



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

دور هيئة مفوضي الدولة في إرساء مبادئ القانون الإداري

((رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام))

إعداد

ندى يونس جبور

إشراف

الدكتور نجم الأحمد

(أستاذ في قسم القانون العام)

2023 م / 1444 هـ

شكر وتقدير

أنتقدّم بأسمى كلمات الشكر والتقدير إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور نجم الأحمد أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بجامعة دمشق، الذي أكرمني بالإشراف على الرسالة والتي لم تكن لتبلغ ما أرجوه من سداد وتوفيق إلا بفضل توجيهاته الرشيدة، فقد أفسح لي من وقته رغم كثرة مشاغله، وأكرمني بحسن لقائه، وأسبغ عليّ من فيض علمه.

كما أنتقدم بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة الحكم على قبول الاشتراك في هذه الرسالة وتحكيمها، وإلى كل من أزرني ومد يد العون لي ولو بالكلمة أو الدعاء.

الإهداء

أهدي سلاماً طأطأت حروفه خجلاً....

إلى من مات لتحيا أرضه... إلى أنبل بني البشر.

شهادؤنا الأبرار

إلى من كان بحر العطاء، إلى أستاذي ومعلمي الأول...

إلى من أحمل اسمه بكل فخر.

أبي الغالي

إلى جنة الله في الأرض ... إلى وطني الأول وملأني الحنون...

إلى من تستقبلني بدعوة وتودعني بابتسامة..

أمي الغالية

إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي...

إلى من تطلّع إلى نجاحي بنظرات الأمل وزرعوا القوة والمحبة بدربي...

أخوتي

إلى من أحببتها أخت... صديقة... إنسانة..

غنة

إلى رفيقات دربي... من شاركني في مسيرتي الدراسية

وكان سنداً لي ...

سلمى، حنين، علا، هبة

الفهرس

1	المقدمة
5	الفصل الأول: مفوضو الدولة وسلطاتهم
7	المبحث الأول: ماهية هيئة مفوضي الدولة
7	المطلب الأول: طبيعة هيئة مفوضي الدولة
7	الفرع الأول: نشأة نظام مفوضي الدولة
8	أولاً: في فرنسا
17	ثانياً: في مصر
22	ثالثاً: في سورية
24	الفرع الثاني: ماهية عمل هيئة مفوضي الدولة
26	أولاً تعريف الدعوى الإدارية
28	ثانياً: تحضير الدعوى الإدارية
29	ثالثاً: إيداع تقرير هيئة المفوضين إجراء جوهري من النظام العام
34	رابعاً: مدى إلزام رأي المفوض
36	خامساً: هيئة المفوضين في المحكمة الدستورية العليا
38	المطلب الثاني: سلطات مفوض الدولة قبل تحضير الدعوى
38	الفرع الأول: الإعفاء من الرسوم (المساعدة القضائية)
40	أولاً: طلب الإعفاء من الرسوم وكيفية تقديمه
43	ثانياً: شروط الإعفاء من الرسوم
45	ثالثاً: الآثار المترتبة على طلب الإعفاء
48	الفرع الثاني : التسوية الودية
50	أولاً: مفهوم التسوية الودية

52.....	ثانياً: الفرق بين التسوية والصلح
58.....	ثالثاً: آثار التسوية الودية
61.....	المبحث الثاني: سلطات المفوض عند تحضير الدعوى
63.....	المطلب الأول: الاتصال بالجهات الحكومية واستدعاء ذوي الشأن
63.....	الفرع الأول: الاتصال بالجهات الحكومية
63.....	أولاً: مدلول الاتصال بالجهات الحكومية ووسائله
66.....	ثانياً: آثار الاتصال بالجهات الحكومية
70.....	الفرع الثاني: استدعاء ذوي الشأن
70.....	أولاً: مدلول الاستدعاء ووسائله
72.....	ثانياً: أثر الاستدعاء
79.....	المطلب الثاني: التحقق من الوقائع وإدخال الغير في الدعوى
79.....	الفرع الأول: التحقق من الوقائع
90.....	الفرع الثاني: إدخال الغير في الدعوى
91.....	أولاً: إدخال مفوض الدولة لصاحب الصفة كخصم في الدعوى
93.....	ثانياً: دخول الغير كخصوم في الدعوى الإدارية
95.....	ثالثاً: أثر إدخال الغير في الدعوى
97.....	الفصل الثاني: دور الهيئة في الطعن في الأحكام
99.....	المبحث الأول: تقرير مفوض الدولة والدفع التي يتناولها
99.....	المطلب الأول: تقرير مفوض الدولة
100.....	الفرع الأول : إعداد التقرير وأسانيده
100.....	أولاً: إعداد التقرير
102.....	ثانياً: شكل التقرير
106.....	ثالثاً: أسانيد التقرير

109.....	الفرع الثاني: تعديل التقرير وبطلانه
109.....	أولاً: تعديل التقرير
111.....	ثانياً: بطلان التقرير
118.....	المطلب الثاني: الدفوع التي يتناولها تقرير المفوض
118.....	الفرع الأول: الدفوع المتعلقة بعدم قبول الدعوى
119.....	أولاً: الدفوع المتعلقة بإجراءات الدعوى
120.....	ثانياً: الدفوع المتعلقة بميعاد الدعوى
120.....	ثالثاً: الدفع بعدم الصفة أو المصلحة
121.....	رابعاً: الدفع بانتفاء القرار الإداري
122.....	خامساً: الدفع بعدم قبول الدعوى لسابقة الفصل فيها
125.....	الفرع الثاني: الدفوع المتعلقة بالاختصاص
125.....	أولاً: الدفع المتعلق بالاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة
128.....	ثانياً: الدفع المتعلق بالاختصاص النوعي لمحاكم مجلس الدولة
132.....	ثالثاً: الدفع المتعلق بالاختصاص المحلي لمحاكم مجلس الدولة
135.....	المبحث الثاني: طعون مفوضي الدولة
136.....	المطلب الأول: طعون مفوضي الدولة في قضاء مجلس الدولة
136.....	الفرع الأول: أنواع طعون المفوضين في قضاء مجلس الدولة
136.....	أولاً: الطعون في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية
137.....	ثانياً: الطعون في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية
139.....	ثالثاً: الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري
148.....	الفرع الثاني: سلطات المفوض في تحضير الطعن
149.....	أولاً: فيما يتعلق بتحضير الشق العاجل في الطعن
150.....	ثانياً: فيما يتعلق بتحضير موضوع الطعن

المطلب الثاني: تقدير نظام مفوضي الدولة	152
الفرع الأول: تقارير مفوضي الدولة كنموذج لتكريس مبادئ القانون الإداري	152
الفرع الثاني: مزايا نظام هيئة المفوضين وعيوبه	166
أولاً: مزايا نظام هيئة مفوضي الدولة	166
ثانياً: عيوب نظام هيئة المفوضين	168
الخاتمة	174
قائمة المصادر والمراجع	177
الملخص باللغة الإنكليزية	182

الملخص

تعدّ هيئة المفوضين في مجلس الدولة، واحدة من الأقسام القضائية المهمة، والتي تباشر عملها في دراسة الطعون كافة، سواء المنظورة أمام محكمة القضاء الإداري، أو المحكمة الإدارية العليا، إذ توجد هيئة مفوضين أمام كل منهما، فالهيئة هي الأمانة على المنازعات الإدارية، وأساس تحضيرها، وتهيئتها للمرافعة، وإبداء الرأي القانوني المحايد فيها، وهي ليست طرفاً له مصلحة شخصية في المنازعة. ولا يصدر الحكم في الدعاوى، والطعون الإدارية، إلا بعد أن تقوم الهيئة بتحضيرها، وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسبباً فيها، وعدم قيام الهيئة بتحضير الدعوى، وتهيئتها للمرافعة يعدّ إخلالاً بإجراء جوهري يترتب عليه بطلان الحكم، الذي يصدر في الدعوى.

وفقاً لقانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972، وكذلك قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 فإنّ لمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن، للحصول على ما يلزم من بيانات، وأوراق، وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن، لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، أو بدخول شخص ثالث في الدعوى، أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات، أو مستندات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك، ويودع المفوض بعد إتمام تهيئة الدعوى تقريراً، يحدد فيه الوقائع، والمسائل القانونية، التي يثيرها النزاع، ويبيدي رأيه مسبباً، ورغم ذلك فإنّ تقرير المفوض غير ملزم للمحكمة، فيجوز أن تأخذ به، أو تطرحه جانباً، لكنه إجراء وجوبي.

المقدمة

عرفت دول العالم نوعين من الأنظمة القضائية؛ نظام القضاء الموحد؛ وهو أن تتولى الوظيفة القضائية جهة قضائية واحدة تفصل في المنازعات جميعها، سواء كانت بين الأفراد، أو بينهم وبين الإدارة، أما النوع الثاني؛ فهو نظام القضاء المزدوج؛ إذ يتولى فيه القضاء الإداري فضّ المنازعات الإدارية إلى جانب القضاء العادي.

من هذا المنطلق أنشأت فرنسا مجلس الدولة الفرنسي، وسار على هذا النهج بعض البلدان العربية مثل مصر التي تعددت فيها قوانين مجلس الدولة، وكان آخرها القانون رقم (47) لعام 1972، وعرفت الجمهورية العربية السورية فعلياً القضاء الإداري، بوصفه هيئة مستقلة بالقانون رقم (55) لعام 1959 إلى حين صدور قانون مجلس الدولة الجديد رقم (32) لعام 2019.

تعدّ هيئة مفوضي الدولة جزءاً من القسم القضائي في مجلس الدولة، إذ يقوم مفوض الدولة بعملية تحضير الدعوى، وإعداد تقرير يتضمن المبادئ القانونية كافة التي يتصور تطبيقها على النزاع محلّ البحث، متناولاً إياها بالتحليل القانوني، منتهياً إلى استبعاد تلك التي لا تحكم النزاع، مشيراً إلى المبدأ الذي ينتهي إلى الأخذ به، مع شرح الأسباب القانونية التي يستند إليها، ومن شأن هذا المسلك الذي يتبعه مفوض الدولة في تقريره أن يجعل مهمة المعلقين على أحكام مجلس الدولة سهلة، وميسورة، لأنه يتناول في تقريره كل القواعد التي يكون لها علاقة مباشرة، أو غير مباشرة، بالموضوع محلّ النزاع، مع تقديم مسوغات استبعادها، أو الأخذ بها، وهو ما يساعد المختصين بدراسة القانون الإداري على الوقوف على الجانب التطبيقي له، وذلك من خلال تعليقهم على أحكام مجلس الدولة، ودراستهم لها.

وكون التجربة الفرنسية لمجلس الدولة كانت البداية التي أخذت عنها باقي الدول، كان لا بدّ من الحديث عن نشأة الهيئة في فرنسا، وكيفية إسهام المفوضين الفرنسيين في إرساء الكثير من مبادئ القانون الإداري.

يعدّ مفوض الدولة عنصراً أساسياً في القضاء الإداري، وهذا ما جعل الفقه في مجموعه متفق على أن الآراء التي ينتهي إليها مفوضو الدولة في تقاريرهم حول النزاع، تسهم في إرساء معالم القضاء الإداري، فقوانين مجلس الدولة أعطت المفوض العديد من السلطات والصلاحيات للقيام بعمله على أكمل

وجه، حيث يتمتع بالعديد من السلطات، سواء قبل قيامه بتحضير الدعوى، أو في أثناء التحضير، إذ منحه المشرع ما يمكنه من وضع تقرير يتضمن رأيه القانوني حول النزاع المطروح أمامه، مع الإشارة إلى كون تقرير المفوض غير إلزامي للمحكمة، إن شاءت أخذت به، وإن شاءت طرحتة جانباً.

تقدم تقارير مفوضي الدولة العديد من المبادئ القانونية في القانون الإداري، ولهذه المهمة التي يقوم بها المفوض أهمية في تسهيل الإجراءات، واختصار الوقت، والجهد، أمام محاكم مجلس الدولة، بالإضافة إلى تلك الصلاحيات التي منحت إلى مفوض الدولة، فقد منحه القانون أيضاً سلطة الطعن أمام محاكم مجلس الدولة.

مهمة مفوض الدولة لا تقتصر على تطبيق القانون على المنازعة الإدارية فقط، بل يجب عليه علاوة على ذلك أن يطبقه بطريقة بارعة؛ بحيث يتم استيعابه، وإدراك مفاهيمه من جانب المتخصصين، ويبرز دور مفوض الدولة إن كان هناك غموض أو لبس في النصوص القانونية، فهو يجتهد للوصول إلى حقيقة التفسير القانوني الصحيح، أما إن خلت النصوص القانونية من حكم يطبق على النزاع المعروض عليه، فإن المفوض يبتدع الحلول القانونية المناسبة، وله أن يستقي تلك الحلول من أي مصدر من مصادر القانون غير التقليدية كآراء الفقهاء، وفتاوى مجلس الدولة، أو القضاء الدستوري، أو العرف الإداري، أو المبادئ العامة للقانون، فهو الذي يقدم المعاونة القانونية للقضاء الإداري متمثلاً في المحاكم لتستيقن أفضل الحلول، وأصوبها، لتطبيقها على الدعاوى الإدارية المعروضة عليها، فلولاً مفوض الدولة، واجتهاداته، وإعداده للحلول القانونية، ما كان القضاء الإداري، سواء الفرنسي، أو المصري قد بلغ الرقي، والسمو اللذين وصلا إليها.

أهمية البحث:

تعد هيئة مفوضي الدولة أحد أركان القسم القضائي لمجلس الدولة كما تم ذكره، وهي الأمانة على المنازعات الإدارية، وعامل أساسي في تحضيرها، وتهيئتها للمرافعة، وإبداء الرأي القانوني المحايد فيها، والذي يشكل إجراءً ضرورياً، من هنا تبرز أهمية دور هيئة المفوضين، إذ يعدّ عملها نقطة البداية في تحضير الدعوى.

إشكالية البحث:

رغم أن هيئة مفوضي الدولة تتولّى مهمة أساسية تتمثل في تحضير الدعوى، ولمفوض الدولة - وفقاً لقوانين مجلس الدولة- العديد من الصلاحيات، منها؛ الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يلزم لتهيئة الدعوى من بيانات، وأوراق، واستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع، أو إدخال طرف ثالث في الدعوى، ووضع تقرير يحدد فيه وقائع الدعوى، والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، وإبداء الرأي مسبباً غير أن هذا الرأي غير ملزم للمحكمة، وهذا ما يدفع للبحث عن القيمة القانونية لتقارير هيئة مفوضي الدولة، ودورها في اقتراح المبادئ للمحاكم.

يطرح البحث العديد من التساؤلات التي يمكن حصرها بما يلي:

1_ هل نجحت هيئة مفوضي الدولة في القيام بالمهام المنوطة بها، وتمكنت من تسهيل إجراءات الدعاوى الإدارية؟

2_ هل لدور هيئة المفوضين أهمية في الدعوى الإدارية أم أنها مجرد مرحلة بسيطة لا أهمية لدورها؟

3- هل لتقارير هيئة مفوضي الدولة قيمة أمام المحاكم، وسبب كونها غير ملزمة ؟

4_ في حال تم إعطاء هيئة المفوضين دوراً أكثر فاعلية هل سيؤثر ذلك على عمل المجلس ويسهم في تحسينه ؟

ستتم محاولة الإجابة على هذه التساؤلات من خلال هذا البحث.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى الإجابة عن التساؤلات السابقة من خلال الحديث عن مجلس الدولة بشكل عام، ومن ثم تسليط الضوء على هيئة المفوضين للحديث عن دورها، وكيفية تفعيله، ووضع اقتراحات، وآليات جديدة لعمل الهيئة، لتمكينها من الإسهام في عمل المجلس بشكل مؤثر وفعال.

منهج البحث:

سيتم اتباع المنهج التحليلي من خلال تسليط الضوء على النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة في القانون المصري والسوري، ومحاولة تحليل هذه النصوص لفهم صلاحيات المفوض، بالإضافة إلى المنهج المقارن حيث سيتم مقارنة عمل الهيئة في كل من فرنسا، مصر وسورية.

خطة البحث:

يقسم البحث إلى فصلين، الأول بعنوان: مفوض الدولة، وسلطاتهم، والذي يقسم بدوره إلى مبحثين الأول منها يتعلق بماهية هيئة مفوضي الدولة، والثاني بسلطات المفوض عند تحضير الدعوى.

أما الفصل الثاني منه بعنوان: دور الهيئة في الطعن في الأحكام، والذي يقسم بدوره أيضاً إلى مبحثين خصص الأول منهما للحديث عن تقرير مفوض الدولة، والدفع المتعلقة به، فيما يتناول المبحث الثاني طعون مفوض الدولة.

الدراسات السابقة:

تناولت العديد من الأبحاث والدراسات موضوع هيئة مفوضي الدولة، كون هذا الموضوع يعتبر على قدر كبير من الأهمية نذكر من هذه الدراسات بعض رسائل الدكتوراه في مصر:

1_ رسالة دكتوراه لصبحي جرجس اسحق بعنوان (نظام مفوضي الدولة في مصر دراسة مقارنة)، عام 2000.

2_ رسالة دكتوراه لمحمد جابر عبد العليم بعنوان (مفوض الدولة في القضاء الإداري)، عام 2005.

الفصل الأول

مفوضو الدولة وسلطاتهم

تمهيد وتقسيم:

تعدّ هيئة مفوضي الدولة أمانة على المنازعة الإدارية، وعاملاً أساسياً في تحضيرها، وتهيئتها للمرافعة، وإبداء الرأي القانوني المحايد فيها، إلى أن يودع المفوض تقريراً في الدعوى يحدد وقائع الدعوى، والمسائل التي يثيرها النزاع، ويبيد رأيه مسبباً، والإخلال بهذا الإجراء الجوهري يؤدي إلى بطلان الحكم، وبالتالي يمكن القول إن القضاء الإداري لم يعد صاحب السلطة الوحيدة القادرة على حلّ النزاعات الإدارية القائمة بين الفرد والإدارة، وإنما لهيئة مفوضي الدولة دور في الدعوى الإدارية، وذلك قبل رفعها إلى القضاء الإداري، إذ يهدف عملها إلى تحقيق عدالة ميسرة، وحسم نزاع إداري قبل وصولها إلى المحاكم، فمهمة هيئة مفوضي الدولة تجريد المنازعة الإدارية من لدد الخصومة الفردية بحسبان أن الإدارة خصم شريف لا ينبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حدّ سواء، ومعاونة القضاء من ناحيتين:

- إحداها أن تدفع عن القاضي الإداري عبء تحضير القضايا، وتهيئتها للمرافعة، حتى يتفرّغ للفصل فيها.

- والأخرى تقديم معاونة قانونية تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما أظلم من جوانبها، ويجلو ما غمض من وقائعها برأي يتمثّل فيه الحيدة لصالح القانون وحده¹.

لذلك سيتم في هذا الفصل الحديث عن نشأة هيئة مفوضي الدولة في مصر، وفرنسا، وسورية ومن ثم الحديث عن سلطات المفوض قبل بدء الخصومة القضائية.

¹ ريان، عبد المحسن. (1994). دروس في قانون القضاء الإداري. ط:1. ص:134-602.

المبحث الأول

ماهية هيئة مفوضي الدولة

مرّت دراسات القانون الإداري مروراً عابراً على نظام هيئة المفوضين، رغم أهمية الدور الذي يقوم به مفوض الدولة فيما يتعلّق بتحضير الدعوى الإدارية، وتهيئتها للمرافعة، لذلك ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول يتناول شرحاً لكيفية نشأة نظام المفوضين، وكيفية عملها، أما الثاني فيتعلّق بسلطات مفوض الدولة قبل بدء الخصومة القضائية.

المطلب الأول

طبيعة هيئة مفوضي الدولة

يهدف المشرّع من تشكيل هيئة مفوضي الدولة إلى اختصار إجراءات تحضير الدعاوى ورفعها، وفصلها، كونها تستغرق وقتاً طويلاً، قد يمتدّ إلى سنوات طوال، فلهيئة مفوضي الدولة دور فعال في توجيه القضاء الإداري، وتطوير قواعده، وذلك وهو بصدد دراسة ملف الدعوى، وتهيئة القضية للمرافعة، بقصد الفصل فيها.

الفرع الأول

نشأة نظام مفوضي الدولة

من الأهمية بمكان الوقوف على نشأة نظام مفوضي الدولة في فرنسا أولاً كونها مهد القضاء الإداري، الذي جاء نتيجة لأفكار الثورة الفرنسية، ثم نشأتها في مصر ثانياً، وفي سورية ثالثاً.

أولاً- في فرنسا:

يمكن القول إن بداية مجلس الدولة، ووظيفة مفوض الدولة، تعود إلى حكم الملكية الفرنسية؛ وبالذات حكم "الملك لويس الرابع" عشر قبل الثورة، إذ أنشئ في تلك الفترة ما يعرف باسم "مجلس الملك"، الذي كان يرأسه الملك، ويقوم بسلطات الحكومة والقضاء معاً، إذ كان ينظر في المنازعات التي كانت الإدارة طرفاً فيها، غير أن الملك كان يحيل أحكام هذا المجلس، قبل التصديق عليها، إلى ما يسمى آنذاك "محامي المجلس"، والذي كانت مهمته وضع تقرير عن هذه المنازعات، فكان يقوم بدور المقرر، هؤلاء المقررون فيما بعد تحولوا إلى مفوضين للمجلس، إذ كان يناط بهم دراسة المنازعات دراسة دقيقة، مع عرض رأيهم فيها أمام مجلس الملك².

بعد قيام الثورة الفرنسية قام رجال الثورة بإبعاد المحاكم الفرنسية عن أي أعمال إدارية، أو تشريعية، ظناً منهم أنها قد تعرقل مسيرة الثورة، فاتخذوا من مبدأ الفصل بين السلطات ذريعة لذلك، فأصدروا قانون (24/16) أغسطس عام 1790، الذي تقرر بموجبه منع هذه المحاكم من التعرض إلى قضايا الإدارة، فنصت المادة (10) منه على أن: "يمنع تدخل المحاكم، سواء بطريق مباشر، أو غير مباشر، في عمل السلطة التشريعية، وليس لها أن توقف، أو تعرقل تنفيذ القوانين التي تصدرها تلك السلطة". ظل الأمر على هذه الحال إلى حين صدور دستور 3 سبتمبر/ أيلول عام 1791، والذي نص في مادته الثالثة من الفصل الخامس المتعلق بالسلطة القضائية من الباب الثالث (السلطات العامة) صراحة على أنه " لا يجوز للمحاكم أن تتدخل في عمل السلطة التشريعية، أو تعرقل تنفيذ القوانين " ³، وكما يبدو من ذلك أنه تفسير خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات الذي كان من مقتضياته منع المحاكم

² اسحق، صبحي جرجس. (2000). نظام مفوضي الدولة في مصر دراسة مقارنة-رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. كلية حقوق بني سويف.-ص: 2،3.

³ أبوزيد، محمد عبد الحميد. (1995/1994). القضاء الإداري دراسة مقارنة.ص: 144 .

القضائية (البرلمانات) من الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية.

إلا أنه في محاولة تخفيف هذا التشدد، عهد رجال الثورة للإدارة ذاتها بالنظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، أو يناط بحكام الأقاليم، والوزراء، هذا الاختصاص، وألغيت مجالس الملك، وقد عرف هذا النظام بنظام "الإدارة القاضية"، إذ كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها، وتقديم الشكوى، فأعطيت صلاحية التنظيم في الدعاوى التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها إلى رئيس الدولة، والوزراء، ومنحت صلاحية البحث في الدعاوى الإدارية الإقليمية إلى محاكم المقاطعات⁴، فكانت الإدارة الخصم والحكم في الوقت ذاته، وكان هذا الأمر مقبولاً إلى حدّ ما في ذلك الوقت؛ بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية، ويمكن القول إن خلاصة نظام الإدارة القاضية؛ أن الإدارة، أو الحاكم، أو الوزير، هو الذي يختصّ في نظر التظلم المقدم ضدّ تصرّفاته، ويختصّ بالفصل فيه⁵.

يعدّ "نظام الإدارة القاضية" بداية لظهور نظرية "الوزير القاضي"، إذ سادت هذه النظرية في القرن التاسع عشر، وسلّم بها الفقه، والقضاء لفترة طويلة، وتتمحور هذه النظرية على أن كل وزير هو قاضي الولاية العامة في المنازعات الإدارية المتعلقة بوزارته، فالفرد الذي يصيبه ضرر، أو إذا نازع في صحّة قرار إداري يجب عليه أن يلجأ أولاً إلى الوزير، وبعد ذلك فقط يستطيع اللجوء إلى المجلس، ولا يستطيع اللجوء مباشرة إلى المجلس إلا إذا وجد نصّ صريح يجعل الاختصاص في موضوع معيّن لمجلس الدولة.⁶

⁴ حديدي، فاتح. (2014/2015). النظام القانوني لمجلس الدولة دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي-رسالة ماجستير- جامعة محمد بوضياف. ص: 9

⁵ اسحق، صبحي جرجس. (2000). مرجع سابق. ص: 5.

⁶ بكر، عصمت عبد المجيد. (د.ت). مجلس الدولة. دار الكتب العربية. ص: 11 .

ظَلَّت هذه النظرية راسخة في أفكار فقهاء القانون الإداري، هذا الفكر الذي لم يفرّق بين قضاء يعدل من سلوك الإدارة بما يتفق والقانون، وبين تدخّل غير محدود من القضاء في أعمال الإدارة، بصورة تعرقل هذه الأعمال، وتغوق الإدارة عن أداء وظائفها، ففي الحالتين رؤي أن تدخّل الوزير واجب، وله الكلمة الختامية في النزاع.⁷

لكن ما لبث مجلس الدولة أن حطّم هذه النظرية بالعديد من الأحكام التي أصدرها، واعترف لنفسه في هذه الأحكام بأنه قاضي الولاية العامة في المنازعات الإدارية، وأن الفرد يستطيع أن يلجأ إليه مباشرة من دون أن يكون قد لجأ أولاً إلى الوزير المختص، وهذا ما أيّدته محكمة تنازع الاختصاص، وبذلك يكون مجلس الدولة قاضي أول وآخر درجة فيما يختص به .

بعد تنصيب "نابليون بونابرت" إمبراطوراً، عمل على تركيز السلطة في يده، إذ أصدر دستور السنة الثامنة الذي بمقتضاه نشأت هيئات استشارية، كان أهمها مجلس الدولة، و مجالس الأقاليم التي منحت سلطة إصدار الأحكام في منازعات الإدارة، غير أن المجلس لم يعط اختصاصاً كاملاً ومطلقاً للفصل في المنازعات الإدارية عند إنشائه، وإنما كان قضاؤه قضاءً مقيداً، وذلك لأنه لم يملك إصدار الأحكام، وإنما كان يقوم بإبداء الرأي في المنازعات المطروحة أمامه، وإعداد مشروعات الأحكام، ولا تصبح هذه المشروعات أحكاماً بالمعنى الصحيح، إلا بعد تصديق رئيس الدولة، وهكذا تكون مهمة مجلس الدولة في عهد "نابليون بونابرت" انحصرت في الإفتاء غير الملزم في المنازعات الإدارية، لذلك أطلق على هذه المرحلة "مرحلة القضاء المحجوز"، ويرى جانب من الفقه أنه في ظل هذه المرحلة كان المفوض يمثّل الحكومة، ويتكلّم باسمها، ويدافع عن مصالحها⁸.

⁷ اسحق، صبحي جرجس . مرجع سابق.ص: 5 .

⁸ البنا، محمود عاطف.(1984). الوسيط في القضاء الإداري.ص: 39 .

في عام 1831 أنشئت لمجلس الدولة ثلاث وظائف للقيام بوظائف النيابة العامة أمامه في المنازعات التي ينظرها، وأطلق على شاغلي الوظائف الثلاث "عين الحكومة التي لا تنام"⁹، كما أنشئت بداخله هيئات متخصصة استبعد منها موظفو الإدارة العامة، وتم تزويد المجلس بعدد كبير من القانونيين، ومع ذلك بقي قضاؤه مقيداً، ويرى البعض أن نشأة نظام المفوضين كان بداية بوجود شاغلي الوظائف الثلاث الذين بدؤوا يمارسون وظائف النيابة العامة أمام المجلس¹⁰.

تحول المجلس من مرحلة القضاء المحجوز إلى مرحلة القضاء المفوض عام 1872؛ بصدر قانون يجعل مجلس الدولة يصدر أحكاماً، فلم تعد أحكامه بحاجة إلى تصديق السلطة الإدارية، وإنما أصبحت ملزمة بمجرد صدورها¹¹، ومع ذلك بقي قضاء مجلس الدولة مقيداً بنظرية "الوزير القاضي"، ومعنى ذلك أن المحاكم الإدارية لا تختص بالنظر في القضايا الإدارية إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة، ولعلّ سبب ذلك يعود إلى أن الإدارة كانت لا تزال هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، وظلّ الوزير هو قاضي القانون العام عبر ترسيخ الفهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي فهم على أنه منع القضاة بالذات من التدخل في أعمال الإدارة، لا العكس¹²، وبذلك فإن إنشاء مجلس الدولة، ومحاكم الأقاليم، لم يقصد به إلغاء نظام "الإدارة القضائية"، وإنما هي مجرد هيئات متخصصة إلى جوار الإدارة.

استمرّ الوضع كذلك حتى 13 ديسمبر عام 1889 في قضية "Cadot"، إذ أصدر مجلس الدولة حكماً تاريخياً قضى بقبول دعوى رفعت أمامه من الأفراد مباشرة، فعّد نفسه بذلك قاضي القانون العام¹³، وصاحب الاختصاص الأكبر في نظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وبذلك بسط

⁹ موسى، أحمد كمال (د.ت). نظام المفوضين. مقال بمجلة مجلس الدولة المصري.

¹⁰ اسحق، صبحي جرجس. (2000). مرجع سابق. ص: 6.

¹¹ حديدي، فاتح. مرجع سابق. ص: 10.

¹² اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 7.

¹³ الطماوي، سليمان. (1979). القضاء الإداري كتاب الإلغاء. ص: 41.

سلطاته على المنازعات الإدارية كافة، وبذلك قام نظام ازدواج القضاء في فرنسا، وبدأ عهد مفوضي الدولة الذين تحولوا من مفوضين للملك كما يقال إلى مفوضين للدولة.

ومن الجدير ذكره؛ أن هناك ثلاثة أنواع من شاغلي وظائف القضاء الإداري في فرنسا، يشترك في اسم "مفوض الدولة" وذلك كما يأتي :

1. مفوضو الدولة لدى المحاكم الإدارية؛ وهذه الوظيفة يقوم بها عضو من أعضاء المحكمة، إذ يتم تكليفه بمرسوم للقيام بهذه الوظيفة، لا يتولّى المفوض تحضير الدعوى، فالمقرر هو من يقوم بذلك، ويعدّ تقريراً، يعرض فيه سير النزاع، والمسائل كافة المتعلقة به، من دون إبداء أي رأي قانوني، بعد ذلك يعرض تقرير المقرر الذي يتضمن الوقائع فقط على المفوض لدراسته، ولكي يقوم بإعداد رأي قانوني، ويقدم به تقريراً؛ يتناول فيه المسائل القضائية كافة، ومقترحاته لحلّ النزاع¹⁴، ولا يشترك في المداولات، وليس لازماً حضوره جلسة النطق بالحكم.

2. مفوضو الدولة من القسم القضائي لدى المجلس؛ ويكلف بهذا العمل المندوبون، أو النواب في المجلس، ولكنه يشترك في عمله عن كل رئاسة، يناط به بحث الموضوع، ويرد بحثه تالياً لرأي المقرر، إذ يجوز للمقرر أمام المجلس إبداء رأي قانوني عكس المقرر أمام المحاكم الإدارية الذي ليس له سوى تحضير وقائع النزاع، كما تم ذكره سابقاً، وقد ساوى البعض بينهم، وبين النيابة العامة في القضاء المدني¹⁵.

3. مفوضو الحكومة الذين يعينهم الوزراء، ويلحقون بالأقسام الإدارية في المجلس، أو بالجمعية العامة؛ وعملهم هو توضيح وجهة نظر الوزارات التي يتبعونها أمام مجلس الدولة في الموضوعات التي تخصّ هذه الوزارات، ولا شأن لهم بإعداد الآراء القانونية، وهؤلاء يثيرون

¹⁴ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 29.

¹⁵ Odent: contentieux administrative.(1970-1971).p: 8.

اللبس في موضوع فهم الوظيفة؛ فالنوعان الأول والثاني يمكن أن يطلق عليهما اسم مفوض القانون، أما هؤلاء فلا يمكن ذلك، وبالتالي فإن تسميتهم بمفوضي الحكومة لم يحالفها التوفيق، لما يثيره من لبس بينهم، وبين مفوضي القسم القضائي في المجلس¹⁶.

كما أخذ مجلس الدولة في كثير من أحكامه بآراء مفوضي الدولة، حتى أصبحت هذه الآراء في منزلة مبادئ عامة ومستقرة لذلك سنذكر بعضاً من مفوضي الدولة اللامعين :

1. المفوض ديفيد David

نادى المفوض ديفيد بمسؤولية الدولة مدنياً عام 1873، وهو المبدأ الذي أقيم عليه حكم "بلانكو" الشهير، الذي عدّه البعض حجر الزاوية في القضاء الإداري كلّ، وكان النزاع قد ثار بمناسبة صدام عربية تابعة لإحدى مصانع التبغ طفلة تسمى "بلانكو"، وجرحت الطفلة، وأقام والدها دعوى التعويض ضدّ الدولة؛ بحسبانها المسؤولة مدنياً عن الخطأ الذي ارتكبه عامل هذا المصنع بالسيارة التابعة له، إذ أعدّ المفوض "ديفيد" الرأي القانوني في هذا النزاع الذي خلاص فيه إلى الآتي:

أ- عدم اختصاص المحاكم العادية إطلاقاً في نظر مثل هذه الدعوى، بل وإن مثل هذه الدعوى تستبعد تماماً من اختصاصها، حتى لو كان الشخص الذي أحدث الضرر مستخدماً معاوناً للإدارة، أو متعاقداً معها، وليس له صفة الموظف.

ب- مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد، بعمل من أعمال العاملين الذين تستخدمهم في المرفق، لا يحكمها القانون المدني، فهذه المسؤولية لها قواعدها الخاصة.

¹⁶ Waline.(1949).le control juridictional d.' administration.p: 521. مشار إليه في اسحق، صبحي جرجس. نظام مفوضي الدولة في مصر دراسة مقارنة. ص:29.

ج- المسؤولية في هذه الحالة تتغير قواعدها وفقاً لحاجات المرفق العام، آخذاً في الحسبان ضرورة التوفيق بين حقوق الدولة، وحقوق الأفراد الخاصة، وخلص إلى مسؤولية الدولة عن التعويض في خصوصية هذه الحالة¹⁷.

يلاحظ أن هذا المبدأ لا زال معمولاً به، حتى وإن بدأ القضاء منذ عام 1920 بإخراج مرافق عامة تشبه في أوضاعها مرافق القطاع الخاص من نطاق تطبيقه للحدّ من مسؤولية الدولة، ويلاحظ أن هذا الحكم أرسى أيضاً معيار المرفق العام لتحديد اختصاص القضاء الإداري، وقد تأيّد هذا المبدأ لاحقاً في حكم "روتشيلد" عام 1985، وفي تقرير تيسيه Teissier المقدم في هذه القضية.

2. المفوض "روميو" Romieu

أكد "روميو" على مبدأ مسؤولية الدولة عن المخاطر في حكم "كاميه" في 1895/6/21، وتلخّص هذه القضية في أن السيد "كاميه" وهو عامل بأحد الترسانات، جرحت يده في أثناء استعماله مطرقة آلية، إذ حدث انفجار في أثناء استعمالها، وترتّب على الانفجار أن أصابت شظية يده اليسرى، وأعجزت الإصابة هذه اليد تماماً عن العمل، فطالب "كاميه" بالتعويض، وأقام دعوى بهذا الشأن. وقد ارتأى المفوض "روميو" في تقريره:

أ- يتعيّن على القاضي الإداري البحث مباشرة عن الحقوق، والالتزامات المتبادلة بين الدولة وعمّالها في مجال تنفيذ المرافق العامة، ولو التجأ إلى اقتناعه الخاص، وضمير العدالة.

ب- على القاضي في هذا المجال أن يبحث بصفة خاصّة عمّا إذا كان على الدولة تأمين هؤلاء ضدّ المخاطر الناتجة عن الأعمال التي يكلفون بتنفيذها، بحيث إنه إذا نشأ حادث في العمل،

¹⁷ مشار إليه في اسحق، صبحي جرجس. ص: 32. Charles Debbasch.(1985). Institution de droit administrative.p:151.

ولم يكن هناك خطأ من العامل، فإن المرفق يكون مسؤولاً بالتعويض، ولو لم يكن هناك خطأ من ربّ العمل.

وقد ترتّب على أخذ المحكمة بهذا الرأي أن صدر قانون حوادث العمل في 1898/6/9 ، وحلّ محلّه بعد ذلك قانون 1946/10/30، ثم قانون 1950/8/8، وأخيراً قانون 1958/4/3، ولا زالت نظرية المخاطر مطبّقة حتى الآن، بل وأخذت بها بعض الأحكام في مصر¹⁸.

تطوّر قضاء مجلس الدولة الفرنسي لدرجة أنه منح تعويضاً عن خطأ منبت الصلة بالمرفق، وذلك في قضية Mimeur عام 1949، إلا أن مجلس الدولة هناك بصفة عامة لم يقرر مسؤولية الإدارة بناء على المخاطر إلا استثناءً.

كما أكّد في تقرير آخر له على مبدأ تفسير العقد بما يتفق والنية المشتركة لطرفيه، وذلك في قضية "شركة غاز بودرو"، وقد صدر الحكم فيها في جلسة 1892/1/10، وأسس المفوض "روميو" هذا المبدأ أيضاً، وقد استقرّت الأحكام على الأخذ به في فرنسا ومصر إلى الآن.

ويخلص موضوع القضية في أن الشركة المشار إليها اتفقت مع إحدى البلديات على إضاءة المدينة بالغاز، وبعد هذا الاتفاق انتشرت شركات الإضاءة بالكهرباء، ولجأت البلدية إلى إحدى هذه الشركات للاستفادة من نظام الإضاءة الكهربائي، فتضررت شركة الغاز التي طالبت بالتعويض عما أصابها من ضرر نتيجة ذلك، إذ كانت هي المحتكرة لأسلاك الكهرباء.

¹⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية لسنة (2) في 1957/6/29.

وخلص روميو في تقريره في هذا النزاع إلى الآتي:

"إنه، وإن كان لشركة الغاز امتياز تنفيذ الإضاءة بأي وسيلة حسب العقد، إلا أن للبلدية من ناحية مقابلة حق الانتفاع بالكهرباء بوساطة أي شركة أخرى، ومن ثم فإنه يلزم الأخذ بمبدأ تنفيذ العقد بما يتفق والنية المشتركة لأطرافه.

وينسب أيضاً إلى "روميو" أنه أول من نادى بتقييد معيار المرفق العام ببعض القيود في قضية

Terrier في 1902/2/6¹⁹.

3. المفوض "ريفيه":

مسؤولية الدولة عن عدم تنفيذ الأحكام (حكم كوتياس 1923/11/30)، ويخلص الموضوع إلى أنه قد صدر حكم يقر ملكية السيد "كوتياس" لمساحة من الأرض في تونس، مع طرد الحائزين لهذه الأرض، وقد طلب السيد "كوتياس" مساعدة الحكومة في تنفيذ هذا الحكم بطرد هؤلاء الحائزين، إلا أن الحكومة رفضت الاستجابة إلى طلبه، إذ رأت أن التنفيذ قد يؤدي إلى اضطرابات خطيرة من جانب الأهالي في تونس، فامتنعت عن استخدام قوتها في هذا الشأن، وقد قدم "ريفيه" تقريره في النزاع موضحاً به أن الحكم الصادر لصالح السيد "كوتياس" وإن كان صحيحاً، إلا أن تنفيذه يقتضي طرد عدد يقارب 8000 مواطن تونسي، ولذلك فإن رفض التنفيذ في هذه الحالة ناتج عن ظروف قوية، وتسوّغه ضرورات سياسية، رغم ما في ذلك من مساس بمصلحة السيد "كوتياس" الصادر لصالحه الحكم، ومن ثم فإن ما يسمّى بالمخاطر الجماعية تمنحه في هذه الحالة حق التعويض عند عدم التنفيذ²⁰.

هذا وقد خلصت المحكمة إلى أن: "المتقاضي الذي حصل على حكم قضائي لصالحه، من

حقّه أن يعتمد على القوة العامة لتنفيذ الحكم.....، إلا أنه ولئن كان للحكومة أن تقتدر ظروف هذا

¹⁹ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 35.

²⁰ ابراهيم، طلعت فراج. (1998). نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة في القانون الإداري رسالة دكتوراه. ص: 58.

التنفيذ، وترفض اللجوء إلى القوة المسلّحة، حيث ترى في ذلك خطراً على النظام، والأمن، إلا أن الضرر الناتج عن ذلك، والذي يصيب صاحب الحكم، لا يمكن عدّه عبئاً عادياً، يوضع على عاتقه وحده ، واستمرّ هذا المبدأ ، وقضي وفقاً له بعد ذلك في حكم "سان شارل" في 1938/6/3 .

ويرى البعض في مصر أن أساس ذلك الحكم كان مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد قضت؛ أن الامتناع عن التنفيذ للحكم يخالف مبدأ "احترام حجية الشيء المقضي به"²¹، وبذلك أوجدت تسويغاً آخر لهذا التعويض في مثل هذه الحالات.

وهكذا تم استعراض نشأة نظام المفوضين في فرنسا، والإشارة إلى بعض المبادئ التي قررها المفوضون، والتي كان -في معظم الأحيان- يأخذ بها مجلس الدولة .

ثانياً - في مصر:

أخذ مجلس الدولة المصري بنظام هيئة المفوضين على غرار مجلس الدولة الفرنسي، غير أن ذلك قد مرّ بمراحل عدة حتى وصل النظام القانوني إلى مفوض الدولة إلى الوضع الذي عليه الآن، لذلك سيصار إلى استعراض هذه المراحل كما يأتي :

أ- قانون مجلس الدولة رقم (112) لعام 1946 :

أنشئ مجلس الدولة المصري في ظلّ هذا القانون، وكان ذلك محاكاة للنظام الفرنسي، وفكرة القضاء المزدوج²²، وأخذ هذا القانون في تحضير الدعوى الإدارية، بإجراءات مماثلة للإجراءات المتبعة أمام محكمة النقض، وذلك كما جاء في المذكرة الإيضاحية لمشروع هذا القانون، إذ كان تحضير الدعوى

²¹ الطعن رقم (724) لسنة (3) ق.ع. إدارية عليا مصرية. مجموعة السنة 4.ص:533.

²² خليل، محسن.(1968). القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة.ص: 8.

الإدارية يتم إما في الجلسة، أو بمعرفة المستشار المقرر الذي تنتدبه المحكمة من بين أعضائها²³، فقد نصّت المادة (42) من هذا القانون على أنه: "يندب رئيس المحكمة أحد مستشاريها، ليضع تقريراً يشتمل على تحديد الوقائع، والمسائل الفنية التي يثيرها النزاع، ويجوز للمستشار المقرر أن يأذن للخصوم في تقديم مذكرات، ومستندات تكميلية، في الأجل الذي يعيّنه لذلك، ويودع التقرير بسكرتارية المحكمة، ثم يعيّن بعد ذلك الجلسة التي تنتظر بها الدعوى".

وبالتالي نجد أن هذا القانون لم يأخذ بنظام المفوض في الدعوى الإدارية، على نحو ما كان معروفاً في فرنسا، غير أن بعض الفقه قد عدّ هذا النظام الصورة الأولى لمفوض الدولة، حتى مع التسليم أن دور المقرر كان قاصراً على عرض الوقائع فقط²⁴.

ب- قانون مجلس الدولة رقم (9) لعام 1949 :

جاء هذا القانون مسائراً لنهج سابقه في الأخذ بنظام المستشار المقرر في تحضير الدعوى الإدارية، غير أن المشرّع في ظلّ هذا القانون قد وسّع من اختصاصات المستشار المقرر، حيث منحه سلطة استدعاء الخصوم لسؤالهم، وسلطة تحقيق الوقائع الغامضة، كما منحه سلطة إدخال شخص ثالث في الدعوى، وإمكانية تكليف الأطراف بتقديم مذكرات، ومستندات، وتوقيع الغرامة على من يتسبب في تأجيل نظر الدعوى. ومع ذلك، وفي ظلّ منح المستشار اختصاصات أوسع مما منحه إياها القانون السابق، فإن هذا لم يف بالغرض الذي كان منشوداً لكون اختصاصاته كانت محددة .

²³ النجار، زكي. (1994). تقويم نظام مفوضي الدولة في المنازعات الإدارية. دار النهضة العربية. ص: 13.

²⁴ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 50.

جـ. قانون مجلس الدولة رقم (115) لعام 1952 :

أصدر المشرع هذا القانون بتعديل بعض أحكام القانون السابق، إذ تم إضافة فقرة جديدة إلى المادة (40) من القانون رقم (115) لعام 1952 جاء فيها: " ويكلف الموظفون الفنيون الملحقون بالمحكمة باعتبارهم مفوضين بالمجلس، بتقديم تقرير في كل قضية يرى رئيس المحكمة تقديمه، وتبين اللائحة الداخلية النظام الذي يسير عليه مفوضو الدولة في أعمالهم ".

وقد تضمنت اللائحة عدداً من النصوص، والتي أشارت إلى مهمات مفوضي الدولة، إذ نصّت المادة (17) منه على أنه: " يحضر جلسات كل دائرة واحد، أو أكثر، من مفوضي مجلس الدولة، أو مساعديهم."، كما نصّت المادة (18) على أن: " يقدم المفوض، أو مساعده، مذكرة بالرأي القانوني مسبقاً في كل قضية يرى رئيس المحكمة صراحة تقديمها في ميعاد محدد، كما يجوز له أن يستأذن من المحكمة بأن يستكمل عرض رأيه بإبداء ملاحظات شفوية، ويكون آخر من يتكلم."

كما جاءت المادة (19) لتبين كيفية توزيع مفوضي الدولة: " يكون توزيع مفوضي الدولة، ومساعديهم، على دوائر المحكمة، بقرار يصدر من رئيس المجلس، بعد أخذ رأي رؤساء الدوائر، ويقوم مفوضو الدولة، ومساعدهم، بأعمالهم تحت الإشراف الإداري لرئيس المجلس " .

يتبين من خلال هذه النصوص أن المشرع المصري قد وضع نواة لهيئة المفوضين، إذ أشارت النصوص السابقة إلى بعض مهمات المفوض التي تتمثل في حضور الجلسات، وتقديم تقرير في نقطة قانونية خاصة بالدعوى المطروحة، أو في النقاط القانونية كافة الخاصة بالدعوى، لكن ذلك لا يتم إلا

بتكليف من رئيس المحكمة إذا رأى وجهاً للاستناد إلى رأي المفوض ؛ بمعنى أن التقرير غير إلزامي لجميع الدعاوى المطروحة على المحكمة²⁵ .

إضافة إلى ذلك، لم تكن هناك هيئة للمفوضين، ولم يكن يضمهم قسم من أقسام المجلس، بل كانوا يمارسون أعمالهم تحت إشراف رئيس المجلس، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعديل لم يتناول عمل المستشار المقرر، فوجود مفوض الدولة لم يكن مدعاة لإلغاء عمل المستشار المقرر الذي يناط به تحضير الدعوى، وإظهار وقائعها من دون إبداء الرأي القانوني فيها، وبذلك يمكن القول إن هذا النظام أصبح يتقارب مع النظام الفرنسي²⁶ .

د- قانون مجلس الدولة رقم (165) لعام 1955 :

يعد هذا القانون، وبحق، ثورة في تاريخ القضاء الإداري المصري، إذ بمقتضى هذا القانون استحدثت أنظمة على جانب كبير من الأهمية، وكان من أبرزها هيئة مفوضي الدولة، إذ نادى رئيس مجلس الدولة في تقريره للعام السادس عن أعمال المجلس بضرورة أن يكون تقرير المفوضين عاماً، وشاملاً في كل قضية، كما أن آراء وتوصيات شراح القانون الإداري، قد دفعت المشرع إلى إنشاء هيئة مفوضي الدولة بمقتضى القانون رقم (165) لعام 1955، فقد قصّت المادة (3) منه على عدّ هيئة مفوضي الدولة إحدى أفرع القسم القضائي، كما قد نصّت على أن يؤلّف القسم القضائي من :

- المحكمة الإدارية العليا .
- محكمة القضاء الإداري .
- المحاكم الإدارية .
- هيئة مفوضي الدولة .

²⁵ النجار، زكي . مرجع سابق.ص: 15.

²⁶ اسحق، صبحي جرجس . مرجع سابق.ص: 52.

وقد أشارت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون أن المأمول من هذا النظام؛ أن يواجه مشكلة الضغط الهائل من القضايا على محكمة القضاء الإداري، كما ورد فيها ما ذكره رئيس مجلس الدولة في تقريره من أن: " القضاء الإداري في فرنسا، وهو القضاء النموذجي الذي يحتذى به، ولم يبلغ مبلغه من الرقي ورفعة المستوى، إلا بفضل الجهود الموقّعة التي يبذلها مفوضو الدولة، والبحوث الفنيّة الرائعة التي قدموها".²⁷

ويمكن القول إن التنظيم الذي أتى به هذا القانون لهيئة مفوضي الدولة، من حيث تشكيلها كهيئة مستقلة في تكوين القسم القضائي في مجلس الدولة، يرأسها نائب رئيس مجلس الدولة، وتؤلف من عدد من المستشارين، والمستشارين المساعدين، والنواب، والمندوبين، وكذلك من حيث اختصاصها فهو تنظيم مبتكر، لم يحاول المشرّع فيه تقليد النظام الفرنسي، وإنما يمكن القول إنه ابتدع نظاماً جديداً، يحاكي فيه الظروف، ويجمع بين نظام المقررين، ونظام مفوضي الحكومة أمام مجلس الدولة الفرنسي²⁸.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرّع المصري، قد استخدم مصطلح "مفوض الدولة"، ولم يشايح المشرّع الفرنسي في إطلاق مصطلح مفوض الحكومة، كما يرى بعض الفقه أن المفوض في مصر له صلاحيات أكبر بكثير من تلك الممنوحة إلى المفوض في فرنسا²⁹، ونتيجة لأن دور المفوض محايد فقد أطلق عليه البعض تعبير " حماة القانون"³⁰.

للمفوض في مصر منزلة كبيرة بين موظفي الدولة، فقد امتدت شهرته إلى كل من اعتقد أنه يسهم بعمله في خدمة مرفق عام، كما ارتبطت لدى كثير من الجمهور بالإحساس أن ذلك المسؤول قادر على رفع ظلم الإدارة عنهم .

²⁷ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق.ص: 54.

²⁸ النجار، زكي. مرجع سابق.ص: 19.

²⁹ الطماوي، سليمان. مرجع سابق.ص: 71.

³⁰ فالين. مقال عن مجلس الدولة الفرنسي بمجلة المجلس المصري للسنوات 1، 2. مشار إليه في اسحق، صبحي جرجس. ص: 45.

هـ_ قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972 :

بموجب هذا القانون يتكوّن مجلس الدولة من: القسم القضائي، وقسمي الفتوى والتشريع، ويشكّل المجلس من رئيس، ومن عدد كافٍ من نواب الرئيس، والوكلاء، والمستشارين، والمستشارين الماعدين، والنواب، والمندوبين، ويلحق بالمجلس مندوبون ماعدون تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين، ما عدا شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا، كما يؤلّف القسم القضائي حسبما ورد في المادة (3) من القانون رقم 47 لعام 1972:

- المحكمة الإدارية العليا .
- محكمة القضاء الإداري .
- المحاكم الإدارية .
- المحاكم التأديبية .
- هيئة مفوضي الدولة .

ونصّت المادة (6) من هذا القانون على أن: "تؤلّف هيئة مفوضي الدولة من أحد نواب رئيس المجلس رئيساً، وعدد كافٍ من المستشارين، والمستشارين الماعدين، والنواب، والمندوبين. ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، من درجة مستشار ماعد على الأقل.

ثالثاً_ في سورية:

شهد مجلس الشورى السوري في الفترة الممتدة ما بين عام 1918 وعام 1941 تطوراً سريعاً، سواء من حيث تشكيله أو اختصاصاته حتى أصبح خلال هذه الفترة صورة مصغرة عن مجلس الدولة الفرنسي، بل يمكن القول بأن العصر الذهبي للتشريع في القضاء الإداري السوري هو بلا ريب عام

1941 حيث صدر المرسوم الاشتراعي رقم 72/ل.ر وحتى عام 1947 حيث صدر المرسوم التشريعي 71/ و المرسوم 72/، كان مجلس الشورى في العهد الفيصلي يجمع إلى جانب اختصاصه القضائي وظائف تنفيذية وتشريعية، كما أنه لم يكن يتمتع إلا بالقضاء المقيد، وفي عام 1925 لم يعد مجلس الشورى هيئة استشارية وإنما أصبح محكمة إدارية تملك حق القضاء المفوض، أما في عام 1934 أصبح مجلس الشورى محكمة إدارية عليا، وأصبحت أحكامه غير تابعة للتمييز أمام مجلس القضاء الأعلى في المفوضية العليا الفرنسية³¹.

في شباط عام 1959 صدر عدد من القوانين تشمل الإقليمين المصري والسوري ومن بينها قانون مجلس الدولة الصادر برقم 55 لعام 1959 الذي ألغى قانون مجلس الدولة رقم (165) لسنة 1955 بالنسبة للإقليم المصري، كما ألغى القانون رقم (57) لعام 1950 بالنسبة للإقليم السوري وحل محلها فأصبح القضاء الإداري في الإقليمين خاضعاً لأحكام القانون رقم (55) لعام 1959، إلا أنه وبعد انفصال سورية عن الجمهورية العربية المتحدة صدر بتاريخ 1961/10/25 المرسوم التشريعي رقم (50) الذي قضى ببعض التعديلات على القانون رقم (55) لعام 1959.

وفيما يتعلق بهيئة مفوضي الدولة فالقانون رقم (55) لعام 1959 نصّ في مادته الثالثة على أن

القسم القضائي يتألف من :

1- المحكمة الإدارية العليا.

2- محكمة القضاء الإداري.

3- المحاكم الإدارية.

4- هيئة مفوضي الدولة.

³¹ رسلان، زكريا محمود. (2011). إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري- رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق جامعة حلب. ص: 24-23.

كما نصّ هذا القانون على أنه تؤلّف هيئة مفوضي الدولة من أحد وكلاء المجلس رئيساً ومن مستشارين ومستشارين مساعدين ونواب ومندوبين، ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل³².

أما القانون الحالي رقم (32) لعام 2019 الذي ألغى القانون رقم (55) وحلّ محله فقد نصّ على أن هيئة مفوضي الدولة تؤلّف من أحد نواب الرئيس أو أحد المستشارين رئيساً وعدد من المستشارين المساعدين والنواب، ويكون مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا من درجة مستشار مساعد على الأقل ولدى محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية من درجة نائب على الأقل³³.

الفرع الثاني

ماهية عمل هيئة المفوضين

تعدّ هيئة المفوضين جزءاً من القسم القضائي لمجلس الدولة، وهي الأمانة على المنازعات الإدارية، وعاملاً أساسياً في تحضيرها، وتهيئتها للمرافعة، وإبداء الرأي القانوني المحايد فيها، كما أنها ليست طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة، ولا يسوغ الحكم في الدعاوى، والطعون الإدارية، إلا بعد قيام الهيئة بتحضيرها، وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسبباً فيها.

ويعدّ غياب الهيئة عن تحضير الدعوى الإدارية، وتهيئتها للمرافعة، وتقديم تقرير بالرأي القانوني فيها، إخلالاً بإجراء جوهري يترتب عليه بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى³⁴، وهذا ما سنتناوله بشكل مفصّل.

³² المادة (7) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959.

³³ المادة (7) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019.

³⁴ حكم إدارية عليا سنة 2021.

وبالعودة إلى قوانين مجلس الدولة المعمول بها، نجد أن قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972، يشير إلى أن هيئة مفوضي الدولة تؤلف من أحد نواب رئيس المجلس رئيساً، وعدد كافٍ من المستشارين، والمستشارين المساعدين، والنواب، والمندوبين، ويكون مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، من درجة مستشار مساعد على الأقل، ويكون مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا من درجة مستشار مساعد على الأقل، ولدى محاكم القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية، من درجة نائب على الأقل.

أما بالنسبة إلى قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 نجد النص في المادة السابعة منه على أن هيئة مفوضي الدولة تؤلف من أحد نواب الرئيس، أو أحد المستشارين رئيساً، وعدد من المستشارين المساعدين، والنواب، ويكون مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا من درجة مستشار مساعد على الأقل، ولدى محاكم القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية، من درجة نائب على الأقل.

لقد جمع مجلس الدولة في نظامنا القضائي الإداري ثلاث مهمات أعطاها القانون الفرنسي لثلاثة مفوضي دولة متميزين بشخص مفوض دولة واحد، بينما مفوض الدولة الفرنسي يقتصر في تقريره على الآراء ثم يتقوه بالمطالب شفاهاً أمام المحكمة وتدون في ضبط المحاكمة، في حين أن مفوض الدولة في مجلس الدولة السوري يضمن تقريره الطلبات التي يريد من الخصوم تنفيذها.

ورغم الاختلاف بين المقرر الفرنسي والمفوض السوري إلا أنهما يشتركان في عدة صلاحيات تتمثل بالبحث في الاختصاص، والبحث في قبول الدعوى وجوداً أو عدماً، بالإضافة إلى البحث في الموضوع والطلبات الأخرى من أي نوع كانت³⁵.

³⁵ رسلان، زكريا محمود. مرجع سابق. ص: 220.

من خلال نصوص قوانين مجلس الدولة يمكن القول إن هيئة مفوضي الدولة تقوم بمهام، واختصاصات عديدة، تتجلى في تحضير الدعوى، وتهيئتها للمرافعة، وإعداد التقرير القانوني عن الدعوى، بالإضافة إلى اقتراح إنهاء النزاع ودياً على طرفي النزاع، والفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية، وأخيراً الطعن في الأحكام .

وهكذا نلاحظ أن مهمة المفوض الأساسية تتجلى في تحضير الدعوى الإدارية، وبالتالي فإن عمله يمثل نقطة البداية للدعوى الإدارية، لذلك لا بدّ من معرفة المقصود بتحضير الدعوى الإدارية:

-أولاً- تعريف الدعوى الإدارية:

تعدّ الدعوى الإدارية مناط اختصاص القضاء الإداري، وقد سعى الفقهاء على تعريفها تعريفاً يصلح أساساً لاختصاص المحاكم الإدارية، واتجهوا في ذلك مذاهب شتى .

دار الخلاف بين الفقهاء الفرنسيين حول المعيار المتخذ عليه هذا التعريف، ففريق يعتمد على المعيار الشكلي في تعريفه، والذي يتأثر بالجهة التي تنظر الدعوى، وهي القضاء الإداري، وفريق يعتمد على معيار طبيعة أطراف الدعوى، حيث يكون أحد الأطراف شخصاً معنوياً عاماً، والآخر شخصاً عادياً، أو شخصاً معنوياً خاصاً كجمعية، أو شركة من شركات الأشخاص، في حين يعتمد آخرون على معيار طبيعة الدعوى الذي يتصل بالمرفق العام، وأخيراً يميل البعض من الفقه إلى الاعتماد على هذه المعايير مجتمعة، من دون أن يجعل تعريفه مقصوراً على معيار واحد³⁶، ومنهم من عرّفها على أنها: "السلطة القانونية التي يستطيع الفرد بواسطتها أن يضع يد السلطة القضائية على نزاع معين للبتّ بصحة حقّ يدعيه"، أو هي "السلطة المعترف بها للفرد بالالتجاء إلى القضاء من أجل تأمين احترام حقوقه ومصالحه المشروعة"، ومنهم من عرّفها بأنها: "رخصة قانونية خولها القانون إلى الأفراد،

³⁶ اسماعيل، خميس السيد. (2016). الدعوى الإدارية فقهاً وقضاءً. ط: (1). ص: 12.

للاتجاء إلى الجهة التي أنيط بها الفصل في المنازعات لطلب الحماية القانونية للحق موضوع الدعوى³⁷.

وفي مصر عرفها جانب من الفقه بأنها: "الدعوى التي يكون أحد طرفيها على الدوام مدّعياً كان، أو مدّعى عليه جهة إدارية، متمتعة بامتيازات السلطة العامة، وذات هيمنة على الطرف الآخر، سواء أكان فرداً، أم شخصاً من أشخاص القانون العام"³⁸.

من الملاحظ أن المشرّع في كل من مصر، وسورية، لم يضع تعريفاً للدعوى الإدارية يميّزها عن غيرها من المنازعات، أو الدعاوى المدنية، والتجارية، وغيرها، فلا يوجد في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة تعريفاً للدعوى الإدارية.

أما بالنسبة إلى موقف القضاء الإداري المصري فإن أهم تعريف للدعوى الإدارية ذلك التعريف الذي انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في أول ديسمبر عام 1968، وذلك في معرض تعريف الخصومة القضائية، إذ تقول :

"إن الخصومة القضائية هي مجموعة من الإجراءات التي تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحكمة، بناءً على مسلك إيجابي يتخذ من جانب المدّعي، وينتهي بحكم فاصل في النزاع، أو بتنازع، أو صلح، أو بسبب عيب، أو خطأ، في الإجراءات، أو بأمر عارض، فهي حالة قانونية بالادّعاء لدى القضاء، أو بالالتجاء إليه"³⁹.

ومن جانبي فإنني أميل إلى تعريف الدعوى الإدارية على أنها سلطة منحها القانون إلى أي شخص له مصلحة، يمكنه بمقتضاها اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بالاعتراف بحق، أو للمطالبة

³⁷ هادي، نسرین جابر. (2017). القضاء الإداري المستعجل "دراسة مقارنة". ط: (1). ص: 41.

³⁸ موسى، أحمد كمال الدين. (1977). نظرية الإثبات في القانون الإداري. ص: 633.

³⁹ اسماعيل، خميس السيد. مرجع سابق. ص: 12-13.

بحماية حقوقه المعتدى عليها بسبب مباشرة الإدارة لأعمالها القانونية، أو التعويض عن الأضرار التي تلحق بها .

-ثانياً- تحضير الدعوى الإدارية:

يقصد بتحضير الدعوى الإدارية الإجراءات التي تستهدف الحصول على المستندات، والأدلة اللازمة للحكم في النزاع، وتهيئة الدعوى تمهيداً للحكم فيها.

ويبدأ تحضير الدعوى الإدارية، بقيام المفوض قبل عقد الجلسة بالتحقق من كون المدعي، قد أخطر بموعد الجلسة، وأن الإدارة قد أعلنت إعلاناً قانونياً صحيحاً بالدعوى، وبموعد الجلسة، وذلك مع مراعاة أن بعض الجهات الإدارية تتوب عنها هيئة قضايا الدولة، ومنها ما تتوب عنه الإدارة القانونية لدى الهيئة، فتوجيه الإعلان من دون مراعاة صاحب الصفة في تسلّمه يترتب بطلان الإعلان، وما يبنى عليه من إجراءات⁴⁰.

وفي ذلك جاء حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية عام 1998، كما يأتي:

"فالمنازعة الإدارية لا تطرأ على المحكمة للفصل فيها، إلا بعد أن تتولّى هيئة مفوضي الدولة بها تحضيرها، وتهيئتها للمرافعة، بما يحيط بوقائعها، ويستظهر ما غمض من مسائلها، ويستكمل بالتحقيق ما نقص منها، ويكفل كذلك لحقوق الدفاع فرصها، وعليها بعد إتمام تهيئتها للدعوى، أن تعدّ تقريراً مشتملاً على الوقائع، والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ورأيها مسبباً فيها، ثم عرض الأوراق جميعها بعد إيداع هذا التقرير على رئيس المحكمة ليحدد للدعوى تاريخاً معيناً لنظرها"⁴¹.

⁴⁰ نداء، وليد محمود. (2014). سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية. ص: 61.

⁴¹ حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم (4)، السنة (8) ق، جلسة 1998/5/9.

بالرغم من أن المقصود من نظام تحضير الدعاوى الإدارية بواسطة هيئة مفوضي الدولة، وفقاً لما نص عليه قانون مجلس الدولة السوري أن تكون وسيلة لإنجاز الدعاوى لما تتطلبه من سرعة الفصل فيها، إلا أن الواقع العملي يثبت أن هذا النظام يعدّ مصدراً للتعطيل غير المعقول الذي تعاني منه الدعاوى المقامة أمام المجلس، فقد نص القانون على أن للمفوض الاتصال بالجهات الحكومية إلا أن العمل يسير في مجلس الدولة على توجيه الدعوى إلى هيئة قضايا الدولة فقط الممثل القانوني عن الإدارة دون الجهة الإدارية صاحبة الشأن، والغالبية العظمى من الدعاوى المنظورة أمام القضاء الإداري تفتقد لأي رد من الإدارة إلا بعد الجلسة الأولى أو الثانية وربما الثالثة، وتكون بذلك الدعوى تم تحضيرها وتهيئتها لدى هيئة المفوضين من دون أي مستندات، أو وثائق⁴²، وفي هذه الحالة فإن المحكمة لا تعيد ملف الدعوى إلى الهيئة لإكمال التحضير.

ثالثاً- إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة إجراء جوهري من النظام العام:

جاء في المادة (3/27) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47)، لعام 1972 على أنه: "ويودع المفوض _ بعد إتمام تهيئة الدعوى _ تقريراً يحدد فيه الوقائع، والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويبيدي رأيه مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كاتب المحكمة، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم".

يتبين من نص هذه المادة أن تقرير مفوض الدولة في الدعوى الإدارية يعدّ إجراءً جوهرياً، إذ يضيء به المفوض ما أظلم من جوانب المنازعة، ويرشد المحكمة للحكم القانوني فيها، ويستهدي مفوض الدولة عند إبداء رأيه القانوني بمبادئ المحكمة الإدارية العليا، والسوابق القضائية، وخبرته العملية، والعلمية.

⁴² رسلان، زكريا محمود. مرجع سابق. ص: 224.

كما أن إيداع تقرير مفوض الدولة يتيح لطرفي الخصومة القضائية أن يعقبا على ما ورد به من وقائع، ومن رأي، حيث يمكنهم الاطلاع عليه، والحصول على صورة عنه، كما هو مبين في المادة أعلاه، وهذا من شأنه أن يعطي المحكمة فرصة استجلاء عناصر المنازعة من جانبيها المادي، والقانوني، وهذا ما يؤكده حكم المحكمة الإدارية العليا لعام 2002 إذ ورد فيه:

"إن إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة قبل نظر موضوع الدعوى، هو إجراء جوهري من النظام العام، لأن من شأن إيداع هذا التقرير أن تتاح فرصة لطرفي الخصومة القضائية أن يعقبا على ما ورد به من وقائع، ومن رأي بما من شأنه أن تستجلي المحكمة بصورة أدق مختلف عناصر المنازعة من جانبيها المادي والقانوني، الأمر الذي يجعل من إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة أمراً تفرضه طبيعة المنازعات الإدارية التي تختص بها محاكم مجلس الدولة، ويعدّ من الأسس التنظيمية الرئيسية التي تقوم عليها قواعد إجراءات نظر الدعوى المذكورة، والفصل فيها، وهي أمور كلّها من النظام العام للقضاء الإداري..."⁴³.

بناءً على ما سبق، وكون إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة أمر وجوبي، وإجراء جوهري، فإن الفصل في الدعوى من دون العرض على هيئة مفوضي الدولة يترتب عليه بطلان الحكم، إذ يكون الحكم بذلك قد شابه بطلان جوهري، ويتعين تعديله، وإلغاءه فيما تضمنه من القضاء في الشق الموضوعي للدعوى، وإعادة القضية للفصل فيها مجدداً من دائرة أخرى من دوائر محكمة القضاء الإداري بعد أن تقدّم هيئة مفوضي الدولة تقريرها في الموضوع، وذلك وفقاً لحكم المحكمة الإدارية العليا لعام 1975⁴⁴.

غير أن مفوضي الدولة (الحكومة) في فرنسا لا يشكّلون هيئة كما هو الحال بالنسبة إلى مصر، وللمفوض دور جليل في عمل المحاكم الإدارية الفرنسية، فهم الذين أسهموا في خلق نظريات القانون الإداري، وتطويرها، وهم يمثلون وجهة نظر القانون، ولا سلطان لأحد عليهم في الحلول التي يقترحونها،

⁴³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (4407)، السنة (45) ق، جلسة 2002/6/16.

⁴⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (575)، السنة (16) ق، جلسة 1975/3/1.

فأغلب التقارير التي كانوا، وما زالوا يعدّونها، تتضمن مبادئ قانونية مهمة يتبنّاها مجلس الدولة في العديد من أحكامه بل، وصارت من القواعد القانونية الثابتة في القانون الإداري⁴⁵.

ونرى أنه من الأهمية أن نعرض لإجراءات تحضير الدعوى في فرنسا، ليتبين كيفية عمل مفوضي الدولة (الحكومة)، إذ يتمّ تحضير الدعوى الإدارية في فرنسا أمام مجلس الدولة الفرنسي وفق المراحل، والإجراءات الآتية:

- بعد تقديم الدعوى من صاحب الشأن أمام مجلس الدولة، أو رفعها له، يقوم رئيس القسم القضائي بتحويل عريضة الدعوى إلى إحدى الدوائر الفرعية، وهي إما دوائر التحقيق، أو دوائر الحكم، حسب ما إذا كانت تتعلّق بالقضاء العام، أو القضاء المتخصص.
- يقوم رئيس الدائرة المحال إليها عريضة الدعوى تعيين مقرر الذي يقوم بدوره بفحص تلك الدعوى، والقرار المطعون عليه، وتقديم اقتراحاته فيما يتعلّق بوسائل التحقيق، وذلك لتمكين الخصوم من إبداء وجهة نظرهم، ودفاعهم حتى تصبح الدعوى صالحة للحكم⁴⁶.

ويعدّ المقرر في نظام مجلس الدولة الفرنسي، وهو أحد أعضاء الدائرة الفرعية للتحقيق، وهو يكون نائباً، أو مندوباً، ونادراً ما يكون مستشاراً في مجلس الدولة الفرنسي، ويعيّن من قبل رئيس الدائرة الفرعية المحالة إليها الدعوى، وذلك في حالة كون النزاع مطروحاً أمام مجلس الدولة، ويتمّ تحضير الدعوى تحت إشراف رئيس الدائرة، واستناداً لأوامره، وأما في حالة كون النزاع مطروحاً أمام المحكمة الإدارية فإن رئيسها هو الذي يتولّى تعيين ذلك المقرر، ولرئيس المحكمة الإدارية أن يعيّن نفسه مقررّاً، وبالتالي يتولّى هو بنفسه تحضير الدعوى.

⁴⁵ Drago,p:177-Waline ,op,cit,p: 190 مشار إليهما في مؤلف محمد جابر عبد العليم. دور مفوض الدولة في القضاء الإداري. دار الكتب القانونية. مصر. المحلة الكبرى. (2007).ص: 90.

⁴⁶ رسلان، زكريا محمود. مرجع سابق.ص: 230.

وفي النظام الفرنسي يتحمل المقرر عبء تحضير الدعوى، وتحقيقها، وذلك منذ بداية الدعوى حتى نهايتها، إذ يقوم بتقديم دراسة مستفيضة عن النزاع، وتكمن خطورة هذا الدور في أن الإجراءات الإدارية تتميز عن الإجراءات المدنية من ناحية أنها إجراءات يقوم بتوجيهها القاضي.

- تتولى الدائرة مناقشة اقتراح العضو المقرر، فتقرها كما هي، أو تغيّر فيها، أو تأمر بتنفيذها، وتقوم بإجراء التحقيق، وتقوم سكرتارية المجلس بتنفيذ إجراءات، وقرارات الدائرة في هذا الشأن، وذلك تحت إشراف رئيس الدائرة ورقابته.
- بعد الانتهاء من التحقيق يعود ملف الدعوى إلى المقرر مرة أخرى، والذي يقوم بدوره بدراسة جديدة له، ثم إعداد تقرير، إذ يقوم المقرر بتقديم تقرير دقيق يتضمّن الطلبات، والأسباب القانونية، وأطراف الخصومة، وكذلك المستندات الرئيسة الموجودة في الملف، وينتهي التقرير بتحديد النصوص القانونية التي استند عليها الخصوم، وتلك الواجبة التطبيق، ويضمنه مشروحاً للحلّ الذي يقترحه.
- يرجع ملف الدعوى مرة أخرى مع التقرير إلى سكرتارية المجلس، والتي تقوم بدورها بتوجيهه حسب نوع الدعوى.
- إذا كانت الدعوى تتعلق بالقضاء العام، فإن سكرتارية المجلس ترسله إلى رئيس الدائرة الفرعية للتحقيق، والذي يتولى فحص الملف، ويأمر بعرضه على جلسة للتحقيق، والتي تعدّ تقريراً من جانبها يرفق بالملف، ويرسل إلى مفوض الحكومة، وللمفوض أن يحضر جلسة التحقيق، وإبداء رأيه في تقرير العضو المقرر.
- أما إذا كانت الدعوى تتعلق بقضاء متخصص، فتقوم في هذه الحالة السكرتارية بعرضه على مفوض الدولة مباشرة.

- في هذه المرحلة قبل الأخيرة يقوم مفوض الدولة بدراسة القضية كاملة، وإبداء وجهة نظره القانونية فيها⁴⁷.

فمفوض الدولة في فرنسا هو الشخص الذي يتم اختياره من بين النواب، والمندوبين التابعين للقسم القضائي في مجلس الدولة، ويكون تعيينه بناءً على مرسوم صادر عن رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل الفرنسي، إذ يتركز عمل المفوض في الملف الذي سبق للمقرر فحصه، ودراسته، وبالتالي يتوقف دوره على إبداء الرأي القانوني المحض في الدعوى، في الوقت ذاته الذي يحاول فيه مفوض الدولة تطوير الاجتهاد القضائي متى كان لذلك ما يوجبه، إذ يتصدى إلى الجوانب القانونية في الدعوى مثل: القواعد القانونية.. الوسائل والدفع المقدمة من قبل أطراف النزاع، كما يقوم مفوض الدولة بانتقاد السوابق القضائية التي يمكن أن تطبق على النزاع، مركزاً على تطوّر الأحكام في هذا الاتجاه، كما يقترح أخيراً مشروع حكم غير ملزم للدائرة، وكل ذلك يتم من دون التعرّض إلى التحقيق الذي أجراه المقرر في الدائرة الفرعية، إذ يميّز عمل المفوض في كل ما يقوم به بالاستقلال حتى عن عمل الدائرة التي تنتظر الدعوى.

وأخيراً يتم تحويل القضية، مع رأي المفوض، إلى دائرة الحكم للفصل فيها، ويجوز للقاضي الإداري في فرنسا بنصّ خاص إلغاء عملية التحضير، ومثال ذلك نصّ المادة (52) من الأمر الصادر في 31 يوليو 1945⁴⁸.

أما في قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 فقد نصت المادة (4/29) منه على أن: "يعدّ المفوض بعد إتمام تحضير الدعوى تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبيدي رأيه مسبباً".

⁴⁷ رسلان، زكريا محمود. مرجع سابق. ص: 231.

⁴⁸ رسلان، زكريا محمود. مرجع سابق. ص: 232.

وتقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعداد التقرير بعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لتحديد جلسة له وذلك وفقاً للمادة (30) منه.

رابعاً - مدى إلزام رأي المفوض:

بعد أن يقوم مفوض الدولة بوضع تقرير، وإبداء رأيه فيه مسبباً، فإن للمحكمة أن تأخذ به، ولها أن تتركه جانباً، وبالتالي فإن رأيه غير ملزم للمحكمة، وهذا ما بيّنه حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1360 لعام 1998 ومما جاء فيه:

"إن هيئة مفوضي الدولة، ولئن كانت لا تتولّى إصدار أحكام في القضايا، والمنازعات التي تقضي فيها محاكم مجلس الدولة، بل تقوم بتحضير الدعوى، وإعدادها للمرافعة، وإبداء الرأي القانوني مسبباً بتقرير غير ملزم للمحكمة ..."⁴⁹.

وبالتالي فإن الواقع العملي يثبت أن رأي المفوض غير ملزم للمحكمة، رغم كون هيئة المفوضين -كما ذكرنا- تتكوّن من أحد نواب الرئيس، أو أحد المستشارين رئيساً، وعدداً من المستشارين، والمستشارين المساعدين، والنواب، وهؤلاء على دراية كافية بالقانون بل، وبكل ما يحيط بالدعوى من وقائع، وحيثيات، ويقوم بوضع تقريره بعد أن يقوم بدراسة كافية لكل ما يتعلق بالدعوى، أليس من الأصح أن يكون لتقريره قوة قانونية تدفع المحكمة للأخذ به ؟

وتجدر الإشارة أيضاً أن المفوض الذي يشارك بوضع تقرير في دعوى ما، يصبح غير صالحٍ لنظرها، والفصل فيها، وهذا ما يمكن تأييده بحكم المحكمة الإدارية العليا السابق ذكره :

⁴⁹ نداء، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 51.

"إن أعضاء هذه الهيئة، وهم أعضاء بمجلس الدولة، يؤدّون واجبهم في هذا الشأن باعتبارهم أعضاء بمجلس الدولة بتجرّد القضاة، وحيدتهم ...، ومن ثم، فإنهم يخضعون بالحكم والضرورة للمبادئ العامة الأساسية التي تحكم استقلال القاضي، وحيدته، وتجرّده في أداء واجبه، وتحقيق رسالته في إقامة العدالة، وإعلاء سيادة القانون، وبالتالي فإن إعداد تقرير هيئة مفوضي الدولة في أية دعوى، يجعل من يشارك في ذلك من أعضائها غير صالح لنظرها، والفصل فيها بذاتها بعد ذلك كقاضٍ جالس في إحدى محاكم مجلس الدولة، وذلك لفقده الصلاحية لأداء رسالة القاضي في دعوى أبدى رأيه كمفوض فيها، مثله في ذلك مثل باقي أعضاء المحكمة التي تفصل في الدعوى في تشكيل المحكمة التي تتولّى ذلك"⁵⁰.

هكذا نجد أن مفوض الدولة يخضع إلى المبادئ العامة الأساسية التي تحكم استقلال القاضي، وتجرّده، وكل ذلك في سبيل إقامة العدالة، وإعلاء سيادة القانون، وهذا أمر إيجابي في قضاء المحكمة الإدارية العليا، كون المفوض هو عضو من أعضاء مجلس الدولة، فمن اللازم خضوعه إلى المبادئ كافة التي يخضع لها قضاة ومستشاري مجلس الدولة .

وبالرغم من كون رأي المفوض ليس ملزماً للمحكمة، إذ لا يعدو أن يكون رأياً لا حكماً يحوز حجية الشيء المقضي به، إلا أنه يتعين تمثيل الهيئة في جلسة المرافعة العلنية وفي جلسة النطق بالحكم، ويعد باطلاً الحكم الذي يصدر من المحكمة دون تمثيل الهيئة في الجلسة العلنية وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية أن: " عدم قيام هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وإيداع المفوض تقريراً بالرأي القانوني قبل إصدار الحكم الطعين من شأنه أن يفضي إلى بطلان الحكم لعدم استكمال الإجراء القانوني السابق"⁵¹.

⁵⁰ نداء، ولید محمود. مرجع سابق. ص: 52.

⁵¹ حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 13/73/14/1995 م 2 ص: 13.

خامساً - هيئة المفوضين في المحكمة الدستورية العليا:

لهيئة المفوضين دور في مجال القضاء الدستوري، كما هو الحال بالنسبة إلى القضاء الإداري، وبالعودة إلى قانون المحكمة رقم (48) لعام 1979 نجد العديد من النصوص التي تتعلق بالهيئة، إذ تنص (1/21) على أنه: "تؤلف هيئة المفوضين لدى المحكمة من رئيس، وعدد كافٍ من المستشارين، والمستشارين المساعدين"، كما أن المادة (22) تناولت الشروط اللازم توافرها في أعضاء هيئة المفوضين حيث نصت على أنه: "يشترط فيمن يعين رئيساً لهيئة المفوضين ذات الشروط المقررة لتعيين أعضاء المحكمة في المادة (4) من هذا القانون، ويشترط فيمن يعين مستشاراً، أو مستشاراً مساعداً بالهيئة، ذات الشروط المقررة في قانون السلطة القضائية لتعيين أقرانهم من المستشارين بمحاكم الاستئناف، أو الرؤساء بالمحاكم الابتدائية على حسب الأحوال، ويعين رئيس وأعضاء الهيئة بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح رئيس المحكمة، وبعد أخذ رأي الجمعية العامة".

ويتجلى دور هيئة المفوضين من خلال المادة (39) التي تنص على الآتي: "يعرض قلم الكتاب ملف الدعوى، أو الطلب على هيئة المفوضين في اليوم التالي لانقضاء المواعيد المبينة في المادة (37)، وتتولى الهيئة تحضير الموضوع، ولها في سبيل ذلك الاتصال بالجهات ذات الشأن، للحصول على ما يلزم من بيانات، أو أوراق، كما أن لها دعوى ذوي الشأن لاستيضاحهم ما ترى من وقائع، وتكليفهم بتقديم مستندات، ومذكرات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي تحدده، ويجوز للمفوض أن يصدر قراراً بتغريم من يتسبب في تكرار تأجيل الدعوى مبلغاً لا يجاوز عشرين جنيهاً، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً، كما يجوز له إقالته من هذه الغرامة كلها، أو بعضها، إذا أبدى عذراً مقبولاً".

أما المادة (40) فقد أشارت إلى تقرير الهيئة الذي تودعه في نهاية تحضير الدعوى، والذي تحدد فيه المسائل الدستورية، والقانونية المثارة، ورأي الهيئة فيها مسبقاً.

باستعراض هذه النصوص من قانون المحكمة الدستورية العليا يتبين الدور الذي تقوم به الهيئة، والذي يتمثل في تحضير الدعوى كما يلاحظ أن للمفوض هنا أيضاً السلطات ذاتها الممنوحة إلى المفوض في مجلس الدولة من الاتصال بالجهات ذات الشأن، واستدعاء ذوي الشأن، وغير ذلك من الصلاحيات .

تجدر الإشارة إلى أنه ليس لمفوض الدولة في مجلس الدولة الإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا، وهذا ما يؤكده حكم للمحكمة الدستورية العليا رقم (164) لعام 2008 والذي يتضمن الآتي:

"هيئة مفوضي الدولة بمجلس الدولة لا تعد محكمة، أو هيئة ذات اختصاص قضائي بالمعنى الذي قصدت إليه المادة (29) من قانون المحكمة الدستورية العليا، ذلك أن اختصاصها يقتصر أصلاً - وفقاً لحكم المادة /27/ من قانون مجلس الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم /47/ لسنة 1972 _ على تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ...، وكانت المنازعة الإدارية لا تعتبر مطروحة على محكمة القضاء الإداري للفصل فيها، إلا بعد أن تتولّى هيئة مفوضي الدولة تحضيرها، وتهيئتها للمرافعة، وإعداد تقرير بشأنها، ثم عرض الأوراق جميعها بعد إيداع هذا التقرير على رئيس المحكمة ليحدد للدعوى تاريخاً معيناً لنظرها بما مؤداه :

إن المنازعة الإدارية لا تعتبر أثناء تحضيرها معروضة على محكمة القضاء الإداري للفصل فيها، ومن ثم فإن افتراض صدور قضاء عنها في شأنها في مرحلة التحضير صريحاً، أو ضمناً، يعتبر لغواً⁵².

بعد استعراض لبعض الأحكام الخاصة بهيئة المفوضين قبل البدء بالحديث عن صلاحيات المفوض وسلطاته فيما يتعلق بتحضير الدعوى الإدارية، وكما ذكر سابقاً فإن إعداد المفوض للتقرير في

⁵² ندا، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 50-51.

الدعوى إجراء جوهري يترتب عليه البطلان في حال تمت مخالفته، وبعدها تم التعرض إلى إشكالية كون تقرير المفوض ملزم للمحكمة، فهو على أهمية كبيرة كون المفوض يدرس كل ما يتعلق بالدعوى لينتهي إلى وضعه، والآن سيتم الحديث عن صلاحيات المفوض قبل تحضير الدعوى الإدارية، إذ يملك المفوض العديد من الصلاحيات، أو يمكن تسميتها بالسلطات التي منحه إياها القانون، وهذا ما سيتم شرحه بالتفصيل.

المطلب الثاني

سلطات مفوض الدولة قبل تحضير الدعوى

يقوم مفوض الدولة بعمل على قدر كبير من الأهمية، إذ يشكل عمله نقطة البداية في أي دعوى إدارية، ولكي يتمكن المفوض من أداء مهامه على أكمل وجه منحه القانون العديد من الصلاحيات؛ منها قبل بدء الخصومة القضائية، والتي تتمثل في الإعفاء من الرسوم القضائية، ومنها يلي انعقاد الخصومة، والتي تتمثل بالتسوية الودية، وهذا ما سيتم شرحه على النحو الآتي:

الفرع الأول

الإعفاء من الرسوم (المساعدة القضائية)

من المستقر عليه وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الخصومة القضائية في المنازعات الإدارية تتعدّد بإيداع صحيفة قلم كتاب المحكمة، وذلك بعد أن تستوفي البيانات اللازمة، وبعد القيام بسداد الرسوم المقررة قانوناً عنها، لذلك يمكن القول إنه من الغريب أن يكون لمفوض الدولة

صلاحية قبل إقامة الدعوى، والتي تتمثل بالإعفاء من الرسوم⁵³، وبالتالي فإن هذه الصلاحية الممنوحة له تكون قبل انعقاد الخصومة القضائية، وذلك وفقاً لنص المادة (27) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972، والتي نصّت في فقرتها الأخيرة على أن المفوض يفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم .

تجدر الإشارة إلى أن نظام الإعفاء من الرسوم جاء في العديد من النظم القضائية، غير أن نصّ المادة (27) فيما يتعلّق بفقرة الإعفاء من الرسوم جاء غامضاً، لا يتضمّن أي تفصيل غير منح المفوض صلاحية الفصل في طلبات الإعفاء، وذلك على خلاف ما جاء في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لعام 1979 في نصّ المادة (54)، والتي تتضمّن تفصيلاً أكثر، إذ نصّت هذه المادة على الآتي:

" يعفى من الرسوم كلّها، أو بعضها، ومن الكفالة كلّها، أو بعضها، من يثبت عجزه عن الدفع، بشرط أن تكون الدعوى محتملة الكسب، ويفصل رئيس هيئة المفوضين في طلبات الإعفاء ... ويكون قراره في ذلك نهائياً " .

غير أنه من الجدير بالذكر أن لكل محكمة من محاكم مجلس الدولة لجنة خاصّة بالمساعدة القضائية، يرأسها المفوض، والذي له أن يطلب ما يراه لازماً من بيانات، ومستندات، سواء من الطالب، أو من الجهات الإدارية لأجل الفصل في هذه الطلبات⁵⁴ .

على غرار المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري، نجد أن المشرّع قد نصّ في قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 على الإعفاء من الرسوم، إذ نصّت الفقرة الأخيرة من المادة 29 على أنه :

⁵³ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 91.

⁵⁴ النجار، زكي. مرجع سابق. ص: 40.

" يفصل رئيس هيئة مفوضي الدولة في طلبات منح المعونة القضائية "، وبالتالي منح صلاحية قبول أو رفض طلبات المساعدة، أو المعونة القضائية لرئيس هيئة مفوضي الدولة، في حين أن قانون مجلس الدولة السابق رقم (55) لعام 1959 كان قد أعطى الحق إلى المفوض بالفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم .

بالعودة إلى قانون مجلس الدولة المصري نجد أن المادة الرابعة من مواد إصداره نصّت على أن: " تسري القواعد المتعلقة بتحديد الرسوم المعمول بها حالياً، وذلك إلى حين صدور قانون الرسوم أمام مجلس الدولة، ولا تستحق رسوم على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة "، وبالتالي فإن التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة يستحق عنه رسوم، وهي مقررّة في لائحة خاصّة صدرت عام 1946.

سنبيّن فيما يأتي أهم الأمور المتعلقة بمسألة الإعفاء من الرسوم:

أولاً- طلب الإعفاء من الرسوم وكيفية تقديمه:

إن الأصل في الدعوى هو سداد الرسوم، غير أن المشرّع منح مفوض الدولة سلطة إعفاء المدّعين من الرسوم، وذلك بصريح نصّ المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري، وبالتالي فلصاحب الشأن (المدّعي) أن يتقدّم بطلب إعفائه من الرسوم إلى مفوض الدولة لدى المحكمة، إذ يقيّد هذا الطلب في السجل المعد لذلك لدى سكرتارية المفوضين في كل محكمة، يسمّى هذا السجل (سجل الإعفاء)، حيث تقيّد فيه الطلبات برقم متسلسل حسب تاريخ ورودها في كل سنة قضائية على حدة، وهو سجل موجود لدى محاكم مجلس الدولة كافة⁵⁵.

فيما يتعلّق بشكل طلب الإعفاء، فإن القانون لم يحدد شكلاً معيناً لتقديم الطلب، وبالتالي يمكن لصاحب الشأن أن يقدّمه بأي شكل كان، ولكن يلزم أن يكون مكتوباً، ويتعيّن أن يشتمل الطلب على :

⁵⁵ بركات، علي. (1997). الوجيز في شرح المرافعات. ص: 74.

اسم الطالب، وجهة العمل، والدرجة الوظيفية إذا كان في الخدمة، ومكان العمل، ومحل الإقامة، واسم الجهة المتصلة بموضوع الطلب، والوقائع التي قدّم من أجلها، أو القرار المزمع مخاصمته، والأسانيد الظاهرة لمخاصمته، وأسانيد الإعفاء⁵⁶، ويرى البعض من الفقه أنه يلزم أن ينطوي الطلب على طلب ندب المحامي لمباشرة الدعوى، وله أن يحدد محامياً معيّناً بطلبه⁵⁷.

من المنطقي أن طلب الإعفاء يقدّم قبل إقامة الدعوى، ذلك أن المقصود من وراء هذا الطلب الحصول على الإعفاء من رسوم إقامتها، لكن ليس هناك ما يمنع من تقديمه في أثناء دعوى سبق إقامتها بالفعل، وذلك بقصد الحصول على إعفاء عن طلبات جديدة، كون الطلبات الواردة فيها قد سددت عنها الرسوم .

ليس هناك ما يمنع طالب الإعفاء، وذلك قبل صدور قرار المفوض في طلبه، أن يقوم بسداد الرسوم، وإقامة الدعوى من دون انتظار قرار المفوض في الطلب، وذلك يمكن أن يكون لأسباب عدة منها زوال حالة إفساره، أو رأى أنه من الضروري المبادرة بإقامة الدعوى أمام المحكمة، إذ إن طلب الإعفاء لا يلزمه، ولا يقيّد حقّ مقدّمه في تركه، إذ إن سداد الرسوم عن الطلبات ذاتها موضوع الإعفاء، يعدّ تنازلاً ضمنياً عن الطلب .

بعد تقديم الطلب يقوم المفوض ببحثه لتقرير الموافقة، أو الرفض، وهنا يكون المدعي أمام خيارين وفقاً لقرار المفوض كما يأتي:

- إذا أصدر المفوض قرار الإعفاء يتعيّن عند ذلك ندب محامٍ له، ويجب على المدّعي إقامة دعواه خلال ستين يوماً من صدوره، وإلا سقط الحقّ في استعماله.

⁵⁶ نداء، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 133.

⁵⁷ حلمي، محمد. القضاء الإداري. ط: سنة 1994. ص: 31.

- إذا رفض الإعفاء وجب على الطالب المبادرة بسداد الرسوم، ورفع الدعوى خلال مدّة ستين يوماً، بافتراضه قد لجأ للإعفاء خلال المدّة المحددة قانوناً لرفع الدعوى⁵⁸، إذ إن ميعاد تقديم طلب الإعفاء هو ميعاد رفع دعوى الإلغاء، أي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري، أو علم صاحب الشأن علماً يقينياً .

للمفوض أن يستجيب جزئياً للطلب، فله الموافقة على إعفاء الطالب من جزء من الرسوم من دون الآخر، أو إعفائه من رسوم طلبات معيّنة من دون أخرى في حال طلب الإعفاء لأكثر من طلب .

من الملاحظ أن المفوضين غالباً ما يوافقون على طلبات الإعفاء، قد يكون ذلك راجعاً لدواعي الشفقة على الطالب، وتجدر الإشارة أنه ليس هناك أي جهة تملك التعقيب على رأي المفوض إيجاباً، أو سلباً، علاوة على ذلك فإن المفوض غير ملزم بالبتّ في الطلب خلال أجل محدد، رغم أننا نرى ضرورة أن يكون هناك أجل محدد للمفوض للبتّ بالطلب، وذلك كي لا يكون هناك فرصة للتقاعس، أو المماطلة، فقد يضطر المدعي لظروف معيّنة لعدم انتظار قرار المفوض، وبالتالي إقامة الدعوى، وتسديد الرسوم مما يفوّت عليه الاستفادة من الإعفاء، كما أن وجود جهة تعقب على عمل المفوض أمر مهم حتى لا تتم الموافقة على طلبات، قد لا يكون طالبها معسراً على سبيل المثال، وبالتالي يستفيد من الإعفاء من هو بحاجة فعلاً له، ومن قد لا يكون بحاجة له⁵⁹ .

أخيراً تجدر الإشارة أن قرار الإعفاء، وندب المحامي، هو سند المحامي في إقامة الدعوى وعليه، فلا يلزم تقديم سند وكالة .

بهذا الخصوص نورد الحكم الآتي: "ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن الطاعن سبق، وتقدم بتاريخ 1997/6/30 بطلب الإعفاء رقم /195/ لسنة /51/ ق إلى لجنة المساعدة القضائية بمحكمة

⁵⁸ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 97.

⁵⁹ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 99-100.

القضاء الإداري لإعفائه من رسوم الدعوى التي يرغب في إقامتها لتعديل تقرير كفايته عن عام 1996، وبجلسة 1997/8/9، قررت لجنة المساعدة القضائية قبول طلبه، وندب الأستاذ ... المحامي لمباشرة الدعوى، ومن ثم إذا أودع الأستاذ .. قلم كتاب محكمة القضاء الإداري عريضة الدعوى رقم /2438/ لسنة /51/ق، بالطلبات المشار إليها، فإنه لا يلزم بتقديم سند وكالة بحسبان أن سنده في إقامة الدعوى، ومباشرتها، هو قرار لجنة المساعدة القضائية الصادر بجلسة 1997/8/9، وتكون الدعوى، والحال هذه، مقبولة شكلاً، وهو ما يتعين القضاء به⁶⁰.

ثانياً- شروط الإعفاء من الرسوم :

استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أنه يشترط للإعفاء من رسوم التقاضي، توافر شرطين هما⁶¹:

- أن يكون طالب الإعفاء معسراً لدرجة لا يملك من خلالها القدرة المالية على سداد رسوم ومصروفات الدعوى .

- أن تكون الدعوى المراد إقامتها محتملة الكسب .

وبالعودة إلى قانون مجلس الدولة المصري، لا نجد وروداً لهذين الشرطين، وإنما وردا في المادة

(9) من مرسوم الرسوم أمام القضاء الإداري الصادر عام 1946 .

وكذلك قانون مجلس الدولة السوري لم ينص على أي شروط بل نصت المادة (5/29) على أن

رئيس هيئة مفوضي الدولة هو من يفصل في طلبات منح المعونة القضائية.

⁶⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (6723)، السنة (45)ق، جلسة 2006/1/14.

⁶¹ الطعن رقم (146).سنة (17).جلسة 1975/6/1.

لذلك سنتعرض إلى شرح بسيط لهذين الشرطين كما يأتي:

الشرط الأول_ الإعسار:

المقصود بالإعسار في هذا المجال هو عدم توافر القدرة المالية على سداد الرسوم، ولكن ذلك لا يعني أن يكون طالب الإعفاء معدماً تماماً، ويترتب على مفوض الدولة في هذه الحالة أن يقوم بالتحقق من حالة الإعسار التي قد يستشفها من أي مظهر، يدلّ على ذلك كان يطلب بياناً براتبه، أو صافي ربحه ، أو الاطلاع على واقعه⁶² .

الشرط الثاني_ احتمال كسب الدعوى:

بقدر وضوح هذا الشرط فإنه يعدّ جوهرياً، وإذا كان المفوضون يتساهلون في تقدير الشرط السابق، إلا أنهم يتشدّدون في هذا الشرط، لأنه يتعلّق بأسانيد الدعوى من الناحية القانونية، وبالتالي فإنه يحتاج إلى التدقيق من قبل المفوض الذي يجب أن يكون على دراية وخبرة قانونية عالية .

هنا يثور التساؤل عن سلطة المفوض بتقدير هذين الشرطين ؟

يمكن القول إن المفوض مستقل في تقديره لهذين الشرطين، ومدى توافرهما، وله في ذلك سلطة تقديرية، وبالتالي بعد أن يقوم المفوض بدراسة طلب الإعفاء، والتحقق من توافر شرطي الإعفاء يصدر قراره فيما يتعلّق بالموافقة على طلب الإعفاء، أو رفضه، وتجدر الإشارة أن قراره في هذا الشأن لا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن، كما أنه غير ملزم بتسببيه⁶³ .

⁶² اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 102.

⁶³ ندا، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 139.

ثالثاً_ الآثار المترتبة على طلب الإعفاء :

يترتب على مجرد تقديم طلب الإعفاء قطع مدة التقادم أيّاً كان موضوع الدعوى، وقد نصّ المشرّع الفرنسي على هذا الأثر صراحة، وبالرجوع إلى قانون مجلس الدولة المصري لعام 1972 نجد أنه نصّ في المادة رقم (24) على أنه: " ينقطع سريان الميعاد فيما تعلّق بطلبات الإعفاء بالتظلم ...".

وبالتالي من خلال هذا النصّ نجد أن المشرّع أشار إلى التظلم، ولم يتضمّن الإشارة إلى طلب الإعفاء بخصوص قطع سريان مواعيد دعوى الإلغاء، التي هي من النظام العام، والتي يتعيّن الفصل في الدفع المتعلّق بها قبل الفصل في الموضوع، غير أن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، ومحاكم القضاء الإداري، قد تواترت على أن طلب الإعفاء يقوم مقام التظلم، ومن ثم فإنه يقطع التقادم، ويظلّ الأثر القاطع للميعاد قائماً إلى حين صدور قرار المفوض في الطلب إيجاباً، أو سلباً⁶⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن طلب الإعفاء لا يجوز شطبه، ومن ثم يظلّ قائماً، حتى ولو لم يكن محلاً لمتابعة من قدمه، كما أن طلب المساعدة القضائية لا يعدّ رفعاً للدعوى التي لم ترفع، إلا بإيداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة المختصة، ونشير أيضاً في هذا الصدد إلى ضرورة التقدّم بطلب الإعفاء في ميعاد الطعن بالإلغاء، وإلا ترتّب على مخالفة ذلك فوات مواعيد الطعن، ومن ثم عدم قبول الدعوى⁶⁵، فسقوط الحقّ في استعمال قرار الإعفاء يتلّزم وسقوط الحقّ في رفع دعوى الإلغاء، أما بالنسبة إلى دعاوى الاستحقاق، فإن لصاحب الشأن أن يقيم دعواه خلال ستين يوماً، لو كان قد أجيب إلى طلبه، وأراد استغلال الإعفاء، وإلا كان له أن يقيمها بعد ذلك، لكن مع سداد الرسوم في أي وقت طالما لم يسقط حقّه في المطالبة قانوناً بمضي المدة المقررة لإقامة الدعوى أصلاً، وبالتالي بصدور قرار المفوض في طلب الإعفاء يبدأ ميعاد سقوط الحقّ في المطالبة في موضوع الدعوى، حسب المدة المحددة لذلك قانوناً، فمن

⁶⁴ الطعن رقم 1274 لسنة 27 ق.ع مشار إليه في اسحق، صبحي جرجس. ص: 104.

⁶⁵ النجار، زكي. مرجع سابق. ص: 47.

اليوم التالي لهذا القرار تبدأ المدّة المشار إليها في المادة (24) بخصوص دعوى الإلغاء، وبالتالي يتعيّن على صاحب الشأن أن يتقيّد بالمواعيد المحددة ، ولا يتقاعس في تقديم الدعوى .

وكما تم ذكره قد يكون قرار المفوض بالقبول، أو الرفض، وبيان ذلك كما يأتي:

أ- القرار الإيجابي الصادر بالإعفاء من الرسوم :

بعد أن يقوم المفوض بدراسة الطلب، والتحقق من توافر الشروط المطلوبة للإعفاء، والتي تتمثّل كما ذكر سابقاً بالإعسار، واحتمال كسب الدعوى، فإنه يصدر قراره بالموافقة على الطلب، ويتضمّن قرار المفوض الصادر بالإعفاء شقين: أولهما قبول الطلب، أما الثاني فهو ندب المحامي صاحب الدور، أو من يطلبه الطالب لمباشرة الدعوى⁶⁶، ويستمرّ أثر هذا القرار ستين يوماً، يجب على الطالب أن يقدّم خلالها عريضة الدعوى إلى قلم الكتاب، ويلتزم المحامي المنتدب بالحضور، والدفاع عن صاحب الشأن، كما يتولّى الإجراءات كافة نيابة عنه، وبدون اقتضاء أي أتعاب من الطالب .

ولكن يثور التساؤل في هذه الحالة عن مدى شمول القرار للرسوم، والمصروفات كافة ؟

يرى البعض من الفقه أن طلب الإعفاء لا يشمل سوى الرسوم القضائية بالمعنى الضيق، ووفقاً لهذا الرأي فإن الإعفاء لا يشمل ما يؤدّى للخزانة العامة من دمغات بأنواعها كافة، وإن شمل مقابل أتعاب المحاماة، إذ لا تقدّر أتعاب المحاماة إلا بجزء فقط مما يدفعه الخصوم⁶⁷ .

بينما يرى البعض الآخر الأخذ بالمفهوم الواسع للرسوم، بحيث تشمل كل الالتزامات التي قد تتعادل مع المصروفات القضائية التي يتحمّلها خاسر الدعوى، وحسبما أشير إليه في المادة (51) من القانون (90) لعام 1944 فهي تشمل الرسوم، وأتعاب الخبراء، وكل الرسوم المقررة على جميع

⁶⁶ سليمان، عبد المجيد عبد الحفيظ. (1986). الوجيز في دعوى الإلغاء. ص: 104.

⁶⁷ نقض رقم (67). سنة (4) ق. جلسة 1934/6/14.

الإجراءات القضائية من رفع الدعوى، وإعلان الحكم، ومصاريف، وانتقال القضية ، ومعاونتهم ، وأجر الحراسة القضائية، وخلافه⁶⁸ .

يظل أثر القرار قائماً إلى ما بعد صدور الحكم في الدعوى، ولا يملك أحد المساس به إلا مفوض الدولة ، وذلك في حالة زوال حالة الإعسار التي دعت لإعفاء الطالب من الرسوم، وفي هذه الحالة يصدر قراراً بالزام صاحب الشأن بسداد الرسوم، ويكون هذا القرار هو إعدام للأثر المترتب على قرار الإعفاء، ويدخل في سلطته التقديرية "من يملك المنح يملك المنع" .

ب- القرار السلبي برفض طلب الإعفاء :

يستطيع مفوض الدولة بما يملكه من سلطة تقديرية أن يرفض طلب الإعفاء، وذلك إذا لم يتوافر أحد شروط الإعفاء، فقد يستشعر المفوض يسار الطالب، أو مقدرته على دفع الرسوم، وقد يرى أن الطلبات المطلوب الإعفاء منها غير محتملة الكسب.

لا يلزم مفوض الدولة بتسبيب قراره، إذ إنه يملك السلطة التقديرية المطلقة، كما أنه لا توجد جهة ما يطعن أمامها في هذا الرأي .

لكن تجدر الإشارة إن قرار المساعدة القضائية في فرنسا يجوز التظلم منه في حالة رفض الطلب، ويكون التظلم أمام لجنة المساعدة القضائية في محكمة الاستئناف، إذ إن هناك هيئة موحدة للإعفاء، وهذا النظام لا يوجد مثله في مصر⁶⁹ .

لا بد أن نشير إلى نقطة مهمة في هذا الصدد، وهي أنه يجب تحديد ميعاد قصير للبت في هذه الطلبات، وألا تخضع إلى مطلق تقدير المفوض حتى لا يتعطل الفصل في الدعاوى، ومن ثم تتراكم

⁶⁸ اسحق، صبحي جرجس .مرجع سابق.ص:108.

⁶⁹ عبد الباقي، عادل.مقال عن مجلس الدولة الفرنسي.مجلة مجلس الدولة المصري سنة (11).

القضايا ما يعني عدم تحقيق العدالة الإدارية بالسرعة اللازمة التي يقتضيها طبيعة المنازعات الإدارية⁷⁰، ومن جانبي أؤيد ذلك، حتى لا يطول أمد الفصل في هكذا طلبات، وكذلك حتى لا يسيء المفوض استعمال سلطته التقديرية، ويتقاعس عن أداء واجبه على أكمل وجه.

الفرع الثاني

التسوية الودية

تعرف التسوية الودية بصورة عامة بأنها: "اتفاق بين الأطراف لوضع حد للنزاع بعد إجراء صلح مباشر بين الطرفين أو عن طريق إشراك طرف ثالث لحل النزاع ودياً (التحكيم، الخبرة، الوساطة). كما يقصد بالتسوية الودية: "إنهاء النزاع بطريقة باتة برضاء طرفي النزاع دون اللجوء لأي إجراءات تحضير ولا حاجة لتقديم رأي قانوني للمفوض، وكذلك بدون صدور حكم حاسم فيه من المحكمة وبسند رسمي له ما للأحكام من قوة تنفيذية"⁷¹.

وقد عرف الدكتور "مهند نوح" التسوية الودية⁷² بأنها: "وسيلة إرادية لانقضاء الدعوى، وإذا ما تمت هذه التسوية، فإنه لا يجوز الرجوع عنها، إلا أنه يمكن للخصوم، أو لأحدهما الاعتراض عليها بشكل يحول دون تمامها، وهو ما ينتج عنه سير الدعوى أمام المحكمة وفقاً للإجراءات المعتادة، أما إذا تمت التسوية، فإنها تفضي إلى انتهاء الخصومة .

كما تضمن كل من قانون مجلس الدولة المصري وقانون مجلس الدولة السوري نصاً بخصوص

التسوية الودية، إذ نصّت المادة (28) من قانون مجلس الدولة المصري على الآتي:

⁷⁰ النجار، زكي. مرجع سابق. ص: 41.

⁷¹ الأشقر، ضياء الدين. (2021) دور مفوض الدولة في تكريس التسوية الودية دراسة مقارنة- بحث منشور في مجلة جامعة البعث-ص: 7.

⁷² نوح، مهند. (2016). الصلح كوسيلة في المنازعات الإدارية. بحث منشور في المجلة الدولية للقانون. قطر. ص: 22.

" لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، خلال أجل يحدده، فإن تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع عليه كل من الخصوم، أو وكلائهم، ويكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي، وتعطى صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاؤه النزاع فيها، وإن لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعارض على التسوية بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيهاً، ويجوز منحها للطرف الآخر " .

من خلال هذا النص يتبين أن المشرع أعطى مفوض الدولة صلاحية عرض التسوية الودية على طرفي الخصومة، مع التأكيد على كون عرض التسوية هو أمر جوازي، وليس وجوبياً خلال فترة التحضير، إذ إن عرض التسوية يتم بعد بدء الخصومة القضائية التي تتم بقيد عريضة الدعوى قلم كتاب المحكمة، وقبل قيام المفوض بتحضير الدعوى .

وقد تبني قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 في مادته رقم (29) نظام التسوية الودية، إذ نصت الفقرة (3) من هذه المادة على الآتي: "للمفوض أن يعرض على الأطراف في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري، أو المحكمة الإدارية، تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده، فإن تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاؤه النزاع " .

وهكذا فإن هيئة مفوضي الدولة لا يقتصر دورها على إعداد الدعوى، وتهيتها للمرافعة، وإنما يمتد إلى تحقيق عدالة ميسرة، وحسم نزاع إداري بصورة ناجزة لا لبس فيها، فالغاية الأساسية من نظام التسوية الودية يكمن في اختصار إجراءات رفع الدعاوى الذي قد يمتد إلى فترات طويلة، وبالتالي تخفيف العبء عن كاهل القضاء الإداري بتقليل عدد الدعاوى المعروضة عليه .

بعد استعراض هذه النصوص القانونية المتعلقة بالتسوية الودية لا بدّ من بيان مفهومها وما قد

يترتب عليها من آثار، وذلك كما يأتي:

أولاً- مفهوم التسوية الودية :

تعدّ فكرة تطوير الحلّ الودي للنزاعات الإدارية فكرة قديمة، إذ أبدى مجلس الدولة الفرنسي اهتماماً

بها بدراستين مهمتين في عام 1993، وعام 2011، وما أيدّ هذه الخطوة عناصر عدة⁷³، لعلّ أبرزها :

- الرغبة في إيجاد أساليب أكثر مرونة، وسرعة، لإنهاء النزاعات الإدارية وتسويتها، وذلك من قبل

المواطنين، والإدارة .

- رغبة المشرّع في إحداث مشروع لتحديث نظام العدالة، وذلك عن طريق تطوير الإجراءات الودية

لحلّ المنازعات الإدارية .

ويمكن القول إن التسوية الودية وسيلة يملكها مفوض الدولة، يحاول من خلالها، وعن طريق

طرح مبدأ من المبادئ القانونية التي استقرّ عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، إنهاء النزاع، وحلّ

الخلاف بين الفرد والإدارة ودياً، وذلك في حال تمتّ الموافقة على هذا الحلّ من قبل الطرفين، وهو ما

يترتب عليه انتهاء الخصومة، أما في حال عدم موافقة الطرفين، فإن الدعوى تتابع سيرها وفقاً للإجراءات

المعتادة.

من خلال نصّي المادتين السابقتين في قانوني مجلس الدولة السوري والمصري فإن أمر عرض

التسوية هو أمر جوازي، فإجرائها ليس أمراً إلزامياً للمفوض، كما ليس له أن يفرضها على الطرفين،

ويكتنف أمر إجراء التسوية العديد من التعقيدات فيما يتعلق بإجرائها، وآثارها، ولعلّ هذه التعقيدات التي لم

ينظم القانون شيئاً منها، هي التي جعلت أغلب مفوضي الدولة محجّمين عنها، وعن مجرّد عرضها على

⁷³ الأشقر، ضياء الدين. مرجع سابق. ص: 6-7.

أطراف النزاع الإداري، ولعلّ أبرز الأسباب التي تدفعهم لعدم الاهتمام بهذا الموضوع أنهم يستشعرون أن جهات الإدارة لن تستجيب لنداءاتهم الأمر الذي دفع البعض إلى القول إن ذلك النصّ يثير الشك في جدوى نظام المفوضين ذاته⁷⁴.

من الملاحظ عملياً ندرة التطبيقات لنصّ المادة (28)، فبالرغم من أهميته العملية الكبيرة في حسم المنازعات الإدارية بأيسر السبل، فإنها لم تشهد تطبيقاً عملياً يذكر، في حين أنه لو أعمل هذا النصّ لتخلّص القضاء الإداري من أكثر من ثلث الدعاوى التي تثقل كاهله، ومن ثم يخفف العبء عن القضاة، وتتحقق غاية القضاء الإداري في سرعة حسم المنازعات الإدارية، وبالتالي فإن إهمال تطبيق هذا النصّ يطرح على البحث مدى جدوى نظام المفوضين في المنازعات الإدارية.

وبالنسبة إلى الواقع في مجلس الدولة السوري فإنه من خلال العودة إلى الدعاوى المفصولة، وباستقراء الأحكام الصادرة عنها تبين أنه لا يوجد أي دعوى تم استبعادها لانتهاء المنازعة ودياً أمام هيئة مفوضي الدولة⁷⁵.

تجدر الإشارة إلى أن عرض التسوية على طرفي النزاع، قد يقوم به المفوض بإيعاز منه شخصياً، ولكن ليس هناك ما يمنع من أن يشير إليه أحد أطراف النزاع بذلك، كما أن تطبيق هذا النصّ غير قاصر على بعض المحاكم من دون البعض الآخر، بل من المتفق عليه سريان نصّ المادة (28) على أنواع المحاكم الإدارية كافة .

للتسوية الودية فائدتان أساسيتان سرعة تحقيق العدالة، وسرعة حسم المنازعات، ما يترتب عليه - كما ذكرنا آنفاً- تخفيف العبء عن القضاة، بالإضافة إلى تخفيف عدد القضايا التي تثقل كاهل القضاء، وبالرغم من ندرة التطبيقات العملية لنصّ المادة (28)، إلا أن هيئة المفوضين قد اتخذت دورها الإيجابي

⁷⁴ النجار، زكي. مرجع سابق. ص: 54.

⁷⁵ رسلان، زكريا محمود. مرجع سابق. ص: 226.

في العديد من القضايا التي انتهت بتسوية النزاع ودياً، بحيث تمكنت هيئة مفوضي الدولة من تسوية منازعتين لصالح محافظة السويس، واستردت على إثرها مبلغاً مالياً وقدره (42) مليون جنيه⁷⁶.

وفي منازعة أخرى تمكنت من تسوية النزاع بين محافظة السويس والغرفة التجارية التي ترتب على تسويتها حصولها على مبلغ وقدره (13) مليون و(932) ألف جنيه⁷⁷.

من خلال ما سبق يمكن القول: إن التسوية الودية تعدّ وسيلة جيدة، وعملية، تختصر الكثير من الجهد، والوقت، سواء بالنسبة إلى طرفي النزاع، أو بالنسبة إلى القضاء، بالإضافة إلى توفير المال لذلك، لا بدّ من إعادة النظر لتفعيل نظام التسوية بشكل أفضل مما هو عليه، وهذا ما يحقق تطبيقاً عملياً لنصّي المادتين (28) من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة (29) من قانون مجلس الدولة السوري، كما لا بدّ من الإشارة إلى نقطة مهمة تتعلق بنصّ المادة (28) وهو ما يتعلّق بالغرامة، إذ لا بدّ من إعادة النظر بمبلغ الغرامة المفروضة على المعارض، والعمل بمثل ذلك فيما يتعلّق بنصّ المادة (29)، فالمرشّع السوري لم يذكر أي إشارة لفرض غرامة على المعارض، إلا في حالة تكرار التأجيل لسبب واحد يجوز للمفوض أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز خمسة وعشرون ألف ليرة سورية.

ثانياً_ الفرق بين التسوية والصلح :

بعد الحديث عن ماهية التسوية الودية، لا بد من التمييز بينها وبين مصطلح آخر يتشابه معها، وهو الصلح، فالتسوية، والصلح وسيلتان ينتهي بهما النزاع من دون صدور حكم فيه. تتشابه التسوية مع

⁷⁶ الأشقر، ضياء الدين. مرجع سابق. ص:10.

⁷⁷ السعيد، محمود. مقالة منشورة على صحيفة المصراوي عبر الموقع الإلكتروني الرسمي على الرابط الآتي: https://www.masrawy.com/news/news_cases. تاريخ الدخول: 2021/3/22.

الصلح في نواحٍ عدة، ومن ثم ليس هناك ما يمنع من تطبيق النصوص المتعلقة بالصلح على بعض جوانب التسوية، وذلك فيما لم يرد بشأنه نصّ في قانون مجلس الدولة⁷⁸.

بالعودة إلى القانون المدني، فقد عرّف المشرّع السوري والمصري الصلح على أنه: " عقد يحسم به الطرفان نزاعاً قائماً، أو يتوقّيان به نزاعاً محتملاً، وذلك بأن يتنازل كل منهما على وجه التقابل عن جزء من ادّعاءه " ⁷⁹، لذلك يتكوّن الصلح من عنصرين هما : وجود نزاع قائم، أو محتمل، والنزول عن ادّعاءات متقابلة ⁸⁰، كما يجب أن يتم تحديد موضوع الصلح تحديداً دقيقاً لا لبس فيه، لأن هذا الاتفاق يحتوي على تنازل متبادل لجزء من الحقوق بين الطرفين، إذ إن ما يحسم النزاع رهين بما يتناوله العقد، أو الاتفاق من حقوق، ومراكز قانونية⁸¹.

وبالتالي بعد أن تم تعريف الصلح سنعرض بشيء من التفصيل مقارنة بسيطة بين التسوية، والصلح، وذلك من حيث الميعاد، والنطاق، والأثر .

أ- من حيث الميعاد :

لا يمكن تصوّر التسوية إلا بكونها لاحقة لنشوء النزاع، فعلاقة الفرد بالإدارة علاقة تنظيمية، إذ تتمتع الإدارة بسلطات استثنائية فتحاول من خلال سلطتها سواء في تعاقداتها، أو قراراتها، فرض هيمنتها، وبالتالي فالنزاع القضائي معها لا يتصوّر إلا أن يكون لاحقاً لتعنّتها، وتمسّكها بمواقفها، ومن ثم فلا تسوية ودّية إلا بعد بسط النزاع على القضاء الإداري .

⁷⁸ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 121.

⁷⁹ المادة (517) من القانون المدني السوري رقم (84) لعام 1949، والمادة رقم (549) من القانون المدني المصري رقم (131) لعام 1948.

⁸⁰ نصار، رمضان. (2000). انقضاء الدعوى الإدارية بغير الفصل في الموضوع. أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة طنطا. ص: 384.

⁸¹ أبوزيد، فتحي. (2016). التمييز بين الصلح والتسوية الودية في انقضاء الدعوى الإدارية. دار الجامعة العربية. الإسكندرية. ص: 341.

أما الصلح فإنه من الجائز أن يكون قبل نشوء النزاع، وبهدف توقّي حدوثه، وهذا ما يؤكّده صريح النصّ، فالصلح قد يحسم به الطرفان نزاعاً قائماً أو يتوقّيان نزاعاً محتملاً⁸².

ب- من حيث نطاق كل منهما :

فيما يتعلّق بالتسوية فقد وضع المشرّع نصّاً عاماً يتعلّق باختصاص هيئة مفوضي الدولة في طرح التسوية الودّية من دون أن يميز بين الدعاوى القضائية، وبالتالي سنقوم بالتمييز بين دعاوى الإلغاء، والتعويض، ومدى جواز طرح التسوية في كل منهما .

فيما يتعلّق بدعوى الإلغاء فإنه يمكن تعريفها بأنها تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد، أو إحدى الهيئات، ويطلب من خلالها إعدام قرار إداري مخالف للقانون، فهدف دعوى الإلغاء إبطال القرار الإداري المخالف للقانون، وبالتالي إبطال آثاره المترتبة عليه⁸³، أي إن دعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء المشروعية، والخصومة فيها خصومة عينية، وفقاً لما استقرّ عليه الفقه، والقضاء في مصر وفرنسا، فهي تلحق بالقرار الإداري المطعون فيه من دون حاجة لإقامتها ضدّ المستفيد من القرار⁸⁴.

ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن " الخصومة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية عينية، قوامها مشروعية القرار الطعين، ومن ثم يكون الحكم الصادر فيها بالإلغاء حجة على الكافة، ينحصر أثر هذه الحجية فيما تناوله الحكم في قضائه "

من كل ما سبق يمكن القول إن التسوية الودّية لا يمكن تصوّرها في دعاوى الإلغاء فهي -كما ذكرنا- دعوى عينية، تخاصم قراراً إدارياً، تتعلّق بالبحث في مشروعية قرار إداري للتحقق من مطابقته

⁸² اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 122.

⁸³ رسلان، أنور أحمد. (2003). وسيط القضاء الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة. ص: 344.

⁸⁴ الطماوي، سليمان. (2015). القضاء الإداري "قضاء الإلغاء". الكتاب الأول. ط: 7. دار الفكر العربي. القاهرة. ص: 282-283.

لأحكام القانون، في حين أن التسوية الودية تتمحور حول التوفيق بين الطرفين من خلال إيجاد حلّ ودي للنزاع .

أما فيما يتعلّق بدعاوى التعويض فيقصد بها: " تلك الدعوى التي يحركها المدّعي، بغية الحصول على حكم بإلزام الإدارة بأن تؤدّي إليه تعويضاً عما أصابه من أضرار مادية ، وأدبية، من جراء تصرّف الإدارة تصرّفاً غير مشروع "85، وبالتالي نجد أن دعوى التعويض تتعلّق بتصرّف غير مشروع، تقوم به الإدارة، يترتب عليه ضرر، ينصبّ على الحقوق الشخصية لرافع دعوى التعويض، يطالب من خلالها بتعويضه عن الضرر الحاصل من جرّاء تصرّف الإدارة، وفي هذا المجال نشير إلى ما ذهب إليه المشرّع الفرنسي: " تختصّ لجان التسوية الودية المذكورة في المادة /127/ من قانون المشتريات العامة بمهمة استنباط الوقائع والقانون وتحليلها بهدف اقتراح حلّ ودي، وعادل، للنزاعات المتعلقة بتنفيذ العقود"86 وبالتالي يمكن القول أن دعاوى التعويض هي الميدان الواسع للتسوية الودية، كون التسوية هدفها التوفيق بين الطرفين، وبما أن دعاوى التعويض تتعلّق بضررٍ يصيب الفرد من تصرّف الإدارة، فيمكن أن تتقارب وجهات النظر بين الفرد، والإدارة، وإيجاد حلّ ودي يرضي الأطراف 87، ومن جانبي أعتقد أن دعاوى التعويض يمكن أن تكون المحور الأساسي الذي تتمحور حوله التسوية الودية.

بقي أن نشير إلى ما يتعلّق بالدعاوى المستعجلة التي عرفها البعض بأنها: " الدعوى التي يقصد بها الوقاية من حدوث ضرر معيّن، بسبب تنفيذ قرار إداري معيّن، أو وضع حدّ لهذا الضرر، حتى يفصل في الطلب الموضوعي الخاص بطلب إلغاء القرار الإداري محلّ المنازعة، وتسمّى هذه الدعوى دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري " 88 .

85 أبو راس، محمد الشافعي. (2010). القضاء الإداري "قضاء التعويض-قضاء التأديب". بلا دار نشر. بلا مكان نشر. ص:5.

86 المادة (127) من قانون المشتريات العامة الفرنسي لعام 2006.

87 الأشقر، ضياء الدين. مرجع سابق. ص:15.

88 البدوي، اسماعيل. (2015). القضاء الإداري. ط:1. مكتبة الوفاء القانونية. الإسكندرية. ص:93.

ذهبت محكمة النقض المصرية إلى أن: "الدعوى المستعجلة تلك التي يقتصر الفصل فيها على الإجراءات الوقتية أو التحفظية، دون المساس بالموضوع" ⁸⁹.

كما ذهبت محكمة النقض السورية إلى أن: "القضاء المستعجل ينظر فيما يخشى عليه من فوات الوقت، ولدرء خطر داهم محقق" ⁹⁰.

من كل ما سبق يلاحظ خصوصية الدعاوى المستعجلة التي يتطلب الفصل فيها السرعة، كونها ترمي إلى درء خطر متوقع، وبالتالي يمكن الاستنتاج تلقائياً أن هذه الدعاوى لا يمكن أن تكون مجالاً للتسوية الودية، نظراً لطبيعتها الخاصة، وما يؤكد ذلك موقف المشرع المصري الذي لم يجز لمفوض الدولة التسوية الودية في مجال الدعاوى المستعجلة.

أما الصلح فلا يجوز اللجوء إليه في دعاوى الإلغاء، إذ إن دعوى الإلغاء من النظام العام، والصلح، ليكون صحيحاً، لا يجوز أن يخالف أي قاعدة من النظام العام، وبالتالي سيكون التنازل عنها مخالفاً للنظام العام، وعلى هذا الأساس لا يمكن للإدارة أن تتصالح على المسائل المتعلقة بالمشروعية الموضوعية، فالصلح فكرة تتعارض مع فكرة المشروعية⁹¹، فلا يمكن اللجوء إلى الصلح من أجل استبعاد ممارسة الدعوى القضائية التي تهدف إلى حماية المشروعية الإدارية، ومن ثم لا يجوز استخدام الصلح لأجل تغطية المشروعية الخاطئة، ولا يحق للإدارة أن تبرم صلحاً لأجل قبول أحد الأفراد قراراً غير مشروع في حيّز الوجود القانوني، في مقابل دفع تعويض له، إذ إنها في هذه الحالة تقدم على إجراء غير مشروع، بل يجب عليها في هذه الحالة أن تقوم بسحب القرار غير المشروع⁹².

⁸⁹ محكمة النقض المصرية. الطعن رقم (421). سنة (71) قضائية. جزء 2. ص: 715.

⁹⁰ محكمة النقض السورية. القضية (456) أساس لعام 1997 - قرار رقم (49) لعام 1997. تاريخ 1997/3/6. منشور في مجلة المحامون العدد (8-7) لعام 1997.

⁹¹ Florence N. Impossibilité de renoncer par transaction à exercer le recours pour excès de pouvoir, Droit admin, n° 1, Janvier, 2008, p: 48.

⁹² نوح، مهدي. (2019). المحل في عقد الصلح الإداري دراسة مقارنة. مقال منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. السنة السابعة. العدد 1. ص: 232.

سوّغ جانب من الفقه ذلك بالطبيعة الموضوعية لهذه الدعوى، بحكم أن محلّها حماية المشروعية، وليس حماية الحقوق الذاتية، بينما يرى جانب آخر من الفقه أن ذلك يعود إلى سبب تاريخي يتمثل بكون دعوى الإلغاء حجر الزاوية في القانون الإداري الفرنسي⁹³.

تواترت أحكام القضاء الإداري الفرنسي التي تؤكّد ذلك ومن قبيل ذلك ما قضت به محكمة الاستئناف الإدارية في "ليون" أن الصلح المبرم بين المستفيد من رخصة بناء من جهة ، وأحد الأغيار من جهة أخرى، لا يحول دون قيام هذا الغير برفع دعوى الإلغاء في مواجهة القرار المتضمّن منح الرخصة المذكورة .

من كل ما تقدّم يمكن الاستنتاج أن الصلح الإداري يقتصر على دعوى القضاء الكامل، وبالتالي فإنه يقتصر على منازعات الحقوق الشخصية فقط، حيث قبل مجلس الدولة إبرام عقود الصلح من قبل الإدارة في مجال مسؤوليتها، وهذا المجال هو المجال الواسع للصلح الإداري، سواء أكانت هذه المسؤولية قائمة على أساس الخطأ، أم الخطر، أم المساواة أمام الأعباء العامة، وكذلك فإن الصلح يعدّ مقبولاً في مجال المنازعات المتعلقة بتنفيذ العقود الإدارية⁹⁴.

وفي سورية بيّنت الممارسة العملية لمجلس الدولة السوري في إطار إجازة عقود الصلح التي تبرمها الأشخاص الاعتبارية العامة أن مجال الصلح يقتصر على منازعات القضاء الكامل، من دون منازعات دعوى الإلغاء، وسواء تعلّق الأمر بمنازعات المسؤولية التقصيرية، أو بمنازعات تنفيذ العقود الإدارية، وهذا النوع الأخير هو الغالب في عقود الصلح التي تبرمها الأشخاص الاعتبارية العامة في سورية⁹⁵.

⁹³ MerenneS, La transaction portant sur un recours pour excès de pouvoir, AJDA, 2015, p:993.

⁹⁴ نوح، مهند. مرجع سابق. ص: 235-236.

⁹⁵ الرأي رقم (189) لسنة 2008. القضية رقم (495/ف) (غير منشور). مشار إليه في: المحل في عقد الصلح الإداري. ص: 239.

ثالثاً_ آثار التسوية الودية :

الأثر المترتب على قبول كل من الطرفين للتسوية هو انقضاء الدعوى الإدارية، لا انقضاء الخصومة، وفقاً لما هو معمول به في مصر. بمعنى أن حالة انقضاء الدعوى الإدارية تعني انقضاء الحق، مع عدم إمكانية رفع الدعوى مرة أخرى، على عكس انقضاء الخصومة، والتي تعني زوال إجراءات الخصومة بشكل عام مع إمكانية لرفع دعوى جديدة⁹⁶.

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا المصرية على أثر التسوية الودية، إذ ذهبت إلى أن: " اتفاق الطرفين على تسوية النزاع بينهما ودياً، على أساس المبادئ التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، مؤداه انتهاء المنازعة قضائياً، وتطبيق المبدأ القانوني وفقاً لما قضت به المحكمة العليا على الواقعة التي كانت موضوع الدعوى، ولا تبقى بعد هذه التسوية منازعة تعمل فيها المحكمة سلطتها، وينصب عليها قضاؤها"⁹⁷.

وبالتالي إذا وافق الطرفان على التسوية، يجب على المفوض أن يثبتها في محضر يوقع من الخصوم، أو وكلائهم يتضمن هذا المحضر ذكر بنود التسوية كافة، وتاريخ إجراءاتها، وميعاد العمل بمقتضاها، وعلى المفوض التوقيع على المحضر، مع الكاتب، والخصوم، ثم يختم الاتفاق بخاتم الدولة الرسمي، وبذلك يكون لهذا المحضر قوة السند التنفيذي، وذلك وفقاً للمادة (28) من قانون مجلس الدولة المصري، وتعطى صورته إلى الأطراف تبعاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام، ويؤشر في جدول المفوضين بانتهاء الخصومة بناءً على التسوية الودية⁹⁸.

⁹⁶ الأشقر، ضياء الدين. مرجع سابق. ص: 17.

⁹⁷ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية. السنة السادسة. العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1960 إلى آخر ديسمبر 1960). ص: 451.

⁹⁸ ندا، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 88.

من الواضح أن المشرّع المصري في نصّ المادة (28) قد سوّى بين محضر التسوية الوديّة، وبين السندات التنفيذية، حتى وإن لم يحدد معنىً واضحاً لذلك، أو يشير إلى أي تفاصيل بهذا الشأن .

لكن تجدر الإشارة إلى أن محضر التسوية، وإن نصّ صراحة على كونه سنداً تنفيذياً، إلا أنه سند من نوع خاص، بدرجة تجعله غير داخل في نطاق السندات التنفيذية التي نصّت عليها المادة (280) من قانون المرافعات، إذ نصّت على أن السندات التنفيذية هي الأحكام، والأوامر، والمحررات الموثّقة، ومحاضر الصلح التي تصدق عليها المحاكم، والأوراق الأخرى التي يعطيها القانون هذه الصفة⁹⁹ .

وبالعودة إلى قانون مجلس الدولة السوري لعام 2019 نجد أنه لم يحدد القوّة القانونية لمحضر التسوية، وكان من الأفضل لو أخذ بنهج المشرّع المصري فيما يتعلّق بتحديد قوة المحضر .

وبالنسبة إلى العدول عن التسوية، فإن القانون لم ينظّم ذلك صراحة، لكن يجوز العدول عنها قبل التوقيع عليها من الخصوم، لأن المادة (28) من قانون مجلس الدولة المصري لم ترتب أي جزاء رادع يمنع هذا العدول، كما أن إلزام الأطراف بالتسوية رغماً عنهم ينطوي على وضع قيد على حقّ دستوري أصيل، وهو حقّ التقاضي، أما في حال تمّت التسوية وكان التنفيذ وفقاً لمحضر التسوية قد بدأ، فإنه لا يقبل العدول عنها.

أما في حال لم تتم التسوية ، جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعارض على التسوية بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيهاً، ويجوز منحها إلى الطرف الآخر، في حين أن المشرّع السوري لم ينصّ على هذا الأمر رغم أهمية الإشارة إليه ، ووضع غرامة مناسبة ، وذلك نظراً إلى ما للتسوية من أهمية في توفير الجهد، والوقت، والمال العام.

⁹⁹ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 127.

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية أكدت من خلاله على أن: " التنازل عن الدعوى أمام هيئة المفوضين قبل إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يوجب رد نصف الرسم المحصل عملاً بنص المادة (7) من لائحة الرسوم المطبقة أمام مجلس الدولة " ¹⁰⁰.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا السورية أن: " إذا تنازل المدعي عن دعواه قبل إحالتها إلى إحدى دوائر المحاكم فيرد له نصف الرسم ويعادله رسم وقف التنفيذ إذا كان الحكم بوقف التنفيذ قد اكتسب الدرجة القطعية " ¹⁰¹.

وهكذا تم الانتهاء من الحديث عن مرحلة ما قبل تحضير الدعوى، وسننتقل في المبحث الثاني لمرحلة تحضير الدعوى، وسلطات المفوض خلالها .

¹⁰⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1984/498/280. مع 1984م.50:ص.209.

¹⁰¹ حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1970/156/45. مع 1970م.49:ص.124.

المبحث الثاني

سلطات المفوض عند تحضير الدعوى

تعد مرحلة تحضير الدعوى الإدارية أطول، وأهم مرحلة من مراحل نظر الدعوى الإدارية، يملك خلالها المفوض العديد من السلطات التي تمكنه من أداء مهمته، فللمفوض في هذه المرحلة هيمنة على إجراءات التحضير، وله ذات الصلاحيات التي يملكها القاضي العادي فيما يتعلق بترجيح الأدلة وتقديرها، وجمعها، والعدول عنها .

من خلال النصوص القانونية التي تتعلق بهيئة المفوضين في قانون مجلس الدولة المصري، نجد أن مرحلة تحضير الدعوى تكاد تكون المرحلة الوحيدة التي تتناولها القانون، ومع ذلك فقد كان ذلك بتفصيل بسيط، ويمكن القول إن ذلك ينطبق على قانون مجلس الدولة السوري أيضاً، وهذا ما دفع البعض منهم إلى الإحجام عن التعامل بمرونة مع النصوص التي تخص أعمالهم، الأمر الذي جعل الإجراءات التي يقومون بها تتسم بالبطء، ما دفع جانب من الفقه إلى القول إن قصور النصوص جعل مفوضي الدولة يتحملون مهمة صعبة نتج عنها هذا البطء في الإجراءات، بينما يرى جانب آخر أن هذا القصور قد جعل دورهم في الدعوى له صفة إيجابية¹⁰² .

عرف جانب من الفقه تحضير الدعوى بأنها " الإجراءات التي تتم بين إيداع العريضة قلم كتاب المحكمة، وصدور الحكم في الدعوى"¹⁰³، وبالتالي يمكن القول إن مرحلة تحضير الدعوى، هي المرحلة التي يتم من خلالها توفير المستندات، والأدلة اللازمة للحكم في النزاع .

سلطات التحضير في مصر تشير إليها المادة (27) من القانون رقم (47) لعام 1972، والتي

تنص في فقرتها الأولى على الآتي:

¹⁰² اسحق، صبحي جرجس . مرجع سابق.ص:143.

¹⁰³ موسى، أحمد كمال الدين. مرجع سابق.ص:183.

" تتولّى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى، وتهيئتها للمرافعة، ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى، الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن، للحصول على ما يكون لازماً من بيانات، وأوراق، وأن يأمر ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، أو بدخول شخص ثالث في الدعوى، أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات، أو مستندات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك " .

وبالعودة إلى قانون مجلس الدولة السوري رقم (32)، لعام 2019 ، نجد أن المادة (29) تشير إلى سلطات المفوض في مرحلة التحضير، وبشكلٍ مشابه لنص المادة (27) من القانون رقم (47) لعام 1972 .

تبدأ جلسات التحضير في الميعاد الذي يحدده المفوض، وذلك بالتأشير على ملف الدعوى لأول مرة بهذا الميعاد، لتتولّى السكرتارية بعد ذلك إبلاغ الخصوم بهذا الميعاد، مع بيان ما هو مطلوب منهم، فقد يكون إما الحضور إلى جلسة المناقشة، وإما استيفاء بعض الأوراق، أو المستندات المتعلقة بالدعوى، يتم في كل جلسة تحرير محضر لإثبات ما جرى، وكذلك ما يطلب من الخصوم القيام به مستقبلاً، يحرر هذا المحضر من صورتين تسمّى إحداهما "محضر الجلسة"، والثانية "الرول"، ويوقع عليهما من قبل المفوض، ومن سكرتير التحضير، مع ذكر اسمهما معاً، ويوضح رقم الدعوى، وتاريخ الانعقاد، ومكانه، وحضور الخصوم من عدمه، مع ملاحظة أن عدم مراعاة ذلك يؤدي إلى بطلان الجلسة .

يتم التحضير علناً في أغلب الأحيان، ويتم تحديد المواعيد التالية لانعقاد جلسات التحضير أولاً بأول؛ أي جلسة بجلسة، ويثبت ذلك في المحضر، الذي تذكر فيه أيضاً الطلبات، أو التكاليفات التي يأمر بها المفوض .

بعد هذا الشرح البسيط عن مرحلة التحضير، سيتم الحديث عن السلطات التي يملكها المفوض، وذلك من خلال مطلبين: وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: الاتصال بالجهات الحكومية واستدعاء ذوي الشأن.

المطلب الثاني: التحقق من الوقائع وإدخال الغير في الدعوى.

المطلب الأول

الاتصال بالجهات الحكومية واستدعاء ذوي الشأن

كما ذكر سابقاً فإنه بموجب النص القانوني، يملك المفوض عديد من السلطات التي تخوله القيام بمهمته، تمهيداً لإعداد تقريره القانوني بشأن النزاع لذلك سيتم الحديث في هذا المطلب عن سلطتين منحهما القانون للمفوض، ويتمثلان بالاتصال بالجهات الحكومية ، واستدعاء ذوي الشأن وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الاتصال بالجهات الحكومية

منح القانون المفوض سلطة الاتصال بالجهات الحكومية للحصول على ما يلزم من مستندات، وأدلة تتعلق بالمنازعة الإدارية، لذلك سيتم شرح بعض الأمور المتعلقة بهذا الموضوع .

أولاً_ مدلول الاتصال بالجهات الحكومية ووسائله :

يقصد بالاتصال في مجال التحضير، إبلاغ الجهات الإدارية بضرورة الردّ على ادّعاءات أصحاب الدعاوى، وتقديم المستندات التي يراها مفوض الدولة ضرورية لإعداد رأيه القانوني، وغالباً ما

يكون الاتصال لحسم الشائك من الوقائع، أو المسائل المثارة في الدعوى، ويجوز للمفوض معاودة الاتصال بالجهة أكثر من مرة من دون حد أقصى .

من المعلوم أن الاتصال لا بد أن يكون لاحقاً لإعلان عريضة الدعوى للجهة الإدارية ، بالصورة المقررة قانوناً للإعلان، والمفروض أن تلتزم الجهات الإدارية بالرد على ما يطلبه المفوض، مع ضرورة الإشارة هنا أن هذه الطلبات لا يصدرها المفوض بشكل أوامر، ذلك أن القاعدة العامة تقضي أن القاضي الإداري لا يملك إصدار الأوامر إلى جهات الإدارة، فمن باب أولى أن المفوض لا يملك ذلك أيضاً، وإنما يقوم بذلك عن طريق إعلانها بالمطلوب من المستندات، وبميعاد الجلسة¹⁰⁴ .

فيما يتعلق بوسائل الاتصال فإن المشرع لم يحدد وسائل اتصال مفوض الدولة بالجهات الإدارية، والأصل أن الاتصال يتم عن طريق عضو هيئة قضايا الدولة، أو عضو الإدارة القانونية الحاضر عن الإدارة ، والمتعارف عليه في نظم العمل بهيئة مفوضي الدولة أن الاتصال يكون بالمراسلات البريدية، إلا أن هذه الوسيلة أصبحت عقيمة في الوقت الحالي وفي ظل تطور وسائل الاتصال، وما تستدعيه ظروف الدعوى الإدارية من سرعة تحضيرها، وتجهيتها للبت فيها، وهو ما يعرضها إلى البطء في التسليم، أو فقدها، ما يؤدي إلى تكرار تأجيل جلسات التحضير، حتى إعادة إخطار الجهات الإدارية¹⁰⁵ .

لهذه الأسباب رأى البعض من الفقه جواز الاتصال الهاتفي بالجهات الإدارية، كوسيلة تمكن المفوض من اختصار الوقت، وفي هذه الحالة يمكن أن يقوم بهذا الاتصال بنفسه، أو عن طريق السكرتارية الخاصة بالمفوضين، وهذا أفضل مراعاة لكرامة وظيفته¹⁰⁶ ، وبالتأكيد فإن هذه الطريقة أفضل بكثير من المراسلات البريدية، كونها تختصر الكثير من الوقت، ويتلافى بها المفوض التأخير في إعداد

¹⁰⁴ اسحق، صبحي جرجس .مرجع سابق.ص:149.

¹⁰⁵ عبد العليم، محمد جابر.(2007).مفوض الدولة في القضاء الإداري.دار الكتب القانونية.مصر.ص:221.

¹⁰⁶ البناء، محمود عاطف.(1984). الوسيط في القضاء الإداري.ص:42.

التقرير، وبالتالي التأخير في الفصل في الدعوى الإدارية، كما يجوز الاتصال عن طريق مندوبين عن الهيئة لحمل طلبات المفوض، وتكليفاته، إلى الجهات الإدارية .

وفي كل الأحوال يلزم إثبات هذا الاتصال رسمياً، إما بالاحتفاظ بصورة من المراسلات البريدية، أو بإثبات مضمون الاتصال التليفوني في محضر رسمي، يبين فيه سبب الاتصال ونتائجه، ويودع ملف الدعوى ، المهم أن يكون الاتصال لازماً في إكمال تحضير الدعوى، وإعداد الرأي القانوني، وللمفوض السلطة التقديرية المطلقة في تحديد لزوم الاتصال من عدمه .

وقد يكون اتصال مفوض الدولة بالجهات الإدارية عن طرق الانتقال إليها، لإجراء ما يلزم من تحقیقات، والاطلاع على السجلات، والملفات المحفوظة لديها، ويحرر بذلك محضراً يودع ملف الدعوى.

تجدر الإشارة هنا أن عدم اتصال المفوض بالجهات الإدارية، حتى ما كان منها ذي شأن في الدعوى لا يؤدي إلى بطلان تقريره من الناحية الشكلية، إذ له السلطة التقديرية المطلقة في تحديد لزوم هذا الاتصال كما ذكر، ولا يصح النعي على الحكم فيما بعد بالبطلان بحجة أنه قد تم بعد إجراءات تحضير لم تستوف الاتصال بالجهات الإدارية¹⁰⁷ ، ومن باب أولى يسري هذا الوضع على عدم اتصاله بالجهات التي كان يلزم الاسترشاد برأيها .

يرى جانب من الفقه أن الجهات الإدارية ذات الشأن، وفقاً لنص المادة (27)، هي الجهات التي تعدّ خصماً في الدعوى الإدارية، أو الجهات التي تكون بحوزتها المستندات الفاصلة في الدعوى، فلا يجوز لمفوض الدولة الاتصال بالجهات الحكومية غير ذات الصلة بموضوع الدعوى، لأنه يعدّ عبثاً، واتخاذ إجراءات لا جدوى منها¹⁰⁸ .

¹⁰⁷ موسى، أحمد كمال الدين .مرجع سابق.ص:62.

¹⁰⁸ عبد العليم، محمد جابر.مرجع سابق.ص:223.

بينما يرى البعض الآخر من الفقه أن النص القانوني، وإن كان يذكر عبارة "الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن" فإن ذلك لا يمنع المفوض من الاتصال بالجهات الحكومية كافة في نطاق الدولة، أيًا كانت طبيعة المهمات التي تقوم بها أو سريتها، سواء ما كان منها له الصلة بالنزاع، وما لم يكن له صلة به، طالما أنه يرى أن لذلك فائدة في إكمال تحضير الدعوى، وإعداد رأيه القانوني في النزاع، فلا يعقل قصر تفسير هذه العبارة على الجهات ذات الصلة من الناحية الإجرائية، فضلاً عن ذلك فإن المشرع لو كان يقصد هذا النطاق الضيق، لكان نصّ على ذلك صراحة، كما أن تقييد سلطة المفوض في الاتصال ينطوي على إلغاء لما جاء بذات النصّ، من أن له إجراءات التحضير كافة¹⁰⁹.

وفي سورية رغم أن المشرع نصّ على أن يقوم المفوض بالاتصال بالجهات الحكومية صاحبة الشأن، إلا أن الواقع يسير في مجلس الدولة على توجيه الدعوى إلى هيئة قضايا الدولة فقط الممثل القانوني عن الإدارة دون الجهة الإدارية صاحبة الشأن وذلك إلى جانب دعوة الفرد صاحب الشأن في الجلسة، بالإضافة إلى أن الغالبية العظمى من الدعاوى المنظورة أمام القضاء الإداري تفتقد لأي رد من الإدارة¹¹⁰.

ثانياً- آثار الاتصال بالجهات الحكومية :

بعد أن يقوم مفوض الدولة بالاتصال بالجهات الإدارية للحصول على ما يلزم من مستندات، وأوراق، تختلف الآثار التي تترتب على هذا الاتصال تبعاً لموقف الإدارة، وبالتالي يمكن التمييز بين حالتين:

¹⁰⁹ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 151.

¹¹⁰ رسلان، زكريا محمود. مرجع سابق. ص: 224.

الأولى: أن تستجيب الإدارة إلى طلب المفوض، وتقوم بتقديم ما يطلبه من أوراق، أو مستندات من دون تأخير، أو مماطلة، في هذه الحالة تتحقق الغاية من الاتصال، ويحصل المفوض على ما يحتاجه، وبالتالي تتحقق الغاية من التحضير .

الثانية: إذا لم تستجب جهة الإدارة لطلب المفوض، أو تراخت في الإجابة على الطلبات أباح القانون المصري للمفوض وسائل تهديدية تتمثل في :

- الإنذار بالغرامة .
- توقيع الغرامة بالفعل بالقدر المحدد في القانون، ويجوز تكرار الغرامة، هذه الوسيلة، وإن كانت بسيطة القيمة، وقد تمنح للمتضرر من هذا التراخي، فإن تكرار توقيعها، قد تجبر الإدارة على الاستجابة لطلب المفوض .
- الإنذار بإعمال قرينة النكول، والتي تعني افتراض تسليم جهة الإدارة بصحة ما ذكره المدعي من وقائع، وذلك بعد أن استشعرت ضعف وسيلة الإنذار بالغرامة، أو توقيعها .
- حجز الدعوى بموجب قرينة النكول، ويجب أن يكون اتخاذ هذا القرار بعد دراسة متأنية لملف الدعوى، والتثبت من قيام المدعي بتقديم ما يملك تقديمه من أدلة لإثبات مدعاه، وكذلك استنفاده السبل لإلزام الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات .

وتجدر الإشارة هنا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد خففت من حدة ما يتعلق بقرينة النكول، وذلك بعد قضائها بأن هذه القرينة بسيطة، ومؤقتة، وتزول بظهور المستندات التي تحوزها الإدارة حتى ولو في مرحلة الطعن¹¹¹.

¹¹¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1299) ق.ع. جلسة 1988/11/26. سنة (34). ص: 167.

كذلك فإن المحكمة الإدارية العليا حاولت إعلاء شأن المفوض في مواجهة الإدارة، وذلك فيما يتعلق بالغرامة؛ فقضت أن الغرامة التي يوقعها مفوض الدولة ليس لغيره الإقالة منها، وأن قرار المفوض في حقيقته في منزلة حكم¹¹²، بل إنه بحسب المستقر في تعريف الحكم البات يعد حكماً باتاً، إذ لا يطعن فيه، وله طبيعة خاصة جداً، بحيث لا يستطيع أحد إعدام أثره إلا مفوض الدولة، وذلك بالإقالة من الغرامة، سواء طلبت جهة الإدارة ذلك، أو قام بها من تلقاء نفسه، وهذا أمر يمكن تصوره في حال استجابت الإدارة لطلباته .

وتجب الإشارة إلى أنه في كثير من الأحيان يكون المدعي السبب في تأخر الفصل في الدعوى لعدم حضوره، وعدم تقديمه ما يطلبه المفوض من مستندات، وفي مثل هذه الحالة، وبعد أن يتيقن المفوض من صحة إعلان المدعي بتاريخ الجلسة، يصح له اتباع الخطوات السابقة ذاتها من إنذاره بالغرامة، ثم توقيعها عليه، ثم إنذاره بحجز الدعوى بحالتها مع عدّه ناكلاً عن إثبات دعواه¹¹³ .

يرى جانب من الفقه¹¹⁴ أنه لما كانت أحكام قوانين نظم العاملين المدنيين في الدولة، قد أوجبت على الموظفين اتباع التعليمات، والأوامر¹¹⁵، وعدت أن عدم امتثالهم إلى هذا الواجب في منزلة مخالفة إدارية توجب الجزاء الإداري، وكذلك أحكام قانون العقوبات المصري¹¹⁶ عدت هذا الموقف منهم في منزلة جريمة جنائية معاقب عليها، فإنه تطبيقاً لذلك يجوز لمفوض الدولة كتابة محضر بالمخالفات، وإخطار جهات التحقيق التأديبي، والجنائي، لاتخاذ ما يلزم تجاه مرتكبي هذه الجرائم، وقد تكون هذه الوسيلة أقوى وسيلة تهديدية، لحث عمال الإدارة على الاستجابة لطلبات المفوض، وأعتقد صحة هذا

¹¹² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1533) لسنة (2) ق.ع . جلسة 1958/1/18. مجموعة العشر سنوات. ص: 524.

¹¹³ ندا، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 98.

¹¹⁴ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 154-155.

¹¹⁵ المادة (76) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لعام 1978.

¹¹⁶ المادة (124) عقوبات معدلة بالقانون رقم (24) لعام 1951 والقانون رقم (29) لعام 1982.

الرأي كونه فعلاً وسيلة قوية في مواجهة الإدارة، وإجبارها- إن صح القول- على الاستجابة إلى المفوض، وذلك مقارنة ببساطة بعض الوسائل التهديدية، كالغرامة .

ولأن الحديث عن موضوع الغرامة فيما سبق سنذكر بعض النقاط المتعلقة بها، كونها تعدّ سلطة يملكها المفوض أيضاً، إذ إنه حرصاً على عدم تعطيل الفصل في الدعوى أجاز المشرع للمفوض توقيع الغرامة على المتسبب في تأخير الفصل في الدعوى .

أ- على من تقع الغرامة :

تقع الغرامة -كما ذكرنا- على كل من يتسبب في تعطيل الفصل في الدعوى، وبالتالي قد تقع على المدعى، وذلك في حال تقاعس عن متابعة دعواه، وقد تقع على المدعى عليه إذا ماطل، أو تراخى عمداً، عن تقديم ما يطلبه المفوض، أو طلب التأجيل، وتعطل التحضير من دون عذرٍ مبرر يقبله المفوض¹¹⁷ .

ب- مقدار الغرامة :

بالعودة إلى قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972 ، نجد أن المادة (27)، قد نصّت في فقرتها الثانية على الآتي: "... يجوز للمفوض إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهاً، يجوز منحها للطرف الآخر " .

وبالتالي نجد أن المشرع حدد مقدار الغرامة بعشرة جنيهاً، ولكن ببساطة المبلغ قد لا تحت الإدارة على الاستجابة إلى طلبات المفوض، لذلك لا بدّ من إعادة النظر بمقدار الغرامة لتكون سبباً يدفع الإدارة كي لا تتقاعس عن الاستجابة .

¹¹⁷ ندا، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 101.

في حال قرر المفوض إيقاع الغرامة، فإن سكرتارية المفوضين تقوم بإعداد قرار الغرامة، ويوقع من المفوض، ثم تخطر به إدارة المطالبة في المحكمة، لتنفيذه، أو تسليمه إلى من صدر لمصلحته .

وبالنسبة إلى المشرع السوري، فقد نصّ قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 في مادته رقم (29) الفقرة الثانية على الآتي: " لا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى، تكرار التأجيل لسبب واحد، إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد، وفي هذه الحالة يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة، لا تتجاوز 25000 ل.س خمسة وعشرون ألف ليرة سورية ".

الفرع الثاني

استدعاء ذوي الشأن

منح قانون مجلس الدولة المصري مجموعة من السلطات إلى مفوض الدولة، بموجب المادة (27)، وكذلك قانون مجلس الدولة السوري في المادة رقم (29) فله أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيق بشأنها، واستيضاح النقاط الغامضة في الدعوى، لذلك لا بدّ من بيان ما يتعلّق بهذه الصلاحية الممنوحة.

أولاً_ مدلول الاستدعاء ووسائله :

يقصد باستدعاء ذوي الشأن الأمر بحضورهم لسماع وجهة نظرهم في النزاع، أو لتكليفهم بمهمة ما، من أجل إكمال تحضير الدعوى، وتهيئتها للمرافعة، وتجدر الإشارة إلى أن نصّ المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري والمادة (29) من قانون مجلس الدولة السوري قد ذكر أن أمر استدعاء

ذوي الشأن يكون لسؤالهم، لكن ليس هناك ما يمنع المفوض من استدعائهم لتكليفهم بأي إجراء آخر، وقد منح القانون المفوض، هذه السلطة بقصد تحقيق هدفين أساسيين¹¹⁸ :

الأول: السرعة في حسم المنازعات الإدارية حتى لا تبقى الروابط الإدارية مزعزعة أمداً طويلاً.

الثاني: استقرار تلك الروابط استقراراً نهائياً على حكم القانون الذي يجب أن يكون المرء في تلك الروابط، والذي يجب أن تسيّر الإدارة على هديه .

بالطبع المفوض هو الذي يقدر مدى الحاجة لاستدعاء الخصوم، والاستعانة بهذا الأسلوب، كما له أن يرجع عن استدعائه، وأن يعيد الاستدعاء في أي وقت يراه، طالما كانت الدعوى في حوزته، وسلطته في هذا الشأن تقاس على سلطة القاضي الإداري، وإذا كان للقاضي الإداري الهيمنة الكاملة على الإجراءات، فإن سلطة المفوض يجب ألا تقل عنه ، ولعل سلطة المفوض هذه ترجمة وتعبير عما يراه البعض من ضرورة إعلاء شأن مبدأ الإثبات الحر في مجال النزاع الإداري، بقصد منع الإدارة، وإيجاد تكافؤ في مراكز أطراف الخصومة الإدارية أمام القضاء الإداري¹¹⁹ .

يجب أن يتضمن أمر الاستدعاء على البيانات الآتية : اسم المحكمة، واسم المستدعي، وعنوانه، وموعد الاستدعاء، وتاريخه، ورقم الدعوى، وأسماء الخصوم، وموضوع الدعوى، وذلك وفقاً للنموذج سالف الذكر بنموذج الاتصال .

الأمر بالاستدعاء؛ هو أمر صادر من مفوض الدولة، وهو أمر قضائي له طبيعة خاصة، ويختلف عن أمر التكليف بالحضور، فأمر التكليف يتم لاستجواب الخصم، سواء أكان ذلك من القاضي من تلقاء نفسه، أم بناءً على طلب أحد الخصوم، كما أنه في طلب الحضور يقبل حضور وكلاء

¹¹⁸ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 156.

¹¹⁹ موسى، أحمد كمال الدين. مرجع سابق. ص: 22.

الخصوم ، وليس لازماً حضورهم، أما في الاستدعاء للمفوض الإصرار على حضورهم شخصياً، من دون وكلاء عنهم¹²⁰.

أما بالنسبة إلى وسائل الاستدعاء فإن القانون سواء السوري أو المصري لم يحدد طريقة معينة، أو وسيلة محددة لاستدعاء ذوي الشأن، ومن ثم للمفوض الاستعانة بوسائل الاستدعاء كافة، سواء بالمكاتبات البريدية، أو التلغرافية، أو باتصال هاتفي، يثبت مضمون ذلك كله في محضر رسمي .

يتم الاستدعاء بواسطة سكرتارية هيئة مفوضي الدولة، بينما يؤيد جانب من الفقه، فكرة أنه ليس هناك ما يمنع من إتمامه عن طريق رجال السلطة العامة، وذلك اقتداء بإشارات هيئة النيابة الإدارية التي ترسل في بعض الأحوال إلى الموظفين العموميين، لحضور التحقيق أمامهم، عن طريق رجال هيئة الشرطة، ويكون الاستدعاء لطرفي الخصومة، إذ يستوي في ذلك الطرفان، فقد يكون الاستدعاء لرافع الدعوى، أو للمدعى عليه، وسواء أكان شخصاً طبيعياً، أم معنوياً ، أم جهة حكومية¹²¹ .

يؤكد جانب من الفقه أن معظم مفوضي الدولة، وفي كل التاريخ القضائي للمجلس، يحجمون عن استخدام هذه الصلاحية؛ إذ إنهم لا يتمسكون بصلاحياتهم التي خولهم إياها القانون، ونادراً ما يصرون المفوضون على استدعاء الخصوم، من أجل إكمال التحضير¹²² .

ثانياً_ أثر الاستدعاء :

يختلف أثر الاستدعاء باختلاف موقف ذوي الشأن؛ أي في حال الحضور من عدمه، كما يأتي :

إذا حضر الخصم، الذي استدعاه المفوض، أكمل المفوض إجراءات التحضير في مواجهته، وحق للخصوم إبداء ملاحظاتهم، وإيداع مستنداتهم، كما يحق لهم طلب الآجال، وإبداء الدفع، وخلافه،

¹²⁰ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 157.

¹²¹ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 231.

¹²² اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 159.

وأيّاً كانت طريقة الاستدعاء، فإن حضور الخصوم أمام مفوضي الدولة، يغني عن الإعلان ذاته، ويصح بطلانه¹²³.

أما في حال لم يحضر من استدعاه المفوض، أو ممثله، أو النائب عنه، أو وكيله، فإن النص لم يمنح المفوض صراحة سلطة الأمر بالقبض عليه، ولأن ذلك القبض أمر استثنائي على القواعد العامة، فلا بدّ من تقريره بنص صريح، ويرى جانب من الفقه أن ذلك يمثل قصوراً شديداً في قانون مجلس الدولة وحيث إن الخصومة تستهدف في قضاء مجلس الدولة المشروعية، ومن ثم يلزم توسيع اختصاصات المفوض لتعطيه الحق بإصدار مثل هذا الأمر¹²⁴، وأنا أؤيد هذا الرأي، فالأفضل منح المفوض مثل هذه الصلاحيات التي تجعله في مركز أقوى في مواجهة الخصوم، وتكون دافع لهم، لعدم التقاعس، أو المماطلة، في حال طالبهم المفوض ببعض الأمور.

رغم أن المادة (27)، تتضمن عبارة " وغير ذلك من إجراءات التحقيق "، التي يمكن أن يفهم من ظاهرها، إمكانية إصدار مثل هذا الأمر، لكن لاحظ البعض¹²⁵ أن أحداً من المفوضين، لم يجرب استعمال هذا الأسلوب، وقد يكون مرجع ذلك، أن هذه الصلاحية تمثل قيداً شديداً على حرية طرفي الخصومة، وبالتالي فإن هذه العبارة حسب ما يراه المفوضون، لا لزوم لها، أو لا يرونها تبيح لهم سلطات قاضي التحقيق، ومما زاد في هذا الشعور لديهم، ما خلصت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية¹²⁶، من أن المفوض ليس له سلطات قاضي التحقيق، وبالتالي ليس أمامه سوى أن يقوم بإعداد رأيه القانوني، على أساس أن موقف الخصم، الممتنع عن إيداع المستندات يقيم قرينة لصالح خصمه، لكن تجدر

¹²³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1053)، سنة (8) ق.ع. جلسة 1965/5/7. سنة (12). ص: 102.

¹²⁴ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 161.

¹²⁵ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 161.

¹²⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (148) لسنة (10) ق.ع. جلسة 1986/6/26. مجموعة السنوات (15). ص: 1045.

الإشارة هنا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية، رغم تسليمها بهذا المبدأ، عادت لتلغي أثره، وقضت بأن القرينة في هذه الحالة قرينة مؤقته، تزول بإيداع الخصم للمستندات حتى ولو في مرحلة الطعن¹²⁷.

وفي سياق الحديث عن ذوي الشأن، لا بدّ أيضاً من الحديث عن سلطة يملكها المفوض، والتي تتمثل بتكليف ذوي الشأن بتقديم الأوراق المنتجة في الدعوى، إذ نصّ القانون على أنه لمفوض الدولة أن يكلف ذوي الشأن بتقديم مذكرات، أو مستندات تكميلية، ويمكن القول بأن المشرع قد وسع من اختصاصات هيئة المفوضين، بحيث تتجاوز تلك الممنوحة إلى المفوضين في فرنسا، فهئة المفوضين تمارس مهمة قضائية تقوم على حكمة تشريعية تستهدف أساساً تجريد المنازعات الإدارية من لدن الخصومة الفردية، بحسبان أن الإدارة خصم شريف لا ينبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حدّ سواء، ومعاونة القضاء الإداري¹²⁸.

يقوم المفوض بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات، أو مستندات تكميلية، ويتم هذا التكليف بعد بحث المفوض للقضية، وإلقاء الضوء على ما أظلم من جوانبها، وإبراز النقاط القانونية فيها¹²⁹، يستوي أن يكون المكلف الأفراد، أو الجهة الإدارية، ما دام المكلف حائزاً للأوراق المنتجة في الدعوى، أو أن عبء الإثبات يقع على عاتقه، سواء كانت الأوراق متمثلة في مستندات، أو مذكرات، ما دامت منتجة في الدعوى، ومؤثرة في الحكم الصادر فيها، فالمفوض له مطلق الحرية في طلب الإيضاحات كافة من الخصوم، عن طريق المستندات، والمذكرات، فله وحده حرية التقدير في مدى الحاجة لاستيفاء هذه المستندات¹³⁰، والتكليف يجب أن يكون كتابياً، وأن يثبت المفوض في محضر الجلسة، ويخطره إلى الطرف المكلف إن كان غائباً، أو يعلمه إياه إن كان حاضراً في جلسة التحضير.

¹²⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1296) لسنة (32) ق.ع. جلسة 1988/11/16. مجموعة السنة (34). ص: 167.

¹²⁸ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 257.

¹²⁹ البنا، محمود عاطف. (1999). الوسيط في القضاء الإداري. ط: 2. ص: 134.

¹³⁰ ندا، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 89.

وسيادة المفوض على إجراءات التحضير تكاد تماثل سيادة المحكمة على إجراءات المرافعة، ومن ثم فله تقدير أسلوب إثبات الوقائع، وما يستلزمه ذلك، من ضرورة أن تكون له حرية طلب الإيضاحات كافة من الخصوم عن طريق المستندات، والمذكرات، وهذا الحق مستقر عند كل شراح القانون الإداري¹³¹.

ويتماثل دور مفوض الدولة، في تكليف ذوي الشأن بتقديم الأوراق المنتجة في الدعوى، مع دور القاضي في القضاء العادي، في تكليف ذوي الشأن بتقديم المحررات التي تحت يدهم، فالأصل أن يقدم كل خصم الدليل، الذي يفيد، فلا يلتزم الخصم بتقديم دليل ضد نفسه، على أن هذه القاعدة التقليدية من شأنها إخفاء الحقيقة عن القاضي، ولهذا عمد الفقه إلى الخروج عليها، وقرر إمكان إلزام الخصم، أو الغير، بتقديم محرر تحت يده في بعض الحالات، ونص قانون الإثبات المصري في المواد (20)، وما بعدها، على حالات محددة¹³²، يمكن فيها طلب إلزام الخصم، أو الغير، بتقديم الأوراق التي تحت يده، ورسم إجراءات الطلب، ووضع جزاء معين على مخالفة الخصم لأمر القاضي في هذا الشأن، وكذلك الأمر بالنسبة إلى قانون البينات السوري رقم (359) لعام 1947 أشار في المادة (20) منه إلى حالات إلزام الخصم خصمه بتقديم الأسناد أو الأوراق المنتجة في الدعوى التي تكون تحت يده.

يحق لمفوض الدولة العدول عن التكليف، فمن يملك أمر هذا التكليف، يملك أمر العدول عنه، وبالتالي للمفوض العدول عن تكليف الخصوم بتقديم المذكرات، والمستندات، إذا قدر ذلك، أو تيسرت له المعلومات التي تغنيه عنها، وإمكانية العدول هذه تجد صدق لها في نصوص قانون الإثبات المصري رقم (25) لعام 1968 التي يعمل بها، إذ لا يوجد نص مماثل في قانون المجلس، ولأنها لا تتعارض مع

¹³¹ وصفي، مصطفى كمال. (د.ت). أصول إجراءات القضاء الإداري. ص: 317.

¹³² والي، فتحي. (1991). الوسيط في قانون القضاء المدني. ص: 514.

طبيعة المنازعة الإدارية ، كما أنه ليس ملزماً ببيان أسباب العدول عن الأخذ بأي إجراء ما يعني حريته الزائدة في تقدير الأدلة، ويعود سبب ذلك لكون رأيه استشاري، لا يؤثر في الحكم¹³³.

بالنسبة للأثر المترتب على التكليف، فإنه في حال قدم ذوو الشأن ما كلفوا به، بسط المفوض رقابته على تلك المستندات، والمذكرات، من الناحية القانونية، والواقعية، وبالتالي فإن هذا التكليف، هو أحد الأسباب التي توفر بعض الفاعلية للقضاء الإداري¹³⁴.

أما إذا لم يقدموا ذلك فأمامه أحد أمرين :

الأول : إعمال قرينة النكول؛ والتي تعني التسليم بصحة ادعاءات الطرف الآخر وسلامتها، ذلك أن عدم التقديم، يكشف أحد أمرين، إما أنه يفنّد لأي سند يسوّغ مسلكه، وإما لديه ما يقدمه، إلا أنه يمتنع عن ذلك، وهذا ما يكشف سوء القصد¹³⁵.

وهنا تجدر الإشارة إلى نقطة هامة فيما يتعلق بقانون مجلس الدولة السوري الذي منح أطراف النزاع تقديم الدفوع والطلبات إلى المحكمة ولو لم يتم تقديمها سابقاً إلى هيئة مفوضي الدولة، وذلك وفقاً للمادة (2/32) التي نصت على أنه: " يجوز لأطراف النزاع تقديم الدفوع والطلبات والأدلة إلى المحكمة دفعة واحدة ولو لم يتم تقديمها سابقاً إلى هيئة مفوضي الدولة قبل إحالة القضية إلى رئيس المحكمة لتعيين جلسة لها إذا ثبت للمحكمة أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة أو كان أطراف الدعوى يجهلون عند الإحالة أو رأت المحكمة قبولها تحقيقاً للعدالة على أن الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إبدائها في أي وقت كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها".

¹³³ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 165.

¹³⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1256) لسنة (10) ق. ع . جلسة 1971/5/22. مجموعة السنة (16). ص: 301.

¹³⁵ ندا، وليد محمود. مرجع سابق. ص: 90.

أما الأمر الثاني : فهو توقيع الغرامة، وقد سبق الحديث عن هذا الموضوع.

ويرى البعض¹³⁶ أنه كان من المفروض النصّ على عدم جواز قبول أي أوراق بعد مرحلة التحضير، إذ إن ترك الأمر لمجرّد توقيع الغرامة الضعيفة، المشار إليها في القانون، يضعف مجهود المفوضين في التحضير، ويثبط السعي بجديّة نحو استكمال الأوراق، الأمر الذي يجعل تقاريرهم لا تحتوي على عرض كامل وشامل لوقائع النزاع .

وتجدر الإشارة أنه يلزم أن تكون المستندات المطلوبة موجودة لدى الجهة الإدارية المدّعى عليها، بالإضافة إلى كونها ذات أثر حاسم للفصل في النزاع، وفي هذا الأمر قضي:

" المقرر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه كان الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدّعي، إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى أن احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق، والملفات، ذات الأثر الحاسم في المنازعات، مما يتعذّر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديداً دقيقاً، لذا فإنه من المبادئ المستقرّة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق، والمستندات المتعلّقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجاباً ونegياً متى طلب منها ذلك فإذا نكلت عن تقديم الأوراق المتعلّقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدّعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة "137 .

يمكن القول إن مجلس الدولة المصري قد استقرّ على أن تخلف الخصم عن إيداع البيانات، أو المستندات، يؤدّي إلى قيام قرينة لصالح الطرف الآخر، فالجزاء الذي قد يفرضه المفوض¹³⁸، إذا كانت الجهة الإدارية هي الطرف المقصّر، والذي يعدّ عقبة في سبيل مباشرة الرقابة القضائية، بحيث تضع

¹³⁶ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 166.

¹³⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1533). السنة (46) ق.ع. جلسة 2006/7/15.

¹³⁸ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 266-267.

المفوض في حالة لا تمكّنه من أدائها، ويظهر ذلك في دعاوى الإلغاء، ما أدى لظهور حالات الإلغاء الجزائي؛ أي إلغاء القرار المطعون فيه جزاء لموقف الإدارة غير المتعاون، وهذا ما دفع الإدارة إلى الاستجابة إلى طلبات المفوض، وتعاونها معه في استيفاء الملف، الأمر الذي أدى إلى ندرة امتناع الإدارة عن تقديم المستندات، والبيانات المطلوبة، ومراعاة الآجال المحددة لذلك .

أما إذا كان الطرف المقصر هو خصم الجهة الإدارية فللمفوض أن يعذره بوقف الدعوى وفقاً جزائياً، وفقاً لما تنصّ عليه المادة (99) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، والمعدل بالقانون (18) لعام 1999 من جواز الحكم على المدعي، بوقف الدعوى لمدة لا تتجاوز شهراً، بعد سماع أقوال المدعى عليه، وذلك إذا لم ينفذ المدعى ما يطلبه منه المفوض¹³⁹.

لكن جانباً من الفقه يرى لزوم أن يتقرر لمفوض الدولة اتخاذ الوسائل القانونية الممكنة كافة، لإلزام الخصم الذي بيده المستندات ، ومن هذه الوسائل الأمر بالضبط، والإحضار، والتفتيش، وغير ذلك مما يمكنه من أداء واجبه، وذلك لكي يحقق الهدف المنشود، وهو تحقيق العدالة الإدارية بين جهة الإدارة، وخصومها، وأعتقد أن هذا الرأي على جانب من الصحة، كون المفوض لا بدّ أن يكون في موقف قوي تجاه الإدارة، وكذلك تجاه خصومها¹⁴⁰.

وفيما يتعلق بالآجل المحدد لتقديم الأوراق، والمستندات، فقد منح المشرع المصري والسوري بصريح النصّ إلى المفوض، السلطة التقديرية في تحديده، وإن كان من الأفضل لو قام المشرع بتحديد أجل معيّن مناسب، فمن جهة يلزم الخصوم بالاستجابة لطلبات المفوض من دون تأخير، أو مماطلة، ومن جهة أخرى لا يترك للمفوض مجالاً للنقاعس، أو المماطلة أيضاً .

¹³⁹ السنوسي، صبري.(1998). الإجراءات أمام القضاء الإداري. دار النهضة العربية. ص:30.

¹⁴⁰ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق.ص: 267.

المطلب الثاني

التحقق من الوقائع وإدخال الغير في الدعوى

من المسلّم به أن مهمة هيئة مفوضي الدولة تتمثل بتحضير الدعوى الإدارية، وتهيئتها للمرافعة، ولها في سبيل تحقيق ذلك الأمر بإجراءات تحقيق الوقائع التي ترى لزوم تحقيقها¹⁴¹، وكما ذكر فإن مهمة هيئة مفوضي الدولة بطبيعتها مهمة قضائية، تقوم على حكمة تشريعية تستهدف أساساً تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومة الفردية، بحسبان أن الإدارة خصم شريف، ولا ينبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حدّ سواء، ومعاونة القضاء الإداري، وبذلك فإن تلك المهمة لا تجعل من هيئة المفوضين طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة¹⁴².

وبالعودة إلى النص القانوني الذي منح مفوض الدولة سلطاته، أي المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري والمادة (29) من قانون مجلس الدولة السوري، ومن خلال هذا المطلب، سيتم الحديث عن سلطتين منحهما القانون إلى المفوض وذلك من خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

التحقق من الوقائع

لأجل قيام المفوض بمهمته على أكمل وجه، فقد منحه المشرع العديد من الصلاحيات، أو السلطات، ومنها التحقق من الوقائع، والتي يقصد بها التحقق من سلامة وقائع الادّعاء في الخصومة الإدارية، والتحقق من سلامة البيانات التي استلزمها المادة (9) من قانون المرافعات المصري، إذ

¹⁴¹ جمعة، أحمد محمود. أصول إجراءات التداعي أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا. ط: 1915. ص: 20.

¹⁴² عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 246.

يصعب على المفوض إبداء الرأي القانوني السليم من دون التحقق من الوقائع، كما يحقّ له اقتراح الحلول القانونية التي تؤدّي إلى جلاء غموض الوقائع.

وعلى ذلك، فالقصد من التحقق رجحان الاعتقاد لدى المفوض، بسلامة هذه البيانات، ولزومها للخصومة، وهذا مرهون بتقديره، وحقّ له يمارسه من دون التوقف على طلب، أو دفاع من الخصوم، وله الاستعانة بأي وسيلة تساعد في ذلك .

والمقصود بالوقائع التي يتعيّن على المفوض التحقق منها، هي الإجراءات العامة والخاصّة التي يجب توافرها ليكتمل كيان الدعوى الإدارية، وهذه الإجراءات هي عماد الدعوى الإدارية، والتي لا تقوم من دون توافرها¹⁴³.

تبدأ هذه الإجراءات بتحقيق المفوض من قيد الدعوى، أو الطعن بقلم الكتاب، فالدعوى الإدارية، تبدأ بخطوة محددة، وهي إيداع عريضتها قلم كتاب المحكمة، فإذا تمّت هذه الخطوة انعقدت الخصومة، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الخصومة الإدارية تنعقد صحيحة قانوناً متى تم إيداع الدعوى قلم كتاب المحكمة مستوفية بياناتها الجوهرية التي تطلّبها القانون، أما إعلان العريضة إلى ذوي الشأن فليس ركناً من أركان المنازعة الإدارية، أو شرطاً لصحّتها، وإنما إجراء مستقل، يستهدف إبلاغ الطرف الآخر بقيام المنازعة لتقديم المذكرات، وإبداء أوجه الدفاع، وبالتالي إذا شاب هذا الإجراء عيب يترتب عليه البطلان ، فهذا البطلان ينصبّ على العريضة، وما يتلوها من إجراءات من دون مساس بقيام الطعن ذاته الذي يظلّ قائماً منتجاً لآثاره¹⁴⁴.

¹⁴³ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 246-247.

¹⁴⁴ أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون رقم (2360-2237) لسنة (47) ق.ع. جلسة 2001/11/3.

وبالتالي فإن هذا الإجراء وحده هو الذي يدلّ على انعقاد الخصومة، أما الإجراءات الأخرى التي تسبق الإيداع فلا تتعدّد بها الخصومة، ولا تعدّ معها الدعوى قد رفعت إلى القضاء الإداري¹⁴⁵. ويحرر بهذا الإجراء محضر الإيداع الدال على ذلك بوساطة قلم الكتاب، ومن ثم يعتدّ بهذا التاريخ في حساب المواعيد المقررة قانوناً لرفع الدعوى، وذلك حتى لو كان هناك تراخٍ من قلم الكتاب، بعد ذلك في قيد الدعوى بسجل المحكمة بقيدتها في تاريخ لاحق للتاريخ الذي أودع فيه العريضة، أو حدث تلاعب في محضر الإيداع بتقييد تاريخ العريضة في تاريخ لاحق له، أو سابق، على خلاف الحقيقة، لأن العبرة هي بالتاريخ الحقيقي، الذي تودع فيه عريضة الدعوى قلم كتاب المحكمة، والذي يثبت بمقتضى محضر إيداع من دون أي اعتبار لأي تلاعب في هذا التاريخ، أو تراخٍ في قيد الدعوى في سجل المحكمة¹⁴⁶.

كما يجب على مفوض الدولة التحقق من توقيع عريضة الدعوى، أو تقديم الطعن من محامٍ مقبول للمرافعة أمام المحكمة المقامة أمامها الدعوى، أو الطعن¹⁴⁷، إذ إن تخلف توقيع صحيفة الدعوى الإدارية من محامٍ مقيد في جدول المحامين، المقبولين أمام المحكمة المختصة، وطبقاً للمادة (25) من قانون مجلس الدولة المصري يترتب عليه البطلان، إلا إذا حضر المحامي أمام مفوض الدولة في جلسة التحضير، ووقع على صحيفة الدعوى، فالقاعدة العامة تسري على كل طلب يقدم، سواء كان بالإلغاء، أو التعويض، والسبب في ذلك - كما يرى البعض من الفقه - ضعف الثقافة القانونية لدى جمهور المتقاضين، فضلاً عن أن قضاء مجلس الدولة قد يخشى من أن يسيء الأفراد استعمال حق اللجوء إليه، فقد يخاصمون القرارات الإدارية بشكلٍ بعيد عن مبادئ القانون، والذي قد يترتب عليه ارتباك الإدارة¹⁴⁸.

كما على مفوض الدولة، أن يتحقق من واقعة إعلان صحيفة الدعوى لذوي الشأن، ولا بدّ من الإشارة إلى أن إعلان العريضة ليس ركناً من أركان الدعوى الإدارية، أو شرطاً لصحتها، وإنما إجراء

¹⁴⁵ فهمي، مصطفى أبو زيد. القضاء الإداري ومجلس الدولة. ط: 1966. ص: 593.

¹⁴⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (589) لسنة (13) ق. ع. جلسة 1991/1/22.

¹⁴⁷ الحلو، ماجد راغب. (1987). القضاء الإداري. دار المطبوعات الجامعية. ص: 348.

¹⁴⁸ فهمي، مصطفى أبو زيد. مرجع سابق. ص: 593.

مستقل، لا يقوم به أحد طرفي الخصومة، وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها¹⁴⁹، إذ إن المقصود من الإعلان معرفة الطرف الآخر بإقامة المنازعة الإدارية ليتمكن ذوي الشأن من تقديم مذكراتهم ومستنداتهم في المواعيد المقررة قانوناً .

وفقاً للمادة (25) من قانون مجلس الدولة المصري، فإنه يجب أن يتم إعلان ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها، ويتم الإعلان بطريق البريد ب خطاب موصى عليه بعلم الوصول مصحوباً، وذلك بمعرفة قلم محضري المجلس، وليس بمعرفة المدعي، كما هو الوضع المتبع في القضاء العادي¹⁵⁰، ويعدّ مكتب المحامي الموقع على العريضة محلاً، مختاراً للمدعي، كما يعدّ مكتب المحامي الذي يمثل ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلاً مختاراً لهم، كل ذلك إلا إذا عيّنوا محلاً مختاراً غيره، وهذا أيضاً وفقاً للمادة (25)، وقد يتم إعلان صحيفة الدعوى إلى آخر موطن معلوم للمدعي عليه، أما قانون مجلس الدولة السوري لعام 2019، فقد أشار إلى هذه النقطة في المادة (23) التي نصّت على أن يتم تبليغ الاستدعاء إلى الجهة المدعى عليها في ميعاد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديمه.

وتجدر الإشارة أن الخطأ في توجيه هذا الإعلان إلى غير الجهة ذات الصلة في الدعوى لا يترتب عليه أي أثر على صحة الدعوى، بل تظل قائمة، ومنتجة لآثارها القانونية، وللمدعي بعد ذلك تصحيح هذا الخطأ بإعلان الجهة المختصة صاحبة الصلة في الدعوى، وذلك في أثناء سير الدعوى.

ويقع على عاتق المفوض أيضاً أن يتأكد من واقعة اشتغال صحيفة الدعوى على البيانات العامة التي تتعلق بطرفي الخصومة، من ناحية اسم الطالب، ولقبه، ووظيفته، وصفته التي يتقدم بها إلى المجلس، وذلك كفرد، أو موظف، بالإضافة إلى أسماء من يوجه إليهم الطلب، وصفاتهم، ومحال

¹⁴⁹ الطماوي، سليمان محمد. مرجع سابق. ص: 959.

¹⁵⁰ اسماعيل، خميس السيد. دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري. ط: 1992-1993. دار النهضة العربية. ص: 44.

إقامتهم، أو محلهم المختار¹⁵¹، كما أنه حسب نص المادة (25)، فإن العريضة يجب أن تتضمن، عدا البيانات العامة التي ذكرت آنفاً، موضوع الطلب الذي يرفعه المدعي، أو الطاعن، إلى مجلس الدولة، والموضوع عادة يشتمل على وقائع، وقانون، وهذا أيضاً على المفوض التأكد من اشتغال صحيفة الدعوى عليه، وبالإضافة إلى الموضوع تتضمن العريضة تاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه، ونتيجة التظلم وبياناً بالمستندات المؤيدة للطلب، كما يرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه¹⁵²، وبالنسبة إلى قانون مجلس الدولة السوري فإن المادة (20) أشارت إلى البيانات التي يجب أن يتضمنها الاستدعاء.

ووفقاً لنص المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري فإن للمفوض اتخاذ إجراءات التحقيق خلال تحضيره للدعوى، رغم أن قانون مجلس الدولة ذكر عبارة ".... وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك"، ولكن من دون أن ينظم أو يذكر شيئاً يخص هذه الإجراءات، إذ إن المادة (27) ذكرت بعضاً من هذه السلطات، كاستدعاء ذوي الشأن، والاتصال بالجهات الحكومية، لكنها لم تتعرض إلى باقي وسائل التحقيق، كالمعاينة، والتفتيش، وتلقي الإقرارات، وغير ذلك من الوسائل، وهذا ما أغفله أيضاً المشرع السوري في قانون مجلس الدولة لعام 2019، فقد تضمنت المادة (29) الإشارة إلى ذات السلطات، من دون التعرض إلى باقي الوسائل المهمة الأخرى، وقد ذكر سابقاً عند تعريف التحقق من الوقائع أن للمفوض الاستعانة بأي وسيلة تساعد، وهذا ما سيتم الحديث عنه من خلال تفصيل بعض السلطات التي يمكن للمفوض القيام بها، كما يأتي:

¹⁵¹ فهمي، مصطفى أبو زيد. مرجع سابق. ص: 594.

¹⁵² المادة (25) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

أولاً- سماع الشهود :

يقصد بسماع الشهود في مجال الخصومة الإدارية الاستماع إلى طرفي النزاع، أي المدّعي، أو وكيله، وممثل الإدارة، أو من ينوب عنها، أو سماع من شاهدوا الواقعة، أو العمل الإداري محلّ الخصومة، أو من عاصروا اتيانه، ولمسوا تنفيذه بأي حاسة من الحواس، بالمشاركة المادّية، أو بالرؤية، أو بالسمع، أو بمسك المستندات، والأوراق¹⁵³ .

ومن المعلوم أنه يشترط لصحة الشهادة أن يتمتع من يدلي بها بكامل الأهلية، والتمييز، بالإضافة إلى قيامه بحلف اليمين .

في مجال الخصومة الإدارية، وكونها تعتمد على الطابع الكتابي، فإنه لا يؤخذ بالشهادة غالباً، إلا من المعاصرين لإصدار القرار محلّ الخصومة، أو من معاصري ومشاهدي التنفيذ الفعلي، والمادّي له، وكذلك يؤخذ بالشهادة في حالة ضياع المستندات التي تنطوي على الحقيقة فضياعها ليس بمضيعة للحقيقة ذاتها¹⁵⁴، وفي ذلك قضي أن: " عدم تقديم أصول الأوراق بسبب إعدامها، أو فقدانها، أو ضياعها، لا يؤدّي مباشرة إلى عدّ القرار منتزعاً من غير أصول، ما دام من الممكن التوصل إلى الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى، وتقييم العناصر التكميلية التي تفيد في مجموعها، مع سائر القرائن، والشواهد، والدلائل في تكوين عقيدة المحكمة وقناعتها إلى أن يتم تعديل أحكام قانون الإثبات لبيان مدى حجّة الأوراق المستخرجة من الوسائل الحديثة في الكتابة، كالحاسب الآلي، والفاكس، فلا مناص من التسليم أن البيانات المستخرجة من هذه الوسائل، ليست إلا صوراً مأخوذة من أصل يعتد بها على سبيل الاستئناس

¹⁵³ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق.ص: 181.

¹⁵⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1330) لسنة (10)ق.ع . جلسة 1967/12/9. مجموعة السنوات (15).ص:11.

تبعاً للظروف"¹⁵⁵، وقد استقرّ قضاء المحكمة الإدارية المصرية على اللجوء إليها في حال تعذر الحصول على دليل كتابي .

يرى البعض أن الاستعانة بالشهادة، من الوسائل المعترف بها في فرنسا، كوسيلة من وسائل الإثبات ، إلا أن البعض الآخر لا ينكر القدرة على اللجوء إليها، وإن لم يعدّها وسيلة أساسية للإثبات في مجال الخصومة الإدارية¹⁵⁶.

وللمفوض سلطة تقديرية لتقدير مدى الحاجة إلى سماع الشهادة، وقد تطلب منه المحكمة القيام بذلك خلال المرافعة، وبالتالي يحدد الأشخاص الذين يرى لزوم سماع شهادتهم، قياساً على حق المحكمة في ذلك، وبالتالي فهو الذي يقرر، ويحدد ما إذا كان سماع الشهادة منتجاً لرأيه، أم لا، ويكون الإدلاء بالشهادة في هذه المرحلة بحضور مفوض الدولة¹⁵⁷ .

وليس هناك ما يمنع مفوض الدولة من الانتقال رسمياً، إلى سماع شهادة من يريد سماعهم، لو تعذر حضورهم لسبب قهري، وإن كان انتقاله لم يتحقق مرّة واحدة منذ الأخذ بنظام المفوضين، ومن الجائز أن يأمر المفوض بجعل الإدلاء بالشهادة بصورة سرّية لأي سبب يقدره ، والأسباب في هذه الحالة ترتبط غالباً بالنظام العام، إذ يمكن أن تكون المعلومات التي يرغب في سماعها، أو إثباتها، تتعلق بأوضاع سرّية للغاية، أو تمس أمن الدولة، ومصالحها العليا، وقد تتعلق بأوضاع تمس الآداب العامة، وإذا كان القصد من الشهادة الاعتداد بما ورد بها كدليل، فإنه يتعيّن أن تكون تالية لتحليف الشاهد اليمين، فالمنازعة الإدارية لا تأبى طبيعتها ذلك في مجال إثبات الوقائع بالشهادة¹⁵⁸ .

¹⁵⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (516) لسنة (43) ق. جلسة 2000/2/20.

¹⁵⁶ موسى، أحمد عبد اللطيف. مرجع سابق. ص: 363.

¹⁵⁷ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 182-183.

¹⁵⁸ موسى، أحمد عبد اللطيف. مرجع سابق. ص: 321.

وفيما يتعلّق بامتناع الخصم عن الإدلاء بالشهادة، فإنه وإن كانت تسري على الشهادة أمام المفوض، وأمام القضاء الإداري، أحكام قانون المرافعات، إلا أنه ليس للمفوض إجبار الخصوم على الإدلاء بها، وكل ما يملكه في حالة الامتناع عن الإدلاء بها أن يعدّ ذلك الامتناع قرينة لصالح الخصم الآخر، في حين يملك قاضي التحقيق في القضاء الجزائي صلاحية اتخاذ إجراءات بشأن سلطة الأمر بضبط الشاهد، وإحضاره إذا تخلف عن الحضور .

ثانياً_ سماع الخصوم :

يقصد بذلك سماع أطراف النزاع وحدهم، وذلك بعكس سماع الشهود الذي يكون غير قاصر على أطراف الخصومة، وعلى المفوض أن يخطر من يريد سماع رأيه بإخطار كتابي، أو بقرار يثبت في محضر الجلسة في حضوره .

يرى البعض من الفقه أن يطلق تعبير استجواب الخصوم بدل سماعهم، إذ إنه في فرنسا يرون جواز استجواب المفوض للخصوم، وفي مصر يرى البعض من الفقه أن هذا الاستجواب أمر متصور في نظام القضاء الإداري، وإن اقتصر استعماله على المحكمة¹⁵⁹ .

للمفوض سماع كل طرفٍ على حدة، وليس هناك ما يمنع من مواجهتهما معاً، أي الفرد، وممثّل الإدارة، وقد يؤدي لتوجيه أحدهما اليمين إلى الآخر، ونظام اليمين الحاسمة لا يعمل به أمام محاكم مجلس الدولة¹⁶⁰، ومن ثم فلا فائدة ترجى من المواجهة، ومن باب أولى فإن اليمين الحاسمة لا يجوز توجيهها أمام مفوض الدولة، ويترتب على ذلك بطلان الحكم الصادر بناءً على دليل مستمد من هذه اليمين، سواء أبديت أمام المفوض، أو أمام المحكمة .

¹⁵⁹ موسى، أحمد عبد اللطيف. مرجع سابق. ص: 384.

¹⁶⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (498) لسنة (4) ق.ع. جلسة 1963/9/2. مجموعة السنة (8). ص: 1347.

وتجدر الإشارة إلى أنه لو قامت المحكمة بتكليف المفوض خلال المرافعة بإجراء أي تحقيق، ففي هذه الحالة تكون له كل سلطات المحكمة، إذ يعدّ تكليف المحكمة في منزلة تفويض له باتخاذ سلطات التحقيق كافة، ومنها أن يأمر بحضور الخصم، أو قد ينتقل لسماعه لو تعذر حضوره¹⁶¹.

ثالثاً- تدوين الإقرارات :

المقصود بالإقرار حسب نصّ المادة (103) من قانون الإثبات المصري هو " اعتراف الخصم أمام القضاء بواقعة قانونية مدّعى بها عليه، وذلك أثناء سير الدعوى المتعلقة بهذه الواقعة "، والمادة (93) من قانون البيّنات السوري رقم 359 لعام 1947 نصّت على أن: "الإقرار هو إخبار الخصم أمام المحكمة بحق عليه لآخر".

وكقاعدة عامة، فالإقرار جائز أمام القضاء الجزائي، أو المدني، كما أنه ليس هناك ما يمنع العمل بهذه القاعدة أمام القضاء الإداري، وبالتالي للمفوض في أثناء التحضير قبول الإقرارات، وتلقّي اعترافات ذوي الشأن، ولكن يلزم إثبات هذه الإقرارات في محضر الجلسة، إذ لا يعتدّ بها كدليل، ما لم تسبغ عليه صفة الرسمية بهذا الإجراء، وعندئذ يكون الإقرار حجة قاطعة على المقر، على النحو الذي نصّت عليه المادة (104) من قانون الإثبات المصري¹⁶².

فالإقرار الذي يتمتّع بحجية قاطعة هو الإقرار القضائي الصادر من الخصم أمام المحكمة التي تتولّى الدعوى التي تتعلّق بها واقعة الإقرار، أما الإقرار الذي يقع على خلاف ذلك، فلا يعدّ إقراراً قضائياً، وبالتالي يخضع إلى تقدير المحكمة¹⁶³.

¹⁶¹ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق.ص: 185.

¹⁶² ندا، وليد محمود. مرجع سابق.ص: 109.

¹⁶³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (3313) لسنة (37) ق. ع. جلسة 1984/6/9.

وتجدر الملاحظة أن القضاء الإداري المصري لم يتوسّع في الاعتراف بالإقرار في مرحلة التحضير كحجة حاسمة في إثبات الوقائع، بل يؤخذ به إذا وجد الدليل الرسمي، ومن ثم فليس واجباً على المفوض اللجوء إليه إذا وجد هذا الدليل الأخير .

والإقرار إذا أثبتته المفوض سواء كان بناءً على طلبه، أو شجع أحد الخصوم على إبدائه، أو بناءً على طلب أحدهم، فلا يطعن فيه إلا بطريق الطعن بالتزوير في الأوراق الرسمية بالطريق المقرر قانوناً، إذ إن محضر جلسة التحضير، وكل ما يوقعه المفوض خلال تحضيره الدعوى، يحوز الحجية، وهذا المحضر يشبه محاضر جلسات المحكمة ذاتها .

أخيراً فإنه لا يمكن للمقر العدول عن الإقرار، ما لم يكن هناك عذر شديد يسوّغ هذا العدول، فلا يجوز قبول عدوله، سواء أبدى الإقرار أمام المفوض، أم أمام المحكمة، وسواء تم العدول أمام المفوض، أو أمام المحكمة، وذلك لحسن استقرار الجهاز الإداري، والأوضاع الإدارية، كما أن ذلك يعدّ تطبيقاً لنصّ المادة (104) من قانون الإثبات، إذ نصّت صراحة على أن " الإقرار حجة قاطعة على المقر "، وإذا كان المفوض لا يستطيع ، وليس من صلاحياته، إجبار الخصم على الإقرار، فإنه يصعب قبول الدفع ببطلان الإقرار، بحجة أنه جاء وليد ضغط من المفوض.¹⁶⁴

رابعاً_ المعايينة :

يقصد بها الإثبات المادي للشيء، أو للحالة، أو للأشخاص، أو للمستندات، فهي إما معاينة

أماكن، أو أشخاص ، أو مستندات .

بحسب نصّ المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري فإن للمفوض أن يقوم بإجراء

المعاينة، حيث تضمنت المادة عبارة " وغير ذلك من إجراءات التحقيق"، وقد يقوم المفوض بالانتقال

¹⁶⁴ اسحق، صبحي جرجس . مرجع سابق.ص: 187.

لإجرائها من تلقاء نفسه، أو بناءً على طلب أحد الخصوم، كما نلاحظ أن قانون مجلس الدولة السوري لم ينصّ على هذا الإجراء.

ويعود إلى المفوض تقدير مدى الحاجة للمعاينة من عدمه، فله سلطة تقديرية في ذلك، إلا أنه يتعيّن عليه تسوية رفض الطلب في تقريره، وذلك قياساً على وضع المحكمة في حال طلب منها ذلك¹⁶⁵.

وفي حال قيام المفوض بإجراء المعاينة عليه أن يثبت ذلك في محضر، حتى لا يقال أنه أقام رأيه القانوني على معلومات توافرت لديه بطريقة شخصية، إذ لا يقضي القاضي بعلمه الشخصي .

خامساً_ الاستعانة بالخبراء :

للمفوض القيام بما يرى من إجراءات بحسبان أن صلاحياته لم ترد على سبيل الحصر، والخبرة لا تتعدّى ذلك، فهي إحدى وسائل التحقق من الوقائع التي يمكن الاستعانة بها .

ولمفوض الدولة الاستعانة بالخبراء لبحث وقائع النزاع في المسائل الفنية التي يحتاج الفصل فيها إلى دراية فنية متخصصة لا تتوافر في القاضي، أو مشكلات طبيعية، أو أوضاع هندسية، أو حسابية، ليس للمفوض بحكم ثقافته القانونية أن يبدي فيها رأيه، لكن البعض من الفقه يرى أن ليس للمفوض ندب الخبراء¹⁶⁶، وذلك لأنه في مرحلة التحضير، وحيث لم تدخل الدعوى إلى حوزة المحكمة فإنه يصعب اشتراط صدور حكم تمهيدي بنذب خبير، وقد يكون المفوض في حاجة للاستعانة بخبرته، لإعداد رأي قانوني سليم، وبالتالي فإن القول بعدم قدرته على ندب الخبراء يعني وقف إجراءات التحضير، وقيامه بإعداد رأي يشير فيه على المحكمة بنذب خبير، وبعد مرافعة تقضي المحكمة تمهيداً بنذب الخبير، ثم تعود الدعوى إلى المفوض لإعداد رأيه، وفي ذلك مضيعة للوقت، وإعاقة للعدالة، وهذا ما دفع البعض

¹⁶⁵ ندا، وليد محمود. مرجع سابق.ص: 118.

¹⁶⁶ حلمي، محمود.(1977). القضاء الإداري.ص: 232.

من الفقه¹⁶⁷ إلى القول إن للمفوض إصدار قرار بندب الخبير، وكذلك الاستعانة بالخبراء، وذلك كي يقوم بإعداد تقرير يتضمن رأي قانوني سليم، وأعتقد أن هذا الرأي الأخير رأي صائب، فليس من المنطقي إيقاف إجراءات التحضير لإصدار قرار من المحكمة بندب خبير، بل لا بدّ من أن يكون للمفوض هذا الحق، بالإضافة إلى ذلك فإن إصدار المفوض هذا القرار اختصاراً للوقت، وعدم إطالة الإجراءات .

وتجدر الإشارة إلى أن الواقع العملي في مجلس الدولة المصري قد صادف العديد من الحالات التي تقتضي الاستعانة بالخبرة، لكن بسبب عدم تفهم قيام المفوض بندب خبير للقيام بهذه المهمة، تحال الدعوى للمحكمة، لإصدار حكم تمهيدي للنذب، وهذا ما يترتب عليه ضياع الوقت، وإطالة الإجراءات .

الفرع الثاني

إدخال الغير في الدعوى

منحت المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري، وكذلك المادة (29) من قانون مجلس الدولة السوري، مفوض الدولة سلطة إدخال شخص ثالث في الدعوى، والمستفاد صراحة من النص أن للمفوض سلطة الأمر بإدخال غير الأطراف في الدعوى، أو السماح بدخولهم خصوماً فيها، وعلى كل حال فإن الدخول، أو إدخال الغير في الخصومة، يسميه البعض في فقه المرافعات بالتدخل الجبري¹⁶⁸.

ولأن هذا الموضوع يثير بعض اللبس، فإنه يلزم بيان سلطة المفوض في هذا الشأن، والتفرقة بين الدخول، والإدخال، في الخصومة الإدارية، لذلك سيتم شرح كل منهما كما يأتي:

¹⁶⁷ اسحق، صبحي جرجس . مرجع سابق.ص: 192.

¹⁶⁸ جيرة، مصطفى كمال.(1970). قانون المرافعات الليبي.ص: 563.

أولاً_ إدخال مفوض الدولة لصاحب الصفة كخصم في الدعوى :

يحقّ للمفوض إدخال الغير في الدعوى، والجدير بالذكر أن قانون مجلس الدولة المصري، وكذلك قانون مجلس الدولة السوري لم يضع شروطاً لإدخال المفوض للغير في الدعوى، إذ لم يشترط أهم الشروط لذلك، ألا وهي وجود المصلحة، وبالتالي فإن الإدخال يختلف عن الدخول الذي يشترط فيه توافر المصلحة .

بالطبع فإن الطرف الثالث الذي يحقّ للمفوض إدخاله، قد يكون شخصاً طبيعياً، أو جهة إدارية، والغاية من هذا الإدخال الحصول منه على بيانات، أو مستندات ضرورية للفصل في الدعوى، أو لصدور الحكم في مواجهته¹⁶⁹.

فإذا كان المدعى عليه جهة إدارية، فلا بدّ من توافر صفتها في الدعوى الإدارية، فصاحب الصفة، هو من يختص وفقاً لأحكام القانون بتمثيل الشخص الاعتباري والتحدّث باسمه.

وقد يكون شخصاً طبيعياً، ما يوجب أن يكون على قيد الحياة، فالخصومة لا تقوم إلا بين الأحياء¹⁷⁰، بالإضافة إلى توافر الصفة .

يدخل المفوض الغير في الدعوى أيّاً كانت صفته، أو مركزه القانوني، بقرار يصدره بذلك في أي مرحلة من مراحل التحضير، حتى لو لم يطلب أحد من الخصوم، أسوة بما هو متّبع أمام المحكمة في ذلك¹⁷¹، وكما ذكر سابقاً فإن الهدف من هذا الإدخال إلزامهم بتقديم المستندات اللازمة.

القرار الذي يصدره المفوض بهذا الخصوص يعلن للمدخل في الدعوى بوساطة سكرتارية المفوضين، وبأسلوب المشار إليه في المادة (25) من قانون مجلس الدولة المصري، وهو البريد

¹⁶⁹ جمعة، أحمد محمود. (1985). أصول إجراءات التداعي أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا. ط: 1. منشأة المعارف. ص: 20.

¹⁷⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (4370) لسنة (37) ق. ع. جلسة 1997/4/1.

¹⁷¹ وصفي، مصطفى كمال. (د.ت). أصول الإجراءات أمام القضاء الإداري. ص: 323.

الموصى عليه، المصحوب بعلم الوصول، وهذا القرار في حقيقته يعدّ قراراً قضائياً ذا طبيعة خاصّة، إذ لا يقبل الطعن بأي طريق، وليس للمدخل الاعتراض عليه.

ومن ذلك على سبيل المثال لحالات إدخال مفوض الدولة شخصاً ثالثاً في الدعوى، فقد يكون ذلك توجيه المفوض لصاحب صفة، مثل توجيه الخصومة إلى ولي الأمر، والمشمول بالولاية لسداد التكاليف الحقيقية التي تكلفتها جهة الإدارة في أثناء دراسة المشمول بالولاية (الطالب) في الكلية العسكرية في حالة استقالته، أو فصله، بسبب غير اللياقة الطبية، أو استنفاد مرات الرسوب باعتبار أن الطالب، وولي أمره، ملتزمان بسداد نفقات الدراسة، إذ يعدّ كل منهما مديناً أصلياً بتلك النفقات¹⁷².

وقد يكون توجيه الخصومة إلى شخص طبيعي قد تعهّد بالوفاء بما التزم به شخص طبيعي آخر، من دون قيد، أو شرط، ومن دون تعليق تعهده على عدم وفاء المدين الأصلي لأن كفالته كفالة تضامنية تجيز اختصامه في الدعوى¹⁷³.

ويتشابه دور المفوض بإدخال صاحب الصفة كخصم في الدعوى، مع دور القاضي بالقضاء المدني، وذلك لأنه، إذا تبيّن للمحكمة انتفاء صفة المدعى عليه في الدعوى، سواء بناءً على دفع، أو من تلقاء نفسها، فإنه يتمتع عليه الحكم بعدم قبول الدعوى، وعليها تأجيل الدعوى لإعلان ذي الصفة، ولو من تلقاء نفسها¹⁷⁴، وإذا أعلن ذو الصفة عدّت الدعوى موجهة إليه منذ رفعها.

من الملاحظ أن المفوضين نادراً ما يستخدمون هذه الصلاحية، ورغم استشعارهم أن الحكم الصادر في الدعوى قد يمسّ مصالح غير أطرافها، فإنهم غالباً ما يكتفون بإخطار هؤلاء بتقديم ما تحت أيديهم من مستندات، أو إيضاحات .

¹⁷² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (350) لسنة (34) ق.ع . جلسة 1994/12/27.

¹⁷³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (74) لسنة (16) ق.ع . جلسة 1976/1/31.

¹⁷⁴ ملجى، أحمد. (2002). محاضرات في قانون المرافعات المدنية والتجارية. ط:1. ص:45.

وعملاً بالمادة (126) من قانون المرافعات المصري، إذ لا يوجد نص مماثل في قانون مجلس الدولة، وحيث لا يتعارض العمل بها مع طبيعة المنازعة الإدارية، فإنه يلزم أن يثبت مضمون قرار المفوض بإدخال الغير في الدعوى في محضر جلسة التحضير، حتى لا يكون في غيبة أطراف الخصومة المتمثلين فيها¹⁷⁵، وإلا عدّ باطلاً، فلا يعتدّ بطلبات من أدخلوا في الدعوى، ولا يؤثر الحكم الصادر فيها في مراكزهم القانونية، ولعلّ سبب ذلك مرجعه إلى طبيعة الدعوى الإدارية التي تعتمد على المستندات، وما يوجبه ذلك من ضرورة أن تثبت رسمياً كل الإجراءات التي تؤثر في سيرها تأكيداً للصفة الكتابية الحضورية لها، والتي توجب أن تكون المرافعة أمام القضاء الإداري، هي مرافعة كتابية، تسهلاً للخصوم في إبداء دفاعهم إرساء للمشروعية¹⁷⁶، ومن الجدير بالذكر أن سلطة المفوض في إدخال الغير رهينة بمرحلة التحضير، إذ بدخول الدعوى لحوزة المحكمة تصبح هي المهيمنة عليها، ما لم تعيدها المحكمة إليه، لاستيفاء التحضير، أو لإعداد رأي تكميلي، أو إدخال خصوم جدد، وغير ذلك.

ثانياً_ دخول الغير كخصوم في الدعوى الإدارية :

التدخل في الخصومة هو دخول شخص من خارج الخصومة بعد بدئها، لتوافر مصلحته في ذلك، فالمصلحة شرط لقبول التدخل¹⁷⁷، والتي يجب أن تكون مصلحة شخصية، ومباشرة مادية، أو أدبية للمتدخل.

عرف البعض من الفقه التدخل، بأنه التدخل بطلب عارض يقدمه شخص من الغير كي يصبح طرفاً في خصومة قائمة، بينما عرفه آخرون بأنه تدخل خصم غريب في الدعوى بطلب الحكم له بطلبات في مواجهة المدعى، أو المدعى عليه¹⁷⁸.

¹⁷⁵ شحاته، محمد نور. (د.ت). نطاق النزاع الاستثنائي في المواد المدنية. دار النهضة. ص: 245.

¹⁷⁶ جعفر، محمد أنس قاسم. (د.ت). الوسيط في القضاء الإداري. ط: 2. ص: 284.

¹⁷⁷ عكاشة، حمدي ياسين. (1998). المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة. ط: 1. منشأة المعارف. ص: 1215.

¹⁷⁸ حلمي، محمود. مرجع سابق. ص: 443.

ووفق ما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا فإن للتدخل نوعان:

الأول_ التدخل الانضمامي: وهو دخول شخص من الغير لتأييد أحد الخصوم في طلباته، فالمتدخل ينبغي من تدخله المحافظة على حقوقه عن طريق الانضمام إلى أحد الخصوم دفاعاً عن حقه في الدعوى¹⁷⁹، ويلزم توافر المصلحة في ذلك، فضلاً عن الارتباط بين طلباته كمتدخل، وموضوع الدعوى القائمة.

الثاني_ التدخل الهجومي أو الاختصامي: ويقصد منه المتدخل المطالبة في مواجهة طرفي الخصومة، أو أحدهما، بحق لنفسه، فهو يدعي لنفسه حقاً يطلب الحكم له به¹⁸⁰، ويشترط لقبوله شرطان: 1- أن يدعي المتدخل لنفسه حقاً، أي أن تكون له مصلحة، ويشترط في المصلحة التي تسوّغ قبول التدخل كل الشروط اللازمة لقبول الدعوى، أي أن تكون المصلحة قانونية، حالة، وقائمة، ومباشرة، وشخصية.

2_ قيام الارتباط بين الطلب الذي يسعى المتدخل للحكم لنفسه به ، وبين الدعوى الأصلية، ووجود الارتباط هو الذي يسوّغ تقديم هذا الطلب، وتقدير الارتباط متروك إلى المحكمة التي يقدم إليها الطلب¹⁸¹.

وقد حددت المادة (126) من قانون المرافعات المصري إجراءات التدخل، والذي يكون بأحد

طريقتين:

¹⁷⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (735) لسنة (33) ق.ع .
¹⁸⁰ سعد، ابراهيم نجيب.(1974). القانون القضائي الخاص. ط:1974. دار النهضة العربية. ص:630.
¹⁸¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (54) لسنة (34) ق.ع. جلسة 1979/12/29.

1_ الإجراءات المعتادة لرفع الدعوى، وذلك قبل يوم الجلسة، ولا يكفي إيداع صحيفة التدخّل قلم الكتاب قبل هذا اليوم، بل يجب أن يتم قبله إعلان أطراف الخصومة بها، فلا يقبل التدخّل بعد قفل باب المرافعة.

2_ طلب تدخّل يقدّم شفويّاً في أثناء انعقاد الجلسة، وذلك بشرطين:

- حضور أطراف الخصومة للجلسة، فإن كان أحد الأطراف غائباً، فإن التدخّل لا يكون في مواجهته، إلا بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى.

- إثبات الطلب في محضر الجلسة¹⁸².

أما بالنسبة إلى قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم (1) لعام 2016 فقد نصت المادة (162) على أن: " يكون التدخل باستدعاء يقدم وفق إجراءات تقديم الدعوى ابتداءً ويبلغ للخصوم قبل موعد الجلسة ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة".

ثالثاً_ أثر إدخال الغير في الدعوى:

في حال قام المفوض بإدخال الغير إلى الدعوى، فإن لذلك آثار عديدة تترتب في هذه الحالة، وسواء كان المدخل جهة إدارية، أو شخصاً طبيعياً، فإنه يأخذ مركز المدعى عليه في الدعوى، بكل ما يترتب على هذا المركز من آثار ومن أهمها¹⁸³:

1_ للمدخل أن يدفع بالدفع المتاحة للمدعى عليه ابتداءً، سواء كانت دفوعاً شكلية، أو موضوعية، وله الحق في تقديم أدلة الإثبات كافة في الدعوى الإدارية.

¹⁸² بركات، علي. (2003). الوجيز في شرح قانون المرافعات. ط: 2003. دار النهضة العربية. ص: 219.

¹⁸³ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 299-300.

2_ لا يسري في حق المدخل ما يكون قد تحقق في الخصومة من إجراءات قبل تدخّله.

3_ لا يحوز الحكم الصادر في الدعوى ضدّ المدعى عليه ابتداءً حجية الأمر المقضي تجاه

المدخل إن كان صادراً قبل إدخاله.

4_ تسري على المدخل الأحكام والقواعد كافة السارية على المدعى عليه، كونه أصبح طرفاً

أصيلاً في الدعوى، فلمفوض الدولة إعداره بالغرامة، وتوقيعها عليه، إذا لم يلتزم بقراره، وتكليفه بتقديم المستندات، والمذكرات المنتجة في الدعوى، واتخاذ الوسائل كافة المتاحة لإلزامه بتقديم تلك المستندات.

5_ تظلّ الخصومة قائمة بين المدعى والمدعى إذا ترك المدعى الدعوى تجاه المدعى عليه

ابتداءً، ولم يتركها تجاه المدخل، كما يتحمّل المدخل المصاريف في حال خسارته الدعوى.

بهذا الشرح نكون قد انتهينا في هذا الفصل، من الحديث عن نشأة هيئة المفوضين، وكل ما

يتعلّق بسلطات المفوض، سواء قبل تحضير الدعوى، أو بعدها، ومن ثم سأنقل في الفصل الثاني

للحديث عن كل ما يتعلّق بتقارير المفوضين، ودفعهم، بالإضافة إلى دور هيئة المفوضين في الطعن

في الأحكام.

الفصل الثاني

دور الهيئة في الطعن في الأحكام

تمهيد وتقسيم:

تم الحديث في الفصل الأول، عن كل ما يتعلق بنشأة الهيئة، وسلطات مفوض الدولة قبل، وبعد تحضير الدعوى، في حين سيتم الحديث في هذا الفصل؛ عن ما يقوم به المفوض بعد تحضيره الدعوى، حيث أنه بعد قيام المفوض بدراسة كل ما يتعلق بالدعوى يتوصل في النهاية إلى وضع تقرير يتضمن رأيه القانوني فيما يخص الدعوى، وبالتالي يمكن القول أن إعداد المفوض لتقريره يعد خاتمة أعماله في مرحلة التحضير، وبإيداعه لهذا التقرير بملف الدعوى وتسليم الملف للمحكمة تنتهي مرحلة التحضير، وتخرج الدعوى من حوزته لتخضع لمطلق هيمنة المحكمة، ما لم تعد له مرة أخرى في حالات ترى فيها المحكمة إعادتها إليه، يتضمن هذا التقرير جهد المفوض الذي بذله في فهم حيثيات الدعوى وصولاً إلى رأيه القانوني الذي يراه مناسباً للدعوى وبعد ذلك سيتم الحديث عن الطعون، التي تقوم بها هيئة مفوضي الدولة حيث منحت قوانين مجلس الدولة الحق لهيئة مفوضي الدولة بالطعن في أحكام مجلس الدولة لصالح القانون، فهي النائبة عن المجتمع كله في مجال البحث عن الشرعية القانونية في المجال الإداري، كما أنها الأمانة على الدعوى الإدارية، وقد يكون الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، أو المحاكم التأديبية، أو محكمة القضاء الإداري، يعدّ طعن مفوض الدولة حق أصيل للهيئة لا يؤثر فيه رضا أطراف الخصومة صراحة أو ضمناً بالحكم، وبالتالي لا يؤثر في ذلك الحق ولا يحدّ منه تنازل هؤلاء عن الطعن حتى لو كان بصفة رسمية، فطعنها يفتح الباب أمام محكمة الطعن لتزن الحكم بميزان القانون الصحيح، وإذا كان من حق ذوي الشأن تدارك ما فاتهم من دفاع في صحيفة الطعن، فمن باب أولى أن يكون لهيئة مفوضي الدولة ذلك، ويكون لها عملاً وانطلاقاً من مبرر السماح لها بالطعن أن تبدي أسباباً جديدة ولو في مذكرة لاحقة على تقريرها بالطعن، فالهدف هو إعلاء كلمة القانون، لذلك سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين كالتالي :

المبحث الأول : تقرير مفوض الدولة والدفع التي يتناولها .

المبحث الثاني : طعون مفوض الدولة .

وبدوره سيتم تقسيم كل مبحث إلى مطلبين، يتم الحديث في كل منهما عن كل ما يتعلق بتقرير المفوض، وكذلك الطعون الخاصة بالمفوضين.

المبحث الأول

تقرير مفوض الدولة والدفع التي يتناولها

يعدّ تقرير مفوض الدولة العمل الأهم له، فمن خلاله يقوم المفوض بإبداء رأيه القانوني بعد أن يكون قد قام بكل الأعمال المتعلقة بتحضير الدعوى، وتهيئتها للمرافعة، بإعداد المفوض للرأي القانوني خاتمة أعماله في مرحلة التحضير، إذ إن بإيداعه هذا التقرير في ملف الدعوى، وتسليم هذا الملف إلى المحكمة، تنتهي مرحلة التحضير، وتخرج الدعوى من حوزته، لتخضع إلى مطلق هيمنة المحكمة، ما لم تتم إعادته إليه في حالات إذا رأت المحكمة لزوماً لذلك.

وبالطبع لا يقوم المفوض بإعداد رأيه القانوني إلا بعد أن تكون الدعوى قد تهيأت تماماً للمرافعة، بحيث يكون ملف الدعوى قد تضمنَ القدر الكافي من المعلومات التي تسمح للمفوض بإعداده، وذلك بعد أن يكون أطراف الخصومة قد اكتفوا بما قدّموه من أوراق، ومستندات متعلّقة بالدعوى، وعلى ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : تقرير مفوض الدولة .

المطلب الثاني : الدفع التي يتناولها تقرير المفوض .

المطلب الأول

تقرير مفوض الدولة

نصّت المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري على الآتي: " ويودع المفوض، بعد إتمام تهيئة الدعوى، تقريراً يحدد فيه الوقائع، والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويبيدي رأيه مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم الكتاب ، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم " .

وبالمثل نصّ قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 في المادة (29/ 4) على الآتي: " يعدّ المفوض، بعد إتمام تحضير الدعوى تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى، والمسائل القانونية، التي يثيرها النزاع، ويبيدي رأيه مسبقاً " .

ونظراً لأهمية تقرير المفوض في النزاع الإداري، ستنمّ دراسة الأوضاع المتعلقة به من إعداد، وأسانيده، وتعديله، وبطلانه، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

إعداد التقرير وأسانيده

يقوم مفوض الدولة خلال جلسة التحضير بما يراه لازماً لإعداد رأيه من مستندات، ويستعين بوسائل التحقيق السابق ذكرها، ويقوم بتثبيت كل الإجراءات في محضر الجلسة، وفي حال رأى المفوض كفاية ما قدّم من مستندات، وأوراق، قرر حجزها خارج نطاق جلسات التحضير لإعداد رأيه القانوني .

أولاً - إعداد التقرير :

إعداد الرأي القانوني في النزاع الإداري ليس أمراً سهلاً ، وذلك لأسباب عدّة يتمثّل في مقدّماتها تشابك القواعد الإدارية التنظيمية وتعقدها، والكم الهائل من القوانين التي تحكم المنازعات الإدارية، بالإضافة إلى مماطلة الإدارة، وقد يعود السبب لعدم استعمال مفوض الدولة لصلاحيات... كل ما ذكر، قد يؤثر على استكمال الأوراق المنتجة في الدعوى .

تبرز أهمية رأي المفوض في كونه يقدّم المعاونة الفنيّة للقضاء الإداري، وهذا يتطلب البحث الجاد، وبذل أقصى الجهود لتكون معاونة دقيقة، تسهم في تحقيق الغاية من عمل المفوض، كون عمله يمثل نقطة مهمة في مجال المنازعات الإدارية، ويسهم عمله في تخفيف الجهد والوقت على المحكمة .

إن قانون مجلس الدولة المصري لم يشترط درجة معيّنة في المفوض الذي يعدّ الرأي في نزاع معيّن، وبالتالي فإن التقارير تصح أن تكون من أي من أعضاء الهيئة ، حتى من المندوبين المساعدين، إذ يقوم أقدم أعضاء الدائرة بتوزيع الدعاوى الجاهزة لإعداد الرأي فيها على باقي أعضاء الدائرة، وقد يقوم

الأقدم بنفسه بإعداد الرأي ، حتى ولو لم يكن قد أسهم في إجراءات التحضير ، فله أن يعدّ الرأي بنفسه، ويراجع أعمال الأحداث منه ¹⁸⁴ ، فقيام أقدم المفوضين بتوزيع الدعاوى يكون حسب رؤياه الخاصة لموضوع النزاع، وكفاءة الأعضاء الأقل منه، فليس هناك قيود تقيد في ذلك، أما قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 فقد نص في المادة (2/7) على أنه: " يكون مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا من درجة مستشار مساعد على الأقل ولدى محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية من درجة نائب على الأقل".

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس بلازم مطلقاً أن يعدّ الرأي القانوني من يقوم بتحضير الدعوى، وليس هناك أي نصّ قانوني، أو لائحي، أو عرف قضائي، قد جرى على ذلك، فهيئة مفوضي الدولة من ناحية الالتزام بتقديم الرأي، هي كل لا يتجزأ، وهي الأمانة على الدعوى الإدارية ¹⁸⁵ ، وهذا ما يترتب عليه أنه قد يضطر من كلّف بإعداد التقرير من دون أن يكون قد شارك بالتحضير إلى أن يعيد الدعوى للتحضير مرة أخرى، لاستيضاح ما قد يكون صعب عليه فهمه، كما أن هذا يؤدي إلى إطالة الإجراءات، والوقت، وفي المقابل ليس هناك ما يجبر المفوض الذي شارك في التحضير على إعداد التقرير ، وكذلك بالنسبة إلى المفوض الذي لم يشارك في التحضير فلا شيء يلزمه بإعداده، رغم أن قيام المفوض نفسه الذي شارك في التحضير بإعداد التقرير، والرأي القانوني، هو حلّ أفضل، كونه يصبح ملماً بوقائع القضية أكثر من ذلك المفوض الذي لم يشارك في التحضير، بالإضافة إلى أن هذا الحل يوفر الوقت، والجهد، ولا يسمح بإطالة الإجراءات، كونها ستسير بترتيب، وتتابع، ومن الممكن أن تكون هناك حالات لعدم قيام المفوض الذي شارك في التحضير بإعداد الرأي، ويمكن حصرها في حالات قليلة، كأن يكون هناك ظرف قاهر على سبيل المثال، أو قد يعود الأمر إلى ضغط العمل على المفوض فمن الممكن قيام مفوض آخر بإعداد الرأي القانوني ¹⁸⁶ .

ومن ناحية أخرى فلم يشترط القانون أن يقوم بإعداد التقرير مفوض واحد، فمن الممكن قيام أكثر من مفوض بذلك، طالما أن القانون لم يحظر ذلك، رغم أن مشاركة أكثر من مفوض، تجعل من الصعب

¹⁸⁴ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق.ص: 239

¹⁸⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (150) لسنة (1) ق.ع. جلسة 1955/12/17.

¹⁸⁶ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 240-241.

تحديد المسؤولية الفنية عن الرأي عند متابعة أعمال الأعضاء بوساطة هيئة التفتيش الفني لأعضاء المجلس، وإن كان الواقع العملي لم يكرس وجود هكذا حالات، فلم يسبق أن تم ذلك من قبل¹⁸⁷ .

ولمفوض الدولة المكلف بإعداد الرأي أن يعيد الدعوى مرة أخرى إلى الجلسات لاستكمال ما يراه ناقصاً من مستندات، أو لاستجلاء ما يراه غامضاً من وقائع، سواء طلب منه أحد الخصوم ذلك، أو من تلقاء نفسه، وله توقيع الغرامة على طالب التأجيل، ويجوز أن يمنحها إلى الطرف الآخر¹⁸⁸ وله أن يلزمه إذا طلب إعادتها للتحضير بأن يقوم بنفسه بإخطار باقي الخصوم بجلسة الإعادة، وقد يكلف قلم الكتاب بإجراء هذا الإخطار .

ثانياً_ شكل التقرير :

لم يحدد قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972 وكذلك قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 شكلاً معيناً لتقرير مفوض الدولة يجب عليه اتّباعه، وإفراغ المحتوى القانوني للرأي في نطاقه، فتقرير مفوض الدولة ليس بحكم، وإنما هو رأي استشاري تستتير به المحكمة للوصول إلى الحكم الصائب في الدعوى المعروضة عليها، ومن ثم فلا يمكن إخضاعه خضوعاً كاملاً إلى ما تخضع له نسخة الحكم الأصلية من أحكام¹⁸⁹، وإن كان يمكن استنباط البعض من تلك الأحكام، ليخضع لها، بما لا يتعارض مع كونه رأياً استشارياً، فلم يرد في القانون شكل محدد يلزم السير على نمطه في إعداد التقرير، وليس هناك سند قانوني لما يتبعه البعض من صيغ¹⁹⁰، فكل مفوض يتبع صيغة معينة، فعدم هذا التحديد القانوني كان مدعاة لاجتهاد المفوضين، كما أنه ليس بلزماً أن إعداد التقرير على نسق مسودات الأحكام، كما يفعل الغالب الأعم من المفوضين، فالمحكمة، وهي تقضي بلفظ الحكم، يلزم أن تبين الأسباب المنطقية التي يترتب عليها صدور هذا الحكم، وأن يكون ترتيبها متوازناً، وإلا لحق البطلان بالحكم، كما يجب ألا يكون هناك تناقض في الأسباب فالتناقض يبطل الحكم أيضاً، في حين أن رأي المفوض ينتهي بأنه " يرى"، ومن ثم فهو لا يحكم، بل يقدّم رأياً استشارياً، فله أن يقيمه على أي أسباب، أو بناءً على استعراضه لأوجه خلاف في الرأي قد تكون متعارضة، تاركاً إلى المحكمة حرية الأخذ بها من عدمه، إلا أن الواقع العملي يبين أن غالبية المفوضين يلتزمون بالشكل الذي يمليه عليهم الأقدم

¹⁸⁷ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 238.

¹⁸⁸ المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

¹⁸⁹ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 365.

¹⁹⁰ السيد، خميس علي. قضاء مجلس الدولة وصيغ الدعاوى. ط: 1994. ص: 632.

منهم، ممن يتولون مراجعة ما يقدّمونه، فهؤلاء يجدون في اتباع نهج المفوضين القدامى أصالة، بالإضافة إلى أن ذلك يؤدي إلى اكتساب الخبرة في الدعاوى النمطية التي لا تثير الجديد من المشكلات القانونية .

بالطبع تقرير المفوض لا بدّ أن يكون مكتوباً، ليتمكن رقابته من الناحية القانونية، ولكي يتمكن الخصوم من الاطلاع عليه، وإبداء ملاحظاتهم فيما ورد فيه، ولكي يتمكنوا من سحب صورة عنه.

ومن ثم لا يصحّ أن يكون التقرير شفاهةً _ رغم أن للمفوض أن يبدي ملاحظاته خلال جلسة المرافعة شفاهة على أن يثبت تلك الملاحظات في محضر¹⁹¹ _ لكن ما يبديه شفاهة لا يعدّ تقريراً بالرأي القانوني، وإنما مجرد إيضاحات للاستفسار عمّا ورد في التقرير من أمور قانونية، أو فنية، وبالتالي يمكن القول إن ما يبديه شفاهة ليس إلا رأي تكميلي لرأي سابق مكتوب.

يتعيّن أن يكون التقرير مكتوباً باللغة العربية¹⁹²، فإن تمّت كتابته بلغة أخرى يعدّ التقرير باطلاً، وذلك قياساً على أن أي عمل إجرائي صادر عن المحاكم المصرية يجب أن يحرر باللغة العربية، وبالطبع يوقع التقرير ممن يعدّه، وممن يراجعه.

فيما يأتي استعراض نموذج لتقرير هيئة مفوضي الدولة السورية .

تقرير مفوض الدولة بالرأي القانوني

بالدعوى رقم /.../ لعام 2012م

الجهة المدّعية:

شركة ...

يمثلها المحامي ...

الجهة المدّعى عليها:

... إضافة إلى منصبه.

المدير العام للشركة العامة ... إضافة إلى وظيفته.

تمثّلها إدارة قضايا الدولة.

¹⁹¹ المادة (31) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972 والمادة (32) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019.

¹⁹² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (2561) لسنة (24) ق.ع. جلسة 1982/1/24. مجموعة السنوات (27). ص: 263.

الجهة المتدخلة:

...

تمثلها المحامية ...

الوقائع

أقام وكيل الجهة المدّعية دعواه هذه بعريضة أودعها ديوان محكمة القضاء الإداري، بتاريخ / 2011م طالباً من حيث النتيجة :

إعلان انعدام قرار الإدارة موضوع كتابها رقم ... ، الموجّه إلى السيد مدير عام ... ،
بتاريخ / 2011م بخصوص معالجة طلب شركة ... ، بتسجيل وكالة شركة ... ، المنتجة
لسيارات ... على اسمها، بما يترتب على ذلك من آثار، ونتائج.

وتضمنين الجهة المدّعى عليها الرسوم، والمصاريف، والأتعاب.

ومن حيث إن الجهة المدّعى عليها، تبّلت عريضة الدعوى، بتاريخ / 2011م.
وتقدّمت بمذكرة جوابية، طالبة ردّها.

الرأي القانوني

ومن حيث إن الدعوى استوفت إجراءاتها الشكلية، فهي جديرة بالقبول شكلاً.

ومن حيث إن وقائع القضية، تتلخّص حسبما استبان من الحقائق المبرزة، بأن الجهة
المدّعية هي وكالة لشركة ... ، مالكة العلامة التجارية ... ، وهي المفوضة بأعمال الوكيل
التجاري الحصري ، وفق التفويض الصادر عن الجهة المدّعى عليها بتاريخ / 2010م، وجهت
شركة ... ، التي هي قيد التصفية إلى مدير عام ... ، كتابها رقم ... ، زاعمة وكالتها عن شركة
... ، وزاعمة أن الأخيرة منتجة لسيارات ... ، وقّدت الشركة العامة ... ، بناء على ذلك، كتابها
رقم ... ، بتاريخ / 2010م، إلى وزارة الاقتصاد، للتوجيه بخصوص الطلب المذكور آنفاً، فصدر
كتاب الوزارة رقم ... ، موجّه باتخاذ الإجراءات اللازمة لاستكمال معالجة طلب شركة ...
الأمر الذي ينضوي على تسجيل الوكالة باسمها.

ولما كانت الأحكام النافذة أعطت الحق للشركة العامة ... ، دون غيرها بمنح التفويض
بالوكالات للشركات والأفراد، وهذا ما صدر عنها فعلاً لمصلحة الجهة المدّعية، بتاريخ /
2000م وكان طلب شركة ... في غير محلّه، ولا سيما أن شركة ... حلت منذ عام 1969، ولا

علاقة لها بعلامة ... التي تمثلها مجموعة ...، فضلاً عن كون الشركة طالبة التسجيل هي شركة منحلّة، وتحت التصفية، وليس لها أي نشاط تجاري.

ومن حيث إن شركة ...، تقدّمت بواسطة وكيلتها بطلب تدخل في الدعوى، بينت فيه أنها وكالة لشركة ...، ووكالتها مسجّلة في سورية برقم ... لعام 1960، وبالتالي فإن التفويض الصادر عن الشركة العامة للتجارة الخارجية لمصلحة الجهة المدّعية، والمدّعى به، هو معدوم أساساً، كونه صدر عن غير الجهة صاحبة الوكالة الحصرية، ولا سيما أن الجهة المتدخّلة هي جهة قطاع مشترك، تتعامل معاملة القطاع العام، ولها الحقّ بالوكالة الحصرية.

ومن حيث إنه يتبيّن من خلال الوثائق المبرزة أن الجهة المدّعية استحصلت على تفويض للقيام بأعمال الوكيل التجاري الحصري، مؤرخ في / 2000، صادر عن مرجعه المختص في ضوء القوانين، والأنظمة النافذة .

ومن حيث إنه جدير بالذكر، فإن الإدارة متى أصدرت قراراً ترتّب عليه مركزاً قانونياً مضى عليه حين من الزمن، فإنه لا يسوغ لها من بعد ذلك الرجوع عن قرارها، وذلك حفاظاً على المراكز القانونية المكتسبة، وعلى حسن سير استقرار المعاملات بين الأفراد ، ولا سيما في مثل موضوع الدعوى الماثلة أن الوكالات الممنوحة إلى الأفراد إنما تكون مبنية على علاقات تجارية بين الوكلاء، والشركات الأم، ويبقى لكل من يدّعي حقاً انتقص منه أن يراجع القضاء المختص أصولاً، ولا يجوز لجهات الإدارة التدخّل بحسم تلك النزاعات.

لهذه الأسباب

أرى الحكم بما يلي:

1. قبول الدعوى شكلاً.
2. قبولها موضوعاً، وإلغاء القرار، رقم ... تاريخ / 2011، بما يترتّب على ذلك من آثار.
3. قبول طلب التدخّل شكلاً، ورفضه موضوعاً.
4. تضمين الجهة المدعى عليها، والمتدخّلة، الرسوم، والمصاريف، والأتعاب.

ثالثاً - أسانيد التقرير :

يوجب نصّ المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري والمادة (29) من قانون مجلس الدولة السوري، أن ينطوي تقرير المفوض على الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، وكذلك الأسانيد التي يرتكن عليها المفوض في رأيه، لذلك يتعيّن أن ينطوي التقرير على الوقائع التي يثيرها النزاع، فيلزم أن ينطوي على عرض لهذه الوقائع عرضاً شاملاً، وكافياً، سواء ما جاء منها في صحيفة افتتاح الدعوى، أو ما جاء في مذكرات الخصوم اللاحقة على إيداع العريضة.

كما يتعيّن أن ينطوي التقرير على استعراض لإجراءات مرحلة التحضير، والتكليفات، والاستدعاءات التي تمّت فيها، والقرارات التي اتخذها المفوض في هذا الشأن، وتلك المتعلقة بالإخطارات المبلّغة إلى الأطراف، أيّاً كان موضوعها، أو كانت متعلّقة بتوقيع الغرامة، وبالإعفاء من الرسوم، سواء عن الطلب الأصلي، أو الطلبات الإضافية¹⁹³.

وبصفة عامة يتعيّن أن يشمل عرض الوقائع على كل ما تم في الدعوى منذ لحظة إيداع عريضتها سكرتارية المحكمة حتى لحظة صدور قرار الكف عن التحضير لإعداد الرأي القانوني. بالطبع بعد أن يتناول التقرير الوقائع فإنه يبيّن أسانيد الرأي القانوني، وبالتالي عرض المسائل التي يثيرها النزاع، ثم حلولها المقترحة، ويجب أن يكون تقرير المفوض مسبباً، أي أن يذكر الأسباب التي بنى عليها رأيه القانوني، ويستند المفوض في تسبیب تقريره إلى النصوص القانونية التي تحكم النزاع، والمبادئ، التي استقرت عليها أحكام المحكمة الإدارية العليا، وفتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وآراء الفقهاء، وشرّاح القانون، فإن لم يجد غايته، فله مكنة استنباط الحلول في ضوء المبادئ العامة للقانون، وقواعد العدالة الإدارية¹⁹⁴.

وليس بلام أن يتضمّن التقرير ما يفيد تاريخ إعداده باليوم قياساً على الأحكام، إذ لا تخضع التقارير إلى مثل ما تخضع له الأحكام من مواعيد الطعن، وهي مواعيد منظّمة قانوناً، تنظيماً دقيقاً بحسبانها متعلّقة بالنظام العام، وإنما ينسب صدوره للشهر الذي يدرج فيه في إحصائية أعمال من يعده من الأعضاء¹⁹⁵.

¹⁹³ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 243.

¹⁹⁴ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 367-368.

¹⁹⁵ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 245.

يشهد الواقع العملي في هيئة المفوضين على أن من يشغل درجة أقل من درجة مستشار يتم مراجعة تقريره من رئيس الدائرة، أو من أقدم الأعضاء درجة، ثم يتم اعتماد التقرير نهائياً من رئيس الدائرة في كل الحالات، والذي يدون على صدر التقرير عبارة (نسخ)، ويجب أن يوقع المفوض على التقرير المعدّ منه، وإذا أغفل المفوض ذلك فإن المحكمة تعيد إليه التقرير لكتابة اسمه عليه، وتوقيعه، ولا بدّ من اعتماد رئيس الدائرة له، إلا أن عدم التوقيع منه لا يؤدي إلى البطلان¹⁹⁶.

كما أن قصور التقرير عن احتواء الوقائع، أو المسائل القانونية، والأسانيد، لا يؤدي إلى بطلانه، إذ يجوز للمحكمة أن تبني رأيها على الوقائع، التي تتلمّسها من الملف خلال المرافعة، وطالما استوفت ما تراه لازماً في المرافعة، وقبل صدور الحكم فلا بطلان¹⁹⁷.

بعد أن يقوم المفوض بإعداد تقريره يرفق هذا التقرير بأوراق الدعوى، ويؤشّر على غلافها من الخارج بعبارة (أودع التقرير)، ويتم تسجيل بيانات هذا التقرير من حيث اسم المدّعي، والمدّعى عليه، وطلبات المدّعي، ونتيجة الرأي القانوني في كشف خاص يرسل إلى رئاسة مجلس الدولة، وصورة منه إلى إدارة التفتيش الفني، وصورة ثالثة إلى رئاسة هيئة مفوضي الدولة، ثم إلى المحكمة بمعرفة سكرتارية هيئة المفوضين، والتي تسلمها بكشف خاص مع باقي الدعاوى التي تم إنجازها من باقي أعضاء الدائرة إلى سكرتير الدائرة المختصة في المحكمة، وبعد عودة الدعوى إلى المحكمة يحدد لها رئيس المحكمة جلسة لنظرها، ويحدد أول جلسة للاطلاع على التقرير، والردّ عليه، ولذوي الشأن أن يطلب صورة عنه على نفقتهم الخاصة¹⁹⁸.

ويجب التأكيد على أن إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة قبل نظر موضوع الدعوى إجراء جوهري من النظام العام، إذ إن إيداعه يعدّ أمر تفرضه طبيعة المنازعة الإدارية، ويعدّ من الأسس التنظيمية الرئيسة، التي تقوم عليها قواعد وإجراءات نظر الدعاوى المذكورة، ويترتب على القضاء في موضوع النزاع من دون إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة بطلان الحكم، لإهداره حقّ الدفاع لطرفي الخصومة، فضلاً عن مخالفته للنظام العام القضائي¹⁹⁹.

¹⁹⁶ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 369.

¹⁹⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1047) لسنة (25) ق.ع. جلسة 1987/10/17. مجموعة السنة (33). ص: 37.

¹⁹⁸ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 369-370.

¹⁹⁹ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 370.

وتجدر الإشارة إلى أن تقرير المفوض لا يقاس على الأحكام، فقرار حجز الدعوى لإعداد الرأي فيها لا يحدد ميعاداً زمنياً لإعداد التقرير، كما هو حال قرار حجز الدعوى للحكم الذي تصدره المحكمة بعد المرافعة، علاوة على أنه قرار فردي من المفوض له الرجوع عنه، وإعادة الدعوى للتحضير.

لا يتم بشأن التقرير مداولة كالأحكام، وليس بلام أن تكون المداولة فيه - إن وجدت - سراً بين من شاركوا فقط في تحضير الدعوى، إذ يجوز اشتراك كل مفوضي الدائرة فيها، فلا ينطبق على ذلك نص المادة (166) من قانون المرافعات، التي أوجبت أن تكون الأحكام مسبقة بالمداولة السرية بين القضاة الذين سمعوا المرافعة وحدهم²⁰⁰.

تقرير المفوض لا يحوز حجية الأحكام، كما أنه لا يجوز التنفيذ بمقتضاه، كما أنه في حال أودع بملف الدعوى فإنه لا يتلى علناً، ولا يتلى في جلسات المرافعة، فهو ليس كالأحكام التي يلزم أن تتلى بهذه الصورة عند النطق بها²⁰¹، ويجوز لأطراف الخصومة الاطلاع عليه لدى سكرتارية المحكمة، وسحب صورة منه على نفقتهم²⁰².

ويلاحظ أنه رغم النص على أن التقرير يتعين أن يتضمن الوقائع، والمسائل القانونية، والأسانيد التي يركز عليها، فإن خلوه أو قصوره في احتواء هذه المسائل لا يؤدي إلى بطلانه ولكن يلزم أن ينطوي التقرير على عرض، ولو لمجمل وقائع الدعوى، وطلبات الخصوم، وخلاصة دفوعهم، بالإضافة إلى رأي المفوض الختامي في النزاع، والذي يتعين أن يكون لصالح القانون وحده، ونابغاً من فهم المفوض، وضميره، إذ هو مستقل تماماً عن كل سلطة عند إبداء رأيه القانوني.

²⁰⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (748) لسنة (18) ق.ع. جلسة 1975/5/24. مجموعة السنوات (15). ص: 134.

²⁰¹ المادة (170-174) من قانون المرافعات المصري.

²⁰² المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

الفرع الثاني

تعديل التقرير وبطلانه

تقرير مفوض الدولة في الدعوى الإدارية يعدّ مجرد رأي استشاري، وبالتالي قد يطرأ على هذا التقرير بعض التعديلات التي يراها المفوض ضرورية، والتي من الممكن أن تشمل التقرير بشكل كامل أو جزئي، بالإضافة إلى أن هذا التقرير قد يعتريه البطلان لأسباب عدّة رغم كونه رأي استشاري، لذلك سيتم الحديث عن هذا الموضوع كما يأتي:

أولاً _ تعديل التقرير :

بعد قيام المفوض بإعداد تقريره قد تطرأ بعض الظروف، أو تظهر بعض المستندات التي قد تغيّر من رأي المفوض، أو قد يرى المفوض من تلقاء نفسه أن رأيه ليس صائباً، فهل يحق له تعديل تقريره أو العدول عنه بشكل كلي؟

للإجابة عن السؤال السابق نجد أن من حقّ المفوض تعديل تقريره، وتغيير رأيه في النزاع، سواء أكان هذا التعديل بالإضافة عليه، أو بالحذف منه، أو حتى بالعدول عنه بشكل كلي.

لكن هذا العدول إما أن يكون قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة، أو حتى بعد إحالتها، إلا أنه في الحالة الأخيرة فإن العدول عن التقرير، أو التعديل فيه يكون له وضع خاص، لذلك سيتم دراسة الحالتين كما يأتي:

أ- تعديل التقرير أو العدول عنه قبل إحالة الدعوى إلى المرافعة:

يقوم المفوض بعد إعداد تقريره بتسليمه إلى سكرتارية التفويض لتقوم بتسليمه إلى سكرتارية المرافعة، لكن قد يترأى للمفوض قبل تسليم التقرير إلى المحكمة أن يعدل عنه، أو يعدّله في هذه الحالة يتعيّن عليه أن يقوم بإعداد رأيه الجديد في تقرير آخر مكتوب، وله أن يرفق تقريره الثاني في ملف الدعوى، حتى لو تضمّن عدولاً كلياً عن الرأي الوارد في التقرير الأول، فيكون التقريران تحت نظر المحكمة، وقد ينصبّ التعديل على أسانيد التقرير القانونية، وقد ينصبّ على منطوقه²⁰³.

²⁰³ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 273.

في هذه الحالة تكون حرّية المفوّض كبيرة في التعديل، كون الدعوى لم تدخل بعد حوزة المحكمة، لكن يجب عليه أن يذكر في التقرير الثاني الأسباب التي أدّت إلى إجراء التعديل، ولو بصورة مجملة، إلا أنه لو أحييت الدعوى إلى المحكمة، وتحددت جلسة لنظرها، تعيّن عليه استئذان المحكمة، ففي هذه الحالة يعدّ مقدّماً لرأي تكميلي في الدعوى، ويخضع إلى طلب المحكمة في تعديله، أو لإذنها في ذلك التعديل، وإن رفضت فليس هناك ما يمنعه من إبداء ما يراه شفاهة، وإثباته في محضر جلسة المرافعة²⁰⁴.

فالتعديل والتغير وفقاً لما يراه المفوّض في مرحلة ما قبل تحديد جلسة المرافعة، أمر تقديري له، حتى لو كان أحد الخصوم قد قام بسحب صورة رسمية عن الرأي الأول، فراه الاستشاري لا يؤثر في مراكز الخصوم القانونية، ومن ثمّ فله التعديل فيه، أو العدول عنه بعلمهم، أو من دون علمهم، إلا أن حسن مبدأ حقوق الدفاع يوجب على المحكمة منحهم فرصة ثانية فيما بعد للاطلاع على الرأي الجديد، والردّ عليه، وإذا سمحت له بإبداء تقرير تكميلي، أو بإبداء رأي شفاهي في محضر الجلسة، يكون لهم حقّ طلب إعادة الدعوى لجلسات التحضير لاستيفاء ما يروونه لازماً للمحافظة على حقوقهم في الدعوى، ومع ذلك فإن رفض الاستجابة لطلبهم لا يصيب الإجراءات بالبطلان، ولا يؤدّي إلى بطلان الحكم الصادر في الدعوى فيما بعد²⁰⁵.

بـ تعديل التقرير في أثناء المرافعة:

إذا سلّم تقرير المفوّض إلى سكرتارية المحكمة، وتم تحديد جلسة مرافعة لنظر الدعوى، أصبح النزاع ملكاً للمحكمة، ويخضع إلى هيمنتها الكاملة، فلا يملك المفوّض إجراء أي تعديل في رأيه القانوني المودع إلا بعلم المحكمة وموافقتها، ولا يتصوّر أن يقال إن هناك وقائع قد تستجد تسمح له بإجراء التعديل إذ لم تعد له صلاحية إجرائية تجاه ملف الدعوى، والمحكمة هي التي تأذن له بذلك، ولها أن تعيد الدعوى إليه بناءً على طلبه، أو من تلقاء نفسها، أو بناءً على طلب أحد الخصوم، إلا أنه لو قدّم إلى المحكمة طلب عارض يحقّ له أن يطلب منها أن تسمح له بالتعديل، أو التغيير، أو إبداء رأي تكميلي فيه²⁰⁶.

²⁰⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 594 لسنة 7ق.ع جلسة 3 / 4 / 1960. مجموعة السنة 10. ص: 510.

²⁰⁵ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 274.

²⁰⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 234 لسنة 8ق.ع جلسة 5 / 3 / 1990.

كما أنه، وإن كان للمحكمة تكليفه بمهمة رسمية، ولها أن تتدبه للمعائنة، والتحقيق، أو خلافه، ومن ثم فلها من باب أولى الإذن له بإجراء ذلك التعديل، وعليها أن تمكّنه من إبداء الرأي في الطلبات المعدلة التي أبدت أمامها، فإن لم يبدِ رأيه فيها عدّ الحكم الصادر بخصوصها قد صدر من دون وجود لرأي هيئة مفوضي الدولة، بما يترتب على ذلك من آثار، على أنه ليس لزاماً على المحكمة أن تعيد الدعوى إليه، أو تستجيب إلى طلبه، أو طلب الخصوم، حتى لو استجبت وقائع جديدة، أو أبدت أسانيد أخرى للنزاع فيها، طالما لم تقدّم مستندات جديدة، فإذا أعادت المحكمة الدعوى إلى المفوض في أي من هذه الحالات عادت إليه حرّيته الكاملة في تحضيرها، وفي إبداء الرأي الذي يراه صالحاً، وله تحديد الوقت الذي يراه مناسباً لذلك، ما لم تحدد المحكمة أجلاً معيّناً، أو تحدد له نقاطاً معيّنة ترى لزوم سماع رأيه فيها، وفي حالة تحديد هذا الأجل من المحكمة، فإن تراخيه في اتّباعه لا يؤدّي إلى البطلان، بل يجوز له الإصرار على رأيه الأول²⁰⁷ فلا سلطان عليه في عمله إلا القانون، والضمير.

ومعاودة استرداد المفوض لصلاحياته على الدعوى تعطيه الحق في العدول الكامل عن رأيه السابق، ولا خلاف على ذلك، وليس هناك بطلان لأي إجراء طالما قام بتسبب هذا العدول، وطالما سمح للخصوم فيما بعد بالاطّلاع على رأيه الجديد، ومنحوا الأجل والمهلة المناسبة للتعقيب عليه في المرافعة²⁰⁸.

ثانياً_ بطلان تقرير المفوض :

صحيح أن تقارير مفوضي الدولة لا تفصل في الخصومة، ولا تقضي في موضوعها، لكن قد يعترّيها البطلان لأسباب عدة، غير أن هذه الأسباب مقارنة بأسباب بطلان الأحكام تعدّ أقلّ منها، فمن المؤكّد أن الأحكام تعدّ عنواناً للحقيقة، وفي حال بطل الحكم فإنه يفقد صفته كحكم²⁰⁹ ، لهذا السبب تزيد حالات بطلان الأحكام عن تلك الحالات التي يكون فيها تقرير المفوض باطلاً، ولخطورة وصف الأحكام بالبطلان، فإن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد ارتأت أن من حقّها أن تبسط رقابتها على موضوع الطعن في مجمله لبحث ما إذا كان الحكم المطعون فيه يطابق المشروعية أو لا يطابقها²¹⁰، وتقارير مفوضي الدولة لدى محاكم المجلس، ولأنها تقارير استشارية للمحكمة، ولأن المفوض لا يفصل

²⁰⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (323) لسنة (36). جلسة 1993/3/31. منشورات المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة.

²⁰⁸ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 275.

²⁰⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (34) لسنة (14) ق.ع. جلسة 1989/3/2. مجموعة السنة (34). ص: 370.

²¹⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (196) لسنة (9) ق.ع. جلسة 1965/2/5. مجموعة السنوات (15). ص: 1263.

في الخصومة ، ولا يقضي في موضوعها، فإن الأسباب التي تؤدي إلى بطلان الحكم لا تكون ذاتها الأسباب التي تؤدي إلى بطلان التقارير، ومع ذلك فقد يشترك التقرير مع الحكم في الأثر المترتب على قاعدة أن ما يبنى على باطل فهو باطل، وتطبيق هذه القاعدة على تقارير المفوضين يعطيها الأهمية التي تكاد تقترب بها من الأحكام، ومن ثم فلا بدّ من بيان حالات بطلان الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة لفهم هذه الدراسة.

بالعودة إلى قانون مجلس الدولة المصري، فإنه يخلو من أي تنظيم أو بيان للأسباب المؤدية إلى بطلان الأحكام، رغم أهمية هذا الأمر، لكن من خلال أحكام المحكمة الإدارية العليا، يمكن الإشارة إلى بعض هذه الأسباب:

- النقص أو الخطأ في أسماء الخصوم وصفاتهم، بصورة تؤدي إلى اللبس²¹¹.
- إغفال إعلان الخصوم، أو إغفال الإعلان بالجلسة، أو إجراء الإعلان بصورة مخالفة للقانون، لا تتحقق معها الغاية منه²¹².
- القصور الشديد في تسبيب الحكم، إذ يجب أن تكون الأسباب مكتوبة، وواضحة وضوحاً نافياً للجهالة²¹³.
- الإحالة في أسباب الحكم على أسباب حكم آخر، وعدّ ذلك تسبباً كافياً من دون بيان أسباب الحكم الخاصة جملة، أو تفصيلاً.
- صدور الحكم في جلسة سرّية²¹⁴.
- تناقض الأسباب مع المنطوق.
- توقيع الحكم من قاضٍ لم يسمع المرافعة²¹⁵.
- بطلان إجراءات المرافعات، وأهمها عدم صحّة إعلان عريضة الدعوى .
- عدم صلاحية أحد أعضاء الدائرة التي أصدرت الحكم، وهذا العيب يعد إهداراً للعدالة²¹⁶.

²¹¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1696) لسنة (26) ق.ع. جلسة 1987/2/25. مجموعة السنوات (85). ص: 211.

²¹² حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (206) لسنة (1) ق.ع. جلسة 1947/11/18.

²¹³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (29) لسنة (34) ق.ع. جلسة 1989/3/4. مجموعة السنة (32). ص: 627.

²¹⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (278) لسنة (18) ق.ع. جلسة 1977/5/24.

²¹⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1416) لسنة (26) ق.ع. جلسة 1984/3/27.

²¹⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (164) لسنة (12) ق.ع. جلسة 1970/5/13.

وبالطبع هذه بعض الأسباب التي تؤدي إلى بطلان الأحكام على سبيل المثال، فبال تأكيد حالات بطلان الأحكام كثيرة، ويعود هذا إلى ما للأحكام من أهمية، وقوة إلزامية، تقضي التشدد في القول بسلامتها، وبالتالي الإكثار من اشتراطات صحتها، عكس تقارير المفوض، حيث لا تحسم خصومة، ولا تقضي في حق، لذلك تنحصر حالات بطلانها في نطاق ضيق إذا قورنت ببطلان الأحكام، كما أنه يجوز للمفوض تدارك بطلان التقرير قبل صدور الحكم في الدعوى، حتى لو كان قد أودعه في ملف الدعوى عكس الحكم، فإنه إذا صدر فلا تملك المحكمة تصحيح بطلانه، إنما يكون ذلك عن طريق طرق الطعن المقررة قانوناً ولأن حالات البطلان لها هذه الأهمية البالغة، فلا بد من بيانها على النحو الآتي²¹⁷:

- عدم صلاحية المفوض ورده استرشاداً بنصوص قانون المرافعات .
- انتفاء ولاية المفوض.
- عدم كتابة التقرير باللغة العربية .
- عدم تسبيب التقرير مطلقاً .
- عدم إيداع التقرير حتى الحكم في الدعوى .

وسيصار إلى شرح كل حالة من هذه الحالات كما يأتي:

أ- عدم صلاحية المفوض ورده استرشاداً بنصوص قانون المرافعات :

يتعين أن يكون كل من المفوض الذي أعد التقرير، وكذلك من راجعه، صالحين للتحضير، وإبداء الرأي، فإن كان أحدهما، أو كلاهما، غير صالح عدّ التقرير باطلاً بطلاناً مطلقاً²¹⁸. ويترتب على ذلك أن يلحق البطلان الحكم الصادر في الدعوى، إلا أن المحكمة الإدارية العليا لا تعتدّ بهذا السبب، أي عدم الصلاحية، فهي ترى أنه لا يسري حكم المادتين (146 ، 147) من قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما يتعلق بأسباب عدم الصلاحية على أي من مفوضي الدولة، وأساس ذلك، أن أيّاً منهما لا يفصل بقضاء في أي منازعة، وإنما يطرح رأياً استشارياً ، للمحكمة أن تأخذ به كله، أو بعضه، أو تطرحه جانباً، ومؤدى ذلك أنه لا يلحق البطلان بالحكم إذا قام سبب من أسباب عدم الصلاحية بمفوض الدولة²¹⁹. في حين يرى

²¹⁷ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 282-284.

²¹⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (677) لسنة (19) ق.ع. جلسة 1976/6/29. مجموعة السنة (34). ص: 238.

²¹⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (3415) لسنة (32) ق.ع. جلسة 1988/4/30. مجموعة السنة (33). ص: 1413.

البعض من الفقه²²⁰ أنه لا بدّ من الاعتداد بهذا السبب بحسبان أن مفوض الدولة جزء من التشكيل القضائي والقانوني لمجلس الدولة، وأنه يؤدّي عملاً قضائياً، وإن كان لا يفصل بحكم في الدعوى، كما أنه يستمدّ ولايته من القانون، ويخضع له فيما يتعلّق بقواعد الصلاحية، والرد، ومن ثم يبطل التقرير إذا أعدّه مفوض الدولة الذي تتوافر في حقّه إحدى حالات عدم الصلاحية المنصوص عليها في المادة (146) من قانون المرافعات .

في حين يرى البعض الآخر من الفقه أن المركز القانوني للمفوض في النزاع الإداري، والصلاحيات المقررة له، تختلف في حالات ونقاط عدة عن مركز القضاة، لذلك فإن أسباب عدم صلاحيتهم لا تسري على إطلاقها بالنسبة إلى المفوض. وأعتقد أن هذا الرأي هو الأصح، وبالتالي يسري على مفوض الدولة من حالات عدم الصلاحية ما يتفق مع مركزه القانوني، ويحقق حيده الكاملة في النزاع الإداري، فتكون حالات عدم صلاحية مفوض الدولة مع بعض التحفظات وفقاً للمادة (146) التي تنصّ على الآتي:

" يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها، ولم يرده أحد الخصوم، في الحالات الآتية:

- إذا كان المفوض قريباً، أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة، والقربة هنا تنصرف للشخص الطبيعي الذي ينازع الإدارة، والمهم أن يكون قريب المفوض من منازعي الإدارة من الخصوم الأصليين في الدعوى.
- إذا كان للمفوض، أو زوجته، خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى، والنصّ عام، بحيث يعدّ المفوض غير صالح لإعداد الرأي ضدّ الجهة التي تعمل فيها زوجته إذا كانت الخصومة التي يعدّ تقريرها منعقدة بين زوجته وهذه الجهة.
- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية، أو وصياً، أو قيماً عليه.
- إذا كان لزوجته، أو لأحد أقاربه، أو أصهاره، أو لمن يكون هو وكيلاً عنه، أو وصياً، أو قيماً عليه، مصلحة في الدعوى القائمة، والقربة والمصاهرة هنا لا بدّ أن تكون قرابة مباشرة.

- إذا كان قد أفتى، أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها، ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً، أو محكماً، أو خبيراً، أو أبدى فيها رأيه كمفوض للدولة في مرحلة ما، أو كان قد أدّى شهادة فيها²²¹.

فإذا توافرت إحدى هذه الحالات في مفوض الدولة أصبح غير صالح لإعداد رأي هيئة المفوضين.

وبالتالي وكونه لا يوجد في قانون مجلس الدولة أي نصوص أو قواعد تحدد صلاحية المفوض، وفي ظل تغير مبادئ المحكمة الإدارية العليا التي قد تتناقض من حين إلى آخر، فإن هذا الموضوع سيبقى نقطة خلاف بين خضوع المفوض إلى قواعد الصلاحية من عد خضوعه لها، وهذا الكلام ينطبق أيضاً على حالات ردّ مفوضي الدولة .

ب_ انتفاء ولاية المفوض :

تعدّ ولاية المفوض شرطاً أساسياً لصحة إعداد تقريره، ويقصد بالولاية القانونية الصلاحية العامة والخاصة اللازمة للقيام بالعمل القانوني، حيث تتمثل الصلاحية العامة ما إذا كان القائم بإعداد التقرير يتمتع بصفة مفوض الدولة وقت إعدادها، أما الصلاحية الخاصة فتتوافر إن كان مفوض الدولة صالحاً لأداء وظيفته بالنسبة إلى إعداد التقرير المقدم في الدعوى بالذات، فإذا انتفت ولاية المفوض فإن كل إجراء يقوم به يقع باطلاً، ومن باب أولى أن يكون التقرير في هذا الظرف باطلاً أيضاً، وهو ما يؤدي إلى بطلان الحكم، حتى مع التسليم أن التقرير استشاري، فما بني على باطل فهو باطل، والبطان في هذه الحالة يعدّ بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام²²².

وأسباب انتفاء ولاية المفوض عديدة منها:

- الاستقالة الصريحة، أو الضمنية (والتي تتمثل بانقطاع المفوض عن عمله مدة ثلاثين يوماً متصلة من دون أن يرخص له بذلك) ، فالاستقالة تنفي ولاية المفوض لإعداد التقرير القانوني .
- الإحالة إلى المعاش، فيصبح من يوم الإحالة لا صلة له بعمله، ويحال إلى المعاش عند بلوغه السن القانونية المقررة، وهي ثمان وستون سنة ميلادية، وفقاً لأحكام القانون رقم (159) لعام

²²¹ المادة 146 من قانون المرافعات المصري.

²²² عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 417.

2003، وكذلك في حالة المرض، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية، بناءً على طلب رئيس مجلس الدولة، وبعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية²²³.

- حالة النقل إلى أقسام خارج هيئة مفوضي الدولة، أو لو نقل من دائرة إلى أخرى من دوائر المفوضين إذا كانت الدوائر مقسمة بقرار من رئيس الهيئة، فلا يجوز لأي مفوض في محكمة معينة أن يتولّى عمل زميل له في محكمة أخرى، ما لم تتبع الإجراءات القانونية اللازمة لتحديد ولايته، واختصاصه، إما بطريق النذب المؤقت، أو الإلحاق²²⁴.

جـ. عدم كتابة التقرير باللغة العربية:

اللغة العربية لغة المحاكم كونها اللغة الرسمية للدولة، وبالتالي في حال قيام المفوض بكتابة تقريره، أو توقيعه بغير اللغة العربية، يكون التقرير باطلاً²²⁵، غير أنه لا بدّ من التمييز بين كتابة التقرير بغير اللغة العربية الذي يبطل التقرير بطلاناً لا يمكن تصحيحه، وذلك بخلاف التوقيع بغير العربية الذي وإن كان يبطله، إلا أنه يمكن تصحيحه حتى تهيئة الدعوى للحكم فيها، فيمكن للمحكمة أن تعيد التقرير إلى المفوض لإعادة توقيعه .

دـ. عدم تسببب التقرير مطلقاً :

أوجبت المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972، والمادة (29) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 صراحة أن يودع مفوض الدولة، بعد إتمام تهيئة الدعوى، وتحضيرها، تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، وأن يبدي رأيه مسبباً، وكذلك أجازت لذوي الشأن الاطلاع على هذا التقرير بقلم الكتاب، وكذلك الحصول على صورة عنه على نفقتهم الخاصة .

وبالتالي فإن تسببب مفوض الدولة لتقريره أمر يفرضه القانون ليطلع عليه ذوو الشأن كما ذكرنا، وكذلك ليسهل على المحكمة فهمه لمعاونتها على إصدار الحكم في الدعوى المعد بشأنها، ويساعد على تحقيق هدف من أهداف المفوضين وهو تقديم المعاونة الفنية إلى القضاء برأي يجلو غموض الوقائع، ويضيء ما يكون مظلماً من جوانبها²²⁶، فإن خلا التقرير من أسبابه

²²³ خليل، محسن. القضاء الإداري. ط: 1991. ص: 188.

²²⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (223) لسنة (36) ق.ع. جلسة 1993/1/31.

²²⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (256) لسنة (39) ق.ع. جلسة 1988/3/26. مجموعة السنة (33). ص: 1187.

²²⁶ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 294.

القانونية، والواقعية، بطل بطلاناً مطلقاً لا يمكن تصحيحه، لتعلقه بالنظام العام، ويبطل الحكم الصادر في الدعوى إن استند إلى هذا التقرير .

هـ_ عدم إيداع التقرير حتى الحكم في الدعوى :

في حال تم تحديد جلسة للمرافعة في الشق الموضوعي من الدعوى من دون أن يشمل ملف الدعوى على تقرير المفوض، وهو أمر لا يحدث إلا في حال نظر الشق العاجل من الطلبات، فإن الإجراءات تكون باطلة، ما لم يتدارك المفوض الأمر، ويعدّ تقريره ويودعه في الملف خلال هذه الجلسات، وقبل حجز الدعوى لإصدار الحكم فيها، كما أنه لو تراخى في تقديم تقريره إلى ما بعد حجز الدعوى للحكم، حيث لا يسمح أن تودع أي أوراق في الملف، فإن التقرير يكون باطلاً حتى ولو قدّم في فترة حجزها، والحكم الصادر في هذه الحالة يعدّ باطلاً، إذ يعدّ قد بني على إجراءات باطلة شابها إهدار جسيم للعدالة²²⁷ .

ونصت المادة (30) من قانون مجلس الدولة السوري على أن: " تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعداد التقرير بعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لتحديد جلسة لها"، وهذا يعني أنه إذا لم يتم إعداد التقرير فلا يتم تحديد جلسة، مع ملاحظة أنه في حال إقامة الدعوى بوقف التنفيذ فلا يتم إحالة القضية إلى مفوض الدولة.

بعد أن تم استعراض حالات بطلان تقرير مفوض الدولة يتبادر السؤال عن إمكانية تصحيح هذا البطلان، فهل من الممكن تصحيح بطلان تقرير المفوض؟

في الحقيقة، فإن قانون مجلس الدولة خلا من النص على هذا الموضوع، وبالتالي لا بدّ من الرجوع إلى قواعد البطلان في قانون المرافعات²²⁸، إذ إن المبدأ العام يقضي أن الإجراءات يعدّ باطلاً إذا نصّ القانون صراحة على بطلانه، أو إذا شابها عيب لم تتحقق بسببه الغاية من الإجراء، ولا يحكم بالبطلان رغم النصّ عليه إذا ثبت تحقق الغاية من الإجراء²²⁹.

بناءً على ذلك، فإنه يجوز تصحيح بطلان تقرير المفوض، وذلك تبعاً لكل حالة على حدة، ففي حالة انتفاء ولاية المفوض، فلو أمكن تجاوز ذلك، وتكليف غيره بإعداد الرأي قبل حجز الدعوى للحكم، فإن العيب يكون قد تم تداركه.

²²⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1504) لسنة (14) ق.ع. جلسة 1970/11/13. مجموعة السنة (12). ص: 380.

²²⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 335 لسنة 26 ق.ع. جلسة 1982/5/30. مجموعة السنة 27. ص: 652.

²²⁹ المادة 20 من قانون المرافعات المصري.

وفي حال عدم صلاحية المفوض، أو ردّه، يمكن أن يتم تدارك العيب بتكليف غيره باتخاذ الإجراء اللازم قبل أن تكون الدعوى مهياًة للحكم فيها.

وفي حال كتابة الرأي بغير اللغة العربية، فإن إعادة كتابته باللغة العربية، وإيداعه الملف قبل حيز الدعوى للحكم، ينطوي على تدارك العيب²³⁰.

المطلب الثاني

الدفع التي يتناولها تقرير المفوض

أقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية، مبدأ يقضي لهيئة مفوضي الدولة أن تبدي من تلقاء نفسها أي دفع من شأنه أن يؤثر قانوناً في نتيجة الحكم²³¹، ولو لم يطلب منها ذلك أحد الخصوم .

وبالتالي، فإن لمفوض الدولة أن يتناول بالبحث في المسائل كافة الماسة بالنزاع الإداري واقعاً، وقانوناً، وبالتالي فله إبداء رأيه في الدفع المثارة كافة، سواء كانت تؤثر في سير الدعوى، أو في إنهاء الخصومة، أو غير مؤثرة، وسواء أبدت خلال جلسة التحضير، أم لم تبد، وسواء طلبت منه المحكمة ذلك خلال المرافعة، أم لم تطلب.

ومن المعروف أن للدفع أنواع عدة، منها ما يتعلق بالنظام العام، وهي التي يتعين أن تبث فيها المحكمة، أو تقضي فيها من تلقاء نفسها، من دون التوقف في ذلك على أي دفع من أحد الخصوم، ومنها ما يتوقف الأخذ به على إبدائه من ذوي الشأن، حيث لا يتعلق بالنظام العام، لذلك ستم دراسة الدفع التي يمكن أن يتناولها تقرير المفوض، وذلك من خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

الدفع المتعلقة بعدم قبول الدعوى

يمكن القول إن تعرض المفوض للدفع، سواء المتعلقة منها بالنظام العام، أم لا ، فإنه يكون نابع من حسن أدائه لعمله، مع الإشارة إلى أن عدم تعرضه إلى أي منهما في تقريره، لا يؤدي إلى بطلانه، وفي هذا الفرع، ستم دراسة الدفع المتعلقة بعدم قبول الدعوى كالاتي:

²³⁰ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 295.

²³¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1496) لسنة (2) ق.ع. جلسة 1958/1/18. مجموعة السنة (15). ص: 523.

أولاً _ الدفوع المتعلقة بإجراءات الدعوى:

في حال لحق عريضة الدعوى، أو أحد إجراءات الخصومة، سبباً لبطلانها، فإن على المفوض تضمين رأيه القانوني هذه الأسباب، وإظهار النتائج التي يتعين على المحكمة ترتيبها وبطلان إجراءات الخصومة الإدارية، له أسباب عدة نذكر منها على سبيل المثال :

- عدم تضمين عريضة الدعوى البيانات الجوهرية المتعلقة بأسماء الخصوم، وصفاتهم، ومحال إقامتهم²³²، وبشرط أن يكون هذا النقص مؤدياً إلى التجهيل الشديد بالدعوى، للدرجة التي لا مناص معها من البطلان .

- عدم إعلان عريضة الدعوى، ورغم ذلك تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية العليا المصرية، عدت عدم الإعلان في الخصومة الإدارية لا يؤدي إلى البطلان²³³، بحسبان أن الإعلان في نظرها ليس ركناً من أركان المنازعة الإدارية، كما أنه ليس شرطاً لصحتها .

وخلصت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه يجوز في بعض الحالات تصحيح البطلان، وتعدّ الإجراءات صحيحة، وأن المبدأ العام أنه ما لم يكن العيب جسيماً فلا يؤدي في حد ذاته إلى البطلان .

مما تجدر ملاحظته أن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، في العديد من الحالات يشوبها الاضطراب، وهذا ما يؤدي إلى نتيجة مفادها عدم وجود نظرية للبطلان في قضاء مجلس الدولة المصري، وعدم وجود سياسة ثابتة في هذا الشأن، وهذا ما ترتب عليه أن المفوضين يجدون أنفسهم حائرين وشبه ملتزمين في ذات الوقت بتناول هذه الأوضاع بالبحث، ولأنه ليس هناك اتجاهات محددة فهم يختلفون جميعاً في هذه المبادئ²³⁴ ومع كل ما سبق فإن القضاء الإداري قضاء مرن، وقابل للتغيير، والتطوير، وبالتالي يكون مستحيلاً إلزام المفوض بقالب محدد، أو إجباره على رأي معين .

²³² المادة (9) من قانون المرافعات المصري.

²³³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1414) لسنة (6) ق.ع. جلسة 1963/1/2. مجموعة السنوات (15). ص: 955.

²³⁴ اسحق، صبحي جرجس . مرجع سابق. ص: 250.

ثانياً _ الدفوع المتعلقة بميعاد الدعوى:

يجمع مفوضو الدولة في تقاريرهم على تناول شكل الدعوى، فيذكرون مدى مراعاة رافعها لمواعيد إقامتها، ويلحقون ذلك بالتعرض أيضاً إلى مدى مراعاة باقي الإجراءات الشكلية المقررة، والمواعيد في قانون مجلس الدولة ، وقضائه المستقر تتعلق بالنظام العام ، ولا مجال للتجاوز عنها، أو التساهل فيها ، فليس للمحكمة أي سلطة تقديرية في هذا الشأن، وكذلك ليس للمفوض أي صلاحية للتغاضي عنها، وخصوصاً في خصومة الإلغاء²³⁵.

وبالتأكيد فإن الميعاد، والدفوع المتعلقة به، تتعرض لها المحكمة من تلقاء نفسها، ولو لم يطلب ذلك أحد طرفي الخصومة، وهي تتال ذات الأهمية في تقارير المفوضين لدرجة أنه استقر عرف العمل بين مفوضي الدولة على أنهم لا يتعرضون إلى بحث موضوع النزاع، إذا ما تبين لهم بصورة حاسمة عدم مراعاة المدعي للمواعيد المقررة لإقامة الدعوى إذا كانت من الدعاوى المنظمة بمواعيد قانوناً، وبالتالي يجب على مفوض الدولة التعرض له، من دون حاجة إلى الدفع به من المدعي عليه، ومثاله صدور قرار إداري بإغلاق أحد مكاتب تحفيظ القرآن الكريم، وقيام جهة الإدارة بإغلاقه في غياب صاحب الشأن، فلا يقبل الدفع بعدم قبول دعوى إلغائه لرفعها بعد الميعاد، ما دام لم يثبت من الأوراق ما يدل على علم صاحب الشأن علماً يقينياً بالقرار، وبغناصره ومشتملاته كافة، لعدم نشره، أو إعلانه به، وعدم كفاية واقعة إغلاق المكتب على الوجه المتقدم لقيام ركن العلم قانوناً²³⁶.

ثالثاً _ الدفع بعدم الصفة أو المصلحة :

يختلط الأمر بين كل من الصفة، والمصلحة، مهما حاول البعض من الفقه إيجاد التفرقة بينهما، ومع ذلك فكلاهما يؤثر في صحة الإجراءات وسلامتها . بالنسبة إلى الدفع المتعلق بالصفة فإنه ينصب على طرفي النزاع ، فهو إما مقام من ذي صفة، أو مقام من غير ذي صفة، ويترتب على عدم مراعاته حرمان صاحب الحق من ممارسة حقه، والسماح لغيره بممارسته، وقد يؤدي لاستغلال هذا الحق من غير صاحبه ، والصفة يبحثها المفوض من تلقاء نفسه، أسوة بالمحكمة²³⁷ ، كما أنه لكل أطراف النزاع حق إثارة هذا الدفع .

²³⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1110) لسنة (10) ق.ع. جلسة 1967/6/11.

²³⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1018) لسنة (8) ق.ع. جلسة 1963/3/16.

²³⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (128) لسنة (4) ق.ع. جلسة 1959/6/6. مجموعة السنوات (10).ص:497.

إذا لم تلاحظ الصفة في التحضير، أو المرافعة، وقضي في الدعوى، فإن الحكم يكون منعداً لانعدام الخصومة أصلاً، على أنه يلاحظ أن تقرير المفوض قد لا يراعي الصفة، وقد لا ينتبه إليها، ثم يتدارك الحكم ذلك خلال المرافعة، فلا بطلان في هذه الحالة. أما بالنسبة إلى المصلحة، فهناك صعوبة في تحديد المقصود منها، رغم أنها تكاد تكون معروفة للكثيرين، بأنها الفائدة التي يجتنبها المدعي من وراء الحكم له بطلباته²³⁸، ووجود المصلحة، أو انعدامها، أمر واقعي تكشف عنه وقائع الخصومة، وأوراقها، وأيضاً الظروف المحيطة بالنزاع.

ويقصد بتوافر المصلحة أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له.

ويشترط توافر المصلحة عند إقامة الدعوى، واستمرارها في أثناء التحضير، والمرافعة، حتى الحكم في النزاع²³⁹، فإذا انتفت المصلحة فليس للمفوض سوى التقرير بعدم قبول الدعوى. وبحث توافر المصلحة من النظام العام، وبالتالي يقوم به المفوض، من تلقاء نفسه قياساً على سلطة المحكمة في ذلك.

رابعاً _ الدفع بانتفاء القرار الإداري :

يشترط لصحة المنازعات الإدارية كافة، أن يكون هناك قرار إداري نهائي من القرارات الجائز الطعن فيها قضائياً، وأن لا يكون القرار من القرارات المتعلقة بأعمال السيادة²⁴⁰. وبالتالي يجب على مفوض الدولة، ومن تلقاء نفسه، أن يتحقق من الوجود الفعلي للقرار الإداري محل الطعن، وإثبات ذلك في تقريره، فيتحقق من كون القرار قد صدر فعلاً لأن الدعوى ضدّ قرار لم يصدر تعدّ غير مقبولة.

وعلى المفوض، أن يوضح في تقريره ما إذا كان محل الطعن هو قرار إداري من عدمه، فقد تكمن فكرة الانتفاء في حالة الطعن على القرار السلبي الذي يتحقق قيامه في حال رفض السلطات الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، أما إذا لم تكن الإدارة ملزمة قانوناً باتخاذ القرار بأن كان مما تترخص في إصداره، وفقاً لسلطتها التقديرية، فإن

²³⁸ جمال الدين، سامي. (1991). الدعوى الإدارية. بلا دار نشر. ص: 94.

²³⁹ حكم قضاء إداري مصري في الطعن رقم (1726) لسنة (7) ق.ع. جلسة 1955/1/18. مجموعة السنوات (15). ص: 1023.

²⁴⁰ المادة (10 - 11) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

رفضها اتخاذها، أو الامتناع عن ذلك لا تقوم معه للقرار السلبي قائمة²⁴¹ ، كما تكمن فكرة الانتفاء في حالة الطعن إلى ما يعد إجراء تحضيري، أو عمل تمهيدي، فالأصل في قبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار محلّ الطعن من سلطة وطنية، ويكون من شأنه إحداث أثر قانوني معيّن، وبالتالي إن لم يكن من شأن ما اتخذته الإدارة من عمل قانوني إحداث أثر معيّن، فإن ما اتخذته يعدّ مجرد عمل تحضيري، وبالتالي لا محلّ لقبول الطعن عليه، بالإضافة إلى ذلك فقد تكمن فكرة الانتفاء في حالة القرار الضمني التي تتمثل بكون المشرّع قد حدد للإدارة مدّة زمنية معيّنة لكي تتخذ إجراء ما، ورتّب على انقضاء تلك المدّة من دون صدور قرار من جهة الإدارة قرينة قانونية على صدور قرار منها ، إما برفضها ما طلب منها، أو قبولها إيّاه، ومثال الحالة الأولى ما نصّت عليه المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري ، إذ عدّ المشرّع انقضاء ستين يوماً على تقديم التظلم من دون البتّ فيه في منزلة رفض من جهة الإدارة لهذا التظلم، ومثال الحالة الثانية ما نصّت عليه المادة السابعة من القانون، رقم (106) لعام 1976، في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء، إذ عدّ المشرّع أن انقضاء المدّة المحددة للبتّ في طلب الترخيص من دون صدور قرار مسبب من جهة الإدارة المختصة بشؤون التنظيم برفضه، أو بطلب استيفاء بعض البيانات، والمستندات، والموافقات اللازمة في منزلة موافقة على الترخيص فيتعيّن لقيام هذه القرينة القانونية التي رتبها المشرّع أن يكون ذلك الطلب المقدم إليها مستكملاً للبيانات والاشتراطات كافة التي نصّ عليها القانون، وإلا فلا مجال لقيام القرينة²⁴²، كما يتعيّن عليه أن يثبت ما إذا كان قراراً مكتوباً، أم قراراً صدر شفاهة، حيث إن الطعن بالإلغاء في الأخير غير متصوّر .

خامساً _ الدفع بعدم قبول الدعوى لسابقة الفصل فيها:

تقوم حجية الأمر المقضي على فكرة مؤداها أن ما سبق عرضه على القضاء، وتم الفصل فيه، لا يجوز أن يطرح للنقاش مرة أخرى أمام المحكمة ذاتها التي أصدرت الحكم، أو أمام أي محكمة أخرى ليفصل فيه من جديد، إلا بالطرق وفي المواعيد التي حددها القانون²⁴³،

²⁴¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (3479) لسنة (36) ق.ع. جلسة 1996/5/4. الموسوعة الإدارية الحديثة. الجزء (49). ص: 581.

²⁴² عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 375-376.

²⁴³ الصاوي، أحمد السيد. الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية. ط: 1999. ص: 318.

فالحجية نوع من الحرمة يتمتع بها الحكم القضائي، فالحكم بمجرد صدوره يعدّ عنواناً للحقيقة، وحجة فيما فصل فيه .

ولمفوض الدولة إذا اتضح له خلال التحضير من واقع المستندات سبق الفصل في موضوع النزاع القائم بين الخصوم أنفسهم وعلى الأسباب ذاتها أن يكف عن التحضير، ويقوم بإعداد رأيه القانوني، بمعنى آخر، إذا اتضح له سبق الحكم في النزاع محلّ التحضير، وذلك بحكم حائز لقوة الشيء المقضي به بين الخصوم أنفسهم، وللأسباب ذاتها أي باتحاد الموضوع، والخصوم، والسبب، فإنه لا يتعرّض مرة أخرى إلى موضوع الدعوى في تقريره²⁴⁴، ويكفي أن يشير في التقرير فقط إلى توافر شروط الحكم، بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها مشيراً على المحكمة بذلك، ولو لم يدفع أحد من الخصوم أمامه بهذا الدفع .

ومن ذلك يمكن الاستنتاج أن هناك شروطاً عدّة يجب توافرها في الحق المدعى به حتى يكون للحكم السابق حجية الأمر المقضي به التي تمنع من نظر الدعوى من جديد، وهذه الشروط هي:

أ_ اتحاد الخصوم :

فالحكم القضائي لا تكون له حجية إلا بالنسبة للخصوم أنفسهم بصفاتهم ذاتها، فإذا ما اختلف الخصوم، فلا يكون للحكم حجية ولو اتحد المحلّ، والسبب .

ب_ اتحاد المحل :

لا تثبت للحكم حجيته إلا بالنسبة إلى المحلّ ذاته الذي سبق طلبه في الدعوى التي صدر فيها الحكم، بحيث إذا ما رفعت دعوى جديدة عن المحلّ ذاته دفعت بعدم جواز نظرها لسابقة الفصل فيها، فالمنع من إعادة نظر النزاع في المسألة المقضي فيها، يشترط فيه أن تكون المسألة واحدة في الدعوتين، ولا تتوافر هذه الوحدة إلا أن تكون المسألة المقضي فيها نهائية أساسية لا تتغير، ويشترط أن يكون الطرفان قد تناقشا فيها

²⁴⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (246) لسنة (23) ق.ع. جلسة 1975/5/29.

في الدعوى الأولى، واستقرت حقيقتها بينهما في الحكم الأول استقراً جامعاً، مانعاً ، تكون هي بذاتها الأساس فيما يدّعيه بعد ذلك في الدعوى الثانية²⁴⁵ .

ج- اتحاد السبب :

يلزم للتمسك بحجية الأمر المقضي أن تستند الدعوى الجديدة إلى السبب ذاته الذي كان سبب الدعوى الأولى، ويقصد بالسبب المصدر القانوني الذي يتوحد عنه الحق المدعى به، كأن يكون عقداً، أو إرادة منفردة، أو فعل غير مشروع، أو إثراء بلا سبب، أو نص في القانون، وبهذا يختلف عن الدليل، فإن تعدد الأدلة لا يحول في ذاته من دون قيام حجية الأمر المقضي به، ما دام السبب متحداً²⁴⁶ .

لقد كانت محكمة القضاء الإداري المصرية في السابق، تنظر إلى الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها، كونه ليس من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، وبالتالي ليس للمفوض أن يؤسس عليه رأيه ، إذا لم يتمسك به أحد طرفي الخصومة المفوض في القضاء الإداري يعدّ عنصراً محايداً ليس له أن يتقدم بدفع ليس من النظام العام إذا لم يتمسك به أحد طرفي الخصومة²⁴⁷ .

غير أن المحكمة الإدارية العليا المصرية، قد نحت منحاً آخرًا بحسبان أن الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها دفع موضوعي يهدف إلى عدم جواز نظر الدعوى الجديدة، ويجوز إبدائه في أي حالة كانت عليها الدعوى، وفي أي درجة من درجات التقاضي، إذ إن استقرار الأوضاع الإدارية، وعدم زعزعتها بعد حسمها بأحكام نهائية، حازت قوة الشيء المقضي به في منزلة القاعدة التنظيمية العامة الأساسية التي يجب النزول عليها للحكمة التي قامت عليها، وهي حكمة ترتبط بالصالح العام، ولهيئة مفوضي الدولة الدفع بقوة الشيء المحكوم به²⁴⁸ .

واستقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أن المحكمة تقضي بالحجية من تلقاء نفسها، لتعلقها بالنظام العام من دون توقف على طلب الخصوم ، أو تنازلهم الاختياري عن الحكم، ومن ثم فإن لمفوض الدولة إثارة الدفع بعدم قبول الدعوى لسابقة الفصل فيها من تلقاء نفسه، و من دون حاجة لأن يدفع بهذا

²⁴⁵ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق.ص:388.

²⁴⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1467) لسنة (32) ق.ع. جلسة 1994/2/8.

²⁴⁷ حكم قضاء إداري في الدعوى رقم (6548) لسنة (8) ق.ع. جلسة 1956/3/25.

²⁴⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1496) لسنة (2) ق.ع. جلسة 1958/1/18.

الدفع أيّاً من الخصوم، وذلك إذا استبان له تلك الحجة إبان إعدادهِ للتقرير القانوني في الدعوى الإدارية.

الفرع الثاني

الدفع المتعلّقة بالاختصاص

يعدّ مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة يختصّ بالفصل في المنازعات الإدارية كافة والدعاوى التأديبية، بحيث أصبحت ولايته في هذا الشأن عامة، وذلك وفقاً للمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972، غير أن المشرّع مع ذلك قد أسند الفصل في بعض المنازعات الإدارية إلى بعض الجهات القضائية الأخرى، ما يعدّ خروجاً على الأصل العام المتقدّم، على أن يكون هذا الاستثناء بالقدر والحدود التي يقتضيها الصالح العام، وفيما يتعلق بسورية فقد نصت المادة الأولى من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 على كون مجلس الدولة هيئة قضائية واستشارية مستقلة تتولى القضاء الإداري، وحددت المادة (8) منه اختصاصات مجلس الدولة.

في مجال المنازعة الإدارية، تتعلّق كل قواعد الاختصاص بالنظام العام، ومن ثم فلا مجال للاتفاق على خلافها، أيّاً كان نوع الاختصاص، سواء كان اختصاصاً ولائياً، أو نوعياً، أو محلياً، وعلى ذلك سنتناول بحث الدفع المتعلّقة بالاختصاص الولائي على النحو الآتي:

أولاً- الدفع المتعلّق بالاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة :

يعدّ الاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة من النظام العام، ويكون مطروحاً دائماً على المحكمة كمسألة أولية، وأساسية، تقضي فيها من تلقاء نفسها، من دون حاجة إلى دفع بذلك من أحد الخصوم، بما يكفل ألاّ تقضي المحكمة في الدعوى، أو في شق منها، من دون أن تكون المنازعة مما يدخل في اختصاص ولايتها .

ويقصد بالاختصاص الولائي أن المنازعة موضوع الدعوى لا يخرج الفصل فيها عن اختصاص محاكم مجلس الدولة جميعها، لأنه من المقرر أن توزيع ولاية القضاء بين جهتيه العادي والإداري من المسائل الوثيقة الصلة بأسس النظام القضائي، بسطت قواعده، وشرّعت مواده ابتغاء تحقيق أغراض

ومصالح عامة، لذلك كانت قواعد الاختصاص المحددة لولاية جهتي القضاء العادي والإداري من النظام العام²⁴⁹.

وبالتالي يتعين على القضاء بحسبانه أميناً على النظام العام أن يتصدى له من تلقاء نفسه، ولو غفل ذوو الشأن عن الدفع به، وذلك قبل أن يتصدى للفصل في أي دفع شكلي، أو موضوعي، ومن باب أولى من قبل تصديّه بالفصل في موضوع النزاع، إذ لا يستمدّ القضاء ولاية الفصل في موضوع النزاع، وفيما يتفرّع عنه من دفع شكلي، أو موضوعية، إلا من إسناد ولاية الفصل في الموضوع إليه بمقتضى الدستور المصري، وذلك إعمالاً للمادة (172) منه، وكذلك لأحكام القانون رقم (47) لعام 1972²⁵⁰.

وبالعودة إلى قانون مجلس الدولة، رقم (47) لعام 1972 نجد أن المشرّع في المادة العاشرة منه، قد حدد اختصاصات محاكم مجلس الدولة إذ أورد تعداداً لهذه الاختصاصات، ومع ذلك، وفي الفقرة الأخيرة منها يشير إلى اختصاص هذه المحاكم في سائر المنازعات الإدارية، وهذا ما يثير اللبس، والاضطراب، فهل اختصاص مجلس الدولة عام أم محدد؟

إذا عدّ الاختصاص محدداً على سبيل الحصر وفقاً لما جاء في البنود 1 - 13، من المادة 10 فإن ذلك يعني عرقلة ما نصّ عليه الدستور من أن المجلس يختص بالفصل في المنازعات الإدارية²⁵¹.

كما أن عدم تحديد قانون المجلس للمنازعة الإدارية يزيد الأمر غموضاً، إذ لم يستقرّ على تعريف محدد لها، والأخذ بحدود النصّ يعني عدّ اختصاص المجلس عاماً شاملاً، وجامعاً، ومانعاً، لكل ما من شأنه المساس بأي نشاط إداري، حتى لو كان الهدف منه الربح الخاص، كما أنه لو أخذ بالتعريف والفهم الضيق للمنازعة الإدارية لضاعت الحكمة من وراء كون المجلس صاحب الولاية في المنازعات الإدارية، وما يزيد الأمر اضطراباً عدم تعرّض الأحكام القضائية لتفسير البند الأخير من المادة العاشرة²⁵²، وهذا الغموض يضع مفوّض الدولة والمحاكم أمام مشكلة قد تتوّجّر على سرعة حسم المنازعات المثارة، كون التعرّض إلى اختصاص الولائي أول وأهم ما يقوم به عند نظر النزاع، لذلك لا بدّ من إجراء تعديل تشريعي يضع حداً للإشكالات التي قد تتعرّض لها المحاكم.

²⁴⁹ عيد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 402.

²⁵⁰ عيد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 403.

²⁵¹ المادة (172) من الدستور المصري.

²⁵² اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 259-260.

ومع ذلك، وفي بعض الحالات، نجد أن القانون قد يتضمن نصاً صريحاً يقضي أن يكون الاختصاص في نظر نوع معين من المنازعات لمحاكم، أو جهة أخرى، فإنه يتعين على محاكم مجلس الدولة في هذه الحالة عدم التغول على هذا الاختصاص، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم (96) لعام 1971 في شأن الطعن في قرارات لجان الضباط بالقوات المسلحة من اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية من دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها لجان الضباط بالقوات المسلحة، وتتشأ بكل فرع من فروع القوات المسلحة لجنة قضائية تختص من دون غيرها بالفصل في باقي المنازعات الإدارية الخاصة بضباط القوات المسلحة، ومن الحالات التي أخرجها المشرع من اختصاص مجلس الدولة أيضاً - رغم أنها تمثل طعناً في قرار إداري - ما نصت عليه المادة (83) من قانون السلطة القضائية المصري، الصادر بالقانون رقم (46) عام 1972، والمعدل بالقانونين رقمي (49) لعام 1973، ورقم (35) لعام 1984 من اختصاص دوائر المواد المدنية والتجارية في محكمة النقض من دون غيرها في نظر الطعون على جميع القرارات الإدارية النهائية التي تتعلق بأي شأن من شؤون القضاء، والنيابة العامة، والتعويض عنه²⁵³.

وبالتالي يتعين على مفوض الدولة أن يتعرض لبحث الاختصاص الولائي للمحكمة التي يباشر عمله لديها قبل أن يتعرض إلى بحث شكل الدعوى، أو موضوعها، وذلك من تلقاء نفسه، من دون حاجة ليدفع به صاحب الشأن بحسبان أن الاختصاص الولائي من النظام العام .

وفي مثال على ذلك أودعت المحكمة الإدارية العليا المصرية في مجلس الدولة حيثيات حكمها بعدم الاختصاص الولائي، في نظر الطعون على النتائج النهائية لانتخابات مجلس الشيوخ، وإحالة هذه الطعون إلى محكمة النقض، إذ قالت المحكمة، إن الحدود الفاصلة بين اختصاص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشيوخ، واختصاص مجلس الدولة بالفصل في سائر المنازعات الإدارية، وفق الولاية العامة المقررة له في الدستور، لا تكمن في تعريف القرار الإداري النهائي الذي تنبسط عليه الرقابة القضائية، وإنما تجد أساسها في الدستور، والذي اختص محكمة النقض وحدها بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشيوخ.

وأوضحت أنه، وبغض النظر عما يصدر عن اللجان المشرفة على مراحل العملية الانتخابية ذاتها، من قرارات في أثناء مباشرتها الاختصاصات المنوطة بها، وأياً كان وجه الرأي في طبيعة القرارات الصادرة عن اللجنة المذكورة، أو فيما تباشره من إجراءات في أثناء العملية الانتخابية، فإن الأمر كله يدخل في صميم العملية الانتخابية بمعناها الدقيق، وتندرج المطاعن الموجهة على ما تتخذه هذه اللجان من قرارات ضمن الطعن الانتخابي الذي تختص محكمة النقض وحدها بالفصل فيه .

ورأت المحكمة أن الطاعنين يهدفوا الحكم بوقف تنفيذ، وإلغاء قرار الهيئة الوطنية للانتخابات، بشأن إعلان نتيجة انتخابات مجلس الشيوخ المتضمن فوز بعض المرشحين ببعض الدوائر، وكان قرار طلب الإلغاء هو آخر إجراء اكتسبت بناءً عليه عضوية مجلس الشيوخ عن الدوائر لمن فاز في هذه الانتخابات، الأمر الذي ينحسر معه اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري عن نظر المنازعة بالطعن على هذا القرار، وينعقد الاختصاص لمحكمة النقض في نظر هذا النزاع .

وانتهت المحكمة إلى حسابان موضوع الطعن في جوهره، وحقيقته، هو الفصل في مدى صحة عضوية من فاز في هذه الانتخابات عن تلك الدوائر المطعون عليها، ويكون النعي على بطلان الانتخابات هو السبيل للوصول إلى بطلان العضوية، ما مؤداه أن هذا القرار والإجراءات التي أدت إلى ولادته محجوز الفصل فيه إلى محكمة النقض تبعاً لذلك، ومن ثم يكون القضاء بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة ولائياً في نظر الطعون، وإحالتها بحالته إلى محكمة النقض للاختصاص²⁵⁴.

أما بالنسبة إلى قانون مجلس الدولة السوري فنجد أن المشرع قد حدد اختصاصات مجلس الدولة في المواد (8-9-10-11) منه.

ثانياً_ الدفع المتعلق بالاختصاص النوعي لمحاكم مجلس الدولة :

مؤدى هذا الدفع أن المحكمة التي تنتظر الدعوى لا تختص بالفصل فيها، بحسبان أن المشرع أناط ذلك بمحكمة أخرى داخل الهيئة القضائية التي تنتمي إليها المحكمة التي أقيمت أمامها الدعوى، فالمشرع قد حدد اختصاصاً لكل محاكم القسم القضائي في مجلس الدولة، بحيث لا يجوز لإحداها أن تنتظر الدعوى التي تدخل في الاختصاص النوعي لمحكمة أخرى .

أ_ المحكمة الإدارية العليا :

أنشئت المحكمة الإدارية العليا المصرية بمقتضى القانون رقم (165) لعام 1955، مقرها مدينة القاهرة، ويرأسها رئيس مجلس الدولة، وتصدر أحكامها، من دوائر من خمسة مستشارين، وتكون بها دائرة، أو أكثر لفحص الطعون، وتشكل من ثلاثة مستشارين، وتتكون المحكمة الإدارية العليا من دوائر عدة، على أساس التخصص.

ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه، ولا يعرض الطعن عليها مباشرة، بل على دائرة فحص الطعون، والتي تنتظر للطعن للوقوف على مدى جديته، فإن كان جديراً بالعرض على المحكمة الإدارية العليا قررت إحالته إليها، وإلا قضت بإجماع الآراء برفضه²⁵⁵.

وبالنسبة إلى قانون مجلس الدولة السوري نجد أنه حدد في مادته الثالثة مقر المحكمة الإدارية العليا في دمشق، كما أشارت المادة (4) على أنه يرأس المحكمة الإدارية العليا رئيس مجلس الدولة أو أحد نوابه أو أقدم المستشارين، وتصدر المحكمة أحكامها من دوائر يؤلف كل منها من ثلاثة مستشارين ويكون لكل منها دائرة لفحص الطعون.

اختصاصاتها :

تختص المحكمة الإدارية العليا وفقاً للمادة رقم (23) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972 بالفصل في الطعون التي تقدم إليها في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو من المحاكم التأديبية، وذلك في الأحوال الآتية :

1. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون، أو خطأ في تطبيقه، أو تأويله.
2. إذا وقع بطلان في الحكم، أو بطلان في الإجراءات، أثر في الحكم.
3. إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه، سواء دفع بهذا الدفع، أم لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن، ولرئيس هيئة مفوضي الدولة، أن يطعن في تلك الأحكام، خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون الطعن فيها الطعن في الحكم ، أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس مفوضي الدولة، خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره²⁵⁶.

وبشكل مشابه أشار مجلس الدولة السوري إلى اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في المادة (16) منه.

ب_ محكمة القضاء الإداري :

هي المحكمة ذات الاختصاص العام، والأصيل، بالفصل في الطعون على القرارات والمنازعات الإدارية ، بحيث يندرج في اختصاصها المنازعات الإدارية كافة التي لم يجعلها المشرع بنص خاص من اختصاص المحاكم الإدارية، أو المحاكم التأديبية، أي تختص بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري، عدا ما تختص به المحاكم الإدارية، والتأديبية ، كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، ويكون الطعن من ذوي الشأن، أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة²⁵⁷.

مقرها مدينة القاهرة، ويرأسها نائب رئيس المجلس، وتصدر أحكامها من دوائر، تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين .

وبالنسبة إلى قانون مجلس الدولة السوري فإن مقرات محاكم القضاء الإداري في دمشق وحلب وحمص ودير الزور وطرطوس، ويجوز إحداث محاكم أخرى في باقي مراكز المحافظات بمرسوم بناء على اقتراح المجلس الخاص وذلك وفقاً للمادة (3) منه.

²⁵⁶ المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

²⁵⁷ المادة (13) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

كما أشارت المادة (5) على أن محكمة القضاء الإداري تشكل من ثلاثة قضاة برئاسة مستشار وعضوية اثنين من المستشارين المساعدين على الأقل.

جـ_ المحاكم الإدارية :

تختص المحاكم الإدارية في قانون مجلس الدولة المصري بالآتي:

- (1) الفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً، ورابعاً، من المادة (10) متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني، والمستوى الثالث، ومن يعادلهم، وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات .
- (2) الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات، والمعاشات، والمكافآت المستحقة، لمن ذكروا في البند السابق، أو لورثتهم.
- (3) الفصل في المنازعات الواردة، في البند الحادي عشر من المادة (10)، متى كانت قيمة المنازعات لا تتجاوز خمسمائة جنيه²⁵⁸.

أما فيما يتعلق بقانون مجلس الدولة السوري فقد نصت المادة (13) على أنه:

" تختص المحكمة الإدارية بالفصل في المسائل الآتية:

- 1_ جميع المنازعات المنصوص عليها في البنود "ج، د، هـ، و، ح، ط" من المادة (8) من هذا القانون وفي طلبات التعويض المترتبة عليها.

- 2_ جميع المنازعات التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر فيها.

ويعدّ الدفع بعدم الاختصاص النوعي من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، والتي يجوز لصاحب الشأن أن يثيره في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، كما يجب على مفوض الدولة، والمحكمة، أن يتصدّيا له من تلقاء نفسها، من دون حاجة لانتظار أن يدفع به صاحب الشأن، ويمكن إثارته لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا .

²⁵⁸ المادة (14) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

ثالثاً_ الدفع المتعلق بالاختصاص المحلي لمحاكم مجلس الدولة :

يقصد بالاختصاص المحلي أن المنازعة، وإن كانت تندرج ضمن المنازعات التي تختص بها المحكمة التي أقيمت أمامها نوعياً، إلا أن المشرع قد عين لنظرها محكمة ، من ذات مستوى المحكمة التي أقيمت أمامها، وتنتمي إلى ذات الجهة القضائية التي تنتمي إليها تلك المحكمة ²⁵⁹.

هناك محاكم نصّ المشرع صراحة على مكان إنشائها، وترك إنشاء البعض الآخر إلى السلطة التقديرية لرئيس مجلس الدولة، حسبما تقتضيه المصلحة العامة، فمقر محكمة القضاء الإداري مدينة القاهرة بمقتضى المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة، ولرئيس مجلس الدولة سلطة إنشاء دوائر لمحكمة القضاء الإداري في المحافظات الأخرى، بينما مقر المحاكم الإدارية، مدينتا القاهرة، والإسكندرية، بمقتضى المادة الخامسة من قانون مجلس الدولة .

وبالطبع فإن الدفع بعدم الاختصاص المحلي من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، والذي يثار في أي حالة كانت عليها الدعوى، وللمحكمة من تلقاء ذاتها، أن تبحث في اختصاصها، ويجب على مفوض الدولة أن يثير الاختصاص المحلي من تلقاء نفسه، من دون حاجة إلى انتظار الدفع من صاحب الشأن .

ومثال ذلك الطعن الذي يتعلق باختصاص المحاكم التأديبية، وقواعد تحديد الاختصاص بينها، حيث إنه وفقاً للمادة (8) من قانون مجلس الدولة، فإن المناط في تحديد دائرة اختصاص كل من المحاكم التأديبية، بمكان وقوع المخالفة المنسوبة للعامل، أو العاملين المحالين للمحاكمة التأديبية، وليس مكان عمل هؤلاء عند إقامة الدعوى التأديبية عليهم ²⁶⁰.

²⁵⁹ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق.ص:411.

²⁶⁰ الطعن رقم 58 لعام 25 قضائية حيث إنه بتاريخ 14 ديسمبر سنة 1978 أودع تقرير طعن قيد بجدول المحكمة، تحت رقم (58) لسنة (25) قضائية ، في الحكم الصادر، بجلسة (29) نوفمبر سنة 1978 ، من المحكمة التأديبية للعاملين في وزارة الصحة، في الدعوى رقم (23) لسنة (11) قضائية، المقامة من الطاعن، ضدّ وزير الصحة، ومدير الشؤون الصحية، في محافظة الجيزة، ومدير مستشفى صدر الجيزة، ومدير الشؤون الصحية في

إذ قررت المحكمة : " أنه، وبعد الاطلاع على الأوراق، وسماع الإيضاحات، وبعد المداولة، من حيث إن الطعن قد استوفى أوضاعه الشكلية، ومن حيث إن عناصر هذه المنازعة تتحصّل حسبما يخلص من الأوراق في أن المدعي الدكتور أقام الدعوى رقم (23)، لسنة (11) قضائية ضدّ السادة الذين ذكروا سابقاً، وذلك بعريضة أودعت سكرتارية المحكمة التأديبية، طلب فيها الحكم بقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ قرار الجزاء، رقم (149) لسنة 1976 الصادر من إدارة مستشفى صدر الجيزة بخصم يومين من مرتبه، لما أسند إليه في محضر الشرطة رقم (1907) لسنة 1976 ، في واقعة تحريض المرضى على كتابة الشكاوى ضدّ إدارة المستشفى، في حين طلبت الجهة الإدارية رفض الدعوى بشقيها، على أساس أن القرار المطعون فيه صدر صحيحاً، وقائماً على سببه، ومطابقاً للقانون، ذلك لأن المدعي خرج على مقتضيات واجباته الوظيفية، وخالف التعليمات لسوء نيّته تجاه إدارة مستشفى صدر الجيزة التي كان يعمل بها .

وفي جلسة 29 نوفمبر سنة 1978، حكمت المحكمة بعدم اختصاصها في نظر الدعوى، وأمرت بإحالتها إلى المحكمة التأديبية، في مدينة طنطا للاختصاص، وأقامت المحكمة قضائها، على أن الثابت أن المدعي يعمل منذ وقت رفع الدعوى في معهد السرطان بطنطا ، ومن ثم فإن المحكمة التأديبية في مدينة طنطا تكون هي المختصة في نظر الدعوى، وذلك طبقاً لحكم المادة (3) من قرار رئيس مجلس الدولة رقم (127) لسنة 1973، بإنشاء المحكمة المذكورة، ليشمل اختصاصها الدعاوى التأديبية الخاصة بالعاملين في محافظات الغربية، وكفر الشيخ، والقليوبية، والمنوفية، ووحدات الحكم المحلي في هذه المحافظات .

ومن حيث إن الطعن يقوم على أن الحكم المطعون فيه قد خالف القانون في تطبيقه، وتأويله، ذلك لأن قرار رئيس مجلس الدولة بإنشاء محكمة تأديبية في طنطا، محدداً اختصاصها في نظر قضايا معيّنة لا يفرض لهذه المحكمة اختصاصاً محلياً يتعلّق بقاعدة

من قواعد النظام العام ، ومن ثم فإن الحكم المطعون فيه، وقد أعمل قرار رئيس المجلس، وأهدر نص المادة (108) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الذي جعل قواعد الاختصاص المكاني للمحاكم من شؤون الخصوم، ليتواضعوا عليها بتراض في اتفاق، أو قبول صريح، أو ضمني، فإن الحكم يكون قد خالف القانون، وأخطأ في تطبيقه، وإذا لم يدفع أي من المدعى عليهم بعدم اختصاص المحكمة التأديبية لوزارة الصحة في نظر الدعوى، وبأشروا المرافعة في موضوعها، وكان الاختصاص في نظر هذه الدعوى معقوداً لتلك المحكمة، وفقاً لحكم المادة (49) من قانون المرافعات، فإن الحكم المطعون فيه، وقد قضى بعدم اختصاص المحكمة في نظر الدعوى، يكون قد صدر بالمخالفة لشرعية القانون متعين الإلغاء ... ومفاد ذلك أن قانون مجلس الدولة جعل المناط في تحديد دائرة اختصاص كل من المحاكم التأديبية بمكان وقوع المخالفة المنسوبة للعامل، وليس مكان عمل هؤلاء ، ومن حيث إن الثابت أن المخالفة قد وقعت إبان عمله بمستشفى الصدر بالجيزة، التابعة لمديرية الصحة، في محافظة الجيزة، فإنه لذلك يكون الفصل في الطعن في هذا القرار، معقوداً للمحكمة التأديبية للعاملين بوزارة الصحة، بحسبان أن المخالفة قد وقعت في دائرة اختصاص تلك المحكمة، ومن ثم فإن الحكم المطعون فيه، قد ذهب غير هذا المذهب، وقضى بعدم اختصاص المحكمة المذكورة في نظر الدعوى، وباختصاص المحكمة التأديبية في طنطا، مستنداً في قراره على أن المدعي يعمل منذ رفع الدعوى في معهد السرطان في طنطا، يكون قد خالف القانون، وأهدر قاعدة من قواعد النظام العام المتعلق بتوزيع الاختصاص بين المحاكم التأديبية .

فلهذه الأسباب ، حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً، وفي موضوعه بإلغاء الحكم المطعون فيه، وباختصاص المحكمة التأديبية للعاملين، في وزارة الصحة في نظر الدعوى، وإعادة فتحها إليها للفصل فيها مجدداً من هيئة أخرى²⁶¹.

هكذا انتهى الحديث عما يتعلق بالدفع التي يتناولها تقرير المفوض، بعد ذلك سيتم الحديث عن طعون مفوضي الدولة في المبحث التالي .

المبحث الثاني

طعون مفوضي الدولة

خوّل المشرّع المصري هيئة مفوضي الدولة سلطة واسعة، بحسبانها الأمانة على المنازعات الإدارية، بحيث تشبه إلى حد ما النيابة العامة الأمانة على الدعوى الجزائية²⁶²، إذ منح المشرّع هيئة المفوضين سلطة الطعن في أحكام مجلس الدولة لصالح القانون، وقد يكون الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، أو المحاكم التأديبية، أو محكمة القضاء الإداري، وكذلك المشرّع السوري الذي منح رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية، وذلك وفقاً للمادة (16) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019، وهذا ما سيتم دراسته في المطلب الأول، لننتقل بعد ذلك إلى الحديث عن تقدير نظام مفوضي الدولة، وما يتمتع به من مزايا، وما يعاني من عيوب، وذلك في المطلب الثاني كما يأتي:

المطلب الأول: طعون مفوضي الدولة في قضاء مجلس الدولة.

المطلب الثاني: تقدير نظام مفوضي الدولة .

²⁶² الطماوي، سليمان. (1976). القضاء الإداري- الكتاب الأول. ط: 1976. دار النهضة العربية. ص: 131.

المطلب الأول

طعون مفوضي الدولة في قضاء مجلس الدولة

منح المشرّع هيئة مفوضي الدولة اختصاص الطعن في الأحكام، وقد منحها القانون رقم (47) لعام 1972 في مصر هذه الصلاحية لتحقيق الغاية من إنشائها، فالهيئة تهدف دائماً لصالح القانون، فهي لا تمثل الحكومة، ولا تنطق باسمها، إنما تنحصر وظيفتها في الدفاع عن القانون وحده، وذلك وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري، كما منحها ذلك أيضاً قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 .

لذلك تقتضي الدراسة بحث أنواع طعون المفوضين، وبيان مدى سلطاتهم، وصلاحياتهم في مجال الطعن، من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: أنواع طعون المفوضين في قضاء مجلس الدولة.

الفرع الثاني: سلطات المفوض في تحضير الطعن.

الفرع الأول

أنواع طعون المفوضين في قضاء مجلس الدولة

يمكن القول إن الهيئة تعدّ النائبة عن المجتمع كلّ في مجال البحث عن المشروعية القانونية في المجال الإداري، فهي تعمل لصالح القانون، وهي " الأمانة على المنازعة الإدارية" كما تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية.

وقد أعطى المشرّع إلى هيئة المفوضين الحقّ في الطعن بالأحكام، كما يأتي :

أولاً- الطعون في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية :

أجاز قانون مجلس الدولة المصري لهيئة المفوضين أن تطعن في هذه الأحكام، أيّاً كانت المحكمة التي أصدرتها، وأيّاً كان مقرّها، وذلك أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية لمصلحة

القانون، وذلك بغض النظر عن طعن ذوي الشأن في تلك الأحكام، وهذا يعدّ استثناء على المبدأ العام الذي يقضي بعدم جواز الطعن في الحكم، إلا لمن له مصلحة في ذلك²⁶³.

والطعن في هذه الحالة لا يقيد بسبب معين، فلها أن تقدّر الأسباب التي تبني عليها طعنها، سواء كانت أسباب متعلّقة بمخالفة القانون، أو الخطأ في تطبيقه، أو مخالفة ما جرت عليه المحكمة الإدارية العليا، فهئية مفوضي الدولة هي التي تقدّر الحكم الطعين، وتنتظر إليه من حيث مدى مطابقته لصحيح حكم القانون، فالأمر متروك لها حسب ما يترأى لها²⁶⁴، وهذا التقدير يستقلّ تماماً عن تقديرات أطراف الخصومة، وذوي الصفة، أو المصلحة فيها.

هذا الحقّ للهيئة حقّ أصيل لا يؤثّر فيه رضا أطراف الخصومة، وبالتالي لا يحدّ منه تنازل هؤلاء عن الطعن، حتى لو كان بصفة رسمية، فطعنها يفتح الباب أمام محكمة الطعن لتزن الحكم بميزان القانون الصحيح، ويحقّ لها أن تبدي أسباباً جديدة، ولو في مذكرة لاحقة على تقريرها بالطعن، فإذا كان لذوي الشأن تدارك ما فاتهم من دفاع في صحيفة الطعن، فمن باب أولى أن يكون للهيئة المفوضين ذلك، فالهدف هو إعلاء كلمة القانون²⁶⁵.

بالنسبة إلى قانون مجلس الدولة السوري فقد أجاز لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا خلال سنتين يوماً من اليوم التالي لصدور الحكم، كما لذوي الشأن أن يطعنوا فيها كذلك.

ثانياً_ الطعون في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية:

لم يعطِ المشرّع لمفوض الدولة دوراً في مجال الدعوى التأديبية، فلم يمنحه حقّ تحضيرها، أو حضور جلسات المحكمة التأديبية التي تنظرها، إلا أنه بالرغم من ذلك منحه سلطة تقديرية في الطعن بأحكام هذه المحاكم، وذلك أمام المحكمة الإدارية العليا.

إذ نصّت المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972 على أنه يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو من المحاكم التأديبية، وذلك في الأحوال الآتية:

²⁶³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1822) لسنة (30) ق.ع. جلسة 1987/1/31. مجموعة السنوات (32). ص: 752.

²⁶⁴ أبو العينين، محمد ماهر. (2000). الدفوع في نطاق القانون العام- الكتاب الثالث. دار النهضة العربية. ص: 399.

²⁶⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1184) لسنة (9) ق.ع. مجموعة السنة (31). ص: 322.

• إذا كان الحكم المطعون فيه، مبنياً على مخالفة القانون، أو خطأ في تطبيقه، أو تأويله.

• إذا وقع بطلان في الحكم، أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

• إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق، حاز قوة الشيء المحكوم فيه، سواء دفع بهذا الدفع، أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن، ولرئيس هيئة مفوضي الدولة، أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم.

وتجدر الإشارة أنه لا يقتصر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على أحكام المحاكم التأديبية، بل إنه يجوز أيضاً في قرارات رئيس المحكمة التأديبية التي يصدرها وهو يفصل في طلبات وقف العاملين المقدمين إلى المحكمة التأديبية، أو مدّ وقفهم، أو صرف المرتب كلّه، أو بعضه، في أثناء مدة الوقف²⁶⁶.

وأوجب المشرّع على رئيس هيئة مفوضي الدولة حالة واحدة ، وهي حالة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الحكم الصادر بفصل العامل من الوظيفة، واشترط الطعن بطلب من العامل المفصول، فطبقاً للمادة (22) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972 أنه على رئيس هيئة مفوضي الدولة بناءً على طلب العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الخدمة، وفي حالة طعن هيئة مفوضي الدولة، من دون طلب العامل المفصول يترتب عليه بطلان التقرير، ولذلك يخرج عن دائرة اختصاص رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في قرارات مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا، يستوي في ذلك أن تكون هذه القرارات صادرة بالفصل من الخدمة، أو بغير هذه العقوبة، أو يكون العامل قد طلب من رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن فيها أو لم يطلب، وعليه فإن طعن رئيس هيئة مفوضي الدولة في قرار صادر من أحد مجالس التأديب مؤداه عدم قبول الطعن شكلاً لرفعه من غير ذي صفة²⁶⁷.

وكذلك نص قانون مجلس الدولة السوري في المادة (16) منه على حالات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وهي الحالات ذاتها التي نص عليها قانون مجلس الدولة المصري، وأجاز لذوي الشأن

²⁶⁶ فهمي، مصطفى أبو زيد. مرجع سابق. ص: 346.

²⁶⁷ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 492.

الطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية أمام المحكمة الإدارية العليا، بينما أشار إلى أن لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية من دون الإشارة إلى المحاكم التأديبية، وذلك خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم، كما يحق لكل من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية حسب الحال الطعن بالحكم الصادر عن المحكمة المسلكية فيما إذا كانت الإحالة صادرة عن أي منهما، وذلك وفقاً للمادة (55) من قانون مجلس الدولة السوري.

ثالثاً_ الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري:

تنقسم الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري إلى قسمين هما:

أ_ الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بصفتها محكمة أول درجة:

منح المشرع رئيس هيئة مفوضي الدولة السلطة الجوازية للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بصفتها محكمة أول درجة، وذلك في الأحوال المنصوص عليها في المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري السابق ذكرها، والمادة (16) من قانون مجلس الدولة السوري، رغم أنها ليست من طرفي الخصومة، وذلك تقديراً من المشرع للدور العظيم الذي تقوم به الهيئة في مجال الدعوى الإدارية.

ب_ الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، بصفتها محكمة ثاني درجة (بهيئة استئنافية):

استثنى القانون نوعاً معيناً من الأحكام قصر فيها الطعن فيه على رئيس هيئة مفوضي الدولة، وهي الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري كجهة استئنافية (أي في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية) .

هذه الأحكام رغم أنها تعدّ نهائية بالنسبة إلى أطراف الخصومة، إلا أن المشرع قد منح رئيس هيئة مفوضي الدولة وحده سلطة الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، وبذلك يكون المشرع قد تجاوز مبدأ عدم جواز الطعن، إلا ممن أضير من الحكم، كما أنه تجاوز مبدأ أن الحكم في النزاع يكون على

درجتين، ولأن ذلك الطريق تضمّن التجاوز عن المبدأين، فقد قيد في حالتين لا ثالث لهما وقصر على رئيس هيئة مفوضي الدولة²⁶⁸.

نصّت المادة 23 من قانون مجلس الدولة المصري على أنه: " أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوماً من صدور الحكم، وذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني، لم يسبق لهذه المحكمة تقريره".

وبالتالي يستنتج من نصّ المادة أن هناك حالتين للطعن في هذه الأحكام هما:

- إذا صدر الحكم المطعون فيه على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، والقصد من ذلك هو توحيد المبادئ القضائية.
- إذا كان القصد من الطعن تقرير مبدأ قانوني جديد، لم يسبق للمحكمة تقريره.

وبالتالي فإن الطعن المقام في غير هاتين الحالتين يترتب عليه الحكم بعدم جواز الطعن، وكما ذكرنا فإن المشرّع قد قصر حقّ الطعن في هاتين الحالتين على رئيس هيئة مفوضي الدولة وحده، ويسوّغ حرمان الأفراد من حقّ الطعن في هذه الحالة أن الحكم قد سبق نظره على درجتين من درجات التقاضي²⁶⁹.

ونورد فيما يأتي، وفيما يتعلّق بعدم جواز الطعن على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، في الطعون المقامة على أحكام المحاكم الإدارية، إلا من هيئة مفوضي الدولة الطعن الذي تضمّن أن الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة على أحكام المحاكم الإدارية، كأصل عام، لا يجوز الطعن عليها، واستثناء من ذلك فقد أجاز القانون لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن على هذه الأحكام في حالتين ، على سبيل الحصر، الحالة الأولى: صدور الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا. الحالة الثانية: إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق لهذه المحكمة تقريره هذا الاختصاص لا يجوز

²⁶⁸ اسحق، صبحي جرجس . مرجع سابق.ص:266.

²⁶⁹ الحلو، ماجد راغب. مرجع سابق.ص:629.

التفويض فيه، أو أن يقوم به أي عضو من أعضاء هيئة مفوضي الدولة، فإذا تم ذلك، ووقع أحد أعضاء هيئة مفوضي الدولة على تقرير الطعن المقدم إلى المحكمة الإدارية العليا، كان هذا التقرير باطلاً لصدوره ممن لا يملك الحق في إقامة الطعن.

وفي استعراض لإجراءات الطعن، بتاريخ 1995/6/26، أودع رئيس هيئة مفوضي الدولة سكرتارية المحكمة الإدارية العليا تقريراً بالطعن²⁷⁰ فيما قضى به من قبول الطعن شكلاً، وإلغاء الحكم المطعون فيه، وبقبول الدعوى شكلاً، ورفضها موضوعاً، وإلزام المدعي بالمصروفات.

وقد انتهى تقرير الطعن للأسباب الواردة فيه إلى طلب الحكم بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه، وأودعت هيئة مفوضي الدولة تقريراً بالرأي القانوني في الطعن طلبت فيه الحكم فيه بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء بإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من نقل المدعي من مستشفى المنشاوي العام بطنطا إلى مستشفى السنطة المركزي، مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

وقد نظر الطعن أمام دائرة فحص الطعون بالمحكمة²⁷¹، وصدر الحكم الآتي:

ومن حيث إن وقائع هذه المنازعة، تخلص في أنه بتاريخ 1990/2/3 أقام المدعي... الدعوى رقم (762)، لسنة (18ق) أمام المحكمة الإدارية بطنطا طلب في ختام صحيفتها الحكم بإلغاء القرار رقم (1989/96)، الصادر بتاريخ 1989/12/24 بنقله من مستشفى المنشاوي العام بطنطا إلى مستشفى السنطة المركزي، وقال المدعي أن هذا القرار قد صدر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، والانحراف بها، وكان القصد منه الإضرار، والتكيل به، وأنه جاء نتيجة للعديد من الجزاءات التي وقّعت عليه بدون وجه حق، وقد ألغيت لصدورها بالمخالفة لأحكام القانون، وأنه تظلم من هذا القرار دون جدوى، مما دفعه إلى إقامة هذه الدعوى، وقد ردت الجهة الإدارية على الدعوى بأن المدعي ارتكب العديد من المخالفات، فضلاً عن تحريض العاملين بالمستشفى، ضد إدارة المستشفى، وأن نقله كان للصالح العام، ولم يترتب عليه أية أضرار مادية أو أدبية على المدعي.

²⁷⁰ تقرير الطعن قَيّد برقم (3794 لسنة 41 ق. عليا) في الحكم الصادر في جلسة 1995/5/7 في الطعن رقم (327) لسنة (1) ق من محكمة القضاء الإداري في طنطا.

²⁷¹ في جلسة 1996/5/13 قررت الدائرة إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا -الدائرة الثالثة- التي نظرت في جلسة 1996/6/1 وقررت النطق بالحكم لجلسة (29) من يونيه عام 1996.

وبجلسة 1990/7/18، حكمت المحكمة الإدارية بطنطا بإلغاء القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك ، وذلك استناداً إلى أن هذا القرار قد انطوى على إساءة استعمال السلطة، والانحراف بها ، فضلاً على أنه قد قصد به الإضرار بالمدعي خاصة، بعد أن ألغيت الجزاءات التي وقّعت عليه، وقد طعنت الجهة الإدارية في هذا الحكم أمام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية، بالطعن رقم (327) لسنة (1ق)، وبجلسة 1995/5/7 حكمت المحكمة بإلغاء الحكم المطعون فيه ، وبقبول الدعوى شكلاً، ورفضها موضوعاً، وألزمت المدعي المصروفات، وذلك استناداً إلى أن القرار المطعون فيه قد صدر إعمالاً لحكم المادة (54) من القانون رقم 1978/47، بنظام العاملين المدنيين بالدولة، لأن المشرّع أجاز نقل العامل من وحدة إلى أخرى، طالما استوفى النقل شرائطه القانونية، وخلا من إساءة استعمال السلطة، وأن الثابت من أوراق المدعي أن الجهة الإدارية، أصدرت القرار المطعون فيه بنقل المدعي من مستشفى المنشاوي بطنطا إلى مستشفى السنطة المركزي، بات وظيفته، وذلك لما نسب إليه من قيامه بتحريض بعض العاملين بالمستشفى المنقول منها، ضدّ إدارة المستشفى، وعدم تعاونه مع زملائه، ورئاسته ، وتوقيع العديد من الجزاءات عليه، وأنه أياً كانت نتيجة تلك الجزاءات، والتي تم سحب بعضها بناءً على تظلم المدعي، فإن القدر المتيقن الذي تستخلصه المحكمة من تلك الأسباب هو وجود خلافات بين المدعي ورؤسائه وزملائه بهذه المستشفى المنقول منها أن الصالح العام، وصالح العمل، يستوجب نقله، لا سيما أن نقله تم بذات الوظيفة التي كان يعمل بها، وبنفس درجته، ولم يتضمّن تنزيراً له، أو تفويتاً عليه لدوره في الترقية، وقد خلا القرار المطعون فيه من إساءة استعمال السلطة، واستهداف الصالح العام، وانتهت المحكمة إلى الحكم السالف الذكر.

وقد استندت هيئة مفوضي الدولة في طعنها المائل في الحكم سالف الذكر إلى أنه كان لجهة الإدارة الحقّ في نقل العامل مكانياً تحقيقاً للصالح العام، متى كان ذلك من شأنه عدم تفويت دوره في الترقية، أو تنزيل له عن وظيفته التي يشغلها بدون انحراف في استعمال الإدارة لسلطتها، أو إساءة استعمالها، وذلك إعمالاً لأحكام المادة (54) من القانون، رقم (1978/47) المشار إليه، غير أن خلو القرار من إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بها، هو عيب قصدي تكشف عنه الظروف والملابسات التي تحيط بإصدار القرار المطعون فيه.

وإنّ الثابت من الأوراق أن جهة الإدارة قد كالت للمدّعي العديد من الجزاءات، والتي تم سحبها، وأن القرار المطعون فيه، جاء تأكيداً للتكيد به، وإخفاقها في التوصل إلى مجازاته في الكثير مما نسب إليه من وقائع لم تثبت في حقّه، بل إن القرار المطعون فيه إنما لما نسب إليه من قيامه بتحريض بعض العاملين ضدّ إدارة المستشفى، وعدم تعاونه مع رؤسائه وزملائه، وقد كانت هذه الوقائع محلاً للتحقيق بمعرفة الشؤون القانونية بالجهة الإدارية المدّعى عليها، والنيابة الإدارية بطنطا في القضية رقم (168) لسنة 1990، وقد تم مجازاته بالقرار رقم (256) لسنة 1989، بالخصم من المرتب ثلاثة أيام، والقرار رقم (268) لسنة 1990 معدّلاً بالقرار رقم (394) لسنة 1990 بمجازاته بالخصم من راتبه سبعة أيام، وبناءً على تظلمه من هذا القرار لمفوض الدولة بمحافظة الغربية تم سحب هذا القرار، وقد تظلم المدّعي من القرار الأول رقم (1989/256)، وطعن عليه أمام المحكمة التأديبية بطنطا بالطعن رقم (18/66ق)، حيث قضت المحكمة بقبول الطعن شكلاً، وبرفض موضوعاً، مما دعاه إلى إقامة الطعن رقم (2215)، لسنة (36) ق عليها، أمام المحكمة الإدارية العليا.

واستطردت الهيئة قائلة أن مسلك جهة الإدارة، وتواتره مع المدّعي على النحو الذي تظهره الأوراق ينم على تعنتها معه، ومحاولة النيل منه، وما كان القرار الصادر بنقله من مستشفى المنشاوي العام إلى مستشفى السنطة المركزي، وهو القرار المطعون فيه، إلا حلقة ضمن تلك الحلقات التي تتم عن ذلك مسلك جهة الإدارة قبل المدّعي، مما يشكل انحراف الإدارة بسلطتها، وإساءة لاستعمالها، ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه قد صدر بالمخالفة لأحكام القانون، وما استقرّ عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وطلب الحكم بالطلبات سالفه الذكر.

ومن حيث إن الطعن المائل يستند إلى أن القرار المطعون فيه قد صدر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، والانحراف، وقصد به الإضرار والتكيد بالمدّعي بدون وجه حقّ.

ومن حيث إن المادة (23) من القانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة تنصّ على أنه يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون، أو الخطأ في تطبيقه، أو تأويله.

- إذا وقع بطلان في الحكم، أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه، سواء دفع بهذا الدفع، أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن، ولرئيس هيئة مفوضي الدولة، أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم.

أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا من رئيس مفوضي الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره.

ومن حيث إن المستفاد من ذلك أن الطعون المقامة أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية بهيئة استئنافية، لا يجوز الطعن في الأحكام الصادرة فيها من محكمة القضاء الإداري، إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة في الحالتين سالفتي الذكر، وهما صدور الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق لهذه المحكمة تقريره، ومن ثم فإن الأصل هو عدم جواز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة في أحكام المحاكم الإدارية، واستثناء فقد أجاز القانون لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في هذه الأحكام في الحالتين المشار إليهما على سبيل الحصر، وبالتالي فإن الاختصاص بالطعن في هذه الأحكام معقود لرئيس هيئة مفوضي الدولة فقط، وهذا الاختصاص لا يجوز التفويض به، أو أن يقوم به أي عضو من أعضاء هيئة مفوضي الدولة، فإذا ما تم ذلك، ووقع أحد أعضاء هيئة مفوضي الدولة على تقرير الطعن المقدم للمحكمة الإدارية العليا، كان هذا التقرير باطلاً، لصدوره ممن لا يملك الحق في إقامة الطعن.

ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن الطعن المائل مقام في حكم محكمة القضاء الإداري -بهيئة استئنافية- في الطعن رقم (3727)، لسنة (1ق) طنطا، في الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بطنطا

في الدعوى، رقم (762) لسنة (17ق)، وأن الذي وقّع على تقرير هذا الطعن هو المستشار ... نائب رئيس مجلس الدولة، وهو الذي أودع هذا التقرير سكرتارية المحكمة الإدارية العليا، وأن المستشار رئيس هيئة مفوضي الدولة، لم يوقع على هذا التقرير، كما لا توجد في أوراق الطعن أية تأشيرة تفيد الطعن في الحكم المشار إليه، ومن ثم فقد جاء تقرير الطعن المائل باطلاً، لمخالفته لأحكام المادة (23) من القانون، رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة، الأمر الذي يتعين معه القضاء ببطلان الطعن.

فلهذه الأسباب: حكمت المحكمة ببطلان الطعن²⁷².

وهكذا يتبين بشكل جلي أن المشرع منح رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في هذه الأحكام، ولكن في حالتين، وكذلك بين أن هذا الاختصاص لا يجوز التفويض فيه، أو ممارسته من قبل أي عضو من أعضاء الهيئة، وإلا ترتب عليه البطلان.

وفيما يتعلق بتوقيع صحيفة الطعن، فإنه يمكن التمييز بين حالتين:

الأولى: الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بصفتها محكمة أول درجة، فإن صحف الطعن يوقع عليها رئيس هيئة مفوضي الدولة، وعند قيام المانع، أو العذر لديه، ينحدر هذا الاختصاص إلى من يليه في الهيئة، ولرئيس الهيئة أن يندب أحد الأعضاء لاتخاذ سبيل الطعن .

الثانية: الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية، فإن صحف الطعن يوقع عليها رئيس هيئة المفوضين وحده، وذلك لأن هذا الاختصاص لا يجوز فيه التفويض، فإذا ما تم التفويض، ووقع أحد أعضاء هيئة مفوضي الدولة على تقرير الطعن المقدم للمحكمة الإدارية العليا، كان هذا التقرير باطلاً لصدوره ممن لا يملك الحق في إقامة الطعن²⁷³.

بالنسبة إلى الميعاد فقد ذكرت المادة (23) أن ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم، ولا تضاف له أي مواعيد للمسافة²⁷⁴، وذلك لأن علة إطالة الميعاد هي التواجد بعيداً عن الجهة التي يتعين الحضور إليها لمباشرة الإجراءات، ورئيس هيئة مفوضي الدولة ليس بعيداً عن المحكمة الإدارية العليا.

²⁷² الطعن رقم (3794) لسنة (41) قضائية الموجود على الرابط: <http://www.Alsrawy.com> . تاريخ الدخول: 2022/2/5.

²⁷³ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 494-495.

²⁷⁴ الجرف، طعيمة . مدى التعارض بين طبيعة المنازعة الإدارية وقواعد المرافعات المدنية-مقال منشور بمجلة مجلس الدولة سنة 7، ص: 158.

ومتى أقامت هيئة مفوضي الدولة الطعن فلا تملك تركه، لأن طعنها لصالح القانون، ومما يدعم هذا النظر أنها لا تستطيع التصرف في مصير المنازعة محل الطعن، فيظل التصرف سواء في الحقوق المتنازع عليها، أو في مصير المنازعة، من شأن الخصوم وحدهم، فرييس الهيئة، أو من يفوضه لا يملك التنازل عن الطعن الذي تقيمه الهيئة²⁷⁵، إلا أن البعض يرى أن من حق الهيئة ترك الطعن الذي أقامته لأن من يقيم الطعن يملك التنازل عنه²⁷⁶، كما أن إجازة تنازل هيئة مفوضي الدولة عن الطعن الذي تقيمه يقاس على الطعون التي تقيمها النيابة العامة، وأعتقد أنه لا يجوز لهيئة مفوضي الدولة ترك الطعن، وذلك لأهميته، فالطعن قد أقيم في الأساس لحالتين فقط ذكرهما المشرع، ونظراً لأهمية هاتين الحالتين، وتعلقهما بالنظام القضائي لمجلس الدولة، وتوحيداً للأحكام الصادرة من المحاكم على المنازعات المماثلة، فإنه لا يجوز تركه، بل يجب الانتظار للفصل فيه، كما أن المشرع قد أعطاه أهمية كبيرة كونه قصره على رئيس الهيئة، أي إن المشرع قد قدر مسبقاً أهمية هذا الطعن، مما يكون معه ترك هذا الطعن بعد سبق إقامته قد خالف هذا التقدير.

وفي مثال على قيام هيئة مفوضي الدولة بالطعن في أحكام القضاء الإداري، فقد أوصت هيئة مفوضي الدولة المصرية بإلغاء حكم القضاء الإداري بزيادة بدل عدوى الأطباء إلى (1000) جنيه، فقد أصدرت هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة الإدارية العليا تقريراً قضائياً، أوصت فيه المحكمة بإصدار حكم نهائي وبات بإلغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري، في نوفمبر 2015، بإلزام وزارة الصحة بزيادة بدل العدوى الذي يحصل عليه الأطباء ليصبح ألف جنيه لكافة الأطباء.

وفي تفاصيل هذه الحالة يذكر أن هيئة قضايا الدولة كانت وكيلة عن رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ووزير الصحة بصفتهم، قد أقامت طعناً أمام المحكمة الإدارية العليا طالبت فيه بإلغاء الحكم استناداً إلى أنه صدر بالمخالفة للقانون، والخطأ في تطبيقه، وتأويله، ومخالفته لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو الرأي الذي رجحته هيئة مفوضي الدولة في تقريرها بالرأي القانوني في الطعن الذي كلفتها المحكمة بإعداده.

وقال تقرير هيئة المفوضين الذي أعده المستشار ...، تحت إشراف المستشار ... نائب رئيس مجلس الدولة، أنه لا يوجد نص قانوني يلزم الحكومة بزيادة بدل العدوى المقرر للأطباء بأي

²⁷⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (99) لسنة (27) ق.ع. جلسة 1994/1/24. مجموعة السنة (29) ص: 854.

²⁷⁶ البنداري، عبد الوهاب. (د.ت). طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً. ص: 221.

قدر كان، ومن ثم لا يشكّل امتناعها عن إصدار قرار بزيادة ذلك البديل قراراً سلبياً، مما يجوز الطعن فيه، ومخاصمته بدعوى الإلغاء، الأمر الذي يتعيّن معه عدم قبول الدعوى المقامة من نقيب الأطباء، وآخرين لإلزام الحكومة بزيادة البديل لانتفاء القرار الإداري.

وأوضح التقرير أن الحكم المطعون فيه بما تضمّنه من أن بدل العدوى المقرر للأطباء، غير كافٍ لمواجهة المخاطر التي يتعرّضون لها، فإنه يكون قد أحلّ نفسه محلّ الحكومة مخالفاً بذلك مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن استناد الحكم إلى المادة (18) من الدستور التي تتضمّن التزام الدولة بتحسين أوضاع الأطباء والعاملين بالقطاع الطبي جميعاً، وهو الالتزام الواجب على السلطة التشريعية التدخل لتنظيمه تشريعياً، ومن ثم فإن الطعن على ذلك الحكم بمخالفته للقانون يكون سديداً.

ونوّه التقرير إلى أنه، وبرغم النتيجة التي انتهى إليها، إلا أن ذلك لا يقلل من أهمية الطب الذي بدونه تقنى الأمم، ومهنة جليلة يلتزم بها حفظ الأبدان، الأمر الذي يستدعي تدخل المشرّع لتحسين أوضاعهم، وأولها بطبيعة الحال كيفية وقايتهم من خطر العدوى، باعتبارهم أكثر العاملين عرضة لمخاطرها، أو بمنحهم ما يتناسب من مستحقات لتقاضيها، وتعويضهم حال الإصابة.

ووصف التقرير القيمة الحالية لبديل العدوى المقرر للأطباء بالوضع المجحف، مؤكداً أن يد القضاء، وإن كانت مغلوطة عن تغيير هذا الوضع، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه بالقانون، والدستور، باعتبار أن ذلك التعديل من صميم عمل السلطة التشريعية، إلا أن الهيئة تقرّ بيقين لا يشوبه شك بعدم المعقولية الجسيمة، والظاهرة، لقيمة بدل العدوى المقرر للأطباء المستحقين له.

وأشار التقرير إلى أن هذه القيمة صارت هي والعدم سواء، نظراً لتقاعس وزارة الصحة منذ مدّة تجاوزت 20 عاماً عن مراجعتها بصفة دورية لتتناسب مع المخاطر التي قررت لمجابهتها، الأمر الذي يستوجب تدخل مجلس النواب لسنّ تشريع جديد يحدّ من إطلاق يد الحكومة في منح البدلات، أو منعها.

ووجه التقرير اللوم إلى الحكومة حين قال: "إنه لا يجوز لها أن تمنع أو تنتقص من الحقوق الأساسية للمواطنين، تراخياً، أو إجحافاً، أو حتى إخفاقاً، كما لا يجوز لها أن تدفع بالعاملين إلى ساحات المحاكم لنيل أهون الحقوق التي بات الأمر فيها مقضياً"²⁷⁷.

الفرع الثاني

سلطات المفوض في تحضير الطعن

يقام الطعن بإيداع تقريره وصحيفته لدى قلم كتاب محكمة الطعن، ويتم إعلانه إلى الأطراف من خلال قلم المحضرين، ويسلم بعد ذلك إلى قسم الجدول الذي يحيله إلى الدائرة المختصة، فإن كان مقترناً بطلب وقف تنفيذ الحكم الطعين، يحال إلى دائرة المحكمة المختصة لتتظر في الشقّ العاجل، فإما أن تحدد له جلسة لنظره، وفيها تقرر صدور حكم، أو الإحالة إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في شقّي الطعن، وإما أن يؤشّر رئيس الدائرة على ملف الطعن بالإحالة على هيئة مفوضي الدولة من دون تحديد جلسة .

أما إذا كان غير مقترن بطلب وقف تنفيذ الحكم الطعين يحال إلى هيئة مفوضي الدولة مباشرة لتحضيره، وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيه .

وبمجرّد وصول تقرير الطعن إلى الدائرة المختصة بهيئة مفوضي الدولة يكون الطعن بين أمرين:

الأول: إذا كان ملف الطعن مستكماً للأوراق المطلوبة كافة، فإن رئيس الدائرة يؤشّر بتوزيعه على أحد مفوضي الدولة في الدائرة، وذلك لإعداد التقرير.

الثاني: إذا كان ملف الطعن غير مكتمل، إذ تنقصه بعض الأوراق اللازمة، ففي هذه الحالة يحدد له جلسة لتحضيره، سواء أكان الشقّ العاجل، أم الموضوعي²⁷⁸.

قبل البحث في الشقّ العاجل والموضوعي للطعن تجدر الإشارة إلى أن المفوض يتمتع بسلطات وصلاحيات عدة منها؛ اتصاله بالجهات الإدارية، سواء أكانت هي الطاعنة، أم المطعون ضدها، للحصول على جميع البيانات، والأوراق، والمستندات المتعلقة بالمنازعة الإدارية محلّ الحكم الطعين،

²⁷⁷ <http://www.Shorouknews.com> تاريخ الدخول: 2022/3/8.

²⁷⁸ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 505-506.

وذلك وفقاً لما سلف ذكره عن سلطات المفوض سابقاً، إذ يحقّ له أيضاً استدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها، واستيضاح النقاط الغامضة في الطعن، كما أن لمفوض الدولة التحقق من توافر الإجراءات العامة والخاصة التي يجب توافرها ليكتمل كيان الطعن، وهذه الإجراءات تتمثل في تحققه من قيد الطعن بقلم كتاب محكمة الطعن، وتوقيع تقرير الطعن من محامٍ مقبول للمرافعة أمام محكمة الطعن، وبإثبات وكالته، وسداد الرسوم المقررة قانوناً، أو الإعفاء منها، كما أن له التأكد من اشتغال تقرير الطعن على موضوع الطعن، وأسانيده، وكذلك توافر عدد كافٍ من صور تقرير الطعن في ملف الطعن، كما أن لمفوض الدولة سلطة في تكليف ذوي الشأن بتقديم الأوراق المنتجة في الطعن، ما دام المكلف حائزاً لتلك الأوراق، ولمفوض الدولة تأجيل تحضير الطعن إلى جلسة تالية لاستيفاء الأوراق التي يحتاجها، وعادة ما يكون التأجيل لمدة شهر، وله سلطة توقيع غرامة على من يتخلف من الخصوم عن تنفيذ قراراته، عدا رئيس هيئة مفوضي الدولة إن كان هو الطاعن، وذلك لأن طعنه كان لمصلحة القانون، ولمفوض الدولة الإعفاء من الغرامة الموقعة على أي من الخصوم، كما أن له إعدار الطاعن، أيّاً كانت صفته - حتى لو كان رئيس هيئة مفوضي الدولة - بوقف الطعن وفقاً جزائياً، إن لم يستجب إلى طلبه²⁷⁹.

فيما يتعلق بتحضير الطعن لا بدّ أن نميّز فيما إذا كان الطعن يهدف إلى إلغاء الحكم المطعون فيه فقط، أو إذا كان ينطوي على طلب وقف تنفيذ الحكم بصفة عاجلة، إذ تختلف الطريقة في الحالتين، وهذا ما سنحاول بيانه .

أولاً- فيما يتعلق بتحضير الشقّ العاجل في الطعن :

جرى العمل على عدم تحضير الشقّ العاجل من الطعن، رغم عدم وجود نصّ يوجب أو يحرم التحضير، فهذا الشقّ تتصل به المحكمة رأساً قياًساً على عدم تحضير الشقّ العاجل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، والسبب في ذلك مراعاة وضع الاستعجال، وما يوجب من اختصار للإجراءات، كما يشجّع على عدم تحضير الشقّ العاجل من الطعن، أن الحكم الذي سوف يصدر فيه بالاستجابة، أو الرفض، يعدّ حكماً وقتياً يزول بصدور الحكم في الموضوع، حتى وإن كانت له مقومات الأحكام، وأجيز الطعن فيه على استقلال²⁸⁰، ومن ثم فلا ضير من عدم تحضيره، أو في إناطة هذه المهمة بالمحكمة

²⁷⁹ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 506-507.

²⁸⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (232) لسنة (36) ق.ع. جلسة 1986/11/22. مجموعة السنة (32). ص: 265.

رأساً ، وبالتالي لا حاجة للاستعانة برأي مفوض الدولة فيه، وإن لزم حضور المفوض مع تشكيل المحكمة، حتى لا يؤدي غيابه إلى البطلان كما سبق القول .

والملاحظ خلال العمل أن محكمة الطعن، غالباً ما تبني حكمها في هذا الشق، على مدى توافر ركن الجدية في وقف التنفيذ، من عدمه، بصورة تفوق اهتمامها بالتحقق من مدى توافر حالة الاستعجال، فمحاكم الطعن في المجلس غالباً ما تحيل الملف، والدعوى، في مجملها، إلى المفوض، لإعداد رأيه في الموضوع، إذا خلصت من ظاهر الاطلاع على الأوراق إلى عدم توافر ركن الجدية بالمعنى سالف الذكر في الطعن، وقد تقضي في هذا الشق من الطعن مباشرة، ولا إلزام عليها أن تحيله إلى المفوضين أساساً، ومن الناحية العملية والواقعية يفقد الشق العاجل قيمته مع هذه الإحالة، كما يفقد الهدف من إقامته، إذ ينسحب عليه البطء الذي تتسم به المنازعة الموضوعية في الحكم، وإذا ما أحيل الشق العاجل إلى المفوض، ليقوم بتحضيره، وإعداد رأي قانوني فيه، ضمّ مع الموضوعي، وتكون للمفوض فيهما ذات صلاحياته في تحضير الدعوى المبتدئة، ولم يجرِ العمل على أن تقوم هيئة المفوضين بفصل تحضير الشق العاجل عن الشق الموضوعي في هذه الحالة، على أنه من المقرر أنها إذا قامت بتحضير الشق الموضوعي ، وأعدت رأياً فيه، فإن هذا الرأي ينسحب ضمناً على الشق العاجل من الطعن، ويغني عنه

281.

ثانياً_ فيما يتعلق بتحضير موضوع الطعن:

يتم تحضير الطعن، بالصلاحيات ذاتها المخولة للمفوض لتحضير الدعاوى المبتدئة، وفي ختام التحضير يقدّم المفوض رأيه القانوني المسبب في الطعن، وليس لزاماً عليه أن تناول الأسباب كافة الواردة في تقرير الطعن، فرأيه هو دائماً لصالح القانون، وإن تعقّب كل أسباب الخصوم ليس أمراً واجباً ، وذلك قياساً على الأحكام، ومن ثم يكفي لاكتمال رأيه أن ينطوي على الأدلة الواقعية، والأسانيد، والحجج القانونية، من دون تعقّبها جميعاً، وبالتفصيل²⁸².

ويجوز لمفوض الدولة أن يستند على سبب قانوني، أو واقعي، لم يرد ذكره في تقرير الطعن، فالمفوض يعدّ رأيه القانوني المسبب في الطعن، باسم القانون، ولصالحه، فأبي سبب يراه ملائماً للطعن في الحكم من حقّه إبرازه، فهو غير ملزم بما تم إبدائه من أسباب في تقرير الطعن، كما أنه ليس بملزم

²⁸¹ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 374-375.

²⁸² حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (3320) سنة (18)ق.ع. جلسة 1978/3/11. مجموعة السنوات (15). ص: 1076.

بالرأي السابق إعداده بالدعوى الصادر فيها الحكم الطعين، أيّاً كان معدّ ذلك التقرير، حتى لو كان هو الذي أعدّه، أو رئيس هيئة مفوضي الدولة، وذلك لأنه عندما يعدّ التقرير في الطعن يعقّب على حكم محكمة أول درجة، وما قدّم بجلسات المرافعة من أوراق، وما تناوله الحكم من أسباب، فرأيه رأي محايد، يختلف عن الرأي السابق المعدّ في الدعوى المبتدئة، كما أن مفوض الدولة يعدّ تقريره المسبب في الطعن، حتى لو كان يخالف تقرير الطعن المقدّم من رئيس هيئة مفوضي الدولة، فله ألاّ يتبنى ما جاء بهذا التقرير من أسباب، إن رأى عدم سلامتها، فهو يعدّ رأيه بمنجاة عن أي رقابة سوى رقابة المشروعية، فهو إن كان يخضع إدارياً إلى رئيس هيئة مفوضي الدولة، إلا أنه مستقلّ تماماً في عمله القضائي، فرأيه منسوب له، ويسأل عنه شخصياً، فلمفوض الدولة أن يبدي في الطعن أسباباً، أو رأياً، يخالف ما أبداه زملاؤه من مفوضي الدولة أمام محكمة الموضوع في تقاريرهم، حتى لو كان رأيهم متعلقاً بمسألة من مسائل النظام العام، فله مثلاً أن يقيم طعنه على أساس عدم اختصاص محكمة الموضوع رغم سبق إقرار مفوض الدولة باختصاص محكمة أول درجة في نظره²⁸³.

²⁸³ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 509-510.

المطلب الثاني

تقدير نظام مفوضي الدولة

في هذا المطلب سيتم تناول بعض تقارير المفوضين التي أسهمت في تكريس بعض الأفكار والمبادئ في القانون الإداري، ومن ثم سيتم الانتقال إلى بحث مزايا وعيوب نظام هيئة المفوضين، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تقارير مفوضي الدولة كنموذج لتكريس مبادئ القانون الإداري.

الفرع الثاني: مزايا وعيوب نظام مفوضي الدولة.

الفرع الأول

تقارير مفوضي الدولة كنموذج لتكريس مبادئ القانون الإداري

أسهمت هيئة مفوضي الدولة في إرساء العديد من المبادئ في القانون الإداري، فتقارير مفوضي الدولة في فرنسا كانت على أهمية بالغة، وكثيراً ما تبنت محاكم مجلس الدولة هذه التقارير، والتي استقرت من خلالها الكثير من الأفكار، والمبادئ، فمثلاً ذكرنا سابقاً عن تقرير المفوض "روميو" الذي أعد تقريراً بشأن قضية "كاميه"، وقد ترتب على أخذ المحكمة بهذا الرأي، أن أصدرت الدولة في 1898/6/9 قانون حوادث العمل، وحلّ محله بعد ذلك قانون 1946/10/30 ، وصولاً إلى القانون الصادر بتاريخ 1958/4/3.

وكذلك المفوض "تاردييه" الذي أكد في تقريره فيما يتعلق بقضية "شركة حديد الشرق" على مبدأ تجاوز السلطة، ويتلخص موضوع هذه القضية في أن قانون 1842/6/11، وقانون 1845/7/15، قد منحا الحكومة التفويض اللازم لاتخاذ الإجراءات الضرورية، لضمان أمن السكك الحديدية، وأن تصدر لوائح عامة في ذلك، فأصدرت شركة السكك الحديدية لائحة بهذا الشأن، وقد ارتأى "تاردييه" أن الحكومة، ليس لها قانوناً حق إصدار اللوائح، من دون تفويض من المشرع، إذ لا يوجد نص يعطي الصفة التشريعية للوائح الإدارة، والقول بغير ذلك ينطوي على الاعتراف لأي إجراء يصدر من أي جهة بصفة

اللوائح، على حين أن ما صدر لا يعدو كونه قرارات إدارية، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء²⁸⁴، والقول بغير ذلك ينطوي على اعتراف للإدارة بحق تجاوز السلطة، وهو ما لا يجوز قانوناً.

بالإضافة إلى معيار امتيازات السلطة العامة في العقود، أو مبدأ تمييز العقد الإداري، بالشروط غير المألوفة، ومبدأ الخطأ الشخصي، والمرفقي، الذي استقرّ عليه المفوض "ليون بلوم" في قضية "شركة الجرانيت" ضدّ مدينة "ليل" 1912/7/21، إذ إن الموضوع يخلص في أن مدينة "ليل" تعاقدت مع "شركة الجرانيت" على أن تقوم الشركة بتوريد بلاط للمدينة، وقد خلا العقد من وجود أي شروط غير مألوفة، وقد ارتأى "بلوم" أن العقد طالما احتوى على هذه الشروط التي تحتوي عليها عقود الأفراد فيما بينهم، من ثم فإنه لا يثير أي منازعة يمكن أن يختصّ بها القضاء الإداري، وقد أوضح المفوض صراحة في تقريره أنه إذا تعلّق النزاع الإداري بعقد، فيجب البحث عن الغاية من إبرامه، فإن كان هذا العقد لا يستطيع إبرامه إلا شخص عام، حسب الشروط الواردة فيه، والمخالفة لاشتراطات التعاقدات الخاصة، فإنه يكون عقداً إدارياً، وقد أيّد القضاء رأيه، واستقرّ هذا المبدأ فقهاً، وقضاءً²⁸⁵.

كما أن الكثير من أحكام مجلس الدولة المصري تستند إلى ما انتهى إليه المفوض من رأي قانوني عند إصدار حكمها، وأبرز تلك الأحكام الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا²⁸⁶، وذلك فيما قضى به من وقف تنفيذ القرار المطعون فيه الصادر من محافظ القاهرة، بإزالة تعديات المطعون ضده، وآخرين الواقعة على أرض مملوكة للدولة، المعروفة بعزبة (خير الله)، في منطقة (دار السلام)، وكانت وقائع الدعوى أن محافظ القاهرة قد أصدر لصالح "شركة المعادي للإسكان والتعمير" قراراً يقضي بتسليم الأرض المملوكة للدولة المعروفة بعزبة (خير الله)، التي يقيم فيها المدّعيان، وذلك مع هدم ما عليها من منشآت، ومبانٍ يبلغ عددها ما يقارب عشرين ألف مسكن، ويقطن بها ما يقرب من خمسين ألف نسمة، بحسبان أن هذه المباني هي تعدّ على أملاك الدولة، إلا أن محكمة القضاء الإداري أوقفت تنفيذ هذا القرار، استناداً إلى أنه وإن كان ظاهر قرار المحافظ المحافظة على المصلحة العامة، والمتمثلة في الحفاظ على ملك الدولة، إلا أنه في الجانب الآخر سيضحي القرار المذكور بمصلحة عامة أخرى، متمثلة في وجوب تشريد عدد كبير من المواطنين بأسرهم، ومنقولاتهم، وسيجد ذلك العدد الضخم من

²⁸⁴ Martin.(1987).Le jugedevant la pretention.p:160. مشار إليه في مؤلف اسحق صبحي جرجس-نظام مفوضي الدولة في مصر

دراسة مقارنة.ص:35-36.

²⁸⁵ أبوزيد، محمد عبد الحميد.(1996). القضاء الإداري. ص:274.

²⁸⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1875) و(1914) لسنة (30ق.ع) جلسة 9 من مارس 1991 ، على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري (دائرة منازعات الأفراد والهيئات) بجلسة 1984/3/15 في الدعوى رقم (1681) لسنة (38ق.).

المواطنين نفسه جزاء تنفيذ القرار قد فقد مأواه، وحمل متاعه إلى غير مقر، فيكون القرار المطعون فيه متكباً صحيح حكم القانون بعد إذ لم تكشف الجهة الإدارية عن أن قرارها قد استهدف من إخلاء الأرض مصلحة عامة، أحق من تلك التي ضحى بها.

طعنت "شركة المعادي للإسكان والتعمير" بهذا الحكم²⁸⁷، وطعنت أيضاً هيئة قضايا الدولة نائبة عن محافظ القاهرة على هذا الحكم²⁸⁸.

وأودع المستشار مفوض الدولة تقريراً مسبباً برأي هيئة مفوضي الدولة القانوني في الطعنين، والذي خلصت في ختامه إلى أنها ترى الحكم:

أولاً) بعدم قبول الطعن رقم (1875) لسنة (30ق.ع) المقام من "شركة المعادي للإسكان والتعمير"، مع إلزامها بالمصروفات.

ثانياً) في الطعن رقم (1914) لسنة (30ق.ع) المقام من محافظ القاهرة، برفض طلب وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، وقبول الطعن شكلاً، ورفضه موضوعاً، مع إلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

وفي جلسة 1991/3/9 قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعنين سالف الذكر بالآتي، اهتداء بتقرير مفوض الدولة:

"بعدم اختصاصها في نظر الطعن رقم (1875) لسنة (30ق.ع)، وأمرت بإحالاته إلى محكمة القضاء الإداري، وأبقت الفصل في الموضوع.

وبقبول تدخّل شركة المعادي للإسكان والتعمير خصماً منضماً إلى الطعن رقم (1914) لسنة (30ق.ع).

وبقبول الطعن رقم (1914) شكلاً، ورفضه موضوعاً، وألزمت الشركة المتدخلة بمصروفات هذا التدخّل، وألزمت الجهة الإدارية الطاعنة بمصروفات الطعن"²⁸⁹.

وكذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1447) لسنة (33ق.ع)، في جلسة 1991/3/9 على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري (دائرة المنصورة)، في الدعوى رقم

²⁸⁷ الطعن رقم (1875) لسنة (30) ق.ع.

²⁸⁸ الطعن رقم (1914) لسنة (30) ق.ع.

²⁸⁹ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق: ص: 16 وما بعدها.

(1013) لسنة (6) ق في جلسة 1987/1/22 ، وذلك فيما قضى به من قبول الدعوى شكلاً ، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وألزمت الجهة الإدارية بالمصروفات.

وكانت وقائع الدعوى في أن محافظ الشرقية، أصدر بتاريخ 1984/3/25 قراراً برفض طلب ترخيص للطالبة بإنشاء مبنى "ماكينة طحين" بمساحة قيراط من أرضها الزراعية، بزعم أن هذه الحالة ليست من الأحوال التي يجوز فيها التصريح.

إلا أن محكمة القضاء الإداري قد قضت بإلغاء هذا القرار، استناداً إلى أن القرار المطعون فيه صدر معيباً بأكثر من عيب من عيوب عدم المشروعية، إذ لم يثبت من الأوراق، أو في دفاع المحافظ، أن الإدارة سلكت الإجراءات التي تضمنها القرار رقم (124) لعام 1984، بشأن شروط وإجراءات منح ترخيص البناء في الأراضي الزراعية، وبصفة خاصة ما يفيد عرض طلب الترخيص على اللجنة الفنية، أو اللجنة العليا، صاحبت الاختصاص بالبت في طلبات الترخيص، ويكون قرار محافظ الشرقية استناداً إلى رأي المستشار القانوني له سلباً لاختصاص هاتين اللجنتين، هذا ومن ناحية أخرى، فإن القرار المطعون فيه لم يرقم على سببه المبرر له، إذ من المقطوع به أن مطحن غلال زراعية يتصل اتصالاً وثيقاً ومباشراً بالإنتاج الزراعي، بل إن الترخيص به في أرض زراعية، يحقق أكثر نفع يستهدف منه.

فطعننت جهة الإدارة على هذا الحكم، وأودع المستشار مفوض الدولة، تقريراً مسبباً برأي هيئة مفوضي الدولة القانوني في الطعن، وقد رأت هيئة مفوضي الدولة، للأسباب الواردة بتقريرها الحكم "بقبول الطعن شكلاً، وبرفضه بشقيّه العاجل، والموضوعي، وإلزام جهة الإدارة بالمصروفات.

وفي جلسة 1991/3/9، قضت المحكمة الإدارية العليا، اهتداءً بتقرير هيئة مفوضي الدولة "بقبول الطعن شكلاً، وبرفضه موضوعاً، وإلزام جهة الإدارة بالمصروفات"²⁹⁰.

كما نورد بعض التقارير لمفوضي هيئة الدولة في سورية، ومصر، ففيما يأتي تقرير لهيئة مفوضي الدولة في سورية، فيما يتعلق بردّ طلب عدم اختصاص بأعمال السيادة، وذلك في الدعوى رقم (630) لعام 2012:

²⁹⁰ عبد العليم، محمد جابر. مرجع سابق. ص: 16 ومابعدا.

تقرير مفوض الدولة بالرأي القانوني

بالدعوى، رقم /630/ لعام 2012م

الجهة المدعية: ...

يمثلهم المحامي ...

الجهة المدّعى عليها:

رئيس مجلس الوزراء، إضافة لمنصبه

محافظ حمص، إضافة لمنصبه

الجهة المتدخلة:

شركة السكر الوطنية المساهمة المغفلة، يمثلها المحاميان

الوقائع

أقام وكيل الجهة المدّعية دعواه هذه بعريضة أودعها ديوان محكمة القضاء الإداري بتاريخ 2006/3/2 طالباً من حيث النتيجة:

إلغاء كتاب رئيس مجلس الوزراء رقم (33/1/168) لعام 2005، وقرار المكتب التنفيذي لمجلس محافظة حمص المتخذ في جلسته رقم (41) بتاريخ 2005/6/19، بما يترتب على ذلك من آثار .

وتضمنين الجهة المدّعى عليها الرسوم، والمصاريف، والأتعاب.

ومن حيث إن الجهة المدّعى عليها تبّلت عريضة الدعوى بتاريخ 2006/3/7، وتقدّمت بمذكرة جوابية طالبة ردّها.

الرأي القانوني

ومن حيث إن الدعوى استوفت إجراءاتها الشكلية، فهي جديرة بالقبول شكلاً.

ومن حيث إن وقائع القضية الماثلة تتلخص حسبما استبان من الوثائق المبرزة بأن الجهة المدّعية سبق لها، ومنذ أكثر من عشرين عاماً، أن أنشأت مشروعاً سياحياً ضخماً في منطقة "جنדר"، بمحافظة حمص، تضمّن فيلات، ومساح، ومطاعم، ومساحات خضراء، ومنتجعات لهذا المشروع، بحيث أضحى مشروعاً نموذجياً متكاملًا، بذلت فيه مئات الملايين من أموال الشركاء فيه، وكان في منطقة تم إدراجها من قبل الجهات المختصة في الدولة كم منطقة سياحية، بحيث لا يجوز الترخيص فيها لغير الأغراض السكنية، أو السياحية، غير أن أحد الأشخاص استحصل على رخصة لإنشاء معمل لتكرير السكر بالقرب من المنتجع السياحي، وذلك بالرغم من أن المنطقة الصناعية بحسب لا تبعد أكثر من (10) كم عن الموقع، وقد صدر ذلك الترخيص مخالفاً لواقع المنطقة السياحية، ومتجاهلاً جميع الإجراءات والقرارات الصادرة برفض منح الترخيص المطلوب، والإيعاز إلى الجهة طالبة الترخيص بمراجعة المنطقة الصناعية بحسب .

ولما كان الترخيص مخالفاً لجميع الأنظمة النافذة، والقوانين المعمول بها، والتوجيهات الصادرة عن رئاسة الجمهورية، والسلطات المختصة، وينطوي على إضرار بحقوق ومصالح الجهة المدّعية، فقد بادرت إلى إقامة دعواها الماثلة.

ومن حيث إن الجهة المدّعى عليها تقدّمت بمذكرة جوابية طالبة ردّ الدعوى على اعتبار أن الترخيص المطلوب إلغائه سليم، وصدر موافقاً للقوانين، والأنظمة النافذة، ولا سيما القانون رقم (10) لعام 1991، وبعد أخذ موافقة الجهات المختصة كافة.

ومن حيث إن شركة السكر الوطنية تقدّمت بواسطة وكيلها بطلب تدخّل في الدعوى الماثلة، ملتصقاً فيها ردّ الدعوى لعدم اختصاص مجلس الدولة بالنظر فيها، لكون القرار المطلوب إلغائه هو من أعمال السيادة، ولا يجوز الطعن به، عملاً بأحكام المادة (22) من قانون مجلس الدولة.

ومن حيث إن ما استندت إليه الجهة المتدخّلة في التماس إعلان عدم اختصاص محكمة القضاء الإداري، لكون القرار المطلوب إلغائه من أعمال السيادة، لا يقوم على أساس صحيح من الواقع، والقانون، على اعتبار أن القرارات الصادرة بمقتضى القوانين واللوائح المعمول به في الدولة لا تكون من أعمال السيادة في شيء، ما دام ثمة نصّ قانوني يتضمّن ما يتوجب اتخاذه من إجراء، أو ما يلزم توفره من الشروط لإتمام عمل معيّن من أعمال الإدارة، فيكون القرار الإداري الذي يصدر بالتطبيق لتلك

النصوص مندرجاً ضمن أعمال الإدارة العادية التي تصدرها الجهات المعنية في الدولة، بوصفها سلطة إدارة .

ومن حيث إنه بالتدقيق في الوثائق المبرزة في الملف، يتبين صدور عدة قرارات عن جهات الإدارة المعنية بالرخصة المطلوب إلغاؤها، منها ما نصّ على وجوب نقل الترخيص على المدينة الصناعية بحسب، وعدم الموافقة على الرخصة بواقعها الحالي، ومنها ما كان خلاف ذلك، وصدر بنتيجته الرخصة محلّ هذه الدعوى.

ومن حيث إنه، وفي معرض البتّ بطلب وقف التنفيذ، تم إجراء خبرة فنية انتهت بنتيجتها أن الترخيص يتعارض مع الأنظمة، والقوانين النافذة، بشأن ترخيص المنشآت الصناعية.

ومن حيث إن السيد الخبير الذي نهض بمهمة الخبرة الفنية تقدّم بتقريره بعد أن أحاط بحيثيات القضية، ووقائعها، وأجرى الكشف الحسي على أرض الواقع، وجاء التقرير معللاً تعليلاً فنياً، سائغاً، ومتفقاً مع الاجتهاد القائم، الأمر الذي يستوجب اعتماد ما خلص إليه من نتيجة.

لهذه الأسباب

أرى الحكم بما يلي:

1_ قبول الدعوى شكلاً.

2_ قبولها موضوعاً، وإلغاء قرار المجلس الأعلى للاستثمار، موضوع كتاب رئيس مجلس الوزراء رقم (33/1/168) لعام 2005، وقرار المكتب التنفيذي لمجلس محافظة حمص المتخذ بجلسته رقم 41/ تاريخ 2005/6/19.

3_ قبول طلب التدخل شكلاً، ورفضه موضوعاً.

4_ تضمين الجهة المدّعى عليها الرسوم، والمصاريف، والأتعاب.

دمشق في 2012/6/5 .

وفيما يلي أيضاً تقرير لهيئة مفوضي الدولة في مصر :

تقرير هيئة مفوضي الدولة

في الدعوى رقم (26614) لسنة (67) القضائية

المقامة من ...

ضدّ

رئيس الجمهورية

رئيس الوزراء

وزير الطيران المدني

رئيس الشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية

الوقائع

تخلص وقائع الدعوى في أن المدّعي قد أقامها بموجب صحيفة أودعت قلم كَتَّاب محكمة القضاء الإداري بالقاهرة بتاريخ 2013/2/16، بطلب الحكم: بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء تعيين ...، والتسعة الآخرين معه، لإزالة التعدي على حقوق المواطنين الأصلية، وفقاً للدستور، وعزل وزير الطيران المدني من منصبه لأنه خالف نصوص واضحة لا تقبل شكاً، وحاول محاباة رئيس الجمهورية، وإلزام رئيس الجمهورية بإنشاء هيئة للتنسيق الوظيفي، يتم من خلالها فقط التعيين للوظائف لجميع هيئات ومؤسسات الدولة، وفقاً للجدارة، والتقديرية العلمية، أسوة بالتنسيق في الجامعات، حتى يتحقق العدل والمساواة بين المواطنين، ويتم تفعيل الدستور، وإلزام جهة الإدارة المصروفات، ومقابل أتعاب المحاماة.

وذكر المدّعي شرحاً لدعواه أن الشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية قامت بتعيين نجل رئيس الجمهورية ...، ومعه تسعة آخرون بالشركة، بناءً على إعلان داخلي، علماً بأنه حاصل على بكالوريوس تجارة عام 2012 بتقدير عام جيد من جامعة الزقازيق، ولم يؤدِ الخدمة العسكرية.

وأضاف المدعي أن وزير الطيران المدني قام بالاشتراك مع رئيس الشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية بمخالفة نصوص الدستور، وأن تعيين نجل الرئيس محابة، وتمييز له عن باقي الشعب، ونعى المدعي على ذلك القرار مخالفته لصحيح الدستور، والقانون، ويشكل أضراراً بسمعة مصر، ورئيسها، الأمر الذي حدا به إلى إقامة دعواه، بغية الحكم له بالطلبات آنفة البيان.

وقد عيّن لنظر الدعوى جلسة 2013/4/2، قدم فيها الحاضر عن المدعي مذكرة دفاع، وقدم الحاضر عن جهة الإدارة حافظة مستندات طويت على المستندات المعلاة بغلافها، ومذكرتي دفاع، وبجلسة 2013/6/25 قررت المحكمة إعادة الدعوى للمرافعة، وإحالتها لهيئة مفوضي الدولة، لتحضيرها، وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها.

وحيث وردت الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة، وبناءً عليه جرى إعداد التقرير المائل .

الرأي القانوني

ومن حيث إن المدعي يهدف من دعواه، وفقاً للتكييف القانوني الصحيح، إلى طلب الحكم:

أولاً_ بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء قرار رئيس الشركة القابضة للمطارات والملاحة بتعيين: ...، وتسعة آخرين بالشركة، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ثانياً_ بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء قرار جهة الإدارة السليبي بالامتناع عن عزل وزير الطيران المدني، وما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة بالمصروفات.

ومن حيث إنه وعن الطلب الأول بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء قرار رئيس الشركة القابضة للمطارات والملاحة، بتعيين ...، وتسعة آخرين بالشركة، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ومن حيث إن البحث في اختصاص المحكمة بنظر الدعوى، سواء كان ولائياً، أو نوعياً، أو محلياً، هو من المسائل الأولية التي يتعين التصدي لها قبل البحث في شكل الدعوى، أو الخوض فيها موضوعياً، لأن ذلك يدور مع ولاية المحكمة بنظرها، وجوداً، وعدمياً، وبحسبان أن قواعد الاختصاص أمام محاكم مجلس الدولة تتعلق بالنظام العام، وهو الأمر الذي يتعين معه على المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها، ولو لم يثره أحد من الخصوم.

ومن حيث إن المادة الأولى من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (72) لسنة 2001 بشأن إنشاء شركات في مجال الطيران، والمعدل بقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (155) لسنة 2002 بشأن تعديل بعض أحكام قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (72) لسنة 2001، تنصّ على أن :

" تنشأ شركة قابضة تسمى الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية، وتضمّ شركتين تابعتين أولاهما تسمى الشركة المصرية للمطارات، والثانية تسمى الشركة الوطنية لخدمات الملاحة الجوية، ويجوز لها أن تنشئ شركات تابعة أخرى لتملّك وتشغيل بعض المطارات الخالية، والمطارات الجديدة ".

ومن حيث إن المادة الثالثة من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (72) لسنة 2001، سالف الذكر، تنصّ على أن: " تؤول إلى الشركة القابضة، والشركتين التابعتين، جميع الحقوق العينية، والشخصية، كما تتحمّل بجميع الالتزامات لقطاعي المطارات، والمراقبة الجوية، والقطاع الهندسي بالهيئة المصرية العامة للطيران المدني، وذلك فيما يخصّ كل شركة، وكذلك جميع الالتزامات، والديون المستحقة على المطارات القائمة، والجاري إنشاؤها ".

ومن حيث إن المادة الرابعة من ذات القرار الجمهوري رقم (72) لسنة 2001، سالف الذكر، تنصّ على أن : " يكون للشركات المشار إليها الشخصية الاعتبارية، وتعتبر من أشخاص القانون الخاص، ويسري عليها أحكام كل من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم (203) لسنة 1991، ولائحته التنفيذية، وقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم، والشركات ذات المسؤولية المحدودة، الصادر بالقانون رقم (159) لسنة 1981، وقانون سوق المال الصادر بالقانون رقم (95) لسنة 1992، كما يسري على العاملين بهذه الشركات أحكام قانون العمل الصادر بالقانون رقم (137) لسنة 1981، وذلك فيما لم يرد بشأنه نصّ خاص في اللوائح التي يضعها مجلس إدارة كل شركة " .

ومن حيث إن المادة الخامسة من ذات القرار الجمهوري رقم (72) لسنة 2001، سالف الذكر، تنصّ على أن: " مدينة القاهرة هي المركز الرئيسي لكل شركة، ويجوز لها أن تنشئ فروعاً وتوكيلات، ومكاتب، في الداخل، والخارج " .

ومن حيث إن المادة السابعة عشرة من ذات القرار الجمهوري رقم (72) لسنة 2001، سالف الذكر تنص على أن: " ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالي، لتاريخ نشره ". وقد نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية بتاريخ 2001/3/19.

ومن حيث إن المادة (2) من النظام الأساسي للشركة المصرية للمطارات " شركة مساهمة مصرية " تابعة للشركة المصرية القابضة للطيران (ش . ت . م . م ، والتي تم تغيير اسمها إلى " الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية بمقتضى القرار الجمهوري رقم (155) لسنة 2002 سالف الذكر)، والمرافق لقرار وزير النقل رقم (1050) لسنة 2001، بشأن تأسيس الشركة المصرية للمطارات " شركة مساهمة مصرية "، تنصّ على أن: " اسم الشركة: الشركة المصرية للمطارات - شركة تابعة مساهمة مصرية (ش . ت . م . م)، متمتعة بالجنسية المصرية ".

ومن حيث إن المادة (4) من ذات النظام تنصّ على أن: " يكون مركز الشركة ومحلها القانوني مدينة القاهرة ... ".

ومن حيث إن المادة (58) من ذات النظام تنصّ على أن: " تسري أحكام القانون رقم 203 لسنة 1991، ولائحته التنفيذية، والقانون رقم 159 لسنة 1981، ولائحته التنفيذية، والقانون رقم 95 لسنة 1992، ولائحته التنفيذية، وقرار رئيس الجمهورية رقم 72 لسنة 2001، فيما لم يرد بشأنه نصّ خاص في هذا النظام ".

ومن حيث إن القضاء الإداري قد جرى في ضوء حكم كل من المادة (172) من الدستور، والمادة (10) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972 على أن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري منوط بوجود المنازعة الإدارية، سواء ما يتعلّق منها بالقرارات النهائية الصادرة بشأن الموظّفين العموميين، أو الأفراد، أو ما يتعلّق بالمنازعات التي تكون أمور أطرافها من أشخاص القانون العام، أو ما يتعلّق بالطعون في الجزاءات الموقّعة على العاملين بالقطاع العام، في الحدود المقررة قانوناً، ومن ثم فإن المنازعة المتعلقة بأشخاص القانون الخاص، أو العاملين بها، والذين لا يعتبرون من عداد الموظّفين العموميين، إذ لا يعدّ موظفاً عاماً من يعمل في خدمة أي شخص من أشخاص القانون الخاص، حتى ولو كانت تربطه علاقة تبعية بأحد أشخاص القانون العام، وبالتالي فإن هذه المنازعات تخرج من اختصاص محاكم مجلس الدولة، وتدخل في اختصاص محاكم القضاء العادي.

وقضي أيضاً أن المستقرّ عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا " أن شركات القطاع العام بشأن العاملين بها، تعتبر من أشخاص القانون الخاص، ولا يعتبر العاملون بها موظفين عموميين، وبالتالي لا تعتبر القرارات الصادرة بشأنهم قرارات إدارية، ولو كانت صادرة من جهة إدارية، لأن هذه الجهة عند إصدار قرارها بشأنهم لا تصدره تعبيراً عن إرادة السلطة العامة، وإنما باعتبارها ممثلة لدولة مالكة شركات، والعاملين بها، تخرج عن اختصاص مجلس الدولة، بهيئة قضاء إداري، وينعقد الاختصاص بنظرها للقاضي المدني باعتباره القاضي الطبيعي لتلك المنازعات²⁹¹ "

1. وبإعمال ما سبق على موضوع الدعوى الماثلة، والذي يطلب فيه الحكم بإلغاء قرار رئيس الشركة القابضة للمطارات والملاحة بتعيين ...، وتسعة آخرين بالشركة، مع ما يترتب على ذلك من آثار، لا يعدّ نزاعاً إدارياً، لعدم تعلّقه بقرار إداري صادر عن جهة إدارية، وإنما يتعلّق بمسألة التعيينات بالوظائف التابعة للشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية، وهي شركة ذات شخصية اعتبارية مستقلة، وتعتبر من أشخاص القانون الخاص، ويسري عليها أحكام كل من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم (203) لسنة 1991، ولائحته التنفيذية، وقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم، والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم (159) لسنة 1981، وقانون سوق المال الصادر بالقانون رقم (95) لسنة 1992، كما يسري على العاملين بهذه الشركات أحكام قانون العمل الصادر بالقانون رقم (137) لسنة 1981، وذلك فيما لم يرد بشأنه نصّ خاص في اللوائح التي يضعها مجلس إدارة كل شركة على النحو السالف بيانه في الأسباب، وبالتالي فإن هذه المنازعات تخرج من اختصاص محاكم مجلس الدولة، وتدخل في اختصاص محاكم القضاء العادي.

2. ومن حيث إنه، وعن الطلب الثاني بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن عزل وزير الطيران المدني، وما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة المصروفات .

²⁹¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (21797) لسنة (35 ق.ع) جلسة 1996/7/10.

3. فإن المادة (17) من القانون رقم (46) لسنة 1972، بشأن السلطة القضائية، تنصّ على أنه: " ليس للمحاكم أن تنتظر بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة، في أعمال السيادة ".

كما تنصّ المادة (11) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1972 على أنه: " لا تختصّ محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات، المتعلقة بأعمال السيادة ".

ومن حيث إن مفاد هذين النصين، أن المشرّع لاعتبارات قدرها أخرج من ولاية القضاء، سواء العادي، أو الإداري، النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، بشكل مباشر، أو غير مباشر.

ومن حيث إن المستقرّ عليه في أحكام المحكمة الإدارية العليا أن هناك اختصاصات ذات طابع سياسي، وسيادي يمارسها رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للدولة، طبقاً لأحكام الدستور، باعتباره سلطة حكم، ومن بينها تعيين الوزراء، والمحافظين، والأعمال التي تحكم علاقات الدولة بالدول الأخرى، وهذه الاختصاصات، وما يصدر بشأنها من قرارات، تتأبى عن إخضاعها لرقابة المشروعية التي تمارسها محاكم مجلس الدولة، باعتبارها ليست قرارات إدارية، وإنما قرارات سيادية أساسها، ودوافعها أوضاع سياسية، وبالتالي فإنها تخرج عن نطاق اختصاصات محاكم مجلس الدولة، ويتعيّن معها الحكم بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر ما يثور بشأنها من نزاعات .

ومن حيث إن أحكام القضاء الإداري قد خرجت على أن القرار الصادر من رئيس الجمهورية بتشكيل الوزارة، وما يتضمّنه من تعيين لرئيس مجلس الوزراء، والوزراء، لم يصدر منه بوصفه رئيساً لسلطة إدارية، وإنما بصفته رئيساً للدولة استناداً إلى السلطة المخوّلة له بمقتضى المادة (141) من الدستور، وبالتالي فهو يصدر من رئيس الجمهورية باعتباره سلطة حكم، وليس سلطة إدارة، ويتعلّق بسياسة الدولة العليا، ومن ثم فإنه بهذه المثابة يخرج من عداد القرارات الإدارية التي تختصّ بنظرها محاكم مجلس الدولة، كما يخرج كذلك من ولاية القضاء العادي باعتباره عملاً من أعمال السيادة .

ومن حيث إن أحكام القضاء الإداري قد خرجت على أن القرار الصادر من رئيس الجمهورية بتشكيل الوزارة، وما يتضمّنه من تعيين لرئيس مجلس الوزراء، والوزراء، لم يصدر منه بوصفه رئيساً لسلطة إدارية، وإنما بصفته رئيساً للدولة، استناداً إلى السلطة المخولة له بمقتضى المادة (141) من الدستور، وبالتالي فهو يصدر من رئيس الجمهورية باعتباره سلطة حكم، وليس سلطة إدارة، ويتعلّق بسياسة الدولة العليا، ومن ثم فإنه بهذه المثابة يخرج من عداد القرارات الإدارية التي تختص بنظرها محاكم مجلس الدولة، كما يخرج كذلك من ولاية القضاء العادي، باعتباره عملاً من أعمال السيادة .

ومن حيث إن من خسر الدعوى يلزم بالمصروفات، عملاً بحكم المادة (184) مرافعات .

فلهذه الأسباب

نرى الحكم:

ومن حيث إنه عن الطلب الأول : " بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى ، وبإحالتها بحالتها إلى الدائرة المدنية المختصة بالقضاء العادي، وأبقت الفصل في المصروفات " .

وحيث إنه وعن الطلب الثاني: " بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى، وألزمت المدّعي المصروفات"²⁹²
مفوض الدولة ...

بعد استعراض نماذج من تقارير مفوضي الدولة، سواء في فرنسا، أو مصر، أو سورية، نجد أن الكثير من مبادئ القانون الإداري استقرت بفضل تقارير المفوضين، بل إن محاكم مجلس الدولة كانت تأخذ في بعض الأحيان بشكلٍ حرفي بتقرير المفوض، هذا الأمر يدلّ على أن لهيئة المفوضين دوراً لا يمكن إنكاره في إرساء مبادئ القانون الإداري.

الفرع الثاني

مزايا نظام هيئة المفوضين وعيوبه

لكل نظام قانوني مزايا، وفوائد، ولكن في المقابل، لا بدّ أن يكون هناك بعض السلبيات، أو العيوب، وكذلك الأمر بالنسبة إلى هيئة المفوضين، وهذا ما سنقوم ببيانه.

أولاً- مزايا نظام هيئة مفوضي الدولة:

أ- معاونة القضاء الإداري:

لهيئة المفوضين دور كبير بالنسبة إلى القضاء الإداري، فالعمل الذي تقوم به هيئة المفوضين يمكن وصفه حسبما أعتقد بأنه نقطة البداية للدعوى الإدارية، فتحضير الدعوى، وتجهيتها للمرافعة، يضع الدعوى في قالب جاهز أمام المحكمة المختصة، فقيام المفوض بدراسة الدعوى، ووضع تقرير يتضمّن رأيه القانوني، يختصر على المحكمة الكثير من الوقت، والجهد، والبحث، حتى ولو كان هذا الرأي مجرد رأي استشاري.

ويقصد بالمعاونة تسهيل تحضير الدعوى، والإسراع في ضمّ المستندات، والأوراق اللازمة، للفصل فيها، ويندرج في المعاونة إبداء الرأي القانوني في الدعوى، وهذه الميزة كان المشرع يقصدها وينشدها من وراء إنشاء هيئة المفوضين، إذ ورد في المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة المصري رقم (165) لسنة 1955، الذي بموجبه أنشأت هيئة المفوضين المصرية، هذا النظام وجد لعلاج مشكلة الكثرة الهائلة من القضايا²⁹³.

كما يدخل في مفهوم المعاونة إمكانية أن يقوم مفوضو الدولة لدى المحاكم بإجراء المعاينات، وإتمام التحقيقات، سواء من تلقاء أنفسهم، أو بتكليف من المحاكم، وإن كان واقع الحال يكشف عن ندرة لجوئهم إلى أي من هذين الإجرائين، رغم أهميتهما، وذلك أضعف من ميزة المعاونة التي كان يمكن للهيئة تقديمها إلى القضاء الإداري²⁹⁴.

²⁹³ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 478-479.

²⁹⁴ وصفي، مصطفى كمال. (1973). أصول إجراءات القضاء الإداري. القسم الأول. ص: 34.

وبالطبع تكمن معاونة القضاء الإداري ليس فقط في وضع التقرير، بل أيضاً من خلال ما يقوم به المفوض من إجراءات للحصول على المستندات، والأوراق المؤثرة في الدعوى، التي يقتضي الوصول إليها القيام بالعديد من الإجراءات المادية، أو القولية التي جرى الحديث عنها سابقاً.

وبالنسبة إلى هذه الميزة عند مفوضي مجلس الدولة الفرنسي، وكون المفوضين هناك لا تجمعهم هيئة مستقلة، كتلك المبيّنة في القانون رقم (47) لعام 1972، بشأن مجلس الدولة المصري، فإن المعاونة تختلف فيما بين الدعاوى المنظورة أمام المحاكم الإدارية، أو أمام مجلس الدولة، فأمام المحاكم الإدارية، لا يؤدي مفوض الدولة هناك معاونة في التحضير، أو الإجراءات، فليس له سوى المشورة الفنية، إذ إن التحضير إما أن تقوم به المحكمة كهيئة، ومن تلقاء نفسها، وإما أن يقوم به المقرر، نيابة عنها، وبتكليف منها، بحسبانه أحد أعضائها الذي يختاره رئيسها لهذه المهمة، أما بالنسبة إلى الدعاوى المقامة أمام مجلس الدولة، فإن التحضير لا يتولاه المفوض أيضاً، بل يقوم به القسم الفرعي للتحضير، بعد إحالة الدعوى إليه، إذ يعيدها بدوره رئيس القسم إلى أحد أعضاء القسم ليقوم بدور المستشار المقرر، فيقترح الإجراءات التي تجعلها صالحة للفصل فيها، ثم يرسلها إلى المفوض الذي يقترح الحلول لإنهاء النزاع في صورة مشروع حكم²⁹⁵.

بـ_ المشورة الفنية:

كان القصد من إنشاء هيئة مفوضي الدولة - ولا يزال - تقديم المشورة الفنية إلى القضاء الإداري، ولعلّه كان مأمولاً من أن يبلغ قضاء مجلس الدولة بمشورتها مبلغاً كبيراً من الرقي الفكري، على النحو القائم في فرنسا، لذلك فإنه في بداية عهدها كانت تقوم فعلاً بتمحيص القضايا تمحيصاً أضاء ما أظلم من جوانبها، وجلي غموض وقائعها، إلا أن الملاحظ من خلال عمل هيئة مفوضي الدولة المصرية أن هذه المعاونة لم تعد موجودة بالصورة السابقة، وبالدرجة التي ترجى منها، إذ تبين أن معظم تقارير مفوضي الدولة، تكاد تخلو من أي مبادئ مبتكرة، وتكاد تخلو من أي أفكار قضائية جديدة، ما يعني أنه لم تعد تشكّل المعاونة الفنية المفترضة²⁹⁶، ولعلّ ذلك يعود إلى أسباب عدة:

²⁹⁵ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. صك 481.

²⁹⁶ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 482.

- أن كماً كبيراً من المبادئ التي يقوم عليها القانون الإداري، سواء ما تعلّق منها بتنظيم السلطات التنفيذية، أو بنشاطها، ووسائل هذا النشاط، أو بمراقبته²⁹⁷، وكذلك التي تتعلّق بأغلب المنازعات الإدارية، والإجراءات القضائية المتعلقة بها، تكاد تكون قد استقرّت في التطبيق القضائي، وكادت تصبح معروفة لدى المتقاضين كافة، ومحامين، ومفوضين، وهذا الوضع يدفع المفوضين إلى الاختصار في تقاريرهم.
- الخوف من المساءلة أمام إدارة التفتيش الفني على أعضاء مجلس الدولة يؤدي أيضاً بالمفوضين إلى عدم الخروج على المبادئ، التي استقرّ عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، رغم أنه ليس هناك ما يمنعهم قانوناً من مخالفة مبادئ المحكمة الإدارية.
- إن تقارير مفوضي الدولة تقارير استشارية²⁹⁸، وبالتالي يمكن الاستغناء عنها، والقول أنها تشكّل مشورة فنيّة للمحاكم يعدّ قولاً مبالغاً فيه.

وبالنسبة إلى مشورة المفوضين في فرنسا فإن تقاريرهم واجبة، وضرورية لكل القضايا المنظورة أمام مجلس الدولة، وهذا هو دورهم هناك، فلا يقومون أصلاً بالتحضير، ولكن يقدّمون الرأي في المنازعات التي ينظرها المجلس.

ثانياً - عيوب نظام هيئة المفوضين:

أ - عدم وجود وقت محدد قانوناً، لإنهاء التحضير، وإبداء الرأي القانوني:

هذا السبب يجعل وقت التحضير يطول، وتظلّ الدعوى رهينة هذا الحال، فبقاء هذا الأمر من دون تحديد سيكون السبب في عدم وصول الهيئة إلى غايتها، ألا وهي تسهيل الإجراءات، وعدم إطالتها، مع أنه في بعض الحالات قد لا يكون التأخير بسبب المفوض، وإنما بسبب قيام الخصم بالمماطلة في تقديم مستندات تشكّل أساساً للدعوى، غير أنه من ناحية أخرى، نجد أن مفوضي الدولة لا يستلمون الدعاوى لإعداد رأي فيها، حسب تسلسل إيداعها، ولا بحسب أهمية موضوعها، إنما يتم استلامها عشوائياً، وبعد تسلّم المفوض للدعوى ليس هناك أي إلزام عليه أن يعدّ الرأي فيها خلال أجل معيّن يمكن أن تبقى معه لفترات طويلة إن بقي في موقعه، ومن المألوف أن يعيدها مرة أخرى إلى السكرتارية إن تم نقله من مكانه قبل إعداد رأي فيها، وبالتالي يتسلّمها زميل له، وقد تبقى عنده أيضاً لفترة طويلة، ومع

²⁹⁷ جعفر، محمد أنس قاسم. (1993). القضاء الإداري-مبدأ المشروعية. دار النهضة العربية. ص: 5.

²⁹⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (594). سنة (34) ق.ع. مجموعة السنوات (15). ص: 1383.

ذلك، وحتى لو لم يكن المفوض السبب الوحيد للتأخير غير أن تقادي هذه الثغرة ستسهم بشكل رئيس في وضع حدّ لإطالة التحضير، ووضع التقرير²⁹⁹.

بـ قصور أعداد المفوضين وكثرة المهمات الملقاة على عاتقه:

مع ازدياد أعداد الدعاوى الإدارية التي لم تقابلها زيادة في أعداد المفوضين، فإن ذلك أثر بشكل سلبي على عمل الهيئة .

كما أن كثرة الاختصاصات التي يقوم بها المفوض، ومع الزيادة في أعداد القضايا التي يتولّى تحضيرها، أثر بشكل سلبي أيضاً على تقارير المفوضين التي لم تعد تحيط بالمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، وفي كثير من الأحيان، فإن تقرير المفوض يتناول النقاط التي أوجبها القانون من دون بحث، أو تمحيص للمسائل الواجب الإحاطة بها، ما يمكن القول معه إن التقارير أصبحت نمطية، أو ما يطلق عليها "تقارير نموذج"³⁰⁰، وهذا الأمر ينطبق على عمل هيئة المفوضين في مصر، وسورية، فما يعاني منه عمل المفوضين في سورية انشغال المفوض بالعديد من المهمات، بالإضافة إلى عمله في تحضير الدعاوى، وتهيئتها للمرافعة.

جـ تأخر هيئة قضايا الدولة، وممثلي الجهات الإدارية، في إيداع المستندات، وإبداء الدفاع:

تتولى هيئة قضايا الدولة تمثيل الجهات الحكومية أمام القضاء بفرعيه العادي، والإداري، في حين أن الجهات العامة تمثلها إدارات قانونية، وعلاوة على ذلك، فإن هيئة قضايا الدولة تعلن بصحف الدعاوى، والطعون، والأحكام نيابة عن جهات الإدارة، وحضور ممثل لهذه الهيئة في جلسات التحضير مهم، وضروري، ويمكن القول إن ممثل الهيئة يعدّ همزة الوصل بين المفوضين، والجهات الإدارية المختصة في الدعاوى أمام محاكم مجلس الدولة، وبهذا الحضور يتيّسر لجهات الإدارة حقّ الدفاع، علاوة على أن حضور عضو هيئة قضايا الدولة له أهميته من ناحية الواقع المادّي، إذ إنه يتسلّم المستندات اللازمة من جهات الإدارة، ليتولّى إيداعها بعد الاطلاع عليها، وتقديم الدفاع نيابة عن هذه الجهات.

299 اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 493.

300 النجار، زكي. مرجع سابق. ص: 157.

غير أن الملاحظ أن وساطة الهيئة تميل ناحية الجهات الإدارية، فهي تعتق دائماً وجهات نظر الإدارة، مهما كانت مخالفة للقانون، وأياً كانت درجة وضوح أحقية ذوي الشأن في طلباتهم، كما يترتب على تلك الوساطة صعوبة تحديد محاسبة المسؤول عن التقصير، فلا يملك المفوض أي سلطة جزائية على الأعضاء القضائيين في الهيئة إذا تراخوا في إيداع الأوراق، أو إبداء الدفاع، ويرى البعض من الفقه³⁰¹، أنه من دون هذه الوساطة يكون وقع التحضير أكثر سرعة، كما أنه حتى في المجالات التي يأمر فيها المفوض بتغريم الإدارة كونها المتسببة في التأخير، فإن الحاضرين عن الهيئة يسارعون بتقديم طلبات لإعفاء الإدارة من هذه الغرامات، حتى لا تنسب رئاسة الهيئة لهم تقصيراً، وفي الحالات التي يأمر المفوض بتغريم الإدارة، وإخطارها رأساً بذلك، فإن دواعي الحرج الذي تسببه هذه الغرامات لأعضاء الهيئة المناط بهم الحضور، تضغط باتجاه الرجوع عن هذا القرار عند التقدم بطلبات الإعفاء منها.

وجدير بالذكر أن التأخير في إيداع المطلوب أصبح سمة من سمات الدعاوى الإدارية، ولو كانت مقامة ضد هيئات تقوم الإدارات القانونية بتمثيلها في الخصومة من دون أعضاء هيئة قضايا الدولة، وحتى لو كانت الحقوق محل النزاع، مسلم ومعترف بها قضائياً.

د- عدم وجود قانون للإجراءات، أمام محاكم مجلس الدولة:

لم يصدر حتى الآن قانون الإجراءات أمام محاكم مجلس الدولة، وهذا ليس من صالح التحضير أو المرافعة، فغيابه يؤدي إلى صعوبة حل العديد من المشكلات الإجرائية، ورغم أن المادة (2) من مواد إصدار قانون المجلس، قد قضت صراحة بتطبيق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة، إلا أن كثيراً من المشكلات الإجرائية لا يمكن حسمها بنصوص المرافعات في الوقت ذاته الذي قصر فيه قانون المجلس على إيراد نصوص تحكمها³⁰²، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن قضاء الإدارية العليا، وإن كان قد نشط في ابتداع الحلول، إلا أن تطوّر الحياة العصرية، وزيادة المشكلات بدرجة كبيرة قلل من قدرة هذه المحكمة على مواجهة هذه التطورات على وجه السرعة.

وبالنسبة إلى قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019، فقد نصت المادة (120) منه على أنه: "يجوز تطبيق قانون أصول المحاكمات فيما يتعلق بإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون".

³⁰¹ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 495.

³⁰² الخطيب، عدنان. الإجراءات الإدارية. ط: 1998. ص: 24.

وإزاء هذا يجد المفوض نفسه مرغماً على البحث عن الحلول لهذه المشكلات من دون قواعد تذكر يستند إليها، ولذا فقد يهمل البحث، أو يترك الدعوى إلى غيره، ممن تتوفر لديه المقدرة، ويشجعه على ترك الدعوى أنه غير ملزم بإبداء الرأي في ميعاد محدد، كما سبق القول، لهذه الأسباب، وتغادياً لذلك، فإنه يتعين على المشرع تدارك هذا الوضع بإصدار قانون للإجراءات أمام المجلس، ويلزم سرعة هذا الإجراء، وعلى النحو الذي تم في فرنسا بالقانون رقم (127) لعام 1987، المعدل بالمرسوم رقم (145) لعام 1992.

هـ_ عدم وضوح الاختصاص الولائي والنوعي لمحاكم مجلس الدولة:

الكثير من نصوص قانون مجلس الدولة يحوي غموضاً، وينطوي على اضطراب، وعدم تناسق، كما أن بعض نصوصه، لم تعد تتلاءم مع الاختصاصات الولائية لمحاكمه.

فيما يتعلّق بالاختصاص الولائي فإن المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري مثال على عدم التناسق هذا، فبعد أن بدأ المشرع بتعداد الاختصاصات لمجلس الدولة، وحصره في حالات محددة، عاد، وعممه في البند الرابع عشر ليشمل سائر المنازعات الإدارية .

وبالتالي يتبين أن المشرع حدد الاختصاص الولائي بأسلوبين متناقضين³⁰³ في نص واحد، ونتيجة لهذا التناقض، فإن مفوضي الدولة يبذلون جهوداً كبيرة لتحديد الاختصاص الولائي، وإن كان معظمهم يتجه للأخذ بالتحديد الحصري، ويستندون في تسويق ذلك إلى أنه يوافق ما يريده المشرع، وإلا لما أبقى على هذا التحديد، في حين يرى البعض منهم التوسع في فهم الاختصاص الولائي، استناداً إلى أن تخصص محاكم المجلس في نظر سائر المنازعات الإدارية في البند (14) من المادة العاشرة، يوجب ذلك تنفيذاً للمادة (172) من الدستور التي قضت صراحة باختصاص المجلس بالفصل في المنازعات الإدارية .

هذا وإن كان لكل رأي مسوغاته، ففي الحالتين كثيراً ما يتعطل إعداد التقرير بسبب البحث والمناقشات في هذا الخصوص، ولا يخفى أن محاكم المجلس تختلف مع بعضها البعض في ذلك، ومن ثم فإنه، ومن الأمور الشائعة في العمل، أن تعيد المحكمة الدعوى إلى المفوض لإعداد رأي تكميلي، إن

³⁰³ وصفي، مصطفى كمال. (1973). مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الإدارية. بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية سنة 14. عدد 3. ص:66.

رأت اختصاصها ولائياً بالنزاع، أو عدم اختصاصها في نظره، واختلفت مع وجهة نظر المفوض، وفي هذه الإعادة تعطيل للإجراءات، وإطالة لها.

أما عن الاختصاص النوعي فإن المشرع أيضاً أورد بشأنه نصين أصبحا قاصرين، ولا يواكبان التطور بدرجة تعطل العمل بالفعل، فالمادة (13) من قانون المجلس أشارت إلى اختصاص محكمة القضاء الإداري يشمل ما تختص به المحاكم الإدارية، وأنطقت المادة (14) بهذه المحاكم نظر العقود الإدارية التي لا تزيد قيمتها على خمسمائة جنيه، ويلاحظ مدى قلة هذا النصاب، وأنطقت بها كذلك نظر المنازعات المتعلقة بالتعيين، والترقية، ومنح العلاوات للموظفين، ولورثتهم، ومناطق هذا الاختصاص أن يكون هؤلاء من شاغلي المستوى الثاني، والثالث، ومن يعادلهم، ومن ثم فمناطق اختصاص محكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية في منازعات الموظفين حدد بالمستوى الوظيفي لهم³⁰⁴، وإذا كان المستفاد صراحة أن محكمة القضاء الإداري تختص بشاغلي المستوى الأول (في ظل القانون رقم (58) لعام 1971 بنظام العاملين المدنيين في الدولة السابق)، وهؤلاء كان يبدأ ربطهم المالي بالفئة (1440/540) في بداية الدرجة الرابعة، فإن سهولة تحديده على هذا النحو، قد تبدلت بسبب أن القانون رقم (58) قد ألغي، واستبدل بقانون العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1978 الذي بموجبه تم إلغاء المستويات الوظيفية، وأبدلت بدرجات ست، وتداخلت الفئات المالية للدرجات التي كانت تعدّ أساساً لتحديد اختصاص المحاكم، غير أن هذا القانون ألغي وحلّ بدلاً منه القانون رقم (81) لعام 2016، وبذلك تداخلت قواعد الاختصاص بصورة تثير الارتباك عند تحديد الاختصاص النوعي، ولم يتدخل المشرع بتعديل قانون المجلس حسماً لهذه الأمور، وهذا بدوره يلقي عبئاً على المفوضين عند بحث المنازعات الوظيفية، وبحسبان أن قواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام، ويتعين على المحاكم أن تقضي، وفقاً لها من دون التوقف في ذلك على طلب الخصوم أنفسهم³⁰⁵، ومن غير شك أن بحث هذه الأمور يستغرق وقت المفوضين، خصوصاً وأنها تشمل، ما لا يقل عن 30% من المنازعات التي تنظرها محاكم المجلس³⁰⁶.

³⁰⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (169) لسنة (11) ق. ع. جلسة 1966/4/30. مجموعة السنوات (15). ص: 196.

³⁰⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (807) لسنة (10) ق. جلسة 1966/12/10. مجموعة السنوات (15). ص: 1010.

³⁰⁶ اسحق، صبحي جرجس. مرجع سابق. ص: 500.

أما فيما يتعلق بقانون مجلس الدولة السوري فقد حدد الباب الثاني منه (القسم القضائي) اختصاصات المحاكم، حيث نصت المادة (13) على اختصاصات المحاكم الإدارية، والمادة (14) حددت اختصاصات محاكم القضاء الإداري.

الخاتمة

تمّ في هذا البحث استعراض نظام هيئة مفوضي الدولة من حيث النشأة، والاختصاصات، والسلطات، في محاولة للإحاطة بجوانب هذا النظام الذي وإن كان الغرض الأساسي من إنشائه تيسير الإجراءات أمام محاكم مجلس الدولة، واختصار الوقت، والجهد، إلا أنه وللأسف أصبح هذا النظام بالطريقة الحالية التي يسير عليها غير مواكب للتطورات، وذلك نظراً للتعطيل غير المعقول الذي تعاني منه الدعاوى المقدّمة إلى مجلس الدولة.

لا جدال في أن المبادئ المستقرّة في أحكام القضاء الإداري، والتي تشكّل مصدراً أساسياً له، سواء في فرنسا، أو في الدول التي نحت منحى نظام القضاء الفرنسي المزدوج، ومنها مصر، وسورية كانت محصلة ونتاج لجهود وأفكار مفوضي الدولة الفرنسيين، ولذلك كان من اللازم ذكر بعض من أهم أولئك المفوضين، وبيان المبادئ التي أبدعوها، أو نادوا بها، والتي ما زال يشكّل جزءاً كبيراً منها إلى اليوم نظريات قوية وأفكاراً يستند إليها للتوصل إلى حلول سهلة لكثير من المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها.

غير أنه، ورغم الانتقادات التي تطال هذا النظام، فإنها لا يمكن أن تتال منه، وإن تعلّقت بأسلوب أدائه، كما لا يمكن إنكار الدور الكبير الذي يقوم به مفوضو الدولة، والجهود الجبارة المبذولة من قبلهم للقيام بمهامهم على أكمل وجه، والارتقاء بهذا النظام إلى الغاية المرجوة منه، فمما لا شك فيه أن نظام مفوضي الدولة من مسلمات القضاء الإداري، بل ليس من المبالغة القول إن نجاح أو فشل القضاء الإداري متوقّف على نجاح أو فشل نظام مفوضي الدولة .

النتائج:

- تعدّ هيئة مفوضي الدولة ذات دور بالغ الأهمية في القضاء الإداري، فهي الأمانة على المنازعات الإدارية، وعامل أساسي في تحضير الدعوى، وتهيئتها للمرافعة، فعمل المفوض يعدّ نقطة البداية في كل دعوى إدارية.
- أسهمت هيئة مفوضي الدولة منذ نشأتها في إرساء واستقرار العديد من الأحكام والمبادئ في القضاء الإداري، فلا يمكن إنكار دورها في ظهور العديد من النظريات، التي أضحت من مرتكزات القانون الإداري.

- يعاني نظام المفوضين من العديد من السلبيات التي تؤثر على عمله، إن كان الأمر في مصر، أو سورية، فخضوع الدعاوى الإدارية كافة إلى إجراء التحضير، بوساطة هيئة المفوضين يلقي عبئاً ثقيلاً على كاهل المفوضين، بالإضافة إلى انشغال المفوض بالعديد من المهمات التي لا تعطيه الوقت الكافي للقيام بما يجب عليه القيام به، لذلك ومن باب أن نظام هيئة المفوضين له أهمية بالغة في القضاء الإداري، كان لا بدّ من حلّ المشكلات، ومعالجة السلبيات التي يعاني منها، وذلك من أجل أن تبقى هيئة المفوضين جزءاً لا يتجزأ من منظومة القضاء الإداري.

المقترحات:

- إلغاء التفويض أمام المحاكم الإدارية، وأمام المحاكم العادية لمحكمة القضاء الإداري، وذلك في محاولة للتخفيف من الكمّ الهائل من الدعاوى الملقى على عاتق هيئة مفوضي الدولة والإبقاء عليه أمام الدوائر الاستئنافية للقضاء الإداري، وأمام المحكمة الإدارية العليا، وبذلك ينحصر عمل الهيئة في مجالٍ محدد، بغية تخفيف الضغط على المفوض للقيام بمهامه على أكمل وجه.
- تدخّل المشرّع لتوسيع صلاحيات مفوضي الدولة وسلطاتهم، سواء ذلك في إجراءات التحضير، أو التحقيق.
- تفعيل مسألة عدم قبول الوثائق إذا لم تقدم أولاً أمام هيئة المفوضين.
- تحديد وقت لإتمام التحضير، وإعداد التقرير، وبذلك لا يسمح للمفوض بالمماطلة عند وضع التقرير، بل هناك مدة يجب عليه خلالها وضع رأيه، وتقديم تقريره.
- منح الجهات الإدارية، أو الخصوم، مدّة يتعيّن خلالها تقديم المستندات التي طلب المفوض تقديمها، وذلك أيضاً حتى لا يكون هناك أي فرصة أمام هذه الجهات لتعطيل عمل المفوض من خلال التأخّر في تقديم ما يطلبه من بيانات، ومستندات.
- تدخّل المشرّع لرفع قيمة الغرامات التي يفرضها المفوض، بالإضافة إلى منحه جزاءات أخرى تسمح له بفرض سلطته على الخصوم.
- إعطاء تقرير المفوض صفة السند التنفيذي كما هو معمول به في مصر.

بهذه المقترحات، يمكن القول إنه يمكن حلّ معظم المشكلات، التي تعاني منها هيئة مفوضي الدولة، فلا بدّ لهذا النظام أن يكون على مستوى أهمّ مما هو عليه، نظراً لأهمية ما يقوم به المفوض إزاء الدعوى الإدارية.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب العامة:

- د. أبو العينين، محمد ماهر. (2000). الدفع في نطاق القانون العام - الكتاب الثالث. دار النهضة العربية.
- أبو راس، محمد الشافعي. (2010). القضاء الإداري " قضاء التعويض - قضاء التأديب ". بلا دار نشر.
- أبو زيد، محمد عبد الحميد. (1994-1995). القضاء الإداري " دراسة مقارنة ". بلا دار نشر.
- د. اسماعيل، خميس السيد. (2016). الدعوى الإدارية فقهاً وقضاءً. ط: (1). دار المحمود.
- د. اسماعيل، خميس السيد. (1992-1993). دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري. ط: (1). دار النهضة العربية.
- د. البدوي، اسماعيل. (2015). القضاء الإداري. ط: (1). مكتبة الوفاء القانونية. الإسكندرية.
- بركات، علي. (1997). الوجيز في شرح المرافعات. بلا دار نشر.
- بكر، عصمت عبد المجيد. مجلس الدولة . دار الكتب العامة.
- د. البناء، محمود عاطف. (1984). الوسيط في القضاء الإداري - الدعاوى الإدارية والقضاء الإداري - بلا دار نشر.
- البنداري، عبد الوهاب. طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً. بلا دار نشر.
- جعفر، محمد أنس قاسم. الوسيط في القضاء الإداري. ط: (2).
- جعفر، محمد أنس قاسم. (1993). القضاء الإداري - مبدأ المشروعية. دار النهضة العربية.
- د. جمال الدين، سامي. (1991). الدعاوى الإدارية. بلا دار نشر.

- د. جمعة، أحمد محمود.(1915). أصول إجراءات التداعي أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا. منشأة المعارف.
- حافظ، محمود.(1986). القضاء الإداري. بلا دار نشر.
- حلمي، محمود.(1994). القضاء الإداري. بلا دار نشر.
- د. الحلو، ماجد راغب.(1987). القضاء الإداري. ط: (7). دار المطبوعات الجامعية.
- د. الخطيب، عدنان.(1998). الإجراءات الإدارية. بلا دار نشر.
- خليل، محسن.(1986). القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة . دار النهضة العربية.
- ريان، عبد المحسن.(1994). دروس في قانون القضاء الإداري. ط: (1).
- د. سعد، ابراهيم نجيب.(1974). القانون القضائي الخاص. دار النهضة العربية.
- السنوسي، صبري.(1998). الإجراءات أمام القضاء الإداري. دار النهضة العربية.
- السيد، خميس علي.(1994). قضاء مجلس الدولة وصيغ الدعاوى. بلا دار نشر.
- شحاته، محمد نور. نطاق النزاع الاستثنائي في المواد المدنية. دار النهضة العربية.
- صاوي، أحمد السيد.(1999). الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية. دار الفكر العربي.
- د. الطماوي، سليمان.(2015). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - الكتاب الأول. ط: (7). دار الفكر العربي. القاهرة.
- عكاشة، حمدي ياسين.(1998). المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة. ط: (1). دار منشأة المعارف.
- د. فهمي، مصطفى أبو زيد.(1966). القضاء الإداري ومجلس الدولة. بلا دار نشر.
- هادي، نسرین جابر.(2017). القضاء الإداري المستعجل دراسة مقارنة. ط: (1). المركز العربي.
- والي، فتحي.(1991). الوسيط في قانون القضاء المدني. ط: (9). منشأة المعارف.
- وصفي، مصطفى كمال.(1961). أصول إجراءات القضاء الإداري الكتاب الثاني. منشأة المعارف.

ثانياً: الكتب المتخصصة:

- النجار، زكي.(1994). تقييم نظام مفوضي الدولة في المنازعات الإدارية. دار النهضة العربية.
- ندا، وليد محمود.(2014). سلطات مفوض الدولة في تحضير الدعوى الإدارية. بلا دار نشر.

ثالثاً: رسائل الماجستير والدكتوراه:

- د. اسحق، صبحي جرجس.(2000). نظام مفوضي الدولة في مصر دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة. كلية حقوق بني سويف.
- حديدي، فاتح.(2014-2015). النظام القانوني لمجلس الدولة دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي. رسالة ماجستير. جامعة محمد بوضياف.
- رسلان، زكريا محمود.(2013). إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة. رسالة دكتوراه. جامعة حلب. سورية. ط: (1).
- عبد العليم، محمد جابر.(2007). مفوض الدولة في القضاء الإداري. رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة.
- د. موسى، أحمد كمال الدين.(1977). نظرية الإثبات في القانون الإداري. رسالة دكتوراه. مصر.
- د. نصار، رمضان.(2000). انقضاء الدعوى الإدارية بغير الفصل في الموضوع. أطروحة دكتوراه. جامعة طنطا.

رابعاً: الأبحاث والدوريات:

- الأشقر، ضياء الدين.(2021). دور مفوض الدولة في تكريس التسوية الودية دراسة مقارنة. بحث منشور في مجلة جامعة البعث. سورية.
- الجرف، طعيمة . مدى التعارض بين طبيعة المنازعة الإدارية وقواعد المرافعات المدنية. بحث منشور في مجلة مجلس الدولة سنة (7).
- موسى، أحمد كمال الدين. نظام مفوضي الدولة في مصر. مقال منشور في مجلة مجلس الدولة المصري. سنة (1) لعام 1962.

- د. نوح، مهند.(2016). الصلح كوسيلة لحل المنازعات الإدارية(الذاتية المستقلة). بحث منشور في المجلة الدولية للقانون. قطر.

خامساً: الأحكام:

- أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية للسنوات(6-10-12-15-26-27-32-34-36-39).
- أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1970-1984-1995.
- أحكام محكمة النقض السورية منشورة في مجلة المحامون العدد (7-8) لعام 1997.

سادساً: القوانين:

- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.
- قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019.

سابعاً: المواقع الإلكترونية:

- <http://www.gateAhram.org.eg/news>.
- <http://www.Law.eg.net>.
- محمود. السعيد. مقالة منشورة على صحيفة المصراوي عبر الموقع الإلكتروني الرسمي على الرابط الآتي:

<http://www.masrawy.com/news>.

المراجع باللغة الأجنبية:

- Charles Debbasche.(1985). Institution de droit administrative.
- De laubadere.(1969). Manuel de droit administrative.
- Florence.(2008). Impossibilite derenoncer par transaction exercer le recours pour acces de pouvoir droit admin stratif.
- Martin.(1987). Le juge devant la pretention.
- Waline.(1949). Le control jurisdictional d,l administrative.
- Odent.(1970-1971). Contentieux administrative.

Abstract

The Board of commissioners of the council of state is one of the important judicial sections that begins its work in examining all appeals, whether pending before the Administrative court or the Supreme Administrative court, there is a body of commissioners before each other, the body is the secretary of administrative disputes and the basis for their preparation and preparation for pleading and expressing a neutral legal opinion in them and they are not a party of personal interest in the dispute. The ruling on administrative cases and appeals shall be issued only after the commission has prepared it and submitted a report of legal opinion causing it and the failure of the commission to prepare the case and prepare it for the case is a violation of a substantial procedure that results in the nullity of the judgment issued in the case. In accordance with the Egyptian council of state law No.47 of 1972 and The Syrian council of state law No.32 of 2019 , in order to prepare the case the state commissioner may contact relevant government agencies to obtain the necessary data and papers and order the summons of the relevant persons to ask them about the facts deemed necessary to be achieved or the entry of a third person into the case or to instruct the relevant persons to submit supplementary notes or documents and other investigative procedures in the solution he determines for it , after the completion of the preparations of the case, the commissioner shall file a report setting out the facts and legal issues raised by the dispute and expressing his opinion as a cause, yet the commissioner's report is not binding on the court and may take it or set it aside, but it is a mandatory procedure.

Syrian Arab Republic
Damascus University
Faculty of Law
Public Law Department



**The Role of the State Commissioner's Authority in
Establishing the Principles of Administrative Law**

A dissertation submitted in fulfillment of the requirements for the Master degree in
Public Law

Prepared by

Nada Younis Gabbour

Supervised by

Dr. Najem Al-Ahmed

2023 / 1444