الأكاديمية العربية في الدنمارك
عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

موضوع الرسالة

القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة
(دراسة تحليلية مقارنة)

رسالة مقدمة
للحصول على درجة الماجستير في القانون

إعداد الباحثة
رباب فيصل غرايبه

إشراف
الأستاذ الدكتور/ فواز عبابنه

كوبنهاجن-الدنمارك
٢٠١٣-٢٠١٤

بسم الله الرحمن الرحيـم

" إِذْ دَخَلُوا عَلَى دَاوُودَ فَفَزِعَ مِنْهُمْ قَالُوا لَا تَخَفْ

خَصْمَانِ بَغَى بَعْضُنَا عَلَى بَعْضٍ فَاحْكُم بَيْنَنَا بِالْحَقِّ

وَلَا تُشْطِطْ وَاهْدِنَا إِلَى سَوَاء الصِّرَاطِ "

سورة (ص)، الآية (٢٢)

إهـــداء

إلى كل من سعى لأنعم بالنجاح وأسير
في دروب الرقي والتقدم

إلى والدي العزيز الذي كلل العرق جبينه
أهدي له ثمرة من ثمار غرسه

إليك أمي.. يا معنى الحب والحنان والوفاء.. قطرة في بحرك العظيم.. حباً وطاعة وبراً

إلى من حبهم يجري في عروقي.. وسرنا سوياً
نشق الدروب معاً.. إلى أخواتي وأخواني

إلى من كل من علموني.. ساعدوني.. عاونوني في دربي ونجاحي.. من أساتذة أفاضل وزملاء.

لكم مني كل الشكر والتقدير والاحترام..

شكــر وتقديــر

الحمِد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وصحبة ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

يسرني أن أتقدم بخالص الشكر، وبوافر الامتنان، وبكل معاني التقدير لكل من ساهم في إخراج هذا البحث إلى حيز التنفيذ.

وإلى كل من لم يألوا جهداً في إرشادي، وتوجيهي أثناء إعدادي هذا البحث.

إلى الدكتور الفاضل فواز عبابنة.. الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة.. جزاه الله كل خير، وله كل الشكر والتقدير والاحترام.

ونخص بالشكر والعرفان إلى كل من أشعل شمعة في دروب عملنا لينير دربنا إلى الأساتذة الكرام في كليـة القانون والعلوم السياسية:

الدكتور الفاضل/ لطفي حاتم

الدكتور الفاضل/

توصية الأستاذ المشرف

الدكتور/ فواز عبابنـة

توصية عمادة كلية القانون والعلوم السياسية

قرار اللجنـة

أعضاء لجنة المناقشة

السيد الدكتور الفاضل:

التوقيع:

السيد الدكتور الفاضل:

التوقيع:

السيد الدكتور الفاضل:

التوقيع:

السيد الدكتور الفاضل:

التوقيع:

المقدمــة

يمثل القضاء الإداري دوراً هاماً في إرساء قواعد القانون الإداري، ويبرز دوره وأهميته في رقابته على أعمال وتصرفات الإدارة ضماناً واحتراماً لحقوق وحريات الأفراد وحمايتهم من التعسف في استعمال السلطة من قبل الإدارة.

فالقضاء الإداري يمثل أداة فعّالة في مواجهة الإدارة من خلال التحقق من مشروعية قراراتها، وما يملكه ذلك القضاء من سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون فضلاً عن الحكم بالتعويض المناسب للأشخاص الذين أصابهم الضرر من جراء تنفيذ تلك القرارات، فرقابة القضاء الإداري هي رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة.

كما أن القضاء الإداري ليس مجرد قضاء عادي يقضي بين آحاد الناس، ولكنه يقضي بين الجماعة والفرد. الذين تتطور علاقاتهم وتختلف باختلاف الظروف والفلسفات الاجتماعية التي تعتنقها الجماعة[١].

وتنقسم الدول المعاصرة في تنظيمها لهذه الرقابة إلى نظامين قانونيين رئيسيين، النظام الإنجلوسكسوني، والنظام اللاتيني. إذ يتميز الأول بوحدة القضاء ووحدة القانون المطبق بالنسبة للإدارة والأفراد، في حين يوجد ازدواج قضائي، وازدواج قانوني في النظام الثاني، أي أنه يوجد قضاء إداري وقانون إداري بجوار القضاء العادي والقانون الخاص، وهو الأمر المتبع في فرنسا وبعض دول العالم كبلجيكا ومصر ولبنان[٢].

[١] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء) ، دار الفكر العربي سنة ١٩٦٧ ص١١.
[٢] عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية، سنة ١٩٩٩، ص٨.

وبالنظر في النظام القانوني المتبع في دولة الإمارات العربية المتحدة، فيتضح أن دولة الإمارات تتبع النظام الإنجلوسكسوني، من ناحيتين الأولى فيما يتعلق بثنائية النظام القضائي، باعتبارها دولة فيدرالية حيث تمتلك الدولة محاكم اتحادية ومحاكم محلية، والثانية تتمثل في وحدة القضاء حيث لا يوجد قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، فالقضاء العادي هو المختص بنظر كافة الدعاوى والمنازعات بما فيها المنازعات الإدارية وتتبع الدعاوى الإدارية ذات الإجراءات التي تنظر بها سائر الدعاوى المدنية.

ويعدّ القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة حديث النشأة، حيث نصت المادة (١٠٢) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على إسناد نظر المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي الذي أنشئ عام ١٩٧٣. أما بشأن المنازعات الإدارية داخل مدن الإمارات والتي لا تدخل ضمن نطاق القضاء الاتحادي، فتختص بها المحاكم المحلية لكل إمارة. وهذا الفصل في نظر النزاعات الإدارية على وجه الخصوص دون رقابة من القضاء الاتحادي، فضلاً عن عدم وجود قضاء إداري مستقل، أو مبادئ وأسس وقواعد إدارية مقننة هو سبب الإشكالية التي سيتم بحثها من خلال هذه الدراسة من خلال دراسة بعض الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الاتحادي وعن القضاء المحلي في ذات الموضوع لبيان أوجه الاختلاف في مناقشة الموضوع وفي النتائج.

مشكلة الدراسة:

١. اختلاف الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الإدارية بين القضاء الاتحادي والقضاء المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة.
٢. القضاء الموحد واشكالياته بالنسبة لنظر المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة نظراً لخصوصية تلك المنازعات.
٣. عدم تقنين المبادئ والأحكام والقواعد الإدارية.

تبحث الدراسة في أثر ثنائية النظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة باعتبارها دولة فيدرالية ومدى رقابة وسيطرة القضاء الاتحادي على القضاء المحلي بشكل عام، وأثر ذلك بالنسبة للمنازعات الإدارية، مقارنة بالدول الفيدرالية الأخرى كالولايات المتحدة الأمريكية.

فضلاً عما تثيره الدراسة من ضرورة استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي لخصوصية تلك المنازعات، وأهمية تقنين المبادئ والقواعد الإدارية بعد دراستها وتوحيدها لتكون أساس ذلك القضاء الإداري وصولاً للهدف الرئيسي وهو وحدة الأحكام وعدم تعارضها بشأن تفسير النصوص وإعمالها، وذلك لما يمثله القضاء الإداري من ضمانة حقيقية لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة.

عناصر مشكلة الدراسة:

- ثنائية النظام القضائي في دولة الإمارات، وبيان مدى سلطة القضاء الاتحادي على القضاء المحلي.
- النظام القضائي الموحد في دولة الإمارات.
- عدم تقنين مبادئ وأحكام القانون الإداري.

أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية هذه الدراسة في بيان مزايا وعيوب ثنائية النظام القضائي، وكذلك مزايا وعيوب وحدة وازدواجية القضاء، وصولاً لنتيجة مهمة تتناسب مع وضع دولة الإمارات العربية المتحدة، وتحدّ من الاشكاليات العملية، وهو إنشاء قضاء إداري اتحادي مستقل يمتنع معه نظر المنازعات الإدارية إلا من خلاله سواء كانت تلك المنازعات تتعلق بالحكومة الاتحادية أو المحلية وذلك لإرساء قواعد إدارية موحدة وثابتة في أنحاء الدولة يتم من خلالها تقنين القواعد والمبادئ العامة الإدارية نظراً لأهمية هذا النوع من النزاعات.

وتضيف هذه الدراسة معلومات مفيدة للعاملين في هذا المجال سعياً لتخطي الاختلاف في الأحكام وتفسير المبادئ بين المحاكم الاتحادية والمحلية.

منهجية الدارسة:

المنهج المقارن: ستقوم الدراسة بعرض النصوص التنظيمية والتشريعية الخاصة بثنائية المنظومة القضائية ووحدة القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، ومقارنتهما بالنصوص التنظيمية والتشريعية في بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا وجمهورية مصر العربية.

المنهج التحليلي: ستتناول الدارسة تحليل بعض الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات، وبعض الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن المحاكم المحلية كمحكمة تمييز دبي في ذات الموضوع لتناول نقاط التعارض والاختلاف الموجبان لرقابة اتحادية عليا وازدواج قضائي، أو إرساء قواعد موحدة للمحاكم الاتحادية والمحلية بشأن بعض النزاعات أو وجود محكمة نقض واحدة في الدولة.

خطة الدراسة:

وستتناول الدارسة مناقشة موضوع المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك من خلال الفصول الأربعة التالية:

الفصل الأول: صور التنظيم القضائي.

يتناول هذا الفصل صور التنظيم القضائي في الدول الفيدرالية والدول البسيطة، من خلال مبحثين **الأول** يستعرض النظام القضائي في بعض الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، ودولة الإمارات العربية

المتحدة، ثم يستعرض النظام القضائي في بعض الدول البسيطة كفرنسا ومصر.

ثم يتناول **المبحث الثاني** أنواع الأنظمة القضائية بأنها نظام قضائي موحد وأمثلة الدول –محل الدراسة– التي اعتنقت هذا النظام كالولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة، ونظام قضائي مزدوج وأمثلة الدول – محل الدراسة – التي اعتنقت هذا النظام كفرنسا ومصر.

الفصل الثاني: مفهوم القضاء الإداري، ونشأته.

يهتم هذا الفصل بدراسة القضاء الإداري، وذلك من خلال بيان ماهية هذا القضاء الإداري بتناول المقصود به من حيث تعريفه وأهميته وخصائصه، ومن ثم مصادره المكتوبة غير المكتوبة في **المبحث الأول**، ومن ثم الانتقال لبيان نشأة هذا القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر، واختصاصاته في تلك الدول، وكيفية نظر المنازعات الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة في **المبحث الثاني.**

أما الفصل الثالث: طبيعة المنازعات الإدارية، وأنواعها.

فقد تناول هذا الفصل المنازعة الإدارية ذاتها التي يتم نظرها أمام القضاء الإداري، ببيان ماهية هذه المنازعة الإدارية من خلال بيان المقصود بها ومعايير تحديدها، وأعمال الإدارة محل تلك المنازعة الإدارية والمتمثلة في قرارات الإدارة غير المشروعة، والعقود الإدارية، والأعمال المادية غير المشروعة في **مبحث أول.**

ومن ثم تم بيان أنواع هذه المنازعات الإدارية المثمثلة في دعوى الإلغاء وبيان شروط الموضوعية والإجرائية لها، وكذا دعوى التعويض ببيان مسؤولية الإدارة المستوجبة للتعويض، وشروط قبول هذه الدعوى في **مبحث ثاني.**

الفصل الرابع: الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة.

يستعرض هذا الفصل المنازعات بشكل خاص ومعمق، المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ببيان القضاء المختص في الدولة بنظر هذه المنازعات، والتشريعات المتعلقة بنظرها في الدولة وذلك في **مبحث أول.**

ثم يتناول المبحث الثاني اشكاليات المنازعات الإدارية في ظل الوضع الراهن في دولة الإمارات والمتمثلة في اشكاليات اختلاف بعض المبادئ الإدارية بين المحاكم، واشكاليات اختلاف بعض الإجراءات، وأخيراً اشكاليات تنفيذ بعض الأحكام القضائية في **مبحث ثاني.**

****

الفصل الأول: صور التنظيم القضائـي

يختلف التنظيم الداخلي للدول بين دول بسيطة ودول فيدرالية أو اتحادية، حيث تتسم الدول البسيطة بوجود نظام قانوني واحد في الدولة، أما الدول الفيدرالية أو الاتحادية فتتميز بوجود أنظمة قانونية خاصة بالأقاليم أو الولايات أو الإمارات، فضلاً عن وجود نظام قانوني آخر أعلى للدولة الاتحادية أو الفيدرالية.

وبناءً عليه فإن الدول **البسيطة** تُخضِع جميع المواطنين والأقاليم والمحافظات في الدولة لنفس القوانين والأنظمة المستمدة من الدستور، فليس في الدولة سوى **حكومة واحدة مركزية تتولى ممارسة السلطات الثلاث**، ومن هذه الدول فرنسا ومصر.

أما الدول **الفيدرالية أو الاتحادية** فإن السلطات فيها تكون مقسمة دستورياً بين حكومة مركزية (فيدرالية أو اتحادية) ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم أو الولايات أو الإمارات) التي تعد وحدات دستورية **لكل منها نظامها الأساسي الذي يحدد سلطتها التشريعية والتنفيذية والقضائية**، وبما لا يتعارض مع الحكومة المركزية (الفيدرالية)، وأقرب الدول لتطبيق هذا النظام الفيدرالي على المستوى العربي هي دولة الإمارات العربية المتحدة، أما على المستوى العالمي فهي الولايات المتحدة الأمريكية.

ومن ناحية أخرى، فلكل دولة نظام قضائي مختلف، فبعض الدول تتبع النظام القضائي **الموحد** والذي يتميز **بقضاء واحد عادي في الدولة**، وبعض الدول تتبع النظام القضائي **المزدوج** الذي يتميز بوجود **قضاء إداري مستقل** عن القضاء العادي.

وسنتطرق من خلال هذا الفصل لمبحثين **الأول** سيتناول بيان النظام القضائي الفيدرالي أو الاتحادي من جهة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة في مطلب أول، ومن ثم سنتطرق لبيان النظام القضائي البسيط في كل من فرنسا ومصر في مطلب ثاني، ثم ستتناول الدراسة المقصود بالنظام القضائي الموحد والنظام القضائي المزدوج في **مبحث ثاني**، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: النظام القضائي في الدول الفيدرالية والبسيطة

يتمثل النظام الفيدرالي في انصهار الإمارات أو الولايات الداخلة في الدولة وادماجها في دولة واحدة تفقد معه – الولايات أو الإمارات – شخصيتها الدولية، أي تفقد سيادتها الخارجية لتنشأ شخصية دولية جديدة هي شخصية الدولة المركزية التي تتمتع وحدها بالسيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية لكل إمارة أو ولاية وفقاً لما ينص عليه الدستور.

أما السيادة الداخلية فيتم توزيعها بين دولة الاتحاد المركزي والولايات أو الإمارات الأعضاء، ولا يقوم هذا التوزيع على أساس استقلال كل ولاية عضو في الاتحاد استقلالاً تاماً بنظامها السياسي الداخلي، بل على أساس فقدان هذه الولاية لجزء من سيادتها الداخلية لدولة الاتحاد المركزي، **وعليه فإنه لكل ولاية أو إمارة عضو في الاتحاد استقلالها الدستوري والتشريعي والقضائي والتنفيذي ولكن في نطاق الإطار الذي يحدده الدستور الاتحادي**، ويكون للدولة الاتحادية دستورها الذي يعلو دساتير الولايات أو الإمارات الأعضاء، وقضاؤها الاتحادي وحكومتها الاتحادية وبرلمانها الاتحادي[1].

[1] أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ص٢١-٢٢.

وسيتم من خلال هذا المبحث بيان المقصود بالنظام القضائي الفيدرالي في مطلب أول، ثم بيان النظام القضائي البسيط في مطلب ثاني، على النحو التالي:

المطلب الأول: النظام القضائي في الدول الفيدرالية.

يعتمد هذا النظام على أن هناك نوعين من المحاكم في الدولة يعملان معاً، النوع الأول من المحاكم تديره كل ولاية من ولايات الدولة، والنوع الثاني تديره الحكومة الاتحادية (الفيدرالية) وكل منهما يعمل بشكل مستقل عن الآخر، وهذا النظام القضائي قائم على التعايش بين المحاكم الاتحادية على المستوى الوطني، ومحاكم الولايات في الدولة، فلكل ولاية بمقتضى نصوص دستورية أو تشريعية بنيتها القضائية الخاصة بها[١].

وسنتولى من خلال هذا المطلب عرض النظام القضائي الفيدرالي، وذلك ببيان كيفية ممارسة الدولة لسلطتها القضائية من خلال حكومتها المركزية، والولايات أو الإمارات الأعضاء فيها من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: النظام القضائي الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية.

على الرغم من اختلاف تلك الولايات وهياكلها إلا أنهما يتألفان غالباً من **محكمة أول درجة**، ومستوى واحد أو مستويين من **محاكم الدرجة الثانية**، وينظر كلاهما الدعاوى المدنية والجنائية. إلا أنه بالنسبة للدعاوى الجنائية، فإن كل ولاية تنظر الدعاوى الجنائية الخاصة بها، وتنظر المحكمة الاتحادية الفيدرالية الدعاوى الجنائية الفيدرالية فقط. أما بالنسبة للدعاوى المدنية فإن للمدعي الخيار في رفع الدعوى أمام محكمة الولاية أو المحكمة الفيدرالية[٢].

[١] الباحثة.

[2] Professor Nicholas J. Wittner- Civil litigation for foreign- Educated Lawyers, Wolters Kluwer Law & Business-Second Edition, USA- Page13-14.

ومن بين أكثر القضايا أهمية لتجسيد سيادة ووحدة الدولة هو أن كل من محاكم الولايات والمحكمة الفيدرالية تقوم بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطات التشريعية الفيدرالية، فضلاً عن اعتماد بعض التشريعات المحلية في حالة غياب التشريع الفيدرالي، ويكون للمحكمة الفيدرالية العليا الحق في اعادة النظر بقرارات محكمة الولاية العليا وحتى الغائها. والتي ينحصر اختصاصها في البت بدستورية التشريعات الصادرة عن أجهزة الولاية[١].

وتشكل المحاكم في الولايات المتحدة على النحو التالي:

أولاً: المحاكم الاتحادية:

وتنقسم المحاكم الاتحادية إلى قسمين، محاكم **دستورية** أنشئت بنص الدستور، ومحاكم **تشريعية** أنشأتها السلطة التشريعية (الكونغرس) سيتم بيانها على النحو التالي:[٢]

١- المحاكم الدستورية:

وتنقسم لثلاث مستويات رئيسية هي: **محاكم المقاطعات** ذات الاختصاص المكاني (District Courts) **ومحاكم الاستئناف** (Courts of appeals) **والمحكمة العليا** (Supreme Court)، وهناك بالإضافة إلى ذلك محاكم خاصة ذات اختصاص محدود هي **محكمة المطالبات** (Court of Claims) **ومحكمة استئناف المواد الجمركية والبراءات** (Court of Customs and Paten Appeals) **ومحكمة الاستئناف العسكرية** (Court of Military) وسنتولى بيان اختصاص كل منها على النحو التالي:

١ فلاح اسماعيل حاجم، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة الفيدرالية، مجلة إيلاف الالكترونية، أول يومية إليكترونية | صدرت من لندن ٢١ مايو ٢٠٠١ ، العدد ٤٠١٧ الاثنين ٢١ مايو ٢٠١٢ ، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة الفيدرالية.

٢ مجلة القضاء والقانون المقارن، الموقع الإلكتروني http://magallah.com/index_a.php?id=5

أ-محاكم المقاطعات:

تفصل محاكم المقاطعات ذات الاختصاص المكاني (District Courts) ابتدائياً في القضايا المدنية والجزائية، يمكنها الفصل في دعوى الإفلاس والقضايا المتعلقة بالقانون البحري. ولها بالإضافة إلى ما ذكر سلطة الرقابة على قرارات بعض الأجهزة الإدارية الاتحادية، ويوجد ٨٦ محكمة في الولايات الخمسين المتحدة، ويتحدد اختصاصها المكاني بالولاية التي يوجد بها مقرها.

ويترأس الجلسات عادة قاض منفرد حتى عندما لا تكون هناك هيئة محلفين. وفي القضايا ذات الأهمية الخاصة يشترط وجود ثلاثة قضاة، ضمنهم قاض من محكمة اتحادية أعلى.

وتختص بنظر المنازعات التالية:

١ - القضايا التي تكون الولايات طرف فيها.

٢ - القضايا التي تهم الخواص والتي تحكمها قوانين اتحادية وذلك بمقتضى اختصاصها في (المسائل الاتحادية) كالمنازعات المتعلقة بتطبيق الدستور، والقوانين والاتفاقيات التي شرعتها وأبرمتها دولة الولايات المتحدة الأمريكية، والتي تقوم على مبالغ تتجاوز عشرة آلاف دولار.

٣ - القضايا التي تتعلق بمواطني الولايات المختلفة (تباين الولاية القضائية)، وهي المنازعات التي يكون أطرافها مواطنو ولايات الاتحاد المختلفة أو مواطنو الدول الأجنبية التي تتجاوز مبلغها عشرة آلاف دولار[١].

ب-محاكم الاستئناف:

أنشأت هذه المحاكم لاستئناف الأحكام الصادرة عن محاكم المقاطعات أمام محكمة استئناف المنطقة القضائية (Court of appeals) التي تكون

١ موجز عن التنظيم القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية http://magallah.com/amrica.php

المقاطعة ضمن إطارها، وللمحكمة العليا النظر في طلبات الاستئناف المرفوعة ضد أحكام محاكم المقاطعات في بعض الحالات.

ويوجد أحد عشر منطقة قضائية (Circuits) تشمل كل منها عدة ولايات ومقاطعات (Districts) عدا واحدة منها تقتصر على ولاية كولومبيا. كما تنظر محاكم استئناف المنطقة في قرارات بعض الأجهزة الإدارية الاتحادية، وقرارات المكتب الوطني للعلاقات بين الأجراء وأرباب العمل. وتنعقد الجلسات في هذه المحاكم بحضور ثلاثة قضاة[١].

ج-المحكمة العليا:

مركزها العاصمة الاتحادية واشنطن، تنظر في قرارات محاكم الاستئناف. ويبلغ عدد قضاتها منذ عام ١٨٦٩ من تسعة قضاة (رئيس مستشارين (Chief justices)، وثمانية مستشارين مساعدين (Associate justices) يعقدون جلسات جماعية، وهذا العدد محدد من قبل الكونغرس.

والمحكمة العليا هي الجهاز القضائي الوحيد الذي نص عليه الدستور، فجميع المحاكم الأخرى أقامها الكونغرس بمقتضى التفويض الذي منحه إياه الدستور. وهي ليست الجهاز القضائي الاستئنافي الأعلى على مستوى الاتحاد فحسب وإنما لها كذلك صلاحية معينة في الرقابة على أحكام وقرارات محاكم الولايات، والنظر في النزاعات بين ولايات الاتحاد[٢].

٢- المحاكم التشريعية:

تسمى المحاكم الفدرالية الخاصة، وانشئت بقوانين اتحادية لتقوم باختصاصات معينة حددها قانون انشائها. ومنها **محاكم المطالبات** (Court of Claims) وهي

١ موجز عن التنظيم القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية http://magallah.com/amrica.php
٢ موجز عن التنظيم القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية http://magallah.com/amrica.php

تنظر في الدعاوى المتعلقة بمسئولية الدولة، محاكم للفصل في القضايا المالية كالضرائب والجمارك. وقد منح القانون بعض المنظمات الادارية اختصاصات قضائية وخاصة اللجان الاتحادية المنبثقة عن الدستور. وجميع الأحكام والقرارات الصادرة عن هذه المحاكم الخاصة واللجان الادارية قابلة للطعن أمام المحاكم الاتحادية الدستورية[١].

ولقد منح الكونغرس للمحاكم الاتحادية اختصاصاً حصرياً للنظر في قضايا معينة ومنها القضايا التي يدخل فيها القانون الجنائي الاتحادي، وبعض قضايا القانون البحري، وإجراءات الإفلاس، ومسائل براءات الاختراع وحقوق تسجيل العلامات التجارية، التي لا يمكن أن ترفع أمام محكمة الولايات[٢].

ثانياً: المحاكم المحلية:

لكل ولاية **نظام خاص لمحاكم الدرجة الأولى ومحاكم الاستئناف**، إلا أنه في معظم الولايات فإن لمحكمة أول درجة عدة مستويات لنظر أنواع معينة من الدعاوى، غالباً ما يعتمد على قيمة الدعاوى أو طبيعتها، أما محاكم الاستئناف فهي تنتشر في جميع محاكم الولايات لتسهيل عملية التقاضي[٣].

وتضم كل ولاية من الدولة المحاكم التالية:

١ - **محاكم ابتدائية** ذات اختصاص عام هي: **محاكم المقاطعة** ذات الاختصاص المكاني(District Courts)، **والمحاكم الوسطى**(Courts Superiors) **والمحاكم الدورية للمناطق** (Circuit Courts) أو المحاكم الابتدائية العامة (Courts of common pleas)، ويترأس الجلسات في هذه المحاكم قاض

١ مجلة القضاء والقانون المقارن ، الموقع الإلكتروني http://magallah.com/index_a.php?id=5

٢ مجلة القضاء والقانون، موجز عن التنظيم القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية http://magallah.com/amrica.php

٣ Professor Nicholas J. Wittner- Civil litigation for foreign- Educated Lawyers, Wolters Kluwer Law & Business-Second Edition, USA- Page13-14.

منفرد تساعده أحيانا هيئة محلفين ينظر القضايا المدنية والجنائية، ماعدا تلك التي يعود اختصاص النظر فيها الى محاكم أو غرف ذات اختصاص محدد، كمحاكم الجنايات ومحاكم الشؤون العائلية ومحاكم الأحداث ومحاكم المواريث، التي تختص بالنظر في نفاذ وصايا المورثين وتعين مديرين لأموالهم ... الخ.

فضلاً عن وجود محاكم أدنى من المحاكم السابقة تنظر القضايا الثانوية البسيطة، ومنها (محاكم الأقاليم، المحاكم البلدية، المحاكم الابتدائية الصغرى، محاكم الشرطة البسيطة ومحاكم المرور) (وهي ما تسمى محاكم الصلح)[١] .

وعلى سبيل المثال، فإن محكمة المقاطعة في فلوريدا تنظر الدعاوى التي لا تزيد قيمتها عن (١٥٠٠٠$)، بينما محاكم الدائرة (الابتدائية العامة) تنظر الدعوى التي تزيد عن قيمتها عن ذلك. وهناك ولايات أخرى تنظر محكمة أول درجة كل الدعاوى المدنية بغض النظر عن قيمتها، ومنها محكمة ولاية ايلينوي (Illinois). وفي كاليفورنيا تنظر المحكمة العليا كافة أنواع الدعاوى المدنية[٢].

٢- **<u>محكمة الإستئناف العليا</u>** (Court of appeals) وتتشكل فى أغلب الأحيان من سبعة قضاة (يتراوح عددهم بين ثلاثة وتسعة) يرأسهم رئيس مستشارين (Chief justice) وقضاة معاونون (Associate justices)[٣].

ويلاحظ من خلال هذا التقسيم عدم وجود محاكم نقض أو عليا في الولايات ويقتصر ذلك فقط على العاصمة واشنطن فقط (الاتحادية أو الفيدرالية).

---

١ مجلة القضاء والقانون، موجز عن التنظيم القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية http://magallah.com/amrica.php

٢ Professor Nicholas J. Wittner- Civil litigation for foreign- Educated Lawyers, Wolters Kluwer Law & Business-Second Edition, USA- Page13-14.

٣ مجلة القضاء والقانون، موجز عن التنظيم القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية http://magallah.com/amrica.php

الفرع الثاني: النظام القضائي الفيدرالي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

تعد دولة الإمارات ثنائية النظام القضائي باعتبارها دولة اتحادية أو فيدرالية حيث ينقسم النظام القضائي في الدولة بين جهتين هما: جهة القضاء الاتحادي، وجهة القضاء المحلي في إمارة دبي ورأس الخيمة، ومؤخراً في إمارة أبوظبي، وذلك إلى جانب المحاكم واللجان القضائية الخاصة التي لها ولاية القضاء في مسائل معينة ونوع مجد من المنازعات وكل جهة من الجهات الثلاث تعد جهة قضاء مستقلة عن الأخرى[١].

وسنتعرض في هذا الفرع لتنظيم المحاكم الاتحادية، والمحاكم المتخصصة، ثم المحاكم المحلية، وأخيراً سيتم بيان المحاكم المناط بها الفصل في المنازعات الإدارية على النحو التالي:

أولاً: المحاكم الاتحادية:

نظم القانون الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ في شأن السلطة القضائية الاتحادية المحاكم الاتحادية من حيث أنواعها وترتيبها وولايتها ونظامها حيث نصت المادة (٩) منه على أن: " تتكون المحاكم الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة من:

١. المحاكم الاتحادية الابتدائية.
٢. المحاكم الاتحادية الاستئنافية.
٣. المحكمة الاتحادية العليا على رأس الجهاز القضائي الاتحادي"[٢].

[١] عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص١١٩.

[٢] أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ، ٢٠٠٨ ص٧٨-٧٩

ويعمل القضاء في دولة الإمارات بمبدأ التقاضي على درجتين، حيث تنظر الدعوى لأول مرة أمام محكمة الدرجة الأولى، ويجوز الطعن على هذا الحكم أمام محكمة الدرجة الثانية مرة أخرى[١].

١-المحاكم الاتحادية الابتدائية:

أنشأت محاكم الدرجة الأولى بموجب الدستور الذي نص في المادتين (٩٥)، و(١٠٢) على أن يكون للاتحاد محاكم اتحادية ابتدائية، وأحال بموجب نص المادة (١٠٣) منه إلى القانون لتنظيم كل ما يتعلق بتلك المحاكم من حيث ترتيبها وتشكيلها ودوائرها واختصاصاتها وطرق الطعن على أحكامها[٢].

حيث نصت المادة (١٠٢) على أنه: " يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر، تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها..."

ويقع مقر المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الإمارات (أبوظبي) وقد يكون في عواصم الإمارات التي صدر أو يصدر قانون اتحادي بشأن إنشاء محاكم اتحادية فيها طبقاً لنص المادة (١١) من قانون السلطة القضائية الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٣، وهذه المحاكم موجودة الآن في أبوظبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة، ويجوز لهذه المحاكم أن يكون لها دوائر في غير عواصم

[١] عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص١٢٧.

[٢] عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص١٢٨، ١٢٩.

الإمارات من مدن أو مناطق تابعة لتلك الإمارات كمدينة العين التابعة لمحكمة أبوظبي الابتدائية[١].

وقد قسّم القانون هذه المحاكم إلى دوائر جزئية تشكل من قاضي فرد تختص بنظر الدعاوى التي ينص القانون على اختصاصها بها، وهي غالباً الدعاوى قليلة القيمة أو الأهمية، ودوائر كلية تشكل من ثلاثة قضاة ذات الاختصاص العام حيث تختص بكل ما لا تختص به الدوائر الجزئية[٢].

٢-المحاكم الاتحادية الاستئنافية:

جاءت نصوص دستور دولة الإمارات العربية المتحدة المتعلقة بالقضاء خالية من التطرق لمحاكم الاستئناف، إلاّ أنها تلك النصوص أجازت استئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا في الحالات والاجراءات التي يحددها القانون، وذلك بموجب المادة (١٠) من الدستور، فضلاً عما ورد بنص المادة (١٠٥) من الدستور والتي قضت بأنه: " يصدر قانون اتحادي يحدد الحالات التي يجوز فيها استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية وغيرها أمام المحاكم الاتحادية على أن يكون قضاؤها عند الفصل في الاستئناف نهائياً"[٣]، وعليه صدر القانون الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ في شأن السلطة القضائية الاتحادية لينظم عمل تلك المحاكم.

[١] عبدالحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف، طبعة ٢٠١٣ ، ص ٤١.

[٢] عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص١٢٨، ١٢٩.

[٣] عبدالحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف، طبعة ٢٠١٣ ، ص٤٢.

وتنتشر المحاكم الاتحادية الاستئنافية بحيث تغطي دوائر المحاكم الاتحادية الابتدائية وتختص بنظر الطعون في الأحكام الصادرة من المحاكم الابتدائية الجائز استئنافها قانوناً ومن الهيئات القضائية المحلية بحسب الأحوال.

ويكون مقرها وفقاً لنص المادة (١٢) من القانون الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ عاصمة الاتحاد، وفي عواصم الامارات التي صدر أو يصدر قانون اتحادي بإنشاء محاكم اتحادية استئنافية فيه[١]. وتعتبر محكمة استئناف أم القيوين الاتحادية آخر محكمة استئناف اتحادية تم إنشاؤها بموجب القانون الاتحادي رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥[٢].

٣- المحكمة الاتحادية العليا:

تأتي في قمة الجهاز القضائي الاتحادي في الدولة، وقد أنشئت بموجب الدستور، وتمثّل الهيئة القضائية العليا في الاتحاد، ومقرها عاصمة الاتحاد، ويجوز لها أن تعقد جلساتها عند الاقتضاء في أي عاصمة من عواصم الإمارات الأعضاء في الاتحاد.

وللمحكمة دوائر للمواد الدستورية، ودوائر لنظر المواد الأخرى، وتمارس ثلاث وظائف مختلفة تتمثل في الوظيفة القضائية باعتبارها محكمة قانون (محكمة نقض) بهدف توحيد تفسير وتطبيق القانون أمام المحاكم لمراقبة التطبيق الصحيح للقانون، ووظيفة افتائية تتمثل في تفسير نصوص الدستور، ووظيفة رقابية بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح[٣].

[١] عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص١٣٠، ١٣١.

[٢] أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ٢٠٠٨، ص٨٥

[٣] عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص١٣٣-١٣٧.

وقد أناط الدستور لها الاختصاصات التالية:

١. المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، أو بين أية إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد متى أحيلت المنازعات إلى المحكمة بناءً على طلب أي طرف من الأطراف المعنية.
٢. بحث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد، وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات لمخالفتها للدستور أو للقوانين الاتحادية.
٣. بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً إذا أحيل لها الطب من أية محكمة من المحاكم أثناء دعوى منظورة أمامها.
٤. تفسير أحكام الدستور إذا كما طلبت إليها ذلك إحدى سلطات الاتحاد، أو حكومة إحدى الإمارات.
٥. مسائلة الوزراء، وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم السمية بناءً على طلب المحلس الأعلى .
٦. الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل أو الخارج أو جرائم تزوير المحررات أو الأختام الرسمية.
٧. تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الإمارات.
٨. تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى.
٩. أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو تحال إليها بموجب قانون اتحادي[١].

[١] أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ٢٠٠٨، ص٨٧-٨٨.

ثانياً: المحاكم المتخصصة:

وهي المحاكم التي تختص بنظر نوع معين من المنازعات ولا تختص بنظر غيرها، ولا يجوز لغيرها من المحاكم نظر هذه المنازعات.

ويقتصر هذا التخصص على طبقة المحاكم الابتدائية فقط، وأهم صور هذه المحاكم:

١ - محكمة الأمور المستعجلة:

توجد في مقر كل محكمة ابتدائية، وتختص بنظر الدعاوى المستعجلة التي ترفع بصفة أصلية.

٢ - محكمة التنفيذ:

والتي يجري فيها التنفيذ تحت إشراف قاضي واحد يندب في مقر كل محكمة ابتدائية ويعاونه عدد كافي من مندوبي التنفيذ، وهو يختص دون غيره بتنفيذ السند التنفيذي، وبالفصل في جميع منازعات التنفيذ الوقتية بصفة مستعجلة، كما يختص بإصدار الأحكام والقرارات والأوامر المتعلقة بذلك[١].

ثالثاً: المحاكم المحلية:

سمح الدستور للإمارات الأعضاء في الاتحاد بالاحتفاظ بهيئاتها القضائية المحلية للنظر في القضايا التي لا يختص بها القضاء الاتحادي، وهي القاعدة المتبعة في الدول الاتحادية والفيدرالية، والتي تبيح وجود جهازين للقضاء أحدهما اتحادي وآخر محلي.

[١] عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص١٣٨، ١٣٩.

حيث نصت المادة (١٠٤) من الدستور على أنه: " تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي".

وعليه سيتم تناول تنظيم القضاء في الإمارات الأعضاء في الاتحاد التي احتفظت بقضائها المحلي على النحو التالي:

١- إمارة دبـي:

أصدرت إمارة دبي قانون تشكيل المحاكم الخاص بها رقم (٣) لسنة ١٩٩٢، والذي بناءً عليه تم تقسيم المحاكم في الإمارة على النحو التالي:

أ- **المحكمة الابتدائية**، وهي محكمة أول درجة وتشمل المحكمة المدنية والشرعية، وتختص المحكمتان بنظر جميع الدعاوى باستثناء ما يفوض حق القضاء فيه بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي قانون آخر بمحكمة خاصة أو لجنة قضائية خاصة.

وتتكون كل محكمة منهما من **دوائر ابتدائية جزئية** تشكل من قاض فرد تختص بالفصل في الدعاوى المدنية والتجارية التي لا تجاوز قيمتها ١٠٠ ألف درهم وبعض الدعاوى المحددة، **ودوائر ابتدائية كلية** تشكل من ثلاثة قضاة تختص بالنظر في الدعاوى المدنية والتجارية التي تجاوز قيمتها (١٠٠) ألف درهم وكافة الدعاوى التي لا تدخل في اختصاص الدوائر الابتدائية الجزئية[١].

[١] أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ٢٠٠٨، ص٩٠-٩٤.

ب- **محكمة الاستئناف:** وتشكل من رئيس ونائب وعدد من القضاة لنظر وبها دوائر لنظر المواد الجزائية والمدنية والتجارية والأحوال الشخصية وغيرها[١].

ج- **محكمة التمييز:** أنشأت بموجب القانون رقم (١) لسنة ١٩٨٨ وتضمن قانون تشكيل المحاكم القواعد المنظمة لها، وتنظر محكمة التمييز بصفتها الحقوقية في الأحكام التي صدرت عن محكمة الاستئناف، وكذلك الدعاوى الحقوقية التي تتجاوز قيمتها عشرة آلاف درهم، ودعاوى الأحوال الشخصية ، والدعاوى غير مقدرة القيمة وفي الحالات التي تم تعيينها على سبيل الحصر[٢].

د- **المحاكم أو اللجان القضائية الخاصة** التي يأمر سمو الحاكم من وقت لآخر بتشكيلها للفصل في أي دعوى، ومثالها المرسوم رقم (٢) لسنة ١٩٩٣ بشأن تشكيل لجنة قضائية خاصة للفصل في المنازعات بين المؤجرين والمستأجرين، وتعتبر قرارات هذه اللجان أحكاماً قضائية تكتسب قوة الأمر المقضي.

ومقر هذه المحاكم إمارة دبي، ولها أن تعقد جلساتها في أي مكان آخر من الإمارة يقرره الحاكم[٣].

٢- إمارة رأس الخيمة:

أصدرت إمارة رأس الخيمة قانون تشكيل المحاكم الخاص بها سنة ١٩٧١، وبناءً على هذا القانون تم تشكيل المحاكم لديها على النحو التالي:

---

[١] أحمد علي الصغيري، المرجع السابق، ص٩٠-٩٤.

[٢] عبدالحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف، طبعة ٢٠١٣ ، ص٥١.

[٣] أحمد علي الصغيري، المرجع السابق، ص٩٠-٩٤.

أ- **محكمة ابتدائية**، وهي نوعان **المحكمة الشرعية** وهي صاحبة الاختصاص العام لها ممارسة حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع الدعاوى باستثناء ما يعهد به إلى المحكمة المدنية، **والمحكمة المدنية** التي صدر مرسوم أميري رقم (٧) لسنة ١٩٧١ بتحديد اختصاصاتها.

ب- **محكمة استئناف**، والتي شكلت بموجب المرسوم الأميري رقم (١٤) لسنة ١٩٧١، وكذلك المرسوم الأميري رقم (٣) لسنة ١٩٧٢ بتشكيل محكمة استئناف شرعية للنظر في الدعاوى المستأنفة من المحكمة الشرعية.
ولا توجد محكمة عليا أو محكمة نقض خاصة بالإمارة.

إلا أنه في مايو ٢٠٠٢ صدر قانون تنظيم القضاء في الإمارة، وكذلك المرسوم الأميري رقم (٧) لسنة ٢٠٠٢، حيث تضمن القانون إنشاء مجلس للقضاء في الإمارة، والمحاكم وتشكيلها وتنظيمها والأحكام والقضاة وتعيينهم وترقيتهم وغيرها ونصت المادة (١٠) منه على أن المحاكم تتكون من:
أ- محكمة التمييز
ب- محكمة الاستئناف.
ج- المحكمة الابتدائية.
د- المحكمة الجزئية[١].

٣- إمارة أبوظبي:

أنشأت محاكم أبوظبي – بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم دائرة القضاء في إمارة أبوظبي- محاكم محلية مستقلة عن المحاكم الاتحادية، تتكون من الآتي:

[١] أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ٢٠٠٨، ص٩٤-٩٦.

أ- محكمة النقض:

وتعد أعلى مؤسسة قضائية بالإمارة، وتختص بالنظر في الطعون في الأحكام الصادرة عن المحاكم الاستئنافية، وفي تنازع الاختصاص بين محاكم الإمارة، كما تختص أيضا بالنظر في مساءلة أعضاء المجلس التنفيذي وكبار موظفي الإمارة المعينين بمراسيم أميرية، بناء على عرض رئيس المجلس التنفيذي وموافقة الحاكم ووفقاً للقانون الخاص بذلك.

وتتكون محكمة النقض من ثمان دوائر، دائرتين جزائية و دائرتين مدنية ودائرتين تجارية ودائرة أحوال شخصية و دائرة إدارية، إضافة إلى دائرة تسمى "دائرة شؤون القضاة" تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من قبل أعضاء السلطة القضائية بخصوص التنبيه الذي قد يوجه إليهم من قبل مجلس القضاء[١].

ب-محكمة الإستئناف:

أنشأت دوائر استئنافية في كل من مدينة أبوظبي ومدينة العين ومدينة الظفرة[٢].

ج-المحاكم الإبتدائية:

محكمة أبوظبي الابتدائية هي أكبر محاكم دائرة القضاء للإمارة بالنظر إلى حجم المحكمة وتعدد الدوائر وتنوع الاختصاص وتليها محكمة العين

[١] الموقع الإلكتروني لدائرة القضاء بأبوظبي:
http://www.adjd.gov.ae/portal/site/adjd/courts/;jsessionid=fFKdStYCyNwBMml2xDkdlw4jCT7jvqyLmvbFyhvzLS5cb62kl7tp!595064726!NONE.

[٢] الموقع الإلكتروني لدائرة القضاء بأبوظبي:
http://www.adjd.gov.ae/portal/site/adjd/courts/;jsessionid=fFKdStYCyNwBMml2xDkdlw4jCT7jvqyLmvbFyhvzLS5cb62kl7tp!595064726!NONE.

الابتدائية، وهي تنقسم لدوائر جزئية ودوائر كلية، ويكون تشكيلها من دوائر مدنية وتجارية وجزائية ودوائر أحوال شخصية، ودوائر إدارية وأي دوائر أخرى يتم تشكيلها بواسطة رئيس دائرة القضاء بناء على توجيه مجلس القضاء[١]، وهي تمتاز عن باقي محاكم الدولة أنها تقع في عاصمة الاتحاد وتخدم جميع ساكني العاصمة.

د-المحكمة التجارية:

أنشئت المحكمة المتخصصة التجارية في مايو ٢٠٠٨ بمبادرة من سمو الشيخ منصور بن زايد آل نهيان نائب رئيس مجلس الوزراء وزير شؤون الرئاسة ورئيس دائرة القضاء في أبوظبي، لتلبّي احتياجات التوسع الهائل الذي شهدته أبوظبي في قطاع الأعمال خلال السنوات الأخيرة، وما صاحبها من الخدمات القضائية ذات الطابع التجاري، والحاجة إلى توفير خدمات قضائية فاعلة ومبتكرة تتسم بالنزاهة، وذلك بما يتماشى مع استراتيجية الدائرة التي تركّز على "توفير منشآت متطورة وسهلة الوصول"، وتأمين قضاء عادل ناجز، مع خدمات عدلية فاعلة ومبتكرة.

وتقع هذه المحكمة في وسط مدينة أبوظبي، وتختص بالبتّ في الخلافات وفضّ المنازعات في القطاع المالي والتجاري. وتشتمل على: محاكم كلية، ومحاكم جزئية، ومحكمة استئناف، بالإضافة إلى لجنة للتوفيق والمصالحة تساعد المحكمة في إيجاد حلول ودية بديلة للمنازعات، وهي تخصص دواماً مسائياً للتقاضي [٢].

[١] عبدالحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف، طبعة ٢٠١٣ ، ص٤٨.

[٢] الموقع الإلكتروني لدائرة القضاء بأبوظبي:

http://www.adjd.gov.ae/portal/site/adjd/courts/;jsessionid=fFKdStYCyNwBMml2xDkdlw4jCT7jvqyLmvbFyhvzLS5cb62kl7tp!595064726!NONE.

المطلب الثاني: النظام القضائي في الدول البسيطة (الموحدة):

الدولة البسيطة (الموحدة) هي الدولة التي تكون السيادة فيها موحدة فتظهر الدولة كوحدة واحدة سواء من الناحية الخارجية أو الداخلية، وتظهر وحدة الدولة من ثلاث نواح، تتمثل **الأولى** في تنظيم السلطة السياسية، فالسلطة السياسية واحدة وأجهزتها الحكومية واحدة تتولى كافة الوظائف العامة تشريعية وتنفيذية وقضائية، والناحية **الثانية** من حيث تنظيم الجماعة، فأفراد الدولة وحدة متجانسة تخضع لأنظمة واحدة.

والثالثة من حيث الإقليم، فالإقليم وحدة احدة يخضع في جميع أجزائه للسلطات الحكومية ولسيادة الدولة[1].

وعليه فإن النظام القضائي في هذه الدول البسيطة هو نظام قضائي واحد يُخضع جميع المواطنين في الأقاليم والمحافظات **لنفس القوانين والأنظمة** المستمدة من الدستور، **فالدولة حكومة واحدة تتولى ممارسة السلطات الثلاث**، وسنتناول ذلك من خلال بيان النظام القضائي البسيط في فرنسا ومصر على النحو التالي:

الفرع الأول: النظام القضائي البسيط في فرنسا:

يتميز النظام القضائي في هذه الدول البسيطة (الموحدة) بأن نظام قضائي واحد في الدولة يطبق على كافة المواطنين فيها، إلا أنه يشتمل على نوعين رئيسيين:

أولاً: القضاء العادي:

يختص بالفصل في المنازعات بين الأشخاص بشأن الأموال والأفعال الضارة المرتكبة منهم، والجرائم المنصوص والمعاقب عليها مما لا يدخل في اختصاص حدده القانون لجهة أخرى. ويتشكل المحاكم في التنظيم القضائي العادي كما يلي:

[1] ابراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ص٦٠، ٦١ .

١- محاكم الدرجة الأولى، وتتضمن الآتي:

أ- القضاء المدني: ويتضمن من محاكم عامة ومحاكم متخصصة نستعرض كل منها على النحو التالي:

- **المحاكم العامة:** وتتكون من **محكمة البداية الكبرى**، التي تختص قيمياً بالدعاوى التي تتجاوز قيمتها عشرة آلاف يورو، كما تختص بالمنازعات حول السلطة العائلية والطلاق والتركات وإثبات النسب والعقارات، وكل ما لم يحدد له القانون محكمة أخرى، **ومحكمة البداية**، واختصاصها القيمي أقل من عشرة آلاف يورو، كما تختص بدعاوى الحالة المدنية والاستهلاك، وأخيراً **قاض الجوار**، واختصاصه القيمي حتى أربعة آلاف يورو، كما يختص بدعوى التموين وأوامر الدفع والعمل ودعاوى الجوار.
- **المحاكم المتخصصة:** وتتكون من محكمة العمل، ومحكمة الضمان الاجتماعي، والمحكمة التجارية، ومحكمة العلاقات الزراعية.

ب-القضاء الجزائي: ويتضمن قضاء التحقيق، ومحاكم عامة، ومحاكم متخصصة، وذلك على النحو التالي:

- **قضاء التحقيق:** ويتكون من قاض التحقيق، غرفة الاتهام.
- **المحاكم العامة:** وتتكون من قاض الجوار، محكمة البوليس، محكمة الجنح، محكمة الجنايات.
- **المحاكم المتخصصة: ومنها: قضاء الأحداث** المكون من: قاض الأحداث، محكمة الأحداث، وتختص بالجنح التي يقترفها الأحداث، والجنايات التي يرتكبها الأحداث دون السادسة عشر من العمر.
- **محكمة جنايات الأحداث:** وتختص بمحاكم الأحداث الذين يرتكبون جنايات فوق السادسة عشر من العمر.

٢- محاكم الدرجة الثانية:

تنظر في الطعون الواردة إليها استئنافاً من الخصوم، على القرارات القابلة للاستئناف الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى. وهي مشكلة من ثلاثة قضاة واثني عشر محلفاً.

٣- محكمة النقض:

مقرها باريس، وتنظر في الطعون الواردة إليها من محاكم الاستئناف والمحاكم الأخرى، التي يتيح القانون لأطراف الدعاوى الطعن بطرق النقض. وهي مشكلة من عدة غرف، ثلاث منها مدنية وغرفة جنائية وغرفة اجتماعية وغرفة تجاريه وهيئة عامة وهيئة مختلطة.

ثانياً: القضاء الإداري:

وهو قضاء على درجتين أيضاً، المحاكم الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية التي تأسست عام ١٩٨٧، ومجلس الدولة .

وهناك محاكم إدارية أخرى هي:

- ديوان المحاسبات .
- الغرفة الإقليمية للمحاسبات .
- المجلس الأعلى للقضاء .
- المجلس الوطني للهيئات المهنية[١]

الفرع الثاني: النظام القضائي البسيط في مصر:

لجمهورية مصر العربية نظام قضائي واحد يطبق في الدولة باعتبارها دولة بسيطة أو موحدة تتولى الحكومة السلطات الثلاث وتطبق ذات القوانين على

[١] مجلة القضاء والقانون المقارن، لمحة عن النظام القضائي في فرنسا.

جميع المواطنين، وسيتم من خلال هذا الفرع بيان كيفية تقسيم النظام القضائي في الدولة على النحو التالي:

أولاً: المحكمة الدستورية العليا:

المحكمة العليا في جمهورية مصر العربية، وتتشكل من رئيس ونائب أو أكثر وعدد كاف من المستشارين، وتصدر أحكامها من سبعة مستشارين، ومهمتها مراقبة تطابق القوانين مع مواد الدستور، وتقوم بإلغاء القوانين التي تخالف مواده، وأحكامها نهائية لا يمكن الطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن.

ثانيًا مجلس الدولة: وينقسم إلى:

أ. القسم القضائي:

١- **المحكمة الإدارية العليا:** تتكون من دائرتين واحدة للفحص وواحدة للأحكام، وتختص بالنظر في الطعون التي تُرفع اليها من محكمة القضاء الإداري، وكذلك تنظر في الطعون التي تتعلق بأعضاء الهيئات القضائية بشأن وظائفهم القضائية، وأحكامها واجبة النفاذ ونهائية ولا يجوز الطعن عليها.

٢- **محكمة القضاء الإداري:** تختص بالنظر في طعون القرارات الإدارية وفي منازعات الضرائب والرسوم ودعاوى الجنسية.

٣- **المحاكم الإدارية:** تختص بالنظر في المنازعات قليلة القيمة التي لا تنظرها محكمة القضاء الإداري.

٤- **المحاكم التأديبية:** تنظر في الدعاوى التي تتعلق بتأديب موظفي الدولة التي تحركها النيابة الادارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات أو رئيس الجهة الإدارية.

٥- **هيئة مفوضي الدولة:** تختص بتحضير الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة وتهيئتها للفصل فيها وكتابة تقارير بشأنها، ورأيها استشاري غير ملزم للمحكمة.

ب. قسم الفتوى والتشريع:

١. **قسم الفتوى:** يختص بإبداء الرأي في المسائل العامة التي تطلب الرأي فيها وزارة أو هيئة أو مصلحة حكومية.

٢. **قسم التشريع:** يختص بصياغة القوانين واللوائح بشكل قانوني، وإغفال العرض على قسم التشريع يترتب عليه بطلان اللوائح والقوانين.

ثالثاً: القضاء العادي:

١. **محكمة النقض:** محكمة واحدة في القطر كله، وهي تعد قمة النظام القضائي المصري ومقرها القاهرة، ومهمتها العمل على توحيد تطبيق القانون في المحاكم. فهي لا تعيد الفصل في المنازعات التي تعرض عليها من المحاكم الأدنى منها، وإنما تكتفي بمراقبة الأحكام التي صدرت من تلك المحاكم لمراقبة مدى اتفاقها مع القانون. وهي تتكون من ثلاثة وثلاثين دائرة، منها أربعة عشرة لنظر المواد الجنائية، وتسعة عشرة لنظر المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والمواد الأخرى.

٢. **محاكم الإستئناف:** ثاني مراحل التقاضي في مصر، ويلجأ إليها الأطراف في قضية ما لعدم قبولهم بحكم قضت به المحاكم الابتدائية، حيث يطعنون في الحكم أمام محاكم الاستئناف، سواء أكان الحكم صادرًا لصالحهم أو ضدهم. وتوجد ثماني محاكم استئناف على مستوى الجمهورية: محكمة استئناف قنا، محكمة استئناف أسيوط، محكمة استئناف بني سويف، محكمة استئناف الإسماعيلية، محكمة استئناف المنصورة، محكمة استئناف الإسكندرية،

محكمة استئناف القاهرة، محكمة استئناف طنطا، وتنشأ دوائر للمحافظات التي لا يوجد بها محاكم استئناف.

٣. **المحاكم الابتدائية:** تختص بنظر جميع الدعاوى المدنية والتجارية، ما عدا الدعاوى التي أدخلها القانون في اختصاص محاكم أخرى. وتؤلّف كل محكمة ابتدائية من عدد كافٍ من الرؤساء والقضاة، وتُصدر أحكامها من ثلاثة قضاة، ويرأسها مستشار مندوب من محكمة الاستئناف التي تقع بدائرتها المحكمة الابتدائية. ويقع مقر المحكمة الابتدائية في كل عاصمة من عواصم المحافظات المصرية. وتوجد ٢٧ محكمة ابتدائية على مستوى الجمهورية.

٤. **المحاكم الجزئية:** توجد في كل مدينة محكمة جزئية، وتختص بنظر الدعاوى المدنية والجنائية بالمدينة.

٥. **محاكم الأسرة:** توجد في كل مدينة محكمة أسرة، وتختص بنظر جميع مسائل الولاية على النفس والمال. وقد أنشئت هذه المحكمة بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤. وبمقتضى هذا القانون لم يعد هناك دوائر شرعية كالتي كانت تنظر مسائل الأحوال الشخصية قبل إنشاء محكمة الاسرة.

٦. **المحاكم الاقتصادية:** محاكم متخصصة في الجرائم الاقتصادية. وقد أنشئت بموجب القانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨. وينشا بدائرة اختصاص كل محكمة استئناف محكمة اقتصادية يندب لرئاستها رئيس بمحاكم الاستئناف، ويكون قضاتها من بين قضاة المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف. وتتشكل المحاكم الاقتصادية من دوائر ابتدائية ودوائر استئنافية، وكل دائرة ابتدائية يجب أن تتكون من ثلاثة من الرؤساء بالمحاكم الابتدائية، بينما تتشكل الدوائر الاستئنافية من ثلاثة من قضاة محاكم الاستئناف، على أن يكون أحدهم على الأقل بدرجة رئيس محكمة.

٧. **النائب العام:** هو رأس الهرم في جهاز النيابة العامة. وقد سُميَ نائبًا عامًا لأنه ينوب عن المجتمع في تحريك الدعوى الجزائية والادعاء فيها أمام

المحكمة المختصة. والنائب العام غالبًا ما يكون بدرجة وزير، وهو عضو في المجلس الأعلى للقضاء، وتكون مسؤوليته الوظيفية أمام رئيس الدولة مباشرة وليس أمام وزير العدل.

رابعاً: القضاء العسكري:

ويتكون من المحكمة العسكرية العليا والمحكمة العسكرية المركزية، وهو يختص بالجرائم التي تقع في المعسكرات أو الثكنات أو المؤسسات أو المصانع أو السفن أو الطائرات أو المركبات أو الأماكن أو المحلات التي يشغلها العسكريون لصالح القوات المسلحة أينما وجدت، وبالجرائم التي تقع على معدات ومهمات وأسلحة وذخائر ووثائق وأسرار للقوات المسلحة وكافة متعلقاتها. ويحق لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يحيل إلى القضاء العسكري أي من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر. ويخضع للقضاء العسكري ضباط القوات المسلحة، وضباط الصف، وطلبة المدارس ومراكز التدريب المهني والمعاهد والكليات العسكرية، وأسرى الحرب، وعسكريو القوات الحليفة أو الملحقون بهم إذا كانوا يقيمون في أراضي الجمهورية العربية المتحدة، إلا إذا كانت هناك معاهدات أو اتفاقيات خاصة أو دولية تقضى بخلاف ذلك، والملحقون بالعسكريين أثناء خدمة الميدان وهم كل مدني يعمل في وزارة الدفاع أو في خدمة القوات المسلحة على أي وجه كان.

خامساً محاكم أمن الدولة:

وهي تنقسم إلى محكمة أمن الدولة العليا ومحكمة أمن الدولة الجزئية. ويقع مقر محكمة أمن الدولة العليا في القاهرة ومهمتها النظر في جميع الجرائم التي تمس أمن الدولة الخارجي والداخلي. وهي هيئة قضائية مستقلة يتم تشكيلها وفقًا لقانون الطوارئ، وتتكون من رئيس ومن نائب أو أكثر للرئيس وعدد كاف من المستشارين، وتصدر أحكامها من سبعة مستشارين.

سادساً النيابة الإدارية:

هيئة قضائية مستقلة تابعة لوزير العدل أنشئت بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤. وتتشكل الهيئة من رئيس يعين بقرار من رئيس الجمهورية ويؤدى اليمين أمامه، وعدد كاف من نواب الرئيس ومن الوكلاء العامين الأولين ووكلاء النيابة ومساعديها ومعاونيها. وتختص بالتحقيق في المخالفات الإدارية التي يرتكبها موظفو الدولة والقطاع العام[١].

المبحث الثاني: النظام القضائي الموحد والمزدوج

سيتم من خلال هذا المبحث بيان المقصود بالنظام القضائي الموحد في مطلب أول، ثم النظام القضائي المزدوج (الازدواج القضائي) في مطلب ثاني، وذلك بشكل بسيط لبيان أوجه الفرق بين النظامين على النحو التالي:

المطلب الأول: النظام القضائي الموحد.

يتميز هذا النظام **بوجود قانون موحد**، أي أنه يتم تطبيق القواعد القانونية على الأفراد والإدارة دون أي استثناءات، كما يتميز **بوجود قضاء موحد** يختص بالفصل في جميع أنواع المنازعات سواء الخاصة أو الإدارية من خلال المحاكم العادية، لذا فإن المحاكم العادية هي التي تتولى الرقابة على أعمال الإدارة.

وبذلك توجد وحدة في القانون ووحدة في القضاء في دول النظام الأنجلوسكسوني، كالولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، والإمارات العربية المتحدة[٢]، فيتم الفصل في كافة المنازعات وفقاً لقانون وإجراءات واحدة، وسنعرض من خلال هذا

[١] جريدة المصري اليوم، الأحد ٢٠١٣/١١/١٧، الرابط: http://www.almasryalyoum.com/node/1019261

[٢] عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٩، ص٧٧.

المطلب للنظام القضائي الموحد في الولايات المتحدة، ثم الإمارات العربية المتحدة على النحو التالي:

الفرع الأول: النظام القضائي الموحد في الولايات المتحدة الأمريكية.

لا وجود للقضاء الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية، فالمحاكم العادية هي صاحبة الولاية والاختصاص بالنظر في جميع المنازعات من ادارية ومدنية وتجارية، حيث تأخذ الولايات المتحدة بمسؤولية الموظف الشخصية عما يلحقه من ضرر بالأفراد. ويتمتع القاضي الامريكي بسلطات واسعة.

ويقرر القانون الامريكي مسؤولية الدولة عن اخطاء موظفيها الا ان المسؤولية في القانون الامريكي لا تقرر بحكم قضائي، إذ لا يملك الافراد مقاضاة الدولة امام المحاكم العادية، والسلطة الوحيدة التي تملك الامر للدولة بدفع مبلغ من المال هي السلطة التشريعية (البرلمان) مما ادى الى حرمان المحاكم العادية من نظر دعاوى المسؤولية التي ترفع على الدولة. وعلى الفرد الذي يطالب بحق مالي من قبل الدولة كتعويض له عن ضرر الحقته به الادارة ان يرفع الامر بموجب عريضة الى البرلمان، ولما كان يتعذر على البرلمان فحص جميع الطلبات المقدمة اليه، فقد انشأ من داخله هيئات سماها " محاكم الطلبات " بحيث تقوم هذه الهيئات بفحص الطلبات وتقديم تقرير عنها الى البرلمان. وهذه الهيئات ليست محاكم بالمعنى المقصود بالمحاكم، حيث يعد رأيها استشاري بحت، ولقد رفضت المحكمة العليا الطعون المقدمة ضد الاحكام التي تصدرها هذه الهيئات، لأنها ليست أحكاماً قضائية بل هي مقترحات والقرار النهائي للبرلمان .

إلا أن محاكم الطلبات تحولت في بعض الولايات من هيئات استشارية إلى محاكم قضائية ، حيث منحت اصدار أحكام لا تخضع للتعقيب من أية جهة كانت. إلا

أن هذه المحاكم لا تعتبر محاكم إدارية مستقلة عن القضاء العادي، بل هي محاكم عادية تقبل احكامها الطعن أمام المحاكم العليا.

وعلى ضوء ما تقدم، فان محاكم الطلبات هي هيئات استشارية، تستعين بها المجالس التشريعية في بعض الولايات، وتعتبر محاكم حقيقية في البعض الآخر من الولايات، وهي محاكم عادية لأن أحكامها تخضع للطعن أمام المحاكم العليا التي تدخل ضمن ملاك القضاء العادي[1].

الفرع الثاني: النظام القضائي الموحد في الإمارات العربية المتحدة.

لا يوجد في دولة الإمارات العربية المتحدة قضاء إداري مستقل، وإنما تختص بعض محاكم القضاء العادي بنظر المنازعات الإدارية، ويرجع تفضيل القضاء الموحد في دولة الإمارات إلى اعتبارات متعددة أهمها ظروف الدولة وصغر حجمها، وبالتالي قلة المنازعات الإدارية فيها، كما أن سهولة الاتصال بين الحكام والمحكومين ساعد كثيراً على تيسير وحل خلافاتهم بالتراضي ودون ترافع إلى القضاء في كثير من الأحيان[2].

وقد اعترف الدستور في دولة الإمارات العربية المتحدة برقابة القضاء على أعمال الإدارة فنص في البند الأول من المادة (١٠٢) منه على اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية، كما نص كذلك على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظر بعض المنازعات الإدارية كمحكمة أول وآخر درجة بالإضافة إلى نظر الطعون في الأحكام الإدارية الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية.

[1] الموقع الإلكتروني: http://www.startimes.com/?t=30059718

[2] أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ٢٠٠٨، ص٥٣.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا رقابة القضاء على مشروعية أعمال الإدارة فقضت بأن تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نلخصه بأنه سيادة حكم القانون، ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم، وأن يتمكن الأفراد بوسائل مشروعة من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها[١].

هذا بالنسبة للمنازعات الإدارية التي ينظرها القضاء الاتحادي، وهو ما أكدته المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢، والتي نصت على أنه: " تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والأفراد سواء كانت الدولة مدعياً أو مدعى عليها فيها ....."

وهو ذاته ما اتبعه القضاء المحلي في إمارة دبي ورأس الخيمة وأبوظبي.

والخلاصة أنه لا يوجد في دولة الإمارات العربية المتحدة قضاء إداري متخصص في نظر المنازعات الإدارية على نسق مجلس الدولة الفرنسي، إنما يوجد قضاء موحد يختص بنظر كافة المنازعات التي تثور على إقليم الدولة أياً كان أطرافها وسواء اتصفت بالصفة الإدارية بأن كانت الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة، أم كانت مجرد منازعة عادية تخضع لأحكام القانون الخاص ولا مجال للسلطة العامة فيها سواء على مستوى القضاء الاتحادي أو المحلي[٢].

****

[١] أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، سنة ٢٠٠٨، ص٥٨-٥٩

[٢] أحمد علي الصغيري، المرجع السابق، ص٦٣، ٦٤.

المطلب الثاني: النظام القضائي المزدوج.

يقوم هذا النظام على أساس **وجود قضاء إداري متخصص في المنازعات الإدارية** يتولى مهمة الرقابة على أعمال الإدارة، والفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها دون أن يكون لها صفة السلطة العامة، وذلك بجوار القضاء العادي المختص بالفصل في المنازعات الخاصة.

ولدول هذا النظام **قانون إداري مستقل** عن القانون المدني يمنح الإدارة امتيازات استثنائية بهدف تحقيق المصلحة العامة، كما يفرض عليها قيود معينة، ويعرف هذا النظام بالنظام اللاتيني الذي أخذت به بعض الدول كفرنسا ومصر ولبنان.

ويمارس القضاء الإداري في هذه الدول رقابة فعالة ومثمرة على أعمال الإدارة للتأكد من احترام مبدأ المشروعية من ناحية، وحماية حقوق وحريات الأفراد ضد أي تعسف أو تجاوز من جانب الإدارة أو استخدام سلطتها من ناحية أخرى، حيث يتمتع هذا القضاء بسلطة إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، كما يقضي بالتعويض للأفراد الذين أصابهم ضرر من أعمال الإدارة أو تسيير المرافق العامة أو نتيجة لمسئولية الإدارة عن عقودها المبرمة مع الأفراد[1].

الفرع الأول: النظام القضائي المزدوج في فرنسا:

يعد القضاء المزدوج فرنسي المنشأ حيث ظهر بموجب القانون ٢٤ أوت ١٩٧٠ قانون المنع، الذي منع القضاء العادي أن يفصل في القضايا الإدارية وبالموازاة دخلت مرحلة الإدارية القاضية والتي انقسمت إلى قسمين:

[1] عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة ١٩٩٩، ص٧٧، ٧٨.

١- **مرحلة القضائي المقيد:** لما أنشا مجلس الدولة كان عمله عمل استشاري أي لا يفصل في النزاع ويعطي رأيه فقط للوزير القاضي الذي يفصل في النزاع.
٢- **مرحلة القضاء المفوض ١٩٥٢/٥/٢٤:** جعلت مجلس الدولة جهاز قضائي إداري، وأصبح القضاء في هذه الفترة يفصل في النزاعات الإدارية ولكن كدرجة أخيرة حيث مازالت فترة الوزير القاضي موجودة الذي يفصل في القرار ثم يأتي مجلس الدولة كدرجة ثانية، ثم درجة استئناف نهائية ومن ثم انتهت مرحلة الوزير القاضي، وأنشأت المحاكم الإدارية في١٩٥٣/٩/١٣ كما ظهرت درجة أخرى للمجالس القضائية كدرجة استئناف للمحاكم الإدارية، ومجلس الدولة كدرجة نقض.

وترتبط خصوصية المنازعات الإدارية في هذا النظام القضائي بقواعد وشروط تنظيمية وإجراءات يجب أن تتخذ من أجل الفصل في النزاع الإداري، وقد قسمها الفقه على أساس التشريعات إلى مسائل مرتبطة بقبول الدعوى الإدارية ومسائل أخرى مرتبطة بموضوعها[١].

الفرع الثاني: النظام القضائي المزدوج في مصر:

اتبعت جمهورية مصر العربية النظام الفرنسي الخاص بازدواجية القضاء وذلك بإنشاء قضاء اداري متخصص ومستقل الى جانب القضاء العادي، والذي يمثل رقابة قضائية على أعمال الإدارة والدولة مما يضمن حقوق الافراد وحرياتهم على الوجه الأكمل.

وبذلك أصبح لدى مصر أنواع متخصصة من القضاء، الأول القضاء العادي والثاني القضاء الإداري، فضلاً عن محاكم متخصصة أخرى كما تم توضيحه سلفاً في شرح النظام القضائي البسيط في مصر.

[١] http://www.startimes.com/?t=15872943

الفصل الثاني: مفهوم القضاء الإداري ونشأته

إن من الضروري تحديد سلطان الدولة، وإخضاع تصرفاتها لحكم القانون، ففكرة تقييد الدولة بالقانون وخضوعها لأحكامه تتفق مع النظريات الحديثة. فالدولة هي توازن مجموعة قوى ينتج عنها نظام له طابع الدوام، ويفترض في هذه القوى أن تخضع لقواعد تحكمها وتحدد أنشطتها، ولا يمكن تصور وجود الدولة بغير ذلك النظام ومن دون قانون يعين ويحدد سلطانها.

وخضوع الدولة للقانون لا يعني تحديد سلطات هيئات أو جهات معينة فيها، بل يقصد به خضوع الدولة بكامل هيئاتها ومنظماتها ومؤسساتها للقانون سواء كانت تمارس نشاطاً تشريعياً أو ادارياً أو قضائياً. وتتناول هذه الدراسة الجانب الخاص بممارسة الدولة لنشاطها القضائي وبشكل خاص القضاء الإداري وكيفية تنظيمه في أكثر من دولة، ومزايا وعيوب هذا التنظيم، ومدى خضوع هذا القضاء للإشراف والرقابة والقانون.

وحيث أن الخوض في دراسة القضاء الإداري وكيفية تنظيمه وإجراءاته ومدى خضوعه للقانون، أمر يتطلب بداية التعريف بهذا القضاء، فإن الفصل الأول سيتناول دراسة ماهية هذا القضاء بتعريفه، وبيان أهميته، وخصائصه، ومصادره في مبحث أول، ومن ثم بيان نشأته، واختصاصاته في مبحث ثاني على النحو التالي:

****

المبحث الأول: ماهية القضاء الإداري

سيتم من خلال هذا المبحث بيان ماهية القضاء الإداري من خلال بيان المقصود به في مطلب أول، ثم بيان مصادره في مطلب ثاني على النحو التالي:

المطلب الأول: المقصود بالقضاء الإداري.

إن القضاء – بشكل عام – هو السلطة المؤهلة لحماية مبدأ الشرعية بشرط أن يتوفر له الشروط والضمانات الأساسية التي تكفل له الاستقلال في أداء مهمته فهو يعدّ سلطة من السلطات العامة التي ينص عليها الدستور، وينظم وجودها واختصاصاتها، وهو السلطة المخوّلة بتطبيق القانون باستقلال تجاه السلطات الأخرى إلا ما قيده الدستور بشكل صريح[1]، أما القضاء الإداري – بشكل خاص – فهو يقوم على حماية حقوق وحريات الأفراد، من تعسف الإدارة أو خطأها في تطبيق القانون والأنظمة.

وسيتناول هذا المطلب تعريف القضاء الإداري وأهميته في فرع أول، ثم خصائصه في فرع ثاني على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف القضاء الإداري، وأهميته.

أولاً: تعريف القضاء الإداري:

القضاء الإداري هو قضاء متخصص يعمل على ضمان احترام حقوق وحريات الأفراد من خلال الرقابة على أعمال الإدارة وضمان مشروعية تصرفاتها نظراً لإمكانية ارتكابها بعض الأخطاء عندما تصدر قراراتها، أو عندما تتجاهل الادارة

[1] محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص١٧١- ١٧٣.

بعض القواعد القانونية التي سنها المشرع مما يؤدي إلى الإضرار بالأفراد والاعتداء على حقوقهم. وفي هذا السياق فقد ورد عن الاستاذ عبد الرزاق السنهوري (إن من كان مظلوماً وكان خصمه قوياً كالإدارة فلابد له من ملاذ يلوذ به ويتقدم إليه بشكواه ولا شيء أكرم للإدارة وأحفظ لمكانتها من أن تنزل مع خصمها الى ساحة القضاء تنصفه أو تنتصف منه وذلك أدنى إلى الحق والعدل وأبقى للهيبة والاحترام)[1].

ويختلف القضاء الإداري عن القضاء العادي بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة لما ينشأ من نزاعات بين الإدارة وبين الأفراد، مما يقتضي من القائمين عليه بذلك مجهوداً شاقاً في البحث والتمحيص والتأصيل والمواءمة بين حسن سير الإدارة ومصالح الأفراد الخاصة، فضلاً عن تأثره بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد[2].

ففي حين تقتصر وظيفة القاضي العادي في الأصل على تنفيذ القانون وتطبيقه. فإن القاضي الإداري يتخطى دوره ذلك بكثير حيث يقوم بالبحث عن القاعدة الواجبة التطبيق في حال غياب النص القانوني أو القاعدة العرفية فدوره يكاد يقترب من دور المشرع الذي يضع القواعد العامة، فهو يكتشف وينتقي القاعدة المراد تطبيقها، ويعلنها في أحكامه، وهو الذي يضفي صفة الإلزام عليها. فالقاضي الإداري له وضع خاص في مواجهة القانون والإدارة والأفراد. وهو ما جعل القضاء الإداري أهم مصادر القانون الإداري خاصة في البلدان التي تأخذ بالقضاء الإداري المستقل كفرنسا[3].

١ مازن ليلو راضي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان.
٢ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة ١٩٨٢، ص٥، ٦.
٣ أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص٤٦-٤٨ .

ثانياً: أهمية القضاء الإداري:

كلما زاد حجم الدولة وسكانها، وكلما تقدمت الدولة وتطورت، وتعددت حاجات الناس وتشعبت، كلما زاد تدخل الإدارة أو الدولة في تنظيم أمور المجتمع لتسييره بشكل صحيح ومنظم، وعندما يزداد تدخل الدولة يتضخم جهازها وإدارتها ومؤسساتها ومرافقها، وتصبح أكثر اتصالاً بالأفراد، وأكثر تأثيراً في حياتهم، مما يسفر عن نزاعات قد تنشأ بين الدولة وهؤلاء الأفراد. الأمر الذي يستدعي وجود قضاء إداري يفصل في تلك المنازعات ويحافظ على مصالح الأفراد في مواجهة الدولة أو الإدارة ويحمي حقوقهم تجاهها[١].

وتتمثل أهمية القضاء الإداري في الآتي:

١ - رقابته على مشروعية أعمال الإدارة وما يصدر عنها من تصرفات لتحديد مدى انطباقها مع مبدأ المشروعية، حيث تشمل هذه الرقابة ليس فقط القرارات الإدارية بل جميع أعمال الإدارة[٢].

٢ - يعد أهم مصادر القانون الإداري، وأولها في الترتيب خاصة في البلدان التي تأخذ بالقضاء الإداري المستقل كفرنسا ومصر، فالقضاء الإداري هو الذي أوجد نظريات القانون الإداري ولعب دوراً بارزاً في تفسير نصوص بعض التشريعات الإدارية وتكملة البعض الآخر من هذه التشريعات فهو الذي وضع المبادئ العامة للقانون الإداري، كمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ دوام وانتظام سير المرافق العامة، وغيرها من المبادئ التي استقاها المشرع من روح التشريعات الجزئية أو الفرعية الإدارية، والتشريعات

١ مازن ليلو راضي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان،ص٥.

٢ محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص١٧٢.

والتقنينات غير الإدارية واستوحاها من التنظيم العام، وضمير المجتمع وتقاليده، وأعطى هذه المبادئ القيمة والقوة الملزمة[1].

الفرع الثاني: خصائص القضاء الإداري.

قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ ١٩٥٦/٦/٢ بأن: " روابط القانون الخاص تختلف في طبيعتها عن روابط القانون العام، وإن قواعد القانون المدني قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص، ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام، إلا إذا وجد نص يقضي بذلك، فإن لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإداري بتطبيق القواعد المدنية حتماً وكما هي، وإنما تكون له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد، فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها وله أن يطرحها إذا كانت غير متلائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم، ومن هنا يفترق القانون الإداري عن القانون المدني في أنه غير مقنن حتى يكون متطوراً غير جامد، ويتميز القضاء الإداري عن القضاء المدني في أنه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدماً بل هو على الأغلب قضاء إنشائي لا مندوحة له من خلق الحل المناسب، وبهذا أرسى القواعد لنظام قانوني قائم بذاته ينبثق من طبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حسن سيرها وإيجاد مركز التوازن والمواءمة بين ذلك وبين المصالح الفردية....." [2].

ومن هذا الحكم فإنه يمكن استخلاص خصائص القضاء الإداري والتي تتمثل في أنه قضاء رقابة مشروعية لا مواءمة، قضاء إنشائي، وقضاء متخصص، وذلك على النحو التالي:

---

١ أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص٤٨-٥١ .

٢ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي سنة ١٩٦٧، ص٢٩-٣٠.

أولاً: قضاء رقابة مشروعية لا ملاءمة:

إن المقصود **بالمشروعية** هو مطابقة القانون، وهي تقوم على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها، فهي تفرض على الإدارة قيوداً لصالح الأفراد[١].

ولقد عرّف الدكتور محمود حافظ في مؤلفه (القضاء الإداري) مبدأ الشرعية تعريفاً بسيطاً ومختصراً وهو: " يقصد بمبدأ الشرعية ، مبدأ الخضوع للقانون"، كما عرّفه الدكتور سليمان الطماوي في كتابه (القضاء الإداري) بأنه: " سيادة حكم القانون"[٢].

ورقابة القضاء الإداري رقابة مشروعية تمتد إلى التصرفات المقيدة للإدارة لأن الاختصاصات المقيدة يجب أن تكون وفقاً للنطاق القانوني الذي رسمه لها المشرع سواء كان ذلك بموجب تشريعات مدونة أو غير مدونة[٣].

والرأي الراجح فقهاً وقضاءً حدد معنى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية فيما يلي:

١ -إذا حدد القانون للإدارة عملاً محدداً يجب عليها القيام به في ظروف معينة فإنه يجب عليها القيام به عند توافر تلك الظروف، فإذا قامت بعمل آخر غيره كان عملها غير مشروع.

٢ -إذا حدد القانون للإدارة عملاً محدداً يجب عليها القيام به في ظروف معينة فإنها يجب عليها القيام به إذا ما توافرت تلك الظروف، فإذا سكتت الإدارة عن القيام بذلك العمل، كان تصرفها سلبي وغير مشروع.

---

١ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة ١٩٨٢، ص١٨.

٢ محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص١٥-١٦.

٣ حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى الرياض، طبعة ٢٠٠٣، ص١٥٦.

٣ -إذا لم يحدد القانون للإدارة عملاً معيناً، يجب عليها القيام به في ظروف معينة، فإن للإدارة الحرية في اختيار العمل الذي تراه ملائماً للظروف القائمة بشرط ألا يخالف ذلك العمل القانون بمعناه الواسع.

٤ -إذا لم يحدد القانون للإدارة عملاً محدداً يجب عليها القيام به فإن الإدارة يكون لها السلطة التقديرية في القيام بعمل لمواجهة تلك الظروف أو عدم القيام بعمل وذلك انطلاقاً من سلطتها التقديرية في التدخل أو عدم التدخل، وتخضع تلك السلطة في هذه الحالة لرقابة القضاء لضمان عدم إساءة استخدام الإدارة لسلطتها[١].

وعليه فإن **ملاءمة التصرفات** ترتبط بتصرفات الإدارة غير المقيدة (التقديرية)، بحيث لا يمتد إليها رقابة القضاء الإداري إلا في نطاق محدود وهو عدم الانحراف بهذه التصرفات عن الهدف المرسوم[٢].

ويقر الفقه والقضاء، وكذلك المشرع للإدارة ببعض الامتيازات التي تستهدف موازنة مبدأ المشروعية، بمنح الإدارة قدراً من الحرية يتفاوت ضيقاً واتساعاً بحسب الظروف، وقد تبلورت هذه الامتيازات في ثلاث صور هي:

١ - **السلطة التقديرية:** فالسلطة التقديرية مرادفة للحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة كل من الفرد والقضاء لتختار وقت تدخلها ووسيلة التدخل وتقدير خطورة بعض الحالات[٣].

فلا يملك الأفراد من جانبهم إجبار الإدارة على ممارسة اختصاص تقديري، وإنما كل ما يملكونه هو أن يتقدموا إلى الإدارة بطلباتهم وتترخص الإدارة – بمطلق حريتها – في إجابة طلباتهم أو رفضها طبقاً لما يتراءى لها من دواعي

١ محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص٢١.

٢ حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى الرياض، سنة ٢٠٠٣، ص١٥٦.

٣ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة ١٩٨٢، ص١٨-١٩.

الصالح العام. وهذا بعكس الوضع بالنسبة للاختصاصات المقيدة إذ تلتزم الإدارة بإجابة طلبات الأفراد متى استوفوا الشروط التي يتطلبها المشرع[١].

٢ -**سلطات الحرب والظروف الاستثنائية:** وهي ظروف تؤدي إلى توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية، بحيث تصبح التصرفات غير المشروعة في الأوقات العادية تصرفات مشروعة في الظروف الاستثنائية.

٣-أعمال الحكومة أو السيادة: وهي أخطر امتيازات الإدارة، لأنها تخولها إصدار قرارات إدارية لا تُسأل عنها أمام أي جهة قضائية، وهي تمثل ثغرة في نطاق المشروعية[٢].

وعليه فإن الإدارة تمارس نشاطها باتباع أسلوبين:

الأسلوب الأول: تمارس اختصاصاً مقيداً يحدد فيه المشرع الشروط اللازمة لاتخاذ قراراها مقدماً، وتخضع لسلطة القضاء الإداري.

والأسلوب الثاني: يتمثل بممارسة الإدارة اختصاصاً تقديرياً، بحيث لا تخضع الإدارة لسلطة القضاء الإداري، إذ يترك المشرع لها حرية اختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قراراتها تبعاً للظروف ومن دون أن تخضع للرقابة. فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركاً للإدارة تقدير ملائمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي عمل تقوم به وأن لا تنحرف عن هذه الغاية وإلا كان عملها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[٣].

---

١ حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى الرياض، سنة ٢٠٠٣، ص١٥٦-١٥٧ .

٢ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة ١٩٨٢، ص١٩.

٣ موقع خاص بالمواد الدراسية لكلية القانون، جامعة الإمام جعفر الصادق (مبدأ المشروعية)، الرابط:
http://lawsadk.forumarabia.com/t87-topic

ولا تعارض بين السلطة التقديرية للإدارة في مواءمة التصرفات، ومبدأ المشروعية، حيث يحد هذا المبدأ من السلطة المطلقة للإدارة. ويعلق المستشار (Braibant) بقوله: " أن هذه الرقابة القضائية التي بدأ يمارسها مجلس الدولة على الإدارة العاملة، هدفها أن تفرض قدراً أقل من المنطق، وحسن التقدير على رجال الإدارة، فإذا كان في وسعهم أن يختاروا فليس معنى ذلك أن يفعلوا ما يشاؤون"[١]

ومع ذلك فقد أخضع مجلس الدولة الفرنسي الإدارة في ممارستها للسلطة التقديرية لرقابته في بعض الحالات، لا على أساس الحكم على الظروف الخارجية التي تم التقدير في خلالها ولكن على أساس مراقبة التقدير ذاته مما يتنافى مع جوهر السلطة التقديرية، وهو ما حدا ببعض الفقهاء إلى القول بأن القضاء الإداري قضاء ملاءمة أيضاً، وهو يمارس اختصاصات رئاسية على الإدارة بحكم نشأته الأولى ورغم انتقاد كثيرين لهذا المسلك إلا أن مجلس الدولة الفرنسي مضى فيه إلى مجالات متعددة أشهرها المجال التأديبي، ورقابة الموازنة بين المنافع والأضرار[٢].

ثانياً: قضاء إنشائي حر:

القضاء الإداري ليس مجرد قضاء تطبيقي، وإنما هو في المقام الأول **قضاء إنشائي**، فالقاضي الإداري وهو ينظر المنازعات الإدارية يجد نفسه أمام عجز ونقص وقصور تشريعي، فإذا لم يجد النص الذي ينطبق على النزاع المطروح أمامه، يتولى بنفسه إنشاء المبادئ العامة للقانون الإداري كما يتولى استنباط الحكم القانوني الواجب التطبيق على النزاع المعروض دون تقيد بأية قواعد أو تشريعات أخرى، فلا يقتصر دوره على مجرد تطبيق وتفسير القانون كنظرة القضاء العادي، لكنه يمارس دوراً إنشائياً واضحاً وبذلك يعدّ القضاء الإداري

١ حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى الرياض، سنة ٢٠٠٣، ص١٧٧-١٧٨ .

٢ حمد عمر حمد، المرجع السابق، ص١٧٧-١٧٨ .

مصدراً رسمياً للقانون الإداري. حيث يبتدع الحلول لما يعرض عليه من منازعات بين جهات الإدارة والأفراد[1]. فالقاضي يحاول إيجاد التوازن بين احتياجات المرافق العامة، والمصالح الخاصة، متأثراً بالظروف العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وهو ما يطلق عليه البعض(السياسة القضائية).

أما أنه **قضاء حر** فهو وفقاً لما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المشار إليه أعلاه فهو: " ..... يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها وله أن يطرحها إذا كانت غير متلائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم، ومن هنا يفترق القانون الإداري عن القانون المدني في أنه غير مقنن حتى يكون متطوراً غير جامد ...." .

أي أنه قضاء حر في تطبيق القواعد التي يراها ملاءمة ومناسبة دون تقيد بقاعدة معينة أو قانون معين ووفقاً لكل حالة على حدة.

ثالثاً: قضاء متخصص:

أي يختص بممارسة الرقابة على أعمال الإدارة لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة، ويؤدي بالإدارة إلى التأني والحذر في تصرفاتها لتتأكد من مطابقتها للقانون، وقد حمل القضاء الإداري على كاهله هذه المهمة. فالقاضي الإداري له وضع خاص ومتميز في مواجهة القانون والإدارة والأفراد، وهو ما يتطلب أو يستلزم تخصصه في الفصل في الدعاوى الإدارية واستقلاله عن جهة القضاء العادي، وإعداده الإعداد القانوني الجيد حتى يقوم بالدور المهم الذي يوكل إليه[2].

١ محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، ص٤٠.

٢ مازن ليلو راضي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان.

وعليه فإن القضاء الإداري يختص بالمنازعات المتصلة بسلطة الإدارة فهو قضاء للإدارة بالمعنى الاصطلاحي لهذا اللفظ، وعليه يخرج عن اختصاصه ما يلي:

١. المنازعات بين أشخاص القانون الخاص: سواء تعلق النزاع بأشخاص طبيعيين أو أشخاص معنوية، وأياً كانت صلة الإدارة بهذه الأشخاص الخاصة، وكذلك منازعات المؤسسات الخاصة ذات النفع العام.
٢. المنازعات المتعلقة بالسلطة التشريعية: حيث تعد من قبيل أعمال السيادة أو الحكومة الخارجة عن نطاق كل رقابة، كالنشاط التشريعي للبرلمان (كإصدار القوانين واللوائح الداخلية للمجلس، وما يتصل بالاستفتاء على القوانين) والأعمال البرلمانية (كالإجراءات الصادرة من السلطات الإدارية للبرلمان كالرئيس والسكرتارية).
٣. المنازعات المتعلقة بسير القضاء[١].

المطلب الثاني: مصادر القضاء الإداري.

يستقي القاضي الإداري مصادره التي يرتكز عليها في أحكامه من كافة المصادر التشريعية وذلك للتحقق من شرعية العمل الإداري، وعدم مخالفته للقوانين، إلا أنه نظراً لطبيعة المنازعات الإدارية وتباينها، ووجود فراغ تشريعي بشأن بعض المنازعات الإدارية، فقد يلجأ القاضي إلى الاجتهاد وابتكار الحلول التي لا تعتمد على مصادر تشريعية تحقيقاً للعدالة والشرعية، وذلك في بعض المنازعات التي تعرض عليه، وسنتناول في هذا المطلب، بيان مصادر القضاء الإداري بشكل عام المكتوبة من خلال الفرع الأول، والمصادر غير المكتوبة من خلال الفرع الثاني فيما يلي:

١ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي سنة ١٩٦٧، ص٦٨-٦٩.

الفرع الأول: المصادر المكتوبة:

تتنوع المصادر المكتوبة لتشمل:

أولاً: الدستور:

وهو مجموعة القواعد القانونية الرئيسية التي تحدد وضع الدولة، وتبين شكل الحكومة، وتنظم السلطات المختلفة فيها من حيث التكوين والاختصاص مع بيان مدى العلاقة بينها، وموقف الأفراد منها، وتقرر ما للفرد من حقوق وحريات وما عليه من واجبات. فهي الإطار القانوني لجميع أوجه النشاط القانوني في الدولة. فهو أول وأهم مصدر للمشروعية.

وعليه فإنه يتعين على السلطات الإدارية ألا تخالف النصوص الدستورية في تصرفاتها باعتبارها مجموعة قواعد تعلو وتسمو على سائر القواعد القانونية الأخرى وتقيد سائر سلطات الدولة ومن بينها الإدارة، وإلا عدت تصرفاتها وأعمالها غير مشروعة. وتأخذ مخالفة الإدارة للدستور صورتين، إحداهما مباشرة حال إصدار الإدارة لائحة أو قراراً إدارياً فردياً مخالفة صراحة أو ضمناً نصاً دستورياً، مما يجعل اللائحة أو القرار مشوباً بعدم المشروعية متعيناً إلغاءه وإبطاله. أو بصورة غير مباشرة بإتيان تصرف يتفق مع أحكام التشريع المخالف للدستور، ويختلف حكم هذه الحالة فيما إذا كان القضاء يأخذ بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين (كمصر) حيث يمتنع القاضي عن تطبيق القانون المخالف للدستور دون أن يقضي بإلغاء القانون أو بطلانه، أو لا يأخذ بهذا المبدأ (كالقضاء الانجليزي) حيث لا يجوز له إلغاء القرار المخالف للدستور[1].

١ محمد بطي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٣١-٣٣.

ثانياً: القوانين العادية:

أي القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية وتهدف إلى تحديد الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة، وتتسم بالعمومية والتجريد، وتأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور. وتعدّ ملزمة لكافة الهيئات العامة والخاصة والأفراد، مما يحتم على الإدارة أو السلطة التنفيذية أن تلتزم في قراراتها بأحكام تلك القوانين وإلا اتسمت قراراتها بعدم المشروعية وأصبحت محلاً للإلغاء أو التعويض[١].

ثالثاً: المعاهـدات:

تعد من المصادر الشرعية، وجزءاً من القانون الداخلي بعد المصادقة عليها وفقاً للأوضاع القانونية، وفي فرنسا وبعض الدول تعتبر في مرتبة أعلى من القوانين العادية، أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فتعتبر في مرتبة القوانين[٢].

رابعاً: اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية:

هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية في الدولة، وتعد قواعد عامة ومجردة تسري على كافة الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط الواردة بها. وهي تخضع بصفة دائمة ومطلقة لأحكام القوانين وتعمل في إطارها، ولها أنواع متعددة منها: اللوائح التنفيذية التي تستند لتشريع قائم بإبراز تفصيلاته، واللوائح المستقلة التي لا تستند لتشريع قائم وتصدر بقصد تنظيم المرافق العامة وترتيبها، وكذلك لوائح الضبط أو البوليس وهي التي تصدر بقصد المحافظة على النظام العام (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة)، ولوائح الضرورة التي تصدر في الظروف الاستثنائية، واللوائح التفويضية التي تصدر بناءً على تفويض من البرلمان بشروط

١ محمد بطي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٣٦.
٢ محمد بطي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٣٦.

خاصة ولها قوة القانون، والسلطة التنفيذية لا تملك مخالفة تلك اللوائح بمختلف أنواعها رغم قدرتها على إلغائها أو تعديلها في أي وقت.

ويلحق بالقرارات التنظيمية التعليمات والمنشورات التي تشتمل على قواعد عامة مجردة بحيث تصبح واجبة الاتباع بحيث لا يمكن مخالفتها عند تطبيقها على الحالات الفردية طالما لم يصدر تعديل أو إلغاء لها بنفس الأداة[1].

خامساً: عقود الإدارة:

يجب على الإدارة الالتزام بتنفيذ ما تبرمه من عقود سواء كانت عقود مدنية أو إدارية، وتختلف درجة الالتزام باختلاف طبيعة العقد، حيث تتمتع ببعض الامتيازات في عقودها الإدارية، ويرى الدكتور محمود حافظ في كتابه القضاء الإداري أن:" العقود التي تبرمها الإدارة وإن كانت مصدراً لالتزام الإدارة، إلا أنها في الحقيقة لا تعتبر بذاتها عنصراً من عناصر الشرعية" وهذا لا يعني أن الإدارة تملك التحلل من الالتزام بتنفيذ عقودها، بل أنها إن أخلت بتنفيذها كان تصرفها باطلاً[2].

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة، وتشمل المصادر التالية:

أولاً: العـرف:

هو مجموع القواعد الناجمة عن الاستعمال الراسخ المتأصل في مجتمع ما، والمعتبرة واجبة الاحترام ولازمة التطبيق كالقانون.

والعرف الإداري: هو ما اعتادت الإدارة على اتباعه من قواعد في ممارسة وظيفتها في موضوع معين، بصدد حالة معينة بالذات ، وبالتالي تصبح بمثابة

١ محمد بطي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٣٧-٣٨.
٢ محمد بطي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٤٠

القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ويشترط لاعتباره ملزماً للإدارة أن يتوافر فيه شرطان:

١ -أن يكون العرف عاماً، وتطبقه الإدارة بصفة دائمة ومنتظمة.

٢ -أن لا يكون العرف الإداري قد نشأ مخالفاً لنص قائم.

وللإدارة التي ألزمت نفسها بتصرف أو سلوك معين بشكل منتظم وثابت أن تعدل نهائياً عن ذلك السلوك إذا اقتضى التطور الإداري ذلك، إلا أنه لا يحق للإدارة أن تخالف العرف الساري في حالة فردية بالرغم من استمرارها في تطبيقه في الحالات الأخرى تحت طائلة مخالفة الشرعية[١].

ويرى مجلس الدولة الفرنسي: " أن المخالفة ليست مقصورة على مخالفة نص في قانون أو لائحة بل هي تشمل مخالفة كل قاعدة جرت عليها الإدارة والتزمتها واتخذتها منهجاً لها".

ثانياً: المبادئ القانونية العامة:

وهي مجموعة القواعد القانونية التي يستخلصها القضاء من المفاهيم الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والروحية ومبادئ العدالة والإنصاف المعتمدة من المجتمع في بلد معين وزمن معين. ويعطيها مجلس الدولة الفرنسي قوة القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية وهي ملزمة للإدارة على هذا الأساس[٢].

****

١ محمد بطي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٤٠-٤١.

٢ محمد بطي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٤١.

المبحث الثاني: نشأة القضاء الإداري واختصاصاته

يوضح هذا المبحث نشأة القضاء الإداري ونظامه في كل من الدول محل الدراسة (وفرنسا ومصر) في مطلب أول، ثم سننتقل لبيان اختصاصات كل قضاء منهم على حدة، وبيان كيفية نظر المنازعات الإدارية في الدول الأخرى محل الدراسة والتي ليس لديها قضاء إداري متخصص (الولايات المتحدة الأمريكية، والامارات العربية المتحدة) في مطلب ثاني، وذلك بهدف بيان الفروق الأساسية بين كل نظام والآخر لتكون تلك الفروق واضحة ومفيدة.

المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري.

سيتناول هذا المطلب نبذة موجزة توضح نشأة القضاء الإداري لبعض الدول محل الدراسة التي نشأ لديها قضاء إداري متخصص من خلال الفرعين الأول والثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: نشأة القضاء الإداري في فرنسا:

ترجع نشأة القضاء الإداري الفرنسي إلى قبل قيام الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩، ويرى الفقه أن نشأة ذلك القضاء في فرنسا يرجع **لعاملين أساسيين، الأول:** السمعة السيئة للبرلمانات القضائية[١]، حيث كانت سلطة الملك مطلقة قبل قيام الثورة الفرنسية، ولم يكن باستطاعة الأفراد مقاضاة الدولة باعتبارها صاحبة السيادة، وكان المنفذون للسلطة الملكية يجمعون اختصاصات إدارية وقضائية للحكم في الدعاوى، مما نتج عنه تعدد الهيئات القضائية وكان لهذا التعدد آثار سيئة وصراع بين الهيئتين، واستمر الحال على ذلك حتى قامت الثورة الفرنسية وحدثت إصلاحات إدارية فأقامت نظاماً إدارياً مستقلاً، ومنعت السلطة القضائية

١ أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي سنة ٢٠٠٨، ص٤٦.

من التدخل في شؤون الإدارة وحرم على القضاء عرقلة أعمال الهيئات الإدارية أو التدخل في شؤونها، وعليه أبعدت منازعات الإدارة من الخضوع للقضاء العادي وكان القصد من ذلك الفصل بين السلطات. فأصبحت الإدارة مختصة بالفصل في منازعاتها وانقطعت الصلة بين القضاء العادي والإدارة وسميت هذه المرحلة (نظام الإدارة القاضية)[١].

أما العامل الثاني: التفسير الضيق أو الخاطئ من رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات وهو أحد مبادئ الثورة التي نادى بها الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) في كتابه روح القوانين سنة ١٧٤٨[٢]، وذلك باعتبار أن إخضاع الإدارة لاختصاص المحاكم القضائية يجافي استقلال الإدارة في مواجهة السلطة القضائية[٣] .

ونظراً للسلبيات الواضحة لنظام (الإدارة القاضية) ومع تزايد الشكاوى من المواطنين الفرنسيين من عدم وجود جهة قضاء تفصل في منازعاتهم مع الإدارة، حيث أصبحت الإدارة الخصم والحكم في نفس الوقت[٤] أنشأ قنصل فرنسا الأول (نابليون بونابرت) مجلس الدولة الفرنسي ومجالس الأقاليم والمحافظات وكانت هذه المجالس عبارة عن جهات استشارية تقتصر مهمتها على تقديم الفتاوى والمشورة وفحص المنازعات الإدارية، فلم يكن للمجلس سلطة كاملة أو حقيقية في إصدار أحكام قضائية لذا سمي هذا القضاء (بالقضاء المقيد أو المحجوز) لأن الأحكام التي كان يصدرها لم تكن نهائية وإنما يتوقف نفادها على مصادقة رئيس الجمهورية[٥].

---

١ أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص٢١-٢٢.

٢ أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، طبعة ٢٠٠٨، ص٤٦-٤٧.

٣ سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإدارية، دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٢، ص٢٠.

٤ أحمد علي أحمد الصغيري، مرجع سابق، ص٤٨.

٥ أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص٢٢.

في مايو ١٨٧٢ صدر قانون صحح الوضع القانوني، حيث أصبح مجلس الدولة الفرنسي الجهة الإدارية المختصة بالمنازعات الإدارية ويتمتع باختصاص قضائي كامل وباتت قراراته أحكاماً تلتزم الإدارة بتنفيذها. حيث أصبح محكمة إدارية أو جهة قضاء إداري فضلاً عن دوره في الإفتاء وصياغة التشريعات، وقد أصدر العديد من الأحكام التي ساهمت في تطور القضاء الإداري فانتقل من مرحلة القضاء المحجوز إلى مرحلة القضاء المفوض[١].

وبالرغم من إعطاء المجلس سلطة البت في المنازعات ظلت الإدارة هي القاضي العام في المنازعات الإدارية، فتختص بداية بالنظر في كافة المنازعات التي يرفعها الأفراد ضد أعمال الإدارة، ومن ثم كان على الأفراد الالتجاء أولاً إلى الإدارة فهي الجهة القضائية ذات الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، أما المحاكم الإدارية فلا تختص بالنظر في القضايا الإدارية إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة، وفي غير تلك الحالات يلتزم الأفراد باللجوء للوزير أولاً باعتباره قاضي القانون العام، ثم إلى مجلس الدولة باعتباره هيئة استئنافية، وبذلك اعتبر مجلس الدولة جهة استثنائية لجهة الإدارة القاضية[٢].

وفي عام ١٨٨٩ أصدر مجلس الدولة حكماً شهيراً في قضية كادو قرر فيه حق الأفراد في الالتجاء مباشرة بدعواهم للمجلس دون حاجة للالتجاء ابتداءً إلى جهة الإدارة قبل رفع الدعوى أمام المجلس. وبناءً عليه بات المجلس صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية وتحول من جهة استثنائية لجهة الإدارة القاضية وانتهى بذلك نظام الإدارة القاضية[٣].

١ أعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص٢٢، سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق ص٢٢،٢١.

٢ سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢.

٣ أحمد علي أحمد الصغيري، مرجع سابق، ص٥٠-٥١.

وظل مجلس الدولة قاضي القانون العام حتى فقد هذه الصفة في أول سنة ١٩٥٤ بمقتضى مرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣ الذي جعل اختصاص مجلس الدولة محدداً على سبيل الحصر وجعل الاختصاص العام للمحاكم الإدارية، حيث تم توزيع وتنظيم الاختصاص بين تلك المحاكم للتخفيف من أعباء مجلس الدولة الذي أصبح بالنسبة لها بمثابة محكمة استئناف أو محكمة نقض، **فالمحاكم الإدارية التي تستأنف أحكامها أمام مجلس الدولة الفرنسي هي:** المحاكم الإدارية الإقليمية، والمحاكم الإدارية للأقاليم البعيدة عن فرنسا، ومجلس الغنائم البحرية، والهيئة المختصة بالعقود ذات الصلة بالمجهود الحربي، أما المحاكم التي يطعن في أحكامها بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي فكانت: محكمة المحاسبات، المحكمة الخاصة بالإشراف على كيفية تنفيذ الميزانية، والمجالس الخاصة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالتجنيد أو بالتعليم، أو بالمساعدات الاجتماعية المختلفة، وعدد كبير من المنظمات التي أنشئت في السنوات الأخيرة بصفة مؤقتة أو دائمة[١].

وقد تمتعت المحاكم الإدارية باستقلال مزدوج **الأول في مواجهة المحاكم القضائية** فلكل من الجهتين قضاتها المتخصصون، وتخضع المحاكم القضائية لرقابة محكمة النقض، والمحاكم الإدارية لرقابة مجلس الدولة، **والثاني في مواجهة الإدارة** حيث أن أعضاءها مستقلون ومتميزون عن رجال الإدارة العاملين، فضلاً عما تضمنه القانون الأساسي للمحاكم الإدارية من ضمانات جيدة لقضاتها تكفل لهم الاستقلال، وتضمن عدم التأثير عليهم في قضائهم[٢].

****

[١] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق ص٢٢-٢٣.

[٢] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٣،٢٤.

الفرع الثاني: نشأة القضاء الإداري في مصر:

أولاً: مصر قبل عام ١٩٤٦م:

كانت مصر قبل هذا التاريخ تعمل بنظام القضاء الموحد، وكانت الدعاوى الإدارية شأنها شأن الدعاوى العادية تنظر أمام القضاء العادي، وكان هناك نوعين من المحاكم في مصر، المحاكم المختلطة، والمحاكم الأهلية وكلها أنشئت في أواخر القرن التاسع عشر.

وفي ظل دستور عام ١٩٢١م، وتحديداً في مادته السابعة والثلاثون حيث تقول: " الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل لها أو إعفاء من تنفيذها ".

ويدل هذا النص على أن أعمال الإدارة تخضع لمبدأ الشرعية، والذي يراقبها القضاء، وبالتالي فللقضاء مراقبة مدى مشروعية اللوائح الإدارية والتأكد من سلامتها ومن عدم مخالفتها للقانون.

وبجانب هذه المحاكم كانت هناك إدارة قضايا الحكومة التي قامت على أنقاض هيئة قضايا الدولة، والتي اختصت بتمثيل الحكومة في الدعاوى القضائية، وكان لها أيضا تقديم الاستشارات القانونية في شكل فتاوى للجهات الإدارية متى ما طلب منها ذلك، وكذلك صياغة القوانين واللوائح والعقود الإدارية. كما كانت هناك اللجنة الاستشارية التشريعية والتي تختص بصياغة القوانين واللوائح والأوامر، وكان هذا التنظيم هو نواة القضاء الإداري المصري الحديث[١].

[١] يحي الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٠، الصفحة ١٠٨-١٠٩.

ثم بدأت المحاولة الأولى في مصر للأخذ بنظام القضاء الإداري في عام ١٩٣٩ فأعدت لجنة قضايا الحكومة مشروعاً لإنشاء مجلس الدولة، ولكنه لم يخوله ولاية القضاء المفوض فيما يتعلق بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة، وظل هذا المشروع معلقاً حتى عام ١٩٤١. حيث أعدت لجنة القضايا مشروعاً آخر يمنح المجلس المقترح سلطة إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة دون حاجة لتصديق من سلطة أخرى، وقد تعطل أيضاً هذا المشروع حتى عام ١٩٤٥[١].

ثانياً: مصر عام ١٩٤٦م:

في عام ١٩٤٦ صدر القانون رقم (١١٢) بإنشاء مجلس الدولة المصري فولد المجلس المصري كاملاً دون أن يمر بالمراحل الطويلة التي قطعها مجلس الدولة الفرنسي حتى وصل لوضعه الراهن.

وفي ١٩٤٩ ألغي هذا القانون وحل محله القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ ثم ألغي واستبدل به القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥. والذي صدر على أساسه القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ وبهذا استجاب المشرع الدستوري المصري للرغبة العامة التي تطلبت النص على القضاء الإداري في صلب الدستور حيث جاء نص المادة (١٧٢) من الدستور صريحاً وحاسماً: "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

وفي ظل هذا المبدأ الدستوري، صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي أكمل صرح القضاء الإداري في مصر، حيث جعله صاحب الاختصاص العام في مجال المنازعات الإدارية[٢].

---

١ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة ١٩٨٢، ص٥٠-٥١.

٢ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٥٠-٥١.

فوفقاً لهذا القانون فإن مجلس الدولة المصري، يتكون من **قسم الفتوى** ويتكون من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء، والوزارات والهيئات العامة لتقديم الرأي بشأن تطبيق القوانين واللوائح القائمة، **وقسم التشريع** الذي يتكون من عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبون، ويتولى اعداد التشريع وصياغته، أما القسم الثالث فهو **القسم القضائي** الذي يتكون من :

١ - **المحكمة الإدارية العليا**، التي استحدثها القانون ١٩٥٩ وتختص بالنظر في الطعون الموجهة إلى الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الأخرى، وتختص كذلك بالحكم في حالات تعارض الأحكام القضائية والإدارية.

٢ - **محكمة القضاء الإداري**، ذات الولاية العامة، ولها اختصاص مزدوج حيث تعد محكمة أول درجة، وكذلك تعد محكمة ثاني درجة، فهي محكمة أول درجة في جميع الأقضية الإدارية، إلا ما خرج من هذا الاختصاص العام ودخل في اختصاص المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، وفي هذه الحالة تتحول محكمة القضاء الإداري إلى محكمة استئناف تنظر الطعون المقدمة في أحكام المحاكم الإدارية، ومقرها مدينة القاهرة، ويجوز بقرار من رئيس المجلس إنشاء دوائر لها في المحافظات الأخرى.

٣ - **المحاكم الإدارية**، هي محاكم أنشأت بموجب القانون ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ نظراً لزيادة عبء العمل على محكمة القضاء الإداري للنظر في المنازعات الخاصة بالموظفين والمستخدمين، ووفقاً للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فإن مقارها في القاهرة والإسكندرية ويجوز إنشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس المجلس، وقد زاد المشرع من اختصاص هذه المحاكم تدريجياً بحيث أصبحت محاكم أول درجة في المنازعات الإدارية فهي ذات اختصاص وارد على سبيل التحديد، وأحكامها قابلة للطعن بالاستئناف أمام محكمة القضاء الإداري.

٤ - **المحاكم التأديبية:** أصبحت جزءاً من القضاء الإداري بموجب القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، حيث نصت المادة (٧) منه على أن المحاكم التأديبية تتكون من: "١- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم، ٢- المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم"، ومقارها القاهرة والإسكندرية، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى.

٥ - **هيئة مفوضي الدولة:** وهو من الدعامات التي يقوم عليها القضاء الإداري الفرنسي، وتنحصر وظيفته حالياً في الدفاع عن القانون وما يعتقد أنه الصالح العام، وعليه فقد يكون موقفه ضد الإدارة لأن مصلحة الدولة في أن يسود حكم القانون ولو أدى ذلك إلى الحكم ضد الإدارة وقد اقتبس المشرع المصري نظام مفوضي الدولة من فرنسا مع بعض الخروج عن حدوده المألوفة، إذ حمّل هيئة مفوضي الدولة بأعباء قد تقعد بهم عن أداء وظيفتهم الحقيقية، ويكون مفوض الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا من درجة مستشار مساعد على الأقل، وقد منح المشرع الهيئة سلطات واسعة تتمثل في:

١ -الفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية.

٢ -الاشراف على تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة .

٣ -إيداع المفوض لتقرير يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل التي يثيرها النزاع وإبداء رأيه مسبباً.

٤ -للمفوض أن يعرض على الطرفين في المنازعات المرفوعة إلى القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده.

٥ -لرئيس هيئة المفوضين اختصاصاً بالغ الخطورة، إذ كان يقصر عليه حق الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ومن محكمة القضاء الإداري، إلا أن المشرع قد خفف من ذلك في القانونيين اللاحقين، حيث أجاز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة

القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية في الحالات المحددة في المادة (٢٣) من القانون، ويقدم الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة.

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 في حالات محددة[١].

المطلب الثاني: اختصاصات القضاء الإداري.

سيتناول هذا المطلب نبذة عن اختصاصات القضاء الإداري للدول محل الدراسة والتي نشأ لديها قضاء إداري متخصص من خلال الفرعين الأول والثاني، وثم سيعرج لبيان كيفية نظر المنازعات الإدارية في الدول ذات القضاء الموحد من خلال الفرع الثالث، على النحو التالي:

الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري في فرنسا:

تتبع فرنسا نظام القضاء المزدوج أي يوجد لديهما قضاء إداري متخصص ومستقل بجانب القضاء العادي، يتولى اختصاصات محددة على النحو التالي:

أولاً: اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي:

لمجلس الدولة الفرنسي اختصاصان:

١ -**اختصاصات استشارية أو إفتائية (إدارية) يتولاها قسم الفتوى والتشريع** الذي يقوم بعمليتين **الأولى تشريعية** تتمثل في صياغة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى البرلمان، وكذلك مشروعات المراسيم الجمهورية التي لها قوة القانون، بالإضافة إلى صياغة مشروعات اللوائح الإدارية الهامة، **والثانية**

[١] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٦٠، ٦٦، ويحيى الجمل، المرجع السابق ص ١٤١

تتمثل في الإفتاء أي تقديم الرأي القانوني في المسائل التي تعرضها الإدارة عليه ويمارسها في ثلاث حالات بصفة **اجبارية** عن طريق إلزام الحكومة باستشارته عند إصدارها للقرارات التنظيمية، والقرارات الإدارية المعروفة باسم الأوامر، وبصفة **اختيارية** في الحالات الأخرى بناءً على رغبة الجهة طالبة المشورة، أو أن **يتدخل بنفسه** لإبداء رأيه لإثارة انتباه السلطات العمومية إلى الإصلاحات الواجب مراعاتها في المجالات التشريعية والتنظيمية والإدارية التي يراها ضرورية[1].

٢- الاختصاص القضائي، على النحو التالي:

أ - مجلس الدولة كمحكمة أول وآخر درجة:

قبل عام ١٩٥٤ كان مجلس الدولة يتمتع بصلاحيات واختصاصات واسعة بوصفه محكمة أول وآخر درجة، حيث يمثّل الولاية العامة في مجال القضاء الإداري.

وبصدور مرسوم ١٩٥٣ الذي أصبح نافذاً في ١٩٥٤ أصبحت المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية بسبب تراكم القضايا المعروضة أمام المجلس وبغية الإسراع في فض المنازعات، وعليه أصبح اختصاص المجلس كأول وآخر درجة مقصوراً على الأمور التالية:

١. الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات التنظيمية والفردية الصادرة بشكل مراسيم والغاء قرارات الوزراء بسبب تجاوز السلطة.
٢. المنازعات المتعلقة بالموظفين المعينين بمراسيم فيما يتعلق بوظائفهم.
٣. الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية التي يمتد نظام تنفيذها إلى حدود أكثر من محكمة إدارية واحدة.

[1] مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري، ص٦٨-٧١، أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات مرجع سابق ، ص ١١٠-١١١ .

٤. المنازعات الإدارية التي تقع في مناطق لا تدخل في اختصاص محاكم إدارية.
٥. القرارات الصادرة في مجال المنافسة والتركيز الاقتصادي.
٦. المنازعات المتعلقة بتعيين أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي وانتخابات الممثلين لفرنسا في الجمعية الأوروبية والمجلس العالي للفرنسيين في الخارج.
٧. التعويض عن الأضرار التي تحدثها السفن النووية المخصصة للخدمة العامة[١].

ب - مجلس الدولة كمحكمة استئناف، ومحكمة نقض:

يقوم مجلس الدولة **بصفته درجة ثانية** في التقاضي في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية في المستعمرات ومجلس الغنائم البحرية، والهيئة الخاصة بالعقود المتصلة بالمجهود الحربي، ومحكمة المحاسبات، كما يمارس اختصاصاته **كمحكمة نقض** بالنسبة للأحكام النهائية الصادرة من هيئات قضائية متخصصة تفصل في منازعات إدارية كمحكمة المحاسبات والمحكمة التأديبية العليا الخاصة بالميزانية والمالية، وأحكام المجلس القومي للأطباء، وكذلك في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الاستئنافية التي أنشأت بمقتضى قانون ١٩٨٧ إذ يجوز الطعن بالنقض في هذه الأحكام أمام مجلس الدولة من أجل رقابة قانونيتها[٢].

ج- مجلس الدولة كمحكمة منظمة للاختصاص:

يقوم مجلس الدولة بمهمة تحديد الاختصاص بين جهتي القضاء العادي، والقضاء الإداري، ولهذه الوظيفة حالتان:

[١] مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري، ص٦٨-٧١، وأحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات، مرجع سابق ص ١١٢.

[٢] مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري، ص٦٨-٧١، وأحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات، مرجع سابق ص١١٣.

الأولى: التوفيق بين الأحكام: فإذا وجدت حالة تنازع سلبي للأحكام أو تضارب بين حكمين أو أكثر من شأنه أن يؤدي إلى خلق حالة إنكار عدالة في نطاق القضاء الإداري فإنه يقوم بهذه المهمة باعتباره المحكمة العليا في نطاق القضاء الإداري.

والثانية: الاتصال بين المنازعات: بأن يكون حل إحداهما يتوقف على الأخرى مباشرة، فإذا كان كل من المنازعتين يدخل في اختصاص محكمة مستقلة فإن المصلحة والعدالة تقضي توحيد جهة الاختصاص بالنسبة إلى المنازعتين معاً[١].

ثانياً: اختصاصات المحاكم الاستئنافية الإدارية:

رغم إنشاء المحاكم الإدارية واختصاصها بالفصل في المنازعات الإدارية إلاّ أن العبء الواقع على عاتق مجلس الدولة كان ثقيلاً فتكدست القضايا أمامه من جميع الأنواع سواء كان مختصاً بها كمحكمة أول درجة أو باعتباره محكمة استئناف بالنسبة للطعون المقدمة ضد أحكام المحاكم الإدارية، أو ما يختص به كمحكمة نقض، مما أدى لتأخير نظر القضايا والبطء في إصدار الأحكام ولهذا جاء إنشاء المحاكم الاستئنافية الإدارية بموجب القانون ١٩٨٧ الذي أنشاء خمس محاكم موزعة في أنحاء البلاد للطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية[٢]، وقد جاء اختصاص هذه المحاكم عاماً، فهي تختص بنظر الطعون التالية:

١ -الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء أو تجاوز السلطة ضد القرارات الإدارية الفردية أي غير اللائحية.

٢ -أحكام دعوى القضاء الكامل وتشمل منازعات التسوية الخاصة بالموظفين العموميين في مرتباتهم ومعاشاتهم، ومدد خدمتهم والمنازعات الخاصة

[١] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، سنة ١٩٦٧، ص١٠٤-١٠٦.

[٢] عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية – سنة ١٩٩٩ ، ص ٨٨-٩٠ .

بالعقود الإدارية ودعاوى المسؤولية التقصيرية، ومنازعات الضرائب والرسوم.

وهذه الأحكام الصادرة من المحاكم الاستئنافية في الطعون سالفة الذكر تقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بصفته محكمة نقض.

ورغم أن اختصاص هذه المحاكم عاماً غير أن اختصاصها لا يستغرق كل أحكام المحاكم الإدارية، وإنما يخرج عن اختصاصها مجموعة من الأحكام تشمل الأحكام المتعلقة بتقدير المشروعية والانتخابات المحلية واللوائح الإدارية حيث يظل الطعن فيها من اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف[١].

ثالثاً: اختصاصات المحاكم الإدارية:

هي التي كان يطلق عليها (مجالس الأقاليم) قبل صدور المرسوم في سبتمبر ١٩٥٣ الذي أنشأ المحاكم الإدارية التي تمتعت بالولاية العامة في المنازعات الإدارية ولا يخرج من اختصاصها إلا الموضوعات التي حددها القانون، وأناطها إلى جهات قضائية أخرى، وتملك المحاكم الإدارية إضافة لاختصاصها القضائي اختصاصاً استشارياً يتمثل في اصدار المشورة في المسائل المعروضة عليها من الإدارة في نطاق الحدود الإقليمية للمحكمة وهو اختصاص ثانوي، وتقبل الأحكام الصادرة عنها الطعن أمام المحاكم الاستئنافية أو أمام مجلس الدولة وفقاً للقانون[٢].

وهناك جانبان لهذه المحاكم:

١- الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية:

تعتبر المحاكم الإدارية في فرنسا محاكم قانون عام، وقضاتها هم قضاة القانون العام بالنسبة للمنازعة الإدارية، فالمحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في

[١] أحمد الصغيري، مرجع سابق ص١١٣، ١١٤.
[٢] مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري، ص٧٠-٧١.

نظر المنازعات الإدارية، ومع ذلك إذا كانت المنازعة القضائية الإدارية يجب أن تبت فيه المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى فإن أحكامها قابلة للاستئناف أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية أو أمام مجلس الدولة، غير أن بعض أحكام المحاكم الإدارية بصفة استثنائية وبموجب نصوص خاصة مثل القضايا الضريبية يمكن أن تصدر بالدرجة الأخيرة ويمكن أن ترفع هذه الأحكام إلى مجلس الدولة عن طريق الطعن بالنقض.

٢ – الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية:

يقوم الاختصاص الاقليمي للمحاكم الإدارية على قاعدة عامة مفادها عندما لا يوجد نص مخالف (المحكمة الإدارية صاحبة الصلاحية إقليمياً، هي المحكمة التي يكون مقرها قانوناً مركز السلطة التي – إما بموجب سلطتها الخاصة، وإما عن طريق التفويض– اتخذت القرار المطعون فيه أو وقعت العقد موضوع النزاع)[١].

الفرع الثاني: اختصاصات القضاء الإداري في مصر:

تأخذ مصر بنظام القضاء الإداري المستقل، وتأخذ أحد الاسلوبين لتحديد اختصاص المحاكم الإدارية إما تحديد الاختصاص وفقاً لمعيار عام يطبقه القضاء في كل حالة على حدة، أو تحديد الاختصاص على سبيل الحصر من قبل المشرع، وقد مزج المشرع المصري بين الأسلوبين فنص صراحة على أهم المسائل التي تندرج في اختصاص القضاء الإداري ثم عقب على ذلك بإيراد المعيار العام.

[١] أحمد الصغيري، مرجع سابق ، ص ١١٤، ١١٥.

ووفقاً لقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فهناك أربعة أنواع من المحاكم الإدارية وهي: **المحكمة الإدارية العليا**، محكمة القضاء الإداري، المحاكم الإدارية، والمحاكم التأديبية، وسيتم بيان اختصاص كل منها على النحو التالي:

أولاً: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا:

تقع المحكمة الإدارية العليا على قمة القضاء الإداري في تنظيمه الهيكلي بصورة تتساوى فيها مع محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي وذلك مع اختلاف طبيعة اختصاص كل منهما، حيث أن محكمة النقض هي محكمة قانون فقط يقتصر دورها على مدى توافق الحكم مع القانون، أما المحكمة الإدارية العليا فيمتد نطاق اختصاصها ليشمل القانون والوقائع في ذات الوقت.

وينعقد الاختصاص للمحكمة الإدارية العليا وفقاً للمادة (٢٣) من قانون مجلس الدلة، بنظر الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، أو المحاكم التأديبية، إضافة إلى نظر الطعون في قرارات مجالس التأديب بوصفها محكمة وقائع وقانون، إلا أنه يحظر عليها الفصل في الطعن المرفوع أمامها دون إعادته للمحكمة التي أصدرته إذا كان الحكم المطعون فيه صادراً بعدم الاختصاص أو باطلاً لمخالفته للنظام العام، وذلك مراعاةً لمبدأ التقاضي على درجتين[١].

ثانياً: اختصاصات محكمة القضاء الإداري:

وفقاً للمادة (١٣) من قانون مجلس الدولة، فإنه ينعقد الاختصاص النوعي لمحكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها بالمادة (١٠) من القانون عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والتأديبية، فهي محكمة ذات اختصاص العام في المجال الإداري يندرج في اختصاصها مالم يعهد به إلى

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، أصول إجراءات التقاضي والاثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة ٢٠١٢، ص٥٧-٦١.

المحاكم الإدارية أو التأديبية، كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها فيما تصدره المحاكم الإدارية[١].

وعليه فإن هذه المحكمة ذو طبيعة مزدوجة على النحو التالي:

أ - اختصاصات باعتبارها محكمة أول درجة، تنظر المنازعات الإدارية التي ليست من اختصاص المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية.

ب -اختصاصات باعتبارها محكمة استئناف، تفصل في الطعون التي ترفع إليها ضد الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية باعتبارها محكمة استئناف أو محكمة ثاني درجة[٢].

وهي تختص وفقاً للمواد ١٠، ١١، ١٢ من القانون بالآتي:

المادة (١٠) تختص محاكم مجلس الدولة بالفصل في المسائل الآتية:

١ -الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية.

٢ -المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم .

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

٤ -الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

٥ -الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

٦ -الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

---

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المرجع السابق، ص٤١.

[٢] مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري، ص٨٣.

٧ -دعاوى الجنسية.

٨ -الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

٩ - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

١٠ -طلبات التعويض من القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

١١ -المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر.

١٢ -الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.

١٣ -الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

١٤ -سائر المنازعات الإدارية.

ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح" .

المادة (١١) : "لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة "

المادة (١٢) : "لا تقبل الطلبات الآتية:

١ -الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

٢ -الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة في هذا التظلم.

وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة"[١]

ويتضح من هذه النصوص أن القضاء الإداري هو صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية.

ثالثاً: اختصاصات المحاكم الإدارية:

وتختص وفقاً للمادة (١٤) من القانون بالفصل في الأمور التالية:

١ - طلبات الغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً من المادة (١٠) متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.

٢ - المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا في البند السابق أو لورثتهم.

٣ - المنازعات الواردة في البند (١١) الخاص بالعقود الإدارية، من المادة (١٠) متى كانت قيمة المنازعة لا تجاوز خمسمائة جنيه.

وبذلك يقتصر اختصاص هذه المحاكم على نوعين من المنازعات الإدارية، **الأولى** المنازعات الخاصة بمستوى معين من الموظفين، **والثانية** المنازعات التي لا تجاوز خمسمائة جنيه في مجال العقود الإدارية[١].

[١] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق ص٧٣-٧٦

رابعاً: اختصاصات المحاكم التأديبية:

وهي تختص بمنازعات الموظفين المعينين في وظائف دائمة والخاصة بالمخالفات المالية والإدارية التي تقع منهم، وتتكون من نوعين: محاكم للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومقرها القاهرة والاسكندرية، ومحاكم للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن بمستواهم، ويطعن في الأحكام الصادرة عنها أمام المحكم الإدارية العليا[٢].

ولهذه المحاكم نوعين من الاختصاص على النحو التالي:

الأول اختصاصات تتعلق بالتأديب أي نظر الدعوى التأديبية المبتدأة وفقاً للمادة (١٥) من قانون مجلس الدولة، ونظر الطعون التأديبية ضد الجزاءات التأديبية الموقعة على العاملين بالقطاع العام أي إلغاء القرارات التأديبية.

والثاني اختصاصات تتعلق بنظر المسائل المتفرعة عن التأديب كالوقف عن العمل لمصلحة التحقيق، أو نظر طعن العامل على قرار تحميله بما ألحقه بالجهة الإدارية من أضرار[٣].

****

[١] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٨٠

[٢] مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري، ص٨٤-٨٥.

[٣] عبدالعزيز عبدالمنعم خيفة، المرجع السابق، الكتاب الثاني، ص ٤٧-٥٣.

الفرع الثالث: كيفية نظر المنازعات الإدارية في كل من الإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية:

أولاً : نظر المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة:

تعتبر دولة الإمارات العربية المتحدة من الدول المركبة (أي تتكون من أكثر من إمارة) ويجمع ما بينها اتحاد مركزي أو فيدرالي بحيث يكون لكل دولة أو ولاية أو إمارة عضو في الاتحاد استقلالها الدستوري والتشريعي والقضائي والتنفيذي في نطاق الإطار الذي يحدده الدستور الاتحادي، ويكون للدولة الاتحادية دستورها الذي يعلو دساتير الولايات الأعضاء، وقضاؤها الاتحادي، وحكومتها الاتحادية، وبرلمانها الاتحادي بحيث يتم توزيع السلطات بن الدويلات أو الولايات وبين دولة الاتحاد المركزي[١].

ومن ناحية أخرى فإنها تتبع **النظام القضائي الموحد**، وعليه فإنه ليس هناك سواء على المستوى الاتحادي أو المحلي قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي.

وسنتولى بيان نوع المحاكم في دولة الإمارات العربية المتحدة من حيث كونها محاكم اتحادية ومحلية، ومن ثم بيان كيفية نظر كل منها للمنازعات الإدارية على النحو التالي:

١ -المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات:

أ - **محاكم اتحادية:** وهي المحاكم القائمة في الإمارات وقامت بضم المحاكم القائمة على أرضها إلى القضاء الاتحادي، وهي إمارات: الشارقة،

١ أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي سنة ٢٠٠٨، ص٢١-٢٢ .

وعجمان والفجيرة وأم القيوين[١]. ويضم القضاء الاتحادي المحكمة الاتحادية العليا، ومحاكم اتحادية ابتدائية، ومحاكم اتحادية استئنافية.

حيث صدر القانون الاتحادي الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية رقم (٦) لسنة ١٩٧٨ الذي نص في مادته الثالثة على اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية في أبوظبي بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء أكان الاتحاد مدعياً أم مدعياً عليه فيها[٢].

فالمنازعات بين الأفراد والحكومة الاتحادية يعد من اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة الاتحادية طبقاً لنص المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢[٣].

ب - **محاكم محلية:** وهي المحاكم التي لم تنضم إلى القضاء الاتحادي حتى الآن وهي محاكم (دبي)[٤]. أو التي انفصلت عنه لاحقاً كمحاكم إمارة رأس الخيمة التي أنشئت بموجب قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢ الصادر من حاكم رأس الخيمة، ومحاكم أبوظبي التي أنشئت في عام ٢٠٠٦ بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم دائرة القضاء في إمارة أبوظبي– محاكم محلية مستقلة عن المحاكم الاتحادية، فأصبح هناك قضاء محلي يتضمن المحكمة الابتدائية، ومحكمة الاستئناف، ومحكمة النقض، وبالتالي أصبح لدى كل من إمارة (أبوظبي، ودبي، ورأس الخيمة) محاكم محلية[٥].

---

١ أحمد علي أحمد الصغيري، المرجع السابق، ص٤١.

٢ أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، سنة ٢٠٠٨، ص٢٩.

٣ أحمد علي أحمد الصغيري، المرجع السابق، ص٦٣.

٤ أحمد علي أحمد الصغيري، المرجع السابق، ص٤١.

٥ القانون الاتحادي رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم دائرة القضاء في إمارة أبوظبي.

وقد نظمت المواد الدستورية من المادة ٩٤ إلى ١٠٩ العلاقة بين هذين النظامين، حيث شرحت هذه المواد الأصول الكلية لهذه العلاقة، بينما تركت تفصيلاتها للقضاء المحلي دون أن يخالف أو يتعارض مع المبادئ الكلية التي وضعها الدستور. حيث نص الدستور الإماراتي على حرية الإمارات الأعضاء في الاتحاد في الاحتفاظ بقضائها المحلي، أو الانضمام إلى القضاء الاتحادي. بحيث ينظر القضاء المحلي في كل إمارة في جميع المسائل التي لم يعهد بها إلى القضاء الاتحادي وفقاً لأحكام الدستور.

وعليه فإنه لا يوجد بدولة الإمارات مجلس دولة أو قضاء إداري مستقل، وإنما تختص بعض محاكم القضاء العادي بنظر المنازعات الإدارية متبعة في ذلك النظام الأمريكي[١]، فلا يوجد قضاء إداري متخصص في نظر المنازعات الإدارية كمجلس الدولة الفرنسي، وإنما يوجد قضاء موحد يختص بنظر كافة المنازعات التي تثور على إقليم الدولة أياً كان أطرافها وسواء اتصفت بالصفة الإدارية بأن كانت الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة، أو كانت مجرد منازعة عادية تخضع لأحكام القانون الخاص ولا مجال للسلطة العامة فيها وهو ما يصدق على مستوى القضاء الاتحادي والمحلي. ويرجع عدم استقلال القضاء الإداري لعدة اعتبارات منها التأثر بالشريعة الإسلامية، ونظام الحكم الأبوي الذي كان سائداً قبل الاتحاد، والنظام الإنجليزي الذي يميل لوجود قضاء واحد[٢]. فضلاً عن اعتبارات أخرى منها ظروف الدولة وصغر حجمها وبالتالي قلة المنازعات الإدارية فيها، وسهولة الاتصال بين الحكام والمحكومين الذي ساعد كثيراً على تيسير وحل خلافاتهم بالتراضي ودون ترافع إلى القضاء في كثير من الأحيان[٣].

---

١ أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، طبعة ٢٠٠٨، ص٥٣.

٢ أحمد علي أحمد الصغيري، المرجع السابق، ص٦٣-٦٤ .

٣ أحمد علي أحمد الصغيري، المرجع السابق، ص٥٣.

٢ - اختصاصات المحاكم الاتحادية بنظر المنازعات الإدارية:

نص الدستور الاتحادي الصادر سنة ١٩٧١ في المادة (١٠٢) منه على أن: "يكون للاتحاد محكمة **اتحادية** ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة – وهي أبوظبي– أو في **بعض عواصم** الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: " ...المنازعات المدنية والتجارية **والإدارية** بين **الاتحاد** والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها ....."

كما نصت المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢ على أنه: " تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في **عاصمة الدولة** بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية **والإدارية** التي تنشأ بين **الدولة** والأفراد سواء كانت الدولة مدعية أو مدعى عليها فيها، ويجوز للمحكمة عند الاقتضاء أن تنعقد في أية **عاصمة من** عواصم الإمارات".

واستناداً للنصوص أعلاه، فقد يتضح أن المحاكم **الاتحادية** سواء كانت في عاصمة الدولة أو أي من عاصمة عواصم الإمارات تختص بنظر المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والأفراد[١].

وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا من جواز رفع الدعاوى المشار إليها في المادة (٢٥) أمام محكمة عاصمة إمارة أخرى غير محكمة عاصمة الاتحاد إذا كان النزاع يقع في دائرة اختصاصها (الطعن رقم ٥٤ لسنة ١٥ ق.ع، نقض مدني، جلسة ١٩٩٣/٥/١٨)، وتلك الصلاحية لم تمتد لعواصم الإمارات فقط بل شملت مدينة العين في إمارة أبوظبي (المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ١٩ ق.ع نقض مدني، جلسة ١٩٩٩/٥/١٦)[٢].

---

[١] شرح الباحثة .

[٢] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي سنة ٢٠٠٨، ص١١٧، ١١٨.

٣-اختصاص المحاكم المحلية بنظر المنازعات الإدارية:

وهي محاكم إمارة دبي ورأس الخيمة، وأبوظبي، واختصاص هذه المحاكم قائم على أساس أن القضاء المحلي هو صاحب الاختصاص العام بنظر جميع المسائل التي لم يعهد بها الدستور للقضاء الاتحادي، وذلك بناءً على صريح نص المادة (١٠٤) من الدستور الاتحادي الصادر في ١٩٧١/١٢/٢ والتي تنص على أن: " تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور".

أ - اختصاص المحاكم في إمارة دبي بنظر المنازعات الإدارية:

مرت إمارة دبي بأربع مراحل على النحو التالي:

المرحلة الأولى: بدأت من الأوامر والتعليمات بأمر أصدره – المغفور له بإذن الله الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم– بتاريخ ١٩٧٢/٩/٢٣ بصفته حاكم إمارة دبي على أنه: " لا تقام الدعوى ضد الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو مؤسسة من مؤسساتها إلا بإذن منا – أي من الحاكم . وقد جاء النص خالياً من الإجراءات أو الخطوات اللازمة لرفع هذه الدعاوى، وكذلك من نوع هذه الدعاوى إدارية أم مدنية أم تجارية.

المرحلة الثانية: وتبدأ منذ أن أصدر صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم في عام ١٩٩٢ بصفته حاكماً لإمارة دبي تعليمات بشأن قضايا الحكومة وفقاً للآتي:

أولاً: مع مراعاة ما تنص عليه المراسيم والقوانين والأوامر الصادرة من قبل الحاكم، لا تقام الدعاوى لدى المحاكم ضد الحاكم أو ضد الحكومة إلا وفقاً لما يلي:

أ. على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى المستشار القانوني لحكومة دبي صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه.

ب. خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من استلام هذه التفاصيل يرفع المستشار القانوني مطالعته للحاكم ويبلغ الطرف المعني بقرار سموه.

ج. لا يجوز استيفاء أي دين أو التزام على الحاكم أو الحكومة بطريق وضع اليد أو الحجز أو البيع بالمزاد العلني أو الحيازة بأي إجراء قانوني آخر على ممتلكات وموجودات الحاكم أو الحكومة سواء صدر بهذا الدين أو الالتزام حكم بات أو لم يصدر.

ثانياً: ليس في هذه التعليمات ما يتطلب الحصول على الموافقة المسبقة للحاكم للبدء في إجراءات التحكيم وفقاً لأية اتفاقية خطية موقعة من الحاكم أو الحكومة .

ثالثاً: تعني الحكومية حيثما وردت في هذه التعليمات حكومية دبي وتشمل أية دائرة من دوائرها، وأية مؤسسة أو هيئة حكومية أخرى.

وتنفيذاً للتعليمات السابقة، فقد جرى قضاء محكمة تمييز دبي على أنه: " في غير حالة البدء في إجراءات التحكيم المتفق عليه بموجب اتفاقية خطية موقعة من صاحب السمو حاكم دبي أو الحكومة أو ما يصدره سموه من مراسم وقوانين وأوامر، يتعين **عدم إقامة الدعوى** قبل الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو أي هيئة أو مؤسسة حكومية أخرى إلا بعد أن يودع من يرغب في إقامة صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه لدى المستشار القانوني لحكومة دبي ويبلغ بقرار سمو الحاكم في هذا الشأن، وقد جاءت هذه التعليمات مطلقة فهي تسري على كافة الدعاوى بكافة صورها ونوع المطلوب فيها طالما أنها أقيمت ضد إحدى الجهات المنصوص عليها فيها، **وتشكّل هذه التعليمات إجراء من إجراءات التقاضي مما**

يتعلق بالنظام العام، ويترتب على عدم اتباعها عدم قبول الدعوى.... ولما كان الطاعنان قد أقاما دعواهما طلباً للحكم بإلزام لمطعون ضدهما – النيابة العامة والمباحث الجنائية – بعدم تسليمهما لدولة الصين، وكان قد أغفلا اتباع التعليمات سابقة الذكر فإن **دعواهم بحالتها الراهنة تكون غير مقبولة** .... "

المرحلة الثالثة: وبدأت حينما أصدر صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم في عام ١٩٩٦ (قانون دعاوى الحكومة) رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ والذي نص بعد تعديله بالقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٧ على أن:

" أ- يقيم النائب العام أو من ينتدبه من رؤساء النيابة العامة دعاوى الحكومة ضد أي شخص طبيعي أو معنوي أو أي جهة أخرى لدى المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها في إمارة دبي أو خارجها، وذلك بصفته ممثلاً للحكومة.

ب- مع مراعاة أحكام التعليمات الصادرة بتاريخ ١٩٩٢ بشأن قضايا الحكومة تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام – كمدعى عليه – بصفته ممثلاً لها.

ج- على النائب العام أن يرسل لديوان الحاكم نسخة من لائحة كل دعوى تكون الحكومة طرفاً فيها .

ويجوز للحاكم بأمر يصدره انتداب أي موظف حقوقي في أي دائرة من دوائر الحكومة أو مؤسساتها أو هيئاتها العامة، لإقامة الدعاوى المتعلقة بتلك الدائرة أو المؤسسة أو الهيئة أو تمثيلها في الدعاوى التي ترفع ضدها وذلك بدلاً من النائب العام، كما أن للنائب العام أو أي شخص منتدب بموجب المادة (٤) توكيل محامي أو أكثر ليقوم مقامه في أية دعوى للحكومة أو عليها والمرافعة فيها ومتابعتها إلى أن يصدر الحكم البات فيها، وهو ما نصت عليه المادة (٥) .

المرحلة الرابعة: وهذه المرحلة تبدأ من تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٠ بصدور القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون دعاوى الحكومة رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ وبموجب هذا القانون فقد نصت المادة (٣) المعدلة على أن:

أ. لا تسمع المحاكم أية دعوى ضد الحاكم إلا بعد الحصول على موافقة سموه.

ب. يرفع رئيس المحكمة أو القاضي استدعاء الدعوى إلى مدير الديوان لعرضه على سموه، فإذا وافق سموه على إقامة الدعوى يعاد الاستدعاء مرفقاً بالموافقة على المحكمة للسير فيها .

ج. تقام الدعاوى ضد الحاكم على مدير الديوان بصفته مدعى عليه، وكذلك الدعاوى التي لسموه يقيمها مدير الديوان، وله أن ينيب عنه النائب العام، وأن يوكل من يشاء من المحامين.

د. تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام كمدعى عليه بصفته ممثلاً للحكومة ويشترط في ذلك اتباع الإجراءات التالية:

١. على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى مكتب المستشار القانوني لحكومة دبي صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه.

٢. يحيل المستشار القانوني بكتاب منه الادعاء إلى الجهة المعنية لإبداء مطالعتها، وذلك خلال اسبوع واحد من استلامه الادعاء، وعلى الجهة المعنية الرد خلال خمسة عشر يوماً من استلامه كتاب الإحالة وإذا انقضى شهران على تقديم الادعاء للمستشار القانوني دون الوصول إلى إنهاء النزاع بصورة ودية فللمدعي أن يلجأ إلى المحكمة المختصة.

كما أضيفت المادة التالية تحت رقم المادة (٣) مكرر: " لا يجوز استيفاء أي دين أو التزام على الحاكم أو الحكومة بطريق وضع اليد أو الحجز أو البيع بالمزاد العلني أو الحيازة بأي إجراء قانوني آخر على ممتلكات وموجودات الحاكم أو الحكومة سواء صدر بهذا الدين أو الالتزام **حكم بات أم لم يصدر**" .

ويرى أحد الفقهاء أن شرط موافقة الحاكم المسبقة على رفع الدعاوى التي ترفع ضد الحكومة، والمأخوذ به في إمارة دبي هو شرط غير دستوري، وأن هذه التعليمات غير دستورية وتصطدم بنص المادة (٤١) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة والتي جرى نصها على أن: " لكل انسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب"- المقصود به الباب الثالث من الدستور الاتحادي الصادر في عام ١٩٧١ الذي تم النص فيه على الحريات والحقوق والواجبات العامة- وبالتالي فإن رفض الإذن برفع الدعوى ضد إحدى دوائر الإمارة يعني حرمان صاحب المظلمة من رفع دعواه إلى قاضيه الطبيعي، وفي ذلك مخالفة للنص الدستوري سالف الذكر وإهدار لحق التقاضي، وهو حق طبيعي مقدس أكدته الشرائع السماوية والوضعية على السواء. كما أن رفض الإذن بالترافع إلى القضاء ضد هيئات أو دوائر السلطة العامة في الإمارة فيه إنكار لحق التقاضي في مجال من أهم مجالات القضاء، ألا وهو القضاء الإداري الذي يفصل في منازعة لا توزان في القوة بين طرفيها وهما الإدارة بما تحت يديها من إمكانيات وسلطات السلطة العامة والطرف الآخر هو الفرد العادي[١].

ب-اختصاص المحاكم في إمارة رأس الخيمة بنظر المنازعات الإدارية:

تم تنظيم اختصاصات المحاكم في الإمارة بموجب قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢ الصادر من حاكم رأس الخيمة (صاحب السمو الشيخ صقر بن محمد القاسمي) والمرسوم الأميري رقم (٧) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار الهيكل التنظيمي لدائرة المحاكم في رأس الخيمة.

[١] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي سنة ٢٠٠٨، ص١٢١-١٢٨.

إلاّ أن الجدير بالملاحظة أن ذلك القانون جاء خالياً من التعرض للقضايا الإدارية أو المنازعات الإدارية بشكل عام سواء التي تكون الحكومة الاتحادية طرفاً فيها أو التي تكون الحكومة المحلية طرفاً فيها، على الرغم من أن النص على ولاية المحاكم في الفصل الأول من الباب الثالث قد جاء شاملاً لجميع الدعاوى التي يمكن أن تثار أمام القضاء ومن بينها دعاوى القضاء الإداري، حيث نصت المادة (٨) على أنه: " تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والدعاوى والجرائم التي تنشأ في الإمارة إلا ما استثنى بنص خاص، ويبين القانون قواعد اختصاص المحاكم" .

إلاّ أنه باستعراض تشكيل المحاكم وتنظيمها ابتداءً من المحاكم الجزئية وانتهاءً بمحكمة التمييز، نجد أن قضاة تلك المحاكم ودوائرها القضائية تختص فقط بالنظر في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والجزائية والتنفيذ، ولم يرد ذكر أي من المنازعات الإدارية[١].

ج-اختصاص المحاكم في إمارة أبوظبي بنظر المنازعات الإدارية:

تشكلت المحاكم في أبوظبي بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم دائرة القضاء في أبوظبي، وقد جاء هذا القانون الهام لإعادة التأكيد على استقلالية النظام القضائي في الإمارة بعيداً عن تأثير الأجهزة التنفيذية، وضماناً لنزاهته وسلامته، وتعزيزاً لدوره في تكريس سيادة القانون.

واستناداً لهذا القانون فقد تم إنشاء دائرة القضاء في أبوظبي في يونيو ٢٠٠٧ لتحقيق العدل والمساواة أمام القانون لجميع المواطنين والمقيمين في أنحاء إمارة أبوظبي.

[١] أحمد علي أحمد الصغيري، مرجع سابق، ص ١٣٣-١٣٧ .

ولدائرة القضاء في أبوظبي عدة دوائر وأقسام مختلفة منها **مجلس القضاء** الذي يشرف على جميع الوظائف والمهام، **وإدارة دائرة القضاء** التي تشرف على تنفيذ الاستراتيجيات والأعمال الإدارية المساندة، **والنيابة العامة** التي تشرف على جميع المهام الفنية والإدارية الخاصة بالنيابة العامة.

ويتكون جهاز المحاكم في إمارة أبوظبي من المحاكم الابتدائية ومحكمة الاستئناف ومحكمة النقض. وتقع تلك المحاكم تحت إشراف مجلس القضاء برئاسة رئيس محكمة النقض.

وتختص تلك المحاكم بالآتي:

محكمة النقض وتمثل أعلى مؤسسة قضائية في إمارة أبوظبي، وتختص بالنظر في الطعون في الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف، وتنازع الاختصاص بين المحاكم في الإمارة، ومساءلة أعضاء المجلس التنفيذي وغيرهم من كبار موظفي الإمارة المعينين بمراسيم أميرية، وهي تتألف من خمسة دوائر: جزائية وتجارية ومدنية وأحوال شخصية وإدارية، فضلاً عن دائرة تسمى دائرة شؤون القضاة.

محاكم الاستئناف، وهي محاكم الدرجة الثانية، التي تنظر في الطعون المقدمة في الأحكام الصادرة عن المحكمة الابتدائية (محكمة أول درجة) **في جميع أنواع المنازعات**، بموجب أحكام القوانين المدنية والجزائية المعمول بها في الإمارة.
وتنقسم محاكم الاستئناف في أبوظبي، إلى دوائر متخصصة مدنية وعمالية وتجارية وأحوال شخصية وجزائية وإدارية، وتختص كل دائرة من هذه الدوائر في الاستئنافات الواردة ضمن اختصاص عملها.

المحاكم الابتدائية، وهي أكبر محاكم دائرة القضاء في أبوظبي، من حيث حجمها وتعدد دوائرها وتنوع اختصاصاتها.

تتكون المحكمة الابتدائية من ثلاثة أقسام رئيسية، وتتفرع عن هذه الأقسام عدة أنواع فرعية، بناءً على النوع والاختصاص في نظر الدعوى، وتشتمل على **الدعاوى المدنية** التي تنقسم إلى دعوى مدنية ودعوى تجارية ودعوى عمالية **ودعوى إدارية** ودعوى مستعجلة؛ **ودعاوى الأحوال الشخصية** التي تنقسم إلى دعاوى الأحوال الشخصية أسرة ودعاوى الأحوال الشخصية تركات وقسم التوثيقات والاشهادات وقسم التوجيه الأسري، **والدعاوى الجزائية** التي تنقسم إلى دوائر جنايات وجنح ومخالفات[1].

ثانياً: نظر المنازعات الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية:

تتبع كذلك الولايات المتحدة الأمريكية نظام القضاء الموحد وليس المزدوج، لذا فإن **المحاكم العادية** هي صاحبة الولاية والاختصاص بالنظر في جميع المنازعات من **إداريـة** ومدنية وتجارية، وعليه فإنه ليس لديها قضاء إداري مستقل، بل يتم نظر المنازعات الإدارية من خلال المحاكم العادية وذلك على النحو الذي سيتم بيانه لاحقاً.

ويتمتع القانون الأمريكي بسلطات واسعة في هذا المجال حيث يقرر مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها. إلا أن هذه المسؤولية في القانون الامريكي لا تقرر بحكم قضائي، إذ لا يملك الأفراد مقاضاة الدولة أمام المحاكم العادية، مما يعني حرمان المحاكم العادية من نظر دعاوى المسؤولية التي ترفع على الدولة، وعلى الفرد الذي يطالب بحق مالي قبل الدولة كتعويض له عن ضرر ألحقته به الإدارة أن يرفع الامر بموجب عريضة الى البرلمان، ولما كان يتعذر على البرلمان فحص جميع الطلبات المقدمة إليه، فقد نشأت داخله هيئات سميت بـ "**محاكم**

[1] الموقع الإلكتروني لبوابة حكومة أبوظبي، الرابط:
https://www.abudhabi.ae/egovPoolPortal_WAR/appmanager/ADeGP/Citizen?_nfpb=true&_pageLabel=P5800195121229243953993&did=300684&lang=ar

الطلبات" والتي تقوم بفحص الطلبات وتقديم تقرير عنها الى البرلمان. وهذه الهيئات لا تمثل محاكم بالمعنى المقصود، حيث رفضت المحكمة العليا الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عنها باعتبارها مجرد مقترحات وأن ما تقدمه مجرد رأي استشاري بحت وليس أحكاماً قضائية. إلا أنه قد تحولت بعض محاكم الطلبات **في بعض الولايات** من هيئات استشارية الى محاكم قضائية لها حق إصدار أحكاماً قضائية، إلا أن هذه المحاكم لا تعتبر محاكم إدارية مستقلة عن القضاء العادي، بل هي محاكم عادية تقبل أحكامها الطعن أمام المحاكم العليا.

وبناءً على ما تقدم فإن محاكم الطلبات تمثّل **هيئات استشارية** في بعض الولايات يستعين بها البرلمان، وتعدّ **محاكم عادية** في البعض الآخر من الولايات تخضع أحكامها للطعن أمام المحاكم العليا[1].

ويمكن تقسيم مرحلة نظر المنازعات الإدارية في الولايات الأمريكية لمرحلتين:

أولاً: الولايات المتحدة الأمريكية قبل استقلالها (مستعمرات بريطانية):

لم تكن تتمتع هذه الولايات بأي سلطة إلا السلطات التي تقررها الدولة المستعمرة بموجب الأوامر الملكية الصادرة من التاج البريطاني أو القوانين التي يسنها البرلمان الإمبراطوري فكان هناك فارق بين القوانين التي تسنها برلمانات الولايات والقوانين التي يسنها البرلمان الإنجليزي وكانت تلك الأوامر الملكية والقوانين الإمبراطورية تعلو علي جميع ما تسنه برلمانات الولايات.

فمحاكم الولايات كانت تمتنع عن تطبيق القوانين التي تسنها برلماناتها إذا ما جاوزت الحدود المرسومة لاختصاصاتها في الأوامر الملكية والقوانين الإمبراطورية.

[1] منتديات ستار تايمز، أرشيف الشؤون القانونية، الرابط: http://www.startimes.com/?t=30059718

ثانياً: الولايات المتحدة الأمريكية بعد استقلالها:

عندما حققت الولايات المتحدة استقلالها عن بريطانيا سنة ١٧٧٦ حرصت كل ولاية علي أن يكون لها دستورها الخاص وأن تكون دساتيرها جامدة وأخذت بمبدأ التمييز بين النصوص الدستورية والقوانين العادية متأثرة بذلك بسابق تجربتها في عهد الاستعمار فكان وجه التأثير أن كفلت لدساتيرها من مرتبة ما كان للأوامر الملكية والقوانين الأساسية القديمة فجعلتها جامدة لتكون بمنأى عن سلطة الهيئات التشريعية العادية ولتحمل المحاكم علي الامتناع عن تطبيق أي قانون متعارض معها.

ثالثاً: قيام الاتحادي الأمريكي:

قام الاتحاد الأمريكي سنة ١٧٨٩ وجاء دستوره جامداً يتطلب تعديله إجراءات أشد من الإجراءات التي يتطلبها تعديل القوانين العادية فاعتبرت الدستور قانوناً أسمى في الدولة تتقيد به المحاكم في كل ولاية بصرف النظر عن أي حكم مخالف في دستور الولايات أو قوانينها.

وعليه إذا عرضت قضية أمام أي محكمة في الولايات المتحدة يثير فيها أحد الخصمين نص قانوني، ويثير الآخر نصاً دستورياً مخالفاً للنص القانوني فعلى المحكمة اتباع الآتي:

أ - التحقق من وجود تناقض حقيقي بين القانون **الدستوري** والقانون **العادي**.

ب -القيام بالاختيار بينهما، وطالما أن النص الدستوري هو الأعلى فيجب عليها أن تطبقه[١].

[١] الرقابة القضائية على دستورية القوانين في أمريكا، أرشيف الشؤون القانونية، منتديات ستار تايمز
http://www.startimes.com/?t=30567129

وبناءً عليه، فإن كل سلطة في الولايات المتحدة الأمريكية تمارس وظيفتها دون تدخل من الأخرى، ودون اعتداء على اختصاصات السلطة الأخرى، فعندما تمارس السلطة القضائية النظر بالمنازعات الإدارية، فإن ذلك يعتبر من صميم وظيفتها ويدخل في اختصاصها، وهي بذلك لا تعتدي على السلطة التنفيذية التي من واجبها أن تحترم القانون في أدائها لوظائفها، فمبدأ المشروعية يعني المساواة بين الأفراد والإدارة أمام القانون فرجال الإدارة يخضعون كقاعدة عامة لمحاكم القضاء العادي ولأحكام القانون العادي الذي يخضع له الأفراد، وعليه فإن القاضي العادي يملك تجاه الإدارة سلطات واسعة. حيث رفضت البلاد الأنجلو سكسونية (كالولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا وكندا وغالبية دول الكومنولث) الأخذ بنظام القانون الإداري المستقل لما في ذلك من مساس بالحرية الفردية ومبدأ المساواة بين الحكام والمحكومين كأطراف في منازعات قضائية، وعليه فإن القانون الإداري ليس له وجود في أمريكا.

ومع التطور التدريجي للنظام الأمريكي فقد أنشأت لجان خاصة بداخل البرلمان سميت (محاكم الطلبات) لفحص طلبات التظلم والتعويض للأفراد عن الأضرار التي سببتها لهم جهة الإدارة، حيث تقدم هذه اللجان تقارير إلى البرلمان ليتخذ قرارات مناسبة بشأنها، وتقتصر مهمة هذه اللجان على إبداء الرأي دون إصدار القرارات فإصدار القرارات للبرلمان.

ثم تطورت هذه اللجان(محاكم الطلبات) وأصبحت تقوم بإصدار القرارات التي يجوز الطعن فيها أمام المحاكم العادية ورغم أنها تفصل في منازعات إدارية إلا أنها ليست محاكم إدارية بل هي محاكم تابعة للقضاء العادي.

وفي سنة ١٩٨٥ ونظراً لكثرة المنازعات الإدارية فقد تشكلت العديد من الإدارات القضائية التي تصل إلى حوالي (٢٩) هيئة إدارية اتحادية مزودة بنظام المحاكم

أو اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، إلا أنها لا تشكل نظاماً مستقلاً في مواجهة القضاء العادي حيث تختلف في تشكيلها وعملها، كما أن أعضاءها لا يشكلون قضاة بالمعنى الحقيقي والقانوني، ولا تنطبق عليهم نصوص الدستور الفيدرالي المتعلقة بالسلطة القضائية، ولا يستفيدون من ضماناتها ويطلق عليهم (الموظفين) وما يصدرونه لا تعد أحكاماً قضائية وإنما قرارات تقبل الطعن فيه أمام القضاء العادي، فالمحاكم العادية وحدها تملك حق إنهاء الخصومات عادية أم إدارية[1].

****

١ أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨، ص٢٤-٢٧.

الفصل الثالث: طبيعة المنازعات الإدارية وأنواعها

إن المنازعة الإدارية بصفة عامة هي المنازعة بين الإدارة والأفراد، إلاّ أنه لا يمكن اعتبار كل منازعة بين الإدارة والأفراد منازعة إدارية فهناك معايير ونطاق محدد لإسباغ هذه الصفة على المنازعة القائمة للتمييز بين روابط القانون العام والقانون الخاص، والذي كان سبباً في نشأة القضاء الإداري المختص بنظر المنازعات المتعلقة بالقانون العام.

ومن ناحية أخرى، فإنه لا يمكن اعتبار أي منازعة أو دعاوى متعلقة بالإدارة منازعات أو دعاوى إدارية بحيث يختص بها القضاء الإداري، فهناك أعمال للإدارة لا تخضع للقضاء الإداري، ولا يمكن اعتبارها منازعات إدارية، ومنها ما يصدر عن السلطة التنفيذية من أعمال (أعمال السيادة) التي تخرج عن نطاق اختصاص القضاء بصفة عامة سواء كان قضاءً عادياً أو إدارياً، ومنها تقوم به الإدارة من أعمال كشخص خاص (أعمال الإدارة الخاصة) والتي تدخل في اختصاص القضاء العادي.

أما ما يدخل في نطاق اختصاص القضاء الإداري من أعمال الإدارة فهو ما تمارسه الإدارة من تصرفات قانونية قد تكون من جانب واحد كما في (القرارات الإدارية)، أو من جانبين كما في (العقود الإدارية)، وقد تكون (تصرفات غير مشروعة) ترتب مسؤولياتها الإدارية.

ويتم النظر في تلك المنازعات الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص القضاء الإداري من خلال نوعين من الدعاوى، الأولى هي دعوى التعويض، والثانية دعوى الإلغاء.

وسنتناول من خلال هذا الفصل لماهية المنازعة الإدارية، من خلال بيان المقصود بالمنازعة الإدارية ومعايير تحديدها، وأعمال الإدارة محل المنازعة الإدارية في مبحث الأول، ثم سنتطرق في المبحث ثاني لبيان أنواع المنازعات الإدارية على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية المنازعة الإدارية

سيتم دراسة هذا المبحث من خلال مطلبين **الأول** يتعلق بالمقصود بالمنازعة الإدارية ومعايير تحديدها، **والثاني** يختص ببيان أعمال الإدارة محل المنازعة الإدارية على النحو التالي:

المطلب الأول : المقصود بالمنازعة الإدارية ومعايير تحديدها:

الفرع الأول: المقصود بالمنازعة الإدارية:

إن بيان المقصود بالمنازعة الإدارية يعدّ أمراً ضرورياً لتحديد المحكمة المختصة بنظر النزاع، والقوانين والإجراءات الواجبة التطبيق.

وفي بيان المقصود بالمنازعة الإدارية ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنها: "كل منازعة تثور بشأن تسيير الإدارة لأحد **المرافق العامة** التي تضطلع بإدارتها وفقاً للقانون العام وأساليبه حيث يطبق في شأنها القانون العام[1]".

[1] المحكمة الإدارية العليا ،الطعن رقم ٦١٣، لسنة ٤٣ق، جلسة ٢٠٠١/١٢/٨.

كما ذهبت في حكم آخر إلى اعتبار المنازعة الإدارية: " قوامها النهي عن مسلك الجهة الإدارية بصفتها القائمة على إدارة مرفق المساحة مما يدخلها في اختصاص مجلس الدولة بحسبانه القاضي الطبيعي لروابط القانون العام[١]"

وفي حكم آخر أكثر استفاضة ذهبت في تحديد المنازعة الإدارية إلى أنها: "إجراءات الخصومة القضائية بين الفرد والإدارة والتي ترفع للمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير الإدارة **للمرافق العامة** التي تدار وفقاً للقانون العام وأساليبه ويبتدى فيها واضحاً وجه **السلطة العامة** ومظهرها ويكون القانون العام هو الواجب التطبيق على المنازعة[٢]" .

كما ذهبت إلى أن: " المقصود بالمنازعة الإدارية هي تلك التي تنشأ نتيجة نشاط وأعمال **السلطة العامة** بوصفها سلطة إدارية[٣]".

وعليه فقد اعتمدت هذه الأحكام في تحديد المنازعة الإدارية على معياري **المرفق العام والسلطة العامة**، فإذا تعلّقت المنازعة بإنشاء أو تسيير مرفق عام أصبحت المنازعة إدارية شريطة استعمال الإدارة لأحد مظاهر السلطة العامة.

وقد وسّعت المحكمة من نطاق المنازعات الإدارية حيث شملت: " دعاوى التعويض عن إهمال الجهة الإدارية في إدارة تسيير المرفق العام والتي من مظاهرها ألا يلتزم الموظف بواجباته الوظيفية التي ينص عليها القانون من احترام متبادل بين الموظفين وسلوك أي منهم مسلكاً لا يتفق والاحترام الواجب وعدم التعاون بينهم وعدم مراعاة حسن سير العمل، وهذه المنازعة بلا شك تنطوي في

[١] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٧٢، سنة ٢٦ ق،، جلسة ١٩٨٢/٥/١٥ .

[٢] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٠٩٧ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٤.

٣ المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧١٠٤ – لسنة ٤٧ قضائية – جلسة ٥-٢-٢٠٠٥ .

نطاق الروابط الوظيفية التي تدخل في اختصاص مجلس الدولة بحسبانه القاضي الطبيعي لروابط القانون العام، لذا فإن محاكم محلس الجولة تكون مختصة بنظرها[1]".

وحيث اعتمدت هذه الأحكام في إجمالها على تحديد المقصود من المنازعة الإدارية من خلال معايير أو عناصر محددة، لذا فإن الأمر يتعين معه التطرق لمعايير تلك المنازعة الإدارية، والتي يمكن استعراضها على النحو التالي:

الفرع الثاني: معايير تحديد المنازعة الإدارية:

تطورت معايير تحديد المنازعة الإدارية بتطور القضاء الإداري ذاته، فتنوّعت وتعددت وفقاً لتطور ذلك القضاء، ومن هذه المعايير ما يلي:

أولاً: المعيار العضوي:

وهو المعيار الذي لجأ إليه مجلس الدولة الفرنسي، لحماية الإدارة من تدخل القضاء العادي في شؤونها ومنعه من عرقلة نشاطها، وبمقتضاه يخرج عن اختصاص القضاء العادي كل عمل صادر عن سلطة إدارية مهما كان موضوعه تحقيقاً لاستقلال الإدارة التام في مواجهة المحاكم العادية[2].

وقد انتقد هذا المعيار نظراً لوجود منازعات تكون الإدارة طرفا فيها إلا أنها لا تعتبر منازعات إدارية كونها تتعلق بنشاط غير إداري، الأمر الذي اقتضى البحث عن معيار موضوعي لا يقوم على أساس شكلي مما أدى لظهور معايير أخرى.

[1] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦١٣ لسنة ٤٣ق، جلسة ٢٠٠١/١٢/٨ .

[2] محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات، دار القلم، الطبعة الثانية١٩٩٠، ص١٧، ١٨.

ثانياً: معيار الهدف:

ومضمونة أن إذا كان العمل موضوع المنازعة يستهدف المصلحة العامة فهو من الأعمال الإدارية التي تخضع لقواعد القانون الإداري، ويختص بها القضاء الإداري دون القضاء العادي، وعليه فلا يكفي لاعتبار المنازعة إدارية أن يكون أحد طرفيها جهة إدارية، بل يلزم أيضاً أن يكون الهدف من العمل الإداري هو تحقيق المصلحة العامة.

وقد انتقد هذا المعيار لنظراً لغموض فكرة المصلحة العامة ومرونتها، وضرورة وجود معيار لها[1].

ثالثاً: معيار أعمال الإدارة العامة:

يقوم هذا المعيار على أساس أن الإدارة تقوم بنوعين من الأعمال:

الأول: أعمال السلطة التي تتجسد في التصرفات الصادرة من الهيئات الإدارية المختلفة بإرادتها المنفردة والمتضمنة أوامر ونواهي ملزمة للأفراد، مما يتعين معه أن تخضع لرقابة القضاء الإداري.

والثاني: يتمثل في أعمال الإدارة المالية أو العادية التي تمارسها الإدارة بنفس أساليب الأفراد دون استخدام سلطتها العامة بصفتها شخصاً عادياً، وبالتالي فليس هناك مبرر لإخضاعها لرقابة القضاء الإداري، ويختص بنظر المنازعات المتعلقة بها القضاء العادي[2].

وقد انتقد هذا المعيار لأنه يؤدي إلى خروج كثير من أعمال الإدارة المختلطة التي تكون من طبيعة الأعمال العادية وتتضمن بعض عناصر السلطة العامة الآمرة

[1] محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١٨.
[2] عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية، سنة١٩٩٩، ص١٩٥.

كالعقود الإدارية من اختصاص القضاء الإداري، فضلاً عن صعوبة تطبيقه من الناحية العملية نظراً لصعوبة التفرقة بين أعمال الإدارة[١].

رابعاً: معيار المرفق العام :

يقوم على ارتباط اختصاص القضاء الإداري بفكرة المرفق العام، الذي تنشئه الدولة وتقوم بتنظيمه وتسييره بهدف تقديم النفع وتحقيق المصلحة العامة.

وقد تكونت مدرسة المرفق العام بزعامة العميد ليون ديجي الذي جعل من المرفق العام محور ارتكاز لجميع نظريات ومبادئ القانون الإداري وجعل القانون الإداري قانون المرافق العامة وحدد اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بنشاط وإدارة المرافق العامة[٢]

وقد أُنْتُقِدَ هذا المعيار نظراً لأن فكرة المرفق العام غامضة وغير كافية لكي تكون معياراً في تحديد المنازعة الإدارية، فضلاً عن كونها لا تستوعب كل مظاهر النشاط الإداري الذي لا يقتصر على إدارة المرافق العامة، فوجود المرفق العام لا يعد الشرط الوحيد أو الضروري لتطبيق القانون الإداري[٣].

خامساً: معيار السلطة العامة :

يقوم على تغليب الوسائل على الأهداف، وذلك على نقيض معيار المرفق العام الذي رجّح الأهداف، وقد تضمن هذا المعيار عنصرين: نشاط السلطة التنفيذية، واستخدام السلطة العامة، حيث **يترتب على العنصر الأول** استبعاد نشاط الأفراد ونشاط السلطتين التشريعية والقضائية (أعمال الحكومة) **ويحدد العنصر الثاني**

[١] عبدالغني بسيوني، المرجع السابق، ص١٩٦، ناجي محمد الشنب، دراسات قانونيه في التحكيم الدولي، التحكيم في العقود الإدارية في القانون، صفحة الدكتور في facebook، على الرابط https://www.facebook.com/permalink.php?id=582619868416621&story_fbid=582924578386150

[٢] عبدالغني بسيوني، المرجع السابق، ص١٩٧.

[٣] محمود سامي، المرجع السابق، وناجي محمد الشنب مرجع سابق.

اختصاص القضاء الإداري ومجالات تطبيق أحكام القانون الإداري كما هو واضح بالنسبة للضبط الإداري، وعند استعمال هذه الأساليب في مجال المرافق العامة والعقود الإدارية، وبالتالي يخرج من اختصاص للقضاء الإداري إدارة الدولة لأملاكها الخاص، وعقود الإدارة التي لا تستخدم فيها أساليب السلطة العامة، وإدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية.

وقد أوضح العميد موريس هوريو مؤسس معيار السلطة العامة بأن السلطة العامة كأساس للقانون الإداري، وتحديد اختصاص القضاء الإداري لا تقتصر على الأوامر والنواهي كما في معيار أعمال الإدارة، وإنما تشمل جميع الأعمال الصادرة من الإدارة التي تستخدم فيها الامتيازات المقررة للسلطة العامة[1].

سادساً: المعيار المختلط:

هذا المعيار يجمع بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام، ومقتضاه أن المنازعة تعتبر إدارية إذا كانت تتعلق بنشاط المرفق العام واستخدمت الإدارة في تسييره وانجازه امتيازات السلطة العامة.

وهو المعيار الذي أخذ به الفقه القانوني الحديث، وكذا القضاء المصري، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "حيث أن الرأي الذي استقر عليه قضاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع في فرنسا مدة طويلة حتى الآن. وهو ما يتعين الأخذ به في مصر، هو أن المنازعة تكون إدارية وتدخل في اختصاص مجلس الدولة إذا توافر فيها عنصران **الأول اتصال المنازعة بسلطة إدارية**، أي تكون السلطة الإدارية أحد الخصوم في الدعوى كمدعي أو مدعى عليه، **والثاني هو اتصال المنازعة بنشاط مرفقي تباشره السلطة الإدارية بوسائل القانون**

[1] عبدالغني بسيوني، المرجع السابق، ص١٩٩، ٢٠٠.

العام؛ أي أن يكون موضوع المنازعة المطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة من علاقات القانون العام[1].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ما استقر عليه القضاء الإداري حيث قضت بأن:

" حيث أن المنازعة الإدارية هي إجراءات الخصومة القضائية بين الفرد والإدارة والتي ترفع لمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير الإدارة للمرافق العامة التي تدار وفقاً للقانون العام، وأساليبه ويتبدى فيها واضحاً وجه السلطة العامة ومظهرها ويكون القانون العام هو الواجب التطبيق على المنازعة[2]".

المطلب الثاني: أعمال الإدارة محل المنازعة الإدارية:

يمكن حصر أعمال الإدارة محل المنازعات الإدارية، من خلال بيان تصرفات الإدارة التي قد تكون من جانب واحد كما في القرارات الإدارية، أو من جانبين كما في العقود الإدارية، كما قد تكون تصرفات غير مشروعة أي أعمال مادية تقوم بها الإدارة تسبب ضرراً للأفراد، وسنتناول ذلك تباعاً لتحديد مسؤولية الإدارة بشأن كل منها، على النحو التالي:

الفرع الأول: قرارات الإدارة غير المشروعة:

القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وقد استقر

[1] الحكم الصادر بجلسة ١٩٧٧/٤/٢٥ من الدائرة الاستئنافية، في الطعن الاستئنافي رقم ٢١١.

[2] الحكم المحكمة الصادر في الطعن رقم ٢٠٩٤ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٤.

الفقه والقضاء الإداريان على تعريفه بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة بما لها من سلطة في إصداره، ويرتب آثاراً قانونية[1].

وبناءً على المفهوم السابق، فإن هناك شروط لقيام القرار الإداري تتمثل في الآتي:

١-صدور القرار عن سلطة إدارية:

أي السلطة التنفيذية ممثلة في الهيئات العامة أو إحدى الجهات الإدارية الداخلة في هيكل التنظيم الإداري للدولة والمتمتعة بصفة الشخص المعنوي العام، ويستوي أن يصدر التصرف عن شخص عام بطبيعته كوحدات الإدارة المحلية أو المركزية أو شخص أسبغ عليه قضاء مجلس الدول وصف الشخص المعنوي العام، كالنقابات المهنية.

٢- صدور القرار في نشاط إداري:

يتعين اتصال تصرف الإدارة بنشاط إداري، أي يكون القرار إدارياً بمضمونة وفحواه، فإذا تعلق القرار بمسألة من مسائل القانون الخاص، أو تعلق بإدارة مال شخص معنوي خاص فلا يعدّ قراراً إدارياً رغم صدوره عن هيئة عامة أو شخص معنوي عام.

٣- إحداث القرار لأثر قانوني:

حيث يتعين أن يهدف تصرف الإدارة لإحداث أثر قانوني من إنشاء أو تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية عامة في القرارات التنظيمية أو ذاتية في القرارات الإدارية الفردية، لذا فإن وصف القرار الإداري لا ينسحب على الأعمال التمهيدية أو التحضيرية السابقة على إصدار القرار الإداري حيث لا يجوز الطعن بإلغائها استقلالاً عن القرار الذي مهدت لإصداره، وذلك لعدم تأثر المركز القانوني، كما

[1] أعاد علي حمود القيسي، مرجع سابق، ص ٤٥٠، المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٠٥ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٥/١١/٣.

لا ينطبق ذلك الوصف أيضاً على أعمال الإدارة الداخلية لعدم إحداثها لأثر قانوني[١].

وعليه، وبقيام القرار الإداري، فإنه لا بد من توافر أركانه الرئيسية والمتمثلة في الآتي:

الشكل: أي الشكل الذي يتطلبه القانون في القرار الإداري .

الاختصاص:أي السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القوانين واللوائح لإصدار القرار.

المحل: أي مضمون الأثر القانوني بأن يكون القرار ممكناً وجائزاً قانوناً.

الغاية: أي الباعث أو الهدف من القرار الإداري وهو ابتغاء مصلحة عامة.

السبب: ورغم كونه عنصراً لا يظهر في القرار الإداري ذاته إلا أن الفقه الحديث اتفق على أنه عنصر موجود في القرار الإداري ويسبق إصداره ووجوده، وهو المبرر والدافع لإصدار القرار الإداري واتخاذه، وعليه لا يمكن الادعاء بانعدام السبب في القرار الإداري، بل يمكن القول بعدم مشروعية السبب التي يقوم عليه القرار الإداري[٢].

وبناءً عليه فقد تصدر الإدارة قرارات دون مراعاة أحد هذه العناصر أو الأركان مما يصبح معه قرار الإدارة غير مشروع سواء باطل أو معدوم، وفي كلا الحالتين فإن الإدارة تكون مسؤولة عن تلك القرارات على نحو ما سيبين:

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠١١، ص١٤-٢٠.

٢ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤، ص١١٣، ١١٤.

أولاً: قرارات الإدارة الباطلة

القرار الباطل هو القرار الذي يرتب آثاراً قانونية، ويلزم الأفراد باحترامه، ولكنه مشوب بعيب بسيط في أحد أركانه أو شروطه، مما يجعله قابلاً للبطلان، إلا أن هذا البطلان لا يفقده صفته الإدارية، لذا فإن القضاء الإداري يختص بنظر تلك القرارات الباطلة[1]، وتعد قرارات الإدارة باطلة إذا شابها أحد أوجه البطلان الشكلية أو الموضوعية على النحو التالي:

١ - **أوجه البطلان الشكلية:** يشوب القرار الإداري البطلان من الناحية الشكلية في حالتين:

الأولى: صدور القرار في غير الشكل الذي تطلبه القانون لإصداره أو مخالفته للإجراءات الواجب اتباعها (عيب الشكل).

أي المظهر الخارجي للقرار والإجراءات التي يجب أن يمر بها وتتبع في إصداره، والأصل أن للإدارة حرية إصدار قراراتها في الشكل الذي تراه ملائماً، إلا أن ذلك يرد بشأنه استثناء مفاده التزام الإدارة بإصدار القرار في الشكل الذي حدده المشرع متى ورد نص قانوني يلزمها بذلك، لغاية لدى المشرع جديرة بالاحترام، كاشتراطه تسبيب بعض القرارات الإدارية أو أن يسبق القرار إجراء محدد كالقرارات التأديبية التي ينبغي أن يسبقها تحقيق إداري.

وعليه فإن الشكل الذي يؤدي تخلفه لبطلان القرار الإداري هو الشكل الجوهري الذي نص عليه القانون، أو الذي يؤدي تخلفه لتفويت المصلحة التي عني القانون بتأمينها[2].

[1] أعاد علي حمود، مرجع سابق، ص٤٧٤.

[2] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، الكتاب الأول، منشأة المعارف، سنة ٢٠١٢، ص٦٣٤، ٦٣٥ .

الثانية: صدور القرار الإداري ممن يفتقد لولاية إصداره (عيب الاختصاص).

الاختصاص هو الصلاحية أو القدرة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره للقيام بعمل معين، فالأصل أن يصدر القرار الإداري عن الشخص أو الإدارة المخولة قانوناً بإصداره، وإلا كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص[1]، وهذا العيب قد يكون بسيطاً أو جسيماً ولكل منهما أثره على النحو التالي:

أ - **عيب عدم الاختصاص البسيط،** وذلك متى صدر عن شخص يفتقد سلطة إصدار هذا القرار سواء من الناحية الموضوعية أو المكانية أو الزمنية.

ويتمثل **عيب عدم الاختصاص الموضوعي،** عندما يصدر القرار عن موظف في موضوع لم يمنحه المشرع سلطة التقرير فيه، ولهذا العيب صور متعددة منها اعتداء سلطة إدارية على اختصاص مقرر لسلطة إدارية أخرى مساوية لها أو رئاسية لها، أو اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوس التي خولها له المشرع، أو إصدار الهيئات المركزية لقرار يدخل من اختصاصات الهيئات اللامركزية التابعة لها. **أما عدم الاختصاص المكاني،** فيتمثل في صدور قرار من موظف يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسته اختصاصاته. **ويتمثل عدم الاختصاص الزماني،** في النطاق الزمني الذي ينبغي ممارسة سلطة إصدار القرار خلاله.

والقرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط، يعدّ قراراً باطلاً يتعين القضاء بإلغائه والتعويض عن آثاره[2].

[1] أعاد علي حمود، المرجع السابق، ص ٤٥٤، ٤٥٥.
[2] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة ، مرجع سابق ص٦٣٦-٦٣٨.

ب -عيب عدم الاختصاص الجسيم: وذلك إذا بلغت مخالفة مصدره لركن الاختصاص حداً من الجسامة تفقده صفته الإدارية، كأن يصدر من فرد عادي، وكذا في حالة اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص مقرر لأي من السلطتين القضائية أو التشريعية مما يشكل اغتصاباً للسلطة، ويؤدي صدور القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم **إلى فقده لصفته الإدارية بحيث يصبح مجرد عملاً مادياً معدوماً** يجوز الطعن فيه أمام القضاء دون التقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء والتعويض عن آثاره الضارة، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من تقرير انعدام قرار صادر من الإدارة بوقف تنفيذ حكم أصدرته محكمة القضاء الإداري لما ينطوي عليه ذلك من غصب لاختصاص مقصور على دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا[١].

وبناء على ما سبق فإن يتضح بأن ركني الشكل والاختصاص لا حرية للإدارة فيهما، فعلى رجل الإدارة باستمرار أن يفرغ إرادته في الشكل الذي يحدده القانون، وأن يحترم قواعد الاختصاص، وإلا كان عمله باطلاً أو معدوماً.

٢ -**أوجه البطلان الموضوعية:** يشوب القرار الإداري البطلان من الناحية الموضوعية في حالتين:

الأولى: صدور القرار الإداري مشوباً بعيب مخالفة القانون أو عيب المحل:

محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري وقد يكون تنظيمياً أو فردياً، ولصحة هذا المحل فإنه يتعين أن يكون جائزاً ومشروعاً من الناحية القانونية بحيث لا يتعارض مع القانون بمفهومه الواسع، وأن يكون

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، مرجع سابق ص٦٣٦-٦٣٨.

ممكناً من الناحية الواقعية كما في صدور قرار بهدم منزل آيل للسقوط وهو قد انهار فعلاً، فيكون المحل مستحيلاً. وينعدم القرار الإداري لانعدام محله من الناحية القانونية[١].

الثانية: صدور القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة أو اساءة استعمالها:

يعد هذا العيب أحد عيوب القرار الإداري الخفية، نظراً لصعوبة اثباته واتصاله بركن الغاية، ويقع هذا العيب حينما يقصد مصدر القرار تحقيق غاية منبتة الصلة بالمصلحة العامة، أو يحيد بقراره عن تحقيق الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري[٢].

ويطلق عليه جانب من الفقه اصطلاح "إساءة استخدام السلطة"، بينما أطلق عليه جانب آخر "الانحراف بالسلطة" استناداً لقوة دلالة كلمة الانحراف لغوياً فيما تعنيه من حيدة عن الهدف في التعرف على هذا العيب، إضافة لما يحمله مصطلح "سوء استعمال السلطة" ، أو "التعسف في استعمال السلطة" من إيحاء بارتباط ذلك العيب بسوء نية مصدر القرار، وهذا ما لا يتطابق مع طبيعته إذا ما اتخذ صورة الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري والذي يقع بشكل يخلو من العمد وسوء القصد. وعليه يمكن تعريف عيب الانحراف بالسلطة بأنه: "حيدة رجل الإدارة بسلطة إصدار القرار الإداري عن تحقيق المصلحة العامة أو عن تحقيق الهدف الذي لأجله منحه المشرع سلطة إصداره"[٣].

[١] عبدالعزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة، مرجع سابق، ص ٦٤٢، ٦٤٣.

[٢] عبدالعزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة، مرجع سابق، ص ٦٤٣.

[٣] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، سنة ٢٠٠٩، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص١٨١ وما بعدها.

والقرار الإداري المشوب بعيب الانحراف هو قرار سليم في عناصره الأخرى التي لا تتعلق بالبواعث والأهداف. فهو قرار صادر من شخص مختص، واستوفى الإجراءات الشكلية، ومطابقة القانون من حيث محله. الأمر الذي يجعله من أدق العيوب، حيث تصبح معه مهمة القاضي شاقة وحساسة، لأن رقابته لا تقتصر على الرقابة الشكلية، بل تمتد إلى البواعث الخفية، والدوافع المستورة التي حملت رجل الإدارة على إصدار هذا القرار. ويعد هذا العيب من أحدث العيوب التي ظهرت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي انتهى، وتبعه في ذلك مجلس الدولة المصري إلى إضفاء صفة الاحتياطية (Subsidiare) عليه[١].

ثانياً: قرارات الإدارة المعدومة

هي القرارات المشوبة بعيب جسيم يفقدها صفتها الإدارية، ويحولها لمجرد عمل مادي بحت، أو هي القرارات التي تتضمن مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية، فهي بمثابة عمل مادي غير مشروع لا يرتب أية آثار قانونية تجاه الأفراد أو في مراكزهم القانونية، ولا يحتاج إلغائه لحكم قضائي، ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعة لتقرير بطلانه أو انعدامه، وللقضاء العادي إلغاؤه، ويجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بالمدد القانونية المحددة، وكذلك الطعن عليه في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن[٢]. ولم يستقر الفقه على الأخذ بمعيار محدد يفرق بين قرار الإدارة الباطل والمعدوم، وتنازعت الأحكام في هذا الشأن بين عدة معايير نستعرضها على النحو التالي:

١- معيار اغتصاب السلطة: فيكون القرار الإداري معدوماً إذا اغتصب مصدره سلطة إصداره في حين أنه لا يتمتع بصفة وظيفية تعطيه هذا الحق، أو يتمتع بصفة وظيفية إلا أنه يفتقد لسلطة إصدار قرارات إدارية.

[١] سليمان الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة ، ص٧٢٨، ٧٢٩.
[٢] أعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص ٤٧٣.

٢-معيار الوظيفة الإدارية: مدى الصلة بأداء الوظيفية الإدارية، بحيث يكون القرار معدوماً في كل حالة يكون فيها منبت الصلة بالوظيفة الإدارية، بحيث لا يمكن أن يكون تنفيذاً مباشراً أو غير مباشر لتلك الوظيفة، أما إذا كان مستنداً إلى الوظيفة الإدارية إلا أنها تجاوزت حدود المشروعية على النحو المحدد تشريعياً فإن القرار الإداري يكون باطلاً.

٣-معيار الظاهر: اعتمد هذا المعيار على فكرة الظاهر باعتبار أن القرارات الإدارية خطاب من السلطة العامة للأفراد ليأتمروا به وينزلوا عليه جبراً عنهم فإذا بان للأفراد أن شكل القرار ومظهره يدل على صدوره عن تلك السلطة كان عليهم تنفيذه، وليس لهم الامتناع عن ذلك ولو ظنوا به اختلالاً، أما إذا كان مظهره ينفي عنه صدوره عن السطلة الإدارية المختصة بإصداره كان القرار معدوماً، ولا يترتب عليه المراكز القانونية[١].

الفرع الثاني: العقود الإدارية:

ويقصد به العقود التي تبرمها الإدارة لتسيير مصالحها وتحقيق أهدافها وقد تكون هذه العقود من عقود القانون الخاص (القانون المدني) وتخضع في تكوينها وتنفيذها لما يخضع له الأفراد في عقودهم من قواعد وأحكام، ويسمى في هذه الحالة (عقد الإدارة) لكون الإدارة طرفاً فيه[٢].

وقد عرف الدكتور سليمان الطماوي، في كتابه "الأسس العامة للعقود الإدارية – دراسة مقارنة " العقد الإداري بأنه: " ذلك العقد الذى يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، آية ذلك أن يتضمن العقد شروطا استثنائية، وغير مألوفة في

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، مرجع سابق، ص ٦٤٧، ٦٤٨.
[٢] أعاد علي حمود، المرجع السابق، ص٤٩٢ .

القانون الخاص أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام".

كما استقر قضاء مجلس الدولة على تعريفه بأنه: " العقد الذى يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص" .
(المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ٥٧٦ لسنة ١١ ق.ع جلسة ١٩٦٧/١٢/٣٠، محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٧٧٩ لسنة ١٠ق جلسة ١٩٥٧/٢/٢٤).

أما المحكمة الدستورية العليا فقد ذهبت في حكمها الصادر في القضية رقم ٧ لسنة ١ق بجلسة ١٩٨٠/١/١٩ إلى أنه: " يتعين لاعتبار العقد عقداً إدارياً أن يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً، يتعاقد بوصفه سلطة عامة، وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام، بقصد تسييره أو تنظيمه، وأن يتسم بالطابع المميز للعقود الإدارية وهو انتهاج أسلوب القانون العام فيما تتضمنه هذه العقود من شروطاً استثنائية بالنسبة إلى روابط القانون الخاص".

وتتميز العقود الإدارية عن العقود المدنية بطابع خاص يتمثّل في احتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة مما يستتبع خضوعها لمجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن القواعد القانونية التي تحكم العقود المدنية والمقررة في القانون الخاص وهو الأمر الذي أخضع المنازعات الناشئة عنها في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء لاختصاص القضاء الإداري ولأحكام القانون الإداري، حيث تعلن الإدارة عن ذلك من خلال تضمين العقد الإداري شروطاً استثنائية لا نظير

لها في القانون الخاص، واحتوائه على مظاهر السلطة العامة، بحيث يضع الإدارة في مركز متميز عن المتعاقدين معها[1]، وتكون هذه العقود محلاً للمنازعة الإدارية في حال وجود عقد إداري صحيح تخالف فيه الإدارة أي من التزاماتها الكلية أو الجزئية بصورة أدّت إلى الإضرار بالمتعاقد معها فتكون ملزمة بتعويضه عن الضرر الذي ألحقته به، أو يخالف المتعاقد مع الإدارة أي من التزاماته الجزئية أو الكلية في مواجهة الإدارة.

ولتمييز العقود الإدارية عن عقود الإدارة (العقود المدنية) فإنه لا بد من بيان بعض الضوابط المميزة لهذه العقود في كل من فرنسا ومصر باعتبار الأولى مهد القانون الإداري، والثانية تمثل تجربة عريقة في مجال القانون والقضاء الإداري وذلك على النحو التالي:

أولاً: الضوابط المميزة للعقود الإدارية في فرنسا:

تعد العقود التي تبرمها الإدارة عقوداً إدارية في حالتين:

الحالة الأولى: (العقود الإدارية بتحديد القانون) وهي العقود التي نص المشرع صراحة على اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتولدة عنها، حيث أسبغ عليها المشرع الصفة الإدارية بموجب القانون، فنص صراحة على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الناشئة عنها.

الحالة الثانية: (العقود الإدارية بطبيعتها)، والتي تكتسب الصفة الإدارية لا بنص من المشرع ولكن نظراً لخصائص ذاتية في هذه العقود تخرجها عن نطاق عقود القانون الخاص التي تبرمها الإدارة وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي معياراً

[1] خليفة الجهمي، توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في مجال منازعات العقود الإدارية، وأعاد علي حمود، المرجع السابق، ص٤٩٢، ٤٩٣ .

قضائياً لهذه العقود يشتمل على ثلاثة عناصر رئيسة تميزها عن سائر عقود الإدارة الأخرى وهذه العناصر تتمثل في الآتي:

١. أن تكون الإدارة طرفاً في التعاقد.
٢. أن يتصل العقد بمرفق عام.
٣. أن يؤخذ في التعاقد بأسلوب القانون العام.

وهكذا فإن تمييز العقود الإدارية في فرنسا يخضع لمعيارين مستقلين أحدهما يمثّل معياراً تشريعياً، والآخر يمثّل معياراً قضائياً.

ثانياً: الضوابط المميزة للعقود الإدارية في مصر:

إن القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة لم يورد أي اختصاص للقضاء الإداري فيما يتعلق بالمنازعات الناشئة عن العقود الإدارية، ثم صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ بتنظيم مجلس الدولة والذي قضى باختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتصلة بعقود إدارية ثلاث حددها على سبيل الحصر وتتمثل في عقود الالتزام وعقود الأشغال العامة وعقود التوريد، ثم صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بإعادة تنظيم مجلس الدولة ليحل محل القانون السابق حيث نص على اختصاص القضاء الإداري بنظر جميع المنازعات المتعلقة بكافة العقود الإدارية التي تكتسب هذه الصفة الإدارية لخصائص تميزها عن غيرها من العقود الأخرى التي تبرمها الإدارة، وتبعه في ذلك قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وهو ما سار عليه أيضا قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وعليه فقد اعتمدت مصر معيار مستقل ووحيد لتمييز العقود الإدارية عن سائر عقود الإدارة الأخرى هو المعيار القضائي الذي سبق وأن أرسى دعائمه مجلس الدولة الفرنسي وتواترت أحكام القضاء الإداري المصري على الأخذ به[١].

[١] خليفة الجهمي، توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري، والقضاء العادي في مجال منازعات العقود الإدارية.

فعرّفت المحكمة الإدارية العليا العقد الإداري بأنه: " العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره، وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمن العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص" ، كما حددّت المحكمة في حكم سابق معيار مميز للعقد الإداري بأنه: " يعدّ إدارياً إذا كان أحد طرفيه شخصاً معنوياً ومتصلاً بمرفق عام، ومتضمناً لشروط غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، فإذا تضمن عقداً هذه الشروط مجتمعة كان عقداً إدارياً يختص به القضاء الإداري بحسب ولايته"[١].

وقد أكّدت ذلك المحكمة الدستورية العليا حيث ذهبت في حكمها إلى أن العقد الإداري هو: " الذي يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً يتعاقد بوصفه سلطة عامة، ويتصل بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه، وأن يتسم هذا العقد بالطابع المميز للعقود الإدارية، وهو انتهاج اسلوب القانون العام، وفيما يتضمنه من شروط استثنائية بالنسبة لروابط القانون الخاص"[٢]

حيث يتضح من هذه الأحكام أن أركان العقد الإداري تتمثل في الآتي:

١ - **<u>وجود الإدارة طرفاً في العقد</u>**، أي أن يكون أحد أطراف العقد ممثلاً في الأشخاص العامة المعنوية، مع استمرار الشخص المعنوي الذي أبرم العقد محتفظاً بشخصيته المعنوية العامة، بحيث إذا فقدها أثناء تنفيذ العقد الإداري بتحوله إلى أشخاص القانون الخاص تحول العقد الإداري إلى عقد مدني تسري بشأنه أحكام القانون الخاص، وينتقل الاختصاص بنظر منازعاته للقضاء العادي، ومن ناحية أخرى فإنه لا يكفي لقيام العقد الإداري أن تكون الإدارة طرفاً فيه بل يجب أن تبرمه بوصفها سلطة عامة أي بتمتعها حال

[١] أعاد علي حمود، المرجع السابق، ص ٤٩٥، ٤٩٦.
[٢] المحكمة الدستورية العليا، ، القضية رقم ١١٠ لسنة ١٢ ق، جلسة ١٩٩١/١/٥.

إبرامها له بحقوق وامتيازات يفتقد إليها من يتعاقد معها، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن تعاقد وزارة الأوقاف مع مقاول مباني بصفتها ناظرة للوقف، أي كشخص من أشخاص القانون الخاص وليست كسلطة عامة لا يسبغ على العقد الصفة الإدارية"[١].

٢ - **اتصال العقد بنشاط مرفق عام**، وهو مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار، وتستعين في إنشائه وتسييره بسلطان الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة، وليس كل عقد يتصل بنشاط مرفق عام يعدّ عقداً إدارياً حيث ينطبق هذا الوصف على العقود المتصلة بنشاط المرافق العامة التقليدية سواء كانت إدارية أو مهنية دون تلك المتصلة بنشاط المرافق لعامة الاقتصادية والتي لا تعدو أن تكون عقود مدنية تخضع للقانون الخاص وهو ما يتفق مع الطبيعة التجارية لتلك المرافق وما تسير عليه من أسس في ممارستها لنشاطها[٢].

٣ - **اتباع الإدارة لأساليب القانون العام في التعاقد**، أي أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، فيما يتعلق بمبدأ المساواة والتوازن بين طرفي العقد حيث تمنح الإدارة امتيازات بشأنهما غير مألوفة في مجال التعاقدات المدنية التي يعامل أطرافها على قدم المساواة، كإعطاء الإدارة لنفسها الحق في توقيع جزاءات على المتعاقد معها، تعديل شروط العقد كأصل عام، وإنهاء التعاقد دون الرجوع إلى طرفه الآخر، ويكفي أن ينطوي العقد على شرط استثنائي واحد[٣].

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، (الكتاب الأول)، مرجع سابق، ص٦٦٤-٦٦٦.
[٢] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، (الكتاب الأول)، مرجع سابق، ص٦٦٦-٦٦٧
[٣] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، (الكتاب الأول)، مرجع سابق، ص٦٦٨.

ولا يقوم العقد الإداري بتخلف أياً من أركانه، فهي تعد شروط تكاملية، يحث يؤدي تضافرها معاً إلى قيام العقد الإداري، والأصل أن ولاية محاكم مجلس الدولة فيما يتعلق بالعقود الإدارية تكون ولاية قضاء كامل، واستثناءً من ذلك تخضع هذه العقود لقضاء الإلغاء فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المنفصلة عنها، ويرجع السبب في ذلك لتناسب القضاء الكامل مع طبيعة هذه المنازعات لارتباطها بالحقوق المكتسبة للأفراد والمتولدة عن العقد الإداري، فضلاً عن افتقاد تلك المنازعات لمحل دعوى الإلغاء المتمثل في القرار الإداري وهو القرار الصادر عن إرادة الإدارة المنفردة[١].

وقد أكّدت المحكمة الإدارية العليا ذلك حيث قضت بأنه: " إذا فقد العقد الإداري لأي من الشروط التي يتحقق بتوافرها مناط العقد الإداري، فإن ذلك يؤدي إلى تحوله إلى عقد من عقود القانون الخاص"[٢].

الفرع الثالث: أعمال الإدارة المادية غير المشروعة:

يقصد بعمل الإدارة المادي الواقعة المادية التي تأتيها الإدارة حال مباشرتها لنشاط دون أن تقصد بها ترتيب أثر قانوني معين، وقد ذهبت في ذلك المحكمة الإدارية العليا إلى أنه: " القرار الإداري هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة من إحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء وضع قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة، ويفترق القرار الإداري بذلك عن العمل الإداري أو الإجراء التنفيذي للقانون الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الملزمة إلى إحداث آثار قانونية..."[٣].

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية (الكتاب الثاني)، أصول إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة٢٠١٢، ص٣٥-٣٧

[٢] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، (الكتاب الأول)، مرجع سابق، ص٦٦٤.

[٣] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، ٢٠٠٩، ص٢٨٥، ٢٨٦.

ولا تثور مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية إلا إذا اتصفت بعدم المشروعية بأن تكون الإدارة قد أخطأت في إتيانها لها، يستوي في ذلك أن يكون عمل رجل الإدارة الإداري غير المشروع منبت الصلة بالوظيفة العامة، أو أن يكون العمل المادي غير المشروع متصل بأداء الموظف لواجبه الوظيفي كأعمال الإدارة التنفيذية لقرارات أو أحكام قضائية بصورة شابها خطأ جسيم، ويدخل ضمن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة كل أعمال الاعتداء المادي والذي يشكل اعتداءً من الإدارة على القانون بان اتبعت توصلاً لاستيفاء حقوقها وسيلة تخالف القانون[١].

وقد تمسك مجلس الدولة المصري باختصاصه بنظر هذه المنازعات الإدارية الناشئة عن أعمال الإدارة غير المشروعة بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والذي جعل القاضي الإداري هو القاضي العام المختص بنظر سائر المنازعات الإدارية التي لم يصنفها تحت حصر.

وهو الأمر الذي أكدته المحكمة الإدارية العليا بأن: " دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية مدارها مسئولية الدولة عن أعمالها المادية في نطاق القانون العام ومجالاته، ومن ثم فلا يجوز النأي بها عن قاضيها الطبيعي، وقواعد القانون العام وضوابطه من حيث المسئولية وأركانها، إذ لا غنى في مجالها عن وجوب استظهار ظروف المرفق وأعبائه، وما يثقل به من الواجبات والصعاب وظروف الزمان والمكان ووجه العلاقة بين مدعي الضرر والمرفق وغير ذلك مما لا مندوحة عن وجوب تقديره في مقام وزن المسئولية الإدارية والتعويض عنها قانوناً[٢]"

[١] عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الثاني ، مرجع سابق، ص ٧٤٤، ٧٤٥ .
[٢] عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص٧٥٧. المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٥/ ١٩٨١/٤

إلا أن المحاكم العادية مازالت مصرة على استمرار اختصاصها بنظر طلبات التعويض عن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة، وقد تجلى ذلك في حكم أصدرته محكمة النقض انتهت فيه إلى أن صدور قرار ممن لا يملك سلطة إصداره لا يكسبه أي أثر قانوني فهو قرار معدوم يعتبر تنفيذه اعتداء مادي يملك القضاء العادي دفعه. كما ذهبت إلى أن القرار الإداري الذي لا تختص جهة القضاء العادي بإلغائه أو تأويله أو التعويض عن الأضرار المترتبة عليه هو ذلك القرار الذي تفصح به الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، ومن ثم فإن الإجراء الذي لا يستند فيه مصدره إلى قانون أو إلى قرار إداري خوله سلطة القيام به هو عمل مادي يختص القضاء العادي بنظر منع التعرض والتعويض على أساسه.

وإزاء إصرار كل من القضائيين العادي والإداري على اختصاصه بنظر دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة فإن الأمر يتطلب تدخل المحكمة الدستورية العليا بما لها من اختصاص بالفصل في التنازع الايجابي للاختصاص[1].

وترى الباحثة إسناد تلك المهمة للقضاء الإداري، لكي يكون هو القضاء الإداري هو المختص بنظر التصرفات، والأعمال التي تقوم بها الإدارة باعتباره القضاء الأقدر والأنسب بالنسبة لها.

****

[1] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص٧٥٣، ٧٥٥.

المبحث الثاني: أنواع المنازعات الإدارية

يختص القضاء الإداري بنظر أنواع معينة من المنازعات هي المنازعات الإدارية والتي سبق بيان المقصود منها ومعاييرها، وأعمال الإدارة محل تلك المنازعات في المبحث الأول، إلاّ أنه من خلال هذا المبحث سنتناول كيفية ممارسة القضاء لاختصاصه بنظر هذه المنازعات الإدارية، أو بمعنى آخر طبيعة اختصاص القضاء الإداري في مجال المنازعات الإدارية، وذلك من خلال دعوى الإلغاء ودعوى التعويض على النحو التالي:

المطلب الأول: دعوى الإلغاء:

يقصد بدعوى الإلغاء الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون، وهي دعوى من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي[1]، وهذا النوع من المنازعات الإدارية لا يمكن أن يُوجّه إلى العقود الإدارية، ذلك لأن من شروط قبول دعوى الإلغاء هو أن توجه الدعوى إلى قرار إداري، وهذا لا يعني عدم إمكان إبطال العقد، وإنما مجال ذلك القضاء الكامل (دعوى التعويض)، ومن ناحية أخرى فإن دعوى الإلغاء هي جزاء لمخالفة مبدأ مشروعية القرارات الإدارية في حين أن الالتزامات المترتبة على العقود الإدارية هي التزامات شخصية[2].

وسيتم من خلال هذا المطلب بيان الشروط الموضوعية والشكلية لدعوى إلغاء القرارات الإدارية من خلال الفرعين التاليين على النحو التالي:

[1] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٢، ص ١٢٣.

[2] سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، ١٩٧٥، ص١٧٩، ١٨٠ .

الفرع الأول: الشروط الموضوعية لدعوى إلغاء القرارات الإدارية:

لا توجّه دعوى الإلغاء إلاّ إلى القرارات الإدارية التنفيذية، وبالتالي تستبعد القرارات الصادرة من السلطتين التشريعية والقضائية، ويلحق بها أيضاً القرارات الصادرة من المنظمات السياسية الشعبية باعتبارها سلطات دستورية مستقلة.

والأعمال التشريعية هي الأعمال التي تصدرها السلطة التشريعية كما حددّها الدستور بصرف النظر عن طبيعة هذه الأعمال، فقد تكون قوانين أو أعمال برلمانية لا تعدّ من قبيل القوانين كالقرارات الصادرة عن المجالس البرلمانية.

أما بالنسبة للأعمال القضائية، فإنه لا يمكن توجيه دعوى الإلغاء إلى حكم قضائي، لكن هناك أعمال قضائية أخرى، اختلف فيها الوضع بالنسبة لمصر وفرنسا، حيث تميز فرنسا بين نوعين من الإجراءات، الإجراءات المتعلقة بتنظيم القضاء، والتي يختص بالنظر فيها القضاء الإداري، والإجراءات الخاصة بسير مرفق القضاء وهي تخرج من اختصاص القضاء الإداري، والتمييز بين النوعين يكتنفه بعض الغموض من الناحية التطبيقية لصعوبة التمييز في كثير من الحالات. أما في مصر فإن القضاء الإداري لا يختص بالطعون في الأحكام القضائية سواء صدرت من جهة قضائية عادية أو استثنائية، ويطبق ذات المبدأ بالنسبة لأعمال أعضاء النيابة العمومية المتعلقة بالقضاء سواء تمت أمام محكمة عادية أو استثنائية، وأياً كان القانون الذي تطبقه، أما بشأن الأعمال القضائية التي تصدر من هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي فقد عاملها المشرع المصري معاملة القرارات الإدارية[1].

وسنعرض للشروط الموضوعية التي يتعين توافرها في القرار لكي يكون محلاً لدعوى الإلغاء:

[1] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٢، ص١٢٧-١٣٤.

أولاً: أن يكون محل الدعوى قراراً إدارياً

والقرار الإداري كما يعرّفه القضاء الإداري باستمرار هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة.

ويستوي أن يكون ذلك القرار **شفوياً** حيث أن الكتابة ليست شرطاً لازماً لصحة القرار الإداري، ما لم يتطلب المشرع الكتابة كشرط شكلي لازم لصحته، وإن كانت وسيلة مهمة لإثبات صدور القرار الإداري، وقد يكون هذا القرار **ضمنياً** (قراراً سلبياً) ناجماً عن سكوت الإدارة عن الرد على الطلب المقدم إليها بحيث يشكل ذلك السكوت قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض أو القبول بحسب النتيجة التي يرتبها المشرع على مضي المدة التي يحددها دون رد الإدارة على الطلب، وقد يكون قراراً **إيجابياً** من خلال قرارات مكتوبة[1].

ويشترط لكي يكون القرار الصادر عن الإدارة قراراً إدارياً ما يلي:

١ - **صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية:** أي صدوره عن إحدى الهيئات العامة أو الجهات الإدارية الداخلة في هيكل التنظيم الإداري للدولة والتي تتمتع بصفة الشخص المعنوي العام، ويؤدي ذلك إلى استبعاد كافة التصرفات الصادرة عن غير السلطة التنفيذية من نطاق القرارات الإدارية حتى ولو أطلق عليها ذلك الوصف، وكذلك استبعاد ما يصدر عن أشخاص القانون الخاص سواء كان فرداً عادياً أو أحد الأشخاص المعنوية الخاصة كالشركات والجمعيات وغيرها من المؤسسات الخاصة حتى ولو كانت ذات نفع عام.

[1] عبدالعزيز عبدالمنعم، خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص٢٣٤- ٢٣٨.

٢ - **صدور التصرف في نشاط إداري:** إسباغ وصف القرار الإداري على ما تصدره السلطة الإدارية غير كاف، حيث يتعين أن يتصل التصرف بنشاط إداري أي أن يكون القرار إدارياً في مضمونه، وقد أكّد ذلك محكمة القضاء الإداري حيث ذهبت إلى أنه: " ليس كل قرار يصدر عن هيئة إدارية يعدّ قراراً إدارياً يختص القضاء الإداري بطلب إلغائه، إذ لا بد لانطباق وصف القرار الإداري على التصرف أن يكون كذلك بحكم موضوعه، فإذا تعلق القرار بمسألة من مسائل القانون الخاص، أو تعلق بإدارة مال شخص معنوي خاص كتطهير الوقف الخيري المشمول بنظارة وزارة الأوقاف من الحقوق العينية القائمة عليه كحق الحكر، فلا يعتبر من القرارات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري، حتى ولو كان صادراً عن هيئة عامة هي وزارة الأوقاف".

وعلى هذا الأساس فلم تعتبر المحكمة الإدارية العليا أياً من التصرفات التي أوضحتها في حكمها أعلاه قرارات إدارية رغم كونها كذلك من الناحية الشكلية لصدورها عن سلطة إدارية وذلك لافتقادها الشرط الموضوعي لقيام تلك القرارات، وهو أن صدورها في نشاط إداري.

٣ - **إحداث التصرف أثر قانوني:** يتعين كذلك في تصرف الإدارة أن تقصد به الإدارة إحداث أثر قانوني معين إما بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو التأثير أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية القائمة، ومن ثم يخرج عن نطاق القرارات الإدارية أعمال الإدارة التنفيذية والتحضيرية أو التمهيدية، وكذلك أعمالها الداخلية لعدم إحداثها بذاتها أثراً قانونياً[١].

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص٢٤١-٢٤٦.

فضلاً عن هذه الشروط التي يتصف بها القرار بأنه قراراً إدارياً وبالتالي يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء، فهناك شروط أخرى ضرورية لقبول هذه الدعوى، تتمثل في الآتي:

١ -**صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية:** فمجلس الدولة المصري يختص بنظر الطعن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة إدارية وطنية، ويخرج عن نطاق اختصاصه ما تصدره الجهات الأجنبية العاملة في مصر من قرارات تتعلق بالأعمال التي تمارسها، وقد ذهبت في تحديد ذلك محكمة القضاء الإداري إلى أن:

" العبرة في تحديد صفة الهيئة مصدرة القرار من حيث كونها وطنية أو أجنبية يكون بالنظر لمصدر السلطة اتي تعمل بمقتضاها، فإذا كانت تعمل بسلطة مستمدة من الحكومة المصرية وحدها كانت جهة إدارية مصرية ولو كان أعضائها أجانب، وإن كانت تعمل بسلطة مستمدة من حكومة أجنبية أو هيئة دولية كانت جهة أجنبية لا تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري المصري، فالعبرة في تحديد صفة الهيئة مصدرة القرار من حيث كونها أجنبية أو وطنية يكون بالنظر للقانون الذي استمدت منه سلطة إصداره، بغض النظر عن جنسية مصدر القرار أو عن النطاق الإقليمي لتطبيقه".

٢ -**نهائية القرار الإداري (القرار التنفيذي):** وتكون العبرة في تحديد مدى نهائية القرار الإداري بالنظر إلى الأثر المتولد عنه، فإذا كان من الجائز ترتيب هذا الأثر في الحال دونما انتظار لإجراء آخر كان القرار نهائي، أما إذا توقف ترتيب أثر القرار على إجراء لاحق من الواجب إتيانه فقد ذلك القرار صفة النهائية، ومن ثم لا يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء[١].

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص ٢٦٣- ٢٦٦ .

ثانياً: المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء

المصلحة في الدعوى بصفة عامة هي باعث إقامتها فهي سبب الدعوى ومناطها الذي تكون بدونه إهداراً للوقت وإشغالاً للقضاء بلا طائل، فهي تمثل حاجة صاحب الحق إلى حمايته القضائية من خلال دعوى لدفع العدوان عن حقوقه[١].

وقد تكون المصلحة محل دعوى الإلغاء إما:

١ – **مصلحة شخصية مباشرة:** أي أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية أثّر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيراً مباشراً وتشترط هذه المصلحة الشخصية المباشرة في دعوى الإلغاء، وهو ما أكّدته محكمة القضاء الإداري في مصر بحيث لا تقبل دعوى الإلغاء التي ترفع من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرارات المطعون فيها، أياً كانت الصلة التي تربطهم بأصحاب المصالح الشخصية فالقاعدة هي أن يقوم كل من له مصلحة بالتقاضي في شئونه الخاصة، وليس لأي شخص أو يتولى ذلك في المسائل الخاصة بغيره إلا نيابة عنه طبقاً للقانون[٢].

٢ –**مصلحة محققة، أو محتملة:** الأصل أن تكون المصلحة لقبول دعوى الإلغاء مصلحة محققة أي قائمة وحالة، ولكن أحياناً توجد مصلحة محتملة للطاعن يبغي حمايتها من وراء رفع الدعوى، وقد أجاز مجلس الدولة المصري قبول دعوى الإلغاء مكتفياً بوجود مصلحة محتملة للطاعن، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بأن: " للموظف حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترقيته فوراً، ويكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترقيته في كشوف الأقدمية، ومن ثم فإن للمدعي في هذه الدعوى مصلحة شخصية محتملة في الطعن في القرار رغم عدم استيفائه وقت صدوره للمدة الزمنية الواجبة للترقية، إذ أنه سيترتب على تنفيذ القرار أسبقية زملائه له في الدرجة المرقين إليها، وهذا

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص٢٨٠، ٢٨١ .
[٢] محمد عبدالله الفلاح، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ١١٨-١٢٠.

إلى أن من مصلحته أن تظل هذه الدرجة شاغرة حتى يرقى إليها عندما يستوفي شروط الترقية، وعلى ذلك فيكون الدفع بانتقاء صفة المدعي في غير محله ويتعين رفضه"[1].

٣ -**مصلحة مادية أو أدبية:** يستوي في المصلحة لكي تكون محلاً لدعوى الإلغاء أن تكون مادية أو تكون مصلحة أدبية، ومثال المصلحة المادية قرار الإدارة بغلق محل تجاري أو مصنع أو مصادرة صحيفة من الصحف، ومثال المصلحة الأدبية ما يتصل بسمعة الموظف، أو التشكيك في كفايته نتيجة لتقديم غيره عليه في الأقدمية، ولو كان قد أحيل إلى المعاش، أو ما يتعلق بالمشاعر الدينية من جراء غلق مكان العبادة ومنع ممارسة الشعائر الدينية[2].

الفرع الثاني: الشروط الإجرائية لدعوى إلغاء القرارات الإدارية:

لكي تقبل دعوى إلغاء القرار الإداري لا بد أن ترفع الدعوى خلال مدة معينة وأن تستوفي إجراءات محددة سنها المشرع، على النحو التالي:

أولاً: التظلم الإداري الوجوبي

التظلم من القرار الإداري بصفة عامة هو وسية يعرب بها المخاطب بالقرار عن اعتراضه عليه، ويقدم هذا التظلم إما للجهة الإدارية مصدرة القرار، عسى أن تسحبه طوعاً نزولاً على طلب مقدمه ويسمى التظلم في هذه الحالة **بالتظلم الولائي**، أو يقدم للجهة الرئاسية لسلطة إصداره والتي يكون لها الحق في إلغائه في إطار ما تملكه من سلطات تعقيب على قرارات الجهات الخاضعة لرئاستها ويسمى التظلم في هذه الحالة **بالتظلم الرئاسي**.

[1] محمد عبدالله الفلاح، المرجع السابق، ص ١٢٢، ١٢٣ .
[2] محمد عبدالله الفلاح، المرجع السابق ، ص١٢٤-١٢٦ .

والأصل في التظلم الإداري أنه بمثابة اعتراض على القرار الإداري، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يكون هذا التظلم وجوبياً وذلك حين يفرض المشرع اتباعه على صاحب الشأن قبل ولوج طريق الطعن بإلغاء القرار الإداري حيث يقضى بعدم قبول الدعوى إذا ما أغفله الطاعن.

وللتظلم الإداري سواء الاختياري أو الإجباري أهمية كبيرة، على مستوى الإدارة ولصاحب الشأن، فعلى مستوى الإدارة فهو يقلل من فرص الصدام بينها وبين الأفراد الذي يعوقها عن أداء دورها، فضلاً عن أنه يظهرها بمظهر من يحترم القانون ويعمل بأحكامه، أما بالنسبة لصاحب الشأن فهو يحقق غايته من إلغاء القرار الإداري دون تكبد جهد ونفقات القضاء وأمده الطويل، وذلك مع عدم الإخلال بحقه الأصيل في المثول أمام القضاء للطعن بإلغاء القرار الإداري حال رفض تظلمه صراحة أو ضمناً[1].

ثانياً: الميعـاد

للطعن بإلغاء القرار الإداري ميعاداً محدداً حدده المشرع، مراعياً فيه مصلحة صاحب الشأن المتمثلة في عدم تقييده لهذا الطعن بميعاد قطعي، وكذلك المصلحة العامة والتي تتطلب تحديداً لموعد ينغلق بمضيه الطعن بإلغاء القرار الإداري بهدف تحقيق الاستقرار للمراكز القانونية التي أوجدها هذا القرار، وكأثر لمضي الموعد الذي حدده المشرع للطعن بإلغاء القرار الإداري فيقضي بعدم قبول الطعن شكلاً للتقرير به بعد الميعاد حيث يتحصن القرار الإداري ليكون معصوماً من الإلغاء[2].

وسنعرض من خلال هذا الشرط لبدء المدة، وحسابها، وآثار انقضائها على النحو التالي:

[1] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص٢٥٣، ٢٥٥ .
[2] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٣٧٠- ٣٧٢.

١ -**بدء المدة:** تسري مدة الطعن – كما نص القانون الفرنسي والمصري– من تاريخ **نشر** القرار الإداري أو **إعلان** صاحب الشأن، وقد أضاف القضاء الإداري سبباً ثالثاً وهو **العلم اليقيني**، ويعدّ **النشر** وسيلة لإعلام الجمهور بالقرار، إلاّ أنه لا يعتد به بالنسبة إلى القرارات الفردية إلاّ إذا نص المشرع على ذلك صراحة، ولكي يؤدي النشر مهمته فإنه يجب أن يكشف عن فحوى القرار، وأن يتم عقب استيفاء القرار لكافة مراحله، أما **الإعلان** فهو الطريقة التي تنقل بها الإدارة القرار إلى علم فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور، وهو لا يتطلب شكل معين في إجراءاته، إلا أنه كالنشر يتعين أن يكون كاشفاً عن فحوى القرار، ومؤدياً إلى العلم التام بمحتوياته وأسبابه إذا كان الإعلان عن الأسباب ملزماً، والقاعدة العامة في فرنسا ومصر أن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق الإدارة. أما بالنسبة **للعلم اليقيني** فقد أقرّ هذه الفكرة مجلس الدولة المصري بحيث لا تسري المدة بالنسبة للأفراد إلاّ وهم على سبيل اليقين بالقرار المطعون فيه، ويثبت العلم اليقيني على حد قول المحكمة الإدارية العليا" .... من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة اثبات معينة، ... وللقضاء التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليهما من حيث كفاية العلم أو قصوره ..."، ومع ذلك فإن قضاء مجلس الدولة الفرنسي يتشدد في هذه القرينة إذا قام أي شك حول علم الطاعن بفحوى القرار مهما كان احتمال العلم قوياً[١].

٢ - **حساب المدة:** الأصل أن الدعوى لا يمكن رفعها إلا خلال المدة التي حددها القانون، وقد حدد قانون مجلس الدولة في مصر موعداً للطعن بإلغاء القرارات الإدارية هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به، أو علمه بصدوره علماً يقينياً، وهو ميعاد يتعلق بالنظام العام،

[١] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٢، ١٧٦-١٨١.

حيث تقضي المحكمة من تلقاء نفسها ودون أي دفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد المواعيد المقررة. ويضاف لهذا الميعاد ميعاد مسافة للمدعي الذي يقيم خارج نطاق المحكمة قدره يوم لكل خمسين كيلو متر بحد أقصى أربعة أيام، ويكون ميعاد المسافة (١٥) يوماً لمن يقع موطنه في مناطق الحدود، أما إذا كان المدعي مقيم خارج البلاد، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يضاف إليه ميعاد مسافة (٦٠) يوماً[١].

٣ - **أثر انقضاء المدة:** يترتب على انقضاء المدة القانونية المقررة دون تقاض أو انقطاع غلق طريق الطعن القضائي، وبالتالي يصبح القرار المعيب قراراً سليماً، إلا أن القضاء الإداري استثنى من ذلك القرارات الفردية ذات الأثر المستمر، وبهذا تقول محكمة القضاء الإداري: " أن وضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر مما يجعل له (الممنوع من السفر) الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم في كل مناسبة تدعو إلى السفر إلى الخارج، وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قراراً إدارياً يحق له الطعن فيه بالإلغاء استقلالاً، وتؤيد المحكمة العليا الإدارية هذ القضاء[٢].

المطلب الثاني: دعوى التعويض:

التعويض هو أثر يترتب على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها التعاقدية وغير التعاقدية، وما تقوم به من أعمال مادية تقوم بها أثناء مباشرتها لنشاطها، فهو يجعلها مسؤولة عن الأضرار التي تلحق بالغير نتيجة لأعمالها غير المشروعة.

وتدور المنازعة الإدارية في دعوى التعويض حول حق الغير المتضرر من تصرف الإدارة في الحصول على تعويض قضائي يجبر ذلك الضرر، حيث أن

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٣٧٠- ٣٧٢.

[٢] سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٢، ص١٨٥-١٨٦.

دعوى الإلغاء لا تكفي بمفردها لحماية الأفراد حماية كاملة فإن كانت تقوم بإعدام القرار الإداري إلاّ أنها لا تكفل تغطية ما يترتب على تنفيذ أو بقاء القرار الإداري المعيب فترة زمنية قبل إلغاؤه، فضلاً عن ذلك فإن من شروط دعوى الإلغاء أن يكون هناك قراراً إدارياً، أي أن هذه الدعوى لا يمكن أن تتعلق بالعقود الإدارية ومدى صحتها أو بطلانها أو تعويض الضرر الناشئ عنها أو عن عدم التزام الإدارة بها، كما لا تتعلق أيضاً بأعمال الإدارة المادية غير المشروعة، لذا .

وسنتطرق في هذا المطلب لبيان مسؤولية الإدارة التي تستوجب التعويض، وذلك من خلال بيان مسؤولياتها عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، ومسؤوليتها التعاقدية، وأخيراً بيان مسؤولياتها عن أعمالها المادية غير المشروعة، من **خلال الفرع الأول**، ثم بيان شروط قبول دعوى التعويض من خلال **الفرع الثاني** على النحو التالي:

الفرع الأول: مسؤولية الإدارة المستوجبة للتعويض:

تمارس السلطة التنفيذية نشاطها من خلال تصرفات قانونية تقوم بها قد تكون من جانب واحد كما في القرارات الإدارية، أو من جانبين كما في العقود الإدارية أو تكون ناشئة عن أعمال مادية، وقد تكون هذه التصرفات أو الأعمال المادية غير مشروعة يترتب عليها مسؤولية الإدارة في مواجهة الأفراد المتضررين، وسنتناول من خلال هذا المطلب مسؤولية الإدارة عن كل تصرف أو عمل مادي على النحو التالي:

أولاً: مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة

١ - القرارات الإدارية الباطلة:

سبق إيضاح أسباب بطلان القرار الإداري في المبحث الأول من الفصل الثالث من هذا البحث، من أن قرارات الإدارة تعدّ باطلة لأسباب **شكلية** تتمثل في عيب

الشكل الذي تطلبه القانون أو الإجراءات الواجب اتباعها، وعيب الاختصاص، وأسباب أخرى **موضوعية** تتمثل في عيب المحل (مخالفة القانون)، وعيب اساءة استعمال السلطة.

وقد رتّب قضاء مجلس الدولة على تلك التفرقة بين الأسباب الشكلية والموضوعية نتيجة هامة مفادها أن البطلان لأسباب شكلية لا يوجب التعويض، في حين أن البطلان لأسباب موضوعية يحدث تلك النتيجة دائماً.

وقد أكّد ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر من أن: " القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، إذ أن لكل من القضائيين أساسه الخاص الذي يرتكن إليه، ومن ثم فإن عيب الشكل الذي يشوب القرار الإداري لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن هذا العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على الأسباب المبررة له – رغم مخالفته لقاعدة الشكل– فلا يكون ثمة مجال للقضاء بالتعويض عنه إذا ما قضي بإلغائه طالما أن ذلك العيب لم يكن مؤثراً في موضوع القرار الذي كان سيصدر على أية حال بذات المضمون".

كما ذهبت أيضاً المحكمة الإدارية العليا إلى تقرير ذات المبدأ حيث قضت بأن: " قضاء هذه المحكمة جرى على أن **عيب عدم الاختصاص** الذي قد يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى عدم مشروعيته لا يصلح حتماً بالضرورة أساساً ما لم يكن مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة رغم مخالفته قاعدة الاختصاص فلا يكون ثمة محل لمسائلة جهة الإدارة عنه والقضاء عليها بالتعويض، لأن القرار كان سيصدر على أية حال وبذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت".

وعلى العكس من ذلك بالنسبة للعيوب الموضوعية للقرار الإداري التي تحمّل الإدارة مسؤولية في كل الأحوال بغض النظر عن جسامة الضرر، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن: " صدور القرار الإداري معيباً **بعيب مخالفة القانون** يشكّل ركن الخطأ في جانب الإدارة يستوجب مسؤولياتها إذا ما أحدث أضراراً مادية أو أدبية"، وقد جعلت محكمة القضاء الإداري من عيب الانحراف بالسلطة مصدراً دائماً لترتيب مسؤولية الإدارة في حالة وصم قرارها الإداري به متى أحدث تنفيذ هذا القرار ضرراً يستوجب التعويض حيث ذهبت في حكم لها إلى أنه: " إذا كان القرار الإداري **معيباً بالانحراف** فالقضاء مستقر على جعله باستمرار مصدراً للمسؤولية، لأن هذا القرار بطبيعته يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت"[١].

٢- القرارات الإدارية المعدومة:

سبق إيضاح المقصود بهذه القرارات في المبحث الأول من الفصل الثالث من هذا البحث، وهذه القرارات ترتب دائماً مسؤولية الإدارة حيث لا تعدوا أن تكون عملاً معدوماً لا يرتب أثراً ولا يكسب حقاً ولا يكتسب حصانة.

وهذا القرار المعدوم يرتّب مسؤولية شخصية على من أصدره في ماله الخاص، وإن كانت الإدارة تقوم بأداء التعويض للمضرور فإن ذلك لحمايته من إعسار الموظف المسؤول عن هذا التعويض، من ناحية أخرى فإن الإدارة تتحمل تعويض بعض آثار القرار الضارة بقدر استفادتها منه حتى لا تثري على حساب الموظف إذا ما تحمّل كامل قيمة التعويض، وهو ما أكّدته المحكمة الإدارية العليا من أنه: " ليس من العدالة أن يتحمل الموظف بكامل التعويض عن القرار المعدوم متى كانت الجهة الإدارية قد أثرت من هذا التصرف"[٢].

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص٦٣٠-٦٥٦.
[٢] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص٦٥٧-٦٥٨.

وتختص محاكم مجلس الدولة المصري بنظر دعاوى التعويض الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة على النحو التالي:

أ. **المحاكم الإدارية** تختص بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة بحق الموظفين العموميين من شاغلي الدرجة الثالثة فما دونها متى كانت متعلقة بالتعيين والترقية والإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل غير التأديبي، وذلك وفقاً لما نص عليه قانون مجلس الدولة المصري الحالي، كما تختص كذلك بدعاوى التعويض الناشئة عن تلك القرارات، فهي بذلك تمارس ولاية القضاء الكامل بالنسبة لهذا النوع من القرارات بحيث تملك إلغاء هذه القرارات الإدارية ووقف تنفيذها والتعويض عن آثارها الضارة التي أوجدها تنفيذها في الفترة ما بين صدور القرار وتنفيذه.

ب. **المحاكم التأديبية** تختص بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار المترتبة على القرارات التأديبية غير المشروعة، كما ينعقد الاختصاص لهذه المحاكم أيضاً بالنظر في طلب الإدارة تحميل العامل ما نجم عن فعله من أضرار لحقت بها وهو ما يعدّ تعويضاً لصالح الإدارة بشرط أن تكون الإدارة استندت في قرارها الصادر بتحميل العامل تلك الأضرار إلى تحقيق أثبت مسؤولية العامل عما لحقها من أضرار جراء عمله غير المشروع، أما إذا كان القرار لا يستند لمثل هذا التحقيق فإن الاختصاص بنظر المنازعة في مشروعية قرار التحميل يكون لمحكمة القضاء الإداري.

ج. **محكمة القضاء الإداري** تختص بنظر القرارات الإدارية التي لا تتعلق بالتعيين أو الترقية أو الإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي باعتبارها صاحبة الاختصاص العام بالفصل في كافة المسائل عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية.

د. **المحكمة الإدارية العليا**، الأصل العام أنها محكمة طعن على قمة التنظيم القضائي لمحاكم مجلس الدولة، ومع ذلك فإنها ذات اختصاص بنظر القرارات المتعلقة بأعضاء مجلس الدولة إلغاءً وتعويضاً، بحيث يقتصر نطاق

اختصاصها على طلبات التعويض عن القرارات الإدارية الصادرة في شئون أعضاء مجلس الدولة دون تلك المتعلقة بأعمال الإدارة المادية التي أصابت أي منهم بضرر بحيث يظل الاختصاص منعقداً لمحكمة القضاء الإداري بنظرها[1].

ثانياً: مسؤولية الإدارة التعاقدية

سبق بيان المقصود بالعقد الإداري، وأركان هذا العقد من خلال المبحث الأول من الفصل الثالث من هذا البحث، وسنتناول الآن بيان مسؤولية الإدارة ومدى التزامها بتعويض المتعاقد معها استناداً إلى أحكام المسؤولية التقصيرية، وذلك من خلال بيان مسؤولية الإدارة الناشئة عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية، ومن ثم بيان مسؤولياتها عن تعويض المتعاقد معها بدون نسبة خطأ إليها.

١- مسؤولية الإدارة الناشئة عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية:

التزامات الإدارة التعاقدية متنوعة وتختلف بحسب نوع العقد الإداري، وإخلال الإدارة بأي منها يشكل خطأ تعاقدي ويرتب مسؤوليتها ويعطي للمتعاقد معها الحق في مطالبتها بتعويض عما أصابه من ضرر. وأهم التزامين في هذه العقود الإدارية نظراً لتواجدهما في كل العقود الإدارية، هما التزام الإدارة بتمكين المتعاقد معها من البدء في تنفيذ العقد، وثانيهما التزاماتها المالية قبل المتعاقد معها.

أ - إخلال الإدارة بالتزامها بتمكين المتعاقد معها من البدء في التنفيذ:

تلتزم الإدارة بتمكين المتعاقد معها من تنفيذ التزامه التعاقدي وذلك عن طريق تسليمه الموقع محل التنفيذ، ولا يكفي لإعفاء الإدارة من التزامها بتسليم موقع العمل مجرد قيامها بهذا الأمر، بل يتعين عليها مراعاة الأمور التالية:

[1] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٩، ١٥-٢٧.

- **أن يكون الموقع خالياً من الموانع** التي تحول دون قيام المتعاقد بالبدء في التنفيذ سواء كانت تلك الموانع قانونية أو مادية حيث يؤدي كلاهما إلى عرقلة قيام المتعاقد بالوفاء بالتزامه بالبدء في تنفيذ العقد.
- أن يكون تسليم موقع العمل **في الموعد المنصوص عليه بالعقد**، فإذا خلا العقد من هذا النص فإن الإدارة تكون مسئولة عن إخلالها بهذا الالتزام إذا لم يتم ذلك في المدة المناسبة والمعقولة لتنفيذ العقد، والتي يترك للقاضي تقديرها حال رفع النزاع إليه.
- تسليم المتعاقد معها **موقع التنفيذ المتفق عليه بالتعاقد**، بحيث لا يجوز لها تغيير ذلك المكان بإرادتها المنفردة فقد يلحق ذلك بالمتعاقد معها ضرراً يتمثل في ارتفاع تكاليف التنفيذ أو إطالة مدته عن المتفق عليها.
- تقديم كافة المواد اللازمة والضرورية لقيام المتعاقد معها بالتنفيذ وأن تكون تلك المواد ملائمة لتنفيذ الأعمال محل التعاقد، كالرسومات الهندسية النهائية التي يتم على أساسها التنفيذ.
- وكذلك تزويده بالتراخيص التي أوجب القانون الحصول عليها قبل البدء في تنفيذ الأعمال محل التعاقد لم يشكله امتناعها عن ذلك من خطأ تعاقدي كتصاريح مواد البناء.

وتقوم مسؤولية الإدارة التعاقدية أياً كان وصف إخلال الإدارة بالتزامها سواء وقع منها عن عمد أو كان نتيجة إهمال الأمر الذي يكون سبباً مبرراً لفسخ العقد وتعويض المتعاقد معها عما أصابه من ضرر من جراء ذلك[1].

[1] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٦٨٠-٦٨٤.

ب - إخلال الإدارة بالتزاماتها المالية:

تتنوع الالتزامات المالية للإدارة منها:

- **التزام الإدارة بأداء المقابل المادي للعقد (الثمن)** متى أوفى المتعاقد معها بالتزاماته التعاقدية، والذي يكون مستحقاً بمجرد الانتهاء من الأعمال في عقود الأشغال العامة أو تسليم الأصناف المتفق عليها في عقد التوريد، وفقاً لشروط العقد.
- **الالتزام بعدم التأخر في الوفاء بالالتزامات المالية**، وتعد الإدارة متأخرة في الوفاء بالتزاماتها المالية بمرور (٦٠) يوماً من تاريخ تقديم (المستخلص) مطالبة المتعاقد معها، ووفقاً لسعر الائتمان والخصم المعلن من البنك المركزي في تاريخ اليوم التالي لانتهاء الستين يوماً وذلك وفقاً لما جاء في قرار وزير المالية المصري رقم ٢١٩ لسنة ٢٠٠٦، وبذلك يكون المشرع قد حدد موعد وقيمة استحقاق التعويض عن التأخير في الوفاء بالمقابل المادي بغض النظر عما يكون قد لحق المتعاقد مع الإدارة من ضرر سببه التأخير في الوفاء بهذا المقابل المادي، فالتعويض المنصوص عليه مستحق للمتعاقد مع الإدارة سواء أصابه ضرر أو لم يصبه.
- **الالتزام برد التأمين النهائي** الضامن لوفاء المتعاقد معها من التزاماته التعاقدية، وقد يكون هذا التأمين مبلغاً مالياً أو خطاب ضمان، أو مبالغ مستحقة لدى الجهة الإدارية، ويجوز للجهة الإدارية مصادرته عند تقصير أو اخلال المتعاقد معها بتنفيذ العقد، حيث يمثّل الحد الأدنى لتعويض الإدارة لذا فيتعين الحكم بالتعويض الكافي لجبر الضرر، وتثور مسؤولية الإدارة عند امتناعها عن رد التأمين رغم وفاء المتعاقد معها بالتزاماته التعاقدية حيث تثبت مسؤوليتها حال تراخيها في هذا الرد لتعارض ذلك مع مبدأ حسن النية في مجال العقود الإدارية، ولما يشكّله ذلك من أضرار غير مبررة بالمتعاقد معها[١].

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٦٨٥-٦٩٠.

٢- مسؤولية الإدارة عن تعويض المتعاقد معها بلا خطأ:

تكون الإدارة مسؤولة عن تعويض المتعاقد معها عما أصابه من ضرر رغم عدم نسبة الخطأ الذي أحدث الضرر إليها على أساس ما يلي:

أ. **نظرية الإثراء بلا سبب**، أي إثراء الإدارة على حساب المتعاقد معها في حال قيامه بأعمال غير مطابقة للشروط المتفق عليها بالعقد لكن الإدارة استفادت منها ولم تعترض عليها أو أعمال إضافية مرتبطة بالعقد الأصلي وذو فائدة للإدارة.

ب. **الحفاظ على التوازن المالي للعقد لاعتبارات العدالة**، حيث تقوم مسؤولياتها هنا بلا خطأ وإنما على أساس ما يستوجبه تنفيذ العقود من حسن نية فضلاً إلى مقتضيات المصلحة العامة التي تستلزم مساعدة المتعاقد لضمان استمراره في الوفاء بالتزاماته التعاقدية وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام في أداء خدماتها للمنتفعين بها، ويكون أداء الإدارة للتعويض في هذا الشأن في إطار توافر شروط نظرية عمل الأمير أو الظروف الطارئة أو الصعوبات المادية غير المتوقعة.

ج. **مسؤولياتها عن التعويض لإنهاء العقد**، للإدارة حق امتياز في مواجهة المتعاقد معها فلها الحق في إنهاء العقد بإرادتها المنفردة إنهاءً مبتسراً قبل إتمام مدته ودون أن يرتكب المتعاقد معها أي خطأ أو أن يكون له حق في الاعتراض والتمسك بتنفيذ العقد إذا استوجبت المصلحة العامة ذلك. وأساس هذا التعويض ليس الخطأ فالإدارة لم ترتكب الخطأ لكنها استعملت حقاً مقرراً لها، إلاّ أن هذا الحق قد يصيب المتعاقد معها بأضرار تتمثل في تحميله أعباء مالية فضلاً عن ضياع فرص الكسب التي كان يخطط لها، لذا فإن الإدارة تكون مسؤولة عن ذلك بتعويض المتعاقد عن الأضرار التي أصابته على أساس مبدأ العدالة المجردة التي لا تجيز أن يضار المتعاقد بغير خطأ،

وهذا التعويض إما قد يكون منصوصاً عليه في العقد المبرم بين الطرفين أو يخضع إذا لم ينظمه العقد الإداري للأحكام العامة المقررة في هذا الشأن[١].

ثالثاً: مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية غير المشروعة

حددت المحكمة الإدارية العليا الأعمال المادية للإدارة بأنها: " وقائع مادية دون أن تقصد بها السلطة الإدارية تحقيق آثار قانونية محددة ملزمة للأفراد"، وبالتالي فهي تختلف عن القرار الإداري حيث لا تقصد الإدارة إحداث آثار قانونية فيما تأتيه من أعمال مادية.

وأعمال الإدارة المادية المشروعة لا تعطي للمضار منها حقاً في التعويض حيث يشكّل ذلك مسؤولية الإدارة على أساس تبعة المخاطر وهو ما لم يعترف به قضاء مجلس الدولة المصري على عكس نظيره الفرنسي إلا في حالة وجود نص تشريعي يقررها مع اشتراطه لأن يكون الضرر الموجب لقيامها خاصاً جسيماً. وعليه فإنه لا تثور مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية إلا إذا اتصفت تلك الأعمال بعدم المشروعية بأن تكون الإدارة قد أخطأت في إتيانها لها سواء كان عمل رجل الإدارة المادي غير المشروع منبت الصلة بالوظيفة العامة كمداهمة سائق بسيارته الحكومية أحد الأفراد فأصابه أو قتله، أو يكون العمل المادي غير المشروع متصل بأداء الموظف لواجبه الوظيفي كأعمال الإدارة التنفيذية لقرارات أو أحكام قضائية بصورة شابها خطأ جسيم. ويدخل ضمن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة كل أعمال الاعتداء المادي والذي يشكّل اعتداء من الإدارة على القانون توصلاً لاستيفاء حقوق لها باستخدام وسائل تخالف القانون[٢].

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٢٠-٧٣٧.

[٢] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٤٢-٧٤٥.

وتختص محاكم مجلس الدولة بنظر دعاوى التعويض الناشئة عن أعمال الإدارة المادية المتصلة بنشاطها حيث يدخل ذلك ضمن اختصاص **محكمة القضاء الإداري** بوصفها محكمة ذات اختصاص عام بنظر سائر المنازعات الإدارية وذلك وفقاً لما ذهب إليه قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ومع ذلك فإن موقف القضاء العادي وعلى قمته محكمة النقض جاء مناقضاً لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة مؤكداً استمرار انعقاد الاختصاص لمحاكم القضاء العادي بنظر التعويض عن أعمال الإدارة المادية.

وفي تطور حديث لقضاء المحكمة الإدارية العليا بموجب الطعن رقم ١٤١١ سنة ٢٨ ق جلسة ١٩٨١/٤/٢٥ حادت فيه عن موقفها السابق حيث أكدت أنه يتعين لانعقاد الاختصاص لمحاكم مجلس الدولة بنظر دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية توافر صفة المنازعة الإدارية التي تستوجب توافر شرطين **أولهما** صدور العمل المادي محل طلب التعويض عن أحد المرافق العامة الإدارية التقليدية بمناسبة تسييره وفقاً لأساليب القانون العام، ومن ثم يظل الاختصاص منعقداً لمحاكم القضاء العادي بنظر طلبات التعويض عن الأعمال المادية الصادرة عن شخص معنوي خاص كشركات القطاع العام وبنوكه حيث لا ينسحب عليها وصف المرفق العام، **وثانيهما** أن يبدو وجه السلطة العامة ومظهرها المتمثل في الاستعانة بأساليب القانون العام واضحاً في هذا العمل المادي، وعليه فإذا قامت الإدارة بالعمل المادي شأنها كشأن أي فرد عادي متجردة من مظاهر السلطة العامة فلا ينعقد الاختصاص بنظر دعوى التعويض عن آثاره الضارة للقضاء الإداري حيث يظل منعقداً للقاضي العادي باعتباره صاحب الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات[١].

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٤٩-٧٥٣.

ورغم ذلك فقد ظلت المحاكم العادية مصرة على استمرار اختصاصها بنظر طلبات التعويض عن أعمال الإدارة المادية، حيث قضت بأن المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية التي تأتيها جهة الإدارة دون أن تكون تنفيذاً مباشراً لقرارات إدارية أو التي ينسب إلى موظفيها ارتكابها أثناء أو بسبب تأدية وظائفهم فلا تعد من المنازعات الإدارية سواء في تطبيق ذلك البند أو في تطبيق سائر البنود المشار إليها ومن ثم فلا يدخل في الاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة الاختصاص بالفصل فيها حيث أن هذا الاختصاص ينعقد لمحاكم القضاء العادي وحده باعتباره صاحب الولاية العامة بالفصل في كافة المنازعات عدا المنازعات الإدارية وما استثني بنص خاص وفقاً لنص الفقرة (١) من المادة (١٥) من قانون السلطة القضائية.

وأمام إصرار القضائيين على اختصاصهما بنظر دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية فإن الأمر يتطلب تدخل المحكمة الدستورية العليا بالفصل في هذا التنازع الإيجابي للاختصاص[١].

الفرع الثاني: شروط قبول دعوى التعويض:

لانعقاد الخصومة الإدارية في دعوى التعويض فإنه لا بد من إيداع عريضتها قلم كتاب المحكمة المختصة متضمنة البيانات الي أوجبها المشرع لصحتها، إلا أن قبول تلك الدعوى من الناحية الشكلية يستوجب إقامتها في الميعاد المقرر قانوناً بالإضافة إلى ضرورة اللجوء إلى لجان فض المنازعات الإدارية وذلك على النحو التالي:

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٧٥٤-٧٥٧.

أولاً: إقامة دعوى التعويض في الميعاد المقرر قانوناً

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على سريان التقادم بالنسبة للدعاوى الإدارية على النحو المعمول به في الدعاوى المدنية لاتحاد الحكمة التي لأجلها تم تقريره حيث ذهبت في حكم لها في هذ الشأن إلى أن: " حكمة تقرير التقادم هي ضرورة استقرار الحق بعد مدة معينة من الزمن، حيث اعتبر المشرع أن مرور هذه المدة دون مطالبة بالحق سبباً قائماً بذاته لانقضاء الدين بقطع النظر عما إذا كان المدين قد وفاه أو يفترض أنه وفّاه".

وعليه ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى جواز تمسك الجهة الإدارية في مواجهة الأفراد بسقوط حقهم بالتقادم وفقاً للقانون المدني، كما قضت بسقوط حق الإدارة في الرجوع على العامل بقيمة التعويض عن الأضرار التي تسبب في أحداثها بسلوكه الخاطئ بمضي ثلاث سنوات يبدأ سريانها من اليوم الذي يثبت فيه علمها بحدوث الضرر والشخص المسؤول عنه، كما تتقادم بخمس سنوات الضرائب والرسوم المستحقة للدولة أو لأي شخص اعتباري ما لم ينص القانون على مدة أطول.

وفيما يلي سنوضح تقادم دعوى التعويض بالنسبة لقرارات الإدارة وأعمالها المادية على النحو التالي:

١ - **<u>تقادم دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون:</u>**

تسقط دعوى التعويض بخمسة عشر سنة من يوم وقوع العمل غير المشروع وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن: " التقادم يسري اعتباراً من تاريخ نشوء الحق المطالب به، إلا أنه من ناحية أخرى فإنه يشترط لسريان التقادم أن يكون صاحب الحق قد علم بحقه علماً يقينياً بحيث يبدأ سريان التقادم منذ تاريخ علمه بنشوء حقه الذي يطالب به ...".

٢ - **تقادم دعوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة:**

يخضع ذلك التقادم لما ورد بنص المادة (١٧٢) من القانون المدني من أنه: " تسقط بالتقادم دعوى التعويض الناشئة عن العمل غير المشروع بانقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي علم فهي المضرور بحدوث الضرر بالشخص المسئول عنه، وتسقط هذه الدعوى في كل الأحوال بانقضاء خمس عشرة سنة من يوم وقوع العمل غير المشروع".

٣ - **تقادم دعوى التعويض عن أعمال الإدارة التي تشكل جريمة:**

يخضع ذلك التقادم لما ورد بنص المادة (١٧٢) من القانون المدني، حيث أن تلك الدعاوى لا تسقط إلا بسقوط الحق في إقامة الدعوى الجنائية، وذلك بهدف إعطاء المضرور فرصة أكبر للمطالبة بحقه في التعويض[١].

ثانياً: اللجوء إلى لجان فض المنازعات الإدارية

وهو ما نص عليه القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ بشأن التوفيق في المنازعات باعتباره شرط لازم لقبول الدعوى، ويسري هذا الحكم على دعاوى التعويض الإداري كسائر الدعاوى الإدارية الأخرى حيث لم يستثنيها المشرع بنص خاص من الخضوع لذلك النص. وعليه فإن على المدعي في دعوى التعويض تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة بحيث لا يمكن أن يقيم دعواه إلا بعد إصدار تلك اللجنة توصيتها برفض طلبه في التعويض أو بأحقيته فيه ورفض جهة الإدارة تنفيذ التوصية، أو بمضي ستين يوماً على تقديم الطلب دون رد حيث يعتبر ذلك بمثابة رفض للطلب يحق للمدعي بموجبه اللجوء إلى للقضاء[٢].

****

[١] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص٥٤٨-٥٥٢

[٢] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص٥٥٣.

الفصل الرابع: الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة

يثور في القضاء المزدوج تنازع بشأن اختصاص القضاء العادي أو القضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية فيما يتعلق ببعض المنازعات المتعلقة بأعمال الإدارة أو بعض قراراتها المرتبطة بأعمالها.

أما بالنسبة للقضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة ونظراً لأنه قضاء موحد فلا تثور هذه الإشكالية فالقضاء العادي ينظر كافة المنازعات والتي من ضمنها المنازعات الإدارية، إلاً أنه قد تثور إشكاليات أخرى تتعلق باختصاص كل من القضاء الاتحادي والقضاء المحلي بشأن نظر المنازعات المعروضة على القضاء، وهو ما سنوضحه في هذا الفصل باستعراض وضع المنازعات الإدارية الراهن في دولة الإمارات العربية المتحدة، ببيان الوضع الحالي لنظر المنازعات الإدارية في دولة الإمارات، والتشريعات التي تنظمها في **المبحث الأول**، ومن ثم سنعرج إلى بيان إشكاليات المنازعات الإدارية في ظل الوضع الراهن في دولة الإمارات العربية المتحدة في **مبحث ثاني** على النحو التالي:

****

المبحث الأول: الوضع الحالي في دولة الإمارات

سنقوم من خلال هذا المبحث بعرض موجز لبيان كيفية نظر القضاء العادي في دولة الإمارات العربية المتحدة للمنازعات الإدارية في ظل **طبيعة النظام السياسي** في الدولة باعتبارها دولة فيدرالية لديها محاكم اتحادية ومحاكم محلية، وتشريعات وقوانين اتحادية ومحلية، وفي ظل انتهاج الدولة **للنظام القضائي الموحد** أي عدم وجود قضاء إداري متخصص لنظر المنازعات الإدارية مما مؤداه نظر تلك المنازعات الإدارية من خلال المحاكم العادية، دون أي تخصص قضائي سواء من ناحية القضاء ذاته أو القضاة وخبراتهم ومؤهلاتهم.

كما يفترض أيضاً في النظام القضائي الموحد، وحدة القوانين والإجراءات القضائية المطبقة على كافة النزاعات المعروضة على القضاء سواء كانت نزاعات عادية أو إدارية، ومع ذلك فقد صدرت تشريعات متعددة اتحادية ومحلية شُرِّع بموجبها إجراءات قضائية خاصة، ومواعيد محددة للتقادم والسقوط تتعلق ببعض المنازعات الإدارية.

مما يجعلنا في هذا المبحث نتناول الوضع الراهن في دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: القضاء المختص بنظر المنازعات الإدارية (اتحادي، ومحلي).

المطلب الثاني: التشريعات المتعلقة بنظر بعض المنازعات الإدارية أمام القضاء.

وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: القضاء المختص بنظر المنازعات الإدارية

بما أن القضاء العادي في دولة الإمارات العربية المتحدة يقوم بنظر كافة المنازعات ومن ضمنها المنازعات الإدارية، فإن هذا المطلب سيتناول بيان كيفية نظر هذا القضاء العادي للمنازعات الإدارية سواء أمام القضاء الاتحادي، أو القضاء المحلي من خلال منا نص عليه دستور دولة الإمارات في الفصل الخامس من الباب الرابع بشأن القضاء في الاتحاد والإمارات، وذلك بشكل موجز نظراً لسبق تفصيل ذلك.

الفرع الأول: القضاء الاتحادي:

إن القضاء الاتحادي في الدولة يمّثل إحدى السلطات الاتحادية وفقاً للمادة (٤٥) من الدستور، وهو قضاء موحّد يقوم بنظر كافة المنازعات ومنها المنازعات الإدارية، وذلك في حدود اختصاص هذا القضاء الاتحادي الذي يتحدد وفقاً للشروط التي وضعها وبّينها الدستور وأكّدها القانون والقضاء، على النحو التالي:

أولاً: المنازعات الإدارية التي يكون الاتحاد طرفاً فيها سواء كان مدعياً أو مدعى عليه:

وهو ما نص عليه الدستور الاتحادي الصادر ١٩٧١ في المادة (١٠٢) منه والتي قضت بأنه: " يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة – أبوظبي– أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: ١– المنازعات المدنية والتجارية **والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها** .....".

وهو اختصاص أّكده القانون الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٧٨ بموجب نص المادة (٣) الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية، والتي قضت بأنه: "تختص **المحكمة**

الاتحادية الابتدائية في أبوظبي بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية **والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء أكان الاتحاد مدعياً أم مدعياً عليه فيها".**

كما أكّدته كذلك المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم ١٧٨ – لسنة ٢٠١١ قضائية بتاريخ ٢٠١١/٦/١٥ حيث قضت بأنه: " لما كان النص في المادة ١/١٠٢ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على: " يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:١- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعيا أو مدعى عليه فيهما" يدل على أنه **متى كان الاتحاد خصماً في دعوى مدنية أو تجارية أو إدارية كان الاختصاص لمحكمة اتحادية**، إذ أن معيار ومناط الاختصاص الولائي لمحكمة ابتدائية اتحادية في المنازعة هو للصفة الأساسية للخصم أي للجهة الاتحادية أو أي سلطة من سلطات الاتحاد، وأنه لا يجوز سلب هذا الاختصاص من المحكمة الاتحادية إلا بنص دستوري مواز له. ولما كان ذلك ..... وكانت المطعون ضدها الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف هيئة اتحادية ..... ومن ثم فان الاختصاص في النزاع بينها وبين الطاعن يرجع الفصل فيه إلى المحاكم الاتحادية "، وكذلك حكمها الصادر في الطعن رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١١ قضائية، بجلسة ٢٠١١/١٠/٥: والقاضي بأنه: لما كان النص في المادة (١٠٢/١) من دستور دولة الاتحاد على أن .....يدل على أن المشرع الدستوري خص القضاء الاتحادي وحده دون غيره بولاية النظر والفصل – ضمن ولايات أخرى – في المنازعات الإدارية التي يكون الاتحاد طرفاً فيها سواء كمدعي أو كمدعي عليه، وسواء كان الاتحاد خصماً أصلياً في الدعوى أو خصماً منضما أو متدخلا أو مدخلاً فيها، وتثبت للاتحاد هذه الولاية حتى ولو كان طرفا واحداً أو أكثر من أطراف النزاع تابعاً لجهة محلية بحسبان أن الاختصاص الولائي للقضاء الاتحادي من النظام العام الاتحادي الذي

يعلو على النظام العام المحلي، ولاتصال هذه الاختصاص بالقضاء الاتحادي الذي هو سلطة من سلطات دولة الاتحاد، وإذ خالف الحكم المطعون فيه – ومن قبله الحكم المستأنف – هذا النظر وقضى بإحالة النزاع إلى القضاء المحلي بإمارة أبوظبي فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتأويله، مما يتعين معه نقضه، على أن يكون مع النقض الإحالة إلى المحكمة المختصة عملاً بالمادة (٨٥) من قانون الإجراءات المدنية".

وذلك فضلاً عمّا قضت به محكمة تمييز دبي في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٣/١٦ في الطعن رقم ٣١٣ لسنة ٢٠٠٨ قضائية حيث قضت بأنه:

"... مفاد النص في المادتين ١٠٢، ١٠٤ من الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة يدل على أن المحاكم الاتحادية تختص وحدها بالنظر في جميع المنازعات بين الاتحاد والأفراد وأن القضاء المحلي كالقضاء في إمارة دبي يختص بجميع المنازعات في الإمارة عدا المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الاتحاد والأفراد، **والمقصود بالاتحاد** في هذا الشأن هو المعنى الواسع للدولة من سلطاتها الثلاثة التشريعية والقضائية والتنفيذية وتشمل أيضاً الجهاز الإداري للدولة من الوزارات والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة التي لها موازنة خاصة مستقلة والتي تديرها وتشرف عليها الدولة مباشرة أو بواسطة أشخاص القانون العام والتي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة المستقلة وتتبع في إدارتها أساليب القانون العام سواء كانت مؤسسات عامة إدارية بحتة تدير مرافق عامة لا تهدف إلى تحقيق الربح ولا تسلك أسلوب القانون الخاص أو المؤسسات العامة التي لها طابع اقتصادي وتجاري أو صناعي ولها الشخصية الاعتبارية والميزانية المستقلة التي تلحق بموازنة الجهة الإدارية التابعة لها. لما كان ذلك وكان مفاد نصوص المواد ٢، ١٢، ١٨، ٣٩ من القانون الاتحادي رقم ٢٠٠١/٨ بإنشاء مؤسسة الإمارات للبريد (بريد الإمارات) ..... على أن تنشأ مؤسسة عامة تسمى مؤسسة الإمارات للبريد وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتكون ميزانيتها

مستقلة وتتبع الوزير ويديرها مجلس إدارة برئاسة وزير وتؤدي خدمة عامة – وأن رأسمالها مغطى بالكامل من قبل الحكومة وتعتبر أموالها أموال عامة – بما مؤداه – أن المشرع ناط بالدولة أمر إدارتها والإشراف عليها بما تعتبر جهاز من أجهزة الدولة ووسيلة من وسائلها في النهوض بمسئولياتها وتحقيق أهدافها وأداء خدمة عامة، **ومن ثم فإن الاختصاص بنظر الدعوى الماثلة ومؤسسة بريد الإمارات طرف فيها كمدعي عليها ينعقد للمحاكم الاتحادية**".

ويدخل في سياق هذا النطاق، النزاعات الإدارية التي تنشأ بين الجهات الحكومية المحلية والاتحادية باعتبار الاتحاد طرفاً في النزاع.

ثانياً: المنازعات الإدارية التي لا يكون الاتحاد طرفاً فيها، والإمارة ليس لديها قضاء محلي كإمارة (الشارقة، عجمان، أم القيوين، الفجيرة):

وفقاً للمادة (١٠٥) من الدستور فإنه: " يجوز بقانون اتحادي بناءً على طلب الإمارة المعنية نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية بموجب المادة السابقة إلى **المحاكم الاتحادية** .....".

وحيث نصت المادة (٧٢) من القانون رقم ١٠ لسنه ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا على أنه: " **إلى أن تنشأ المحاكم الاتحادية الابتدائية** تختص المحكمة العليا بالفصل فى المنازعات المدنية والتجارية والادارية بين الاتحاد والافراد سواء كان الاتحاد مدعياً او مدعي عليه فيها...".

لذا فإنه يتم نظر المنازعات الإدارية المحلية لتلك الإمارات التي ليس لديها قضاء محلي من خلال المحاكم الاتحادية.

ثالثاً: منازعات إدارية يكون الاتحاد طرفاً فيها، إلاّ أن الإمارة (التي يوجد بها مقر الجهة الإدارية الاتحادية أو مقر المدعى عليه) ليس بها قضاء اتحادي (كإمارة دبي مثلاً) لنظر النزاع.

لم يرد في الدستور أو القوانين ما يوضحّ كيفية نظر هذه المنازعات وجهة الاختصاص في هذه الحالة.

إلاّ أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا جاءت لتوضح جهة الاختصاص على بموجب حكمها الصادر في **الصادر في ٢٥ مايو سنة ٢٠١١ في الطعن رقم ١٤١ لسنة ٢٠١١ إداري،** حيث قضت بأنه: "... متى عهد الدستور باختصاص قضائي إلى القضاء الاتحادي، فلا يجوز لغير نص دستوري أن يسلب هذا الاختصاص منه. وأن المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي نصت على أن: " تختص المحاكم الاتحادية بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية" ، والمادة (٢٦) من القانون ذاته نصت على أنه: " استثناءً من أحكام نص المادة السابقة يجوز لكل إمارة أن تنشئ لجاناً تختص دون غيرها بنظر المنازعات المتعلقة بعقود إيجار الأماكن بين المؤجر والمستأجر، ولها أن تنظم إجراءات تنفيذ قرارات تلك اللجان" يجب أن يؤول ويفسر بما يتفق وما نص عليه الدستور ولا يخالفه. لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه أوَّل وفسَّر المادة (٢٦) سالفة البيان على نحو أن لجان المنازعات الايجارية هي المختصة ولائياً بنظر المنازعات المتعلقة بعقود الإيجار التي تبرمها الجهات الإدارية الاتحادية، بما فيها وزارة العمل، سواء تلك المنشأة في الإمارات ذات القضاء الاتحادي، أو الإمارات التي تحتفظ بقضائها المحلي، وكان الأصل أن اختصاص نظر هذه المنازعة **إنما ينعقد لمحكمة دبي الاتحادية الابتدائية، ولما أن هذه المحكمة لم تنشأ حتى الآن، فإن الاختصاص ينتقل إلى محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية بحسبان أنها المحكمة الاتحادية**

ذات الولاية العامة. وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى على خلافة، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه ".

وكذلك **حكمها الصادر في الطعن رقم (٥) لسنة ١٧ قضائية بتاريخ ١٩٩٢/١/١٩ على النحو التالي:** " لما كان الدفع بعدم الاختصاص الولائي والمكاني للمحكمة العليا وباختصاص محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية إن محكمة دبي محكمة موطن المدعى عليه بنظرها مردود، ذلك أنه تطبيقاً لنص المادة ٧٢ من القانون رقم ١٠ لسنه ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا فإن المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها في الإمارات التي لم يتم إنشاء محاكم ابتدائية أو اتحادية بها، ..... وأنه لما كان النزاع المطروح في الدعوى قائماً بين جهة من سلطات الاتحاد وبين مدعى عليه من الأفراد يقيم ويعمل وحصل على راتبه في **إمارة دبي التي لم تنشأ فيها حتى الآن محاكم اتحادية ابتدائية**، ومن ثم فإن الاختصاص بنظر الدعوى يكون معقوداً للمحكمة العليا دون سواها ويكون الدفع على غير أساس متعين الرفض".

الفرع الثاني: القضاء المحلي:

إن هذا القضاء المحلي يمثّل قضاءً موحداً يقوم بنظر كافة المنازعات التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي، **والتي من ضمنها المنازعات الإدارية التي لا يكون الاتحاد طرفاً فيها،** وهو ما أباحه المشرع لإمارات الدولة وفقاً للمادة (١٠٤) من الدستور الاتحادي لسنة ١٩٧١ والتي تنص على أن: " تتولى الهيئات **القضائية المحلية** في كل إمارة **جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي** بمقتضى أحكام هذا الدستور".

وعليه فإن المنازعات الإدارية التي لا يكون الاتحاد طرفاً فيها، يختص بنظرها **الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة** لها هيئات قضائية محلية، وذلك من خلال المحاكم **المحلية العادية** التي تفصل في كافة المنازعات المعروضة عليها وفقاً لقانون وإجراءات واحدة وذلك كإمارة أبوظبي ودبي ورأس الخيمة.

وفي هذا السياق، أكّدت محكمة تمييز دبي اختصاص قضاء إمارة دبي بنظر المنازعات الإدارية التي يكون أحد أطرافها الهيئات المحلية – أي أن الاتحاد ليس طرفاً فيها – وذلك بموجب حكمها الصادر بجلسة ٢٤ فبراير ٢٠٠٨ في الطعن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٨ و١٩ لسنة ٢٠٠٨ طعن مدني، والذي قضى بأن: " ..... النص في المادتين ١٠٢، ١٠٤ من الدستور، والمادة الاولى والمادة ٢٥ من قانون الإجراءات المدنية المعدل والمادة الثالثة من قانون تشكيل محاكم دبي يدل على أن اختصاص المحاكم الاتحادية بالنظر في جميع المنازعات بين الدولة والأفراد إنما **ينحصر في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية والأفراد** سواءً كانت مدعية أو مدعى عليها فيها. أما القضاء المحلي كالقضاء في إمارة دبي فإنه – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة – يشكل جهة قضائية مستقلة عن جهة القضاء الاتحادي، وأن ولاية محاكم دبي تشمل **جميع المنازعات في الإمارة عدا المنازعات ذات الطبيعة الخاصة التي حددتها المادة ١٠٢ من الدستور**، ويتعين على تلك المحاكم أن تلتزم حدودها ولا تخالفها سلباً أو إيجاباً فلا تتنازل عن اختصاصها ولا تنتزع اختصاص محكمة وطنية أخرى ويكون الاختصاص على هذا النحو من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفته، ويجوز الدفع به من كل ذي مصلحة في أية حالة كانت عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة التمييز، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها. لما كان ذلك وكانت المنازعة المطروحة، قد نشأت بين أحد **الأفراد والنيابة العامة في إمارة دبي باعتبارها إحدى الدوائر الحكومية المحلية التابعة لحكومة دبي**، طلب فيها المدعي إلغاء القرار الصادر عنها بإنهاء خدمته الوظيفية لديها اعتباراً من .....

وإعادته إلى عمله والحكم له برواتبه وعلاواته الدورية وكافة البدلات المقررة له بموجب أحكام القانون والحكم له بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به من جراء فصله، والفوائد القانونية من تاريخ إقامة الدعوى وحتى تمام السداد، وكانت هذه المنازعة مما لا يدخل ضمن المنازعات الاتحادية ذات الطبيعة الخاصة التي حددتها المادة ١٠٢ من الدستور، وهي منازعة لم تنشأ بين الاتحاد وبين أحد الأفراد، **ومن ثم فإنها تكون من المنازعات التي تختص محاكم دبي بنظرها والفصل فيها، ..... وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر، وقضى بإلغاء الحكم المستأنف، وبعدم اختصاص محاكم دبي ولائياً بنظر الدعوى، بمقولة أن الاختصاص ينعقد بشأنها للمحكمة الاتحادية المعنية بالفصل في الطعون على القرارات الإدارية، ومن ثم فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه بما يوجب نقضه**".

وكذلك ما أكّدته المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ٢٠١٠/٢/٢٤ بشأن استقلال قضاء أبوظبي عن القضاء الاتحادي بأن:

" لما كان قضاء هذه المحكمة استقر على أن الولاية القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة تقوم عليها جهتان قضائيتان مستقلتان عن بعضهما، هما القضاء الاتحادي والقضاء المحلي، وأن لكل جهة منهما اختصاصها الذي يتعين عليها أن تلتزم به ولا تخالفه سلباً أو إيجاباً، فلا تتنازل عن اختصاص مقرر لها ولا تنتزع اختصاص ليس لها. وأن مؤدى هذه الثنائية أن يكون توزيع الاختصاص القضائي بينهما ولائياً يتصل بالنظام العام، مما يتوجب على كل محكمة اتحادية أو محلية أن تتصدى له من تلقاء نفسها. **ولما كان القضاء في إمارة أبوظبي أضحى جهة مستقلة عن القضاء الاتحادي** ....، فإن توزيع الاختصاص القضائي بينه وبين القضاء الاتحادي يكون محكوماً بالمادة (١٠٤) من دستور دولة الاتحاد.....".

وما قضت به محكمة النقض بإمارة أبوظبي بموجب الطعن رقم (٦٣٨) لسنة ٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٣ بشأن استقلال قضاء إمارة أبوظبي عن قضاء إمارة دبي، وعن القضاء الاتحادي بأنه: " .... وكان النص في المادة ١٠٤ منه على أن تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور، مما مؤداه أن لكل إمارة قضاءً مستقلاً عن الإمارة الأخرى فيما يخرج عن المسائل القضائية التي يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام الدستور ..... وكانت إمارة أبوظبي قد احتفظت بالسلطة القضائية لمحاكمها المحلية بموجب القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء دائرة القضاء في إمارة أبوظبي، فإن هذه المحاكم تكون هي صاحبة الولاية بالنسبة للدعاوى التي تقع في اختصاص إقليم الإمارة **ويشكل القضاء فيها جهة قضائية مستقلة عن جهة محاكم دبي وجهة القضاء الاتحادي** ويتوجب على كل محكمة سواء كانت تابعة للاتحاد أو إحدى الهيئات القضائية المحلية في إمارة أبو ظبي أو إمارة دبي أن تلتزم حدود ولايتها ولا تخالفها سلبا أو إيجابا فلا تتنازل عن اختصاصها ولا تنزع اختصاص محكمة أخرى التزاماً بأحكام الدستور والقوانين الصادرة وفقا له، كما يحول بين الأفراد وبين الاتفاق على مخالفة قواعد هذا الاختصاص، وتحكم المحكمة بذلك من تلقاء نفسها لتعلقه بالنظام العام".

المطلب الثاني: التشريعات المتعلقة بنظر بعض المنازعات الإدارية أمام القضاء:

سنتناول من خلال هذا المطلب بيان لبعض التشريعات الصادرة في دولة الإمارات العربية المتحدة سواء الاتحادية أو المحلية التي تنظم بعض أعمال الجهات الإدارية في الدولة، كما تنظم بعض الإجراءات المتعلقة بالمنازعات الإدارية لدى القضاء من خلال فرعين، **الأول** يختص بمنازعات الوظيفة العامة، **والثاني** يتعلق بالمنازعات الإدارية الأخرى، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: منازعات الوظيفة العامة:

إن الموظف العام وفقاً للقانون الاتحادي رقم (١) لسنة ١٩٧٢، هو كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية العامة حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة.

ويقصد بمنازعة الوظيفة العامة كل نزاع يتصل بهذه الوظيفة من حقوق والتزامات تنشأ بين الموظف وجهة الإدارة سواء رواتب أو مكافآت أو معاشات أو حقوق تقاعد، أو منازعات خاصة بالتعيين والترقية، أو جزاءات أو غيرها، والآثار والقرارات المترتبة بناءً على ذلك.

وسيتولى هذا الفرع بيان بعض التشريعات التي تختص بنظر هذه المنازعات سواء على مستوى الحكومة الاتحادية أو مستوى الحكومات المحلية، وفقاً للآتي:

أولاً: موظفو الحكومة الاتحادية:

إن الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات نظّمت علاقة الجهة الإدارية الاتحادية بموظفيها من خلال عدة قوانين اتحادية شرّعت من خلالها إجراءات معينة، **ومواعيد محددة يتعين الالتزام بها عند نظر تلك المنازعات أمام القضاء**، وذلك على النحو التالي:

١ - **قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية (مرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية) واللائحة التنفيذية الصادرة تنفيذاً له[١].**

- يطبق أحكام هذا المرسوم بقانون على الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية وكذلك على الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات

[١] قرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢، بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨.

والمؤسسات العامة الاتحادية. وتستثنى من تطبيق أحكامه الوزارات والجهات الاتحادية التي نصت قوانينها على أن تكون لها أنظمة وظيفية خاصة بها وذلك في حدود ما نصت عليه.

- وبموجب هذا المرسوم فقد أنشأت لجنة تسمى **(لجنة التظلمات)** بموجب نص المادة (٩٦) من المرسوم، نصت على أنه: " تُنشأ في كل وزارة بقرار من الوزير لجنة تسمى (لجنة التظلمات) يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية". **وأوضحت المادة (١٠٩) من اللائحة التنفيذية** مهام اللجنة على النحو التالي: " يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الادارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه أو أية قرارات أو إجراءات إدارية أخرى صادرة بحقه غير تلك الصادرة عن لجنة المخالفات **وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار الجزاء**، ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الاداء والتي تنظم وفق أحكام نظام ادارة الأداء".

- وجاءت المادة (٩٨) من القانون، والمادة (١١٢) من اللائحة لينظما كيفية **الاعتراض على قرارات لجنة التظلمات لدى لجنة تسمى (لجنة الاعتراضات)** حيث نصت المادة (١١٢) على أنه:" يجوز للموظف الاعتراض على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزائي الإنذار ولفت نظر كتابياً، وذلك بتقديم اعتراض خطي وموقع منه إلى لجنة الاعتراضات **المشكلة بالهيئة – الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية – خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع** من تاريخ إبلاغه بقرار العقوبة، وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات قطعياً".

- **وجاءت المادة (١١٦) من المرسوم بقانون لتقرر ميعاداً محدداً لنظر تلك المنازعات الإدارية أمام المحاكم الاتحادية**، فنصت على أنه: " ١- لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون **بعد انقضاء مدة ستين يوماً** من تاريخ العلم اليقيني بالقرار، ٢- لا تسمع الدعوى المتعلقة بالطعن في المراسيم الاتحادية الصادرة بإنهاء الخدمة".

ويلاحظ من مواد هذا التشريع ما يلي:

- تم استثناء **القرارات الإدارية المتعلقة بإنهاء الخدمة بموجب مراسيم اتحادية من الطعن عليها أمام القضاء، مما يعني أنه قد تم تحصين تلك القرارات من مراقبة القضاء عليها وعلى مدى صحتها ومشروعيتها.**

- **حَدّد ميعاداً لا تسمع بعد انقضائه الدعوى أمام المحكمة الاتحادية المختصة بشأن الطعن على القرارات الصادرة وفقاً لأحكامه**، وبذلك يكون المرسوم قد شرّع ميعاداً محدداً مغايراً لما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا بشأن إخضاع دعوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة وفقاً لأحكام هذا القانون للتقادم الطويل عملاً بنص المادة (٤٧٣) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي.

- **اعتبر الإجراءات التي حدّدها للتظلم أمام جهة الإدارة على القرارات الإدارية الصادرة وفقاً لأحكامه قاطعاً لتقادم سماع الدعوى أمام المحاكم.**

٢- لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة[١].

تسري أحكام هذه اللائحة على الموظفين العاملين في الجهات الاتحادية المستقلة المبينة في الجدول المرفق بهذه اللائحة.

[١] قرار مجلس الوزراء رقم (١٥) لسنة ٢٠١٣، بشأن لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة.

فوفقاً لنص المادة (٨٧) من اللائحة فإنه: " تشكّل في كل جهة اتحادية لجنة تسمى **(لجنة المخالفات)** يناط بها مسؤولية النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون فيما عدا المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي والمناطة بالمسؤول المباشر، وتوقيع الجزاءات الإدارية المبينة وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة".

ووفقاً للمادة (١٢٦) من ذات اللائحة فإنه: " تُشكل بقرار من الرئيس **لجنة يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية** تتكون من عدد من الأعضاء بشرط أن لا يكون من بينهم عضواً في لجنة المخالفات المتظلم من قراراها، وألا تقل درجة العضو فيها عن درجة الموظف المتظلم". ووفقاً للمادة (١٢٧) فإنه: " يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الادارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه و**ذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار الجزاء** ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الاداء والتي تنظم وفق احكام نظام ادارة الاداء". كما نصت اللائحة كذلك على لجنة نظر الاعتراضات كما ورد في المرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية الاتحادية.

ووفقاً لنص المادة (١٤٨) فإنه: " ١- **لا تسمع الدعوى المتعلقة بالطعن في المراسيم الاتحادية الصادرة بإنهاء الخدمة.** ٢- لا تسمع الدعاوى المتعلقة بالقرارات الادارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذه اللائحة **بعد انقضاء ستون يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار**".

ثانياً: موظفو الحكومات المحلية:

١ - موظفو حكومة إمارة أبوظبي:

نظّمت علاقة الجهة الإدارية لإمارة أبوظبي (المحلية) بموظفيها من خلال قوانين محلية شرّعت من خلالها إجراءات معينة، **عند نظر تلك المنازعات أمام القضاء**، وذلك على النحو التالي:

قانون الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦، المعدل بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي، والذي يسري على الموظفين المدنيين العاملين لدى الجهات الحكومية المحلية بإمارة أبوظبي الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة، والذي حدد من خلاله المشرع كيفية نظر المخالفات الإدارية من قبل جهة الإدارة على النحو التالي:

١- **نظر المخالفات من قبل (مجالس التأديب) التي أُنشأت وخوّلت بعض الصلاحيات، وفقاً للمواد التالية:**

- المادة (٦٧) والتي نصت على أنه: " تنشأ بقرار من المجلس **مجالس تأديب** تختص بمساءلة الموظفين وتشكل من ثلاثة أعضاء على الأقل من الدرجة الأولى فما فوق، ومع مراعاة ألا تقل درجة أي منهم عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية".

- المادة (٧٤) من القانون، والتي حددت صلاحيات اللجنة وفقاً لما يلي: " لمجلس التأديب أن يستوفي التحقيق بنفسه، ويكون له السلطات المخولة لجهات التحقيق من حيث تحقيق الأدلة بما في ذلك سماع الشهود بعد حلف اليمين، **وتسري على الشهود الأحكام الخاصة بمن يؤدي الشهادة أمام المحاكم**".

٢- نظّم المشرّع اجراءً مغايراً للتظلم على بعض القرارات الإدارية، فالتظلم بشأنها **يكون أمام محاكم الاستئناف المحلية** وليس أمام جهة الإدارة، وذلك وفق ما جرى عليه نص المادة (٨١) من القانون المشار إليه: " ٣- **يجوز** التظلم **أمام محكمة الاستئناف** من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع جزاءات الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي، أو الفصل من الوظيفة، وذلك خلال **ثلاثين يوماً** من تاريخ تبليغ الموظف بالجزاء ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً".

٢- موظفو حكومة إمارة دبي:

- رغم وجود قضاء محلي في إمارة دبي ينظر كافة المنازعات التي لم يعهد بها إلى القضاء الاتحادي، ومنها المنازعات الإدارية بين الدوائر أو الجهات المحلية في الإمارة والأفراد، إلا أنها تتبع إجراءات خاصة بموجب قانون محلي يختص بقضايا الحكومة (المنازعات الإدارية المحلية) حيث أصدرت بتاريخ ١٩٧٢/٩/٢٣ تعليمات بأنه: " **لا تقام الدعوى ضد الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو مؤسسة من مؤسساتها إلا بإذن منا** – أي من الحاكم"، ثم أصدرت تعليمات في عام ١٩٩٢ بشأن قضايا الحكومة، وفي عام ١٩٩٦ صدر (قانون دعاوى الحكومة) رقم (٣)، **وأخيراً صدر القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل القانون السابق، والذي نص وفقاً للمادة (٣/د) على أنه:** " تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام كمدعى عليه بصفته ممثلاً للحكومة، ويشترط في ذلك إتباع الإجراءات التالية:

١ - على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى مكتب المستشار القانوني لحكومة دبي بصورة كتابية التفاصيل الكاملة لادعائه.

٢ - يحيل المستشار القانوني بكتاب منه الادعاء إلى الجهة المعنية لإبداء مطالعتها، وذلك خلال أسبوع واحد من استلامه الادعاء، وعلى الجهة

المعنية الرد خلال خمسة عشر يوماً من استلامها كتاب الإحالة، وإذا انقضى شهران على تقديم الادعاء للمستشار القانوني دون الوصول إلى إنهاء النزاع بصورة ودية فللمدعي أن يلجأ إلى المحكمة المختصة.

- و**تعدّ هذه الإجراءات إجراءات تقاضي تتعلق بالنظام العام، مما يترتب على مخالفتها عدم قبول الدعوى لدى المحكمة، وقد أكّد ذلك محكمة تمييز دبي في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٢٠ في الطعن رقم (٥) لسنة ٢٠٠٩ قضائية حيث قضت بأنه:**" مفاد النص في المادة ٢، ٣/د من القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل أحكام قانون دعاوى الحكومة رقم ٣ لسنة ١٩٩٦ يدل على أنه يتعين في الدعاوى التي تقام على الحكومة إتباع الإجراءات السالف الإشارة إليها وهي ذات طبيعة إجرائية وإجراء من إجراءات التقاضي التي تتعلق بهذه الدعاوى وتتعلق بالنظام العام **ويترتب على مخالفتها عدم قبول الدعوى وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها**. لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه بإلغاء الحكم المستأنف وبعدم قبول الدعوى على ما أورده بأسبابه من أن "الثابت من القرار رقم ٩ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء مدينة ..... الطبية – المدعى عليها – في المادة الثانية الفقرة الثالثة، وفي المادة الثالثة الفقرة ب، أنها – مدينة ..... الطبية – تلحق مالياً وإدارياً بهيئة دبي لاستقطاب الاستثمار والتطوير، كان المرسوم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء هيئة دبي لاستقطاب الاستثمار والتطوير – بالحكومة – نص في مادته الخامسة على أن رئيسها يعين بمرسوم يصدره الحاكم فدل ذلك على أن المشرع ألحق مدينة ..... الطبية، مالياً وإدارياً بهيئة دبي لاستقطاب الاستثمار والتطوير الملحقة بالحكومة، فتخلص المحكمة من ذلك إلى أن مدينة .... الطبية – المستأنف ضدها – هيئة حكومية يلزم لرفع الدعوى **قبلها الحصول على إذن من الجهات المختصة** بذلك، فلما كان ذلك

وكانت الأوراق قد خلت من ذلك الإذن فتقضي المحكمة من ثم مجدداً بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق الذي خطه القانون، أما قد خالف الحكم المستأنف هذا النظر فقد خالف صحيح القانون متعين الإلغاء فتقضي المحكمة من ثم بذلك على النحو الوارد بالمنطوق".

- **كما أصدرت حكومة دبي كذلك، قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦، وقرار المجلس التنفيذي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ باعتماد النظام الأساسي للجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي**، اللذان نظّما العلاقة بين موظفي الجهات الحكومية المحلية وتلك الجهات.

٣ -**موظفو حكومة إمارة الشارقة:**

أصدرت حكومة الشارقة القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة، تم بموجبه **تحديد مدة لا تسمع بانقضائها دعوى المطالبة بالحقوق المالية الناشئة عن هذا القانون**، وذلك بموجب نص المادة (١٢٢) والتي قضت بأنه: "لا تسمع **دعوى المطالبة بالحقوق المالية الناشئة عن هذا القانون بانقضاء خمس سنوات** من تاريخ الاستحقاق، ولا يسري الميعاد المشار إليه كلما وجد مانع يقبله مدير عام الدائرة أو الهيئة يتعذر معه على المستحق أن يطالب بحقه".

والغريب في الأمر، أن هذه المادة منحت صلاحية لمدير الجهة الإدارية بشأن السماح بعدم سريان تلك المدة وفقاً لما يراه مناسباً، بمعنى أنه لو أقيمت دعوى أمام القضاء بعد انقضاء هذه المدة المقررة قانوناً فإنه يجوز قبولها في حال أجاز مدير الجهة الإدارية ذلك.

والمستفاد من هذه التشريعات السابقة، أنها قد نظّمت مواعيداً لنظر الدعاوى الإدارية بين الجهات الإدارية وموظفيها أمام القضاء، كالميعاد المحدد لسماع الدعوى لدى الحكومة الاتحادية، وإمارة أبوظبي – مدة الستون يوماً –، والميعاد المحدد من حكومة إمارة الشارقة – مدة خمس سنوات– كما سبق بيانه.

فضلاً عن أن بعضها قد نظّم **إجراءات معينة** لنظر بعض المنازعات الإدارية أمام القضاء، منها يتعلق بعدم سماع الدعوى بشأن الطعن على مرسوم إنهاء الخدمة كما في تشريع الحكومة الاتحادية وحكومة إمارة أبوظبي، ومنها ما يتعلق بمنح الجهة الإدارية بعض السلطات المخولة لسلطات التحقيق أو القضاء كما في مجالس التأديب الخاصة بحكومة إمارة أبوظبي، كما أن بعضها يتعلق بالنظام العام كما في التظلم الوجوبي لدى حكومة إمارة دبي.

الفرع الثاني: المنازعات الإدارية الأخرى:

ويقصد بها المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية الأخرى التي تصدرها الإدارة لتسيير المرفق العام فهي قرارات تتعلق بعمل هذا المرفق وتسييره وفقاً لقانون تنظيمه، وكذا العقود الإدارية التي تبرمها الجهات الإدارية في الدولة، فهي منازعات تنشأ بين جهة الإدارة وغيرها من الجهات أو الأفراد دون أن تتعلق بالموظف العام أو الوظيفة العامة وقد نظّمت الدولة بعض التشريعات سواء الاتحادية أو المحلية لتنظيم تلك المنازعات، سنستعرض بعض منها على النحو التالي:

أولاً: التشريعات الاتحادية:

١ -قرار وزير المالية والصناعة رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٠ بشأن نظام عقود الإدارة (تنظيم قواعد وإجراءات شراء المواد، ومقاولات الأعمال والأشغال، وعقود الإدارة).

والذي نص بموجب المادة (١) منه على أنه: " أ- تقوم إدارة المشتريات بوزارة المالية والصناعة بشراء، أو استيراد المواد، أو إجراء مقاولات الأعمال، أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات، أو إبرام عقود الإدارة الأخرى، غير تلك إلى تدخل ضمن اختصاصات اللجنة الدائمة للمشروعات. ب- يجوز للوزارات والجهات الحكومية الاتحادية أن تقوم بعمليات شراء أو استيراد المواد أو إجراء مقاولات الأعمال، أو تنفيذ الأشغال، أو تقديم الخدمات، أو إبرام عقود الإدارة الأخرى، وذلك في حدود (١,٠٠٠,٠٠٠) مليون درهم، وذلك بعد موافقة وزيرة المالية والصناعة، على أن تتقيد في ذلك بأحكام هذا النظام".

كما نص بموجب المادة (٢) على أنه: " كافة مشاريع العقود التي تقل قيمتها عن (٥٠٠,٠٠٠) خمسمائة ألف درهم، أو أوامر التوريد أو أوامر التكليف بالأعمال الواردة في الفقرة (ب) من المادة الأولى من هذا النظام ، وضمن الحدود الواردة فيها والتي تزيد قيمتها عن الحدود الواردة في قواعد الصرف من السلفة المستديمة (النثرية) تحال قبل إبرامها إلى وزارة المالية والصناعة / إدارة المشتريات، وذلك بغرض إجراء رقابتها المسبقة والموافقة عليها. ولوزارة المالية والصناعة الحق في الاطلاع على كافة الوثائق المساعدين التي تتطلبها الرقابة السابقة".

ومجال سريان هذا القرار يكون وفقاً للمادة (١٢٣) منه، والتي نصت على أن: " تسري أحكام هذا النظام على وزارة الدفاع وجهاز أمن الدولة، أما بالنسبة للوزارات والإدارات الصادر بشأن تنظيم سلطات مشترياتها وأعمالها قانون أو

قرار من مجلس الوزراء، فتقوم هذه الوزارات والإدارات بإجراء الشراء ومقاولات الأعمال في حدود اختصاصها على أن تلتزم في هذه الإجراءات بأحكام هذا النظام". والمادة (١٢٤) والتي نصت على أنه: " تسرى الإجراءات والقواعد المتعلقة بالتوريدات أو الأعمال الواردة في مواد هذا النظام على كافة أنواع عقود الإدارة كلما وردت".

٢ -**قرار وزير المالية والصناعة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠٠٢ بشأن التخويل بالتوقيع على عقود الإدارة**. بشأن تحديد قيم العقود، والمخوّل بالتوقيع وفقاً لتلك القيم.

٣ -**القانون الاتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢ في شأن تنظيم وحماية الملكية الصناعية لبراءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية**.

الذي نظّم كيفية حصول الأشخاص على براءات اختراع واجراءات ذلك لدى وزارة المالية والصناعة وكيفية نزع هذه البراءة وأسبابها، وكيفية استغلالها، ومهنة وكلاء التسجيل وكيفية الاعتراض والتظلم من قرارات الوزارة حيث نص بموجب المادة (٦٦) على أنه: "١- تشكل بقرار من الوزير لجنة برئاسة قاض يرشحه وزير العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف واثنين من ذوي الخبرة في مجال حقوق الملكية الصناعية التي ينظمها هذا القانون على ألا يكون من بينهما موظف بالإدارة، ويعين الوزير أو يندب أمين سر للجنة يتبع في عمله رئيس اللجنة إدارياً. ٢- تختص اللجنة بالفصل في التظلمات التي يقدمها ذوو الشأن من القرارات الصادرة في مجال تطبيق هذا القانون ولائحته التنفيذية، وتحدد اللائحة التنفيذية نظام عمل اللجنة، ومكافأة أعضائها وإجراءات التظلم والفصل فيه والرسوم المستحقة"، ووفقاً لنص المادة (٦٧) فإنه: " يجوز الطعن في قرارات اللجنة أمام المحكمة المختصة وفقا لقانون الإجراءات المدنية **وذلك خلال ثلاثين يوماً** من تاريخ الإخطار بقرار اللجنة . ويجوز للمحكمة أن تستعين بالخبراء المتخصصين في مجال المنازعة وبرأي الإدارة".

٤ -**القانون الاتحادي رقم (١٣) لسنة ١٩٩٦ في شأن دخول وإقامة الأجانب،** الذي ينظّم عمل الإدارة العامة للجنسية والإقامة بالأجانب في الدولة، بشأن تصاريح إقامتهم وعملهم، وكيفية إلغاؤها، وغرامات الإقامة غير المشروعة في الدولة، وعقوبة دخول الدولة بصورة غير مشروعة، كما حدد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتولي الفصل في بعض الجرائم.

٥ -**القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور،** الذي ينظم علاقة جهة الإدارة (إدارة المرور) بسائقي المركبات بجميع أنواعها، وكيفية ترخيص تلك المركبات، وينظّم مرور المشاة والحيوانات في الطرق العامة.

ثانياً: التشريعات المحلية:

١ -إمارة أبوظبي:

- **القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبو ظبي،** والخاص بمشتريات الدوائر الحكومية بإمارة أبوظبي.

- **القرار رقم ٥ لسنة ٢٠١١ بإعادة تشكيل لجان فض المنازعات الايجارية**

لجان فض المنازعات الايجارية في إمارة أبوظبي وتنظيم الإجراءات المتبعة أمامها، بحيث تختص على وجه الاستعجال في المنازعات الناشئة عن العلاقة الايجارية بين المؤجر والمستأجر، والبت في طلبات الإجراءات الوقتية التي يتقدم بها أي من طرفي العقد، وتطبق هذه اللجان أحكام القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة الايجارية بين المؤجرين والمستأجرين في إمارة أبوظبي، وتطبق قانون المعاملات المدنية

لدولة الإمارات العربية المتحدة، وقانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية للدولة فيما لم يرد بشأنه نص.

٢ -**إمارة دبـي:**

- **القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التسجيل العقاري في إمارة دبي.** بشأن تملك العقارات واختصاصات دائرة الأراضي والأملاك في دبي بشأن التسجيل العقاري والسجل العقاري وبنود تغيير وتصحيح بيانات السجل العقاري.

- **القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ بشأن تنظيم مزاولة الأنشطة الاقتصادية في إمارة دبي،** والذي يعمل على تنظيم مزاولة الأنشطة الاقتصادية في الإمارة وخلق بيئة محفزة على الاستثمار في المجالات الاقتصادية المختلفة فيها وإيجاد نافذة واحدة يتم من خلالها التنسيق بين الجهات المختصة لاستيفاء متطلبات ترخيص مزاولة الأنشطة الاقتصادية في دبي.

- **مرسوم رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل لجنة قضائية خاصة للفصل في المنازعات العقارية في إمارة دبي.**

- **القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٧ بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.**

٣ -**لجان فض المنازعات الايجارية في كل من إمارة الشارقة وإمارة رأس الخيمة.**

****

المبحث الثاني: إشكاليات المنازعات الإدارية في ظل الوضع الراهن في الدولة

سيتم عرض الإطار العام لهذه الإشكالية من خلال أحكام قضائية اتحادية ومحلية تتعلق بالمنازعات الإدارية والخاصة **باشكاليات اختلاف بعض المبادئ الإدارية بين المحاكم** من خلال المطلب الأول، **واشكاليات اختلاف بعض الإجراءات**، في المطلب الثاني، ومن ثم سنعرج **لاشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية** في مطلب ثالث على نحو ما سيبين أدناه:

المطلب الأول: إشكاليات اختلاف بعض المبادئ الإدارية بين المحاكم:

اختلفت بعض المبادئ الإدارية المستقر عليها لدى كل من المحاكم الاتحادية والمحاكم المحلية، مما نشأ عنه وجود اختلاف في الأحكام الصادرة عن كل منهما، فضلاً عن اختلاف الأحكام الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية والاستئنافية عن المبادئ التي استقرت عليها المحاكم الاتحادية العليا، وسنعرض من خلال هذا المطلب لأحد هذه المبادئ الذي تسبب في اختلاف الأحكام **والمتمثل في الأثر الرجعي للقرار الإداري**، وكذلك من حيث قرار الإدارة بشأن **إبعاد عديمي الجنسية**، ببيان المبدأ الذي استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة تمييز دبي (حكومة دبي) من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الأثر الرجعي للقرار الإداري:

أولاً: المحكمة الاتحادية العليا:

١ - **استقر المبدأ في بداية الأمر لدى المحكمة الاتحادية العليا على العمل بالأثر الرجعي للقرار الإداري**، وذلك بإلغاء القرار الإدارية وإعادة الموظف لعمله، وصرف رواتبه عن الفترة من تاريخ صدور القرار غير المشروع إلى تاريخ صدور الحكم بإلغاء هذا القرار الإداري وذلك على نحو ما سيرد في الأحكام التالية:

حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٤٣٤ لسنة ٢٩ قضائية بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٤ على النحو التالي: " .....حيث إن الوقائع–على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق– تتحصل في أن المطعون ضده أقام الدعوى رقم ٥٢٣ لسنة ٢٠٠٦ إداري كلي أبو ظبي، اختصم فيها الطاعنة، طالباً الحكم بإلغاء القرار الإداري رقم ٤/ر لسنة ٢٠٠٦، المؤرخ ٢٠٠٦/١/٣م، **وإعادته إلى وظيفته بالدرجة والأجر والمميزات نفسها، واعتبار خدمته متصلة حتى تاريخ عودته لعمله، وبإلزام الهيئة أن تؤدي له أجره الشهري من تاريخ إنهاء خدمته حتى تاريخ عودته للوظيفة ومبلغ مليون درهم تعويضاً**، على سند من أنه عّين في الهيئة بتاريخ ٢٠٠٢/١/١٢م، لكنه فوجئ بصدور قرار رئيس مجلس الإدارة المطعون فيه بإنهاء خدمته لعدم الكفاية، وذلك بالمخالفة القانونية. ومحكمة أول درجة قضت في ٢٠٠٧/٣/٢٨م **بإلغاء القرار، واعتباره كأن لم يكن، وبإعادة المطعون ضده لوظيفته بالدرجة والأجر والمميزات نفسها، واعتبار مدة خدمته متصلة حتى تاريخ إعادته لوظيفته، وإلزام الهيئة أن تؤدي له مبلغ أربعمائة وأربعة عشر ألفا وخمسة وسبعين درهما، قيمة أجره من يناير**

٢٠٠٦، وحتى نهاية مارس ٢٠٠٧، وإلزامها أن تؤدي له شهرياً مبلغ ٢٨,٠٠٥ دراهم من ٢٠٠٧/٣/١م، وحتى عودته لوظيفته.

لم يرتضِ الخصمان هذا الحكم، .....فطعنا عليه أمام محكمة الاستئناف والتي قضت في بإلغاء القرار المطعون فيه رقم ٤/ر لسنة ٢٠٠٦، المؤرخ في ٣ يناير ٢٠٠٦، الصادر من رئيس مجلس إدارة الطاعنة، واعتباره كأن لم يكن، **وإعادة الموظف..... إلى وظيفته بالدرجة والأجر والمميزات نفسها التي كان يتقاضاها قبل صدور القرار، واعتبار مدة خدمته متصلة حتى تاريخ إعادته للوظيفة، وإلزام الهيئة أن تؤدي له مبلغ أربعمائة وأربعة عشر ألفا وخمسة وسبعون درهما، أجوره من يناير ٢٠٠٦، وحتى نهاية شهر مارس ٢٠٠٧، وإلزامها أن تؤدي له شهرياً مبلغ ثمانية وعشرون ألفا وخمسة دراهم من ١ مارس ٢٠٠٧ وحتى عودته لوظيفته، وإلزامها أن تؤدي له الزيادة التي قررها مجلس إدارة الهيئة على الأجر الأساسي الشهري له من ٢٦ سبتمبر ٢٠٠٦ وحتى إعادته لوظيفته**، وإلزامها أن تؤدي له مبلغ خمسين ألف درهم تعويضا عن الأضرار المادية والأدبية.

لم ترتض الطاعنة قضاء محكمة الدرجة الثانية، فأقامت طعنها، وقد عرض على هذه الدائرة في غرفة مشورة، فرأت أنه جدير بالنظر، وحددت جلسة لنظره **إلا أن الطعن قد رفض**".

وأكّدت المحكمة الاتحادية العليا إعمالها لهذا المبدأ أيضاً في الطعن رقم٤٤٥ لسنة ٢٩ قضائية بتاريخ ٢٠٠٧/١٢/٣٠ حيث قضت بأنه: " ..... لما كان من الأمور المسلمة أن المصلحة في الدعوى هي الفائدة العملية التي تعود على المدعي من الحكم له بطلباته، وأن **الإلغاء القضائي للقرار الإداري هو جزاء لمخالفته مبدأ المشروعية، ويؤدي إلى إعدام القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره، وإلغاء جميع الآثار المترتبة عليه**، وبناء على ذلك فإن النتيجة الطبيعية التي تترتب على صدور الحكم بإلغاء قرار

فصل موظف أن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار الفصل، **وتنفيذ هذا الحكم يقتضي إعادة الموظف الذي حكم بإلغاء قرار فصله إلى ذات الوظيفة التي كان فصل منها بالقرار المحكوم بإلغائه، كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط** ".

وكذلك في حكمها الصادر في ٢٠٠٩/٩/٣٠ في الطعن رقم ١٦٠ لسنة ٢٠٠٩ إداري حيث قضت بأن: " ..... من المقرر في قضاء هذه المحكمة وفي القانون المقارن، أن الخصومة في دعوى الإلغاء، هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته، استهدافاً لمراقبة مشروعيته، وأن الإلغاء القضائي للقرار الإداري هو جزاء لمخالفته مبدأ المشروعية، **ويؤدي إلى إعدام القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره، وإلغاء جميع الآثار المترتبة عليه**، وبناء على ذلك فإن النتيجة الطبيعية التي تترتب على صدور الحكم بإلغاء قرار وقف موظف عن العمل، أن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار الوقف عن العمل، وتنفيذ هذا الحكم **يقتضي إعادة الموظف الذي حكم بإلغاء قرار وقفه عن العمل، إلى ذات الوظيفة التي كان يشغلها قبل صدور القرار المحكوم بإلغائه**، كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط، **واعتبار مدة خدمته متصلة لم يطرأ عليها أي انقطاع، وأن الرابطة الوظيفية قائمة ومنتجة لكافة آثارها القانونية**، غير أن تحقيق هذه الآثار لا يترك رهناً لمشيئة الجهة الإدارية المختصة، إن شاءت أعملتها، وإن لم تشأ امتنعت عن إعمالها، بل يجب أن يتضمن الحكم إلزامها بتنفيذه، وما يترتب عليه من آثار، على النحو المذكور باعتبار أن ذلك أثراً من آثار قضائه بإلغاء القرار الصادر بوقف الموظف عن العمل، والمحكمة إذ تقضى بذلك فإنه لا يعتبر تدخلاً منها أو حلولاً للسلطة القضائية محل السلطة الإدارية، وإنما هو إعمال لحقها في الرقابة القضائية والقانونية على القرارات الإدارية، لما كان ذلك، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه خلص في قضائه إلى **إلغاء القرار الصادر**

بوقف الطاعنة عن العمل وكان يتعين عليه أن يرتب الآثار الناتجة عن هذا القضاء، ويحكم بإلزام الجهة الإدارية المطعون ضدها بإعادة الطاعنة إلى عملها وصرف رواتبها ومخصصاتها المالية إن كان لها وجه، إلا أنه خالف هذا النظر، وقضى بعدم اختصاص المحكمة بهذه الطلبات وبناء على ما تقدم، فإنه يكون قد خالف القانون وشابه القصور المبطل في هذا الشأن".

٢- إلا أن المحكمة الاتحادية العليا عدلت عن المبدأ السابق متخذة المبدأ التي استقر عليه محاكم القضاء الإداري في الدول ذات القضاء المزدوج (القضاء المقارن)، والذي يقضي بأن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية دون إلزام الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل.

ويرجع سبب ذلك العدول لأسباب عديدة منها إعمال القانون الإداري المقارن الذي تمعّن ودرس إشكاليات هذه القرارات ليخرج بقاعدة تقوم على أسس سليمة وصحيحة، ومنها كذلك وجود معوقات وإشكاليات عديدة في تنفيذ الأحكام القضائية التي يتدخل فيها القاضي الإداري بإلزام الإدارة، وخاصة الشق القاضي بإعادة الموظف إلى عمله، نظراً لصعوبة قيام بعض الجهات الحكومية بتنفيذ هذا الشق، ومن ذلك الطعن المقدم من جهة حكومية ضد حكم بإلزامها بإعادة موظف إلى عمله، وتتلخص الوقائع في أن موظف اختصم جهة عمله الحكومي طالباً إلغاء قرار إنهاء خدمته وإعادته إلى وظيفته السابقة مؤيداً دعواه بأنه كان محبوساً على ذمة قضية جزائية، وأن محكمة الاستئناف قضت ببراءته، ولمّا تقدم إلى إدارته للرجوع إلى عمله فوجئ بقرار إنهاء خدمته، وقضت محكمة أول درجة بإلغاء القرار واعتباره كأن لم يكن، وإعادته إلى عمله وصرف مستحقاته المالية كافة، وأيّدت محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية هذا الحكم، وطعنت الجهة الحكومية

في الحكم على سند أنه خالف القانون، حيث أنها أنهت خدمة الموظف بسبب استقالته الحكمية (الغياب) وأنه يتعذر عليها الاستجابة لطلبه بسبب إسناد اختصاصه الوظيفي لجهة أخرى وأنها خضعت لإعادة الهيكلة وأن قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية يعتبر إعادة الهيكلة سبباً لإنهاء الخدمة، وأن الموظف المدعي لم يتم تسكينه لشغل أي من الوظائف الجديدة، لعدم اجتيازه مقابلات قدرات الأداء، وأنه أدخل السجن على ذمة قضايا جزائية، **لكن المحكمة الاتحادية العليا رفضت هذا الطعن** على سند أن صحيفة الطعن خلت تماماً من بيان واضح ودقيق للعيب الذي شاب حكم الاستئناف.

وبذلك اعتمدت المحكمة الاتحادية العليا المبدأ الجديد والذي بدا واضحاً في أحكامها اللاحقة على النحو التالي:

قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر في ٢١ أبريل سنة ٢٠١٠ في الطعون أرقام ٢٤٥ و٢٤٧ و٣١٣ لسنة ٢٠٠٩ إداري، بأنه: ".. ... ذلك إنه ولئن كان للقضاء أن يبسط رقابته على نشاط الإدارة حتى لا تنحرف بنشاطها عن نطاق وحدود المشروعية. إلا أن هذه الرقابة لا تخول القضاء أن يحل محل الإدارة فيما تستقل به من نشاط إداري صرف يدخل تحت ولايتها الإدارية وتخضع لسلطتها التقديرية. وأن الترقية في مجال الوظيفة العمومية محكومة بقوانين ولوائح تلتزم بها الإدارة وتقدرها عند ترقية موظفيها. لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه وقف بالدعوى **عند حد القضاء بإلغاء قرار إنهاء خدمة الطاعن وإحالته إلى التقاعد وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطعون عليه، دون التصدي لطلب الترقية التزاماً بطبيعة دعوى الإلغاء، فإنه بذلك يكون**

قد وافق صحيح القانون ويغدو النعي قائماً على غير أساس، مما يتعين معه رفض الطعن.

وكذلك حكمها الصادر في ١٢ يونيو سنة ٢٠١٣ في الطعنان رقما ١٠٦ و١٧١ لسنة ٢٠١٣ إداري بأنه:" ..... لما كان قضاء هذه المحكمة في طعني الهيئة العامة رقمي ٢،١ لسنة ٢٠١١ قضائية عليا، استقر على أن سلطة **القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية**، ولا تتجاوز سلطتها في هذا الصدد إلى حد القضاء **بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع من القيام بعمل** إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، **وإذ قضى الحكم المطعون فيه بإلغاء الحكم المستأنف في الجزء القاضي بإعادة الطاعن إلى عمله وصرف كافة رواتبه والبدلات والزيادات المستحقة، فإنه لا يكون قد خالف القانون** ".

٣-رغم عدول المحكمة الاتحادية العليا عن المبدأ السابق، واعتناقها لمبدأ عدم تدخل القاضي الإداري، وبأن سلطته تقف عن حد إلغاء القرار الإداري إلاّ أن هناك بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الاتحادية (الابتدائية والاستئنافية) انحرفت عن هذا المبدأ، ومنها :

أقام المدعي الدعوى رقم ٧٧ لسنة ٢٠١٠ إداري كلي أبوظبي اختصم فيها المدعى عليها طالباً إلغاء القرار الإداري الصادر عن وزير الداخلية بإنهاء خدمته، **وبإعادته إلى عمله مع احتساب الفترة ما بين قرار الإنهاء والإعادة فترة عمل يستحق عنها كامل حقوقه الوظيفية**. وقال شرحاً لدعواه أنه يعمل لدى المدعى عليها برتبة مساعد مسلح على مرتب شرطة المناطق الخارجية، وأنه طوال فترة عمله كان حسن السيرة والسلوك والسمعة ولم يرتكب أية أخطاء إدارية ولم تصدر بحقه أية عقوبات تأديبية، وأن النيابة العامة اتهمته باختلاس حمولة سكراب – حديد خردة – وقدمته للمحاكمة

الجزائية، وأنه قضى ببراءته ابتداءً واستئنافاً بحكم أضحى باتاً، إلا أن جهة عمله قدمته إلى المحاكمة التأديبية أمام مجلس التأديب الدائم الخاص برجال الشرطة الذي قضى بالحسم من راتبه لمدة شهرين وبحبسه ثلاثة أشهر والإنذار. وأنه وإذ نفذ الجزاءات التأديبية، فقد صدر قرار من وزير الداخلية بإنهاء خدمته اعتباراً من ٢٠٠٩/٢/٢٧، وأنه و لما كان قرار الإنهاء قد جاء مخالفاً للقانون وخالياً من سببه المشروع ، فقد أقام دعواه بطلباته سالفة البيان. **ومحكمة أول درجة** قضت في ٢٠١٠/٢/٢٩ **بإلغاء قرار إنهاء الخدمة وما ترتب عليه من أثار، وبإعادة المطعون ضده إلى عمله.** استأنفت المدعى عليها قضاء الحكم المذكور بالاستئناف رقم ١٤ لسنة ٢٠١١ إداري كلي أبوظبي، **ومحكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية قضت في ٢٠١١/٤/٢٦ بالتأييد.**

وكذلك ما قضي به في الدعوى رقم ١٨٠ لسنة ٢٠١٠ إداري كلي أم القيوين اختصم فيها المدعى عليها، واستقرت طلباته الختامية على طلب إلغاء قرار وزير التربية والتعليم رقم ١٩٥ لسنة ٢٠١٠ بتاريخ٢٠١٠/٦/٧ **بإنهاء خدمته، وإعادته إلى عمله بنفس الكادر والدرجة الوظيفية اعتباراً من تاريخ قرار الفصل.** وقال شرحاً لدعواه، أنه عمل بالوزارة بوظيفة مساعد مدير مدرسة ..... للتعليم الأساسي بالمنطقة التعليمية بأم القيوين، إلى أن فوجئ بقرار إنهاء خدمته سببته الإدارة بأنه سرب امتحان الرياضيات لابن مدير المدرسة حال أن هذا السبب لا يقوم على أي أساس من الواقع والقانون ومن ثم كانت الدعوى بالطلبات سالفة البيان ومحكمة أم القيوين الاتحادية الابتدائية قضت بجلسة ٢٠١٠/١٠/١٧. بعدم الاختصاص المحلي وأحالت الدعوى إلى محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية فتم نظرها أمام هذه المحكمة برقم ٣٦٢ لسنة ٢٠١٠، وبجلسة ٢٠١١/٣/٣١ **قضت بإلغاء القرار المطعون فيه، وإعادة المدعى إلى وظيفته،** استأنفت المدعى عليها قضاء

محكمة أول درجة بالاستئناف رقم ٦٠ لسنة ٢٠١١ ومحكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية **قضت في ٢٠١١/١٠/٢٤ بالتأييد**.

٤-**فضلاً عن انحراف المحكمة الاتحادية العليا ذاتها عن ذلك المبدأ في أحكام لاحقة، ومنها حكمها الصادر عنها بجلسة ١٣ نوفمبر ٢٠١٣ في الطعن رقم ٤١٤ لسنة ٢٠١٣ إداري، والقاضي بأن:**"..... انقطاع الموظف عن عمله خلال المدة المحددة قانوناً بغير إذن أو بدون عذر قرينة قانونية على استقالته بتركه لوظيفته وهجره لها. وللجهة الإدارية سلطتها التقديرية في إعمال هذه القرينة من عدمه، وفي حال إعمالها وجوب إصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف بمجرد تحقق شروط الانقطاع، أما تغاضي جهة الإدارة عن إعمال القرينة السابقة رغم توافر عناصرها واتخاذها قرار ينبئ عن انصراف إرادتها في إعمال أثر الانقطاع عن العمل. مؤداه. **لا تنفصم العلاقة القانونية بين الموظف وجهة عمله.** وتصرفها بعد ذلك واعتبارها الموظف مستقيلاً من تاريخ انقطاعه عن العمل رغم اتخاذ إجراء لاحق للانقطاع يعدّ خروجاً صارخاً على القانون **ولا أثر قانوني له ولا يعتد به في مقام تأثيم الانقطاع أو في مقام الالتزام بمجازاة الموظف المخالف باعتباره مازال من الموظفين المستمرين في العمل ولم تنته خدمته.** فإنه لا ينبغي أن تعود وتصدر القرار بإنهاء الخدمة بالاستقالة بحكم القانون لانقطاع الموظف عن العمل وإذ كان هذا الذي خلص اليه الحكم سائغاً بما له أصل ثابت بالأوراق ولا مخالفة فيه للقانون وكافياً لحمل قضائه ويضحى النعي برمته على غير أساس صحيح من القانون".

ونلاحظ من خلال الأحكام الصادرة عن المحاكم الاتحادية أعلاه ما يلي:

أن المحكمة الاتحادية العليا استقرت بداية على مبدأ الأثر الرجعي للقرار الإداري بشأن إنهاء خدمة الموظف، فأصدرت أحكاماً بإلغاء القرار الإداري في حال ثبت عدم صحته أو مشروعيته وإعادة الموظف لجهة عمله وصرف رواتبه عن الفترة من تاريخ صدور القرار الإداري بإنهاء خدمته وحتى صدور الحكم.

إلاّ أن المحكمة عدلت عن هذا المبدأ، نظراً لاطلاعها على أحكام وقوانين إدارية مقارنة أخرى وهو ما أجازه لها الدستور ونظراً لإشكاليات ومعوقات التنفيذ، فاعتنقت مبدأ آخر يتمثل في أن سلطة **القاضي الإداري تقف عند حد إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية**، ولا تتجاوز سلطته **حد إلزام الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع من القيام بعمل**. إلاّ أنه مع ذلك فقد صدرت أحكاماً لاحقة من المحاكم **الاتحادية الابتدائية والاستئنافية** بخلاف المبدأ المستقر عليه، بل أن المحكمة الاتحادية العليا ذاتها قد انحرفت بعض الشيء عن هذا المبدأ في الطعن رقم ٤١٤ لسنة ٢٠١٣ حينما قضت بأن قرار الإدارة **يعدّ خروجاً صارخاً على القانون ولا أثر قانوني له ولا يعتد به في مقام تأثيم الانقطاع أو في مقام الالتزام بمجازاة الموظف المخالف باعتباره مازال من الموظفين المستمرين في العمل ولم تنته خدمته**. أي أنها لم تقف عن حد إلغاء القرار الإداري غير المشروع بل تجاوزت ذلك بالنص على الموظف مازال من الموظفين المستمرين في العمل ولم تنته خدمته وهو ما يعني إلزام الإدارة بإعادته للعمل الذي انقطع عنه باعتباره مازال مستمراً ولم تنته خدمته.

ثانياً: حكومة إمارة دبي:

أما بشأن حكومة دبي، **فقد أعملت مبدأ رجعية القرار الإداري**، ومازالت تعمل بهذا المبدأ، دون إعمال مبادئ وأحكام القانون الإداري المقارن بشأن سلطة القاضي الإداري ووقوفها عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم

المشروعية، وعدم تجاوزها إلى حد القضاء بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع من القيام بعمل كما أعملته المحكمة الاتحادية العليا.

ومن ذلك ما قضت به لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي بإعادة موظفاً فصل من عمله **لسبب اعتبرته «غير قانوني»، وألزمت جهة عمله بسحب قرارها وصرف رواتبه ومستحقاته الوظيفية، وتمكينه من مباشرة عمله.** وبحسب أمين السر العام للجنة التظلمات المركزية محمد عبدالرحمن القفيدي فإن: " جهة العمل أخطأت بإصدارها قرارها الإداري القاضي بإنهاء خدمة المتظلم بسبب عدم الكفاءة الوظيفية، دون التقيد بالأحكام والإجراءات والشروط التي تجيز إنهاء الخدمة استناداً لهذا السبب، ذلك أنه من شروط إنهاء الخدمة لضعف الأداء أن يحصل الموظف على تقييم ضعيف لعامين متتاليين". وأكد أن القرار يتوجب أن يستند إلى سبب واقعي وقانوني سليم، ولا يجوز الاستناد إلى سبب غير مشروع في إصداره، وشدّد على ضرورة أن تمارس إدارات الدوائر الحكومية صلاحياتها في حدود المشروعية وعدم الخروج على مبدأ سيادة القانون، بإصدارها قرارات مجحفة بحقوق الموظفين بطريقة ارتجالية، لأن علاقة الموظف بدائرته علاقة تنظيمية"[1].

وما قررته لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي والمشكّلة بقرار المجلس التنفيذي بشأن التظلم المقدم من أحد موظفي الحكومة، حيث ألزمت الدائرة المتظلم ضدها بسحب القرار الإداري المتضمن إنهاء خدمة المتظلم، وصرف رواتب المتظلم ومستحقاته الوظيفية كافة من تاريخ صدور القرار المتظلم منه حتى صدور قرار اللجنة.. وإحالة المتظلم بقرار من مدير إدارة الموارد البشرية في الدائرة إلى لجنة المخالفات الإدارية للتحقيق معه فيما نسب إليه من مخالفات لاتخاذ الإجراءات اللازمة. وقد نشرت جريدة البيان الإماراتية نص قرار اللجنة

[1] جريدة الإمارات اليوم – الإماراتية – بتاريخ ٢٨ يوليو ٢٠١٠.

على النحو التالي: القرار رقم (...) لسنة ٢٠٠٩ الصادر من لجنة التظلمات المركزية لحكومة دبي قدم هذا التظلم بتاريخ (... ابريل ٢٠٠٩) للطعن بالقرار الإداري المتضمن إنهاء خدمة المتظلم، حيث تمثلت أسباب الطعن في أن القرار المتظلم منه مشوب بعيب السبب، وبعيب عدم مراعاة الإجراءات الواجبة، مما يلتمس معه المتظلم سحب القرار الإداري الصادر بإنهاء الخدمة وإعادته إلى عمله وصرف مستحقاته كافة.

وقد قررت اللجنة بعد الاطلاع على الأوراق وتدقيقها والمداولة قانوناً قبول التظلم شكلاً، وفي الموضوع إلزام المتظلم ضدها بما يلي:

١ – سحب القرار الإداري المتضمن إنهاء خدمة المتظلم.

٢– **صرف رواتب المتظلم ومستحقاته الوظيفية كافة من تاريخ صدور القرار المتظلم منه حتى صدور قرار اللجنة.**

٣ – إحالة المتظلم بقرار من مدير إدارة الموارد البشرية إلى لجنة المخالفات الإدارية للتحقيق معه فيما نسب إليه من مخالفات لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

قراراً قطعياً صدر بتاريخ (..) يونيو ٢٠٠٩"[١].

وكذلك ما قررته لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي دائرة محلية بإعادة موظفين اثنين إلى عملهما بالدائرة وسحب القرار الإداري المتضمن إنهاء خدماتهما وصرف رواتب المتظلمين ومستحقاتهما الوظيفية كافة من تاريخ صدور القرار في ٢٥ مايو الماضي وحتى تاريخ صدور اللجنة في الأول من سبتمبر ٢٠٠٩ بموجب قرار اللجنة رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٩ حيث ثبت للجنة خروج الدائرة في قرارها المتظلم منه عن الضوابط والحدود التي وضعها القانون لها أثناء

[١] جريدة البيان – الإماراتية - ، العدد (١٠٦٣٤) بتاريخ ٣٠ يوليو ٢٠٠٩.

ممارستها لسلطتها الإدارية بنوعيها المُقيدة والمطلقة، وقامت بإصدار قرارها بإنهاء خدمة المتظلمين دون الاستناد إلى سبب قانوني وواقعي سليم[1].

الفرع الثاني: إبعاد عديمي الجنسية:

أولاً: المحكمة الاتحادية العليا:

استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا **على حظر إبعاد عديمي الجنسية عن البلاد**، وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم (١٧٠) لسنة ٢٥ قضائية بتاريخ ٢٠٠٤/٩/١٨ بأنه: " وإن كانت المادة ٦٣ من القانون ٩٥/١٤ في شأن مكافحة المواد المخدرة والمؤثرات العقلية تنص على أنه (بالإضافة إلى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون يحكم بإبعاد الأجنبي الذي حكم بإدانته في إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون) إلا **أنه قد استقر قضاء هذه المحكمة على أن: (عقوبة الإبعاد لا تسلط إلا على من له بلد آخر يمكن إبعاده إليه. أما من لا يحمل جنسية أي دولة فإنه يستحيل إبعاده. إذ لا يوجد له بلد آخر سوى المكان الذي استوطن فيه بالدولة)**....، ولما كان الأمر بالإبعاد في هذه القضية يستحيل تنفيذه لعدم وجود جنسية للطاعن مما يتعذّر معه نفيه لأية دولة أخرى ويستحيل معه تنفيذ حكم الإبعاد في حقه كتدبير مقيّد للحرية عملاً بالمادة ٥/١١٠ عقوبات وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون معيباً بما يوجب نقضه جزئياً في هذا الخصوص".

كما قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: " الثابت من تحقيقات النيابة العامة ومن محاضر الشرطة أن المطعون ضده الثاني... بدون جنسية وقد أحالته النيابة العامة إلى المحكمة بهذه الصفة فأوردت في أمر الإحالة أنه بدون جنسية كما أنه أثبت أمام المحكمة أنه ولد في هذا البلد فأتضح من ذلك كله أن ليس له بلد آخر

[1] جريدة البيان – الإماراتية - ، العدد (١٠٧١٦) بتاريخ ٣٠ اكتوبر ٢٠٠٩.

يمكن إبعاده إليه. ومعلوم أن عقوبة الإبعاد المنصوص عليها في المادة (١٢١) من قانون العقوبات إنما يتصور توقيعها على أجنبي له جنسية بلد معين يمكن إبعاده إليه، أما من لا يحمل جنسية دولة معينة فإنه يستحيل إبعاده إلى أي دولة أخرى ومن المقرر أنه لا تكليف بمستحيل. لما كان ذلك وكان الثابت من أوراق الملف أن المطعون ضده الثاني بدون جنسية فإن عقوبة الإبعاد في خصوص التهمة المنسوبة إليه تكون غير واردة بحقه وتكون المحكمة المطعون في حكمها بإسقاطها لهذه العقوبة عنه قد أصابت الصواب وحكمت طبقاً لما هو ثابت بالأوراق. ومن ثم يكون الطعن برمته غير قائم على أساس ويجب لذلك رفضه".

وفي حكم آخر، تؤكد المحكمة الاتحادية العليا أن: " الذي استقر عليه قضاء هذه المحكمة أن **عقوبة الإبعاد لا تسلط إلا على من له بلد آخر يمكن إبعاده إليه أما من لا يحمل جنسية أية دولة فانه يستحيل إبعاده إذ لا يوجد بلد يقبله**. لما كان ذلك وكان الثابت من أوراق الملف أن النيابة العامة صرحت في أمر الإحالة الذي أحالت بموجبه المطعون ضدهما إلى المحكمة أنهما لا يحملان أوراقا لإثبات الشخصية (لا جنسية لهما) وثبت ذلك أيضا خلال مختلف التحقيقات معهما كما ثبت أنهما ولدا في هذه الدولة وظلا يقيمان فيها حتى الآن فإن الحكم المطعون فيه الذي قبل استئنافهما للحكم القاضي عليهما بالجلد والإبعاد وحذف عقوبة الإبعاد عنهما بسبب عدم وجود أوراق لإثبات الشخصية عندهما يكون قد أصاب في تطبيق القانون ولم يخطئ فيه ومن ثم يكون النعي بلا أساس ويتعين رفضه".

وكذلك في حكم آخر، قضت المحكمة الاتحادية العليا أنه: " لما كانت المادة الأولى من القانون رقم ٦ لسنة ٧٣ المعدل بالقانون رقم ١٣ لسنة ٩٦ بشأن تنظيم دخول وإقامة الأجانب نصت على أنه (يعتبر أجنبياً في حكم هذا القانون كل من لا يتمتع بجنسية دولة الإمارات العربية المتحدة) والثابت من الأوراق وما قرره الحكم في أسبابه من أن المطعون ضده بدون جنسية أي لا يحمل جنسية دولة

الإمارات العربية المتحدة ومن ثم فهو أجنبيا وفقا لأحكام قانون تنظيم دخول وإقامة الأجانب وتسري في حقه جميع العقوبات والأوامر الواردة به ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه قد أخطأ في تطبيق القانون إذ قضى ببراءة المتهم من الجرائم المسندة إليه. أما عن أمر الإبعاد فإن المستقر في قضاء هذه المحكمة هو وجوب إصداره إلا إذا تبين للمحكمة من واقع الدعوى عدم انتماء الأجنبي إلى بلد معين يمكن إبعاده إليه، **وفي هذه الحالة يتعذر إصدار أمر بالإبعاد لاستحالة تنفيذه وإذ لم يرد في مدونات الحكم ما يشير إلى أن المطعون ضده ليس له بلد يبعد إليه فإنه يكون معيباً بالقصور في الأسباب بما يتعين معه نقضه**"[1].

ثانياً: محكمة تمييز دبي:

استقر قضاء محكمة تمييز دبي **على جواز إبعاد عديمي الجنسية عن الدولة**، وجاء تطبيقاً **لذلك حكم محكمة تمييز دبي في الطعنين رقمي (٤٠)، و(٤٢) لسنة ١٩٩٢** قضائية الصادران بتاريخ ١٩٩٢/١٠/٢٤، والذي قضى بأنه: " نصت المادة (١٢١) من قانون العقوبات أن إصدار أمر إبعاد الأجنبي المدان في جناية واقعة على العرض وجوبي وليس أمراً متروكاً لتقدير المحكمة، وإذا خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وساير الحكم الابتدائي **بعدم إصدار أمر بإبعاد المتهمة المميز ضدها** حال أنها قد أدينت وحوكمت تحت طائلة المادة (٣٦٥) من قانون العقوبات تأسيساً على أنها قد (قررت أنها في سبيلها للحصول على الجنسية ..). والمراد بالأجنبي هو الشخص (الذى يحمل جنسية دولة أخرى، أما عن أولئك الذين اصطلح على القول عنهم أنهم بدون جنسية والمقيمين على الدوام بدولة الإمارات وارتبطوا بها ارتباطاً وثيقاً فإنه لا يمكن اعتبارهم في حكم الأجنبي في مفهوم المادة ١٢١ عقوبات)، وإذ كانت الأسباب التي ساقها

١ أحمد عبد الظاهر، أستاذ القانون الجنائي المساعد بجامعة القاهرة، الخبير القانوني لدى دائرة القضاء بأبو ظبي، العلاقة بين القضاء الاتحادي والقضاء المحلي، دراسة في القانون الإماراتي، الموقع الإلكتروني:
http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=6843

الحكم المطعون فيه في هذا الشأن **لا أساس لها في القانون** فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون في هذا الصدد بما يوجب نقضه" .

كما قضت محكمة تمييز دبي في حكم آخر بأن: " النص في المادة الأولى من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ في شأن الهجرة والإقامة على أنه "يعتبر أجنبياً في حكم هذا القانون كل من لا يتمتع بجنسية دولة الإمارات العربية المتحدة" مؤداه – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة – أن من لا جنسية له يعتبر أجنبياً لأنه لا يحمل جنسية دولة الإمارات ومن ثم فإن الطاعن إذ لم ينازع في أنه لا يتمتع بجنسية هذه الدولة فيكون الحكم المطعون فيه **إذ قضى عليه بالإبعاد تطبيقاً لنص المادة ٦٣ من القانون الاتحادي رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ في شأن مكافحة المواد المخدرة والمؤثرات العقلية لا يكون قد خالف القانون أو أخطأ في تطبيقه** ومن ثم يكون النعي عليه بأسباب الطعن على غير أساس"[١].

وخلاصة خلال هذا المطلب، أن المحاكم الاتحادية بمناسبة ممارستها لاختصاصات القضاء الاتحادي، واختصاصات القضاء المحلي في بعض الإمارات التي ليس لديها قضاء محلي مستقل قد استقرت على مبادئ إدارية معينة، في حين أن الإمارات التي لديها قضاء محلي مستقل كإمارة دبي قد استقرت على مبادئ إدارية أخرى مغايرة، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى التضارب والتعارض بين المبادئ الإدارية المستقر عليها في الدولة، أو الاجتهادات القضائية لمحاكم النقض فيها.

المطلب الثاني: إشكاليات اختلاف بعض الإجراءات :

[١] أحمد عبد الظاهر، أستاذ القانون الجنائي المساعد بجامعة القاهرة، الخبير القانوني لدى دائرة القضاء بأبو ظبي، العلاقة بين القضاء الاتحادي والقضاء المحلي، دراسة في القانون الإماراتي، الموقع الإلكتروني: http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=6843

فضلاً عن إشكاليات اختلاف بعض المبادئ الإدارية المستقر عليها لدى كل من المحاكم الاتحادية والمحاكم المحلية، وما ينشأ عنها من وجود اختلاف في الأحكام الصادرة عن كل منهما، فهناك إشكاليات أخرى تتعلق باختلاف بعض الإجراءات أو المواعيد القضائية التي قد تُحدث أيضاً اختلافاً في الأحكام الصادرة عن كل منهما، وسنعرض من خلال هذا المطلب لبيان تلك الإجراءات أو المدد التي تؤثر على قبول الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية، وذلك باستعراض بعض الأحكام القضائية، من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: المدة التي يتعين خلالها الطعن على القرار الإداري:

يشترط لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية في القوانين الإدارية المقارنة أن ترفع خلال مدة معينة تعرف بميعاد رفع الدعوى. وهي عادة ما تكون مدة توفيقية يراعي المشرع في تقريرها مصلحتان متعارضتان. مصلحة ذوو الشأن في إتاحة الفرصة الكافية للطعن في قرار الإدارة التي تمس مباشرة مراكزهم القانونية والإدارية، ومصلحة المجتمع في تحقيق الاستقرار للقرارات الإدارية وعدم تركها لفترة طويلة مهددة بالإلغاء. وتوفيقاً بين هاتين المصلحتين، تنص معظم التشريعات على تحديد هذه المدة بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به.

ونظراً لخلو التشريع الاماراتي من نص عام يحدد ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري، إلا ما شرّعته بعض القوانين أو نظم إنشاء أو تأسيس بعض الهيئات أو المؤسسات العامة من مواعيد خاصة للطعن على بعض القرارات الإدارية الصادرة عنها، لذا فقد لجأت المحاكم إلى النصوص الناظمة لمواعيد تقادم سماع بعض الدعاوى المنصوص عليها في قانون المعاملات المدنية، الأمر الذي أدى إلى اضطراب أحكام المحاكم في هذا الشأن، إذ أخذت بعضها بالتقادم الطويل المقدّر بخمسة عشر عاماً، فيما أخذت بعضها الآخر بالتقادم الخمسي تارة،

والتقادم الثلاثي تارة أخرى، وساد هذا الاضطراب لبعض الوقت دوائر النقض المدنية بالمحكمة الاتحادية العليا قبل أن تستقر على اخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل عملاً بالمادة (٤٧٣) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي[١].

١- الأصل أن القانون الإماراتي لم يشرع مدة محددة للطعن على القرار الإداري، فهو يخضع لمدة التقادم الطويلة.

وهذا ما أكّدته المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر في ٢٩ مارس سنة ٢٠١٠ في الطعن رقم ٢٤٤ لسنة ٢٠٠٩ إداري (مقيدة ٤ لسنة ٢٠٠٩ هيئة عامة) حين قضت بأنه: " لما كان قضاء المحكمة الاتحادية العليا قد اضطرد على أنه وإن كانت قواعد القانون المدني قد وضعت أصلاً لتحكم روابط القانون الخاص، إلا أن القضاء الإداري له أن يطبق من تلك القواعد مع ما يتلاءم مع هذه الروابط ويتفق مع طبيعتها، اللهم إلا إذا وجد النص التشريعي الخاص لمسألة معينة، فحينئذ يتوجب التزام النص. وقد خلى التشريع الاتحادي من أي نص عام يحدد ميعاداً معيناً لرفع دعاوى المنازعات الإدارية ومنها دعاوى إلغاء القرار الإداري _ عدا ما نصت عليه المادة (١١٦) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية _ التي يجوز لذوي الشأن رفعها متى كان دعوى سماعها لم تسقط بمرور الزمان المسقط طبقاً لقواعد قانون المعاملات المدنية الاتحادي، بحسبان أن فكرة مرور الزمان (التقادم)، المسقط للدعوى لا تتعارض في طبيعتها ومفهومها مع روابط القانون العام.

[١] عبد الوهاب عبدول، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، الامارات العربية المتحدة، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، " نموذج القرار الإداري "، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت/ لبنان، بتاريخ ٢١-٢٠١١/٦/٢٢.

لما كان قانون المعاملات المدنية الاتحادي، تكفل في المواد من ٤٧٣ حتى ٤٨٨ ببيان أنواع وأحكام مرور الزمان المسقط للدعوى، حينما قرر مواعيد محددة لسماع بعض الدعاوى، ورتب على عدم مراعاتها جزاء عدم السماع فحّدد ميعاد سنتين لحقوق التجار والصناع عن أشياء وردوها لأشخاص لا يتجرون في هذه الأشياء، وحقوق أصحاب الفنادق والمطاعم عن أجر الإقامة وثمن الطعام، وحقوق العمال والخدم والأُجراء .... (م/٤٧٦). وميعاد ثلاث سنوات لسماع دعوى الضمان الناشئة عن الفعل الضار والنافع ودعوى عدم نفاذ التصرف (م/١/٢٩٨، ٣٣٦، ٤٠٠). وخمس سنوات لسماع دعاوى المطالبة بالحقوق الدورية المتجددة، ودعاوى حقوق الأطباء والصيادلة والمحامين والمهندسين والخبراء والأساتذة والمعلمين والوسطاء. وكذلك دعاوى رد ما يستحق رده من الضرائب والرسوم إذا دفعت بغير حق (م٤٨٤، ٤٧٥). وخمس عشرة سنة لسماع باقي الدعاوى التي لم يحدد المشرع لها ميعاداً خاصاً بها، ومنها دعوى إلغاء القرار الإداري، الأمر الذي يتعين بشأنها الرجوع إلى **الميعاد العام الطويل باعتباره هو الأصل لميعاد سماع الدعاوى**.

ولئن كانت المادة (٧٥) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣، أعطت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون المقارن في حال عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها، إلا أن حدّ هذه الصلاحية إكمال نقص أوسدَّ فراغ في التشريع الوطني، دون أن ترقى تلك الصلاحية إلى حدّ استحداث مواعيد وآجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب أو رسم طرق طعن في الأحكام ، لاتصال كل ذلك بالنظام العام. ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري، يؤدي تفويته إلى تحصن القرار من رقابة القضاء، هو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في تشريع وطني، وليس هو سدَّ لنقص أو إكمال لفراغ في تشريع قائم، ومن ثم فان الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز.

كما أكّدت **ذلك المحكمة بحكمها الصادر في ٢١ أبريل سنة ٢٠١٠ في الطعون أرقام ٢٤٥ و٢٤٧ و٣١٣ لسنة ٢٠٠٩ إداري**، بأن: " .....قضاء هذه المحكمة جرى على أن ... لئن كانت المادة (٧٥) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣، أجازت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون المقارن في حال عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها، إلا أن حد هذه الإجازة إكمال نقص أو سد فراغ في التشريع الوطني، **دون أن ترقى تلك الصلاحية إلى حد استحداث مواعيد وآجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها، أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب، أو رسم طرق طعن في الأحكام**. لاتصال كل ذلك بالنظام العام. ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري يؤدي تفويته إلى تحصن القرار الإداري من رقابة القضاء، وهو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في التشريع الوطني الإماراتي، وليس سد لنقص أو إكمال لفراغ في تشريع قائم، ومن ثم فإن الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز، مما يغدو معه النعي واجب الرفض.

٢- استثناءً من التقادم الطويل، فهناك قوانين اتحادية، ومحلية حددت ميعاداً معيناً للطعن على القرار الإداري، ومنها:

- قانون الموارد البشرية الاتحادي الذي حدد مدة لا تسمع بعدها دعوى إلغاء القرار الإداري وهي ستون يوماً تسري فقط على القرارات الإدارية التي تصدر وفقاً لأحكام هذا القانون، وعلى الجهات الخاضعة له، حيث نصت المادة (١١٦) منه على أن: " لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار"، وبموجب هذا النص فإن المدة التي حددها المشرع

لسماع دعوى الطعن بإلغاء القرار الإداري ينحصر نطاق تطبيقها في القرارات الإدارية الصادرة وفقاً لأحكام هذا القانون فقط، وبالنسبة للجهات الخاضعة لهذا القانون.

ومن ذلك: ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في جلسة ٩ مايو ٢٠١٢ في الطعن رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٢ إداري: " ..... حيث إن الطعن أقيم على سببين ينعى الطاعنون بأولهما على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون حينما **قضى بعدم سماع الدعوى لمرور الزمان استناداً إلى المادة (١١٦) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية** التي حددت ميعاد سماع دعوى الإلغاء بستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار. حال أن ميعاد الطعن على القرارات الإدارية الصادرة **تطبيقاً لقانون قوة الشرطة والأمن لا تخضع تلك القرارات للميعاد سالف البيان، باعتبار أن ميعاد الستين يوماً هو خاص بالقرارات الصادرة تطبيقاً لأحكام قانون الموارد** سالف الذكر. وهو ما خالفه الحكم المطعون فيه وأخطأ في تطبيقه، الأمر الذي يتعين معه نقضه، وحيث إن هذا النعي سديد، ذلك أن قضاء هذه المحكمة جرى على أنه ولئن كانت القوانين تكمل بعضها البعض، وكانت الإحالة من قانون خاص إلى قانون عام جائز ومقبول وفق النظرية العامة للقانون. إلا أنه يشترط لصحة هذه الإحالة ألا يكون حكم النص المحال إليه خاص بالقانون المحال ذاته لا بغيره من القوانين. لما كان ذلك وكان النص في المادة (١١٦) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أن: " **لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار** " يدل على أن خطاب هذه المادة ينصرف إلى القرارات الإدارية التي تصدر تطبيقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون وحده دون القوانين الأخرى التي قد يقتضي

تطبيقها إصدار قرارات إدارية من الإدارة المعنية. وإذ انحرف الحكم المطعون فيه بمعنى النص الوارد في المادة (١١٦) من المرسوم بقانون آنف البيان عن مراد الشارع منه، وصرف ألفاظه عن ظاهره بغير دليل، حينما خلص إلى انطباق النص على النزاع **وقضى بعدم سماع دعوى الإلغاء مؤيداً الحكم المستأنف، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تأويله وتطبيقه،** وقاده هذا الخطأ إلى عدم بحث طلبات الطاعنين ليقول فيها كلمته، فإنه يكون معيباً بما يوجب نقضه نقضاً كلياً دونما حاجة لبحث السبب الثاني، على أن يكون مع النقض الإحالة.

وهو أيضاً ما أكّدته ذات المحكمة في الطعن رقم ٢٩٠ لسنة ٢٠١٣ إداري والذي سبق الإشارة إليه بأن المدعي قد **تجاوز ميعاد الستين يوماً للطعن بإلغاء القرار عملاً بالمادة (١١٦) من قانون الموارد البشرية وهو ما انتهى إليه الحكم المطعون فيه صحيحاً** إذ اعتبر أن علم الطاعن بقرار إنهاء خدمته وعدم الطعن عليه في الميعاد يعتبر مانعاً من سماع دعواه فإنه صادف صحيح القانون. والذي بموجبه أعمل مدة الستين يوماً المقررة للطعن على القرار بإنهاء خدمة الموظف نظراً لأن الجهة الإدارية خاضعة لقانون الموارد البشرية الاتحادي، وقرارها بإنهاء الخدمة كان وفقاً لأحكام هذا القانون.

-**القانون الذي أصدرته إمارة الشارقة رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية،** والذي شرّعت من خلال مدة (٥) سنوات بالنسبة للمطالبة بالمستحقات المالية الناشئة عن تطبيق أحكام القانون، بما يفيد عدم قبول تلك الدعوى بعد مرور (٥) سنوات بالمخالفة للمدد التي حددّها المشرع الاتحادي.

الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالتظلم:

عرف البعض التظلم بأنه التماس صاحب العلاقة من الجهة الادارية التي صدر عنها القرار أو الرئيس الأعلى يطلب فيه إعادة النظر بالقرار الصادر بفرض العقوبة من خلال سحبه او إلغاءه او تعديله[١].

وتتجلى أهمية التظلم في كونه يمثل فرصةً للإدارة لإعادة النظر في قراراتها بنفسها وتقييمها في ضوء المعلومات والأسباب التي تقدم بها الموظف في تظلمه مما يُزيد من هيبة الادارة وثقة الأفراد بها، كما أنه يخفف الاعباء عن كاهل القضاء في حل العديد من المنازعات الإدارية، فضلاً عن أنه يُجنب الموظفين الكثير من الاجراءات القضائية الطويلة والمكلفة[٢].

والتظلم قد يكون وجوبياً يتعين على الموظف تقديمه أمام جهة الإدارة قبل الطعن عليه أمام المحكمة المختصة، وإلاّ قضي بعدم قبول الطعن، أو جوازياً بحيث يكون للموظف حرية التظلم أمام الجهة الإدارية أو اللجوء مباشرة للطعن على القرار الإداري أمام المحكمة المختصة مباشرة.

١- الأصل أن القانون الإماراتي لم ينص على التظلم الوجوبي، فالتظلم أمام الجهة الإدارية يعدّ تظلماً جوازياً، وذلك على النحو التالي:

[١] خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات ، مصر – الامارات ، ٢٠١٢ ، ص ٣١٢ – ٣١٣ .

[٢] خالد محمد المولى، المرجع السابق.

- **التظلم أمام الجهة الإدارية يعدّ تظلماً اختيارياً،** فللموظف الخيار إما التظلم أمام الجهة التي عيّنها المشرع وفقاً للتشريع الصادر عنه، وخلال المدة المحددة أو اللجوء مباشرة إلى القضاء العادي وفقاً للاختصاص. وهو ما أكّدته المحكمة الاتحادية العليا **في الطعن رقم ٤٩٣ لسنة٢٠١١ إداري، بتاريخ ١١ يناير ٢٠١٢ حين قضت بأنه:** " ..... من المقرر في فقه القانون الإداري أن التظلم من قرار تصدره الإدارة يعتبر وسيلة يسمح بها القانون حسبما يتراءى لها في ضوء اعتبارات الصالح العام مراجعة الموضوع برمته فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه بإحلال آخر محله، أو تعدله كما لها أن ترفض التظلم، ويعتبر قرار الإدارة بصدد هذا التظلم هو الموقف الإداري النهائي في الموضوع، **ولا يبقى بعد ذلك لصاحب الشأن سوى طريق الطعن القضائي ضده أمام القضاء الإداري إن كان لذلك وجه**".

٢ - إلاّ أنه استثناءً من ذلك، فإن التظلم يعدّ وجوبياً وفقاً للنظام الخاص بالدعاوى الحكومية في دبي:

فلا تقبل الدعوى أمام محاكم دبي المحلية بشأن النزاعات بين الأفراد والجهات الإدارية المحلية دون اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ بشأن قضايا الحكومة، والتي تعدّ إجراءات تقاضي تتعلق بالنظام العام، مما يترتب على مخالفتها **عدم قبول الدعوى لدى المحكمة.**

وعليه، فإنه يتضح من خلال هذا المطلب، عدم وجود إجراءات موحدة بشأن مواعيد قبول أو تقادم أو سقوط الدعوى الإدارية، وكذا بشأن الإجراءات اللازمة للتمكن من عرض النزاع على القضاء من حيث التظلم من القرار الإداري وكونه وجوبياً أو إلزامياً. وهو أمر يثير إشكالية للأشخاص المتنازعين في حال حدوث

نزاع إداري، حيث يصعب على الشخص تحديد ميعاد قبول أو تقادم دعواه أو تحديد الإجراءات اللازم قبل عرض النزاع أمام القضاء. الأمر الذي يتعين معه تنظيم هذا القضاء الإداري من حيث إجراءاته ومواعيده بأن يتم تنظيم إجراءات ومواعيد قضائية موحدة بشأن دعاوى المنازعات الإدارية.

المطلب الثالث: اشكاليات خاصة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية:

لقد سبق بيان أن المحكمة الاتحادية العليا كانت تعمل بمبدأ رجعية القرار الإداري وذلك بإلزام الإدارة بإعادة الموظف لعمله، ودفع رواتبه عن الفترة من تاريخ إنهاء خدمته لحين صدور الحكم وذلك قبل اعتناق المحكمة للمبدأ الجديد وفقاً للقانون الإداري المقارن، والذي مفاده القضاء بمشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري دون إلزام الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل.

من ناحية أخرى، فقد سبق بيان أن محاكم الاستئناف مازالت تصدر أحكاماً بالمخالفة للمبدأ الجديد الذي استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا، ولما كانت تلك الأحكام الاستئنافية يتيعن على الإدارة الالتزام بتنفيذها، إلاّ في حال الطعن عليها أمام المحكمة الاتحادية العليا وقبول طلب وقف تنفيذها.

لذا فإن ثمة إشكاليات تقف في طريق تنفيذ هذه الأحكام سواء السابق صدورها من المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للمبدأ السابق، أو الصادرة من محكمة الاستئناف وقابلة للتنفيذ. وهو ما أكّده قاضي تنفيذ محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية محمد سعيد مطر الزعابي حيث صرّح بأن: " هناك نحو ١٧٠٠ قضية في الدولة قيد التنفيذ بحسب آخر إحصاء حتى ديسمبر ٢٠١٠ نظراً لوجود معوقات قانونية تحول دون تنفيذ بعضها، وعزا تأخر تنفيذ هذه الأحكام إلى أن بعض الأحكام يحتاج إلى بعض الوقت لتنفيذها، والبعض الآخر يكون بسبب

إعادة هيكلة تلك المؤسسات الحكومية وتغيير مسمياتها أثناء نظر القضية ومن ثم تكون الجهة الجديدة ليست لها علاقة أو معنية قانوناً بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد المدعى عليها في الأساس. إذ يفترض على الخصوم عند رفع الدعوى أو أثناء نظرها تصحيح شكل الدعوى في حال صدر قانون بإعادة هيكلة الجهة المدعى عليها وذلك ضمان تنفيذ الأحكام بعض صدورها على وجه السرعة. موضحاً أنه جار العمل بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة على وضع الآليات الصحيحة لتنفيذ تلك الأحكام"[1].

وكذلك ما أوضحه القاضي الدكتور عبدالوهاب عبدول، رئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس الدائرة الإدارية بالمحكمة، في ورقة العمل المقدمة منه بشأن إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية حيث حصر اشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية في اشكاليات ذات طبيعة قانونية، واشكاليات ذات طبيعة واقعية، سنقوم بعرضها مع بعض الاشكاليات الأخرى التي ترى الباحثة أهميتها، على النحو التالي:

الفرع الأول: إشكاليات ذات طبيعة قانونية، وتتمثل في الآتي:

١-غياب تنظيم تشريعي خاص بتنفيذ الأحكام الإدارية:

فالدعاوى والمنازعات الإدارية تنظر أمام الدوائر الإدارية في المحاكم الاتحادية العادية، وفق قواعد وأصول قانون الإجراءات المدنية الاتحادي، وتُنَّفذ الأحكام الصادرة من تلك الدوائر في تلك المنازعات وفق قواعد ذات القانون، ما لم يوجد نص خاص في قانون آخر. وحيث لم يتضمن قانون الإجراءات المدنية الاتحادي الوسائل اللازمة للتمكن من إجبار الإدارة وإلزامها بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها والحائزة لقوة الشيء المقضي به، كما لم يتضمن القانون صيغة تنفيذية

[1] أحمد عابد، أبوظبي، جريدة الإمارات اليوم، بتاريخ ٢ مارس ٢٠١١.

خاصة بالأحكام الإدارية. فإن تنفيذ هذه الأحكام يمثّل اشكالية كبيرة. ولا يخفى ما لهذا الغياب التشريعي من تأثير واضح على مسألة التنفيذ، نظراً لاختلاف طريقة تنفيذ الأحكام الإدارية عن طريقة تنفيذ الأحكام العادية[١].

ويثير غياب التشريع التنفيذي اشكالية كبيرة ليس فقط فيما يتعلق بكيفية إجبار الإدارة على التنفيذ أو إجراءات هذا التنفيذ وصيغته التنفيذية، إنما أيضاً من حيث كيفية توقيع الجزاء على الإدارة حال امتناعها عن التنفيذ، أو تقاعسها أو رفضها الصريح للتنفيذ، وكيفية تحديد المسؤول عن التقاعس أو عدم التنفيذ، والجزاء المقرر لذلك، وكيفية توقيع ذلك الجزاء واجراءاته[٢].

٢- غياب قاضي التنفيذ الإداري:

لا يوجد في النظام القضائي الاتحادي، محكمة تنفيذ إدارية، أو قاضي تنفيذ إداري، لذا فإن تنفيذ الأحكام الإدارية يتم بمعرفة قاضي التنفيذ العام الذي يتبع في تنفيذه الأحكام الإدارية ذات القواعد والمواعيد والإجراءات التي يتبعها عند تنفيذه للأحكام العادية. وقاضي التنفيذ، محكمة قائمة بذاتها، لها اختصاصاتها التي حدَّدها القانون والتي لا تختص بها غيرها من المحاكم. وتتبع أمامها الإجراءات التي تتبع أمام المحكمة الابتدائية، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. وهو الأمر الذي يعزى تعثر وتأخر تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ويفسر أيضاً تباين وتغاير مواقف محاكم التنفيذ عند تنفيذ الحكم الإداري[٣].

[١] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.
[٢] الباحثة.
[٣] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

٣- غياب آلية خاصة بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الجهات الإدارية المحلية.

إن قوانين الاختصاص القضائي بين الجهتين الاتحادية والمحلية، لم تحدد كيفية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة المحلية لصالح الجهة الإدارية الاتحادية. ورغم أن المحاكم المحلية تطبق أحكام وقواعد قانون الإجراءات المدنية، إلا أن الأمر يبدو أكثر تعقيداً فيما لو كان الحكم المنفذ حكماً اتحادياً يُنفذ أمام محكمة اتحادية. ذلك أن تنفيذ أحكام القضائيين الاتحادي والمحلي محكوم بقواعد القانون الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٧٣ في شأن تنظيم العلاقات القضائية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، وأن المادة (١٥) من هذا القانون تنص على أنه: " لا يسرى هذا القانون **على الأحكام التي تصدر ضد سلطات الإمارات** المطلوب إليها التنفيذ أو ضد أحد موظفيها عن أعمال قام بها بسبب الوظيفة...."، فضلاً عن أن لدى بعض الإمارات، إجراءات خاصة فيما يخص المنازعات الإدارية منظمه بقواعد قانونية محلية خاصة بالإمارة. ومن هنا تثور اشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الاتحادية ضد الجهات الإدارية المحلية الأمر الذي يستدعي سن تشريع لتنفيذ الأحكام الإدارية الاتحادية، وذلك بتوفير وسائل إجبارية لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية ضد الجهات المحلية[١].

٤- غموض منطوق الحكم:

قد يكون غموض منطوق الحكم الإداري وعدم وضوحه في عباراته ودلالات ألفاظه أثر في تأخير تنفيذه، أو في تعدد الاجتهادات والتأويلات عند تنفيذه. وقد يكون سبباً في رفع الإشكالات أو حتى الطعون. وعليه فكلما كان منطوق الحكم واضحاً في معناه، وقاطعاً في دلالاته، وحاسماً في مدلوله، لا يحتمل اجتهاداً أو تأويلاً أو اختلافاً، كلما كان ذلك مدعاة إلى سرعة تنفيذه. فضلاً عن أن وضوح

[١] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

المنطوق يحدد الجهة أو الجهات الملزمة بخطاب الحكم بما يُسهِّل محاسبتها حال تقصيرها في تنفيذه[١].

الفرع الثاني: اشكاليات ذات طبيعة واقعية، وتتمثل في الآتي:

١- الموقف السلبي للإدارة:

من الملاحظ أن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية غالباً ما يكون ناتجاً عن موقف سلبي من قبل الإدارة، التي تقوم بخلق صعوبات وعقبات قانونية أو مادية لتفادي تنفيذ الحكم الصادر ضدها، إما بشكل كامل أو تنفيذها ولكن بشكل ناقص أو بشكل معيب أو على نحو متراخ. ففي واقعة قضت المحكمة بإعادة موظف إلى عمله بعد مضى ثلاث سنوات على صدور قرار فصله، لكنها امتنعت عن صرف مرتبه عن تلك السنوات. وفي واقعة أخرى سحبت البلدية أرضاً مملوكه للمدعي ومنحتها لشخص آخر أقام عليها بناءً سكنياً ضخماً، فطالب الورثة بأرض مورثهم وقضت لهم المحكمة بتعويض نقدي عادل، إلاّ أن البلدية رفضت صرف المبلغ وعرضت عليهم أرضاً في منطقة منعزلة لا تتوافر فيها الخدمات...الخ[٢].

٢- دواعي النظام العام:

قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم بشكل دائم أو مؤقت حفاظاً على النظام العام، وذلك إذا كان من شأن التنفيذ المساس بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة. فإزالة مكان للعبادة خاص بطائفة معينة قد يترتب عليه إخلال بالأمن العام أو السكينة العامة. وكذلك الشأن في إزالة مجلس أو خيمة يجتمع فيها أبناء قبيلة أو عشيرة معينة[٣].

[١] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

[٢] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

[٣] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

٣- دواعي المصلحة العامة:

قد ترفض جهة الإدارة تنفيذ الحكم الإداري مستندة في ذلك إلى دواعي المصلحة العامة. وهنا يتعين الإشارة إلى أن غموض مفهوم المصلحة العامة، قد يدفع الإدارة إلى الامتناع عن تنفيذ الحكم استناداً لهذه الذريعة[١].

٤- البند المالي المستقل لتنفيذ الأحكام:

قد تتأخر الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها دون سوء قصد، ولكن لصعوبة واقعية تتمثل في عدم وجود بند مالي خاص ومستقل ضمن بنود أبواب ميزانيتها لتمويل تنفيذ الأحكام القضائية التي قد تصدر في مواجهتها[٢].

٥- طبيعة الجهاز الإداري وتكوينه وهيكلته:

تطبيق قواعد التنفيذ الخاصة بالأفراد يصطدم في بعض الأحيان بصعوبات ناجمة عن طبيعة الجهاز الإداري نفسه. فالإدارة الصادر ضدها الحكم كشخص معنوي تختلف عن الفرد من حيث تنظيمها وطبيعة المهام الموكولة إليها.

فتعقيد تنظيم أو تكوين الإدارة المنفذ عليها يؤدي إلى تعقيد وتأخير اتخاذ القرار، وبالتالي التأخر في إجراءات التنفيذ. لا سيما إذا كانت قرارات الإدارة تخضع لمداولات أو موافقات أو اجتماعات أو بحاجة لمصادقة من جهات معينة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعقيد مسألة التنفيذ نتيجة تعدد إجراءات أو مستويات اتخاذ القرار[٣].

٦- إعادة هيكلة جهة الإدارة :

قد يؤدي إعادة هيكلة جهة الإدارة، سواء بضمها لوزارة أو جهة إدارية أخرى، أو تغيير مهامها ووظائفها أو تغيير مسمى جهة الإدارة أو اختصاصاتها أو هيكلتها

---

[١] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

[٢] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

[٣] الباحثة.

بالكامل أو إلغاء الجهة الإدارية كشخص معنوي إلى ضياع حق الشخص المنفذ له قبل الإدارة، لذا فإنه يتعين وضع إجراءات وقوانين تنظم وتحدد الجهة المسؤولة في حال إعادة هيكلة جهة الإدارة للتمكن من استيفاء حقوق الأشخاص تجاهها والحفاظ عليها[١].

٧- اشكاليات شخصية:

إن الجهات الإدارية ذات الهيكل الإداري البسيط الذي يمكّن التواصل السهل واليسير بين الموظفين، والمدراء والمسؤولين في تلك الجهات، قد يعيق عملية التنفيذ نظراً لوجود خلافات بين الموظف المنفذ لصالحه، والمسؤول – متخذ القرار المطعون عليه- لا سيما وأن الموظف قد اتخذ اجراءات قضائية تجاه القرار الصادر من قبل هذا المسؤول، مما قد يثير عداوات أو خلافات شخصية تدفع هؤلاء المدراء أو المسؤولين مستغلين صفة الجهة الإدارية إلى تعمد الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح الموظف لأسباب غير منطقية، أو تأخير وعرقلة تنفيذها للكيد به، خاصة مع صعوبة اثبات تعمد امتناعهم أو عرقلتهم تنفيذ تلك الأحكام، وعدم وجود مسؤولية شخصية قانونية تترتب على أفعالهم أو جزاءات تفرض عليهم بمقتضى القانون[٢].

****

[١] الباحثة
[٢] الباحثة

الخاتمــة

سنتناول من خلال هذه الخاتمة عرض سريع لما تم بحثه ودراسته من خلال هذه الدراسة التي تناولت مقارنة بين نظامين قانونيين رئيسيين، النظام الإنجلوسكسوني، والنظام اللاتيني. نظراً لما يتميز به الأول من وحدة القضاء ووحدة القانون المطبق بالنسبة للإدارة والأفراد، حيث لا يوجد قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، فالقضاء العادي هو المختص بنظر كافة الدعاوى والمنازعات بما فيها المنازعات الإدارية وتتبع الدعاوى الإدارية ذات الإجراءات التي تنظر بها سائر الدعاوى المدنية.

في حين أن النظام الآخر يمثّل ازدواج قضائي، وازدواج قانوني، أي أنه يوجد قضاء إداري وقانون إداري بجوار القضاء العادي والقانون الخاص، وهو الأمر المتبع في فرنسا وبعض دول العالم كبلجيكا ومصر ولبنان.

والهدف من هذه الدراسة هو بيان كيفية نظر المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة والذي نص دستور الدولة في المادة (١٠٢) على إسناد نظر المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي الذي أنشئ عام ١٩٧٣. أما بشأن المنازعات الإدارية داخل مدن الإمارات والتي لا تدخل ضمن نطاق القضاء الاتحادي، فتختص بها المحاكم المحلية لكل إمارة دون رقابة من القضاء الاتحادي، فضلاً عن عدم وجود قضاء إداري مستقل، أو مبادئ وأسس وقواعد إدارية مقننة مما سبب العديد من الاشكاليات والتي تم استعراضها من خلال بيان اختلاف الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الإدارية بين القضاء

الاتحادي والقضاء المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة، وإشكاليات التنفيذ والإجراءات.

وهو ما تنتهي بموجبه الدراسة من ضرورة استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي لخصوصية تلك المنازعات، وأهمية تقنين المبادئ والقواعد الإدارية بعد دراستها وتوحيدها لتكون أساس ذلك القضاء الإداري وصولاً للهدف الرئيسي وهو وحدة الأحكام وعدم تعارضها بشأن تفسير النصوص وإعمالها، وذلك لما يمثله القضاء الإداري من ضمانة حقيقية لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة، فضلاً عما تمثله من حماية للإدارة في مواجهة المتعاقدين معها.

وقد استعرضت الدراسة في سبيل ذلك، في الفصل الأول صور التنظيم القضائي في الدول الفيدرالية والدول البسيطة، من خلال مبحثين، ومن ثم تناولت مفهوم هذا القضاء الإداري ونشأته، وطبيعة المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري وأنواع هذه المنازعات، وصولاً للفصل الأخير محل الدراسة وهو كيفية الفصل في تلك المنازعات في دولة الإمارات من خلال بيان القضاء المختص بذلك والتشريعات المتعلقة بتلك المنازعات في الدولة، وأخيراً بيان إشكاليات الوضع الراهن في دولة الإمارات وذلك للتوصل للتوصيات والنتائج النهائية على النحو التالي:

أولاً: النتائــج

حاولت دولة الإمارات العربية المتحدة جاهدة تنظيم العمل الإداري والفصل في المنازعات الإدارية التي تكون جهة الإدارة في الدولة طرفاً فيها بشكل يتسق مع طبيعة تلك المنازعات الإدارية من خلال محاولات عديدة، ابتداءً من إصدار تشريعات تتصل وتنظم الجوانب الإدارية، كقوانين الخدمة المدنية والوظيفة العامة، وقوانين العقود والمناقصات، وقوانين إدارة الموارد البشرية الحكومية الاتحادية أو المحلية وغيرها من التشريعات التي تتصل بعمل الإدارة، وصولاً لما تقوم به المحكمة الاتحادية العليا من جهود مضنية لمسايرة القانون الإداري المقارن، واجتهادات وتفسيرات ومبادئ القضاء الإداري المقارن في الدول ذات القضاء المزدوج من خلال إسقاط تلك المبادئ أو التفسيرات على المنازعات الإدارية التي تفصل فيها والتي لم يصدر المشرّع الإماراتي بشأنها تشريعات تنظمها محاولةً منها لإكمال نقص أو سدَّ الفراغ التشريعي في الدولة، إلاّ أن ذلك التطبيق لا يعدو أن يكون مجرد اجتهادات وآراء لا ترقى إلى استحداث مواعيد أو آجال لسقوط الدعاوى أو عدم سماعها، أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب، أو رسم طرق وإجراءات معينة للطعن في القرارات أو الأحكام، أو تقرير مبادئ لا يمكن تعديلها أو تغييرها. لا سيما وأن القانون قد أباح للمحكمة اللجوء إلى أحكام القواعد العامة، أو الشريعة الإسلامية، أو القانون المقارن، مما يفيد جواز لجوء المحكمة لأي من تلك المصادر دون التزام بتطبيق القانون المقارن، وهو أمر مردّه اقتناع المحكمة بما استندت إليه في حكمها طالما في نطاق صلاحياتها واختصاصاتها. هذه الصعوبة التي قد يثيرها **عدم وجود تقنين إداري في الدولة يشرّع مواعيد وإجراءات تقاضي وتنفيذ** خاصة بالمنازعات الإدارية، تتضافر وتتآزر مع إشكاليات أخرى تعمل على تفاقمها ونموّها،

خاصة كلّما ازدادت الدولة تطوراً وانفتاحاً مع العالم الخارجي، ومن تلك الإشكاليات ما يلي:

١- **وجود أكثر من محكمة نقض في الدولة**، تتمثل في المحكمة الاتحادية العليا – كمحكمة اتحادية – ومحاكم نقض محلية أنشأت في عدة إمارات في الدولة كمحكمة النقض في إمارة أبوظبي، ومحكمة تمييز دبي، ومحكمة تمييز رأس الخيمة، مما أدّى لتضارب الأحكام وتعارضها واعتناق أكثر من مبدأ أو تفسير بشأن ذات النزاع في الدولة تبعاً لمبادئ وتفسيرات واجتهادات محكمة النقض التي تفصل فيه، وما تستند إليه من قواعد عامة أو قانون مقارن أو شريعة إسلامية، لا سيما وأن القضاة في تلك المحاكم تختلف توجهاتهم ومرئياتهم وفقاً لاعتقاداتهم المختلفة ومستوى ثقافاتهم نظراً لاختلاف جنسياتهم.

وبالنظر إلى الدول التي تعتنق ذات النظام السياسي في دولة الإمارات العربية المتحدة (كدولة اتحادية أو فيدرالية)، وتعتمد كذلك مبدأ القضاء الموحد، نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية (كدولة مقارنة) رغم تعدد ولاياتها الذي يصل إلى (٥٠) ولاية، ورغم مساحتها الشاسعة وما تثيره من اشكالية تكلفة الانتقال من ولاية إلى أخرى، **إلاّ أنه لا يوجد بها إلاّ محكمة اتحادية عليا واحدة فقط مقرها واشنطن**، نص عليها الدستور لأهميتها، تتولى مهام الرقابة على أحكام وقرارات محاكم الولايات، والنظر في النزاعات بين تلك الولايات، حيث لا يوجد لدى تلك الولايات سوى محاكم ابتدائية واستئنافية فقط، مما يعني انحسار تفسير القوانين والاجتهادات، واستقرار المبادئ القانونية تختص به المحكمة الاتحادية العليا في واشنطن دون غيرها.

٢- **عدم تجميع المبادئ أو الاجتهادات أو التفسيرات التي استقرت عليها محاكم النقض في الدولة، فضلاً عن عدم وجود أي ربط أو تواصل بين هذه المحاكم لاستعراض ودراسة الأحكام والاجتهادات والتفسيرات الخاصة ببعض المنازعات الإدارية.**

٣- **اختلاف جنسيات القضاة في الدولة، وبالتالي اختلاف ثقافاتهم وتوجهاتهم**، وفقاً لما استقر عليه قضائهم الوطني من توجهات وآراء، مما يؤثر بطبيعة الحال على الحكم الصادر في الدولة، من حيث إضفاء السبغة الوطنية للقاضي على الحكم الصادر.

٤- **الاهتمام بفكرة القانون الإداري في الدولة، يتجه غالباً نحو ما يتعلق بالقرارات الإدارية والنزاعات بين الجهات الإدارية الحكومية (اتحادية أو محلية) وموظفيها**، الأمر الذي يؤكد ضرورة العمل على بناء فكر صحيح وواسع يمتد ليشمل كذلك **العقود الإدارية** التي تبرمها الإدارة لتسيير المرافق العامة في الدولة، وغيرها من **القرارات ذات الطابع الإداري، وأعمال الإدارة المادية الأخرى**، لا سيّما في ظل تطور وانفتاح دولة الإمارات العربية المتحدة وما يواكبه ذلك من تقدم ملحوظ، يثير مسؤولية الإدارة عن كافة قراراتها وأعمالها، خاصة في مجال الاتفاقيات والعقود مع الجهات الخارجية في كافة القطاعات، ومدى تأثير إبرام وتنفيذ تلك العقود الحكومية سواء الاتحادية أو المحلية على وضع الدولة واقتصادها، مما يتعين معه تنظيم تلك العقود بشكل كامل وشامل من حيث كيفية انعقادها وشروطها، والتزامات الحكومة الناشئة عنها، وكيفية الحفاظ على حقوق الدولة من خلالها، وكيفية وشروط اللجوء إلى شرط

التحكيم في تلك العقود بما يضمن الحفاظ على أموال الدولة بشكل عام ولا يؤثر على اقتصادها وتطورها.

****

ثانياً: التوصيات

نظراً للاشكاليات المتعددة التي تم سبق ايضاحها سواء كانت تشريعية أو اجرائية أو واقعية، فإن هذه الدراسة لا تهدف لإبراز الاشكاليات أو التعليق عليها، أو إبداء السلبيات والاعتراض عليها، إنما هدفها الحقيقي يتمثّل في الحفاظ على المصلحة العامة وحماية الدولة من خلال الدعوة لبذل مزيد من الجهد والتنسيق بين الجهات الإدارية سواء الاتحادية أو المحلية للرقي بمستوى الدولة إلى مصاف الدول المتقدمة بل والمتميزة في أداء الإدارات الحكومية بشكل عام.

فالهدف ليس فقط حماية شخص أو موظف أو حق معين في مواجهة الإدارة، أو حماية الإدارة في مواجهة الأشخاص أو الحفاظ على حسن سير الجهة الإدارية فقط، إنما الهدف الأساسي هو الارتقاء بالإدارة ورفع مستوى أدائها وتميزها، والحفاظ على أموال الدولة وتنظيم شؤونها وإجراءاتها بما يعكس أدائها بشكل متميز.

وفي سبيل تحقيق ذلك، ترى الباحثة – من وجهة نظرها – ضرورة التنسيق واتخاذ أحد الاجراءات التالية:

أولاً: إما إنشاء محكمة نقض واحدة في الدولة، تتولى الفصل في قانونية كافة المنازعات ومن ضمنها المنازعات الإدارية، حفاظاً على وحدة التفسير والاجتهاد والمبادئ المستقر عليها ووحدة أحكام النقض الصادرة عنها، إعمالاً لما هو متبع في الدول الأخرى التي تتبع ذات

النظام السياسي (الفيدرالي أو الاتحادي) كالولايات المتحدة الأمريكية، والاكتفاء في الإمارات ذات القضاء المحلي بإنشاء محاكم ابتدائية واستئنافية فقط[1].

فضلاً عما تسفر عنه تلك المحكمة من وحدة الجهود وعدم تبديدها بتكوين مرجعية قضائية اتحادية واحدة، وهو ما انتهى إليه الحضور في الندوة الخاصة بـ (القضاء الإماراتي: الواقع والمأمول)، التي تم عقدها بمركز الخليج للدراسات بشأن أن: " **تعدد المحاكم العليا يبدد الجهود لتكوين مرجعية قضائية اتحادية**"[2].

وفي سبيل الحفاظ على تلك المبادئ والاجتهادات المستقر عليها وإعمالها بشكل صحيح، وترتيب آثارها بما يضمن حسن سير العمل في القضاء، في ضوء إنشاء محكمة النقض، فإنه يتعين العمل على ما يلي:

١- **بذل مزيد من الجهد والتنسيق مع المحاكم الابتدائية والاستئنافية** في الدولة (اتحادية أو محلية)، من حيث تزويدها بكافة المبادئ التي استقرت عليها محكمة النقض، سواء في مجال المنازعات بشكل عام، أو المنازعات الإدارية بشكل خاص، لمحاولة منع صدور أحكام تخالف ما استقرت عليه محكمة النقض من مبادئ أو اجتهادات أو تفسيرات.

[1] الباحثة
[2] جريدة دار الخليج – الإماراتية – ٢٠١٠/١/٢٦.

٢- **<u>النص على وسائل تكفل حث الإدارة وإجبارها على تنفيذ الأحكام القضائية:</u>**

فظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية لأسباب متعددة – سبق بيانها– يظهر الحاجة الملحة لسن المشرع لقواعد قانونية واضحة تمّكن المنفذ لهم أو الجهات المعنية بالتنفيذ من تنفيذ تلك الأحكام، وتحول دون المساس بهيبة القضاء، وهناك دراسات وتشريعات متعددة تدعو للنص على هذه الوسائل، ومنها على سبيل المثال: تطبيق الغرامة التهديدية، أو الحجز على أموال الإدارة، أو التنفيذ التلقائي للحكم.

وترى الباحثة، أنه يمكن إعمال مبدأ الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على التنفيذ، أو اللجوء لجزاء آخر يتمثل في نشر الحكم وهو ما يضع الإدارة في موقف حرج مما يدعوها لتنفيذ القرار على وجه عاجل.

٣- **<u>النص على جزاءات وعقوبات تفرض على الشخص المسؤول في الجهة الإدارية على تنفيذ تلك الأحكام</u>**، حال تعمده عرقلة تنفيذها، أو امتناعه عن تنفيذها دون مبرر أو سند قانوني يحول دون ذلك، وهو تشريع وإجراء يحثّ المسؤول في الإدارة على سرعة تنفيذ الحكم القضائي لإخلاء ودحض مسؤوليته القانونية.

٤- **<u>النص على إجراءات وجزاءات تكفل لجهة الإدارة سرعة الحصول على حقوقها الناجمة عن تسييرها للمرفق العام تجاه الغير</u>**، سواء اتصلت تلك الحقوق بتنفيذ أعمال الإدارة أو تنفيذ للعقود التي تبرمها، أو الشروط الخاصة بالتقاضي والتحكيم في ظل تعامل الجهات الإدارية في

الدولة مع العديد من الشركات الأجنبية في الدولة، وذلك حفاظاً على المال العام.

٥- **تعيين قضاة متخصصين، على علم ودراية كافية بطبيعة المنازعات الإدارية،** لأهمية تلك المنازعات، وتعددها وتنوعها في الوقت الراهن، يتولون مسؤولية الفصل في هذه المنازعات الإدارية وفقاً لآراء وتوجهات واضحة وموحدة وصحيحة.

ثانياً: أو اعتناق مبدأ القضاء المزدوج، وذلك بإنشاء **قضاء إداري مستقل في الدولة،** يتولى مهام نظر المنازعات الإدارية وإجراءات تنفيذها وفقاً لإجراءات ومواعيد خاصة تختلف عن تلك الإجراءات والمواعيد المتعلقة بالمنازعات الأخرى نظراً لخصوصية وأهمية تلك المنازعات وما ترتبه من آثار اقتصادية على مستوى الدولة.

وفي سبيل تحقيق ذلك، فإن الأمر يقتضي، **إما إنشاء قضاء إداري اتحادي مستقل في الدولة** ينظر كافة المنازعات الإدارية بشكل عام في كافة أنحاء الدولة وسواء كانت الجهة الإدارية اتحادية أو محلية، **أو إنشاء قضاء اتحادي وآخر محلي،** إلاّ أنه يتعين في هذه الحالة أن يقتصر ذلك فقط على المحاكم الابتدائية والاستئنافية، **مع وجود محكمة إدارية عليا واحدة تقوم بالتفسير والاجتهاد** لوحدة الأحكام الإدارية الصادرة كما سبق الإشارة إليه بشأن إنشاء محكمة نقض واحدة.

وهذا المقترح أوصت به العديد من الدراسات القانونية على النحو التالي:

١- **توصيات المستشار الدكتور عبدالوهاب العبدول في ورقة العمل المقدمة منه في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية**، بشأن إنشاء قضاء إداري مستقل، والمتمثلة في الآتي:

- إصدار قانون خاص يُنظم الدعاوى الإدارية، من حيث إجراءات تنفيذ الأحكام الصادرة فيها.
- إدخال تعديل تشريعي يقضى بجواز الحجز على أموال الإدارة وعائداتها في حدود المبلغ المحكوم به على الإدارة.
- إدخال تعديل تشريعي على قانون تنظيم العلاقات القضائية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد يجيز الإنابة في تنفيذ الأحكام الإدارية ضد السلطات المحلية.
- إدراج بند مالي خاص في ميزانيات الوزارات والهيئات الاتحادية، لمواجهة ما قد تُلزم بها الإدارة من غرامات أو تعويضات قضائية[١].

٢- **الدراسة التي أعدتها إدارة الشؤون القانونية، في قطاع الاستراتيجية والحوكمة المؤسسية، التابع لهيئة الطرق والمواصلات في دبي، والتي أوصت من خلالها باستحداث محكمة إدارية على مستوى الدولة**، حيث أكدت الدراسة أن المحكمة الإدارية من شأنها الفصل في المنازعات الإدارية التي غالباً ما تحدث نتيجة قرارات إدارية غير مشروعة بسبب غياب شروط القرار السليم والإخلال بجزء من عناصره وأركانه الأساسية.

[١] عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

كما دعت الدراسة للعمل على صقل مهارات المديرين التنفيذيين ورؤساء الإدارات، من خلال إخضاعهم لدورات تدريبية، تساعدهم على اتخاذ القرارات الإدارية السليمة وفقاً للصلاحيات الموكلة لهم[١].

٣- **الدراسة التي أعدّها المستشار أحمد عبدالله الجابري، في إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل، والتي تدعو إلى إنشاء قضاء إداري متخصص داخل الدولة**، وذلك باستحداث نظام موازٍ للقضاء، لحلّ منازعات شؤون الموظفين كافة، وإنشاء لجان توفيق تقوم بدور الوساطة والمصالحة والتحكيم في كل وزارة أو إدارة معنية، تتكون من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين، ويترأسها قاض، للتوفيق في المنازعات المتعلقة بالشؤون الإدارية للموظف، ويكون لها حق إصدار توصيات باقتراح الحلول الملائمة لأطراف المنازعة.

كما أوصى في دراسته بتوفير كادر متخصص من القضاة في المنازعات الإدارية، واستعانة المرافق العمومية بمستشارين قانونيين، وإعفاء دعاوى الإلغاء من الرسم القضائي، وفصل تنفيذ الأحكام الإدارية عن تنفيذ الأحكام العادية، وجمع النصوص القانونية المرتبطة بشؤون الموظفين في مدونة مستقلة[٢].

[١] سوزان العامري، جريدة الإمارات اليوم – الإماراتية- بتاريخ ٢٠١٠/١٠/٢٣ .

[٢] جريدة الإمارات اليوم – الإماراتية – بتاريخ ٢٠١١/٧/٢٥ .

٤- **ما أوصى به المعنيين في ندوة القانون الإداري في دولة الإمارات التي نظمها معهد الدراسات القضائية** بشأن إصدار قانون ينظم إقامة الدعوى الإدارية، وتعزيز دور القضاء الإداري والقاضي الإداري من خلال إشراك القاضي الإداري في التشريعات المتعلقة بالإدارة، وتعزيز دوره بالأعمال الإدارية، وكذلك اقتراح مناقشة الصعوبات والمشاكل التي تواجه القضاء الإداري[١].

****

[١] جريدة الاتحاد – الاماراتية – بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٩ .

قائمـــة المراجـع

أولاً: المؤلفات العامة والخاصة:

- ابراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية.
- أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨.
- أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨ .
- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى الرياض، سنة ٢٠٠٣.
- خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات ، مصر – الامارات ، ٢٠١٢ .
- خليفة الجهمي، توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في مجال منازعات العقود الإدارية.
- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي سنة ١٩٦٧ .
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري– قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، ٢٠١٣.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة ١٩٨٢.
- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، ١٩٧٥.

- عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١١.
- عبدالحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة ٢٠١٣.
- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، أصول إجراءات التقاضي والاثبات في الدعاوى الإدارية (الكتاب الأول)، منشأة المعارف، سنة ٢٠١٢.
- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، أصول إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية،(الكتاب الثاني)، منشأة المعارف، الطبعة٢٠١٢.
- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠١١.
- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، ٢٠٠٩.
- عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، سنة ١٩٩٩.
- محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة ٢٠٠٨.
- محمد عبدالله الفلاح، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، الطبعة ٢٠٠١.
- محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات، دار القلم، الطبعة الثانية ١٩٩٠.
- مازن ليلو راضي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان.
- مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري.
- يحي الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٠.

- Professor Nicholas J. Wittner- Civil litigation for foreign-Educated Lawyers, Wolters Kluwer Law & Business-Second Edition, USA-.

ثانياً: أوراق عمل وبحوث:

- عبد الوهاب عبدول، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، الامارات العربية المتحدة، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي" نموذج القرار الإداري "، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت- لبنان، بتاريخ ٢١-٢٠١١/٦/٢٢.
- عبدالوهاب عبدول، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية حول المحور الرابع، ١١، ٢٠١٢/٩/١٢.

ثالثاً: تشريعات:

- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، سنة ١٩٧١ .
- القانون الاتحادي رقم (١٠) لسنه ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا القانون الاتحادي الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية رقم (٦) لسنة ١٩٧٨.
- القانون الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ بشأن السلطة القضائية.
- القانون الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢ بشأن إصدار قانون الإجراءات المدنية.
- القانون الاتحادي رقم (١٣) لسنة ١٩٩٦ في شأن دخول وإقامة الأجانب.
- القانون الاتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢ في شأن تنظيم وحماية الملكية الصناعية لبراءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية.
- القانون الاتحادي رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن محكمة اتحادية استئنافية في محكمة أم القيوين.

- القانون الاتحادي رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم دائرة القضاء في إمارة أبوظبي.
- قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية (مرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية) واللائحة التنفيذية الصادرة تنفيذاً له.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١٥) لسنة ٢٠١٣، بشأن لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة.
- قرار وزير المالية والصناعة رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٠ بشأن نظام عقود الإدارة.
- قانون الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦، المعدل بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي.
- القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون دعاوى الحكومة بدبي رقم (٢) لسنة ١٩٩٦.
- القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة.

رابعاً: صحف وطنية:

- جريدة الإمارات اليوم – الإماراتية –.
- جريدة البيان – الإماراتية –.
- جريدة الاتحاد – الإماراتية –.
- جريدة دار الخليج – الإماراتية –.

خامساً: أحكام:

- المحكمة الإدارية العليا ،الطعن رقم ٦١٣، لسنة ٤٣ق، جلسة ٢٠٠١/١٢/٨.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٧٢، سنة ٢٦ ق، جلسة ١٩٨٢/٥/١٥.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٠٩٧ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٤.

- المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧١٠٤ – لسنة ٤٧ قضائية – جلسة ٢٠٠٥/٢/٥.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦١٣ لسنة ٤٣ق، جلسة ٢٠٠١/١٢/٨.
- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٠٥ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٥/١١/٣.
- المحكمة الدستورية العليا، ، القضية رقم ١١٠ لسنة ١٢ ق، جلسة ١٩٩١/١/٥.
- الحكم الصادر بجلسة ١٩٧٧/٤/٢٥ من الدائرة الاستئنافية، في الطعن الاستئنافي رقم ٢١١.
- الحكم المحكمة الصادر في الطعن رقم ٢٠٩٤ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٥/١١/٢٤.

سادساً: مواقع الكترونية:

- فلاح اسماعيل حاجم، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة الفيدرالية، مجلة إيلاف الالكترونية، أول يومية إليكترونية | صدرت من لندن ٢١ مايو ٢٠٠١ ، العدد ٤٠١٧ الاثنين ٢١ مايو ٢٠١٢ ، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة الفيدرالية.
- أحمد عبد الظاهر، أستاذ القانون الجنائي المساعد بجامعة القاهرة، الخبير القانوني لدى دائرة القضاء بأبوظبي، العلاقة بين القضاء الاتحادي والقضاء المحلي، دراسة في القانون الإماراتي، الموقع الإلكتروني: http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=6843
- ناجي محمد الشنب، دراسات قانونية في التحكيم الدولي في العقود الإدارية في القانون، صفحة الدكتور في facebook، على الرابط: https://www.facebook.com/permalink.php?id=582619868416621&story_fbid=582924578386150
- مجلة القضاء والقانون المقارن، الرابط: http://magallah.com/index_a.php?id=5

- مجلة القضاء والقانون المقارن، موجز عن التنظيم القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية http://magallah.com/amrica.php
- مجلة القضاء والقانون المقارن، لمحة عن النظام القضائي في فرنسا، موقع الكتروني.
- الموقع الإلكتروني لدائرة القضاء بأبوظبي:

http://www.adjd.gov.ae/portal/site/adjd/courts/;jsessionid=fFKdStYCyNwBMml2xDkdlw4jCT7jvqyLmvbFyhvzLS5cb62kl7tp!595064726!NONE.

- الموقع الإلكتروني لبوابة حكومة أبوظبي، الرابط:

https://www.abudhabi.ae/egovPoolPortal_WAR/appmanager/ADeGP/Citizen?_nfpb=true&_pageLabel=P5800195121229243953993&did=300684&lang=ar

- جريدة المصري اليوم، الأحد ٢٠١٣/١١/١٧، الرابط:

http://www.almasryalyoum.com/node/1019261

- الموقع الإلكتروني موقع خاص بالمواد الدراسية لكلية القانون، جامعة الإمام جعفر الصادق، الرابط:

http://lawsadk.forumarabia.com/t87-topic

- الموقع الإلكتروني: http://www.startimes.com/?t=30059718
- الموقع الإلكتروني : http://www.startimes.com/?t=15872943
- أرشيف الشؤون القانونية، الموقع الإلكتروني:

http://www.startimes.com/?t=30059718

- الرقابة القضائية على دستورية القوانين في أمريكا، أرشيف الشؤون القانونية، الموقع الإلكتروني: http://www.startimes.com/?t=30567129

****

فهرس المحتويات

الإهـــــداء ..... ج
الشكر والتقدير ..... د
المقدمـــــه ..... ط
مشكلة الدراسة ..... ي
عناصر مشكلة الدراسة ..... ك
أهمية الدراسة ..... ك
منهجية الدراسة ..... ل
خطة الدراسة ..... ل

الفصل الأول: صور التنظيم القضائي ١

المبحث الأول: النظام القضائي في الدول الفيدرالية والبسيطة ٢
المطلب الأول: النظام القضائي في الدول الفيدرالية ٣
الفرع الأول: النظام القضائي الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية..... ٣
أولاً: المحاكم الاتحادية ٤
ثانياً: المحاكم المحلية. ٧
الفرع الثاني: النظام القضائي الفيدرالي في دولة الإمارات العربية المتحدة..... ٩
أولاً : المحاكم الاتحادية..... ٩
ثانياً: المحاكم المتخصصة..... ١٤
ثالثاً: المحاكم المحلية..... ١٤
المطلب الثاني: النظام القضائي في الدول البسيطة..... ٢٠
الفرع الأول: النظام القضائي البسيط في فرنسا..... ٢٠
أولاً: القضاء العادي..... ٢٠
ثانياً: القضاء لإداري..... ٢٢
الفرع الثاني: النظام القضائي البسيط في مصر ٢٢
أولاً: المحكمة الدستورية العليا..... ٢٣

ثانياً: مجلس الدولة. ٢٣
ثالثاً: القضاء العادي. ٢٤
رابعاً : القضاء العسكري. ٢٦
خامساً: محاكم أمن الدولة. ٢٦
سادساً: النيابة الإدارية ٢٧
المبحث الثاني: النظام القضائي الموحد والمزدوج..... ٢٧
المطلب الأول: النظام القضائي الموحد ٢٧
الفرع الأول: النظام القضائي الموحد في الولايات المتحدة الأمريكية..... ٢٨
الفرع الثاني: النظام القضائي الموحد في دولة الإمارات العربية المتحدة..... ٢٩
المطلب الثاني: النظام القضائي المزدوج..... ٣١
الفرع الأول: النظام القضائي المزدوج في فرنسا..... ٣١
الفرع الثاني: النظام القضائي المزدوج في مصر. ٣٢
الفصل الثاني: مفهوم القضاء الإداري ونشأته ٣٣
المبحث الأول: ماهية القضاء الإداري ٣٤
المطلب الأول: المقصود بالقضاء الإداري ٣٤
الفرع الأول: تعريف القضاء الإداري وأهميته..... ٣٤
أولاً: تعريف القضاء الإداري ٣٤
ثانياً: أهمية القضاء الإدارية..... ٣٦
الفرع الثاني: خصائص القضاء الإداري ٣٧
أولاً: قضاء رقابة مشروعية لا ملاءمة..... ٣٨
ثانياً: قضاء انشائي حر..... ٤١
ثالثاً: قضاء متخصص ٤٢
المطلب الثاني: مصادر القضاء الإداري ٤٣
الفرع الأول: المصادر المكتوبة..... ٤٤
أولاً: الدستور ٤٥

ثانياً: القوانين العادية..... ٤٥
ثالثاً: المعاهدات. ٤٥
رابعاً: اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية. ٤٥
خامساً: عقود الإدارة ٤٦
الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة ٤٦
أولاً: العرف. ٤٦
ثانياً: المبادئ القانونية العامة..... ٤٧
المبحث الثاني: نشأة القضاء الإداري واختصاصاته..... ٤٨
المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري ٤٨
الفرع الأول: نشأة القضاء الإداري في فرنسا. ٤٨
الفرع الثاني: نشأة القضاء الإداري في مصر. ٥٢
أولاً: مصر قبل عام ١٩٤٦. ..... ٥٢
ثانياً: مصر عام ١٩٤٦. ..... ٥٣
المطلب الثاني: اختصاصات القضاء الإداري..... ٥٦
الفرع الأول: اختصاصات القضاء الإداري في فرنسا..... ٥٦
أولاً: اختصاصات مجلس الدولة. ٥٦
ثانياً: اختصاصات المحاكم الاستئنافية الإدارية. ٥٩
ثالثاً: اختصاصات المحاكم الإدارية..... ٦٠
الفرع الثاني: اختصاصات القضاء الإداري في مصر. ٦١
أولاً: اختصاصات المحاكم الإدارية العليا. ٦٢
ثانياً: اختصاصات محكمة القضاء الإداري. ٦٢
ثالثاً: اختصاصات المحاكم الإدارية. ٦٥
رابعاً: اختصاصات المحاكم التأديبية. ٦٦
الفرع الثالث: كيفية نظر المنازعات الإدارية في كل من الإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية. ٦٧
أولاً: نظر المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة. ٦٧

ثانياً: نظر المنازعات الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية. ٧٨

الفصل الثالث: طبيعة المنازعة الإدارية، وأنواعها ٨٣

المبحث الأول: ماهية المنازعة الإدارية..... ٨٤

المطلب الأول: المقصود بالمنازعة الإدارية ومعايير تحديدها..... ٨٤

الفرع الأول: المقصود بالمنازعة الإدارية..... ٨٤

الفرع الثاني: معايير تحديد المنازعة الإدارية ٨٦

أولاً: المعيار العضوي..... ٨٦

ثانياً: معيار الهدف. ٨٧

ثالثاً: معيار أعمال الإدارة العامة. ٨٧

رابعاً: معيار المرفق العام. ٨٨

خامساً: معيار السلطة العامة. ٨٨

سادساً: المعيار المختلط. ٨٩

المطلب الثاني: أعمال الإدارة محل المنازعة الإدارية..... ٩٠

الفرع الأول: قرارات الإدارة غير المشروعة..... ٩٠

أولاً: قرارات الإدارة الباطلة..... ٩٣

ثانياً: قرارات الإدارة المعدومة ٩٧

الفرع الثاني: العقود الإدارية..... ٩٨

أولاً: الضوابط المميزة للعقود الإدارية في فرنسا ١٠٠

الضوابط المميزة للعقود الإدارية في مصر ١٠١

الفرع الثالث: أعمال الإدارة المادية غير المشروعة..... ١٠٤

المبحث الثاني: أنواع المنازعات الإدارية..... ١٠٧

المطلب الأول: دعوى الإلغاء..... ١٠٧

الفرع الأول: الشروط الموضوعية لدعوى إلغاء القرارات الإدارية..... ١٠٨

أولاً: أن يكون محل الدعوى قراراً إدارياً..... ١٠٩

ثانياً: المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء. ١١٢

الفرع الثاني: الشروط الاجرائية لدعوى إلغاء القرارات الإدارية..... ١١٣

أولاً: التظلم الإداري الوجوبي. ١١٣

ثانياً: الميعاد ١١٤
المطلب الثاني: دعوى التعويض..... ١١٦
الفرع الأول: مسؤولية الإدارة المستوجبة للتعويض..... ١١٧
أولاً: مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة. ١١٧
ثانياً: مسؤولية الإدارة التعاقدية. ١٢١
ثالثاً: مسؤولية الإدار عن أعمالها المادية غير المشروعة. ١٢٥
الفرع الثاني: شروط قبول دعوى التعويض..... ١٢٧
أولاً: إقامة دعوى التعويض في الميعاد المقرر قانوناً. ١٢٨
ثانياً: اللجوء إلى لجان فض المنازعات الإدارية. ١٢٩
الفصل الرابع: الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة . ١٣٠
المبحث الأول: الوضع الحالي في دولة الإمارات ١٣١
المطلب الأول: القضاء المختص بنظر المنازعات الإدارية..... ١٣٢
الفرع الأول: القضاء الاتحادي..... ١٣٢
أولاً: المنازعات الإدارية التي يكون الاتحاد طرفاً فيها. ١٣٢
ثانياً: المنازعات الإدارية التي لا يكون الاتحاد طرفاً فيها، والإمارة ليس لها قضاء محلي..... ١٣٥
ثالثاً: المنازعات الإدارية التي يكون الاتحاد طرفاً فيها، إلاّ أن الإمارة المختصة بنظر النزاع من خلال محاكمها الاتحادية ليس بها قضاء اتحادي..... ١٣٦
الفرع الثاني: القضاء المحلي..... ١٣٧
المطلب الثاني: التشريعات المتعلقة بنظر بعض المنازعات الإدارية..... ١٤٠
الفرع الأول: منازعات الوظيفة العامة..... ١٤١
أولاً: موظفو الحكومة الاتحادية..... ١٤١
ثانياً: موظفو الحكومات المحلية..... ١٤٥
الفرع الثاني: المنازعات الإدارية الأخرى..... ١٤٩
أولاً: التشريعات الاتحادية المختصة..... ١٥٠
ثانياً: التشريعات المحلية المختصة..... ١٥٢
المبحث الثاني: اشكاليات المنازعات الإدارية في ظل الوضع الراهن في الدولة..... ١٥٤

المطلب الأول: إشكاليات اختلاف بعض المبادئ الإدارية بين المحاكم..... ١٥٤
الفرع الأول: الأثر الرجعي للقرار الإداري ١٥٥
أولاً: المحكمة الاتحادية العليا. ١٥٥
ثانياً: حكومة إمارة دبي. ١٦٣
الفرع الثاني: إبعاد عديمي الجنسية..... ١٦٦
أولاً: المحكمة الاتحادية العليا..... ١٦٦
ثانياً: محكمة تمييز دبي. ١٦٨
المطلب الثاني: إشكاليات اختلاف بعض الاجراءات..... ١٦٩
الفرع الأول: المدة التي يتعين خلالها الطعن على القرار الإداري ١٧٠
الفرع الثاني: الاجراءات المتعلقة بالتظلم..... ١٧٦
المطلب الثالث: إشكاليات خاصة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ١٧٨
الفرع الأول: اشكاليات ذات طبيعة قانونية ١٧٩
الفرع الثاني: اشكاليات ذات طبيعة واقعية..... ١٨٢
الخاتمـة ١٨٥
أولاً: النتائج ١٨٧
ثانياً: التوصيات ١٩١
قائمة المراجع ١٩٨
فهرس المحتويات ٢٠٤

****