نظرية دعوى القضاء الكامل
في القانون الإداري

الكتاب: نظرية دعوى القضاء الكامل في القانون الإداري

الكاتب: د. برهان زريق

الطبعة الأولى: 2017

جميع الحقوق محفوظة لورثة الكاتب

الكتاب صدر بعد وفاة الكاتب يرحمه الله

لذا لم يحظ بالتدقيق من قبله

يرجى موافاتنا بملاحظاتكم واقتراحاتكم

على البريد الالكتروني:

Burhan_zraik@yahoo.com

موافقة وزارة الاعلام السورية على الطباعة

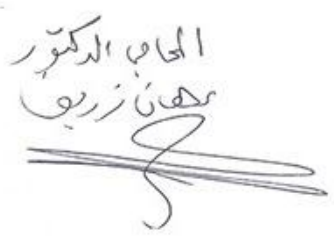
رقم/114637**/تاريخ** 2017/8/30

د. برهان زريق

نظرية دعوى القضاء الكامل

في القانون الإداري

أعيش...لأكتب



التأسيس القبلي للموضوع

المتفق عليه في رحاب نظرية المعرفة ضرورة الإرهاص للبحث بمادة علمية تتصايف معه[1]، فاصلة حاسمة بعض المسائل الأولية، أو بعض أدوات التحليل الضرورية للحفر في طبقات المسائل موضوع الدرس.

وعلى هذا فقد وجدت من اللازم أن أرهص للموضوع في الأبحاث الآتية:

- تقسيمات الخصومة الإدارية.
- التمييز بين القضاء الموضوعي والقضاء الذاتي.
- المقصود من العمل القانوني.
- المقصود من المركز القانوني الإداري.
- المقصود من العمل المادي.

[1] التصايف في علم المنطق يعتمد الارتباط التكاملي بين مفهوم ومفهوم آخر.

الفرع الأول

أنواع الخصومة الإدارية

لعل أهم هذه التقسيمات ذلك التقسيم الكلاسيكي أو التقليدي الذي يميز الدعاوى الآتية: دعوى الإلغاء – دعوى التفسير – الدعوى العقابية – دعوى القضاء الكامل:

المطلب الأول:

قضاء الإلغاء

Le Contentieux de l,annulation

وبموجب هذا القضاء يكون للقاضي أن يفحص مشروعية القرار الإداري، فإذا ما تبين له مخالفته للقانون حكم بإلغائه دون أن تمتد آثار الحكم إلى أبعد من ذلك، أي إلى تعديل القرار أو استبداله بقرار آخر.

المطلب الثاني:

قضاء التفسير

Canton de l,interprétation

وقضاء فحص المشروعية contentieux de l,oppreeia tian are la légalité وهنا يقتصر القاضي الإداري على مجرد تحديد المدلول الصحيح للعمل الإداري، وبيان مدى مطابقته للقانون imple canstatian، دون أن يتعدى ذلك إلى إصدار حكم بالإلغاء أو بالتعويض.

المطلب الثالث:

قضاء الزجر أو العقاب

Le contentieux de lù Sepressian

وبمقتضى هذا القضاء يكون لمجلس الدولة ولاية توقيع العقوبات الجنائية المقررة لبعض المخالفات التي يرتكبها الأفراد ضد القوانين واللوائح التي تحمي المال العام أو التي تكفل تحقيقه لأغراضه.

المطلب الرابع:

دعوى القضاء الكامل

Contentieux de Plein Juridictian

وهذه الدعوى هي موضوع كتابنا، لذلك فقد اقتصرنا على الإشارة والإلحاح إليها محيلين القارئ بكل ما يتعلق بها إلى مادة الكتاب ومضمونه.

الفرع الثاني

القضاء الموضوعي والقضاء الذاتي في القانون الإداري

وحقيقة الأمر إنه إذا كان معظم فقهاء القانون الإداري في الوقت الحاضر ينتقدون التقسيم الكلاسيكي فقد تفرقت بهم السبل بالنسبة للتقسيم المقترح وإقامته، حيث ذهب بعضهم إلى إنكار كل تفرقة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، لأن هذا الفريق تنبأ بأن قضاء الإلغاء سوف يستغرق قضاء التعويض، ويغني عنه.

لكن مجلس الدولة الفرنسي ما فتئ يخطّئ هذه النبؤة، وبالتالي فلا يزال لكل من نوعي القضاء مجاله وطبيعته وكيانه المستقل[1].

ويمكن القول أن أشهر التقسيمات الحديثة تميز بين نوعين أساسيين للقضاء الإداري: القضاء العيني le contentieux، والقضاء الشخصي le contentieux أو الذاتي. ولقد نادى بهذا التقسيم معظم الفقهاء المحدثون أمثال "ديجي"، و"هوريو"، وجيز وفالين، مع خلاف في التفاصيل.

---

[11] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1970، ص247.

والتقسيم المذكور ذو علاقة بالأفكار والتي جاءت بها مدرسة "ديجي" عن المراكز العامة أو الموضوعية.

وحقيقة الأمر هنالك نوعان من القواعد القانونية، الأولى هي القواعد التي يستطيع جميع الأفراد الاستفادة مما تقرره من حقوق، أو تحمل ما تفرضه من واجبات دون لأن يتوسط بينهم وبينها أي عمل قانوني فردي acte juridique individuel أي أن القواعد القانونية تطبق مباشرة دون توسط عمل قانوني لأن هذه القواعد تحدد شروط التطبيق، وبالعكس فإذا صدر قرار بذلك، فهذا القرار يسمى قراراً تنفيذياً، وليس قراراً إدارياً وبالمعنى الدقيق للكلمة[1].

والمثال على ذلك يظهر في القواعد القانونية المقررة لحق الانتخاب، والقواعد المنظمة لحرية التجارة والصناعة، وتلك التي تنظم الحريات العامة.

فالمواطن الذي يطلب الاستفادة من هذه القواعد يوجد في مركز موضوعي وإلى جانب القواعد السابقة هنالك قواعد لا تطبق كسابقتها على الجميع بغير استثناء، وإنما يشترط لانطباقها وجود شرط معين هو صدور قرار خاص يسمى قراراً شرطياً acte conditionnel، والمثال ذلك تعيين الموظف.

فهذه القواعد الأخيرة تضع نطاقاً statut، وهي لا تنطبق على جميع المواطنين دون استثناء، بل يشترط لانطباقها وجود العمل الشرطي هو – مثلاً – صدور

[1] هذه القرارات لا تتحصن بانقضاء ميعاد الستين يوماً على صدورها.

القرار الإداري بتعيين الموظف، خلافاً للقواعد السابقة التي لا تشترط في المواطنين الذين يطلبون الاستفادة منها صدور قرار خاص بهم.

والمستفيدون من هذا النوع من القواعد، إنما يعتبرون أيضاً من مركز موضوعي لأن مركز كل منهم يحدد بطريقة عامة لا شخصية générale et impersonnelle أما المركز القانوني الشخصي أو الذاتي، فهو خاص وذاتي speciale et impersonnelle وينتج من عمل قانوني تعاقدي أو منفرد[1].

وهنالك ملاحظة هامة هي أن القانون قد يحدد شروط انعقاد العمل القانوني التعاقدي أو المنفرد الذي ينشئ مراكز قانونية ذاتية، ولكن هذا المركز القانوني الذاتي، إنما يتحدد في مداه ونطاقه لا بواسطة القانون، وإنما بواسطة العمل القانوني التعاقدي أو المنفرد، فهو إذا نتج من القانون، فإنما يكون ذلك بطريق غير مباشر، في حين أنه ينتج مباشرة من العمل القانوني التعاقدي أو المنفرد، أما المركز القانوني الموضوعي فينتج مباشرة من القانون.

وبطبيعة الحال، فإذا تعلق النزاع بمركز قانوني موضوعي كانت الدعوى موضوعية، أما إذا تعلق بمركز قانوني شخصي أو ذاتي، فالدعوى التي تحميه هي دعوى شخصية ويكون القضاء فيها قضاء شخصياً[2].

استناداً إلى ما تقدم فقد وجدت من الضروري تحديد مظاهر القضاء الموضوعي، على أن أقفي ذلك بدراسة آثار التفرقة بين القضاءين الموضوعي أو الذاتي.

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري، ص22.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط4، 1979، منشأة المعارف الاسكندرية، ص219.

المطلب الأول:

مظاهر وتوضعات القضاء الموضوعي

لا شك أن هذا الموضوع يخرج على موضوعية لا سيما إذا توغلنا بالتفصيل والتفريغ، لذلك فقد اكتفينا بتقديم صورة استقرائية وتقريرية لمظاهر القضاء الموضوعي contentieux objectif وفقاً لما يلي:

1- قضاء إلغاء القرار الإداري الفردي أو اللائحي، أو ما يسمونه الطعن لتجاوز السلطة: Les riours annulutian.

2- الدعوى التأديبية.

3- طعون الانتخابات المحلية.

4- قضاء الزجر أو العقاب.

5- قضاء المسؤولية.

6- قضاء المرتبات والمكافآت والمعاشات.

7- طعون الضرائب.

8- دعوى الجنسية.

9- دعوى فحص وتقدير المشروعية.

10- دعاوى الطعن بالنقض le recour on eessotian.

المطلب الثاني:

آثار التفرقة بين القضاء الموضوعي والقضاء الشخصي أو الذاتي

هنالك عدة سمات تميز إحداهما عن الأخرى وهذه السمات هي:

البند الأول:

قوة الشيء المقضى به

فالحكم الصادر من القضاء الموضوعي ذو حجية مطلقة تسري على الكافة arya amne، وهذا ما أكدته المادة/21/من قانون مجلس الدولة السوري المتضمنة ما يلي:

تسري في شأن الأحكام جميعها القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة.

والأمر على خلافه بالنسبة لأحكام القضاء الكامل التي هي ذات حجية نسبية.

البند الثاني:

بالنسبة لسلطة القاضي

لا حاجة للتأكيد بأن القاضي من دعوى الإلغاء يقتصر على إلغاء القرار الإداري إلغاء كلياً أو جزئياً، أما في دعوى القضاء الكامل، فالقاضي لا يكتفي بذلك، بل يمتد سلطانه إلى تحديد مدى الحقوق الشخصية ونطاقها، وهذا يعني أنه قد يعول القرار الإداري أو يلغيه جزئياً أو يستبدل به سواه[1].

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم 27 لعام 1972، مجموعة هذه المحكمة لعام 1972، ص29.

ونجد المثال على ذلك في قضاء الانتخابات، فالقاضي هنا « عند التأكد من وجود الخطأ الحسابي مثلاً» يستطيع أن يصحح ذلك الخطأ ويعلن اسم المرشح الفائز، كما يستطيع في قضاء الضرائب تحديد المبلغ الصحيح للضريبة المفروضة على الممول[1].

و**الخلاصة** أن القاضي في دعوى القضاء الكامل يحكم بالتعويض، أي يقرر علاقة دائنيه ومدينيه.

من تقرير علاقة دائنيه ومدينيه بين طرفي المنازعة[2]، أو كما عبر عن ذلك الدكتور عبد الله طلبه بقوله إن دعوى القضاء الكامل (الدعوى الشخصية) هي في حقيقتها دعوى بين خصوم[3]:

Le reeouz de pleine juridietien ex un procèss entre parties.

ويترتب على هذه النتيجة الأخيرة النتائج الآتية:

1- إن قضاء الإلغاء يكتفي بإلغاء القرار الإداري إذا ما خالف الشريعة، دون أن يتعمق للبحث في الحقوق الذاتية، المتولدة عن عدم مشروعية القرار، وهذا يستتبع بالضرورة وجود قضاء آخر يؤمن الحماية الكافية للأفراد ضد تصرفات الإدارة التي تمس مركزاً قانونياً ذاتياً خاصة بهم.

---

[1] د. عبد الله طلبه: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، ص310.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص231، د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية 1966-1967، ص784.

[3] كتابه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص302.

البند الثالث:

بالنسبة للإجراءات

إن الدعاوى التي تتدرج في نطاق القضاء العيني بإجراءات ميسرة بالنسبة لرفعها وبقولها، وتتجلى هذه التسهيلات في عدم اشتراط تقديم عريضة الدعوى عن طرائق محام: dispense du ministrere d,Avocote.

وفي عدم ضرورة دفع الرسوم سلفاً في حين أن هذه التسهيلات لا يتصرف إلى دعوى القضاء الكامل[1]،

والأمر واضح بالنسبة لهذا الفارق لأن دعوى الإلغاء تحمي المشروعية، ولذلك فقد منحت هذه المزايا.

وبالطبع فهذا الإعفاء بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي، أما في سوريا ومصر: فقد تضمنت المادة/23/من قانون مجلس الدولة السوري ضرورة توقيع الدعوى من قبل محام.

البند الرابع:

بالنسبة للميعاد

تخضع دعوى القضاء الكامل للمواعيد العادية، ومن ثم فهي لا تخضع لميعاد الستين يوماً الذي حدده القانون لدعوى الإلغاء، وذلك اعتباراً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو النشرات المصلحية، أو إعلان صاحب الشأن أو علمه بعناصر القرار الأساسية علماً يقينياً (النشر بالنسبة للقرارات اللائحية،

---

[1] د. عبد الله طلبه: كتابه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص305-309.

والإعلان بالنسبة للقرارات الفردية)[1]، وهذا يعني أن دعوى القضاء الكامل مفتوحة أمام صاحب المصلحة طالما لم يسقط الحق المدعى به.

البند الخامس:

بالنسبة لشروط رفع الدعوى

التي تسري في شأن رفع دعوى القضاء الكامل الأحكام ذاتها التي أوجب القانون اتباعها في شأن رفع الإلغاء، سواء من حيث البيانات والأسباب اللازمة التي يجب أن تتضمنها عريضة الدعوى، من حيث إجراءات تحضيرها[2].

البند السادس:

بالنسبة للتكلم

إن دعوى الإلغاء «خلافاً لدعوى القضاء الكامل» تستلزم في بعض الحالات أن تسبق بتكلم إداري حول القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، وهذا ما هو متبع قضائياً في سوريا. خلافاً لمجلس الدولة الفرنسي الذي لا يقبل دعوى القضاء الكامل إلا إذا تجسدت في صيغة شكوى ضد قرار إداري (صريح أو ضمني)[3].

---

[1] د. فؤاد عطار: القضاء الإداري، ص783.

[2] المرجع السابق، ص783.

[3] د. طلبه: الرقابة على أعمال الإدارية، ص303.

البند السابع:

بالنسبة لمعارضة الشخص الثالث Les tieree opposition

يجري مجلس الدولة الفرنسي منذ قرن على عدم قبول معارضة الخصم الثالث بالنسبة للأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء، لأن هذه الأحكام لها حجيتها على الكافة، في حين أن معارضة الخصم الثالث نفترض الحجية النسبية، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا المسلك في حكمه الصادر في 1912/11/29.[1]

هذا وقبل إنهاء هذا الموضوع لا بد من تسجيل الملاحظات الآتية:

1- إذا كان هنالك خلاف بين دعاوي الإلغاء ودعوى القضاء الكامل لجهة ولاية القاضي أم لجهة أساس الدعوى le moyen، فالذي يجدد الدعوى ليس الطبيعة القانونية للدعويين أو المركز القانوني للمتخاصمين، وإنما خيار الطاعن لدعواه وما يريده من طلبات[2].

وبيان ذلك أن دعاوى القضاء الكامل «خلافاً لدعوى الإلغاء التي تحمي الشرعية» neyeons ote leyulite، يحمي المراكز الموضوعية والذاتية على السواء، فهي إذ تستطيع أن ترتب في النهاية علاقة دائن ومدين تتسع للدفاع عن المراكز القانونية الذاتية كمركز المتعاقد مع الإدارة أو مركز المضرور الذي

---

[1] د. الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، ص232.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري، مجلس الدولة، ص230.

يتألم من قرار إداري، وهي إذ تستطيع ان تحدد النطاق الكامل لحقوق الطاعن تتسع في بعض الأحيان للدفاع عن المراكز القانونية الموضوعية[1].

2- قد يحدد القانون شروطاً لاستصدار قرار معين، بحيث لا يجوز للإدارة إصدار القرار إلا إذا توافرت هذه الشروط كلها، وإلا كان قرارها معيباً.

غير أنه إذا ما توفرت كافة الشروط المطلوبة، كان على الإدارة إصدار القرار وإلا كان امتناعها قراراً معيباً يجوز الطعن فيه بدعوى الإلغاء، إذ في هذه الصورة يستمد صاحب الشأن حقه، ليس من القانون مباشرة، بل من القرار الإداري الصادر تطبيقاً له كما هو الشأن في إصدار رخصة بناء أو رخصة تسيير سيارة ورخصة قيادة، فمتى توافرت الشروط تعين على الإدارة إصدارها، وإلا كان قرارها بالرفض معيباً، ويقتصر دور القاضي على إلغائه دون منح الرخصة أو الأمر بمنحها، أي أن طلب الإلغاء في هذه الصورة يدخل في نطاق ولاية الإلغاء، وليس في نطاق ولاية القضاء الكامل[2].

3- تضمنت المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة السوري رقم/55/لعام 1959 ما يلي:

يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل الآتية، ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة.

ولقد تضمنت المادة التاسعة من هذا القانون ما يلي:

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري، مجلس الدولة، ص231.

[2] د. عبد الفتاح حسن: قضاء الإلغاء، ج1، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1978، ص164.

يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابعة إذا رفعت إليه في دعوى أصلية أو تبعية.

وبطبيعة الحال فإن ولاية المحكمة المسندة من المادة التاسعة هي ولاية قضاء كامل في حين أن القانون أورد في المادة الثامنة العبارة: ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة، مع العلم أن هذه العبارة اقترنت في الدعاوى الموضوعية أو الدعاوى التي تحمي المشروعية أو كان المقصود والحالة هذه من العبارة الآنفة الذكر.

والواقع أن هذه العبارة تعني ولاية المحكمة في تلمس الجوانب القانونية والواقعية المتصلة بالنزاع دون البحث في ملاءمة صدور القرار[1].

خلافاً لما هو الحال في فرنسا الذي يقصر قضاء الإلغاء على الاتصال بجوانب المشروعية أي بالمسائل القانونية، وبالمقابل فهذه العبارة لا تعني ولاية القضاء الكامل بالمعنى المقصود من إلغاء القرار الإداري أو تعديله أو استبداله، ثم ترتيب النتائج الكاملة على الإلغاء.

ولعل التشريع المصري (في القانون رقم/9/لعام 1949) الذي ينزل منزلة الأساس بالنسبة للقانون السوري رقم/55/لعام 1959، حيث انتقلت العبارة موضوع المناقشة بالذات إلى الأخير رغب في شق طريق جديدة مخالف للنظام الإداري في فرنسا، وهذا ما يتضح من تقرير لجنة الشؤون التشريعية في مجلس النواب المصري عن مشروع قانون مجلس الدولة الذي صار القانون رقم/9/لعام 1949، شرح حكمة التعبير الآنف الذكر والمعنى الذي يقصد فيه، حيث جاء به ما سيأتي في الفرع الثالث.

[1] د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، ص720.

الفرع الثالث

الأعمال القانونية

Les actes juri di ques

وهذه الأعمال هي الآليات والوسائل والأدوات التي بموجبها يلغي المشرع المراكز القانونية أو ينشئها أو يعدلها .

وتبعاً لهذا التحديد تقسم تلك الأعمال إلى الأقسام الآتية:

المطلب الأول:

الأعمال المشرعة les actes règle

وهي كل عمل قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً عاماً وموضوعياً، أي كل عمل يتضمن قاعدة تنظيمية وغير شخصية générales et impersonnelles، ومن هذا القبيل القوانين المشرعة واللوائح.

المطلب الثاني:

الأعمال الشخصية أو الذاتية les actes subjective

وهي الأعمال التي تولد مراكز شخصية، والمثال الواضح لذلك يتجلى في العقد وفي القرار الإداري.

هذا ولا بد من التدليل بأن المركز القانوني قد يتحدد موضوعياً بالآلية المشرعة (التشريع العادي أو اللائحة)، ثم تعمد الإدارة إلى إصدار أعمال إدارية تخرج هذه المراكز إلى صعيد التنفيذ.

والرأي الراجح أن هذه الأعمال «وباعتبارها تبتعد عن الإبداع والإنشاء» لا نعدو أن تكون أعمالاً تنفيذية لا تعطي للمركز الطابع الذاتي، بل تبقى تدور في دائرة التحديد الموضوعي، والمثال الحي على ذلك يكمن في نظرية التسوية، كما سنوضح.

المطلب الثالث:

الأعمال الشرطية les actes condition

وهي الأعمال القانونية التي تستند إلى فرد أو أفراد معينين مراكز قانونية عامة أو موضوعية فهي في الحقيقة تكملة للأعمال المشرعة، لأن هذه تنشئ أو تعدل أو تلغي المراكز القانونية العامة، وتلك التي تمنحها للأفراد.

وتمتاز الأعمال الشرطية من ناحية أخرى من الأعمال الشخصية بأنها، وإن كانت تتعلق بفرد معين أو أفراد معينين، إلا أنها لا تلمس مراكز قانونية فردية، ومثلها في القانون الخاص (الزواج) وفي القانون العام (التعيين في إحدى الوظائف العامة)،

فمركز الزوج أو الموظف هو مركز قانوني عام أو نظامي، إلا أن عقد الزواج أو قرار التعيين هو الذي يحدد الفرد الذي يشغل هذا المركز، فيتمتع بحقوقه ويلتزم بواجباته التي حددتها القوانين واللوائح.

وبيان ذلك أن القوانين تتدخل لتحديد شروط العمل الشرطي، وبالتالي فمجرد نشوء هذا العمل ينسب إلى صاحبه المركز القانوني الموضوعي سواء أتم الاتفاق عليه أم لا، فالمتطوع مثلاً في الجيش يبرم العقد، ولكنه يستفيد من كافة الأنظمة والقوانين التي تسوس هذا النشاط، وذلك بقوة القانون وبمجرد تحقيق العمل الشرطي[1].

هذا وقبل أن ننهي هذا الموضوع لا بد من طرح النقاط الاتية:

1- ليس كل عمل إداري ينشئ مركزاً قانونياً حتى ولو كان إرادياً، أي توفرت فيه الإرادة acte de volonté، ولا بد من توجه إرادة الإدارة إلى إنشاء المركز القانوني.

2- يختلف مفهوم المركز القانوني في القانون الإداري عن فكرة الحق في القانون الخاص، فهو أكثر سعة ومرونة، ومرد ذلك الأعمال القانونية المتعددة التي تصدر عن الإرادة كما سبق توضيحه إضافة إلى الإجراءات التي يمكن أن تؤثر بمركز الفرد بصورة من الصور.

---

[1] د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968، 96، ص7.

على هذا الأساس قلنا في كتابنا النظرية العامة للعرف الإداري بأن المركز القانوني الإداري لا يعني إنشاء حق أو فرض التزام بالمعنى المتحدد في نطاق القانون الخاص وإنما يكفي أن يمس مصالح الأفراد بشكل من الأشكال[1].
لهذه الأسباب، يكتفي القانون الإداري بأن تتوفر المصلحة وليس الحق من أجل الطعن بالإلغاء، وكي تتحقق هذه المصلحة يكتفي مجلس الدولة الفرنسي بأن يكون العمل القانوني من شأنه إلحاق أذى (بالمعنى الواسع)[2] de nature a faire grief.

3- قد يتولد المركز القانوني عن الفعل الإرادي المادي، فيكون هدفاً لدعوى القضاء الكامل، وأظهر مثال على ذلك في أعمال الإدارة المادية، وبذلك تنهض الحاجة لتحديد المقصود من العمل الإداري المادي.

[1] د. برهان زريق: النظرية العامة للعرف الإداري، مطبعة عكرمة، دمشق، 1986، ص54.

[2] د. الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1970، ص331.

الفرع الرابع

العمل الإداري المادي

تباشر السلطة الإدارية وظيفتها من خلال أعمال إدارية يخطئها الحصر، وهذه الأعمال تختلف في طبيعتها وتكوينها وفي شكلها.

وفي الآثار التي تترتب عليها، فقد تكون أعمالاً قانونية، أو أفعالاً مادية، والأعمال القانونية قد تصدر عن طرف واحد (القرار الإداري)، أو قد تصدر عن سلطة إدارية بالاشتراك مع أحد أشخاص القانون الخاص و(العقد الإداري).

لهذا يمكن التعريف بالعمل الإداري المادي عن طريق الاستبعاد، أي أنه ذلك العمل الذي ليس بالقرار الإداري أو العقد الإداري[1]، مع التنويه بأن هذا العمل الإداري المادي قد يكون إرادياً أو غير إرادي.

وهذه الأعمال المادية كثيرة، منها الأعمال الفنية، أو الأعمال التي تنفذ بها القرارات الإدارية، ثم المنشورات والتعليمات التي لا تحدث أثراً قانونياً، كذلك فهي تشمل

[1] د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري، السلطة الإدارية، ج1، القاهرة، مطبعة مصر، 1958، ص705.

الأعمال القانونية المتقدمة، والأعمال غير الإدارية (حوادث السيارات مثلاً) وغير ذلك من الأعمال[1].

واستناداً إلى ما تقدم يمكن التمييز بين أعمال الإدارة القانونية، وبين أعمالها المادية، فالأولى هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة بقصد إحداث نتائج قانونية، وبقصد إنشاء أوضاع قانونية جديدة أو تعديل أوضاع قائمة[2].

وعلى ضوء ما تقدم فالقرارات الإدارية لا تشمل كل ما تجريه الإدارة من أعمال بإرادتها المنفردة.

وبيان ذلك أن لا يكفي لإضفاء صفة القرار الإداري أن يكون مجرد عمل صادر عن جانب الإدارة وحدها إذ أن هنالك أعمالاً مادية قد يحقق القانون «وليس إرادة الإدارة» النتائج القانونية، وبذلك يتميز القرار الإداري عن العمل المادي بأن نية الإدارة في القرار الإداري تتجه لإحداث أثر قانوني، بينما لا يكون العمل المادي مصدراً مباشراً للالتزام، ومع ذلك يجب التمييز بين نوعين من الأعمال التي تصدر عن الإدارة فالأولى هي الأعمال الإدارية المادية غير الإرادية (حادث سيارة)، والثانية هي الأعمال الإدارية المادية الإرادية (الاستيلاء على ملك خاص دون اتباع الطرق القانونية) فهذه الأخيرة تفترض دوماً وجود قرار إداري سابق على العمل المادي[3].

---

[1] د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري، ص706.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر: 1966/2/12، مجموعة السنة الحادية عشرة، ص435، القضية 1042، السنة 9 قضائية.

[3] د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية، ص8.

شروط دعوى القضاء الكامل

أول ملاحظة نبديها في هذا الموضوع هو أن القضاء الإداري في مصر وسوريا لم يجريا على قاعدة القرار الإداري السابق المعمول بها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والتي بمقتضاها يشترط في الطلبات التي تقدم إلى مجلس الدولة أن تكون مسبوقة بصدور قرار إداري صريح أو ضمني من قبل الإدارة، بحيث يجب على الطاعن لإمكان انعقاد الخصومة بينه وبين الإدارة أن يتوجه أولاً «وقبل أن يطرح طعنه على القضاء» إلى السلة الإدارية المختصة لتصدر بذلك قراراً صريحاً أو ضمنياً بالمنازعة في طلباته أو إنكار حقه فيها كلها أو بعضها، يكون هو موضوع الطعن وأساسه، وعلى هذا الفرد في مصر يستطيع في طعون القضاء الكامل أن يلجأ مباشرة إلى مجلس الدولة، دون حاجة إلى وجود قرار إداري سابق يرفض الإدارة لطلباته صراحة أو ضمناً[1].

وبطبيعة الحال يمكن القول بأن دعوى القضاء الكامل هي تلك التي تهدف إلى تقرير حق ذاتي، أو إلى إثبات وجود مركز قانوني من شأنه أن يؤدي إلى تقرير هذا

[1] د. مصطفى كامل اسماعيل: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص192.

الحق الذاتي، فهي تحمي مراكز قانونية، إما شخصية كطلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعنية ومنازعات العقود، وإما موضوعية كطعون الموظفين الخاصة بالمرتبات والمكافآت والطعون المتعلقة بمنازعات الضرائب والرسوم[1].

وبفضل الدكتور "عبد الإله الخاني" إطلاق تعبير قضاء الأحقية، على تعبير القضاء الشخصي، وفي الوقت نفسه يقصد بقضاء الأحقية القضاء الذاتي يدعى فيه القاضي إلى أن يحكم بوجود آثار الحقوق الشخصية التي يحتج بها الأفراد حيال شخص معنوي[2].

وعلى ضوء ما تقدم، فقد اشترط في دعوى القضاء الكامل الشروط الآتية:

- الشروط المتعلقة برافع الدعوى.
- الشروط المتعلقة بميعاد رفع الدعوى.
- الشروط المتعلقة بالحق.

[1] د. مصطفى كامل اسماعيل: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة القاهرة، 1968-1969، (محاضرات ألقيت على طلاب الدراسات العليا، دبلوم العلوم الإدارية، ص192).

[2] كتابه القانون الإداري، مجلد 3، ص635.

شروط رافع الدعوى

أوجبه قانون مجلس الدولة المصري والسوري، رقم/55/لسنة 1959، وقوانين مجلس الدولة المصرية المتعاقبة[1]، أوجب القبول لطلبات سواء أكان موضوعها إلغاء أو تعويضاً توفر المصلحة الشخصية المباشرة لرافع الدعوى، وإن كان بعض فقهاء القانون الإداري يذهب «تسايرهم بعض الأحكام» إلى عدم الأخذ بوحدة المصلحة دعاوي الإلغاء، ودعاوي غير الإلغاء، إذ يفرق بين المصلحة المتطلبة لقبول دعاوى غير الإلغاء، أو يكتفي في الأولى بالمصلحة الجدية التي لا يشترط فيها أن تستند إلى حق اعتدت عليه السلطات العامة أو تهدده بالاعتداء عليه، وذلك لأن دعوى الإلغاء تقوم على خصومة عينية هي محل القرار الإداري المطعون فيه ابتغاء تحقيق المشروعية وسيادة القانون، حيث تندمج صفة الطاعن بالإلغاء في المصلحة لكون الطعن بالإلغاء موضوعياً يقوم أساساً على المصلحة العامة التي يلزم أن تسود مراعاتها قرارات الإدارة وتصرفاتها، فتتحقق المصلحة فيما إذا كان الطاعن في مركز قانوني خاص مرتبط بالقرار المطعون فيه بصلة مباشرة من شأنها أن تجعل هذا القرار ماساً به ومؤثراً فيه دون لزوم لاستناد المصلحة في

[1] د. مصطفى كامل اسماعيل: الرقابة القضائية، ص193.

طلب الإلغاء إلى حق ذاتي لكون لا يتمتعون بحقوق شخصية من قبل المراكز العامة، بل لهم فقط في احترام الإدارة لمبدأ المشروعية مجرد مصلحة مادية أو أدبية لا ترقى إلى مرتبة الحق بينما يستلزم في الثانية، وهي دعاوى غير الإلغاء، استنادها إلى مركز ذاتي متميز، أي إلى حق شخصي لصاحب الشأن لقيام المنازعة فيها على خصومة شخصية مردها إلى مصلحة فردية يراد حمايتها برد الاعتداء الواقع عليها أو المحدد لها، أو بتعويض الضرر الاجم عن هذا الاعتداء، أو بالاعتراف بالحق الذي أنكر على صاحبه، وبذلك تكون المصلحة عند أصحاب هذا الرأي، أوسع مدى في طلبات الإلغاء، منها في دعاوى غير الإلغاء[1].

أجل كنا عرضنا لموقف مجلس الدولة الفرنسي ورأيه في تحديد المقصود من التأثير في النظام القانوني faisant grief، كما أننا أكدنا أن المراكز القانونية الموضوعية التي تنشأ من القواعد القانونية العامة والمجردة، هذه المراكز تختلف عن المراكز الذاتية والشخصية القائمة على العزم والغنم والدائنية والمديونية والتي تنشأ من التصرفات القانونية الفردية actes juridiques individuelles، هذا فضلاً عن أن المراكز التي تنشأ من القواعد العامة يغلب عليها الواجب والالتزام ولا حاجة للتدليل بضرورة توفر شرط الأهلية، في هذه الدعوى لأن هذا الشرط وصف عام لكافة الدعاوى.

[1] د. الخاني: القانون الإداري، مجلد3، ص653.

الشرط المتعلق بالحق

كما قلنا سابقاً لا قيام لدعوى القضاء الكامل في فرنسا إلا بالارتباط بقرار إداري ملغى بسبب عدم شرعيته.

ولا شك في أن عيوب هذا النظام فيما لو عجلت المحكمة في النظر في دعوى الإلغاء، وبقي هنالك فصله من الميعاد وتسمح بإقامة دعوى القضاء الكامل، في هذه الحال يكون المدعى قد أجبر القضاء الإداري على الفصل بين شقي دعوى واحدة وألزمه بالنظر في الدعويين، حيث أن المحكمة في الدعوى الثابتة تبحث في عيب القرار الإداري وتقرر عدم مشروعيته دون أن تلغيه لأنه ألغي في الدعوى الأولى لو أنها تقتصر على إيراد الحيثيات ذاتها التي وردت في حكم الإلغاء دون أن تنتهي إلى الإلغاء بل إلى تقرير مجرد التعويض[1].

لكن السؤال المطروح هو: هذا المقصود السابق، حدا قضاءنا السوري إلى قبول دعوى القضاء الكامل ولو كانت المواعيد على دعوى إلغاء القرار الإداري.

[1] د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، مجلد3، ص653.

ويقيم الدكتور "الخاني" مبررات هذا المسلك على حجية أن القضاء الكامل هو قضاء عادي في جذوره وبالتالي فهو محمول على التقادم المدني، وليس على ميعاد دعوى الإلغاء[1]، وهكذا يتضح أن دعوى القضاء الكامل الصرفة تؤسس على قرار إداري معيب، ولو كانت على إلغائه المواعيد، وهو الأمر الذي يجنبنا اختلاط هذه الدعوى بالدعاوى الحقوقية التي يكون موضوعياً مطالبة الدولة بتسديد ديونها لحساب الأفراد والتي تخضع للتقادم وإن عهد الإسقاط الأربعية[2].

وعلى هذا الأساس ينبغي أن تكون هنالك وحدة في السبب بين دعوى القضاء الكامل المتولدة عن قرار إداري معيب وبين طلب إلغاء القرار الإداري الذي هو أساس، ولو كانت المواعيد على طلب إلغائه[3].

هذا ويجب التمييز أيضاً بين دعوى القضاء الكامل الصرفة الناشئة من قرار إداري معيب، وبين هذه الدعوى التي تنشأ في إطار الخطأ العقدي، إذ أن الأولى تؤدي إلى الحكم بالتعويضات بكاملها دون انتقاص (إذ قد يكون التعويض مساوياً مدة من المدد فلا يجوز إنقاصها، في حين أن التعويض في صدد العقود الإدارية تخضع لسلطة تقديرية واسعة من المحكمة حول المبلغ)[4].

---

[1] د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، مجلد 3، ص653.

[2] المرجع السابق، ص654.

[3] المرجع السابق، ص654.

[4] المرجع السابق، ص654.

هذا وإذا أشرنا إلى موقف النظام القانوني السوري حول القضاء الكامل فهذا النظام لا يقوم على مقومه القضائي فحسب، بل إن التشريع نفسه هو الذي أرسى دعائم هذا النظام وهذا ما يتضح.

الشرط المتعلق بالحق

تضمن المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة السوري ما يلي: يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة الثامنة إذا رفعت إليه بصفة أصلية أو تبعية.

وبالطبع فالمادة العاشرة من القانون المذكور منحت مجلس الدولة الاختصاص الكامل في النظر بكل ما يتعلق بالعقود الإدارية، وبذلك يتحدد نطاق المطالبة وبالتعويض أمام مجلس الدولة عن الأضرار المترتبة على القرارات الإدارية أو العقود الإدارية دون أعمال الإدارة المادية.

وكما قلنا سابقاً يشترط أن يكون هنالك خطأ ارتكب في العقد أو القرار الإداري.

وبالتالي فالعيوب التي تضم القرار الإداري قد تحددت في الفقرة التاسعة من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة وهي عيب الاختصاص – عيب الشكل – عيب مخالفة القانون – عيب إساءة استعمال السلطة.

ولا حاجة للتأكيد بأن القرار الإداري قد يتحصن لجهة مشروعيته وإلغائه بمرور الستين يوماً من العلم اليقين به دون الطعن بإلغائه لتجاوز حد السلطة، لكن هذا التحصن لجهة المشروعية لا يحل الإدارة من مسؤوليتها الخطيئة.

وعلى هذا يشترط لإقامة دعوى التعويض عن خطأ الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية ما يلي:

1- أن يستند رافع التعويض إلى حق اعتدى عليه فعلاً القرار الإداري المتسبب في الضرر، لا إلى مجرد مصلحة شخصية كما هو الحال في دعوى الإلغاء، وسبب ذلك أن دعوى التعويض هذه شخصية تهدف إلى حماية المراكز والحقوق الشخصية، في حين أن دعوى الإلغاء موضوعية أو عينية تتضمن في صحة القرار الإداري المعيب وتهدف إلى إعمال مبدأ الشرعية[1].

2- أن يكون هنالك خطأ ارتكبته الإدارة في إصدار القرار ولقد أشرنا سابقاً إلى عيوب القرار الإداري، فهذه العيوب تمثل خطأ مرفقياً يقع على عاتق جهة الإدارة وحدها عبء التعويض عنه ما دام الموظف لم يتعمد ارتكاب الخطأ، وسند ذلك وجوب احترام المرافق للقوانين، بحيث يكون هنالك خروج على مبدأ الواجب إذا أصدر الموظف قراراً مشوباً بعيوب تبطله، ومن ثم فإذا انتفت هذه العيوب، وكان القرار مشروعاً انتفت مسؤولية السلطة الإدارية[2].

ومع تحقق الشرط السابق فهذا التحقق غير كاف لقيام مسؤولية السلطة العامة، بل لقد أجرى القضاء الإداري تمييزاً بين عيوب القرار الإداري على التوضيح الآتي:

---

[1] د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، ط4، 1967، القاهرة، دار النهضة العربية، ص395.

[2] د. رمزي طه الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968، ص306.

1- عيب الشكل:

لا يرى مجلس الدولة الفرنسي هذا العيب مصدراً لمسؤولية السلطة الإدارية إلا إذا كانت هذه العيوب ذات تأثير مباشر على موضوع القرار الإداري[1].

وقريب من ذلك موقف القضاء الإداري في مصر فقد اشترط في عيب الشكل الموجب للتعويض أن يكون العيب جوهرياً مؤثراً موضوع القرار وجوهره[2].

فهذا العيب لا يعد دائماً خطأ مرفقياً تسأل عنه جهة الإدارة، بل إن مجلس الدولة الفرنسي ميز بين الحالات التي يمكن لجهة الإدارة أن تعيد فيها إصدار ذات القرار الإداري المعيب مبعث النتيجة والمضمون، وبين الحالات التي لا تملك فيها الجهة الإدارية المختصة إعادته، وبالتالي فمسؤولية المرفق لا تتوفر إلا في الحال الثابتة[3].

أما المعيار الذي وصفه القضاء المصري والمفضي إلى التعويض هو أن يكون الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحق بالفرد لا محالة[4].

---

[1] د. رمزي طه الشاعر: المرجع السابق، ص38.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1953/6/24، مجموعة السنة السابعة، ص1746، وحكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، مجموعة السنة الثامنة، ص1374، وحكمها الصادر في 1965/9/11، القضية رقم 78 لسنة 9 قضائية.

[3] الحكم الصادر في 1925/7/22، قضية pxeritierz guilleinats، المجموعة ص38.

[4] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1953/6/24، مجموعة السنة السابعة، ص1756، وحكمها الصادر في 955/3/14، مجموعة السنة التاسعة، ص367.

2- **أوجه البطلان الموضوعية:**

لقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتبار كل من مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة العامة في كل الأحوال[1].

أما القضاء الإداري في مصر فقد ميز بين الخطأ الفني اليسير وبين الخطأ الجسيم، فأوجب المسؤولية في الحال الثابتة[2].

ولا حاجة للتأكيد بأن عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية بغير خطأ وتجاوز لحد السلطة يلزمها بالتعويض[3].

---

[1] راجع الأحكام المتعددة لمجلس الدولة الفرنسي التي أشار إليها د. الشاعر: المرجع السابق، ص310-311.

[2] الحكم الصادر في 1956/9/30، مجموعة السنة العاشرة، ص431.

[3] د. الخاني: القانون الإداري، مجلد3، ص658.

ميعاد رفع دعوى القضاء الكامل

لا شك أن دعوى القضاء الكامل لا تقبل إلا في حالة كون الحق الذي هو مضمونها قائماً، إذ قد لا يكون هذا الحق قائماً وقت رفع الدعوى أو لم يكن قائماً في أي وقت من الأوقات أو أنه قد تلاشى بانقضاء التقادم أو المهل المسقطة.

وينتج عن ذلك أنه يضاف إلى الطبيعية التي تنطوي عليه الإجراءات مهل خاصة أخرى تتعلق بالمهل المسقطة أو بالتقادم المطبقين على الحقوق التي يحتج بها الأفراد.

ما هو إذاً ميعاد رفع دعوى القضاء الكامل؟؟

لم يرد في قانون تنظيم مجلس الدولة السوري أي نص في شأن ذلك، وهذا ما حدا القضاء الإداري لالتماس الحلول، وهكذا فقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن قواعد القانون المدني قد وضعت لتحكيم روابط القانون الخاص، فلا تطبق وجوباً على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص خاص يقضي بذلك، فإن لم يوجد فلا يلزم القضاء الإداري بتطبيق القواعد المدنية حتماً وكما هي، وإنما تكون له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة، وبين الأفراد، فله أن يطبق من القواعد المدنية مما يتلاءم مع طبيعة القانون العام، وله أن يطرحها

إن كانت غير متلائمة معها كما له أن ينسقها ويطورها وفقاً لاحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حسن سيرها، بما يحقق هذا التلاؤم، ويوفق بين ذلك وبين حقوق الأفراد، لإيجاد مركز التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الفردية، ومن أجل هذا كان لفقه القضاء الإداري استقلاله الذاتي ونظرياته التي تميزها من فقه القانون المدني وهكذا فإن فقه القانون الإداري في فرنسا، مستهدياً بتلك الاعتبارات لم يطرح بالكلية تطبيق النصوص الخاصة بالتقادم، وإنما طبقها في مجال روابط القانون العام بالقدر الذي يتفق مع طبيعة هذه الروابط، إلا إذا وجد نص خاص في مسألة بعينها، فيجب عندئذ التزام هذا النص.

وعلى مقتضى ذلك، وبمراعاة النصوص الخاصة عندهم، فرقوا بين ديون الدولة المستحقة لها قبل الغير، وبين ديون الغير قبلها، وانتهوا إلى أن ديون الأولى تسقط بالمدد المعتادة، (طبق النصوص المدنية)، أما الثانية فتسقط بمضي أربع سنوات (بمقتضى قانون خاص صدر بذلك)، إن لم ينص قانون آخر على السقوط بمدد أقصر، قائلين إن سقوط ديون الغير قبل الدولة بمضي المدة المذكورة حتمي ونهائي، ولا يحتمل وقفاً كما لا يحتمل مداً بمقدار ميعاد المسافة، ومرد ذلك إلى اعتبارات المصلحة العامة كي لا تعلق المطالبات مثل الدولة زمناً بعيداً يجعل الميزانية «وهي سنوية بطبيعتها» عرضة للمفاجآت والاضطراب، ولهذا قرروا أن مثل هذا الدين إذا سقط لا يتخلف عنه التزام طبيعي في ذمة الدولة، ولا يلزم أن يدفع به المدني أو دائنوه، بل يجوز للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها، ثم اتجهوا إلى أن التعويض المترتب على الإخلال بالتزام هو من طبيعة الحق الناشئ عن الالتزام لأنه هو المقابل له، فتسري بالنسبة إلى التعويض مدة التقادم التي تسري بالنسبة إلى الحق الأصلي، وبالتالي فإذا كان التعويض مطلوباً مقابل

حرمان الموظف من مرتبه وبسبب فصله بدون وجه حق، سقطت دعوى التعويض بمضي مدة التقادم المسقطة للمرتب.

ولقد خلصت المحكمة الإدارية العليا في قضائها إلى أنه إذا كان الثابت أن التعويض المكالب به هو مقابل حرمان المدعي من راتبه بسبب فصله لبلوغه سن الستين استناداً إلى أنه لا يجوز فصله قبل الخامسة والستين، فتسري على التعويض المطلوب، وفي هذه الحال مدة التقادم المسقط للراتب ذاته، وقد أوضحت هذه المحكمة أيضاً أن نص المادة/172/من القانون المدني «الذي استحدث تقادم الثلاث سنوات بالنسبة إلى دعوى التعويض الناشئة من العمل غير المشروع من اليوم الذي علم فيه المضرور بحدوث الضرر وبالشخص المسؤول عنه» هو نص استثنائي على خلاف الأصل العام في التقادم، وقد ورد بخصوص الحقوق التي تنشأ من المصدر الثالث من مصادر الالتزام في القانون المدني، وهو العمل غير المشروع، بحيث لا يجوز تطبيقه بالنسبة إلى الحقوق الناشئة من مصادر أخرى إلا إذا وجد نص خاص يقضي ذلك، كما فعل الشارع في المادة/180/من القانون المدني بالنسبة إلى دعوى التعويض عن الإثراء بلا سبب، وفي المادة/187/بالنسبة إلى دعوى استرداد ما دفع بغير حق، وفي المادة/197/بالنسبة إلى الدعوى الناشئة عن المصدر الرابع من مصادر الالتزام في القانون المدني، ومن ثم فلا يسري هذا التقادم الخاص على الحقوق الناشئة من مصادر أخرى كالمصدر الأول، وهو العقد، كما لو كان التعويض مترتباً على إخلال المتعاقد بالتزاماته وكذلك لا يسري على الحقوق الناشئة من المصدر الخامس من مصادر الالتزام، وهو القانون، كما لو كان التعويض المطلوب مترتباً على الإخلال بالتزام ينشئه القانون مباشرة.

وإذا كانت مسؤولية الحكومة عن الأفعال المادية قد تنسب في مفهومات القانون المدني إلى المصدر الثالث من مصادر الالتزام، وهو العمل غير المشروع، فليس من شك بأن مسؤوليتها عن القرارات الإدارية الصادرة في شأن الموظفين، إنما تنسب إلى المصدر الخامس، وهو القانون باعتبار أن هذه القرارات هي تصرفات قانونية، وليست أفعالاً مادية، وأن علاقة الحكومة بموظفيها هي علاقة تنظيمية عامة مصدرها القوانين واللوائح....

على أنه ولئن كان قضاء النصوص المدنية (المادة 383 مدني) أن المطالبة التي تقطع التقادم هي المطالبة القضائية دون غيرها، إلا أن مقتضيات النظام الإداري قد مالت بفقه القضاء الإداري إلى تقرير قاعدة أكثر تغييراً في علاقة الحكومة بموظفيها بمراعاة طبيعية هذه العلاقات والتدرج الرئاسي الذي يقوم عليه وأن المفروض في السلطة الرئاسية هو إنصاف الموظف بتطبيق القانون حتى ينصرف إلى عمله هادئ البال دون أن يضطر إلى الالتجاء إلى القضاء، ولذلك يقوم مقام المطالبة القضائية في قطع التقادم المطالبة أو التظلم الذي يوجهه الموظف إلى السلطة المختصة متمسكاً بحقه مطالباً بأدائه، وطلب الإعفاء من الرسوم هو أقوى من التظلم الإداري القاطع للتقادم في هذا الخصوص[1].

هكذا يكون هذا الحكم المطول قد أرسى قواعد هامة في منظومة التقادم، لذلك كان لا بد «لأهمية الموضوع» من معالجة مسألة التقادم من القانون الإداري بمزيد من التفصيل، وهو موضوع البحث الآتي.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا في مصر: طعن رقم/157/لسنة 2 القضائية جلسة/2/من يونيو سنة 1956، وطعن رقم/98/لسنة 2 القضائية جلسة/8/من ديسمبر سنة 1956، وطعن رقم 139 لسنة 2 القضائية جلسة/9/من يونيو سنة 1958.

الفرع الأول

تقادم الحق في القانون الإداري

وفي هذا الصدد سنعرض للأمور الآتية:

1- المبدأ العام في التقادم.

2- المقصود من الدورية والتجدد.

3- التعويض عن القرارات المخالفة للقانون.

المطلب الأول:

المبدأ العام في التقادم الإداري

«ومسألة تقادم ديون الأفراد قبل الإدارة»

ذكرنا سابقاً أن هنالك نصاً خاصاً في التشريع الفرنسي يتضمن سقوط الحقوق المترتبة للغير على الدولة بمضي أربع سنوات، والأمر نفسه بالنسبة لمصر فقد تعرضت المادة/50/من القسم الثاني من اللائحة المالية للميزانيات والحسابات لذلك.

وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر «بالاستناد إلى المادة/50/الآنفة الذكر» بأن الماهيات، وما في حكمها من المبالغ التي تكون مستحقة

قبل الدولة تصبح حقاً لها، إذ لم تتم المطالبة بها قضائياً أو إدارياً خلال خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق في اقتضائها، ومناط تطبيق حكم هذه المادة رهين بأمرين:

الأول نشوء حق مالي في ذمة الدولة نتيجة قرار تنظيمي عام أو قرار إداري فردي.

الثاني تخلف المطالبة بهذا الحق قضائياً أو إدارياً مدة خمس سنوات من تاريخ نشوء هذا الحق رغم علم صاحب الشأن بقيامه علماً حقيقياً أو افتراضياً[1].

والاعتبارات التي يقوم عليها هذا النص اعتبارات تنظيمية تتعلق بالمصلحة العامة وتهدف إلى استقرار الأوضاع الإدارية وعدم تعرض الميزانية «وهي في الأصل سنوية» للمفاجآت والاضطراب وعلى هذا المقتضى فإن تطبيق حكم المادة/50/المشار إليها لا يتأتى بداهة إلا حيث يكون الحق قد نشأ وتكامل في ذمة الدولة، وحينما تكون المطالبة به أمراً ميسوراً من جهة القانون، أما إذا قام مانع قانوني تستحيل مع وجوده المطالبة قانوناً بهذا الحق من جانب صاحب الشأن، فإن ميعاد السقوط لا يتضح إلا من التاريخ الذي يزول فيه هذا المانع، وحينئذ فقط تصبح المطالبة أمراً ميسوراً قانوناً، ويكون المتخلف عنها أو المقصر فيها بعد ذلك محلاً لأعمال المادة/50/من اللائحة المالية وتطبيقها على حالته.

والثابت من المنازعة التي أدت إلى الحكم المطعون فيه، أن المدعي قد تخطى في الترقية بالأقدمية إلى الدرجة الخامسة في سنة 1948، وإلى الدرجة الرابعة في سنة 1953، رغم أنه أسبق في الأقدمية قانوناً ممن رقوا بالقرارين المطعون فيهما

---

[1] هنا ننبه القارئ إلى نظرية العلم اليقين القائمة في جعل القانون الإداري دون القانون المدني، راجع د. مصطفى كامل اسماعيل: الرقابة الإدارية، ص42 وما بعدها.

بالإلغاء، ومن ثم فإن حق المدعي في الترقية بهذين القرارين ولا شك ثابت وقائم من تاريخ نفاذهما، ويكون حقه في اقتضاء الفروق المالية مكنة المدعي أن يطالب بهذه الفروق المالية قبل أن يطالب أولاً بإلغاء قراري التخطي القائمين في مواجهته، واللذين حالا دون سريان ميعاد الطعن فيهما بالإلغاء، بالنسبة إليه، على فرض التسليم جدلاً يعلمه بهما، إبان صدورهما، الخلاف الذي دار حول تحديد مركزه القانوني في الأقدمية في الدرجة السادسة، والذي لم يرسخ يقينه فيه إلا بالقرار الصادر من مدير مصلحة الضرائب في 30 من يوليو سنة 1956، فمن هذا التاريخ وحده ينفتح ميعاد الطعن بالإلغاء في قراري التخطي، وكذلك يسري فيه ميعاد التقادم الخمسي بالنسبة إلى دعوى التعويض مما يتنافى وطبائع الأشياء أن يبقى الحق في طلب الإلغاء قائماً، بينما يكون طلب الفروق المالية، وهي الأثر، وطلب التعويض، وهو الإلغاء غير المباشر، قد سقط بالتقادم الخمسي[1].

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن المادة/50/من القسم الثاني من اللائحة المالية للميزانية والحسابات تنص على أن الماهيات التي لم يطالب بها في مدة خمس سنوات تصبح حقاً ومكتسباً للحكومة.

ويظهر من ذلك أنها وإن اقتبست من النصوص المدنية مدة التقادم الخمسي، إلا أنها قررت في الوقت ذاته أنه بمجرد انقضاء المدة تصبح تلك الماهيات حقاً مكتسباً للحكومة، فنفت أي التزام طبيعي في ذمة الدولة وافترقت بذلك عن الأحكام المدنية التي تقضي بأنه وإن كان يترتب على التقادم انقضاء الالتزام، إلا أنه مع ذلك يتخلف عنه التزام طبيعي (مادة 386 مدني)، وأنه لا يجوز للمحكمة أن تقضي بالتقادم من

[1] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم/514/لسنة 4 قضائية، جلسة/24/من فبراير سنة 1961.

تلقاء نفسها، بل يجب أن يكون ذلك بناء على طلب المدني أو بناء على طلب دائنيه أو أي شخص له مصلحة فيه، ولو لم يتمسك به (مادة 387 مدني).

ومرد ذلك بحسب النظرية المدنية إلى أن التقادم ليس سبباً حقيقياً من أسباب براءة الذمة، بل مجرد وسيلة لقطع حق المطالبة به، فيظل التزاماً مديناً إلى أن يدفع بتقادمه، وينقضي إذا تم التمسك به، ولكن يتخلف عنه التزام طبيعي في ذمة المدين، لذلك ينبغي أن يتمسك به ذوو الشأن، ولا يجوز للمحكمة أن تقتضي به من تلقاء نفسها، بينما الاعتبارات التي يقوم عليها نص المادة/50/من اللائحة المالية للميزانية والحسابات هي اعتبارات تنظيمية تتعلق بالمصلحة العامة وتهدف إلى استقرار الأوضاع الإدارية وعدم تعرض الميزانية ««وهي في الأصل سنوية» للمفاجآت والاضطراب، ومن ثم فإن القاعدة التي قررتها هي قاعدة تنظيمية عامة، يتعين على وزارات الحكومة ومصالحها التزامها، وتقضي بها المحاكم كقاعدة قانونية واجبة التطبيق في علاقة الحكومة بموظفيها، وهي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومن بينها تلك اللائحة[1].

كما قضت بأن الدورية والتجدد المنصوص عليهما في المادة/375/من القانون المدني هما من الخصائص المتفرعة عن طبيعة الحق في ذاته، إذ يقصد بالدورية أن يكون مستحقاً في مواعيد متتالية، وبالتجدد أن ما يؤدى من الدين في موعده، لا ينقص من أصله.

وقد ذكرت المادة/375/المشار إليها المرتبات من بين الحقوق الدورية المتجددة التي أوردتها على سبيل المثال، فالمرتبات بطبيعتها من الحقوق التي تتقادم بخمس

[1] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم/157/لسنة 2 قضائية جلسة/2/من يونيو سنة 1956.

سنوات باعتبارها دورية متجددة، وهاتان الصفتان لا تزايلان ما تجمد منها، كما لا يغير من طبيعة المرتب، كحق دوري متجدد قيام المنازعة في أصل استحقاقه، إذ لا شأن لذلك بمدة التقادم كما أشارت إلى ذلك المادة/375/حين نصت على أن الحق الدوري المتجدد يتقادم بتلك المدة ولو أقربه المدني، فتسري مدة التقادم من باب أولى إذا نازع فيه.

ومرد ذلك إلى أن التقادم الخمسي لا يقوم على قرينة الوفاء كما هو الشأن فيما عداه من ضروب التقادم، وإنما يرجع في أساسه إلى أن المدين يفرض فيه أداء الديون الدورية المتجددة من إيراده فلو أجبر على الوفاء بما تراكم منها بعد انقضاء خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق لأفضى ذلك إلى تكليفه بما يجاوز السعة.

وقد جعل للمدين، تفريعاً على هذا التوجيه أن يتمسك بانقضاء تلك المدة، ولو بعد إقراره بوجوب الدين في ذمته، ومما يجب التنبيه إليه أن القرينة التي يقوم عليها هذا التقادم الخمسي هي قرينة قانونية قاطعة لا تقبل الدليل العكس، فلا وجه للتحدي بأنها لا تسري في حق الخزانة العامة بحسبان أنها مليئة[1].

وقضت أيضاً بأن كلا وضعي الدورية والتجدد قائم بالعلاوات عامة، فشأنها في ذلك شأن المرتبات التي أوردتها المادة/375/من القانون المدني فيما أوردته من

[1] المحكمة الإدارية العليا: طعون أرقام/87-109-110-111-183-184-189-301/لسنة 1 القضائية، جلسة/19/من نوفمبر سنة 1955،و1039-104 لسنة 6 القضائية، جلسة/12/من يونيو سنة 1965.

أمثلة لهذا النوع من الحقوق التي تسقط بمضي خمس سنوات، إذ العلاوة في حقيقتها جزء من المرتب[1].

وفي خصوص التعويض المترتب على إصدار الحكومة لقرارات مخالفة للقانون، قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه لما كان هذا التعويض هو من طبيعة الحق الناشئ عن القانون لأنه هو المقابل له، فإنه تسري بالنسبة إلى التعويض مدة التقادم التي تسري بالنسبة إلى الحق الأصلي.

ولما كان التعويض، يفرض التسليم باستحقاقه موضوعاً تبعاً لصلاحية المدعى لا ترقية، مطلوباً مقابل حرمان المذكور من مرتبات الدرجة التي تخطى في الترقية إليها بالقرار المطعون فيه الذي يزعم مخالفته للقانون، فقد سقطت دعوى التعويض هذه بمضي المدة المسقطة للمرتب، وهي طبقاً لنص المادة/50/من القسم الثاني من اللائحة المالية للميزانية والحسابات خمس سنوات تصبح الماهية بعدها حقاً مكتسباً للحكومة، وللمحكمة أن تقضي بالسقوط من تلقاء نفسها[2].

وفيما يتعلق بميعاد رفع دعوى غير الإلغاء قضت المحكمة ذاتها بأنه ولئن كانت قواعد القانون المدني قد وضعت أصلاً لتحكم روابط القانون الخاص ولا تطبق وجوباً على روابط القانون المدني التي قد وضعت أصلاً لتحكم روابط القانون الخاص، ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام، إلا أن القضاء الإداري له أن يطبق من تلك القواعد ما يتلاءم مع هذه الروابط، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم، وذلك لا يطرح كلية تطبيق التعويض المدني الخاص بالتقادم، وإنما يمكن

---

[1] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم/387/لسنة 1 القضائية، جلسة/26/من نوفمبر 1955.

[2] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم/1290/لسنة 8 القضائية، جلسة/6/من يونيو 1965.

تطبيقها في مجال روابط القانون العام بالقدر الذي يتفق مع طبيعة هذه الروابط، إلا إذا وجد نص خاص في مسألة بعينها فيجب عندئذ التزام هذا النص.

وترتكز فكرة التقادم المسقط على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة، إذ الحرص على استقرار المعاملات وتوفير الطمأنينة في المراكز والعلاقات القانونية يتطلب دائماً العمل على سرعة البت فيما يثور من منازعات، وطالما أن التطور القانوني قد وصل إلى حد الإقرار للأفراد بحق منازعة السلطات العامة فيما تجريه من تصرفات، فإن ذلك يستتبع بالضرورة وجوب تنظيم وسائل هذه المنازعة بما لا يكون من شأنه تعليقها أمداً لا نهاية له.

وإذا كان للتقادم لمسقط للمطالبة بالحقوق في روابط القانون الخاص حكمته التشريعية المتصلة بالمعاملات فإن حكمة هذا التقادم في مجال روابط القانون تجد تبريرها «على نحو أدعى وأوجب» في استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لعمال المرافق العامة استقراراً تمليه المصلحة العامة لحسن سير هذه المرافق، لمّا كان قانون مجلس الدولة لم يحدد مدد رفع الدعاوى في المنازعات الإدارية التي يختص المجلس بنظرها بهيئة قضاء إداري إلا ما يتعلق منها بطلبات الإلغاء، إذ نصّ على أن ميعاد رفعها هو ستون يوماً على التفصيل الوارد فيه، فإن غيرها من الطلبات يجوز رفعه متى كان المطالب به لم يسقط بالتقادم طبقاً لقواعد القانون المدني، ما دام لا يوجد نص خاص في قانون مجلس الدولة يخالف هذه القواعد، وقد تكلفت أحكام القانون المدني في المواد من/374/إلى/388/ببيان أنواع مختلفة للتقادم الطويل والقصير، غير أن هذا التعدد لأنواع التقادم لا يمكن أن يهدر الأصل العام الذي يجعل من التقادم الطويل القاعدة الأساسية في سقوط حق المطالبة، وهو ما أرادت المادة/374/من القانون المدني أن تؤكده حين نصت

على أن: (يتقادم الالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة فيما عدا الحالات التي ورد عنها نص خاص في القانون وفيما عدا الاستثناءات التالية).

كما أن الأصل في القانون المدني أن تدور الدعوى مع الحق الذي تحميه فتسقط معه بمضي المدة المقررة لتقادمه، فيما عدا بعض أنواع الدعاوى التي استثناها المشرع من هذا الأصل العام، إذ نظر إليها نظرة مستقلة عن الحقوق التي تحميها، ورتب لها أسباباً خاصة للسقوط لا تختلط بأسباب تقادم هذه الحقوق.

ولمّا كان حق المدعي في طلب تسوية حالته على النحو الذي يذهب إليه قد نشأ منذ هذا التاريخ، أي في ميعاد غايته آخر أبريا سنة 1960[1].

أما عن المنازعة في المعاش أو المكافأة فقضاء المحكمة الإدارية العليا على أن المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم/37/لسنة 1926 الخاص بالمعاشات الملكية، معدلة بالقانون رقم/545/لسنة 1953تنص على أنه:)لا يجوز للحكومة ولا لصاحب الشأن المنازعة في أي معاش تم قيده متى مضى اثنا عشر شهراً من تاريخ تسليم السركي المبين فيه مقدار المعاش إلى صاحب الشأن وكذلك لا يجوز للحكومة ولا لصاحب الشأن المنازعة في مقدار المكافأة التي دفعت إلا إذا أقدمت المعارضة إلى الجهة التي قامت بتسوية المكافأة خلال اثنى عشر شهراً من تاريخ صرفها).

[1] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم/1110/ورقم/1127/لسنة 10 القضائية، جلسة/11/من يونيو سنة 1967.

وبناءً على ذلك فكل دعوى يراد بها أو بواسطتها تعديل مقدار المعاش الذي تم قيده أو المكافأة التي تم صرفها، لا يجوز قبولها بعد مضي الميعاد المذكور أمام أية محكمة كانت، لا على مصالحها، وورود النص على هذا النحو يجعل من خمس الميعاد المقرر فيه قرينة قانونية قاطعة على صحة ربط المعاش أو تسوية المكافأة، وهو إنما يهدف إلى كف المنازعات من حيث الأحقية أو المقدار لاعتبارات تنظيمية تتعلق بالمصلحة العامة استقراراً للأوضاع المالية والإدارية، وقد جاء من الإطلاق والشمول بحيث تدخل في مجال تطبيقه أية منازعة في المعاش أو المكافأة أصلاً ومقداراً، حتى يستقر الوضع بالنسبة إلى كل من الموظف والحكومة على السواء ثم يكون قصر النص على حالة الخطأ المادي تخصيصاً بغير مخصص من النص ولا من الحكمة التي استهدفها الشارع في تنظيم المعاشات وترتيبها وثبات أوضاعها، فضلاً عن أن المنازعة في أصل الحق في المعاش هي منازعة في مقداره فالحكم واحد في الحالتين.

كما أن المنازعة في استحقاق المعاش من حيث أصله لا تعدو أن تكون في الوقت ذاته منازعة في المكافأة التي تم صرفها، باعتبار أن صاحب الشأن لا يستحق مكافأة وإنما يستحق معاشاً طبقاً للقانون، إذ لا يتصور خروج الحال عن أمرين إما أن صاحب الشأن يكون له الحق في التثبيت بالمعاش، وبالتالي فلا يتقرر له المكافأة وإما ألا يكون له حق في التثبيت بالمعاش، ومن ثم يقتصر حقه على المكافأة، ولا يتقرر له معاش، فإذا ما تقررت لصاحب الشأن مكافأة ثم طالب بتثبيته في المعاش، فإن هذه المطالبة تتضمن منازعة في استحقاقه المكافأة اعتقاداً منه بأنه صاحب حق في التثبيت بالمعاش، ومن ثم يتعين عليه الالتزام بالميعاد المنصوص

عليه في المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم/37/لسنة 1929 الخاص بالمعاشات الملكية[1].

وقد نص قانون التأمين والمعاشات لموظفي الدولة ومستخدميها وعمالها المدنيين رقم/50/لسنة 1963في المادة/37/منه على أنه (يجب تقديم طلب المعاش أو المكافأة أو التأمين أو أية مبالغ مستحقة لدى الصندوق في ميعاد أقصاه سنتان من تاريخ صدور قرار إنهاء خدمة المنتفع أو وفاة صاحب المعاش أو استحقاق المبالغ حسب الحال وإلا انقضى الحق في المطالبة به، وتعتبر المطالبة بأي من المبالغ المتقدمة منطوية على مطالبة بباقي المبالغ المستحقة لدى الصندوق).

ينقطع سريان المدة المشار إليها بالنسبة إلى المستحقين جميعاً إذا ما تقدم أحدهم بطلب في الموعد المحدد (كما نص في المادة/38/منه على أن كل معاش لا يصرفه صاحبه في ميعاد ثلاث سنوات من تاريخ الإخطار بربط المعاش أو تاريخ آخر صرف، ينقضي الحق في المطالبة به والمبالغ التي لم يتم صرفها تؤول إلى الصندوق).

[1] المحكمة الإدارية العليا: طعون رقم/577/لسنة 4 القضائية، جلسة/4/من إبريل سنة 1959، ورقم/1669/لسنة 6 القضائية جلسة/21/من ابريل سنة 1963، ورقم/885/لسنة 8 القضائية، جلسة/20/من يونيو سنة 1965، ورقم/1044/لسنة 9 القضائية، جلسة/23/من يونيو سنة 1968.

المطلب الثاني:

تقادم ديون الحكومة قبل الغير

قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن الأصل في التقادم أنه لا يترتب على اكتمال مدته سقوط الالتزام من تلقاء ذاته، بل لا بد أن يتمسك به المدين، فالتقادم دفع بدفع به المدين دعوى الدائن، والأصل فيه أنه لا يعتبر من النظام العام، ذلك أن سقوط الالتزام بالتقادم وإن كان مبنياً على اعتبارات تمت إلى المصلحة العامة لضمان الأوضاع المستقرة، إلا أنه يتصل مباشرة بمصلحة المدين الخاصة، كما أنه يتصل اتصالاً مباشراً بضميره، فإذا كان يعلم أن ذمته مشغولة بالدين وتحرج من التذرع بالتقادم، كان له النزول عنه عن طريق عدم التمسك به، فلا تستطيع المحكمة أن تقضي بالسقوط من تلقاء نفسها، كل ذلك ما لم يرد نص على خلاف هذا الأصل، كنص المادة/50/من اللائحة المالية للميزانية والحسابات الذي يقضي بأن (الماهيات التي لم يطالبها مدة خمس سنوات تصبح حقاً مكتسباً للحكومة).

ومفاد هذا النص أنه بمجرد انقضاء مدة الخمس سنوات تصبح الماهيات حقاً للحكومة، دون أن يتخلف أي التزام طبيعي في ذمة الدولة، وأنه للمحكمة أن تقضي بسقوط الحق في المطالبة بها من تلقاء نفسها .

وعلة خروج هذا النص على الأصل العام المشار إليه هي قيام اعتبارات تنظيمية تتعلق بالمصلحة العامة وتهدف إلى استقرار الأوضاع الإدارية وعدم تعرض ميزانية الدولة – وهي في الأصل سنوية – للمفاجأة والاضطراب.

وبالإضافة إلى أنه ليس هناك نص مماثل لنص المادة/50/المشار إليها في شأن ما تصرفه الحكومة للعاملين فيها من مبالغ تزيد عما هو مستحق لهم، فإن

الاعتبارات التي يقوم عليها حكم النص المذكور غير قائمة في شأن رجوع الحكومة بتلك المبالغ على من صرفت إليهم دون وجه حق.

ويترتب على ذلك سريان الأصل العام السابق الإشارة إليه على تقادم الحق في مطالبة بالمبالغ المذكورة فلا يجوز للمحكمة أن تقضي بالتقادم من تلقاء نفسها، بل يجب أن يكون ذلك بناء على طلب ذي المصلحة.

ولذلك فإنه إن جاز للمحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بسقوط حق العامل في الأجر الذي لم يطالب به مدة خمس سنوات وفقاً لنص المادة/50/من اللائحة المالية للميزانية والحسابات، فإنه لا يجوز لها أن تقضي من تلقاء نفسها بتقادم حق الدولة في الرجوع على العامل بما صرف له دون وجه حق، إذ يتعين للحكم بهذا التقادم أن يتمسك هو به.

وإذا لم يدفع المدعى عليه بالتقادم، فإنه ما كان للمحكمة الإدارية أن تقضي من تلقاء نفسها بسقوط الدعوى، وإذ قضت بذلك يكون حكمها مخالفاً للقانون[1].

كما قضت بأنه مصدر الالتزام بالرد هو القانون وليس مصدراً غيره، فيجب أن تكون مدة التقادم خمس عشرة سنة، ما دام لا يوجد نص خاص يحدد مدة أخرى وذلك أعمالاً للقاعدة العامة الواردة في القانون المدني التي تنص على أن: (يتقادم الالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة، فيما عدا الحالات التي ورد عنها نص خاص في القانون وفيما عدا الاستثناءات، وهذه المدة تسري على كل التزام لم ينص القانون في خصوصه على مدة أخرى أقصر منها بالشروط والأوضاع التي يقررها).

[1] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم/1982/لسنة 6 القضائية، جلسة/16/من يناير 1965.

ومما يظاهر هذا الرأي القضاء السابق لهذه المحكمة في العديد من أحكامها، وما اتجه إليه الفقه الإداري في فرنسا إذ فرّق بين ديون الدولة قبل الغير، وبين ديون الغير قبلها، وقال بأن الأولى تسقط بالمدد المعتادة طبقاً لنصوص القانون المدني، أما الثانية فتسقط بمضي أربع سنوات بمقتضى قانون خاص صدر في هذا الخصوص، وذلك إن لم ينص القانون على السقوط بمدة أقصر، ولما كانت علاقة الحكومة بموظفيها هي علاقة تنظيمية عامة مصدرها القوانين واللوائح وكان القضاء بذلك، أو إذا رأى تطبيقها على وجه يتلاءم مع تلك الروابط، فإذا ما رأى تطبيق قواعد القانون المدني كانت قواعده أولى بالتطبيق في حالة عدم النص على الحالات الخاصة، لأن الأولى هي الواجبة التطبيق سواء في مجال القانون المدني أو القانون الإداري.

وعليه فإن حق الحكومة في هذه الحالة لا يتقادم إلا بخمس عشرة سنة ميلادية، ومن ثم يكون القول بسقوط حقها في مدة أقصر، من غير نص قانوني يبرر ذلك، على غير أساس[1].

واستطراداً فالمراكز الموضوعية يمكن تغييرها في كل لحظة، وفقاً لمقتضيات الصالح العام، وإذا ما حدث ذلك سرت تلك التعديلات فوراً على شاغلي هذه المراكز، حتى ولو كانوا يشغلونها قبل حدوث هذا التغيير، والأمر على خلافه بالنسبة للمراكز الشخصية أو الفردية التي لا يمكن المساس بها إلا برضاء من يشغلها. ولا حاجة للتدليل بأن هذا التمييز بين المركز الذاتي والمركز العام والموضوعي له نتائجه على عدة مستويات نخص بالذكر طبيعة القضاء على صعيد القانون الإداري، وما إذا كان هذا القضاء موضوعياً أم ذاتياً على التفريق الذي سبق الإشارة إليه.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم/698/لسنة 7 القضائية، جلسة/19/ديسمبر 1964.

التقادم على صعيد القضاء الإداري في سوريا

والتعامل مع النظام القانوني السوري لجهة التقادم من خلال أحكام القضاء الإداري أمر تستلزمه قواعد المنطق على اعتبار أن هذا القضاء هو الباني لصرح القانون الإداري والمؤصل لنظرياته.

وفيما يلي الأحكام التي صدرت حول التقادم الإداري، ثم تعليقنا على هذه الأحكام:

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم/13/

في الطعن رقم/91/لسنة 1971[1]

إن ميعاد التقادم إعمالاً لنص المادة/188/من القانون المدني لا يبدأ إلا من تاريخ علم الطاعن بحقه في استرداد المبالغ التي دفعها دون وجه حق.

وهنا نسجل على هذا الحكم ما يلي:

1- لقد أخذ الحكم المذكور بالنظرية المدنية لجهة تقادم دفع غير المستحق.

2- لم يحدد المقصود من العلم، وهل هو العلم بالمدلول المدني، أم العلم اليقين الذي أصله «وخلافاً للقضاء الفرنسي» كل من القضاء المصري والقضاء السوري في مجال دعوى الإلغاء.

[1] مجموعة 972، ص95.

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم/106/

طعن/256/لعام 1972

أ- إن التقادم في القانون الإداري يعتبر من متعلقات النظام العام، فيسوغ لذلك إثارة الدفع بشأنه أمام أية درجة من درجات التقاضي، كما يسوغ للمحكمة أن يثيره تلقائياً من ذاتها.

ب- من المقرر في قواعد القانون الإداري أن التقادم ينقطع بالمطالبة بالحق إدارياً كما ينقطع باعتراف الإدارة بهذا الحق أو بصدور وثيقة عنها تشعر بأن الطلب كان موضع دراسة ونظر.

ت- إن نقص الاعتمادات أو عدم توفرها أصلاً ولا يقف حائلاً دون استحقاق التعويض، بل يمكن أن يجري تدارك النفقة عن طريق لحظ اعتمادات في باب الديون والاستحقاقات المترتبة على الخزينة العامة.

هذا ونسجل على هذا الحكم الملاحظات الآتية:

آ- لقد أصّلت هذه المحكمة مبدأً إدارياً مستقلاً عن مبدأ التقادم في القانون المدني، إذ اعتبرت ذلك التقادم من متعلقات النظام، ويحق للمحكمة أن تثير الدفع به.

في أية مرحلة من مراحل التقاضي، وهو أمر طبيعي لأن معظم قواعد القانون الإداري من النظام العام حماية لاستقرار الأوضاع الإدارية وعدم تعرض الميزانية للمفاجآت والاضطراب[1].

[1] انظر حكم هذه المحكمة رقم/46/طعن/67/لعام 1971، المجموعة لعام 1971، ص132.

ب- قررت هذه المحكمة مبدأ أصيلاً ومستقلاً عن المبادئ المدنية لجهة قطع التقادم باعتراف الإدارة أو بصدور وثيقة عنها تشعر بأن الطلب كان بقطع دراسة وهذا ما أكدته المحكمة ذاتها في حكمها رقم/200/في الطعن رقم/69/لسنة 1976 المتضمن ما يلي:

- المطالبة بالتعويض أمام القضاء المدني يقطع التقادم[1].
- والأمر نفسه بالنسبة لقطع التقادم بالتظلم الإداري[2].
- أكدت المحكمة أن نقض الاعتمادات أو عدم توفرها لا تأثير له على الحق.

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم/46/طعن 68 لعام 1971[3]

إن قضاء نص المادة/25/من القانون المالي الأساس رقم/92/لسنة 1967 أما الرواتب، وما في حكمها من المبالغ التي تكون مستحقة قبل الدولة تصبح حقاً مكتسباً لها من تاريخ نشوء الحق في انقضائها، ومناط تطبيق هذا الحكم رهين بأمرين:

الأول نشوء حق مالي في ذمة الدولة، نتيجة قرار تنظيمي عام أو قرار فردي، **والثاني** تخلف المطالبة به مدة خمس سنوات.

---

[1] مجموعة 1971، ص115، قاعدة/49/.

[2] القرار رقم/48/من الطعن رقم/73/لسنة 1971، ورقم/130/في الطعن/70/1971.

[3] مجموعة 971، ص132.

والاعتبارات التي يقوم عليها هذا النص تهدف إلى استقرار الأوضاع الإدارية، وعدم تعرض الميزانية للمفاجآت والاضطراب.

وفي هذا الصدد نسجل ما يلي:

آ- إن الرواتب أو ما في حكمها المستحقة على الدولة تتقادم بمضي خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق.

ب- لقد أسست هذه المحكمة اعتبارات التقادم «مثلها في ذلك مثل شقيقتها العليا في مصر» على اعتبارات الميزانية، جنة وحماية لها من المفاجآت.

ج- لقد اعتبرت نشوء الحق موعداً لبدء سريان التقادم خلافاً لموقف محكمة القضاء الإداري في مصر وبعض فقهاء القانون الإداري المصريين.

أي من تاريخ ضبط الحق وصياغته النهائي، وخلوه من كل نزاع، وهذا المسلك هو الذي أخذت به المادة/41/من نظام المحاسبة العامة كما سنحدد.

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم/66/

في الطعن رقم/127/لسنة 1971

لئن كانت المادة/40/من قانون التأمين والمعاشات قد جعلت مهلة التقادم على المطالبة بتعويض التسريح سنتين إلا أنها خولت المدير العام لمؤسسة التأمين والمعاشات التجاوز عن التأخير، إذا تبين أنه كان لأسباب تبررها، وعليه فالمهلة

المذكورة ليست مهلة سقوط نهائي، بل إن المشرع أفسح المجال لتقدير أسباب التأخير في المطالبة[1].

والملاحظ أننا هنا حيال نص خاص بالتقادم، وهذه الخصوصية تجري على ضيق سعتها أي في حدود ما هي خاصة به.

والأمر نفسه بالنسبة للميعاد الذي يلزم المتعهد المتعاقد مع الإدارة أن يقوم طلباته، حول أي خلاف مع الإدارة خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ نشوء الحالات التي تبرر تلك المطالب تحت طائلة عدم القبول فهذه المدة لا تعتبر مدة سقوط للحق، وليس من شأنها تعديل أحكام التقادم القانوني[2].

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 81/167 لسنة 1971

إن تسوية الإشكالات الناتجة عن تنفيذ العقد الإداري وتصفية الالتزامات تخضع للتقادم العادي دون أدنى صلة بالمادة/188/من القانون المادي[3].

واضح جداً أن هذه المحكمة «وهي على حق» أصلت التقادم هنا على أساس التقادم الطويل.

---

[1] مجموعة 971، ص124، قاعدة/52/.

[2] حكم محكمة الإدارية العليا في سوريا: رقم 195/148 لعام 1971، مجموعة عام 1971، ص236، قاعدة/105/.

[3] مجموعة عام 1971، ص223، قاعدة/98/.

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم/183/

في الطعن رقم/277/لسنة 1971

إن الإدارة التي وافقت صراحة على صرف فروق العلاوة الشخصية بإصدارها قراراً بذلك مما يعتبر قراراً صريحاً من جانبها يترتب عليه انقطاع التقادم طبقاً للمادة/380/من القانون المدني، ويبدأ سريان تقادم جديد مدته هي مدة التقادم الأول[1].

لقد صوبت هذه المحكمة الأمر لجهة انقطاع التقادم وسريان تقادم جديد خلافاً لرأي المحكمة العليا في مصر الذي سبق تحليله والذي اعتبر إقامة دعوى الإلغاء لا تقطع التقادم.

[1] مجموعة عام 1971، ص168، قاعدة/70/.

آثار أحكام دعوى القضاء الكامل

من الطبيعي بمكان أن تكون الأحكام الصادرة في دعوى القضاء الكامل قابلة للتنفيذ شأنها في ذلك شأن الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء، وهي لذلك توشح بصيغة التنفيذ التي تضع على عاتق الوزراء والسلطات التنفيذية عامة واجب التنفيذ سنداً للمادة/36/من قانون مجلس الدولة، وبالتالي فهذه الأحكام تنفذ بالطريقة ذاتها التي تنفذ بها الأحكام في دعوى الإلغاء.

يغني عنها عدة نقاط تتعلق بالبحث وتطرح نفسها على التساؤل وهذه النقاط هي:

الحكم بالفائدة «التقاض compensation » طرق التنفيذ إداري.

الفرع الأول

الحكم بالفائدة

وحقيقة الأمر أنه عندما يحكم القاضي الإداري على الإدارة بمبلغ من المال يستطيع أن يقرن حكمه بفقرة حكمية تتضمن أداء الفائدة مقابل التأخر في أداء المبلغ الأصلي Moratoire ويعود تقدير مقدار الفائدة أو الحكم بها إلى تقدير القاضي الإداري[1].

بيد أن القضاء الإداري في سوريا درج على ألا يحكم بهذه الفائدة إلا إذا طلبها المدعي، وبالمقابل فهذا القضاء يعتبر الحكم دون طلبها مدعاة لإبطال الحكم[2].

وبطبيعة الحال لا حاجة للمدعي لإثبات أن ضرراً حل به بسبب التأخر في أداء المبلغ المحكوم بالفائدة عنه، والقاضي هنا يطبق أحكام القانون المدني[3] التي هي في جوهرها بمثابة قاعدة إدارية.

---

[1] د. الخاني: القانون الإداري، مجلد/3/، ص655.

[2] المرجع السابق، مجلد/3/، ص655.

[3] المرجع السابق، مجلد/3/، ص655.

وإذا كان القضاء العادي يقدر الفائدة اعتباراً من تاريخ إنذار المدعى عليه بالأداء، فالقضاء الإداري يعمد في أغلب الأحوال الحكم بالفائدة من تاريخ الأوطاد فقط وإن كان ليس ثمة ما يمنع من جعل منطلقها تبلغ الإنذار وإن كان تكامل القضاء لا يعني بذلك إطلاقاً[1].

هذا ونشير إلى أن القضاء الإداري الفرنسي يحكم بالفائدة من تاريخ الحكم إذا كان المبلغ غير محدد في عريضة الدعوى[2].

وإذا كان القضاء الإداري في سوريا ليس له موقف حيال هذا المبدأ إلا أن الفقه السوري أيد موقف مجلس الدولة الفرنسي الآنف الذكر[3].

---

[1] د. الخاني: القانون الإداري، مجلد/3/، ص655.

[2] الحكم الصادر في 1950/3/24، المجموعة ص191.

[3] د. الخاني: المرجع السابق، ص655.

الفرع الثاني

الحكم بالتقاض

لا يتدرج الحكم بالتقاض في عداد الطلبات الأساسية في دعوى القضاء الكامل، وإن كان القضاء الإداري درج على اعتباره يأتي في النهاية بعد الثبوت، ويحتاج بالطبع إلى إثبات خاص في ذلك.

ولقد استنظر الاجتهاد «مستنداً إلى قواعد الملاءمة العامة» على أن مديني الإدارات العامة أو دائنيها لا يسوغ لهم أن يثيروا الدفع بالتقاضي بين ما تطلبه الإدارة بينهم وبين ما يستحق لهم، فهذا الدفع يتنافى مع أبسط قواعد المحاسبة العامة، حيث ينبغي للإدارة أن تعلم بوضوح أكيد ولضرورات الميزانية – حسابها الإيجابي[1].

وللعلة ذاتها لا يسوغ للقضاء أن يجري القصاص بين ما تستحقه الإدارة مع أعتاب المحاماة أيضاً، إذا ما ربح كل منهما الدعوى جزئياً، ذلك أن مآل كل من أتعاب الإدارة، وأتعاب الفرد يختلف عن الآخر، وكل ما في الأمر إذا أراد القاضي أن يذهب مبلغاً للإدارة مع مبلغ للفرد فهو يستطيع أن يفعل ذلك، واصلاً إلى ذلك

[1] د. الخاني: المرجع السابق، ص656.

عن طريق التعليل والتسبب في الوقائع المادية والحقوقية، لكنه لا يملك أن يجري القصاص في الفقرة الحكمية[1].

والقاضي الإداري يملك أيضاً وسيلة لا يملكها القاضي العادي، ألا وهي الإكراه، حيث يستطيع أن يحكم على الفرد المدين بأداء مبلغ معين من المال في اليوم الواحد إذا تأخر عن وفاء دينه وإن كانت هذه الوسيلة تستعمل في مواجهة الأفراد وليس الإدارة[2].

ويلجأ القضاء الإداري عادة إلى هذه الوسيلة إذا ثبت له أن الإدارة لا تملك وسيلة إكراه مدينها على الوفاء بطريق امتياز التنفيذ المباشر[3].

---

[1] د. الخاني: المرجع السابق، ص656.

[2] د. الخاني: المرجع السابق، ص656.

[3] د. الخاني: المرجع السابق، ص657.

الباب الأول

طرق التنفيذ الإدارية

هنالك مبدأ عام يحكم الأموال العامة هو عدم قابلية هذه الأحكام للحجز، ومؤدى ذلك أن طرق التنفيذ العادية التسوية المعهودة في تنفيذ الأحكام غير قائمة على صعيد التنفيذ على ديون الإدارة، وهذا يعني أنه ليس هنالك إلا الطريق الاختياري للتنفيذ على ديون الدولة، وهذا عيب واضح في القانون الإداري يجرده من سلاح المؤايدة والجزاء sanction الذي هو جوهر القانون.

وإن كان بعضهم يتذرع – وهو تذرع قبالي لا عملي – بأن الدولة مليئة وأنها خصم شريف ومع ذلك فإذا عمدت الدولة إلى مناورات تحاملية وتحايلية ممتنعة في ذلك عن تنفيذ الأحكام فالقضاء الإداري يحكم في هذه الحال عن الإدارة الممتنعة بأداء تعويض إضافي بسبب الخطيئة التي ارتكبتها[1].

[1] د. الخاني: المرجع السابق، ص657.

ومع أن الإدارة قد تتعلل بعدم وجود اعتمادات مالية إلا أن القضاء الإداري لا يعترف بذلك، وهو يمضي في طريقه حاكماً للإدارة بالتعويض، وبذلك في حكم جديد يحدو مسؤوليتين من جديد[1].

وبطبيعة الحال فالقضاء الإداري يؤسس حكمه على الإدارة بالتعويض بسبب الامتناع عن التنفيذ على إساءة استعمال السلطة، هذا فضلاً عن ارتكابها خطأ قانونياً[2].

مع التنويه بأن التأخر في التنفيذ هو بدوره مدعاة للحكم على الإدارة بأداء الفوائد التأخيرية أو التقاضية[3].

[1] د. الخاني: المرجع السابق، ص658.

[2] د. الخاني: المرجع السابق، ص658.

[3] د. الخاني: المرجع السابق، ص658.

تجديد دعاوي القضاء الكامل على ضوء قانون مجلس الدولة السوري رقم/55/لعام 1959

إذا استعرنا من القوانين البيولوجية فكرة دراسة الشيء في حال البنية يعقبها دراسته في حال الحركة أو الدينامية، ثم قمنا بذلك أمكننا تأسيس هذا الكتاب على الفكرة الآنفة الذكر.

وحقيقة الأمر أننا كنا قد قدمنا فصلاً تمهيدياً كان بمثابة التأسيس القبلي الإرهاصي للبحث ثم عززنا وأردفنا ذلك بدراسة نظرية دعوى القضاء الكامل لجهة بنيتها وتكوينها وقوام جهودها وفي هذا الباب سنعمد إلى دراسة الموضوع في حال الحركتين، وذلك بتتبع مجالات دعوى القضاء الكامل والقضاءات التي تتحرك به.

وبطبيعة الحال وإذا كنا قد حصرنا بحثنا في دراسة دعوى القضاء الكامل في إطار تنظيمنا القضائي فلا محالة إذاً من الرجوع إلى قانون مجلس الدولة والاحتياج من نصوصه.

وبالرجوع إلى المادة/8/من قانون مجلس الدولة السوري رقم/55/لعام 1959 يتضح أنها تتضمن ما يلي[1]:

يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل الآتية:
ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة.

أولاً: الطعون الخاصة بانتخاب الهيئات الإقليمية والبلدية.
ثانياً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.
ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات.
رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.
خامساً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي باستثناء المراسيم والقرارات التي تصدر استناداً لأحكام المادة/85/من قانون الموظفين الأساسي.
سادساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

---

[1] معدلة بالمرسوم التشريعي رقم 71 تاريخ 1963/1/14.

سابعاً: الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية من منازعات الضرائب والرسوم.

ثامناً: أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية[1].

تاسعاً: دعاوى الجنسية.

أما المادة التاسعة من القانون المذكور فقد جاءت مكملة للمادة الثامنة وهذا ما يتضح من قولها:

يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره من طلبات التعويض في القرارات المنصوص عليها من المادة السابعة إذا رفعت إليه بصفة أصلية أو تبعية وعلى أساس هذا الاختصاص سنقوم بدراسة مختلف الدعاوى الموضوعية المعقودة لولاية القضاء الإداري في سوريا ثم نردف ذلك بدراسة دعاوى القضاء الكامل المنعقد لواؤها إلى القضاء المذكور.

[1] راجع المرسوم التشريعي رقم/203/لعام 1961.

الطعون الخاصة بانتخاب الهيئات الإقليمية والبلدية

وبطبيعة الحال يخرج من نطاق اختصاص قضائنا الإداري السوري النظر بالطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الشعب[1].

فهذه الطعون تحكمها المادة/62/من الدستور السوري المتضمنة: بفضل مجلس الشعب في حالة الطعن بصحة عضوية أعضائه في ضوء التحقيقات التي تجريها المحكمة الدستورية العليا، وذلك من خلال شهر

من تاريخ تبليغه تقرير المحكمة، ولا تبطل عضوية العضو إلا إذا أقر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه.

ولا حاجة للتأكيد بأن هذه الولاية تثير موضوع التمييز بين الطعون الانتخابية وطعون إسقاط العضوية على أساس اختلاف نوعي الطعن طبيعة وجوهراً.

وبيان ذلك أن طعون إسقاط العضوية هي طعون تتصل بقرارات إدارية تعبر عن إرادة السلطة الإدارية عالمها من سلطة بموجب القوانين، في حين أن الطعون الانتخابية تتناول إرادة الناخبين التي هي مستقلة عن إرادة السلطة الإدارية[1].

---

[1] مرت تاريخية هذا الانتخاب في سوريا على الشكل الآتي: المحكمة العليا وتنظر في طعون الانتخابات النيابية الإدارية عملاً بالقانون رقم/57/لعام 1950.

ولا أدل على ذلك أن قانون مجلس الدولة أفرد للطعون الانتخابية قيداً مستقلاً وبالتالي فلو أن الإعلان عن إرادة الناخبين يشبه إفصاح الإدارة عن إرادتها لما كان هنالك حاجة لهذا الفصل، ولتخصيص فقرة مستقلة[2].

ولقد انتقد "الدكتور عثمان خليل" هذا الموقف من جانب محكمة القضاء الإداري، على أساس أنه يتعارض مع المنطق السليم، ففي حين اعتبرت هذه المحكمة إسقاط العضوية مختلفاً عن الطعن الانتخابي، ومنبت الصلة بعملية الانتخاب، ذهبت إلى اعتبار الطعن في قرار إسقاط العضوية جزءاً من عملية الانتخاب، يتولد عنها، ويرتبط بها ارتباطاً مباشراً ولا يخفى أنه إذا صح القول بأن الطعن في الإسقاط يرتبط مباشرة بنتائج الانتخاب، فالإسقاط نفسه أكثر ارتباطاً بهذه النتائج بالبداهة وأشد التصاقاً بها، لأنه هو المرحلة الفاصلة بين مرحلة الانتخاب ومرحلة الطعن في الإسقاط، فما دامت المحكمة قد نفت بحق طبيعة الطعن الانتخابي عن الإسقاط ذاته، فكان يجب منطقياً «ومن باب أولى» تنفيه عن الطعن في هذا الإسقاط أو حكم المحكمة.

تلك الصفة على هذا الطعن يوجب منطقياً «ومن باب أولى أيضاً» تؤثر على عملية الإسقاط نفسها (فإسقاط العضوية يختلف عن العملية الانتخابية ويبتعد عنها بعداً شاسعاً في المعنى وفي الزمن فهو يتم في مرحلة تالية على انتهاء عملية الانتخابات، وثبوت العضوية للمنتخب، كما أن الأسباب التي يبني عليها قد تتصل بشروط الانتخابات وإجراءاته، وقد تكون أجنبية عنها)...

ولعله لا يخفى أن من أسباب السقوط حالات لا علاقة لها البتة بالعملية الانتخابية، وهي حالات اشتراك العضو في مداولة له في مصالح شخصية أو

---

[1] د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، ص707، وانظر د. محمود حافظ: القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ط2، 1967، ص270.

[2] د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص270.

بصفته وصياً أو قيماً أو وكيلاً، وكذلك إذا قام العضو بالذات أو بالواسطة بعمل أو مقاولة أو مناقصة أو توريد لحساب المجلس أو دخوله طرفاً معه في بيع أو إيجار، وكذلك حال اشتغال العضو في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو متنازلاً له عن الحقوق المتنازع عليها، فهذه كلها حالات سقوط لا يمكن بحال من الأحوال القول باتصالها بالعملية الانتخابية، ولا يصح أن نفرق في جهة الاختصاص بينها وبين حالات الإسقاط، لسبب فقدان شرط من شروط العضوية مثلاً كفقدان شرط النصاب المالي أو الحكم على العضو في جريمة[1].

وانتهى "الدكتور عثمان خليل" إلى أن المنطق السليم يقضي بعدم اعتبار الطعن في إسقاط العضوية طعناً انتخاباً، بل اعتباره من قبيل طعون الأفراد والهيئات في إلغاء القرارات الإدارية، أي إدخاله في مجال قضاء الإلغاء[2].

ويؤكد "الدكتور محمود محمد حافظ" أنه إذا كان هنالك اعتبارات منطقية تقضي بإلحاق الطعون الانتخابية بقضاء الإلغاء إلا أن هنالك اعتبارات عملية تدفع إلى إفراد نص خاص للطعون الانتخابية لما تتطلبه هذه الطعون من رعاية خاصة وبساطة ويسر وسرعة في إجراءات التظلم والفصل فيها نظراً لاتصالها بالمصلحة العامة، ولا يختلف إسقاط العضوية عن عملية الانتخاب من هذه الزاوية[3].

---

[1] د. عثمان خليل: مجلس الدولة، ط4، 1956، ص192 وتعليقه على مجلس قضاء مجلس الدولة المصري في الطعون الانتخابية، مجلة القانون والاقتصاد، عدد يونيو 48، ص433.

[2] من مؤيدي هذا الاتجاه: د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، ص275.

[3] د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، ص275.

كذلك لا تتفق إجراءات دعوى الإلغاء ومواعيدها اشتراط توقيع عريضتها من محام لدى محكمة النقض أو لدى محاكم الاستئناف، واشتراط دفع رسوم، لا تتفق كل هذه الإجراءات والشروط والقيود مع طبيعة الطعون الانتخابية من طلب التبسيط في الإجراءات، وسرعة الفصل فيها، وذلك لاتصالها الوثيق بالمصلحة العامة التي تضار ضرراً بالغاً نتيجة البطء وتأخير الفصل في صحة أعضاء هذه الهيئات المحلية، مما يترتب عليه احتمال تولي الشؤون العامة خلال فترة معينة[1].

(من لا يصلحون لها أو من شاب ماضيهم وحاضرهم إلغاء أو غير ذلك مما قد يكون له أثر في تلك الشؤون)[2].

ويترتب على ذلك ضرورة استبعاد مواعيد وإجراءات ورسوم دعوى الإلغاء بالنسبة للطعون الانتخابية، وهذا ما حدا القانون إلى عدم إخضاع الطعون الانتخابية للمواعيد والإجراءات التي تحكم دعوى الإلغاء[3].

لكن يبقى السؤال مطروحاً حول ما إذا كان الطعن الانتخابي من وجهة نظر القضاء بتناول إسقاط العضوية أم لا؟.

لقد حسم القضاء الإداري في مصر هذا الأمر بعد تردد[4]، مماثلاً بين الطعنين، مقيماً حجته على أن إسقاط العضوية هو نوع من عملية الانتخاب يتولد منها،

---

[1] د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، المرجع السابق، 27.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1946/11/12، مجموعة محمود عمر، ص505، وحكمها الصادر في 1947/6/1، مجموعة عمر، ص523.

[3] د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، ص271.

[4] عرض لهذا التردد د. طلبة: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ص135.

ويرتبط بها ارتباطاً مباشراً باعتباره خاصاً بأهلية العضو أو صلاحيته، والفرع يتبع الأصل حكماً، ومن ثم يشمله اختصاص القضاء الإداري[1].

والواقع أن طبيعة الطعون الانتخابية من متعلقات القانون العام، وتدخل في رحابه، وترتد إلى مبادئ دستورية وإدارية، وهو الأمر الذي يرتب عقد الولاية في ذلك إلى القضاء الإداري المختص في المتنازعات الإدارية، ويمتلك أحكام القانون العام[2].

ومع ذلك فإن عقد هذا الاختصاص للقضاء الإداري لا يضعف حجة من يقول بضرورة عقد ذلك إلى القضاء العادي بسبب قربه من عمليات الانتخاب – خلافاً للقضاء الإداري المحصور في محكمة واحدة هي محكمة القضاء الإداري في دمشق.

وتوفر أكثر من محكمة تقع في دائرتها مما يساعد على سرعة الفصل في تلك الطعون خلافاً لحصر ذلك في محكمة واحدة في العاصمة.

والحقيقة يمكن تلافي هذه الإشكالات العملية عن طريق إنشاء محاكم إدارية محلية تحول دون تعارض الأحكام، وتساعد على تأصيل وتوحيد المبادئ القانونية

---

[1] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإدارية حكم رقم/241/، ص128، مجموعة السنة/7/تاريخ 1952/9/10.

[2] قريب من ذلك د. طلبة: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ص134.

المتعلقة بالانتخابات المحلية[1]، على أن يتقرر الطعن في أحكامها استئنافاً أمام محكمة القضاء الإداري أو بطريق النقض مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا.

لكن من له حق الطعن بالعضوية، وما هي إجراءات ذلك؟؟

يرى "الدكتور أبو زيد" أن للمرشح في انتخابات الإدارة المحلية أن يطعن بالإلغاء في أي قرار إداري متعلق بالعملية الانتخابية طبقاً لنظرية الأعمال المنفصلة[2].

ويضرب الدكتور "الخاني" مثلاً على ذلك في نقل منطقة لضمها إلى منطقة أخرى[3].

ويرى البعض أن ذوي الشأن لا يستطيعون مع وجود المادة الثامنة أن يناقشوا النتيجة النهائية لانتخابات الإدارة المحلية عن طريق دعوى الإلغاء حتى لو أرادوا أن يكتفوا بمجرد تحطيم رأي الإدارة دون تحديد «لاسم الفائز» فهم على الرغم من أنهم في مركز موضوعي، إلا أن القانون قد حكم عليهم – في مناقشة النتيجة النهائية.

---

[1] نذكر بأنه صدر المرسوم التشريعي رقم/91/تاريخ 3/10/1971 المتضمن قانون انتخابات المجالس المحلية وقد نص في المادة/146/على طرق الطعن على الشكل الآتي:

- أمام محكمة القضاء الإداري بالنسبة لأعضاء مجلس مراكز المحافظات ومجلس مديرية المحافظات.
- أمام لجنة مؤلفة برئاسة رئيس محكمة الاستئناف في المحافظة وعضوين يختارهما المكتب التنفيذي من الهيئة القضائية في المحافظة بالنسبة لأعضاء المجالس الأخرى.

[2] كتابه القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص235.

[3] كتابه القانون الإداري، مجلد/3/، ص128.

أن يلجؤوا إلى دعوى القضاء الكامل، وإن كان الأرجح أن ذلك خروجاً على مبادئ الفن القانوني على الرغم من أنه لم يلحق بأصحاب الشأن أي أذى لأن دعوى القضاء الكامل في مناقشة النتائج النهائية، وفي مثل هذه الأحوال تحقق من الفائدة ما لا تحققه دعوى الإلغاء[1].

على هذا الأساس انبرى الدكتور "عبد الإله الخاني" من الحفر في (طبقات تربة) العملية الانتخابية ومدى ملاءمة دعوى القضاء الكامل لتغطية هذه العملية من الوجهة الفنية، ودليله في ذلك أن معالجة صحة العملية الانتخابية أو ما يشعر بها من عيوب إن هي معالجة موضوعية، وبذلك فالقاضي يجب أن تكون له سلطة في بعض الأحيان تمتد إلى أن تشمل إصلاح العملية الانتخابية ذاتها ومن ثم فالنزاعات التي هي من هذا النوع لا يمكن حلها إلا في كنف القضاء الكامل[2].

هذا ويتصدى القاضي الإداري للمواد الانتخابية ويتدخل بالطرق الآتية:

أ-يتدخل كقاضي فوق تقديرات لجان الانتخابات، فيعالج مادية الاقتراع فاحصاً الأصوات التي فحصتها اللجنة، مصمماً عند اللزوم ذلك بعد إعلان نتائج الانتخابات، معلناً إصدار حكم يعتبر قراراً جديداً في إعلان جديد لهذه النتائج، أي تبديل هذه النتائج.

ب- يستطيع أن يثبت أن الخطأ المقرر للجان لا يؤثر على صحة النتائج.

ت- يستطيع أن ينشر أمامه العملية الانتخابية وأن يصحح خطأ لم يكن قد آثار أي طرف منها، بل هو الحديث الذي قام باكتشافه.

---

[1] القضاء الإداري، المرجع السابق، ص835.

[2] القضاء الإداري، مجلد/3/، ص628.

ما هو الشأن بالنسبة لإلغاء عضوية المجالس المحلية في قانون الإدارة المحلية في قطرنا العربي السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/65/تاريخ 1971/5/11.

بالرجوع إلى المادة/77/من القانون المذكور يتضح أنها تضمنت ما يلي: إذا رأى الناخبون أن ممثلهم في المجلس قد انحرف عن السياسة العامة للثورة، أو عمل على تحقيق مكسب شخصي متناسياً بذلك مصالح الجماهير، أو تقاعسه عن القيام بواجباته نحوها، فلهم حق استجوابه في الندوات العامة التي تعقدها المجالس المحلية، أو تقديم تقرير بحقه إلى المجلس المختص، وعلى هذا المجلس أن يحقق في هذه الاتهامات، فإذا ثبتت إدانته قرر المجلس إلغاء عضويته.

وقد تضمنت المادة/78/من القانون المذكور ما يلي: يتخذ قرار إلغاء العضوية بحضور الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس وموافقة ثلثي الحاضرين وللعضو الذي اتخذ قرار بإلغاء عضويته الاعتراض على هذا القرار أمام مجلس الوزراء بالنسبة إلى أعضاء مجلس المحافظة وأعضاء مجالس مدن مراكز المحافظات، وأمام الوزير بالنسبة إلى بقية المجالس المحلية، ويكون القرار الصادر في ذلك عن هذه المراجع مبرماً.

هذا وإننا نسجل على هاتين المادتين الملاحظات الآتية:

1- إن صفة الإبرام التي وضعت بها القرارات السابقة هي أوصاف تلحق بقرار إداري بالمعنى الفني والدقيق: فهي تعني إذاً نهائيتها لجهة المراجعات والطعون أمام الجهات الإدارية دون أن تعني تحصينها قضائياً.

والواقع أن المشّرع كثيراً ما يعتبر القرارات التي تصدر عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي أو شبه قضائي بأنها نهائية أو قطعية، ولقد جرى مجلس الدولة المصري على أن هذه الأوصاف لا تنال من اختصاص القضاء الإداري، والمقصود من ذلك فقط وضع حد لمدرج التنظيم الإداري[1].

2- لقد أقامت المادة/77/نوعاً من الرقابة الجماهيرية على السلطات المحلية، وآلية ذلك حق الناخبين باستجواب العضو أو تقديم تقرير بحقه.

ولم تكتف المادة/78/بذلك بل أشركت الناخبين في حق إلغاء العضوية.
لهذا فإننا نرى أنه يحق لهؤلاء الناخبين أن يطعنوا بدعوى الإلغاء في قرارات مجلس الوزراء أو الوزير المختص المتعلقة بإلغاء العضوية بسبب تحقيق المصلحة فيهم، وكيما يتاح لهم الدفاع عن مشروعية القرارات التي ساهموا في اتخاذها، وفي هذه الحال لا تكون حيال دعوى حسبه، وإنما في مركز قانوني تتوفر به المصلحة المعهودة في القانون الإداري[2].
وفي نظرنا إن هذه المصلحة تتوفر لأعضاء الإدارة المحلية في الطعن في القرارات الآنفة الذكر، لأننا لسنا حيال تنظيم إداري تسلسلي رئاسي، وإنما حيال تنظيم لا مركزي تتمتع به السلطات المحلية الشخصية المعنوية.

---

[1] د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص243، حكم محكمة القضاء الإداري 1948/6/22.

[2] قريب من ذلك، د. طلبة: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص838.

وهنالك ملاحظة ختامية هي أن القضاء العادي في سوريا لا يزال مختصاً في بعض الأمور التي تسبق الإجراءات الانتخابية، كما هو الحال بالنسبة لقضايا الأهلية المدنية وفي بعض حالات القضايا المتعلقة بأهلية التصويت، وكما يتضح من المادة/21/من قانون الانتخابات العامة الواردة في المرسوم التشريعي/17/المعدل بالقانون رقم/187/تاريخ 1954/6/28 المتضمنة ما يلي:

لكل سوري لم يرد اسمه في جداول الناخبين أن يطلب خلال خمسة أيام بعد إعلان موعد الانتخابات من قاضي الصلح تسجيل اسمه في الجدول.

يقرر قاضي الصلح بصورة مستعجلة وقطعية خلال خمسة أيام على الأكثر، تسجيل الطالب في جدول الناجحين.

طعون الموظفين

تضمنت المادة الثامنة من القانون رقم/55/لعام 1959 اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل الآتية:

1- يكون له فيها ولاية القضاء كاملة.

2- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت.

3- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات.

4- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية.

5- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع وفصلهم عن غير الطريق التأديبي.

وإذا كان المجال لا يتسع للتعريف المسهب بالموظف العام، فإننا نذكر بتعريف مجلس الدولة الفرنسي المتضمن أن الموظف العام هو الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام[1].

[1] عرض لهذا التعريف د. طلبة: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ص138.

ولقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الموظف العام بقولها: الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة بمرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري[1].

هذا ونشير استطراداً بأن المادة/85/من قانون الإدارة المحلية الصادر عام 1971 نصت على أنه تطبق على العاملين التابعين للوحدات الإدارية القوانين والأنظمة المطبقة على أمثالهم من العاملين في الجهات العامة المركزية.

وقد يبدو للوهلة الأولى أن اختصاص القضاء الإداري شاملاً للمسائل المتعلقة بالوظيفة العامة، لكن المتفحص لمنطويات المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة بتأكديه أن هنالك أموراً أخرى خارجة عن الاختصاص.

فعلى سبيل المثال لا تدخل قرارات لكل الموظفين في عداد القرارات التي تختص بها محكمة القضاء الإداري، إلا أن تحمل في طياتها قرارات أخرى[2].

كما لا يدخل في ذلك رفض إعطاء الموظف إجازة دراسية بدون راتب لمدة سنة كما لا يدخل في ذلك القرار الصادر بإلغاء ترشيح أحد المعيدين لإحدى البعثات.

وأخيراً لا يدخل في ذلك طلب إلغاء إعارة أحد الموظفين إلى دولة أجنبية[3].

---

[1] الحكم الصادر في 1959/12/19، القضية رقم/165/السنة الخامسة القضائية.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 1957/6/26، لسنة 11، ص601.

[3] عرض لذلك: د. طلبة: المرجع السابق، ص142.

وتشمل المكافآت كل أنواع المكافآت المقررة في أحكام قانون المعاشات والمكافآت الأخرى التي يستحقها الموظف[1].

ولقد امتد مفهوم التعيين ليشمل النقل النوعي من كادر إلى أعلى، فهذا الرفع بمثابة التعيين في الكادر الأعلى، وبذلك فالقضاء الإداري هو المختص[2].

ولقد ذهب القضاء الإداري إلى اعتبار الندب الطويل بمثابة تعيين جديد[3].

---

[1] راجع الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري لمجلس الدولة السوري لعام 1966، وخاصة الآراء التالية:

/182/الخاص بتعويض الاختصاص -/229/المتعلق بتعويض الانتقال -/3523/المتعلق بأجور نقل أفراد العائلة -/65/الخاص بتعويض التمثيل -/310و317 و372و356/الخاص بالتعويض العائلي -/82-339/المتعلق بتعويض المسؤولية -/292-262/المتعلق بتعويض المناطق الثانية.

حكم محكمة القضاء المصري في 1948/3/10، مجموعة أحكام المحكمة لسنة 12، ص457، القضية رقم/31/وانظر رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في سوريا رقم/59/لسنة 1970، وقد أقرت منه معاملة قوى الأمن الداخلي المستنفرين من قبل وزارة الدفاع في حل الطوارئ والعمليات الحربية معاملة عسكريين الجيش لجهة الاستفادة من التعويضات والعلاوات القانونية التي يقررها لهم وزير الدفاع، ويكون منحها بالمماثلة إلى أفراد تلك القوى بقرار يصدر عن وزير الداخلية.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية.

[3] د. طلبة: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ص144.

أما الترقية فلا يقتصر مدلولها على تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، بل يشمل تعيينه في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الإداري، وإن لم يقترن ذلك بنفع مادي[1].

أما القرارات الصادرة بالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل من غير الطريق التأديبي، فقد دخل فيها الاستقالات التي يكره الموظفون على تقديمها.

وبطبيعة الحال يمكن التأكيد بأداء هذه الإشكالات في الاختصاص القضائي لمجلس الدولة حول الوظيفة العامة، هذه الإشكالات تقطعت جداً إن لم نقل انعدمت بسبب صدور قانون العاملين في الدولة[2] رقم/1/لعام 1985.

وإذا كانت المادة/138/من قانون العاملين في الدولة قد انتقصت من الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، فهذا التطبيق مشروع بتسريح الموظفين بموجب مرسوم. بيد أن التوسع الكبير الذي يرقى إلى نظرية الإبداع هو قضاء مجلس الدولة المصري والسوري فيما يتعلق بنظرية تسوية الحال.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 1965/6/27، مجموعة السنة 7، ص2341. وانظر الحكم رقم/156/الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في سوريا، الطعن/213/لسنة 1972.

[2] حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 1948/5/5، السنة 12، ص651.

نظرية تسوية الحال – طعون الموظفين

يرى الفقيه "جاستون جيز" أن الموظف الذي يطالب بمرتب أو معاش تنازعه فيه الإدارة، إنما يطالب بحق شخصي droit subjectif بتنفيذ التزام يقع على عاتق الإدارة، ومهمة القاضي تنحصر في تقرير constitution مدى وجود هذا الالتزام وبالتالي فقضاؤه في هذا الشأن قضاء شخصي، والحكم الصادر بذلك يتمتع بحجية نسبية[1].

والواقع أن القول بأن هذا القضاء هو قضاء شخصي فهو محل نظر كبير، لأن الموظف لا يطالب بحق شخصي مقصور عليه، وإنما يطالب بتطبيق القانون، فهو إذاً يستمد حقه في هذا القانون العام والمجرد، ومن ثم فمجرد صدور قرار التعيين شطراً لانطباق النظام القانوني للموظفين condition يستمد الموظف حقوقه وواجباته مباشرة من القانون دون توسط أي عمل قانوني شخصي أو ذاتي acte juriedique subjectif فهو يتساوى ذلك مع جميع الموظفين الذي تتوافر فيهم الشروط نفسها دون أن يحتج أي منهم بحق ذاتي يميزه في ذلك من غيره، فهو قطعاً في مركز قانوني موضوعي.

ولا أدل على ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي قبل الطعن بالإلغاء ضد قرار الإدارة يرفض منح هذه المزايا المالية[2].

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص227.

[2] مجلس الدولة الفرنسي، قضية lafuge، 1912/3/8، مجموعة لويون 384.

ولا شك أن الطعن لتجاوز السلطة هو طعن موضوعي بحت، والمسائل التي ينصب عليها إنما تتعلق بالقانون le droit objectif، والمجلس لا يحث سوى وجود القاعدة القانونية الواجبة التطبيق ومدى انطباقها، ثم موافقة القرار لها والعكس ولكن إذا كان قضاء المرتبات والمعاشات قضاء موضوعياً فالحكم الصادر لموظف بالمبالغ التي تتنازعه فيه الإدارة هو عمل قانونيacte juridique subjectif شخصي، لأنه يرتب علاقة دائن ومدين، وحجية تسببه لا تعطيه.

ولا شك أن طلبات الطاعن هي التي تحدد طبيعة الحكم الصادر، إذ لو اقتصر على طلب إلغاء القرار الإداري لكان الحكم الصادر عملاً قانونياً موضوعياً، أما إذا طلب أن يقضى له بمبالغ مالية، فالحكم الصادر في دعوى التسوية، وهو ينشئ علاقة دائن ومدين لا يكون إلا عملاً قانونياً شخصياً ذا حجة نسبية.

وللمحكمة الإدارية العليا في مصر قضاء مطول صدر في 1963/1/26 ونظراً لأهمية هذا القضاء، ولأنه انبرى لإجراء مقارنة بين دعوى القضاء الكامل وبين دعوى الإلغاء فقد حرصنا على عدم الاجتزاء فيه وإيراده في نصه الكامل، مقول هذه المحكمة: فإذا اعتبرت الدعوى من دعاوى الإلغاء[1].

[1] الاستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن: واحد من أكبر الفقهاء القانونين في الوطن العربي، مستشار سابق لدولة الكويت ونائب سابق لرئيس جامعة المنصورة، وهو الأستاذ المشرف على رسالة الدكتوراه لمؤلف هذا الكتاب الدكتور برهان زريق، انظر كتابه، قضاء الإلغاء، ج1، ص162.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في سوريا في حكمها رقم/36/لعام 1967، عندما ذكرت أن المنازعة حول ضم مدة التسريح هي من قبيل دعاوي التسوية لا تخضع لميعاد الطعن بالإلغاء[1].

قالت هذه المحكمة، ومن حيث أنه سبق لهذه المحكمة أن قررت أن قبل هذا الطلب إنما ينطوي على منازعة تندرج في عداد المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم التي نص عليها البند ثانياً من المادة/8/من القانون ذي الرقم/55/لسنة 1959 والتي يختص مجلس الدولة دون غيره بالفصل فيها وله منها ولاية القضاء كاملة بما يتفرع عنها من قرارات وإجراءات ترتبط بها، وتعد عنصراً من عناصرها، إذ يقوم النزاع فيها على مراكز قانونية يتلقى أربابها الحق منها من القانون مباشرة غير رهين بإرادة الإدارة أو بسلطتها التقديرية، ويهدف بها ذوو الشأن إلى تقرير أحقيتهم من الإفادة من مزايا قاعدتها، ولا تعدو القرارات التي تصدرها الإدارة من خصوصها أياً كان منهما هذه القاعدة أن تكون بتنفيذه لحكم القانون، وبهذا الوصف فهي تعد من قبيل دعاوى التسوية لا الإلغاء، ولا يخضع قبولها لشرط رفعها في المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء.

وحقيقة الأمر أن مجلس الدولة المصري أتحفنا بقضاء مبتدع بالنسبة لمنازعات الموظفين العموميين المتعلقة بالمزايا المادية للوظيفة، وملخص هذا القضاء أنه إذا

---

[1] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية عام 1967، ص23، وكذلك مجموعة المبادئ القانونية المقررة في خمس سنوات، ص157، رقم 122.
وانظر حكم هذه المحكمة رقم 169/، الطعن/263/، لسنة1971.

كان القانون قد جعل سلطة الإدارة مقيدة بالنسبة لمنع هذه المزايا فالمجلس قد جرى على إهدار كل القرارات الإدارية الصادرة في الموضوع واعتبارها من قبيل الأعمال التنفيذية أو المادية، ومن ثم فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، ولا يعود أمام الموظف سوى دعوى التسوية، وهي من دعاوى القضاء الكامل، أما إذا كان القانون قد جعل للإدارة سلطة تقديرية في المنح والمنع في القرارات الإدارية الصادرة في الموضوع[1]. تصبح ذات قيمة ولا تناقش إلا عن طريق دعوى الإلغاء.

ولقد ظهر هذا الاتجاه في قضاء مجلس الدولة منذ وقت مبكر فقد قضت الدوائر المجتمعية المحكمة القضاء الإداري المصري في 1950/9/25: ((أنه إذا كان القسم الأول من طلبات المدعي خاصاً بالدرجة التي عين فيها عند التحاقه بالخدمة وتسوية حالة فهو من قبل المنازعات المتعلقة بالرواتب التي يستمد صاحب الشأن أصل حقه فيها من القوانين واللوائح مباشرة دون أن يلزم لنشوء مثل هذا الحق صدور قرار إداري خاص بذلك، والمحكمة تنظر في المنازعة دون التقيد بميعاد الستين يوماً)).

واختصاص الإدارة في هذا الشأن هو اختصاص مقيد compétence lieé ومن ثم ليس لها أن تترخص في الموضوع بسلطة تقديرية فتمنح الحق أو تمنعه أو تنشئ المركز القانوني أو تعدله أو تلغيه، وإنما لا مندوحة لها من النزول على حكم

[1] د. أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص238.

قانوني، فيما يصدر عنها من إجراءات وقرارات في هذا الخصوص وهي إجراءات ليست منشئة للحقوق أو للمراكز القانونية في ذاتها[1].

واضح من هذا الحكم أنه مقصود على المزايا المادية للوظيفة وفي أحوال السلطة المقيدة le nourair lié دون السلطة التقديرية، حيث لا يتحرك القانون للإدارة مجالاً لأعمال إرادتها، فيكون مصدر حق الموظف هو القانون، أما حيث توجد السلطة التقديرية، فالاعتبار في المنح والمنع تعزز في القرار الإداري.

وإذا أراد الفرد أن تبقى عليه فمناطه دعوى الإلغاء هكذا سار القضاء الإداري المصري على هذا المنوال وتعددت التطبيقات:

حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السنة الأولى القضائية، وهو ينطلق بمنازعة حول إلغاء علاوة دورية سبق منحها للمدعي، فقد قرر الحكم المذكور أن هذه المنازعة هي من قبيل المنازعة المتعلقة بالرواتب التي يستمد صاحب الشأن أصل حقه مباشرة من القوانين أو اللوائح دون أن يلزم لنشوء هذا الحق صدور قرار إداري خاص بذلك، وبهذه المثابة تنظرها المحكمة دون التقيد بميعاد الستين يوماً المحددة لتقديم طلبات الإلغاء، فلا تثريب على الإدارة إذا هي ألغت هذه العلاوة دون التقيد بميعاد الستين يوماً، ولا يغير في الأمر شيئاً أن تكون قد اتخذت إجراءات في خصوص تلك المنازعة، ثم فات ميعاد الستين يوماً، ذلك لأن

[1] حكم الدوائر المجتمعة في مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، بند/4/.

مثل هذه الإجراءات لا تغير طبيعة المنازعة من حقوق شخصية تقوم على أصل حق ذاتي لصاحب الشأن إلى خصومه عينيه تقوم على اختصام القرار الإداري عينه[1].

ولقد قررت المحكمة الآنفة الذكر أن الموظف يستمد حقه من القانون مباشرة المنازعات الخاصة بالتثبيت تعتبر من المنازعات التي لا يلزم لنشوء الحق فيها صدور قرار إداري خاص بذلك، ومن ثم فالقضاء الإداري ينظر بها دون التقيد بميعاد الستين يوماً المحددة لطلب الإلغاء، ولا تثريب على الإدارة أن ترجع في التسوية «إذا تبين لها أنها خاطئة» حتى بعد فوات ميعاد الستين يوماً المقررة لسحب القرار الإداري[2].

ولقد قررت المحكمة الآنفة الذكر المبادئ نفسها في المنازعات المتعلقة بضم مدد الخدمة السابقة للموظفين، أو بالنسبة للترقية الحتمية المقررة للموظفين[3].

وهذا القضاء كما قلنا محصور في نطاق المزايا المادية للوظيفة، وفي المجال الذي تتصرف فيه الإدارة بسلطة مقيدة، أما حيث لا سلطة تقريرية فالمنازعة يجب أن تقدم عن طريق دعوى الإلغاء فالترقية مثلاً حتى إذا كانت بالأقدمية المطلقة، فهي تتطلب حداً أدنى من الكفاءة (هو عدم الحصول على تقرير ضعيف).

---

[1] مجموعة أحكام هذه المحكمة: السنة الثانية، بند/38/ص232. وانظر حكمها في السنة الأولى، ص540، بند/66/.

[2] مجموعة أحكام هذه المحكمة: السنة الخامسة، بند/41/، ص356.

[3] مجموعة أحكام هذه المحكمة: السنة الثالثة، بند/150/، ص1414.

وتقدير ذلك متروك للإدارة، والأمر نفسه بالنسبة للعلاوة الدورية فهي ليست حتمية، وإنما تمنح لمن يقوم بعمله بكفاية، وتقدير ذلك يرجع فيه للسلطة الإدارية وعلى أساس التقارير السنوية[1].

ولقد أعمل مجلس الدولة المصري تلك المبادئ في حدودها المعقولة، وإن كان قد خرج عليها في الأحوال الآتية:

حدث أن ترزياً فصل من عمله لاتهامه بالسرقة، ثم حكم ببراءته، وطلب إعادته فأعيد، ثم طلب صرف أجره عن مدة فصله، فذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن هذه المنازعة هي منازعة في راتب، وكيفت الدعوى على أساس أنها دعوى تسوية من دعاوى القضاء الكامل[2].

حكم محكمة القضاء العادي على وزارة الداخلية بتعويض مدني فما كان من الوزارة إلا أن أصدرت قراراً وضعت به نصف هذا التعويض على أحد موظفيها تستقطعه من مرتبه شهرياً بمعدل الربع، فلما وصل الأمر إلى المحكمة الإدارية العليا بأن هذه المنازعة لا تكيف على أنها دعوى إلغاء، بل هي منازعة في راتب، وبالتالي فالمحكمة تختص بنظرها بمقتضى اختصاصها الكامل[3].

ويمكن القول إن المحكمة في هذين الحكمين خرجت على قضائها المبتدع لسبب بسيط هو أن العاملين في النزاعين الآنفي الذكر لا يناقشان حقاً مستمداً مباشرة

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص240.

[2] مجموعة أحكام هذه المحكمة: السنة السادسة، بند/4/، ص20.

[3] مجموعة أحكام هذه المحكمة: السنة السادسة، بند/4/، ص20.

من القانون وإنما يناقشان في مبلغ من المال حال دون الحصول على قرار إداري، فالترزي في الحقيقة يتظلم من قرار الفصل أو الإيقاف عن العمل، ومثل هذا القرار يناقش عن طريق دعوى الإلغاء، والأمر نفسه بالنسبة للموظف الثاني، فهو لا ينازع في تحديد الإدارة لراتبه، وإنما في قرار إداري وضع على عاتقه عبئاً مالياً ثقيلاً، فالدعوى في كلتا الحالتين هي دعوى إلغاء لا دعوى تسوية.

وقد قبل دفاعاً عن مسلك مجلس الدولة المصري في هذا القضاء المبتدع أنه فعل ذلك ليتحايل على توسيع اختصاصه رغم القيود التي فرضت عليه كقاضي ذي اختصاصات محددة إذ أنه لو وضعت الدعاوي السابقة على أنها دعوى إلغاء لوجد نفسه غير مختص بكثير منها إذ هو غير مختص بإلغاء القرارات الصادرة يضم مدة الخدمة السابقة أو القرارات الخاصة بتحديد الموظف الذي يتحمل التعويض المحكوم به على الإدارة من القضاء العادي، وهكذا بدلاً من أن يقرر عدم اختصاصه تاركاً ذوي الشأن دون ضمانات جدية فقد لجأ إلى تكييف الدعاوى على أنها دعاوى تسوية[1].

ويرى الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" أن المجلس كان باستطاعته أن يكون أكثر شجاعة وابتداعاً لو أنه اعتنق المبادئ التي تنسجم مع التحليل الفني لأنواع المنازعات المختلفة، فأباح لأصحاب المراكز القانونية الموضوعية الالتجاء إلى دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل حسبما تقتضيه مصلحتهم، تماماً كما فصل مجلس الدولة الفرنسي في حكم lafuge الشهير[2].

ولا شك أن المجلس إذ يحد من حرية الموظفين ويحتم أن تكون المنازعات المتعلقة بالمزايا المادية «في حال السلطة المقيدة» في صورة دعوى تسوية، فهي بذلك

---

[1] د. مصطفى كمال وصفي: أصول إجراءات القضاء الإداري، ص155.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص241.

تمنحهم من المزايا أكثر مما يضيع عليهم، فهو يمنحهم ميزة عدم التقيد بميعاد الستين يوماً المقررة لدعوى الإلغاء، وإن كان يقرر بعض الفوائد للإدارة، من ذلك حقها في سحب التسوية الباطلة دون التقيد بميعاد الستين يوماً بسحب القرارات الإدارية، ثم حقها في رفض طلب وقف التنفيذ باعتبار هذا الحق مقصوراً على حالات الإلغاء دون دعاوى التسوية.

وليس أدل على ذلك من أن المجلس عندما رأى إلى ما يشبه إنكار العدالة عدل عنه، وسمح لصاحب الشأن أن يلجأ إلى دعوى الإلغاء بدلاً من دعوى التسوية، وذلك في صدد قرار مجلس الوزراء الصادر في 1943/9/28 الذي قرر منح إعانة سنوية قدرها/200/جنيهاً لكل طيار مصري حائز على شهادة الملاح الجوي ثم منح/100/جنيهاً لكل طيار حائز على شهادة طيار تجاري، شريطة أن يعمل الطيار على خطوط جوية مصرية منتظمة.

ولقد حدثت منازعة بصدد تطبيق هذا القرار بين مصلحة الطيران المدني وبعض الطيارين الذين تتوافر فيهم الشروط، وفي الوقت نفسه يعملون في الحكومة فلما وصل إلى محكمة القضاء الإداري في صيغة دعوى تعويض دفعت الحكومة بعدم اختصاص المحكمة على أساس المبادئ التي قررها القضاء الإداري، لأن الطيارين يستمدون حقهم من القانون مباشرة، ومن ثم فلا يحميهم الطعن بالإلغاء الذي يوجه إلى قرار وهذه القرارات مجرد أعمال مادية أو تنفيذية.

فدعوى الإلغاء لا تقبل، ودعوى التفويض لا تقبل أيضاً لأن التعويض لا يكون إلا عن قرار يختص المجلس بإلغائه، ولا تقبل دعوى التسوية أيضاً لأن دعاوى التسوية إنما تفتح للموظفين العموميين وهؤلاء ليسوا كذلك، إذاً فلتحكم المحكمة بعدم اختصاص ليكون النزاع نزاعاً مدنياً تختص المحاكم المدنية في نظره... هذا ما

قالته الحكومة، وهو يمثل تطبيقاً كاملاً لقضاء المجلس السابق، لكن المحكمة وجدت أن العدالة تملي عليها الخروج على القضاء السابق الذي أطردت على سلوكه فوضعت لحكمها أسباباً «وهي غير مقنعة» وانتهت لقبول الدعوى والحكم برفض الدفع بعدم الاختصاص[1].

و**الخلاصة** أن الرأي السليم هو الإتاحة بصورة جذرية وقاطعة لأصحاب المراكز الموضوعية بأن يلجؤوا إلى دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل.

[1] مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري: بند/52/، ص3393.

الطعون المرفوعة ضد القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي

تضمنت المادة/11/من قانون مجلس الدولة السوري ما يلي: يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في الطعون التي ترفع ضد القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها .

والواضح من هذا النص أن هذا القانون استحدث أمراً جديداً على النظام القانوني في سوريا، وذلك بأخذه بالمعيار الشكلي، فالمهم إذاً لسلامة الطعن أن يصدر القرار عن جهة إدارية ذات اختصاص قضائي أو شبه قضائي دون أن يكون هنالك عبرة واعتبار لمضمون القرار وطبيعة الموضوعية خلافاً لما كان عليه الحال قبل صدور قانون مجلس الدولة السوري رقم/55/لعام 1959، فقد كان مجلس الشورى يعتنق المعيار الموضوعي، وهو الأمر الذي حداه للاعتراف بالطابع القضائي للقرارات الصادرة عن تلك الجهات[1].

وحقيقة الأمر أن تلك الجهات تتصدى لنزاع وخصومة، فهي من الناحية الموضوعية لا يختلف عن وظيفة القضاء، وإن كانت من الناحية الشكلية خارجة

[1] د. طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص151.

عن التنظيم القضائي، أي جزء من الحسم الإداري، واستناداً إلى هذه الطبيعة المختلطة، فقد شجر الخلاف حول طبيعة القرارات الصادرة عن تلك الجهات وما إذا كانت أحكاماً قضائية إلى قرارات إدارية.

ويبدو أن القضاء الإداري في مصر آخذ بالمعيار الشكلي في أحكام كثيرة تتعلق بقرارات لجان الخبراء مجالس التأديب والكومسيون العام ولجان فحص طعون العمد والمشايخ ولجان تأديب المأذونين ولجان مخالفات الترع والجسور ولجنة المشيخات ولجان التوفيق والتحكم ولجان تسوية الديون العقارية[1].

هذا ويمكننا أن ندخل في هذا الباب «وبالنسبة لقطرنا العربي السوري» مجلس التأديب، ولجان ضريبة ريع العقارات والعرصات، ولجان ضريبة الدخل، ولجان ضريبة التركات على الأموال المنقولة، ولجان تطبيق الملاحق ولجان رسم وتعاليق الري، واللجنة التحكيمية لرسم الشرفية[2]...الخ.

هذا ونذكر القارئ بأن قانون مجلس الدولة السوري أخرج من اختصاص القضاء الإداري الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ثم القرارات الصادرة عن لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم للمرافقة أمام المحاكم وتأديبهم.

---

[1] يراجع بالنسبة لهذه الأحكام المتعددة د. الطماوي: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء 1976، دار الفكر العربي، القاهرة، ص236-237.

[2] د. طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

والظاهر أن الذي حدا المشرع إلى ذلك هو أنه يدخل في تشكيل تلك الهيئات قضاة وأن لقراراتها قوة الأحكام النهائية[1].

وهنالك ملاحظة استطرادية ومفادها أن كافة المواد التي تحدثت عن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة أوردت كلمة تختص فيما عدا المادة/1/فقد استعملت كلمة (بفصل)، وهو الأمر الذي حدا بعض الفقهاء لاعتبار الاختصاص المنوه به في المادة/11/مشتركاً بين القضاءين العادي والإداري، وإن كان القضاء في مصر رفض هذا الرأي[2].

لكن ما هي العيوب التي يستند إليها للطعن في القرارات الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي؟؟.

لقد أجابت المادة/11/من قانون مجلس الدولة عن ذلك محددة هذه العيوب بأنها عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها لكن السؤال الجدير بالاهتمام هو، هل إن هذا التعداد على سبيل المثال أم الحصر؟؟؟.

والواقع أن عمل هذه الهيئات مقصور على تطبيق القانون من خلال سلطته المعقدة، ومن ثم فالعيوب المحتملة والغالبة هي عيب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، وإذا كان هذا هو الغالب في العمل وبيان ذلك أن هذه الهيئات ليست محام بالمعنى الصحيح ولا تبتعد بإجراءات التقاضِ العادية، ولا يتوافر في أعضائها

---

[1] د. الطماوي: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص238.

[2] المرجع السابق، ص238-240.

ضمانات القضاء، ولهذا فاحتمال التعسف قائم، وإن كان نادر الوقوع، ومع ذلك فمن الجائز الطعن فيها لسبب عيب باعتبارها في النتيجة جهات إدارية[1].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم مطول نجتزئ بعض فقراته، تقول هذه المحكمة: وإنما سكت عن ذكر هذا العيب بمجرد استبعاد احتمال وقوعه في قرارات تلك الجهات بحكم انها قرارات ذات طبيعة قضائية أو لصعوبة تصوره منفصلاً عن عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، وعلى هذا الأساس فلا حجة في القول بأن عيب الانحراف ليس من العيوب التي يجوز الاستناد إليها في مهاجمة قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي[2].

بقيت ملاحظة أخيرة، وتتعلق في نوع سلطة محكمة القضاء الإداري على تلك القرارات وهل ترقى إلى مستوى إلغاء هذه القرارات؟؟.

ذهب رأي إلى أن ذلك الطعن هو طعن بالنقض، لكن هذا الرأي مرجوج، ومن ثم فهو طعن بالإلغاء ويمتد إلى فحص الوقائع ومسائل القانون[3].

هذا ولا حاجة للتأكيد بأن هذه الطعون إذا اقتضت على طلب إلغاء قرارات هذه الهيئات وإزالتها من عالم الوجود بصورة مجردة، فنحن هناك حيال قضاء مشروعية أو قضاء إلغاء وتجاوز للسلطة وبالطبع فدعوى القضاء الكامل من الممكن أن تتحرك في إطار الدعوى السابعة للتصدي إلى جوانب ومسائل أخرى كأن يطلب فيها تحديد مقدار ونطاق الضريبة مثلاً، أو يطلب الموظف الطاعن في

---

[1] د. الطماوي: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص242.

[2] حكمها الصادر في 1971/4/17، القضية رقم/1246/لسنة 11 قضائية.

[3] د. الطماوي: قضاء الإلغاء، ص242-243.

قرار تأديبي استحقاقه لأجور الأيام التي فرضت فيه العقوبة وقياساً على ذلك فإن إلغاء القرارات الإدارية النهائية باب واسع واختصاص عام يفتقر للقضاء الإداري، في دعوى تجاوز السلطة أو دعوى الإلغاء، ومن الطبيعي بمكان أن يتفرع على هذا الاختصاص العام إمكان تحرك وترعرع دعوى القضاء الكامل في كنف أي من هذه القرارات.

وما يوضحه المثال لا يوضحه المقال، كما هو الحال في تحديد المباني الأثرية أو المباني الآيلة للسقوط أو المجالات الخطرة والمضرة بالصحة.

ونحن هنا مع الدكتور "عبد الإله الخاني" بأن مثل هذه النزاعات تدخل ذروة قوتها في القضاء الكامل ويبتعد هذا القضاء أكثر فأكثر عن قضاء الإلغاء[1].

[1] د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، مجلد/3/، ص630.

المنازعات الخاصة بالضرائب

أكدنا مراراً أن دعوى القضاء الكامل نجد تربتها الخصبة على أرضة الحقوق أو المراكز الشخصية الذاتية التي بدورها تنتج إما من القضاء أو من القرار الإداري، حيث يتاح للإدارة تقدير الوقائع التي تحق بالشخص، وتقوم على اعتبارات ذاتية خاصة به، والأمر على خلافه بالنسبة للمركز الموضوعي الذي يتحدد على السواء في مواجهة طائفة أو فئة معينة من أصحاب الحقوق.

على ضوء ما تقدم يصح التساؤل عما إذا كانت المراكز المتعلقة بالضرائب تقوم على اعتبارات موضوعية أو ذاتية.

وحقيقة الأمر فالصيغة الموضوعية للمنازعة الإدارية تبرز واضحة في طعون الضرائب إذا الخاضع للضريبة يوجد دائماً في مركز موضوعي تحده النصوص القانونية ومن ثم فإذا ما أصدرت الإدارة قراراً ربطت به ضريبة معينة، وغالت فيها فهو يستطيع أن يطعن بالإلغاء في هذا القرار، وإن كان الإلغاء المجرد لن يكسبه الفائدة المرجوة، مثل ما تكسبه دعوى القضاء الكامل.

وتوضح ذلك أن الفرد لن يكسب كثيراً من مجرد تحطيم رأي الإدارة لأنه سيظل معرضاً لتقدير مغالى فيه مرة أخرى، بينما هو سوف يكسب الكثير إذا قرر

القضاء حلاً حاسماً لمشكلته مع الإدارة، وهذا الحل يتمثل في تحديد المبلغ الواجب للإدارة كضريبة، الأمر الذي لا يتيسر إلا في دعوى القضاء الكامل[1].

وعلى الرغم من وجاهة الرأي السابق، فالفقه لا يعدم وجود أشخاص يدللون بعكس ذ لك ومن هؤلاء الفقيه "دوغي" إذ أن قضاء الضرائب والرسوم لديه قضاء شخصي ما دام المكلف يجد نفسه مديناً تجاه الخزانة العامة، حيث يعود إلى القاضي تحديد وجود وتاريخ المديونية[2].

على هذا الأساس حاول بعض الفقهاء وضع معيار دقيق للتمييز بين القضاء الشخصي والقضاء الموضوعي، حيث أقام هذا المعيار على ما يلي:

1- حيثما يكون على القاضي أن يقدر وقائع مادية ويقيمها قانونياً وحقوقياً، فثمة يكون النزاع شخصياً، وإن كان يرد على ذلك بأن قضاء الإلغاء حالياً قد امتد أفقياً بشكل مدهش حتى شمل عدداً لا يحصى من معالجات الوقائع المادية[3].

2- إن ما يميز قضاء الضرائب والرسوم هو السلطة المعترف بها للقاضي الإداري والتي بموجبها قيامه.

بدلاً من إلغاء تدابير الإدارة – بتعديل التعذر المالي الذي قامت به الإدارة حين فرض الضريبة أو الرسم، وبذلك فالفرق بين قضاء الإلغاء وبين القضاء الكامل لا

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري، ومجلس الدولة، ص230.

[2] عرض لهذا الرأي د. الخاني: القانون الإداري، مجلد/3/، ص627.

[3] د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، ص627.

يقوم على أساس شخصي أو موضوعي، إنما على أساس استراتيجية معالجة القاضي للنزاع، وما إذا كان تقدير القاضي يتناول المبالغ والأسس القانونية المحذوفة جمعاً واقتراناً[1].

أمر آخر غير القضاء الكامل بخصوص الضرائب والرسوم هو الطريق الموازي للطعن فإنه إذا ما شعر بأن هذا النزاع يؤلف جزءاً من نزاع اوسع يخرج عن اختصاص رفع يده عنه محتجاً بأنه الطريق الموازي للدعاوى، فلو أنه كان متصلاً بالمشروعية حصراً لما جاز له ذلك لأنه لا قضاء للمشروعية إلا القضاء الإداري[2].

ما هو موقف القضاء الإداري في سوريا من النوعين الآتيين للنزاع:

1- القسم الأول: ويتعلق بالنزاعات التي يحاول فيها رافعو الدعاوى في مبلغ ما فرض عليهم من رسوم وضرائب مع اعترافهم بصحة مبدأ الغرض من أساسه، فهذه النزاعات تخرج عن دائرة اختصاص مجلس الدولة.

2- القسم الثاني: النزاعات التي يبقي فيها رافعو الدعاوى خضوعهم قانونياً لأصل التكليف ولا يرون أن الإدارة تستحق فهم شيئاً مما فرضته لأن القانون لا يسعفها في ذلك، وهذه النزاعات تدخل أصلاً في نطاق اختصاص مجلس الدولة، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في سوريا: (ومن حيث أن اجتهاد هذه المحكمة قد استقر على أن المنازعات بخصوص الرسوم وبالأخص

---

[1] د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، ص627.

[2] د. الخاني: المرجع السابق، ص627.

رسم الشرفية لا يدخل النظر فيها في دائرة اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري إلا إذا كان الطعن يستهدف تدبير الإدارة من حيث أنه تصرف لأساس التكليف ويحتجب هذا الاختصاص متى كانت الدعوى منصبة على نزاع حول مبلغ هذا الرسم)[1].

لكن ما هو الشأن بالنسبة لقضائنا الإداري في ظل القانون رقم/1/الصادر في 1993/1/6 لقد تضمن القانون المذكور ما يلي:

المادة/2/: مع الاحتفاظ بأحكام القوانين والأنظمة النافذة الشأن بالضرائب والرسوم، يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره، بالفصل في الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم المتعلقة بالأساس القانوني للتكليف.

المادة/4/الفقرة/جـ/: إلى أن تُحدث محاكم القضاء الإداري في المحافظات تتولى محكمة البداية المدنية في كل محافظة صلاحيات واختصاصات محكمة القضاء الإداري بالنسبة للدعاوى المتعلقة بمنازعات الضرائب والرسوم المشار إليها في المادة/2/من هذا القانون، والتي لا يزيد مبلغ الدعاوى فيها عن مائة ألف ليرة سورية.

هذا ونسجل على هذا القانون وعلى نصوص قانون مجلس الدولة المتعلقة بالضرائب والرسوم نسجل ما يلي:

---

[1]– د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، ص627.

1- إذا كانت المنازعة تتضمن طلب إلغاء قرار إداري أو التعويض عنه، فالاختصاص لمحكمة القضاء الإداري عملاً بالفقرة السادسة من المادة الثامنة وبالمادة التاسعة، ومرد ذلك أن القضاء الإداري هو صاحب الولاية العامة في إلغاء القرارات الإدارية، أما إذا وجد نص خاص يجعل الضريبة أو الرسم محل النزاع من اختصاص القضاء العادي، فالنص الخاص يتعدى العام.

هذا هو الأصل في ظل القانون رقم/55/لسنة 1959، ونعتقد أن القانون رقم/1/لسنة 1993 لم يعتبر في الأمر شيئاً، إذ حصر اختصاص محكمة القضاء الإداري الأساس القانوني للتكليف والمفهوم علمياً وفنياً إن هذا التعبير الأخير يفترض قيام قرار إداري يحدو ذلك.

3- إن ما استجد على يد القانون رقم/2/التحضير في موضوع ما ارتبط بمحاكم البداية المدنية في المحافظات، وفيما عدا ذلك فقد تضمنت الفقرة السابعة من المادة الثامنة اختصاص مجلس الدولة بالفصل في الطعون من القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم، وهذا النص مطلق ولم يفرق بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة[1]، ومع ذلك فهذا النص معلق التنفيذ على صدور قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي.

كما يتضح من الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون مجلس الدولة صحيح أن القانون رقم/2/استعمل لفظة (يختص) بدلاً من لفظة (يفصل) كما هو وارد في المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة، لكن هذا الاستحداث مجرد

[1] د. طلبة: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ص177.

استحداث لفظي دون أن يقترن بنتائج قانونية، بدليل أن اختصاص المحكمة القضائي الإداري يقتصر على الأساس القانوني للتكيف أي على إصدار قرارات، هذا فضلاً عن أن المادة/2/من القانون رقم/1/أبقت ما كان على فيما يتعلق باختصاص القضاء العادي.

4- مما تقدم نتأكد أن القانون رقم/1/لم يقرر اختصاصاً موضوعياً عاماً لكل من محكمة القضاء الإدارية ومحاكم البداية، بل قرر دعوى الإلغاء فقط، أما الدعوى الفنية المتفرعة على القضاء الموضوعي بالمعنى الذي سبق تحديده في بداية بحثنا فلم تكن موضع تقرير من قبل التشريع الجديد، فهل إن هذا الاختصاص معقود للقضاء العادي؟؟.

لنفترض أن يتم إلغاء قرار السلطة المالية والضريبة بواقع معين ولم يطعن بهذا القرار بالميعاد القانوني القصير، أي بعد تحضن القرار الإداري، هنا لا يستطيع الانتصاف أمام محاكم البداية المدنية ولا أمام محكمة القضاء الإداري لجهة مشروعية قرار التكليف وإن كان يستطيع إقامة دعوى القضاء الكامل إذا انطوى قرار التكليف على عيب من عيوب القرار الإداري وهنا تعالج المحكمة مقدار الضريبة ونظامها وليس أساسها وعليها ومرجعها وسند المحكمة في ذلك الفقرة.

ثم لنفترض أن المعلق بالضريبة طعن بقرار التكليف ثم ألغي القرار بسبب عيب من عيوبه (عيب الشكل – مخالفة القانون – عيب السبب – التعسف في استعمال السلطة)، هنا يلغي القضاء الإداري القرار فقط دون تعديله أو استبداله بقرار آخر دون أن يرتب آثار عليه، وفي هذه الحال ستضطر السلطة المالية إلى إصدار قرار جديد بالتكليف.

وبطبيعة الحال فإن المنازعات الضريبية خارج نطاق الإلغاء تبقى من اختصاص القضاء العادي كماً ونطاقاً، كأن يطالب المكلف باسترداد ما دفع من ضريبة بغير حق[1].

والخلاصة أن القانون الجديد عالج الموضوع جزئياً ولم يأت منسجماً مع الأصول الفنية والتقنوية وكان الحري به أن يؤسس على أساس المركز القانوني، وما إذا كان هذا المركز موضوعياً أم لا ثم ينعقد الاختصاص القضائي على هذا الأساس.

وفضلاً عن ذلك فقد أوكل الاختصاص في منازعات الضرائب إلى جهتين قضائيتين مستقلتين، وهذا ما يقود إلى عدم الاتساق وقيام التعارض في الروح والمبادئ التي تصدر عنها، وبالتالي فقد كان المتأمل والمرجو من القانون رقم/1/لعام 1993 أن يقيم لنا محطة جديدة باتجاه قاضي القانون العام، ولكن كل ما عمله أنه كان إضافة كمية إلى ما قبله، وقد برزت هذه الإضافة في اضطلاع محكمة البداية المدنية باختصاص قضائي إداري محدود.

وهنالك ملاحظة أخيرة وتتعلق في المنازعات الضريبية، إذا تعلق النزاع بقرار إداري تنظيمي (لائحي)، هنا يعقد الاختصاص حسب القواعد العامة للقضاء الإداري حتى لو كان هذا القرار يتعلق بضريبة أو كل النزاع فيها للقضاء العادي.

[1] مجموعة محكمة القضاء الإداري، لسنة الحادية عشرة، حكم رقم/323/، ص533.

وهذا ما أكده الفقه[1] وأطرد عليه القضاء[2] بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي واستناداً إلى المادة/11/من قانون مجلس الدولة، وكما سبق أوضحنا.

وهنالك ملاحظة هامة هي أن التطور الطبيعي اتجه نحو عقد الاختصاص العام للقضاء الإداري في المسائل الإدارية، وهذا ما يسمونه قاضي القانون العام droit commun، أي القاضي الإداري الذي له الولاية العامة على كافة المسائل الإدارية، وهذا ما حدث في فرنسا ومصر.

دعوى الجنسية

نص القانون رقم/55/لسنة 1959 في البند تاسعاً من المادة الثامنة على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في دعاوى الجنسية، ثم نص في فقرة أخرى على أنه يشترط في الطلبات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً وسادساً وثامناً وتاسعاً أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الحق في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

---

[1] د. العطار: القضاء الإداري، ص742، وانظر د. طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص181.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1957/7/16، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سوريا، السنة الحادية عشرة حكم رقم/388/، ص642.

وحقيقة الأمر أن الإحاطة بالمقصود من عبارة "دعاوى الجنسية" الواردة في قانون مجلس الدولة السوري رقم/55/لسنة 1959، هذه الإحاطة تبقى مجتزأة ومنطوقية مالم تقترن بإحاطة أخرى هي معرفة تاريخية النصوص السابقة لقانون مجلس الدولة المذكور على اعتبار أن هذا القانون صدر ليسري في مصر وسوريا بالظروف التشريعية السابقة لصدوره، وهكذا تبدو الضرورة ملحة للتنقيب والحفر على رأي الفقه المصري حول المادة التاسعة، فما هو هذا الرأي؟؟ وهل أتى القانون رقم/55/بشيء جديد، وأضاف إلى مجلس الدولة اختصاصاً لم يكن ثابتاً له من قبل هو الاختصاص بالفصل في الدعاوى الأصلية بالجنسية، أم أنه لم يتضمن أي تجديد، وإن اقتصر على التوسع في اختصاص المجلس مؤكداً الاختصاص القديم، وهو الاختصاص في نظر الدعاوى ودعاوى التعويض عنها، والمسائل الأولية المتعلقة بالجنسية التي تثار بصفة تبعية عن طريق الدفع هكذا تفرقت السبل في صفوف الفقه المصري وظهرت الاتجاهات الآتية:

1- ذهبت قلة من الشراح للقول بأن المشرع لم يضف النص المذكور أي اختصاص جديد إلى اختصاصات مجلس الدولة، وبذلك تنحصر منازعات الجنسية التي تنحصر بنظرها مجلس الدولة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بشأن الجنسية ودعاوى التعويض عنها، وكذلك المسائل الأولية التي تثور بصفة تبعية أمامه أو أمام القضاء العادي[1].

[1] عرض لهذا الرأي د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، ص424.

وهذا الاختصاص وفق ما تقدم كان ثابتاً لمجلس الدولة وله وحدة بمقتضى القوانين السابقة، على القانون الحالي (القانون رقم/55/لعام 1959).

بيد أن هذا الفريق اختلف فيما يتعلق بالدعوى الأصلية للجنسية، فمنهم من أنكر وجودها ذاهباً إلى استبعادها من اختصاص القضاء عموماً تأسيساً على أن النص الجديد لا يعدو أن يكون إيضاحاً لاختصاص ثابت من قبل دفعاً للشك.

فالشارع بهذا النص الجديد حسم نهائياً الخلاف الذي كان قائماً بين القضاء العادي والقضاء الإداري، والذي كان يحصل في وجود أو عدم وجود الدعوى الأصلية بالجنسية، فغلبت وجهة نظر القضاء الإداري وذلك باستبعاد الدعوى الأصلية بالجنسية من اختصاص القضاء عموماً[1].

ومن الفقه المصري من أكد عدم إطلاق اختصاص القضاء الإداري بالفصل في جميع دعاوى الجنسية أياً كان نوعها، وهذا الاختصاص ما زال موزعاً بين جهتي القضاء، ووقف هذا الرأي يختص القضاء الإداري بالطعن في القرارات الإدارية المتعلقة بالجنسية أو بطلب التعويض عنها أو في الدفوع المتعلقة بذلك والتي تثار أمامه، أما الدعاوى الأصلية للجنسية فلا زال منعقداً للقضاء العادي على سبيل الاستغلال شريطة أن لا يكون موضوعها الطعن في قرار إداري يتعلق بالجنسية، لذلك بطل القضاء العادي مختصاً ينظر المسائل الأولية المتعلقة في الجنسية والتي تثأر أمامه بصفة شرعية طالما لا تمس قراراً إدارياً وبناء عليه إذا كان هنالك قرار إداري فالسبيل الوحيد للطعن فيه هو دعوى الإلغاء وإذا أثير بشأنه نزاع في صورة

[1] هذا الرأي للدكتور فؤاد العطار: عرض له الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري، ص424.

مسألة أولية أمام القضاء العادي وجب عليه أن يوقف الفصل في النزاع الأصلي وأن يجعل النزاع الفرعي إلى القضاء الإداري[1].

أما أغلبية الفقه في مصر فقد رأت أن قانون مجلس الدولة رقم/55/لم يقتصر على مجرد تأكيد اختصاص قديم ثابت لمجلس الدولة، لكنه استحدث أمراً جديداً، وبذلك وضح المجلس على سبيل الاستقلال والحصر مختصاً في جميع المنازعات، بما في ذلك الدعوى الأصلية، وقد اعتمد هذا الفريق الحجج الآتية[2]:

- عبارة "دعاوى الجنسية" العامة المطلقة الواردة في القانون رقم/55/لعام 1995 والتي تنصرف إلى كافة المنازعات.

- قرر المشرع منح اختصاصات لمجلس الدولة دون غيره في مختلف بنود المادة الثامنة، والأمر هنا أمر اختصاص فلا مجال إذاً لإعمال مبدأ قاضي الدعوى هو قاضي الدفع.

- إن التفسير الواسع لعبارة دعاوى الجنسية ينسق مع الاتجاه العام للمشرع توسيع نحو اختصاص جهة القضاء الإداري.

وواقع الأمر أن الجنسية رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة، وأنها بذلك من صميم روابط القانون العام[3]، وهو الأمر الذي يجعل الاختصاص فيها للقضاء الإداري هذا ولقد أيد القضاء الإداري في مصر وجهة نظر أغلبية الشراح في

---

[1] د. شمس الدين الوكيل: الجنسية ومركز الأجانب 1960-1961، ص400، د. محسن خليل: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة 1962، ص351.

[2] أورد هذه الحجج الدكتور محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، ص426 وما بعدها.

[3] د. طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص183.

مصر، مؤكداً أن النص التشريعي الخاص بدعاوى الجنسية والوارد في المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة، قد أضاف جديداً إلى اختصاص المجلس بشأن منازعات الجنسية، فجعله اختصاصاً عاماً شاملاً للدعوى الأصلية بالجنسية.

كما حصر فيه وحده هذا الاختصاص[1]، والدليل على ذلك أن المشرع استعمل في النص عبارة دعاوى الجنسية بدلاً من عبارة الطعون في القرارات النهائية الخاصة بالجنسية، والعبارة الأولى أفضل لأنها أوسع من الثانية، بحيث تحيط بكل مسائل الجنسية، فلا تقتصر على تلك التي تقوم على طعن في قرار إداري، وإنما تشمل دعاوى الجنسية الأصلية التي لا تستند إلى طعن في قرار إداري، وبذلك الشمول يمتنع على القضاء العادي النظر في أي نزاع يتعلق بمسائل الجنسية.

وهذا ما أكدته أيضاً محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في 1960/11/22 بقولها: ومن حيث إن الحكومة تدفع الدعوى يقوم قبولها شكلاً بسبب تقدم المدعي بطلب الإعفاء من الرسم إلا بعد فوات ميعاد الطعن بمدة طويلة.

ومن حيث إن القانون رقم/55/لسنة 1959 قد قضى بنظر دعاوى الجنسية بطريق الطلب الأصلي، وليس طعناً في قرار إداري صريح أو ضمني، ومن ثم فقد أصبح لمجلس الدولة الولاية الكاملة في نظر دعاوى الجنسية، ولو لم تكن في صورة طلب إلغاء أي قرار إداري أصدرته الجهة المختصة في هذا الخصوص، لأن حق

[1] حكمها الصادر في 1959/6/12، المجموعة، السنة 4 رقم 128، ص1491.

الشخص في الجنسية يستمده من القانون مباشرة، وليس من قرار تصدره الجهة الإدارية.

وعلى ذلك أصبحت دعوى الجنسية في دعاوى الحقوق التي لا تتقيد بميعاد الستين يوماً الذي نص عليه القانون بالنسبة لطلب إلغاء القرارات الإدارية، وبالتالي يكون الدفع من غير محله ثم يتم رفضه[1].

ولقد أبدت المحكمة الإدارية العليا الحكم السابق على أثر الطعن منه أمامها وذلك في حكمها الصادر في 1914/6/18 المتضمن: وثمة الدعوى المجردة بالجنسية، وهي الدعوى الأصلية التي يضمنها «استغلالاً عن أي نزاع آخر أو أي قرار إداري» أي فرد له مصلحة قائمة أو محتملة بأن يثبت أنه يتمتع بجنسية الجمهورية العربية المتحدة أو العكس، إذا ما أنكرت عليه هذه الجنسية وتوزع فيها أو من كان يهمه في الوجهة الأدبية الحصول على حكم مثبت الجنسية احتياطاً لنزاع مستقل.

هذا وإن نص المادة الثامنة صريح في إسناد الاختصاص إلى القضاء الإداري دون غيره في الفصل في دعاوى الجنسية التي تكون له فيها ولاية القضاء كاملة، ويتناول بداهة حالة الطعن بطلب إلغاء القرارات الإدارية الصريحة والحكمية الصادرة في شأن الجنسية وهي التي إليها ينصرف الحكم الوارد في الفقرة قبل الأخيرة من هذه المادة الذي يشترط في هذه الحالة أن يكون مبني الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

[1] القضية/1164/، السنة 13 قضائية.

كما يدخل في مدلول عبارة دعاوى الجنسية الدعاوى الأصلية بالجنسية وآية ذلك أنه لو قصر فهم هذه العبارة على الطعون بطلب إلغاء القرارات الإدارية الصادرة في شأن الجنسية لما كان لاستحداثها أي جدوى أو معنى يضيف جديداً إلى ما استقر عليه القضاء الإداري في اختصاصه بنظر هذه الطعون بحسب تشريعات مجلس الدولة السابقة على القانون/55/لسنة 1959، وهذا إلى أن انصراف قصد الشارع من قانون مجلس الدولة رقم/55/لسنة 1959 إلى الدعاوى الأصلية بالجنسية إلى جانب الطعون بطلب إلغاء القرارات الإدارية الصادرة في شأن الجنسية يستنتج بجلاء من استعمال الاصطلاح "دعاوى الجنسية لأول مرة في البند تاسعاً في المادة الثامنة وهذا القانون، وهو الذي درج على التحدث عن (الطعون والمنازعات والطلبات) عندما تكلم في المادة الثامنة المشار إليها، ومن قبل مختلف قوانين مجلس الدولة المتعاقبة.

عن المسائل التي يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل فيها، وبذلك حصر الشارع بالنص الجديد الاختصاص بنظر هذه الدعاوى في القضاء الإداري وحده دون غيره، وحسم بهذا النص ما كان قائماً من شأنها من خلاف بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

ينفرد مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالاختصاص في الفصل في دعاوى الجنسية، ويستهدف المدعى في الدعوى الأصلية بالجنسية الاعتراف له بجنسية الجمهورية العربية المتحدة، ولا يختصم فيها قراراً إدارياً معيباً صريحاً أو ضمنياً، بطعن منه بطلب إلغائه، وإنما الحكم بثبوت جنسية المصرية استغلالاً عن أي قرارا من هذا القبيل، وعلى أساس هذا التكييف فإنها لا تخضع للمواعيد المقررة قانوناً للطعن بالإلغاء.

وذهبت المحكمة العليا من خاتمة حكمها إلى أن التجاء المدعي إلى جهة الإدارة بطلب إعطائه شهادة بالجنسية المصرية، ثم رفضها هذا الطلب ثم تظلمه من قرار الرفض ثم تراجعه في طلب الإعفاء من الرسوم القضائية، كل هذا وإن حال بينه وبين قبول دعوى الإلغاء، إلا أنه ليس من شأنه أن يؤدي إلى حرمانه من الدعوى الأصلية بالجنسية التي ما وجدت إلا لتكون (علاجاً متاحاً في كل وقت لمثل هذا الوضع ووسيلة لحماية وتقرير مركز قانوني لصاحب الشأن يتعلق بحالته الشخصية التي يستمد أصل حقه فيها من القانون دون توقف على إرادة الجهة الإدارية الملزمة أو على تدخلها في منح السلطة التقديرية، ذلك أن الجنسية هي رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة ينظم القانون ثبوتها واكتسابها وفقدها واستردادها)[1].

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في سوريا الاختصاص الشامل للقضاء الإداري في موضوع الجنسية في حكمها رقم/157/لسنة 1972 المتضمن: (إن المنازعات التي يرفعها ذوو المصلحة في الجنسية إما أن تتخذ صورة دعوى أصلية ترفع ابتداءً مستقلة عن أي نزاع آخر، ويكون الطلب فيها هو الاعتراف بتمتع شخص بجنسية معينة أو عدم تمتعه بها وإما ما تطرح في صورة طعن في قرار إداري نهائي صادر في شأن الجنسية بطلب القائمة لسبب من الأسباب التي نصت عليها الفقرة قبل الأخيرة من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة)[2] .

---

[1] مجموعة أبو شادي، ص881.

[2] مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا لعام 1972، ص16.

التعويض عن القرارات الإدارية النهائية

تضمنت المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة السوري ما يلي: يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابعة إذا رفعت إليه بصفة أصلية أو غيرها وعلى اعتبار أن هذا الاختصاص كان موزعاً بين القضاء العادي والقضاء الإداري فالإصلاح الجديد للقضاء الإداري في مصر، وصميم إزالة هذا الازدواج لما يثيره من إمكان التعارض في الأحكام، وهكذا فقد وردت في المادة السابعة كلمة "دون غيره" لإزالة كل إلتباس سابق، وهكذا فقد انحصر هذا النوع من التقاضي أمام القضاء الإداري[1].

ولا حاجة التدليل بأن اختصاص القضاء الإداري لدينا فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة لا يزال مقيداً ولا تزال أعمال الإدارة المادية تقع خارج اختصاص القضاء الإداري وفي نظرنا إن المسؤولة عن القرارات الإدارية المعدومة – باعتبارها عملاً مادياً – تنضوي اختصاصاً تحت لواء القضاء العادي.

هذا ويمكن تسجيل بعض الملاحظات على خصائص دعوى التعويض.

1- يجب أن يستند رافع دعوى التعويض إلى حق اعتدى عليه فعلاً ومسه القرار الإداري المتسبب في الضرر، لا إلى مجرد مصلحة شخصية مباشرة كما هو الحال من دعوى الإلغاء وسبب ذلك أن دعوى التعويض هي دعوى شخصية تهدف إلى حماية المراكز الفردية والحقوق الشخصية، وفي حين أن دعوى الإلغاء موضوعية أو عينية تتضمن مخاصمة القرار الإداري المعيب وتهدف إلى أعمال مبدأ المشروعية.

[1] د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، ص395.

2- لا تتقيد دعوى التعويض بميعاد دعوى الإلغاء، لأن دعوى إلغاء خصصت بميعاد قصير حفاظاً على استقرار الأوضاع الإدارية، والأمر على خلافه بالنسبة لدعوى التعويض التي لا تسقط إلا بسقوط الحق المدعى به.

3- لقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في سوريا إمكان رفع دعاوى التعويض بصفة أصلية ومستقلة عن دعوى الإلغاء كما يتضح من حكمها رقم/170/المتضمن: "إن الموظف الذي وصل إلى المعاش قبل خمس سنوات على بلوغه سن الستين يستحق تعويضاً نتيجة الإجراءات المادية التي أصابته من قرار الإدارة الخاص".

- لا تعتبر هذه الدعوى من دعاوى الإلغاء[1].

دعوى العقود الإدارية

تضمن قانون مجلس الدولة في سوريا رقم/55/لعام 1959 في مادته العاشرة ما يلي: (يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والإشعال العامة والتوريد، أو بأي عقد إداري آخر).

ويمكن «وتبسيط غير مخل» التعريف بالعقد الإداري بأنه عقد يتصل بالمرفق العام، وتكون الإدارة طرفاً وتظهر فيه إرادتها في الأخذ بوسائل القانون العام[2].

---

[1] مجموعة 972، ص70. وانظر القرار رقم/20/من الطعن رقم/3/لعام 1969 والذي قضى بقبول دعوى التعويض عن قرار إداري ملقى بسبب خطأ الإدارة.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا، رقم/43/لسنة 1966 مجموعة هذه المحكمة لعام 1966، ص107.

وعلى ضوء التعريف السابق اعتبر عقداً إدارياً العقد الذي تبريه الإدارة لتأمين المساكن الشعبية للموظفين[1]، والأمر نفسه بالنسبة للعقود المتصلة بالصيدليات[2]، أو بعقد الإلغاء[3].

وإذا ما توفر بالعقد هذه السمة عقد الاختصاص للقضاء الإداري بصورة شاملة وتنسحب إلى كافة ما يتصل بالعقد الإداري، وهذا ما يتضح من لفظة المنازعات، الواردة في المادة الآنفة الذكر فقد وردت على سبيل الإطلاق وبذلك فهي تمد الاختصاص إلى كل ما يتعلق بالعملة التعاقدية ابتداء من أول إجراء إلى آخر نتيجة من تصفية كافة العلاقات والحقوق والالتزامات التي نشأت عنها (من إجراءات أو قرارات وذلك باعتبارها من العناصر المتفرعة عن المنازعة الأصلية في حدود اختصاصها الكامل طالما لم يسقط أصل الحق بمضي المدة، وبهذه المثابة يكون لمحكمة القضاء الإداري أن تفصل بالقرارات الإدارية التي تتصل بعملية إبرام العقد بمقتضى ولايتها الكاملة دون حاجة إلى أن تقتصر في شأنها على الإلغاء).

ومن حيث إنه على مقتضى ما تقدم فإنه متى توافرت في المنازعة حقيقة العقد الإداري سواء أكان خاصاً بانعقاد العقد أم صمته أم تنفيذه أم انقضائه فكلها تدخل في ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء[1].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا، رقم/31/لسنة 1964، مجموعة هذه المحكمة، ص16.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا، رقم/35/، لعام 1964.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا لعام 1972، ص295.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها رقم/100/لسنة 1997، عندما قررت أن عدم التوقيع على العقد من السلطة المختصة يجعل الرابطة العقدية معدومة لا باطلة، وبأن طلب الإدارة إلى المتعهد بمباشرة التنفيذ، ثم قبولها للإحضارات موضوع العقد وتسليمه إيصالاتها تباعاً، دون أن تنذره بأن يتصرف على مسؤوليته لعدم إتمام مراسم تصديق العقد، كل ذلك يعطى مشروع العقد صفة واقعية ينتج آثاره القانونية، مما يعطي القضاء الإداري ولاية قضى المنازعات الناشئة من تنفيذه[2].

وبطبيعة الحال يجب التمييز بين المتعاقد والعقد، فالمتعاقد يدافع عن مركز ذاتي نشأ من العقد والمركز الذي يدافع عنه يختلف من حال إلى أخرى، وهو إذا ناقش قرارات الإدارة فإنما يناقشها كمتعاقد صاحب مركز ذاتي، لذلك لا يسمح بالالتجاء إلى دعوى الإلغاء حتى لو أصدرت الإدارة قراراً صريحاً – انتهكت به نصوص العقد كلها، والسبيل الوحيد الذي يتضح أمامه هو الالتجاء إلى قاضي العقد.

يستثنى من ذلك ما إذا أصدرت الإدارة قرارات إدارية بصفتها سلطة عامة، لا بصفتها متعاقدة كأن تصدر سلطات الضبط قرارات ضابطة معينة لصالح النظام

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر في 1956/11/18، القضية رقم/1180/لسنة عشرة قضائية، السيد أحمد فرج إبراهيم ضد وزارة الصحة وحكمها الصادر في 1960/3/24، السنة 14، ص22، وحكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 1962/3/31، السنة 7، رقم/54/، ص227.

[2] مجموعة هذه المحكمة لعام 1970، ص162.

العام، فالمتعاقد في هذه الحال يكون أمام مركز موضوعي لا شخصي يستمد من العقد، باستطاعته أن يطعن في مثل تلك القرارات عن طريق دعوى الإلغاء وعلى ضوء ما تقدم يمكن تحديد مضمون وعناصر دعوى القضاء الكامل في إطار العقد الإداري ما يلي:

1-**بطلان العقد** Contrat nulleté:

وذلك بسبب عيب في تكوينه، وهنا ليس للمتعاقد إلا سبيل القضاء الكامل على اعتبار أن دعوى الإلغاء لا توجه إلى العقود الإدارية، وهذه الدعوى لا يمكن لغير المتعاقد أن يرفعها[1]، لأن الأجنبي عن العقد لا يجوز له أن يطعن بالإلغاء لأنه ليس للعقد من مواجهته أية قوة من الإلزام[2].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في سوريا في أحكامها رقم/39-40-41/لسنة 1966 بقولها: إن إهمال الإدارة في تطبيق إجراءات المزايدة، عدم التوقيع على محضر المزايدة ممن رسا عليه المزاد يجعل عقد البيع المنظم نتيجة لذلك مشوباً بالبطلان[3].

2- **الحصول على مبالغ مالية** Réclamatione pécuniaire:

وذلك في صورة ثمن أو أجر متفق عليه في العقد أو تعويض عن أضرار تسبب فيها الطرف المتعاقد، أو لأي سبب آخر من الأسباب، والتي تؤدي إلى الحكم بمبلغ من المال، وهذا ما يتضح من حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم/56/لسنة 1972، وقد

---

[1] د. سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، ص169.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، الصادر في 1956/11/18 (سبقت الإشارة إليه).

[3] مجموعة هذه المحكمة لعام1966، ص137.

جاء فيه: إن القضاء الإداري صاحب الرؤية على أعمال الإدارة، ويملك أن يعدل مبلغ الغرامة المفروضة، بما يتناسب مع تقصير الإدارة في اتخاذ الخطوات اللازمة لتأمين حاجات المرفق العام والضرر الذي يلحقه التأخير فعلاً بالمشروع المتعاقد من أجله، بعد موازنة درجة الإهمال والتقصير بين الطرفين صاحبي العلاقة[1].

3- دعوى إبطال التصرفات الصادرة عن الإدارة خلافاً لالتزامها.

التعاقدية Action annulation

إذا صدر عن الإدارة تصرف على خلاف التزاماتها التعاقدية، فللمتعاقد الآخر أن يحصل على حكم بإبطال نلك التصرفات عن طريق القضاء الكامل[2].

وتحتفظ دعواه في هذه الحال بانتمائها إلى القضاء الكامل حتى لو اقتصرت على طلب إلغاء قراري إداري أصدرته الإدارة بصفتها متعاقدة، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: أما ما يصدر من القرارات تنفيذاً للعقد كالقرارات الخاصة بجزاء من الجزاءات التعاقدية أو فسخ العقد أو إنهائه أو إلغائه.

فهذه كلها تدخل في منطقة العقد وتنشأ منه، فهي منازعات حقوقية، وتكون محلاً للطعن على أساس استعداء ولاية القضاء الكامل ومن ثم وحيث إن القرار الصادر يفسخ العقد ومصادرة التأمين لهذا القرار صادر تنفيذاً للعقد واستناداً إلى

---

[1] مجموعة هذه المحكمة لعام1972، ص212

[2] د. الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، ص170.

نصوصه، فهو من القرارات التي لا تدخل في نطاق قضاء الإلغاء بل في نطاق ولاية القضاء الكامل[1].

وفي حكم آخر للمحكمة المذكورة قالت: ((وحيث إن الحكومة استندت في إلغاء العقد المبرم بينها وبين المدعي إلى نص القانون فقط وبالتطبيق لأحكامه، إذاً فالقرار الصادر بالإلغاء قراراً إدارياً، ويطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، ويدخل في نطاقها، ويرد عليه وفق التنفيذ الخاص بالقرارات الإدارية، أما إذا كان إلغاء العقد مستنداً إلى نصوص العقد نفسه وتنفيذاً له على أساس استعداء الولاية الكاملة لهذا القضاء))[2].

ويترتب على ذلك ألا تتقيد دعوى الإبطال في حدود دعوى الإلغاء، وهذا ما أكدته محكمة القضاء في مصر: إن طلب إبطال القرارات الصادرة عن الإدارة بالاستيلاء على الأدوات والمهمات المملوكة للمقاول، قالت: هذا القرار صدر تنفيذاً للعقد، فهو من القرارات التي لا تدخل المنازعة في شأنه من نطاق قضاء الإلغاء، بل في نطاق القضاء الكامل[3].

كما أنها في حكمها الصادر في 1959/11/19 فرقت بين طلب وقف التنفيذ المتعلق بقرار إداري في قضاء الإلغاء وطلب وقف التنفيذ المتفرع عن منازعة تتعلق بعقد إداري، ففي الحال الأولى يرتبط وقف التنفيذ بطلب الإلغاء، ويتقيد بالمدة

---

[1] حكمها الصادر في 1956/11/18 (سبقت الإشارة إليه).

[2] حكمها الصادر في 1956/9/27، القضية رقم/198/، لسنة 11 قضائية.

[3] حكمها الصادر في 1956/9/23، القضية رقم/284/لسنة 8 قضائية.

المقررة لوقف التنفيذ أما في الحال الثانية فالطلب المستعمل في نطاق القضاء الكامل تحرر من هذا القيد، ويستقل بجانبه الزمني طالما تكاملت أسبابه[1].

فسخ العقد Action en résiliation

وذلك في الحدود القانونية التي يسمح بها في ذلك كأن يكون العقد معيباً بعيب من عيوب العقد الإداري على ما هو مستقر فقهاً وقضاء وحق المتعاقد في فسخ العقد قررته المحكمة الإدارية العليا في سوريا بحكمها رقم/30/لعام 1972 المتضمن: إن حق الإدارة في فسخ عقودها مع الملتزمين حق تملك الإدارة اتخاذه في كل مرة يبدو لها أن المتعاقد معها قد أخل بالالتزامات العقدية إخلالاً يعرض المرفق العام للخطر، ويبقى الطرف الآخر الحق بالمطالبة بالتعويض إذ كان له موجب[2].

ولا يقتصر اختصاص محكمة القضاء الإداري على المنازعات المتعلقة مباشرة بالعقد سواء في تكوينه أم تنفيذه أم إنهائه، بل ينسحب إلى كل ما يتفرع عنه، وعلى هذا فقد قضى القضاء الإداري باختصاصه في المنازعات الآتية:

---

[1] مجموعة السنة 14 القضائية، ص6.

[2] مجموعة هذه المحكمة لعام 1972، ص238.

1- الطلبات المستعجلة المتعلقة بالعقود الإدارية: وقد برأت محكمة القضاء الإداري ذلك بالاستناد إلى كون هذه الطلبات تتفرع على الاختصاص الأساس، ومن ثم فقاضي الأصل هو قاضي الفرع[1].

واستناداً إلى ما تقدم فقد تضمن حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم/67/لسنة 1971 ما يلي:

1- إن القضاء الإداري «تبعاً لاختصاصه الشامل المطلق لأصل المنازعة وما يتفرع عنها» يختص في الوجه المستعمل من المنازعة باعتباره من الطلبات الفرعية التي تعرض على قاضي العقد لاتخاذ إجراءات وقتية أو تحفظية لا تحتمل التأخير وتدعو إليها الضرورة، دفعاً لخطر أو لنتائج يتعذر تداركها إلى أن يفصل في موضوع الخلاف.

2- إن ما تقوم به المحكمة في مجال الطلبات المستعجلة، إنما يتم إجراؤه في قضاء الخصومة لا في قضاء الولاية بعد إخطار الخصم بالحضور وقيام الطرفين بتبادل اللوائح دون أي مساس بالناحية الموضوعية[2].

وقريب من ذلك ما حكمت به محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر في 1956/11/18 (سبقت الإشارة إليه) بوقف تنفيذ القرار الصادر بفسخ عقد توريد.

---

[1] حكمها الصادر في 1956/11/18 (سبقت الإشارة إليه).

[2] مجموعة هذه المحكمة لعام 1971، ص172.

كما أن القضاء الإداري أعلن عن اختصاصه في تعيين حارس[1]، وفي طلب وقف تنفيذ القرار الصادر باستيلاء الحكومة على الأدوات والمهمات المملوكة للمتعاقد والموجودة في محل العمل[2].

كذلك فهذا القضاء يختص في النظر في النزاع المتعلق بالكفالة الموضوعية من المتعاقد[3].

كما يختص بالفصل في طلب التعويض عن حجز الملتزم لبعض العربات التي قضت هيئة التحكيم بأنها ملك للبلدية[4].

هذه هي المنازعات التي تنضوي تحت لواء استعداء القضاء الكامل للمتعاقد أما الخارج عن العقد، فليس أمامه أي سبيل لاستعداء القضاء الإداري بالنسبة لشروط العقد وما تفرع عنه، أما إذا صدرت عن الإدارة قرارات إدارية تستهدف إتمام العقد أو الحيلولة دون إتمامه، وكان لغز المتعاقد مصلحة في إلغاء هذه القرارات بسبب مخالفتها لقواعد الشرعية فهنا ليس للمذكور سبيل إلا استعداء

---

[1] حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 1956/6/24، السنة العاشرة، ص163.

[2] الحكم الصادر في 1956/9/23 (سبقت الإشارة إليه).

[3] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1960/3/24 (سبقت الإشارة إليه).

[4] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر في 1956/11/25، القضية رقم/4279/، لسنة 9 القضائية.

قضاء الإلغاء، وهذه هي نظرية القرارات الإدارية المنفصلة a etes de tuchables التي أسهب القانون الإداري في الحديث عنها[1].

وعلى ضوء ما تقدم، فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا[2] في سوريا حكم محكمة القضاء الإداري القاضي بإلغاء قرار الإدارة المتضمن حرمان متعهد، كان قد امتنع عن توقيع مشروع عقد مخالف لعرضه من دخول جميع منقصاتها.

القضاء الإداري القضائي

وتجدر الإشارة إلى أننا وسمنا هذا البحث بعنوان القضاء القضائي، لسبب بسيط هو أن القضاء الإداري في قطرنا يضطلع بولايات قانونية تسمح له النظر من أمور لا تتعلق بالإثم وغيره الذي يحرك كعرافي الدعوى التأديبية التي هي من جوهرها تحمي الأخطاء المرتكبة في حق المرفق العام.

وعلى هذا الأساس سنتعرض للقضاء التأديبي، ثم نعرج لماماً على القضاء الإداري القضائي وحقيقة الأمر أن الفقرة الرابعة من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة السوري رقم/55/لعام 1959، تضمنت ما يلي: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

وفضلاً عن ذلك فقد صدر القانون رقم/7/لعام 1990 المتضمن إحداث المحاكم المسلكية، حيث عقد هذا القانون لتلك المحاكم الاختصاص بمحاكمة العاملين

---

[1] يراجع في ذلك د. الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، ص179 وما بعدها.

[2] الحكم رقم/87/لسنة 1970، مجموعة هذه المحكمة لسنة 1970، ص156.

الخاضعين لأحكام القانون الأساس للعاملين في الدولة رقم/1/لعام 1985، وهو من هذا الواقع النظر في أمور لا تتعلق بالإثم أو الترتب الإداري الذي يحرك كعراف في الدعوى التأديبية التي هي في جوهرها تحمي الأخطاء المرتكبة في حق المرفق العام.

وعلى هذا الأساس فسنعرض للقضاء القضائي ولا حاجة للتدليل بأن المحاكم المسلكية، أقرب ما تكون إلى المحاكم الجزائية في طبيعة عملها والإجراءات المتأتية أمامها وبذلك فهي «وإن كانت تابعة لمجلس الدولة» أبعد ما تكون عن قضاء المشروعية بالمدلول الفني المعهود في دعوى الإلغاء، حيث يقتصر هذا القضاء على إلغاء القرار الإداري إلغاء يزيله من الوجود ومع ذلك تبقى دعوى الإلغاء قائمة.

وقد تأكد ذلك في حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم/1005/تاريخ 1993/12/15 في القضية رقم/1138/لعام 1993، محامون لعام 1995، قاعدة/96/، ص305.

في ظل سيادة الفقرة الرابعة من المادة الثامنة الآنفة الذكر، ويبقى الطعن في القرارات الإدارية التأديبية مفتوحاً وسالكاً أمام محكمة القضاء الإداري التي في هذا الموقع يمارس اختصاصها بصفتها محكمة استئناف أو بالتالي فإنشاء المحاكم المسلكية المتعلقة بالجرائم الجزائية أو العقوبات المسلكية الشديدة لا يمس من قريب أو بعيد الطريق السابق للتعصب على القرارات الإدارية التأديبية وبمعنى أوضح فقد حددت المادة الرابعة من قانون إحداث المحاكم المسلكية الاختصاص الموضوعي لتلك المحاكم حيث عُقد لهذه المحاكم الاختصاص بمحاكمة العاملين

الخاضعين لأحكام القانون الأساسي من الناحية المسلكية مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من المادة/73/من القانون الأساسي للعاملين في الدولة وبالرجوع إلى قانون العاملين يتضح أن المادة/71/نصت على فرض العقوبات الخفيفة على العاملين من قبل السلطات الإدارية كما نصت الفقرة (د) من المادة/71/على أن العقوبات الشديدة تصدر عن المحاكم المسلكية.

وبطبيعة الحال فإن القرارات الإدارية التأديبية الصادرة بالعقوبات الخفيفة يُطعن بها بالإلغاء محكمة القضاء الإداري ومن الممكن بالطبع أن يتفرع على هذا الإلغاء دعوى القضاء الكامل.

كما أن هذا الحق مفتوح ومتاح بموجب الفقرة السادسة من المادة/8/من قانون مجلس الدولة السوري على اعتبار أن مضمون هذه الفقرة جاءت مطلقة لجهة إلغاء القرارات الإدارية النهائية، ومن ثم فالإطلاق يجري على إطلاقه والقضاء الإداري هنا (محكمة القضاء الإداري) تضطلع بولاية محكمة الاستئناف.

ولا يغيب عن ذهننا ما سبق التدليل به والإشارة إليه لجهة الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة من الهيئات شبه القضائية، فهذه الهيئات تجد المجالس التأديبية مثلاً حياً للدخول في مفهومها ولقد قلنا أيضاً إن محكمة القضاء الإداري تنظر في الطعون المقدمة ضد هذه القرارات بوصفها محكمة استئناف[1].

وإذا كان مجلس الدولة ينظر في القرارات الإدارية النهائية أو بقرار الجهات الإدارية شبه القضائية مستنداً في ذلك إلى اختصاصه الاستئنافي، فهو بنظر (المحكمة الإدارية العليا) باختصاصه كمحكمة نقض في المجالس التأديبية القائمة

[1] انظر مقارنة لذلك د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، مجلد/3/، ص632.

في الجامعات السورية عملاً بالمادة/25/من قانون المجلس مع العلم أنه كان ينظر بالصفة الأخيرة في الأحكام التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب العام قبل أن يفصل عن مجلس الدولة حيث أعطى هذا الاختصاص إلى محكمة النقض عام 1961[1].

أما القضاء القضائي الأخير الذي يمارسه مجلس الدولة، فهو عقاب جزائي يقوم على قمع الجنح الواقعة في جلسات المحاكم الإدارية والقضاء الإداري يمارس اختصاصه هنا كأية هيئة قضائية، وهذا الوضع أشرنا إليه استطراداً ولا يتعلق بدعوى القضاء الكامل المفهومة في أدبيات الفقه الإداري.

بيد أن مجلس الدولة يعهد بعض الدعاوى القائمة على استعمال الحق من قبل المدعيين وبالذات «وحسب اجتهاد مجلس الدولة القريب المستقر» في حال دعاوى التفسير أو تصحح الأخطاء المادية أو طلبات إعادة المحاكمة التي لا تستند إلى سبب جدي، كما أن هنالك دعاوى أخرى يمكن إدخالها في ذلك، وتتمثل في الطعون الاستئنافية التي تستهدف فقط إطالة أمد المحاكمة دون أن تستند إلى أي سبب، ففي جميع هذه الحالات المذكورة آنفاً يمارس القضاء الإداري قاضي القضاء الكامل[2].

بقيت كلمة أخيرة تتعلق بالأحكام الصادرة عن المحاكم المسلكية المنشأة بالقانون رقم/7/لعام 1990، فهذه الأحكام تقبل الطعن تعقباً أمام المحكمة الإدارية العليا، وهنا نسجل في هذا المقام الملاحظات الآتية:

---

[1] د. الخاني: القانون الإداري، مجلد/3/، ص634.

[2] د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، مجلد/3/، ص632، وانظر أحكام مجلس الدولة الفرنسي المتعددة التي أشار إليها في ذلك.

1- إن هذه المحاكم «وبسبب اضطلاعها في النظر بالجرائم التأديبية» تشبه في تكوينها وإجراءاتها وطبيعة المواد التي تنظر بها، تشبه القمع الجزائي بسبب التداخل بين الحرية الجزائية والجريمة التأديبية التي يحمل في أغلب الأحيان على قاعدة لا عقوبة لا نص، هذا فضلاً عن أن هذه المحاكم تطبق في إجراءاتها الأصول الجزائية.

2- للأسباب السابقة فمجلس الدولة ينظر في طعون المحاكم المسلكية، وعلى هذا فلا يقف أمامه حائل دون فهمه للواقع إلى جانب مهمة القانون، وهو بهذا الفهم لا يتقيد بالوصف القانوني للجريمة التأديبية المطروحة أمامه، بل ينبري لتحليلها واقعاً وقانونياً دون أن يتقيد بقاعدة لا عقوبة لا نص، كما له أن يقرر ما إذا كان الجرم المقرر للموظف يكون أو لا يكون جرماً تأديبياً[1]، وفي الوقت نفسه، فالقاضي الإداري، مثله في ذلك مثل القاضي الجزائي يستطيع أن يعدل من الوصف القانوني للوقائع المثارة، وأن يبني قراره على الوضع العام لذي الشأن، ولهذا السبب أدخلنا هذا الاختصاص في ولاية القضاء الكامل.

3- إن القاضي الإداري «وبسبب مماثلة الدعوى التأديبية للدعوى الجزائية» ملزم للاستعانة ببعض مبادئ قانون العقوبات وجرها في تضاعيف القضاء الإداري، بشكل يجعله يكتسب اختصاصاً جزائياً حقيقياً[2].

وبخصوص المراجعات لتجاوز السلطة التي توجه ضد المؤيدات الإدارية والاقتصادية فالقاضي الإداري يكتسب اختصاصاً جزائياً حقيقياً يترجم أولاً على الصعيد الأصولي بمقتضيات الإجراءات العصبية قبل لفظ المؤيدات بالأحكام.

---

[1] د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، ص633.

[2] د. الخاني: المرجع السابق، ص633.

ولكن بخصوص المؤيدات بالنسبة للجنح الاقتصادية يعتبر القاضي الإداري قاضياً جزائياً حقيقياً، فهو يملك حق استبدال وضعه الخاص به للوقائع بالوصف الذي جاءت به الإدارة، فيقبل عذر الإثارة، ويرفض الأخذ بعذر حسن النية ويدعم العقوبات، لكنه لا يطبق النظام على الجرم التأديبي، لأن التقادم على الجرم مستند هو والعفو في قانون العقوبات استناداً إلى فكرة نسيان المجتمع ومسامحته، فالمجتمع كائن ذو شخصية، أما في الوظيفة العامة، فليست هي شخصية ولو معنوية، فالنسيان لا يرد عليها[1].

4- ومع كل ما ذكرناه في الفقرة/3/بأن حسن النية لا يندرج بين الأسباب المعقبة من المسؤولية وإن كان لمجلس الدولة أن يأخذ بمفهوم الإكراه[2].

5- إن المحكمة الإدارية العليا في مصر «وخلافاً لمجلس الدولة الفرنسي» طبقت بصورة مقنعة عيب الانحراف في مجال بعينه هو يعقبها على الأحكام التأديبية، وإن كانت لم تستعمل تسمية الانحراف والتعسف صراحة، بل استعاضت عنها بتسمية جديدة هي "الغلو"، وبقصد من هذا الجهاز المفاهمي عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الترتب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وبالتالي فهذا الجزاء ينطوي على مقارنة صارخة متأتأة عن ركوب متن الشطط في القسوة

---

[1] د. الخاني: المرجع السابق، ص634، ونحن لا نؤيد هذا الرأي وإلا مما هو تبرير قيام المشرع بوضع ميعاد بسقوط الدعوى التأديبية بالتقادم كما فعل قانون العمل الموحد رقم/98/لعام1959.

[2] حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1955/2/9، مجموعة سيري لعام 955، ج3، ص1.

والإفراط المسرف في الشفقة، وهذا ما يجعل استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية.

6- وإن كانت محرومة بالأصل من سلطة التقدير والملاءمة – مختصة في النظر في مثل هذه الحال[1].

هنا تتحرك ولاية القضاء الكامل، ويستطيع القاضي الإداري أن يتقلقل في طبقات القضية من أجل وضع العقاب المناسب.

7- أما ما يتعلق بالإجراءات التأديبية، فالقضاء الإداري يستعين بالمبادئ العامة للقانون، ويجهد نفسه لأن يعطي لذوي الشأن الضمانات ذاتها التي هي معروفة في الأصول الجزائية، وعلى رأس ذلك حقوق الدفاع، والدقة في تكييف الوقائع القابلة للقمع[2].

وفضلاً عن ذلك فعليه أن يراقب بدقة ما إذا كانت قد رد عيب المبادئ العامة الإجرائية الراسخة في القانون الإداري، ومن أهمها[3]:

---

[1] قضاء مفرد لهذه المحكمة، وقد استبقنا روح هذه الأحكام المتعددة، ومن ذلك الحكم الصادر في 1961/11/11 و1962/12/8 و1964/6/15 و1965/5/22، أبو شادي، ص321، وانظر الدراسة المسهبة لقضاء الغلو للدكتور الطماوي: قضاء التأديب، ص692 وما بعدها.

[2] د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، مجلد/3/، ص633.

[3] د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء القاهرة، دار المعارف، التأديب1971، ص526 وما بعدها.

- للمتهم الحق عند سكون القانون محام عنه أمام مجلس التأديب.

- يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مؤاخذ عليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد استشهادهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع[1].

- من الملمات في أصول المحاكمات عدم مساءلة المتهم عن أقواله غير الصحيحة التي يدلي بها من معرض الدفاع عن نفسه ما دامت من مقتضيات الدفاع، ولا يمكن أن يعتبر من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر التهم، وينسب واقعتها لغيره، ما دام ذلك لم يكن سوء نية[2].

- يتعين مثل إيقاع الجزاء على الموظف استدعاء ومواجهة بما هو مأخوذ عليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة محضر المعاينة الذي أجري في عينية، وبنى على أساسه الجزاء، فيكون الجزاء قد فقد أهم مقوماته وهو استخلاصه استخلاصاً سابقاً من أصول صحيح من الأوراق[3].

---

[1] قضاء إداري مصري/18/يناير 1953، سنة 7، ص234.

[2] قضاء إداري مصري1954/4/24، سنة8، ص1227.

[3] قضاء إداري مصري 1955/9/7، القضية رقم/946/، لسنة 7 قضائية.

- ضياع أوراق التحقيق لا يعني مطلقاً سقوط الذنب الإداري الذي اتبنى على تلك الأوراق متى قام الدليل أولاً على وجودها ثم فقدانها، وأما عن محتويات فيستدل عليها بأوراق أخرى صادرة عن أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها[1].

- لا يجوز الجدل في الأدلة التي استقت منها المحكمة عقيدتها ما دامت تلك الأدلة سائغة ومنطقية، وإن وزن الشهادة واستخلاص ما استخلصته منها، هي من الأمور الموضوعية التي تستقل بها المحكمة التأديبية، ما دام تقديرها سليماً[2].

- إن الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، وذلك ضماناً لحيرة القاضي أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن إلى عدالة قاضية وتجرده من التأثر يقصده سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة[3].

- المحكمة الإدارية العليا تجري على أن سلطتها في محض الطعون، هي ذات سلطة محكمة القضاء الإداري، وإن الطعن أمامها ينقل إليها الطعن برمته لتعدل فيه كلمة القانون، وأنها لا تتقيد بأوجه الطعن

---

[1] المحكمة الإدارية العليا في مصر 1968/5/19، السنة7، ص871.

[2] المحكمة الإدارية العليا في مصر 1967/4/8، السنة 12، ص902.

[3] المحكمة الإدارية العليا في مصر 1968/11/23، السنة 14، ص47.

التي يثيرها الخصوم أمامها، بل ولا حتى بالطلبات المحددة التي قدمتها هيئة المفوضين ما دام الشق الذي تثيره المحكمة من تلقاء نفسها، يتعلق بالشق الذي أثارته هيئة المفوضين لتعلق الأمر بمشروعية القرار الإداري المطعون فيه لا سيما إذا كان الشقين مرتبطين أحدهما بالآخر ارتباطاً جوهرياً، وكانا فرعين ينبعان من أصل مشترك، مترتبين على أساس قانوني واحد[1].

[1] المحكمة الإدارية العليا في مصر 1957/4/27، السنة الثانية، ص975 و1957/6/29، السنة الثانية، ص1325.

السيرة الذاتية

الدكتور برهان خليل زريق

ولد في محافظة اللاذقية – قضاء الحفة– قرية الجنكيل (القادسية حالياً)، 1933.

المؤهلات العلمية:

- الثانوية العامة الفرع العلمي – ثانوية البنين(جول جمال) اللاذقية عام 1951.
- إجازة في الآداب – قسم اللغة العربية وعلومها – جامعة دمشق عام 1958.
- إجازة في الحقوق – جامعة حلب عام 1965.
- ماجستير في القانون الإداري من كلية الحقوق جامعة القاهرة عام 1970.
- دكتوراه في الحقوق – جامعة المنصورة عام 1984.

العمل المهني:

- التدريس في ثانويات محافظة اللاذقية عامي 1952–1953.
- العمل في المديرية العامة للتبغ والتنباك حتى عام 1975.
- العمل في مهنة المحاماة من بداية عام 1976 حتى آذار 2007.

النشاط المجتمعي:

- عضو في الاتحاد الاشتراكي فرع سوريا حتى عام 1975.
- عضو نقابة المحامين حتى عام 2007.
- عضو المؤتمر القومي العربي حتى وفاته 2015.
- شارك في العديد من الندوات والمؤتمرات أبرزها ندوة الوقف التي أقامها مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت عام 2002.

✓ تم الاستعانة بخدمات محرك البحث Google لتدقيق وتصويب أسماء المراجع والمؤلفين، وبعض محتويات هذا المؤَلف بسبب رحيل الكاتب قبل النشر، فالشكر كل الشكر للقائمين على هذا المحرك للخدمات الجليلة التي تقدم للإنسانية.

محتوى الكتاب

فصل تمهيدي: التأسيس القبلي للموضوع 5

الفرع الأول: أنواع الخصومة الإدارية 7

الفرع الثاني: القضاء الموضوعي والقضاء الذاتي في القانون الإداري 11

الفرع الثالث: الأعمال القانونية les a ctes juri di ques 23

الفرع الرابع: العمل الإداري المادي 27

الباب الأول: شروط دعوى القضاء الكامل 29

الفصل الأول: شروط رافع الدعوى 31

الفصل الثاني: الشرط المتعلق بالحق 33

الفصل الثالث: ميعاد رفع دعوى القضاء الكامل 39

الفرع الأول: تقادم الحق في القانون الإداري 43

الفصل الرابع: آثار أحكام دعوى القضاء الكامل 63

الفرع الأول: الحكم بالفائدة 64

الفرع الثاني: الحكم بالتقاض 67

الباب الأول: طرق التنفيذ الإدارية 69

الباب الثاني: تجديد دعاوي القضاء الكامل على ضوء قانون مجلس الدولة 71

السوري رقم/55/لعام 1959 71

الفصل الخامس: الطعون الخاصة بانتخاب الهيئات الإقليمية والبلدية 75

الفصل السادس: طعون الموظفين 85

الفصل السابع: الطعون المرفوعة ضد القرارات النهائية 99

الفصل الثامن: المنازعات الخاصة بالضرائب 105