان هذا القرار سواء أكان فردياً أم لائحياً مشوباً بعيب أو أكثر من العيوب التي تجعله غير مشروع، أم أنه قرار سليم وغير مخالف للقانون وتقتصر سلطة قاضي الإلغاء على المقابلة بين القرار المطعون فيه والتشريعات النافذة ذات الصلة به، وذلك لمعرفة ما إذا كانت جهة الإدارة قد راعت تطبيق القواعد القانونية تطبيقاً سليماً من عدمه فإذا تبين للقاضي أن القرار المطعون فيه غير مشروع، فإن

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم 1789 لسنة 2 قضائية جلسة 1957/6/8 مجموعة أبو شادي لأحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات الجزء الثاني 782

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3014 لسنة 34 ق جلسة 1990/12/1 مشار إليه عند عكاشة إجراءات الدعوى الإدارية في قضاء مجلس الدولة ص 397

(3) قرار محكمة العدل العليا بغزة في الطلب رقم 2005/43 جلسة 2005/10/4

سلطته تقتصر على مجرد الحكم بإلغاء القرار جزئياً أو كلياً (1). وعلى العكس من ذلك إذا ثبت أن القرار الطعين غير مشوب بأي عيب يتصل بأي عنصر من عناصر القرار الإداري (الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية) يحكم برفض الدعوى موضوعياً بما يعني تأكيد مشروعية القرار المطعون فيه. وتحديد سلطات القاضي على النحو الذي يرتبط بالطبيعة لدعوى الإلغاء وانتمائها لقضاء المشروعية، الأمر الذي لا يتطلب أكثر من فحص مشروعية القرار والحكم إما بإلغائه أو تقرير مشروعيته (2).

ومبدأ المشروعية قائم على الالتزام بالقانون، والخضوع لأحكامه من قبل الحاكم والمحكوم، الأمر الذي يدل دلالة واضحة على أن المقصود هو إخضاع أعمال السلطة الإدارية وتصرفاتها للقانون سواء كانت أعمال قانونية أم مادية، فهي جميعاً يجب أن تكون وفق الشروط والضوابط القانونية (3).

فدعوى الإلغاء تعتبر من دعاوي المشروعية كونها تتحرك وتتخذ على أساس مبدأ المشروعية في الدولة (4)، فدعوى الإلغاء ذات سلطة مقيدة ومحدودة تقف عند التحقق من مدي اتفاق أو مخالفة القرار المطعون فيه لقواعد القانون، ونتيجة لذلك فإن القاضي يقضي بعدم مشروعيته ولا تتعدى إلى أكثر من ذلك (5)، فهي مختلفة عن دعاوي القضاء الكامل الذي يمتد حكمه إلى الحكم على الإدارة بالتعويض العادل فيما أصاب الحق الشخصي والمركز القانوني من أضرار (6).

(1) د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 136

(2) د. محمود سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2000، ص 32.

(3) د. يسرى محمد العصار، دروس في قضاء الإلغاء، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 2003، ص 51

(4) نور الدين محمد، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، دار الفكر العربي، بدون تاريخ النشر، ص 59

(5) عبد الهادي صادق، دعوى الإلغاء في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008

ص 113

(6) د. مصطفى غنام، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، دار الغد للطباعة، الطبعة الأولى،

2003، ص 29

الفرع الثالث

دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية

دعوى الإلغاء على خلاف مع دعاوي القضاء الكامل والتميز بالصفة الشخصية والذاتية، فإن دعوى الإلغاء تمتاز بكونها دعوى موضوعية عينية، وذلك لكونها تتحرك وتتعد على أساس مركز قانوني عام إضافة لكونها تهاجم القرارات المطعون بعدم شرعيتها لا مصدرها (1)، فالخصم هو القرار الإداري ذاته (2)، بهدف حماية مبدأ المشروعية الإدارية (3) ..

أنها دعوى عينية موضوعية كونها تنصب الخصومة على قرار إداري بغية بيان مدي مشروعيته من عدمه، فهي لا تمثل خصومة تتعلق بحقوق شخصية، كما أنها لا تثير منازعة بين دائن ومدين، وإنما تسعى لحماية مراكز قانونية عامة، ومن ثم توصف هذه الدعوى بأنها دعوى موضوعية أو عينية أما غيرها من الدعاوي الإدارية كدعاوي التعويض، أو الدعاوي المدنية فتوصف بأنها دعاوي شخصية لأنها تتجه نحو حماية مراكز شخصية للمدعين (4).

فهي تحقق المصلحة العامة عن طريق تقرير الجزاء على عدم المشروعية التي ترتكبها الإدارة ومحو نتائجها ودعوى الإلغاء من طبيعة عينية على النحو السابق هو الذي يبرر عدم التنازل مسبقاً عنها كما أنه هو الذي يبرر قبولها من أشخاص علي الرغم من عدم وجود اعتداء على مراكزهم الخاصة.

كما تعتبر كذلك أنها تتحرك على أساس مركز قانوني عام وبهدف حماية المصلحة العامة، ويترتب علي ذلك آثار منها أنه لا يمكن قبول دعوى الإلغاء من طرف الجهة

(1) نور الدين، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 60

(2) الحلو، القضاء إداري، مرجع سابق، ص 291

(3) حيث قضى القضاء الإداري المصري في أحكامه بأن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية مناطها اختصام القرار الإداري نفسه فهذه الدعوى موجهة على القرار المعيب فهي ليسن لحماية حقوق الشخصية بل لحماية القواعد القانونية — راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2015 لسنة 36 ق جلسة 1992/12/11

(4) د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص 80

القضائية المختصة إذا أنصبت على عقد إداري بالإضافة على مرونة شرط الصفة والمصلحة لرفع وقبول دعوى الإلغاء بالقياس مع مفهومها في الدعاوي الشخصية⁽¹⁾. ومن أهم النتائج على أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية: عدم جواز الاتفاق على عدم تحريكها ورفعها أمام القضاء الإداري كما لا يجوز الاتفاق على التنازل عنها لعدم تحريكها⁽²⁾.

ويتمتع الحكم الصادر في دعوى الإلغاء بحجية عامة ومطلقة في مخاطبة كافة وليس لأطراف الخصومة فقط ويترتب على هذه الصفة أن رافع الدعوى وجب أن يهتم من حيث الأصل بالقرار المطعون فيه كوثيقة قانونية ويبرز عيوبه دون الاكتراث بمصدر القرار⁽³⁾.

ولعل أهم النتائج التي على هذه الخاصية اتساع نطاق دعوى الإلغاء من خلال التساهل في شرط المصلحة الذي يجب توافره في رفع الدعوى، حيث يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة مسها القرار المطعون فيه، ولا يتطلب وجود حق شخصي معتدى عليه⁽⁴⁾، كما يتمتع الحكم الصادر بالإلغاء بحجية مطلقة في مواجهة كافة⁽⁵⁾. وقد أكد القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه على هذه الخاصية⁽⁶⁾ لدعوى الإلغاء ومنها أن طبيعة دعوى الإلغاء أنها دعوى عينية تنصرف إلى مخاصمة القرار

(1) كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 174

(2) نور الدين، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 60

(3) نور الدين، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 26

(4) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001م، ص 183

(5) د. أحمد عودة الغويرين، قضاء الإلغاء في الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007، ص 453

(6) حيث قرر القضاء الإداري المصري في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1383 لسنة 31 ق جلسة 1986/1/18 ب حيث من المقرر قانوناً أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته المشار إليه عند عكاشه إجراءات الدعوى الإدارية في قضاء مجلس الدولة ص 395 وكذلك في الحكم الصادر أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها رقابة شرعية القرار الإداري في ذاته ووزنه بميزان القانون فبما أن يسفر الفحص عن شرعيته فترفض الدعوى أو ينقر عدم مشروعيته فيحكم بإلغائه الحكم بالإلغاء يعدم القرار فيزول بالنسبة للناس كافة من صدر لصالحه أو ضده، من طعن عليه ومن لم يطعن فالحكم بالإلغاء حجة على كافة هذه الحجية المطلقة تمنع تسلسل الطعون إلى غير نهاية تبعاً لرغبات أصحاب المصالح التي يمسه القرار المطعون فيه إيجاباً أو سلباً أثر ذلك عدم جواز المنازعة في القرار مرة أخرى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2408 لسنة 38 ق . ع جلسة 1995/4/16

الإداري المخالف لمبدأ المشروعية وسيادة القانون ولذلك تبتعد الصفات الشخصية عن هذه الدعوى (1).

الفرع الرابع

دعوى الإلغاء لا صلح فيها

تنقسم الأحكام التي تصدر بناء على اتفاقات الخصوم إلى نوعين الأول: نوع تقتصر فيه المحكمة على إثبات الاتفاق الذي تم بين الخصمين وهذا النوع لا تفصل المحكمة في خصومة وإنما تثبت اتفاقاً يجوز الصفة الرسمية ويكتسب القوة التنفيذية، والنوع الثاني تستند فيه المحكمة إلى اتفاق الخصوم للحكم بانتهاء الخصومة في النزاع المطروح أمامها (2).

ومن المقرر أن الصلح لا يجوز في المسائل المتعلقة بالنظام العام وعليه إذا كان التنازل عن التقاضي بدعوى الإلغاء هو بلا ريب تنازل عن حق يتعلق بالنظام العام لأن عليه تبني الرقابة الفعالة على شرعية القرارات الإدارية (3)، فإن هذا الإسقاط يكون باطلاً فلا يجوز الصلح في دعاوي المشروعية، لأنها تهدف لحماية النظام القانوني السائد في الدولة (4).

وبالتالي فإن العمل الإداري إما أن يكون مشروعاً أو غير مشروع، إذ لا يجوز التصالح على عمل غير شرعي لأن في ذلك مخالفة للقانون، لا سيما أن الصلح يتم تحت رقابة القاضي الإداري إذ لا يعقل أن هذا الأخير وهو المكلف بحماية مبدأ المشروعية يساهم بتطبيق الصلح القانوني في تجاوزه حتى ولو اتفق الأفراد على خلاف ذلك.

(1) قرار محكمة العدل العليا بغزة في الطلب رقم 2010/324 جلسة 2010/10/12 أشرف نصر الله وآخرين مجموعة مبادئ محكمة العدل العليا

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3229 لسنة 32 ق. ع جلسة 1988/3/6

(3) مسعود إبراهيم، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط3، 2009، ص 635

(4) حيث قرر القضاء الإداري المصري في أحكامه بأن التنازل عن حق بدعوى الإلغاء باطل لكونه تنازل عن حق يتعلق بالنظام العام وربط هذا التنازل عن المرتب المستحق خلال ترك مدة الخدمة وجعلها معاً مقابل لإعادة المدعي إلى الخدمة في عقد الصلح الذي تحقق عدم تجزئة الصلح يقتضي بطلان عقد الصلح كله لبطلان جزء منه القرار رقم 1205 لسنة 8 ق الصادر من المحكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 1965/6/13 المشار إليه عند عكاشه ص 1585

لهذا تعد دعاوي القضاء الكامل المجال الوحيد لإجراء الصلح لأنها تتحرك أساساً لحماية المراكز القانونية والحقوق الشخصية الذاتية، وهذه الأخيرة يمكن التصالح بشأنها⁽¹⁾، وذلك لكون قضاء الإلغاء هو قضاء عيني موضوعي يختصم القرار الإداري المعيب فهو ليس قضاءً شخصياً يستهدف حماية مركز ذاتي بل حماية مصلحة عامة⁽²⁾.

الفرع الخامس

دعوى من النظام العام

وتتضح هذه الخاصية بأنها لا تحتاج للكثير من العناء لإدراكها، فهذه الدعوى تخضع لأحكام القانون الإداري، وتدور حول منازعة إدارية تتعلق بالدفاع عن مركز موضوعي⁽³⁾، كما أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق حماية مبدأ المشروعية وترتيباً على ذلك لا يجوز التنازل عن رفع هذه الدعوى مقدماً ويعد باطلاً أي تصرف من هذا القبيل، ولا يمكن الاحتجاج به، كما أن تنازل الطاعن عن حقوقه المقررة له موجب حكم الإلغاء لا يعيد القرار الملغي إلى الوجود القانوني⁽⁴⁾.

واعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على التنازل عنها بعد تحريكها ورفعها كما لا يجوز الاتفاق على عدم تحريكها ورفعها وإذا ما حصل هذا فإنه يكون باطلاً ولا يمكن الاحتجاج به.

وعليه استقرت أحكام القضاء الإداري المصري أن قبول الدعوى في حالة إخطار الجهة الإدارية صاحبة الصفة الأصلية وتقديمها دفاعاً فيها فلا محل للحكم بعدم قبول الدعوى رغم أنه قد تم رفعها أصلاً على شخص آخر غير ذي صفة - كذلك أجاز القضاء العمل على تصحيح الدعوى بإعادة توجيهها إلى صاحب الصفة الأصلي على أنه يتم ذلك خلال المدة المقررة لرفع الدعوى⁽⁵⁾.

(1) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 28

(2) محمود البناء، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 8

(3) د. نواف كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، مجلد 26، عدد (1)، 1999، ص 41

(4) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 174

(5) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 1 لسنة 4 قضائية تاريخ الجلسة 1958/11/22

وتعتبر دعوى الإلغاء من دعاوي الموضوع التي محلها طلب الحكم بإلغاء قرار إداري معين، فموضوعها: اختصاص هذا القرار لأنه شابه عيب من العيوب التي توجب إلغاءه، فهي لا تنصب مباشرة وبصفة أصلية على المطالبة بالإلغاء.

الفرع السادس

أحكام دعوى الإلغاء حجة على الكافة

يعرف الحكم الإداري بأنه الحكم الصادر من محكمة مختصة كأصل عام في خصومة يكون أحد طرفيها أحد الأشخاص القانون العام، بقصد إثبات حق مشروع أو حمايته⁽¹⁾ وعليه فالأحكام الصادرة بالإلغاء لها حجة مطلقة⁽²⁾، وليست حجة نسبية مقصورة على الأطراف بل تسري على الكافة، سواء أطلع فيها أم لم يطعن وسواء أكانت جهة الإدارة التي مثلت في الدعوى أو الجهات الإدارية الأخرى، التي لم تمثل فيها⁽³⁾، ذلك لكون أن دعوى الإلغاء تختصم القرار الإداري لا الجهة المصدرة له، وذلك لكونه قضاء عيني وموضوعي هدفه حماية مبدأ المشروعية⁽⁴⁾، فالنعي بعدم مشروعيته ومخالفته؛ يترتب على ذلك أنه يمكن للغير أن يستند إلى الحكم الصادر بعدم شرعية القرار المطعون فيه بمعنى أن الحكم الصادر لا يكون أثره مقتصر على أطرافها، وإنما يمتد ليشمل كل من يمس القرار المطعون فيه مركزاً قانونياً له سواء أمثل في الخصومة أم لم يمثل⁽⁵⁾، بالإضافة إلى أن القرار الصادر بالإلغاء يزيل آثار القرار المطعون فيه بالنسبة للجميع علي على حد سواء، ويكون لكل ذي مصلحة التمسك به حتى لو لم يكن طرف في الخصومة⁽⁶⁾.

وهذا ما قرره القضاء الإداري في العديد من أحكامها ومنها صيرورة هذا الحكم نهائياً حائز لقوة الشيء المقضي فيه لأن حكم الإلغاء يتمتع بحجية مطلقة ويسري في مواجهة الكافة⁽⁷⁾.

(1) محمد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، بدون دار نشر، 2006، ص 13
(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 964 لسنة 27 ق جلسة 1983/11/12 س 29 ص 43 المشار إليه عند التواب الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري المجلد الأول، ص 204
(3) البدوي، حجية الأحكام القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص 208
(4) محمد محمود غانم، الوسيط في القضاء، مرجع سابق، ص 241
(5) غنادة محمود، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، دار الغد للطباعة، ط3، 2009، ص 30

(6) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 20

(7) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 495 لسنة 31 ق. ع جلسة 111986/9

الفصل الأول

الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء

يقصد بشروط قبول دعوى الإلغاء، تلك الشروط التي يجب توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام المحكمة المختصة بنظرها، وبالتالي يمكن للقاضي أن يتصدى لبحث الدعوى من حيث الموضوع لكي يقرر مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه. ومن ثم إذا لم تتوافر هذه الشروط اللازمة لقبول الدعوى فإن المحكمة تحكم بعدم قبولها وبالتالي لا يستطيع القاضي فحص مشروعية القرار المطعون فيه.

ويقصد بشروط القبول تلك التي تتعلق بشكل الدعوى و موضوعها، بحيث إذا لم تتوافر حكم القاضي بعدم قبول الدعوى شكلاً بعد أن يتصدى لها بالفحص، وقبل أن يتصدى لبحث الموضوع والتغلغل فيه.

ولابد من توفر شروط لقبول دعوى الإلغاء حتى يتسنى للقضاء القيام بالتحقق من موضوعها، فإن لم تتوفر هذه الشروط قضى القاضي بعدم قبول دعوى الإلغاء، دون النظر في موضوعها أصلاً، أي عدم التطرق لفحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه⁽¹⁾.

وقد جرى معظم فقهاء القانون العام على تحديد الشروط اللازمة لقبول دعوى الإلغاء في ثلاث شروط أولها يتعلق بطبيعة القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وثانيهما يتعلق بشروط خاصة برافع الدعوى، أما ثالثهما فيتعلق بالإجراءات والمواعيد، وبموجب القانون الإداري لنظام التوفيق رقم 7 لسنة 2000 أضاف المشرع المصري شرطاً جديداً لقبول دعوى الإلغاء يتمثل في اللجوء إلى لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها.

وعلى هذا فقد نصت المادة (2) من قانون الإجراءات المدنية الإماراتي لعام 1992 م

حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2408 لسنة 38 ق. ع جلسة 1995/4/16
حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 684 لسنة 24 ق. ع جلسة 1984/6/16
حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3313 لسنة 27 ق. ع جلسة 1984/6/9
(1) د. إسماعيل إبراهيم البدوي، مرجع سابق، ص 112

وتعديلاته على أنه: لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة ومشروعة، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشي زوال دليله عند النزاع فيه. ولدراسة شروط قبول دعوى الإلغاء، لابد من تناول القرار الإداري والذي حظي باهتمام فقهاء القانون الإداري، لأنه الأساس الذي تقوم عليه دعوى الإلغاء. وبناء عليه سوف نتناول هذا الفصل في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه

المبحث الثاني: الشروط المتعلقة بالمدعي

المبحث الأول

الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار المطعون فيه قرارا إداريا سواء أكان فرديا أم تنظيميا، فلا يقبل الطعن في الأعمال التشريعية ولا القضائية فضلا عن أعمال السيادة، إذ أن هذه الأعمال لا تعد من الأعمال الإدارية بل أنها تصرفات غير إدارية للسلطات العامة.

على أنه يجب أن يلاحظ أن أي قرار إداري غير قابل للطعن عليه بالإلغاء إلا بعد توافر شروط أساسية تتمثل في كون القرار المطعون فيه إداريا، كما يجب أن يكون صادرا عن سلطة إدارية وطنية، بالإضافة إلى اشتراط أن يكون القرار الإداري نهائيا لأن الأعمال التحضيرية أو أعمال الإدارة الداخلية لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء، وأخيرا يشترط أن يكون القرار الإداري مؤثرا في مركز الطاعن القانوني، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

وبناء عليه سوف نتناول هذا المبحث كالتالي:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري

المطلب الثاني: شروط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدّها من القانون العام إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات، وسبب ذلك هو كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب أن يجب تغليبه على المصالح الفردية⁽¹⁾.

الفرع الأول

تعريف القرار الإداري

تعددت تعريفات فقهاء القانون الإداري للقرار الإداري، وسأستعرض بعضها محاولاً الوصول إلي تعريف جامع له، وذلك على النحو التالي:

عرفه البعض بأنه: كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية، كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة، وتعريف آخر بأنه: عمل قانوني يصدر عن الإدارة بصفة انفرادية، بهدف تغيير التنظيم القانوني، انطلاقاً من الالتزامات التي يفرضها والحقوق التي يخولها⁽²⁾.

وأيضاً عرف بأنه: إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر⁽³⁾، كما عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: إفصاح عن إرادة منفردة بقصد إحداث أثر قانوني⁽⁴⁾.

وعرفه الدكتور ماجد الحلو بأنه: إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية ويرتب أثراً قانونية⁽⁵⁾.

في حين استقر القضاء المصري على تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة

(1) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 498

(2) المستشار / حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، 2001، ص 21

(3) محمد عبد الله حمود الدليمي تحول القرار الإداري رسالة دكتوراه الطبعة الأولى دار العلمية للنشر والتوزيع عمان 2001 ص 57

(4) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص 183

(5) د. ماجد راغب الحلو، دراسة مقارنة مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار القلم دبي، 1990 ص 155

المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة⁽¹⁾.

ومن تعريفات الفقه للقرار الإداري نذكر منها ما ذكره جانب من الفقه بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"⁽²⁾. ويعتبر القرار الإداري أحد الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة العامة باعتبار السلطة التنفيذية إحدى السلطات الثلاث في الدولة، وأنيط بهذه السلطة أداء الوظيفة التنفيذية دستورياً⁽³⁾.

ويتضح مما سبق أن تلك التعريفات صيغت بمفردات وصيغ مختلفة، إلا أنها في نهاية المطاف تؤدي إلى معني واحد، وفيها إجماع على تعريف القرار الإداري على أنه: تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني⁽⁴⁾.

فعنصر الإرادة هو الركن الوحيد في القرار الإداري، إذ يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، أما العناصر الأخرى المتمثلة في: صدوره من جهة إدارية، وقصد إحداث أثر قانوني فالعبرة فيه بالمعيار الشكلي أو العضوي المستند إلى الجهة التي يصدر عنها القرار، وبصرف النظر عن احتواء القرار على قاعدة عامة ومجردة لا تفرق عن القانون من الناحية الموضوعية، وعلى ذلك يجوز الطعن في اللوائح على اختلاف أنواعها سواء صدرت تنفيذاً لقانون أم كانت مستقلة، ويكون الطعن في اللائحة إما بطريق مباشر بطلب إلغائها في ميعاد الطعن أو بطريق غير مباشر يقتصر على عدم الاعتداد بها لعدم مشروعيتها، وذلك عندما يراد تطبيقها على الحالات الفردية⁽⁵⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1988/11/26، في الطعن رقم 3413 لسنة 33 ق المجموعة 1 لسنة 34 ج 1، ص 191

(2) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الثالثة، 1978، ص 657

(3) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، دون سنة طبع، ص 448

(4) د. أحمد علي أحمد محمد الصغير، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص 197

(5) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 274 - 275

أما التعريف القضائي فقد استقرت محكمة النقض المصرية على تعريف القرار الإداري بأنه القرار الإداري الذي لا تختص جهة القضاء العادي بإلغائه أو تأويله أو تعديله - وعلي ما جري به قضاء محكمة النقض - هو ذلك القرار الذي تفصح به الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً، وكان الباعث عليه مصلحة عامة⁽¹⁾. وعلي الرغم من استقرار القضاء علي التعريف في مصر، إلا أنه وجه لهذا التعريف انتقادات، تتلخص في التالي⁽²⁾:

- 1- أنه تعريف لا يتصف بالدقة في التعبير، حيث أنه يتحدث عن إفصاح الإدارة ولا ينطبق معنى الإفصاح إلا على القرارات التي تصدرها الإدارة صراحة، في حين أن القرارات الضمنية تحوز علي نفس القيمة القانونية للقرارات الإدارية الصريحة.
- 2- أنهم التعريف القضائي المصري للقرار الإداري اهتماماً واضحاً بسرد شروط الصحة في حين لم يهتم بإبراز خصائص القرار الإداري المميزة له عن العمل الإداري المادي.

الفرع الثاني

تعريف القرار الإداري في القضاء الاتحادي الإماراتي

وقد سارت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية على هذا النهج السالف وعرفت القرار الإداري علي أنه: عمل إرادي يجب أن يتجسد ككل عمل قانوني في مظهر خارجي ذي دلالة قاطعة على صدور إعلان من جانب الإدارة، تعرب به عن إرادة ملزمة تستهدف بها تحقيق أثر قانوني معين بالنسبة للأفراد⁽³⁾.

كما عرفته أيضاً: من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً ابتغاء مصلحة

(1) محكمة النقض المصرية المدني الطعن رقم 5655 لسنة 70 قضائية تاريخ الجلسة 2006/6/28
(2) إيمان حسين الرباطي، تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشارقة، 2009، ص7-

(3) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 364 لسنة 2009 قضائية تاريخ الجلسة 2009/11/11

عامة، ويجب أن يكون القرار ملائماً لإصداره وفق الوقائع الصحيحة الثابتة في الأوراق وعن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً (1). وفي حكم آخر، عرفت المحكمة الاتحادية العليا أيضاً بأنه: أن القرار الإداري - وفقاً لما أستقر عليه الفقه والقضاء الإداري - هو إفصاح جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة بمقتضي القوانين واللوائح عن إرادتها الملزمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يترتب عليه حالاً ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغائه، وفي القرار الإداري بهذا المعنى - خاصة القرار الفردي - ينفذ ويرتب آثاره بمجرد توقيعه من المختص بإصداره (2).

ولا يلزم أن يكون الإفصاح عن الإرادة صريحاً، بل قد يكون ضمناً يستفاد به السكوت، فيعتبر في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقانون (3)، ومن أمثلة ذلك القرار الضمني بقبول الاستقالة التي مضي علي تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور رد صريح من جانب الإدارة، وكذلك القرار الضمني برفض التظلم الذي مضي علي تقديمه ستون يوماً دون إجابة من السلطة المختصة (4).

وقد تعرضت محكمة تمييز دبي لتعريف القرار الإداري بقولها: القرار الإداري تنظيمياً كان أم فردياً - تصرف قانوني من جانب واحد تتجه به الإدارة أثناء قيامها بوظيفتها إلى الإفصاح عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضي القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر والقرار الإداري محل الطعن بالإلغاء كما سلفت الإشارة يصدر عن السلطة الإدارية المختصة لينشئ مركزاً قانونياً جديداً أو يؤثر في مركز قانوني قديم لفرد معين أو أفراد معينة، ومن ثم فالقرار الإداري قد يكون فردياً وهو كما يتضح من اسمه يتعلق بمركز قانوني ذاتي لشخص ما، كالقرار الصادر لشخص

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 3 لسنة 2011 قضائية تاريخ الجلسة 2011/10/26

(2) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام المدنية والتجارية، الطعن رقم 493 لسنة 24 قضائية تاريخ جلسة 2003/6/22

(3) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 373

(4) المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

بالتعيين في وظيفة ما، أو ترقية أو إحالته على المعاش.... إلخ. كما يمكن أن يوجه إلى عدد من الأفراد معينين بأسمائهم⁽¹⁾.

وقد يكون القرار الإداري تنظيميا عاما يرتب حقوق والتزامات عامة مجردة، ليس موجها إلى فرد بعينه أو أفراد معينه بحيث يوجه إلى كل من يوجد في مركز قانوني معين مثل القرار الصادر بتنظيم شئون الأطباء والمهندسين والمحامين، ويبقى القرار ولا ينتهي بمجرد تطبيقه على حالة واحدة بعينها، وإنما يبقى ساريا ويتجدد تطبيقه تجدد الحالات المماثلة التي تقع في المستقبل، ما لم يسحب أو يلغ بالطرق القانونية.

وتعتبر جميع اللوائح الإدارية قرارات تنظيمية، لأنها تضع قواعد عامة مجردة تنطبق على جميع المخاطبين بها أو طائفة منهم مثل اللوائح التنفيذية، اللوائح التنظيمية، لوائح الضبط، لوائح الضرورة، واللوائح التفويضية.

ومما يجب التنبيه إليه أن القرار الفردي يجب ألا يخالف القرار التنظيمي، وإلا أصبح محلا للطعن بالإلغاء.

وقد يكون القرار الإداري مكتوبا في صيغة معينة، وقد يكون شفويا، ولا يعول القضاء الإداري على الناحية الشكلية، فيستوي الطعن على القرارات الفردية والتنظيمية، وكذا القرارات الصريحة والضمنية المكتوبة والشفوية، وإنما المعول عليه هو وجود القرار في حد ذاته.

وعلى الرغم من استقرار القضاء على التعريفات التي سقناها في دولة الإمارات العربية المتحدة، إلا أنه وجه لهذه التعريفات انتقادات، تتلخص في التالي:

لم يقتصر التعريف على تحديد المقصود بالقرار الإداري ببيان أركانه فحسب بل تعدي ذلك إلى بيان شروط صحته أو بالأحرى مشروعيته، في حين أن هذه الشروط يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته، من خلال التعريفات السابقة.

نري أن القرار الإداري يتمثل في إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة بمقتضى مالها من سلطة عامة تقررها التشريعات، وذلك بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد

(1) حكم محكمة تمييز، الطعن رقم 501 لسنة 26 قضائية تاريخ جلسة 2005/8/23

المراكز القانونية متى كان ذلك ممكناً عملاً وجائزاً قانوناً وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة.

إلا أننا نختار من ضمن التعريفات العديدة للفقهاء التي ذكروها لتعريف القرار الإداري ما ذهب إليه جانب من الفقه بأنه: "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"⁽¹⁾. لما يمتاز به هذا التعريف من الإيجاز والشمول لكل مكونات القرار الإداري، فضلاً عن استقرار القضاء الإداري حديثاً لتعريفه للقرار الإداري بأنه عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة⁽²⁾.

المطلب الثاني

شروط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء

لما كانت دعوى الإلغاء دعوى عينية توجه فيها الخصومة إلى قرار إداري نهائي صادر عن سلطة إدارية وطنية مؤثر في المركز القانوني للطاعن قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، وعلي ذلك فإن الشروط المتعلقة بالقرار محل دعوى الإلغاء أربعة شروط هي:

الفرع الأول

صدور القرار الإداري عن جهة إدارية وطنية وتتصرف كسلطة عامة

يشترط لصحة القرار الإداري هو صدوره من قبل سلطة عامة، وأن يكون صادراً عن سلطة وطنية، ولذلك يجب أن يصدر عن شخص من أشخاص القانون العام أو من في حكمه، والعبرة في تحديد صفة مصدر القرار هي بوقت صدوره دون أن يعتد بتغير صفة مصدره بعد تاريخ الإصدار أو قبله، ويعتبر من أشخاص القانون العام ومن في حكمه القرار الصادر عن إحدى السلطات المركزية في الدولة مثل رئيس الدولة ونوابه، ومجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم، ورؤساء المصالح والإدارة الحكومية المركزية، ومن أشخاص القانون العام السلطات اللامركزية الإقليمية التي لها شخصية قانونية اعتبارية.

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، 1981، ص 28
(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1990/4/21 عن رقم 576 لسنة 32 ق الموسوعة الإدارية الحديثة ج 35، ص 822.

وعليه فإذا صدر عن شخص من أشخاص القانون الخاص فلا يعد قراراً إدارياً مثل القرارات الصادرة عن شركات القطاع الأعمال العام⁽¹⁾.

ويجب أن يكون القرار صادراً عن سلطة إدارية وطنية، سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة مصدرة القرار وطنية أم لا، ليس بجنسية أعضائها، وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار فلا يعد قراراً إدارياً القرارات الصادرة عن سلطة أجنبية أو دولية.

وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه: من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية هو أن يكون القرار الإداري صادراً من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطاتها منها بحيث يكون معبراً عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية، وأن العبرة في تحديد جنسية الهيئة الإدارية مصدرة القرار ليس بجنسية أعضائها، وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرارات والقوانين التي تعمل تطبيقاً لها، فإذا كانت تعمل بسلطة مستمدة من الحكومة المصرية وحدها كانت جهة إدارية مصرية، ولو كان بعض أعضائها أجانب، أما إذا كانت تعمل بمقتضى سلطة من حكومة أو هيئة أجنبية أو دولية فإن قراراتها لا تعد صادرة من جهة وطنية ولو كان أعضائها وطنيين.

فالعبرة إذن ليست فقط بكون القرار صادراً من جهة إدارية مصرية أو من موظفين مصريين، وإنما أيضاً لصدور القرار معبراً عن الإرادة الذاتية لجهة الإدارة المصرية تطبيقاً لقوانين البلاد واستناداً إلى السلطة المصرية، وبناء على ذلك، قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن قرارات جامعة الإسكندرية بالإنبابة عن جامعة بيروت العربية بسبب ظروف الحرب الأهلية في لبنان تمتد آثارها إلى جامعة بيروت العربية ولا تعد

(1) د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري دار الفكر والقانون المنصورة 2016 ص 15، 16 وما بعدها

هذه القرارات قرارات إدارية مصرية (1).

مما سبق يتضح أنه لا يكفي لاعتبار القرار إدارياً أن يكون صادراً عن سلطة إدارية وطنية، بل يجب أن يظهر من فحوي ومضمون القرار أو موضوعه أنه صادر عن جهة إدارية تتصرف كسلطة عامة، فإذا تعلق القرار بمسألة من مسائل القانون الخاص أو بإدارة شخص معنوي خاص فلا يعد قراراً إدارياً، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: القرار الذي يصدر عن جهة إدارية بنقل عامل أو مجلس إدارة من المعينين في إحدى شركات القطاع العام إنما يتعلق بمسألة من مسائل القانون الخاص وهي العلاقة العقدية التي تربط شركات القطاع العام، وهي أشخاص معنوية خاصة، بالعاملين فيها، ومن ثم فإن الطعن في هذا القرار يخرج عن الاختصاص الولائي المعقود لمحاكم مجلس السلطة (2).

الفرع الثاني

يشترط أن يكون القرار الإداري نهائياً

ذهب جانب من الفقه إلى القول بما أخذ به مجلس الدولة المصري، والذي يري أن: العبرة في نهائية القرار الإداري بصدوره من جهة خولها القانون سلطة البت في أمر ما بغير حاجة لتصديق سلطة أعلى ويرى جانب آخر من الفقه أن استعمال اصطلاح التنفيذ بدلاً من النهائي أوفي بالغرض، وبالتالي فإن القرارات الإدارية لا تصبح - من خلال وجهة النظر هذه - قابلة للطعن بالإلغاء منذ لحظة صيرورتها قابلة للنفاذ (3). فالقرار لاعتباره نهائياً أو نافذاً أن يكون هو القرار الأخير الصادر من الإدارة في الموضوع والذي يمكن تنفيذه فوراً دون الحاجة إلى صدور قرار آخر من سلطة أعلى وهذا القرار الذي يطلق عليه نهائي أو تنفيذي يرتب بمجرد صوره الأثر القانوني الذي تبتغيه الإدارة منه وبشرط أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً (4).

(1) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 527 لسنة 32 قضائية تاريخ الجلسة 1977/5/28

(2) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 741 لسنة 24 قضائية تاريخ الجلسة 1984/2/14

(3) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء مرجع سابق، ص 404 - 408 - المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم

310 لسنة 36 قضائية تاريخ الجلسة 1988/6/12

(4) د. أحمد علي أحمد محمد الصغيري، مرجع سابق، ص 203

فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بالتالي: من المقرر فقهاً وقضاءً، أن دعوى الإلغاء لا ترد علي قرار إداري قائم ونهائي ومؤثر فيتعين أن تفصح الإدارة بصفتها سلطة عن إرادتها المنفردة والملزمة بمقتضي القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، وأن يكون قرارها نهائياً قابلاً للتنفيذ دون حاجة إلي أي إجراء آخر، وأن يؤثر في المركز القانوني للمخاطب بالقرار⁽¹⁾.

الفرع الثالث

يجب أن يكون القرار الإداري مؤثراً في المركز القانوني للطاعن

حتى يمكن الطعن في القرار الإداري بالإلغاء، فإنه يجب أن يؤثر هذا القرار في المركز القانوني للطاعن بأن يلحق به ضرراً، فإذا كان عمل الإدارة ليس من شأنه أن يحدث أثراً قانونياً، فإنه لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء⁽²⁾.

فقد يكون القرار مؤثراً في مركز الطاعن، وذلك بإنشاء مركز قانون جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم بالفعل، على أن يكون ذلك الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً، فإذا لم يمس القرار مركز الطاعن أو يلحق به ضرر لرافع الدعوى، فلا يكون قراراً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، ولتحقيق هذا الشرط يتعين توافر أمرين:

1. أن يكون من شأن القرار المطعون فيه أن يولد أثراً قانونية، فإذا لم يكن القرار مؤثراً في مركزه القانوني لم يجز الطعن عليه.
2. أن يكون القرار مولداً لآثار القانونية بذاته، بحيث يكون الطعن بالإلغاء في القرارات ذات الصلة المباشرة بالآثار القانونية المطلوب إلغاؤها.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها: "يلزم لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية أن يكون من شأن القرار التأثير في المركز القانوني للطاعن فإذا لم يكن القرار مؤثراً في مركزه القانوني لم يجز الطعن فيه".

وكون القرار الإداري يتطلب وجود أثر قانوني يعني هذا أن يكون للقرار الإداري محل،

(1) المرجع السابق ص 209

(2) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام الإدارية لسنة 2013 قضائية تاريخ الجلسة 2013/11/6

وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه وهذا الأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال شخص وهو مغاير عن المحل في العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية كإثبات قيد شخصي في دفتر المواليد، أو هدم منزل.... إلخ.

ولذلك اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن القرار الصادر بتنفيذ حكم جنائي بالإزالة لا يعد قراراً إدارياً لأنه لا يعدو إجراء تنفيذياً للحكم الجنائي، ومن ثم لا يرتفع إلى مرتبه القرار الإداري لمن صدر في شأنهم⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس يخرج من نطاق الطعن بالإلغاء أي قرار إداري لا يولد أثراً قانونية لعدم كونه مؤثراً في مركز الطاعن أو إلحاق أي ضرر به.

الفرع الرابع

أن يترتب على القرار الإداري أثراً قانونية معينة

يشترط لاعتبار القرار إدارياً أن يكون مؤثر في المراكز القانونية للأفراد المخاطبين به، بمعنى أن ينتج أثراً قانونية معينة بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، ومن ثم إذا لم يترتب على القرار أثراً قانونية معينة فلا يعد ذلك قراراً إدارياً، وبالتالي لا يخضع لرقابة القضاء الإداري للطعن عليه بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري وأن أمكن اعتباره مجرد عمل مادي يخضع لرقابة قضاء التعويض إذا توافرت شروطه.

وعليه لا يعتبر قراراً إدارياً الأعمال التمهيدية والتحضيرية التي تسبق صدور القرار الإداري مثل الآراء التي تبديها جهة استشارية بشأن مشروع معين والتحقيقات التي تسبق صدور قرار بتوقيع جزاء ولا يعد قراراً إدارياً القرارات اللاحقة لصدور قرار إداري سابق ولا تضيف عليه شيء وإنما يقتصر دورها على تفسير القرار السابق، وكذلك الإجراءات التنفيذية للقرارات والقوانين لا تعد قراراً إدارياً مثل قرار النشر والإعلان، وكذلك القرارات الصادرة تنفيذاً لحكم القانون فلا تعد قراراً إدارياً لأنها لا ينتج عنها أثراً قانونية معينة، وتعتبر مجرد إجراءات تنفيذية تهدف إلى مجرد تطبيق حكم القانون دون تدخل من جانب جهة الإدارة، فدورها هو مجرد الكشف عن المركز القانوني الذي يستمد من

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1986/1/4 في الطعن رقم 807 لسنة 31 ق المجموعة السنية 31 ص 771

القانون مباشرة مثل القرارات التي تتعلق بالتسويات الوظيفية والمالية للموظفين التي يستمدّها الموظف من القانون مباشرة دون أن يتوقف ذلك على إرادة جهة الإدارة، وكذلك قرارات صرف العلاوات الدورية التي تصرف بقوة القانون، أما إذا كان القرار لا ينزل أي ضرر بمركز الطاعن المادي أو القانوني، فإن الطعن فيه يغدو ممتنعاً بطبيعة الحال لانتفاء عنصر المنازعة الإدارية ذاتها⁽¹⁾.

والأمثلة على ذلك كثيرة كبيانات الاستعلامات، وردود الإدارة على الاستفسارات التي تطلب منها، وادعاءات الإدارة تجاه الأفراد، والأعمال التي تكشف فيها الإدارة عن نيتها أو رغبتها تجاه مسألة من المسائل، وكذلك التحقيقات والأعمال التحضيرية التي تسبق إصدار القرارات الإدارية وتجري تمهيداً لها⁽²⁾.

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 529
(2) د. أحمد علي محمد الصغيري، مرجع سابق، ص 210

المبحث الثاني

الشروط المتعلقة بالمدعي

تستلزم القواعد العامة في الخصومة القضائية ضرورة توافر شروط معينة لقبول الدعوى، من ذلك تمتع الخصوم بالأهلية القانونية في المخاصمة، وثبوت الصفة فيمن يرفع الدعوى ومن ترفع عليه، فضلاً من توافر المصلحة في رافعها وكذلك المدة المحددة للطعن إلخ.

ولئن كانت هذه الشروط تعد شروطاً عامة لكل دعوى بما في ذلك دعوى الإلغاء، إلا أن الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء باعتبارها دعوى عينية لا شخصية تقوم على مخاصمة القرار الإداري للتحقق من مدى مطابقته للقواعد القانونية ضماناً للصالح العام واحتراماً لمبدأ المشروعية، ويستوجب ذلك على القاضي الإداري التحقق من توافر هذه الشروط قبل الولوج في موضوع الدعوى لتعليقها بمسألة قبولها من صفة ومصلحة وميعاد فإنها تغدو غير مقبولة شكلاً، ويمتنع المضي إلى الخوض في موضوعها.

ومن ثم وجدت موازنات لمبدأ المشروعية تخفف من حدته في الحالتين السابقتين، ليس لأبعاد مبدأ المشروعية عن التطبيق، بل لتوسيع نطاقه في نظريتي الظروف الاستثنائية والسلطة التقديرية للإدارة، ويعتبرها البعض أنها نظريات موازنة أو ملطفة لهذا المبدأ تخفف من حدة تطبيقه في ظروف معينة أو بالنسبة لتصرفات معينة.

ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: شروط رافع دعوى الإلغاء

المطلب الثاني: ما لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء

المطلب الأول

شروط رافع دعوى الإلغاء

يشترط لرفع دعوى الإلغاء بعض الشروط الخاصة برفع الدعوى تتمثل في توافر الأهلية اللازمة للمخالفة أو التقاضي، وتوافر شروط الصفة فيه التي تؤهله رفع الدعوى، علاوة على توافر المصلحة في رافعها، ويلاحظ أن هذه الشروط هي ذات الشروط المتطلبة لكل دعوى بما فيها دعوى الإلغاء إلا أن للأخيرة طبيعة خاصة يجب بيان أحكامها على أساس أنها دعوى مشروعية تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية، ولقد أضافت هذه الدعوى بهذه الشروط الثلاثة ما يحقق هذا الهدف، وسأتناول بالشرح والتفصيل، هذه الشروط هي: شرط الأهلية، وشرط الصفة وشرط المصلحة. وبناء عليه نتناول تلك الشروط كالتالي:

الفرع الأول

الأهلية

إن دعوى الإلغاء من الدعاوي القضائية التي يشترط في رافعها جميع الشروط المتطلبة لرفع الدعوى، ومنها أن يكون لرافع الدعوى أهلية التقاضي، وتعتبر أهلية التقاضي مساوية لأهلية الأداء، فيشترط في رافع الدعوى بالإلغاء أن تكون له أهلية التقاضي أو المخالفة أمام القضاء، سواء كان ذلك الطعن مقدماً من شخص طبيعي أو شخص اعتباري، فيشترط في الشخص الطبيعي أن يكون بالغاً وعاقلاً ومختاراً. ويمكن رفع دعوى الإلغاء عن ناقص الأهلية بواسطة وليه أو من في حكم وليه، إلا أن الممارسة العملية أجازت قبول دعوى المضطرب عقلياً، حيث أنه على حد تعبير المحكمة الإدارية العليا أنها ليست شرطاً لقبول الدعوى وإنما شرطاً لصحة إجراءات الخصومة، فإذا باشر الدعوى من ليس أهلاً لمباشرتها، كانت دعواه مقبولة، ولكن إجراءات الخصومة هي التي يمكن أن يلحقها البطلان، فلو أن طاعناً طعن بإلغاء قرار إداري، وكان يعاني من اضطراب عقلي، فهل تستطيع الإدارة أن تدفع في مواجهته بالبطلان؟ وكان جواب المحكمة الإدارية العليا المصري، أن من المبادئ المقررة أنه لا

يتمسك بالبطلان إلا من شرع البطلان لمصلحته، وكانت الدعوى محتملة الكسب، وكان الحق في جانب الطاعن، وهنا قالت المحكمة: أنه لما كان البطلان في الخصومة الماثلة قد شرع لمصلحة المدعي، فلا يصح أن تتمسك به الجهة الإدارية، وأنه وإن جاز بصفة عامة أن يتمسك المدعي عليه بانعدام أهلية المدعي حتى لا يضار بتعرضه لإبطال الحكم الذي قد يصدر لصالحه في الدعوى إلا أن الحال ليس كذلك في الدعوى الراهنة بعد أن ثبت أن المدعي محق في دعواه استنادا إلى أنه كان يعاني من اضطراب عقلي وقت أن قدم استقالته وعند إصراره عليها، وهو ذات السند الذي تستند إليه الجهة الإدارية في الدفع بعدم قبول الدعوى مما ينبني عليه أن لا يكون لها ثمة مصلحة في التمسك بالدفع المبدئ منها⁽¹⁾.

أما بالنسبة لأهلية الشخص الاعتباري، فإنه يصبح للهيئات والجمعيات أهلية التقاضي لاكتسابها الشخصية المعنوية، وبالتالي يكون لها إمكانية التقاضي بواسطة من يمثلها قانوناً⁽²⁾.

الفرع الثاني

الصفة

الصفة هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء، أو هي قدرة الشخص على المثل أمام القضاء في الدعوى كمدع أو مدعي عليه، والمسلم به أن الدعوى القضائية لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة، وهو إما صاحب الحق أو المصلحة بنفسه أو النائب عنه نيابة قانونية أو اتفاقية فالأصل العام المقرر أنه: "لا يملك شخص المقاضاة إلا في شأن نفسه وليس له أن يتولاها في شئون غيره إلا بنيابة قانونية صحيحة"⁽³⁾

وهي بالنسبة للجهة الإدارية كونها صاحب الاختصاص في التعبير عن الجهة الإدارية أو الشخص الاعتباري العام المدعي أو المدعى عليه في الدعوى والمتصل بها موضوعا والذي تكون له القدرة الواقعية على مواجهتها قانونا بالرد وتقديم المستندات وماليا بالتنفيذ.

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 547، 548

(2) د. أحمد علي أحمد محمد الصغيري، مرجع سابق، ص 221

(3) حكم المحكمة الاتحادية العليا المذكور في مجموعة المحكمة في خمسة عشر عاما /، ج2، ص 76

ويقصد بالصفة كشرط في الدعوى أن تتسبب إيجاباً لصاحب الحق، وسلباً لمن يوجد الحق في مواجهته، وذلك تمييزاً للجانب الشخصي للحق في الدعوى، فالصفة بالنسبة للشخص الاعتباري العام هو من يختص - طبقاً لأحكام القانون - بتمثيله والتحدث باسمه، والصفة في تمثيل الجهات الإدارية أمر مستقل عن الشخص الذي تسلم إليه صور الإعلانات، ومستقل أيضاً عن نيابة هيئة قضايا الدولة عن الجهات الإدارية فيما يرفع منها أو عليها من قضايا أو طعون، ومن هنا فلا يكفي لصحة الإجراء أن تباشره هيئة القضايا، بل يتعين لصحته أن تكون مباشرته باسم صاحب الصفة وهو الوزير بالنسبة لشؤون وزارته⁽¹⁾.

فصاحب الحق نفسه أو من ينوب عنه قانوناً كالولي والوصي والوكيل تكون له الصفة في دعوى الإلغاء، حيث أجمع الفقه في مجال دعوي الإلغاء على أن الصفة لا بد أن تكون مندمجة في شرط المصلحة، على أن تتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة سواء أكانت مادية أم أدبية لرافع الدعوى بالإلغاء، ولا يشترط استناد هذه المصلحة لحق شخصي فالمدعي وهو صاحب الصفة الأول، وهو صاحب الحق والمصلحة أو من ينوب عنه قانوناً أو اتفاقاً، والمدعي عليه فهو بالنسبة للأشخاص الاعتبارية من يختص قانوناً بتمثيلها والتحدث باسمها، ومن ثم يكون الوزير هو صاحب الصفة في تمثيل الوزارة باعتباره المختص بتسيير شؤونها⁽²⁾ وهذا ما أيدته المحكمة الاتحادية العليا في حكمها من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين، أن الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء تندمجان معاً بحيث تبرز المصلحة كشرط أساسي لقبول دعوي الإلغاء، إلا أنه يشترط في هذه المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة، بمعنى أن يكون القرار الإداري المطلوب إغائه قد مس مركزاً قانونياً خاصاً بالمدعي طالب الإلغاء، كما وأن الدخول إلي موقع حوار أو تفاعلي على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت متاح للكافة دخوله دون شروط خاصة لكل زائر له أو داخل عليه، لا يرتب مصلحة شخصية

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 547

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية 2005

مباشرة للزائر أو الداخل وأن المركز القانوني الذي إذا مس يعطي لحائزه المصلحة في رفع دعوى الإلغاء، هو تلك الوضعية الخاصة التي تتقرر للشخص بموجب القانون أو الاتفاق⁽¹⁾.

خلاصة القول: أن شرط الصفة أمر مطلوب في جميع الحالات، بمعنى أنه لا بد أن يكون لرافع الدعوى صفة ليتمكن قبول دعوى الإلغاء، وأن رفع الدعوى من غير ذي صفة يؤدي إلى عدم قبولها، على أنه يجوز تصحيح هذا الإجراء بعد رفع الدعوى وقبل الحكم فيه⁽²⁾.

الفرع الثالث

شرط المصلحة

من المبادئ المستقرة في مجال التقاضي أن لا دعوى بغير مصلحة، فالمصلحة هي مبرر وجود الدعوى بالنسبة لصاحبها، وكما أسلفنا فصاحب الصفة هو نفس صاحب المصلحة في الدعوى أو من ينوب عنه قانوناً أو اتفاقاً، إلا أن الفرق يبدو جلياً بين الصفة والمصلحة في الدعاوي التي ترفعها الأشخاص الاعتبارية عن الأشخاص العادية، إذ أن صاحب المصلحة فيها هو الشخص الاعتباري، أما صاحب الصفة فهو ممثل هذا الشخص⁽³⁾، وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن: الصفة في دعاوي إلغاء القرارات الإدارية لمجازة حدود السلطة تندمج في المصلحة، فتتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة ثابتة ومحقة وشخصية مباشرة مادية أم أدبية، لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرارات المذكور سواء أكان رافع الدعوى هو الشخص الذي صدر بشأنه القرار المطعون فيه أم غيره، ومن حيث أن القاعدة المتقدمة مؤسسة علي طبيعة هذه الدعاوي، وهي أنها عامة وموضوعية، القصد منها تصحيح الحالات القانونية...⁽⁴⁾.

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 129 لسنة 2011 قضائية تاريخ الجلسة 2011/6/15

(2) د. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 426

(3) لذلك يعالج بعض الفقهاء شرط الصفة استقلالا على أساس أن المصلحة هي شرط قبول دعوى الإلغاء التي تقوم على مخاصمة ذات القرار الإداري، بينما الصفة هي شرط لمباشرة الدعوى أمام القضاء، أنظر، د. الحلو ماجد راغب مرجع سابق 293

(4) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 408 لسنة 2012 قضائية تاريخ الجلسة 2013/1/9

وقد سارت على هذا النهج المحكمة الإدارية العليا وأكدت في أحكامها بقولها أن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه لما كانت الصفة قرين المصلحة والحق الذي يحميه القانون، وأن توافرها لا يغني عن توافر الصفة الإجرائية فيمن خوصم أو خاصم، وإلا رفضت الدعوى وأصبحت غير مقبولة، وهو ما لازمه أنه عند إقامة الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري، يجب علي رافعها أن يختصم فيها مصدر القرار باعتباره صاحب الصفة سواء الإجرائية أو المصلحة الموضوعية في الدعوى، وذلك دون الاعتداد بمن أشترك في المراحل التمهيدية لصدوره أو الملزم بتنفيذه والقائم عليه⁽¹⁾.

كما نص قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 في الإمارات علي أنه: لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة ومشروعة، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشي زوال دليله عند النزاع فيه، وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في ذات المعنى بالنقض في معرض حكمها في الطعين رقمي 551 و 530 لسنة 22 ق ع نقض مدني، ... من المقرر في قضاء هذه المحكمة وفقاً للمادتين 104 و 106 من قانون المعاملات المدنية أنه وضع مبدأ عدم المسؤولية عن الأضرار التي تنشأ عن الاستعمال المشروع للحق، وحدد أربع معايير للاستعمال غير المشروع للحق بما يصدق عليه وصف التعسف، أولها أن يكون استعمال الحق مقصوداً به الأضرار بالغير، وتستخلص هذه النية من انتفاء كل مصلحة من استعمال الحق استعمالاً يلحق الضرر بالغير متى كان صاحب الحق على بينة من ذلك، والثاني أن يكون استعمال الحق بغض تحقيق مصلحة غير مشروعة، وهي تكون كذلك إذا قصد بها مخالفة حكم من أحكام الشريعة الإسلامية أو القانون أو كان تحقيق مصالح قليلة الأهمية لا تتناسب مع ما يصيب الآخرين من ضرر، والرابع أن يتجاوز الشخص في استعمال حقه ما جري به العرف والعادة بين الناس ... ومدي توافر المصلحة في تقديم دعواه هو مما يدخل سلطة محكمة الموضوع بلا معقب عليها من محكمة النقض طالما أقامت قضاءها على

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 19 لسنة 2 قضائية تاريخ الجلسة 1948/12/15

أسباب سائغة لها ما يساندها في أوراق الدعوي⁽¹⁾.

ونصت أيضاً في المادة 150 على أنه: لا يجوز الطعن في الأحكام إلا من المحكوم عليه، ولا يجوز ممتن قبل الحكم صراحة أو ضمناً أو ممن قضي له بكل طلباته ما لم ينص القانون على غير ذلك ولا يضار الطاعن بطعنه. يلاحظ أن المشرع الإماراتي قيد دعوى الإلغاء بالمصلحة والمحكوم عليه صاحب المصلحة.

مما سبق يتضح لنا أن المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء لابد أن تكون شخصية ومباشرة وتقبل دعوى الإلغاء في حال توفر المصلحة، سواء كانت مصلحة محققة أو محتملة، ولا فرق كونها مصلحة مادية أو أدبية، وبالتالي يمكن وصف هذه المصلحة بالنسبية والتطور، إذ أن القاضي الإداري يجتهد ويقدر المصلحة التي أضررت من حيث أهميتها وكفايتها طبقاً لسياسة قضائية منعاً من فتح المجال لجعل دعوى الإلغاء دعوى شعبية أو دعوى حسبة⁽²⁾.

المصلحة إذن هي مضمون الحق في الدعوى الذي ينشأ حينما يحدث عدوان على أحد الحقوق أو المراكز القانونية، مما يحرم صاحبه من منفعه بحيث يحتاج لحماية القضاء، فهي بهذه المثابة تمتثل إلى حماية قضائية⁽³⁾.

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام المدنية والتجارية الطعن رقمي 530، 551 لسنة 23 قضائية تاريخ الجلسة 2003/12/14

(2) د. أحمد علي أحمد محمد الصغيري، مرجع سابق ص 228

(3) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأييد الموظف العام منشأة المعارف الإسكندرية، 2005 ص 603

المطلب الثاني

ما لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء

انتهينا مما سبق أن محل الطعن بالإلغاء هو القرار الإداري الصادر بالإرادة المنفردة من الإدارة والذي يؤثر في مركز الطاعن، وعلى ذلك توجد طائفة من الأعمال والتصرفات لا تقبل الطعن بالإلغاء لعدم انطباق وصف القرار الإداري بالنسبة لها ومن هذه الأعمال أو التصرفات ما يلي:

الفرع الأول

الأعمال المادية للإدارة

يقصد بالأعمال المادية للإدارة مجموع التصرفات والأعمال الصادرة من جانب الإدارة بدون قصد أو عن طريق الخطأ، ولا تعد هذه الأعمال أعمال لا تصرفات قانونية حيث لا يترتب عليها آثار قانونية مباشرة ومن ثم فلا تقبل الطعن فيها بالإلغاء، ولا يحول ذلك من نظر القضاء الإداري لها، ولكن عن طريق القضاء الكامل أو دعوى التعويض. بهدف إزالة الآثار الضارة الناجمة عنها مما يتطلب تدخل القضاء عن طريق دعوى التعويض لما أصاب المضرور من ضرر، مثال ذلك الضرر الناجم عن حادث تصادم سيارة حكومية، أو القرار الصادر بهدم عقار، وإما أن يرجع عدم قبول الطعن فيها وإزالة آثارها إلى ضرورة صدور أمر من الإدارة، مثل طلب إضافة بيان في شهادة إدارية لا يغير وجوده في المركز القانوني لطالب الشهادة وهذا ما لا يملكه القضاء. ويندرج في نطاق الأعمال المادية، الأمر بضم التحقيقات إلى ملف خدمة المدعي، إجراءات الحجز الإداري، وعملية قيد المواليد والوفيات في الدفاتر المعدة لذلك، وكذا قيد المحررات في سجلات الشهر العقاري وفقاً لتاريخ وساعة تقديمها.... إلخ¹ ويجب التنبيه إلي أن القضاء الإداري يفرق بين القرارات الإدارية والأعمال المادية

¹ على سبيل المثال أحكام محكمة القضاء الإداري في 1956/3/2 السنة العاشرة ص 268 وحكمها في 1958/2/18 س 8 ق ص 71 وحكمها في 22 مارس 1960 مجموعة السنة 14 ص 247 وحكمها في 1947/1/7 السنة الثانية ص 222 وحكمها في 1955/11/9 السنة العاشرة ص 24 وحكمها في 1965/2/21 السنة الخامسة ص 50 وحكمها في 1956/2/7 في القضية رقم 918 لسنة 7 ق حكمها في 1956/3/28 في القضية رقم 451 لسنة 7 ق وحكمها في 1958/2/18 في القضية رقم 131789 لسنة 8 ق وحكمها في 1959/12/29

اعتماداً على مصدر الحق الذاتي الذي يطالب به المدعي بحيث لو أٌستند إلى قاعدة تنظيمية عامة كقانون أو لائحة فإن ما يترتب عليها من آثار تكون وليدة إرادة المشرع لا إرادة الإدارة ذاتها، وبالتالي لا يسمو عمل الإدارة في هذه الحالة إلى مرتبة القرار الإداري، ومن ثم لا يمكن أن تكون الدعوي التي ترفع في مثل هذه الحالات من دعاوي الإلغاء، ففصل الموظف العام نتيجة الحكم عليه في جنائية إنما يتم بقوة القانون، وما يصدر عن الإدارة في هذا الخصوص إنما هو مجرد عمل مادي تنفيذي.

الفرع الثاني

العقود الإدارية

أُستقر القضاء الإداري في تعريفه العقد الإداري بأنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره، وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص¹.

يتضح من هذا التعريف أن العقد الإداري يحدث نتيجة تلاقي إرادتين متوافقتين تمثل أحدهما جهة الإدارة ويترتب عليه التزامات متبادلة بين طرفيه مع إعطاء الإدارة سلطات غير مألوفة أو غير جائزة في العقود الخاصة بغية تحقيق خدمة عامة. وعلى ذلك لا يصلح العقد الإداري أن يكون محلاً للطعن للإلغاء إذ أنه ليس عملاً صادراً من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة، وإن صلح أن يكون محلاً لدعاوي التعويض أو القضاء الكامل، ومن ثم فلا يصح الطعن بالإلغاء على العقد ذاته أو على شرط من شروطه، وهذا بخلاف الحال بالنسبة لما يسمى بالأعمال الإدارية المنفصلة عن العقد كقرارات لجان فحص العطاءات ولجان البت فيها، وقرارات إجراء المناقصات أو المزادات، وقرار إرساء المزايدة أو المناقصة، حيث تعد مستقلة عن العقد وتدخل في الإجراءات الإدارية السابقة على إبرام العقد، وقد أجاز القضاء الفرنسي والمصري الطعن بالإلغاء في مثل هذه القرارات.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في 1968/12/24 المجموعة السنة 13 ص 557

وأكدت محكمة القضاء الإداري المصري أن القرارات السابقة على العقد كوضع الإدارة لشروط المناقصة أو المزايدة، وقرارات لجنة البت، والقرار بإرساء المناقصة أو المزايدة هي بغير منازع قرارات إدارية منفصلة عند العقد، ومن ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء¹.

الفرع الثالث

تصرفات الإدارة الخاصة

ليست كل قرارات الإدارة الصادرة عنها باعتبارها سلطة إدارية عامة تعد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري وتقبل الطعن عليها بالإلغاء أو وقف التنفيذ، حيث تصدر بعض القرارات من جهة الإدارة ليس باعتبارها سلطة عامة، بل تصدرها وفقاً لأحكام القانون الخاص، وبالتالي لا تستخدم فيها الإدارة الامتيازات التي قررها القانون، ويترتب على ذلك خروج مثل هذه القرارات من نطاق القضاء الإداري ودخولها في نطاق القضاء العادي مثال ذلك المنازعات التي تثور حول صحة أو بطلان الإجراءات المتخذة في نطاق قانون الحجز الإداري، كذلك قرارات الإدارة بشأن أموالها الخاصة، كالقرار الصادر بتطهير الوقف الخيري من حق من الحقوق العينية القائمة عليه كحق الحكر، ومنها أيضاً القرار الصادر بعدم صرف ريع الوقف إلى أحد المستحقين حتى يفصل نهائياً في النزاع بينه وبين شخص آخر في استحقاق الربيع.

وغني عن البيان أن القرارات الصادرة من الهيئات الخاصة حتى ولو كانت تتمتع بالشخصية المعنوية لا تقبل الطعن بالإلغاء فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في شأن مستشفى المواساة بالإسكندرية أن مستشفى المواساة مؤسسة خاصة ذات نفع عام، وبذا تكون قرارات مديرها ليست من القرارات الإدارية التي يختص مجلس الدولة بنظرها، وبالتالي يكون طلب إحدى الممرضات إلغاء قرار فصلها من المنازعات الخارجة بطبيعتها عن اختصاص القضاء الإداري الذي حدده القانون².

¹ حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1956/1/5 في القضية رقم 734 لسنة 7 ق المجموعة 1 لسنة 10 ص 135
² حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1964/11/21 في القضية رقم 645 لسنة 1 ق و حكمها في 1968/6/22 المجموعة السنة 13 ص 1083 المتعلق بقرار تطهير الوقف الخيري المشمول بنظارة الأوقاف من حق الحكر

الفرع الرابع

الأعمال التشريعية

تخرج الأعمال الصادرة من السلطة التشريعية سواء اتخذت شكل القانون أو شكل الأعمال البرلمانية من رقابة الإلغاء، ولكن لا ينفي ذلك اختصاص القضاء الإداري برقابة الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور في حالتي الدفع الجدي أو الإحالة من محكمة الموضوع من تلقاء نفسها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية القانون، ويقصد بأعمال السلطة التشريعية ما يصدر عنها في شكل قوانين تتعلق بوظيفتها التي حددها لها الدستور، لأن من شأن ذلك التعدي على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تخضع السلطة التشريعية لرقابة القضاء، الأمر الذي يترتب عليه إهدار الاستقلال الواجب للسلطة التشريعية على أن ذلك لا يمنع من خضوع هذه الأعمال لرقابة دستورية القوانين التي تختص بها المحكمة الدستورية العليا.

أما الأعمال البرلمانية فيقصد بها القرارات الصادرة من البرلمان، أو من أحدي لجانه، أو هيئاته، أو رئيسه، سواء تعلقت بالنظام الداخلي للبرلمان، أو تعلقت بشئون أعضائه من حيث واجباتهم، ومكافأتهم وفصلهم، وكذا المحافظة على النظام داخل المجلس كوضع اللائحة الداخلية للبرلمان وتشكيل لجانه، أما بالنسبة للقرارات الخاصة بموظفي البرلمان والذين لا يعدون من أعضاء السلطة التشريعية، من حيث تعيينهم، وترقيتهم، ومنحهم علاوات، والإحالة إلى المعاش وغير ذلك، فمما لا شك فيه أنه يدخل بطبيعته ضمن الأعمال الإدارية وبالتالي تخضع لرقابة الإلغاء في مصر¹.

الفرع الخامس

الأعمال القضائية

1. لا توجه دعوى الإلغاء إلى الأحكام القضائية سواء صدرت من جهة قضائية عادية أم استثنائية ففي حكم محكمة القضاء الإداري والذي قضت فيه أن الأحكام الصادرة من المجالس المالية تعتبر أحكاماً قضائية وهي ملحقة بالعمل القضائي، وتخرج من

¹ د. محسن خليل، مرجع سابق، ص 215

نطاق القرارات الإدارية، وبالتالي تخرج من اختصاص القضاء الإداري وفي ذلك تقول المحكمة : بمقتضى فرمان العالي الصادر بالخط الهمايوني في فبراير سنة 1856 منحت الدولة العليا الطوائف غير الإسلامية عدة امتيازات، منها اختصاص كل طائفة بالقضاء في مسائل الأحوال الشخصية لأفرادها وفي 14 من مايو سنة 1883 صدر أمر عال بالتصديق علي لائحة ترتيب واختصاصات مجلس الأقباط الأرثوذكس العمومي، وجاء في المادة 16 منه والمعدلة بالقانون رقم 19 في 22 من يولييه لإجازة جهة الإدارة للحكم ليكون صالحاً للتنفيذ بموجبه، ولذلك تكون الدعوى بإلغاء قرار وزارة الداخلية بالتصديق علي حكم المجلس الملي مما لا تختص محكمة القضاء الإداري بنظرها، وهو اختصاص يتعلق بالنظام العام، وللمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها لأنه متعلق بولايتها¹.

2. خروج أعمال أعضاء النيابة العامة المتعلقة بالقضاء من الرقابة القضائية سواء تمت أمام محاكم عادية أم استثنائية ففي حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 15 فبراير سنة 1955 والذي جاء فيه أن..... قانون الأحكام العرفية رقم 15 لسنة 1923 خول النيابة..... حق مباشرة الدعوى العمومية أمام المحاكم العسكرية مما يترتب عليه أن القرارات التي تصدرها في صدد مباشرة الدعوى أمام هذه المحاكم تعتبر قرارات قضائية كغيرها من القرارات التي تتخذها في الدعاوي العادية بصفتها أمينة على الدعوى العمومية ومن ثم تخرج عن ولاية محكمة القضاء الإداري.

كما قضت المحكمة بأن قانون الأحكام العرفية رقم 15 لسنة 1923 خول النيابة - في الفقرة الثانية من المادة السادسة - حق مباشرة الدعوى العمومية أمام المحاكم العسكرية، مما يترتب عليه أن القرارات التي تصدرها في صدد مباشرة الدعوى أمام هذه المحاكم، تعتبر قرارات قضائية كغيرها من القرارات التي تتخذها في الدعاوي العادية بصفتها أمينة على الدعوى العمومية، ومن ثم تخرج عن ولاية محكمة القضاء الإداري ولا عبرة في ذلك بالقانون الذي تطبقه النيابة في إجراءاتها، سواء أكان قانون الإجراءات الجنائية أم أمراً يصدره القائم على إجراء الأحكام العرفية في حدود السلطة التي خولت إياه، مادام

¹ محكمة القضاء الإداري في 1956/3/20 في القضية رقم 4495 لسنة 8ق

المرجع في النهاية إلى القانون فإذا كان الثابت أن النيابة العامة قد رأت في حدود سلطتها حفظ القضية المتهم فيها المدعي بمحاولة تهريب نقود ومجوهرات وأمرت الوقت نفسه بمصادرة المضبوطات إدارياً تطبيقاً للفقرة الثانية من المادية الثانية من الأمر العسكري رقم 24 في 28 من مايو سنة 1948 فقرارها في هذا الشأن قرار قضائي، إذ أصدرته وهي في صدد مباشرة ولاية قضائية أسندها إليها المشرع بنص خاص ومن ثم فهو يخرج عن ولاية هذه المحكمة¹.

¹ حكم محكمة القضاء الإداري في 15 فبراير 1955 في القضية رقم 851 لسنة 7ق

الفصل الثاني

الشروط الإجرائية لقبول دعوى الإلغاء

يجب أن تتوافر عدة شروط إجرائية لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية، وتتمثل أساساً في شرطي التظلم والالتزام برفع الدعوى في الميعاد المقرر قانوناً لذلك، وهناك عدة شروط يلزم توافرها للتظلم الاختياري أو التظلم الوجوبي على حد سواء، حتى تترتب عليه آثار التظلم، ومن أهمها قطع الميعاد القانوني لرفع، والتظلم الإداري يقدم من صاحب الشأن ذاته، أو موكله القانوني إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو الجهة الرئيسية، ويشترط في التظلم أن يشتمل اسم المتظلم، ووظيفته، وعنوانه، وتاريخ صدور القرار، وموضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يري المتظلم تقديمها.⁽¹⁾

ونعلم بأن التظلم يقدم ضد قرار صادر من الجهة المقدم إليها التظلم، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة يتم تقديم التظلم إلى لجنة التظلمات المشكلة في كل وزارة، وإذا قدم التظلم إلى جهة إدارية غير مختصة، فإن القضاء الإداري المصري والفرنسي لا يعتبر التظلم قاطعاً لمدة الطعن إلا إذا كان للمتظلم عذراً مقبولاً في الخطأ الذي وقع فيه بتقديم التظلم إلى الجهة غير المختصة، أو إذا كانت الجهة تابعة للجهة المختصة.⁽²⁾

كما أن التظلم يجب أن يقدم خلال المدة المحددة له قانوناً، ففي القضاء المصري لكي يتم رفع دعوى الإلغاء يجب أن يقدم التظلم في الميعاد المحدد قانوناً له وهو ستين يوماً، من تاريخ إعلان أو نشر القرار أو العلم به يقيناً، كما أن العبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم الإداري تكون بوصوله الفعلي إلى الجهة المتظلم إليها، وليس بتاريخ إيداعه بالبريد إذا أرسل التظلم بريدياً، ولكن التأخير غير العادي في وصول التظلم إلى الجهة المرسل إليها سواء كان التأخير راجعاً إلى هيئة البريد أم إلى تراخي الإدارة في تسجيل التظلم في سجل التظلمات، تؤخذ بالاعتبار ويخضع لتقدير قاضي المحكمة .

وبناء عليه سوف نتناول هذا الفصل في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: شروط التظلم الإداري

المبحث الثاني: شرط ميعاد رفع الدعوى

(1) أ. أسامه أحمد شتات، موسوعة العاملين المدنيين بالدولة، قانون (47) لسنة 1978م، وجميع تعديلاته، دار الكتب القانونية بالمحلة، 2001م، ص 119

(2) د. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، مبدأ المشروعية، الطبعة الأولى، سنة 1992م، ص 301

المبحث الأول

شرط التظلم الإداري

حتى ينتج التظلم الإداري نتائج قانونية، فإن هناك مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية ينبغي توافرها في التظلم، منها ما يتعلق من ناحية أولى بأطرافه، سواء صاحب الحق في تقديمه من جانب، أو المختصين بتلقيه والفصل فيه من جانب آخر، ومنها ما يتعلق بتقديمه خلال موعد الطعن بإلغاء القرار الإداري، ومن جهة أخرى فإن هذا التظلم ينبغي أن يكون واضحا وجليا ومجديا.

وبناء عليه نتناول هذا المبحث كالتالي:

المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري

المطلب الثاني: شكل التظلم وإجراءات تقديمه

المطلب الأول

مفهوم التظلم الإداري

التظلم الإداري أحد صور الضوابط الشرعية والضمانات القانونية، باعتباره الوسيلة التي وضعها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس مصالحهم المشروعة، وتنتقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة لهم، أو سحب أو تعديل هذه القرارات بما يتفق مع الأحكام القانونية السارية، أو الاجتهادات القضائية المستقرة أو الأعراف الإدارية السائدة، وصولاً إلى تحقيق العدالة الإدارية المنشودة.

ويكاد يجمع الفقه والقضاء الإداريان في الدول المختلفة على أهمية التظلم الإداري، باعتباره أحد الضمانات القانونية المهمة في مجال الرقابة الإدارية، وفي تحقيق العديد من المزايا التي لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء الإداري فهو يكفل الإدارة العامة مراقبة تصرفاتها المختلفة قبل إصدار قراراتها، أو إعادة النظر في هذه القرارات قبل صدورها، كما يلعب دوراً كبيراً بالنسبة لميعاد دعوى الإلغاء وكيفية حسابه، وذلك لما له من أثر قاطع لهذا الميعاد، فضلاً عن أنه يحقق مصالح أطراف المنازعة الإدارية بتصفية هذه المنازعة في مهدها، لاسيما إذا تبين لجهة الإدارة صدق وملائمة ومشروعية التظلم الإداري المقدم إليها، وصواب الاعتراضات الواردة فيه، مما يوفر على ذوي الشأن عناء ولوج إجراءات التقاضي الطويلة والمعقدة في بعض الأحيان، الأمر الذي يجعل التظلم متمسماً بسهولة الإجراءات وقلة التكاليف.

الفرع الأول

مفهوم التظلم لغة

يقصد بالتظلم لغةً بأنه: "تظلم منه شكا من ظلمه، والمتظلم الذي يشكو رجلاً ظلمه، والمتظلم أيضاً الظالم، ويقال تظلمني فلان، أي ظلمني، وتظلم فلان إلي الحاكم من فظلمة تظلماً، أي أنصفه من ظالمه وأعانه عليه، والظلمة الماعون أهل الحق حقوقهم،

وقيل الظلمة في المعاملة، ويقال ظلمته فتظلم أي صبر علي الظلم". (1)

الفرع الثاني

مفهوم التظلم فقها وقانونا

التظلم معناه أن يتقدم الشخص صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى هيئاتها الرئاسية، كتابة، بطلب سحب القرار الذي أصدرته لعدم مشروعيتها. (2) كما عرف التظلم على أنه: "هو التظلم الذي يتم استخدامه من قبل الفرد من أجل دفع جهة الإدارة بالتراجع عن قرار أصدرته في حقه، من شأنه أن يؤثر في مركزة القانوني". (3)

أو بأنه: "عرض الفرد حاله علي الإدارة طالبا منها إنصافه، ومحل التظلم الأصلي هو دعاوي الإلغاء، ومن الممكن تقديمه في دعاوي القضاء الكامل (دعاوي غير الإلغاء) وحينئذ يؤدي إلي قطع التقادم، وحسبما تقول المحكمة الإدارية العليا، فإن التظلم هو " كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه". (4)

كما أن التظلم الإداري في المجال التأديبي هو الوسيلة التي كفها القانون للمتهم، حتي يواجه المتهم ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات، يعتقد في عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها، الذي أضر المتهم بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهي الوسيلة التي يسلكها المتهم الذي صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوئه إلي الطعن عليه قضائيا.

وعرفه البعض الآخر بأنه: "عرض الفرد حالة على الإدارة طالبا منها إنصافه". (5) في حين عرف بأنه: "هو التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلي الجهة الإدارية التي

(1) ابن منظور، لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، دار لسان العرب بيروت، بدون سنة نشر، ص 650.
(2) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية " إجراءات رفع الدعوي الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008 م، ص 229
(3) د. عبد الله حداد، التظلم الإداري، لماذا، كيف، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة رقم 9، بتاريخ 15 يونيو، 1996، ص 153.
(4) حكمها في الطعن رقم 389 لسنة 8 ق، جلسة 1995/6/27
(5) د. مصطفى كمال وصفي الرفاعي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقا للقانون رقم 47 لسنة 1972، القسم الثاني، 1994، ص 170.

أصدرت القرار، أو إلي الجهة الرئاسية طالباً تعديله أو سحبه أو إلغائه".⁽¹⁾
رأي الباحث.

يمكن تعريف التظلم الإداري بأنه: "التجاء صاحب الشأن إلي الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب بهدف إلغاؤه أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة. وهدف التظلم الإداري هو تخفيف العبء عن المحاكم وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع، فأحياناً تجد الإدارة بعد دراسة سبب التظلم بأن المتظلم علي حق في تظلمه فتجيبه علي طلبه، من تعديل أو سحب القرار الذي أصدرته ضده، مما يؤدي إلي وأد الخصومة في مهدها مما يترتب عليه توفير الكثير من الوقت والجهد وينأى بالإدارة عن الدخول في خصومة لا طائل من ورائها، وترتب عليه أيضاً غنى المتهم للجوء إلي القضاء لحصوله علي حقه بطريقة ميسرة، إلا أن المتهم إذا رفضت الإدارة طلبه بالتظلم، أو لم تثبت فيه خلال الزمن المحدد وهو ستون يوماً، يكون أمامه طريق اللجوء إلي الطعن علي القرار قضائياً.⁽²⁾

كما أن التظلم الإداري ليس له شكل خاص كما أقرت بذلك نصوص القوانين، وبالتالي يكفي أن يكون واضح الدلالة علي اتجاه نيه صاحب الشأن إلي الاعتراض علي تصرف الإدارة محل النزاع.

ونجد أن المحكمة الإدارية العليا اتجهت في هذا الشأن إلي أن: "التظلم وإن كان لا يشترط فيه أن يرد في صيغه خاصة أو أن يتضمن رقم القرار محل التظلم أو تاريخه، إذ قد يتعذر علي صاحب الشأن العلم بذلك، إلا أنه لكي يحدث أثره يجب علي المتظلم الإشارة إلي القرار إشارة واضحة، تنبئ علي معرفته بصدوره ومضمونه، وبالتالي لا يعد تظلماً إذا جاءت عبارته عامه لا تشير إلي طعن علي قرار أو قرارات معينه بذاتها، وغني عن البيان أن مدى التجهيل في التظلم وأثره إنما هي مسألة تقديرية مردها إلي المحكمة"⁽³⁾.

كما أنه من الممكن أن تجيب الإدارة المتظلم إلي شكواه، وبإمكانها أن تعدل القرار أو تلغيه أو تسحبه، ولها قبل ذلك أن ترفض القرار رفضاً صريحاً أو تلتزم الصمت تجاه

(1) د. عاطف محمود البناء، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 331
(2) أ. محمد أنور حماده، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، در الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2002م، ص 645
(3) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1993/12/18، طعن رقم 3111 لسنة 32 ق، عليا، الموسوعة الإدارية الحديثة، جزء 36، ص 846. وكذلك حكمها بجلسة 1995/1/28 في الطعن رقم 1543 لسنة 37 ق عليا، ص 850.

التظلم المقدم، ونجد أن تلك الحالات قد لا تتحقق عند اللجوء للقضاء الإداري الذي ليس بوسعه أن يحكم بما لم يطالب به الخصم.⁽¹⁾

فللجهة الإدارية السلطة في أن تسحب القرار الإداري من تلقاء نفسها دون انتظار تظلم صاحب الشأن، كما أن سحب القرار قد يكون جزئياً مقصوراً على بعضها مع الإبقاء على البعض الآخر، وقد يكون كلياً أي شاملاً لجميع محتوياته وآثاره.⁽²⁾

ومن الناحية الشكلية يعد التظلم الإداري عبارة عن طلب يقدم إلي الجهة الإدارية المختصة لتفصل فيه، أما من الناحية المادية؛ فإنه يتطلب وجود خلاف مع الإدارة سابق علي التظلم ويكون الخلاف مرتبطاً بعمل قانوني.

كما أن للقضاء الإداري دوراً هاماً في تعريف التظلم الإداري حيث عرفته المحكمة الإدارية العليا بأنه: " كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقة ومطالبته باقتضائه ".⁽³⁾

ونستنتج من تعريف المحكمة الإدارية العليا بأنه تعريف شامل جامع حيث يبين تمسك المتظلم بحقوقه والحاجة الماسة له، والمطالبة بعودته إليه.

كما أن المحكمة الإدارية العليا ذهبت إلى أن " التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم، ويتعين على الإدارة - الخصم الشريف - أن تعيد الحق لأصحابه، بدون أن تسبب لهم أي مشقة من القضاء وإجراءاته واشترط المشرع لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم لعل صاحب المصلحة من أن يحقق رغباته دون طرح النزاع على القضاء.⁽⁴⁾

وبناء على ذلك، نجد أن التظلم يجعل القرار الإداري يدخل في طور الزعزعة، وتضطر الإدارة إلى إعادة النظر في القرار الإداري الذي اتخذته.⁽⁵⁾

(1) د. رحيم سليمان الكبسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 1986م، ص 273.

(2) د. سليمان الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1986م، ص 357.

(3) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 839 لسنة 8 ق جلسة 1965/6/27، الموسوعة الحديثة، الجزء 15، (1986-1987) ص 38-39.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 680 لسنة 31 ق جلسة 7 ديسمبر 1986م، مجموعة المبادئ، س 31، ص 18.

(5) فتوي رقم 1158 في 1998/11/5 م، ملف رقم 959/3/86، جلسة 1998/3/21 م، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، س 45، يناير، مارس سنة 2001 ص 19.

كما أن للتظلم الإداري فائدة كبيرة إذا ما أحسن استغلاله وتكون تلك الفائدة في تحقيق مصلحة الإدارة، وأصحاب الشأن معاً فهو يعطي للإدارة فرصة للنظر في قرارها المعيب وإتاحة الفرصة للتراجع عنه والعودة إلى جادة الصواب والتثبيت من شرعية تصرفها ومدي تطابقه مع القانون وذلك قبل اللجوء إلى القضاء أما من ناحية أصحاب التظلم فتتاح لهم فرصة إيجاد قنوات عديدة لوصول الحق لهم وتجنبهم مشقة ومعاناه التقاضي.⁽¹⁾

نستنتج من ذلك أن التظلم الإداري يحقق هدفين، أولهما محاولة للصلح قبل عرض النزاع على القضاء باعتبار أن الإدارة هي الخصم الشريف قد تلجأ إلى رفع الظلم عن المتظلم من القرار الإداري أو تتوصل إلى تسوية ترضي الطرفين، وفي الحالات التي لا مفر منها للجوء إلى التظلم فإنه يبين ويحدد موضوع الخصومة، من أجل إتاحة الفرصة لأصحاب الدعوى أن يطلعوا الإدارة على موقفهم.⁽²⁾

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن البعض من الفقه ذهب إلى القول أن التظلم الإداري موجود ومتوفر ويستخدم من قبل الأفراد بغير أن تكون هنالك حاجة إلى وجود نص خاص يقرره كون وجوده قرره الدستور الاتحادي عندما نص في المادة (41) على أنه: " لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية".⁽³⁾

ولكن الواقع العملي يبين لنا بعدم وجود نص عام متعلق بالتظلم الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة عند رغبة المتظلم في القيام برفع دعوى إلغاء للقرار الإداري، إلا ما كان موجود بقانون خاص مرتبط بصفة معينة من الموظفين أو الفئات ذات العلاقة، كما هو مبين بالقانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية حيث نصت المادة بأنه: " يجوز التظلم من قرارات مجلس التأديب

(1) د. رفعت عيد سيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا و مصر طبقاً لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، 2003م، ص 491

(2) د. محمد ماهر أبو العينين، الدفع في نطاق القانون العام، الكتاب الأول و الثاني، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، بدون تاريخ نشر، ص 110

(3) د. ذكي محمد النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دار النهضة العربية، 1998م، ص 326

الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل بدون راتب أو خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معاً أو الفصل من الوظيفة أمام الدائرة الجزائية في المحكمة الاتحادية العليا وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة ولا يجوز أن يكون بين أعضاء المحكمة من كان عضواً في مجلس التأديب، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً⁽¹⁾."

وتبين لنا المادة (83) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 م، في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية للمواطنين، حيث نصت على: "يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي أو الفصل من الوظيفة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً⁽²⁾."

(1) م. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة، والقطاع العام، دار الفكر العربي، 2003م، ص 650

(2) د. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التمهيدية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2006م، ص 30

المطلب الثاني

شكل التظلم وإجراءات تقديمه

يختلف شكل التظلم حسب نوعه ففي التظلم الاختياري لا يشترط أن يأخذ شكلية معينة، حيث يكفي أن يتضمن البيانات الكافية التي تعين جهة الإدارة على فهم ما يبتغيه المتظلم من تظلمه، فضلاً عن الإحاطة بكافة عناصر القرار المتظلم منه، ومن ثم يجوز أن يكون شفوياً كأن يؤشر الرئيس المختص علي الأوراق بأن المتظلم قد تقدم إليه متظماً في تاريخ معين وفي موضوع معين (1).

كما يجوز أن يكون التظلم بعريضة عادية، أو بإنذار على يد محضر، أو ببرقية يتم إرسالها إلى جهة الإدارة، كما يجوز أن يقدمه المتظلم إلى جهة الإدارة بنفسه، ويشترط أن يكون واضحاً في إظهار رغبة المتظلم في طلب تصحيح الوضع القانوني الخاطئ الذي ترتب على القرار المتظلم منه (2).

أما فيما يتعلق بالتظلم الوجوبي فإن المشرع حدد له شروطاً معينة، والتي تضمنها قرار رئيس مجلس الدولة رقم 72 لسنة 1973 (3) والتي كان حدها من قبل قرار مجلس الوزراء سنة 1955، ويجب أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهات الرئاسية أو يرسل إليها بكتاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول (م1). وأن يشتمل على اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه، وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع المصرية أو في النشرة المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم منه، وأن يبين موضع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يري المتظلم تقديمها (م2).

وبمجرد تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية تقوم هذه الجهة بقيد التظلم برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمه أو وروده، ويسلم إلي المتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد بكتاب موصي عليه (م3).

(1) د. مصطفى كمال وصفي، المرجع السابق، ص 170

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1947/11/17 في القضية رقم 163 لسنة 2 ق حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1970/11/15 في الطعن رقم 1927 لسنة 13 ق الموسوعة ج 5 ص 71

(3) منشور بالوقائع المصرية العدد 81 في 1973/4/12

وفور وصول التظلم يرسل إلى الجهة التي أصدرت القرار وعليها أن تبدي رأيها في التظلم، وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع، ويرسل إلي الجهة التي يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده (م4). ثم يتولى فحص التظلمات مفوض الدولة برئاسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة أو من يندبون لذلك من هذه الجهات وتعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة المختصة في ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ ورود التظلم (م5).

وتتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بني عليها وذلك بكتاب موصي عليه (م6). وترجع الحكمة من وراء تطلب هذه المواصفات في التظلم الوجوبي إلي الأهمية التي يحظى بها هذا التظلم بوصفه شرطاً لازماً لقبول دعوي الإلغاء في الحالات الاستثنائية التي حددها المشرع، فلا تقبل الدعوى إلا بعد تقديمه ومن ثم إذا رفعت الدعوى دون تقديم التظلم كانت غير مقبولة شكلاً، كما أن اشتراط هذه العناصر يستهدف تمكين الإدارة من الإحاطة بعناصر القرار المتظلم منه، وبالتالي يصبح الأمر أمامها واضحاً بشأن إصدار قرارها في التظلم.

الفرع الأول

شروط التظلم الإداري

يشترط في التظلم الإداري القاطع للميعاد سواء أكان اختياريًا أم وجوبيًا أن تتوافر فيه الشروط الآتية:

الشرط الأول: أن يقدم من صاحب الشأن باسمه أو من يمثله قانوناً⁽¹⁾

سواء قدمه منفرداً أم في جماعة من طائفته، إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لها بصفة أساسية، ويجوز قانوناً أن يتقدم ذوى الشأن أو نائبه بتظلمه إلي تلك

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا 1959/5/16 الطعن رقم 236 لسنة 4 ق.

الجهة بنفسه أو بخطاب موصى عليه بعلم الوصول،⁽¹⁾ على أن يشمل التظلم اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار موضع التظلم، والأسباب التي بنى عليها التظلم الإداري، وإرفاق المستندات التي تدعم موقف المتظلم.⁽²⁾

ولذلك لا يكفي في مجال التظلم الشكاوي الجماعية المجهلة الأفراد، ولا بد أن يعتبر تقديم جماعة ممن تماثل حالتهم حالة المدعي - دون أن يكون بينهم خاصة - ذا أثر بالنسبة له إلا إذا تقدمت به نقابة أو هيئة ذات صفة قانونية في حدود سلطتها⁽³⁾ ولعل السبب في ذلك هو عدم تحديد مركز المتظلم بصفة دقيقة في الشكاوي الجماعية ولا يشترط توقيع المتظلم على التظلم المقدم منه بل يكفي فقط أن يكون باسمه الخاص لأن عدم توقيعه على التظلم لا يؤثر في كيانه⁽⁴⁾.

ونسنتج من ذلك أنه يجوز أن يقدم التظلم الإداري عن طريق الوكالة القانونية، لكون الوكيل القانوني ينوب عن صاحب التظلم في تقديمه، إذ كان غائباً أو ناقص أهلية أو قاصراً، فقانوناً يجوز للوالدين أن ينوبان عن أبنائهم القصر، والقيم القانوني ينوب عن ناقص الأهلية كالمجنون والسفيه والمعتوه والمحجوز عليه وذو الغفلة وذو عاهة عقلية. كم أن التظلم الإداري لا ينحصر على الأشخاص الطبيعيين فقط، بل يسري أيضاً على الأشخاص الاعتباريين لمن لهم شخصية اعتبارية قانونية، كالمؤسسات والوزارات والنقابات، وينوب عنهم ممثلهم القانوني كمحاميمهم أو أي مسؤول إداري مفوض من الجهة التي محل الدعوى، ويرتب التظلم المقدم من ممثل الجهات نتائجها القانونية بالنسبة لكل أعضائها المعنيين والمنضمين إليها وقت تقديم التظلم الإداري، لكون أن

(1) مادة (1) من قرار رئيس مجلس الدولة رقم (72) لسنة 1973 بتاريخ 1973/4/12، بشأن التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية.

(2) المادة (2) من نفس القرار ويراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بجلسة 1981/1/31، بالطنع رقم 566/530 لسنة 22 ق.

(3) د. مصطفى كمال وصفي المرجع السابق ص 175

(4) حكم محكمة القضاء الإداري في 1960/12/21 في القضية رقم 1035 لسنة 12 ق

القرار المعيب ألحق بهم و من الغرض الذي أنشأت من أجله تلك الجهات الاعتبارية، أو يلحق الضرر بمصلحتهم المشتركة لكل أعضائه أو غالبيتهم⁽¹⁾.

كما أن الهدف من أرفاق المستندات التي بحوزته والتي تؤكد حق المتظلم، ويرى ضرورة ضمها إلى التظلم أو على الأقل نسخة مصورة طبق الأصل منها، كما قضى بأنه: "بحيث يتسنى للإدارة ان تستقى منه عناصر المنازعة في هذه المرحلة على وجه يمكنها من فحصه، والبت فيه وهو مالا يتأتى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً يوقع الإدارة في حيرة بشأن القرار، والحكمة في كل حالة على حدة تقدير ما إذا كان من شأن ما شاب بيانات التظلم من خطأ أو نقص، التجهيل بالقرار المتظلم منه من عدمه. (2)

وعلي هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا بعدم الاعتداد بالتظلم المقدم من المدعى لأنه لم يتضمن بياناً كافياً بالقرار المتظلم منه، فقد قضى بأنه: "... وإنما يكفي أن يتقدم الطالب بعد صدور القرار المتظلم منه ويشير فيه التظلم إلى القرار إشارة توضحه وتتبي عن علمه بصدوره ومضمونه والاشتراطات التي قام عليها".⁽³⁾ والعلة من ذلك هو تمكين الإدارة من الإلمام بجميع جوانب القرار وعناصره حتى تتمكن من إصدار قرارها بشأنه.⁽⁴⁾

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه: "... إن أي التماس لا ينطوي على تظلم بمعناه المقصود، يتقدم به الموظف إلى الجهة الإدارية بغرض إعفائه من توقيع الكشف الطبي عليه، مثل هذا التماس لا يغنى عن تقديم التظلم الوجوبي ما دام لا يمثل معناه ولا يتضمن عناصره..".⁽⁵⁾

و ينبغي تقديم التظلم الإداري من صاحب الشأن حتى يتم قبوله إلي الجهة التي لها سلطة البت فيه، وهي السلطة مصدرة القرار، أو السلطة الرئاسية لها، ويجوز أن يقدم

(1) د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوي الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة 1980م، ص 89

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 159 لسنة 8 ق، جلس 1968/3/3.

(3) الطعن رقم 4286 لسنة 35 ق جلسة 1992/26، 12 م

(4) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الدعاوى الإدارية والدستورية، دار النهضة العربية، سنة 1997م، ص 66

(5) المجموعة جلسة 1968/3/3 م القضية رقم 165.

التظلم إلى أي جهة لها حق الرقابة على السلطة مصدرة القرار، كما يتطلب عند تقديمه أن يشمل البيانات اللازمة لتحديد مقدمه للوقوف على مدى أحقيته في التقدم به، في النهاية يجب احتواء التظلم على موضوع القرار المتظلم منه، وحجج التظلم، ليصبح محلاً لدراسة الجهة المعنية بفحصه.⁽¹⁾

وليس شرطاً أن يقدم التظلم لمصدر القرار مباشرة ولكن يكفي لإعمال أثره في قطع موعد الطعن بالإلغاء، أن يصل العلم به إلى الجهة المصدرة للقرار أو الجهة الرئاسة لها.⁽²⁾

فقد قضت المحكمة الإدارية المصرية بخصوص ذلك بقولها: "إلى أنه متى وصل التظلم إلى علم الجهة الإدارية المصدرة للقرار أو الهيئات الرئاسية لها في الموعد القانوني، فإنه يعتد به كتظلم سليم منتج لأثره".⁽³⁾

ولذلك فإن تقديم التظلم إلى النيابة الإدارية، يكون منتجاً لأثره حين إحالته إلى جهة الاختصاص في الموعد القانوني، وكذلك فإن البرقية المتضمنة للقرار المطعون عليه والطاعن الموجه إليه يعد تظلاً إدارياً، إذا تضمنت جميع عناصر التظلم الوجوبي، وتحقق بها العلم بالقرار وأسباب المعارضة فيه.⁽⁴⁾

وتأكيد لما سبق قضت المحكمة الإدارية العليا إلى أن الشكوى المقدمة لوكيل النيابة الإدارية لا يمكن اعتبارها تظلاً من القرار المطعون فيه، طالما لم تثبت المستندات أنها وصلت لعلم الجهة الإدارية المصدرة للقرار، أو لجهة الرئاسة لها.⁽⁵⁾

ويعتد بالتظلم المقدم من الشخص كامل الأهلية، أما إن كان مقدم التظلم شخصاً غير كامل الأهلية أو عديمها، فلا أثر له في سير ميعاد الطعن بإلغاء هذا القرار إذا تمسك وليه بذلك، كما لا يصبح التظلم دلالة على العلم اليقيني بالقرار، والعلة من ذلك كون

(1) د. وهيب عياد سلامه، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، سنة 1994م، ص 201
(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة السادسة، سنة

1991م، ص 303

(3) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1464 لسنة 10 ق، جلسة 1966/11/26

(4) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1927 لسنة 13 ق، جلسة 1970/11/15

(5) لمحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 472 لسنة 14 ق، جلسة 1971/12/28

التظلم لا يتمخض دائماً عن نفع محض بإنصاف المتظلم، لكونه يسير في حقه ميعاد الطعن بالإلغاء، مما يترتب عليه الضرر بإسقاط حقه في الطعن القضائي بدعوي الإلغاء إذا ما فات هذا الموعد.⁽¹⁾

الشرط الثاني: أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة:

وهذا الشرط يعد منطقياً لأنه يجب أن يقدم التظلم لمن يملك سلطة البت فيه ⁽²⁾ ليقوم بفحصه وإعطاء الرأي فيه بالقبول أو الرفض، وهذه السلطة إما أن تكون الجهة التي أصدرت القرار، أو الجهات الرئاسية المختصة التي تملك سلطة التعقيب على القرارات من الجهات الإدارية المرؤوسة لها، ويرجع في تحديد هذه الجهات الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة إلى القوانين والقرارات المنظمة لها.

وتأسيساً على ذلك فإن تقديم التظلم إلى أية جهة أخرى غير الجهة المختصة لا ينتج أثره في قطع الميعاد، اللهم إلا إذا أحيل إلى الجهة المختصة في الميعاد القانوني فهذا يكون تظلاً ومنتجاً لأثره القاطع لميعاد رفع الدعوي.

وقد بينت ذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها: أن العبرة بالتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية هي اتصال علمها به حتى يتسنى لها فحصه وإصدار قرارها فيه إما بالقبول أو بالرفض، ومتى كان الثابت أن التظلم الذي قدمه المدعي ينتج في هذا الصدد أثره المطلوب لأنه وإن كان قد قدم إلى النيابة الإدارية إلا أنها أحالته فوراً إلى الهيئة العامة للبريد فإتصل علمها به في الميعاد القانوني⁽³⁾.

وفي حالة خطأ الموظف وإرساله تظلمه إلى موظف أدني من مصدر القرار فلا يؤثر ذلك في الإجراء، ويكون هذا التظلم صحيحاً منتجاً لأثره لأنه قدم إلى هيئة رئاسية بالنسبة إلى المتظلم⁽⁴⁾.

(1) محكمة القضاء الإداري، جلسة 1965/7/6، مشار إليه في كتاب د. عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء سنة 1982، ص 245.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1971/12/28 القضية رقم 472 لسنة 14 ق س 17 ص 104

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1966/11/26 القضية رقم 1461 لسنة 10 ق س 12 ص 295

(4) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1961/1/4 وحكم المحكمة الإدارية العليا في 1962/4/15 في الطعن رقم 334 لسنة 5 ق

فقد حددت المادة (24/ب) من قانون مجلس الدولة المصري الجهات المختصة بنظر التظلم، وهي الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية. وفي هذا الخصوص، قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "لا تقبل الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية الصادرة ضدهم إلا بعد تظلمهم من القرارات إلى تلك الجهات الرئاسية لها".⁽¹⁾ وبالتالي يجب على صاحب الشأن المتظلم تقديم تظلمه للجهة الإدارية أو الرئاسية مصدرة القرار الإداري.

فهناك إجماع في الفقه المقارن على أن التظلم الذي ينتج أثره يستلزم توجيهه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الجهة الرئاسية، فنجد للقضاء المصري رأي آخر في ذلك فقرر القضاء بأنه لا يجوز التظلم إلى الوزير شخصياً، إلا عندما يكون الوزير مصدر القرار، أو له سلطة التعقيب على القرار، وإن لم يكن مصدر القرار باعتباره هيئة رئاسية.⁽²⁾

وفي حالة لم يكن الوزير مصدر القرار وليس له سلطة التعقيب عليه باعتباره هيئة رئاسية، كان تقديم التظلم إلى مصدر القرار صحيحاً ومنتجاً لنتائج طبقاً للقانون. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "التظلم يقدم للوزير إذا كان هو مصدر القرار، أو كانت له سلطة التعقيب على مصدره، كما يمكن تقديمه إلى مصدر القرار إذا كان صادراً من غير الوزير، ولم يكن للوزير سلطة التعقيب عليه باعتباره سلطة رئاسية".⁽³⁾

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 785 لسنة 34 ق، عليا جلسة 1996/12/17، راجع د. حسن الفكهاني، د. نعيم عطيه، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة في المواد الجزائية والمدنية والتجارية والدستورية والإدارية والبحرية والأحوال الشخصية والمرافعات المدنية والإجراءات الجنائية وباقي فروع القانون، ويتضمن المبادئ من 1993، 1997، ج 42، ص 1020.

(2) د. الشافعي أبو رأس، القانون الدستوري، مكتبة النصر بالزقازيق، سنة 1997م، ص 221.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، مارس 1985، مجموعة العشر سنوات، راجع، د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 629.

كما قضي القضاء المصري بقبول التظلم الإداري المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة، وذلك في حالة وجود عذر مقبول يبرر خطأ التظلم، وإذا كانت الجهة الإدارية التي أخذت التظلم تابعة للجهة الإدارية المختصة، أو ترتبط بها إدارياً. وقضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها جاء فيه: "جرى قضاء هذه المحكمة على أن التظلم إلى الجهة غير المختصة، يقطع ميعاد رفع الدعوى متى كان لهذه الجهة ثمة صلة بموضوع التظلم، وغنى عن البيان أن التجاء صاحب الشأن إلى القضاء الإداري، طالبا إلغاء القرار الإداري وموجها طلباته في الدعوى إلى جهة لها ثمة اتصال بموضوع المنازعة، وإن لم تكن صاحبة الصفة ينطوي على دلالة أقوى في معنى الإمساك بالحق من مجرد التظلم الإداري، الذي يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء وأبلغ في المطالبة بأدائه على نحو من مقتضاه، بأن إقامة الدعوى على غير ذي صفة له ثمة اتصال بموضوع المنازعة يقطع موعد رفع الدعوى الإلغاء إلى أن يتم الفصل فيها".⁽¹⁾ رأي الباحث.

- نرى أن المشرع المصري أحسن حين جعل التظلم الإداري المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة مرتباً لنتائجه القانونية ومنتجاً لها، متى كان للمتظلم عذر مقبول في خطئه، أو إذا كان هناك اتصال بين الجهة الإدارية المقدم إليها التظلم الإداري بموضوع التظلم أو التابعة للجهة الإدارية المختصة أصلاً، حتى لا يكون هناك ذنب لذوى الدعوى الذى يشكو من قرار إداري صدر مشوباً من تعقيد الإجراءات، وأخطاء المحامون، ونمط الروتين.

كما أن المادة (97) من قانون إدارة الموارد البشرية لسنة 2011 في الإمارات تنص بأنه: "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطى من الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه، وتكون قرارات اللجنة قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن جزاءات لفت النظر والإنذار الكتابيين".

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 904 لسنة 1989/11/28، أحكام السنة 35، ص 325، راجع، عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 756.

والمادة (98) من نفس القانون تنص على أنه: "يجوز للموظف الاعتراض على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزاءات الإنذار ولفت النظر الكتابيين وذلك بتقديم اعتراض خطي الى الهيئة خلال مدة لا تجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغه بالقرار والا اعتبر قرار لجنة التظلمات والشكاوى قطعياً".⁽¹⁾

تقترح الهيئة نظاماً للنظر في الاعتراضات المرفوعة اليها وترفعه لمجلس الوزراء لاعتماده.

والمادة (99) من نفس القانون تنص على أنه: "للموظف أن يقدم لإدارة الموارد البشرية أية شكوى تتعلق ببيئة العمل ويشمل ذلك دونما حصر (أدوات ومعدات العمل، الإساءة الجسدية، الكلام البذيء، اطلاق وترويج الشائعات، الاستخفاف بالموظف أو بآرائه، المضايقات اللفظية أو الكتابية) وعلى هذه الإدارة مراجعة الشكاوى التي تقدم اليها وان تقرر أحالتها الى لجنة المخالفات في الحالات التي تتطلب ذلك".⁽²⁾

وفي جميع الأحوال لا يجوز للموظف الاعتراض على ساعات العمل أو الدرجة الوظيفية أو الراتب والمكافآت.

المادة (100) من نفس القانون تنص على أنه: "يلتزم رؤساء الوحدات التنظيمية بالوزارات بمعالجة الأسباب والظروف التي قد تؤدي الى تقديم التظلمات الوظيفية بما في ذلك عدم منع أو إهمال الشكاوى التي تقدم أو تصل اليهم، وبذل الجهود اللازمة لتسوية وحل تظلمات موظفيهم بطريقة ودية.

والمادة (205) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 بأنه: "يجوز للموظف الاعتراض على قرار لجنة التظلمات والشكاوى إلى جهة مركزية متخصصة تحددها الحكومة لهذا الغرض على أن يتم تقديم ذلك الاعتراض خلال مدة لا تجاوز أسبوعين من تاريخ صدور القرار وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات والشكاوى قطعياً".⁽³⁾

(1) د. أنور أحمد رسلان، الحقوق والحريات في عالم متغير، دار النهضة العربية، سنة 1977م، ص 410

(2) د. بكر القباني، العرف كمصدر للقانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، وبدون طبعه، ص 120

(3) د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الثقافة العربية للطباعة، الطبعة الأولى، 1996م، ص 33

والمادة (206) من نفس القانون بأنه: "1. يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات والشكاوى بتظلم خطي يتعلق بتقرير تقويم أداءه السنوي وكذلك التظلم من القرارات الصادرة بفرض الجزاءات التأديبية بحقه. (1)

كما يشترط أن يكون التظلم الإداري للقرار محل التظلم مستنفداً لجميع مدارج التسلسل الإداري أي كونه تظلماً نهائياً، وذلك بأن يكون قد صدر من جهة إدارية لها سلطة إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارة أعلى منها، وبالتالي لا يجوز التظلم من قرار غير مصدق عليه أو غير معتمد من سلطة أعلى من مصدره، لكونه يصبح التظلم سابقاً لأوانه، بحيث قد تري السلطة المختصة بالتصديق تعديل أو رفض التصديق عليه، فيصبح التظلم لا قيمة له. (2)

وإذا كان القرار المنعقد لا يشترط أن يكون الطعن عليه مسبقاً بتظلم منه، فإن شرط صحة التظلم الوجوبي أن يقدم ضد قرار إداري نهائي، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بخصوص هذا الشأن بأنه: "لما كان القرار المنعقد لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن عليه، فإنه لا يشترط التظلم منه قبل رفع الدعوى ". (3)

والحكمة من ذلك أن القرار المنعقد لا يدخل ضمن القرارات الإدارية، بل لا يعدو كونه عملاً مادياً، وأنه يأبى على الذوق القضائي السليم أن يعفى الطعن على مثل هذا القرار من شرط الميعاد دون إعفائه من شرط سابق عليه، وهو التظلم الإداري، فكل الشرطين يجمعهما أصل مشترك، ألا وهو من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً. (4)

الشرط الرابع: أن يقدم التظلم في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء

ومعنى ذلك أن يتم تقديم التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به علماً يقينياً وإذا لم يقدم التظلم في الميعاد سالف الذكر فإن الحكم يختلف في التظلم الاختياري عن الوجوبي ففي الأول فإن القرار يتحصن ضد الطعن بالإلغاء بمجرد

(1) د. يسرى محمد العصار، دروس في قضاء الإلغاء، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 2003م، ص 410

(2) د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1994، ص 259

(3) م. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الثقافة العربية للطباعة، الطبعة الأولى، 1969م ص 741

(4) د. مصطفى محمود عفيفي و د. بدرية الجاسرة، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، بدون دار نشر، سنة

1983م، ص 100

مضي المدة أما في التظلم الوجوبي فإذا لم يقدم التظلم قبل رفع الدعوى سقط حق صاحب الشأن في الطعن القضائي، لأنه من المحتم أن يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى لعدم سبق التظلم قبل رفعها.

وفي حالة إرسال التظلم للجهة الإدارية قبل انقضاء الميعاد إلا أنه قد تأخر في الوصول إليها، فإن المحكمة الإدارية العليا جعلت من التأخير غير العادي في وصول التظلم إلى الجهة المرسل إليها ليس سبباً في عدم قبول الدعوى، طالما كان موقف المتظلم لا ينطوي على التراخي، فقد يرجع التأخير إلى هيئة البريد أو تراخ الإدارة في تسجيل التظلم في سجل المكاتبات الواردة أو في سجل التظلمات ويخضع ذلك كله لتقدير المحكمة⁽¹⁾.

وفي حالة تكرار المتظلم تظلماته فإن يعتد بالتظلم الأول دون غيره لأنه القاطع للميعاد، لأن الأخذ في الاعتبار عدد التظلمات يؤدي بنا إلى إطالة ميعاد رفع الدعوى إلى ما لا نهاية⁽²⁾.

ف نجد أن المادة (24) من قانون مجلس الدولة تنص بأنه: "على أن موعد رفع الدعوى أمام المحكمة، فيما يرتبط بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به⁽³⁾."

ونستنتج من ذلك خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به يقيناً، ومفهوم العلم اليقيني قانوناً لدي المحكمة الإدارية العليا بأنه: "العلم الشامل لصاحب الشأن بجميع العناصر التي يمكن له على أساسها ان يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1965/3/21 الطعن رقم 367 لسنة 9 ق وحكمها في جلسة 1974/4/14 في الطعن رقم 316 لسنة 15 ق

(2) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1949/11/28 القضية رقم 674 لسنة 2 ق

(3) د. صبري محمد السنوسي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1998م، ص 610

القرار ويستطيع ان يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه، كما ذهبت إلى أنه لا يمكن أن يجرى الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت عليه قيام هذا العلم الشامل".⁽¹⁾ والحكمة من تحديد تاريخ تقديم التظلم، تكون بتاريخ الوصول الفعلي إلى الجهة المتظلم منها، وليس بتاريخ إيداعه بالبريد إذا أرسل التظلم بريدياً، ولكن التأخير غير العادي في وصول التظلم الإداري إلى الجهة المرسل إليها سواء كان التأخير راجعاً إلى هيئة البريد أم إلى تراخي الإدارة في تسجيل التظلم في سجل الوارد أو سجل التظلمات، يؤخذ ذلك في الاعتبار ويخضع لتقدير المحكمة.⁽²⁾

والعلة من ضرورة تقديم التظلم خلال سنتين يوماً، تكمن في أنه بمرور المدة يستقر القرار الإداري رغم عيوبه، بحيث لا يمكن إجبار الإدارة على إعادة النظر فيه.⁽³⁾ وبناء على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "المتظلم إذا كان قد تظلم إدارياً من القرار الإداري المطعون فيه بعد مضي أكثر من سنتين يوماً، فإن تظلمه يكون غير ذي أثر في قطع الميعاد وبالمثل تكون دعواه التي أقامها بعد ذلك بطلب إلغاء القرار المطعون فيه الذي أصبح حصينا من الإلغاء واستقرت به المراكز القانونية التي اكتسبها أربابها بمقتضاه بفوات مواعيد الطعن فيه".⁽⁴⁾

كما إن ميعاد السنتين يوماً بخصوص التظلم الإداري لا يحسب فيها مواعيد المسافة المقررة للدعوى، والحكمة من ذلك أن مواعيد التظلم الإداري هي مواعيد انتظار، وليست مواعيد تقديم صحيفة الدعوى ولا يستلزم انتقالاً، وبالتالي لا تضاف إليه إجازة رسمية إذا جاءت في آخره، لإمكانية قيام المتظلم برفع الدعوى أما م القضاء بعد انتهاء الإجازة.⁽⁵⁾

(1) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1993/12/31، طعن رقم 3548 لسنة 38 ق، عليا، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 46، ص 843.

(2) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1981/1/31، طعن رقم 641 لسنة 22 ق، عليا، مجموعة المبادئ القانونية لسنة 22 ق ص 478.

(3) محكمة القضاء الإداري في 1947/11/18، مجموعة السنة الثانية، ص 67.

(4) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 570 لسنة 13 ق، جلسة 18 فبراير 1969، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س 14، ص 354، وحكمها في الطعن رقم 5118 لسنة 45 ق، جلسة 2005/6/4، مجلة هيئة

قضايا الدولة، العدد الثاني، س 49، يولييه، سبتمبر 2005، ص 225

(5) د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، 1997م، ص 355

ومع ذلك فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا بأن ميعاد السنتين يوما المرتبطة بالتظلم الإداري تحسب فيها مواعيد المسافة، ولذلك تضاف إليه إجازة رسمية إذا جاءت في آخره، لأن صاحب الشأن يحتاج انتقالا لتقديم تظلمه ويجب ألا يحرم من الاستفادة من مواعيد المسافة (1).

فالحكمة التشريعية من تحديد وقت قصير، لعدة أسباب منها:

1. لضمان استقرار القرار الإداري حتى لا تظل مهددة بالإلغاء لمدة طويلة.
2. الحرص على استقرار المراكز القانونية وعدم زعزعتها، ولتوفير نوع من الاستقرار والثبات.
3. إيجاد نوع من التوازن بين مصلحة الأفراد والإدارة حتى يتم سرعة الفصل والبت في مصير تلك القرارات.

ونرى أن هذه المدة القصيرة مقصورة فقط على دعاوى الإلغاء حيث حدد القانون موعداً لرفع دعوى الإلغاء وذلك على خلاف الأصل، ويصبح استثناء منه أما في دعاوى القضاء الكامل، فهذه المدة غير موجودة حيث يطالب المدعى بحقوق شخصية. ونستنتج من ذلك أن هناك نتائج مرتتبة على تعلق ميعاد السنتين يوما بالنظام العام ويمكن حصرها كالتالي (2):

1. للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها.
2. لا يجوز سحب القرار الإداري النهائي بعد فوات ميعاد الطعن فيه.
3. لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي ترتبت على هذه القرارات النهائية.
4. يجوز الدفع برفض الدعوى في أي مرحلة من مراحلها.

(1) د. ثروت عبد العال أحمد، معيار تميز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجلس التأديب الخاصة، دار النهضة العربية، سنة 1997، ص 236

(2) د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، دار النشر والتوزيع، جامعة أسيوط، بدون تاريخ للنشر، ص 36

كما يجب مراعاة حالة القوة القاهرة، وهى كل حادث فجائي يعوق ذوى الشأن عن تقديم تظلمه وتشمل الكوارث الطبيعية والحروب، فتقدير حالة القوة القاهرة مسألة تخضع لتقدير سلطة القاضي.

ونلاحظ أن جهل ذوى الشأن بموعد الطعن حتى انتهاءه، ليس سببا خارجاً عن الإرادة، كما يدعى ذوى الشأن من اضطرارهم إلي السكوت على حقهم خوفاً من بطش الحكومة فلا يعد ذلك قوة القاهرة،

لكون العلاقة بين الحكومة والموظف لا تمنعه من المطالبة بحقوقه.⁽¹⁾ ونجد أن الأصل أن يبدأ موعد التظلم الإداري بتاريخ صدور القرار محل التظلم بشرط أن يقترن به العلم، والحكمة من ذلك هي بتاريخ وصول التظلم فعلاً إلى الجهة المتظلم إليها، سواء أكانت مصدرة للقرار أو الجهة الرئاسية لها، وليس بتاريخ إيداع التظلم بالبريد، وإنما يحتسب الوقت العادي لوصول البريد وقيد التظلم وعرضه، ومفهوم ذلك أنه يجب على صاحب الشأن أن يراعى إرساله في وقت يسمح بوصوله في الميعاد.⁽²⁾ والقاعدة العامة أنه في دعاوى الإلغاء لا يعتد إلا بالتظلم الأول في قطع الميعاد، فإذا تكررت التظلمات بعد ذلك فلا يكون لها الأثر القاطع، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه: "إذا تتابعت التظلمات فإن التظلم الذي يوقف المدة هو التظلم الأول فقط، وأن المدة لا توقف إلا مرة واحدة، وأن ليس لصاحب الشأن أن يتخذ من تكرار التظلم وسيلة للاسترسال في إطالة موعد رفع الدعوى".⁽³⁾

كما أكدت المعنى نفسه المحكمة الإدارية العليا بأنه: "وإذا كرر المتظلم تظلماته، فالعبرة في حساب المواعيد على مقتضى ما تقدم هي بأول تظلم يقدم في ميعاده، دون اعتداد بما يعقبه من تظلمات مكررة لاحقة".⁽⁴⁾

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 1334 لسنة 14 ق، جلسة 1973/4/1، الموسوعة الحديثة، الجزء 15، ص 131، وحكمها في الطعن رقم 1719 لسنة 40 ق، جلسة 1995/1/21، الموسوعة الحديثة، جزء 51، ص 623.

(2) د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، المنصورة، دار الشافعي للطباعة، سنة 2003م، ص 430.

(3) حكم محكمة إدارية عليا في 1959/11/28، مجموعة السنة الرابعة، ص 48.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1957/12/14، مجموعة السنة الثالثة ص 330.

وينقطع سير هذا الموعد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية المصدرة القرار أو الهيئة الرئاسية، و أن موعد التظلم قدره ستون يوماً من تاريخ النشر أو الإعلان أو علم ذوى الشأن به هو نفس موعد دعوى الإلغاء وهي قاعدة عامة، لذا يجب مراعاة بعض الحالات الاستثنائية مثلاً لذلك المادة (30) من القانون رقم (47) لسنة 1978 م بإصدار قانون العاملين المدنيين بالدولة.⁽¹⁾

غير أن حساب مواعيد دعاوى القضاء الكامل، فإن موعد التقادم ينقطع كلما تكرر التظلم، بحيث لا يحسب موعد التقادم إلا من آخر تظلم قدم للجهة المختصة بذلك. كما إن الأثر يتحقق في قطع موعد رفع الدعوى بطلب إلغائها، عند التظلم بأكثر من تظلم إداري، وحتى لو قدم لهم جميعاً تظلاً واحداً، متى ذكرت فيه هذه القرارات على وجه التحديد والحصر، ولكن كون تلك القرارات متعددة وكان البعض منها مرتبطاً ببعض الآخر ارتباطاً لا يقبل التجزئة، فهنا يكتفى لتحقيق الأثر، التظلم من القرار الأساسي دون ما يتفرغ عنه أو يترتب عليه من قرارات⁽²⁾.

وعند قيام المتظلم بالطعن في قرارين متتاليين، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن التظلم يصبح من أولها دون الثاني، في كون القرار الثاني استمراراً للقرار الأول ومقتض له، إذ ينتج من نفس الفكرة التي صدر عنها القرار الأول.⁽³⁾ أما إذا كان القرار الثاني مستقلاً عن القرار الأول فإنه يجب التظلم منه على حده، وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "يتعين التظلم من الطلب العارض المقدم خلال المنازعة الإدارية ما دام له موضوع مستقل غير داخل في عموم الطلب

(1) يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين، وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه للجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض تشكل من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير، وعضو تختاره اللجنة النقابية على أن تفصل اللجنة في هذا التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها، ويكون قرارها نهائياً، ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه.

(2) د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 432

(3) د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة 1984م، ص 33

الأصلي، وما دام طلب الإلغاء موضوع الطلب العارض قائماً على سبب يختلف عن سبب الطعن في القرار موضوع الطلب الأصلي".⁽¹⁾

وإذا كان التظلم يجب أن يقدم في موعده المحدد له، فما نتيجة استعجال ذوى الشأن ورفع دعواه قبل مضي السنتين يوماً المقررة للبت في التظلم، إذا يمكن في تلك الحالة أن يدفع في مواجهته بعدم قبول الدعوى، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا علي أنه: أن الإدارة إن ردت بعد رفع الدعوى وقبل انقضاء الموعد المقرر للبت في التظلم، وكان ردها بالرفض فإن الدعوى تستمر، أما إن كان ردها بالإيجاب وسحبت قرارها، فإن على المتظلم تحمل التكاليف، وأما إذا لم ترد الإدارة نهائياً والتزمت الصمت وانقضى الموعد المقرر للبت في التظلم، أثناء سير الدعوى، فإن المحكمة تستمر في نظر المنازعة دون أن تقضى بعدم القبول".⁽²⁾

ونجد أن المشرع الإماراتي حسب المادة (33) من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، بأنها حددت المدة بثلاثين يوماً من تاريخ إخطار تقرير الكفاية أن يتظلم إلى السلطة المختصة في هذا التقرير".⁽³⁾

ولكن اختلف المشرع الإماراتي في تحديد المدة في حالة فقد الموظف وظيفته، فوفقاً للمادة (33) من قانون الخدمة المدنية أعطى المشرع للموظف فقط ثلاثين يوماً من تاريخ إعلامه بالقرار، أن يتظلم ضد تقارير الكفاية السنوية، وذلك إذا كانت بدرجة مقبول أو ضعيف إلى الوزير المختص بذلك.

ففي التشريع الإماراتي، نجد أن القاعدة العامة لاحتساب الميعاد تطبق حسب المدد المنصوص عليها بقواعد الإجراءات المدنية الإماراتية، حيث يتم احتساب المدد من اليوم

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 754 لسنة 6 ق، جلسة 1964/1/12، الموسوعة، الجزء الخامس عشر، ص 58 و 59

(2) إدارية عليا في الطعن رقم 265 لسنة 9 ق، جلسة 1964/6/7، وحكمها في الطعن رقم 614 لسنة 5 ق، جلسة 1960/1/16، وحكمها في الطعن رقم 396 لسنة 26 ق، جلسة 1984/1/17.

(3) د. داود الباز، أصول القضاء الإسلامي في النظام الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2003م، ص

التالي مباشرة لذلك، كما أنه لو صادف آخر يوم من المدة المحتسبة عطلة رسمية يمتد الموعد لبعد العطلة الرسمية من أول يوم عمل بعدها. ولكن من يقع عليه عبء الإثبات؟

الرأي الأول: يري أنه يقع على عاتق المدعي المتقدم بالتظلم الإداري عبء الإثبات في مواعده القانوني، ولا يقع عبء الإثبات بالعكس على الإدارة المتصدرة للقرار، إلا في حالة نجاح المدعي في إثبات صحة هذا الدفاع.⁽¹⁾

والرأي الثاني: يقول بأنه يقع عبء إثبات تقديم التظلم على الإدارة، لأنها تحتفظ في غالب الأمر بالملفات المؤثرة في المنازعات الإدارية ومن الواجب عليها، إظهار ما لديها من مستندات متى طلب منها ذلك، فإن رفضت فإنه يعد قرينه لصالح المدعي.⁽²⁾

رأي الباحث.

نري أنه يجب علي المشرع التدخل بترك باب التظلم مفتوحاً لمدة أطول، والعلة من ذلك وجود الكثير من العقوبات الجسيمة كالفصل من الخدمة، مع جهل صغار الموظفين بالإجراءات القانونية (كإجراءات التظلم)، مما يؤدي إلى تحصين القرار المخالف للمشروعية.

كما يجب على المتظلم أن يرتقى بتظلمه، ويقوم بالرد على قرار الإدارة المعيب والمخالف لمبدأ المشروعية بأسانيد قانونية سليمة ليس بها تطاول أو تجريح على الرؤساء الإداريين، فلا يجوز للعامل في مقام الدفاع عن نفسه.. سلوك ينطوي على تحدي رؤسائه أو التطاول عليهم فإن هذا السلوك يكون مخالفة إدارية.⁽³⁾

الشرط الخامس: أن يكون التظلم الإداري مجدياً

بحيث يكون في مقدور الجهة الإدارية المختصة سحب القرار أو تعديله إذا ما اقتضت بصفة الأسباب الواردة في التظلم المقدم إليها، أما إذا لم يكن في استطاعة الجهة

(1) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1994/7/3، طعن رقم 760 لسنة 35 ق، عليا، دائرة منازعات الأفراد والهيئات والتعويضات، الموسوعة الإدارية الحديثة، جزء 46، قاعدة 299، ص 86، ص 338.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 4190 لسنة 14 ق، جلسة 1973/12/30، مجلة العلوم الإدارية، ص 17، العدد الأول أبريل 1985، ص 174.

(3) د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، ص 351.

الإدارية سحب القرار أو تعديله أو كان القرار ذاته يستعصي على السحب أو التعديل فإن التظلم يصبح غير مجد، وبالتالي لا ينتج أثره في قطع الميعاد ويستطيع صاحب الشأن اللجوء إلى القضاء مباشرة لرفع دعواه.

وفي حالة ما إذا كان التظلم غير مجد ولا منتج لأثره فلا عبء به، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا بأن التظلم السابق لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات فإذا أمتنع على جهة الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد ولا منتج، وبذلك تنتفي حكمته وتزول الغاية من التبرص طوال المدة المقررة حتى تفيء الإدارة إلى الحق أو ترفض التظلم أو تسكت عن البت فيه⁽¹⁾.

وترجع أسباب عدم جدوي التظلم إما إلى أسباب قانونية يمكن حصرها في قابلية القرار الإداري للسحب إذ لو لم يكن القرار قابلاً للسحب فلا جدوي من تقديم التظلم وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه لا جدوي من التظلم قبل رفع الدعوي من قرار صادر من وزير الداخلية بالتصديق على قرار لجنة العمد والمشايخ لكون هذا القرار غير قابل للسحب، وأوجبت المحكمة في حكمها أن ترفع الدعوى بطلب إلغائه من تاريخ العلم به لا من تاريخ انقضاء مواعيد رفضه حكماً⁽²⁾.

فإذا كان القرار غير قابل للسحب فلا جدوي من التظلم منه مثل قرار مجلس الجامعة لأنه لا توجد سلطة رئاسية تملك التعقيب عليه وبالتالي فللمتضرر اللجوء مباشرة إلى القضاء حتى ولو كان في إحدى حالات التظلم الوجوبي.

وقد أن ترجع عدم جدوي التظلم إلى أسباب واقعية مثل كشف جهة الإدارة عن نيتها مسبقاً في عدم قبول أي تظلم يقدم إليها، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأنه لا محل للتظلم إذا كانت جهة الإدارة قد أعلنت سلفاً أنها لن تتظر في أي تظلم يقدم

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1962/3/17 في الطعن رقم 1692 لسنة 6 ق الموسوعة ج 15 ص 61
(2) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1966/6/11 في الطعن رقم 1612 لسنة 8 ق الموسوعة ج 15 ص 68 وحكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1960/6/21 في القضية رقم 930 لسنة 13 ق

إليها أو أنها لن تعدل عن القرار الذي أصدرته، لأنها بذلك تكون قد أعلنت مقدماً عن تخليها عن نظر التظلم وبحثه (1).

الشرط السادس: أن يكون التظلم قاطعاً في بيان مضمونه وفحواه

يشترط أن يكون التظلم واضحاً ومعيناً وحاسماً في تحديد هدفه وموضحاً رغبة المتظلم في إلغاء القرار الإداري أو تعديله أو سحبه، فإذا كان التظلم قد شابته الغموض وعدم الوضوح مصاغاً في عبارات عامة القصد منها إثارة مشاعر الشفقة والعطف دون تحديد دقيق للقرار المشكو فيه، ودون حسم في بيان الغرض الذي قدم التظلم من أجله، فإنه لا ينطبق عليه وصف التظلم القاطع للميعاد (2)

وقد بلورت أحكام القضاء الإداري هذا الشرط وذهبت إلى أن التظلم لا بد وأن يكون واضحاً، وأن يمكن الإدارة من أن تستقي منه عناصر المنازعة علي نحو يمكنها من فحصه، وعلى ذلك قضت بأنه إذا جاء التظلم في عبارات عامة لا تحديد بها بالذات لما يقصده المدعي فيما يتصل بشخصه مباشرة، وإنما أشتمل علي مقارنة أقامها بين مختلف طوائف موظفي سلاح الحدود وبيان ما لحق بعضهم من غبن وما أصاب غيرهم من توسعه فإن مثل هذا التظلم غير مجد في قطع المدة (3).

الفرع الثاني

آثار التظلم وكيفية حساب الميعاد فيه

يترتب علي تقديم التظلم على النحو السابق قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء بحيث يبدأ ميعاد جديد في السريان من اليوم التالي لوصول التظلم إلي الجهة الإدارية المختصة التي قد ترد علي التظلم إما بالقبول وتصحيح الوضع أو ترد بالرفض. لرفع الدعوى من اليوم التالي لانتهاء مدة الستين يوماً سالفه الذكر التي يعتبر التظلم

(1) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1953/12/21 السنة 8 ق ص 300 وحكمها في جلسة 1958/5/8 وحكمها في جلسة 1956/2/23 السنة 10 ص 224

(2) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، ص 552

(3) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1951/4/25 س 5 ص 911 وحكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1968/3/3 في الطعن رقم 1590 لسنة 8 ق الموسوعة جـ 15 ص 67 وحكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1965/6/27 في الطعن رقم 389 لسنة 8 ق وحكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1968/4/14 السنة 13 ق ص 664

بانقضائها مرفوضاً حكماً على أن تبدأ هذه المدة من تاريخ قيد التظلم في السجل المعد لذلك لأن المشرع قد ألزم الجهة الإدارية بإعطاء المتظلم إيصالاً بين فيه رقم التظلم وتاريخ قيده إما بتسليمه إليه أو بإرساله إليه بطريق البريد الموصي عليه حتى يثبت في مواجهته العلم بواقعة القيد وتاريخ حصولها ويجري من هذا التاريخ ميعاد الطعن في القرار⁽¹⁾.

والعبرة في حساب ميعاد الطعن في التظلم إما من تاريخ صدور قرار صريح من جهة الإدارة برفض التظلم، أو من تاريخ انتهاء الفترة التي يعتبر فواتها بمثابة قرار حكمي بالرفض أيهما أسبق، فيحسب الميعاد من تاريخ القرار الصريح بالرفض إذا ثبت صدوره قبل القرار الحكمي، وقد يحسب من تاريخ فترة القرار الحكمي إذا تأخر صدور القرار الصريح⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1960/1/23 الطعن رقم 391 لسنة 4 ق
(2) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1988/1/17 في الطعن رقم 3066 لسنة 31 ق

المبحث الثاني

شرط ميعاد رفع الدعوى

يحرص المشرع علي استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية وذلك بأن حدد مدداً معينة يتعين على الطاعن الالتزام بها، وتعتبر هذه المدد من النظام العام التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، ولا يجوز بعد فواتها أن يقبل القضاء الطعن الموجه ضد القرارات، إذ تصبح هذه القرارات محصنة على الإلغاء، وعلى المحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا ما رفع إليها طعن في قرار إداري بعد فوات هذا الميعاد.

وعندما يحدد المشرع هذه المدة يرمي دائماً إلى التوفيق بين المصلحة الخاصة للطاعن والصالح العام، فالمصلحة الخاصة تتطلب أن يعطي المشرع الأفراد الوقت المعقول للطعن في القرارات الإدارية، بينما يقتضي الصالح العام أن لا تطول هذه المدة مدة بحيث تبقى أعمال الإدارة مهددة بالإلغاء، ويؤدي ذلك إلى عدم استقرار الأوضاع الإدارية، وتكون القرارات الإدارية معرضة للإلغاء، لذلك نجد المشرع غالباً يضع مواعيد قصيرة الأجل.

اشتراط المشرع لرفع دعوي الإلغاء رفعها خلال ستين يوماً تبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم به علماً يقيناً لا ظنياً ولا افتراضياً، وهذا الشرط من الشروط التي تختلف فيها الدعوي الإدارية عن الدعاوي العادية، كما أنه خاص بدعوي الإلغاء فقط التي تنصب على إلغاء القرار الإداري بحيث يتعين إقامتها خلال مدة معينة.

وينقطع هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.

ويكون ميعاد رفع الدعوي بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

وقد استقر الفقه والقضاء على اعتبار هذه المدة من النظام العام لتعلقه بحجية الأوامر

الإدارية، وما يتوقف عليها من المصالح العامة والخاصة. ومن ثم يجوز الدفع به في أية حال تكون عليها الدعوي ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا، كما يجوز للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها وبغير حاجة إلى الدفع به من قبل الخصوم، ولا يجوز للخصوم الاتفاق على تعديله بالزيادة أو النقصان.

وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري "أن ميعاد رفع الدعوي من النظام العام لتعلقه بحجيه الأوامر الإدارية وما يتوقف عليها من المصالح العامة والخاصة، ويتوقف على عدم انقضائه إمكان قبول الدعوي شكلاً وتحقيق هذا الأمر موكل إلى المحكمة تجريه بحكم وظيفتها وبغير حاجة إلى الدفع به من قبل الخصوم"⁽¹⁾.

ويمكن التعرف على شروط ميعاد رفع الدعوي علي النحو التالي:

المطلب الأول: مدة ميعاد رفع الدعوى

المطلب الثاني: شرط انعدام الدعوى الموازية

(1) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1949/11/28 المجموعة السنة الرابعة، ص48.

المطلب الأول

مدة ميعاد رفع الدعوي

اختلفت التشريعات في تحديد مدة الطعن في دعوى الإلغاء، فقد حدد المشرع الفرنسي في الأمر الصادر في 1945/7/31 بشهرين من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تعتمد المصالح أو إعلان صاحب الشأن به⁽¹⁾.

ونصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أن: ميعاد رفع الدعوي أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن.

نجد أن المشرع في مصر قد حدد للطعن بالإلغاء ميعاداً معقولاً يهدف إلى تحقيق التوازن بين مصلحة صاحب الشأن المتمثلة في عدم تقييد الطعن بالإلغاء بموعد قطعي، وذلك حتى يتمكن من الطعن بإلغاء القرار حيثما يشاء، والمصلحة العامة التي تتطلب تحديد موعداً للطعن بالإلغاء ينغلق بموجبه باب الطعن في الحكم، وذلك بغرض تحقيق الاستقرار للمراكز القانونية التي أوجدها القرار الإداري.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة، فقد نصت المادة 176 من قانون اتحادي رقم 30 لسنة 2005 بشأن تعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم 11 لسنة 1992 بإصدار قانون الإجراءات المدنية وتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية ميعاد الطعن بالنقض ستون يوماً ... وقد أكدت علي ذلك المحكمة الاتحادية العليا في حكمها لما كان من المقرر في المادة 176 من قانون الإجراءات المدنية من أن ميعاد الطعن بالنقض ستون يوماً وكذلك بما هو مقرر في المادة 152 من ذات القانون من أن الميعاد يبتدئ من تاريخ إعلان الحكم في الأحوال التي يكون الخصم قد تخلف عن حضور

(1) القانون الصادر في فرنسا بتاريخ 1956/6/7 والخاص بتحديد مدد رفع الدعاوي أبقى الوضع السابق في ظل الأمر الصادر في 1945/7/31 وحدد مدد التقاضي وجعلها جميعاً شهرين كقاعدة عامة لجميع الدعاوي عدا ما نص عليه صراحة وكذلك فعل المرسوم الصادر في 1965/1/11

جميع الجلسات المحددة لنظر دعواه، وإذا كان الثابت من أوراق الطعن أن الطاعن لم يحضر أي من جلسات نظر الاستئناف حتى صدور الحكم المطعون فيه وأنه لم يتم إعلانه به ومن ثم فإن ميعاد الطعن يبقى قائماً حتى اليوم الذي أقام فيه طعنه الماثل مما يغدو معه الدفع في غير محله (1).

أما مجلس الدولة المصري فقد حدد موعداً للطعن بإلغاء القرارات الإدارية، بمضيه تكتسب حصانة ضد الإلغاء، وهذا الموعد هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو الإعلان لصاحب الشأن به، أو علمه بصدوره علماً يقينياً.

وميعاد السنتين يوماً المحدد للطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية يتعلق بالنظام العام، ومن ثم فإن للمحكمة أن تقضي بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد المواعيد المقررة، إذا رفعت بعد الانقضاء بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد المواعيد المقررة، فإذا رفعت بعد انقضاء هذا الميعاد حتى لو لم يدفع بذلك الخصم، إضافة إلى جواز الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم إقامتها في الميعاد في أية مرحلة من مراحل التقاضي، ويضاف إلى ميعاد الطعن بالإلغاء ميعاد مسافة للمدعي الذي يقيم خارج نطاق المحكمة التي تنظر النزاع قدره يوم لكل خمسين كيلو متر بحد أقصى قدره أربعة أيام، ويكون ميعاد المسافة خمسة عشرة يوماً لمن يقع موطنه خارج الحدود (2).

أما إذا كان المدعي يقيم خارج البلاد، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يضاف إليه ميعاد مسافة قدره ستون يوماً، وذلك وفقاً لنص المواد 16 - 17 - 21 من قانون المرافعات المصري، حيث يسري حكمها بالنسبة لدعوى الإلغاء باعتبار أن قانون المرافعات هو الشريعة العامة، حيث تنطبق أحكامه فيما لم يرد بشأن نص بقانون مجلس الدولة الذي خلا من نص ينظم مواعيد المسافة (2) وميعاد المسافة الذي يضاف إلى ميعاد دعوى الإلغاء الأصلي القصد منه تمكين الخصوم أو من ينوب عنهم من الانتقال لاتخاذ إجراءات التقاضي.

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 511، لسنة 2014 قضائية، تاريخ الجلسة 2015/10/14

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1918 لسنة 41 قضائية، تاريخ الجلسة 2007/4/14

أما قانون الإجراءات المدنية الإماراتي فقد بين في المواد 152 - 159 على التوالي ما يلي:

نصت المادة 152 من قانون الإجراءات المدنية الإماراتي لسنة 1992 المعدل بالقانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2014 على أنه:

1. يبدأ ميعاد الطعن في الحكم من اليوم التالي لتاريخ صدوره ما لم ينص القانون على غير ذلك ويبدأ هذا الميعاد من تاريخ إعلان الحكم إلى المحكوم عليه في الأحوال التي يكون فيها قد تخلف عن الحضور في جميع الجلسات المحددة لنظر الدعوي ولم يقدم مذكرة بدفاعه وكذلك إذا تخلف المحكوم عليه عن الحضور وعن تقديم مذكرة في جميع الجلسات التالية لتعجيل الدعوي بعد وقف السير فيها لأي سبب من الأسباب.

2. يبدأ الميعاد من تاريخ إعلان الحكم إذا حُقق سبب من أسباب انقطاع الخصومة وصدر الحكم دون اختصام من يقوم مقام الذي توفي أو فقد أهليته للخصومة أو زالت صفته⁽¹⁾.

3. ويكون إعلان الحكم لشخص المحكوم عليه أو في موطنه أو محل عمله ويجري الميعاد في حق من أعلن الحكم⁽²⁾.

4. ويترتب على عدم مراعاة مواعيد الطعن في الأحكام سقوط الحق في الطعن وتقضي المحكمة بالسقوط من تلقاء نفسها.

ونصت المادة 84 مكرر من القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم 11 لسنة 1992:

1. لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي 60 ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً.
2. ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلي

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام المدنية والتجارية الطعن رقم 186 لسنة 15 قضائية تاريخ الجلسة 1994/3/8

(2) المحكمة الاتحادية العليا الأحكام الإدارية الطعن رقم 1 لسنة 27 قضائية تاريخ الجلسة 2007/6/17

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

ويسري ميعاد الطعن بالإلغاء في حق صاحب الشأن من تاريخ وقائع محددة، وهي نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه به علماً يقينياً شاملاً لجميع عناصره، وينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في الأحوال الآتية:

1. التظلم الإداري.
 2. طلب المساعدة القضائية.
 3. رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة.
 4. الاعتراض على القرار الإداري من قبل جهة إدارية أخرى.
- ولعل الحكمة من تحديد هذا الميعاد القصير هو ما يقتضيه الصالح العام من ضرورة توفير الاستقرار والثبات للمراكز القانونية وعدم بقاء القرارات الإدارية مهددة بالإلغاء إلى ما لا نهاية. بالإضافة إلى تأمين الحماية الكافية للحقوق المكتسبة من هذه القرارات حيث يترتب على انقضاء تلك المدة عدم قبول دعوى الإلغاء.
- وفي ذلك توفيق بين مصلحتين متعارضتين الأولى مصلحة الطاعن التي تقتضي عدم تحديد مدة للطعن بالإلغاء حتى يستطيع الطعن في القرار الذي يضر به في أي وقت يشاء، والثانية المصلحة العامة التي تقتضي أن تستقر الأوضاع القانونية ولا تترك دون تحديد، لذا سلك المشرع كما سبق وذكرنا طريقاً وسطاً للتوفيق بين هاتين المصلحتين المتعارضتين بتحديد المدة بستين يوماً في القانون المصري.
- ولميعاد دعوى الإلغاء بداية معينة، كما أن لحسابه طريقة معينة وقد يمتد هذا الميعاد وقد يعترضه عارض يؤدي إلى إيقافه ومن ثم سوف نتعرض لدراسته على النحو التالي:

الفرع الأول

بدء سريان الميعاد

يسري ميعاد الطعن ابتداء من تاريخ نشر القرارات الإدارية التنظيمية المطعون فيها في الجريدة الرسمية، أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن به إعلاناً فردياً، وإعلان القرار الإداري هو الأصل، والاستثناء عليه هو النشر، ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها: "رغم أنه قد تقرر بنص القانون أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه، إلا أنه لا يزال من الثابت مع ذلك أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة إذ لزال الإعلان بالقرار هو الأصل، وأما النشر فهو الاستثناء بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً، ومن أجل هذا فقد اجتهد القضاء لكي يتحدد الحالات التي يصح الالتجاء فيها إلى وسيلة النشر والحالات التي يتعين فيها الالتجاء إلى وسيلة الإعلان، وكان مما قرره القضاء في هذا الشأن هو التمييز بين قرارات الإدارة التنظيمية وقراراتها الفردية بحيث متى كانت الأولى بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم مما لا يكون معه محل لالتزام وسيلة الإعلان بالنسبة إليها فإن الثانية إذ تتجه بالعكس إلى أشخاص معينين بذواتهم ومعلومين سلفاً لدى الإدارة فإنه لا يكون ثمة محل بالنسبة إليها للاكتفاء بوسيلة النشر بل يكون الإعلان إجراءً محتملاً⁽¹⁾".

وإذا كان ميعاد رفع الدعوى الإلغاء يسرى من بداية نشر القرار الإداري أو إعلانه حسب ما ورد بنص القانون — كما سبق أن ذكرنا — إلا أن القضاء قد أضاف إلى هاتين الوسيلتين وسيلة ثالثة وهي العلم اليقيني بالقرار عن غير طريق الإدارة، وذلك في الحالات التي لم تقم فيها الإدارة بالنشر أو الإعلان أو قامت به فعلاً إلا أنها تراخت في ذلك وسبقهما علم صاحب الشأن علماً يقينياً فإنه يعتد بهذا العلم في حساب ميعاد رفع الدعوى الإلغاء لأن ذلك يكون أكثر اتفاقاً مع مصلحة صاحب الشأن في التكبير لرفع

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1962/4/14 السنة السابعة ص 601.

دعواه⁽¹⁾.

وعلى ذلك فبداية سريان الميعاد في دعوى الإلغاء يتم بأحد طرق ثلاث:

1- النشر

المقصود بالنشر هو النشر في الجريدة الرسمية أو في نشرة رسمية تصدرها جهة الإدارة بحيث يكون علم صاحب الشأن بما تضمنه معتبراً قانوناً⁽²⁾.

أو هو الإعلان للأفراد بمحتويات القرار الذي أصدرته الإدارة حتى يكونوا على بينة منه⁽³⁾. وقد استقر القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا على أن التفرقة بين النشر والإعلان أساسها تقسيم القرارات الإدارية إلى تنظيمية وفردية فيسرى ميعاد الدعوى ابتداء من النشر بالنسبة للأولى وابتداء من الإعلان بالنسبة للأخيرة. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا "وقد سبق لهذه المحكمة أن قضت بأن النشر يجرى عادة بالنسبة للقرارات التنظيمية العامة أو اللائحة والإعلان بالنسبة إلى القرارات الفردية"⁽⁴⁾.

ويشترط القضاء في معظم أحكامه أن يكون النشر بالطريقة التي حددها القانون وباللغة العربية ومتضمناً القرار بكافة محتوياته بطريقة تمكن صاحب الشأن من معرفته معرفة حقيقية وما يرتبه القرار على مركزه القانوني، ومن ثم لا يكفي نشر ملخص القرار أو جزء منه.

أما عن إثبات حدود النشر فيقع على عاتق الجهة الإدارية المصدرة للقرار حيث استقرت أحكام القضاء الإداري على ذلك⁽⁵⁾.

2- الإعلان

يقصد به إعلام صاحب الشأن أو أصحاب الشأن بمضمون القرار الفردي الصادر في

(1) لمزيد من التفصيلات: انظر بحثنا العلم اليقيني بالقرار الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى لسنة 2004.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في 16/3/1949 المجموعة. السنة الثالثة، ص 478.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 18/2/1973 المجموعة السنة 18، ص 61.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 27/11/1966 السنة 8 ق.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في 8/12/1962 المجموعة، السنة الثامنة، ص 192.

حقهم أو المخاطبين به ليصبح شرطاً لسريان ميعاد الدعوى الإلغاء في القرارات الفردية⁽¹⁾.

أو هو تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة، أو أنه الطريقة التي بها تتقل جهة الإدارة القرار الفردي إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور⁽²⁾. وهو الوسيلة الواجبة بالنسبة للقرارات الفردية، بل هو إجراء محتملاً حينما يتوجه القرار إلى أشخاص معينين بذواتهم ومعلومين سلفاً لدى الإدارة. وليس للإعلان شكل خاص فكل ما من شأنه أن يحمل القرار بمحتوياته إلى علم الموجه إليه يعتبر إعلاناً صحيحاً ما لم ينص القانون على طريقة بعينها للإعلان، فقد يكون على يد محضر أو عن طريق البريد أو بتسليم القرار إلى صاحب الشأن وأخذ توقيعه على الاستلام.

ويبدأ ميعاد سريان الطعن بالإلغاء من تاريخ وصول الإعلان لا من تاريخ إرساله، وذلك حماية للأفراد من إهمال الإدارة أو هيئة البريد⁽³⁾.

ويجب أن يتضمن الإعلان عناصر القرار الإداري الجوهرية، كما يجب أن يحتوي على المعلومات التي تسمح بالتحقق من مشروعيتها، وأن تتحقق فيه مقومات الإعلان الصحيح من حيث الجهة الإدارية الصادر منها، والشخص أو الأشخاص الموجه إليهم، وأن يصدر من الموظف المختص، وأن يوجه إلى صاحب الشأن إن كان كامل الأهلية، أو إلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية، وإذا ما كان موجهاً إلى شخص معنوي فيجب أن يكون الإعلان موجهاً إلى ممثل الشخص المعنوي أو من ينوب عنه قانوناً.

ويقع عبء إثبات الإعلان على الإدارة وعليها أن يثبت تاريخ حصوله⁽⁴⁾ والعبء بتاريخ وصول الإعلان إلى صاحب الشأن وليس بتاريخ إرساله حتى لا يتحمل الشخص الموجه إليه الإعلان ما قد يحدث من تأخير، لأنه من العسير نسبياً مقارنة بالنشر إثبات

(1) د. سليمان الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص 623.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 588 لسنة 7 ق جلسة 1962/12/18.

(3) د. فؤاد العطار. القانون الإداري، 1972، ص 627.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1949/3/16 المجموعة س 3 ص 477، وحكم المحكمة الإدارية العليا 1956/4/8 المجموعة س 2، ص 139.

الإعلان لعدم تطلبه شكلية معينة في إجراءاته، ومن ثم يتقبل القضاء الإداري كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان.

وعلى الرغم من أنه قد تقرر بنص القانون أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه، إلا أنه لا يزال من الثابت مع ذلك أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة إذ لا زال الإعلان بالقرار هو الأصل وأما النشر فهو الاستثناء بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً⁽¹⁾.

عبء الإثبات

من المسلمات في المجال الإداري في مصر وفي فرنسا أن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة، وإذا كان من اليسير عليها إثبات النشر لأن له طرقاً معينة، فإنه من العسير عليها نسبياً إثبات الإعلان لعدم تطلب شكلية معينة في إجراءاته.

3- العلم اليقيني

نظرية العلم اليقيني نظرية قضائية من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي تظهر أهميتها في حالة إغفال النشر أو الإعلان من جهة الإدارة إذ يأتي العلم اليقيني فاصلاً بين بداية سريان القرار الإداري ووقت الاحتجاج به في مواجهة الأفراد.

ومن ثم فإن العلم اليقيني شأنه شأن النشر والإعلان ليس شرطاً لصحة القرار الإداري ومشروعيته ولكنه شرطاً للاحتجاج به في مواجهة الأفراد.

وسيلة إثبات العلم اليقيني:

لم يحدد القضاء الإداري وسيلة معينة أو قرينة بذاتها لثبوت العلم اليقيني حيث إن أي قرينة أو واقعة يستفاد منها العلم فإن القضاء لا يمانع في الأخذ بها، ومن خلال مطالعة أحكام مجلس الدولة يتبين منها أنها قد استقرت على الأخذ بذلك، كما أننا لم نجد حكماً واحداً من أحكام المجلس يدل على الأخذ بوسيلة معينة، بل إن جميع أحكام القضاء قد

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 956، 958 لسنة 5 ق جلسة 1962/4/14، وحكمها في الطعن رقم 201 لسنة 18 ق جلسة 1977/4/24، وحكمها في الطعن رقم 465 لسنة 27 ق، جلسة 1986/2/4.

نقلت تلك العبارات في جميع أحكامها في حالة التطرق لإثبات العلم اليقيني، وتلك العبارات هي " ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، ولل قضاء الإداري في أعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره، وذلك حسبما تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال، فلا تأخذ بهذا العلم إلا إذا توافر اقتناعها بقيام الدليل عليه، كما لا تقف عند أفكار صاحب المصلحة له حتى لا تهدر المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية ولا ترزعزع استقرار المراكز القانونية الذاتية التي كسبها أربابها بمقتضى هذه القرارات"⁽¹⁾.

الفرع الثاني

كيفية حساب الميعاد

ميعاد الطعن بالإلغاء ستون يوما كاملة تحسب بالأيام لا بالشهور ويتم حسابه طبقا لما تقضى به المادة الثالثة من قانون إصدار مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 والتي تنص على أن "تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق الأحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي".

وحتى الآن لم يصدر بعد هذه القانون ما يوجب تطبيق الأحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما لم يرد به نص في قانون مجلس الدولة.

وبالرجوع إلى قانون المرافعات نجد المادة الخامسة عشر منه تنص على أنه "إذا عين القانون للحضور أو الحصول للإجراء ميعادا مقدرا بالأيام أو بالشهور أو بالسنيين فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجريا للميعاد، أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء

(1) انظر على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 549 لسنة 33 جلسة 1957/6/22 وحكمها في الطعن رقم 659 لسنة 18 جلسة 1976/11/23، وحكمها في الطعن رقم 1433 لسنة 32 جلسة 1989/3/25، وحكمها في الطعن رقم 1318 لسنة 38 جلسة 1996/2/31، وحكمها في الطعن رقم 900 لسنة 36 جلسة 1997/5/11 معظم هذه الأحكام مشار إليها في الموسوعة الإدارية الحديثة.

اليوم الأخير من الميعاد".

ووفقاً لهذا النص لا يحسب اليوم الأول من الميعاد وهو الذى تم فيه الإعلان أو النشر أو العلم به علماً يقينياً، ويبدأ سريان المدة ابتداءً من اليوم التالي لذلك، ويحسب اليوم الأخير باعتباره ميعاداً كاملاً⁽¹⁾ فلو أن قرراً صدر في الأول من أكتوبر وكان مستوفياً لشروط الإعلان الصحيح فإن بدء الميعاد يكون من اليوم التالي وهو يوم الثاني من أكتوبر، ويكون اليوم الأخير من الميعاد هو يوم الثلاثين من شهر نوفمبر، وإذا صادف وكان يوم الثلاثين من نوفمبر يوم عطلة رسمية فيمتد الميعاد إلى أول يوم عمل وهو اليوم التالي لانتهاء العطلة وذلك بالتطبيق لما تقضى به المادة 18 من قانون المرافعات المدنية بقولها: "إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها".

ويسرى هذا الشأن في نطاق الدعوى الإدارية مع التنبيه على أن تقديم تظلم من جانب صاحب الشأن يقطع الميعاد — على نحو ما سنرى — فلا يحسب اليوم الذي وصل فيه التظلم إلى الإدارة، كما أن اليوم الذي يصل فيه للمتظلم رد الإدارة برفض تظلمه لا يحسب في المدة وتبدأ هذه المدة في السريان ابتداءً من اليوم التالي لاستلام رد الإدارة برفض التظلم.

ويحسب الميعاد بالتقويم الشمسي⁽²⁾ وفي حالة وجود تقويم هجري يتم عمل معادلة له بالتقويم الميلادي⁽³⁾ ويضاف إليه ميعاد مسافة مقداره خمسون كيلو متراً بين المكان الذي يجب الانتقال منه والمكان الذي يجب إليه، وما يزيد على الكسور على الثلاثين كيلو متراً يزداد له يوم على الميعاد، ولا يجوز أ، يجاوز ميعاد المسافة في جميع الأحوال أربعة أيام لمن يقع موطنه في الداخل وخمسة عشر يوماً بالنسبة لمن يقع موطنه في مناطق الحدود⁽⁴⁾.

أما بالنسبة لمن يكون موطنه في خارج البلاد فإن ميعاد المسافة يكون ستون يوماً

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1962/3/31 في الطعن رقم 772 لسنة 55 ق المجموعة س7 ص506.

(2) نقض مدني في 1968/11/19 مجموعة أحكام النقض س19، ص1391.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1988/12/11 في الطعن رقم 457.

(4) المادة 16 من قانون المرافعات.

إضافية طبقا لقانون المرافعات⁽¹⁾ .

وننوه إلى أن العبرة في قبول دعوى الإلغاء أو عدم قبولها هي بتاريخ رفعها إلى المحكمة، والمعول عليه في رفع الدعوى هو تاريخ إيداع صحيفة الدعوى قلم كتاب المحكمة المختصة وليس تاريخ إعلانها إلى ذوي الشأن.

الفرع الثالث

امتداد الميعاد

استهدف المشرع - كما سبق أن أشرنا - من وراء جعل الميعاد الطعن بالإلغاء بمدة ستين يوما تحقيق استقرار المراكز القانونية، والموازنة بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، والبعد عن الاضطراب في مجال القانون الإداري، ومن ثم فإن هذه المدة المقررة من النظام العام، ومعنى ذلك أنه يجب الالتزام بها ورفع الدعوى فيها، وإلا سقط حق أصحاب الشأن في الطعن على القرارات الإدارية المعيبة.

كما لا يجوز للإدارة والأفراد الاتفاق فيما بينهم على زيادة هذه المدة أو نقصانها على خلاف الأوضاع القانونية المحددة، وكان للقضاء الإداري ودور بارز في استقرار أحكامه على حالات معينة يتم فيها الميعاد، وحالات أخرى ينقطع فيها هذا الميعاد، ونوضح فيما يلي حالات وقف انقطاع الميعاد.

أولاً: وقف الميعاد

إذا حدث ما يخرج عن إدارة الشخص وحال بينه وبين رفع دعواه في خلال مدة الستين يوما المقررة لدعوى الإلغاء مثل حالة وقوع حرب أو وقوع فيضان أو زلزال قوى أو غير ذلك مما أدى إلى استحالة التنفيذ استحالة مطلقة، فمن المتفق عليه أن الميعاد المقرر بالقانون لا يسرى في حق من استحال عليه أن يباشر الإجراءات القانونية الضرورية للحفاظ على حقوقه.

ومن الثابت أن القضاء الإداري في مصر يعتبر أن القوة القاهرة سببا يوقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء بحيث لا يبدأ هذا الميعاد في السريان إلا بعد زوال هذه القوة القاهرة على

(1) المادة 17 من قانون المرافعات.

أساس استقرار الأوضاع القانونية على تصرفات مشروعه.

وفى حالة وقف الميعاد يؤخذ في الاعتبار المدة التي انقضت قبل حدوث الوقف ولا تسقط هذه المدة، حيث يتم استكمالها ويضاف إليها ما تبقى من الستين يوماً من تاريخ زوال سبب الوقف، فإذا كان قد انقضى من ميعاد الطعن مثلاً 50 يوماً ثم حدثت القوة القاهرة فإن هذه المدة لا تسقط وإنما يتم تجميدها على أن تستكمل العشرة الأيام الباقية بعد انقضاء القوة القاهرة، على أن يبدأ سريانه بعد زوالها. أما في حالة قطع الميعاد فتزول آثار المدة التي انقضت من ميعاد الطعن تبدأ مدة جديدة في السريان.

ثانياً: حالات قطع الميعاد

ذكرنا أن قطع الميعاد يؤدي إلى إسقاط الأيام التي سبقت من حساب الميعاد، بحيث يبدأ من جديد ميعاد كامل بعد انقضاء الواقعة التي أدت إلى قطع الميعاد، ومن المستقر عليه لدى الفقه والقضاء أن هناك حالات معينة تؤدي إلى انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء تتمثل في اعتراض الجهة الإدارية المختصة على القرار، وتقديم طلب بالإعفاء من الرسوم القضائية، ورفع الدعوى إلى المحكمة غير المختصة، وأخيراً تقديم تظلم إداري.

ونعرض فيما يلي لحالات قطع الميعاد المتفق عليها على النحو التالي:

1-اعتراض الجهة الإدارية المختصة على القرار:

2-في مقابل حق الأفراد في التظلم من القرار الإداري، وللحفاظ على مبدأ المساواة بين الإدارة والأفراد فيما يتعلق بالنتائج التي تترتب على قطع ميعاد دعوى الإلغاء ذهب القضاء الإداري إلى قرار حق اعتراض الجهة الإدارية المختصة على قرار صادر من جهة أخرى يكون له ذات الأثر الذي يترتب على التظلم المقدم من الأفراد في هذا الشأن، مثال ذلك ما قرره القانون رقم 129 لسنة 1964 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات من إعطاء الحق للجهاز في مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات التي تخضع لاختصاصه وهي:

1-الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة.

2-الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها.

3- أية جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها، ومن حق الجهاز أن يبدي ملاحظاته حسبما تتكشف عن الرقابة إلى الوزراء ومجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة. ولا شك أن مثل هذه الملاحظات إذا قدمت في الميعاد فإنها تعتبر نوعاً من الاعتراض القاطع للمدة.

جدير بالذكر أن اعتراض الجهة الإدارية المختصة على قرار صادر من جهة إدارية أخرى لكي ينتج أثره في قطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء يجب أن يقدم في الوقت المحدد للطعن.

2. تقديم طلب بالإعفاء من الرسوم القضائية:

طلب الإعفاء من الرسوم القضائية أو طلب المساعدة القضائية عبارة عن طلب يقوم صاحب الشأن بتقديمه لمفوض الدولة لإعفائه من الرسوم القضائية وذلك لعدم قدرته المالية التي تمكنه من إقامة دعواه أمام محاكم مجلس الدولة. ويشترط لقبول الطلب شرطين:

أولهما: أن يثبت عجز مقدم الطلب عن سداد الرسوم القضائية، وهذه مسألة تقديرية تخضع لتقدير مفوض الدولة، إذ له وحده ملكة الاختتار وتفهم الظروف المالية لمقدم الطلب الذي قد يتقدم غالباً بشهادة إدارية تبين افتقاره وعدم قدرته المالية على دفع الرسوم.

ثانيهما: أن تكون الدعوى محتملة الكسب، وهذا شرط يتعلق بأسانيد الدعوى، ومن ثم يتعين على مفوض الدولة بحث تلك الأسانيد على ضوء النصوص القانونية التي تحكم النزاع وما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا

ويترتب على تقديم طلب المساعدة القضائية قطع ميعاد دعوى الإلغاء، وقيام طلب المساعدة القضائية مقام التظلم الإداري.

وبناء على ذلك إذا كان تقديم طلب المساعدة القضائية يقتضي أن يرفع في المدة التي حددها المشرع للطعن بالإلغاء، فإن المنطق يقتضي ألا يرفع الطالب الطعن بالإلغاء قبل صدور الحكم في طلب الإعفاء، وعلى فرض تأخر صدور الحكم في هذا الطلب بعد فوات مدة الطعن أي بعد مرور فترة الستين يوماً فإنه يقبل منه، لأنه أعلن عن عزمه

وكشف مراده ولم يصبح الأمر بيده بل بيد الجهة التي قدم لها طلب المساعدة القضائية. وعلى ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أن الأثر المترتب على طلب المساعدة القضائية من حيث قطع التقادم أو ميعاد دعوى الإلغاء يظل قائماً وذلك لحين صدور قرار بقبول الطلب أو رفضه في أي وقت⁽¹⁾.

وإذا كانت أحكام القضاء قد استقرت على ذلك إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت إلى أن قرار الإعفاء من الرسوم القضائية قد يمد الميعاد الجديد الذي بدأ عند صدور القرار الخاص بالإعفاء من الرسوم في حالة استحالة تنفيذ قرار الإعفاء من الرسوم لسبب من أسباب القوة القاهرة ويترتب على ذلك انفتاح ميعاد جديد لرفع الدعوى بحسب من تاريخ صدور القرار المعدل. جدير بالذكر أن الميعاد يبدأ في السريان في هذه الحالة عن غيرها من حالات قطع الميعاد من تاريخ صدور القرار الصادر بخصوص طلب الإعفاء وليس من تاريخ إعلانه لصاحب الشأن.

3 - رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة:

مدة الطعن بالإلغاء محددة بستون يوماً يحق للطاعن فيها أن يتقدم بطعنه إلى المحكمة المختصة بنظره، إلا أن الطاعن قد يخطئ ويتقدم بطعنه إلى محكمة غير مختصة بنظر النزاع في خلال تلك الفترة ثم تنقضي مدة الطعن، ومن الحكمة ألا تنتظر هذه المحكمة غير المختصة في خلال تلك الفترة، الأمر الذي يترتب عليه فوات تلك المدة ثم عند البحث الموضوع يتبين للمحكمة المرفوع أمامها الدعوى عدم اختصاصها فتحكم بذلك قطعاً، فهل يحق للطاعن في هذه الحالة التقدم إلى المحكمة المختصة بنظر الدعوى على الرغم من فوات مدة الستين يوماً؟

لقد أجاب القضاء الإداري على ذلك بالتأكيد على أحقية الطاعن برفع دعواه أمام المحكمة المختصة استناداً إلى الإجراء الذي اتخذته الطاعن والمتمثل في رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة، لأنه لا يخرج عن كونه نوعاً من التظلم هو في الحقيقة الأمر أشد قوة من التظلم أمام الجهة الإدارية ومن طلب المساعدة القضائية.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1958/12/2 المجموعة س8، ص892.

وهذا ما ذهبت المحكمة الإدارية العليا من أن " رفع الدعوى بالفعل إلى محكمة غير مختصة أبلغ من هذا كله في الدلالة على رغبة صاحب الحق في اقتضائه وتحفزه لذلك، ومن ثم فوجب ترتيب هذا الأثر عليه في قطع التقادم أو قطع ميعة رفع الدعوى بطلب الإلغاء ويظل هذا الأثر قائماً حتى يصدر الحكم بعدم الاختصاص⁽¹⁾ ".
إلا أن هذا المبدأ العام لا يطبق على إطلاقه إذ استلزم القضاء أن يكون الطاعن قد طعن أمام تلك المحكمة غير المختصة في خلال مدة الطعن أي قبل انقضاء ميعة الطعن بالإلغاء.

ملاحظة أخيرة: قد تجتمع حالات قطع الميعاد في حالة واحدة قد تكون نادرة علمياً ويتصور ذلك عندما يصدر قرار فيعلن صاحب الشأن به، فيبدأ الميعاد 60 يوماً من اليوم التالي وقبل انتهائها يتقدم بتظلم إلى الجهة الرئاسية، فإذا جاء رد الإدارة بالرفض، كان له أن يرفع الدعوى خلال السنتين يوماً التالية لإعلانه بالرفض، فإذا تقدم بطلب الإعفاء من الرسوم القضائية فإن الميعاد ينقطع ويبدأ ميعة جديد من اليوم التالي لصدور قرار الإدارة بالرفض، فإذا رفع دعواه أمام محكمة غي مختصة، فإن الميعاد ينقطع مرة أخرى ويبدأ ميعة جديد من اليوم التالي لإعلان المحكمة حكمها النهائي بعدم الاختصاص.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1965/5/9 سالف الإشارة، حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1959/10/20 س14، ص106.

المطلب الثاني

شرط انعدام الدعوى الموازية

يطلق عليه في الفقه انعدام الطريق المقابل أو الطعن الموازي كما في القضاء الفرنسي، أي شرط عدم وجود دعوى موازية، أو الدعوى المقابلة، والطريق المقابل أو الموازي هو الطريق الذي يحقق نفس الهدف الذي يرجوه صاحب الشأن دون اللجوء إلى دعوى الإلغاء، سواء أكان هذا الطريق يتمثل في دعوى ترفع أمام القضاء العادي أو دعوى أخرى ترفع أمام القضاء الإداري، فقد أستقر مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء إذا كان أمام المدعي طريق قضائي آخر يمكنه من الوصول إلى نفس النتائج التي ترتبها دعوى الإلغاء واشترط لذلك ما يلي:

1. أن يتعلق الأمر بدعوى قضائية يمكن للمدعي إقامتها، فإمكان التظلم الإداري لا يعد طعناً موازياً يكفي لعدم قبول دعوى الإلغاء.
2. يتعين أن يتعلق الأمر بدعوى لا بدفع، فالدفع بعدم مشروعية اللائحة الذي يمكن أن يلجأ إليه الفرد لا يحول دون حقه في طلب إلغائها.
3. يجب أن تؤدي هذه الدعوى إلى محو آثار القرار المعيب بالنسبة لرافع الدعوى، أي أن يكون بوسع المدعي أن يحصل بالالتجاء إلى الدعوى الأخرى على نتائج تتعادل مع تلك التي يحصل عليها من دعوى الإلغاء، ولا يكفي في ذلك إمكان الحصول على تعويض⁽¹⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو مرجع سابق ص 237، 238

الخاتمة

إن النزاع الإداري هو ذلك النزاع الذي يكون فيه الشخص من أشخاص القانون العام طرفاً فيه، والذي يتم الفصل فيه من خلال الدعوى الإدارية، حيث تختلف إجراءاتها عن الإجراءات الخاصة بالدعوى المدنية.

كما أن دعوى الإلغاء تتميز بمجموعة من العناصر والسمات، وإن هذه العناصر والسمات لها آثار مهمة فيما يتعلق بسلطات القضاء في هذه الدعوى وإن هذه الآثار تتنوع وتوزع على كافة مراحل الدعوى ابتداء من مرحلة قبول الدعوى وهي المرحلة الأولى من دعوى الإلغاء، حيث وجدنا أن سلطات القضاء الإداري فيها هي الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة يأخذ التنظيم القضائي بنظام القضاء الموحد؛ فالقضاء العادي هو المختص بنظر كافة الدعاوى والمنازعات، بما فيها المنازعات الإدارية وبذات الإجراءات التي تنتظر بها سائر الدعاوى المدنية، لكن ثمة قوانين متفرقة تشكل في مجموعها الهيكل العام لقانون القضاء الإداري.

وبناء على ما سبق فقد تم تقسيم الدراسة إلى مبحث تمهيدي بعنوان ماهية دعوى الإلغاء والذي قسم إلى مطلبين الأول بعنوان تعريف دعوى الإلغاء والثاني بعنوان خصائص دعوى الإلغاء.

أما الفصل الأول فكان بعنوان الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء وتناولته في مبحثين الأول عن الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه من حيث المفهوم و شروط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء أما المبحث الثاني عن الشروط المتعلقة بالمدعي وفيه تطرقت إلى شرط رافع دعوى الإلغاء و ما لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

والفصل الثاني بعنوان الشروط الإجرائية لقبول دعوى الإلغاء وفيه مبحثين الأول عن شرط التظلم الإداري وتناولت فيه مفهوم التظلم الإداري و شكل التظلم وإجراءات تقديمه، أما المبحث الثاني تناولت فيه شرط ميعاد رفع الدعوى من حيث مدة ميعاد رفع الدعوى و شرط انعدام الدعوي الموازية.

النتائج

من خلال معطيات البحث، استطاع الباحث التوصل للعديد من النتائج، والتي يمكن بلورتها في النقاط التالية:

1. إن أعمال الإدارة تخضع للرقابة القضائية لمواجهة التعسف الإداري والبيروقراطية، وضمان سيادة مبدأ المشروعية، وتحقيق العدل، وحماية المصلحة العامة للفرد والمجتمع من الانحراف والاستبداد.
2. القرار الإداري وبالنظر لما يحاط بإصداره بالقيود وشروط وإجراءات فإنه يفترض أن يصدر صحيحا خاليا من العيوب، حيث أنه يتمتع حال صدوره بقرينة السلامة من العيوب أي أن عناصره سليمة وموافقه للقانون.
3. إن المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء لابد أن تكون شخصية ومباشرة وتقبل دعوى الإلغاء في حال توفر المصلحة، سواء كانت مصلحة محققة أو محتملة، ولا فرق كونها مصلحة مادية أو أدبية، وبالتالي يمكن وصف هذه المصلحة بالنسبية والتطور؛ إذ أن القاضي الإداري يجتهد ويقدر المصلحة التي أضيرت من حيث أهميتها وكفايتها طبقا لسياسة قضائية منعا من فتح المجال لجعل دعوى الإلغاء دعوى شعبية أو دعوى حسبة.
4. عندما يحدد المشرع مدة الطعن بالإلغاء يرمي دائما إلى التوفيق بين المصلحة الخاصة للطاعن والصالح العام، فالمصلحة الخاصة تتطلب أن يعطي المشرع الأفراد الوقت المعقول للطعن في القرارات الإدارية، بينما يقتضي الصالح العام أن لا تطول هذه المدة بحيث تبقى أعمال الإدارة مهددة بالإلغاء، ويؤدي ذلك إلى عدم استقرار الأوضاع الإدارية، وتكون القرارات الإدارية معرضة للإلغاء؛ لذلك نجد المشرع غالبا يضع مواعيد قصيرة الأجل.
5. يعد التظلم الإداري أحد صور الضوابط الشرعية والضمانات القانونية، باعتباره الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي

- تمس مصالحهم المشروعة، وتنتقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة لهم.
6. القرار الإداري المعيب يدل على عدم كفاءة الإدارة، وبالتالي ينعكس سلباً على حياة الناس.
7. يقوم القاضي الإداري بموازنة المراكز المختلفة والمختلة بين طرفي الدعوى ويقوم بدور إيجابي فاعل في تسيير إجراءات الدعوى والإثبات فيها فهو سيد الإجراءات في الدعوى الإداري وهو موجهها وقائدها.
8. لابد من توافر عدة شروط للطعن بالقرار الإداري أمام القضاء وإلا تم الدفع بعدم قبولها وهذه الشروط منها ما يتعلق بمحل الطعن وهو أن يكون قراراً إدارياً، ومنها ما يتعلق بالمدعي وهو شرط المصلحة ومنها ما يتعلق بالمدد القانونية.

التوصيات

من خلال معطيات البحث ونتائجه، يوصي الباحث بما يلي:

1. التنسيق بين المحاكم العليا في الإمارات العربية المتحدة لتوحيد الأحكام وتفادي التضارب الذي يحصل أحياناً بين المبادئ التي تقرها المحاكم العليا في الدولة اتحادياً ومحلياً.
2. ضرورة المراجعة الشاملة والمستمرة للقوانين والتشريعات تمشياً بالتطور الذي تشهده الدولة في كافة الأصعدة.
3. توفير التدريب اللازم للقضاة في مجال القضاء وتعزيز التعاون وتبادل الخبرات في هذا المجال بين الدول العربية.
4. توسيع اختصاص القضاء في دعاوى الإلغاء بحيث يشمل جميع الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن الإدارة، لضمان سرعة الفصل في الدعاوى الإلغاء، حيث تحقق الاستقرار لكل من الطاعن والإدارة، كما تكفل عدم تضاعف آثار القرارات القانونية والمادية بعد تنفيذه، وبالتالي تسهل مهمة تنفيذ الحكم وإزالة هذه الآثار من

تاريخ صدورها بأثر رجعي، وفي نفس الوقت حماية حقوق الأفراد من المساس بها وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

5. أصبح من الحيوي بل والحتمي أن يقنن نظام للتظلم الإداري في التشريع الإماراتي بصفة عامة وتختلف صوره وأنواعه، والتظلم الوجوبي بصفة خاصة، الأمر الذي دعا جانباً من الفقه الإداري الذي عنى بالبحث في القانون والقضاء الإداريين في دولة الإمارات إلى أهمية تقرير العمل بنظام التظلم الوجوبي، وخاصة في الدول التي تعتق نظام القضاء الموحد، ومن بينها دولة الإمارات العربية المتحدة

6. إعطاء القاضي المختص بالفصل في المنازعات الإدارية مزيداً من السلطات والوسائل في مواجهة الإدارة لضمان تنفيذ الحكم دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن القيمة العملية لرقابة الإلغاء تكمن في تنفيذ أحكام الإلغاء.

المراجع

أولاً: المراجع العامة

1. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2006
2. د. أحمد بدر، الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008
3. د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، 1981
4. د. أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008.
5. -----، المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات ودورها في إلغاء القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2006
6. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، الكتاب الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، 2010
7. د. أعاد على حمود القبيسي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، 2008
8. د. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، مبدأ المشروعية، الطبعة الأولى، سنة 1992م
9. د. الشافي أبو رأس، القانون الدستوري، مكتبة النصر بالزقازيق، سنة 1997م
10. د. أنور أحمد رسلان، الحقوق والحريات في عالم متغير، دار النهضة العربية، سنة 1977م
11. د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 2003
12. إيمان حسين الرباطي، تسبيب القرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير،

جامعة الشارقة، 2009

13. د. بكر القباني، العرف كمصدر للقانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، وبدون طبعه
14. د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1994
15. د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006
16. د. حمدي ياسين عكاشة، إجراءات الدعوى الإدارية، بدون دار نشر، سنة 1984م.
17. د. حنا نده، القانون الإداري في الأردن، عمان، نقابة المحامين، سنة 1972م
18. د. داود الباز، أصول القضاء الإسلامي في النظام الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2003م
19. د. رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، 1982
20. د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، سنة 2000م
21. د. سامي جمال الدين، الرقابة علي أعمال الإدارة، ط2، 1992
22. -----، المنازعات الإدارية، ط1، 83، 1984
23. -----، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
24. -----، الوسيط في دعوي إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
25. د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1994م
26. د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة

1997م

27. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، سنة 1998م
28. -----، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة السادسة، سنة 1991م
29. -----، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، سنة 2004م
30. -----، الوجيز في القضاء الإداري، 1974
31. -----، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1986م
32. -----، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة
33. -----، نظرية التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها، دار الفكر العربي، سنة 1989م
34. -----، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1982
35. -----، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
36. د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2016
37. د. صبري محمد السنوسي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية سنة 1998م
38. د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة السادسة، 2007

39. د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة 1984م
40. -----، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3،
1967
41. د. عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، 1999
42. د. عبد الحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2013
43. د. عبد الرحيم علي علي محمد، قانون لجان التوفيق في بعض منازعات الدولة، الطبعة الأولى، سنة 2000م
44. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري، في القانون المصري والكويتي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1997م
45. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005م.
46. -----، أسباب قبول دعوى الغاء القرار الإداري، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2011
47. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، دون سنة طبع
48. -----، القضاء الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية،
1996
49. -----، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1993
50. د. عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء، سنة 1982
51. د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، دار الثقافة العربية للطباعة، الطبعة الأولى، 2006

52. د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة، والقطاع العام، دار الفكر العربي، 2003م
53. د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001م
54. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، 1968
55. د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة- ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
56. د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985
57. د. ماجد راغب الحلو، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط 1، إصدار جامعة الإمارات العربية المتحدة، العين، 2004
58. د. ماجد راغب الحلو، دراسة مقارنة مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار القلم دبي، 1990
59. د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، 1968
60. د. محمد أنور حماده، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، در الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2002م
61. د. محمد باهى أبو يونس، الغرامة التمهيدية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2006م
62. د. محمد بطي ثان الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة وفقا للنظام الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة نظرية مقارنة" شرطة دبي، 2008
63. د. محمد رضا الخضري، تشريعات السلطة القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة، (بدون دار نشر)، سنة 1996م.
64. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، 1981

65. د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الثالثة، 1978
66. د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة الرقابة القضائية، الطبعة الأولى، 1970
67. د. محمد ماهر أبو العينين، الدفع في نطاق القانون العام، الكتاب الأول و الثاني، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، بدون تاريخ نشر
68. د. مصطفى غنام، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، دار الغد للطباعة، الطبعة الأولى، 2003
69. د. مصطفى محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، بدون تاريخ للنشر
70. د. مصطفى محمود عفيفي و د. بدرية الجاسرة، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، بدون دار نشر، سنة 1983م
71. د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، المنصورة، دار الشافعي للطباعة، سنة 2003م
72. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1992.
73. د. مصطفى كمال وصفي الرفاعي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون رقم 47 لسنة 1972، القسم الثاني، 1994
74. د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ط1، 1999
75. غانم محمد محمود، الوسيط في القضاء الإداري، دار النصر للطباعة، القاهرة، الطبعة الثانية، 2007،
76. غنادرة محمود، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، دار الغد للطباعة، ط3، 2009
77. محمد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، بدون دار

نشر، 2006

78. المستشار / حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، 2001

79. مسعود إبراهيم، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط3، 2009

80. نور الدين محمد، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، دار الفكر العربي، بدون تاريخ النشر

81. د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013

ثانياً: المراجع المتخصصة

1. د. أحمد عودة الغويرين، قضاء الإلغاء في الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007

2. د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراة، حقوق القاهرة، 1977

3. د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة المرافعات الإدارية، شروط قبول دعوى الإلغاء، مواعيد الطعن بالإلغاء، إجراءاته، مكتبة الوفاء، مصر، 2015

4. د. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، دار النشر والتوزيع، جامعة أسيوط، بدون تاريخ للنشر

5. د. ثروت عبد العال أحمد، معيار تمييز العمل القضائي وتطبيقه على قرارات مجلس التأديب الخاصة، دار النهضة العربية، سنة 1997

6. د. حامد التهامي كرات، نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية في القوانين الحديثة والإسلام، رسالة عين شمس، 1985

7. د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، 1993
8. د. ذكي محمد المجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دار النهضة العربية، 1998م
9. د. رفعت عيد سيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا و مصر طبقاً لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، 2003م
10. د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة 1980م
11. د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الثقافة العربية للطباعة، الطبعة الأولى، 1996م
12. د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الثقافة العربية للطباعة، الطبعة الأولى، 1969م
13. د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، 1997م
14. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية " إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008 م
15. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، منشأة المعارف الإسكندر
16. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية 2005
17. د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر العربي، بدون تاريخ النشر
18. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، بيروت، دار صادر، 1998
19. د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2000
20. موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة،

مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012

21. -----، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012
22. د. نبيلة عبد الحليم كامل، الدعاوى الإدارية والدستورية، دار النهضة العربية، سنة 1997م
23. د. وهيب عياد سلامه، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، سنة 1994م
24. د. يسرى محمد العصار، دروس في قضاء الإلغاء، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 2003
25. عبد الهادي صادق، دعوى الإلغاء في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008

ثالثا: الرسائل

1. د. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 1986م
2. د. مجدي المتولي السيد يوسف، أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ الشرعية، رسالة عين شمس، 1990
3. د. محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراة، حقوق عين شمس، 1979
4. د. محمد عبد الله حمود الدليمي، تحول القرار الإداري، رسالة دكتوراه، الطبعة الأولى، الدار العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2001

رابعا: المجلات والدوريات

1. د. أسامه أحمد شتات، موسوعة العاملين المدنيين بالدولة، قانون (47) لسنة 1978م، وجميع تعديلاته، دار الكتب القانونية بالمحلة، 2001م
2. د. عبد الله حداد، التظلم الإداري، لماذا، كيف، المجلة المغربية للإدارة المحلية

والتنمية، سلسلة رقم 9، بتاريخ 15 يونيو، 1996

3. د. منصور إبراهيم العتوم، بحث بعنوان أثر زوال المصلحة في دعوي الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، مجلة الشرعية والقانون، جامعة الإمارات، كلية القانون
4. د. نواف كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، مجلد 26، عدد (1)، 1999

خامسا: المعاجم والتفاسير

1. ابن منظور: لسان العرب، الجزء الرابع، دار التراث العربي، بيروت، 1999
2. ابن منظور، لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، دار لسان العرب بيروت، بدون سنة نشر
3. أبو الإخلاص حسن بن عمار بن علي الوفاقي الحنفي، حاشية له على هامش درر الحكام في شرح غرر الأحكام، ج 2، طبعة المطبعة الشرقية، 1304 هـ
4. شهاب الدين أبو العباس الصنهاجي القرافي: الفروق، ومعه حاشية ابن الشاط، سراج الدين أبي قاسم بن عبد الله الأنصاري المعروف المسماة، إدرار الشروق على أنواع الفروق وبهامشهما: تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية لمحمد علي بن الشيخ حسين مفتي المالكية- طبعة دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، ج 4

الفهرس

الصفحة	العنوان
أ	الآية
ب	الإهداء
ج	الشكر والتقدير
د	الملخص
و	المقدمة
ح	أهمية البحث
ط	هدف البحث
ط	مشكلة البحث
ط	سبب اختيار موضوع البحث
ي	تساؤلات البحث
ي	منهج البحث
ك	خطة البحث
1	المبحث التمهيدي: ماهية دعوى الإلغاء
5	المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء
5	الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء لغة واصطلاحاً
5	الفرع الثاني: تعريف دعوى الإلغاء فقهاً وقانوناً
8	المطلب الثاني: خصائص دعوى الإلغاء
8	الفرع الأول: دعوى الإلغاء دعوى قضائية
9	الفرع الثاني: دعوى الإلغاء دعوى مشروعية
11	الفرع الثالث: دعوى موضوعية عينية
13	الفرع الرابع: دعوى الإلغاء لا صلح فيها
14	الفرع الخامس: دعوى من النظام العام
15	الفرع السادس: أحكام دعوي الإلغاء حجة على الكافة

16	الفصل الأول
	الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء
18	المبحث الأول: الشروط المتعلقة بالعمل المطعون فيه
19	المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري
19	الفرع الأول: تعريف القرار الإداري
21	الفرع الثاني: تعريف القرار الإداري في القضاء الاتحادي الإماراتي
24	المطلب الثاني: شروط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء
24	الفرع الأول: صدور القرار الإداري عن جهة إدارية وطنية وتتصرف كسلطة عامة
26	الفرع الثاني: يشترط أن يكون القرار الإداري نهائياً
27	الفرع الثالث: يجب أن يكون القرار الإداري مؤثراً في المركز القانوني للطاعن
28	الفرع الرابع: أن يترتب على القرار الإداري آثاراً قانونية معينة
30	المبحث الثاني: الشروط المتعلقة بالمدعي
31	المطلب الأول: شروط رافع دعوى الإلغاء
31	الفرع الأول: الأهلية
32	الفرع الثاني: الصفة
34	الفرع الثالث: شرط المصلحة
37	المطلب الثاني: ما لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء
37	الفرع الأول: الأعمال المادية للإدارة
38	الفرع الثاني: العقود الإدارية
39	الفرع الثالث: تصرفات الإدارة الخاصة
40	الفرع الرابع: الأعمال التشريعية
40	الفرع الخامس: الأعمال القضائية

43	الفصل الثاني الشروط الإجرائية لقبول دعوى الإلغاء
44	المبحث الأول: شرط التظلم الإداري
45	المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري
45	الفرع الأول: مفهوم التظلم لغة
46	الفرع الثاني: مفهوم التظلم فقها وقانونا
51	المطلب الثاني: شكل التظلم وإجراءات تقديمه
52	الفرع الأول: شروط التظلم الإداري
59	الفرع الثاني: آثار التظلم وكيفية حساب الميعاد فيه
71	المبحث الثاني: شرط ميعاد رفع الدعوى
73	المطلب الأول: مدة ميعاد رفع الدعوى
77	الفرع الأول: بدء سريان الميعاد
81	الفرع الثاني: كيفية حساب الميعاد
83	الفرع الثالث: امتداد الميعاد
88	المطلب الثاني: شرط انعدام الدعوى الموازية
89	الخاتمة
90	النتائج
91	التوصيات
93	المراجع
106	الفهرس

