القضاء الإداري/ المحاضرة الخامسة

ولاية القضاء الإداري

للقضاء الإداري في الدول التي أخذت به الولاية العامة بالنسبة للدعاوي ذات الطبيعة الإدارية , وهناك نوعين من الدعاوي يختص بهما القضاء الإداري هما دعاوى الإلغاء ودعاوي التعويض( القضاء الكامل ) وسنتناولهما تباعاً:-

أولا- قضاء الإلغاء :- تعد دعوى الإلغاء الوسيلة الأولى من وسائل القضاء التي يستخدمها لفرض رقابته على أعمال الإدارة , وهي دعوى موضوعية تتجه إلى مخاصمة القرار الإداري ذاته حيث يطلب رافع الدعوى من القضاء إلغاء القرار لعدم مشروعيته , ولما كانت دعوى موضوعية كان للقرار الصادر بالإلغاء حجية مطلقة , فهو حجة في مواجهة الكافة بخلاف الحكم الصادر في دعوى التعويض فليس له إلا حجية نسبية لا تتجاوز الأطراف المتخاصمين . وتمتاز دعوى الإلغاء بالخصائص التالية :-

1- إنها دعوى قضائية : بخلاف نشأتها حيث لم تكن تتعدى كونها تظلم إداري رئاسي ولم تأخذ طريقها إلى القضاء بالشكل الذي عليه اليوم , إلا بعد قرابة قرن من إنشاء مجلس الدولة الفرنسي , وبالتحديد عام (1872) عندما منح مجلس الدولة الحق في نظر المنازعات الإدارية فتحولت من مجرد تظلم إلى دعوى قضائية .

2- إنها من صنع القضاء : فالقضاء هو الذي أنشأها وليس التشريع فهي من صنع مجلس الدولة الفرنسي , ثم جاء التشريع ليقوم بتنظيمها .

3- إنها دعوى موضوعية ( عينية ) تتجه إلى مخاصمة القرار الإداري مطالبة بإلغائه لعدم مشروعيته .

4- إنها ضمانة لمبدأ المشروعية : فهي دعوى توجه لإلغاء قرار إداري بدعوى مخالفته لمبدأ المشروعية فهي ضمانة له , كما أنها لا تحتاج إلى نص خاص عليها لذا يمكن القول إنها من النظام العام .

**شروط دعوى الإلغاء** :- هناك نوعين من الشروط يتعلق الأول بمحل الطعن ومدة تقديمه ويتعلق الثاني برافع الدعوى :-

**أولا** – محل الطعن ومدة تقديمه :- وسنتناوله في فقرتين :-

**1**- محل الطعن :- إن الأعمال القانونية التي تصدر من الإدارة والتي ترمي إلى إحداث أثر قانوني ما على نوعين : الأول الأعمال القانونية التي تصدر بإرادة منفردة من الإدارة وهي القرارات الإدارية , والثاني وهي الأعمال التي تلتقي فيها إرادة الإدارة مع إرادة أخرى وهذه هي العقود , والذي يكون محلا للطعن في دعوى الإلغاء هي القرارات الإدارية , ومن خصائص القرار الإداري لتمييزه أنه عمل قانوني , ويصدر بالإرادة المنفردة للإدارة , وأن القرار الإداري يحدث أثرا قانونياً أي إحداث تأثير في المراكز القانونية بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء .

**2**- مدة تقديم الطعن :- من أجل استقرار الأوضاع القانونية والأعمال الإدارية , وعدم فسح المجال لأن تكون قلقة وغير ثابتة لما قد يرد عليها من تغيير في المراكز القانونية , وإلغاء في القرارات الإدارية , يحدد المشرع في الغالب مدة معينة لتقديم الطعن في القرار الإداري , والذي يعبر عنه فقهاً بميعاد دعوى الإلغاء , ومعناه وضع فترة زمنية محددة يحق خلالها لصاحب الشأن رفع دعوى أمام القضاء الإداري يخاصم فيها القرار الإداري , وبانتهاء المدة يسقط حقه بالطعن .

وتعتبر هذه المدة من النظام العام فلا يستطيع كلا الطرفين الفرد والإدارة التحكم فيها , فلا يستطيع صاحب الشأن التنازل عن المدة , كما لا يستطيع الاتفاق مع الإدارة على زيادة المدة التي حددها المشرع أو إنقاصها .وسنتناول مدة الطعن وكما يلي :-

أ- بدء سريان مدة الطعن :- أن بدء سريان مدة الطعن من تأريخ دخول القرار حيز التنفيذ , وتأريخ دخوله حيز التنفيذ هو تأريخ العلم به وهذا يختلف باختلاف القرار وكما يلي :-

1- القرار التنظيمي :- القرار التنظيمي يخاطب عدد كبير من الأفراد محددين بصفاتهم وليس بذواتهم , كما أنهم قد يكونون غير معروفين للإدارة لذا فأن علمهم بالقرار يكون من خلال النشر , كأن يوجب المشرع النشر في الجريدة الرسمية مثلا .

2- القرار الفردي :- المخاطب بالقرار الفردي عادة شخص واحد أو مجموعة أشخاص معروفين للإدارة بذواتهم وصفاتهم , لذا فأن طريقة إيصال القرار وإعلامهم به من خلال التبليغ , أما طريقة التبليغ فقد تكون التبليغ الشفهي أو إعطائه ورقة تحتوي مضمون القرار أو تعليقها على محل سكناه , وهناك العلم اليقيني الذي يفيد يقينا بعلم الأفراد بمضمون القرار, ومثال العلم اليقيني هو استلام الموظف لراتبه ناقصاً مقدار معين كعقوبة قطع راتب , بعد إجراء تحقيق معه بشأن مخالفته لمقتضيات الوظيفة , فاستلام الراتب دون اعتراض يدل على علمه بالقرار , وعبء إثبات حصول اليقين يقع على عاتق الإدارة فهي التي تدعي ذلك .

ب- وقف سريان مدة الإلغاء :- قلنا بأن مدة الطعن من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفتها , وغالبا ما تحدد في الدول التي أخذت بالقضاء المزدوج ب (60 ) يوم تبدأ من تأريخ العلم بالقرار وتنتهي بانتهاء المدة , ولكن لأسباب محددة قد تطول هذه المدة وهذه الأسباب هي الوقف والقطع :-

1- وقف سريان مدة الطعن بالقرار الإداري :- قد تحصل أمور طارئة خارج إرادة صاحب الشأن تمنعه من مباشرة الطعن كالقوة القاهرة , فينبغي عدالة معالجة هذا الأمر وذلك بعدم احتساب الفترة الزمنية التي حصل فيها القوة القاهرة , وهذا ما يسمى وقف سريان مدة الطعن , والذي يعني توقف احتساب مدة الطعن خلال الفترة التي حصل فيها الظرف الطارئ , واستكمالها بعد انتهائه , مثال أن تكون مدة الطعن هي (60) يوما ومضى منها (50) يوما وحصل وباء ( كورونا ) وتوقفت الحياة والحركة ولم يستطع صاحب الشأن رفع الدعوى , هنا يتوقف احتساب سريان المدة من اليوم (51 ) ولا يبدأ احتساب العشرة أيام المتبقية إلا بعد انتهاء الظرف وعودة الحياة والحركة .

2- قطع سريان مدة الطعن بالقرار الإداري :- يختلف القطع عن الوقف في عدم احتساب المدة السابقة على الظرف الطارئ , في حين تحتسب في الوقف وتستكمل بعد انتهاء الظرف , بينما لا تحتسب في القطع ويبدأ حساب مدة جديدة للطعن . ولقطع مدة الطعن ثلاثة أسباب هي التظلم وطلب الإعفاء من الرسوم القضائية ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة وفيما يأتي بينها :-

أ- السبب الأول التظلم :- سبق تعريف التظلم وبيان أنواعه وسنتعرف هنا على شروط التظلم وهي :-

1- يتعلق بمرتبة التظلم الوجودية :- وهذا يتطلب وجود قرار إداري متظلم منه مس مصلحة مشروعة للمتظلم , فلا وجود للتظلم إلا بوجود القرار الإداري سواء كان صريحا أو ضمنيا .

2- زمن تقديم التظلم :- يجب تقديم التظلم ضمن المدة الزمنية المقررة قانونا , وهذه المدة تختلف باختلاف التظلم الوجوبي عن الجوازي , فبالنسبة للتظلم الوجوبي يضع المشرع مدة زمنية محددة على صاحب الشأن تقديمه خلالها وإلا سقط حقه في التظلم وفي مراجعة القضاء , وهذا ما فعله المشرع العراقي الذي اشترط للطعن في قرار محكمة القضاء الإداري التظلم منه خلال (30 ) يوم من تاريخ تبليغه أو اعتباره مبلغا .

3- الجهة التي يجب تقديم التظلم إليها :- وهنا يقسم التظلم إلى تظلم ولائي يقدم إلى نفس الجهة التي أصدرت القرار , وتظلم رئاسي يقدم إلى الرئيس الإداري لمن أصدر القرار, وقد يرى المشرع أن يقدم التظلم إلى جهة إدارية وليس إلى من أصدر القرار أو رئيسه الإداري .

4- مدى تأثير التظلم :- وهنا يوجد احتمالان لقدرة الإدارة على تحقيق نتيجة التظلم :

الاحتمال الأول :- قدرة الإدارة على ترتيب أثر على قبولها للتظلم , بمعنى أن المتظلم يطلب من الإدارة سحب قرارها كون للإدارة قدرة على ذلك , أو يطلب إلغائه أو تعديله يكون لها أيضا قدرة على ذلك .

الاحتمال الثاني :- عدم قدرتها على ترتيب أي أثر فهنا لا حكمة من تقديم التظلم , فينبغي عدم السماح لصاحب الشأن بالتظلم وإجباره على التوجه للقضاء مباشرة لرفع دعوى الإلغاء .

وأهم أثر على التظلم هو قطع سريان مدة الإلغاء فتسقط المدة التي تحققت ويبدأ احتساب مدة جديدة .

السبب الثاني :- طلب الإعفاء من الرسوم القضائية : الرسم القضائي مبلغ من المال تجبيه السلطة القضائية من الأفراد مقابل الخدمة التي تقدمها لهم , ولوجوب دفع الرسم القضائي لرفع الدعوى لا تقبل الدعوى ممن لا يدفع الرسم , ولكن هل يحرم ممن لا يملك الرسم من التقاضي ؟ لا شك أن ذلك يرتب آثار سلبية وفقدان الفرد لحقوقه أو حريته كليا أو جزئيا وهذا ظلم , ولذلك وضع المشرع علاج ذلك وهو الإعفاء من الرسوم القضائية , ولما كان البت في طلب الإعفاء من الرسوم القضائية يأخذ وقتا , كان من العدل عدم احتساب مدة الطعن إلى أن يبت في طلب الإعفاء من الرسوم القضائية ثم يبدأ سريانه .

السبب الثالث :- رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة : قد يرفع صاحب الشأن دعواه أمام محكمة غير مختصة , فليس لها نظرها والسير فيها وحسمها , بل يتوجب عليها إصدار حكمها بعدم الاختصاص , ولا شك أن إصدار مثل هذا الحكم يحتاج إلى وقت قد يطول فيستوفي مدة الطعن كلها وهذا مناف للعدالة وينقض الغرض من الوظيفة القضائية , ولأجل تفادي هذه النتيجة السلبية تأسست قاعدة مفادها أن رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة يقطع مدة الطعن , وتبدأ المدة بالسريان مجددا بعد أن يكتسب القرار بعدم الاختصاص الصفة النهائية .

**الاستثناءات التي ترد على شرط مدة تقديم الطعن**

يرى بعض الفقه أن هناك حالات تستثنى من هذه القاعدة فيبقى فيها حق إقامة الدعوى للمدعي قائما ولا يتحصن القرار الإداري من الطعن رغم فوات الميعاد وهذا يشمل قرارات هي :-

1- القرارات المعدومة :- وهو القرار الذي شابه عيب مفرط في الجسامة إلى حد يجرده من صفته كقرار إداري , وينزل به إلى مرتبة العمل المادي , ويمكن أن نقول بأنه القرار الذي يكون معدوم الأثر قانونيا , كما لو شابه عيب غصب السلطة , فلا يعد سوى واقعة مادية لذا أجاز القضاء الإداري الطعن به دون التقيد بميعاد محدد قانونا .

2- القرارات المستمرة الأثر :- وهي القرارات التي تستمر في إنتاج آثارها القانونية فترة زمنية غير محددة , فلا تترتب آثارها دفعة واحدة , وإنما تمتد ما دام القرار قائما , مثالها قرارات المنع من السفر وقرار شطب أسم مقاول من جدول المقاولين , وبما أن آثار مثل هذه القرارات مستمرة لذا يجوز الطعن بها دون التقيد بمدة الطعن .

3- القرارات الكاشفة :- تنقسم القرارات الإدارية في تأثيرها على المراكز القانونية إلى قسمين :-

أ- القرارات الإدارية المؤثرة في المراكز القانونية ( القرارات المنشئة ) :- وهي تلك القرارات التي تحدث أثر في المراكز القانونية أما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء .

ب- القرارات التي لا تؤثر في المراكز القانونية ( القرارات الكاشفة ) :- وهي تلك القرارات التي لا تؤثر في المراكز القانونية بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء , وتنحصر وظيفته في الكشف عن مراكز قانونية قائمة , وهي ليست قرارات إدارية حقيقية لذا فهي مستثناة من عدم جواز الطعن بها بعد فوات المدد القانونية دون القرارات المنشئة .

ثانيا- الشروط التي تتعلق بالطاعن وانعدام الطريق الموازي :- هناك شرط المصلحة للطاعن في القرار والشرط الثاني هو انعدام الطريق الموازي وسنتناول كل منهما :-

1- شرط المصلحة في رافع دعوى الإلغاء :- القرار الإداري هو عصب الحياة الإدارية بل هو الشريان الذي من خلاله تؤدي الإدارة عملها في إشباع حاجات المجتمع , وأمر بهذه الأهمية لابد من حمايته من عبث العابثين , لذلك لم يجز القانون الطعن في القرار الإداري إلا لذي مصلحة وسواء كانت مادية أو معنوية , والمصلحة ليست مطلقة وإنما لابد من أن تتوفر فيها عدد من الشرط وهي :-

أ- أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة :- يجب أن تعود المصلحة في إلغاء القرار الإداري على رافع الدعوى بالذات , وأن تكون مصلحته في إلغاء القرار شخصية ومباشرة , فلو صدر قرار برفض طلب الموظف للترقية التي استوفى شروطها , فأن إلغاء القضاء لهذا القرار فيه مصلحة شخصية ومباشرة لرافع الدعوى وكذلك ورثته بعد وفاته .

ب- أن تكون المصلحة ممكنة ومشروعة :- يجب أن تكون المصلحة أيضا ممكنة ومشروعة , مثال الأولى قيام فرد بالطعن في القرار الإداري الذي منعه من الترشيح للانتخابات , في حين أن الانتخابات وإثناء سير الدعوى أجريت وانتهت ففي مثل هذه الحالة يستحيل أن ينتفع رافع الدعوى نتيجة إلغاء القرار لفوات وقت المنفعة وإنتهائه , ومثال الحالة الثانية صدور قرار إداري بغلق محل لمخالفته للآداب العامة , فلا يحق لصاحب المحل الطعن بالقرار وطلب إلغائه لأن المصلحة هنا غير مشروعة ولا يحميها القانون وينزلها منزلة العدم .

ج- أن تكون المصلحة فعلية ومعلومة :- المقصود بالمصلحة الفعلية أن تكون محققة وليست احتمالية , لأن فتح باب الطعن لمجرد المصلحة الاحتمالية يؤدي إلى عدم استقرار القرارات الإدارية وإشغال القضاء بدعاوي لا طائل منها , وتستثنى من ذلك حالة واحدة وهي احتمال وقوع الضرر لكن بشرط أن يكون هذا الاحتمال واقعيا وليس مجرد تخوف , كما يجب أن تكون المصلحة معلومة .

د- أن يتزامن وقت المصلحة مع وقت رفع الدعوى :- أن زمن تحقق المصلحة لصاحب الشأن من إلغاء القرار الإداري يجب أن يكون متزامنا مع رفع الدعوى , فعندما لا تتزامن المصلحة مع وقت رفع الدعوى يكون رفع الدعوى حينها عبث لا طائلة منه .

2- انعدام الطريق الموازي :- ونبينه كما يلي :-

أ- مفهوم انعدام الطريق الموازي :- ونعني بالطريق الموازي في مفهوم القضاء الإداري , وجود جهة قضائية لا تدخل ضمن القضاء الإداري , لها الاختصاص في نظر الدعوى وحسمها , وتكون النتيجة التي يحصل عليها صاحب الشأن مشابهة للنتيجة ذاتها التي يحصل عليها عند رفع دعواه أمام القضاء الإداري .

ب- مبرر الالتزام بطريق الطعن الموازي :- المبرر لهذا الطريق هو مبرر تاريخي أوجده مجلس الدولة الفرنسي في بداية نشأته بعد أن ازدادت الدعاوي بإطراد , فاقترح عدة حلول , فتبنى حل انعدام الطريق الموازي , وهناك اتجاه في مصر والعراق يرى أن لا مبرر للأخذ به طالما أن مبرراته في فرنسا غير موجودة في كل من مصر والعراق .

ج- طبيعة طريق الطعن بناء على انعدام الطريق الموازي :- منطوق هذا الشرط يعني أن قبول هذه الدعوى أمام القضاء الإداري على سبيل الاستثناء , لأن الأصل رفعها أمام القضاء العادي الموازي للقضاء الإداري .

د- ما يجب توفره في الطريق الموازي :- يجب توفر عدة شروط وهي :-

1- أن يكون الطريق الموازي دعوى قضائية :- يجب أن يكون الطريق الموازي للقضاء الإداري مساويا ًله من حيث قوة الأمر المقضي به , وهذا لا يتوافر إلا بالقضاء , لذا يمكن القول أنه لا يوازي الطريق القضائي ويساويه إلا طريق قضائي مثله ولذا لا يمكن أن يكون مجرد تظلم أو استرحام .

2-أن يؤدي الطعن الموازي إلى نفس نتيجة القضاء الإداري بالإلغاء:- لا يكفي أن يكون الطريق الموازي مساويا للقضاء الإداري من حيث قوة الأمر المقضي به , وإنما يجب أن يساويه من حيث النتيجة التي تترتب على نظر كل منهما للدعوى , لئلا تضيع حقوق الخصوم فيها .

3-إلا تترتب النتيجة على مجرد الدفع :- أن الدفع بعدم مشروعية القرار الإداري يخل بالمساواة بين الطريقين , ففي الدعوى الإدارية تتجه المخاصمة إلى القرار ويستطيع القاضي الإداري إلغائه , بينما في الطريق الموازي يكون الطعن بالقرار ثانوي , ولا يستطيع القاضي الاعتيادي إلغاء القرار الإداري وأقصى ما يستطيع تقريره هو عدم حسم الدعوى بتطبيق القرار عليها .