

الفصل الخامس: طرق العلاج والحلول للإشكاليات التي تواجهه تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

تمهيد:

لقد تصدرت إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها مشهد العديد من الدراسات والمؤتمرات وأيضًا شغلت اهتمام كبار الفقهاء والباحثين والمهتمين في القانون الإدارية، نظرًا لارتفاع عدد الدعاوي الإدارية، بسبب تبني الإدارة لبعض المواقف السلبية حيث تقوم بخلق العقوبات والصعوبات المادية أو القانونية للامتناع عن التنفيذ الحكم القضائي ضد الإدارة، إما بشكل كامل أو معيب أو ناقص أو متراخ، وهذه الأسباب وجب التصدي لهذه التصرفات الصادرة من الإدارة وحثها على احترام القانون ومبدأ المشروعية والرضوخ لأحكام القضاء، بإيجاد حلول فعالة لمعالجة هذه الظاهرة بوسائل تجعل الإدارة مجبرة على تنفيذها، و هنا تكمن الأهمية العملية لهذه الدراسة.

وفي نفس السياق فقد أكدت البحوث المقدمة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية بالإمارات العربية المتحدة بإمارة أبو ظبي، على وجود تحديات وإشكالات متعددة تتعلق بمسألة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها، وخلصت إلى العديد من الحلول المقترحة كفرض الغرامات التهديدية لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، وكذلك إصدار قانون يتعلق بتنظيم دعاوى الإدارة، كالإجراءات العملية لتنفيذ الأحكام، وتعديل لبعض التشريعات التي تقضي بالسماح بحجز الأموال والعائدات التي تملكها الإدارة، وغير ذلك من الحلول والمقترحات، إلا إن هذه الحلول تبقى بدون قوة إلزامية لإجبار الإدارة على التنفيذ نظرًا لوقوف العديد من المبادئ القانونية في طريق سريانها، كمبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والتنفيذية، ومبدأ حظر توجيه القاضي الإداري للأوامر إلى الإدارة، لذا سنسلط الضوء على تلك المسائل على النحو

الآتي:

المبحث الأول على أهمية دعوى الإلغاء في الحد من ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام

القضائية.

أما المبحث الثاني فستحدث فيه عن دعوى القضاء الكامل مبرزين أهمية دعوى التعويض في مواجهة أعمال الإدارة القانونية غير المشروعة وكذلك طرق الطعن في الدعوى التأديبية.

أما المبحث الثالث فقد خصصناه لدراسة أهمية التخفيف من مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والتنفيذية مع إباحة توجيه القاضي الأوامر للإدارة كحل جذري لمواجهة هذه الإشكالية، وإمكانية تطبيق القاضي بين مبدأ المشروعية ومقتضيات تطبيقه، ومبدأ الفصل بين السلطات ومتطلباته، وفي حال عجز الوسائل السابق للحد من هذه الظاهرة كان من الواجب الاعتماد على سبل أكثر فعالية كالغرامات التهديدية والحجز على الأموال الخاصة بالإدارة من أجل إجبار الإدارة على التنفيذ.

وفي المبحث الأخير سيتم التركيز على عرض ومناقشة السبل في حل مشكلة إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية التي تواجه الإدارة.

المبحث الأول: الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية غير المشروعة من أجل الحد من إشكالية امتناع

الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية (الرقابة القضائية)

إن مهمة الإدارة هي إشباع الحاجات العامة والحفاظ على أمن الجماعة، تحقيقاً للصالح العام، فهذا هو الهدف الرئيسي والأسمى من وجودها، فتمارس وظيفتها بوسائل متعددة، أهمها القرارات الإدارية التي تصدرها، لضمان تحقيق أهدافها، وتعتبر القرارات الإدارية الوجه الوحيد من تصرفاتها القانونية التي تصدرها بإرادتها المنفردة^{٣٨٠}.

ومن الملاحظ بأن الإدارة عند ممارستها لهذه التصرفات والأعمال اليومية قد تنجح إلى الخروج على القانون فتوصم قراراتها بعدم المشروعية، مما يستوجب الرقابة القضائية بواسطة دعوى الإلغاء التي تعتبر من أهم الوسائل التي تحقق مبدأ المشروعية، فهي الوسيلة القضائية الوحيدة التي يستطيع الطاعن بواسطتها، أن يطالب الجهة القضائية بإلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة، وهي الوسيلة الأكثر فعالية من دعوى التعويض التي أصبح العديد من الخصوم يتجنبونها أو يتركونها كحلٍ أخير للتعويض عن الخسائر الناتجة عن القرار الإداري غير المشروع.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فإن القضاء يقوم بممارسة مهام الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية- الأعمال القانونية- عبر الدعاوى التأديب والتعويض والإلغاء، إلا أن الأخير يعد أبرز مجال قد طوره القضاء الاتحادي، الذي أسند له دستور دولة الاتحاد وفقاً للمادة ١٠٢ من الدستور المتعلق بالنظر في المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي^{٣٨١}.

^{٣٨٠} المرفجي. إبراهيم خورشيد محمد. ٢٠١٨م. مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص. ٢٣.

^{٣٨١} ونص المادة ١٠٢ من الدستور الإماراتي: "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 مدعياً أو مدعى عليه فيها. ٢. الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية الدائمة باستثناء ما تختص

ونظرا للأهمية الكبيرة لدعوى الإلغاء في مراقبة مشروعية القرارات الإدارية، وفعاليتها في الحد من إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية التي في مواجهتها سواء في دولة الإمارات العربية المتحدة أو في دول المقارنة مثل مصر وفرنسا، فلقد خصصنا له هذا المبحث بنوع من التفصيل والتحليل وبيان مدى أهميته في جعل الإدارة تتراجع عن حيلها التي تسلكها للانفلات من التنفيذ كما سلف ذكره في الفصل السابق، أما بالنسبة لدعوى التعويض ودعوى التأديب فسيأتي ذكرها بشيء من الاختصار. ويُستهل هذا المبحث بتحديد ماهية دعوى الإلغاء وخصائصها (مطلب أول)، ومن جهة أخرى سيستحدث عن العيوب التي تبصم القرار الإداري بعدم المشروعية وتجعله محل طعن بالإلغاء، والشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء (مطلب ثاني)، ثم سنبين الميعاد الذي يجب أن ترفع فيه دعوى الإلغاء (مطلب ثالث).

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء وخصائصه

الفرع الأول: ماهية دعوى الإلغاء

لقد أورد الفقه القانوني عدة تعريفات لدعوى الإلغاء تدور في مجملها حول خصائص هذه الدعوى وأصحاب المصلحة في رفعها، ومن هذه التعريفات ما يلي:

يقصد بدعوى الإلغاء بأنها: "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفا للقانون، وهي تعد من أهم الوسائل لحماية المشروعية إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كجزاء يصيب القرار المخالف للقانون"^{٣٨٢}.

بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (٩٩) من هذا الدستور. ٣. قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة".
٣٨٢ الحلو. ١٩٩٥م. القضاء الإداري. ص ٢٦٣.

وأيضاً عرفت دعوى الإلغاء بأنها "خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة ويطلب بإلغاء قرار

إداري غير مشروع"^{٣٨٣}.

في حين اتجه جانب من الفقه إلى إبراز وتحديد أنواع المصالح في هذه الدعوى، أي من المسموح

له برفع الدعوى أما قضاء الإلغاء للمطالبة بإعدام القرار الصادر من الإدارة، وفي ذلك عرفها الدكتور

سليمان الطماوي بأنها: "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري، يطلب إعدام قرار

إداري مخالف للقانون"^{٣٨٤}.

وعرفت أيضاً بأنها "الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري

يطلب فيها إعدام قرار إداري مخالف للقانون"^{٣٨٥}.

كما عرفت المحكمة الاتحادية العليا بأنها: "خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته

استهدافاً لمراقبة مشروعيته، وأن الإلغاء القضائي للقرار الإداري هو جزء لمخالفته مبدأ المشروعية، ويؤدي

إلى إعدام القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره وإلغاء جميع الآثار المترتبة عليه"^{٣٨٦}.

فقد ارتأى الباحث إلى ذكر تعريف لدعوى الإلغاء من خلال ما فهمت من التعاريف السابقة

وتحليل معناها، إلى أن دعوى الإلغاء هي (الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو الموظفين أو إحدى الهيئات

أمام القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري وإلغائه لعدم مشروعيته أي لمخالفته للقانون وذلك

بهدف حماية مبدأ المشروعية وبالتالي تحقيق الصالح العام، حيث اعتبرت من أهم وسائل حماية المشروعية إذ

إنها تؤدي لبطلان القرار الإداري المخالف لمقتضيات القواعد القانونية).

^{٣٨٣} العطار، فؤاد، د.ت. القضاء الإداري دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعماها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي،

قضاء الإلغاء - القضاء الكامل - القضاء التأديبي. بيروت: دار النهضة العربية. ص ٣٦١.

^{٣٨٤} الطماوي. سليمان. ١٩٩٦. القضاء الإداري قضاء الإلغاء. ص: ٢٨٠.

^{٣٨٥} سلامة، وأحمد، وثروة عبد العال، القضاء الإداري، ص ٢٨٤.

^{٣٨٦} المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات، الطعن رقم ١٦٠ لسنة ٢٠٠٩م، إداري، تاريخ الجلسة ٣٠/٩/٢٠٠٩م.

وعليه ففضاء الإلغاء يزيل آثار القرار الإداري غير المشروع بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل وذلك من تاريخ صدور القرار الإداري من الإدارة^{٣٨٧}، أي يعتمد قاضي الإلغاء على مبدأ رجعية القرارات الإدارية فيصبح القرار كما لم يصدر، وهنا تظهر أهمية دعوى الإلغاء في التصدي لعملية الامتناع عن التنفيذ للأحكام القضائية التي تصدر ضد الإدارة.

الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء

من خلال ما سبق من التعريفات التي أشرنا إليها يتضح لنا العديد من الخصائص التي تميز دعوى الإلغاء التي سندرجها باختصار في هذا الفرع وهي كالتالي:

أولاً: دعوى الإلغاء (دعوى قضائية) من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي:

لا يمكننا الكلام عن دعوى الإلغاء دون الرجوع إلى منشأها في فرنسا، فكانت مجرد فكرة تظلم الإدارة، وبصدور القانون لسنة ١٨٧٢م صارت دعوى قضائية، والذي من خلاله تم منح سلطة القضاء البات لمجلس الدولة الفرنسي^{٣٨٨}، حيث كانت السلطة مقيدة ومحدودة ومعلقة على تصديق رئيس الدولة، وعليه فبعد القانون السالف الذكر أصبحت دعوى قضائية بمعنى الكلمة، وتتميز بمرونة كبيرة، وتطور مستمر يستجيب لمقتضيات الإدارة الفرنسية، أما مجلس الدولة فلم يربط دعوى الإلغاء بقانون محدد، بل جعلها أداة لتطبيق وتحقيق المشروعية، وفق مبادئ القانون العام^{٣٨٩}.

^{٣٨٧} الكبيسي، معمر مهدي صالح. ٢٠٠٢م. مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. (رسالة ماجستير). جامعة بغداد. ص ١٨٨.
^{٣٨٨} London (Pierre): Histoire abrégée du recours pour excès des origines ١٩٥٤ L.G.D.J., Paris ١٩٦٢, p. ١٠.
^{٣٨٩} الطماوي. ١٩٩٦م. القضاء الإداري قضاء المظالم إلغاء. ص ٢٨١.

وأما بالنسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة فبالرغم من أن نشأة دعوى الإلغاء ظهرت بصور أول حكم متعلق بإلغاء قرار إداري صادر من جهة إدارية وهو الحكم الذي صدر في قضية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٠ قضائية عليا بجلسة ٩/٧/١٩٧٥م، حيث يعتبر البداية في مثل هذا النوع من قضايا الإلغاء^{٣٩٠}، بيد أنه لم يكن هناك اهتمام من قبل المشرع الإماراتي من حيث جعله في قانون خاص اقتداء وأسوة ببعض دول الخليج التي تطبق نظام الموحد ذاته كقطر والكويت، أو بنظام القضاء المزدوج كما في فرنسا أو مصر أو عمان^{٣٩١}، ويرى الباحث أن وضع القرارات الإدارية تحت مجهر رقابة القضاء -سواء في فرنسا أو مصر- يمثل أمراً بالغ الأهمية إذ إنه يرمي إلى تحقيق ثلاثة أهداف أساسية:

أولاً: تحقيق مبدأ المشروعية وحمائته والذي يجب أن يسود كافة أعمال الدولة في جميع الأنظمة القانونية.

ثانياً: إقرار مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية وكذلك الشخصية لموظفي الإدارة أي مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي قد تصيب المواطنين عند قيامها بأعمالها.

ثالثاً: حث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية حيث إن استمرارية الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية سيجر الإدارة لآحالة إلى تنفيذ الأحكام وتجنب إطالة الدعوى من أجل صون المصلحة العامة.

^{٣٩٠} وقد صدر هذا الحكم من المحكمة الاتحادية العليا، بعد أن تم إحالة الدعوى من محكمة استئناف أبو ظبي لعدم الاختصاص، طبقاً للمادة ٧٢ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م في شأن المحكمة الاتحادية العليا. الحوسني. ٢٠١٣م. إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة. ص ٢٤٤.

^{٣٩١} الشامسي، محمد بطي. ٢٠١٣م. تنظيم دعوى الإلغاء في ضوء الأحكام والقوانين الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة. (ورقة علمية). مؤتمر دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي. أبو ظبي. ص ٢٠٠.

ثانيا: دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء العيني الموضوعي:

توصف دعوى الإلغاء بأنها عينية أو موضوعية لأن الخصومة فيها تنصب على قرار إداري وصولاً إلى الحكم بعدم مشروعيته أو الحكم بمشروعيته، وبالتالي فإن المنازعة لا تتعلق بحقوق شخصية - كدعوى التعويض والتأديب التي سنشير إليها لاحقاً- وهي ليست بين دائن ومدين، وإنما تتعلق بحماية مراكز قانونية عامة، ويتمتع الحكم الصادر فيها بحجية مطلقة في مواجهة الكافة^{٣٩٢}.

وذلك لأن قصد دعوى الإلغاء، هو اختصاص القرار الإداري نفسه، بغية بحث مشروعيته، بغض النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى، فيتولى القضاء الإداري التحقق فقط من مشروعية القرار محل الطعن، ويقرر إلغاءه إذا كان مخالفاً للقانون بالمعنى الواسع، أو رد الدعوى موضوعياً، إذا تبين له إنه متفق مع القانون، فالدعوى ليست ضد الإدارة، بقدر ما هي موجهة ضد القرار المعيب نفسه^{٣٩٣}.

ويرى الباحث أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية عينية أو موضوعية، يصب اهتمامها في تحقيق احترام مبدأ المشروعية، بما تفرضه من رقابة على قرارات الصادرة من الإدارة، فيقوم بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون أو يرفض الدعوى ويردها إذا تبين له إن القرار قد احترام القانون عند إصداره.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في هذه الخاصة بقولها: "وحيث إن دعوى إلغاء القرار الإداري، هي دعوى عينية، يبتغي رافعها محاصمة القرار الإداري في ذاته، بغض النظر عن مصدره، استهدافاً لمراقبة مشروعيته وإن الإلغاء القضائي للقرار الإداري هو جزء لمخالفته مبدأ المشروعية، يؤدي إلى إلغاء القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره وإلغاء جميع الآثار المترتبة عليه كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط"^{٣٩٤}.

^{٣٩٢} الغويري، أحمد عودة موسى. ١٩٨٨م. قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة. عمان. د.ن. ص ٤٥٢-٤٥٣؛

^{٣٩٣} الطماوي. سليمان. ١٩٩٦م. القضاء الإداري قضاء إلغاء. ص: ٢٨٣.

^{٣٩٤} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعان رقم ٧٤ و ١٣٥ لسنة ٢٠١١ اداري جلسة ٢٠١١/١١/١٣.

كما قضت المحكمة الاتحادية العليا "لما كان من مبادئ القانون الإداري التي لا تتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية أن دعوى إلغاء القرار الإداري دعوى عينية تستهدف محاصمة القرار الإداري المعيب بعيب عدم المشروعية وإلغائه وأن من شروط قبولها أن تتوافر في رافعها المصلحة الشخصية المباشرة المستمدة من مركزه القانوني الذي أثر فيه القرار المطعون فيه بالإلغاء تأثيراً مباشراً"^{٣٩٥}.

وفي سياق الحديث عن هذه الخاصية فإنه يجدر بالإشارة إلى أن استهداف رافع الدعوى مصلحة ذاتية من طلب إلغاء القرار الإداري، لا يجعلها دعوى شخصية، فالقاضي الإداري يحاكم القرار محل الطعن، فيخضعه لأحكام القانون ويتحقق من مشروعيته، لذا يعتبر دعوى عينية على الرغم من أن رافعها يهدف إلى مصلحة شخصية، وتعتبر هذه الأخيرة شرطاً شكلياً من أجل ضمان جدية الطعون المقدمة، ولتخفيف من عدد القضايا المرفوعة، وفق ما جاء عن محكمة العدل العليا: "حتى تكون هذه المصلحة قرينة على جدية الدعوى"^{٣٩٦}.

ثالثاً: تنتمي دعوى الإلغاء إلى قضاء المشروعية:

تبرز مهمة قاضي الإلغاء في التحقق من مشروعية القرار المطعون فيه سواء أكان فردياً أو تنظيمياً، وفيما إذا كان القرار قد شابه عيب، بحيث يكون غير مشروعاً أو غير مخالف للقانون لكنه سليم، فإذا تبين للقاضي في دعوى أقامها صاحب المصلحة إن القرار المطعون فيه غير مشروع حكمت بإلغائه جزئياً أو كلياً^{٣٩٧}.

^{٣٩٥} المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم ٥٦٥ لسنة ٢٠١٠م، إداري، جلسة بتاريخ ٢٠/٤/٢٠١٠م.
^{٣٩٦} عدل عليا رقم: ٨٠/٨٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١، ص: ١٢٧٢، تاريخ ٣١/٥/٨١ وعدل عليا: رقم ٨٠/٨٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١، ص ١٦٤، تاريخ ١٧/٩/٨١.
^{٣٩٧} بسويوني. عبد الغني. ١٩٩٨. القضاء الإداري (قضاء الإلغاء). مصر: منشأة المعارف. ج. ١، ص ١٩.

وفي حال ثبوت عدم وجود أي عيب في القرار المطعون وعدم مخالفته للقانون وأنه سليم ومشروع

حكمت المحكمة برد الدعوى موضوعاً، بما يعني تأكيد مشروعية هذا القرار.

وعليه فمبدأ المشروعية، هو محور قضاء الإلغاء، فدعوى الإلغاء تخاصم القرار الإداري، وتستهدف

إلغائه، بحجة عدم مشروعيته لمخالفته قواعد القانون، أما إذا صدر قرار الإدارة، واحتج الطاعن بعدم

ملاءمته أو مخالفته لاعتبارات إنسانية مثلاً، فإن ذلك لا يفيد في رفع دعوى الإلغاء، طالما أن القرار

المطعون فيه لم يخالف القواعد القانونية^{٣٩٨}.

والغاية الأساسية من دعوى الإلغاء هي تحقيق احترام مبدأ المشروعية، ويتحقق ذلك من خلال

قاضي الإلغاء-قاضي مشروعية- الذي يقوم بفحص هذه القرار والتأكد من سلامته قانونياً وعدم وجود

عيب فيه، وغالب ما يكون دوره مقتصرًا على مقارنة القرار المطعون فيه بالإلغاء، والواعد القانونية النافذة

ذات صلة، كذا يهتم بصحة تطبيق القانون، أما النشاط الإداري الذي لا يخضع لقواعد قانونية تحكمه فلا

يخضع لرقابته، أي النشاط الذي تتمتع فيه الإدارة بالسلطة التقديرية.

وفي هذا السياق قضت المحكمة الاتحادية العليا: "وإذا كانت الجهة الإدارية تترخص في نقل الموظف

نقلًا مكانيًا أو نوعيًا، بما لها من سلطة تقديرية تمكنها من إدارة المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة فإنها

تلتزم بأن يتم ذلك في إطار القانون"^{٣٩٩}.

ويفهم من النص السابق بأن القضاء ييسر رقابته على جميع القرارات المرفوعة إليه من طرف

الطاعن، غير إن هناك بعض القرارات التي للإدارة السلطة التقديرية في اتخاذ القرار المناسب لخدمة المرفق

العام وللحفاظ على المصلحة العامة، فمثلًا تغيير مكان عمل موظف عمومي من موقع إلى موقع آخر هذا

^{٣٩٨} الشوابكة، فيصل عبد الحافظ. ٢٠١٦م. تدرج البطلان في القرار الإداري أحدث الاجتهادات القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة،

دراسة مقارنة. دولة الإمارات العربية المتحدة: دار الحافظ. ص. ١٤.

^{٣٩٩} حكم محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: " ٣٠٩ لسنة ٢٩ اداري جلسة ٢٠٠٧/١٢/٣٠.

من اختصاصات السلطة التقديرية للإدارة، غير إن النص يؤكد على ضرورة التزام الإدارة بالقانون في استعمال السلطة التقديرية، فمثلاً لا يجوز تغيير مكان الموظف نظراً لاعتبارات شخصية من طرف رئيس الإدارة، فهذا يعتبر الشطط في استعمال السلطة.

رابعاً: دعوى الإلغاء دعوى من النظام العام:

تعد دعوى الإلغاء من الدعوى الخاصة بالنظام العام المتعلقة بالدفاع عن مركز موضوعي، هدفها حماية مبدأ المشروعية، من أجل تحقيق المصالح العامة، ونتيجة لكونها كذلك فإنه لا يجوز التخلي عن رفعها مقدماً، ولا يجوز التنازل عن الحقوق المقررة بموجب حكم الإلغاء، ذلك إن مثل هذا التنازل لا يجعل القرار الملغى مشروعاً ولا يُعيدُه إلى نطاق الوجود القانوني^{٤٠٠}.

وفي سياق ذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات بأنه "من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء تندرجان معا بحيث تبرز المصلحة كشرط أساسي لقبول دعوى الإلغاء، إلا أنه يشترط في هذه المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة، بمعنى أن يكون القرار الإداري المطلوب إلغاؤه قد مس مركزاً قانونياً خاصاً بالمدعي طالب الإلغاء"^{٤٠١}.

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء

بعد أن يتحقق القضاء الإداري من مسألة اختصاصه، وتوافر الشروط الشكلية لقبول الدعوى، فإنه ينتقل إلى البحث في موضوع الدعوى، ليفصل في مشروعية دعوى الإلغاء أي فحص وتمحيص

^{٤٠٠} العتوم. منصور إبراهيم. ٢٠١٣م. القضاء الإداري (دراسة مقارنة). عمان: دار وائل للنشر والتوزيع. ص ٧٥ و٧٦.

^{٤٠١} المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، الطعن رقم ١٢٩ لسنة ٢٠١١م، إداري، جلسة تاريخ ١٥/٦/٢٠١١م.

الأسباب والعيوب، التي تصيب القرار الإداري، فتجعله غير مشروع ويتوجب إلغاؤه، ولقد ظهرت هذه العيوب لأول مرة وبشكل تدريجي في القضاء الفرنسي بفضل اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، الذي حدد جميع العيوب التي تصيب القرار الإداري والذي على أساسها يمكن رفع دعوى الإلغاء، ثم ظهرت في باقي الدول العربية والعربية.

أما فيما يخص المشرع الإماراتي فيلاحظ عدم تحديده للعيوب التي تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع بنص خاص في التشريعات والقوانين الاتحادية والمحلية، لكنه ترك هذا الموضوع لاجتهاد المحكمة الاتحادية العليا، التي أرست جملة من مبادئ القانون التي استمدت من نصوص قانونية، معمول بها في شأن القرارات الإدارية، والتي يجب أن تراعى من قبل الإدارات الحكومية من أجل حفظ حقوق الأفراد، وهو ما يشكل ضمانه كبيرة للأفراد وحماية لهم من القرارات الإدارية التي تفتقر إلى المشروعية والتي يشوبها أحياناً عيب من عيوب عدم المشروعية^{٤٠٢}.

وعليه فقد درجت على إلغاء القرار الإداري غير المشروع لعيب الشكل والإجراءات أو مخالفته للقانون أو انحراف للسلطة أو عدم الاختصاص وكذلك عيب السبب. وعلى إثر ذلك فإنه إذا شاب القرار الإداري أي عيب من العيوب التي حددها مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الاتحادية العليا، فإنه يصبح قراراً غير مشروع، ويطعن فيه أمام القضاء الإداري، لذا يرجع للقضاء مهمة تحديد ما إذا كان هذا القرار المطعون فيه غير مشروع، فيصدر حكماً بإلغائه أما إذا كان مشروعاً وقانونياً فيرد الدعوى، ولذلك خصصت هذا المطلب لمعرفة جميع العيوب التي تمس مشروعية القرار الإداري، ودراسة أهم صورها على الوجه السليم، والتي تنقسم إلى قسمين، يمكن توضيحها على الشكل التالي:

^{٤٠٢} الشامسي. ٢٠١٣م. تنظيم دعوى الإلغاء في ضوء الأحكام والقوانين الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة. ص ٢١٢.

الفرع الأول: عيوب المشروعية الخارجية للقرار الإداري

إن عيوب المشروعية الخارجية للقرار الإداري تتمثل في عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل

والإجراءات، ويمكن توضيحها على النحو التالي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص:

يعتبر عدم الاختصاص بدولة الإمارات العربية المتحدة من العيوب الجوهرية التي تلحق القرار الإداري، وقد وضعت المحكمة الاتحادية العليا عدة مبادئ تخص هذا العيب، ومن قولها: "... من المقرر في قواعد القضاء الإداري، إنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغة معين محددة، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونياً وأن يكون مستوفياً لمقوماته...".^{٤٠٣}

وعليه يعتبر عيب الذي يلحق بركن الاختصاص في القرار الإداري من النتائج التي ترتبت على

مبدأ فصل السلطات، ذلك لأنه لا يتوقف عند تحديد اختصاصات السلطات التشريعية والقضائية والإدارية فقط، وإنما يتعدى ذلك إلى توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة.

١- تعريف عيب عدم الاختصاص:

لقد عرف الفقه القانوني بأن عيب عدم الاختصاص يعني "الصلاحية القانونية التي يتمتع بها موظف معين أو جهة إدارية معينة في اتخاذ قرار إداري معين يدخل من ضمن صلاحياته، ويتم تحديد تلك الصلاحيات بموجب أحكام القانون أو طبقاً لما هو موجود من مبادئ قانونية عامة"^{٤٠٤}.

^{٤٠٣} المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ٢٤ قضائية عليا مدني جلسة ١٩٩٣/٦/١٥.

^{٤٠٤} الحوسني. ٢٠١٣ م. إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة. ص ٢٧٨.

ويتضح من التعريف بأن الاختصاص يعني الصلاحية المخولة للسلطة المحددة باتخاذ إجراء معين وهذا التحديد يشمل بطبيعة الحال اختصاص السلطة الإدارية باتخاذ القرارات الإدارية، فكل مرفق من المرافق العامة ينشأ لغرض ممارسة نشاط معين على سبيل التخصيص، يتم تحديده صراحة في القانون أو القرار الصادر بإنشائه ولا يجوز أن يجوز أن يجرد عنه إلى ممارسة اختصاصات أخرى، وإلا كانت تصرفاته الصادرة بناء على ذلك مخالفة للقانون وتوصم بعيب عدم الاختصاص.

وهذا ما اتفقت عليه المحكمة الاتحادية العليا: "إن قضاء هذه المحكمة استقر على أنه يشترط لصحة القرار الإداري، أن يصدر ممن يملك إصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له، وإلا كان القرار معيباً وفاقدًا لركن الاختصاص^{٤٠٥}."

ويرى الباحث أن عيب عدم الاختصاص هو عدم القدرة القانونية في القيام بعمل أو اتخاذ قرار من طرف عضو أو هيئة غير مخول لها، فأعضاء السلطة الإدارية سواء كانوا أفراد أو هيئات، لا يحق لهم ممارسة عمل قانوني معين كإصدار القرار الإداري، ما لم تسمح لهم القواعد القانونية بذلك، وفي حالة التجاوز وقيام بهذا العمل، حينئذ تعتبر غير مشروعة ويؤدي إلى بطلان هذا العمل أو القرار لمخالفته لقواعد الاختصاص.

ويجدر الإشارة إلى أن ما هو متفق عليه فقهاً وقضاءً إن قواعد الاختصاص من النظام العام وليس للإدارة أن تتفق على تعديلها أو التنازل عنها أو الاتفاق على عكسها^{٤٠٦} وهو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام^{٤٠٧} والذي يميزه عن العيوب الأخرى، التي تصيب القرار الإداري^{٤٠٨}، وقد

^{٤٠٥} المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٠١٠ نقض إداري جلسة ٢٠١٠/٦/١٦.

^{٤٠٦} المفرجي. إبراهيم خورشيد محمد. ٢٠١٨م. مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية. د.م. المركز القومي للإصدارات القانونية. ص ٩١.

^{٤٠٧} الحلو. ماجد راغب. ١٩٨٧م. القضاء الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية. ص ٣٦٤.

^{٤٠٨} محمد، رفعت عبد الوهاب. ٢٠٠٣م. القضاء الإداري. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية. ص ١٥٥.

قضت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الموضوع بقولها: "من المقرر في فقه القانون الإداري إن عيب عدم الاختصاص في جميع صورته يتصل بالنظام العام باعتباره أحد مقومات الإدارة التي هي ركن من أركان صدور القرار الإداري ويتحقق ذلك في حالة صدور قرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً"^{٤٠٩}.

٢- صور عدم الاختصاص:

يأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين: الأولى تتمثل في عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة). والثانية تتمثل في عيب عدم الاختصاص البسيط، وسيتم التطرق إليه في الفقرة الثانية، وتوضيح ذلك كالتالي:

الصورة الأولى: عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة):

يعتبر هذا العيب جسيماً عند صدور قرار من شخص غير مختص وغير متصف بالموظف العام أو كونه من جهة خاصة تتدخل في أعمال الإدارة، وهي لا تملك أي حق في مباشرة الاختصاصات الإدارية وفي هذه الحالات تكون المخالفة جسيمة وتسمى (باغتصاب السلطة)^{٤١٠}، واعتبار القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم يترتب على ذلك اعتبار القرار معدوماً لا باطلاً، وذلك لفقدانه الصفة الإدارية حيث لا يتحصن عند انتهاء مدة الطعن، وتكون الإجراءات التنفيذية للطعن داخل أعمال التعدي، التي أخرجها القضاء الإداري من اختصاصه^{٤١١} كما اعتبره الفقه والقضاء أنه لا يعطي الحق بجاوز الطعن فيها، وتكون الإدارة قادرة على سحب القرار متى أرادت بدون أن تنقيد بموعد محدد، ويكون تنفيذ القرار من ضمن أعمال التعدي^{٤١٢} كما ذكرنا.

^{٤٠٩} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ٦٤ لسنة ٢٠١٣ اداري جلسة ٢٠١٣/٥/١.

^{٤١٠} المفرجي، إبراهيم خورشيد محمد المفرجي. ٢٠١٨. مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية. ص ٩٢.

^{٤١١} المنصوري، محمد العوامي. ٢٠١٩. الوسيط في الطعن القرار الإداري بالإلغاء، الإمارات العربية المتحدة. د.ن. ص ٣٣١.

^{٤١٢} أودار، عيد. ١٩٧٥. القضاء الإداري دعوى الابطال دعوى القضاء الشامل. بيروت: مطبعة البيان. ج. ٢. ص: ٨١.

والجدير بالتنويه هنا بأن هناك اختلاف بين علماء الفقه القضائي والقانوني بشأن حالات عيب عدم الاختصاص، إلا في الحالتين فقط هما، فالأولى عند إصدار القرار من شخص عادي لا يتصف بالموظف العام، وأما الثانية عند الاعتداء من قبل السلطة الإدارية على أعمال واختصاصات السلطة القضائية أو التشريعية، بينما يضيف بعض العلماء حالة أخرى وذلك عند الاعتداء من قبل السلطة الإدارية على أعمال واختصاصات السلطة الإدارية الأخرى لامت لها بصله^{٤١٣}.

فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الموضوع بقولها: "صدر القرار مستوفياً أركانه من السلطة المختصة بإصداره في الشكل بالإجراءات التي يتطلبها القانون، وفي حدود أحكامه تترتب بموجبه مراكز قانونية لدوي الشأن، فتكون له قوته الملزمة ويمتنع على الجهة الإدارة سحبه، إلا أن يكون قد اعتراه عيب ينحدر به إلى درجة الانعدام لصدوره ممن ليس له سلطة إصداره أو صدوره بناء على غش من جانب ذوي الشأن، أو لحقه مخالفة جسيمة للقانون. القرار الإداري الذي لم يصل به العيب إلى درجة الانعدام يضل منتجاً أثره ما لم تقم جهة الإدارة بسحبه طبقاً للقانون أو يصدر حكم قضائي بإلغائه"^{٤١٤}.

الصورة الثانية: عيب عدم الاختصاص البسيط:

يعتبر هذا العيب أكثر شيوعاً والأقل خطراً، من حيث ما يترتب عليها من آثار^{٤١٥}، وبالمقارنة مع عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة) نظراً لاقتصار حدوث هذا العيب على مخالفة قواعد الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية، حيث يتوفر هذا القرار على جميع مقومات القرار الإداري، وتكون له قوته التنفيذية، ولكن يكون متضمناً لعيب يسمح بإلغائه، لكن هذا العيب لا يحول دون وجوب معاملة القرار

^{٤١٣} الجرف، طعيمة الجرف. ١٩٧٠م. رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء. القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة. ص. ٤٤٥-٤٤٦

^{٤١٤} حكم المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم: ٥٦٤ لسنة ٢٢٢ جلسة ٢٠٠٣/١/٢٨.

^{٤١٥} علي، عبد الفتاح محمد. ٢٠٠٩م. الوجيز في القضاء الإداري. مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر. ص. ٣١٩.

الإداري كقرار عكس القرار الإداري المشوب بعدم الاختصاص الجسيم الذي يفقد الصفة الإدارية ويعدّ معدومًا. وسيدرس الباحث عيب عدم الاختصاص البسيط في ثلاثة نقاط وذلك على النحو الآتي:

أ. عيب عدم الاختصاص الموضوعي، وتتمثل في الأمور التالية:

١. اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية مساوية أو موازية لها:

هذا العيب يتمثل في اعتداء الجهة الإدارية على اختصاص الجهة الإدارية آخر لا توجد بينهما صلة تبعية أو إشراف (الوصاية الإدارية)، وإنما السلطان على قدم من المساواة كأن يحصل اعتداء من أحد الوزراء على اختصاص وزير آخر يقع في حالة غموض وتداخل الاختصاصات بين الوزارات، ومن الأمثلة التطبيقية لهذا المجال، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر والتي بينت عدم الاختصاص بإلغائها قرارًا أصدره وزير الحربية بترقية موظف تابع لوزارة أخرى^{٤٦}.

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الموضوع "...وكان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده من موظفي الطاعنة الثانية "وزارة الصحة" ومن شاغلي الحلقة الثانية وكانت المادة (٢/٧) من القانون الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته تعطي للوزير المختص سلطة التعيين في وظائف الحلقتين الثانية والثالثة كما تقضي الفقرة الأخيرة من المادة (٨٩) من القانون المذكور بأن السلطة المختصة في إنهاء خدمة الموظف هي السلطة المختصة بتعيينه ومن ثم فإن قرار إنهاء خدمة المطعون ضده قد صدر عن مجلس الخدمة المدنية يكون باطلاً لصدوره من جهة غير مختصاً قانونياً"^{٤٧}.

^{٤٦} حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٣٤٨ لسنة ٥٢ ق، جلسة ١٦/٦/١٩٥٦ المجموعة السنة الأولى ص ٩٠٥ أورده دكتور عبد العزيز عبد المنعم. دعوى إلغاء القرار. ٢٠٠٤. مصر: منشأة المعارف. ص ٦٠.

^{٤٧} حكم محكمة الاتحادية لعليا في الطعن رقم: ١٤٤ لسنة ١٩ قضائية جلسة ١٦/١٢/١٩٩١.

٢. اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة عليا:

من المقرر في المجال الإداري أن هناك أصل أو قاعدة عامة تتمثل في عدم جواز إصدار قرار إداري من جهة إدارية أدنى يكون داخلا في اختصاصات الجهة الأعلى إداريا منها، باستثناء وجود أمر بتفويض صحيح، ويكون القرار باطلاً عند مخالفة تلك القاعدة^{٤١٨}، والميرر لذلك هو ضرورة أن تحترم السلم الإداري واختصاص السلطة الإدارية التي تكون أعلى منها، وتتمثل هذه الحالة في أن يصدر المرؤوس قراراً إدارية في موضوع يندرج ضمن اختصاصات رئيسه^{٤١٩}، كأن يصدر وكيل الوزارة قراراً يقع ضمن اختصاص الوزير الذي يرأسه، وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى إلغاء قرار أصدره مدير الشؤون المالية معتمدا على ما أصدره المدير العام، بينما المحافظ أو الشخص الذي يفوضه يكون المختص بإصدار هذا القرار^{٤٢٠}.

٣. اعتداء سلطة إدارية عليا على اختصاص سلطة أدنى منها (اعتداء الرئيس على اختصاص

المرؤوس):

هناك حالات معينة يخول فيها المرؤوس، سلطة اتخاذ قرار معين بدون معقب من رئيسه، وفي هذه الحالة لا يجوز للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ القرار، وإلا صار هذا القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص الموضوعي، أما إذا أخضع المشرع المرؤوس في مباشرة هذا الاختصاص للرقابة الرئاسية، فإن على الرئيس في هذه الحالة أن ينتظر حتى يخلص من ممارسة المرؤوس لاختصاصاته، ثم له أن يباشر اختصاصه ورقابته، إلا إن هذه السلطة قد تقيد في بعض القوانين أو اللوائح بحيث لا يسمح للرئيس التعقيب على بعض القرارات

^{٤١٨} عبد العزيز، عبد المنعم. ٢٠٠٣م. أوجه الطعن بالإلغاء قرار إداري في الفقه والقضاء مجلس الدولة. د.م. مطابع دار الحسين. ص. ٥٠.

^{٤١٩} الشوابكة. ٢٠١٦م. تدرج البطلان في القرار الإداري. ص ٧٦.

^{٤٢٠} حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١٦٣٧ لسنة ٣٨ ق عليا الدائرة الثالثة، جلسة ١٩٩٦/٣/١٩.

التي يتخذها المرؤوس ولا يجوز عندئذ للرئيس مزاوله اختصاص المرؤوس وإذا خالف ذلك يعتبر قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص^{٤٢١}.

٤. اعتداء السلطة المركزية على اختصاص السلطة اللامركزية:

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على استقلال الهيئات اللامركزية، وليس لهيئات السلطة المركزية أن تمارس رقابتها على السلطات اللامركزية إلا بموجب ما حدد بالقانون من الإشراف، من خلال ممارسة الجهة المركزية سلطتها على جهات وهيئات اللامركزية من حيث أن تكون الرقابة قد اتخذت طابع الحلول أو التصديق، ولا تتجاوز حدود الاختصاص الذي رسمه القانون، وإلا اعتبر ذلك تجاوزاً واعتداءً على اختصاصات الهيئات اللامركزية، سواء كانت إقليمية أم مصلحة فإن قراراتها حينئذ قد شابها عيب عدم الاختصاص^{٤٢٢}.

٥. اعتداء موظف على اختصاص مجلس، أو هيئة إدارية جماعية:

يحدث عدم الاختصاص في هذه الحالة عند قيام الموظف الفرد الواحد بالاعتداء على الصلاحيات والسلطات الممنوحة للمجلس أو للهيئة الإدارية العامة أو الجماعية، كأن يتجاوز المدير العام في مؤسسة خاصة للإذاعة والتلفزيون على السلطات والصلاحيات لمجلس الإدارة الهيئة الإدارية للمؤسسة. وعليه نجد بأن محكمة العدل العليا قد قضت: "يتضح مما تقدم، أن صلاحية اعتبار الموظف بعقد، فاقد لوظيفته، هي من اختصاص مجلس موظفي المؤسسة، ذلك إن القرار المشكو منه، صادر عن مدير العام لمؤسسة التلفزيون، فيكون صادرًا من غير ذي اختصاص^{٤٢٣}.

أ. عيب عدم الاختصاص المكاني:

^{٤٢١} البنا. محمود عاطف. د.ت. الوسيط في القضاء الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي. ص ٢٣٣.

^{٤٢٢} الحلو. ٢٠٠٤م. القضاء الإداري. ص ٣٨٠. الطماوي. ١٩٩٦م. الوجيز في القضاء الإداري. ص ٢٤٦.

^{٤٢٣} عدل عليا رقم: ٧٨/٦٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٩، ص: ٩٨٥، تاريخ ١٢/٥/١٩٧٩.

يقصد بهذا العيب المكاني: "أن يصدر أحد رجال الإدارة قرارًا يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسة اختصاصه"^{٤٢٤}.

ويظهر عيب عدم الاختصاص المكاني عندما تتعدى السلطة الإدارية حدود ممارسة اختصاصها ضمن الرقعة الجغرافية فتصدر قرارات إدارية تخرج عن نطاقها الإقليمي لاختصاصها المحدد فيجب على عضو السلطة الإدارية احترام الحدود المكانية لممارسة اختصاصه والمحدد بموجب القواعد القانونية. بالدولة"^{٤٢٥}.

وقد نصت المحكمة الاتحادية العليا "إن القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني وتعديل وإلغاء مركز قانوني قائم، ولا يكون للقرار مثل هذا الأثر ما لم تكن الإدارة متخذة القرار المختصة بإصداره في إطار الحدود التي بينها القانون فان تجاوزت حدود اختصاصها وقع قرارها مشوبًا بعيب عدم الاختصاص"^{٤٢٦}.

ب. عيب عدم الاختصاص الزمني:

ويقصد بهذا العيب عدم الاختصاص الزمني: "أن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة لذلك"^{٤٢٧}، فكما لجميع الجهات والهيئات الإدارية نطاق محدد للإقليم الذي يباشر فيها اختصاصاتها، فكذلك ينطبق الأمر على وجود حدود ونطاق زمني للجهات والهيئات الإدارية تباشر من خلالها اختصاصاتها في المدة التي تم تحديد ممارستها لها.

^{٤٢٤} نواف، كنعان. ٢٠٠٦م. القضاء الإداري. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص ٢٧١.

^{٤٢٥} الحلو. ٢٠٠٤م. القضاء الإداري. ص ٣٨٤.

^{٤٢٦} حكم محكمة الاتحادية العليا في طعن رقم: ١٤٤ لسنة ١٩ قضائية جلسة ١٦/١٢/١٩٩٧.

^{٤٢٧} خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. ٢٠٠٣م. أوجه الطعن بالإلغاء قرار إداري في الفقه والقضاء مجلس الدولة. د.م. مطابع دار الحسين. ص ٥٧.

ويظهر هذا العيب عندما تمارس جهة الاختصاص صلاحياتها خلال فترة زمنية محددة، فإذا انتهت تلك الفترة لأي سبب حينئذ لا يجوز لها أن تمارس أي اختصاص خارج عن تلك الفترة، فإذا أصدرت قرارات تكون قراراتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزماني، ومثال على ذلك إذا مارس موظف العام اختصاصه، بعد انتهاء صفته الوظيفية لبلوغه السن القانونية للتقاعد، أو بسبب الاستقالة أو الفصل من الوظيفة، وكذلك إذا انقطعت صلته بالوظيفة بالترقية أو النقل منها، فإن القرارات الصادرة منه في جميع هذه الحالات، تمثل اعتداء على اختصاص خلفه، فتوصم بعيب عدم الاختصاص الزماني^{٤٢٨}.

يتضح لنا من خلال استقراء أحكام المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة القضاء الإداري في مصر وتعريف كبار الفقهاء أن من مقومات القرار الإداري الصحيح أن يصدر من المختص وفقاً لمقتضيات القانون، حيث يعتبر ركن الاختصاص من أهم الأركان الجوهرية الضرورية لصحة القرار الإداري.

ثانياً: عيب الشكل والإجراءات:

يعتبر شرط الشكل والإجراءات من أهم الشروط المشروعية الخارجية للقرار الإداري بالإضافة إلى شرط الاختصاص، ويترتب على قيام الإدارة بمخالفتها لقواعد إجرائية محددة التي يجب عليها اتباعها عند إصدار قرار إداري أن يتم وصمه بقرار عيب الشكل والإجراءات.

١- تعريف عيب الشكل والإجراءات وأهم صورها:

يقصد بهذا العيب أن تقوم الإدارية بمخالفة القواعد الإجرائية التي يستلزم اتباعها عند إصدار القرار الإداري، أو أن يتم إصدار قرار إداري من غير أن تراعي الإداري للإجراءات والشكليات التي نص القانون عليها.

^{٤٢٨} سامي، جمال الدين. ١٩٨٤م. المنازعات الإدارية. الإسكندرية: منشأة المعارف. ص ٢١٨.

ولقد عرف بعيب الشكل والإجراء على أنه: "إهمال أو عدم صحة الإجراءات الشكلية الواجبة اتباعها في العمل الإداري"^{٤٢٩}، وعرف كذلك بأنه "عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية المقرر في القانون بالمعنى الواسع لإصدار القرارات الإدارية من خلال إهمال الإدارة بشكل كلي للقواعد وبمخالفتها جزئياً"^{٤٣٠}. وقضت المحكمة الاتحادية العليا بقولها: "إن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري، ليست كأصل عام هدفًا في ذاتها أو طقوسًا لا مندوحة"^{٤٣١} عن اتباعها تحت جزاء البطلان وإنما هي إجراءات حداها المصلحة العامة، ومصصلحة الأفراد على السواء..."^{٤٣٢}.

يفهم من النصوص السابقة أن الالتزام بقواعد الشكل والإجراءات هي من الضروريات التي لا يجب أن يغفل عنها رجل الإدارة عند إصداره للقرارات الإدارية، وذلك احترام لنص القانون؛ لأن هذه القواعد تصون وتحمي المصلحة العامة، وكذلك مصلحة الأفراد، ويؤدي إهمالها إلى وصم القرار بعدم المشروعية، ووجب الطعن عليه بالإلغاء.

كما يجدر الإشارة إلى أن الأصل في القرار الإداري أنه لا يخضع في إصداره لشكليات معينة، إلا إذا استلزم القانون اتباع شكل محدد أو إجراءات خاصة لإصداره.

ومن أهم صور قواعد الشكل التي تعرضت لها المحكمة الاتحادية العليا: كتابة القرار، تسبيب القرار، الإجراءات السابقة على إصدار القرار، فقد انتهت المحكمة في العديد من أحكامها إلى أنه وإن كان الأصل في القرار الإداري أن يكون مكتوبًا ومذيلاً بتوقيع من أصدره، إلا إنه من الممكن استظهاره من مكاتبات

^{٤٢٩} الطماوي. ١٩٧٠م. الوجيز في القضاء الإداري. القاهرة: دار الفكر. ص ٤٦٥. والغويري. أحمد، عودة. ١٩٨٩م. قضاء الإلغاء بالأردن، عمان: مطابع الدستور. ص ٣٤٤.

^{٤٣٠} الطماوي. ١٩٧٠م. الوجيز في القضاء الإداري. ص ٤١٦.

^{٤٣١} أي لا يمكن تركها أو لا غنى عنها.

^{٤٣٢} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٥٣١ لسنة ٢٠٠٩م إداري جلسة ٢٠٠٨/٢/١٧م.

أو مراسلات إدارية، ففي واقعة خلصت المحكمة إلى وجود قرار إداري بإعادة تجديد إعاره مدرسة استخلاصًا من مكاتبات تمت بين الوزير ووكيل وزارته^{٤٣٣}.

٢- نموذج تطبيق عيب الشكل في دولة الإمارات العربية المتحدة:

ونلاحظ بأن المحكمة في هذا الصدد قد قضت بالحكم على أنه: "لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة، دون أن تكون مقيدة بشكل معين، وكذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوبًا كما يكون شفويًا..."^{٤٣٤}.

ويتضح من النص السابق الذكر أن الإجراءات الشكلية ليست ضرورية عند إصدار القرار الإداري، إذ يمكن حدوثه شفويًا أو مكتوبًا، فالإدارة ليست ملزمة بإصدار قراراته بشكل محدد؛ لأن ذلك يدخل في باب اختصاصاتها وسلطاتها التقديرية، إلا إن المشرع قد يقيد هذه السلطات بإصدار قوانين شكلية يلزم الإدارة تطبيقها عند إصدارها لقرارات إدارية.

الفرع الثاني: عيوب المشروعية الداخلية للقرار الإداري

قد تتجاوز رقابة القضاء بالإضافة إلى النظر في شروط المشروعية الخارجية للقرار الإداري إلى شروط الداخلية للقرار الإداري، والتي تتمثل في عيب مخالفة القانون "المحل"، وعيب الانحراف بالسلطة والغاية ثم عيب السبب، ولأهمية هذه الأخيرة سأتناولها في النقاط الثلاثة الآتية:

^{٤٣٣} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٤٦ لسنة ٦ قضائية عليا، جلسة ١٣/١١/١٩٨٥.

^{٤٣٤} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٩١ لسنة ٢٩ قضائية عليا نقض إداري جلسة ٢٧/١/٢٠٠٨.

أولاً: عيب مخالفة القانون (المحل):

١- ماهية عيب مخالفة القانون (المحل):

إن مخالفة القانون يعد عيباً جوهرياً كونه من أكثر العيوب حدوثاً في الواقع العملي، وهذا العيب هو الذي يصيب شرط المشروعية الداخلية للقرار الإداري، فرقابة القضاء الإداري تستهدف مراقبة مدى مخالفة القرار الإداري للقواعد القانونية وأحكامها، كون تركيزها في الرقابة منصب على أن تتطابق المحل لأحكام القانون العام لأنها رقابة موضوعية بحتة.

ويقصد بمحل القرار الإداري هو موضوع القرار وفحواه والذي يتمثل بالأثر القانوني العام والخاص سواء كان القرار تنظيمياً أو فردياً وعلى ذلك فإن القرار المشوب بعيب في محله هو القرار الذي يتضمن خروجاً على مضمون القانون وأحكامه^{٤٣٥}.

وعليه فإن عيب المحل يتحقق هنا أثناء مخالفة قرار إداري لنص الدستور، أو مبادئ عامة للقانون، أو نص القانون العادي، أو نظام معين، أو معاهدة، أو عرف من أعراف المجتمع، أو حكم من أحكام القضاء، أو العقود الإدارية^{٤٣٦}.

٢- عدم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري المتمثل بعيب مخالفة القانون (المحل) - صور

مخالفة القاعدة القانونية:

الصورة الأولى: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية من حيث الموضوع:

تثبت المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية عندما تتجه الإدارة إلى تجاهل القاعدة القانونية، وكأنها غير موجودة، وتكون المخالفة صريحة ومباشرة كأن تصدر الإدارة قراراً يتعارض مع القانون بمعناه الواسع أو تمتنع الإدارة

^{٤٣٥} صلاح الدين، فوزي. ٢٠٠١م. المبسوط في القانون الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٨٦٨، عدنان، عمرو. ٢٠٠١م. إبطال

القرارات الإدارية الضارة بالأفراد. فلسطين: رام الله. ص ١٣١.

^{٤٣٦} الشوابكة. فيصل، عبد الحافظ. ٢٠١٦م. تدرج البطلان في القرار الإداري. ص ١٤٧.

عن القيام بعمل يتطلبه القانون وهذه المخالفة إما تكون عمدية عندما تخالف الإدارة لقاعدة قانونية مكتوبة أو ترفض تنفيذ أحكامه كما لو امتنعت عن منح المدعي رخصة بالرغم من استيفائه شروط استخراجها^{٤٣٧}. وفي سياق المخالفة المباشرة للقواعد القانونية ونصوصها، فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بشأنها مفاد ذلك: "ولما كان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده موظف بوزارة العمل، ويشغل الدرجة الأولى في جدول قانون الخدمة المدنية، في الحكومة الاتحادية ومن ثم فإن هذا القانون هو الذي يحكم إنهاء خدمة، وإذا كانت المادة "٩٠" من القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠١٠ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، قد حددت أسباب إنهاء خدمة الموظف حصراً، وكان قرار إنهاء خدمة المطعون ضده وإحالاته إلى التقاعد لم يستند إلى أي من الأسباب الحصرية الواردة في المادة المذكورة، ومن ثم فإن القرار يكون معيباً بعبء مخالفة القانون مما يوصمه بالبطلان...^{٤٣٨}".

ونفهم بأن تقع المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية حين تتجاهل الإدارة هذه القواعد عند إصدارها للقرارات الإدارية، حيث تتصرف على خلافها، مما يترتب على ذلك اعتبار القرار مشوب بعبء مخالفة القانون، إلا إن هذا التجاهل قد يكون عمداً، كان يعين الرئيس الإداري موظفاً، دون أن يتوفر على الشروط الضرورية قانونياً من أجل تعيينه، وقد يكون نتيجة عدم علم من أصدر القرار بوجود القاعدة القانونية.

وعلى العموم سواء كانت مخالفة الإدارة للقواعد القانونية مخالفة عمدية أو غير عمدية، فإنه سيترتب على ذلك بطلان القرار الإداري، و الأمر نفسه بالنسبة للمخالفة الإيجابية أو السلبية فسيحكم القاضي بإلغاء القرار محل المخالفة.

^{٤٣٧} حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٦٧٧ لسنة ٢٦ ق، جلسة ١٩٨٣/٤/٢ مجموعة احكام السنة ٢٨، ص ٦٣١، قاعدة ٩٣.

^{٤٣٨} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ٤٨٤ لسنة ٢٨ اداري جلسة ٢٩/٤/٢٠٠٧.

الصورة الثانية: الخطأ في تفسير أو تأويل القاعدة القانونية:

يتحقق عيب المحل عند الخطأ في تفسير وتأويل القاعدة القانونية على عكس ما قصد المشرع فالإدارة هنا خالفت القاعدة القانونية مخالفة مباشرة، فهي اعترفت بوجود القاعدة ولكن أعطت لها تفسيراً مختلفاً عن المقصود منها، ويقع ضمن مدلول الخطأ في تفسير القاعدة عندما تحاول الإدارة أن تمد نطاق القاعدة لتشمل حالات لا تدخل ضمن نطاقها القانوني كأن يتم إضافة بعض الشروط الجديدة ولم يقرها المشرع، أو يتم إضافة بعض العقوبات التأديبية قد تم تحديدها من قبل المشرع للجرائم التأديبية، مثل حالات التخطي في ترقية عمداً^{٤٣٩}.

وعليه فيقصد بالخطأ في التفسير لقاعدة قانونية هنا هو أن يتم توضيح معنى القانون خلاف الذي يقصده المشرع، حيث تقوم الإدارة بعدم الإنكار لنص القاعدة القانونية أو بتجاهلها، لكنها تقوم بتفسير نص القاعدة وإعطائها معنى لا يقصد بها قانونياً^{٤٤٠}.

ويرى الباحث أن هذا الخطأ هو عكس الخطأ السابق الذي يتميز بتجاهل الإدارة للقواعد القانونية عند إصدارها لقراراتها، ففي هذا الخطأ الإدارة لا تنتكر أو تتجاهل القاعدة القانونية، ولكن الخطأ هنا يظهر في تفسير وتأويل القاعدة القانونية، ولكن السؤال هنا هل تعتمد الإدارة تفسير وتأويل النصوص القانونية بشكل خاطئ أي عمداً؟ أو إن تأويل بعض النصوص قد يكون صعباً مما يؤدي إلى تفسير القواعد القانونية بشكل خطأ؟

^{٤٣٩} الجرف، طعيمة. ١٩٨٤م. رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة قضاء الإلغاء. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٢٥٣. شيخاء، إبراهيم عبد العزيز. ٢٠٠٣م. القضاء الإداري مصر: منشأة المعارف. ج. ١، ص. ٥٤١.
^{٤٤٠} محمود، حافظ. ١٩٩٣م. القضاء الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٦٤٣.

ففي الغالب يكون الخطأ في تفسير القاعدة القانونية غير متعمداً، وإنما يكون نتيجة الغموض الذي يشوب النص القانوني وعدم وضوحه، وفي بعض الحالات يكون الخطأ متعمداً من طرف الإدارة، كأن تقوم بإضافة عقوبات تأديبية جديدة وقد تم تحديدها من قبل المشرع مسبقاً.

وفي سياق ذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بقولها: "يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها، وأن تستند في توقيع الجزاءات التأديبية على مستخدميهما إلى نص يسمح لها بتوقيع تلك الجزاءات...، فلا يجوز لها أن تأتي عملاً قانونياً أو مادياً بغير سند من القانون، وإلا عُذ ذلك خروجاً على مبدأ الشرعية يعيب القرار يعيب مخالفة القانون..."^{٤١}.

الصورة الثالثة: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع:

وهذه الصورة تقع عندما تصدر الإدارة قرارات لا تستند إلى الوقائع المادية الواضحة، وقد تتوفر القواعد إلا أنها تفتقر إلى المراعاة لشروطها القانونية التي حددها المشرع^{٤٢}، أو في الحالة التي لم تتوفر فيها الشروط التي حددها القانون للمباشرة فيها، أو عند مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها إياه القانون، بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون^{٤٣}.

وخير مثال على ذلك إصدار القرار بإنهاء خدمة موظف بينما لم يرق الموظف بتقديم الاستقالة، هنا لم تتحقق الواقعة الواجب توافرها لتطبيق القانون وهي الاستقالة بالتالي هذا القرار يكون باطلاً لمخالفته للقانون أو في حالة عدم وجود وقائع تبرر القرار الإداري.

^{٤١} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ١٤٠ لسنة ٢٠١٢ جلسة ٢٧/٦/٢٠١٢.

^{٤٢} نجيب أحمد خلف ومحمد علي جواد كاظم. ٢٠١٦. القضاء الإداري. د.م. مكتبة يادگار.، ص ١٧٧. مازن، ليلو راضي. ٢٠١٥. م. القضاء الإداري، د.م. المؤسسة الحديثة للكتاب، ج ٢٠ ص ٢٤٨. عبد العزيز عبد المنعم. ٢٠٠٤. دعوى إلغاء القرار الإداري. مصر: منشأة المعارف ج. ١. ص ٢٠٤.

^{٤٣} محمود. ١٩٩٣م. القضاء الإداري. ص ٦٤٣.

وهنا تظهر أهمية مراقبة القضاء لمشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري وعدم مطابقته للقواعد

القانون وذلك من خلال آليتين مهمتين:

الأولى: التحقق من حدوث الواقع التي استندت إليه الإدارة في إصدارها لقرارها ويعني ذلك التحقق

المادي للواقعة التي صدر في حقها القرار الإداري.

الثانية: أن يتحقق من توفر شروطها القانونية التي تبرر صدور القرار، ويعني يجب أن تستوفي الوقائع

جميع الشروط القانونية ليصح إصدار القرار الإداري فيها.

٣- نموذج تطبيق لعيب مخالفة القانون (المحل) بدولة الإمارات العربية المتحدة:

يعتبر هذا العيب من الناحية العملية أكثرها وقوعاً، فرقابة القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة فيما

يخص عيب المخالفة ينصب على القرار وجوهه وموضوعه، للكشف عن المطابقة أو المخالفة للقانون كما

ذكرنا سابقاً^{٤٤٤}.

وقد اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا، أن تطبيق فقرة من نص مادة قانونية محل فقرة أخرى واجبة

التطبيق، صورة من صور مخالفة القانون، يعيب القرار بعيب مخالفة القانون بما يوجب إلغائه، وفي واقعة

اعتبرت المحكمة أن الفصل بغير الطريق التأديبي، يعتبر خطأً في تطبيق القانون، إذا لم يكن سبب قرار الفصل

مستنداً إلى عناصر واقعية أو قانونية تبرره، وفي واقعة ثالثة انتهت المحكمة إلى أن إنهاء خدمة الموظف

الاتحادي لغير سبب من أسباب الإنهاء الواردة حصراً في قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، مخالفة

للقانون يعيب القرار ويوجب إلغائه^{٤٤٥}.

^{٤٤٤} المنصوري، محمد العوامي. ٢٠١٩م. الوسيط في الطعن القرار الإداري بالإلغاء، الإمارات العربية المتحدة. د.ن.ص. ١٨٦-١٨٧.

^{٤٤٥} المرجع السابق نفسه.

ثانياً: عيب الانحراف بالسلطة "إساءة استعمال السلطة":

١- تعريف عيب الانحراف بالسلطة:

يعتبر هذا العيب من صنع مجلس الدولة الفرنسي كسبب لإلغاء القرار الإداري دون أن ينص عليها القانون، ولقد تعددت تعريفات هذا العيب، رغم ذلك فأنها تشابهت في المعنى: فقد عرفها الفقيهان، " AUBY et DRAG" بقولهما إن إساءة استخدام السلطة هو عيب في العمل الإداري، يتمثل في استخدام السلطة الإدارية لسلطانها عمداً، من أجل تحقيق هدف غير الهدف الذي خولت هذه السلطات من أجله^{٤٦}. وقد عرف الدكتور سليمان الطماوي بأنه " استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية، لتحقيق غرض أو الغاية غير الغرض الذي منحت له الصلاحيات لتحقيقه^{٤٧}". وعرفه المحكمة الإدارية العليا في مصر (إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة القصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها...) ^{٤٨}. يتضح مما سبق ذكره أن عيب الانحراف بالسلطة هو من العيوب القصدية التي يعمد بها صاحب القرار للوصول إلى غايته، والتي تتطلب إرادة واعية من طرف الإدارة، فيتحقق هذا العيب عندما تستغل الإدارة سلطتها لتحقيق غاية لا يقرها القانون. وعليه فالإدارة تنحرف عن الغاية من وجودها وهي تحقيق المصلحة العامة وتخالف الهدف التشريعي المخصص لها.

^{٤٦} نقلا عن: الغويري، أحمد عودة موسى. ١٩٨٨م. قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة. عمان. د.ن. ص ٣٨١.

^{٤٧} الطماوي. ١٩٧٦م. القضاء الإداري. ص. ٨٣٩.

^{٤٨} حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٢٩٠٩ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩١/٢/٢٦.

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا: "إن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، هما من العيوب

القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها...".^{٤٤٩}

٢- صور عيب الانحراف بالسلطة (حالات عيب الانحراف) أو أنواعه:

ويقصد بما الصور التي تلمصها هذا العيب في الحياة العملية، والتي يمكن تلخيصها في ثلاث حالات:

الحالة الأولى: محاولة رجل الإدارة تحقيق أغراض تجانب المصلحة العامة:

وهي من أخطر حالات الانحراف، حيث يقوم الإداري باستغلال وظيفته وسلطته في تحقيق أهداف وغاية فردية لا تتعلق بالصالح العام ومن أهمها:

أ. مباشرة السلطة بقصد الانتقام أو الأضرار بالغير:

يتصف هذا النوع بأنه الأكثر استعمالاً وانتشاراً في الساحة الإدارية، حيث يتم إصدار قرارات إدارية بهدف إيذاء أحد الأفراد بسبب الخلافات الشخصية وكان هذا الخلاف إما في النطاق الداخلي أو الخارجي للعمل، إذ ليس لهذي القرارات مصلحة محققة، وهذه هي أسوأ صور إساءة على الاطلاق؛ لأن سلطات القانون العام الخطيرة، والتي منحت للإدارة لتحقيق الخير المشترك على أتم وجه، تستعمل في جلب الأذى والشر.

ويمكن إثبات هذا القصد عبر النظر إلى أسباب القرار والقرائن التي تحيط به، وفي تناسب العقوبة

للذنب أو الأخطأ الإداري، حيث نجد بأن أسباب فصل الموظف لم تكن حقيقية ومقنعة، بل أنه يتضح لاحقاً للقضاء بأن الغرض هو الانتقام وإلحاق السوء بالآخرين من العقوبة.

^{٤٤٩} حكم المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم: ١ لسنة ٢٠١٠ اداري جلسة ٢٠١٠/٥/١٩.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذه الحالة: "إنّ ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن على إثر اعتراضه هو وبعض زملائه على بعض التنظيمات الإدارية المستحدثة، بتوقيع ثلاث جزاءات عليه في أيام متتالية، ثم نقله إلى وظيفة أدنى من وظيفته الأصلية، ثم صرفه بعد ذلك من الخدمة... كل ذلك يدل على أن هذا القرار إنما صدر للتنكيل بالطاعن لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء.. وبالتالي يكون مشوبًا بسوء استعمال السلطة..."

ب. استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو غيره:

ويتضح هذا من خلال القيام بأعمال تستهدف مصلحة رجل الإدارة ذاته، فيقوم بإصدار قرارات إدارية لا علاقة لها بالمصلحة العامة ويهدف إلى تغليب مصلحته الفردية على مصلحة الكل، وقد يقوم بإصدار قرار إداري يهدف إلى تحقيق مصلحة شخص آخر يكون مقربا له سواء كان من أقاربه أو أصحابه أو أصحابه، وعند تحقق هذا العيب فإن القرار قد شابه عيب الانحراف في استخدام سلطته ونفوذه. وخير مثال على ذلك أن يتبين من القرار الصادر بنقل شخص ما (المدعي المطعون) لم يكن هدفه تحقيق المصلحة العامة في وظيفته، بل كان القصد منه أن يفيد شخص آخر محدد (الطرف الثالث) بتعيينه مكان المدعي المطعون في وظيفته، وترقيته إلى أعلى درجة وظيفية أعلى من السابق، وبذلك يكون هذا القرار قد شابه عيب الإساءة للسلطة^{٤٥٠}.

وقضت المحكمة الاتحادية العليا في ذلك بقولها: "الما كان من المقرر إن المقصود بالنقل بنوعية المكاني والنوعي هو تحريك العامل ولصالح العمل من وظيفة إلى أخرى وأنه ولئن كان ذلك يخضع لسلطة الإدارة التقديرية إلا إنه ينبغي أن يكون رائدها في النقل تحقيق الغاية التي شرع من أجلها وهو حسن سير المرافق العامة بإعادة توزيع العاملين توزيعاً يحقق المصلحة العامة ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تحديد الجهة

^{٤٥٠} المنصوري. ٢٠١٩م. الوسيط في الطعن القرار الإداري بالإلغاء، الإمارات العربية المتحدة. ص ٣٤٤.

والوظيفة المنقول إليها الموظف، أما إذا استهدف النقل مجرد المباشرة بين الموظف ووظيفته التي يشغلها أو الإدارة التي يعمل بها فإنه يكون قد استعمل في غير ما شرع من أجله ويضحي بذلك قرار النقل مخالفاً للقانون...^{٤٥١}.

الحالة الثانية: حالة مجافاة قاعدة تخصيص الأهداف:

رغم إن الإدارة تهدف في هذه الحالة إلى تحقيق الصالح العام، إلا إن العيب هنا يرجع إلى أنه يسعى إلى تحقيق غرض لا يدخل في باب اختصاصاته، فعيب الانحراف في هذه الحالة ترجع إلى خطأ الموظف في تحقيق الأهداف المنوطة به تحقيقها أو إلى كيفية استعمال الوسائل التي بين يديه، وعليه فعوض الإدارة يحاول أن يحقق هدفاً نبيلاً ليس من اختصاصه هو بل هو من اختصاصات شخص آخر بموجب القانون، حيث تكون الإدارة في هذه الحالة حسنة النية، ويمكن لنا إجمال أهم الحالات التطبيقية التي تمثل هذا العيب:

- إشراف السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية.
- أن يتم استعمال سلطة الإدارة لغرض حل النزاع الخاص بين أفراد الموظفين.
- الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء.
- أن تمنع الإدارة عن تقديم الخدمة لمواطن ما لكي تجبره على فعل أو تصرف محدد.

الحالة الثالثة: غرض عام منوط برجل الإدارة تحقيقه ولكن بوسائل معينة:

تكمن عيب الحالة إلى انحراف موظف بالإدارة في استخدام سلطته التي أنيطت إليه تحقيق المصلحة العامة، ولكن بوسيلة غير المقررة قانونياً، فلو كان الموظف له الحرية في أن يختار الوسيلة المناسبة لتحقيق حالة معينة، فالأصل أن لا يقوم القانون بفرض وسيلة محددة من أجل تحقيق الهدف الذي يريد الوصول إليه.

^{٤٥١} حكم المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم ٦٧٦ لسنة ٢٠١٩ إداري، جلسة بتاريخ ١٣/١١/٢٠١٩.

ثالثاً: عيب السبب:

١- تعريف عيب السبب:

لكي يكون القرار الإداري مشروعاً لا بد أن يقوم على سبب صحيح يبرر صدوره، ولقد عرف عيب السبب الذي يصيب مشروعية القرار الإداري جدلاً واسعاً حول اعتباره مستقل عن باقي العيوب الأخرى^{٤٥٢}، كما تتميز دوافع القرار الإداري وأسبابه بكونها موضوعية ومستقلة وخارجة عن أصل القرار^{٤٥٣}، وهو ما اعتمده الفقه والقضاء. وعيب السبب هو الذي يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري والمتمثل بعدم صحة التكيف القانوني للواقعة أو عدم وجود الحالة الواقية التي تدفع رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار الإداري والتي تبعد عنه عدم المشروعية^{٤٥٤}.

وقد عرفت المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات عيب السبب بقولها: "...المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة إلى إصدار قرارها، وإن هذا السبب يجب أن يكون مشروعاً، بمعنى أن يكون متوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً، وإلا كان القرار معيباً"^{٤٥٥}.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا حيث قضت "...يتعين على جهة الإدارة، أن تلتزم بحكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها، وهو الحالة الواقعية

^{٤٥٢} أثار هذا الجدل بعض الفقه في فرنسا، كما أثاره نت الفقه العربي سليمان الطماوي، الذي لا يرى بأن عيب السبب هو عيب مستقل بذاته، ينظر: الطماوي. سليمان. ١٩٩٦م. القضاء الإداري قضاء الإلغاء. ص: ٨٠٩. وقد استقر القضاء الإداري المصري والأردني على نفس الأمر، حيث اعتبروا عيب السبب عيب مستقل يلغي القرار الإداري، استناداً لانعدام أسبابه.

^{٤٥٣} محمد، حسنين عبد العال. ١٩٧١م. فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٣٦.

^{٤٥٤} الخلو. ١٩٨٥م. القضاء الإداري. ص ٤٣١.

^{٤٥٥} حكم المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم ١٢٧ لسنة ٢٠١٠ نقض إداري، جلسة ٢٠/١٠/٢٠١٠.

أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء، وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أنه يبرر صدور هذا القرار...^{٤٥٦}.

وعليه يتضح من التعاريف والنصوص السابق أن الرقابة القضائية هنا تنصب إلى الرقابة على الوقائع المادية والتكييف القانوني حيث يتحقق من الوقائع المادية التي على أساسها صدر القرار الإداري، فإذا تبين وجودها صار القرار مشروعاً وقائماً على سبب صحيح، أما إذا تبين العكس أي إن الواقعة التي على أساسها صدر القرار غير موجودة، كان القرار معيباً بسببه، أما فيما يخص تكييف الواقعة فإذا تبين للقاضي وجود الواقعة المادية المبررة لإصدار القرار، فينتقل إلى مراقبة التكييف القانوني للواقعة التي استند إليها القرار، فإذا انضح للقاضي أن التكييف القانوني لا يطابق الواقعة التي أسند إليها القرار حكم بطلان القرار.

علماً بأن الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري يتسع نطاقها؛ حيث يتضمن الرقابة على التكييف للوقائع، ووجودها ومناسبة القرار للوقائع، وسنوضح كل عنصر على حدا في الفقرة الموالية، حيث سنبين دورها الفعال في الرقابة على ركن السبب:

٢- نطاق الرقابة القضائية على عنصر السبب:

يظهر رقابة القضاء الإداري على ركن السبب الذي يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، عندما ترتكب الإدارة خطأ في نطاق الوقائع المادية أو الواقعية أو في التكييف القانوني وسلامة تفسيرها، حيث إن الإدارة تدعي أن السبب الذي دفعها إلى إصدار القرار، هو وجود ظروف مادية خاصة أو معينة أدت إلى صدور القرار، ثم يثبت لاحقاً عدم وجود تلك الظروف في الواقع.

وعليه نظراً لأهمية الرقابة القضائية على هذا ركن السبب سنعرضه من خلال ثلاث حالات على

الشكل الآتية:

^{٤٥٦} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٣٩٠ لسنة ٢٠٠٩ إداري جلسة ٢٠٠٧/١٢/٣٠.

أولاً: رقابة القضاء على الوجود المادي للوقائع:

تعد هذه المسألة من الخطوات الأولى لرقابة القضائية، حيث تنصب إلى رقابة صحة وجود المادي للوقائع، حيث تتحقق إن الإدارة قد أصدرت قراراتها استناداً إلى وقائع مادية موجودة فعلاً، فإذا انعدمت تلك الوقائع، اعتبر القرار مخالفاً للقانون والحكم بعدم المشروعية.

ومثال على هذه الحالة في أن يصدر قرار يقضي بفصل الموظف بسبب إلغاء نفس الوظيفة، بينما في حقيقة الأمر لم يكن هناك إلغاء للوظيفة نفسها^{٤٥٧}، و في مثال آخر كما تم فرض عقوبة على الموظف من قبل الإدارة بسبب المخالفة والإخلال بمهام وواجبات الوظيفة كغيابه عن موقع العمل من غير إذن رسمي، بعد ذلك اتضحت للإدارة بأن تلك المخالفة لم تكن حقيقية وواقعية، فإن قرار الإدارة بفرض العقوبة قد بنيت على أساس ومعلومة خاطئة موجبة للإلغاء^{٤٥٨}، و في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية الوزير الذي منح مديراً إجازة بناءً على طلبه وثبت لمجلس الدولة أن المدير لم يقدم أي طلب بهذا، وقد قضى فيها بإلغاء قرار الوزير لانعدام أسبابه^{٤٥٩}.

وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى قولها " وإنه من الأمور المستقرة أن رقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية، التي تكون ركن السبب تجدها الطبيعي، في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصل موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا تنتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب، ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت

^{٤٥٧} عبد العزيز. ٢٠٠٤م. دعوى إلغاء القرار الإداري. ج ١. ص ٢٠٤.

^{٤٥٨} عدل عليا رقم: ٥٤/٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٤، ص ٣٢٣، تاريخ ١٧/٥/١٩٥٤.

— عدل عليا رقم: ٨٥/١٤٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٧، ص ٢٣٤، تاريخ ٣٠/٦/١٩٨٦.

^{٤٥٩} حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢٠٨ كانون الثاني ١٩٢٢ في قضية (Trepoint).

النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، فقد قام القرار على سببه، وكان مطابقاً للقانون"^{٤٦٠}.

يتضح لنا بأن القضاء الإداري الإماراتي قد أقر بالرقابة القضائية على الوقائع المادية، في الوجود والصحة، وكان القرار سواء قد صدر مستندا إلى صلاحية تقديرية أم مقيدة. كما يجدر بالإشارة هنا إلى أنها تعد الحد الأدنى لرقابة القضاء على ركن السبب في الأحوال كلها، بمعنى أن السلطة الإدارية سواء كانت تقديرية أو مقيدة، بالرغم من أن الوقائع المادية صالحة لإصدار القرار من عدمه.

ثانياً: الرقابة القضائية على الوصف القانوني (التكييف القانوني) للوقائع:

إن الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري لا تقف عند تحققها من وجود سبب مادي للوقائع حسب التوضيح السابق، بل تمتد لتشمل رقابة الوصف القانوني لهذه الوقائع، فإذا كيفت الإدارة الواقعة المادية تكييفاً خاطئاً، فإنه للمحكمة أن تحكم بإلغاء لكونه فاقداً لركن السبب^{٤٦١}.

فالإدارة حين تقدر قيام وقائع مادية لقرارها، تقوم بإضفاء التكييف القانوني عليها، لتبرير قرارها من الناحية القانونية، وهي بذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري، فعندما يرتكب موظف مخالفة مالية أو إدارية، فالقضاء الإداري لا يكتفي بالتحقق من وجود المخالفة من عدمها بل يبحث أيضاً الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لهذه الوقائع كمبرر لقرارها، وعلى ذلك فإن القضاء يتحقق من كون هذه الوقائع تمثل مخالفة تأديبية أم لا.

^{٤٦٠} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ١٠٩ لسنة ٢٠٠٩ اداري جلسة ٢٤/٦/٢٠٠٧.

^{٤٦١} المسلماني. ٢٠١٧م. القرارات الإدارية. ص ٢٢٤.

وقد استقر القضاء الإداري الإماراتي كما هو الشأن في مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الإدارية العليا بمصر على ضرورة رقابته على التكييف القانوني للوقائع، ومن قضاء المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، إنه "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه يتعين على جهة الإدارة، أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمة مستخدميها، وهي الحالة الواقعية والقانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع".^{٤٦٢}.

وعليه بأن القضاء الإداري وهو في صدد فرض رقابته على التكييف القانوني للقرار الإداري، قد يقر بالتكييف القانوني الذي أبدته الإدارة، ومن ناحية أخرى قد يرفض هذا الأخير ويلغى القرارات المطعون فيها؛ لأن الإدارة لم تعط التبرير الكافي والوصف القانوني الصحيح للوقائع، والأمثلة على ذلك القرارات التأديبية وقرارات الضبط الإداري^{٤٦٣}.

المطلب الثالث: ميعاد رفع دعوى الإلغاء

إن من الشروط الأساسية لرفع دعاوى الإلغاء للقرار الإداري وقبوله أن تكون في خلال المدة التي حددها المشرع، وهذه المدة يكون المشرع قد راعى فيها مصالحتين متعارضتين تمثل الأولى في إعطاء فرصة كافية لطلب الطعن، والثانية في تحقيق الاستقرار للقرار الإداري، ومن أجل التوفيق بين المصلحتين تحدد أغلب التشريعات إن لم يكن كلها مدة معينة تكون ٦٠ يوماً من تاريخ النشر للقرار.

^{٤٦٢} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ٤٩٧ لسنة ٢٠٠٩ اداري جلسة ٢٠/٠١/٢٠١٠.

^{٤٦٣} ينظر: الشوابكة. ٢٠١٦م. "تدرج البطلان في القرار الإداري" أحدث الاجتهادات القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة. ص ٢٠٢ / ٢٠٣ / ٢٠٤ / ٢٠٥ / ٢٠٦.

وهذا ما أكدت عليه المادة ٨٤ مكرر من قانون الإجراءات المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة:

"لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (٦٠) ستين يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينياً"^{٤٦٤}.

كما أن سريان ميعاد القرار ينقطع بتقديم طلب التظلم إلى الجهة الإدارية أو الرئاسية الصادرة للقرار، على أن يتم البت فيه خلال المدة المحددة ٦٠ يومًا من تاريخ الطلب، مع التسبب إن كان الرفض هو القرار، ولو تأخر الرد من قبل الجهة المختصة بأن فاتت المدة المحددة فإنه يعد دليل رفضه^{٤٦٥}.

المبحث الثاني: دعوى القضاء الكامل ودعوى التعويض والدعوى التأديبية

يتطرق الباحث في هذا المبحث إلى دعوى القضاء الكامل من حيث تعريفها وسيبحث عن دعوى التعويض باعتبارها أهم صور دعاوي القضاء الكامل، ثم يسلط الضوء على دور القضاء في الرقابة على العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظفين:

المطلب الأول: تعريف دعوى القضاء الكامل ودعوى التعويض

الفرع الأول: تعريف دعوى القضاء الكامل

تتمحور المنازعة حول القضاء الكامل فيما يتعلق بالتهديد أو الاعتداء على المركز القانوني الشخصي لصاحب الطعن، حيث يكون الهدف منه محاصمة العمل القانوني المؤثر على الحقوق التي تم اكتسابها للأفراد.

^{٤٦٤} المادة ٨٤ مكرر فقرة الأولى من قانون ١١ لسنة ١٩٩٢ بشأن إصدار قانون الإجراءات المدنية.

^{٤٦٥} المادة ٨٤ مكرر فقرة الثانية من قانون ١١ لسنة ١٩٩٢ بشأن إصدار قانون الإجراءات المدنية.

إذن فدعوى القضاء الكامل تمثل الدعوى الشخصية، حيث يتركز موضوع الدعوى على الحق الشخصي لمقدم الدعوى، ناشئ عن مركز قانوني فردي لكون المدعي فيها يطلب الحكم له بتعويض في مقابل ما أصابه من ضرر نتيجة لأعمال الإدارة، ولذلك يجب في رافع دعوى التعويض أن يكون صاحب حق.

بعدما أشرنا إلى أن دعوى التعويض هي من صور دعوى القضاء الكامل سنتوجه في الفرع الموالي إلى تحديد تعريف لدعوى التعويض وشروطها.

الفرع الثاني: تعريف دعوى التعويض وشروطها أولاً: تعريف دعوى التعويض:

تعد دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل، وهي دعوى يتم رفعها من قبل شخص ما إلى الجهة القضائية من أجل مطالبة التعويض عن الضرر الذي أصابه بسبب التصرف الإداري. فإذا كان قضاء الإلغاء يهدف إلى مراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية وإلغائها، وبالرغم من أهمية قضاء الإلغاء إلا إن ذلك لا تعد كافية لحماية حقوق الأفراد حماية كاملة، كون الإدارة تتوفر لديها العديد من الوسائل لتجنب تنفيذ الحكم الصادر ضدها، و بذلك فإن التعويض يكون مكملاً للإلغاء، فضلاً عن أن قضاء الإلغاء يعد الطريق الأمثل لمراقبة القرارات الإدارية حيث أنها غير مرتبطة بالعمل المادي للإدارة، ومن ثم فإن رقابة القضاء على أعمالها تتم عن طريق قضاء التعويض^{٤٦٦}.

نفهم مما سبق أن دعوى التعويض هي مكملة لدعوى الإلغاء فهي تسلط رقابتها على أعمال الإدارة، مما يجعل الإدارة تضع في الحسبان قبل قيامها بأي عمل إداري غير مشروع قد يجعلها تصطدم

^{٤٦٦} المنصوري. ٢٠١٩م. الوسيط في الطعن القرار الإداري بالإلغاء. ص ١٠٤.

بقضاء التعويض، وهي في نظر الباحث من أهم الوسائل القضائية التي تحث الإدارة على تنفيذ أحكام الإدارة.

ثانياً: شروط دعوى التعويض:

لصحة دعوى التعويض لابد من توفر ثلاثة شروط أساسية وهي كالتالي:

١. المصلحة في دعوى التعويض

يعتبر شرط المصلحة من أهم الشروط الواجب توفرها في دعوى التعويض كونه قضاء شخصي ذاتي، ويتعين أن يتوفر من وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً. يعني يجب أن تكون مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية لرافع الدعوى، بأن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، ويكون من شأنه أن يؤثر فيه تأثيراً مباشراً وإلا عدت الدعوى غير مقبولة شكلاً، وللإشارة يمكن أن توجه الدعوى من صاحب الشأن بنفسه أو من يمثله أو ينوب عليه بصفة قانونية^{٤٦٧}.

٢. التظلم الإداري في دعوى التعويض

تخضع دعوى التعويض إلى إجراءات شكلية منها التظلم الوجودي، حيث يجب للمتظلم أن يرفع تظلمه للإدارة وانتظار الرد من الإدارة وبعد ذلك يرفع دعوى التعويض إذا كان الرد سلبياً.

٣. الميعاد في دعوى التعويض

كما أنه يجدر بالإشارة إلى أن الأحكام الخاصة بدعوى إلغاء القرار الإداري المنطبق على دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية غير مشروعة، فالأخيرة يجوز رفعها طالما إن الحق في رفعها لم يسقط طبقاً للأصول العامة، ومصدر التمييز هنا بحسب رأي بعض الفقه^{٤٦٨} يكمن في أن طلب التعويض منوط بحلول الضرر،

^{٤٦٧} المنصوري. ٢٠١٩م. الوسيط في الطعن القرار الإداري بالإلغاء. ص ١٠٥.

^{٤٦٨} عبد العزيز. ٢٠٠٧م. القرارات الإدارية في قضاء مجلس الدولة. ص ٢٧٣.

وهذا لا يرتبط بالضرورة بإعلان القرار الإداري أو نشره مثل دعوى الإلغاء، بل قد يتحقق على إثر تنفيذ القرار، فلو قيدت دعوى التعويض بميعاد دعوى الإلغاء لأوجب ذلك ضرورة رفعها حتى ولو لم يلحق بصاحب الشأن ضرر، وهو أمر يتعارض مع المنطق القانوني فضلاً عن أن الحكمة التشريعية لقصر رفع طلبات الإلغاء على ستين يوماً، تكمن في الحفاظ على استقرار المراكز القانونية وضمان سير المرفق العام^{٤٦٩}.

المطلب الثاني : العيوب التي تصلح والتي لا تصلح كأساس للمطالبة بدعوى التعويض

تعددت العيوب التي يمكن اعتبارها عاملاً أو أساساً للمطالبة بالتعويض، وهذه العيوب تتمثل في مخالفة القانون والانحراف بالسلطة إضافة إلى عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، وعليه سنوضح التي لا تصلح كأساس لتعويض والتي تكون صالحة كأساساً للتعويض وذلك في الفرعين على الشكل التالي:

الفرع الأول: العيوب التي تصلح كأساس لدعوى التعويض

ما من شك بأن القرار الإداري في الأصل أن يكون خالياً من العيوب عند صدوره من أجل تحقيق المصلحة العامة، إلا أن العيوب — وهذه سنة الله في خلقه — قد تطرأ عليه بشكل مباشر أو غير مباشر سواء بقصد أو غيره، إلا أن الإشكال هنا تكمن في أن هذه العيوب كما أشرنا سابقاً تتباين من حيث اعتبارها كأساس للإلغاء والتعويض.

وبالنظر إلى القضاء الإداري المصري سابقاً فإن كل العيوب التي تصيب القرار الإداري كأساس لدعوى التعويض، ثم ما لبث أن عدل عن هذا المبدأ، حيث أخذ يميز بين أنواع العيوب، واعتبر أن عيب

^{٤٦٩} محمد، جمال ذنبيات. وحدي محمد العجمي. ٢٠١٠م. القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد، د.م. د.ن. ص ٢٢١.

المؤدي لقيام المسؤولية هو عيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة، وبمثابة المصدر الأساسي لقيام المسؤولية، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بمسؤولية وزارة التربية والتعليم عن الأضرار التي أصابت ناظر المدرسة بسبب قرارات إدارية صدرت مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة^{٤٧٠}.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد بأن المحكمة الاتحادية العليا قد أكدت على أن عيب الانحراف بالسلطة تعد عيباً وسبباً للإلغاء والتعويض، حيث نصت: "تخضع كافة حقوق الإدارة لمبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة، فالقضاء لا يجرمها من سلطتها التقديرية ويقرها ما دامت بعيدة عن التعسف والغلو، وكانت إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكب وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة أو أن تعجز عن تبرير تصرفها مما يجعله مفتقراً إلى سبب صحيح مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة متعينا إلغاؤه"^{٤٧١}.

إضافة إلى ذلك فإن المحكمة الاتحادية العليا قد قضت بأن مخالفة القانون تعد عيباً حيث نصت على: "وجوب التزام الجهة الإدارية بحكم القانون في تصرفاتها واستنادها إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميهما وأن تقدير ذلك من عدمه هو من سلطة محكمة الموضوع متى كان سائغاً"^{٤٧٢}. وأيضاً قضت المحكمة بإلغاء القرار الإداري والتزام المطعون بالتعويض لصالح الطاعنة، حيث أن النزاع يدور حول طلب

^{٤٧٠} مجموعة محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة، ص ٢١٦، أشار إليها أبو العثم، فهد عبد الكريم. م٢٠٠٥. القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص ٥٣٣.

^{٤٧١} المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات، الطعن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٩ م.

^{٤٧٢} المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات، الطعن رقم ١٦ لسنة ٢٠١٠ م، جلسة تاريخ ٢٥/٥/٢٠١١ م.

الطاعة الحكم لها بالتعويض عما لحقها من أضرار نتيجة سحب قرار ترخيص لها بتقديم خدمات للجمهور بمدنية العين، فكل فعل مفضي لضرر يلزم فاعله بالضمان^{٤٧٣}.

ويرى الباحث أن القضاء الإماراتي قد سار على نفس النهج المتبع في القضاء المصري حيث استقر على أن العيوب الموضوعية ألا وهي عيب مخالفة القانون وعيب الغاية هما اللذان يصلحان أساساً لتعويض عند ترتب الضرر من جرائهما، أي إن هناك تلازم حتمي بين عدم المشروعية الموضوعية والحكم بالتعويض.

الفرع الثاني: العيوب التي لا تصلح كأساس لدعوى التعويض

لقد ذهب القضاء المصري إلى أن عيب الشكل والاختصاص لا يؤديان إلى المسؤولية الإدارية والتعويض، رغم إنهما يؤديان إلى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: (إنّ من المبادئ المسلمة في القانون الإداري والتي استقر عليها قضاء المظالم مجلس الدولة أنّ مجرد العيب الشكلي وحده لا يترتب حقاً بالتعويض...)^{٤٧٤}.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد ذهبت في نفس اتجاه الذي سار عليه محكمة القضاء المصري، حيث اعتبرت بأن إلغاء قرار إداري لعيب شكلي لا يعد عاملاً أو سبباً للتعويض؛ لأن قضاء التعويض ليس من مستلزمات قضاء الإلغاء، كما تقع المسؤولية على الإدارة في الأعمال غير المشروعة عند وجود الخطأ من جانبها، ويترتب على ذلك إصابة الشخص بضرر، أي أهمية وجود العلاقة السببية بين الضرر والخطأ، بينما مجرد الإلغاء لقراراتها المشبوهة بعيب الشكل لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض،

^{٤٧٣} المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات، الطعن رقم ٣٤٥ لسنة ٢٠٢١م، إداري، جلسة بتاريخ ١٧/١١/٢٠٢١م.

^{٤٧٤} حكمها في دعوى الطعن رقم ٨/٦٥١٤ - جلسة ١٩٥٨/٣/٩ - مشار إليه في مجموعة حمدي ياسين عكاشة، ص ٥٢٢.

وعليه فالعيوب التي تشوب القرار الإداري لا تصلح كأساس ومبرراً للتعويض بشكل تلقائي، إلا إذا توفرت

شروط أخرى لترتيب استحقاق التعويض، كالتحقق من جسامته مخالفة الإدارة للمشروعية.

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات ما نصها: "القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات

القضاء بالإلغاء، بل لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، كما أن عيب الاختصاص أو

عيب الشكل الذي يشوب القرار فيؤدي إلى إلغائه، لا يصلح حتماً أساساً للتعويض ما لم يكن العيب

مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة رغم مخالفة قاعدة

الاختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون ثمة محل لمسائلة الجهة الإدارية عنه، والقضاء عليها بالتعويض، لأن

القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد تم مراعاتها"^{٤٧٥}.

وأيضاً قضت المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات ما نصها "من المقرر في قضاء هذه المحكمة وفي

القانون الإداري المقارن أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليس كأصل عام هدفاً في ذاتها أو

طقوسها لا بد من اتباعها تحتم جزاء البطلان، وإنما هي إجراءات حداها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد

على السواء، يفرق بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدم إغفالها في سلامة القرار

وصحته، وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار الإداري لعيب الشكل إلا إذا نص القانون

على البطلان لدى إغفال تفويت المصلحة التي عنها القانون بتأمينها"^{٤٧٦}.

^{٤٧٥} المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات، الطعن رقم ١٩١ لسنة ٢٠٠٨م، جلسة بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٨م.

^{٤٧٦} المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات، الطعن، رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٠م، جلسة ١٦/٦/٢٠١٠م.

المطلب الثالث: الدعوى التأديبية

الفرع الأول: تعريف الدعوى التأديبية

لم يتطرق الفقه والقضاء الإداريين في الإمارات العربية المتحدة لتعريف الدعوى التأديبية، لذا كان علينا الرجوع إلى التعريفات العامة لتحديد تعريف لها، ويمكن أن نعرف الدعوى التأديبية بأنها الدعوى التي يرفعها الموظف ضد الإدارة من أجل رفع العقوبة التأديبية^{٤٧٧} التي أصدرها بحقه أمام القضاء الإداري. وعليه قد يواجه الموظف العام في بعض الأحيان تعسف وتجاوز في سلطات التأديبية بقصد أو دون قصد من الإدارة، لذا فالقاضي الإداري مهمته مراقبة القرار التأديبي وسلامته من العيب المؤدي إلى بطلانه كعيب المخالفة للقانون وعدم الاختصاص والإساءة في استخدام السلطة والإجراء أو الشكل وإعدام الأسباب، ولا يحق له مراقبة مناسبة العقوبة التأديبية للجريمة التأديبية إلا إذا كان القرار التأديبي معيب بعيب أساءت استعمال السلطة^{٤٧٨}. فقد ورد قرار في مجلس الدولة: "... إن تقدير الجزاءات التأديبية ليس من طبيعته أن يكون موضوعاً لطعن القضاءي...".^{٤٧٩}

لذا فمن حقه أن يرفع دعوى قضائية من أجل إلغاء العقوبة التأديب إذا تبين له أن القرار غير مشروع ولا يحترم القانون وإجراءات التأديب التي كفلها المشرع.

^{٤٧٧} العقوبة التأديبية العقاب المستخدم تجاه اخلال الموظف وخروجه على واجب الخدمة، كما يمكن تعريفها بأنها الجزاء المفروض على الموظف نتيجة اخلاله بواجب الخدمة.

^{٤٧٨} ج.م. اوبي وادرجوا. ١٩٦٢م. المطول في القضاء الإداري. باريس: د.ن. ج.٢. ص ٨١.

^{٤٧٩} حكم بيج في ١٢/٠٥/١٩١١ أشار إليه الدكتور محمد فريد الزهيري، صفحة ٥٦.

الفرع الثاني: رقابة القضاء على فرض العقوبات التأديبية على الموظفين:

يباشر القضاء الإداري بدولة الإمارات العربية المتحدة رقابة الإلغاء والتعويض على قرارات فرض العقوبات على الموظفين، فيما يتعلق رقابة الإلغاء فإن القاضي الإداري يمحس عناصر القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة في قرار إغائه إذا ما ثبت له وجود عيب في الشكل، مثال على ذلك: "حالة عدم السماح لموظف بالاطلاع على ملفه، أو وجود انحراف في استعمال السلطة في حالة العقوبات المقنعة، كما إنه يراقب صحة الوجود المادي للمخالفة المنسوبة للموظف، وهل إنها تشكل خطأً تأديبياً، كما يراقب تسبب القرار"، وفي ما يخص رقابة التعويض فالقاضي الإداري يستطيع الحكم بالتعويض على الأضرار التي يسببها القرار الإداري الصادر بفرض عقوبة إذا كان مخالفاً.

وفي سياق ذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات بأن "ألغى قرار إنهاء خدمة الموظف لعدم التزامها أحكام قانون الخدمة المدنية الذي يوجب التحقيق مع الموظف في سبب انقطاعه وغيابه، مما يعد تجاوزاً لمتنقضى القانون ويشوب القرار بالبطلان، ففضى بإلغائه وإعادة الموظف إلى عمله"^{٤٨٠}.

الفرع الثالث: الطعن في القرار التأديبي أو المظلم منه

إن من حق الموظف العام بموجب القانون والنظام أن يتقدم بطلب الطعن للقضاء بشأن قرار التأديب، من أجل ضمان حقوقه ضد أي اعتداءات أو تجاوزات، ولكي يضمن التثبت من مشروعية قرارات التأديب من جميع جوانبه فاعتبار القرار الإداري الصادر بفرض عقوبة لفت النظر والإنذار وقطع الراتب باتاً، إنما ينصرف إلى القرار الصحيح المستكمل لعناصره الخمسة، في كون بمنأى عن رقابة القضاء،

^{٤٨٠} المحكمة الاتحادية العليا بالإمارات، الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٠٤م، جلسة بتاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٤م.

أما إذا كان القرار المذكور مخالفاً للقانون فلا مسوغ لتحسينه من الرقابة القضائية بل يجب إخضاعه لها بالقوة، حتى تلتزم الإدارة طريق الرشاد فلا تنحرف عنه لغاية في نفسها لا تحقق الصالح العام.

من كل ما تقدم يتضح للباحث أن دعوى الإلغاء تدور في فلك مبدأ المشروعية، فهي دعوى موضوعية تنصبّ الخصومة فيها على مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، بحيث يصدر القاضي حكمه بإلغاء هذا القرار إذا تبين له أنه غير مشروع، وبعد ذلك يأتي الجزء الأهم في أعمال مبدأ المشروعية ألا وهو تنفيذ حكم الإلغاء من قبل الإدارة، إذ لا قيمة لأحكام القضاء إذا بقيت دون تنفيذ، كما أن مبدأ المشروعية ليس له قيمة إذا لم يكن مقترنا بالتنفيذ، فواقع الحال يشير إلى أن المسؤولية القانونية الجزائية والمدنية (ذكرناها في الفصل السابق)، التي تترتب على الامتناع عن التنفيذ لحكم الإلغاء من قبل الإدارة، غير كافية لمواجهة الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار معين، لأن ما يطمح إليه من أصدر حكم الإلغاء لصالحه هو أن يتطبيق الحكم الصادر وترجمته إلى الواقع عبر تنفيذه.

بالإضافة إلى إن التعويض عن الضرر الناتج عن عدم تنفيذ الحكم، أو فرض عقوبة على الموظف الذي تسبب بذلك لا يقوم مقام إزالة آثار القرار غير المشروع الذي صدر الحكم بإلغائه، وبالذات تلك الأحكام التي لا تحدث آثارها بنفسها وإنما تتطلب تدخلاً من الإدارة، حيث يُعدم آثار القرار الملغى وإعادة الحال إلى أصله، قبل إعادة الموظف المفقول إلى عمله، بعد أن صدر حكم بإلغاء قرار فصله، واتخاذ الاجراءات اللازمة لإعادة مستحقاته أو المزايا التي حُرّم منها، وكذلك إزالة جميع العقوبات التي تعترض تنفيذ حكم الإلغاء.

المبحث الثالث: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأمر القضائي للإدارة وأحكامه

مر معنا سابقا بأن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية لا يتم بسهولة، بل إن التنفيذ غالبًا ما يكون بالغ التعقيد، كثير الإشكالات، وينبع ذلك أساسًا، من خلال ممانعة الإدارة لما تم الحكم به في مواجهتها، ولا شك بأن مبدأ الفصل بين السلطات يقيد بشكل كبير من صلاحيات القضاة، حيث إن الإدارة تستغل هذا الأخير من أجل تماطلها وامتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادر ضدها، فالسماح للقاضي بتوجيه الأوامر للإدارة سيساهم لا محالة في علاج هذه الظاهرة.

ونظرًا لأهمية هذا الموضوع ثم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، حيث خصصنا في الأول للحديث عن ماهية سلطة القاضي في توجيه الأمر القضائي تجاه الإدارة والمطلب الثاني في بيان مبدأ الحظر في توجيه الأوامر من قاضي إداري إلى الإدارة، ثم خصصنا إلى دراسة مرحلة إباحة توجيه الأوامر القضائية إلى الإدارة.

المطلب الأول: ماهية سلطة القاضي في توجيه الأمر القضائي تجاه الإدارة

الفرع الأول: التعريف بالأمر القضائي تجاه الإدارة

يتناول هذا الفرع ماهية الأمر الإداري على المستوى القضائي والفقهية وأهم الخصائص، وذلك

على النحو الآتي:

أولاً: تعريف الأمر القضائي:

يقصد بمصطلح الأمر هنا هو "طلب صادر عن القاضي الإداري إلى أحد أطراف النزاع باتخاذ سلوك معين،

وذلك بإنجاز عمل أو الامتناع عن إنجازه"^{٤٨١}:

^{٤٨١} مهند، نوح. ٢٠٠٤م. "القاضي الإداري والأمر القضائي". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، ج. ٢٠٠، العدد (٢).

١- معنى الأمر على المستوى القضائي:

لم يتطرق الاجتهاد القضائي إلى تعريف الأمر؛ لأنه لا يعد من مهامه، إلا إنه استخدم في أروقة القضاء الفرنسي، بصدد بيان سلطته تجاهه، باستحالة أن يوجه القاضي الإداري أوامر للإدارة، وذلك من خلال الإشارة له في العديد من الأحكام، كما استخدم في أحكام أخرى ما يؤكد حظر القاضي الإداري من تدخله وتصرفه في نطاق نشاط الإدارة، أو الحلول محلها أو القيام باختصاصاتها، ومن خلال ما تقدم هناك فرق واضح بين المصطلحين - الاستحالة والحظر - ولا يمكن أن نعتبرهما متشاركين في المعنى، وهذا ما سيوضح في النقطتين الآتيتين^{٤٨٢}:

فالمقصود بالأول هو منع توجيه أمر للإدارة بتخاذ موقف محدد، وذلك ضمن منطوق حكمه، وبالتالي يملئ عليها سلوكها دون الحلول محلها.

بينما يقصد بالثاني، أن القاضي الإداري محذور عليه استبدال سلطاته بسطات الإدارة، أو أن يتقلد اختصاصات، أو أن يمارس مهامها الإدارية.

وهذا ما أكد عليه الدكتور مهند نوح، باعتبار التعبير الأول هو بإقدام القاضي الإداري على توجيه أمر إلى الإدارة لتتخذ موقفًا محددًا، وذلك ضمن منطوق حكمه، وبذلك فإنه يملئ عليها سلوكها، دون أن يحل محلها، ومن ثم فإن تدخل القاضي ضمن نشاط الإدارة يكون أقل وضوحًا في هذه الحالة، وهو لا يمس حسن توزيع الاختصاص بين السلطات الإدارية وقاضي الإدارة^{٤٨٣}.

أما التعبير الثاني يتعلق بتصرف القاضي الإداري بدلًا عن الإدارة، وأن يستبدل سلطاته بسطاتها، وأن يتقلد اختصاصاتها وهذا محذور على القاضي الإداري.

^{٤٨٢} تمام، آمال يعيش. ٢٠١٢م. سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. (أطروحة دكتوراه). كلية القانون. جامعة محمد خيضر. سكرة. ص ٢٨.

^{٤٨٣} مهند. ٢٠٠٤م. القاضي الإداري والأمر القضائي. ص ١٨٧.

وبناء على ما سبق ذكره، فإن الأمر القضائي وفقاً للاجتهادات القضائية وآراء الدارسين ليس بقرار إداري، ويتميز بالطبيعة الفردية؛ لأنه موجه لفرد إداري محدد، ضمن حالة وظروف واقعية محددة، ويصدر هذا الأمر في اتجاه الإدارة من أجل أن يقيد إدارياً معيناً، أو صنف من الإداريين، حيث يترك حرية العمل كاملة للإدارة خارج النطاق الذي سبب تدخّل القاضي، ويجب أن يفهم أن الأمر يقتصر على الحالة التي يطلب فيها القاضي من الإدارة أن تتحدد وضعاً محدداً فقط، دون تجاوز ذلك إلى الحلول محلها، وممارسة اختصاصاتها وإنما هو مجرد إجراء إعداد.

٢- معنى الأمر على المستوى الفقهي:

ربط الفقه بين مصطلح الأمر، وأشكال تنفيذ الأحكام الإدارية وخاصة الفقه الفرنسي، رغم الفرق الكبير بينهما وتباعدهما من الناحية الوجود القانوني، بسبب سبق الأمر لمشكلة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي من جهة^{٤٨٤}، حيث إن الإدارة لا تأخذ بعين الاعتبار نتائج الحكم القضائي عند قيامها بالتصرف - وتباعد لحظة وجود كل منهما من جهة أخرى، فالأمر مسألة تتعلق بالقاضي الذي يصدره، في حين أن تنفيذ الحكم القضائي أمر يتعلق بالإدارة التي صدر الحكم ضدها. وعليه فالأمر مسألة سابقة على مشكلة التنفيذ ومدرجة في الحكم، وهي مسألة تتعلق بالقاضي، أما مشكلة التنفيذ فهي لاحقة لا تنور إلا بعد صدور الحكم القضائي وتبلغه للإدارة^{٤٨٥}.

الفرع الثاني: خصائص الأمر القضائي

من خلال ما سبق يمكن لنا أن نخلص إلى أهم خصائص الأمر القضائي وتتمثل في الأمور التالية:

^{٤٨٤} عباس، نصر الله. ٢٠٠١م. الغرامة الإكراهية والأوامر في النزاع الإداري. دراسة مقارنة. لبنان: منشورات مكتبة الاستقلال. ص. ١٠٥.
^{٤٨٥} مهند، نوح. ٢٠٠٤م. "القاضي الإداري والأمر القضائي". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. ج ٢٠. العدد (٢). ص ١٨٧ وما يليها.

١- الأمر القضائي لا يعتبر قرارًا إداريًا، إنما يرتبط بموضوع النزاع الذي صدر بشأنه الحكم الذي يتضمن

الأمر القضائي، وهو ما يميزه بالخاصية الفردية في الوقت نفسه.

٢- الأمر هو طلب مقترن بالجزاء، فهو ليس لكونه طلب يعد مجرد رجاء صادر عن القاضي الإداري إلى

أطراف النزاع، أو استشارة بسيطة مقدمة لهم، بل هو التزام يضعه القاضي على عاتقهم، ويقرنه بالجزاء اللازمة.

٣- يتميز الأمر القضائي عن الحل القانوني الذي اتخذه القاضي الإداري في المنازعة، كون الأمر يقوم بمواكبة

هذا الحل القانوني المتعلق بموضوع النزاع، ودوره الرئيسي هو تسهيل التنفيذ، لذلك فإن صيغة الأمر لا

تتغير، أيًا كان نوع المهمة يتوخى القاضي تحقيقها، فالأمر قد يكون خارجًا عن الحكم القضائي ولا يتعلق

به، كالأوامر الصادرة أثناء الإجراءات كإبراز الأدلة، كما يمكن أن يقترن الحكم ودون التطرق لأساس الحق

كحالة قرارات وقف التنفيذ، أو ندب خبرة.

٤- الأمر ليس هو التعويض الذي يحكم به في مواجهة الإدارة عند الضرورة، فالتعويض هو وسيلة من

أجل حصول واقتضاء المدعي لحقوقه المحكوم بها في مواجهة الإدارة.

٥- الأمر هو التزام بالقيام بسلوك معين، بالإقدام عليه أو الامتناع عنه، فهو يتضمن التزامًا بالتصرف

وفقًا لمنحى معين بالنسبة لمن يوجه إليه، وهذه الخاصية التي يتمتع بها الأمر هي التي جعلتنا نفرق بين الأمر

في حد ذاته كالتزام بالقيام بسلوك معين، والجزاء المقترن به الذي يتدخل بعد الإخلال بهذا الالتزام.

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ حظر توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة

لقد عرف نظام القضاء الإداري بفرنسا تطورًا بعد قيام الثورة الفرنسية، حيث تم الإطاحة بالنظام

الموحد القديم الذي كان أساسه هو إن المحاكم القضائية أو ما يطلق عليه بالمحاكم البرلمانية تختص وحدها

بجمل النزاعات المتعلقة بنشاط الإدارة، وما أخذ عنها هو تدخلها في اختصاصات والشؤون الإدارية لحد يصل إلى توجيه الأوامر للمراقبين وعرقلة الإصلاح والوقوف حائلاً أمامه داخل الجهاز الإداري، لذلك تم الإسراع بعد الثورة بإنشاء محاكم جديدة بدل المحاكم البرلمانية السابقة، من أجل عدم استمرار تدخل القضاء في شؤون واختصاصات الإدارة وتوجيه الأوامر لها، فقد عد الفقه الفرنسي الأمر من قبيل المحرمات التي لا يجوز المساس بها، وقد تعددت النصوص القانونية وتنوعت الآراء التي ساقها الفقه في سبيل بيان الأساس الذي يقوم عليه مبدأ حظر الأوامر، والتي ستتم تناولها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مضمون مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة

يقصد بمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة: "أنه لا يجوز للقاضي وهو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة عليه توجيه أمر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل معين سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء، أو دعوى القضاء الكامل"^{٤٨٦}.

ويقصد به أيضاً: "إن القاضي الإداري لا يستطيع أن يأمر جهة الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين، كما لا يجوز له أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في القيام بعمل، أو إجراء معين وهو من صميم اختصاصها"^{٤٨٧}.

يتضح لنا من خلال التعريفين السابقين لمبدأ حظر توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة أن مهام القاضي الإداري هي الفصل في المنازعات وإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة إذا وجد بها عيب

^{٤٨٦} العصار، يسرى محمد. ٢٠٠٠م. مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٥.

^{٤٨٧} فريدة، مزياني وآمنة سلطاني. ٢٠١١م. "مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية". مجلة الفكر. العدد (٧). نوفمبر. ص ١٢٢. و الجهمي، خليفة سالم. ٢٠١٢م. "تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الفرنسي". جريدة المحامي السنة. أغسطس.

من العيوب الموجبة للإلغاء دون أن يتعدى ذلك إلى إصدار قرارات والقيام بمهام الإدارة كقرار تعيين موظف أو ترقيته، كما إنه لا يجوز له أن يأمر بتنفيذ الغرامات التهديدية وإجبار الإدارة على تنفيذها؛ لأن ذلك يمس مبدأ الفصل بين السلطات، كما لا يحق للقاضي أن يأمر بدفع التعويض للمحكوم له، فوظيفته تتمثل في إنزال حكم القانون على المنازعة القائمة أمامه، دون أن يتجاوز حدود هذا الدور ويحل محل الإدارة في ممارسة الوظيفة الإدارية.

وعليه لقد ساد مفهوم مبدأ حظر توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها لفترة طويلة من الزمن، كان فيها هذا الحظر مقدسًا، لا يمكن للقاضي الإداري أبدًا أن يتجاوزه، وهذا بسبب الظروف السياسية والتاريخية وقانونية التي صاحبت وجود هذا القضاء، والتي كانت السبب المباشر وراء فرض هذا الحظر في القانون الفرنسي، لذا لا بد من البحث في الأساس التاريخي والقانوني لهذا الحظر، وهذا ما سنتناوله في الفرع التالي.

الفرع الثاني: أساس حظر توجيه الأوامر المتمثل في مبدأ الفصل بين الإدارتين العاملة والقضائية

إن الأساس الثاني الذي قام عليه مبدأ حظر توجيه الأوامر إلى الإدارة هو الذي يرتكز على مقتضيات مبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة العاملة، ذلك الفصل الذي يحظر على القاضي الإداري تمامًا تدخل في شؤون الإدارة العاملة، فاختصاص القضاء بنظر المنازعات الإدارية يكون في الحدود التي رسمها القانون دون أن يتدخل في شؤون السلطة الإدارية، فلا يجوز للقاضي الإداري أن يوجه أوامر في منطوق حكمه للإدارة أو أن يحل محلها ويصدر القرار المطلوب، كما لا يملك الحكم عليها بالغرامة التهديدية

بقصد إجبارها على تنفيذ الحكم الصادر ضده، وإذا قام القاضي الإداري بإجراء هو من صميم اختصاص الإدارة^{٤٨٨}.

وقد تبلور مفهوم الفصل بين القضاء الإداري والإدارة العاملة نهائيًا مع صدور قانون ١٨٧٢/٥/٢٤ والذي جعل من مجلس الدولة محكمة تصدر أحكامًا، وبشكل مستقل عن تعقيب السلطة الإدارية، فانقل بذلك من مرحلة القضاء المقيد إلى مرحلة القضاء المفوض^{٤٨٩}.

وعليه فإن هذا المبدأ أدى إلى وجود قضاء إداري مرتبط بالإدارة، وهو ما شكل في حد ذاته امتيازًا لها، ولكن استقلاله عنها جعل هذا الامتياز محدودًا، وفي الوقت نفسه فإن استقلال الإدارة العاملة فرض قيودًا على فعالية رقابة القاضي وهذا ما يعاب عليه، مما أدى إلى تجاوز فعاليته في الحكم.

لقد تعرض هذا المبدأ للعديد من الانتقادات من طرف الفقهاء الفرنسيين سنلخصها في النقاط الآتية:

- ١- مبدأ الفصل الإدارة العاملة عن القضاء الإداري غير متماسك فقد اعتبره الفقيه الكبير غاستون جيز مجرد خرافة ووهم يجب التخلص منه.
- ٢- يتحول القاضي إلى رجل إدارة بالمعنى الفني عندما يتناول المصلحة العامة بالتقدير وهو بذلك يشكل خرقًا صارخًا للمبدأ المذكور.
- ٣- إن مبدأ الفصل بين الإدارتين العاملة والقاضية قلما طُرح في أروقة القضاء وعلى منابر الفقه في فرنسا، مما يؤدي إلى طرح الشك بوجود مبدأ الفصل ذاته.

^{٤٨٨} الأحمدي، أنسام فالخ. ٢٠١٨م. السلطات غير التقليدية للقاضي الإداري دراسة مقارنة، القاهرة: المركز العربي. ط ١. ص ١٦٧.

^{٤٨٩} See: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/depuis-100-ans-un-juge-independant-pour-trancher-les-litiges-avec-l-administration>.: تاريخ النسخ ٢٠٢٢/٥/٢

يري الباحث أن الفصل بين مبدأ الإدارة العاملة والقضاء الإداري، لا يعد مبرراً مقنعاً لعدم توجيه الأوامر إلى الإدارة من جانب القاضي، ويعتبر من الأسباب التي تستعملها الإدارة للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية؛ لأن القضاء الإداري يصعب عليه الرقابة على أعمال الإدارة نظراً للبعد الشاسع الذي يحدثه هذا المبدأ، لذا وجب التفكير في محاولة منح بعض الامتيازات والسلطات للقضاء وتقريبهم إلى الإدارة لكي يسهل عليها مراقبتها والتقليل من ظاهرة الامتناع.

بعد أن تكلمنا على مبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القضائية، سندرج في الفقرة التالية الدور السليبي للعامل النفسي للقضاة في حظر توجيه الأوامر إلى الإدارة.

المطلب الثالث: مرحلة إباحة توجيه الأوامر القضائية

مع أواخر القرن العشرين بدأت أصوات تتعالى على منابر الفقه الفرنسي تطالب بضرورة إلغاء مبدأ حظر توجيه القاضي الأوامر إلى الإدارة، كما أدرك المشرع الفرنسي خطورة العجز في القضاء نتيجة للمبدأ السالف ذكر، فعدم احترام الأحكام القضائية من قبل الإدارة وعدم تنفيذ الأحكام ومخالفتها أحياناً الأمر المقضي به يمثل وصمة عار في جبين المشروعية وسيادة القانون، لهذا الأمر أصدر المشرع الفرنسي القانون المعدل رقم ٨٠-٥٣٩ الصادر في ١٦ يوليو عام ١٩٨٠^{٩٠}، حيث أعطى هذا القانون صلاحية مجلس الدولة الفرنسي بتوجيه أوامر للإدارة من أجل تنفيذ الأحكام القضائية، واستكمل هذه الإصلاحات بإصداره القانون رقم ٩٥-١٢٥ لسنة ١٩٩٥ الذي أدمج في قانون القضاء الإداري الفرنسي الحالي^{٩١}.

^{٩٠} See: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000705334/2022-06-15/> Date review ٢٠٢٢/٥/٢

^{٩١} لقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي بدستورية القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥، وأكد أن الإقرار بمجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بسلطة توجيه أوامر إلى الجهات الإدارية بإصدار القرارات اللازمة من أجل تنفيذ الأحكام الإدارية لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما هو أمر من الأمور التي يستلزمها مبدأ خضوع الدولة للقانون، قرار المجلس الدستوري رقم ٣٦٠/٩٥ بتاريخ ٢/٢

وعليه سندرس في هذا المطلب السلطات الجديدة للقاضي الإداري في فرنسا بعد هذه القانون الجديد مسلطين الضوء على الأحوال التي حددها المشرع لجواز توجيه الأوامر في الفرع الأول، بينما سنخصص الفرع الثاني لتحديث عن موقف المشرع والقضاء الإماراتي في توجيه الأوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة.

الفرع الأول: السلطات الجديدة للقاضي الإداري في فرنسا. (الوسائل الحديثة)

وفقاً للمادة ٦٢ من قانون ١٩٩٥/٥/٨ فقد تم إدراج ثلاث مواد ضمن تقنين المحاكم الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية (من المادة ل.٨-٢ حتى المادة ل.٨-٤)^{٤٩٢}، وهذه المواد الثلاث تبيح للقاضي سلطة الأمر في الحالتين الآتيتين:

أولاً: الفرضية التي تتعلق باحتواء الحكم القضائي على اتخاذ إجراء معين من جانب السلطة الإدارية: وقد نصت على هذه الفرضية الفقرة الأولى من المادة ٨-٢، والتي أعطت الصلاحية للقاضي بأن يدرج في حكمه أمراً يتضمن إلزام الإدارة بالقيام بإجراء تنفيذي محدد، ولكن هذه السلطة ليست مطلقة إذ إن هذا الإجراء التنفيذي يجب أن يكون متفرعاً بالضرورة عن مفتضى الحكم القضائي، كأن يحكم القاضي بإلغاء قرار فصل موظف، ثم يأمر الإدارة بإعادة هذا الموظف إلى عمله، فالإعادة في هذه الحالة تفرعت منطقياً

٢ / ١٩٩٥، مشار إليه لدى: العصار. يسرى محمد. ٢٠٠٢. مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة دراسة مقارنة. د.م. د.ن. ص ٢٤١.

“Article 62 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative” see: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA.000006094043> Date review: ٢٠٢٢/٥/١٦

عن مقتضى الحكم بإلغاء قرار الفصل، ويمكن للقاضي في هذه الحالة أن يحدد للإدارة الإطار الزمني الذي يجب أن ينفذ الإجراء التنفيذي ضمنه^{٤٩٣}.

ويرى الباحث بأنّ هذه النظرية المتعلقة باحتواء الحكم القضائي هي من الحلول الناجعة التي يمكن أن نعتد عليها للحدّ من إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها في الدول العربية بصفة عامة ودولة الامارات العربية المتحدة بصفة خاصة؛ لأنها سمحت للقاضي الإداري بأن يدرج الأمر في حكمه بإلزام الإدارة بتنفيذ ولكن هذه الصلاحيات مقيدة بمقتضى الحكم القضائي ولا يجوز تجاوزها إلى إصدار أوامر أخرى، كما إن القاضي سيساعد الإدارة في توضيح اختصاصها بتنفيذ الحكم فقط بدون التدخل في اختصاصاتها، و سيقبل - دون شك- من احتمالية عودة المحكوم له إلى القضاء نتيجة عدم التنفيذ، و عليه لا يعتبر توجيه الأمر للإدارة لإعادة الموظف إلى عمله تفعيلاً لمقتضى الحكم بالإلغاء قرار الفصل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات أو تعدياً عليه.

ثانياً: توجيه الأمر إلى الإدارة في سبيل اتخاذ قرار جديد ولكن بعد تحقيق جديد:

في هذه الحالة أن يتضمن الحكم القضائي أمراً إلى الإدارة باتخاذ قرار آخر غير الذي تمت مخاطمته، ولكن بعد إجراء تحقيق جديد في القرار، فالقاضي يعيد الملف للإدارة لتقوم بفحصه مجدداً، وفي مدة زمنية محددة لكيلا يفتح الباب أمام التماطل والتأخير في إصدار قرار جديد يتدارك فيه وجه لا مشروعية الذي لحق القرار الأول الملغي محل النزاع^{٤٩٤}.

^{٤٩٣} نقلا عن: مهند، نوح. ٢٠٠٤م. "القاضي الإداري والأمر القضائي". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، ج. ٢٠، العدد (٢). ص. ٢١٦.

^{٤٩٤} نقلا عن: مهند، نوح. ٢٠٠٤م. القاضي الإداري والأمر القضائي. ص. ٢١٦.

ويرى الباحث بأن الحالة الثانية التي تتمثل في إرجاع الملف الملغى من طرف القاضي للإدارة من أجل مراجعته وفحصه وإصدار قرار آخر في مدة زمنية محددة من الحلول الضعيفة والأقل فعالية لتصدي لإشكالية التنفيذ، لأنّ هذه الحالة متعلقة بسوء أو حسن نية الإدارة، ففي حالة سوء نية الإدارة فإن الإدارة ستصدر قراراً مماثلاً للأول الملغى من القاضي، مما سيؤدي إلى إثارة الخصومة مرة أخرى أمام القضاء، والتأخير في الحسم في الدعوى الإدارية، مما يتسبب في خسائر وأضرار للمدعي طالب الحق.

والسؤال الذي يطرح نفسه يتمثل في كيفية التفريق بين الحالة التي يحق للقاضي الإداري أن يوجه الأمر بإجراء تنفيذي محدد، والحالة التي لا يسمح له إلا بأمر الإدارة بإعادة فحص الملف واتخاذ قرار جديد. يمكن التفريق بين الحالة الأولى والثانية بتفقد سبب إلغاء القرار وكذا طبيعة اختصاص الإدارة بعد إلغاء القرار وسنوضح ذلك في النقاط الآتية:

١- حالة إلغاء القرار بسبب عيب من عيوب المشروعية الخارجية- عيب الاختصاص أو عيب الشكل والإجراءات- التي ذكرناها سابقاً، أو كان اختصاص الإدارة تقديري عند صدور قرار الإلغاء، فهنا القاضي ليس له إلا إصدار أمر يتعلق بإعادة الملف لفحصه مجدداً، وإصدار قرار جديد منسجم مع المشروعية، مثال على ذلك منح القانون الإدارة سلطة تقديرية في منح الوثيقة أو عدم منحها، ودون أن يقيد سلطتها بشروط معينة، فهنا الإدارة لها السلطة التقديرية في منح الوثيقة أو عدم منحها ولكن ذلك وفقاً لاحترام القانون الخاص بذلك، فيحظر على القاضي أن يأمر بإجراء تنفيذي بمنح الوثيقة.

٢- أما في حالة كان اختصاص الإدارة مقيداً عند صدور قرار الإلغاء، فهنا يحق للقاضي أن يأمر بإجراء تنفيذي، مثال على ذلك رفض تسليم وثيقة إقامة لأحد الأجانب، على الرغم من استيفائه لكل الشروط التي حددها القانون.

يجب الإشارة إلى أن سلطة الأمر التي منحها المادة ٦٢ من قانون ١٩٩٥/٥/٨^{٤٩٥} للقاضي

الإداري تتسم بالشمول والاتساع من حيث المحاكم التي يمكن أن تمارسها، وبحيث تشمل جميع المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية ومجلس الدولة، ولكن يلاحظ من جهة أخرى، أنها تتسم بالضيق والمحدودية من حيث الموضوع، إذ إنها لا تتيح للقاضي ممارسة الأمر إلا لضمان تنفيذ الأحكام القضائية دون غيرها من الالتزامات، كما أنها تقتصر على قضاء الإلغاء فقط وفرض غرامات تكميلية دون قضاء التعويض.

الفرد الثاني: موقف المشرع والقضاء الإماراتي من مبدأ حظر توجيه الأوامر من القاضي إلى الإدارة

لم يرد من المشرع في دولة الامارات العربية المتحدة أي قانون ينظم سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، كما إنه لم يضع قانون تنظيمي ينضم الإجراءات الإدارية كما سبق الذكر، وكيف ذلك وإن المشرع الإماراتي لم يضع قانوناً خاصاً بالقضاء الإداري، واعتمد على القضاء العادي للنظر في المنازعات الإدارية، بواسطة المنظومتين القضائيتين القضاء الاتحادي والقضاء المحلي^{٤٩٦}.

وعليه من خلال استقراء القوانين الاتحادية والمحلية ولأحكام ومبادئ التي صدرت من المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم المحلية، اتضح لنا أن معظم الأحكام القضائية قد أيدت-ضمنياً- مبدأ حظر توجيه الأوامر من القاضي إلى الإدارة؛ لأنه يتوازى مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي أكد عليه الدستور الإماراتي أسوة بعدديد من الأنظمة العربية، وخلاف لذلك فقد أكد بعض الأحكام وخاصة الصادرة من المحاكم المحلية إن للقاضي أن يتدخل في أعمال الإدارة في حدود الحكم الصادر من طرفها، ودون أن يحل

See: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA.00006094043> Date review: ٢٠٢٢/٥/١٦^{٤٩٥}

^{٤٩٦} الشامسي. ٢٠١٣م. تنظيم دعوى الإلغاء في ضوء الأحكام والقوانين الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة. ص ٢٠٠.

محلها، وعليه يعتبر هذا التضارب في الأحكام والآراء بين المحاكم الاتحادية والمحاكم المحلية من أهم الإشكاليات التي تعرفها منظومة القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة التي يجب النظر فيها بجديّة من طرف المشرع، الذي أكدت عليه ورقة البحث لمؤتمر الأول لرؤساء المحاكم الإدارية بأبوظبي، فهي لا محالة ستكون نقطة تحول لتصدي لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر في مواجهتها^{٤٩٧}.

وعليه فالأصل في القضاء الإداري إن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القضاء بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، كالأمر بإعادة الموظف إلى عمله، أو ترقيته أو صرف مرتبه أو مستحقاته، أو الأمر بإزالة بناء تم تشييده أو غير ذلك من أعمال الإدارة، إلا إذا نص القانون على خلاف هذا الأصل، ويتوافق هذا الأصل العام مع طبيعة ودور القضاء الإداري الحديث من حيث إنه قضاء رقابة على مشروعية عمل الإدارة، لإضفاء رقابة على التقدير والملاءمة الإدارية التي تستقل بها الإدارة وحدها، كما إن هذا الأصل يتفق مع مبدأ الفصل بين سلطات الدولة وكذلك مع مبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي مع صدور قانون ١٨٧٢/٥/٢٤، حيث أصبح يصدر أحكاماً في استقلال عن الإدارة^{٤٩٨}.

ومما سبق يتضح لنا أن دور القاضي في نظام القضاء بالإمارات هو الفصل في النزاعات وإصدار الأحكام الإلغاء وفقاً للقانون، ولا يجب أن يتعداه إلى التدخل في قرارات الإدارة، بأمرها بتنفيذ الحكم أو منعها من قيام بعمل، فهو قاضي إلغاء ينظر إلى الدعاوي التي ترفع له من الخصوم فقط.

^{٤٩٧} المرجع نفسه، ص ٢٠٠.

^{٤٩٨} الشامسي. المرجع نفسه، ص ١٨٥-١٩٦.

ومن جهة ثانية لم ينهج المشرع الإماراتي الغرامات التهديدية لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية مثل ما سار عليه المشرع الفرنسي، والذي لا يعتبر استخدام القاضي لسلطة الأمر بالزام الإدارة بالتهديد المالي تدخلاً في أعمالها القانونية أو المادية، فهو يعتبر جزء من عمل القاضي من أجل ضمان تنفيذ الأحكام القضائية لا أكثر من ذلك^{٤٩٩}.

إن دور القاضي ينتهي بإصداره للأحكام فقط، ولا يمكن أن يتعداه إلى إصدار قرارات أو ممارسة أنشطة الإدارة، فالمحاكم كانت واضحة فيما يخص مبدأ توجيه الأوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة، حيث أكدت إلى أن القاضي لا يملك الحق في الحلول محل الإدارة في إصدار القرارات والقيام بالتزاماتها، أو أن يأمر بأداء أمر أو الامتناع عنه، فالقاضي الإداري في الإمارات العربية المتحدة هو قاضي إلغاء، تقتصر مهامه على إلغاء القرار فقط ولا تتعداه إلى تعديله، أو استبدال القرار المطلوب إلغاؤه، أو إلى إصدار أوامر إلى الإدارة للقيام بعمل معين، أو امتناع عن عمل ما^{٥٠٠}.

وقضت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتي في ذلك: "وحيث إن الأصل إن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القضاء بالزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل كالأمر بإعادة الموظف إلى عمله، أو ترقيته أو صرف مرتبه أو مستحقاته أو الأمر بإزالة بناء تم تشييده أو غير ذلك من أعمال الإدارة، إلا إذا نص القانون على خلاف هذا الأصل، ذلك إن هذا الأصل هو الذي يتوافق مع طبيعة ودور القضاء الإداري الحديث من حيث إنه قضاء رقابة على مشروعية عمل الإدارة"^{٥٠١}.

^{٤٩٩} سيأتي الحديث عنه في المبحث القادم.

^{٥٠٠} الشوابكة. ٢٠١٦م. تدرج البطلان في القرار الإداري دراسة مقارنة. الإمارات العربية المتحدة: دار الحافظ. ص. ١٦.

^{٥٠١} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ٧٤ و ١٣٥ لسنة ٢٠١١ اداري جلسة ٢٣/١١/٢٠١٢.

يلاحظ من النص السابق أن موقف المحكمة الاتحادية العليا واضح، حيث أكد على أن دور القاضي الإداري هو الحكم بالإلغاء على القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، حيث إن مهمته النظر في الدعاوي المرفوعة له وإصدار الأحكام حسب القانون، وعليه فإن سلطة القاضي هي مقيدة بمبدأ الفصل بين السلطات، ولا يقدر أن يمارس أي نشاط إداري أو يحل محلها في تنفيذ الحكم، بأن يأمر بإعادة الموظف إلى عمل مثلاً، فهذا ليس من اختصاصات القاضي، فمهمته الأساسية هي الرقابة على مشروعية عمل الإدارة.

ويعزى تحديد دور القاضي الإلغاء على هذا النحو، إلى الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، وكونها دعوى مشروعية، حيث لا يعتبر مبدأ فصل السلطات هو السبب في تحديد دور قاضي الإلغاء، فالقاضي العادي في مصر يملك في بعض الحالات إصدار أوامر لجهة الإدارة^{٥٠٢}.

ومما سبق نفهم بأن المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات قد حصرت اهتمام القاضي الإداري بالنظر في القرار الإداري، من حيث فحص مشروعيته، لإصدار حكم بإلغائه لعدم مشروعيته أو تقرير مشروعيته ورفض الدعوى التي رفعها الطاعن، ودون أن يتعدى ذلك إلى التدخل في اختصاصات الإدارة والأمر بتنفيذ عمل أو الامتناع عن القيام بعمل.

المبحث الرابع: سبل مواجهة إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية (وسائل إجبار الإدارة على التنفيذ) والحجز على أموال الخاصة للإدارة

ما من شك بضرورة اقتران المبدأين المشروعية واحترام الأحكام القضائية فلا قيمة لهما إن لم يحصل الاقتران، ولذلك حرص المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة على تقرير مبدأ المشروعية وسيادة حكم

^{٥٠٢} عبد الفتاح، حسن. ١٩٨٢م. قضاء الإلغاء. المنصورة: مكتبة الجلاء الجديدة. د.ط. ص ١٣٠.

القانون على غرار العديد من الأنظمة العربية والغربية، فنص على ذلك في المادتين (٤٤) و (٩٤)٥٠٤ من دستور دولة الإمارات لعام ١٩٧١، لذا وجب على الجميع مكونات المجتمع سواء الأفراد أو الإدارة احترام مبادئ القانون.

ونظراً لاستغلال الإدارة سلطاتها أحياناً ومخالفاتها لمبدأ المشروعية الذي أكد عليه الدستور، وعدم احترامها لحجية القرارات الصادرة من القاضي ضد الإدارة، وما يترتب على ذلك من التأثير على هيبة القضاء والتشكيك في قدراته على الحماية لحقوق الفرد ضد التجاوزات الصادرة عن الإدارة، ومصادقية ما يصدره من أحكام وقرارات، مما يدفع المتضرر من قراراتها وتصرفاتها إلى المطالبة بالتعويض بدل الإلغاء، مما أدى ذلك إلى اتخاذ الفرد لهذا الأسلوب أو الحل في حالات عدة رغبة في الحصول على حقوقهم ولو بحد أدنى.

من منطلق ما سبق سيتم في هذا المبحث طرح الحلول الممكنة لمواجهة اشكاليات امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية ومناقشتها كالعقوبات التهديدية والحجز على الأموال الخاصة بالإدارة من أجل إجبار الإدارة على التنفيذ، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الاول: الغرامة التهديدية لحث الإدارة على التنفيذ

إن للقضاء الدور المهم في التصدي لتعسف الإدارة وامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، فكما ذكرنا سابقاً فإن الإدارة قد تحاول بكافة الطرق القانونية وغير القانونية تأخير أو تعطيل تنفيذ الأحكام

٥٠٣ المادة ٤٤ من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١: "احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السلطات العامة تنفيذها لها ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة، واجب على جميع سكان الاتحاد" الباب الثالث "الحريات والحقوق والواجبات العامة".
٥٠٤ المادة ٩٤ من دستور الامارات العربية المتحدة: " العدل أساس الملك. والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبههم لغير القانون وضماثرهم. الفصل الخامس: "القضاء في الاتحاد والامارات".

الإدارية، مما يتسبب في إهدار حقوق المواطنين وتعطيل تنفيذ الأحكام لمدة طويلة ويعود سبب تعنت وتعسف الإدارة أحياناً إلى وجود مبادئ قانونية ثابتة -مبدأ الفصل بين السلطات- تقيد من سلطة القضاة وعدم حلوله محل الإدارة في إصدار قرارات أو التعليمات، فالقاضي يقتصر إلى إصدار أحكام الإلغاء، وإصدار حكم بالتعويض في حالة استحالة التنفيذ، ففي هذه الحالة يلجأ القاضي الإداري إلى أسلوب الضغط المالي-الغرامات التهديدية- في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية لتكون هذه العقوبات رادعاً للإدارة لإجبارها على التنفيذ^{٥٥٥}، وسيتم تناول هذا الموضوع من خلال فرعين على الشكل الآتي:

الفرع الأول: تعريف الغرامات التهديدية

لم يجد الباحث -من خلال اطلاعه- في التشريعات الإماراتية من القوانين والأنظمة واللوائح ذات الصلة فضلاً عن القضاء الإماراتي للغرامة التهديدية ما يوضح أو يشير إلى تعريف محدد للغرامة التهديدية كما في التشريع الفرنسي والمصري.

ويجد المتابع في هذا المجال بأن فرنسا تعد مهد الفكرة والمنطلق الأولى لتطبيق فكرة الغرامات التهديدية، حيث عرف المشرع الفرنسي الغرامات التهديدية في قانون ٥٣٩/٨٠ الصادر بتاريخ ١٦/٠٧/١٩٨٠ حيث نص لى أنه: "يعد التهديد المالي وسيلة لإجبار المدين على تنفيذ الالتزام الذي يقتضي تدخلاً شخصياً من جانبه، ومقتضى هذه الوسيلة أن يحكم القاضي على المتعنت بغرامة مالية

^{٥٥٥} خليل، عمر خليل الحاج يوسف. ٢٠١٤م. تنفيذ الاحكام الإدارية. (رسالة ماجستير). جامعة النجاح الوطنية. فلسطين. ص ٥٠.

يدفعها كل يوم، أو أسبوع، أو شهر، أو فترة زمنية معينة، يتأخر فيها عن الوفاء بالتزامه بالقيام بعمل أو

عن كل مرة يأتي فيها المدين عملاً ينبغي الامتناع عنه، وذلك إذا كان التزامه بالامتناع عن عمل^{٥٠٦}.

كما قامت بتعريفها محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها حيث نصت بأن: "الغرامة التهديدية

كما يدل عليها اسمها وتقتضيه طبيعتها، ليس فيها أي معنى من المعاني الملحوظة في العقوبة كما إنه ليس

فيها معنى التعويض عن الضرر، وإنما الغرض منها هو إجبار المدين على تنفيذ التزامه على الوجه الأكمل،

وهي لا تدور مع الضرر وجوداً وعدمًا، ولا يعتبر التجاوز عنها في ذاته تجاوزاً بالضرورة عن ضرر حاصل

أو تنازلاً عن تعويض الضرر بعد استحقاقه، خصوصاً إذا اقتضى عدم التمثيل بما دواعي العدالة أو دوافع

مصلحة"^{٥٠٧}.

وقد تم تعريفها أيضاً على أنها "مبلغ مالي يلزم به القضاء المدين من أجل تنفيذ التزامه عينياً في

خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع مبلغ عن التأخير عن كل يوم أو كل أسبوع أو في

أي وحدة أخرى من الزمن أو عن كل مرة يأتي عملاً يخل بالتزاماته، وذلك إلى أن يقوم بالتنفيذ العيني أو

إلى أن يمتنع نهائياً بالإخلال عن الالتزام"^{٥٠٨}.

كما ورد تعريفها أيضاً بأنها "وسيلة إكراه مشروعة تمارس على المدين من أجل حمله على تنفيذ

التزامه، وحتى تحقق هذه الوسيلة هدفها يجب أن يكون معدها مرتفعاً مما يحيف المدين ويجبره على تنفيذ

التزاماته تنفيذاً عينياً، وحتى يكون الإكراه مجدياً تقدر الغرامة عن كل وحدة زمنية يتأخر فيها المدين عن

^{٥٠٦} بن صاولة، شفيقة. ٢٠١٠م. إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية دراسة مقارنة. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

ص ٢٧٥ - ٢٧٦.

^{٥٠٧} نقض مدني مصري - جلسة ١٣ أكتوبر ١٩٦٩ نقلا عن يحيى، عبد الودود. ١٩٩٤م. موجز في النظرية العامة للالتزام المصادر، الأحكام،

الآثار. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٣٩٢.

^{٥٠٨} السنهوري. عبد الرزاق. ١٩٧٠م. الوسيط في شرح القانون المدني نظرية الالتزام بوجه عام، بيروت: دار إحياء التراث العربي. ج ٢. ص

٨٠٧.

تنفيذ التزاماته (ساعة، يوم، أسبوع، شهر)، أو عن كل مرة يخل فيها التزامه؛ لأن المدين يشعر بهذه الطريقة كأنه كلما تأخر عن تنفيذ التزامه زاد مبلغ الغرامة التهديدية المحكوم به^{٥٠٩}.

ويرى الباحث من خلال التعاريف الفقهية والقضائية السالفة الذكر أن معناها تكمن في أنها وسيلة غير مباشرة لوسائل التنفيذ الجبري، حيث أن قواعدها وأحكام سارية لكل ما يخص الامتناع أو الالتزام بالعمل، ولا يزال الوفاء به ممكناً يتطلب من قبل المدين التدخل بنفسه، وقد أكد القضاء الفرنسي والمصري من خلال التعريفات السابقة بأن الغرامات التهديدية تختلف عن التعويض أي ليس هدفها تعويض الأضرار، حيث أن المقصد الرئيسي من الغرامات تتمثل في إجبار المدين بعدم التخلف والممانعة عن التنفيذ، لذا فقد تم منح القاضي سلطة ومساحة واسعة في زيادة الغرامة للمتخلف عن التنفيذ حسب ما يراه مناسباً بحيث يكون مسوغاً وعملاً هاما لتحقيق الغاية المقصودة منها.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للغرامات التهديدية

رغم أهمية الغرامات التهديدية في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، إلا إن المشرع والقضاء الإماراتي بنظاميه الاتحادي والمحلي لم ينهج هذه الوسيلة سبباً على نهج بعض الدول كفرنسا ومصر وغيرها، حيث إن معظم هذه الدول قد وضعت بعض القوانين لتنظيم الغرامات التهديدية وعمل بها، في الأحكام القضائية نظراً لفعاليتها الكبيرة في إقناع الإدارة بالرجوع عن قرارها المتمثل في عدم التنفيذ، وسيحدث الباحث عن الغرامات التهديدية في فرنسا ومصر الرائدتين في هذا التوجه وذلك على الشكل الآتي:

^{٥٠٩} هنيش. ٢٠١٣م. ضمانات تنفيذ الاحكام والقرارات القضائية. ص ٤٨.

١- الغرامات التهديدية في القانون الفرنسي:

لقد كرسّت الغرامات التهديدية في القانون الفرنسي بموجب القانون الصادر في ١٩٦٣/٠٧/٣٠ على إنشاء قسم للتقرير والدراسات هدفه السعي إلى تنفيذ الأحكام، ثم القانون رقم ٨٥٥ الصادر في ١٩٨٠/٠٧/٣٠ والذي بموجبه أعطى المشرع الفرنسي السلطة للقضاء بفرض الغرامات على الجهات العامة من أجل دفعها إلى تنفيذ أحكام القضاء، وفي خطوة تالية فقد قام المشرع بمنح القاضي القدرة في توجيه الأوامر للإدارة بتنفيذ الأحكام^{٥١٠}.

ويجدر الإشارة إن مجلس الدولة كان يرفض دومًا تكريس هذه الوسيلة التي كان القضاء العادي يعترف بها، إلا إنها قد تنازلت عن هذا الموقف حيث إن بتاريخ ١٩٨٠/٠٧/١٦ صدر بفرنسا قانون ٥٣٩/٨٠ الصادر بتاريخ ١٩٨٠/٠٧/١٦ الذي تضمن الغرامات التهديدية المنصوص والمطبق في المواد الإدارية، والتنفيذ للأحكام عبر أفراد القانون العام، وإن الغرامات المنصوص عليها بموجب القانون السالف الذكر تمكن القاضي الإداري من الحكم على الإدارة لعدم التنفيذ، كما إن القانون ١٢٥/٩٥ الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٠٢/٠٨ المتضمن لتنظيم القضائي الإجراءات المدنية والجزائية الجديدة في هذا الموضوع حيث صارت الجهة التي تصدر الحكم أو القرار النهائي هي المعنية بالتنفيذ عوض مجلس الدولة نظرًا لكثرة الدعاوي المتراكمة على المجلس، إذ أصبح مجلس الدولة يتقاسم هذه الصلاحية مع المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف، ومع ذلك يبقى للمحكمتين إحالة طلب تنفي لمجلس الدولة الذي يصدر الحكم بالغرامات التهديدية وفقًا للإجراءات القضائية العادية^{٥١١}.

^{٥١٠} هنيش. ٢٠١٣م. ضمانات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية. ص ٣٧. وأيضاً أبو يونس. ٢٠٠١. الغرامة التهديدية. ص ٤١.

^{٥١١} هنيش. المرجع السابق نفسه، ص ٤٢-٤٣.

٢- الغرامات التهديدية في القانون المصري:

إن نظام الغرامات التهديدية لا يزال لم يُنص عليه في القانون المصري، إلا إن الغرامات التهديدية من ابتكار القضاء العادي، لذلك ذهب الكثير من الفقهاء إلى القول بحاجة النظام المصري إلى تشريع الغرامات التهديدية إذ إن هذا التشريع لا موطن له حيث إنه حيثما تماطلت الإدارة في التنفيذ فثمة حاجة إليه، والواقع إن فكرة الغرامات التهديدية هي من إبداع القضاء العادي كما أسلفنا الذكر من قبل النص عليها من جانب المشرع المصري في المادتين ٢١٣ و ٢١٤ من القانون المدني والمشرع الفرنسي ١٩٧٢/٠٧/٥ والخاص بإنشاء قاضٍ للتنفيذ^{٥١٢}.

حيث لم يجد القاضي العادي غضاضة في استخدامها ضد الإدارة في بعض الحالات لتغلب على عنف الإدارة، وبخلاف القاضي الإداري المصري الذي كان يترك للإدارة حرية واستخدام أسلوب الغرامة التهديدية ضدها مراعاة المبدأ الفصل بين السلطات^{٥١٣}.

الفرع الثالث: أهمية الغرامات التهديدية في التعجيل بالتنفيذ

ما من شك بأهمية الكبيرة للغرامة التهديدية باعتبارها أداة من أدوات الإلزام للإدارة بتنفيذ الأحكام التي تصدر من الجهة القضائية لجهاها، إذ تعد وسيلة قانونية لضمان التسريع بالتنفيذ، حيث تسمح بالتغلب على الرضا العنيد للإدارة في تنفيذ الحكم المكتسب لحجية الشيء المقضي به، وفي هذا الصدد يرى الدكتور عصمت عبد الله الشيخ "أن للغرامة قوة كبيرة في التهديد بشكل تصاعدي، كون

^{٥١٢} بن عزوز عقبه وحنك لطفي. ٢٠٠٨. ضمانات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد القرارات الإدارية. (مذكرة مكملة لنيل شهادة

الليسانس) جامعة محمد خيضر. ص ٣٦/٣٧.

^{٥١٣} المرجع السابق نفسه. ص ٣٧.

الحكم الذي صدر بفرض الغرامة وقتي لم يكن نهائي واجب النفاذ، حيث أن الغرامة تكون مهددة ومسلطة على الجهة الإدارية بسرعة تنفيذ التزاماتها أو تصر على موقفها وتصمم على عدم التنفيذ"^{٥١٤}.

واستخلص الباحث من التجربة الفرنسية والمصرية وكذلك من رأي الدكتور عصمت أن الغرامة التهديدية تعد من أهم الضمانات التي تساعد على التعجيل بتنفيذ الأحكام القضائية، وهذا ما يؤدي بدوره إلى تجنب القاضي بعد صدور حكمه تراكم دعوى على أخرى، إذ إن امتناع الإدارة على التنفيذ يسمح للمحكوم له بالطعن في قرارها والأمر الطبيعي متى صدر حكم في هذا الطعن، يلجأ المحكوم له مرة أخرى لمخاصمة هذا الامتناع من جديد وهكذا إلى ما لا نهاية له.

وأما المشرع الإماراتي فقد ضيق من صلاحيات القاضي التي تقتصر على إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم المشروعية، والتعويض عن الأضرار للمحكوم له في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها، وهذا ما يعاب على المشرع الإماراتي الذي لم يستعمل هذه الوسيلة الفعالة للضغط على الإدارة التي ستضطر لاحتمالاً إلى تجنب الغرامات وتنفيذ الأحكام، فالمشكلة إنّ الإدارة تملك العديد من الحيل من أجل تجنب تنفيذ الأحكام القضائية والتي ذكرناها سابقاً من أسباب قانونية وواقعية، لذا كان من الأفضل استعمال هذه وسيلة الغرامات التهديدية التي أعطت نتائج فعالة في الدول التي نهجتها في قضائها الإداري كفرنسا ومصر.

المطلب الثاني: الحجز على الأموال الخاصة للإدارة

مع استمرار وتزايد فكرة عدم التنفيذ للأحكام القضائية من قبل السلطات الإدارية، وعجز الأساليب السابق ذكرها من دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل والغرامات التهديدية وتضمين الحكم

^{٥١٤} عبد القادر، عدو. ٢٠١٠م. ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة. الجزائر: دار هومة. ص ١٦٩.

الإداري أوامر تنفيذية، تطلب الأمر السعي إلى إيجاد سبل أخرى كفيلة بإجبار السلطات الإدارية على التنفيذ للأحكام القضائية التي تصدر تجاهها، وخاصة فيما لو كان هذا الامتناع ناتج عن المماطلة قصداً أو وجود مواقف وحالات شخصية بين الإدارة والأفراد، إذن. ما الوسيلة الفعالة لتنفيذ الحكم والقضاء على ظاهرة الامتناع.

من خلال البحث والقراءة للبحوث العلمية والكتب القيمة في مجال القضاء^{٥١} على هذه الظاهرة المتمثلة في الامتناع عن التنفيذ للأحكام القضائية من قبل الإدارة، وجدنا أن الحجز على الأموال الخاصة للإدارة من أهم السبل الكفيلة لمواجهة تعنت الإدارة وإجبارها على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، رغم إن العديد من الأنظمة القضائية قد تجاهلت هذه الوسيلة، وذلك نظراً للعامل النفسي للقاضي الذي يخاف مواجهة الإدارة وتوجيه الأوامر والحجز على أموالها.

وعليه سيتناول الباحث في الفروع التالية ماهية الحجز على الأموال، وتمييز الأموال العامة للإدارة عن الخاصة، وكذلك مسألة إمكانية الحجز على الأموال الخاصة للإدارة لتنفيذ الحكم القضائي فضلاً عن إمكانية تطبيقها في الإمارات، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: ماهية الحجز على الأموال

إن أصل الحجز هو من الفعل الثلاثي حجز، وحجز الشيء أي حازه ومنعه عن غيره وأبقاه لنفسه، وحجز الشيء أو الشخص أي حبسه محجز أموالاً، وحجزه عن أمر ما أي قام بمنعه عنه كحجزت عن نفسي

^{٥١} من تلك الكتب والدراسات التي تناولت بشكل مباشر أو غير مباشر لموضوع الحجز على الأموال: ١. مصطفى مجدي هرجة. د.ت. الجديد في قانون الحجز الإداري في ضوء الفقه والقضاء. القاهرة: دار محمود. ٢. محمد عزمي البكري. د.ت. الحجز القضائي على المنقول في ضوء الفقه والقضاء. القاهرة: دار محمود. د.ط. ٣. بكر عبد الفتاح السرحان. ٢٠٢١م. التنفيذ الجبري في القانون الإماراتي. الإمارات: دار الحفاظ. ط ٤. ١. ٤. إسماعيل صالح الدين. ٢٠١٦م. إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة. (رسالة ماجستير). في القانون العام. جامعة أبو بكر بلقايد. تلمسان.

الكلام خلال يومين سابقين، وحجز القاضي على ماله، أي منع صاحبه عن التصرف فيه حتى يفض مشكلته مع العدالة فأصدرت الحكومة قرارا بحجز ممتلكاته^{٥١٦}.

والحجز الإداري في الاصطلاح: "مجموعة الإجراءات التي ينص عليها القانون والتي توجبها تحول الحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة حجز أموال مدينيها أو بعضها ونزع ملكيتها استيفاء لحقوقها التي يجيز القانون استيفائها بهذا الطريق"^{٥١٧}.

والحجز على المال ينقسم إلى قسمين هما:

١. الحجز التنفيذي: يتم بناء على سند تنفيذي كالحكم والمحركات الموثقة ونحوها ويؤدي إلى استيفاء حق الدائن الحاجز من أموال المدين أو ثمنها بعد بيعها بواسطة السلطة العامة.

٢. الحجز التحفظي: هو الذي يوقع بموجب سند عرفي أو بإذن من القاضي، ويقصد به مجرد منع المدين من التصرف في المال المحجوز إضرارا بحقوق الدائن الحاجز، وإن كان مآل هذا الحجز أن يصبح تنفيذيا إذا صدر حكم بصحته، وينتهي باستيفاء الدائن حقه من المدين ببيع المال المحجوز أو الاستيلاء عليه في بعض الصور^{٥١٨}.

يلاحظ من خلال التعريفات السابقة خصوصا المتعلقة بالحجز التنفيذي و الحجز التحفظي عدم تحديد _حجز أموال الخاصة للإدارة_ الطرف المقابل وهو المحجوز ضده، إلا أن التعريف العام للحجز الإداري قد يفهم من ذلك بقولها: الحجز عن الأموال المديونين بعضها أو كلها، وانتزاع الملكية لاستيفاء حقوقها قد أجازها القانون للاستيفاء، وهذا ما سيتم تناوله في الفرع التالي.

^{٥١٦} عمر. أحمد مختار عبد الحميد. ٢٠٠٨م. معجم اللغة العربية المعاصرة. القاهرة: عالم الكتب. ط ١. ج ١. ص ٤٤٨.

^{٥١٧} والي. فتحي. د.ت. التنفيذ الجبري في المواد المدنية والتجارية وفقا لقانون المرافعات وقانون الحجز الإداري والتمويل العقاري، القاهرة: دار النهضة. د.ط. ص ٦٥٥.

^{٥١٨} البكري. د.ت. الحجز القضائي على المنقول في ضوء الفقه والقضاء. ص ٩.

الفرع الثاني: تمييز الأموال العامة للإدارة عن أموالها الخاصة

من الأهمية بمكان قبل التطرق إلى قضية إمكانية الحجز على الأموال الخاصة للإدارة من أجل استيفاء مبلغ الدين الذي حكم به القاضي الإداري على الإدارة، يلزمنا التمييز أولاً بين الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة، فالحكم على الشيء فرع عن تصوره، حيث أن الأموال العامة تعد وسيلة مادية التي تسعى من خلالها السلطات الإدارية في ممارسة أنشطتها لخدمة المصلحة العامة. وعرّف المال العام في الشريعة الإسلامية بأنه: "ما تملكه الدولة ويخصص لإقامة المشاريع والمصالح العامة التي فيها منفعة عامة"^{٥١٩}.

وعرّف المال العام في القانون بأنه: "كل الأموال التي تخصص في استخدام المرافق العامة والجمهور، وتتطلب الحماية النظامية القانونية بحيث يخرجها عن مفهوم ونطاق القانون الخاص"^{٥٢٠}. أما في التشريع المصري فيلاحظ أنه قد تبني نفس التعريف الذي حدده المشرع الفرنسي، حيث جاءت المادة ٧٨ من القانون مفادها بأن المال العام للدولة تتمثل في المنقولات والعقارات التي تملكها الدولة وكذلك الشخص الاعتباري العام بمقتضى القانون أو بالفعل^{٥٢١}.

أما في التشريع الإماراتي فلا يختلف كثيراً عما سبق من التعريفات، حيث أكد عليه المادة ١٠٣ من قانون المعاملات المدنية الإماراتي الذي يعدّ أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو

^{٥١٩} العبيدي، صدام. ٢٠١٩م. استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي. المركز العربي للنشر والتوزيع. ط ١. ص ٢١١.

^{٥٢٠} بكوش. ٢٠١٣م. جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. ص ١٥.

^{٥٢١} المادة ٨٧ من القانون المدني المصري.

الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بناء على قانون. ولا يجوز في جميع

الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن^{٥٢٢}.

مما سبق يتبين بأن تمييز الأموال العامة للإدارة عن أموالها الخاصة يعتمد على معيار المنفعة العامة،

حيث يتبين من خلال ما يسبغه القانون من الحماية القانونية للأموال العامة باعتبارها مخصصة لتحقيق

المنافع العامة، ومن ثم يخضعها لمجموعة من القواعد القانونية الخاصة التي تكفل لها تلك الحماية ومن الملاحظ

أن التفرقة بين أموال الإدارة العامة والخاصة يعد حديثاً نسبياً، وقد اتفق الفقه والقضاء بأن الأموال العامة

للدولة هي كل ما تمتلكه الدولة من المنقول أو العقارات أو الأشخاص الاعتبارية العامة، بحيث يخصص

لمنفعة عامة بفعل أو بالمقتضى القانون^{٥٢٣}.

إذن فالسؤال الذي يطرح نفسه: هل بإمكان الحجز على الأموال الخاصة للإدارة من أجل استيفاء

قيمة الدين المستحق عليها في حالة استمرارها في الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وعجز

الوسائل السالفة الذكر في إجبار الإدارة على التراجع عن قراراتها التي لا محالة ستكبدها خسائر مادية كبيرة؟

الفرع الثالث: إمكانية الحجز على الأموال الخاصة للإدارة لتنفيذ الحكم القضائي

حاول جانب من الفقه إيجاد مبرر لمبدأ الحظر لطرق التنفيذ الجبري، مستند إلى صورة تنفيذ الحكم

الإداري، والتي لا تشمل الأمر بتنفيذ الأحكام من خلال الوسائل للتنفيذ الجبري، عكس الأحكام التي

تصدر ضد أشخاص القانون، ويعزى هذا الحظر إلى أن إيقاع الحجز سينتهي آخرًا ببيع المال العام بيعاً

قضائياً، وهذا سيؤدي لا محالة إلى شلل في المرافق العامة التي تحتاج في أدائها للخدمة المنوطة بها تحقيقاً

^{٥٢٢} قانون اتحادي رقم (٥) لسنة ١٩٨٥ بإصدار قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة المعدل بالقانون الاتحادي رقم (١)

لسنة ١٩٨٧م.

^{٥٢٣} الدايني، ذكرى عباس. ٢٠٠٥م. وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، (رسالة ماجستير). في القانون، جامعة بغداد. ص ٧.

للنفع العام، إلا الأموال -سواء العامة أو الخاصة- التي تعدّ الوسائل المادية التي تستعين بها على ممارسة نشاطها؛ حيث أن الفقه والقضاء قد اتفقا على أن المرافق العامة يجب فيها إحالة كل الضمانات التي تساعده في أداء الوظيفة بشكل منتظم لكل منتفع، وتنفيذا للمبدأ المتضمن في منع التعطيل للمرافق العامة فإن لا يجوز التنفيذ على الأموال اللازمة لسيره عن طريق مسطرة الحجز^{٥٢٤}.

وفي هذا الصدد فقد أكدت المادة ٢٤٧ من قانون اتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م بشأن الإجراءات المدنية بالإمارات العربية المتحدة على ذلك بقولها: "مع عدم الاخلال بما ينص عليه أي قانون آخر، لا يجوز الحجز على المال العام أو الخاص التي تمتلكها الدولة أو في إحدى إماراتها^{٥٢٥}". وهذا ما نص عليه القانون المصري في القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ بقوله: لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والأثاث والأدوات المخصصة لإدارة المرافق العامة"، وكذلك نص المرسوم القانون الفرنسي المؤرخ في ٢٢ / ١١ / ١٧٩٠ في مادته الثامنة على أن: "أموال الدولة لا تشكل ضمناً للدائنين ونصت المادة ٩ من القانون نفسه على أنه: "يحظر كل أنواع الحجز عامة على أموال الدولة"^{٥٢٦}.

ومن الأهمية بمكان التنويه هنا بأن التنفيذ بالحجز وبيع أموال الإدارة الخاصة يتعارض مع المصلحة العامة، وفي هذا السياق فقد وضع السنهوري هذا المعنى مفاده بأن حماية الأموال العامة يتطلب منع انتزاع العام منها جبراً عن طريق الحجز عليه؛ لأن الحجز ينقلب إلى بيع جبري^{٥٢٧}.

بينما يرى جانب من الفقهاء كفتحي بخلافه بأنه: "لكن عدم الحجز قاصر على ما يلزم لسير المرفق العام فإذا كانت هناك بعض الأموال المخصصة لإدارة المرفق ولا يتعارض الحجز عليها مع سير المرفق

^{٥٢٤} نفاعن عفيف، بن عبو. ٢٠٢١م. إشكالات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في التشريع الجزائري. (رسالة دكتوراه). في القانون العام.

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران. الجزائر. ص ٧٢. بتصرف.

^{٥٢٥} المادة ٢٤٧ من القانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٩٢م بشأن الإجراءات المدنية.

^{٥٢٦} المادة ٩ من القانون الفرنسي لسنة ١٩٧١م.

^{٥٢٧} السنهوري. ١٩٧٠م. الوسيط في شرح القانون المدني. ج ٨. ص ١٣٦.

هاته يمكن الحجز عليها^{٥٢٨}، وهذا ما أخذ به القضاء المغربي حيث تم الحجز على أموال بلدية لتنفيذ حكم قضى عليها بأداء مبالغ مالية لفائدة المدعي ضدها وتم حجز منقولاتها ممثلة في سيارة، تلفاز ومكيف هواء باعتبار أن هاته المنقولات، لا يضر بيعها واستيفاء الدين المستحق على البلدية سير المرفق البلدي^{٥٢٩}.

إذن فإنه لا يجوز الحجز على المال العام للدولة أو الشخص الاعتباري العام تنفيذاً كان أم تحفظاً باعتبار أن هذه الإجراءات تتعارض مع مبدأ تخصيص المال العام للمصلحة العامة، وإن الحجز بهذه الصورة سيعطل سير المرفق العام، ويحول دون تنفيذها، وإن هذا الحجز غير المرغوب فيها لهذا السبب سينقلب في النهاية إلى بيع قضائي وإن البيع الاختياري بالأولى غير جائز في هذا الشأن، وإن كان هذا الأخير يتفق على أن عدم جواز الحجز هذا قاصر على ما يلزم لسير المرفق العام فإذا كانت هنالك بعض الأموال غير مخصصة لإدارة المرفق العام ولا يتعارض الحجز عليها مع سيره تعدّ أموالاً خاصة لهذا المرفق ويمكن الحجز عليها وهذا الاتجاه المؤيد فقهاً هو الذي يؤخذ به العمل القضائي الإداري تقريباً في جميع المحاكم الإدارية وقد سبق لوزير الداخلية المغربي أن أشار في منشوره عدد ١٨٢ بتاريخ ١١/٥/١٩٩١ إلى أن ممتلكات الجماعات العمومية التي لا تقبل أن تكون محلاً للحجز هي الأموال العامة وحدها دون الأملاك الخاصة التي ليس هناك من الناحية القانونية والقضائية ما يمنع إيقاع الحجز عليها^{٥٣٠}.

^{٥٢٨} والي. د.ت. التنفيذ الجبري في المواد المدنية والتجارية وفقاً لقانون المرافعات وقانون الحجز الإداري والتمويل العقاري. ص ٢٠٨.

^{٥٢٩} المنصوري، حمزة. ٢٠١٢م. تنفيذ الأحكام الإدارية الغرامية التمهيدية. القسم الثاني. مقال منشور على شبكة الانترنت بتاريخ

٢٠١٢/٥/٦م. الرابط: <https://www.startimes.com/?t=٣٠٦٥٤١٧٢> تاريخ التصفح: ٢٠٢٢/٥/١٢م.

^{٥٣٠} المرجع السابق نفسه.

الفرع الرابع: إمكانية تطبيق فكرة الحجز في دولة الإمارات العربية المتحدة

من المسلم به أن الحجز على أموال الإدارة لاستيفاء الدين الذي أقره القاضي الإداري غير جائز في دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك وفقاً للمادة ٢٤٧ السالفة الذكر من قانون الإجراءات المدنية، حيث أكدت على أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة والخاصة المملوكة للدولة أو لإحدى الإمارات^{٥٣١}.

ولكن التجربة المغربية قد لاقت استحسان كبير من المواطنين وقد ساهمت في تنفيذ العديد من الأحكام القضائية الإدارية التي امتنعت الإدارة عن تنفيذها، وقد أكد هذا التوجه ورقة البحث المقدمة من قبل القاضي عبدول لمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، فيما يخص إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وسبل مواجهتها، حيث أقرت على أنه أي إضافة لتعديل تشريعي يقضي بالجواز لحجز الأموال والعائدات التي تملكها الإدارة يعتبر من أهم الحلول التشريعية التي يمكن الاعتماد عليها لمواجهة هذه الظاهرة.^{٥٣٢}

ويرى الباحث أن رأي القاضي الدكتور عبد الوهاب فيما يخص حجز مال الإدارة وعائدتها بحسب ما تم الحكم الصادق ضد الإدارة هو موجه إلى أموال الإدارة كلها سواء العامة والخاصة، ولكن الرأي الأنسب هو أن يتم الحجز فقط على أموال الإدارة الخاصة التي لا يؤدي الحجز عليها أو التنفيذ عليها إلى توقف سير المرفق العام أو الضرر بالمنفعة العامة للمواطنين.

وعليه فعلى الإدارة وضع البند المالي الخاص في الميزانيات العامة للدولة مشتملاً الهيئات والوزارات، لمواجهة التزامات الإدارة من حيث دفع الغرامات أو التعويضات القضائية، معتمدين في ذلك على دراسات علمية استباقية توضع في الحسبان احتمالية مواجهة الإدارة لأحكام يلزمها تنفيذها، فمثلاً يمكن لأحد

^{٥٣١} المادة ٢٤٧ من قانون الإجراءات المدنية، وقم تم إلغاء هذه المادة بالمرسوم بقانون اتحادي رقم ١٠ لسنة ٢٠١٧م، ولصلاحيات اللائحة التنفيذية رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٨م المنشور بتاريخ ١ ديسمبر ٢٠١٨م.

^{٥٣٢} عبدول. ٢٠١٢م. إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها. ص ٦.

المواطنين أن يتعرض لحادث مميت نتيجة لحفر في الطريق التي من المفروض على الإدارة إصلاحها والعناية بها مسبقاً، مما يؤدي بها إلى ضرورة تعويض المتضرر أو عائلته بمبلغ كبير قد يرهق كاهل الإدارة التي يجب عليها مسبقاً أن تضع ميزانية خاصة بمثل هذه الحالات.

خاتمة الفصل:

بدا لنا جلياً من خلال هذا الفصل أن المشرع في الإمارات العربية المتحدة قد سعى جاهداً إلى تطوير الظاهرة أو فكرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من قبل الإدارة، وذلك باعتماده على دعوى الإلغاء ودعوى التعويض والدعوى التأديبية، ولكن تبقى هذه الوسائل بدون جدوى أمام تشبث الإدارة بقراراتها المتعنتة ورفعها للدعوى النقض أمام المحكمة الاتحادية العليا، مما يؤدي إلى طول مدة الانتظار التي يتضرر منها الطرف الضعيف في المنازعة ألا وهو الفرد الذي هدفه من الدعوى حل المنازعة ورجوع الحق إليه وتسوية وضعه، مما يطرح السؤال لماذا لم يعتمد المشرع الإماراتي على وسائل أكثر فعالية لمواجهة هذه الظاهرة معتمداً في ذلك على التجربة الفرنسية والمصرية التي وسعت من صلاحيات القاضي الإداري وسمحت له بإصدار الأوامر للإدارة، وكما سمحت للقاضي بفرض غرامات تهديدية لإجبار الإدارة لرضوخ الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدهم.