بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية السودان

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة شندي

كلية الدراسات العليا والبحث العلمي

قسم القانون

الطعن في القرار الإداري
بسبب إساءة استعمال السلطة

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب: يحي عبد الله محمد عبد الله

إشراف: أ.د. أسعد عبد الحميد إبراهيم

1437هـ ــ 2015م

آيـــــــــة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(يَا دَاوُودُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُمْ بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَى فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ) .

صدق الله العظيم

الآية 26من سورة ص

إهـداء

إلى :

خير من يهدى له الحبيب المصطفى صلى الله عليه وسلم القائل :(أنا مدينة العلم وعلي بابها).

إلى :

روح أبي الطاهرة التي فاضت إلى بارئها في أفضل يوم من أيام العام الهجري 1434، وحجاج بيت الله الحرام يقفون بعرفة لأداء أهم وأعظم ركن من أركان شعيرة الحج.

أنزل الله عليه شآبيب رحمته ووسع له في قبره مد بصره .

إلى :

أمي الغالية التي لا أستطيع أن أعدد مآثرها ، مهما سكبت من عصارة الأحرف ، ونظمت من درر الكلمات لأعبر عن عظمتها.

أطال الله في عمرها .

إلى زوجتي ورفيقة دربي التي كثيراً ما أخذني عنها هذا البحث .

أدام الله عشرتها .

إلى صغيريَّ ، ثمرتي فؤادي وريحانتيه (يسرا ومحمد) .

حفظهما ربي ورعاهما .

إلى أشقائي وشقيقاتي الذين هم ملتجئي وملاذي الآمن .

وفقني الله لرد جميلهم .

إلى أهلي وعشيرتي وزملائي وأصدقائي ، وكل حادب على العلم ، شغوف بالعدالة .

إليهم جميعاً أهدي هذا الجهد.

شكر وعرفان

يقول الحبيب المصطفى صلوات الله عليه وتسليمه: (لا يشكر الله من لا يشكر الناس)[1] .

الشكر أولاً لجامعة شندي التي هيأت لي الكثير حتى أكملت هذا البحث فمنذ التحاقي للعمل بها بدأت نفسي تراودني للتقديم له .

والشكر لكلية الدراسات العليا التي وافقت على قبولي لأصبح طالبا بها واحتضنتني حتى عرض هذا البحث للمناقشة .

والشكر لأسرة كلية القانون ابتداءاً ممن تعاقبوا فيها على كرسي العمادة ، ثم الأجلاء أعضاء هيئة التدريس الذين كثيراً ما كانوا يحثونني على التقديم للدراسات العليا ، ثم من شغلوا وظيفة مسجل الكلية على التوالي ، ثم الأخوة والأخوات زملائي الموظفين بمكتب المسجل سواء ما زالوا معي بالمكتب أو تم نقلهم إلى مواقع أخرى بالجامعة والذين ذللوا لي الكثير من الصعاب . والشكر موصول للأخوة العمال والحرس وحتى الطلاب .

وأخص بالشكر البروفيسور أسعد عبد الحميد إبراهيم السيسي الذي وقف لجانبي كثيراً وكان يحضني بإلحاح للتقديم للماجستير ، بل وحمل الخطة بنفسه لكلية الدراسات العليا ووقف على إجازتها ، وفوق ذلك تحمل أعباء الإشراف على الرسالة وقدم لي النصح والإرشاد والتوجيه والتقويم والتصويب وكل ما لم يكن بوسعي تضمينه في هذه الرسالة ، وذلك منذ بزوغ الفكرة حتى استوت على سوقها وآتت أكلها بفضل الله تعالى فقد صبر كثيراً على ترددي عليه بمكتبه عندما كان موجوداً بكلية القانون وكلية الدراسات العليا، وبعد سفره للمملكة العربية السعودية لم تزعجه مهاتفتي ولم تؤرقه مراسلتي . فلم تبعده عني الهجرة ولم تصرفه عني مشاغل الحياة. فجزاه الله خير الجزاء وسدد خطاه وجعل فضائل أعماله في ميزان حسناته .

والشكر لمكتبة كلية القانون جامعة شندي حيث اعتبرني موظفوها فرداً منهم طيلة فترة كتابتي لهذه الرسالة بل وقبل ميلاد الفكرة.

والشكر كل الشكر لمكتبة جامعة النيلين التي يسرت لي الكثير .

ثم الشكر لأساتذتي في العمل القانوني . والذين على أيديهم تفتحت قريحتي وكانوا خير معين لي خلال فترة عملي بالمحاماة .

[1] أبو داود سليمان بن الأشعث المتوفى سنة(275هـ)،سنن أبي داود ، ج 4 ،المكتبة العصرية بيروت ، ص225.

مستخلص

يعتبر القرار الإداري أحد أهم الأعمال القانونية للإدارة، فهو يمثل وسيلة الإدارة في تسيير أعمالها القانونية المتمثلة في الاختصاص بالنسبة لمن يصدر عنه القرار، والشكل الذي يصدر فيه، وسبب صدوره، ومحله ، والغاية المبتغاة منه وهي المصلحة العامة.

والإدارة وهي تمارس سلطتها في إصدار القرار قد تكون هذه السلطة مقيدة، وقد تكون تقديرية، مما يجعل من الأهمية بمكان خضوع الإدارة لرقابة القضاء ، لمجابهة تجاوزها في ممارسة سلطتها التقديرية والذي قد يحصل نتيجة لإساءة استعمال السلطة من جانبها .

فرقابة القضاء على أعمال الإدارة تضمن للإدارة موقفها السليم في اصدار قراراتها حتى لا تتعرض للطعن ضدها بعيب إساءة استعمال السلطة . فهي بمثابة رقابة على الغاية التي تعتبر حداً فاصلاً بين المشروعية وعدمها .

وتنبع أهمية البحث في هذا الموضوع من ضرورة التأكد من سلامة القرار الإداري وعدم مخالفته لمبدأ المشروعية وعدم انحرافه عن الغرض المبتغى منه وهو الصالح العام ويتم ذلك عبر رقابة القضاء على سلطة الإدارة التقديرية.

وتزداد أهمية البحث في هذا الموضوع حين النظر إلى عواقب القرار الإداري المعيب وتأثيره على حقوق الأفراد من جانب ومن حيث صعوبة إثبات عدم مشروعية الكثير من القرارات الإدارية.

وقد توصلت في هذا البحث لنتائج وتوصيات أهمها:

أولاً/ أهم نتيجتين:

1/ مفهوم القرار الإداري في النظم الحديثة مطابق لفكرة القرار الإداري في الشريعة الإسلامية .

2/ اشتراط القصد لقيام عيب إساءة استعمال السلطة لا يعني أن يكون هذا العيب مقروناً بسوء النية دائماً .

ثانياً/ أهم توصيتين :

1/ أوصي بأن يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة من النظام العام ، وإطلاق يد القاضي فيه حتى يتمكن من إثارته بنفسه.وهذا كله يستتبع ضرورة توفير حماية أكثر للأفراد ضد انحراف الإدارة بسلطتها تجاههم.

2/ في رأيي المتواضع أوصي تعديل الفقرة (3) من المادة الرابعة من قانون القضاء الإداري 2005م ، وذلك بضم البندين (أ) و (هـ) في بند واحد لتقرأ المادة هكذا: (بيان القرار المطعون فيه وإرفاق صورة منه ما أمكن ذلك ، بالإضافة إلى المستندات المؤيدة للطعن) .

Abstract

The Administrative decision is consider one of the important legal issue of the administration, and that it represents the administration tool by which it progress the legal deeds which are due to specialization that makes up the decision , the form in which it is issued , why it is made up , location , and its purpose which is the public benefit .

The administration, when establishing the decision through its power , may be chained , or it may be approximate , the matter that makes it important to make the administration liable to the judiciary controlling so as to stand against the practicing of this approximate power to prevent it from jumping over it which may occur due to the abuse in practicing this power .

The judiciary controlling up on the deeds of the administration saves its attitudes in making up the decisions, and this keeps it from being liable to accusation against the abuse of the power , and this represents controlling up on the purpose which is regarded as boundary between whether it is reasonable or not . .

The importance of this research springs from the importance of the certainty of the safety of the Administrative decision , so as to be according to the provisional principle as well as to be done for its purpose for which it is made , This will be achieved through the judiciary controlling up on the approximate power of administration .

The importance of this research , in this topic , when there is dealing with impact of this improper decision and its effect on the individual rights on one side and from the improving of whether a lot of these decision are reasonable or not from the other side .

مقدمـة

بسم الله خير الأسماء والحمد لله عند البدء والانتهاء ، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء سيدنا محمد بن عبد الله وعلى آله وصحبه ومن والاه واهتدى بهديه إلى يوم اللقاء.

الإنسان بطبعه اجتماعي يحب الجماعة ويكره الوحدة والانفراد ، مما يتولد نتيجة لذلك بعض التكتلات والتجمعات البشرية تضم كل مجموعة منها عدد من الأفراد قد يقل أو يكثر بحسب الحال . ويقتضي الأمر أن يكون على رأس كل مجموعة من الناس أحدهم أو بعضهم بغرض تنظيم تعاملهم وتسيير شؤونهم وتدبير أمورهم مما يتطلب انقيادهم له وانصياعهم لأمره .

والمتتبع لحياة الإنسان يجدها قد تطورت من حياة البربرية والهمجية والعيش في الغابات وتدرجت عبر العصور والحقب التاريخية المختلفة إلى أن وصلت حياة المدنية الحالية .وتبعاً لذلك ظهرت الدول الحديثة بحدودها وعناصرها وشروطها المعروفة .

وأصبحت الحكومات هي الواجهة التي من خلالها تظهر صورة الشعوب والأفراد الذين يخضعون لسيادتها ، وهي التي تمثلهم وتتحدث بلسانهم أمام ما يناظرها من حكومات الشعوب الأخرى .

والحكومة في إطار تمثيلها لشعبها ومواطنيها لا تستثني من بينهم أحداً ولا تميز بعضهم دون بعض وإنما تؤدي دورها تجاه الكافة ،ويكون نشاطها لأجل العامة . فهي تضع في المقام الأول والأخير إشباع حاجات الجميع لذلك فإن ما تقوم به من أعمال لابد من أن يتصف بالعمومية .

والحكومة تؤدي دورها هذا– تجاه عامة مواطنيها – عبر وسائل وقنوات معينة من إدارات ومؤسسات ومصالح وأجهزة وأقسام تختلف في مسمياتها حسب الظروف ولكنها تتفق جميعها في صفة العمومية .

وهذه الأجهزة والإدارات العامة لكي تتمكن من القيام بواجبها في إدارة شؤون من هم تحت سيادتها لا بد وأن يكفل لها من الصلاحية ما يمكنها من ذلك ، هذه الصلاحية هي ما تسمى بالسلطة .

وكل جهاز حكومي أو إدارة يعتبر حكومة تجاه ما هو مخول له من صلاحيات ، فالحكومة يجب أن تتمتع بقدر من السلطة يتناسب ومكانتها . وهذه السلطة الممنوحة للحكومة ليست غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية واحدة هي المصلحة العامة . فالسلطة تمنح للحكومة وأجهزتها المختلفة لتتحصن بها حتى تستطيع القيام بالدور المنوط بها تجاه مواطنيها بما يحقق لهم المصلحة المنشودة والنفع العام .

والحكومة في إطار قيامها بأعمالها وإدارتها للشأن العام تصدر بعض اللوائح والتوجيهات التي تسمى في مجملها بالقرارات الإدارية والتي تتميز هي الأخرى عما عداها من قرارات بأنها عامة بالنسبة

لجهة إصدارها ، أي أنها صادرة من شخص ذو سلطة ، كما يجب أن تكون صادرة بغرض المصلحة العامة وما عدا ذلك فلا ينبغي أن يسدل عليها ثوب الحصانة مما يجعلها عرضة للطعون التي قد ترقي إلى درجة إلغاء القرار الصادر.فالسلطة لا تعتبر درعاً واقيا لما هو متنافياً مع المصلحة العامة.

لذلك لا يمكن أن تتخذ هذه السلطة سيفاً مسلطاً على المواطنين وإلا كانت أعمال الأجهزة الحكومية وقراراتها في هذه الحالة مخالفة للقانون وهذا ما يسمى بإساءة استخدام السلطة .

أهمية الموضوع :

1/ تأتي أهمية القرارات الإدارية من أنها تعتبر أحد أهم أعمال السلطة الإدارية ، وبالتالي فإن السلطة الإدارية كثيراً ما تحتاج لإصدار قرارات في مباشرة أعمالها المنوطة بها ولكن هذه القرارات قد يحدث أن تسيء الإدارة السلطة الممنوحة لها في إصدارها .

2/كيفه التعامل مع القرارات المخالفة لاستخدام السلطة .

أسباب اختيار الموضوع:

1/الرغبة في التعرف على كيفية الطعن في القرار الإداري المبني على إساءة استخدام السلطة.

2/الوقوف على صور إساءة استعمال السلطة .

3/عجز كثير من المواطنين عن المطالبة بحقوقهم المسلوبة بقرارات إدارية نتيجة لإساءة استعمال السلطة

أهداف البحث :

1/توضيح المفاهيم القانونية حول إساءة استعمال السلطة .

2/التعرف على إساءة استعمال السلطة .

3/مجابهة إساءة استعمال السلطة بالطرق القانونية .

4/توضيح الفرق بين القرار الإداري والقرار القضائي .

5/ بيان الصور التي تتمثل فيها إساءة استعمال السلطة .

6/حماية المواطن من خطر إساءة استعمال السلطة

مشكلة البحث

1/ماهية القرار الإداري.

2/التعرف على عيوب القرار الإداري .

3/تعريف إساءة استعمال السلطة .

4/كيفية الطعن في القرار الإداري المعيب بعيب إساءة استخدام السلطة .

صعوبات البحث :

مع وفرة المراجع الخاصة بالقانون الإداري والقرارات الإدارية إلا أن الموضوع تم تناوله في بعض المراجع مضمناً مع عيوب القرار الإداري بصفة عامةوالمرجع الوحيد الذي وجدته متناولاً لهذا الموضوع بشيء من التفصيل هو الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري تأليف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة .

حدود البحث :

البحث يتناول عيب إساءة استعمال السلطة كسبب للطعن في القرار الإداري في القانون السوداني لسنة2005م ، وقد تطرق لبعض القوانين الأخرى مثل القانون المصري والفرنسي والأردني بالإضافة للشريعة الإسلامية .

الدراسات السابقة :

للأمانة لم أعثر على دراسة سابقة في نفس الموضوع.

منهج البحث :

البحث اتبعت فيه المنهج العلمي المعاصر وذلك باستنباط المعلومة من مصدرها الأصلي وتحليلها تحليلا دقيقا وإسناد كل قول إلى قائله.

هيكل البحث

الفصل الأول :- القرار الاداري طبيعته القانونية وخصائصه وأركانه ويتكون من ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : في ماهية القرار الإداري وفيه ثلاثة مطالب

المطلب الأول :تعريف القرار الإداري

المطلب الثاني :التطور التاريخي لنظرية القرار الإداري

المطلب الثالث : القانون الاداري في السودان

المبحث الثاني :نظرية الرقابة على القرارات الإدارية وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول :ماهية الرقابة

المطلب الثاني : الرقابة على أعمال الإدارة

المطلب الثالث : الرقابة القضائية

المبحث الثالث:خصائص وأركان القرار الإداري وفيه مطلبين.

المطلب الأول :خصائص القرار الإداري

المطلب الثاني :أركان القرار الإداري.

الفصل الثاني:- عيوب القرار الإداري

المبحث الأول:

ماهية العيوب وفيه مطلبين:

المطلب الأول: تعريف العيب لغة

المطلب الثاني :تعريف العيب اصطلاحاً

المبحث الثاني:عيوب القرار الاداري

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص

المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراءات

المطلب الثالث عيب مخالفة القانون

المبحث الثالث عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول :مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة

المطلب الثاني:صور إساءة استعمال السلطة

المطلب الثالث: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

الفصل الثالث : الطعن في القرار المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة وآثاره

المبحث الأول : مفهوم الطعن الإداري

المطلب الأول تعريف الطعن الإداري

المطلب الثاني الفرق بين الطعن الإداري وبعض المسميات الأخرى

المبحث الثاني :إجراءات رفع الطعن في القرار المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة

المطلب الأول: الشروط العامة لقبول عريضة الطعن الإداري

المطلب الثاني: الشروط الخاصة بعريضة الطعن المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة

المبحث الثالث: آثار الطعن بإساءة استعمال السلطة

المطلب الأول: مفهوم الآثار

المطلب الثاني: التعويض عن الأضرار القرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة

المطلب الثالث: الطعن في الحكم الصادر في الطعن الإداري وتنفيذه .

هذا وقد ختمت البحث بخاتمة وقمت بتوضيح النتائج التي توصلت لها والتوصيات.

مقدمـة

بسم الله خير الأسماء والحمد لله عند البدء والانتهاء ، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء سيدنا محمد بن عبد الله وعلى آله وصحبه ومن والاه واهتدى بهديه إلى يوم اللقاء.

الإنسان بطبعه اجتماعي يحب الجماعة ويكره الوحدة والانفراد ، مما يتولد نتيجة لذلك بعض التكتلات والتجمعات البشرية تضم كل مجموعة منها عدد من الأفراد قد يقل أو يكثر بحسب الحال . ويقتضي الأمر أن يكون على رأس كل مجموعة من الناس أحدهم أو بعضهم بغرض تنظيم تعاملهم وتسيير شؤونهم وتدبير أمورهم مما يتطلب انقيادهم له وانصياعهم لأمره .

والمتتبع لحياة الإنسان يجدها قد تطورت من حياة البربرية والهمجية والعيش في الغابات وتدرجت عبر العصور والحقب التاريخية المختلفة إلى أن وصلت حياة المدنية الحالية .وتبعاً لذلك ظهرت الدول الحديثة بحدودها وعناصرها وشروطها المعروفة .

وأصبحت الحكومات هي الواجهة التي من خلالها تظهر صورة الشعوب والأفراد الذين يخضعون لسيادتها ، وهي التي تمثلهم وتتحدث بلسانهم أمام ما يناظرها من حكومات الشعوب الأخرى .

والحكومة في إطار تمثيلها لشعبها ومواطنيها لا تستثني من بينهم أحداً ولا تميز بعضهم دون بعض وإنما تؤدي دورها تجاه الكافة ،ويكون نشاطها لأجل العامة . فهي تضع في المقام الأول والأخير إشباع حاجات الجميع لذلك فإن ما تقوم به من أعمال لابد من أن يتصف بالعمومية .

والحكومة تؤدي دورها هذا– تجاه عامة مواطنيها – عبر وسائل وقنوات معينة من إدارات ومؤسسات ومصالح وأجهزة وأقسام تختلف في مسمياتها حسب الظروف ولكنها تتفق جميعها في صفة العمومية .

وهذه الأجهزة والإدارات العامة لكي تتمكن من القيام بواجبها في إدارة شؤون من هم تحت سيادتها لا بد وأن يكفل لها من الصلاحية ما يمكنها من ذلك ، هذه الصلاحية هي ما تسمى بالسلطة .

وكل جهاز حكومي أو إدارة يعتبر حكومة تجاه ما هو مخول له من صلاحيات ، فالحكومة يجب أن تتمتع بقدر من السلطة يتناسب ومكانتها . وهذه السلطة الممنوحة للحكومة ليست غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية واحدة هي المصلحة العامة . فالسلطة تمنح للحكومة وأجهزتها المختلفة لتتحصن بها حتى تستطيع القيام بالدور المنوط بها تجاه مواطنيها بما يحقق لهم المصلحة المنشودة والنفع العام .

والحكومة في إطار قيامها بأعمالها وإدارتها للشأن العام تصدر بعض اللوائح والتوجيهات التي تسمى في مجملها بالقرارات الإدارية والتي تتميز هي الأخرى عما عداها من قرارات بأنها عامة بالنسبة

لجهة إصدارها ، أي أنها صادرة من شخص ذو سلطة ، كما يجب أن تكون صادرة بغرض المصلحة العامة وما عدا ذلك فلا ينبغي أن يسدل عليها ثوب الحصانة مما يجعلها عرضة للطعون التي قد ترقي إلى درجة إلغاء القرار الصادر.فالسلطة لا تعتبر درعاً واقيا لما هو متنافياً مع المصلحة العامة.

لذلك لا يمكن أن تتخذ هذه السلطة سيفاً مسلطاً على المواطنين وإلا كانت أعمال الأجهزة الحكومية وقراراتها في هذه الحالة مخالفة للقانون وهذا ما يسمى بإساءة استخدام السلطة .

أهمية الموضوع :

1/ تأتي أهمية القرارات الإدارية من أنها تعتبر أحد أهم أعمال السلطة الإدارية ، وبالتالي فإن السلطة الإدارية كثيراً ما تحتاج لإصدار قرارات في مباشرة أعمالها المنوطة بها ولكن هذه القرارات قد يحدث أن تسيء الإدارة السلطة الممنوحة لها في إصدارها .

2/كيفه التعامل مع القرارات المخالفة لاستخدام السلطة .

أسباب اختيار الموضوع:

1/الرغبة في التعرف على كيفية الطعن في القرار الإداري المبني على إساءة استخدام السلطة.

2/الوقوف على صور إساءة استعمال السلطة .

3/عجز كثير من المواطنين عن المطالبة بحقوقهم المسلوبة بقرارات إدارية نتيجة لإساءة استعمال السلطة

أهداف البحث :

1/توضيح المفاهيم القانونية حول إساءة استعمال السلطة .

2/التعرف على إساءة استعمال السلطة .

3/مجابهة إساءة استعمال السلطة بالطرق القانونية .

4/توضيح الفرق بين القرار الإداري والقرار القضائي .

5/ بيان الصور التي تتمثل فيها إساءة استعمال السلطة .

6/حماية المواطن من خطر إساءة استعمال السلطة

مشكلة البحث

1/ماهية القرار الإداري.

2/التعرف على عيوب القرار الإداري .

3/تعريف إساءة استعمال السلطة .

4/كيفية الطعن في القرار الإداري المعيب بعيب إساءة استخدام السلطة .

صعوبات البحث :

مع وفرة المراجع الخاصة بالقانون الإداري والقرارات الإدارية إلا أن الموضوع تم تناوله في بعض المراجع مضمناً مع عيوب القرار الإداري بصفة عامةوالمرجع الوحيد الذي وجدته متناولاً لهذا الموضوع بشيء من التفصيل هو الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري تأليف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة .

حدود البحث :

البحث يتناول عيب إساءة استعمال السلطة كسبب للطعن في القرار الإداري في القانون السوداني لسنة2005م ، وقد تطرق لبعض القوانين الأخرى مثل القانون المصري والفرنسي والأردني بالإضافة للشريعة الإسلامية .

الدراسات السابقة :

للأمانة لم أعثر على دراسة سابقة في نفس الموضوع.

منهج البحث :

البحث اتبعت فيه المنهج العلمي المعاصر وذلك باستنباط المعلومة من مصدرها الأصلي وتحليلها تحليلا دقيقا وإسناد كل قول إلى قائله.

هيكل البحث

الفصل الأول :- ماهية القرار الإداري (مفهومه وخصائصه) . ويتكون من ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : مفهوم القرار الإداري وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول :تعريف القرار الإداري .

المطلب الثاني :التطور التاريخي لنظرية القرار الإداري.

المطلب الثالث : القانون الاداري في السودان .

المبحث الثاني :نظرية الرقابة على القرارات الإدارية وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول :ماهية الرقابة .

المطلب الثاني : الرقابة على أعمال الإدارة .

المطلب الثالث : الرقابة القضائية .

المبحث الثالث:خصائص وأركان القرار الإداري وفيه مطلبين:

المطلب الأول :خصائص القرار الإداري .

المطلب الثاني :أركان القرار الإداري.

الفصل الثاني:- عيوب القرار الإداري .

المبحث الأول:

ماهية العيوب وفيه مطلبين:

المطلب الأول: تعريف العيب لغة .

المطلب الثاني :تعريف العيب اصطلاحاً .

المبحث الثاني:عيوب القرار الاداري .

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص .

المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراءات .

المطلب الثالث :عيب مخالفة القانون .

المبحث الثالث عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول :مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة .

المطلب الثاني:صور إساءة استعمال السلطة .

المطلب الثالث: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .

الفصل الثالث : الطعن في القرار المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة وآثاره .

المبحث الأول : مفهوم الطعن الإداري .

المطلب الأول :تعريف الطعن الإداري .

المطلب الثاني : الفرق بين الطعن الإداري وبعض المسميات الأخرى .

المبحث الثاني :إجراءات رفع الطعن في القرار المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة .

المطلب الأول: الشروط العامة لقبول عريضة الطعن الإداري .

المطلب الثاني: الشروط الخاصة بعريضة الطعن المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة .

المبحث الثالث: آثار الطعن بإساءة استعمال السلطة .

المطلب الأول: مفهوم الآثار .

المطلب الثاني: التعويض عن الأضرار القرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة .

المطلب الثالث: الطعن في الحكم الصادر في الطعن الإداري وتنفيذه .

هذا وقد ختمت البحث بخاتمة وقمت بتوضيح النتائج التي توصلت لها والتوصيات.

الفصل الأول

ماهية القرار الإداري (مفهومه وخصائصه وأركانه)

المبحث الأول : مفهوم القرار الإداري .

المبحث الثاني : خصائص القرار الإداري .

المبحث الثالث : نظرية الرقابة على القرارات الإدارية .

المبحث الأول

مفهوم القرار الإداري

وفي هذا المبحث سأوضح ما يلي من مطالب على النحو التالي :.

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري .

المطلب الثاني : التطور التاريخي لنظرية القرار الإداري .

المطلب الثالث : الرقابـة القضائيـة .

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري

الفرع الأول

تعريف القرار الإداري في اللغة والاصطلاح

أولاً :تعريف القرار الإداري في اللغة :

ولتعريف القرار الإداري في اللغة ينبغي تعريف كلمتي القرار والإدارة كل واحدة على حدي.

1/تعريف القرار في اللغة:

القرارة والقرار: ما قر فيه الماء والقرارة ما قر فيه والمطمئن من الأرض والقرارة والقرار من الأرض المطمئن المستقر ، وقيل هو القاع المستدير ، وقال أبو حنيفة: (كل مطمئن اندفع إليه الماء فاستقر فيه قال وهي من مكارم الأرض إذا كانت سهوله).[1]

والقرار: المستقر من الأرض .

والقرار: المكان المنخفض يجتمع فيه الماء والقرارة : الماء البارد ويصب في القدر بعد الطبخ لئلا تحترق والقرار: المستقر من الأرض والقرار في المكان (الاستقرار فيه)تقول : قررت بالكسر أقر قراراً .[1]

[1] محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعى الإفريقي (المتوفى: 711هـ) ،لسان العرب ، ج 5،الطبعة الثالثة 1414هـ ،ص83 ، دار صادر،بيروت. وأيضا الفيروزبادي ، القاموس المحيط ، طبعة جديدة فنية ومصححة ، دار إحياء التراث اللغوي بيروت لبنان 2003م ، ص63.

ودار القرار :محل الإقامة ومنزل السكون والاستقرار ،قال تعالى: (يَا قَوْمِ إِنَّمَا هَذِهِ الْحَيَاةُ الدُّنْيَا مَتَاعٌ وَإِنَّ الْآخِرَةَ هِيَ دَارُ الْقَرَارِ)[2]أي الوطن والمستقر[3]. وقال أيضاً (اللَّهُ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ قَرَارًا وَالسَّمَاءَ بِنَاءً وَصَوَّرَكُمْ فَأَحْسَنَ صُوَرَكُمْ وَرَزَقَكُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ ذَلِكُمُ اللَّهُ رَبُّكُمْ فَتَبَارَكَ اللَّهُ رَبُّ الْعَالَمِينَ)[4]بمعنى تستقرون عليها، وتسكنون فوقها.[5] وأيضاً (فَجَعَلْنَاهُ نُطْفَةً فِي قَرَارٍ مَكِينٍ)[6]وهو الرحم به يستقر وينمو[7] .

وجاء في القاموس المحيط أن القرار هو(ما قر فيه والمطمئن من الأرض) وناقة مقر بضم الميم وكسر القاف عقدت ماء الفحل فأمسكته في رحمها[8] .

ومن مجمل هذه التعريفات يتضح أن القرار هو الكلام المبني على أساس ثابت ومستقر والذي يصدر بعد تمحيص وتروٍ يجعل قائله مطمئنا لما يقوله.

2/تعريف الإدارة في اللغة:

جاء في لسان العرب ((دور)دار الشئ يدور دوراً ودوراناً ودووراً وأدرته أنا وأدرته وأداره غيره ودور به وأدرت: استترت وداوره مداورة ، ودواراً :دار معه ، ومداورة الشئون معالجتها والمداورة المعالجة)[9].

وجاء في القاموس المحيط ((دار)دوراً ودوراناً واستدار وأدرته ودورته وداوره مداورة ودواراً دار معه ، والدهر دوار به ، والمداورة كالمعالجة)[10].

و(دار) يدور دورا بسكون الواو و(دورانا) بفتحها وأدار غيره ودور به وتدوير الشئ جعله مدورا والمداورة كالمعالجة والدواري الدهر يدور بالإنسان [11].

---

[1] زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (المتوفى: 666هـ) ، مختار الصحاح طبعة جديدة،الطبعة الأولى 1410هـ – 1990م دار الكتب العلمية ،بيروت لبنان ،ص223.

[2] الآية 39 من سورة غافر.[2]

[3] أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله (المتوفى: 538هـ)، الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل ، الناشر دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة: الثالثة – 1407 هـ ،الجزء الرابع ،ص168.

[4] الآية 64 من سورة غافر .

[4]الطبري ، جامع البيان في تأويل القرآن، الناشر : مؤسسة الرسالة ، الطبعة: الأولى، 1420 هـ – 2000 م،الجزء 21 ، ص410.

[6] الآية 21من سورة المرسلات .

[7] عبد الرحمن بن ناصر السعودي ، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان ،ص1067.

[8] الفيروزبادي ، مرجع سابق، ،ص119–120.

[9] ابن منظور لسان العرب ، المجلد الخامس، طبعة جديدة محققة الطبعة الأولى 2000دار صادر بيروت ، ص323. .

[10] الفيروزبادي ، نفس المرجع ، ص32 .

[11] الرازي محتار الصحاح ط، نفس المرجع ، ص96 .

أما كلمة إداري فلحقتها ياء النسب مأخوذة من إدارة ومعناها في اللغة المداولة والتعاطي من غير تأجيل وبه فسر قوله تعالى(تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ)[1].

والإدارة تعني الخدمة وأن من يعمل بالإدارة يقوم بخدمة الآخرين أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة . [2]

وقيل هي : وظيفة الوصول إلى تحقيق الهدف بأفضل الوسائل وبأقل التكاليف والزمن .[3]

وعليه تكون الإدارة في اللغة معناها مداولة العمل وتدبير شئونه وتصريف أموره .

وهذا يعني النظام والانتظام .

ثانياً: تعريف القرار الإداري في الاصطلاح :

يبدو أن استعمال لفظ القرار بمعني الأمر قد ظهر حديثاً ولعله استند على مصدر الأمر لا يصدره إلا بعد أن يستقر رأيه على إصداره فسمى استقرار الرأي قراراً[4].

1/عند علماء الإدارة:

أ/ تعريف الإدارة العامة :

تعّرف الإدارة العامة في علم الإدارة بأنها: (تنظيم بشري متعاون لتحقيق السياسة العامة للدولة)[5].

وعرفت أيضاً بأنها (ذلك النشاط الذي تهيئ السلطة التنفيذية بواسطته إشباع الحاجات باستعمال صلاحيات السلطة العامة عند الاقتضاء)[6].

ب/تعريف القرار الإداري في علم الإدارة العامة :

(هو الاختيار المدرك من بين عدة بدائل ممكنة في موقف يتطلب هذا الاختيار).[7]

وعرفه البعض بأنه (الاختيار المدرك بين عدد من النتائج المحتملة لتحقيق هدف أو أهداف محددة مصحوباً بتحديد إجراءات التنفيذ).[8]

---

[1] الآية282 من سورة البقرة .

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة 1993توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص26 .

[3] د.زكي مكي إسماعيل ،مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة الخرطوم ، 2010، ص5 .

[4] د. ماجد راغب الحلو ،القانون الإداري ،دار الجامعة الجديدة مصر،2008 ص480 .

[5] د. أمين عبد الهادي ، الإدارة العامة في الدول العربية ، بدون تاريخ وطبعة، ص6.

[6] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، القرار الإداري الطبعة الأولى2005 م/القضائية ،ص33 .

[7] أحمد شوقي محمود ، مبادئ الإدارة العامة ،1986 . 1987م ، بدون طبعة ،ص147 .

[8] د. عبد العظيم عبد السلام ، القيادة الإدارية ،بدون طبعة وبدون تاريخ ، ص471 .

2/ عند فقهاء القانون :

أثار تعريف القرار الإداري جملة صعوبات ، بخاصة لجهة الربط بين القرار والإشكاليات ذات الطبيعة التنازعية .ويعرف الفقه القرار الإداري إما وفقاً للمعيار الشكلي أو وفقاً للمعيار المادي ، وفي المعيار الشكلي فإن القرار الإداري هو ما يصدر عن هيئة عامة تدخل ضمن فئات السلطة الإدارية ، إلا أن هذا المعيار الشكلي وبسبب اتساعه ليضم ما ليس بقرار ضمن نطاقه لم يكن معياراً كافياً بمفرده ، فكان للمعيار المادي دور هام في إعادة التوازن إلى تعريف القرار الإداري وحصره بذاك الصادر وفقاً لأحكام القانون العام ومستخدماً امتيازات السلطة والعامة .[1]

ومن أهم التعريفات :

1/عرفه البعض بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الاوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة .[2]

2/وعرفه غيرهم بأنه (تصرف قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة بقصد تغيير الوضع القانوني القائم عن طريق فرض التزامات أو منح الحقوق).[3]

3/وعرفه آخرون بأنه (العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة).[4]

4/ومن الفقهاء من يعرفه بأنه (القرار النافذ كل قرار يحدث أثراً قانونياً تتخذه السلطة الإدارية بشكل تنفيذي).[5]

أما في الفقه العربي فقد عرف بأنه :

1/(تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين).[6]

2/وعرف أيضاً بأنه (هو تعبير عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية بسند قانوني ويرتب آثاراً قانونية).[1]

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل ، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى 2009،بيروت لبنان ، ص60 .

[2] د. عصام نعمة إسماعيل نفس المرجع ص90 .وأيضاً د. محمد عبد الرحيم عنبر ، الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة ، دار القومية العربية للثقافة والنشر ، بدون سنة طبع ، ص196 .

[3] د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ،حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء ، دار الجامعة الجديدة للنشر ،الإسكندرية، 2013، ص28.

[4] د. عصام نعمة إسماعيل ،نفس المرجع ، ص90

[5] د. عصام نعمة إسماعيل، نفس المرجع ، ص80 .

[6] د.محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة 1996م ، ص139 .

3/وعرفه غيره بأنه (إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني . وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية عامة أو موضوعية ، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم).[2]

4/كما عرف بأنه (عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة).[3]

5/كما جاء في تعريف الدكتور محمد مهنأ بأنه (عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية في الدولة بقصد إحداث آثاراً قانونية).[4]

6/كما يعرف بأنه إرادة الإدارة المتفردة الملزمة للأفراد ، بما لها من سلطة عامة والذي يصدر في الشكل الذي تتطلبه القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى ما كان ملزماً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة).[5]

على هدي التعريفات السابقة يمكن استخلاص تعريف القرار في إطار مفهوم القانون الإداري بأنه (أي عمل أو تصرفات تجريها الإدارة بعد تمحيص ، أي بعد أن يستقر رأيها ويطمئن وجدانها على صحتها لتحقق بها المصلحة العامة لأنه يتعين على الإدارة ألا تصدر قرارها إلا بعد تمحيص وتدقيق وروية أي بعد أن يستقر رأيها ويطمئن وجدانها على سلامته)[6].

وبالتالي يمكن القول بأن الفقه مجمع على أن القرار الإداري السابق محل الدعوى الإدارية هو عمل قانوني صدر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة له طابع تنفيذي .

والرأي عندي أن التعريف القائل بأنه هو :(تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين) هو الأقرب لتعريف القانون الإداري السوداني 2005م ، والذي نص في المادة الثالثة منه على أن : (القرار الإداري يقصد به القرار الذي تصدره أي جهة بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أشخاص ويشمل رفض تلك الجهات أو امتناعها عن اتخاذ قرار ملزمة باتخاذه).[7]

---

[1] د.ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص418 .

[2] د. محمد عبد الرحيم عنبر ، مرجع سابق ص196 .

[3] أ د.يس عمر يوسف، و محمد علي خليفة القضاء الإداري الطبعة الأولى 1430هـ-2009م ، شركة ناصر للطباعة – القاهرة ص438 .

[4] د. عصام نعمة إسماعيل مرجع سابق ص85 .

[5] د.زكي مكي إسماعيل ، نظم الرقابة الإدارية ،شركة مطابع السودان للعملة ،الخرطوم 2010م، الطبعة الثانية ، ص39. .

[6] أحمد عبد العظيم عبد القادر، مرجع سابق ،ص29 .

[7] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م المادة 3.

فالقرار الإداري من هذا التعريف هو ما كان صادراً من جهة ذات سلطة عامة public authority مثل السلطة التنفيذية بمختلف وحداتها من وزارات ومؤسسات وهيئات ومصالح ، ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والقطاع التعاوني واللجان الشعبية وكل جهة حكومية أو شبه حكومية وما ماثل ذلك .[1]

والقانون الإداري السوداني لسنة 2005م بتعريفه هذا نجده عدل عن تعريف القانون الدستوري والإداري السوداني السابق له الذي ورد في المادة (2) منه كما يلي :(القرار الإداري يقصد به القرار الذي تصدره جهة إدارية بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص ويشمل رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة قانوناً باتخاذه).[2]وبناءاً على هذا التعريف للقرار الإداري يخرج القرار الذي يفصل في خصومة بين الإدارة وجهة أخرى عن صفة القرار الإداري. [3]

وبمقارنة هذه التعريفات في تقديري أن تعريف قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م للقرار الإداري هو الأفضل لتعريف القرار الإداري وذلك لدقته وشموله.

الفرع الثاني

تعريف القرار الإداري في القضاء

أولاً / في قضاء مجلس الدولة الفرنسي :

إن القضاء الفرنسي يتجه نحو المعيار الموضوعي في تعريفه للقرار الإداري وهو معيار أساليب السلطة العامة ، وطبقاً له يمكن تعريف القرار الإداري بأنه : (كل إجراء صادر عن سلطة إدارية أو هيئة خاصة تشارك في الوظيفة الإدارية ويتضمن استعمالاً لأساليب السلطة العامة أي سلطة التقرير) .ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي يتضح لنا أن القرار الإداري هو الذي يحمل الميزات الخاصة للقرار النافذ ، ويلحق أي مظلمة بذاته . كما صدر في بعض أحكام المجلس استخدامه فيها لعبارة القرار النافذ بذاته ، وفي اجتهادات سمى القرار النافذ بأنه التصرف الذي يلحق بذاته آثاراً قانونية بالرغم من معارضة المعنيين به . وفي حكم قضى المجلس بأن

---

[1] أ.د حاج آدم حسن الطاهر ، القانون الإداري وأجهزة الرقابة على أعمال الإدارة في السودان ، الطبعة الثالثة 2014م بدون مكان طبع ،ص 32 .

[2] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م ، المادة 2 .

[3] أ.د يس عمر يوسف و محمد علي خليفة، مرجع سابق ،ص ص486 وأيضا عامر محمد عبد المجيد فضل ، الوجيز في شرح قانون القضاء الإداري لسنة 2005م ، 2008،رقم الإيداع (2008/600)ص11.

مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة تكون مقبولة بدون نص ضد كل قرار إداري . كما ورد في بعض أحكامه أن القرار الإداري الذي يلحق ضرراً هو ذاك الذي يمس النظام القانوني أو الذي يحدث آثاراً قانونية أو هو الذي يؤذي المستدعي في حقوقه ومصالحه.[1]

ثانياً / في قضاء مجلس الدولة المصري :

عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية القرار الإداري بما يلي:(إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادته الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معينمتى كان ملزماً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة).[2]

هكذا استقر قضاء مجلس الدولة المصري في تعريفه للقرار الإداري حتى أصبح قضاءاً مستقراً ,[3]وقد وجه بعض الفقهاء لهذا التعريف الانتقادات التالية :

1/ إن اصطلاح إفصاح لا تشمل القرارات الضمنية التي تصدر عن الإدارة نتيجة سكوتها بينما يرتب القانون على ذلك أثراً قانونياً ، كعدم الجواب مدة شهر على الاستقالة يعني قبولها . غير أن البعض يرى أن هذا الانتقاد ليس في محله لان الإفصاح هو أن تعبر الإدارة عن إرادتها سواء بتعبير صريح منها أو باتخاذها موقفاً يدل على ما اتجهت إليه إرادتها وبالتالي فإن السكوت يشكل موقفاً صريحاً من الإدارة إزاء الطلبات المقدمة إليها لأنها تعني أن عدم اصداره لقرار صريح يقضي بالرفض أو القبول من شأنه أن يحدث أثراً قانونياً لا تملك الإدارة الإلتزام به ، إذ لا تخضع القرارات الضمنية لأحكام المدة المقررة وإلغاء الإدارة للقرارات غير المشروعة .

2/ إن إحداث مركز قانوني لا تتسع لتشمل تعديل أو إلغاء المراكز القانونية القائمة ، غير أن هذا الانتقاد ليس في محله لأن أي تعديل أو إلغاء لمركز قانوني يجعلنا أمام مركز قانوني جديد أحدثه ذلك القرار .

3/ إن التعريف لم يقتصر على ذكر الأركان بل تعدى ذلك ليشمل شروط صحته ، والتي تخرج عن ماهية القرار ، فالقرار الإداري يعتبر موجوداً بتوافر أركانه حتى ولو لحقه عيب يتعلق بشرط صحته يجعله قابلاً للإلغاء . وهذا النقد صحيح لأن التعريف المذكور يبرز شكل القرار والغاية من صدوره وبعض الشروط المتعلقة بصحة محل القرار كأركان للقرار . علماً بأن القرار الإداري

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل مرجع سابق ص83 . 84 .

[2] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص94 .

[3] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية 1999، ص495.

يقوم على الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية الوطنية كركن ، وعلى الأثر القانوني الذي يشكل محل القرار . لذلك فإن القرار الإداري لا يكون منعدماً إلا لعيب جسيم في الاختصاص والمحل دون غيرهما مما يجعل من السبب والشكل والغاية شروط لصحة القرار الإداري .

ويبدو أن المحكمة الإدارية المصرية استشعرت هذه الانتقادات فحاولت تلافي جانباً منها في بعض أحكامها التي قضت فيها (بأن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ، ابتغاء مصلحة عامة)[1]. نلاحظ أن المحكمة الإدارية في هذا التعريف قد استبدلت جملة (إحداث مركز قانوني معين) بجملة (إحداث أثر قانوني معين). مما يعني أن كلمة (أثر) أكثر اتساعاً وأكثر مسايرة لمعنى القرار الإداري ، حيث أنه من الممكن أن يكون هذا الأثر هو إنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني معين وليس مجرد إحداث هذا المركز القانوني فقط .

ولكن لم يضطرد قضاء المحكمة الإدارية على هذا التعريف إذ أنها عادت قضايا أخرى لذكر التعريف القديم المنتقد لمحكمة القضاء الإداري .[2]

ثالثاً/ في القضاء الأردني :

لقد استقر اجتهاد محكمة العدل الأردنية في العديد من القضايا ، على تعريف القرار الإداري بأنه هو (إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة ، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ملزماً وجائزاً قانوناً ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة).[3]

ومن التطبيقات العملية لمحكمة العدل العليا الأردنية (إن القرار الإداري حسب التعريف الذي استقر عليه الفقه الإداري هو تصريح عن الإدارة من شأنه أن يحدث مركزاً قانونياً يصدر عن سلطة إدارية في صيغة تنفيذية ، ومن هذا يتضح أن الشرط الأساسي لاعتبار القرار قراراً إدارياً ، أن يصدر عن سلطة إدارية لا عن سلطة قضائية أو تشريعية ، ولا شك أن التعريف يغلب عليه المعيار الشكلي على المعيار الموضوعي .[4]

---

[1] أ.د يس عمر يوسف و د.معوض عبد التواب ، موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان ، الطبعة الأولى 2003م،مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، ص94 .

[2] د.عبد الغني بسيوني عبد الله ،مرجع سابق ، ص94.

[3] فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ،دار الثقافة للنشر والتوزيع 205م ،عمان ، الأردن ،ص239 . 240 .

[4] فهد عبد الكريم أبو العثم ، نفس المرجع ، ص239 . 240 .

رابعاً/تعريف القرار الإداري في القضاء اللبناني:

عرفه مجلس شورى الدولة اللبنانية في قراره رقم 670الصادر بتاريخ 5أيلول 2002 بأنه هو(كل عمل يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة بقصد تعديل الأوضاع القانونية ويحدث مركزاً قانونياً جديداً أو يؤثر في مركز قانوني سابق)[1].

خامساً/ تعريف القرار الإداري في القضاء السوداني:

في السودان وضع القضاء عدة تعريفات أهمها:

1/ عرف :(بأنه القرار الذي تصدره جهة الإدارة أثناء ممارستها وظيفتها وبوصفها سلطة عامة بالتعبير عن إرادتها وحدها في مسألة تتعلق بحق شخصي أو أشخاص معينين بذاتهم بقصد إحداث أثر قانوني فيه).[2]

2/ويعرف أيضاً :(بأنه ذلك القرار الذي يصدر عن جهة إدارية عند ممارستها لسلطاتها التي سلطة يعطيها إياها القانون).[3]

اشترط القانون أن تكون الجهة التي يصدر عنها القرار الإداري ذات سلطة يعطيها إياها قانون فلا يكون قراراً إدارياً ذاك الذي لا يحمل من يصدره سلطة قانونية لإصداره ، وقد يتجاوز صاحب القرار السلطة التي يعطيها القانون إياه ولكن ذلك أمراً آخراً .

المهم يلزم أن تكون الجهة التي تصدر القرار سلطة عامة هذه السلطة قد تكون جهة حكومية أو شبه حكومية أو قد تكون هيئة مستقلة يمنحها القانون سلطة إصدار القرار [4]. فقد فصلت المحكمة في قرارات أصدرتها على سبيل المثال في الهيئة المركزية للمياه والكهرباء ضد محمد أحمد حامد[5]وفي قضية محمد عبد الله ميشاوي ضد لجنة قبول المحامين[6]، وقضية إبراهيم الخضر إبراهيم ضد جامعة أم درمان الإسلامية[7]، وفي قضية بنك النيلين ضد لجنة استئناف

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل ، مرجع سابق ، ص79 .

[2] د.يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري،الطبعة الأولى1410هـ . 1991م ، مطبعة الموانئ البحرية ، بور تسودان ،ص34.

[3] محمد محمود أبو قصيصة مبادئ القانون الإداري السوداني الطبعة الثانية 1999 مطبعة السلطة القضائية ،الخرطوم،السودان ص112.

[4]محمد محمود أبو قصيصة، نفس المرجع ص102

[5] مجلة الأحكام القضائية 1972،ص85 .

[6] مجلة الأحكام القضائية1968،ص12 .

[7] مجلة الأحكام القضائية 1978،ص110 .

العاملين التي جاء في حيثيات الحكم فيها أن (الموظف ببنك النيلين الذي يعتبر شركة قد استبعد من سلطات استئناف العاملين لأن التعريف لا ينطبق عليه).[1]

والسلطة العامة التي تصدر القرار قد تصدره بإرادة منفردة أو قد تكون جهة فصل في نزاع بين طرفين يتخاصمان إمامها ، في الحالة الأولى يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً من حيث أنه صادر بناءاً على سلطة الجهة التي تصدره ، وينضوي تحت ذلك الوصف القرار الصادر بإعطاء رخصة لأداء عمل من الأعمال مثلاً . أما في الحالة الثانية فإن الذي يطلق عليه اسم القرار المطعون فيه إنما هو في واقع الأمر حكم كحكم المحكمة بمعنى أنه قرار يفصل فيما يحتكم فيه الطرفان أمام الجهة التي تصدر القرار . هذه هي قرارات اللجان الخاصة. ويعتبر كلا القرارين قرارين إداريين تختص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعن فيهما على وجه العموم. [2]

وقد جاء في سابقة الأمين محمد الأمين /ضد/ محمد العبيد عوض الكريم وآخر في قرار محكمة استئنافات الجزيرة والنيلين م أ /28/1981م (مبدأ أن القرار الذي يصدره مجلس القرية بمنح الأرض يعتبر قراراً إدارياً).[3]

وفي تقديري أن هذه السابقة اعتبرت مجلس القرية بمثابة الحكومة في الحي ، وهي بالتالي جهة إدارية عامة ، وفي هذا المبدأ ما يستحق التأييد لأن اللجنة الشعبية بوصفها الحكومة المصغرة في الحي فهي بذلك تكون جهة إدارية وبالتالي فإنه ينطبق على القرارات الصادرة عنها وصف القرارات الإدارية .

الفرع الثالث

القرار الإداري في الشريعة الإسلامية

الإدارة في الاصطلاح الشرعي تعني الولاية أو الأمانة أو الرعاية، وكلها ألفاظ تحمل معنى المسؤولية وأداء الواجب ، فقد أخرج البُخَارِيّ من حَدِيث مُوسَى بن عقَبَة عَن نَافِع عَن ابْن عمر عَن النَّبِي صلى الله عَلَيْهِ وسلم قَالَ: (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته)[4]، ومع أنه لم تتعرض الشريعة الإسلامية صراحة لتعريف أو حتى أهمية القرارات الإدارية المنظمة لأوجه نشاط

---

[1] مجلة الأحكام القضائية 1979،ص425 .

[2] محمد محمود أبو قصيصة، مرجع سابق، ص103.

[3] مجلة الأحكام القضائية 1981م ،ص287

[4] محمد بن فتوح بن عبد الله بن فتوح بن حميد الأزدي الميورقي الحَمِيدي أبو عبد الله بن أبي نصر (المتوفى: 488هـ)، الجمع بين الصحيحين البخاري ومسلم ،الناشر: دار ابن حزم – لبنان/ بيروت،الطبعة: الثانية، 1423هـ – 2002م ،ج 2، ص141.

المسلمين وأن كان قد تعرضت لها ضمنيا عن طريق الممارسة والتطبيق فلقد حدد لنا الخالق سبحانه وتعالى الهدف من خلقنا وهو عبادته وحده لا شريك له وتعمير الكون ،يقول تعالى في محكم تنزيله:(وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ)[1]،ويقول أيضا:(وَيَجْعَلُكُمْ خُلَفَاءَ الْأَرْضِ)[2]، في إطار مجموعة من القواعد العامة الإلهية تاركا لنا حرية الاجتهاد في التطبيق بما يتناسب مع ظروف كل زمان ومكان وهدف العبادة وتعمير الكون لا يتحقق إلا إذا كان المجتمع منظماً بالكيفية التي تهيئ للفرد أن يصوغ حياته على النهج الإسلامي المطلوب[3].

وإذا نظرنا إلى الدولة الإسلامية في أوج مجدها كدولة .موحدة تجمع بين أطراف المشرق والمغرب لوجدنا أنه ما كان يمكن لها أن تقام إلا إذا اتصفت قرارات قادتها بالدراسة والمشورة والرشد والتعقل فالتاريخ الإسلامي ذاخر بأكثر من أمثلة لأهمية أداء تلك الوظيفة ولذلك سوف أتعرض فيما يلي فقط إلى بعض خصائص القرار الإداري في الإسلام. والتي تتركز فيما يلي :

1/ القرار الإسلامي قرار يهدف لتحقيق المصلحة العامة:

لو رجعنا إلى التراث الإسلامي لوجدنا أمثلة كثيرة من القرارات المدروسة والتي تهدف إلى المصلحة العامة منها قرار عمر بن الخطاب رضي الله عنه بمنع قادة المسلمين وأفراد الجيوش الذين نشروا الدعوة الإسلامية وقادوا الفتوحات من تملك الأرض الزراعية في الشام والعراق [4] ، وكان يرى أن تقسيم الأرض بين المجاهدين سيقعد بهم عن الجهاد أولاً، ونقص غلة الأرض لضعف خبرة المجاهدين بالزراعة ثانياً، ويخلق في الإسلام طبقة من الإقطاعيين والمحتكرين ثالثاً كما انه سيدع الآخرين الذين لم يمتلكوا ضائعين ،ويحرم الأجيال الوافدة من حقها ورزقها.وعارض رأيه هذا نفر من الصحابة ، وكانوا كلما علا صوتهم وامتدت معارضتهم له ، قال عمر في هدوء:إنما أقول رأيي الذي رأيته . وانفض الاجتماع من غير اتفاق على كلمة[5].

2/ لا مركزية القرار الإداري في الإسلام :

يمقت الإسلام الاستبداد بالرأي والتعصب فيه تجنبا لقصور التفكير والإدراك ومذلة الوقوع في الخطأ فأوجب استشارة أهل العلم والمعرفة إذ يقول الحق تبارك وتعالى:(فَاسْأَلُوا أَهْلَ الذِّكْرِ إِنْ

---

[1] الآية 56 سورة الذاريات .

[2] الاية 62 سورة النمل .

[3] احمد إبراهيم أبوسن الإدارة في الإسلام دار الفكر بيروت 1981 ص17 .

[4] د.ماجد راغب الحلو ،الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية 1983،ص169-170وأيضاً أحمد إبراهيم أبو سن ، نفس المرجع 1981 ص108-109 .

[5] احمد إبراهيم أبوسن، نفس المرجع ا ص17 .

كُنتُم لَا تَعْلَمُونَ[1]) .

فرسول الله صلى الله عليه وسلم كثيرا ما استشار أصحابه في أمور المسلمين فلقد استنار برأي سلمان الفارسي[2] في حفر خندق حول المدينة حماية للمسلمين من هجوم المشركين[3]وفي غزوة بدر رغب الرسول (صلى الله عليه وسلم) أن يعسكر برجاله في مكان بعيد عن بدر ولكن احد أصحابه[4] أشار عليه أن يعسكر بالقرب من بئر بدر ليشربوا منها ويمنعوا منها قريش [5] وفي الغزوة هذه أشار سيدنا عمر رضي الله عنه للرسول (صلى الله عليه وسلم) أن يضرب أعناق الأسرى[6]ولكن الرسول (صلى الله عليه وسلم) لم يأخذ برأيه وأخذ برأي سيدنا أبي بكر الصديق رضي الله عنه بالعفو عنهم.

وخليفته أبو بكر الصديق رضي الله عنه يعلن للمسلمين في خطبته بعد توليه الخلافة[7]: (أنني لست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني وأن أسأت فقوموني)[8]وكذلك أيضا حديث أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه مع امرأة راجعته في أمور حتى قال لها(كل الناس أفقه من عمر)[9] وخطب الناس يوما فقال (لا تزيدوا مهور النساء على أربعين أوقية ، فمن زاد ألقيت الزيادة في بيت المال). فنهضت من صفوف النساء امرأة تقول : ما ذاك لك . فيسألها: ولم؟فتقول :(لأن الله تعالى يقول:(إن آتيتم إحداهن قنطاراً فلا تأخذوا منه شيئاً ،أتأخذونه بهتاناً وإثما مبيناً)[10] فقد كان رضي الله عنه يستشير الرجال كما أنه أيضاً يستشير النساء . وكان يقدم رأي الشفاء بنت عبد الله العدوية[11]وكان عمر يقدمها في الرأي ويرعاها ويفضلها، وقد ولاها قضاء الحسبة في سوق المدينة[12].

---

[1] الآية 7 من سورة الأنبياء.

[2] سلمان الفارسي: صحابي، قال عنه النبي عليه الصلاة والسلام: (سلمان منا آل البيت) ، توفى سنة 35 هـ .

[3] محمد الخضري ، نور اليقين في سيرة سيد المرسلين ، دار الحديث القاهرة ،ص144،سنة الطبع1424هـ –2003م،رقم الإيداع 2003/8269م وأيضاً ابن كثير ، السيرة ج 3ص 183،182 ، لبنان . وكذلك ابن العربي ،أحكام القرار ج1 ص398 .

[4] عبد الرءوف حسن احمد الشورى والمشورة في الإسلام ،الطبعة الثانية رمضان 1426هـ الموافق اكتوبر 2005 ،دار جامعة إفريقيا العالمية للنشر ص29.

[5] ابن هشام ، السيرة النبوية ،ج 2، دار إحياء التراث العربي ،بيروت لبنان 1985 . ج 2ص 272 .

[6] د. محي الدين عبد الحليم ، الرأي العام في الإسلام دار الفكر 1410هـ . 1999م الطبعة الثانية ص49 .

[7] احمد إبراهيم أبوسن مرجع سابق ص151

[8] محمد يوسف الكاندهلوي ،حياة الصحابة،الجزء الثاني، ص12،دار القلم دمشق.وأيضا د . عبد الناصر عثمان محمد حسين السياسة القضائية في عهد الخلافة الراشدة ،شركة مطابع السودان للعملة المحدودة2012 ص75

[9] محمد يوسف الكاندهلوي ،نفس المرجع ، ص677

[10] الآية 20 من سورة النساء .

[11] د. محمد الصلابي ،سيرة المؤمنين ، ص137

[12] عبد الرءوف حسن احمد، مرجع سابق ص102

3/ صناعة القرار في الإسلام عملية جماعية وإصداره مسئولية فردية:

أن عملية اتخاذ القرار في الإسلام ليست عملية فكرية من نتاج شخص واحد فقط وإنما هي حصيلة مجهودات مشتركة لأراء وأفكار ومناقشات مجموعة من الأفراد المتصلين بموضوع اتخاذ القرار سواء أكانوا مستشارين من أهل العلم والخبرة أو منفذين من أهل المسئولية فالقرارات الإسلامية في صنعها هي خلاصة للمجهودات الجماعية المشتركة أما مسئولية إصدار القرار فهي مسئولية فردية للقائد أو الوالي بعد أن استشار مرافقيه وفى ذلك يقول الحق تبارك وتعالى مخاطبا نبيه صلى الله عليه وسلم :(وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ) [1].

ولو كانت جماعية لقال الله سبحانه وتعالى وهو العلى القدير الحكيم في قوله فإذا عزموا.

4/ التعقل في المفاضلة بين البدائل المتاحة لمتخذ القرار:

يركز الإسلام على العقل البشرى لأهميته فالله سبحانه وتعالى قد ميز الإنسان على غيره من سائر المخلوقات بنعمة العقل والتفكير فعقل الإنسان هو مصدر أقواله وأفعاله ومخزن معلوماته وأسراره ووسيلة تميزه له حرية الاجتهاد والتدبير والاختيار في أمور دينه ودنياه يستفتى نفسه ويستنير برأي غيره من أهل العلم والخبرة والتخصص فيما يغمض عليه من الأمور تاركا له حرية اتخاذ القرار الذي يراه إذ يقول الله سبحانه وتعالى في كتابه العزيز:(وَقَالُوا لَوْ كُنَّا نَسْمَعُ أَوْ نَعْقِلُ مَا كُنَّا فِي أَصْحَابِ السَّعِيرِ)[2].

فعلى الإنسان الاستماع إلى أراء غيره والتعقل في الحكم على الأمور وفى ذلك يقول النبي محمد صلى عليه أفضل الصلاة وأتم التسليم :(ما تشاور قوم قط ألا هدوا لأرشد أمرهم)[3].

وإذا كان جوهر العملية التخطيطية هو اتخاذ قرار بالاختيار بين مجموعة من بدائل العمل المتاحة فلاشك أن المنطق وحسن التفكير والمقارنة والعقل هو أساس ذلك الاختيار فالبديل المختار لا يشترط أن يكون البديل الأمثل بقدر ما يكون البديل الذي يحقق أكبر المزايا بأقل

---

[1] الآية 159 من سورة أل عمران.

[2] الآية 10 من سورة الملك .

[3] جمال الدين أبو محمد عبد الله بن يوسف بن محمد الزيلعي (المتوفى: 762هـ) ، تخريج الأحاديث والآثار الواقعة في تفسير الكشاف للزمخشري الناشر: دار ابن خزيمة – الرياض ،الطبعة: الأولى، 1414هج 3، ص242.

التكاليف أو الخسائر في حدود الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة على(أعقلها وتوكل)فما على متخذ القرار إلا التعقل في المفاضلة بين البدائل المتاحة والسبيل إلى اختياره هو العقل .

5/ تدرج القرار واختيار الوقت المناسب:

لقد عنى الإسلام بالقرار وبمرحلية صدوره واختيار الوقت المناسب لتنفيذه لضمان تأييده ونجاحه ولا شك أن عدم التهيئة المناسبة لتنفيذ القرار سوف تؤدى إلى فشله

فقرار تحريم الخمر هو أمر سماوي أستغرق تنفيذه خمس عشر سنة مر في تطبيقه على مراحل متعددة الهدف منها دقة ونجاح التنفيذ لتحقيق الهدف النهائي فلقد نزل تحريم الخمر على مراحل متفاوتة في درجات التحريم وأوقاته وفى ذلك يقول الحق تبارك وتعالى في محكم آياته :(وَمِنْ ثَمَرَاتِ النَّخِيلِ وَالْأَعْنَابِ تَتَّخِذُونَ مِنْهُ سَكَرًا وَرِزْقًا حَسَنًا).[1]

وقال أيضاً :(يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْخَمْرِ وَالْمَيْسِرِ قُلْ فِيهِمَا إِثْمٌ كَبِيرٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ وَإِثْمُهُمَا أَكْبَرُ مِنْ نَفْعِهِمَا)[2] ثم قال: (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَقْرَبُوا الصَّلَاةَ وَأَنْتُمْ سُكَارَى حَتَّى تَعْلَمُوا مَا تَقُولُونَ)[3]وأخيراً : (إِنَّمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَامُ رِجْسٌ مِنْ عَمَلِ الشَّيْطَانِ فَاجْتَنِبُوهُ).[4]

فإذا نظرنا إلى تلك الآيات السابقة الكريمة لوجدنا أن الله سبحانه وتعالى كان رحيما بعباده فلم يحرم الخمر مرة واحدة ولكن كان قرار التحريم متسلسلا في مراحل من الشدة

- ففي الآية الأولى خصه بالرزق من ثمرات النخيل والأعناب ,
- وفى الآية الثانية بين لنا أن في الخمر والميسر ضرر ونفع ولكن نفعهما أقل من ضررهما فمصائب قوم عند قوم فوائد.
- في الآية الثالثة حرم شرب الخمر تحريما جزئيا في أوقات الصلاة.
- في الرابعة تم التحريم النهائي للخمر وغيره من مفسدات الحياة.

6/ مبدأ الشورى في الإسلام واتخاذ القرار الإداري:

يرفض الإسلام الاستبداد بالرأي حماية للمسلمين من هوى الحاكم أو قصوره في الإدراك فالمشورة هي أمر من الله سبحانه وتعالى لرسوله الكريم إذ يقول تعالى:(فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ

---

[1] الآية 67 من سورة النحل.

[2] الآية 219 من سورة البقرة.

[3] الآية43 من سورة النساء .

[4] الآية 90 من سورة المائدة.

(وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ) [1].

وهى أيضا أمر للمؤمنين ولكل من استعصى عليه أمر من أمور الدنيا وفى ذلك يقول الحق تبارك وتعالى: (وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ) [2].

(فَاسْأَلُوا أَهْلَ الذِّكْرِ إِنْ كُنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ)[3].

وقال أيضاً :(فَاسْأَلْ بِهِ خَبِيرًا)[4] . وعن النبي صلوات الله وسلامه عليه أنه قال :(يَدُ اللَّهِ عَلَى الْجَمَاعَةِ)[5]صحيح الاسناد في حكم الألباني.

وبالرغم من أن النبي محمد صلى الله عليه وسلم كان معصوما من الخطأ إذ قال الحق تبارك وتعالى في وصفه في القرآن الكريم:(وَمَا يَنْطِقُ عَنِ الْهَوَى)[6]وفى الآيات التالية: (إِنَّهُ لَقَوْلُ رَسُولٍ كَرِيمٍ (19) ذِي قُوَّةٍ عِنْدَ ذِي الْعَرْشِ مَكِينٍ (20) مُطَاعٍ ثَمَّ أَمِينٍ (21))[7] . فرسول الله صلوات الله وسلامه عليه لم يكن مستبدا برأيه فكل أمر لم يرد بشأنه نص صريح ولم ينزل وحى أخذ النبي برأي أصحابه وكان ذلك بمثابة قدوة يقتدي بها الصحابة والولاة من بعده فكثيرا ما كان يشاور أبا بكر الصديق رضي الله عنه حتى سمى وزير النبي وفى ذلك يقول النبي محمد صلي الله عليه وسلم :

(إن الله لا يجمع أمتي على ضلالة ويد الله مع الجماعة)[8]

ولقد سلك الخلفاء الراشدين مسلك رسول الله صلى الله عليه وسلم من بعده فها هو عمر بن الخطاب رضي الله عنه يشاور أهل الرأي والبصيرة في كافة الأمور العامة والخاصة والمتعلقة بشئون المسلمين عندما أراد أن يعين واليا (أشيروا علي ودلوني)[9] وكون لذلك الأمر مجلس شورى

---

[1] الآية 159 من سورة أل عمران..

[2] الآية 38 من سورة الشورى.

[3] الآية 7 من سورة الأنبياء.

[4] الآية 59 من سورة الفرقان.

5 أبو عبد الرحمن أحمد بن شعيب بن علي الخراساني، النسائي (المتوفى: 303هـ)، المجتبى من السنن ، تحقيق: عبد الفتاح أبو غدة الناشر: مكتب المطبوعات الإسلامية – حلب ، الطبعة: الثانية، 1406 – 1986، ج: 7، ص92.

[6] الآية 3 من سورة النجم.

[7] الآيات من 19 إلى 21 من سورة التكوير.

[8] د.طه عوض غازي قراءة في تاريخ القانون المصري دار النهضة العربية القاهرة2007ص66

[9] د. محي الدين عبد الحليم ، نفس المرجع ، ص54

سبعة من المهاجرين وسبعة من الأنصار[1] عرفوا"بالنقباء"فإذا استقرت أمورهم على رأى أقره وفى ذلك يقول رضي الله عنه : (الرأي الفرد كالخيط السميل والرأيان كالخيطين المبرمين والثلاثة قرار لا يكاد ينتقص)[2].

وقد صح عنه رضي الله عنه أيضاً أنه كان يحيل إلى السيدة عائشة كل ما يتعلق بأحكام النساء وبأحوال بيت النبي صلي الله عليه وسلم .وقد استشار ابنته حفصة في المدة التي لا تستطيع الزوجة أن تصبر فيها عن بعد زوجها عنها ، فأمضى كلامها،واتخذ من رأيها ذلك أجلاً أقصى للمكوث في الثغور ومواقع الرباط في الغزوات ونحوها[3].

فإذا نظرنا إلى أن القرارات الإسلامية كانت تتم في شكل مشورة أي بعد مشاورة ومداورة أهل الرأي نجد أن مفهوم القرار الإداري في النظم الحديثة مطابق لفكرة القرار الإداري في الشريعة الإسلامية لأن كل التعريفات التي وردت عن القرار الإداري نجدها تحمل فكرة واحدة هي أن القرار الإداري هو الذي تصدره الإدارة بصورة نهائية وهذا لا يكون إلا بعد التمحيص والتداول كما تقدم.

المطلب الثاني

التطور التاريخي لنظرية القرار الإداري

الفرع الأول

أهمية دراسة التطور التاريخي لنظرية القرار الإداري

تأتي أهمية النشأة والتطور للقرار الإداري نظراً لتطور الدولة الحديثة ودخولها في كثير من المجالات من معاملات وخدمات لكافة الأفراد في المجتمع مما يحتم عليها إصدار كثير من القرارات التي يكون لها أثرها على كثير من الأفراد .

والقرار الإداري هو نتاج للقانون الإداري يظهر بمجرد ظهوره لذلك فان تاريخ نشأة القرار الإداري في أي مكان أو زمان هو نفس تاريخ نشأة القانون الإداري فيه.

---

[1] أحمد إبراهيم أبو سن ،مرجع سابق ص122 .

[2] http://www.acc 4arab.com/acc/showthread.php?t الاثنين 2008/10/19م الساعة03:36pm

3 أ.د.أحمد علي الأمام ، نظرات معاصرة في فقه الشورى ،بحث منشور في مجلة مجمع الفقه الإسلامي العدد الثالث ،1425هـ . 2004م الخرطوم ،ص38 .

لا شك أن كل الدول المتحضرة بها إدارات منظمة يحكمها قانون معين من حيث هيكلها ونشاطها .كما أن كل هذه الإدارات لا بد وان تتمتع بحد أدنى من امتيازات السلطة الضرورية لقيامها بوظائفها وتحقيقها للصالح العام . [1]

وإذا كان لابد للسلطة من أن تتمتع بامتيازات وان تمارس من السلطات ما يمكنها من القيام بمسؤولياتها المناطة بها لتحقيق مصالح المجتمع وتنظيم المرافق العامة وهو مبرر وجودها ، فانه ومن جهة أخرى لابد من حماية الأفراد من تعسف السلطة وانحرافها . لأن السلطة كثيراً ما تفعل فعلها في رؤوس أصحابها فيفقدون القدرة على الاتزان ، وتغشى أبصارهم عن تلمس الحق وتحقيق العدل بين الناس فكان لا مناص من وجود ضمانة تحمي الأفراد من تعسف السلطة وتحكمها ، وهي ما اصطلح على تسميتها بالإدارة ، وهذه الضمانة تتمثل في خضوعها للقانون فيما تقوم به من أعمال وتتخذه من تصرفات وإجراءات بل وفيما تتمتع به من سلطات وامتيازات.[2]

وفي العصر الحديث جاء العمل بقانون خاص يحكم وضع الدولة وعلاقتها بالأفراد ، لأن الدولة دائماً تكون طرفاً في الروابط القانونية الواقعة في نطاق القانون العام وهي لا تظهر في الروابط هذه كشخص عادي بل كسلطة ذات سيادة تطلب إشباع مصالح عامة أو مطالب جماعية، والقانون الإداري باعتباره فرعاً من فروع القانون العام ينظم الإدارة ويحكم نشاطها ويبين قواعد الرقابة عليها كما يحدد هياكل القانون العام التي تحكمها .[3]

فالإدارة وهي تمارس نشاطاتها المعهودة إليها تحتاج لرقيب عليها ، وهو ما يسمى بالرقابة وهذه الرقابة تتعدد في أشكالها ومن أبرز أشكال الرقابة القضائية Judicial control والتي تعرف بأنها(ممارسة الأجهزة العدلية والمحاكم لسلطاتها في الحكم على مشروعية القرارات والتصرفات التي تصدر من الإدارات الحكومية في مواجهة الأفراد)[4]

وبالنسبة لنشأة القانون الإداري فهو يعتبر قانوناً حديث النشأة وكان مولده في فرنسا ، فيها نشأ وبها تكونت أحكامه ، واكتملت مبادئه أو قاربت على التمام .

---

[1] د. ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص29 .

[2] فهد عبد الكريم أبو العثم ، مرجع سابق ،ص41-42 .

[3] د.النذير حامد الفكي أحمد ،القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية الطبعة الأولي 2012م ص6-7

[4] د.زكي مكي إسماعيل ، مرجع سابق ، ص 264 .

ولابد من الإشارة إلى أن الأصل التاريخي لهذا القانون تعود جذوره إلى الفراعنة في مصر وإلى شريعة حيمورابي ، وفوق هذا كله وجدت بذوره أيضاً في الدولة الإسلامية.[1]

ومما سبق نلاحظ أن الشريعة الإسلامية دوماً هي السباقة لأي تشريع أو تنظيم نافع للأمة.

الفرع الثاني

نشأة وتطور القانون الإداري في الإسلام

إنه من المقرر حتماً كلما وجدت إدارة ومحكومين وجد قانون إداري وهذا أمر بديهي، ولكن ليس معنى وجود (نظام إداري) أن يوجد قانون إداري إلا إذا تميزت العلاقات الإدارية عن العلاقات الفردية بمعاملة خاصة.[2]

لقد تأسست دولة الإسلام بعد الهجرة النبوية الشريفة إلى المدينة ، وأصبح لها كيانها ومقوماتها ومؤسساتها ، ومن أعظم مؤسساتها القضاء ، فقضى رسول الله صلى الله عليه وسلم بين كافة رعايا الدولة الإسلامية سواء كانوا من المسلمين أم من المعاهدين ، أم من الذميين من اليهود والنصارى3 تنفيذا لقوله تعالى: (وَأَنِ احْكُم بَّيْنهَ ُم بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُم...)[4].

وتعتبر الشريعة الإسلامية الغراء بما تحتويه من مبادئ سامية تقوم على فكرتي العدل والعدالة، ميداناً خصباً لإنماء الفكر القانوني الوضعي وتصحيح مناهجه فالعدل يقتضي سيادة القانون ويستلزم تطبيق مبدأ المساواة ، ذلك المبدأ الذي يعتبر حقاً أصيلاً لكل إنسان ، والعدالة تستلزم مراعاة الظروف في تطبيق هذا المبدأ حتى لا يترتب على تطبيقه ضرر بالأفراد والمجتمع. والشريعة الإسلامية تتميز دائماً بالمرونة ومسايرتها للتطور وإيجاد الحلول الملائمة للمشاكل المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية .[5]

وحيث لا يعرف النظام الإسلامي التفرقة بين الحكام والمحكومين فيما يتعلق بالخضوع لأحكام الشريعة الإسلامية، ولم يعرف تاريخ التراث الإسلامي أي تمييز في شريعة الحكم بين

---

[1] فهد عبد الكريم أبو العثم ، مرجع سابق ص24.

[2] د. مصطفي كمال وصفي – مصنفة النظم الإسلامية ، مكتبة وهبة – القاهرة – 1977م ص427.

[3] د . عبد الناصر عثمان محمد حسين مرجع سابق ص44

[4] الآية49 من سورة المائدة

[5] د. النذير حامد الفكي أحمد ، مرجع سابق، ص13

الوالي والرعية، والشريعة الإسلامية من النظم الموحدة التي لا تعرف الازدواج فليس فيها قانون إداري مستقل بل تسري أحكام الشرع علي الحكام والمحكومين علي حد السواء.[1]

وتقوم الشريعة الإسلامية على سيادة القانون وتحقيق مبدأ المشروعية ذلك المبدأ الذي يقصد به التزام كل من الحاكم والمحكوم بالمصادر الأساسية في الشريعة الإسلامية ومن هنا يأتي التأصيل للقضاء الإداري الإسلامي ذلك التأصيل الذي يجعل من هذا القضاء الإداري الضمان الأساسي لالتزام رجال السلطة من الحكام والولاة والوزراء بقواعد الشريعة الإسلامية [2] وهذا يدل على أن الحاكمية العليا لله سبحانه وتعالى ، فهو المشرع والرسول صلى الله عليه وسلم هو المنفذ لهذه الأحكام في عهده ، ثم جاء والخلفاء الراشدين من بعده وقد دلت الأحاديث النبوية أن الرسول صلى الله عليه وسلم في أول الأمر كان يتولى الفصل بين المتخاصمين بنفسه[3] ومن ذلك ما ورد في السنة الصحيحة انه حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ مَسْلَمَةَ، عَنْ مَالِك، عَنْ هِشَامِ بْنِ عُرْوَةَ ، عَنْ أَبِيهِ، عَنْ زَيْنَبَ، عَنْ أُمِّ سَلَمَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا:أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: " إِنَّكُمْ تَخْتَصِمُونَ إِلَيَّ، وَلَعَلَّ بَعْضَكُمْ أَلْحَنُ بِحُجَّتِهِ مِنْ بَعْضٍ، فَمَنْ قَضَيْتُ لَهُ بِحَقِّ أَخِيهِ شَيْئًا، بِقَوْلِهِ فَإِنَّمَا أَقْطَعُ لَهُ قِطْعَةً مِنَ النَّارِ فَلَا يَأْخُذْهَا ").[4] وذلك لعدم اتساع أرجاء الأقاليم الإسلامية من جهة ولقلة القضايا التي ترفع إليه من جهة أخرى5.

ولما اتسعت رقعة الدولة الإسلامية فشملت كافة أرجاء الجزيرة العربية كان صلى الله عليه وسلم يستعين بأصحابه في تبليغ الرسالة ، وتعليم الناس مبادئ الإسلام ، والفصل في خصوماتهم ، فكان صلى الله عليه وسلم يرسل إلى ولايات الدولة المختلفة أهل العلم من أصحابه وكان لا يولي العمل من طلبه .[6]وقد ورد عنه صلي الله عليه وسلم أنه قال ناصحا لأبي ذر رضي الله عنه عندما طلب منه الولاية فقد روى الحارث بن يزيد الحضرمي عن أبي حجيرة الأكبر عن أبي ذر ، قال قلت: يا رسول الله ألا تستعملني ؟ قال : فضرب بيده على منكبي . ثم قال (انك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أمر بحق وأد الذي عليه فيها)،صححه

---

[1] الماوردي – الأحكام السلطانية ،لم أجد طبعة وتاريخ ، ص 337 .

[2] النذير حامد الفكي أحمد مرجع سابق ص13

[3] د .عبد الناصر عثمان محمد حسين مرجع سابق ص47

[4] محمد بن إسماعيل البخاري ، صحيح البخاري ، ج 3ص180 .

[5] د.طه عوض غازي مرجع سابق ص118

[6] د.عبد الناصر عثمان محمد حسين ،مرجع سابق، ص49 .

مسلم[1]. وفي رواية عن أبي عبيد الله بن أبي جعفر القرشي ، عن سالم ابن أبي سالم الجيشاني ،عن أبيه ، عن أبي ذر أن رسول الله صلي الله عليه وسلم قال :(يا أبا ذر إني أراك ضعيفاً ، وإني أحب لك ما أحب لنفسي ، لا تأمرن[2] على اثنين ، ولا تولين مال يتيم)[3] .

والرسول صلى الله عليه وسلم كان يقوم بتوجيه من يستعملهم على مصالح المسلمين ويزودهم بالنصائح والإرشادات اللازمة وقد وضع بذلك قواعد ثابتة يهتدي بها ولاة الأمور في كل زمان ومكان في مجال الحكم والقضاء [4]. ومما لا شك فيه أن كل هذه التوجيهات والنصائح هي بمثابة قرارات إدارية لتنظيم أعمال الولاة والذين يعينهم في أرجاء الدولة الإسلامية فقد روي عنه صلى الله عليه وسلم أنه قال :(ما من أمير يلي أمر المسلمين ثم لا يجهد لهم وينصح ، إلا لم يدخل معهم الجنة)[5]، وكان القضاء آنذاك جزءا من الولاية يقوم به الحاكم ، فقد بعث النبي صلى الله عليه وسلم معاذ بن جبل إلى اليمن وعتاب بن أسيد إلى مكة فقاما بالقضاء بين الناس في حياته .

أما في عهد الخلفاء الراشدين فقد ظل القضاء مرتبطا بالخليفة أو بالولاة في الأقاليم حتى إذا اتسعت الدولة الإسلامية وكثرت مهام الخلفاء والولاة فتعذر على الخليفة أو الوالي الجمع بين إدارة الشئون العامة والقضاء ولذا قام عمر بن الخطاب بفصل القضاء عن الولاية وعهد بأمور القضاء في الأقاليم الإسلامية إلى رجال مستقلين عن الولاة وأطلق عليهم للمرة الأولى اسم القضاة[6].

ومن هنا يتضح مبدأ استقلال القضاء عن الإدارة مما يعني أن كليهما جهاز قائم بذاته له مميزات خاصة وأعمال مختلفة وبالتالي تصبح للإدارة أعمالها الخاصة بها وكما ذكرنا سابقاً فان القرارات الإدارية هي من أهم الأعمال التي تقوم بها الإدارة كما نرى بأن قيام سيدنا عمر بن الخطاب بفصل القضاء عن الإدارة في حد ذاته يعتبر قراراً إدارياً اللبنة الأولى لمبدأ استقلال القضاء.

---

[1] الإمام أبي الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري ،206 . 261م ، صحيح مسلم ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ج 5 ،بدون طبعة وتاريخ ، ص1457.

[2] بمعنى لا تتأمرن ، بحذف إحدى التاءين ، وكذلك لا تتولين ،الإمام مسلم نفس المرجع ، ص1458.

[3] الإمام أبي الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري ، نفس المرجع ، ص1458 .

[4] د . عبد الناصر عثمان محمد حسين ، نفس المرجع ا ، ص51 .

[5] رواية أبي المليح عن عبد الله بن زياد ، عن معقل بن يسار ،صحيح مسلم نفس المرجع ، ص1460 .

[6] د.طه عوض غازي مرجع سابق ص118.

ولقد عرف النظام الإسلامي نوعان من القضاء، قضاء عادي وقضاء مظالم أو ولاية مظالم[1]:

أولهما (العادي):ويفصل في منازعات الناس فيما بينهم بشرع الله تعالى.وكان من الممكن في صدر الإسلام مقاضاة أي شخص حتى الخليفة نفسه أمام هذا القضاء.ولم يكن الخليفة يجد بداً من الامتثال والحضور أمام القاضي كعامة المواطنين ، إذا كان لأحد الأفراد دعوى عليه ، سواء بصفته الشخصية أو باعتباره رئيس السلطة التنفيذية

وثانيهما (قضاء المظالم):وهو نوع من القضاء يتولاه الخليفة بنفسه أو بمن ينيبه ،ويختص أساساً بإنصاف المحكومين من ظلم الولاة ،ويتمتع قاضي المظالم باختصاصات أوسع من اختصاصات القاضي العادي[2] .وقد أورد في مقدمة بن خلدون (وقد كان الخلفاء من قبل يجعلون للقاضي النظر في المظالم وهي وظيفة ممتزجة بين سطوة السلطنة ونصف القضاء وتحتاج إلى علو يد وعظيم رهبة تقمع المظالم ....)[3]وقد ظهر قضاء المظالم لأول مرة في عهد الدولة الأموية وقد خصص عبد الملك بن مروان[4] مجلساً خاصاً ينظر فيه تظلمات المتظلمين .ولكنه كان يرد الأمر إلى قاضيه ابن إدريس الأودي[5] إذا وجد أن في الأمر صعوبة أو احتاج الأمر إلى حكم .وفي عهد عمر بن عبد العزيز كان هو الذي يتولى نظر المظالم . وفي العهد العباسي تطور نظر المظالم حيث كانت دار الخلافة تتسلم المظالم وتخصص لنظرها يوماً أو يومين أسبوعياً وأول من جلس منهم لنظر المظالم المهدي ثم الهادي ثم الرشيد ثم المأمون وآخر من جلس منهم لنظرها المهتدي6.

وإن كان هناك شبه بين قضاء المظالم والقضاء الإداري فيما يتعلق باختصاصات قاضي المظالم في الفصل في المنازعات التي لها طابع إداري مثل النظر في إساءة استعمال السلطة من جانب الحكام (الولاة) ضد المحكومين (الرعية) والنظر في منازعات كتاب الدواوين وإدارة شئونهم

---

[1] محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني ، ص9 .

[2] فهد عبد الكريم ،مرجع سابق ، ص40.

[3] ابن خلدون ، مقدمة ابن خلدون ،الفصل الحادي والثلاثون ، منشورات مؤسسة الأعلمي للمطبوعات ، بيروت ،ص222 .

[4] عبد الملك بن مروان بن الحكم الأموي القرشي أبو الوليد نشأ في المدينة فقيها واسع العلم واستعمله معاوية على المدينة وانتقلت إليه الخلافة بموت أبيه سنه 65 هجرية ونقلت في أيامه الدواوين من الفارسية والرومية إلى العربية وضبطت الحروف بالنقط والحركات وهو أول من صك الدنانير في الإسلام توفى في دمشق.

[5]عبد الله ابن إدريس الأودي، فقيه أهل الكوفة في عصره .

[6] الماوردي ،مرجع سابق ،ص98 .وأيضاً د.طه عوض غازي ،مرجع سابق ، ص 133 .

(المرافق العامة)إلا أن قضاء المظالم في النظام الإسلامي لا ينشئ القواعد والأحكام القانونية كما هو الحال في القضاء الإداري الوضعي حيث أن الأحكام والقواعد القانونية في النظام الإسلامي لها مصادرها التي تتألف منها المشروعية الإسلامية العليا[1].

وقد وضح استقلال القضاء بصورة واضحة خلال العصر العباسي فمعالم استقلال القضاء إذا لم تكن واضحة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين لأن الخليفة كان يقوم بمهمة القضاء بين الخصوم في العصور الأولى إلا أنه بعد ذلك توسعت رقعة الدولة الإسلامية حيث أصبح لقضاء المظالم دوراً هاماً وأصبحت له استقلاليته من حيث الاستقلال النوعي والمكاني والزماني ومن حيث قواعده وإجراءاته وتشكيله لذلك يمكن إن نقول بأن القضاء كان موحداً في عهد الإسلام الأول وأصبح مزدوجاً أبان العصر العباسي[2].

ومن هذا السرد يتضح أن الشريعة الإسلامية هي التي وضعت التشريعات الأساسية للقانون الإداري على الرغم من أن القضاء الإداري لم يكن ظاهراً في صدر الاسلام .

الفرع الثالث

نشأة وتطور القانون الإداري في النظم الحديثة

أولاً : نشوء القانون الإداري وتطوره في فرنسا ومصر:

1/ في فرنسا:

تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى[3] .ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789م , التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية.

وأدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهداً لنشؤ الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري.

---

[1] أحمد عبد العظيم ، مرجع سابق ، ص17.

[2] أحمد عبد العظيم ، نفس المرجع ، ص19 .

[3] د. محي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ،الطبعة الأولى ،2007، ص8 .

أ/ مرحلة الإدارة القاضيةAdministration Judge :

تأكيداً لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر قانون 16-24 أغسطس 1790 , الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي , ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها و أصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات.

وفي مرحلة الإدارة القاضية كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم الشكوى , فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاتهوكان هذا الأمر مقبولاً إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية. ونسبة لما كان عالقاً بالأذهان من ذكرى طيبة خلفها كبار الموظفون الذين كان يرسلهم الملك في الأقاليم ويعهد إليهم باختصاصات قضائية ، كما أنه كان مفهوماً خطأ أن مبدأ استقلال الإدارة يحول دون القاضي أيا كان. [1]

ب/إنشاء مجلس الدولة الفرنسي:

بنشوء مجلس الدولة في 15 ديسمبر 1799[2] عندما وضع نابليون بونابرت نص المادة 52من الدستور كانت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي مع أن اختصاص المجلس كان أو الأمر استشارياً يتطلب تصديق القنصل.

وفي الوقت ذاته تم إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم Les Conceits de Prefecture التي كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا ، إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل.لذلك يمكن القول بأن فرنسا أول دولة عرفت نظام مجلس الدولة ، الذي يتمتع باختصاص عام في المنازعات الإدارية . ويملك حق انشاء مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ولقد ساعدته في هذه المهمة صلاته المستمرة بالإدارة وخبرته بطبيعة العمل الإداري التي اكتسبها من خلال أدائه كناصح أو كمستشار للإدارة .[3]

فقد كان عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام ، فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام ، ولذا سمى قضاؤه في هذه المرحلة " القضاء

---

[1] أ.د يس عمر يوسف و محمد علي خليفة ، مرجع سابق، ص25 .

[2] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، القانون الإداري الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ص15.

[3] د.يوسف حسين محمد البشير ،القانون الإداري الطبعة الثالثة 1997،مطبعة جامعة النيلين ،ص5 .

المقيد" أو المحجوز Justice Retinue وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضاً .

ج/ مرحلة القضاء المفوض :.

في 24 مايو 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى. وفي سنة 1873 أصدرت محكمة تنازع الاختصاص في فرنسا حكمها الشهير في قضية بلا نكو ، وكانت هذه المحكمة قد أنشئت قبل . عام واحد . لتفصل للتنازع على الاختصاص بين القضاء العادي والإداري ، فقالت في حكمها إنه في حالة عدم وجود نصوص خاصة فإن مسؤولية الإدارة العامة . عن الأضرار التي يسببها عمالها للأفراد . لا يمكن أن تحكمها نفس القواعد الموجودة في القانون المدني ، وإنما تحكمها قواعد خاصة مخالفة للأولى . وهكذا أقرت محكمة تنازع الاختصاص بوجود قواعد تحكم علاقة الفرد بالإدارة مغايرة لتلك التي تحكم علاقة الفرد بالفرد. ومن هنا فإن الفقه الإداري الفرنسي يعتبر هذا الحكم وكأنه (حجر الزاوية في بناء القانون الإداري).[1]

2/ في مصر:

قبل نشوء مجلس الدولة في مصر عام 1946م لم تعرف مصر القضاء الإداري , وقد كانت المحاكم المختلطة والأهلية السائدة قبل هذا التاريخ في النظام القضائي المصري تطبق بعض القوانين على المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة , ولم يكن من بينها القانون الإداري.

وقد ذهب جانب من الفقه الإداري المصري إلى أن أساس القانون الإداري ومبادئه قد بدأت تظهر من خلال أحكام المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية سنة 1875[2]م , بينما خالف جانب آخر منهم, وذهب إلى أن مبادئ القانون الإداري لم تنشأ حقيقة إلا من خلال أحكام مجلس الدولة بعد أن إنشاؤه عام 1946م. [3]

وكان مجلس الدولة وقت إنشاؤه يتمتع بصلاحيات محددة وبمحكمة قضاء إداري واحدة , ثم ما لبث أن توسعت اختصاصاته إذ صدر القانون رقم 9 لسنة 1949م الذي وسع اختصاصاته ثم أنشأت المحاكم الإدارية بالقانون رقم 147 لسنة 1954م وبعد ذلك في عام 1955م تم إنشاء

---

[1] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، القانون الإداري ، مرجع سابق، بيروت ص16 .

[2] أ.د يس عمر يوسف و محمد علي خليفة،مرجع سابق ، ص29 .

[3] أ.د يس عمر يوسف و د.معوض عبد التواب ، مرجع سابق ،ص15 .

المحكمة الإدارية العليا لتكون في قمة القسم القضائي بمجلس، وتتولى نظاماً شبيهاً بالنقض، بالنسبة لأحكام القضاء الإداري.[1]

ففي ظل القانون رقم 112 لسنة 1946م والمعدل بالقانون رقم 9 لسنة 1949م كان القضاء العادي ينفرد بنظر دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية ويختص بالاشتراك مع المجلس في نظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية.

كما كانت المحاكم العادية تنفرد بنظر المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية حتى صدور القانون رقم 9 لسنة 1949م الذي منح المجلس النظر في منازعات عقود الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد بالاشتراك مع المحاكم العادية.

وفي ظل القانونين 165 لسنة 1955م و 55 لسنة 1959م استمرت المحاكم العادية تنفرد بالنظر في دعوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية في الوقت الذي استقل به مجلس الدولة بنظر المنازعات المتعلقة بالتعويض عن القرارات الإدارية والعقود الإدارية. [2]

وبصدور القانون 47 لسنة 1972م أصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، فقد ورد في المادة 172 من القانون رقم 47 لسنة 1972م "[3] مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية ، وفي الدعاوى التأديبية ويحدد اختصاصاته الأخرى. "

وبذلك أصبح مجلس الدولة قاضي القانون العام المختص بالفصل في المنازعات الإدارية والتأديبية وساهم بإرساء مبادئ القانون الإداري , وكان له دور رائد في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة وإلغاء قراراتها المعيبة والتعويض عنها. وتوالت التعديلات إلى أن صدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة1979م وعهد بالفصل في تنازع الاختصاص بموجب المادة (25) منه .[4]

ثانياً:القانون الإداري في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية:

نهتم بدراسة القانون الإداري في إنجلترا وأمريكا باعتبارهما ينتميان إلي الفقه الأنجلوسكسوني وهو الفقه الذي نشأ منه القانون السوداني.

---

[1] د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي ،بدون تاريخ ،ص22 .

[2] د. محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص99 .

[3] د.محمد عبد الرحيم عنبر ،مرجع سابق ، ص302 .

[4] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة ، مرجع سابق ص39 .

كثير من الفقهاء يربطون بين وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي – له حق الفصل في المنازعات الإدارية دون التقيد بمبادئ وأحكام القانون الخاص القائم في الدولة – ووجود قانون إداري مستقل في تلك الدولة أما إذا لم يوجد مثل هذا القضاء الإداري المستقل فإن وجود قانون إداري أمر مشكوكاً فيه.

والقانون الإداري بالمعنى السابق، هو نظام قانوني له نظرياته الخاصة ومبادئه الخاصة التي تحكم نشاط السلطات الإدارية بوجه عام، ويقرر هذا القانون للسلطة الإدارية حقوقاً وامتيازات ليست مقررة للأفراد.

ومثل هذا القانون بالتحديد السابق لا وجود له في إنجلترا وأمريكا، للاختلاف الجوهري بين المبادئ الدستورية والقانونية التي يقوم عليها نظام الحكم والإدارة في هاتين الدولتين من ناحية وفي فرنسا من ناحية أخرى، الأمر الذي يجعل من المتعذر نشوء قانون إداري علي غرار القانون الإداري الفرنسي في كل من إنجلترا وأمريكا، ذلك لأن المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه نظام الحكم والإدارة في إنجلترا وأمريكا يقتضي إنفراد كل سلطة بوظائفها دون أن يشاركها في مباشرة هذه الوظيفة غيرها من السلطات بمعنى أن السلطة القضائية تختص بالوظيفة القضائية وتتمتع في مباشرة وظيفتها بحق السيادة وبهذه الصفة تفرض سلطاتها علي السلطة الإدارية والأفراد على السواء وفقاً لمبادئ وقواعد قانون واحدة.[1]

ولكن ليس معنى ذلك أنه لا يوجد في إنجلترا وأمريكا هيئة واحدة قضائية تنظر في المسائل والمنازعات الإدارية وأنه لا توجد في هاتين الدولتين قواعد قانونية تنظم السلطة الإدارية وتحدد اختصاصاتها وحقوقها وسلطاتها.

ففي أمريكا توجد جهات إدارية لها بعض الاختصاصات القضائية غير أن هذه الجهات الإدارية – تعتبر في علاقتها بالقضاء العادي مجرد محاكم درجة أولى أو محاكم ابتدائية ولا يمكن اعتبارها قضاءاً إدارياً مستقلاً عن القضاء العادي الموحد.[2]

ومن أمثلة تلك اللجان ، لجنة التجارة ، لجنة العمل الفيدرالي ، لجنة التامين الاجتماعي.

---

[1] د.يوسف حسين محمد البشير ،القانون الإداري ،مرجع سابق ، ص6

[2] فهد عبد الكريم أبو العتم ، مرجع سابق ، 2005 ، ص141 .

وفي إنجلترا توجد لجان إدارية ذات اختصاص قضائي يعهد إليها القانون بنظر بعض المسائل الإدارية وهي هيئات إدارية تنشأ للنظر في موضوع محدد ويشترك في عضويتها موظفون إداريون كما أن هذه الهيئات لا يمكن اعتبارها قضاءاً إدارياً مستقلاً[1].

وظهرت هذه اللجان في مجالات الزراعة والصحة والنقل والتأمينات الاجتماعية وضرائب الدخل لتكون بمثابة نوع من المحاكم الإدارية ، وتؤدي هذه اللجان مهمتها في الرقابة علي أعمال الإدارة وتحت رقابة القضاء العادي الذي يختص بالنظر في الطعون التي تقدم ضد قرارات هذه اللجان استئنافاً أو نقضاً ،ولقد انشئي مجلس قومي للإشراف علي هذه اللجان مع بقائها خاضعة لرقابة القضاء العادي ؛إلا أن نظام الحكم في إنجلترا قدتطور في السنوات الأخيرة تطوراً واضحاً ، وأن التشريعات التي صدرت في هذه الفترة أدت إلي تدخل الحكومة في شئون الأفراد واتساع نطاق وظائف الدولة مما أدى إلي إنشاء محاكم ليست لها كيان مستقل,

المطلب الثالث

القانون الإداري في السودان

كان السودان قبل الاستقلال يتبع النظام الإنجليزي[2] فيما يتعلق بالقانون الإداري والرقابة القضائية على الأعمال الإدارية، أما بعد الاستقلال فقد اتبع نهج الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.ويطبق في ذلك نظاماً يتضمن نوعاً واحد من المحاكم تختص بالفصل في كافة صور المنازعات، سواء أكانت بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة ولو كانت هذه الأخيرة تتصرف باعتبارها سلطة عامة، وتوجد محكمة عليا واحدة على رأس النظام القضائي الذي يتميز بالوحدة لا بالازدواج وتطبق المحاكم في السودان علي نشاط الإدارة نفس القواعد التي تحكم نشاط الأفراد. و نص على ذلك دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة1985م[3] في مادته ال121ف3،1حيث جاء في الفقرة الأولى (تسند ولاية القضاء القومي في جمهورية السودان للسلطة القضائية القومية)وفي الفقرة الثالثة جاء(ينعقد للسلطة القضائية القومية الاختصاص القضائي عند الفصل في الخصومات وإصدار الأحكام وفقا للقانون). والمعلوم أن هذا الاختصاص –الرقابة على أعمال

[1] فهد عبد الكريم أبو العتم مرجع سابق ص140.

[2] محمد محمود أبو قصيصة مرجع سابق ص5 .

[3] يوسف حسين محمد البشير ،مرجع سابق،ص7 .

الإدارة –في بعض الدول الأخرى ينعقد لمجلس الدولة الذي يقوم بنفس الدور عموماً ويطبق نفس المبادئ[1]

إلا أن هذا لا يجعلنا نكرر العبارة التي تقول أن القانون الإداري يدور مع وجود قضاء إداري مستقل كما هو حادث في الفقه اللاتيني ، فلا أحد يستطيع أن ينفي وجود القانون الإداري في ظل الدولة الحديثة، فالسودان يعرف القانون الإداري بالمعنى الضيق أو الفني، ذلك لأن القانون السوداني يعرف المنازعة الإدارية ويميزها عن سائر أنواع المنازعات ويخصها بأحكام تتميز في كثير من الحالات عن قواعد القانون الخاص، وذلك في ظل القضاء الموحد بإنشاء دوائر مختلفة تختص كل منها بنوع من أنواع المنازعات علي مستوى المحكمة العليا الاتحادية أو الولائية.[2]

وإلي جانب المحاكم العادية التي تفصل في المنازعات الإدارية توجد اللجان الخاصة، والتي تفصل في أمور فنية ذات طبيعة خاصة تقتضي إلماماً بأمور ليست في متناول المحكمة العادية، وهذه اللجان لها دور أشبه بدور المحاكم في الفصل في المنازعات وجاء تشكيل هذه اللجان الخاصة لكثرة القوانين المتعلقة بالنشاط الإداري مثل الإسكان وتخطيط الأراضي وتوزيعها والنزاعات العمالية والمسائل المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية ولجنة استئناف العاملين بالخدمة العامة فيما يتعلق بتطبيق قوانين الخدمة العامة، والتي خلفها ديوان العدالة للعاملين بالخدمة العامة، وتخضع هذه اللجان الخاصة للرقابة القضائية في ظل القضاء الموحد بحيث يمكن للمتظلم أن يستأنف قرار هذه اللجان أمام المحاكم ذات الاختصاص في الفصل في الطعون الإدارية وفق قانون القضاء الإداري.[3]والمحاكم المختصة حددها قانون القضاء الإداري السوداني2005م في مادته الرابعة حيث نص على أن:

1/يرفع الطعن إلى قاضي المحكمة العليا المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو وزير اتحادي

2/يرفع إلى قاضي محكمة الاستئناف المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من أي سلطة عامة أخرى غير المذكورة في البند (1)[4]

---

[1] احمد عبد العظيم عبد القادر مرجع سابق ص22

[2] د.يوسف حسين محمد البشير ،مرجع سابق.

[3] د.يوسف حسين محمد البشير ،القانون الإداري الطبعة الثالثة 1997،مطبعة جامعة النيلين، ص8

[4] قانون القضاء الراداري السوداني 2005م .

وقد خصصت المادة المشار إليها قاضي المحكمة العليا بنظر القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء بحسبانه هو السلطة التنفيذية ذاتها .

والثابت أن القاضيين المعنيين يجوز نقلهما إلى أي دائرة أخرى من دوائر المحكمة العليا أو دوائر محكمة الاستئناف حيث لا يشترط فيهما التخصص الإداري .[1]

ونادي بعض فقهاء القانون العام في السودان بضرورة إتباع نظام ازدواج القضاء من خلال مداولات مؤتمر العدل والإصلاح القانوني الذي انعقد في مارس 1991م ولم يجد هذا النداء استجابة من قبل المؤتمرين.

ويرى بعض القانونيون أن نظام وحدة القضاء ، هو النظام الأمثل الذي يمكن إتباعه في السودان، ويمكن علاج المشكلات الواردة في إطار القضاء الموحد وذلك بالعمل علي قيام قضاء إداري متخصص وغير مستقل، ويمكن البدء فيه بتوسيع الدوائر الإدارية في محكمة الاستئناف والمحكمة العليا، حتى تضع لنا هذه الدوائر نظريات ومبادئ قانونية منفصلة عن القانون الخاص لتشكل قواعد قانون إداري من صنع هذا القضاء المتخصص – أكثر مرونة لاحتواء المنازعات الإدارية، ونقصد بالقضاء المتخصص أن يكون القاضي الذي ينظر الدعاوي الإدارية متخصص وملم بطبيعة الروابط القانونية في هذه الدعاوي وما ينبغي أن تكون عليه لتعلقها بالمرافق العامة وحسن سيرها من جهة وضرورة حفظ وصيانة حقوق الأفراد من الجبهة الأخرى والمواءمة بينهما.

ويرى هؤلاء أيضاً أنه لا بد من التخلص من مشاكل ازدواجية الرؤية القانونية والقضائية السائدة في الأحكام الصادرة من المحكمة العليا نتيجة لتبني مذاهب وفلسفات قانونية متباينة لدى القضاة,[2]

ورأيهم هذا يستحق التأييد مما يدعو للمناشدة بقيام قضاء إداري متخصص وغير مستقل عن القضاء العام حتي يسهل مسألة الطعون في القرارات الإدارية . بمعنى أن توجد محاكم متختصصة في القضايا الإدارية داخل السلطة القضائية الموحدة وتحت مظلة القضاء الموحد.

---

[1] أ.د يس عمر يوسف و محمد علي خليفة، مرجع سابق ، ص184 .

[2] د.يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق ، ص10 .

المبحث الثاني

نظرية الرقابة على القرارات الإدارية

ظلت نظرية الرقابة على القرارات الإدارية محل اهتمام عند الكتاب القانونيون لأنها أهم مواضيع القرار الإداري ولتسليط الضوء عليها يستلزم تقسيم هذا المبحث للمطالب الآتية :.

المطلب الأول / ماهية الرقابة .

المطلب الثاني / الرقابة على أعمال الإدارة .

المطلب الثالث / الرقابة القضائية .

المطلب الأول

ماهية الرقابة

ويمكن استعراض ذلك في فرعين أحدهما لتعريف الرقابة لغة واصطلاحاً ، وثانيهما للرقابة في الإسلام .

الفرع الأول

تعريف الرقابة لغة واصطلاحاً

أولاً / تعريفها في اللغة :

من راقب يراقب مراقبة، راقب النجم إذا لاحظه ورصده وراقب الله إذا خافه وخشيه.[1] الرقابة بمعناها اللغوي هي المحافظة، لقوله تعالى: (إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا)[2] والانتظار، لقوله تعالى: (فَخَرَجَ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ)[3]. والمقصود من الرقابة عموم: الرعاية والحفظ والانتظار. جاء في مختار الصحاح: الرَّقِيبُ الحافظ والمنتظر[4] قال تعالى (فلما توفيتني كنت أنت الرقيب عليهم)[5]وجاء في تفسير الجلالين لهذه الآية الرقيب: بمعنى الحفيظ لأعمالهم[6] ، وفي تفسير القرطبي :معناه الحافظ عليهم والعالم بهم والشاهد على أفعالهم؛ وأصله المراقبة أي المراعاة ومنه

---

[1] ابن منظور، مرجع سابق ،ج6 ، ص200 .

[2] الآية 1، من سورة النساء .

[3] الاية21 ، سورة القصص .

[4] الرازي ، مرجع سابق ،ص111.

[5] الآية 5 من سورة المائدة .

[6] الجلالين،تفسير الجلالين ،دار المعرفة بيروت ، لبنان ،الطبعة الخامسة1992، ص97 .

المراقبة لأنها في موضع الرقيب من علو المكان،[1]وَراقَبَ الله تعالى أي خافه، والتَّرَقُّبُ والارْتِقَابُ الانتظار ،وترقبه في العمل وغيره انتظره والرقابة بمعنى المراقبة[2] .

والرقيب:اسم من أسماء الله الحسنى [3]، ومعناه : الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ، ولا تخفى عليه خافية ، و الرَّقيب:الذي لا يغفل عمّا خلق كما في قول الشاعر بشار بن برد:

عندي رسائل شوق لست أكتمها لولا الرقيب لقد بلغتها فاك.

والرقيب الله والحافظ والمنتظر[4]، والمترقِّب المنتظِر من عباده خضوعَهم له ، وخشيتَهم منه ، وخشوعَهم لعظمته . رقيبٌ عتيد : مراقب حاضر يَقِظ .

ثانياً /تعريفها في الاصطلاح :

تعريف الرقابة كعملية إدارية هي عملية متابعة دائمة تهدف أساساً للتأكد من أن الأعمال الإدارية تسير في اتجاه الأهداف المخططة بصورة مرضية كما تهدف إلى الكشف عن الأخطاء والانحرافات ثم تصحيح تلك الأخطاء والانحرافات بعد تحديد المسئول عنها ومحاسبته قانوناً[5].

ويعرفها بعض الكتاب بأنها النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها والعمل على إصلاح ما يعتريها من ضعف حتى يتمكن من تحقيق الأهداف المنشودة [6].

وهي عملية متابعة الأدء للتأكد من أنه يسير وفقاً لما خطط له.[7]

وفي تقديري أن الرقابة من هذا التعريف تعني وسيلة المتابعة والإشراف والتوجيه، وتهدف إلى التحقيق من أن المهام تُنفذ بشكل صحيح وسليم، لا تعتريها أية انحرافات، والعمل على منعها وتمثل الرقابة الملاحظة الدقيقة من خلال نظام خاص لها، تتابع التخطيط ومراحله، والتنظيم وهياكله، والتوجيه وآلياته.

---

[1] القرطبي،الجامع لأحكام القرآن ،دار الحديث القاهرة ،الطبعة الأولى ،1414هـ –1994م، ص12.

[2] د.صلاح الدين الهواري ،المعجم الوسيط ،دار البحار بيروت،بدون تاريخ طبعة ، ص681.

[3] ابن منظور ،مرجع سابق، ج6 ، ص199.

[4] الفيروزبادي، مرجع سابق ، ج1 ، ص77 .

[5] أ.يوسف حسين محمد البشير، الإدارة العامة(الأصول العلمية والإدارية)الطبعة الثانية 1996، مطبعة جامعة النيلين، ص113 .

[6] د.زكي مكي إسماعيل ،مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق ، 2010، ص263.

[7] د.زكي مكي إسماعيل ، نظم الرقابة الإدارية ، الطبعة الثانية، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة 2010، ص4 .

الفرع الثاني

الرقابة في الإسلام

تمثل الرقابة في التصور الإسلامي امتداداً لنظام الأمر بالمعرف والنهي عن المنكر، ومن ثم تطور نظام الحسبة والشرطة. وقد كانت –أي الرقابة– منذ الزمن القديم خصوصا في الزمن الإسلامي، فقد وجدت الحسبة بالنسبة للدولة الإسلامية، وغرضها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ويعتبر ديوان الحسبة أحد جهازي الرقابة الإدارية في الإسلام.[1] وتتمثل واجبات المحتسب في:

1/مراقبة المكاييل والموازين .

2/النهي عن التطفيف في الكيل والميزان.

3/مراقبة أحوال الصناع على مختلف صنعهم.

4/النهي عن الغش في البياعات والصناعات[2].

وكما هو معروف فان الرسول صلى الله عليه وسلم كان أول محتسب في الإسلام فقد كان يمارس هذه السلطة باعتباره صاحب الولاية العامة في الدولة الإسلامية ، إلا أن اصطلاح الحسبة قد ظهر متأخرا في تاريخ الدولة الإسلامية نتيجة للتطورات التي طرأت على المجتمع الإسلامي ، وقد مارس النبي صلي الله عليه وسلم الحسبة بنفسه ، كما أسند عليه الصلاة والسلام هذه الوظيفة إلى غيره أيضاً فقد روي أنه صلى الله عليه وسلم ولى امرأة يقال لها الشفاء أمر السوق[3] .

والجهاز الثاني هو ديوان المظالم الذي يعتبر من أهم أجهزة الرقابة في النظام الإداري الإسلامي[4]، ولقد كان السبب الرأسي لنشأته هو وقف تعدي ذوي الجاه والحسب والوظيفة على العاملين والناس.[5]

ويجمع بين الحسبة والمظالم أن موضوعهما قائم على الرهبة المختصة بسلاطة السلطة وقوة الصرامة . والثاني جواز التعرف فيهما لأسباب المصالح، والتطلع لأفكار العدوان الظاهر .

---

[1] د.يوسف حسين محمد البشير ،مرجع سابق ص33 .

[2] د. أسامة السيد عبد السميع، الحسبة في الإسلام ودورها في حماية المستهلك ،دار الكتب القانونية مصر ،دار شتات للنشر والبرمجيات مصر، سنة النشر 2011، ص69.

[3] د.محمد أبو إمام ، مجلة التأصيل العدد الرابع ،أبريل 1996ص37المؤسسة العامة للطباعة والنشر والتوزيع الخرطوم السودان .

[4] د.يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق ، ص33 .

[5] احمد إبراهيم أبو سن مرجع سابق ، ص151 .

أما الفرق بينهما أن النظر في المظالم موضوع لما عجز عنه القضاء والنظر في الحسبة موضوع لما رفع عنه القضاء والثاني يجوز لوالي المظالم أن يحكم ولا يجوز لوالي الحسبة ذلك.[1]

وللرقابة في الإسلام مكانة رفيعة، وبناء عليها تحدث المحاسبة، ويكون الجزاء، وتصحح الانحرافات، وتعد الرقابة في الإسلام –فضلا عما سبق ذكره– ضمانه لحق العباد المصون في الشريعة الإسلامي. ومن ثم ظهر مفهوم الحسبة، والرقابة القضائية في الشريعة الإسلامية، وتفنن المسلمون في تأصيلها وتوظيفها في الخدمة العامة وتحقيق الصالح العام. والرقابة ضرورية بالنسبة للإدارة

ومفهوم الرقابة في الإسلام مصطلح ذو شقين : رقابة ذاتية تتبع من مفهوم المسؤولية الفردية والأمانة والعدل.[2] فالإنسان هو رقيب على سلوكه وأعماله . ورقابة الدولة الإسلامية لتتحمل متابعة مراقبة الالتزام بشرائع الله وقوانينه [3] .

ولقد وردت عن الرقابة نصوص كثيرة في الكتاب والسنة نتطرق إلى أمثلة منها فيما يلي:

1/أدلة من القرآن الكريم على الرقابة:

لقد حرص الإسلام على تنمية الرقابة الذاتية ومحاسبة النفس باستمرار وأكد القرآن الكريم هذه المعاني فيمثل قوله تعالى : (يا أيها الناس اتقوا ربكم الذي خلقكم من نفس واحدة وخلق منها زوجها وبث منهما رجالاً كثيراً ونساء واتقوا الله الذي تساءلون به والأرحام أن الله كان عليكم رقيباً)[4]. أَيْ هُوَ مُرَاقِب لِجَمِيعِ أَحْوَالِكُم وَأَعْمَالِكُم كَمَا قَالَ "وَاللَّه عَلَى كُلّ شَيْء شَهِيد " [5]. وقوله تعالى: (مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ)[6]. وفي تفسيرها أي ما يتكلم بشيء إلا كتب عليه مأخوذ من لفظ الطعام وهو إخراجه من الفم.[7]

ويستدل من الآيات الكريمة سالفة الذكر حرص الإسلام على تحقيق الرقابة بصفة عامة ، ورقابة الذات ومحاسبة النفس على وجه الخصوص ، ذلك أن الله تعالى هو الرقيب الأعلى على

---

[1] د.محمد أبو إمام ، نفس المرجع ص40.

[2] احمد إبراهيم أبو سن ، مرجع سابق، ص137.

[3] احمد إبراهيم أبو سن ، نفس المرجع ، ص138 .

[4] الآية 1من سورة النساء .

[5] الآية 6من سورة البروج

[6] الآية 18من سورة ق .

[7] القرطبي،مرجع سابق، ص14

سلوك العباد ، ثم يأتي دور العبد فهو رقيب على نفسه ثم يأتي دور الآخرين الذين عليهم مسئولية مراقبة الآخرين وهدايتهم إلى الطريق المستقيم.

2/أدلة من السنة النبوية الشريفة على الرقابة:

ـ عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قال : بينما نحن عند رسول الله صلى الله عليه وسلم ذات يوم إذ طلع علينا رجل شديد بياض الثياب شديد سواد الشعر لا يرى عليه أثر السفر ولا يعرفه منا أحد حتى جلس إلى النبي صلى الله عله وسلم فأسند ركبتيه إلى ركبتيه ووضع كيفه على فخذيه وقال : يا محمد أخبرني عن الإسلام فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم الإسلام أن تشهد أن لا إلـه إلا الله وأن محمداً رسول الله وتقيم الصلاة وتؤتي الزكاة وتصوم رمضان وتحج البيت إن استطعت إليه سبيلا قال صدقت قال فعجبنا له يسأله ويصدقه قال فأخبرني عن الأيمان قال أن تؤمن بالله وملائكته وكتبه ورسله واليوم الآخر وتؤمن بالقدر خيره وشره قال صدقت قال فأخبرني عن الإحسان قال أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك قال فأخبرني عن الساعة قال ما المسئول عنها بأعلم من السائل قال فأخبرني عن إمارتها قال أن تلد الأمة ربتها وأن ترى الحفاة العراة العالة رعاة الشاة يتطاولون في البنيان قال ثم انطلق فلبثت ملياً ثم قال لي يا عمر أتدري من السائل قلت الله ورسوله أعلم قال فإنه جبريل أتاكم يعلمكم دينكم)) [1]

ـ عن أبي برزة الاسلمي رضي الله عنه قال : أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : ((لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن أربع : عن عمره فيما أفناه ، وعن علمه ما عمل به ؟ وعن ماله من أين اكتسبه وفيما أنفقه ؟ وعن جسمه فيما أبلاه ؟)) أخرجه الترمذي وقال حديث حسن صحيح[2]. وهذا الحديث الشريف يمني عنصر الرقابة الذاتية في جميع أمور الأفراد .

ـ عن ابن عباس عبد الله بن عباس رضي الله عنه ما قال : كنت خلف النبي صلى الله عليه وسلم يوماً فقال : (يا غلام ، إني أعلمك كلمات :أحفظ الله يحفظك ، أحفظ الله تجده تجاهك ، إذا سألت فأسأل الله ، وإذا استعنت فأستعن بالله ، واعلم أن الأمة لو اجتمعت على أن ينفعوك بشيء

---

[1] الامام مسلم ، صحيح مسلم ، بشرح النووي ، ج1،مؤسسة الوفاق بيروت ، ص160.

[2] محمد بن عيسى بن سَورة بن موسى بن الضحاك، الترمذي، أبو عيسى (المتوفى: 279هـ) ، سنن الترمذي ، الطبعة: الثانية، 1395 هـ - 1975 م ، ج5 ، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي – مصر. الطبعة: الثانية، 1395 هـ - 1975 م .

لم ينفعوك إلا بشيء قد كتبه الله لك ، وإن اجتمعوا على أن يضروك بشيء لم يضروك إلا بشيء قد كتبه الله عليك رفعت الأقلام وجفت الصحف) هذا حديث حسن صحيح رواه الترمذي[1] ،.

وينتهج الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم منهجه الشريف الذي يتفق وهدي القرآن الكريم في تأكيد أهمية الرقابة للإنسان المسلم سواء منها رقابة الفرد لذاته أو رقابته للآخرين من رعيته .

ـ عن عروة عن أبي حميد ألساعدي قال: (استعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأسد يقال له ابن التلبية قال عمرو وابن أبي عمر على الصدقة فلما قدم قال هذا لكم وهذا لي أهدى لي قال : فقام رسول الله صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الله وأثنى عليه وقال ما بال عامل أبعثه فيقول لكم وهذا أهدي لي أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أيهدى إليه أم لا والذي نفس محمد بيده لا ينال أحد منكم منها شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه بعير له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تيعر ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتى إبطيه ثم قال اللهم هل بلغت مرتين)[2] رواه مسلم وصححه.

أما الأدلة للرقابة على الأعمال الإدارية فمنها: عَنْ أَبِي حُمَيْدٍ السَّاعِدِيِّ، أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ اسْتَعْمَلَ رَجُلًا مِنَ الْأَزْدِ يُقَالُ لَهُ ابْنُ اللُّتْبِيَّةِ – قَالَ ابْنُ السَّرْحِ: ابْنُ الْأُتْبِيَّةِ – عَلَى الصَّدَقَةِ فَجَاءَ فَقَالَ: هَذَا لَكُمْ وَهَذَا أُهْدِيَ لِي، فَقَامَ النَّبِيُّ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الْمِنْبَرَ فَحَمِدَ اللَّهَ وَأَثْنَى عَلَيْهِ، وَقَالَ: «مَا بَالُ الْعَامِلِ نَبْعَثُهُ فَيَجِيءُ فَيَقُولُ هَذَا لَكُمْ وَهَذَا أُهْدِيَ لِي، أَلَا جَلَسَ فِي بَيْتِ أُمِّهِ أَوْ أَبِيهِ فَيَنْظُرُ أَيُهْدَى لَهُ أَمْ لَا؟ لَا يَأْتِي أَحَدٌ مِنْكُمْ بِشَيْءٍ مِنْ ذَلِكَ إِلَّا جَاءَ بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ، إِنْ كَانَ بَعِيرًا فَلَهُ رُغَاءٌ أَوْ بَقَرَةً فَلَهَا خُوَارٌ، أَوْ شَاةً تَيْعِرُ» ، ثُمَّ رَفَعَ يَدَيْهِ حَتَّى رَأَيْنَا عُفْرَةَ إِبِطَيْهِ، ثُمَّ قَالَ: اللَّهُمَّ هَلْ بَلَّغْتُ، اللَّهُمَّ هَلْ بَلَّغْتُ»حديث صحيح.[3]

وعلى منواله سار الخلفاء الراشدون في الرقابة فلقد مر عمر بن الخطاب رضي الله عنه ذات يوم ببناء بحجارة وجبص فقال:(لمن هذا؟)فذكروا عاملاً له على البحرين فقال :(أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها)وشاطره ماله وكان يقول:(لي على كل خائن أمينان :الماء والطين).[4]

---

[1] محمد بن عيسى بن سَوْرة بن موسى بن الضحاك، الترمذي، أبو عيسى (المتوفى: 279هـ) ، نفس المرجع 0 ص ، 667 .

[2] الإمام مسلم ، مرجع سابق ، جـ 12 ، ص 218 .

[3] أبو داود سليمان بن الأشعث بن إسحاق بن بشير بن شداد بن عمرو الأزدي السِّجِسْتاني (المتوفى: 275هـ)، سنن أبي داودالناشر: المكتبة العصرية، صيدا – بيروت ، ج 3، ص134 .

[4] أبو بكر محمد بن محمد ابن الوليد الفهري الطرطوشي المالكي (المتوفى: 520هـ) ، سراج الملوك ،من أوائل المطبوعات العربية – مصر1289هـ، 1872م ،ج 1 142 .

وبالتالي يتضح أن نظرية الرقابة الإدارية توصلت لها الشريعة الإسلامية الغراء قبل أن تتوصل لها التنظيمات الدولية الحديثة .

المطلب الثاني

الرقابة على أعمال الإدارة

مما لاشك فيه أن الإدارة في قيامها بأداء وظيفتها تملك أن تنقص من بعض حقوق الأفراد وحرياتهم، وحقها هذا لا يمكن تركه دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها مما يعرض تصرفاتها للبطلان .

ويفرض هذا المبدأ وجود وسائل وأجهزة تراقب عمل الإدارة، وتختلف هذه الأجهزة باختلاف الدولة والنظم القانونية المتبعة فيها إلا أن المستقر في اغلب الدول وجود أربعة طرق يضمن من خلالها الأفراد مشروعية أعمال الإدارة في مواجهتهم وهي:

1/الرقابة السياسية.

2/الرقابة الإدارية .

3/ الرقابة القضائية .

الفرع الأول

الرقابة السياسية

تتخذ الرقابة السياسية على أعمال الإدارة صوراً مختلفة، فقد تتم عن طريق الرأي العام وتمارسها المؤسسات الاجتماعية والأحزاب السياسية والنقابات المهنية . كما قد تمارس عن طريق المؤسسات البرلمانية.

1/الرقابة عن طريق الرأي العام :

يراد بمصطلح الرأي العام :(الاتجاه السائد بين جماعة من الناس تربطهم مصلحة مشتركة نحو قضية تهم أفراد هذه الجماعة في وقت معين ، علي أن يتم التعبير عن هذا الاتجاه من خلال الحوار الواعي والنقاش الموضوعي والجدال المنطقي الذي تتنافس فيه الآراء المختلفة حيث يسود رأي منها تقتنع به الأغلبية شريطة ان تتبناه الأغلبية والأقلية معاً عن رضا واقتناع).[1]

[1] د. محي الدين عبد الحليم ، مرجع سابق ،ص 30 .

وعرف أيضاً بأنه مجموعة الآراء التي تسود مجتمع معين في وقت ما بخصوص موضوعات معينة تتعلق بمصالحهم العامة والخاصة .[1]

عيون الرأي العام ما تنفك تنظر إلى الأداء التنفيذي وتعبر عن رأيها فيه بشتى الوسائل. ومن القادة من يهتم لرأيها ومنهم من لا يعيرها كبير اهتمام ظناً منهم أنه تدخل غير مبرر في أعمالهم.والفريق الأول هو الناجح.[2]

ويشترك في تكوين الرأي العام مختلف الهيئات والتنظيمات الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب عن طريق طرح أفكارها والدعوة إليها في مختلف الوسائل التي تؤدي الصحافة والوسائل السمعية والبصرية دوراً كبيراً في نشرها وتعبئة الجماهير وتوجيههم من خلالها. وهذه هي قوة الرأي العام .[3]

أ- مؤسسات المجتمع المدني

برز مفهوم المجتمع المدني في إطار أفكار ورؤى بعض المفكرين والفلاسفة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر والتي تعتمد أفكارهم أساسا على أن الإنسان يستمد حقوقه من الطبيعة لا من قانون يضعه البشر وهذه الحقوق لصيقة به تثبت بمجرد ولادته. وان المجتمع المتكون من اتفاق المواطنين قد ارتأى طواعية الخروج من الحالة الطبيعية ليكون حكومة نتيجة عقد اجتماعي اختلفوا في تحديد أطرافه. [4]

والمفهوم المستقر للمجتمع المدني يقوم على أساس انه مجموعة المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزاً وسطياً بين العائلة باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القيمي في المجتمع من ناحية والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصبغة الرسمية من جهة أخرى .

وبهذا المعنى فان منظمات المجتمع المدني تساهم بدور مهم في ضمان احترام الدستور وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وتمثل الأسلوب الأمثل في إحداث التغيير السلمي والتفاهم الوطني مع السلطة في سبيل تعزيز الديمقراطية وتنشئة الأفراد على أصولها وآلياتها. فهي الكفيلة بالارتقاء

---

[1] د. محي الدين عبد الحليم ، نفس المرجع والصفحة .

[2] محمد محمود ابو قصيصة ،مرجع سابق ، ص45 .

[3] د.محمد عبد الرحيم عنبر، مرجع سابق، ص188 .

[4] د. محي الدين عبد الحليم ، مرجع سابق ،ص 31 .

بالفرد وبث الوعي فيه وتعبئة الجهود الفردية والجماعية للتأثير في السياسات العامة وتعميق مفهوم احترام الدستور وسيادة القانون. [1]

ب- وسائل الإعلام.

تلعب وسائل الإعلام دوراً سياسياً مهماً يساهم في تعبئة الرأي العام الشعبي من خلال كتابات وأقوال المفكرين والصحف والفضائيات المرئية والمسموعة والاجتماعات والندوات التي تساهم في اطلاع الجماهير على المشاكل الأكثر إلحاحاً والتي يتعرض لها المجتمع وتكون مراقب جماعي لصالح الشعب من خلال انتقاد سياسات الحكام وكشف فضائحهم وفسادهم وانتهاكهم لسيادة القانون. فما تتضمنه الصحافة من تحقيقات مع الشخصيات العامة ومقالات للمسئولين وما تتضمنه البرامج التلفزيونية من مقالات واستضافات لمسئولي القطاعات العامة وكبار القيادات أمر له أثره في توعية الإدارة والكشف عن حقيقة المشاكل الإدارية والبحث عن الحلول الممكنة لها .[2]

ولعل الإعلام العربي أصبح أكثر ثباتاً ورسوخاً في الذهنية الشعبية العربية من خلال تأثيرها وتوجيهها المباشر على أحداث الثورات العربية خاصة مواقع التواصل الاجتماعي مما حدا بالنظام السابق في مصر إلى قطع شبكة المعلومات الدولية الانترنت وقطع خدمة الهواتف النقالة في محاولات واضحة لتقليل تأثير الإعلام الجديد على الأحداث .[3]

ج- الأحزاب السياسية:

ذهب البعض إلى أن الحزب السياسي هو اتحاد بين عدد من الانفراد بهدف العمل لتحقيق المصالح القومية العليا وفقا لمبادئ متفق عليها .[4]

من أساسيات العمل الديمقراطي أن تسعى الأحزاب السياسية إلى تحقيق الاتصال الجماهيري. فالدور الأساسي الذي تقوم به الأحزاب السياسية هو السعي للحصول على تأييد الأفراد لبرامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعد بتنفيذها إذا ما وصلت إلى السلطة عبر الانتخاب. وحتى تحقيق ذلك تبقى الأحزاب مراقبة لعمل الإدارة لضمان احترامها للدستور وسيادة القانون.

---

[1] د. محي الدين عبد الحليم ، نفس المرجع ص31 .

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق، ص436 .

[3] أ.أحمد عمر محجوب عثمان ، بحث منشور في العدد التاسع من مجلة الدراسات الدبلوماسية ، سبتمبر 2014المركز القومي للدراسات الدبلوماسية ص184 .

[4] د.الطاهر محمد أحمد الشيخ ، بحث منشور في مجلة الدراسات الدبلوماسية ، عددها السادس ، أغسطس 2007،المركز القومي للدراسات الدبلوماسية ص104 .

وتتبدى رقابة الأحزاب السياسية بصفة أساسية في قيام الأحزاب السياسية المعارضة بانتقاد سياسة الحكومة عن طريق ممثليها داخل المجالس النيابية عن طريق الصحف ووسائل الإعلام المختلفة فتكشف عن أوجه القصور وتشير إلى الانحرافات التي تتخلل تنفيذها1بالإضافة لإمكانية حقهم في التحقيق في أي شكوى تصلهم[2].

والأحزاب الراشدة والراسخة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة لها مهام وأدوار تنسجم في بوتقة واحدة تصب في خانة التعبير عن مصالح أمتها والدفاع عن قضاياها الإستراتيجية.[3]

2/ الرقابة عن طريق البرلمان .

يتمثل هذا الطريق من الرقابة برقابة البرلمان . السلطة التشريعية . على أعمال السلطة التنفيذية في القيام بما يقع على عاتقها من عبء تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة [4] وذلك عن طريق الشكاوى المقدمة من الأفراد و المتضمنة طلباتهم التي قد يجد البرلمان أنها علي قدر من الوجاهة مما يدعو إلى مواجهة الوزراء بحق السؤال أو الاستجواب أو سحب الثقة[5] .

ويتحدد شكل الرقابة البرلمانية بما هو مرسوم في الدستور، وهي تختلف من دولة إلى أخرى وتكون الرقابة البرلمانية أقوى في النظم النيابية منها في النظم الأخرى، حيث تكون الوزارة مسئولة أمام البرلمان مسؤولية تضامنية ناهيك عن المسؤولية الفردية لكل وزير عن أعمال وزارته .

ولكن مع ما تتمتع به الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة من أهمية فإن دورها مقيد غالباً بالإرادة الحزبية السائدة في البرلمان التي تكون في أحيان متوافقة مع إرادة الحكومة لو صادف أنها من الحزب نفسه فتكون الحكومة الخصم والحكم وهنا يختفي دور الرقابة السياسية ولا تحقق الحماية الكافية للأفراد ضد تعسف الإدارة خاصة في الدول غير النيابية أو التي تأخذ بنظام الحزب الواحد مما يقتضي تعزيزها بنوع أخر من أنواع الرقابة [6] .كما أن عدم نضج الوعي السياسي لدى أعضاء البرلمان وافتقارهم إلى الخبرة وضعف المعارضة قد تؤدي إلى ضعف هذه الضمانة ويختفي دورها الحقيقي في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا،مرجع سابق ، ص435 .

[2] د.زكي مكي إسماعيل ،مبادئ الإدارة العامة الطبعة الثانية، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة 2010ص265 .

[3] د.زكي مكي إسماعيل ،نفس المرجع ، ص265 .

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نفس المرجع ، ص431.

[5] احمد شوقي محمود ، مبادئ الإدارة العامة1986/1987.

[6] د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 63.

وبالنظر لهذه الأنواع الرقابية فإنني أرى أن الرقابة عن طريق الرأي العام هي أفضل أنواع الرقابة خاصة في الدول التي تسود فيها الديمقراطية . لأن كل من يرى عيباً في الإدارة يمكن أن يؤخذ رأيه في الاعتبار .

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية تتمثل في الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة على نفسها بنفسها فهي إذاً رقابة ذاتية[1] للبحث في مشروعيتها وملاءمتها فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بمعناه العام ورقابة ملائمة من حيث تناسبها مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه .وقد عرفت بأنها هي التأكد من أن ما تم أو يتم ، مطابق لما أريد إتمامه . ويعرفها هنري فايول بأنها (هي التحقق من أن ما حدث أو يحدث يطابق الخطة المقررة ، والتعليمات الصادرة ، والمبادئ المعتمدة)[2].

وهذا النوع من الرقابة إما أن تكون رقابة داخلية ، وهي الرقابة التي تمارس داخل التنظيم عن طريق عضو من أعضائها أو عن طريق إدارة لها طابع رقابي موجودة داخل التنظيم ، وقد تكون رقابة خارجية وهي التي تمارس من قبل سلطة خارج التنظيم كتلك التي تمارسها سلطات الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية ، أو تلك التي تقوم بها أجهزة إدارية متخصصة على مستوى الدولة .

المطلب الثالث

الرقابــة القضائيــة

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة و أكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد [3]. وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة . وإلا تعرض المخالف للمساءلة

---

[1] د.زكي مكي إسماعيل ،مرجع سابق ، ص 263 ، وأيضا إبراهيم عبد العزيز شيحا،مرجع سابق ، ص439 .

[2] د.محمد عبد الرحيم عنبر، مرجع سابق ،ص18 .

[3] أ . يوسف حسين محمد البشير ،الإدارة العامة ، مرجع سابق 1996، ص123 ،

. وسيتم تناول ذلك في فرعين ، أولهما لمضمون الرقابة القضائية ، وثانيهما للرقابة القضائية في السودان .

الفرع الأول

مضمون الرقابة القضائية

لما كانت حقوق وحريات الأفراد منصوص عليها في كافة الأنظمة القانونية فان هذه الحقوق لا تتوافر إلا إذا التزمت الإدارة وخضعت لحكم القانون فيما يتعلق بهذه الحقوق وهو ما يسمي بخضوع الإدارة لمبدأ الشرعية (أو المشروعية) وعندما تقوم الإدارة بالخروج على حكم القانون عمدا أو خطا بما يسبب ضررا بحقوق الأفراد فإنهم يلجئون إلي القضاء لينصفهم وتبدأ من ثم رقابة القضاء علي أعمال الإدارة [1].

ومن المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا يميز النوع الأول بين الأفراد والإدارة في مراقبة تصرفاتهم ويخضعهم لنظام قضائي واحد هو القضاء العادي، ويسمى بنظام القضاء الموحد . أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج ويتم فيه التمييز بين منازعات الأفراد ويختص بها القضاء العادي والمنازعات الإدارية وتخضع لقضاء متخصص هو القضاء الإداري .[2]

نطاق وهدف هذه الرقابة يختلف في الدول التي تأخذ بالنظام الموحد قانونا وقضاءا عنها في تلك التي تخضع للنظام المزدوج ففي ظل النظام الأول تخضع الدولة لنفس القانون والمحاكم التي يخضع لها الأفراد ومن ثم فليس للدولة مميزات وسلطات استثنائية تميزها عن الأفراد ولذلك فان الرقابة هنا تقوم علي هدف مزدوج هو حماية الإدارة نفسها من عسف الأفراد بحيث لا يعوقها عن أداء مهامها التي تهدف إلي الصالح العام وفي نفس الوقت حماية الأفراد من تسلط الإدارة . أما في ظل النظام المزدوج فان الفقهاء يرون أن الأعباء الجسيمة الملغاة علي عاتق الإدارة تجعل من اللازم تمييزها عن الأفراد بان يجعل لها الوسائل التي تمكنها من القيام بأعبائها وذلك بتقوية سلطاتها تجاههم مما قد يؤدي إلي تهديد حقوقهم وحرياتهم ومن ثم فان الغرض من الرقابة هو وضع التوازن العادل بين تمكين الإدارة من القيام بأعبائها ببسط سلطاتها من جانب وحماية حقوق الأفراد من الجانب الآخر. وينبغي في الحالتين أن تكون هذه الرقابة حكيمة عادلة يجتهد فيها

[1] فهد عبد الكريم أبو العثم ،مرجع سابق ص133 .

[2]فهد عبد الكريم أبو العثم ،نفس المرجع ،ص139 ..

بحيث لا يضحي بأحد الطرفين وإنما تكون مقياسا دقيقا لحماية الإدارة وتمكينها من أداء مهامها وفي نفس الوقت احترام حقوق الأفراد وحرياتهم . وفيما يلي نعرض هذين النوعين .

النوع الأول/ نظام القضاء الموحد :

يسود هذا النظام في إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية [1]وبعض الدول الأخرى، ومقتضاه أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها

وهذا النظام يتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية لأنه الوضع الطبيعي،[2]إذ يخضع الأفراد والإدارة إلي قضاء واحد وقانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي امتيازات في مواجهة الأفراد. بالإضافة إلي اليسر في إجراءات التقاضي[3] إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الاختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج .

ومع ذلك فقد وجه النقد إلي هذا النظام من حيث انه يقضي على الاستقلال الواجب توفره للإدارة بتوجيهه الأوامر إليها مما يعيق أدائها لأعمالها، مما يدفع الإدارة إلي استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها، ولا يخفى ما لهذا من إضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم .[4]

ومن جانب آخر فأن نظام القضاء الموحد يؤدي إلي تقرير مبدأ المسؤولية الشخصية للموظفين مما يدفعهم إلي الخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفاً من المساءلة، وإذا ما قرر القضاء تضمين الموظفين بناءً على هذا المبدأ فانه يحرم المضرورين من اقتضاء التعويض المناسب لضعف إمكانية الموظف المالية غالباً .

النوع الثاني / نظام القضاء المزدوج :

يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين[5]، جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص.

---

[1] فهد عبد الكريم مرجع سابق ص139 .

[2] د .محمد عبد الرحيم عنبر ، مرجع سابق ، ص288 .

[3] أ . يوسف حسين محمد البشير ، الإدارة العامة ،مرجع ،سابق ص103 .

[4] فهد عبد الكريم ، نفس المرجع ، ص142 .

[5] فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص142 ،

وجهة القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام .

وتعد فرنسا مهد القضاء الإداري ومنها انتشر هذا النظام في الكثير من الدول كبلجيكا واليونان، ومصر، والعراق، لما يتمتع به من خصائص مهمة، فالقضاء الإداري قضاء إنشائي يسهم في خلق قواعد القانون العام المتميزة عن القواعد العادية في ظل القانون الخاص والتي يمكن من خلالها تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم .[1]

وان وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يمثل ضمانة حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة تعسف الادارة، وتتجلى أهمية وجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية في أن رقابة القضاء على أعمال الادارة تعتبر الجزاء الأكبر لمبدأ الشرعية والضمانة الفعالة لسلامة تطبيق القانون والتزام حدوده وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحريات الأفراد من جور وتعسف الادارة.

ولا شك في أن نظام القضاء المزدوج كان قد نشأ أساسا على مبدأ الفصل بين السلطات ومن مقتضاه منع القضاء العادي من النظر في المنازعاتالتي تكون الإدارة طرفاً فيها احتراماً لاستقلال السلطة التنفيذية، وهو ما وفر للقضاء الإداري الكثير من الاستقلال والخصوصية يناسب وظيفته في الفصل بالمنازعات الإدارية وإنشاء قواعد القانون الإداري المتميزة أصلا عن قواعد القانون الخاص .

وقد اتسم القضاء الإداري بسرعة الفصل في المنازعات الإدارية و البساطة في الإجراءات ضماناً لحسن سير المرافق العامة، الأمر الذي تمليه طبيعة المنازعات الإدارية وتعلقها بالمصلحة العامة غالباً .[2]

ونسبة لأن القضاء الموحد فيه ضمانة أكثر لمبدأ الفصل بين السلطات يترجح لي أن هو الأفضل في القضاء الإداري مع الأخذ بالاعتبار مراعاة فكرة القضاء المتخصص التي سبق الإشارة إليها .

[1] فهد عبد الكريم، نفس المرجع ، والصفحة ذاتها .

[2] فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص142

الفرع الثاني

نظام الرقابة القضائية في السودان

سار السودان في الخط الانجليزي فيما يتعلق بالرقابة القضائية على استعمال الادارة ففي ظل قانون القضاء المدني 1929 لم يكن القضاء يتعرض للقرارات الإدارية ما لم ينص القانون على حقه في مراقبتها أو أن تكون قد أساءت استعمال سلطتها حيث كانت المحكمة العليا هي المختصة بالفصل في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية في الحالتين المذكورتين .[1] ثم نقل قانون المرافعات المدنية عام 1972م اختصاص الطعن في القرارات الإدارية لمحكمة الاستئناف نص من بعد ذلك قانون الإجراءات المدنية لسنة 1974م ونقل الاختصاص لمحكمة المديرية وعدل القانون في 1977وأرجع الاختصاص بنظر الطعون الإدارية لمحكمة الاستئناف [2]وأبقى النظر في طلبات التعويض لمحكمة المديرية وصدر قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م الذي حدد ميعادا للطعون في أعمال الإدارة بستين يوما من تاريخ نشر القرار أو إعلانه كما اشترط أن تكون للطاعن مصلحة شخصية وأن يستنفذ كافة طرق التظلم المتاحة له قانوناً كما أجاز للمحكمة إيقاف القرار المطعون فيه بناءاً على طلب ذوي الشأن إذا كانت نتائج التنفيذ يتعذر تداركها .[3] وبعد ذلك صدر قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م منظما لهذه المسائل وجعل الاختصاص لقاضي المحكمة العليا فيما يتعلق بقرار رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الاتحادي وحكومة أي ولاية وأي وزير اتحادي أو ولائي وجعل ما عدا ذلك من اختصاص محكمة الاستئناف حيث نصت المادة (20)منه على ((1)يرفع إلى قاضى المحكمة العليا، بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء الإتحادى أو حكومة أي ولاية أو وزير إتحادي أو ولائي.

(2)يرفع إلى قاضى محكمة الاستئناف المختصة، بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من أي سلطة عامة أخرى، غير المذكورة في البند (1)).[4]

---

[1] د.يوسف حسين محمد البشير، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص107 .

[2] محمد محمود أبو قصيصة ،مرجع سابق ،ص114.

[3] د.يوسف حسين محمد البشير ، نفس المرجع ، ص110-111.

[4] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م، المادة 20 .

ثم عدل هذا الآخر بقانون القضاء الإداري الحالي لسنة 2005م . هذا وينعقد الاختصاص بنظر الطعون الإدارية لقاضي المحكمة العليا وذلك في القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء الاتحادي أو أي وزير اتحادي ، ولقاضي محكمة الاستئناف في القرارات الإدارية من أي سلطة أخرى .[1]

ويلاحظ أن قانون القضاء الإداري والدستوري لسنة 1996م هو أول نص تشريعي يطلق لفظ القضاء الإداري (ثم تبعه في ذلك القانون الحالي) ولكنه بالطبع لم ينشئ قضاءا إداريا منفصلا وإنما نص علي دائرة إدارية بالمحكمة العليا ليست منفصلة وإنما هي كالدائرة المدنية والجنائية .

فالوضع في السودان لا زال متسقا علي مبدأ القضاء الموحد وتختص وفقا للقانون المذكور المحاكم العادية بنظر الطعون الإدارية ولكن القاضي المختص هو قاضي المحكمة عليا أو قاضي محكمة استئناف فرد تستأنف قراراته أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا ويمارس قضاة المحكمة العليا وقضاة محكمة الاستئناف اختصاصا إداريا في شكل محاكم من قاضي فرد ويمارسون في نفس الوقت اختصاصا مدنيا وجنائيا وشرعيا في شكل دوائر .

وهذا يبدو لي أنه يحتاج لتطبيق فكرة القضاء الموحد المتخصص كما ذكرت آنفاً، حتى يتفرغ القضاة المختصون للقضايا الإدارية سواء كانو في المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف.

[1]. أحمد عبد العظيم ، مرجع سابق ، ص23 .

المبحث الثالث

خصائص وأركان القرار الإداري

وفي هذا المبحث سأتناول :خصائص القرار الإداري كمطلب أول وأركانه كمطلب ثاني .

المطلب الأول

خصائص القرار الإداري

تمهيد:

هناك عدة خصائص تميز القرار الإداري عن غيره من الأعمال التي تتخذها السلطة الإدارية ويمكن استخلاص هذه الخصائص من خلال تعريف القرار الإداري الذي تعرضنا له في المبحث السابق حيث سردنا عدة تعريفات على رأسها تعريفه في قانون القضاء الإداري السوداني 2005م في المادة (3)التي جاءت(يقصد به القرار الذي تصدره أي جهة بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أشخاص ويشمل رفض تلك الجهات أو امتناعها عن اتخاذ قرار ملزمة باتخاذه)[1] وهذه الخصائص سأشرحها في الفروع التالية:

الفرع الأول

القرار الإداري عمل قانوني يحدث آثار قانونية

والعمل أو التصرف القانوني هو الذي يتم لإحداث مفاعيل قانونية .[2] لكي يكون قانوني يجب أن يرتكز على القانون ، وبذلك فان القرار الإداري يعد معدوما إذا لم يكن له أي سند من القانون . وذلك كما إذا كان يدخل في اختصاص أي من السلطتين التشريعية أو القضائية .وكما إذا فرضت الحراسة على أحد الأفراد رغم أن القانون لا يجيز فرض الحراسة إلا على الشركات أو المؤسسات ،وكما إذا صدر قرار بتعيين أحد أدعياء الطب في وظيفة طبيب رغم عدم حصوله على الشهادة الدراسية التي يستلزمها القانون لممارسة المهنة.ففي مثل هذه الحالات يعد القرار معدوما لعدم استناده على أساس من القانون [3].

---

[1] قانون القضاء الإداري السوداني 2005م المادة 2 .

[2] د. عصام نعمة إسماعيل ،مرجع سابق ،ص111 .

[3] د. ماجد راغب الحلو،مرجع سابق ،ص2008.

ومن المعلوم أن تصرفات الإدارة تنقسم إلى قسمين:[1]

القسم الأول هي تصرفات مادية :

وهي الأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة المتخصصون بحكم وظائفهم والأعمال التي يقوم بها رجال الإدارة تنفيذا للقانون وكذلك الأعمال الإدارية غير المشروعة التي تقع نتيجة خطأ من جانب عمال الإدارة كحوادث السيارات وحوادث السكة حديد_[2] وبالتالي تخرج عن القرارات الإدارية إذ ليس من شأنها إحداث أثر قانوني لأنه لكي يكون العمل الصادر عن الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يكون بقصد إحداث اثر قانوني . كما لا تعتبر القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء طائفة من الأوامر يطاق عليها إجراءات التنظيم الداخلي . وهي إجراءات تتخذ لتنظيم سير العمل داخل الإدارات دون أن تنتج أثراً قانونياً للأفراد الذين يجهلونها لأنها لا تنشر خارج الإدارة ومن أمثلة هذه الإجراءات توزيع العمل على العاملين في الإدارة على نحو معين لا يترتب عليه حق مكتسب لأحد. [3]

القسم الثاني تصرفات قانونية :

ولها مظهران:

1/ التصرفات التي تجريها الإدارة بوصفها شخصا معنويا عاديا وهذه تخرج عن القرارات الإدارية .

2/ التصرفات أو الأعمال التي تباشرها الإدارة بوصفها سلطة عامة وهي القرارات الإدارية.

وبالتالي يختلف العمل أو التصرف القانوني عن الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة وعليه فان الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة لا تشكل قرارات وبالتالي لا تكون محلا لدعوى الإلغاء.

كما اعتبر بعض الفقهاء القانونيون أن عنصر "القانوني" للقرار يحتوي على معطيات تندرج ضمن عنصر المساس بمركز قانوني[4]– والمركز القانوني هو مجموعة الحقوق والالتزامات المتعلقة بفرد من الأفراد وتحميه الهيئة الاجتماعية عن طريق القسر والإرغام كمركز الدائن أو

---

[1] فهد عبد الكريم أبو العتم مرجع سابق ص237 .

[2] احمد عبد العظيم، القرار الإداري، مرجع سابق ، ص47.

[3] د. ماجد راغب الحلو،مرجع سابق، ص430 .

[4] د .محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص152 .

المدين والموظف العام – بمعنى أن العمل القانوني من حيث الشكل هو العمل الذي يختلف عن التصرفات المادية للإدارة مثل إنجاز طريق أو مدرسة أو تنظيم مرور السيارات في مكان معين.

والقرار الإداري عمل قانوني لأنه يولد ويحدث أثار قانونية معينة عن طريق إحداث أو إنشاء مراكز قانونية أو تعديل أو إلغاء هذه المراكز .وذلك سواء تعلق الأمر بقرار تنظيمي كلائحة المرور مثلاً ، أم بقرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذاتهم ،فينشئ لهم حقاً أو يفرض عليهم التزاماً محدداً وذلك كقرار نزع الملكية للمنفعة العامة . وعادة ما يفسر القضاء الإداري فكرة الأثر القانوني للقرار تفسيراً واسعاً في هذا المجال فيكفي أن يمس القرار مصالح الفرد أو يؤثر على وضعه بطريقة أو بأخرى. فالقرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار على أحد الموظفين مثلاً يعتبر قراراً إداريا رغم أنه لا ينتقص من حقوق الموظف بصورة واضحة . غير أن الأمر يخرج من نطاق القرارات الإدارية إذا انعدمت آثاره القانونية. فالأعمال التحضيرية السابقة على إصدار القرار كالإعلان عن مشروع العمل الذي تعتزم الإدارة القيام به أو مجرد بيان معلومات عنه – هذه الإجراءات لا تعتبر من قبيل الأعمال الإدارية كأن يصدر من الوزير المختص إيضاحات معينة لمرسوم أو قرار سيصدر منه .[1] كذلك مجرد حكم القانون في مسألة من المسائل أو الأمر بضم التحقيقات التي سبق إجراؤها إلى ملف المدعى لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا ترتب آثاراً قانونية.[2]

أما بالنسبة للآراء والمقترحات التي ترتب آثاراً قانونية فإنها تعتبر من قبيل الأعمال الإدارية وذلك دون انتظار قرار نهائي في هذا الشأن وحتى دون تحديد الإجراء النهائي كأن يصدر رأي لمجلس تأديب يلزم السلطة التأديبية إعادة النظر في الجزاء التأديبي الذي اتخذته .[3]

ومما سبق أوافق هذا الرأي باعتبار أن القرار الإداري الإداري القانوني هو ما كان مؤثراً في مركز الطاعن باعتباره قراراً نهائياً .

---

[1] د.عبد الفتاح أبو الليل ، الوجيز في القانون الإداري ' دار النهضة العربية ، 2000 ص25.

[2] د. ماجد راغب حلو ، مرجع سابق ،ص 438 .

[3] د. عبد الفتاح أبو الليل ، مرجع سابق ص25 .

الفرع الثاني

القرار الإداري قرار انفرادي

يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها ، وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق أرادتين سواء أكانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو كان أحدها لشخص من أشخاص القانون الخاص[1] . وبمناسبة إبرام عقود الإدارة تصدر من الإدارة ما يسمى بالقرارات الإدارية بهدف إبرام العقد أو فسخه وهذه القرارات يمكن أن تكون محلاً للطعن بدعوى الإلغاء .

وباستثناء القرارات الإدارية المنفصلة فإن العقد لا يعتبر من قبيل الأعمال الإدارية التي تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة .[2]

ويقصد بالقرار الانفرادي القرار الصادر عن إرادة الإدارة، ويظهر الطابع الانفرادي في العلاقة الموجودة بين القرار والمخاطب بحيث يهدف القرار الانفرادي إلى إحداث أثر اتجاه أشخاص لم تشارك في إنشاءه ودون رضاهم.

والقول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد , فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارية واحدة . وإذا كانت وحدانية التصرف تفترض أن يحمل القرار توقيعاً واحداً ، فإن تعدد التواقيع في متن القرار لا يتعارض أيضاً مع طابع الأحادية . هذا مع الأخذ في الاعتبار أن هذا التعدد لا يهدف كما في العقد الإداري إلى تحديد نوعية العلاقات المتبادلة فيما بينهم وأن العلاقة بين المشاركين في هذا العمل ، تقوم على وحدة المصلحة العامة ، وليس المصالح المتعددة أو المتضاربة .[3]

وتجدر الإشارة إلى أن هنالك عدة صور للتعبير عن الإرادة فهذا التعبير قد يتمثل في أمر ايجابي ، وقد يستفاد من موقف سلبي ، لذلك يوجد القرار الايجابي ويوجد القرار السلبي والقرار الضمني [4].

---

[1] د. محي الدين القيسي ، مرجع سابق ، ص81.

[2] د. عبد الفتاح أبو الليل ، مرجع سابق ص32 .

[3] د. عصام نعمة إسماعيل ،مرجع سابق ،ص147.

[4] د. ماجد راغب الحلو،مرجع سابق ، ص 420 .

فالقرار الإداري الصريح والذي يسميه الكثيرون بالقرار الايجابي هو القرار الذي تظهر فيه الإدارة إرادتها باتخاذ موقف ايجابي معين ، يتمثل في كتابة القرار أو النطق به شفاهة أو التعبير عنه بالإشارة . ويكون القرار في هذه الحالات صريحاً . وقد يتمثل الموقف الايجابي الدال على وجود القرار في تنفيذه مباشرة دون التعبير عنه بأي من وسائل التعبير المعروفة . ويحدث ذلك عندما يتولى مصدر القرار تنفيذه بنفسه ، فلا يكون هنالك مجال لتوصيل القرار من مصدره إلى منفذه . وقد لا يكشف عن وجود القرار إلا تنفيذه .

غير أن القرار يوجد دون تدخل ايجابي من جانب الإدارة إذا كانت ملزمة بحكم القانون باتخاذه إذ تنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47لسنة 1972على أن (يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية أو امتناعها من اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح).وإذا كان الأصل هو التعبير الصريح عن الإرادة فإن المشرع يرتب على السكوت أو امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار صريحقراراً ضمنياً . وبسبب إقرار المشرع والاجتهاد لإمكانية وجود قرارات ضمنية ، وجه الفقه نقداً لتعريف القرار الإداري بأنه (إفصاح عن الإرادة) طالما أن هذا القرار يكون ضمنياً يستفاد من سكوت الإدارة. وهذا ما أثار الإشكالية حول التعبير الضمني عن الإرادة أو ما يسمى بالسكوت كمصدر لإنشاء التصرف القانوني .[1]

فالقرار الإداري الضمني والذي يسميه الكثيرون بالقرار السلبي هو امتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره . ومن أمثلته امتناع الإدارة عن إنهاء خدمة موظف تغيب عن العمل المدة المحددة قانوناً دون إذن سابق أو عذر مقبول ، ولم تتخذ ضده الإجراءات التأديبية خلال الشهر التالي ، فتكون الإدارة ملزمة بانتهاء خدمته . ومن أمثلته كذلك امتناع النيابة العامة عن إعطاء صورة حكم جنائي لمن طلبها بالمخالفة لتعليمات النائب العام [2] .

فإذا ما جعلنا الطعن بالإلغاء مقصوراً على القرارات الصريحة (الايجابية) لوجدت الإدارة دائماً وسيلة طيعة في انتهاك سيادة القانون ، وما عليها إلا أن تسكت عن الرد على صاحب الشأن مهما قدم من طلبات أو تظلمات فتنجو بذلك من رقابة القضاء.[3]

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل ،مرجع سابق ،ص120.

[2] د. ماجد راغب الحلو،مرجع سابق ، ص 420 –421 .

[3] د. مصطفى أبو زيد فهمي القضاء الإداري ،مرجع سابق ، ص496 .

فإذا لم تكن الإدارة ملزمة قانوناً باتخاذ القرار ، بأن كان مما تترخص في إصداره وفقاً لسلطتها التقديرية – كما في حالة قرار التعيين – فان رفضها اتخاذه أو الامتناع عن ذلك لا تقوم معه للقرار السلبي قائمة.[1]

وقد افترض المشرع المصري بعض الأحوال أن سكوت الإدارة يعتبر بمثابة إعلان عن إرادتها على نحو معين ، أي يعتبر قرارا إداريا بالموافقة أو الرفض . وذلك حماية للأفراد من عنت الإدارة أو تكاسلها عن إصدار القرار الذي قد لا يستجيب لمصالحهم فيرغبون في الطعن فيه ، وهو ما لا يتيسر لهم قبل صدور القرار أو افتراض صدوره . فسكوت الإدارة لا يمكن أن يفسر دائماً بأنه قرار حكمي أو مفترض أو اعتباري ، وإنما يلزم أن ينص القانون على ذلك صراحة لنكون أمام ما يسمى بالقرار الضمني وهو القرار الذي يفترضه المشرع استناداً إلى سكوت الإدارة سكوتاً ملابساً . ومن أمثلة ذلك القرار الضمني بقبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور قرار صريح بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيها . وكذلك القرار الضمني برفض التظلم الذي مضي على تقديمه ستون يوماً دون إجابة من السلطة المختصة . [32]وكقاعدة عامة يعتبر في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه .وفقاً للقانون .ويرجع السر في أن سكوت الإدارة في حالة الاستقالة يعتبر قراراً ضمنياً بقبولها ، في حين أن سكوتها في حالة التظلم يعتبر قرارا ضمنياً برفضه إلى اختلاف الظروف الملابسة في كل من الحالتين . فبالنسبة للاستقالة:الأصل أن الإدارة ملزمة بقبولها ، ما لم يوجد من الأمور ما يستدعي إرجاء البت فيها ، أو رفضها مؤقتاً، وذلك لأن الأفراد أحرار في الاستمرار في العمل لدى الإدارة أو تركه . أما بالنسبة للتظلم: فالأصل والمفترض أن الإدارة تصدر قراراته صحيحة مطابقة للقانون . وعدم ردها على التظلم خلال المدة المحددة يفسر بأنها متمسكة بهذا الأصل مما يعني رفض التظلم المقدم إليها .

وبعض القانونيون[4] يرى عدم الموافقة على القول بأن القرار الضمني المستفاد من السكوت لا يمكن وصفه بأنه إفصاح عن الإرادة . فرب ساكت – في ظروف معينة– أبلغ.[5].

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل ،مرجع سابق ،ص124.

[2] د. ماجد راغب الحلو،مرجع سابق ، ص4221

[3] د. ماجد راغب الحلو، نفس المرجع ، ص421 .

[4] د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ، ص422 .

[5] د. مصطفى أبو زيد فهمي القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص498 .

مما سبق يترجح لدي الرأي القائل باعتبار القرار الضمني المستفاد من السكوت تعبير عن الإدارة .

الفرع الثالث

القرار الإداري قرار تنفيذي نهائي

يقصد بنهائية القرار الإداري صدوره من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، أي أنه قابل للتنفيذ بمجرد صدوره أي أنه قد استكمل كل المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره.[1]

ولا تكون الطعون بتجاوز السلطة مقبولة إلا في مواجهة القرارات الإدارية التي تنتج أثار قانونية في مواجهة الطاعنين أي تلك التي تمس بالمركز القانوني للفرد.

وعليه فان التصرفات الصادرة عن الإدارة لا تصلح لان تكون محلا للطعن بتجاوز السلطة إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي كما هو الشأن بالأعمال التحضيرية أو المناشير.

والقوة التنفيذية هي بالحقيقة عنصر الإجبار الموجود في القانون ، بل وفي كل قاعدة سلوك تنطوي على أمر ، ذلك أن كل أمر هو بطبيعته يتضمن فكرة الإلزام . فإذا انتفى الإلزام في الأمر فانه لا يكون أمراً إنما يكون نصيحة فحسب .

فالإلزام هو صفة كامنة في كل قاعدة من قواعد السلوك أما الإجبار أو الإكراه أو الجزاء فهو استخدام القوة المادية التي تملكها الدولة لمنع مخالفة القاعدة أو التعويض عن مخالفتها أو للانتقام ممن خالفها.[2]

و إذا عدنا للقرار الإداري ، وجدنا بأن عنصر القوة التنفيذية ، مرادف لعنصر الجبر في القانون ، وهو نتيجة حتمية لامتياز السلطة العامة ولعنصر الأحادية في القرار الإداري . إذا لم يحز القرار على قوة ذاتية بالنفاذ ، فإن صفتي الأحادية وصدور القرار عن إدارة تمارس امتيازات السلطة العامة ستصبحان لغواً [3] .

---

[1] د .محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص149 .

[2] د. عصام نعمة إسماعيل ،مرجع سابق ، ص207 .

[3] د. عصام نعمة إسماعيل ،نفس المرجع ،ص208 .

أما اشتراط النهائية في القرار الإداري فلم ينص عليه في تعريف القرار الإداري سواء في قانون القضاء الإداري الملغي أو قانون القضاء الإداري الحالي بينما نص على نهائية القرار الإداري قانون مجلس الدولة المصري رقم 47لسنة1972 في مادته العاشرة بقوله:(الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية).

ويلاحظ أن نهائية القرار الإداري يعني قابليته للتنفيذ دون حاجة لاتخاذ إجراء لاحق وذلك على ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري المصري من أن القرار النهائي هو الذي يصدر من جهة إدارية مختصة دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى ومقتضى ذلك إذا كان القرار غير قابل للتنفيذ لضرورة اعتماده أو التصديق عليه من الرئيس المختص فإنه لا يكون نهائياً ومن ثم لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء .

وبناءاً على ذلك وكما جرى عليه العمل في السوابق القضائية في السودان أن يستنفد الطاعن جميع سبل التظلم المتاحة له بموجب القانون علماً بأن القرارات الإدارية يجب أن تستنفذ كافة مراحل التدرج الإداري اللازمة لوجودها قانوناً كأن تثبت بشأنها مراحل التوصية والمناقشة والاقتراح وإعداد المشروعات ثم التصديق ممن يملك ذلك قانوناً . ذلك أن القرار قبل التصديق لا يعتبر سوى إجراء تمهيدي أو تحضيري ولا يترتب عليه أي أثر قانوني ومن ثم فلا يقبل الطعن بالإلغاء.[1]

وقد أثارت كلمة نهائي بعض الخلافات الفقهية فهناك رأي ذهب إلى استعمال كلمة النهائي للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل لطعن بالإلغاء غير موفق لأن القرار قد يكون نهائياً لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لغيرها ومن ثم ينتهي هذا الرأي إلى أن التحديد جامع ولكنه غير مانع لأن من القرارات ما يصدر عن جهة إدارية معينة بغير حاجة إلى تصديق من جهة إدارية أخرى ومع ذلك لا يعتبر نهائياً في مجال دعوى الإلغاء ويفضل أصحاب هذا الرأي كلمة (التنفيذية) بدلاً من (النهائية)ومع ذلك فالقرارات الإدارية تصبح قابلة للطعن من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ [2]. وذهب رأي آخر إلى أن المقصود من النهائية استكمال القرار للخصائص اللازمة لوجوده قانوناً وليس استنفاذ كل جهة من الجهات على حدة ، والمناط في تحديد ما يعتبر نهائياً من القرارات وما لا يعتبر كذلك هو بانتهاء المرحلة التي يتولد عنها الأثر القانوني المعين حيث

[1] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة مرجع سابق ، ص85-86 .

[2] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة ،نفس المرجع ا، ص86 -87 .

يكون القرار في هذه الحالة قد استكمل خصائصه القانونية . ويصف هذا الرأي أن المعيار لاعتبار القرار نهائياً أنيتولد عنه أثر قانوني معين وأن يكون هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً وبدون هذين الشرطين لا يكون القرار الإداري نهائياً .[1]

ورأي بين هذين الرأيين يرى أن اعتبار القرار الإداري نهائياً أن يتولد عنه أثر قانوني معين ومن ثم يلزم أن يكون القرار الإداري محلاً للطعن بالإلغاء قد استنفذ كافة المراحل التحضيرية المتطلبة لإصداره ثم صدر من السلطة التي بيدها البت في ذلك القرار نهائياً حيث لا يكون موجبا لنفاذه وعرضه على جهة أعلى لاعتماده .

ويؤيد بعض القانونيون السودانيون هذا الرأي في أن كلمة النهائية تعني التنفيذية أي أن يكون القرار قابلاً للتنفيذ ولا يكون كذلك إلا إذا كان نهائية مكملاً نهائياً مرحلة سابقة للتنفيذ .[2]

وهذا الرأي السديد يجعل من الأفضل الوقوف معه وتأييده لأن مثل هذا القرار إذا لم يطعن فيه يكون مؤثراً في المركز القانوني للمتضرر منه .ومن أمثلة السوابق القضائية التي فسرت كلمة (نهائية)ب (تنفيذية)قضية المجلس الأعلى للشباب والرياضة /ضد / عمر البكري أبو حراز وآخرين الرقم م ع/ط أ س /8 /2001م [3] حيث قررت أن كلمة "نهائياً " لو وردت في أي قانون فإنها لا تعني غير أن القرار الإداري قد أضحى نهائياً من ناحية استيفاء وسائل وطرق التظلم .

الفرع الرابع

القرار الإداري يصدر من جهة إدارية وطنية

بمعنى أن يصدر القرار الإداري من سلطة عامة تعمل على أنها سلطة إدارية باعتبار أن المعول عليه في تحديد طبيعة القرار يكون بالاستناد إلى الصفة التي بمقتضاها أقدم الشخص على إصدار القرار.

هذا ولا يقتصر مدلول السلطة الإدارية على السلطة المركزية فحسب ، بل يتناول الأشخاص العامة الإدارية الإقليمية والمؤسسات التي تقوم على إدارة مرافق عامة وكذلك الأشخاص التي عدها القضاء الإداري من أشخاص القانون العام مثل النقابات المهنية وان لم

---

[1] د .محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص150 .

[2] أ.د يس عمر يوسف و محمد علي خليفة ، مرجع سابق ، ص86 –87 .

[3] مجلة الأحكام القضائية ، لسنة2001م ، ص130.140 .

تدخل في نطاق المؤسسات العامة ويلاحظ أن الصفة الإدارية للقرار ليس بالنظر إلى مضمون القرار وإنما بالنظر إلى صفة مصدر القرار وبتعبير آخر لا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا كان القرار إداريا وليس قضائيا أو تشريعيا[1].

وعلى ذلك فان كل قرار إداري يتوفر على عنصر إلحاق الضرر بالضرورة يكون له طابع تنفيذي أما العكس غير صحيح دائما والمثال على ذلك قرار ترقية أو قرار منح رخصة ما فهذه القرارات لها طابع تنفيذي ولكن لا تلحق أذى بذاتها.

وفي السودان نجد أن السلطات الإدارية العامة هي السلطات الاتحادية والولائية والمحلية ووفقاً للتقسيم الذي أخذ به دستور السودان الانتقالي 2005م لا يشترط أن يكون القرار الإداري صادر من تلك السلطات كجهات إدارية تابعة للسلطة التنفيذية بل قد يصدق وصف القرار الإداري على قرار صادر من هيئات مهنية منحها القانون سلطة عامة كالنقابات المهنية أو صادراً من المؤسسات والهيئات العامة والجامعات وهي جهات تتمتع باستقلال حقيقي تجاه السلطة التنفيذية وكذلك القرارات الصادرة من السلطة التشريعية في شأن موظفيها وفقاً لقانون الخدمة المدنية العامة ولوائحها وكذلك القرارات التي تصدر من إدارة السلطات القضائية فيما يتعلق بموظفيها وكذلك القرارات الوزارية الصادرة من وزير الشباب والرياضة وقرارات مفوضية العمل الرياضي .[2]

ولولا السلطة الإدارية ، لكان على الإدارة أن تفقد الكثير من وقتها إذا ما ألزمت برفع الأمر إلى القضاء في كل تصرفاتها وطلباتها ، مما سيعرقل سير المرافق العامة . فكانت هذه الخشية هي المبرر لمنح الإدارة حق إصدار القرارات الإدارية .

وبهذه الصورة اعتبر عنصر السلطة الإدارية العامة بأنه عنصر جوهري لتكوين القرار وهذا ما سأتناوله وفقا للنقاط التالية :

أولاً :المركز القانوني لاحتكار الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية :

ترد سلطة الإدارة باتخاذ قرارات إدارية إلى مبدأ سلطان الدولة ، فالإدارة لا تحتاج إلى اللجوء إلى سلطة أخرى إذا أرادت إن تصدر قراراً أو تلغيه لأي سبب .

---

[1] فهد عبد الكريم أبو العثم ، مرجع سابق ، ص229 .

[2] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة مرجع سابق ص58 .

فالدولة هي الدولة ، فإذا ما خضعت للقانون فإنها تخضع له لأنها هي التي سنته .[1]

ثانياً : أن يصدر القرار الإداري عن سلطة وطنية :

إن إشكالية صدور القرار عن جهة وطنية ، ليست إشكالية نظرية أو مرتبطة بزمن الاستعمار أو الانتداب ، بل هي من الأمور التي يمكن أن تطرح مجدداً في ظل سياسة الخصخصة القائمة على جواز إشراك القطاع الخاص بإدارة واستثمار المرافق العامة ، بدون أي ضوابط أو محاذير لجهة إدارة هذا المرفق من قبل القطاع الخاص الأجنبي أو جهة رسمية أجنبية.[2]

وكذلك الأمر بالنسبة لقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أو القوات الصديقة التي تأتي بطلب من الدولة .

لذا وحرصاً على عدم إدراج ما تتخذه هذه الهيئات من قرارات ضمن فئة القرارات الإدارية كان الشرط المكمل وجوباً لكون القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية أن تكون هذه السلطة وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها ، بحيث تكون معبراً عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية ' فتستبعد القرارات الصادرة عن سلطات أجنبية عن رقابة القضاء الإداري .[3] ففي السودان لا يجوز اعتبار القرار الإداري الصادر من سلطة أجنبية ولو كان العاملون فيها يتمتعون بالجنسية السودانية قراراُ إداريا كالهيئات التابعة لبعض المنظمات الدولية والإقليمية الموجودة في السودان وإنما تخضع قراراتها الصادرة في شأنهم لبنود العقد المبرم معهم مثال ذلك الهيئة العربية للزراعة التابعة للجامعة العربية والتي مقرها السودان وكذلك هيئات الأمم المتحدة الموجودة بالسودان .[4]

ثالثاً :التوقيع ركن جوهري لاكتمال تكوين القرار :

التوقيع هو ركن في وجود وكينونة القرار ، فإذا لم يكن القرار موقعاً فهو مشروع قرار وبالتوقيع وحده تظهر نية وإرادة مصدر القرار ، وتنبعث الروح في المشروع ، ويعطيه حيزاً قانونياً . وهو يكون موجوداً منذ توقيعه بصرف النظر عن إجراءات شهره ، بحيث تبدو إجراءات الشهر ليست فقط غريبة عن وجودية القرار وإنما أيضاً عن تقدير مشروعيته ، لأن مشروعية العمل تقدر

---

[1] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص229 .

[2] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص229 .

[3] د.عصام نعمة إسماعيل ، مرجع سابق ،ص169 .

[4] د. يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة ، مرجع سابق ، ص60 .

فقط بتاريخوتقيعه سواء أكان قراراً تنظيمياً أو قراراً فردياً ، وبهذا التاريخ يقدر ما إذا كانت الإدارة قد احترمت القواعد القانونية .

والتوقيع النهائي هو من يعطي العمل الإداري وجوده القانوني وبالوقت ذاته يحدد الجهة التي أصدرت هذا العمل إذ أن توقيع العمل يتعلق بالصلاحية وليس بالشكليات لأن العمل الموقع من سلطة غير صالحة يكون مشوباً بعيب عدم الصلاحية وليس بعيب شكلي . فالقرار الإداري غير الموقع لا يعتبر عملا رسمياً ولا يمكن استدراك ذلك التوقيع بعدئذ بصورة من الصور ، غير أنه يمكن إصلاح هذا العيب بإصدار قرار آخر . بالمقابل لا تؤثر على صحة العمل القانوني كثرة التواقيع المجاورة ، أي تذييل العمل بعدة تواقيع مجاورة إضافية لا تفرضها النصوص .[1]

في نهاية هذا المطلب تجدر الإشارة إلى أنه يتعين أن يكون القرار في مسألة صالحة للتقاضي . فالقرارات التي تصدر في المحيط التربوي أو الأدبي أو الاجتماعي وكل الأمور المعنوية لا تصلح للتقاضي . فإذا عاقب أب ابنه في مسألة لا يعتقد الابن أنها تستدعي مثل ذلك العقاب ، فإن ذلك لا يقع ضمن الأعمال التي تخضع لرقابة القضاء . ولا تصلح كأساس للطعن في القرار الصادر من الوالد . وكذلك الطالب إذا عوقب في مدرسته.[2]

لقد دار تنازع في هذا الشأن ردحاً من الزمان بين أناس يختصمون حول بعض القرارات التي تصدرها اللجان الرياضية . وقررت المحاكم آخر الأمر أن لا تقبل مثل تلك الدعاوى[3] . وقد أنهت المحكمة هذا الصراع في قضية الاتحاد العام لكرة القدم ضد نادي الزهرة[4] الرياضي والتي أرست أنه:(صحيح أن مهمة القضاء الفصل في نزاع مدني أو إداري أو جنائي أو سواء كان بين الأفراد فيما بينهم أو بين الفرد والسلطة الإدارية أو بين الفرد والنقابة أو المنظمة أو الهيئة أو غيرها من الجماعات بيد أنه يجب أن تنأى بعض النزاعات من مسرح القضاء ولذلك ليس غريباً أن تعامل المنازعات الرياضية التي يفترض فيها نبل الهدف والغاية والبعد عن الضغائن والأحقاد والخصومات المستمرة معاملة العلاقات العائلية والروابط الاجتماعية التي تعتبر غير ملزمة قانوناً أي لا يصح أن تكون سبباً لدعوى أمام القضاء وذلك وفقاً لأحكام القواعد العامة في القانون وما

---

[1] د. عصام نعمة إسماعيل ،مرجع سابق ،ص165- 172 .

[2] محمد محمود أبو قصيصة ، مرجع سابق ، ص104.

[3] محمد محمود أبو قصيصة ، نفس المرجع ، ص104-105 .

[4] مجلة الأحكام القضائية 1980، ص262 .

جرى عليه القضاء واستقر ولذلك فإنه يمكن القول بعدم اختصاص محكمة الاستئناف أو أي محكمة أخرى في نظر مثل هذا النوع وفقاً للقواعد العامة في القانون والسوابق القضائية[1].

ومع موافقتي لهذا الرأي إلا أن هنالك بعض القرارات الإدارية في الألعاب الرياضية وخاصة في كرة القدم ينبغي ألا يسري عليها حظر التقاضي مثل القرارات التي تكون فيها محاباة واضحة لبعض الفرق دون الأخرى .

المطلب الثاني

أركان القرار الإداري

يقوم القرار الإداري – باعتباره تصرفاً قانونيا – على أركان أساسية إذا فقد أحدها شابه البطلان.2وهي: ركن السبب،وركن الشكل ، وركن الاختصاص ،ومحل القرار ، وركن الغاية. وسنقوم بتفصيلها فيما يلي .

الفرع الأول

ركن السبب

يعرف ركن السبب بأنه : الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بإحداث أثر قانوني [3]، والحالة الواقعية قد تكون بفعل الطبيعة مثل الزلازل والبراكين والفيضانات والحرائق والسيول .. الخ ، أو بفعل الإنسان مثل أعمال الشغب والمظاهرات وكل ما من شأنه الإخلال بالنظام العام .

أما الحالة القانونية : فتتمثل في وقوع مخالفة تأديبية من موظف تستوجب معاقبته تأديبياً، أو تقديمه لطلب استقالة يحتاج إلى قرار بقبولها أو رفضها .

فالحالة القانونية هي واقعة معينة ، توافرت فيها شروط محددة تدفع الإدارة إلى إصدار القرار ، والسبب ليس عنصراً نفسياً داخلياً لدى مصدر القرار وإنما هو عنصر خارجي موضوعي من شأنه تبرير صدور القرار ، أي يجب أن تتوافر وقائع معينة لا شأن لها بالبواعث النفسية

---

[1] محمد محمود أبو قصيصة ، نفس المرجع ، ص104

[2] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة ، مرجع سابق ، ص 89 .

[3] محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الإداري ، ص 630 .

والشخصية لكي يصدر القرار صحيحا ، وفي حالة وجود السبب يختلف التزام الإدارة بإصدار القرار تبعاً لما إذا كانت سلطتها تقديرية (وهنا يكون لها حرية اتخاذ القرار من عدمه مع مراعاة ضوابط هذه السلطة) أم كانت سلطتها مقيدة فتلتزم باتخاذ الإجراء إذا توافر السبب فمثلا إذا كانت الترقية بالاختيار فلها حرية إصدار قرار الترقية أو عدم إصداره، أما إذا كانت الترقية بالأقدمية فإنها تلتزم بترقية من توافرت فيهم الأقدمية المنصوص عليها نظاما، فسلطتها عند الاختيار تقديرية أما في حالة الأقدمية فسلطتها مقيدة.

الفرع الثاني

ركن الشكل

يقصد به المظهر الخارجي للقرار الإداري [1] ، أو الصورة الخارجية التي تحتم القوانين والأنظمة أن يصدر فيها القرار[2]والقاعدة العامة أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع شكل معين في تعبيرها عن إرادتها ما لم يفرض عليها لنظام شكلا معينا ، فقد يكون القرار مكتوباً أو شفهياً صريحا أو ضمنياً، ولا يؤدي عيب الشكل إلى بطلان القرار الإداري إلا إذا نص المشرع صراحة على البطلان في حالة عدم استيفاء الشكل المطلوب .[3]

الفرع الثالث

ركن الاختصاص

يقصد بالاختصاص صلاحية أو سلطة رجل الإدارة التي تمكنه من إصدار القرار سواء تعلقت هذه السلطة أو الصلاحية بالشخص أو المكان أو الزمان أو الموضوع :[4]

أ – **فالاختصاص الشخصي:** يعني أن القانون أو النظام يحدد الأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم مباشرة أعمال إدارية معينة بحيث لا يجوز التخلي عنها أو التفويض فيها إلا طبقاً للحالات التي حددها النظام كتحديد اختصاصات الوزراء وأمراء المناطق.

---

[1] أ.د يس عمر يوسف و محمد علي خليفة ، مرجع سابق ، ص123 .

[2] فهد عبد الكريم أبو العتم ، مرجع سابق ص334..

[3] د. ماجد راغب الحلو ،مرجع سابق ،ص437.

[4] د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ،ص561 .

ب- **والاختصاص المكاني:** يعني أن لرجل الإدارة منطقة جغرافية معينة يباشر اختصاصه فيها ولا يجوز له مباشرة عمله خارجها كالإطار الجغرافي لمنطقة الرياض أو مكة المكرمة....الخ.

جـ – والاختصاص الزماني: يتعلق بالمدة التي يكون من حق رجل الإدارة اتخاذ القرار خلالها فإذا لم يكن على قوة العمل بسبب الفصل من الخدمة أو الاستقالة أو الإعارة أو الوقف عن العمل فلا يجوز له ممارسة أية اختصاصات وظيفية.[1]

د – والاختصاص النوعي أو الموضوعي: يتعلق بتحديد فئات الأعمال وتوزيع كل فئة على جهة إدارية معينة لا يجوز لأي منها مباشرة أعمال أخرى غيرها دون سند نظامي مثل تحديد اختصاصات الدفاع المدني أو الأمن العام أو الجوازات أو الصحة أو التعليم أو الزراعة ..الخ ،فعدم الاختصاص الموضوعي يكون عندما يحدد القانون اختصاص أعضاء وهيئات الإدارة موضوعياً .[2]

الفرع الرابع

محل القرار

هو مضمون أو موضوع أو فحوى القرار[3] ويعرف بأنه: الأثر القانوني الذي يترتب على القرار حالاً ومباشرة ، بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني جديد[4]، وبذلك يتميز عن محل الأعمال المادية للإدارة والذي يتمثل في نتيجة واقعية (كشق طريق أو حفر بئر أو هدم منزل أو إتلاف مال) ، فالأثر القانوني للقرار قد يكون : إنشاء مركز قانوني مثل قرار تعيين موظف أو منح رخصة محل أو سيارة ، وقد يكون تعديل مركز قانوني مثل قرار الترقية أو الإيقاف عن العمل أو النقل أو إنزال المرتبة، وقد يكون إلغاء مركز قانوني مثل الفصل من الخدمة أو سحب الترخيص أو إلغاء الوظيفة ، وبصفة عامة يشترط في محل القرار أن يكون ممكناً (فلا يعين شخص على وظيفة غير موجودة أو تمنح رخصة سيارة لمن لا يملكها) ، وجائزاً شرعا ونظاما (فلا يجوز منح رخصة محل للاتجار في المخدرات أو المسكرات ولا يمنح ترخيص لمن لا تتوافر في حقه الشروط النظامية). وتتحقق مشروعية محل القرار بمراعاة الإدارة عند صدور قراراتها التي تمس حقوق

---

[1] د .محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص232 .

[2] د .محمود عاطف البنا ، نفس المرجع ، ص233.

[3] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق، ص126

[4] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة ، مرجع سابق ص115

الأفراد ، عدم تعارض هذه القرارات مع قواعد الدستور التي تحمي الحقوق والحريات العامة للمواطنين ، ولا تخالف القوانين السائدة الصادرة من السلطة التشريعية التي تسمو على القواعد الصادرة من السلطات الإدارية ، وتحقق مشروعية محل القرار بمراعاتها لمبدأ تدرج القواعد القانونية.[1]

الفرع الخامس

الغاية من القرار

هو المقصد النهائي من إصدار القرار[2]الذي يبتغي رجل الإدارة بقراره تحقيق هذا الهدف، والسلطات المقررة للإدارة العامة لا تعتبر غايات في ذاتها، وليست مقررة لصالح وحساب الإدارة ، ولا تعد مزايا شخصية لموظفين معينين تكون لهم الحرية المطلقة في استخدامها إنما هي مقررة لتحقيق المصلحة العامة ، فالغاية من تعيين موظف ليس منحه مزايا الوظيفة وإنما ضمان سير المرافق العامة بانتظام تحقيقا للمصلحة العامة التي تعتبر الغاية العامة التي يتعين على الإدارة أن تهدف في كل أعمالها إلى تحقيقها ، ونظراً لأن معنى المصلحة العامة واسع غير محدد وغير واضح المعالم ، لذا فإن المنظم يتدخل كثيراً ليحدد للإدارة بجانب هذا الهدف العام "المصلحة العامة " هدفاً خاصاً ، وهنا يتعين على رجل الإدارة أن يستهدف تحقيق الهدف الخاص بجانب تحقيق الهدف العام فيراعى عند إصدار قرارات التعيين أو النقل أو توقيع العقاب أو الترقية بالاختيار أو نزع الملكية للمنفعة العامة أن يكون الهدف منها تحقيق الصالح العام وليست المصالح الشخصية لمن يملكون صلاحية إصدار هذه القرارات فإذا تخلف أحد أركان القرار الإداري السابقة كان القرار معيبا وبالتالي باطلا ،كما إذا سعى مصدر القرار إلى الانتقام من بعض الأفراد أو تحقيق مصالح شخصية أو أغراض سياسية .[3]

من ذلك يتضح أن أركان القرار الإداري هي خمسة أركان تتمثل في السبب،الشكل، الاختصاص ،المحل والغاية . وبما أن الركن مهم فإن انعدام أي من هذه الخمسة أركان من شأنه أن يعدم القرار الإداري .

---

[1] د. محمد مصطفى المكي ، القانون الإداري ، منشورات جامعة السودان المفتوحة ، الطبعة الأولى 2007م ، ص169 .

[2] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة ، مرجع سابق ص163

[3] د/ ماجد راغب الحلو مرجع سابق ص435

الفصل الثاني

عيوب القرار الإداري

المبحث الأول / ماهية العيوب .

المبحث الثاني /عيوب القرار الإداري .

المبحث الثالث / عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها.

المبحث الأول

تعريف العيب

ولمعرفة ماهية العيوب يتوجب علينا تعريف العيب لغة واصطلاحاً .

المطلب الأول

تعريف العيب لغة

عيب: العيب والعاب لغتان، ومنه المعاب. ورجل عياب: يعيب الناس، وكذلك عيابة : وقاعة في الناس، قال:

قد أَصبحت ليلى قليلاً عابها

وعاب الشيء: إذا ظهر فيه عيب. وعاب الماء: إذا ثقب الشط فخرج منه، مجاوزه ولازمه واحد. وعيبة المتاع يجمع عياباً . والعياب: المندف ، لم يعرفوه.

والعياب: الصدور أيضاً . واحدها عيبة.

وفي الحديث: إن بيننا وبينكم عيبة مكفوفة يريد صدراً نقياً من الغل والعداوة، مطوِيا على الوفاء. [1]

(وعاب) الشيء والحائط {عياً} وعبته أَنا و {عابه} عيباً {وعباً (لازم) و (متعد) وهو معيب ومعيوب الأَخير على الأَصل. وَقال أَبو الهيثم في قوله تعالى:(فَأَرَدْتُ أَنْ أَعِيبَهَا)[2]أَي أَجعلها ذات عيب، يعني السفِينة قال: والمجاوِز واللازم فيه سواء واحد.[3]

(ورجل عيبة كهمزة وعياب: كشداد وعيابة: كعلامة، والهاء للمبالغة: (كثير العيب للناس) .

قَالَ:

اسكت ولا تنطق فأَنت خياب

كلك ذو عيب وأَنت عياب

وقال:

---

[1] أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي البصري (المتوفى: 170هـ) الفراهيدي ، العين،الناشر: دار ومكتبة الهلال،الجزء2 ، ص263 .

[2] الآية 79من سورة الْكَهْف .

[3] أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي البصري (المتوفى: 170هـ) الفراهيدي ، نفس المرجع ، ص263 .

وصاحب لي حسن الدعابة ليس بذي عيب ولا عيابة[1]

(عيب) : عيب: اتخذ العيبة.[2]

({والعيبة: زِيل) كأَمِير (من أَدم) ، محركة ينقل فيه الزرع المحصود إِلى الجرن، في لغة همدان والعيبة: (من الرجل) هو (موضع سره) ، على المثل. وفي الحديث (الأَنصار عيبتي وكرشي) أَي خاصتي وموضع سري.

(ج: عيب) كبدرة وبدر (وعياب) بالكسر (وعِيبات) بكسر ففتح.[3]

والعائب: الخاثر من اللبن. و منه يقال: قد عاب السقاء ، أَي إذا خثر ما فيه من اللبن.

وأعيب كجندب: أَي على طريقه وهو فعيل وقد سبق في كلام المصنف في (ع ل ب) أَنه ليس في كلامهم فعيل غير عليب، ولو كان أعيب فعيلاً لوجب ذكره في الهمزة، قاله شيخُنا، وهو ظاهر، لمن تأَمل. (أَو أُفعل) وقد أخرج على أَصله، وهو وزن قليل جداً .

ومِما يستدرك عليه:

عيبه وتعيبه، إذا نسيبه إلى العيب، وجعله ذا عيب. قال الأَعشى[4]:

وليس مجيراً إن أَتى الحي خائف ولا قائلاً إِلا هو المتعيبا

أَي ولا قائلا القول {المعيب إِلا هو.} والمعيب كمعظم: المعيوب، وأَنشد ثعلب:

قال الجَواري ما ذهبت مذهبا

وعبنني ولم أَكن معيبا

وعيبة كطيبة: من منازل بَنِي سعد بن زيد.[5]

والمعايب: العيوب. وشيء معيب ومعيوب، على الأَصل. وتقول: ما فيه معابة ومعاب أَي عيب. ويقال: موضع عيب ، قال الشاعر:

أَنا الرجل الذي قد عبتموه، ... وما فيه لعياب معاب

---

[1] محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي،تاج العروس من جواهر القاموس،دار الهداية،الجزء3ص44

[2] رضي الدين الحسن بن محمد بن الحسن القرشي الصغاني (المتوفى: 650هـ) ، الشوارد ، الناشر: الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية – القاهرة ،الطبعة: الأولى، 1403 هـ - 1983 م ، ج 1ص62 .

[3] محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي،تاج العروس من جواهر القاموس،دار الهداية،الجزء3ص44.

[4] ميمون بن قيس بن جندل من بني قيس بن ثعلبة الوائلي، أبو بصير، المعروف بأعشى قيس، ويقال له أعشى بكر بن وائل والأعشى الكبير. من شعراء الطبقة الأولى في الجاهلية وأحد أصحاب المعلقات. كان كثير الوفود على الملوك من العرب، والفرس، غزير الشعر، يسلك فيه كلّ مسلك، وليس أحدٌ ممن عرف قبله أكثر شعراً منه.

[5] محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي ، نفس المرجع ، ص450.

لأَن المفعل، من ذوات الثلَاثة نحو كال يكيل، إن أريد به الاسم مكسور، والمصدر مفتوح، ولو فتحتهما أَو كسرتهما في الاسم والمصدر جميعًا، لجاز، لأَن العرب تقول: المسار والمسير، والمعاش والمعِيش، والمعاب والمعيب. وعاب الماء: ثقب الشط، فخرج مجاوزه. والعيبة: وعاء من أَدم، يكون فيها المَتاع، والجمع عياب وعيب، فأَما عياب فعلى القياس، وأَما عيب فكأَنه إنما جاء على جمع عيبة، وذلك لأَنه مما سبيله أَن يأتي تابعًا للكسرة .[1]

والعيب يعني أيضاً :الوصمة والعار.[2]

من كل هذه التعريفات الواردة في اللغة يتضح لنا أن العيب هو كل ما يشين في الشيء فيجعله غير صالح لما يراد له ، أو يجعله غير سليم .ولذلك نجد ذو العقل دائما يتجنب العيب ،لأنه صفة ذميمة تنقص الشخص عن التمام،ومن كمال العقل علو الهمة والراضي بالدون دنيء كما قال أحد الشعراء:

ولم أر في عيوب الناس عيباً كنقص القادرين على التمام.[3]

فالعيب في تقديري هو صفة ذميمة ناتجة عن النقص وعدم الاتصاف بما هو محمود وحسن من الخصال .

المطلب الثاني

تعريف العيب اصطلاحاً

كلمة عيب في القانون تعني شائبة أو ضرر ، يعلق بشيء ما يخول للطرف المضرور المطالبة بالتعويض .[4] ومنه عيوب الإرادة (vices duconsentment) في القانون المدني وهي الغلط والتدليس والإكراه والاستغلال ،[5]وقد ذكرها أيضا المشرع السوداني في المواد (63) ، (69) ، (67) و (72) من قانون المعاملات المدنية لسنة 1983م.[6] ومنها أيضا خيار العيب الذي جاء في

---

[1] ابن منظور ، لسان العرب ،الناشر: دار صادر – بيروت الطبعة: الثالثة – 1414 هـ،الجزء1،ص634 .

[2] مجمع اللغة العربية ،المعجم الوسيط،ج2،دار الدعوة للنشر،ص639 .

[3] الإمام أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي ،صيد الخاطر ' دار الكتب العلمية ،بيروت ،هـ لبنان،ص15 .

[4] 5\5201 8%A8 %D8 %8A%B9 %B9 % D8 % B9 \ ar \ – ar \ . com . almaany . www \\: http يوم الأربعاء 2013/3/6

[5] د.عبد الرازق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ،تنقيح المستشار أحمد مدحت المراغي ، شركة الجلال للطبع ، الناشر ، شركة دار المعارف ،الإسكندرية ، ص338

[6] المواد (63) ، (69) ، (67) و (72) من قانون المعاملات المدنية لسنة 1983م .

المادة (100)[1]من قانون المعاملات المدنية 1983. وفي القانون الإداري جاء ذكر العيب في تعريف القرار القابل للطعن حيث عرف بأنه (هو القرار المعيب)[2].

وبالتالي يمكن تعريف العيب عموماً بأنه ما يشوب الشيء فيلحق به ضرراً أو ينقصه أو يجعله غير صالحاً لما أعد له .

[1] قانون المعاملات المدنية لسنة 1983م المادة (100) .

[2] يوسف عثمان بشير ،القرار الإداري ،الطبعة الأولى ،1991مطبعة الموانئ البحرية ،بور تسودان،ص55

المبحث الثاني

عيوب القرار الإداري

سأقوم بتقسيم هذا المبحث للمطالب التالية :.

المطلب الأول / عيب عدم الاختصاص .

المطلب الثاني / عيب الشكل والاجراءات .

المطلب الثالث / عيب مخالفة القانون.

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص

عيب عدم الاختصاص أو ما يطلق عليه عيب الاختصاص ، هو العيب الوحيد – دون سائر عيوب القرار الإداري – الذي يتصل بالنظام العام.

وتنقسم مشروعية القرار الإداري بوجه عام ، لوجه شكلي وآخر مادي (موضوعي) حيث يدل ركن الاختصاص وركن الشكل على المشروعية الشكلية . أي أنها تتعلق بالأشكال والإجراءات الواجب مراعاتها عند إصدار القرار الإداري –فلا يجد القاضي عناءاً كبيراً في تحديدها أو الوقوف عليها لأن المشرع في أغلب الحالات هو الذي يتولى تحديد الجهة الإدارية المختصة بإصدار القرار وكذلك هو الذي يتولى تحديد الأشكال والإجراءات الواجب مراعاتها عند إصدار القرار وإلا فان الإدارة لها الحرية الكاملة تقريبا في إصدار قرارها.[1]

بينما يدل ركن مخالفة القانون وركن إساءة استعمال السلطة وركن السبب ، على المشروعية المادية للقرار .[2]

ويترتب على تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام عدة نتائج ، أهمها:

1/يجب على قاضي الطعون الإدارية أن يتصدى لعيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه خاصة إذا كان طلب الإلغاء قد أسس على عيب عدم الاختصاص .

2/لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانوناً أو تفوض فيه إلا إذا نص القانون على غير ذلك.

---

[1] د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ،حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2013، ص118.

[2] احمد عبد العظيم عبد القادر،مرجع سابق ،ص102 .

3/لا يسوغ الاستعمال للإدارة في مخالفة قواعد الاختصاص. إلا في ظل الظروف الاستثنائية[1].

إن فكرة الاختصاص هي نتيجة من نتائج الفصل بين السلطات ذلك أن هذا المبدأ لا يستلزم تحديد اختصاص السلطات العامة الثلاث فحسب ، وإنما يستلزم توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة ، ولهذا فيجب على كل عضو من أعضاء السلطة الإدارية ألا يمارس عملاً قانونياً معيناً إلا إذاكان مخولاً بممارسة هذا العمل قانوناً . وعدم وجود هذا التخويل يجعل العمل الذي يقوم به رجل الإدارة يوصف بعدم المشروعية , وهكذا يظهر أن العيب المتعلق بالاختصاص هو أكثر عيوب القرار الإداري وضوحاً، ولهذا كان هذا العيب أقدم عيوب القرار الإداري وأسبقها في الظهور في فرنسا ، فقد كان العيب الوحيد الذي يمكن قبوله في البداية هو عيب عدم الاختصاص حتى أن الطعن بالإلغاء كان يسمى الطعن لعدم الاختصاص وتجاوز السلطة .أما في مصر فإن هذا العيب قد تقرر في كافة القوانين الخاصة بمجلس الدولة ابتداءاً من القانون رقم (112)لسنة 1946 وانتهاءاً بالقانون الأخير لسنة رقم (46) لسنة 1972 .[2]

وفي القانون السوداني جاء في المادة السادسة من قانون القضاء الإداري لسنة2005م حيث نصت على :(يرفع الطعن في القرار الإداري في الأحوال الآتية : (1) عدم اختصاص الجهة التي أصدرته .....)[3]وهذه المادة تقابل المادة 23 من قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م التي جاء فيها : (يقبل الطعن في القرار الإداري إذا .....(ج) كان الطلب مبنياً على عدم اختصاص الجهة التي أصدرته .....)[4]

والقاعدة العامة في عدم الاختصاص أن الهيئات العامة لا تملك أن تمارس تصرفاً صحيحاً ومنتجاً لآثاره القانونية ما لم يصدر هذا التصرف في حدود قواعد الاختصاص لهذه الهيئات العامة. ويمكن تعريف قواعد الاختصاص بأنها (مجموعة من الصلاحيات التي يتمتع بها الأشخاص أو الهيئات التي تمتلك إبرام التصرفات العامة والتي يحددها القانون).[5]

وبناءاً على ذلك فإن تجاوز السلطة الإدارية لاختصاصها بممارستها عملاً قانونياً لا تملك الحق في ممارسته يعرض ما قامت به من أعمال للبطلان بسبب عدم الاختصاص . وعلى ضوء ذلك يمكن تعريف عدم الاختصاص بأنه:(عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لأن المشرع جعله

---

[1] أ.د.يس عمر يوسف، و محمد علي خليفة مرجع سابق ،ص559

[2] د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ،مرجع سابق ،ص118-119.

[3] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ،المادة 6.

[4] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م المادة 23 .

[5] د. يوسف حسين محمد البشير،القانون الإداري،الطبعة الثالثة ،مريدة ومنقحة، مطبعة جامعة النيلين،ص160.

من سلطة هيئة أو فرد آخر).[1]وهو التعريف الذي ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في مصر ، والذي انعقد عليه إجماع الفقه الفرنسي وعلى رأسهم الفقيه بونار ،[2]وبهذا التعريف نضع عيب الاختصاص في مكانه الطبيعيمن حيث كونه عيباً عضوياً .[3]وعرف أيضاً بأنه : (عدم القدرة على اتخاذ قرار معين)[4].

وعرف الاختصاص في الاصطلاح القانوني بأنه، هو صلاحية الجهة الإدارية بالقيام بالواجبات والمسؤوليات والصلاحيات التي يحددها لها القانون .[5]

وهذا التعريف الأخير هو التعريف الأمثل الإختصاص ووفقاً له أرى أن يعرف عيب عدم الاختصاص بأنه هو : عدم صلاحية الجهة الإدارية للقيام بما قامت به من إجراءات .

شبه بعض فقهاء القانون قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص،ولكن يقوم بين الاثنين فارق جوهري مرجعه إلى أن الدافع لتحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة، في حين أن قواعد الأهلية يراعى في تحديدها مصلحة الفرد.[6]

في المحاكم الانجليزية وتبعتها في ذلك المحاكم السودانية كانت الرقابة القضائية على أعمال الإدارة محدودة تتحصر في بحث ومراجعة قانونية الإجراءات المتخذة دون النظر في الموضوع من حيث مطابقته للقانون أو الخطأ في تطبيقه ، وكان دور المحاكم ينحصر في إلغاء القرارات الإدارية إذا خرجت الإدارة عن حدود اختصاصها ، فلا تبحث المحاكم في القانون المطبق على أصل النزاع ولا ممارسة السلطة التقديرية للجهات الإدارية.[7]

ثم تطور الفقه الانجليزي وتوسع في مفهوم عدم الاختصاص أو تجاوز الاختصاص وقسم الاختصاص إلى أنواع متعددة كالاختصاص المحلي والاختصاص الموضوعي والاختصاص القيمي والاختصاص الإجرائي.[8]

---

[1] د.يوسف حسين محمد البشير ،مرجع سابق ،ص 160 .

[2] د.سليمان الطماوي ،القضاء الإداري، (قضاء الإلغاء)،ص679 .

[3] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية،ص256 .

[4] مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق، ص651 .

[5] يوسف عثمان بشير،مرجع سابق،ص57 .

[6] أ.د.يس عمر يوسف و محمد علي خليفة، مرجع سابق ،ص676 .

[7] محمد محمود أبو قصيصة، مرجع سابق ، ص43 .

[8] د.يوسف حسين محمد البشير ، نفس المرجع ، ص161 .

ويرى بعض الكتاب القانونيون أن تقسم أحوال عدم الاختصاص تبعاً لجسامة المخالفة القانونية إلى فئتين: تتمثل الأولى في أحوال اغتصاب السلطة ،وتتمثل الثانية في أحوال عدم الاختصاص البسيط وليس مثل هذا التقسيم من أثر إلا بالنسبة لدرجة البطلان التي تصيب القرار ، فأحوال غصب السلطة من شأنها أن تجعل القرار منعدماً لا يتحصن بميعاد ، ويعد بمثابة عقوبة مادية لا يمكن لأي قضى تجاوزها سواء كان قاضياً مدنياً أو إدارياً ، أما حالة عدم الاختصاص البسيط فمن شأنها أن تجعل القرار باطلاً فقط وليس منعدماً .أي أنه يحصن بمضي ستين يوماً من علم صاحب الشأن به.والفرق بين الحالتين أمر يتحكم فيه القضاء الإداري ، غير انه يمكن القول بأن أحوال غصب السلطة تنقسم وفقاً لتحليل الغالب الأعم من أحكام القضاء في اعتداء سلطة عامة على أعمال سلطة عامة أخرى تشريعية أو تنفيذية أو قضائية وفي ممارسة شخص عادي ليس له صفة الموظف العام لبعض أعمال الوظيفة .وأخيرا اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها .[1]

كما يرى البعض أن التوسع في مفهوم اغتصاب السلطة سوف يؤدي إلى ترسيخ مبدأ المشروعية بإلزام الإدارة بضرورة توخي الدقة في الالتزام بالنصوص المحددة والمنظمة للاختصاص ، لأن ذلك سوف يؤدي حتماً إلى سيادة حكم القانون رعاية للمصلحة العامة التي ما جاءت السلطة الإدارية إلا لأجلها .[2]

ولهذا الرأي من المبررات التي تجعلني أقف معه منعاً للسلطات من التغول علي أعمال السلطات الأخرى ،وتحصيناً للوظائف الحكومية من الدخول في جلبابها أو التزيي بزيها ممن هم من غير الموظفين الحكوميين.

كما أرى أن ينص صراحة في قانون القضاء الإداري السوداني على عدم تقيد القرار الصادر عن طريق اغتصاب السلطة بالمواعيد المحددة ، أي أن يتم استثناء مثل هذه القرارات من القاعدة العامة التي تسقط الحق بمرور ستين يوماً ونرجو أن يعتبر مثل هذا القرار معدوماً أو كأن لم يكن .

---

[1] أ.د.يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة،مرجع سابق ،ص563. .وأيضاً فهد عبد الكريم أبو العثم ، مرجع سابق ،ص320

[2] أحمد عبد العظيم عبد القادر ،مرجع سابق،ص114-115..

المطلب الثاني

عيب الشكل والإجراءات

الذي يتتبع أحكام التشريع الإسلامي يجد أن الإسلام لا يأخذ بالشكليات والإجراءات كمبدأ عام إلا بالقدر الضروري الذي تفرضه سلامة المعاملات ، فإذا انتفى ذلك لا يجوز الأخذ بها ومثال ذلك قوله تعالى: {يا أيها الذّين آمنوا إذا تداينتم بدين إلى أجل مسمى فاكتبوه وليكتب بينكم كاتب بالعدل ولا يأب كاتب أَن يكتب كما علمه اللّه فليكتب وليملل الذي عليه الحق وليتق اللّه ربه ولا يبخس منه شيئاً ...الخ}[1]، هذه الآية الكريمة تؤكد أهمية اشتراط الكتابة في التعامل الآجل حفاظاً على الحقوق ولا تشترط الآية الكتابة في التعامل الحاضر والإسلام يدعو إلى القسط والاعتدال دائماً في العبادة كما يدعو إلى التيسير والتبشير والرفق دونما إخلال بحقوق الله تعلى والعباد.[2]

في مجال القوانين الوضعية وخاصة القانون الإداري فإن لقواعد الشكل أهمية قصوى نظراً لما تتمتع به الإدارة من امتيازات تتعلق بحقها في التنفيذ المباشر لقراراتها وقرينة السلامة فيما تقوم به من أعمال وفي السلطة التشريعية التي خولها لها القانون والتي تستطيع من خلالها القيام بواجباتها المنوطة بها خدمة للصالح العام ، حيث تحتم تلك الأشكال على الإدارة الالتزام بنصوص القوانين لتجنب مواطن الزلل .[3]

والقرار الإداري هو التعبير عن إرادة الإدارة الملزمة ، ويعد كما ذكرنا من قبيل الأعمال القانونية ،التي يجب أن يكون لها مظهراً خارجياً تفصح فيه الإدارة عن إرادتها حتى يعلم بها الأفراد كي يرتبوا تصرفاتهم وفقاً لأحكامها ومقتضياتها.[4]

فهذا المظهر الخارجي إذا فقد أو اختل يكون القرار معيباً وهو ما يسمى بعيب الشكل . ومن ثم فإن عيب الشكل يحدث عند مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون

---

[1] الآية282 من سورة البقرة

[2] احمد عبد العظيم مرجع سابق ،ص127

[3] احمد عبد العظيم نفس المرجع ، ص138

[4] د.يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق ، ص165

بمناسبة إصدار الإدارة لقراراتها ويستوي في ذلك أن تكون المخالفة كاملة أو جزئية [1]، وبمعنى أبسط يحدث عيب الشكل إذا تجاهل القرار الإداري الشكليات أو الإجراءات.[2]

وقد ظهر عيب الشكل في مصر كعيب مستقل منذ البداية وذلك عندما نص عليه القانون رقم (112) لسنة 1946.كما أشارت إلى هذا العيب سائر القوانين الأخرى الخاصة بمجلس الدولة ومنها القانون الحالي رقم (47) لسنة 1972 وذلك في المادة العاشرة منه. أما في العراق فإن المادة (7/ثانياً /هـ)قد نصت على عيب الشكل كأحد الأسباب التي يمكن أن تجعل القرار الإداري غير مشروع وتؤدي إلى إلغائه.[3]

ويمكن تعريف عيب الشكل والإجراءات في دعوى الطعن في القرار الإداري بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرار وفقاً للقوانين واللوائح .[4]

والأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين في الإفصاح عن إرادتها ، ما لم يأمرها المشرع بإتباع شكل معين في إصدار قراراتها ، وفي هذه الحالة تلتزم الإدارة بإتباع هذا الشكل كما لو حتم عليها أن تأخذ رأي لجنة فنية مكونة تكويناً معيناً أو أن تقوم بإجراء تحقيق أو أن تبيح لذي المصلحة أن يطلع على ملفه أو أن تعلن الأسباب التي أدت إلى تدخلها واتخاذ هذا القرار .[5] والهدف الذي يرمي المشرع لتحقيقه من تلك الإجراءات والأشكال هو تحقيق المصلحتين العامة والخاصة وتتحقق الأولى بمنع الإدارة من التسرع والارتجال في قراراتها ومن ثم التروي ودراسة وجهات النظر مما يؤدي إلى حسن إصدار القرارات وبالتالي إلى حسن سير المرافق العامة[6] ، وتتحقق الثانية بتوفير ضمانات للأفراد ضد تعسف وتسرع الإدارة.[7]

وبالتالي فإن عيب الشكل في رأيي يجعل القرار عرضة للطعن للطعن في القرار الإداري الذي لم تراعى فيه القواعد الشكلية والإجرائية.

---

[1] أ.د.يس عمر يوسف و محمد علي خليفة،مرجع سابق ،ص617

[2] مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق، ص6901

[3] د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ،مرجع سابق ،ص130.

[4] د.يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق ، ص165

[5] د. سليمان الطماوي ،الوجيز في القانون الإداري،مرجع سابق ،ص56

[6] د .محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص241.

[7] د.سليمان الطماوي ،القضاء الإداري _قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص733-734 .

الفرع الأول

حالات عيب الشكل

عيب الشكل له عدة حالات تتمثل في:

الحالة الأولى / أشكال لازمة قبل إصدار القرار :

وهو يشمل كافة الإجراءات التي يلزم اتخاذها قبل إصدار القرار والا غدا القرار غير مشروع ويخصص لهذا القسم الإجراءات .[1]ومن أنواع هذه الأشكال الإجراءات التمهيدية والمدد ، فقد نص المشرع على الإدارة قبل إصدار القرار أن تقوم بإجراءات تمهيدية مثل الإعلان أو إجراء تحقيق وقد يحدد المشرع أحياناً إجراءات إدارية كمنح الأفراد فترة محددة حتى يعدوا أنفسهم للمواجهة [2]، فقد نص قانون نزع الملكية لسنة 1930في الفصل الثاني منه (المواد من 4-10)[3] على شكليات نزع الملكية المتمثلة في تعيين ضابط للنزع ليقوم بإعلان ذوي الشأن ووضع العلامات على الأرض ثم تقدير التعويض ودفعه قبل صدور قرار النزع.[4]

كذلك من هذه الإجراءات ما نصت عليها المادتين 45 الفقرة ب و 47 من قانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة 1994حيث جاءت المادة 45 كما يلي(لا يجوز إجراء أي تصرف في أي أرض حكومية إلا بعد أن تكون قد أخضعت للإجراءات الآتية:

(ب) أن يكون قد تم:

(أولا) التصديق على تخطيطها من سلطات لتخطيط العمراني،

(ثانياً) مسحها وتحديدها على الطبيعة،

(ثالثاً) دفع المقدم المدفوع الذي تحدده اللوائح والأجرة السنوية عن السنة الأولى من سنوات الإيجار وأي رسوم أخرى تحددها الجهات المختصة.

---

[1] ا أحمد عبد العظيم ،مرجع سابق ،ص129- 130

[2] أ.د.يس عمر يوسف و محمد علي خليفة،مرجع سابق ،ص622.

[3] قانون نزع ملكية الأراضي لسنة 1930.، وزارة العدل ، الخرطوم

[4] د.يوسف عثمان بشير، مرجع سابق ص64- 65.

ونصت المادة 56 على (لا يجوز التصرف في الأراضي الزراعية إلا بعد استيفاء الإجراءات المنصوص عليها في المادة 45 ما عدا الفقرة (ب) (أولا)).[1]

ومن الإجراءات التي يستلزمها المشرع قبل إصدار القرار وجوب سماع ذي الشأن وإعطائه الفرصة لتقديم دفاعه [2] أو الوصول معه لاتفاق ودي وهذا ما يعرف في الفقه الانجليزي بحق السماع .[3] واتبع القضاء السوداني هذا النهج ، فقد قضت المحكمة العليا في قضية الهيئة المركزية للمياه والكهرباء /ضد /محمد أحمد حامد بأن إجراءات مجلس المحاسبة كانت مختصرة بشكل أهدر حق المتهم في الدفاع عن نفسه وهذا يعد عيباً شكلياً في القرار .[4]

الحالة الثانية / الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار :

باعتباره وسيلة للتغيير عن إرادة السلطة الإدارية أي الصورة التي يجب أن يفرغ فيها القرار ويخصص لهذا القسم اصطلاح الشكليات [5] . وقد يشترط في الكثير الغالب أن يصدر القرار على نحو مكتوب ، وقد يكون هذا الشكل مفروضاً ضمناً كما لو تطلب القانون نشر القرار أو تسبيبه وفي هذه الحالة يجب توضيح تاريخ صدور القرار كما يجب توضيح توقيع من أصدره وهو الشخص المختص قانوناً بإصداره.[6]

والقاعدة العامة أن كل مخالفة لهذه الإجراءات الشكلية تؤدي على بطلان القرار ، بل وإلى انعدامه إذا بلغت حداً كبيراً من الجسامة ، وذلك بلا حاجة إلى نص . ولكن مجلس الدولة الفرنسي قد وضع بعض قواعد للتخفيف من غلواء الشكليات ، ومقتضاها أن يهمل الشكلية إذا كانت ثانوية وغير مؤثرة في صحة القرار . وقد تابع في ذلك مجلس الدولة المصري.[7]وقد نص المشرع المصري على هذا العيب في جميع قوانين مجلس الدولة المختلفة.[8]

---

[1] قانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة 1994 .

[2] د .محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص241.

3 د. محمود عاطف البنا ،نفس المرجع والصفحة.

[4] مجلة الأحكام القضائية 1972، ص85 .

[5] أ.د.يس عمر يوسف و محمد علي خليفة،مرجع سابق ،ص622 .

[6] أحمد عبد العظيم ،مرجع سابق ،ص133 .

[7] د.سليمان الطماوي ،الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ،ص56 ..

[8] د. سليمان الطماوي ،نفس المرجع ، ص56 .

أما المشرع السوداني فقد نص على هذا العيب في المادة السادسة من قانون القضاء الإداري لسنة2005 م بنصها (يرفع الطعن في القرار الإداري في الأحوال الآتية :.....ب/ وجود عيب في الشكل).[1]وتقابلها المادة (23/ج)من قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة1996 الملغي والتي نصت على(يقبل الطعن في القرار الإداري إذا:

(أ) كان لمقدم الطلب مصلحة شخصية في الطلب،

(ب) استنفد مقدم الطلب كافة طرق التظلم المتاحة له بموجب القانون،

(ج) كان الطلب مبنياً على عدم اختصاص الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة للقوانين أو خطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة).[2]

ومن السوابق الحديثة في هذا الشأن سابقة ورثة أحمد عبد الله أحمد / ضد / (1) لجنة التخطيط العمراني ولاية نهر النيل (2) حسن التجاني حسين أبو شنب . التي أرست مبدأ أن (الجهة الإدارية وإن كانت مختصة إلا أنه إذا كانت هنالك إجراءات معينة يجب اتخاذها قبل التصديق فيجب عليها إتباع تلك الإجراءات) .

وقد قضت فيها محكمة الطعون الإدارية ولاية نهر النيل بأن (1 . يلغى القرار الصادر من لجنة التخطيط العمراني رقم 2008/285م القاضي بإقامة محطة خدمة بترولية جهة السيال .2 . لا أمر بشأن الرسوم والأتعاب . [3]

وبالنظر للتشريعات السودانيةنجدها قد نهجت منهجاً وسطاً ، فهي لا تجعل السلطات مطلقة لدرجة تؤدي إلى القرارات الجزافية ، ولكنها في نفس الوقت لا تمعن في الإكثار من الشروط الديوانية .[4]

وهذا ما يترجح لدي ، لأنها إذا أطلقت السلطات للجهات الإدارية فإنها ستكون قراراتها بلا رقيب عليها مما يؤدي الى التعنت فيها ، وإذا أكثرت من الشروط فذلك يؤدي إلى تشديد الرقابة أكثر من اللازم مما يعتبر تعطيل لسير المرافق العامة .

---

[1] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 6 .

[2] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م ،المادة 23.

[3] ط أ س / 8 /2009 م غر منشورة .

[4] محمد محمود أبو قصيصة ،مرجع سابق، ص73.

الفرع الثاني

تسبيب القرارات الإدارية

يعتبر التسبيب أحد مظاهر الشكل التي يظهر بها القرار الإداري وإذا انعدم هذا يكون القرار معيبا لعيب شكلي فهو يعتبر شرط من شروط صحة القرار . ويجب التفرقة بينه وبين السبب الذي يعتبر أحد عناصر القرار الإداري وانعدامهيجعل القرار باطلاً .وقد أخذت القوانين الوضعية مواقف مختلفة حول مدى وجوب تسبيب القرار الإداري بين موجب له مطلقاً وبين موجب له في بعض الحالات العامة التي يعددها التشريع وبين مجيز له . وقد اهتم القانون الإنجليزي بتسبيب القرارات الإدارية .[1]

وقد أرست المحكمة العليا في أن تسبيب القرار الإداري أمراً وجوبياً وذلك في معرض نظرة في قضية محافظ مديرية الخرطوم /ضد/ بشير السلمابي ، وتتلخص وقائع القضية في أن المحافظ رفض الموافقة على بيع قطعة ارض من أراضي ذوي الدخل المحدود ، منحت له بموجب عقد حكر وهو صاحبها الأول وقضت المحكمة العليا ببطلان قرار المحافظ الذي لم يبدي أسباباً لرفضه.[2]

كما قررت المحكمة العليا في سابقة أحمد محمد الحسن /ضد/ عبد الله الخليفة محمد بأن يبطل القرار إن لم يحتو على أسبابه.[3]

ولكن المحكمة العليا قد خلطت خلطاً واضحاً بين تسبيب القرار كشرط شكلي، والإفصاح عن الأسباب التي دعت لإصداره ،وهو السبب كعنصر من عناصر القرار الإداري. فإذا لم تسبب الإدارة قراراتها فهذا ليس معناه أن قراراتها لا تقوم على أسباب صحيحة.[4]

ونظراً لأهمية التسبيب في تحسين العمل الإداري وفي تسيير الرقابة عليه فقد صدر في فرنسا قانون حديث هو القانون1979/7/11 بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور والذي ألزم الإدارة بتسبيب جميع القرارات الفردية الصريحة التي تلحق ضرراً بالأفراد .[5]

---

[1] د.يوسف حسين محمد البشير،القانون الإداري، مرجع سابق ، ص168 .

[2] مجلة الأحكام القضائية1981،ص192 .

[3] مجلة الأحكام القضائية1982،ص254 .

[4] د.يوسف حسين محمد البشير، نفس المرجع ، ص170.

[5] د .محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص250 .

ويناشد بعض القانونيون في السودان بضرورة تضمين التشريع على صراحة النص على إلزامية تسبيب القرارات الإدارية ، ويرون أن عدم التسبيب يترك المجال للإدارة مفتوحاً تتبختر فيه كيف تشاء ، وان التسبيب يفرض على الإدارة الترتيب ولنظام في الحركة والأداء ، كما إن التسبيب يجعل القرار عند الكافة واضحاً ومفهوماً ومبرراً .[1]

وأرى من الأهمية بمكان دعم هذا الرأي وتأييده بشدة أملاً في أن ينتبه المشرع السوداني لهذا الأمر حتى لا تتخذ الإدارة عدم التسبيب ذريعة لها فيما شاءت من قرارات لتصدرها دون تسبيب .

المطلب الثالث

عيب مخالفة القانون

مخالفة القانون بمعناه العام يغطي جميع أوجه الإلغاء وقد حصره القانون العام على معنى ضيق يتعلق بمحل القرار وموضوعه وأثره القانوني وعلى سبب القرار .ويندرج مدلول مخالفة القانون تحت كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها ، كما يدخل فيه القواعد القانونية غير المكتوبة كالعرف والمبادئ العامة للقانون.[2]

وقد نصت المادة (6)من قانون القضاء الإداري 2005في فقرتها الثالثة على هذا العيب بقولها(يرفع الطعن في القرار الإداري في الأحوال الآتية :.....ج/ مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه) .[3]وهي مقابلة للمادة (23/ج)من القانون الإداري والدستوري الملغي .

وفي القانون المصري نصت عليه المادة العاشرة قوانين مجلس الدولة وكان آخرها القانون رقم (47)لسنة1972إذ نص عليه في المادة العاشرة (يعتبر سببا للطعن....أو مخالفة القوانين أو اللوائح .....)[4] والمادة السادسة من قانون القضاء الإداري .[5]

ويتخذ عيب مخالفة القانون إحدى ثلاث صور نعددها فيما يلي من فروع:

الفرع الأول

---

[1] د.يوسف حسين محمد البشير، نفس المرجع ، ص172 .

[2] أحمد عبد العظيم ،مرجع سابق ،ص150 وأيضا مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ، ص729 .

[3] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 6 .

[4] د. ماجد راغب الحلو القضاء الإداري ،مرجع سابق،ص417.

[5] أ.د.يس عمر يوسف و محمد علي خليفة،مرجع سابق ،ص632.

المخالفة المباشرة للقانون

وفي هذه الصورة نجد أن الإدارة تتجاهل القاعدة القانونية الملزمة لها فتصدر أعمالا مخالفة للقانون سواء عن جهل أو عمد بأحكام القانون ومثال ذلك رفض الإدارة تعيين الأول في مسابقة تجريها وتعين غيره،[1] أو رفضها منح احد الأفراد ترخيصاً بالرغم من توافر كافة الشروط التي يتطلبها القانون لمنح ذلك الترخيص .[2]ومثال ذلك نجد أن المشرع السودان قد نص في المادة (5) من قانون مصائد الأسماك على (تصدر السلطة المحلية الرخص والتصاريح الصادرة بموجب أحكام هذا القانون بعد دفع الرسوم المقررة في اللوائح وما لم تسقط قبل ذلك أو تنقضي على وجه آخر فإن مدة سريانها تنتهي في اليوم الحادي والثلاثين من ديسمبر الذي يلي إصدارها مباشرة:

على أنه يجوز للسلطة المحلية حسب تقديرها أن ترفض إصدار رخصة لأي مركب لا يقيم مالكها في السودان كما يجوز للسلطة المحلية أن ترفض إصدار أي رخصة أو تصريح لأي شخص بناء على أسباب توضحها)[3] فإذا خالفت الإدارة هذا النص فإن قرارها يكون معيباً بعيب مخالفة القانون.

الفرع الثاني

الخطأ في تفسير القانون

وذلك بمحاولة إعطاء القاعدة القانونية معنى غير المقصود قانوناً ، سواء بحسن نية أو بسوء نية ، ويطلق على هذه الحالة اسم (الخطأ القانوني) (erreur de droid).[4] فالإدارة في هذه الحالة لا تتنكر للقاعدة القانونية أو تتجاهلها كما في الصورة السابقة والخطأ يأخذ ثلاثة أشكال :

1/غير متعمد من جانب الإدارة وإنما يبرره غموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها واحتمال تأويلها الى معان متعددة .

2/متعمداً حين تكون القاعدة المدعى مخالفتها من الوضوح بحيث لا تحتمل الخطافي التفسير بالرغم من ذلك تتعمد الإدارة التفسير الخاطئ.

3/محاولة الإدارة مد نطاق القاعدة القانونية وسحب حكمها لحالات لا تشملها .[1]

---

[1] د. سليمان الطماوي ،الوجيز في القانون الإداري1996ص562

[2] د.يوسف حسين محمد البشير،القانون الإداري، مرجع سابق ، ص174.

[3] قانون مصائد الأسماك 1937المادة (5)

[4] د. سليمان الطماوي ،مرجع سابق ، ص562

الفرع الثالث

الخطأ في تطبيق القانون (عيب السبب)

وذلك إذا كان تطبيق القاعدة القانونية مشروطاً بتحقق حالة أو واقعة معينة أو تحققها على نحو معين، فإن مشروعية القرار في هذه الحالة تتوقف على تحقق الحالة الواقعية بالشروط التي يتطلبها القانون . والقضاء الإداري يراقب الوقائع التي طبقت القاعدة القانونية على أساسها بالقدر الذي يمكنه من الحكم على مدى سلامة تطبيق القاعدة القانونية.[2]

ويقرر قضاء المحكمة العليا في السودان إذا ما أسس الطعن في القرار الإداري على مخالفة القانون ، يتعين توضيح ذلك القانون في عريضة الدعوى ، وهذا ما أرسته سابقة اسحق الطيب وآخرين /ضد / وزارة الإسكان ، حيث ذهبت المحكمة العليا إلى أن المطلوب في مذكرة الادعاء هو الوقائع فقط وليس القانون ، فقد يكون القانون مسالة وقائع من ناحية وجود اوعدم وجود ذلك القانون المدعى به ،أما حيث تكون مخالفة القانون نفسه مسالة جوهرية في الدعوى فان على المدعى إيراد اسم القانون والنص المعتمد عليه عند إعداد مذكرة ادعائه.[3]

وعيب السبب كصورة من صور مخالفة القانون يرى البعض أنه عيب قائم بذاته عن عيب مخالفة القانون ، وهؤلاء يعتبرون أن عيوب القرار الإداري خمسة لا أربعة ومنهم مصطفى أبو زيد فهمي . وقد أثار هذه النقطة بعض الفقهاء في فرنسا وفي مصر أثارها المرحوم سليمان الطماوي ، والرأي عنده أن عيب السبب ليس قائماً بذاته ، وإن قانون مجلس الدولة لم يتضمنه ، لأنه لم يرد فيه صراحة عيب انعدام السبب .[4] ولكن الذين يرون بأنه عيب منفصل يردون علي هذا الرأي بأنه محل نظر كبير حيث أن القوانين الخمسة المنظمة لمجلس الدولة في مصر حتى الآن (1959،1955،1949،1946و1972) رددت في شأن طلبات الإلغاء عبارة واحدة هي وجوب أن يكون مرجع الطعن بالإلغاء هو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة ويرون أن عبارة مخالفة القوانين

---

[1] د.يوسف حسين محمد البشير،القانون الإداري، مرجع سابق ، ص174.

[2] د. سليمان الطماوي ،نفس المرجع ، ص562

[3] مجلة 1993الأحكام القضائية ، ص173 .

[4] ماجد راغب الحلو ،القانون الإداري ،مرجع سابق ، ص434 .

واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها تتضمن عيبين : أولهما ، عيب مخالفة القوانين ، وثانيهما ، عيب السبب وهو الذي عنته المادة عندما قالت الخطأ في تطبيق القوانين.[1]

والراجح أن عيب السبب غير قائم بذاته وإنما هو صورة من صور عيب مخالفة القانون ولو كان قائما بذاته لنص عليه المشرع صراحة في التشريعات الإدارية المتعاقبة .

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي القضاء الإداري مرجع سابق ص806

المبحث الثالث

عيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية)

وسأتناوله في المطالب التالية :

المطلب الأول : مفهوم عيب اساءة استعمال السلطة .

المطلب الثاني :صور إساءة استعمال السلطة .

المطلب الثالث : إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

المطلب الأول

مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة

الفرع الأول

تعريف عيب إساءة استعمال السلطة في اللغة

1/ تعريف الإساءة في اللغة:

(ساءه) {يسوءه} سوءًا بالضم و ({سوءًا) بالفتح (وسواءً) كسحاب (وسواءة) كسحابة وهَذَا عَن أَبي زيد (وسوايةً) كعبابة ({وسوائية) قال سيبويه: سألت الخليل عن} سوئةسوائية فقال: هي فعالية بمنزلة علانية ({ومساءه} ومسائية مقلوباً) كما قاله سيبويه، نقلا عن الخليل (وأَصله) وحده (مساوئه) كرهوا الواو مع الهمزة، لأَنهما حرفان مستثقلان و سؤت الرجل سوايةً و (مسايةً) يخففان، أَي حذفوا الهمزة تخفيفاً كما حذفوا همزة هارٍ ولاثٍ كما أَجمع أَكثرهم على ترك الهمز في ملك وأَصله ملأك (ومساءً ومسائيةً) هكذا بالهمز في النسخ الموجودة، وفي (لسان العرب) بالياءين: (فعل به ما يكره) نقيض سره وفي قوله تعالى :(وَسَاءَ سَبِيلًا)[1]أَي قبح هذا الفعل فعلاً وطريقاً ، كما قال : (وَحَسُنَ أُولَئِكَ رَفِيقًا) [2]، واستاء هو استهم وفي حديث النبي صلى الله عليه وسلم أن رجلا قص عليه رؤيا فاستاء لها ثم قال: (خلافة نبوة ثم يوحي للَّه الملك من يشاء) أَراد أَن الرؤيا ساءته فاستاء لها . وقوله عز وجل : (وَمَا مَسَّنِيَ السُّوءُ)[3] ، قيل: معناه ما بِي من جنونٍ، لأَنهم نسبوا النبي صلى الله عليه وسلم إِلى الجنون، والسوءأَيضاً بِمعنى الفجور

---

[1] الآية 32.من سورة الْإِسْرَاء .

[2] الآية 69 من سورة النِّسَاء

[3] الآية 188من سورة الْأَعْرَاف.

والمنكر ،ويقال إن السوء (البرص) ومنه قوله تعالى: (تَخْرُجْ بَيْضَاءَ مِنْ غَيْرِ سُوءٍ)[1] أَي من غير برصٍ، قال الليث: أَما السوء فما ذكر بسيئ فهو السوء، قال: ويكنى بالسوء عن اسم البرص، قلت: فيكون من باب المجاز. و السوء (كل آفة) [2]ومرض، أَي اسم جامع للآفات والأَمراض، وقوله تعالى :(كَذَلِكَ لِنَصْرِفَ عَنْهُ السُّوءَ وَالْفَحْشَاءَ) [3].

2/ تعريف كلمة استعمال في اللغة :

ع م ل: (عمل) من باب طرب و (أَعمله) غيره و (استعمله) بمعنى ، واستعمله أَيضًا أَي طلب إليه العمل. و (اعتمل) اضطرب في (العمل) . ورجل (عمل) أَي مطبوع على العمل.. قُلْتُ: قال الأزهري: يقال: (استعمل) فلان اللبن إِذا بنى به بناءً. وأعمل فلان رأيه. ويقال: عملت القوم عمالتهم إذا أَعطيتهم إياها.[4]

عمل عملاً، وأعمله غيره واستعمله بمعنًى. واستعمله أيضاً، أي طلب إليه العمل. واعتمل: اضطرب في العمل.[5]

3/ تعريف السلطة في اللغة:

سلط: السلاطة: القهر، وقد سلطه الله فتسلط عليهم، والاسم سلطة، بالضم. والسلط والسليط: الطويل اللسان، والأنثى سليطة وسلطانة، وقد سلط سلاطة وسلوطة، ولسان سلط وسليط كذلك، ورجل سليط أَي فصيح حديد اللسان بين السلاطة والسلوطة. يقال: هو أَسلطهم لساناً، وامرأَة سليطة أَي صخابة. ابن الأَعرابي: السلطة القوائم الطوال، والسِليط عند عامة العرب الزيت، وعند أَهل اليمن دهن السمسم .

قوله تعالى: (وَلَقَدْ أَرْسَلْنَا مُوسَى بِآيَاتِنَا وَسُلْطَانٍ مُبِينٍ)[6]

، أَي وحجة بينة. والسلطان إنما سمي سلطاناً لأَنه حجة الله في أَرضه والسلطان: الوالي. سلطات أَي حداد، قال الأَعشى:

هو الواهب المائة المصطفاة، كالنخل طاف بها المجتزِمص

---

[1] الآية 20 من سورة طه.

[2] الزَّبيدي ، تاج العروس من جواهر القاموس،الناشر: دار الهداية،الجزء 1، ص 271.

[3] الآية 24 من سورة يوسف .

[4] أبو منصور ، تهذيب اللغة ،الناشر دار إحياء التراث العربي ، بيروت 'الطبعة الأولى ، 2001 ،الجزء 2 ،ص156.

[5] الفارابي (المتوفى: 393هـ) ، الصحاح ،تاج اللغة وصحاح العربية ،الناشر: دار العلم للملايين – بيروت ، الطبعة: الرابعة 1407 هـ – 1987 ، ج 5 ،ص1775.

[6] الآية 96 من سورة هود .

وكل كميت، كجذع الطريق،... يجري على سلطات لثم[1]

وسؤت الرجل سواية ومساية، مخففان، أي ساءه ما رآه مني، قال سيبويه: سألته – يعنى الخليل – عن سؤته سوائية، فقال: هي فعاليه، بمنزلة علانية، والذين قالوا: سواية حذفوا الهمزة، وأصله الهمز. قال: وسألته عن مسائية، فقال: مقلوبة، وأصلها مساوئة فكرهوا الواو مع الهمزة: والذين قالوا: مساية حذفوا الهمزة تخفيفا. وقولهم: " الخيل تجري علي مساويها " أي إنها وإن كانت بها أو صاب وعيوب، فإن كرمها يحملها على الجري. وتقول من السوء، استاء الرجل، مثل استاع، كما تقول من الغم: اغتم.

(سيأ) السيئ بالفتح: اللبن الذي يكون في أطراف الأخلاف قبل نزول الدرة، قال زهير: كما استغاث بسيئ فز غيطلة * خاف العيون ولم ينظر به الحشك[2] .

الفرع الثاني

موقف التشريعات الوضعية

من مفهوم إساءة استعمال السلطة

أولا : صدوره في القوانين الوضعية

هذا العيب هو الذي أطلقه القانون الإداري الانجليزي (Abuse of power)[3]جاء ذكر عيب إساءة استعمال السلطة كأحد أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري لمجاوزة السلطة ، بالمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 وفق نص فقرتها العاشرة المحددة لاختصاص مجلس الدولة من أنه يشترط في إلغاء القرارات الإدارية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة .....الخ .[4]

---

[1] ابن منظور ، مرجع سابق ، الطبعة الثالثة ، ج1، ص357 .

[2] الفارابي ، مرجع سابق ، ج1 ، ص56 .

[3] أ.د يس عمر يوسف ومعوض عبد التواب ، مرجع سابق ، ص 845 .

[4] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة ، مطابع المنوفية ،دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ،2010م ، ص15 .

وفي السودان تكرر وروده في القوانين المتعاقبة وآخرها قانون القضاء الإداري لسنة 2005م حيث نص في مادته السادسة الفقرة (4) على(يرفع الطعن في القرار الإداري 4/إساءة استعمال السلطة). [1]

والأصل أن الاختصاص الذي تباشره الإدارة إنما تباشره بمقتضى القوانين واللوائح وفي حدود الغاية التي استهدفتها تلك التشريعات نصاً وروحاً فإذا أوجب القانون غاية معينة وجب على الإدارة الالتزام بها وإلا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة . أما إذا لم ينص القانون على غاية معينة كان مؤدى ذلك أن تستهدف الإدارة الصالح العام . وبذلك تكون الغاية التي تحكم نشاط الإدارة أن وتتحصل في استهداف الصالح العام وحده والغاية التي استهدفها الشارع في إصدار القرارات .[2]

ثانياً / إساءة استعمال السلطة وتعلقه بركن الغاية :

يرتبط عيب إساءة استعمال السلطة بركن الغاية .[3]فهذا العيب يصيب القرار الإداري إذا انحرف الموظف الذي أصدر القرار عن الهدف الذي حدده القانون للقرار الإداري .[4]

ويذهب بعض الفقهاء إلى أن كلمة (الانحراف) أقرب في الدلالة إلى هذا العيب وأن تعبير (سوء استعمال السلطة) أو (التعسف في استعمال السلطة) ـ كما يسميه البعض . يفهم من أن الإدارة حين تلجأ إلى هذا العيب تكون سيئة النية وتهدف إلى تحقيق أهداف سيئة ، ولكن نظرية الانحراف أوسع مدي من ذلك فهي تتسع لصور قد صدرت لأغراض نبيلة ومع ذلك عملها معيب لأنها حادت عن مبدأ تخصيص الأهداف .[5]

فهناك انحراف بالسلطة إذاساء الموظف استعمال السلطة فقصد بها هدفاً مجانباً للمصلحة العامة ، كان يقصد بها مثلاً تحقيق نفع خاص ، له أو محاباة لشخص بذاته أو الانتقام من خصمه في الرأي مثلاً ، ففي مثل هذه الحالة يمكن أن يقال أن هنالك إساءة لاستعمال السلطة . وهناك حالة أخرى عندما يهدف الموظف إلى تحقيق المصلحة العامة فعلاً ولكنه يخدم هدفاً غير الهدف الذي أراده القانون ، فسلطات الضبط الإداري مثلاً يجب أن يكون الهدف من استعمالها

---

[1] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 6 .

[2] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص181 .

[3] د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ، مرجع سابق ، ص171 .

[4] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص815 .

[5] أحمد عبد العظيم عبد القادر ،نفس المرجع ،ص 184.

خدامة للمصلحة العامة وبالذات المحافظة على الأمن والصحة العامة والسكينة العامة. فإذا قصدت الإدارة باستخدامها خدمة الخزانة العامة أو إجبار الأفراد على النزع لمشروع خيري معين كان هنالك انحراف بالسلطة وليس إساءة لاستعمالها لأن الأمر إنما يحتوي على مخالفة للهدف المقصود بذاته .بمعنى مخالفة تخصيص الأهداف .[1]

بينما يرى آخرون أن تسمية (إساءة استعمال السلطة) يتسع نطاقها بصورة تدخل الانحرافي هذا النطاق استناداً إلى أن من يستعمل السلطة المخولة له قانوناً لتحقيق غاية غير تلك التي حددها له المشرع إنما يسئ استعمالها .[2] وهذا الرأي يتوافق مع تعريف بعض الفقهاء لهذا العيب بأنه: (استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به).[3]

وإضافة لهذين الرأيين السابقين هنالك رأي ثالث ينادي بالجمع بين اصطلاحي إساءة استعمال السلطة والانحراف بها . ويرى أنصار هذا الاتجاه أن في الجمع بين الاصطلاحين ما يضفي على هذا العيب شمولاً لجميع أوجه حيدة الإدارة عن غاية إصدار القرار .[4]وهذا الاتجاه يعرف الانحراف بالسلطة بأنه : (استخدام الإدارة لسلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة ، سواء بابتغاء غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء تحقيق هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون)[5]

كما أن هنالك اتجاه رابع يؤيد استخدام اصطلاح عيب الغاية وقد عرف هؤلاء العيب: (بأنه العيب الذي يعيب ركن الغاية في القرار الإداري عند استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية ليحقق غرضاً غير الذي منح السلطة من أجله وليحقق هدفا غير الذي حدده له القانون).[6]

وهذا الرأي يتفق أيضاً مع تعريف الفقيه الفرنسي بونار لعيب إساءة استخدام السلطة بأنها (نوع من عدم المشروعية ينحصر في عملاً قانونياً يكون سليماً في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له).[7]

---

[1] د. مصطفى أبوزيد فهمي ،مرجع سابق ، ص815-816 .

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص19 - 20.

[3] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص185..

[4] د. عبد الغني بسيوني عبد الله مرجع سابق ص66 .

[5] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ا ، ص22.

[6] د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ، مرجع سابق ، ص172-173

[7] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، نفس مرجع ، ص185..

وقد عرف أصحاب هذا الرأي من الفقه هذا العيب أيضاً بأنه (العيب الذي يصيب الغاية التي استهدفها القرار والغاية من القرار الإداري هي المصلحة العامة والهدف المخصص إن وجد).[1]

ويتوافق هذا الرأي أيضا مع الفقه العراقي الذي حدد ملامح هذا العيب عند كلامه على ركن الغرض والغاية فقد أشار إلى وجود صورتين لعنصر الغرض هما النفسية والموضوعية ، فالأولى تتعلق برجل الإدارة وتصوره حول الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها والثانية تتعلق بالمصلحة أو الهدف كما أراده القانون ، ولصحة ركن الغرض يجب أن تتطابق الصورتان ، وبخلافه يتحقق عيب الانحراف. ولا بد من الإشارة إلى أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يجب أن يكون صادراً من الإدارة عن تعمد لتحقيق أغراض أخرى غير الأغراض التي حققها القانون . أما إذا وقعت الإساءة خطأ ومن غير قصد لا تلحقه إساءة استعمال السلطة على رأيهم.[2]

وهذا الاتجاه لا يتناسب مع عيب إساءة استخدام السلطة الذي قد يكون حتى لو لم يقصد رجل الإدارة الغرض الذي تحصل عليه أو كان عن طريق الخطأ.

وهنا تجدني في اتفاق تام مع التعريف الذي قال به بعض القانونيون السودانيون ، الذي يعرف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه: (استعمال رجل الإدارة لسلطته التقديرية لتحقيق غاية لا يعترف له القانون بتحقيقها سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون وذلك قصداً أو خطئاً ،بحسن نية أو بسوء نية).[3]

وبالتالي ووفقاً لما تقدم من تعريفات وآراء فإنني أرى وجاهة الرأي الذي يفضل تسمية هذا العيب ب (إساءة استعمال السلطة)لأننا نرى فيه شمولً واحتواءاً لكل لأنواع الإساءة . كما كل التعريفات التي تعرضنا لها تتفق جميعها في في جوهرها في تحديد معنى عيب إساءة استخدام السلطة بأنه (مباشرة رجل الإدارة سلطاته التي خولها له القانون لتحقيق غايات لا يعترف له القانون بها).

وللخروج بمعنى أشمل وجامع لتعريف عيب إساءة استعمال السلطة فإنني أعرفه بأنه هو (سعي المكلف بالإدارة ووفقاً لسلطاته التقديرية الممنوحة له بموجب القانون للوصول إلى غايات أو

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع السابق ، ص23.

[2] د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ، مرجع سابق ، ص172

[3] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص172.

أهداف أو أغراض لا تتفق وتلك الغايات أو الأهداف أو الأغراض الموكلة له قانوناً ولو كانت بحسن نية ووافقت الصالح العام).

وبتحليل عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها نجد أنه يقوم على عنصرين :[1]

العنصر الأول

عنصر سلبي :

وخلاصته أن القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة هو عمل إداري قد سلمت جميع أركانه الأخرى ، ولا يعني هذا أن عيب الإساءة لا يمكن أن يقوم مع وجه أو أكثر من العيوب الأخرى ، بل من الناحية النظرية يمكن تصور أن الإدارة تخالف ركن الاختصاص أو المحل أو السبب رغبة منها في الخروج عن الصالح العام، كما إن مجلس الدولة سواء في مصر أو فرنسا قد أضفى على هذا العيب صفة احتياطية بحيث لا يبحث إلا بعد الانتهاء من التأكد من صحة باقي أركان القرار، ليس هذا فحسب بل لأن تحديد معنى الصالح العام وهو عنصر الغرض في القرار لا يمكن أن يتأتى بطريقة موضوعية وإنما يثبت أن ينتفي في القرار بناءاً على عناصر أو عوامل أخرى .

والعنصر الثاني : عنصر ايجابي :

ومقتضاه أن ركن الغرض وحده في ذلك القرار هو المعيب .

ثالثاً / إساءة استعمال السلطة ونظرية الظروف الطارئة :

ومما تجدر الإشارة إليه أن عيب إساءة استعمال السلطة لا تغطيه نظرية الظروف الاستثنائية التي أصبحت جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني لأي دولة ديمقراطية في عالم اليوم، إذ أصبح من المستحيل على أي نظام قانوني ديمقراطي العيش أو الاستمرار دون وجود هذه النظرية والتي يؤدي عدم إعمالها بصفة خاصة في ظل الأنظمة الديمقراطية إلى إنهيار وتصدع بنائها الديمقراطي .[2]

---

[1] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة ،مرجع سابق ص164.

[2] د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ،ص17.

وهذه النظرية تتمثل في وجود فعل أو أفعال تشكل خطراً يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانوناً ، وبحيث لا يكون لإرادة صاحب المصلحة المحددة دخل في وقوع هذا الفعل أو تلك الأفعال .[1]

أو هي تلك الظروف الطارئة أو الحالات الواقعية التي تكون على درجة معينة من الجسامة والفجائية تتعرض لها البلاد وتجعل من غير الممكن التصرف إزائها بالوسائل القانونية المعمول بها في ظل قواعد المشروعية العادية وتؤدي إلى تغيير تكييف هذه التصرفات التي تكون غير مشروعة وذلك بالنظر إلى هذه الظروف وبشروط معينة وبرقابة القضاء.[2]

ويشترط لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية وجود حالة تمثل خطراً جسيماً يهدد المصلحة العامة أو يعوق سير المرافق العامة بحيث لا تستطيع الإدارة منع هذا الخطر بإتباع قواعد الشرعية العادية ويحب أن تكون الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة بهدف المصلحة العامة وذلك بتامين النظام العام والمرافق العامة ودفع الخطب المحدق بها.[3]

والسبب في أن نظرية الظروف الاستثنائية لا تغطي عيب إساءة استعمال السلطة هو أن حكمة اتساع المشروعية لا تتوفر فيه . فالإدارة وإن كانت في حاجة إلى سلطات واسعة إلا أن أسباب قراراتها يجب أن تكون صحيحة ، فالظروف الاستثنائية لا تعني أن تبنى القرارات على وقائع لا وجود لها ، أو مشوبة بخطأ واضح في الوصف القانوني . وجميع السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة يجب أن تستهدف أولاً المصلحة العامة .[4]

والظروف الاستثنائية بما تفرضه أحيانا ضرورة التملك من كثير أو قليل من ضوابط المشروعية العادية لا يمكن للإدارة تحت تأثير ضغطها أن تبرر انحرافها بسلطتها حيث أن الظروف الاستثنائية إنما بها تمكين الإدارة من حماية المصلحة العامة ومن ثم فلا يجوز إطلاقا تحت ستار هذه الظروف الخروج على المصلحة العامة ، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك في حكم لها أوضحت فيه شروط قيام نظرية الظروف الاستثنائية ، حيث ذهبت على أنه: (...يشترط لمشروعية الظروف الاستثنائية تعرض الصالح العام .... فإن لم يكن رائد الحكومة في تصرفاتها حماية الصالح العام بأن اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلاً فإن القرار يقع في

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق 93 .

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع 93 .

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع 94 .

[4] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص840.

هذه الحالة باطلاً . ومفاد هذا الحكم المجاوز لحدود نظرية الظروف الاستثنائية يمثل انحرافاً بالسلطة في صورته الأولى (الانحراف عن المصلحة العامة)[1].

وهكذا يمكن القول أن عيب الانحراف في استعمال السلطة أو عيب إساءة استعمال السلطة لا علاقة له بالظروف الاستثنائية ولا يتأثر بها مشابهً ا في هذه الحالة لعيب السبب الذي لا يتأثر أيضاً هو الآخر نظرية الظروف الاستثنائية ،ومخالفاً لعيب الاختصاص وعيب الشكل وعيب مخالفة القانون التي تتأثر ثلاثتها بنظرية الظروف الاستثنائية .[2]

وحري بالذكر أن عيب إساءة استعمال السلطة لا يتأثر بالنظام العام،[3] شانه في ذلك شأن عيوب عدم المشروعية الأخرى . فيما عدا عيب عدم الاختصاص . فلا يستطيع القاضي إثارته بنفسه .ما لم يتعرض له الأطراف .وبالرغم من ذلك فقد نادي بعض فقهاء القانون باعتبار عيب إساءة استعمال السلطة متعلقاً بالنظام العام ، حيث ذهب هؤلاء إلى أنه ينبغي أن يتساهل مجلس الدولة في هذا الخصوص وذلك لأنه كثيراً ما يرفض إلغاء القرارات مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة فقط لمجرد إهمال أو سهو في تحرير عريضة الدعوى .[4]

وبعض أصحاب هذا الرأي الذي ينادي باعتبار الانحراف من النظام العام يعزون ذلك نسبة لاعتبارات علمية تتعلق بخطورة الانحراف بالسلطة ولوقوعه غالباً بصورة قصديه مرتباً اعتداءاً على حقوق وحريات الإفراد .[5]

ونسبة لأهمية هذا العيب وشدة تأثيره وفاعليته على القرار الإداري فإنني أرى مناصرة هذا الرأي والوقوف في صفه لجعل عيب إساءة استعمال السلطة من النظام العام ، وإطلاق يد القاضي فيه حتى يتمكن من إثارته بنفسه.وهذا كله يستتبع ضرورة توفير حماية أكثر للأفراد ضد انحراف الإدارة بسلطتها تجاههم ولا يكون ذلك إلا بإعطاء القاضي سلطة التعرض لهذا العيب من تلقاء نفسه حيث يؤدي ذلك إلى زيادة فرص كشف انحراف الإدارة بسلطتها الأمر الذي يمثل في حد ذاته إدانة أدبية لسلوك رجل الإدارة، مما يجعله يتوخى الدقة والحذر قبل

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق 94 . 95.

[2] د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ، مرجع سابق ، ص178.

[3] عامر محمد عبد المجيد فضل ،مرجع سابق ،ص 172.

[4] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ، ص96 .

[5] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ، ص98.

إصداره لقراراته مما يضمن صدورها منزهة عن هذا العيب الخطير مما يجهز عليه أو يقلل من ارتكابه إعلاءاً لمبدأ المشروعية .

رابعاً :سلطات الإدارة :

هي السلطات المخولة للجهات الإدارية وهي إما سلطات محددة أي مقيدة ، وعندها تلتزم الجهة الإدارية تنفيذها بالكيفية التي ينص عليها القانون ، ومخالفتها هي مخالفة للقانون ، وإما سلطة تقديرية أي أن المشرع ترك للجهة الإدارية حرية اختيار التدخل بالقرار ، وللجهة الإدارية أن تقدر عناصر الملائمة في التدخل بالقرار ووقت إصداره والكيفية التي يتم بها .[1]

وقد استقر رأي جمهور الفقه القانوني على أن عيب الانحراف بالسلطة . أو إساءة استعمال السلطة . كوجه لإلغاء القرار الإداري لا يظهر ويؤدي دوره في إلغاء القرار غير المشروع إلا إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار القرار سلطة تقديرية حيث انه عيب ملازم لتلك السلطة [2] . رغماً عن أنه ذهب فريق من الفقه إلى إمكانية وقوع عيب الانحراف بالسلطة حال ممارسة الإدارة لاختصاص مقيد.

وتكون سلطة الإدارة تقديرية عندما يترك لها المشرع قدراً من حرية الاختيار بين أن تتخذ الإجراء أو التصرف أو لا تتخذه ، أو أن يترك لها حرية الوقت المناسب أو السبب الملائم لإصداره ، أو في تحديد محله واختيار شكله ، وأما إذا لم يترك لها المشرع أياً من الاختيارات السابقة بحيث يلزمها بحدود واجبة الإتباع عند إصدار القرار فإن سلطة الإدارة تكون – والحال كذلك سلطة مقيدة – وبذلك يمكن القول باختصار سلطة الإدارة التقديرية في مدى ما تتمتع به من حرية اتخاذ القرار المناسب في غير الحالات التي تخضع فيها للالتزام من جانب المشرع .[3]

وعلى ضوء هذا عرفت السلطة التقديرية للإدارة بأنها : هي المجال الذي تستطيع فيه الإدارة أن تصدر قرارها بالصورة المناسبة في الحالات التي لم يحدد لها القانون كيفية إصداره. وقد أرست المحكمة العليا في قضية إبراهيم الخضر /ضد / جامعة أم درمان الإسلامية أن تقرير الإدارة فيمن هو أحق بالتعيين هو من الأمور التي تدخل ضمن سلطاتها التقديرية وبالتالي لا تخضع عند ممارستها لرقابة المحكمة [4].

---

[1] عامر عبد المجيد فضل ، مرجع سابق ،ص 157.

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص126.

[3] عامر عبد المجيد فضل ،نفس المرجع ، ص 158 . 159.

[4] مجلة الأحكام القضائية 1978ص101.

وجاء في قضية لجنة مسجد أركويت /ضد / وزير الإسكان وآخر أن القرار المطعون فيه نابع من ممارسة الوزير لسلطاته وهي سلطات تقديرية والمحاكم لا تتدخل في السلطات التقديرية للإدارة.[1]

وأرى أن التدخل في السلطات التقديرية للإدارة يؤدي إلى تشديد الرقابة وتعطيل العمل الإداري تخوفاً من أبطال القرارات .

المطلب الثاني

صور إساءة استعمال السلطة

تتنوع صور إساءة استعمال السلطة ولكن بشكل عام يمكن إجمالها في صورتين نشملهما في هذين الفرعين:

الفرع الأول

مجانبة المصلحة العامة

يجب في جميع القرارات الإدارية أن تستهدف المصلحة العامة كغاية لها . هذه هي القاعدة العامة التي تحكم القانون الإداري ، والتي تنطبق بدون نص وتلتزم بها الإدارة العامة في ممارستها لنشاطها الإداري . وعلى هذا الأساس فإنه يجب ألا تحيد القرارات الإدارية عن هذا الهدف المتمثل في الصالح العام ، وإذا استهدفت الإدارة تحقيق غاية تبتعد عن المصلحة العامة وتجانبها يكون القرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة ،وقابلاً للإلغاء إذا ما طعن فيه أمام القضاء الإداري.[2]

والمصلحة العامة أو الصالح العلم فكرة نسبية زماناً ومكاناً ، ولذا فلا يوجد لها تعريفاً جامعاً ، فهي فكرة يكمن الوعي بها في ضمير كل فرد وكل جماعة دون حاجة إلى صياغتها في عبارات محددة ، حيث يجب ترك هذا المجال لوظائفها المتعددة والتي يبرزها القاضي الإداري في رقابته للمشروعية الإدارية .[3]

---

[1] مجلة الأحكام القضائية 1991ص137 .

[2] عامر عبد المجيد فضل ، مرجع سابق ،ص 166.

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص149.

وتعتبر مجانبة الصالح العام أو مخالفته من أبشع صور الانحراف بالسلطة حيث يتحلل رجل الإدارة من قيوده وينسى واجبه كموظف عام ساعياً لنفع ذاتي ويصبح عمله مجرد اعتداء مادي يخرجه من نطاق وظيفته لأن كل عمل عام يجب أن يهدف لتحقيق مصلحة عامة وإلا فقد صفته العمومية ولو كان من قام به موظفاً عمومياً .وإنما هو اختصاص يجب ممارسته وفق أحكام القانون وفي نطاق المصلحة العامة التي يستهدفها كل نشاط إداري .[1]

ولكن هذا لا يعني الانعزال التام بين الصالح العام والصالح الخاص ، فقد تتخذ الإدارة قراراً يحققهما معاً ، ومثل هذا القرار يكون مشروعاً شريطة أن يكون هدف هذا القرار ودافعه الرئيسي هو الصالح العام ، وأن ما يحقق من جانبه من صالح خاص ثاوياً .[2]

وتتمثل مجانبة المصلحة العامة في أوجه عديدة نعددها فيما يلي بحيث يصلح كل منها أن يكون وجها لمجانبة الصالح العام الذي يعتبر صورة من صور إساءة استعمال السلطة:

أولاً / مجانبة المصلحة العامة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره :

يحدث كثيراً أن يصدر رجل الإدارة قراراً يستهدف منفعته الذاتية وأشهر تطبيق على هذا ما حدث في فرنسا من أحد العمد، وكان يملك أحد المقاهي ، خشي منافسة مرقص معين وما يجره هذا المرقص من انصراف الشباب عن مقهاه ، فما كان منه إلا أن استغل سلطته الإدارية وأصدر قراراً بلدياً يحدد الأيام والساعات التي يمكن أن تعمل فيها قاعات الرقص ، فلما طعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة كان نصيبه الإلغاء بطبيعة الحال .[3]

وإذا كان هذا هو موقف مجلس الدولة الفرنسي من القرارات الإدارية التي يبتغي من ورائها تحقيق مصلحة مصدر القرار فإن مجلس الدولة المصري قد سار علي نفس نهجه من إلغاء تلك القرارات .حيث ذهب القضاء الإداري المصري مذهباً أكثر عمقاً في الرقابة على القرارات الإدارية التي قصد مصدرها تحقيق غرض شخصي لنفسه ، فإذا كان القضاء قد دأب على إلغاء تلك القرارات الإدارية فقد فعل نفس الشيء مع القرارات التي تصدرها الهيئات العامة والتي قصد بها تحقيق غرض ذاتي للهيئة مصدرة القرار ، وقد يتمثل قرارها في الدعاية لنفسها ، وتأسيساً على ما تقدم به ، فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم 3781لسنة 38ق ، جلسة

---

[1] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص187.

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص818.

[3] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص818.

1984/5/8م. قراراً لإتحاد الإذاعة والتلفزيون بتخصيص عشرين دقيقة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه الانتخابي للشعب إبان فترة الانتخابات ، حيث انتهت المحكمة إلى أن مدة العشرين دقيقة المحددة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه غبر كافية لتحقيق الهدف المنشود ، ولذا فإن القرار لا يؤدي إلىبلوغ الغرض المستهدف منه ، بل اتخذ شكلاً مظهرياً خالياً من المضمون مما جعل هذا القرار مشوباً بالانحراف بالسلطة .[1]

ويلاحظ على هذا الحكم أنه اعتبر القرار الصادر من اتحاد الإذاعة والتلفزيون لم يقصد به المصلحة العامة في إثراء الحياة السياسية تدعيماً للديمقراطية في البلاد بل قصد به الدعاية لجهازي الإذاعة والتلفزيون ، والإدعاء بأنهما يفعلان ذلك على خلاف الحقيقة وهما بذلك يحققان غرضاً ذاتياً يماثل الغرض الشخصي في حالة صدور القرار عن رجل الإدارة ، ومن ثم فهذا القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ، مستوجباً الإلغاء .[2]

كما إن إساءة استعمال السلطة قد تتخذ صورة محاباة شخص معين على غير ما يقضي به القانون ، ومن التطبيقات الطريفة على ذلك ما فعلته الإدارة الفرنسية من إنشاء مدرسة للسجاد بمدينة جيبوتي خصيصاً لتعيين إحدى السيدات مديرة لها وما قررته من إغلاق لدور السينما يوم الأحد ليستفيد من ذلك أصحاب المقاهي .[3]

ومن التطبيقات المماثلة لهذه الحالة في القضاء المصري نقل بعض الموظفين من مصلحة إلى أخرى لا لشيء إلا لخلق مكان لمحظوظ يراد خدمته على حساب المصلحة العامة. وقد يراد بالنقل أن يكون لمدة سبعة أيام يحصل الموظف خلالها على الترقية ثم يعود إلى وزارته الأصلية وقد سبق زملائه ومن كان أقدم منه . وقد تتخذ المحاباة صورة التلاعب في تقدير درجة كفاية الموظف في التقرير السنوي الخاص به . فيتم استبعاد موظف كفء ليتقدمه من هو دونه في الكفاءة ومهما تتعدد الصور أو تتحايل الإدارة فإن مثل هذا القرار يعتبر دون تردد مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة مستحقاً للإلغاء لدى مجلس الدولة .[4]

وفي القضاء السوداني أكدت محكمة استئناف ولاية الجزيرة والنيلين في الطعن رقم م أ /عريضة /1998/242 .

---

[1] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة مرجع سابق ص756

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص166.

[3] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص818.

[4] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، نفس المرجع والصفحة .

1/بخيتة محمد الماحي 2/فاطمة محمد الماحي /ضد/ 1/إدارة مشروع الجزيرة 2/زينب عبد الله سالم . أنه يجب على المدعي دائماً أن يذكر الإساءة على وجه التحديد مثلاً هل استخدمت السلطة لتحقيق أغراض غير الممنوحة لها؟هل استخدمت لتحقيق أغراض شخصية ؟هل استخدمت للانتقام من الطاعن أو مضايقته .[1]

والأمثلة على ذلك تكثر وتتنوع وقد لا تصل إلى مرحلة التقاضي ، لصعوبة إثباتها ، وقد تتداركها الإدارة بالمعالجة . ولكن تبقى القدرة على إثبات إساءة استعمال السلطة هي ما يؤكد ذلك . فكثيراً ما يتناول الناس بأن إحدى الوزارات قامت بإصدار قرار محاباة منها لبعض الجهات ولكن كما ذكرنا تظل مسألة الإثبات هي الفيصل . فمثلاً قد تصدر الجهات المختصة بعد اتفاقها مع بعض أصحاب الحيازات الزراعية قراراً بإمكانية تسجيل الحيازات الزراعية بالتقديم لتسجيلها وإنشاء مشاريع عليها ويكون هؤلاء البعض من أصحاب الحيازات مترقبون لهذا القرار ، وبمجرد صدوره يقومون بتكملة إجراءاتهم ثم ، بعد ذلك وقبل أن يقدم بقية أصحاب الحيازات ، تقوم الجهات المختصة بإصدار قرار بإلغاء القرار السابق الخاص بإمكانية تسجيل الحيازات . ومن الأمثلة على ذلك أيضاً أن تصدر الجهات المسئولة قراراً بالسماح لمصدري المواشي بتصدير الإناث منها ، ويكون أحد المصدرين الموالين للجهة المسئولة ، مترقباً لصدور هذا القرار ومتأهباً له وقد يكون مجهزاً للعدد الذي يريد تصديره وبمجرد صدور القرار يقدم أوراقه لتقبل ثم يقوم بشحن كميته وحتى لا يستفيد غيره من القرار تصدر الجهات المسئولة قراراً بإيقاف تصدير إناث المواشي . كل هذه الأمثلة من القرارات الإدارية المشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة .

ثانياً / مجانبة المصلحة العامة انتقاماً من الغير :

في هذا الوجه من أوجه إساءة استعمال السلطة مجانبة للصالح العام يستعمل رجل الإدارة سلطات القانون لعام الواسعة والخطيرة ، في جلب الأذى للبعض ارضاءاً لما يكنه لهم من كره أو حسد .[2]

ففي هذه الصورة قد يستهدف الرئيس الإداري . وهو يصدر قراره . التنكيل بموظف عام والإضرار به لأسباب لا تتعلق بالصالح العام وهو إن فعل ذلك ينحرف بسلطته ويصبح قراره معيباً .[1]

---

[1] مجلة الأحكام القضائية ، 1982م ، ص286 .

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص171.

وهذه الصورة من أخطر صور إساءة استعمال السلطة وتطبيقاته أكثر ما تكون بالنسبة للموظفين عند استعمال لسلطات الإدارية لسلطاتها التأديبية وهذا الاختصاص التقديري الذي منح للإدارة ما أعترف به إلا لخير المرفق وتحقيق الانسجام والنظام في سيره ، فإذا اتخذ منه سلاحاً لسلطة على رقاب أعدائه ولإشباع شهوة الانتقام المتأججة في نفسه فإن هذا يشيع الفوضى في صفوف الإدارة نفسها ويعدم الثقة بين أفرادها ، لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة .[2]

والدوافع الذي تحدو رجل الإدارة إلى الانتقام كثيرة لا تقع تحت حصر ، فقد تكون ناتجة عن اختلاف في الرأي أو اختلاف في العقيدة الدينية أو تنافس في مجال معين.[3]

ومجرد العداوة الشخصية بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحته ، لا تكفي لأن تجعله معيب بعيب استعمال السلطة حيث يشترط لذلك أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة .[4]

ولذلك يكون القرار الإداري مشروعاً مادام حقق صالحاً عاماً ، حتى ولو أرضى مصادفة غلاً شخصياً في نفس مصدر القرار ، فالعبرة بدوافع القرار ونتيجته .[5]

وهذا الوجه . وجه إساءة استعمال السلطة بدافع الانتقام . له عشرات الأمثلة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، وذلك لأن الأحزاب السياسية . المتعادية في كثير من الأحيان . ينتج بين مشايعيها التعصب لرأي معين ، والصراع بين الكاثوليكية والبروتستانتية ، وقانون 1905 الشهير الذي فصل بين الدين والدولة وجعل من فرنسا دولة علمانية ، هذان الأمران أنتجا كثيراً من حالات إساءة استعمال السلطة بدافع الانتقام.[6]

وفي مصر جاء في حكم لمحكمة الإدارية العليا الصادر في 1961/5/13 السنة السادسة أن (..... علاقة الجهة الإدارية للطاعن على اثر اعتراضه هو وبعض زملائه على بعض التنظيمات الإدارية المستحدثة ، بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه في أيام متوالية ثم الامتناع عن ترفيعه بالرقم من درج اسمه في كشوفات الترفيع ، ثم نقله من الخدمة ..... كل ذلك يدل على أن هذا

---

[1] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص819.

[2] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص188.

[3] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، نفس المرجع ، ص819.

[4] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص171.

[5] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،نفس المرجع ص172.

[6] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، نفس المرجع ، ص819.

القرار إنما صدر للتنكيل بالطاعن لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء وبالتالي كون مشوباً بسوء استعمال السلطة .[1]

ومن أمثلة حالة الانتقام :

أ / سكرتير أحد المجالس القروية نشأت بينه وبين احد الموظفين الذين يعملون معه حزازات فطوي عليها حتى إذا ما انتخب عمدة بعد بضع سنوات من منشأ هذه الحزازات كان أول قرار له هو فصل هذا الموظف .

ب / أحد المحافظين لم يكد يعين حتى سارع إلى إصدار قرار بفصل أحد الموظفين ونفذ هذا القرار في اليوم التالي لإصداره كل ذلك قبل أن يتسلم مهام منصبه .[2]

ثالثاً / مجانبة المصلحة العامة باستعمال الغش نحو القانون أو تحايلاً على تنفيذ أحكام القضاء :

القانون هو إرادة الأمة ، صيغت في عبارات يتعين احترامها ، ونظراً لما في التطبيق السليم للقانون من تحقيق للصالح العام ، فإن مخالفة هذا التطبيق السليم والتحايل عليه فيه مخالفة للصالح العام مما يجعل القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ، لتنكره للمصلحة العامة بالخروج عليها .[3]

فلا يجوز للإدارة أن تتحايل على القانون لتصل من ذلك إلى انتهاك لبعض أحكامه ، فمثلاً بالنسبة لإلغاء الوظائف ، هذا الإلغاء يجب أن يكون حقيقياً وباعثه إعادة تنظيم الإدارة الحكومية ا إجراء اقتصاد في وظائفها ، أما إذا كان لمجرد الإنتقام من شخص معين وفصله بغير أتباع أحكام القانون فإن قرار إلغاء الوظائف في هذه الحالة يعد مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ومستحقاً للإلغاء .[4]

وعلة القضاء بالإلغاء للانحراف بالسلطة في هذه الحالة أن رجل الإدارة يتعين عليه تنفيذ القانون بدقة ، ووفقاً لإرادة المشرع الذي صاغه لا طبقاً لما يراه هو ، فإرادة رجل الإدارة يجب ألا يكون لها دور ، في تنفيذ القانون ولان القاعدة القانونية عامة ومجردة ، فالقانون وضع لكي ينفذ

---

[1] عامر عبد المجيد فضل ، مرجع سابق ،ص 168.

[2] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص188.

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص182.

[4] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص820 . 821 .

بما يحقق مصلحة الجميع ، فإذا حرف ليطبق تحقيقاً لمصلحة فرد محدد ، أو فئة بعينها ، أو الإدارة ذاتها عَد ذلك انحرافاً بالسلطة .[1]

رابعاً / مجانبة المصلحة العامة بالاعتداء على قوة الأمر المقضي :

إن المساس بقوة الأمر المقضي يجعل القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون ، ولكن هنالك بعض الحالات يصعب فيها القول بأن هناك مخالفة للقانون لأن التحايل على قوة الأمر المقضي هو تحايل مستتر . في مثل هذه الحالات نستطيع أن نستند على عيب إساءة استعمال السلطة ، فمثلاً حدث أن قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار تعيين أحد الأشخاص في وظيفة معينة ، ولم تحاول الإدارة إهمال حكم المجلس بشكل سافر وإبقاء الموظف في وظيفته ، وإلا كان هنالك مخالفة للقانون ، ولكنها عمدت إلى شروط التعيين في تلك الوظيفة فغيرتها بحيث تنطبق على هذا الشخص وعينته بعد ذلك من جديد ، في مثل هذا الفرض يكون الاستناد على عيب الانحراف بالسلطة . لإلغاء القرار الإداري . أكثر ملائمة من الاستناد على عيب مخالفة القانون .[2]

الفرع الثاني

مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

إذا كانت القاعدة الأولى التي تقررت أن القرارات الإدارية كلها وبغير استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة ، فإن هنالك قاعدة أخرى تضاف إلى هذه لتكملها بأن القرار الإداري يجب أن يستهدف إلى جانب المصلحة العامة بشكل عام نفس الهدف الذي حدده القانون ، فلا يكفي في هذا أن يكون الهدف متعلقاً بالمصلحة العامة في أي صورة بل يجب أن يكون هو نفس الهدف الذي حدده القانون،[3] وألا يخرج عليه ، فإذا حقق رجل الإدارة هدفاً غيره يكون قد انحرف في استعمال السلطة حتى ولو كان الغرض الذي سعى إليه رجل الإدارة لا ينافي الصالح العام.[4]

فلا يكفي في الحالات التي حددها المشرع أهدافاً معينة أن تستهدف الإدارة المصلحة العامة عموماً بل يجب أن تتقيد بالأهداف أو الغايات التي حددها المشرع عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف وإلا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة . كما هو الشأن في القرارات

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ص183.

[2] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص821 .

[3] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، نفس المرجع ، ص 822-821 .

[4] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص192.

المتخذة في نطاق الضبط الإداري والتي يجب أن تستهدف المحافظة على النظام العام بأهدافه الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة دون غيرها من أهداف المصلحة العامة . وتعد حالة مخالفة تخصيص الأهداف أقل خطورة من الصورة الأولى وهي حالة مجانبة الصالح العام ، لان رجل الإدارة في الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق هدف شخصي وإنما اقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه ، وغالباً ما يسعي مصدر القرار في هذه الحالة إلى تحقيق هدف لا يدخل في اختصاصه تحقيقه بوسائل يسهل عليه استخدامها [1].

ومع ذلك يرى جانب من الفقه أن ذلك لا ينفي خطورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ، وذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عليها من اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة على خلاف القانون . وهؤلاء الأفراد لا يعنيهم أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة ، قصدت به تحقيق مصلحة عامة أم لا ، إنما يعنيهم ما وقع ما وقع عليهم من اعتداء سببه خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف .وإضافة لما تقدم فإن خطورة الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري تتجلى فيما يشكله ذلك من خروج سافر على إرادة المشرع ، حين حدد للإدارة اختصاصها بإصدار القرار قاصداً تحقيق غاية ما ذات اعتبار لديه ، الأمر الذي يمكننا معه القول بأن مخالفة الإدارة للهدف المخصص تشريعياً لإصدار بعض قراراتها ، يمثل اعتداءاً منها على اختصاص السلطة التشريعية الأمر الذي يجعل ذلك القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم مما يوصمه بالانعدام .[2]

ورجل الإدارة إذ يزاول الاختصاصات التي منحها له القانون لا يكلف بتحقيق كل أهداف المصلحة العامة لأن هذا يعتبر فوق طاقته . وإنما يكلف بتحقيق بعضها فقط . ويترتب على ذلك أن قاعدة تخصيص الأهداف إنما تطبق بالنسبة لسائر القرارات الإدارية حتى تلك التي يملك الرئيس الإداري إزائها سلطة لا شك فيها . وهذا يعني أن كل طائفة من القرارات الإدارية لها هدف خاص يجب أن تتجه إليه إلى جانب الهدف العام وهو المصلحة العامة وعلى حد تعبير الفقيه دي

[1] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص192.

[2] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص823 .

لوبادير فإن كل اختصاص منح لرجل من رجال الإدارة إنما كان يقصد تحقيق هدف خاص تختلف درجة تحديده من حالة إلى أخرى .[1]

والهدف الخاص للعمل الإداري قد يستفاد من نص القانون الصريح كقوانين التفويض التي تخول الإدارة إصدار قرارات لها قوة القانون وتحدد عادة الأغراض التي يمكن اتخاذ تلك القرارات لتحقيقها . وقد يستفاد الهدف من قرائن الأحوال إذا لم يصرح المشرع بالهدف حيث يلجأ القاضي إلى التفسير لمعرفة قصد المشرع مستعيناً في ذلك بالأعمال التحضيرية والمذكرات الإيضاحية والمناقشات التي دارت حول التشريع ....الخ ، وأخيراً قد يستفاد الهدف من طبيعة السلطة أو الاختصاص الممنوح للإدارة فسلطات تأديب الموظفين إنما يقصد بها عقاب المخالفات الإدارية لواجب الوظيفة العامة .[2]

فإذا عرضنا ذلك وجب علينا أن نضع على عاتق القضاء الإداري مهمة ليست باليسيرة وهي مهمة البحث عن الأهداف الخاصة التي توجد بالنسبة لكل طائفة من القرارات الإدارية .وهذه المهمة ليست باليسيرة لأن القانون ولن أفصح في بعض المرات في وضوح عن الأهداف التي يريد تحقيقها إلا أنه لا يفعل ذلك وبصفة مطلقة . فأحياناً يكون الهدف محدد ولكنه غير واضح ، فمثلاً ماذا يقصد . بالضبط . بالمصلحة العامة ؟ على القضاء الإداري في هذه الحالة أن يتولى مهمة إيضاح هذه الفكرة .[3]

وفي حالة تعدد أهداف القرار الإداري يكفي أن يكون أحدها مشروعاً حتى يكون القرار سليماً ، وفي ذلك لا تحتاج الإدارة إلى أن تصدر القرار مستهدفة نفس الغاية التي قصدها المشرع . وفي ذات الوقت . لبعض الأهداف الخاصة .[4]

ويتحقق عيب إساءة استعمال السلطة ، بسبب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في عدة أوجه نعددها فيما يلي :

أولاً / الخطأ في تحديد مدى الأهداف المنوط برجل الإدارة :

وتتمثل في ثلاثة أشكال :

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص197.

[2] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص192. 193

[3] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص823 .

[4] عامر عبد المجيد فضل ، مرجع سابق ،ص 171

الشكل الأول / الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء :

يعد الاستيلاء على الملكيات الخاصة من المكنات الخطيرة التي تملكها الإدارة والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية إذا ما أسيء استخدامها وبالتالي فإنه من المحتم أن ينفذ تنفيذاً دقيقاً ، في حدود القانون ودواعيه . والبواعث المشروعة لدى الإدارة لإعمال هذا الامتياز على خطورته ، يمكن أن تجد تبريرها في أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية الصالح العام ، وقد يكون الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها التي أعوزتها الوسائل العادية في الحصول عليها وقد يكون وسيلة لمراجعة ظروف طارئة تهدد الأمن الداخلي والخارجي ، أو لمواجهة كارثة عامة ونحو ذلك . وقد عرف بعض الفقهاء الاستيلاء بأنه(العملية التي تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد ، وبإرادتها المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي ، يلتزم هذا الأخير بموجبها ، بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة ، أو عقاراً معيناً لاستخدامه ، أو منقولاً لاستخدامه أو تملكه ، وذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة ، في ظل الشروط المقررة قانوناً) .[1]

الشكل الثاني / استعمال سلطة الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني :

مثل هذه المنازعات يختص بها القضاء العادي ، وعلى الرغم من أن هذا العمل عمل خيري جليل إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض أن يعترف للإدارة بإجرائه والانحراف بسلطتها في سبيله . ويبدو أن مجلس الدولة المصري يساير المجلس الفرنسي في هذا الاتجاه ، ولهذا فقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأنه (قد بان للمحكمة أن المصلحة العامة قد اقتضت إنشاء خط تنظيم في الشارع الواقع عليه منزل المدعي ...وحيث أن هذا التنظيم قد تخلفت عنه القطعة موضوع النزاع فأصبحت من الأملاك الخاصة التي يصح التصرف فيها ويكون للمالك لها حق الشفعة العادي المقرر في القانون للجار الملاصق ..... ومن حيث أن البلدية قد صدر منها فعلاً لمصلحة المدعي وعداً بالبيع وأنه بعد صدور هذا الوعد زاحمته عائلة أخرى وانتهى الأمر بصدور القرار المطعون فيه بإلغاء زوائد التنظيم المذكورة وإعادتها

للشارع مما يحدث فيه فجوة وانبعاجاً لا يتفق مع التنظيم ، ومن حيث أنه وإن كان هذا التصرف يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين بشأن شراء الأرض أو الانتفاع بها ، إلا أنه لا يدخل

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص 204 . 205.

ضمن وظيفة البلدية واختصاصها الهندسي للمدينة . وانتهت المحكمة في حكمها إلى إلغاء القرار المطعون فيه .[1]

الشكل الثالث / رفض جهة إدارية تقديم خدماتها لأحد المواطنين لإجباره على القيام بتصرف معين :

على السلطة الإدارية واجب تجاه الأفراد يتمثل في أدائها ما كفله لهم القانون من خدمات متى انطبقت عليهم شروط استحقاقهم لها ، فالإدارة تكون في هذه الحالة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك ، الأمر الذي يجعلها منحرفة في استعمال سلطتها إن هي امتنعت أو تباطأت في أداء الخدمة ، أياً كان باعثها على ذلك نبيلاً أم خبيثاً ، فسلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحرافاً بالسلطة ، حتى ولو كان دافع هذا السلوك الضغط على شخص على أداء ما عليه من أموال للدولة ، وعلة وصفهم قرار الإدارة بالانحراف في هذا الشأن ، أن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له ، حيث قصدت لتحقيق صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه لكون ذلك من اختصاص سلطة إدارية أخرى ، والهدف من إلغاء قرار الإدارة في هذه الحالة ، هو إعلاء شأن القانون ، حيث في أن سلامة تطبيقه تحقيق الصالح العام بصورة أكثر شمولاً . لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الإدارة ، حيث استخدمت سلطة الضبط الإداري لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته التعاقدية . وقد ألغت محكمة القضاء الإداري المصرية قراراً لقلم المرور بالامتناع عن تسليم أحد المواطنين رخصة سيارته، إذ استوفى جميع شروط استخراجها ، وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه لأحدى الجهات وفي هذه الدعوى وقع قلم المرور في تصور خاطئ ،وهو أنه كجهة حكومية مكلف بالدفاع عن باقي الجهات الحكومية ، وفي استيفاء حقوقها لدى الأفراد مستعملاً في ذلك سلطته في منع استصدار تراخيص لتسيير السيارات .[2]

ثانياً/ خطأ رجل الإدارة في استعمال وسائل تحقيق الأهداف (الانحراف بالإجراء):

إن القانون في بعض الأحيان يضع إجراءات معينة يوجب اتخاذها إذا أرادت الإدارة الوصول لهدف معين . وهذه الإجراءات قد تحوي بعض الضمانات الفردية ، وقد تتسم بشيء من الدقة والطول ، ولسبب أو آخر قد تحاول الإدارة ألا تتبعها مفضلة استعمال إجراءات أخرى ليس

[1] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص8236 . 827 .

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص 214 . 215.

فيها مثل تلك الضمانات وتلك الدقة ، ويكون القانون قد وضعها لهدف آخر . فالإدارة إذ تستعمل هذه الإجراءات التي تفضلها إنما تستعملها في غير موضعها ، ولغير الهدف المخصص لها فهي بهذا الشكل تخالف قاعدة تخصيص الأهداف .[1]

والانحراف بالإجراء عرفه بعض فقهاء القانون بأنه هو يقصد به أن تلجأ الإدارة إلى استعمال بعض إجراءات مكان إجراءات أخرى كان يتعين عليها سلوكها وذلك لوصول إلى الغرض الذي تريد تحقيقه . وعرفه البعض بأنه استخدام الإدارة للوصول إلى غايتها إجراءات مختلفة عن تلك التي شرعت للوصول للهدف الذي تسعى إليه .[2]

وللانحراف بالإجراء عدة أوجه نسردها فيما يلي :

1/ الانحراف لتحقيق المصلحة المالية للإدارة :

قد تنشد إحدى السلطات الإدارية المحلية الحصول على موارد لتغطية أوجه اتفاقها المتزايدة دون اللجوء إلى الموازنة العامة للدولة فتقوم بابتداع موارد جديدة للإيرادات ، أو تزيد من حصيلة المصادر الموجودة فعلاً ، ولا شك أن ابتغاء هذه السلطة وزيادة دخلها هدفه تحسين الخدمة التي تؤديها للمواطنين ، وهي غاية مشروعة لتمشيها مع الصالح العام دون شك ، إلا أنها في سبيل ذلك قد تنحرف بالسلطة المخولة ، وذلك بإتباع أساليب لم يمنحها القانون حق استعمالها ، وذلك لعلمها بأن تلك الوسائل تمكنها من الوصول إلى مآربها في سهولة ويسر .[3]

ومثال هذا الوجه من أوجه الانحراف بالسلطة لتحقيق المصلحة المالية ، ألغى مجلس الدولة الفرنسي القرار الذي أصدره أحد العمد بتجريم خلع الملابس على الشواطئ إلا في وحدة خلع الملابس ، لأن العمدة وإن كان يملك اتخاذ الإجراءات التي من شأنها المحافظة على الآداب العامة فإن قراره كان يهدف في الواقع إلى تخصيص مصالح مالية لبلدية المدينة التي تستفيد من وحدة خلع الملابس .[4]

ويعد استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري لتحقيق أهدافها المالية من أخطر صور هذا النوع من أنواع إساءة استعمال السلطة حيث يصعب على الأفراد اكتشافه . فالإدارة تحت ستار أغراض الضبط الإداري الثلاثة ، تلجأ إلى تحقيق مصلحتها المالية ، لذلك ذهب مجلس الدولة

---

[1] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 827

[2] د. الديداموني مصطفى أحمد ، الاجراءات والأشكال في القرار الإداري ،الهيئة المصرية العامة للكتاب ،1992، ص381 .

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ،ص 230.

[4] د.ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص230

الفرنسي في أحكامه السابقة على عام 1930إلى إلغاء مثل تلك القرارات وكان قضاؤه ما حاسماً في قضية عيدان الثقاب في فرنسا ، والتي تتلخص وقائعها في أن الحكومة الفرنسية احتكرت صناعة الثقاب ، ولضمان عدم المنافسة من المصانع الأخرى التي لم تتحصل على ترخيص سليم ، بمباشرة أعمالها ، وبالرغم من أن إغلاق تلك المصانع يدخل في نطاق النظام العام ، الذي تختص بتحقيقه سلطة الضبط الإداري ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ألغى قرار الغلق ، حيث ثبت لديه أن غايته ليس تحقيق النظام العام وإنما لمساعدة الإدارة مالياً، وهي وسيلة غير مقررة قانوناً ومن ثم يكون قرارها مشوباً بالانحراف بالسلطة .[1]

ومن القضايا المشهورة لمجلس الدولة الفرنسي قضية (فرامبار) والتي تتلخص وقائعها في أن محافظاً أراد أن يصادر إحدى الصحف حماية للنظام العام ، وبدلاً من استخدام وسائل الضبط الإداري رجع إلى الإجراءات المنصوص عليها في المادة العاشرة من قانون الإجراءات الجنائية رغم أن هذه الإجراءات تتصل بكشف الجرائم المتعلقة بأمن الدولة وتقديم مرتكبيها إلى المحاكم .[2]

وقد ساير مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي في إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بإساءة استعمال السلطة فمثلاً في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، وذلك لابتغائها تحقيق مصالح مالية للإدارة ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغائها قرار ضبط صادر بإغلاق سوق خاصة يوم الاثنين من كل أسبوع ، حين ثبت لديها أن القصد منه تحقيق رواجاً لسوق عمومي .[3]

كذلك من أمثلة الانحراف بالإجراء لتحقيق المصلحة المالية للإدارة استخدام الإدارة إجراء الاستيلاء المؤقت بدلاً من إجراءات نزع الملكية .[4]

وأيضاً من أمثلة الانحراف بالإجراء لتحقيق المصلحة المالية الانحراف بسلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية . فقد منح القانون المصري رقم (577) لسنة 54 للإدارة سلطة نزع ما يملكه الأفراد من عقارات شريطة أن تكون لازمة للمنفعة العامة ، أو لحماية مال عام ، وذلك بهدف خدمة الصالح العام ، مع دفع التعويض القانوني . وإذا كان للإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن إلا أنها خاضعة لرقابة القضاء ، للتأكد من استمرارية المنفعة العامة المراد تحقيقها بتلك الوسائل وكذلك التأكد من مدى لزوم العقارات المزمع نزع ملكيتها لتحقيق النفع العام . الذي لأجله

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق، ص 231. 232.

[2] د.ماجد راغب الحلو، مرجع اسابق ص232 .

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ،ص 233..

[4] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص198.

لجأت الإدارة إلى ذلك الإجراء الاستثنائي . فإذا كان ما قصدته الإدارة من قرار نزع الملكية هو تحقيق نفع مالي لها ، فإنها تكون قد انحرفت عن قاعدة تخصيص الأهداف ، ويكون قرارها الصادر بنزع الملكية مشوباً بالانحراف بالسلطة حيث أن تحقيق نفع مادي للإدارة وإن كان يدخل في نطاق تحقيق المصلحة إلا أنه ليس هو الهدف الأساسي الذي من أجله منح المشرع الإدارة سلطة نزع الملكية .[1]

ولكن بمرور الزمن نجد أن هذا المبدأ . مبدأ الانحراف بالإجراء لتحقيق منفعة مالية للإدارية . قد بدأ يتضاءل وأصبحت القرارات الصادرة من الإدارة بإنشاء بعض المشروعات ذات المنفعة المالية أصبحت تعد من قبل المنفعة العامة وإن كان نفعها المالي ظاهراً . وإن كان القانون الفرنسي قد اشترط لسلامة مثل هذه القرارات أن تكون هنالك مصلحة عامة بجانب المصلحة المالية ، وهذا ما نأمل أن تأخذ به قوانيننا العربية بصفة عامة والسودانية بصفة خاصة حتى لا يكون الأمر استباحة للمنافع الخاصة للأفراد والشركات والجهات الاستثمارية تحت ستار المنفعة العامة .

2/ الانحراف بسلطة تأديب الموظفين ونقلهم ووضع تقارير قياس الكفاءة :

الموظف بصفة عامة هو من يعهد إليه بعمل دائم ، في خدمة مرفق عام ، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .[2]والمركز الوظيفي للعامل يبدأ من لحظة صدور قرار بتعيينه من الجهة المختصة، ويظل هذا المركز قائماً ومنتجاً لآثاره قبل الموظف،حقوقاً وواجبات ، حتى تنتهي العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق المشروعة . وفي خلال هذه الفترة الزمنية يكون الموظف أو العامل خاضعاً لنظام التأديب ومسئولاً عن أخطائه الوظيفية .[3]

النظام التأديبي في الوظيفة العامة يتضمن إجراءات تنتهي بتوقيع جزاء أو عقوبة تأديبية على الموظف نتيجة ارتكابه جريمة تأديبية وهو يستهدف بهذا العقاب سيادة النظام داخل المرفق العام .[4]

وقد أناط المشرع الفرنسي السلطة التأديبية بالرئيس الإداري الأعلى ، سواء كان ممثلاً في شخص رئيس الدولة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو رئيس المهنة . وهذا ما أكده قانون

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص 233.. 234.

[2] د.سليمان محمد الطماوي ،القضاء الإداري، (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995م،ص48.

[3] د.سليمان محمد الطماوي ،مرجع سابق ،ص585 .

[4] د.محمد رفعت عبد التواب ، مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، ص414.

التوظيف في فرنسا الصادر بالأمر (224)في فبراير سنة 1959م إذ قرر بأن (السلطة التأديبية تتبع الجهة المخولة سلطة التعيين التي تمارسها بعد إتباع الإجراءات المنصوص عليها).[1]

القاعدة العامة أن المشرع يحدد قائمة بالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المختص ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة .[2]

وتختلف القوائم من تشريع لآخر ، فمثلاً في القانون المصري رقم (47) لسنة 1972م في مادته التاسعة عشر تحددت الجزاءات التأديبية للموظفين العموميين بالقائمة الآتية :

1/الإنذار .

2/الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين .

3/خفض المرتب .

4/تنزيل الوظيفة .

5/العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافئة ، , مع الحرمان من المعاش أو المكافئة وذلك في حدود الربع .[3]

ولكن الموظف العام يحتاج إلى ضمانات في النظام التأديبي تكفل حمايته ضد احتمالات التعسف والتنكيل به عن غير حق وعدل فلا بد أن تثبت التهمة أو المخالفة المنسوبة إليه ، والتي قد تكون ملفقة ومختلقة وتتمثل هذه المبادئ في :

1/التحقيق المسبق.

2/احترام حق الدفاع .

3/ضرورة تسبيب القرار التأديبي .

4/حق الطعن القضائي .

5/ ضمانة اختصاص المحاكم التأديبية في توقيع الجزاءات الخطيرة .[4]

---

[1] د .علي محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ، الطبعة الأولى ص215.

[2] د.سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ،ص 256 .

[3] د.سليمان محمد الطماوي ، نفس المرجع ،ص276 .

[4] د. علي محارب ،مرجع سابق ،ص215.

ومن صور انحراف الإدارة بسلطتها في تأديب الموظفين استعمالها سلطة النقل النوعي أو المكاني كجزاء تأديبي مقنع بسبب التهم المنسوبة للموظف ، إذ تسعى الإدارة لحماية أغراض غير التي قصدها الشارع من منحها تلك السلطة .[1]

فالتأديب يجب أن يكون وفقاً للقانون وألا يبنى على الانتقام والتشفي من الآخرين .

المطلب الثالث

إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

الإثبات قانوناً هو إقامة الدليل أمام القضاء على حقيقة أمر مدعى به وبالطرق المقبولة قانوناً ، لما يترتب عليه من آثار قانونية ، وتتم صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري على أساس ظروف هذا القانون وطبيعة الدعوى الإدارية ، التي يختص بنظرها القضاء الإداري وتطبق بشأنها نظرية الإثبات الخاصة به .وإثبات الانحراف بالسلطة يختلف عن إثبات غيره من أوجه إثبات عدم مشروعية القرار الإداري الأخرى حيث تكتنفه متاعب جمة فرضتها طبيعة الدعوى الخاصة .[2]

الفرع الأول

صعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

إن عيب الانحراف له خطورة خاصة فهو يؤدي إلى تأميم قاطع لمسلك رجل الإدارة الذي أصدر القرار الإداري ولذلك فإن مجلس الدولة يتشدد قليلاً في عبء الإثبات ، وهذا أمر طبيعي ، إذ لا يمكن أن يذهب القضاء إلى إدانة المسلك العام لرجل الإدارة إلا إذا كانت هنالك من الأدلة ما تقطع بذلك .[3]

فالقاضي لا يمكنه التوصل بسهولة إلى ما يؤكد انحراف الإدارة بسلطتها حيث أن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية ، كعيب الشكل أو عدم الاختصاص يسهل الكشف عنه ، كما أنه ليس من العيوب الموضوعية كعيب السبب أو المحل بحيث يمكن استخلاصه بسهولة ، ولكنه على خلاف ذلك رغم تعلقه بقرار إداري إلا انه يكمن في نوايا ومقاصد رجل الإدارة مصدر القرار

---

[1] د.محمود عاطف البنا ،القانون الإداري ،دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون طبعة وتاريخ ، ص375.

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص 283 .

[3] . مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 829.

، ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا وتلك المقاصد ، ومن هذا نبعت صعوبة إثباته ، ومما يزيد صعوبة إثبات إساءة استعمال السلطة أن مجلس الدولة الفرنسي إعمالاً لمبدأ الفصل بين الإدارة القاضية والعاملة ليس له أن يستدعي رجل الإدارة ، بخلاف قانون مجلس الدولة المصري الذي نص في المادة (27) منه على الآتي :(لمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها)[1].

ومجلس الدولة الفرنسي لكي يخفف من صعوبة إثبات هذا العيب ابتدع وسيلة للتحقيق الإداري ، تتحصل في تكليف الإدارة بإجراء تحقيق إداري بمعرفتها بشأن بعض المسائل الفنية على وجه الخصوص يودع بعد انتهائه تقريراً به يمكن لذوي الشأن الاطلاع عليه .[2]

ويرى بعض القانونيون السودانيون أن القانون الإداري السوداني يتماشى مع القانون المصري في هذا الصدد،[3] حيث أنه يجوز استدعاء الشهود لسماع شهادتهم وفق ما نصت عليه المادة (85) من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م والتي تقرأ كما يلي (يكون للمحكمة كلما كان ذلك ضرورياً وفي أي وقت سواء كان ذلك من تلقاء نفسها أو بناءاً على طلب الخصوم أن :

أ/ تكلف بالحضور أي شخص لأداء الشهادة أو لتقديم مستند أو أي شيء آخر من الأشياء التي يمكن تقديمها كدليل .

ب/تأمر أي شخص يكون حاضراً بأن يؤدي الشهادة وأن يقدم مستنداً أو شيئاً آخراً يكون في حيازته أو تحت تصرفه .

ج/تأمر بما تراه ضرورياً في جميع المسائل المتعلقة بتوجيه الأسئلة ، والإجابة عليها والإقرار بالمستندات ، والوقائع وإظهار المستندات والأشياء الأخرى سالفة الذكر والإطلاع عليها وإبرازها وضبطها واعتمادها .).[4] فنص المادة (11) من قانون القضاء الإداري 2005م يحيل إليها حيث نص على (فيما عدا ما نص عليه هذا القانون يتبع في رفع الطعن والفصل فيه الإجراءات المقررة لرفع الدعوى والفصل فيها بموجب نصوص قانون الإجراءات المدنية) .[5] وهي تقابل المادة (25)

---

[1] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 203.

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص 284 .285 .

[3] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، نفس المرجع ، ص 204.

[4] قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة1983 ، المادة (85) .

[5] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة2005م ،المادة 11 .

من قانون القضاء الدستوري والإداري السنة 1996م الملغي إذ تنص على (تتبع فى رفع الطلب والفصل فيه الإجراءات المقررة لرفع الدعوى ونظرها والفصل فيها).[1]

كذلك مما يزيد عبء الإثبات صعوبة أنه يقع على عاتق الطاعن ، فالقاعدة في هذا الشأن أن إساءة استعمال السلطة لا تفترض وإنما يجب أن يثبت وعلى الطاعن في القرار الإداري . أن يتولى عبء الإثبات وتقديم الأدلة .[2]

وللقاضي الإداري مجالاً واسعاً لتقدير مدى إثبات عيب إساءة استعمال السلطة وفقاً لظروف كل حالة ، حيث يبحث بدوره الإيجابي عن الغرض من القرار ، ثم يتحقق من مدى مطابقته للغرض الذي أراده المشرع وذلك على ضوء القرائن التي يستخلصها . ويلاحظ أن دور المدعي ينحصر في قيامه بإثبات العيب بدليل قاطع ، وذلك بواسطة تقديم قرائن قوية ومحددة ومطابقة ، وذلك لصعوبة الإثبات ، بما يقنع القاضي بجدية الإدعاء ، حيث ينتقل عبء الإثبات بعد ذلك بمقتضى تلك القرارات إلى عاتق الإدارة المدعى عليها .[3]

لقد أكد القضاء الإداري السوداني ذلك الفهم ، بل شدد على ضرورة إفساح المحكمة صدرها لمناقشة المدعي لكشف سبب الدعوى ، وعدم التسرع في إصدار القرار بعدم قبول الدعوى ، جاء ذلك في سابقة فاطمة عبد الله آدم /ضد / جمهورية السودان الديمقراطية (محافظ جنوب دارفور) والتي جاء فيها (أن عيب إساءة استعمال السلطة عيب شديد التعقيد إذ يخضع لمعايير شخصية وموضوعية ويتعذر تقديم الإثبات المباشر على العيب بل تستخلصه المحكمة عادة بما يتوافر لديها من أقوال ، ومستندات ، وقرائن أحوال ، ولذلك يتعين في مثل هذه الظروف قبول العريضة وموالاة السير في الدعوى وفق الطرق المعتادة . بل إنه حتى في بعض الحالات التي يتسم فيها سبب الدعوى ببعض الإبهام أو الغموض فإنه يجمل بالمحكمة إفساح صدرها لمناقشة المدعي أو مطلبه باستكمل النقص في ميعاد تحدده وفقاً لما تقضي به أحكام المادة (37) إجراءات مدنية ،أو أن تطلب منه فيما بعد تعديل الدعوى وبوجه أخص لأن عدم قبول الدعوى الإدارية قد يحول دون إقامتها من جديد لفوات ميعاد الطعن).

---

[1] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م ،المادة25 .

[2] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 829.

[3] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 204 . 205 .

الفرع الثاني

وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

أولاً : إثبات الانحراف من نص القرار :

قد تكشف مجرد قراءة القرار عن إساءة استعمال السلطة ، وذلك عندما تفصح الإدارة مختارة أو مضطرة عن أسباب قرارها ، فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية تنم عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة من إصدار القرار .[1]

فنص القرار أول ما يلجأ إليه الطاعن في هذا المجال ، وهنا تتبدى أهمية تسبيب القرارات[2] ، فقد جاء في سابقة محافظ الخرطوم /ضد/ بشير السلمابي أن (القرار الإدارة الصادر من الجهة الإدارية يتعين أن يكون مسبباً وجزاء تخلف ركن السبب هو بطلان القرار).[3]

وفي رأيي المتواضع أنه وإن كان القانون لا يلزم الإدارة بالتسبيب ولكن الإدارة إذا رضخت إلى تسبيب القرار الصادر فإن هذا يجعلها في مأمن لأنها عندما تسبب القرار تكون قد وضعت نفسها في الخط السليم ال (safe side) إذ تحرص على أن يكون قرارها صحيحاً لكي تتجنب عيوب الطعن خاصة عيب إساءة استعمال السلطة .

ثانياً/ الاعتراف :

إن المدعي قد يدفع الإدارة إلى الإعتراف بوجود الانحراف في السلطة . وهي قد تفعل ذلك عندما تتصور أنها لم تخطئ . فالاعتراف يكون مرجعه إلى سذاجة أو غلط في القانون ، وقد يكون مرده إلى استهتار . فإذا اعترفت الإدارة مثلاً بأن فصل سكرتير المجلس البلدي كان إثر الانتخابات البلدية فهذا يعني أنها ترى أن هذه الوظائف يجب أن يتولاها الحزب الفائز ، وهذا بغير شك يعتبر اعتراف بإساءة استعمال السلطة ، وذلك لأن فوز حزب معين في الانتخابات لا يخول له اضطهاد أنصار الأحزاب الأخرى .[4]

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص 321 .

[2] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 830 .

[3] مجلة الأحكام القضائية لسنة 1981 ص192 .

[4] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، نفس المرجع ، ص 830 .

فقد ذهب الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى أن: (يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري).[1]

ويلاحظ أن هذا الاعتراف قد يستخلص من نص القرار الإداري نفسه أو من رد الإدارة على الطعن أثنا تحضير دعوى الإلغاء والاعتراف سيد الأدلة فليس غريباً أن يعد من الأدلة القاطعة .وقد يكون هذا الاعتراف ضمنياً يستخلصه القاضي من قرائن قوية قدمها الطاعن ونكلت الإدارة عن تفنيدها وتقديم ما ينفيها ، وهذا ما يذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي والمصري على السواء ، فالحكومة إذا امتنعت عن التعرض لهذه القرائن بل ولم تقدم الملفات التي طلبتها المحكمة فإنه يكون للمحكمة أن تقدر امتناع الحكومة وتقيس عليه بما تستنتجه من أوراق الدعوى . وإذا لم تجد في هذه الأوراق أية مبررات لترك المدعي في الترقية فإن قرار تخطيه يكون مخالفاً للقانون علاوة على ما فيه من إساءة استعمال السلطة .[2]

فإذا لم تراعي الإدارة ضوابط الترقية كان للموظف المتضرر من قرار الإدارة اللجوء إلى القانون لإلغاء القرار .[3]

وقرار التخطي والترقية هذا يحتاج منا لوقفة ، وذلك لأنه استشرى كثيراً في المؤسسات فقد تخطئ الإدارة في أن ترقي أحد العاملين بها إلى درجة معينة وتترك زميل له كان معه في نفس الدرجة ، وربما زاد كفاءة على الذي تمت ترقيته . ولكن عندما يناهض هذا القرار الذي تم بموجبه ترقية زميله فإن الإدارة لا تقبل هذا الإعراض وتعتبره إساءة لها ، وتدخلاً في شأنها ، بل وقد تكتب إليه محذرة له بأنه قد خرج على احترام المؤسسة .رغماً عن أن قرار الترقية الصادر عنها لم يشتمل على الأسباب التي استندت عليها لترقية زميله أو التي حالت دون ترقية المعترض . فهذا يدعو للقول بأن مثل هذه الإدارة تكابر ولا تريد أن تعترف بخطئها ، مستغلة سلطتها في إلجام أفواه العاملين بها لمنعهم مت الاعتراض على قراراتها ، مع الوضع في الاعتبار أن مثل هذا العامل قد يصدر قرار بترقيته بعد أيام قليلة من تاريخ اعتراضه . فهذا يعتبر اعتراف ضمني للإدارة بإساءة استعمال السلطة .

---

[1] أ.د يس عمر يوسف ومحمد علي خليفة ، مرجع سابق ص766 . 767 .

[2] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 830 . 831 .

[3] د. عزيزة الشريف ،القانون الإداري ،الطبعة الثانية 1988،مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، القاهرة، الناشر:دار النهضة العربية للنشر ’ص161 .

ثالثاً / إثبات إساءة استعمال السلطة من ملف الموضوع :

إن لكل موضوع . عند الإدارة . ملفاً خاصاً به وهذا الملف أو ـ كما يسميه البعض . بـ (الدوسيه) يحتوي على كل الأوراق المتعلقة بهذا الموضوع ويستطيع المدعي أن يستخلص أدلة إساءة استعمال السلطة من هذه الأوراق ، من مدلولات اللجنة التي أصدرت القرار ، أو من تعليمات الرئيس الإداري إلى الموظف الذي أصدر القرار ، أو غير ذلك من الأوراق .[1]

وحيث أن إثبات إساءة استعمال السلطة من ملف الدعوى هو الطريق المتبقي أمام القاضي للإثبات المباشر للانحراف بالسلطة بعد أن يفشل إثباته من خلال عبارات القرار ، لذلك توسع مجلس الدولة الفرنسي في تحديد مفهوم ملف الدعوى إلى أبعد مدى ليعطي نفسه فرصة أكبر في الكشف عن العيب حيث اعتد بالمناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار والمتعلقة بموضوعه وكذلك ما يحويه هذا الملف من مراسلات سبقت إصدار القرار ، هذا إلى جانب التوجيهات العامة والخاصة التي يتلقاها مصدر القرار من رؤسائه في العمل وما تنبئ عنه تفسيرات وإيضاحات الإدارة .[2]

رابعاً : إثبات إساءة استعمال عن طريق الوقائع المحيطة بالنزاع :

إن إساءة استعمال السلطة قد يستفاد من مجموعة من القرائن أحاطت بصدور القرار الإداري وسبقته ، وهذه القرائن بطبيعة الحال لا يمكن أن تقع تحت حصر ، فاللهفة التي يصدر بها القرار من المحافظ بمجرد صدور قرار تعيينه وقبل تسلم عمله ثم تنفيذ القرار في اليوم التالي مباشرة ، كل هذا يكشف عن وجود الانحراف .[3]

وتتوفر قرائن إساءة استعمال السلطة إذا ما فرقت الإدارة في المعاملة بين من تساوت مراكزهم القانونية أو انعدم دافع الإدارة المعقول لإصدار القرار ، أو إذا أصدرت الإدارة قراراً بتوقيع جزاء لا يتناسب والجرم التأديبي ، أو وقفت موقفاً سلبياً من إدعاءات الطاعن ضدها ، كما قد يتخذ الطاعن من ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها قرينة على انحراف الدارة بسلطة إصداره .[4]

---

[1] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص831 .

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص 326 .

[3] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، نفس المرجع المرجع ، ص831 .

[4] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ص 338 .839 .

خامسًا: إثبات إساءة استعمال السلطة عن طريق الظروف اللاحقة على إصدار القرار :

إن هذا الطريق يعد ابتداعاً حديثاً لمجلس الدولة الفرنسي قصد به أن يتعقب الانحراف عندما يتخذ صورة تحايل متقن ملى القانون ، فقد حصل أن طلب أحد الصيادلة من وزير الصحة الترخيص له بإنشاء صيدلية أزيد من العدد المقرر ، ولكن الوزير رفض هذا الطلب على أساس أن حاجات السكان لا تقتضي ذلك . فالوزير بغير شك تصرف في حدود سلطته التقديرية ، ولو لجأ الطالب مباشرة لمجلس الدولة لرفض المجلس دعواه ولذلك كان طبيعياً أن يفوت الطالب ميعاد الإلغاء على نفسه . ويبدو أن الوزير كان ينوي التحايل على القانون . فبعد أن انقضى ميعاد الطعن بفترة طويلة منح لصيدلي آخر ما رفض منحه للأول ، وهذا غش نحو القانون بغير شك ، هنا لجأ المدعي الأول إلى المجلس فقبل دعواه وقضى بأن ثمة انحراف قد حدث في إصدار قرار الرفض ، وكان دليل هذا الانحراف مستمداً من ظرف خارجي عن القرار ولاحق عليه . وقد رحب الفقه كثيراً بهذا الحكم ، واعتبره من الأحكام ذات المبادئ .[1]

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد تجاوز في بحثه عن دليل الانحراف بالسلطة وقائع ما هو معروض عليه من نزاع إلى وقائع أخرى لا صلة لها به مباشرة رغبة منه في عدم إفلات قرار إداري شابه انحراف بالسلطة من رقابة القضاء وإلغائه له ، فإن الأمر يختلف بالنسبة لمجلس الدولة المصري الذي لا يقر هذه الوسيلة في إثبات الانحراف بالسلطة ، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في حكم لها جاء به أنه (لا يوجد وجه للتحري في مقام إثبات عيب الانحراف بالسلطة بوقائع جدت بعد صدور القرار المطعون فيه) .[2]

ولكن دراسة الحكم كله في هذه الحالة تكشف عن غير ذلك ، فالوقائع التي جدت بعد القرار كانت عديمة الأثر، لأنها لم تكن تحمل في ذاتها أية دليل أو قرينة على وجود انحراف ، وليس لأنها كانت لاحقة على صدور القرار .[3]

ويرى بعض القانونيون أن وجهة نظر القضاء الفرنسي هي الأصوب لأن العدالة تقتضي قبولها استثناءاً لإثبات إساءة استعمال السلطة إذا لم يكن لجهة الإدارة مبرر مقبول في قرارها اللاحق .[4]

---

[1] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص832 . 833 .

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ص 372 .

[3] د. مصطفى أبوزيد فهمي ، نفس المرجع ، ص 833

[4] أحمد عبد العظيم عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 214 .

ونحن في رأينا نؤيد هذا الرأي لأنه يتفق مع العدالة التي توجب حماية المدعي . حتى وإن كان المدعي قد فات عليه ميعاد الطعن ضد الإدارة ، كما في المثال السابق الوارد عن المجلس الفرنسي .

الفصل الثالث

الطعن قي القرار المعيب بعيب

إساءة استعمال السلطة وآثاره

المبحث الأول / مفهوم الطعن الإداري .

المبحث الثاني / إجراءات رفع الطعن المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة .

المبحث الثالث / آثار الطعن بإساءة استعمال السلطة .

المبحث الأول

مفهوم الطعن الإداري

ويقسم للمطالب الآتية :

المطلب الأول : تعريف الطعن الإداري .

المطلب الثاني : الفرق بين الطعن الإداري وبعض المسميات الأخرى

المطلب الثالث :

المطلب الأول

تعريف الطعن الإداري

الفرع الأول

تعريف الطعن لغة

وردت عدة تعريفات لكلمة طعن في اللغة : ط ع ن (طَعَنه) بالرمح و (طَعن) في السن كلاهما من باب نصَر. وطَعَن فيه أَي قدح من باب نصر. و (طَعْانًا) أَيضًا بفتح العين كذا في الصحاح. وفيه أيضًا: والفراء يجيء فتح العين من يطعن في الكل وقال الأزهري في التهذيب: الطعنتان قول اللَيث: وأما غيره فمصدر الكل عنده الطعن لا غير. وعين المضارع مضمومة في الكل عند الليث. وبعضهم يفتح العين من مضارع الطعن بالقول للفرق بينهما. وقال الكسائي[1]: لُم أسمع في مضارع الكل إلا الضم. وقال الفراء: سمعت يطعن بالرمح بالفتح. وفي الديوان ذكر الطعن بالرمح وباللسان في باب نصر. ثم قال في باب قطع. و (طَعن) يطعن لغة في طعن يطعن فجعل كل واحد منهما من البابين و (المطعان) الرجل الكثير الطعن للعدو وقوم (مطاعين) . وفي الحديث: (لا يكون المؤمن طعانًا) يعني في أَعراض الناس. و (الطاعون) الموت من الوباء والجمع (الطواعين) . [2]

(ط ع ن) طعنه بالرمح طعنًا من باب قتل وطعن في المفازة طعنًا ذهب وطعن في السن كبر وطعن الغصن في الدار مال إليها معترضًا فيها قال الزمخشري[3] طعنت في أَمر

---

[1] الْكسائي هو علي بن حمزة بن علي بن عبد الله الكسائي النحوي ، وهو معروف بين الأدباء والنحويين.

[2] الرازي ، مرجع سابق ، الجزء الأول ، الطبعة الخامسة1999 ، نص190

[3] الزمخشري هو أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله (المتوفى: 538هـ)

كذا وكل ما أَخذت فيه ودخلت فقد طعنت فيه وعلى هذا فقولهم طعنت المرأة في الحيضة فيه حذف والتقدير طعنت في أيام الحيضة أَي دخلت فيها وطعنت فيه بالقول وطعنت وعليه من باب قتل أيضًا ومن باب نفع لغة قدحت وعبت طعنًا وطعنانًا وهو طاعن وطعان في أَعراض الناس وأجاز الفراء يطعن في الكل بالفتح لمكان حرف الحلق والمطعن يكون مصدرا ويكون موضع الطعن.

والطاعون الموت من الوباء والجمع الطواعين وطعن الإنسان بالبناء للمفعول أصابه الطاعون فهو مطعون.[1]

(طعن) فيه وعليه بلسانه أو بقوله طعنا وطعنانا ثلبه وعابه واعترض عليه يقال طعن فِي عرضه أو في رأيه أَو في حكمه وفي الشيء دخل أَو أَخذ فيه يقال طعنت المرأة في الحيضة دخلت في أيامها وطعن غصن الشجرة في الدار مال فيها وفي السن شاخ وهرم وفي الأرض ونحوها مضى وأمعن والفرس ونحوه في عنانه مده وتبسط في السير والليل ونحوه أَو فيه سرى أَو سار فيه كله وفلانا وغيره بالرمح ونحوه طعنا وخزه أَو ضربه برأسه.

(طعن) أَصابه الطاعون وبكذا أصيب وفي بطنه أَو في جنازته أشرف على الموت

(طاعنه) بكذا مطاعنة وطعانا طعن كل منهما الآخر

(اطعنا) طعن كل منهما الآخر

(تطاعنا) اطعنا

(الطاعون) داء ورمي وبائي سببه مكروب يصِيب الفئران وتنقله البراغيث إِلى فئران أُخرى وإِلى الإنسان (ج) طواعين

(الطعان) الكثير الطعن .

(الطعين) الطعان أَو الحاذق الماهر فِي الطعن.

(الطعن) بطريق النقض (في قانون المرافعات) أَن يرفع المحكوم عليه الحكم النهائي إلى محكمة النقض طالبا نقضه لأسباب ترجع إلى القانون لا إلى الوقائع (مج)

(الطعنة) المرة من الطعن وَأثر الطعن

(الطعين) المطعون (ج) طعن

[1] أحمد بن محمد بن علي الفيومي الحموي، أبو العباس (المتوفى: نحو 770هـ ، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير ، الناشر: المكتبة العلمية – بيروت ، الجزء الثاني ،ص373 .

(المطعان) الطعان ِ(ج) مطاعين
(المطعن) الطعن ووضِع الطعن َوالْعِب (ج) مطاعن
(المطعن) المطعان (ج) مطاعن .[1]

الفرع الثاني

تعريف الطعن الإداري في القانون

أولا : تعريف الطعن في القانون بصورة عامة :

يمكن تعريف الطعن في القانون بأنه هو :(كل إجراء يعطيه القانون لشخص لإصلاح أو تغيير وضع من الأوضاع لصالحه طبقاً لإجراءات معينة وذلك بمساعدة السلطة المختصة. فهو نظام للدفاع ضد ما يهدد الفرد في وضعه القانوني الشخصي أو الأدبي وتتنوع هذه الطعون إلى إدارية وقضائية) .[2]

وكلمة الطعن كحق للتقاضي في اللغة القانونية إطلاقان ، أولهما بمعني عام والمراد به وسيلة التظلم ، من أحكام وأوامر المحاكم إلى محكمة أعلى ، وثانيهما بمعنى خاص ويقصد به وسيلة التظلم أمام القضاء في غير الأحكام ، كالطعن بعدم دستورية القوانين ، والطعن بعدم المشروعية في التشريعات التفويضية ، والفرعية والطعن في القرارات الإدارية .[3]

ثانياً : تعريف الطعن الإداري في القانون :

عرف الطعن الإداري بأنه : (هو إجراء أو وسيلة يستعملها الأفراد ،طبقاً للقانون بمعناه الواسع بمطالبة مصدر القرار أو رئيسه الأعلى بتعديل أو إلغاء أو اتخاذ الإجراءات التي من شأنها تحسين أوضاعهم الوظيفية المالية والأدبية).[4]

وعرف أيضاً بأنه (دعوى يرفعها صاحب الشأن من الأفراد أو الهيئات أمام المحكمة المختصة طالباً إلغاء القرارات الإدارية النهائية لسبب مخالفتها للقانون من حيث قواعد الاختصاص أو الشكل أو الإجراءات أو الخطأ في تفسير القانون والانحراف وإساءة استعمال السلطة) [5]

---

[1] إبراهيم مصطفى أحمد الزيات حامد عبد القادر محمد النجار، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة ، دار الدعوة ، الجزء الثاني ،ص558 .

[2] د. علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة 2009 مرجع سابق 2009 ، ص120 .

[3] يوسف عثمان بشير ، مرجع سابق ، ص101 .

[4] د.علي عبد الفتاح محمد ، مرجع سابق ، ص120 .

[5] د. يوسف حسين محمد البشير،مرجع سابق ،ص113 .

وجاء تعريفه في قانون القضاء الإداري لسنة 2005م . السوداني . (الطعن يقصد به أي دعوى تقدم من المتضرر من قرار إداري وفق أحكام هذا القانون).[1]ويقابل هذا النص الوارد في المادة الثانية من قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م التي جاء فيها (" الطعن " يقصد به أي طعن يقدم من المتضرر وفق أحكام هذا القانون ويشمل الطعن ممارسة سلطة أصلها المباشر نص قانوني).[2]

هذه التعريفات تجعلنا نتساءل عن مدى علاقة تسمية الطعن الإداري ببعض المسميات الأخرى ، المتمثلة في الطعن القضائي والدعوي الإدارية والاستئناف والتظلم الإداري .وهذا ما نطرقه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

الفرق بين الطعن الإداري وبعض المسميات الأخرى

الفرع الأول

الطعن الإداري والطعن القضائي

لقد تم التطرق فيما سبق عن الطعن الإداري وسردت تعريفاته ، وللتمييز بينه وبين الطعن القضائي لابد من تعريف الأخير الذي يعرف بأنه : إجراء حدده القانون يتخذ أمام الجهة القضائية للمطالبة باتخاذ قرار أو إصدار حكم في مسألة قائمة طبقاً للحجج والإجراءات القانونية [3].

ومن هذا التعريف تتضح أوجه التمييز بين الطعن الإداري والطعن القضائي :

(1/ من حيث الجهة التي يقدم إليها الطعن : إذا كانت الجهة التي يقدم إليها الطعن هي جهة الإدارة كان الطعن إدارياً ، وإذا كانت جهة قضائية كان الطعن قضائياً . وهذه التفرقة مبنية على المفهوم الموضوعي أو المادي للقرار الإداري إذ أن الطعن يقدم للجهة التي أصدرته وفي هذه الحالة يسمى الطعن الولائي ، أو يقدم للجهة الأعلى ويسمى في هذه الحالة الطعن الرئاسي ، ولو كان ذلك داخل السلطة القضائية ، طالما أن الطعن متعلق بعمل مادي .

---

[1] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 3 .

[2] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م ، المادة 2 .

[3] د. علي عبد الفتاح محمد ،مرجع سابق ، ص120 .

2/ من حيث أساس الطعن : فالطعن الإداري يتميز بإمكانية الاستناد إلى حجج ومبررات مختلفة للوصول إلى تحقيق الهدف من وراء تقديمه إلى جهة الإدارة ، فالموظف يمكنه الطعن في قرار نقله من وظيفة إلى أخرى أو إلى مكان آخر ، مستنداً في ذلك إلى حجج قد تكون قانونية وقد تكون شخصية ، أما في الطعن القضائي فإن الطاعن لا يمكنه . كقاعدة عامة الاستناد إلا إلى أسباب وحجج قانونية تتعلق بالقرار ذاته وظروف ملابسات إصداره .

3/ من حيث الشكل والإجراءات : غالبا ما لا يخضع الطعن الإداري إلى شكليات أو إجراءات معينة ، ولا ترد عليه قيود في المواعيد ، أو في قبوله أو رفضه من جهة الإدارة ، في حين أن الطعن القضائي يخضع في تقديمه لقواعد محددة تتعلق بشكل (صحيفة الدعوى) أو التقرير بالطعن (التماس إعادة النظر) ، والمواعيد التي يجب تقديمه خلالها ، وما يجب على الجهة القضائية المتلقية لهذا الطعن عمله في بعض الأوقات من عدم قبول الطعن أو رفضه ، حتى قبل البحث في الموضوع .

4/ سلطة الهيئة المختصة أو التي تتلقى الطعن : في الطعن الإداري يكون للجهة المختصة بنظر الطعن كامل الحرية في أن تقبل الطعن أو لا تقبله ، في أن تبحثه أو لا تبحثه ، في أن تستجيب لطلبات الطاعن كلها أو لجزء من هذه الطلبات . بل ولها أن تستجيب بأكثر مما يطلبه في تظلمه. أو أن تعدل القرار فيه أو أن تلغيه ، أو تسحبه بشرط ألا يكون في ذلك مساس بالحقوق المكتسبة.

أما الطعن القضائي فإن السلطة القضائية تكون مقيدة بأن تقضي فيه وأن ترد عليه ، كما أنه لا يجوز لها أن تستجيب لأكثر مما يطلبه الخصوم أو الطاعنين .

5/ طبيعة القرار الصادر في الطعن : فالقرار الصادر في شأن القرار الإداري لا يعدو أن يكون هو الآخر قراراً إدارياً . أما القرار الذي يصدر بشأن الطعن القضائي يعتبر قضائياً يتمتع بقوة الشيء المحكوم فيه). [1]

وقد عرف الطعن القضائي بأنه :هو الذي يتقدم به الشخص أمام القاضي متبعاً في ذلك الإجراءات التي ينص عليها القانون والشكليات المفروضة بهدف الحصول على حكم قضائي بشأن ما يدعيه . [2]

---

[1] د.علي عبد الفتاح محمد ،مرجع سابق ، ص120 .

[2] د. علي عبد الفتاح محمد ، نفس المرجع ، ص120 .

فالطعن الإداري يختلف عن القضائي في الأوجه التي ذكرناها ، وقد يتساءل البعض عن مدى فعالية كل من الطعن القضائي والإداري وأيهما أكثر فائدة لصاحب الشأن ؟ والحقيقة أن الطعن الإداري أكثر مرونة واتساعاً من الطعن القضائي فهو لا يتقيد بمدة معينة ، أو . الأصح لا يتقيد بمدة قصيرة . فقد ينتهي ميعاد الطعن القضائي ولكن يظل باب الإداري مقتوحاً .فمن المعروف أن ميعاد الطعن القضائي يحدد بمدة معينة استقراراً للأوضاع القانونية ، وحتى لا تزدحم ساحات التقاضي بدعاوى وطعون تتعلق بمنازعات مرتبطة بمراكز قانونية قديمة استقرت منذ زمن بعيد ، مما يزيد في الصعوبات التي يواجهها القاضي في بحثه عن الحق .كما أن الطعن الإداري أكثر سهولة وأوسع مدى من الطعن القضائي حيث أنه يتيح الفرصة للطاعن لإثارة ما يراه من حجج ، ولا يتقيد بالحجج القانونية فقط ، فضلاً عما يمكن أن يحقق من نتائج أكثر فعالية وجدوى في تحقيق مصلحة الطاعن بصورة أفضل .إلا أن هذه المزايا لا تعني أن الطعن الإداري يكون دائماً أفضل من الطعن القضائي ، فليس هنالك أية ضمانات لكي تنظر الإدارة الطعن المقدم أمامها ، في حين أن الطعن القضائي يلزم القاضي بفحصه وإصدار الحكم بشأنه ، فضلاً عن أن الإدارة في الطعن الإداري تكون حكماً وخصماً في نفس الوقت ، وغالباً ما تميل أو تنحاز إلى التمسك برأيها ، وعدم الاعتراف بخطئها ، في حين يكون القاضي الذي ينظر الطعن القضائي محايداً ، وبعيداً عن موضوع الطعن ، فضلاً عن الضمانات القانونية والقضائية الأخرى .[1]

الفرع الثاني

الطعن الإداري والدعوى الإدارية والاستئناف

1/ الدعوى الإدارية :

الدعوى لغة هي من دعوى ودعاوى أي مطالب.[2]وقانونا هي المطالبة أمام القضاء .

أما الدعوى الإدارية والتي تسمى بدعوى الطعن فلها عدة تعريفات منها:

[1] د.علي عبد الفتاح محمد ،مرجع سابق ، ص123 .

[2] الزَّبيدي ،مرجع سابق ،الجزء 38، ص52

يعرفها البعض من الفقهاء أيضاً بدعوى تجاوز السلطة (Le recourse pour excess de pouvorir) وتعرف بأنها هي دعوى الإلغاء التي هي دعوى قضائية تهدف إلى إلغاء قرار غير مشروع صادر من سلطة إدارية بواسطة القاضي الإداري .[1]

وعرفها البعض بأنها تلك الدعوى التي تستهدف إلغاء قرار إداري وإزالة كل أثر له من تاريخ صدوره.[2]

وهناك جانب آخر من الفقه يذهب إلى أنها هي الدعوى التي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة ، وتقتصر سلطة القاضي الإداري على بحث مشروعية القرار ومدى اتفاقه مع قواعد القانون ، وإلغائه إذا كان مخالفاً للقانون .[3]

والطعن الإداري في إحدى ناحيتيه هو دعوى شأنها في ذلك شأن سائر الدعاوى وبينما يشير إليه قانون القضاء الدستوري والإداري الإداري لسنة 1996م باسم الطعن في القرارات الإدارية ظل يطلق عليها في بعض الأحيان اسم الدعوى الإدارية،[4] وقد ورد ذلك في المادة 25منه والتي تنص على(تتبع في رفع الطلب والفصل فيه الإجراءات المقررة لرفع الدعوى ونظرها والفصل فيها).[5]

كذلك نجد أن القانون الإداري الأخير في السودان . قانون 2005 . قد نهج نفس النهج في القانون السابق في تسمية الطعن الإداري بالدعوى كما في المادة (4) الفقرة (3)بقولها (تتضمن العريضة المذكورة في البندين (1) و (2) بالإضافة إلى البيانات السابقة التي تشتمل عليها عريضة الدعوى .....إلخ)[6].

فالطعن الإداري هو دعوى من حيث أنه تتبع فيه الإجراءات العادية منذ تقديم الطلب وتبادل المذكرات وسماع الشهود وتقديم المرافعات النهائية ثم الحكم .[7]ولكن دعوى الطعن أو دعوى إلغاء القرار الإداري من أهم ما يميزها عن دعاوى القضاء الكامل أو العادي:

---

[1] أ.د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب ،مرجع سابق ، ص87.

[2] أ.د عزيزة الشريف ود. محمد العتبى ، الدعاوى الإدارية ، جامعة الكويت ، مطبعة الجامعة ، الطبعة الأولى 2004، ص78.

[3] أ د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب ، نفس المرجع ،ص87.

[4] محمد محمود أبو قصيصة ، مرجع سابق ص122.

[5] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م ، المادة 25..

[6] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 4 .

[7] محمد محمود أبو قصيصة ، نفس المرجع ص122.

1/ طبيعة الدعوى الإدارية أنها تنتمي للقضاء العيني ، ذلك لأن المسألة المطروحة على القضاء في دعوى الطعن هي فحص مشروعية القرار الإداري بصرف النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الطعن لكونها اختصاما للقرار الإداري غير المشروع بقصد حماية مبدأ المشروعية وخضوع القرار الإداري المطعون فيه لحكم القانون .[1]

2/ في بعض القوانين الإدارية لبعض الدول مثل القانون الكويتي ، سلطة القاضي بالنسبة للدعاوى الإدارية محدودة فهو لا يملك سوى الحكم بإلغاء القرار غير المشروع ويترك للإدارة مصدرة القرار ترتيب أثر حكمه بأن تقوم هي بإصدار قرار آخر يسحب القرار الملغي .[2]

3/طبيعة القواعد القانونية التي تحكم النزاع : حيث تطبق قواعد القانون الخاص في القانون المدني ،بينما تطبق قواعد القانون العام في القضاء الإداري .[3]

4/كذلك نجد أن الدعوى الإدارية لا تقبل فيها دعوى فرعية بعكس الدعوى المدنية التي تقبل فيها الدعوى الفرعية لأن طبيعة الدعوى الإدارية تختلف عن الدعوى المدنية ، وقد أرست هذا المبدأ السابقة القضائية أحمد صابون الشيخ /ضد/ 1. وزارة التخطيط العمراني غرب دارفور 2. محمد محمود حسن.[4]

4/ مراكز الأطراف في الدعوى الإدارية تختلف عن دعوى القضاء العادي حيث نجد أن الأولى تكون الإدارة طرفاً فيها ، بينما الثانية يكون أطرافها الأفراد فيما بينهم ، أو تنزل فيها الإدارة إلى منزلة الأفراد دون أن تظهر فيها باعتبارها سلطة عامة .[5]

5/طبيعة الولاية القضائية :حيث يختص القضاء المدني بالفصل في كل المنازعات المدنية ، أما القضاء الإداري فهو ذو طبيعة خاصة محددة بالقانون . والدعويين يفترقان أيضاً في الغاية من

[1] د. يوسف حسين محمد البشير،القانون الإداري،مرجع سابق ،ص113 .

[2] أ.د عزيزة الشريف ود. محمد العتبى ، مرجع سابق ، ص79 .

[3] أحمد عبد العظيم مرجع سابق ، ص60 .

[4] مجلة الأحكام القضائية 2010م ،ص228 .

[5] د.محمود عاطف البنا ، القانون الإداري ، ص 36 .

التقاضي ، فإذا كان العدل بين الخصوم هـ غاية القضاء المدني ، فالقضاء الإداري غايته هي حسن سير المرافق العامة .[1]

وهناك دعوى التعويض والتي لم يتطرق لها القانون الإداري السوداني الحالي (2005)وإن كان سابقه قد تطرق لها في مادته رقم (24) التي تقرأ (يفصل القاضي المختص في طلبات التعويض عن الضرر الناتج عن القرارات الإدارية أياً كانت قيمتها، وسواء رفعت بصفة أصلية أو بطريق التبعية لطلب إلغاء القرار الإداري).[2]وهذا ما نتمناه من المشرع السوداني الحالي بإعادة إدراج هذه المادة لأن دعوى التعويض تمثل ركيزة ثابتة في القضاء الإداري .

فإذا كان قضاء الإلغاء يهدف إلى التوصل إلى رقابة القرارات الإدارية توصلا إلى غير المشروع منها بيد أن هذا القضاء رغم أهميته الكبرى لا يكفي لإضفاء الحماية للأفراد حماية كاملة وذلك نظراً للقاعدة المشهورة من أن القرارات الإدارية تنفذ حتى رغم الطعن عليها بدعوى الإلغاء .فطريق التعويض مكملاً للإلغاء [3].

ويعرفها البعض بأنها (هي الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة).[4]

ويتحصل الفرق بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في النواحي التالية :

1/تتميز دعوى الإلغاء في أنها تهدف إلى إلغاء القرار الإداري فموضوعها دائماً قرار إداري بينما قضاء التعويض تمتد فيه سلطة القاضي إلى تحديد المركز القانوني الذاتي للطاعن وبيان الحل الكامل ، فلا تتوقف عند حد إلغاء عمل الإدارة المخالف للقانون .[5]

2/ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء له حجيته المطلقة ، في مواجهة الكافة ، بينما الحكم الصادر في دعوى التعويض ليست له الحجية المطلقة إنما له حجيته القاصرة على أطرافه .[6]

3/دعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء المشروعية ، فحينما يلغى القرار الإداري فإنما يعتبر ذلك القرار غير مشروع .[7]

---

[1] ا أحمد عبد العظيم مرجع سابق ، ص59 .

[2] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني 1996م ، المادة 24..

[3] أ.د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب ، مرجع سابق ،ص377. .

[4] أ.د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب ، مرجع سابق ،ص378. .

[5] د.محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ،ص119.

[6] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص 547 .

[7] أ.دعزيزة الشريف ود.محمد العتيبي مرجع سابق ،ص158 .

4/ميعاد دعوى الإلغاء محدد بستين يوما من تاريخ العلم بالقرار بينما دعوى التعويض لا تتقيد بهذا الميعاد [1]، وإنما تخضع للمواعيد العادية للدعاوى المدنية .[2]

5/دعوى الإلغاء لا يمكن إقامتها أمام محكمة القضاء العادي بينما دعوى التعويض يمكن إقامتها أمام المحاكم المدنية أو الإدارية .[3]

2/الاستئناف المدني:

الاستئناف هو أسلوب إجرائي للتظلم في الأحكام إلى محكمة أعلى ، بمعنى إعادة النظر في النزاع أمام محكمة أعلى ، ويتميز بإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات الدعوى المدنية ومواعيد محددة والغاية منه هو إلغاء الحكم أو تعديله أو إصدار حكم جديد أو إعادة النظر أمام محكمة أول درجة من جديد. أما استئناف القرار الإداري فهو يماثل الاستئناف في الغاية لكل منهما ، ولكنهما يختلفان من حيث:

1/سلطة الهيئة المختصة أو التي تتلقى الطعن : في الطعن الإداري يكون لها مطلق الحرية في قبول الطعن أو رفضه ، أما الاستئناف القضائي فالسلطة القضائية مقيدة بأن تقضي فيه وأن ترد عليه.[4]

2/ أن الطعن الإداري هو إدعاء مبتدأ أمام القضاء والقرار المطعون فيه ليس بحكم والجهة التي أصدرته ليست بمحكمة .[5]بينما الاستئناف المدني هو تظلم ضد قرار صادر من جهة قضائية .

3/حيث المواعيد التي يجب تقديمهما خلالها ، فالطعن الإداري مدة تقديمه مجددة بستين يوما من تاريخ العلم بالقرار المطعون فيه أو افتراض العلم به ، بينما الاستئناف يكون خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الإعلان بالحكم .[6]

4/الطعن الإداري يكون لأحوال معينة ينص عليها القانون ، بينما الاستئناف المدني مقرر لكل حكم تصدره محاكم أول وثاني درجة .[7]

---

[1] أ.د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب، مرجع سابق ،ص 544 .

[2] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص 547

[3] أ.د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب، نفس المرجع ،ص380 .

[4] د.علي عبد الفتاح ، مرجع سابق ، ص122 .

[5] د. يوسف عثمان بشير ، مرجع سابق ، ص118.

[6] د.علي عبد الفتاح ، نفس المرجع ، ص123 .

[7] د.يوسف عثمان بشير ،نفس المرجع ، ص181

مما تقدم يتضح أن الطعن الإداري هو أسلوب إجرائي خاص له ذاتيته وطابعه الخاص وأحكامه المتميزة .

المبحث الثاني

إجراءات رفع الطعن المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة

وسأتناوله كما يلي:

المطلب الأول : الشروط العامة لقبول عريضة الطعن الإداري .
المطلب الثاني : الشروط الخاصة بعريضة الطعن الإداري المعيب بإساءة استعمال السلطة

المطلب الأول

الشروط العامة لقبول عريضة الطعن الإداري

الفرع الأول

شروط خاصة بشكل العريضة

أولاً :تقديم عريضة واضحة ومشتملة على البيانات المطلوبة :

تبدآ إجراءات رفع الطعن في القرار الإداري المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة وفقا لطريقة تقديم الدعاوى ضد القرارات المعيبة بأي من عيوب القرار الإداري بصفة عامة .

وذلك بتقديم عريضة واضحة ومختصرة ومقسمة إلى فقرات بأرقام مسلسلة كأي عريضة دعوى بنفس الطريقة التي حددتها المادة (33) من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م حيث نصت على : (1) ما لم ينص القانون على غير ذلك ترفع الدعوى إلى المحكمة بناء على طلب المدعى بعريضة واضحة ومختصرة وبعدد كاف من الصور على أن يرفق معها :

(أ) كشف بالمستندات التي يعتمد عليها في الدعوى مع إرفاقها أو أرفاق صور منها،

(ب)كشف بأسماء الشهود الذين تعتمد عليهم الدعوى وعناوينهم وملخص ببناتهم.

(2) لا يسمح بتقديم أي مستندات أو سماع أي شهود لا يقدم بهم كشف وفق حكم البند (1).[1]

كما تشتمل عريضة الدعوى الإدارية بصورة عامة على نفس مشتملان العريضة المدنية العادية ، التي حددتها المادة(36) من قانون الإجراءات المدنية التي نصت على (تشتمل عريضة الدعوى على البيانات الآتية :

(أ) المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى،

(ب) اسم المدعى ومهنته أو وظيفته ومحل إقامته،

(ج) اسم المدعى عليه ومهنته أو وظيفته ومحل إقامته،

(د) إذا كان المدعى عليه قاصرا أو غير أهل للدفاع عن مصالحه وجب بيان ذلك،

(هـ) الوقائع التي تكون سبب الدعوى وتاريخ نشوئها،

(و) الوقائع التي تشير إلى أن المحكمة مختصة بنظر الدعوى،

(ز) طلبات المدعى،

(ح) إذا كان المدعى قد ترك جزءاً من طلباته على سبيل المقاصة أو الإسقاط يجب تحديد قيمة ذلك الجزء،

(ط) بيان قيمة الدعوى).[2]

وتشتمل عريضة دعوى الطعن فضلاً على البيانات العامة لكل عريضة دعوى على بيانات خاصة تقتضيها طبيعة الطعن في القرار الإداري ومرفقات ، نص عليها قانون القضاء الإداري لسنة 2005م في مادته الرابعة الفقرة الثالثة بقولها : (تتضمن العريضة المذكورة في البندين (1) و (2) بالإضافة للبيانات العامة التي تشتمل عليها عريض الدعوى الآتي :

أ/ بيان القرار المطعون فيه .

ب/ أسباب الطعن .

ج/ طلبات الطاعن .

د/ تاريخ التظلم ، ونتيجته إذا كان القرار المطعون فيه مما يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية مختصة.

---

[1] قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة1983م ، المادة (33)

[2] قانون الإجراءات المدنيةالسوداني لسنة 198م ، المادة (36).

هـ/ صورة من القرار المطعون فيه والمستندات المؤيدة للطعن ترفق بالعريضة) .[1]

وتقابل هذه المادة المادة (20) من قانون القضاء الدستوري والإداري الملغي التي نصت على:

(3ـ تتضمن العريضة، المذكورة في البندين (1) و(2) أعلاه، بالإضافة إلى البيانات العامة التحى تشتمل عليها عريضة الدعوى، بيان القرار المطعون فيه وأسباب الطعن.

4 . إذا كان القرار المطعون فيه مما يجوز التظلم منه إلى الجهة الإدارية المختصة، يجب أن يبين بعريضة الطلب تاريخ التظلم ونتيجته.

5 . ترفق بالعريضة صورة من القرار المطعون فيه).[2]

وتقابل أيضا المادة (25) من قانون مجلس الدولة المصري [3].

أ/ **بيان القرار لمطعون فيه :**وذلك مهم لأن القرار الإداري هو الأساس الذي تقوم عليه الدعوى الإدارية حتى يتمكن القاضي الإداري من التحقق من اختصاصه بنظر الدعوى .

ب/أسباب الطعن: وهي الأوجه التي تبنى عليها الدعوى الإدارية والتي حددتها المادة (6) من قانون القضاء الإداري لسنة2005م بقولها:(يرفع الطعن في القرار الإداري في الأحوال الآتية:

(أ)عدم اختصاص الحنة التي أصدرته .

(ب) وجود عيب في الشكل .

(ج)مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه.

(د) إساءة استعمال السلطة) . [4]

وتقابلها المادة (23) من قانون القضاء الدستوري والإداري الملغي بنصها:(يقبل الطعن في القرار الإداري إذا:. (ج)كان الطلب مبنياً على عدم اختصاص الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة للقوانين أو خطأ في تطبيقها أو إساءة إست عمال السلطة).[5]

---

[1] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة2005م المادة (4).

[2] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م، المادة (20).

[3] د.علي عبد الفتاح ، مرجع سابق ، ص283 .

[4] قانون القضاء الإداري ، لسنة2005م المادة (6).

[5] قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م، المادة (23).

وأيضاً تقابلها المادة العاشرة من القانون (47) لسنة 1972 الخاص بمجلس الدولة المصري في الفقرة (15) حيث تشير إلى أنه (ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عيب في الاختصاص أو عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة).[1]وهذه الأسباب قد شرحناها بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا البحث.

ج/ طلبات الطاعن:

وتتضح أهمية طلبات الطاعن في عريضة الطعن الإداري لأن ذلك تتبني عليه أشياء كثيرة ، فإذا انحصرت طلبات الطاعن في إلغاء القرار فقط فإن ذلك لا يتطلب حصول الطاعن على إذن من وزير العدل . وإذا تضمنت طلبات الطاعن طلبات أخرى كتقرير الحق والتعويض فإن القضاء كان متنازعاً حول حدود سلطة المحكمة الإدارية في إصدار القرارات ، ولكن القانون الجديد أعطى المحكمة الإدارية سلطة المنع والإجبار وتقرير الحق بالإضافة إلى سلطة التعويض .[2]

د / بيان تاريخ التظلم ، ونتيجته إذا كان القرار المطعون فيه مما يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية مختصة :

وفي هذا يتفق القانون الإداري السوداني مع نظيره المصري الذي اشترط بيان تاريخ التظلم ونتيجته في المادة (25) من قانون مجلس الدولة. [3]

غير أن هنالك حالات معينة يجوز فيها اللجوء إلى القضاء مباشرة دون انتهاج سبيل التظلم الإداري ومن أمثلتها في القانون المصري القرار المنعدم الذي يصدر من جهة غير مختصة بإصداره.[4]

وقد جاء في سابقة دينق دينق وآخرين / ضد / حاكم الإقليم الشرقي[5] أن (خلو عريضة الطعن من بعض البيانات التي يجب أن تشتمل عليها بموجب المادة (309)إجراءات مدنية لسنة 1983م مثل استنفاد طرق التظلم إدارياً يوجب إصدار أمر بعدم قبولها شكلاً) .

---

[1] أ.د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب، مرجع سابق ، ص207 .

[2] عامر محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص69 .

[3] د.علي عبد الفتاح ، مرجع سابق ، ص283 .

[4] عامر محمد عبد المجيد، نفس المرجع ا ، ص70 .

[5] أ.د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب ، نفس المرجع ،ص 607 .

هـ / إرفاق صورة من القرار المطعون فيه والمستندات المؤيدة :

وإرفاق صورة من القرار المطعون فيه تبدي ملامح الوجه الثاني من الطعن الإداري فهنالك بعض الفقهاء القانونيون يرون أن الطعن الإداري فيه شق استئنافي أو يحمل في معناه طعن قضائي لأن الطعن القضائي يجب أن ترفق معه صورة من القرار . وقد كان القانون والقضاء يشترط إرفاق صورة من القرار صورة من القرار المطعون فيه لقبول الطعن إبتداءاً ، وفقا لنص المادة (20) من قانون القضاء الدستوري والإداري الملغي بقولها (5 ترفق بالعريضة صورة من القرار المطعون فيه.

6 _ يجب على الجهة الإدارية التحى أصدرت القرار المراد الطعن فيه أن تسلم الطاعن صورة من القرار متى ما طلب ذلك).[1]

وقد أرست هذا المبدأ سابقة فتح الله بطرس / ضد /1وزارة المالية والاقتصاد الوطني 2ـ عثمان صالح وأولاده[2] التي جاء فيها : (لا تستقيم الدعوى الإدارية في غياب القرار الإداري المطعون فيه إذ من الضروري إرفاقه ، ولكن قد يحدث في بعض الحالات ألا يكون في وسع المدعي إرفاقه ، كأن يكون القرار المطعون فيه شفاهياً ، أو كأن لم يتمكن المدعي من الحصول عليه من الجهة المختصة ، في هذه الحالة يجب الإشارة في عريضة الدعوى إلى ذلك القرار ويثبت بأفضل البينات المتاحة .

ولكن المشرع ورغبة منه في التخفيف على المواطن من تعسف الإدارة ألزم القاضي الإداري بقبول العريضة في حال امتناع الإدارة عن إعطاء الطاعن صورة من القرار الإداري وفي المقابل أوجب القانون على القاضي إلزام الجهة الإدارية بإعطاء الطاعن صورة من القرار وذلك في المادة (4) الفقرة (4) حيث جاءت كما يلي (إذا رفضت الجهة الإدارية تسليم الطاعن أو لم تمكنه من لحصول على صورة من القرار المراد الطعن فيه على القاضي المختص قبول العريضة وإصدار أمره للجهة الإدارية بتسليم الطاعن صورة من القرار)[3]. وإرفاق صورة القرار أمر مهم لأن القاضي من خلال هذه الصورة يستطيع أن يعرف تاريخ صدور القرار ، ومواعيد الدعوى .[4]

---

[1] قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م، المادة (20).

[2] مجلة الأحكام القضائية 1991م ، ص157 .

[3] قانون القضاء الإداري ، لسنة2005م المادة (4).

[4] محمد محمود أبو قصيصة ، مرجع سابق ، ص 125، وأيضاً أحمد عبد العظيم مرجع سابق ، ص65 .

أما شرط إرفاق المستندات فهو أمر تبدو أهميته في عملية إثبات الدعوي وتكوين فكرة القاضي المختص عند نظر الطعن .ولأن الدعوي الإدارية هي دعوى مستنديه .[1]

ونحن من جانبنا وفي رأينا المتواضع نرى تعديل الفقرة (3) المادة الرابعة من قانون القضاء الإداري 2005م وذلك بضم البندين (أ) و (هـ) في بند واحد لتقرأ المادة هكذا: (بيان القرار المطعون فيه وإرفاق صورة منه ما أمكن ذلك ، بالإضافة إلى المستندات المؤيدة للطعن)

ثانياً :أن تقدم أمام محكمة مختصة:

ثم يقوم الطاعن بإيداع عريضة الدعوى لدى المحكمة [2]. والأصل أن ترفع الدعوى الإدارية أمام محكمة مختصة لها ولاية نظرها والحكم فيها وفق ما يحدده القانون ويكون الحكم باطلاً لصدوره من محكمة غير مختصة .والاختصاص النوعي من النظام العام ويمكن أن تثيره المحكمة من تلقاء نفسها وتشطب الدعوى لعدم الاختصاص .[3]فإذا عرضت دعوى طبيعتها إدارية أمام محكمة ذات اختصاص مدني أي غير مختصة بنظر الدعاوى الإدارية واتضح لها أن النزاع إداري أمكنها شطب النزاع لعدم اختصاصها وهذا ما طبقته محكمة الاستئناف ولاية نهر النيل في قضية عبد الله سليمان /ضد/ 1_ عبد الرحمن محمد بشارة و2_إبراهيم عبد الله شيوب و3_محمد عبد الرحمن و4_مصطفى عبد الرحمن محمد .[4]حيث جاء في قرارها:

(يشطب الاستئناف إيجازيا وتأييد حكم محكمة الموضوع التي كانت قد وجهت الأطراف بالتظلم للجهات الإدارية) .

كذلك المحاكم الإدارية فلا يجوز لها قبول الدعوى ما لم تكن داخل اختصاصها وإلا كان قضاءها معيباً بل حتى الإحالة لا تجوز لها ما لم تكن مختصة بها وقد جاء في سابقة ياسمينة ميلاس/ ضد / ورثة عثمان فضل [5]أن (الإحالة من المحكمة غير المختصة للمحكمة المختصة لا تجوز إلا إذا كانت الدعوى قابلة للتصريح لو أنها رفعت أساساً للمحكمة المختصة).

---

[1] عامر محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص72 .

[2] يوسف عثمان بشير ،مرجع سابق ، ص120.

[3] د سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب ، دعوى الإلغاء ، الخرطوم 2014م ، ص45.

[4]بالرقم أس م (2012/574م) غير منشورة

[5] أ.د يس عمر يوسف ود.معوض عبد التواب ، مرجع سابق ،ص592 .

فمعرفة المحاكم المختصة بنظر الدعوى أمر في غاية الأهمية ، وقد نصت عليه المادة (4) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م بقولها :

1 . (يرفع إلى قاضى المحكمة العليا المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء القومي أو وزير قومي .

2 . يرفع إلى محكمة الاستئناف المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من سلطة عامة أخرى غير المذكورة في البند (1).[1]

وهذه المادة تقابل المادة (20) من قانون القضاء الدستوري والإداري الملغي حيث جاءت كما يلي (20) 1. يرفع إلى قاضى المحكمة العليا، بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء الإتحاد أو حكومة أنى ولاية أو وزير إتحادي أو ولائي.

2. يرفع إلى قاضى محكمة الاستئناف المختصة، بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من أي سلطة عامة أخرى، غير المذكورة في البند (1).[2]

كما تقابل المادة (16) من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م والتي نصت في فقرتيها الثانية والثالثة على :

(ب) الفصل في الطعن بالنقض في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف في الطعون الإدارية أو التعويض عنها.

(ج) الفصل في الطعن في الأحكام التي يصدرها قاضي المحكمة العليا المختص في الطعون الإدارية أو التعويض عنها.[3]

فهذه المواد مع اختلاف قوانينها الصادرة فيها نجدها قد نظمت اختصاص المحاكم بغض النظر عن تعارضها بعض الشيء لكن يظل قانون القضاء الإداري الأخير هو المفعل ، حيث تقدم العريضة في الدعوى الإدارية بطلب إلى القاضي المختص بنظر الطعون الإدارية حسب توجيه المادة (4).

---

[1] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة2005م ، المادة (4).

[2] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م، المادة (20).

[3] قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م، المادة(16) .

وبهذا الفهم فإن القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء الاتحاديين ترفع الطعون ضدها أمام قاضي المحكمة العليا المختص ، أما فيما عدا ذلك فيرفع الطعن أمام قاضي محكمة الاستئناف المختص ، مهما كانت الدرجة الوظيفية لمصدر القرار . وبهذا الفهم فإن القرارات التي يصدرها الولاة ترفع أمام قاضي الاستئناف المختص .[1]

وقد ثار الجدل حول القرارات التي يصدرها وزراء الدولة بالوزارات وهل تعتبر هذه القرارات صادرة من سلطة اتحادية أم ولائية خصوصاً وأن نص المادة المذكورة لم يتطرق لقرارات وزير الدولة ، ولكن الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا قد حسمت هذا الأمر في قضية أحمد طلحة قسم السيد وآخرين / ضد / وزارة المالية وآخرين [2] ، والتي أرست مبدأ أن وزير الدولة في وزارة اتحادية يعد والوزير في درجة واحدة وهذا المبدأ جاء موافقاً لنص المادة (70) فقرتيها (5) و(6) من دستور جمهورية السودان لسنة 2005م التي نصت على: (5 . يعين رئيس الجمهورية بعد التشاور في رئاسة الجمهورية وزراء دولة يعاونون الوزراء القوميين ، وقد يصرفون أعمالهم عند غيابهم .6 . يؤدي وزراء الدولة القسم ذاته الذي يؤديه الوزير القومي).[3]

وبالتالي يكون شرط الاختصاص من أهم الشروط لقبول عريضة الطعن الإداري فيجب أن تقدم إلى محكمة مختصة وفقاً لما ذكر ، ويجب أن تتضمن عريضة الطعن بالإضافة للبيانات التي تشتمل عريضة الدوى والتي نصت عليها المادة (36) من قانون الإجراءات المدنية لسن 1983على بيانات القرار المطعون فيه وإرفاق صورة منه كما ذكرنا ، وذلك لأن الطعن يوجه للقرار فلا بد من وجود قرار قائم يعبر عن إرادة الإدارة الملزمة في شكل قانوني استناداً على سلطتها العامة بقصد أحداث أثار قانونية معينة تمس الطاعن في مصلحته مباشرة أياً كان شكل هذا القرار . [4]

---

[1] د سوسن سعيد شندي ونجيب ، مرجع سابق ، ص47 . 48.

[2] عامر محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص57.

[3] دستور جمهورية السودان لسنة2005م ،المادة (70) .

[4] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص237 .

الفرع الثاني

شروط خاصة بمقدم الطعن(المصلحة)

ويقصد بالمصلحة المنفعة التي يسعى المدعي إلى تحقيقها .[1] وقد نصت على هذا الشرط المادة (7) الفقرة (1) من القانون الإداري السوداني الأخير إذ نصت على :(على القاضي المختص شطب العريضة إيجازياً إذا تبين له أن(أ) ليس للطاعن مصلحة شخصية ...الخ).[2]والتي تقابلها المادة (23) من القانون الملغي (يقبل الطعن في القرار الإداري إذا:

(أ) كان لمقدم الطلب مصلحة شخصية في الطلب) .[3]

ويقابل هذا النص المادة (7) الفقرة الثانية من قانون مجلس الدولة المصري رقم (9) لسنة 1949م حيث نصت على امتناع قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم بها مصلحة [4].

وهذا شرط يتعلق برافع الدعوى . إذ يشترط أن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة في رفعها والواقع أن المصلحة مطلوبة لسائر الدعاوى ، سواء في نطاق القانون العام أو الخاص لأن من المبادئ المستقرة في القانون ذلك المبدأ الذي يقضي بأنه حيث لا مصلحة فلا دعوى . إلا أن هذا الشرط يتميز في دعوى الإلغاء بمدلول خاص وبأحكام خاصة . فالمصلحة في دعوى الإلغاء لا يشترط فيها أن تستند إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه باعتبارها دعوى تنتمي إلى لقضاء العيني أو الموضوعي . وقد توسع القضاء الإداري في فهم شرط المصلحة وتساهل كثيراً في قبول الدعوى مقرراً توافره في حالات كثيرة .[5]

وهذه لها شروط أهمها :

1/ يجب أن تكون شخصية ومباشرة .فيجب أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطلوب إلغاؤه ومن شأنها أن تجعله مؤثراً في مصلحة ذاتية له تأثيراً مباشراً وعلاوة على ذلك يجب أن يقر القانون هذه المصلحة .[6]

---

[1] د. سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص57..

[2] قانون القضاء الإداري السوداني ، لسنة2005م المادة (7).

[3] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م، المادة (23).

[4] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق ص245.

[5] د.محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص185

[6] د يوسف حسين محمد البشير ، مرجع سابق ، ص136.

2/قد تكون مادية وقد تكون أدبية .فالمصلحة المشترط وجودها هي المصلحة المادية أو الأدبية أو الروحية ، مثلاً يمكن الطعن بإلغاء قرار إداري يخالف إحياء العقائد الدينية وشعائرها....[1]

3/ قد تكون محققة وقد تكون محتملة .تتوافر المصلحة المحققة أو الحالة إذا كان المدعي سينال فائدة عاجلة وأكيدة بمجرد إلغاء القرار ، أما المصلحة المحتملة فهي تتوفر عندما يكون من شأن القرار منع ضرر في المستقبل أو تهيئة فرصة مغنم .[2]ومن أمثلة المصلحة المحتملة ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر حيث قررت بأن للموظف حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترقيته فوراً ويكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترقيته في كشوف الأقدمية رغم عدم استيفائه وقت صدور القرار للمدة الزمنية الواجبة للترقية إذ أنه سيترتب على تنفيذ القرار أسبقية زملائه له في الدرجة التي تم ترقيتهم لها .[3]

4/ وقت تطلب المصلحة .ونجد أن القضاء المصري والقضاء الكويتي ، قد ذهبا إلى اشتراط أن تستمر المصلحة موجودة أثناء نظر الدعوى إلى الانتهاء بها إلى الحكم .[4]

الفرع الثالث

شروط خاصة بالمواعيد والإجراءات

أولاً / المواعيد :

إذا كانت الدعوى في ظل أحكام القانون المدني ترتبط بالحق الذي تحميه فلا ينالها السقوط إلا إذا انقضت المدة المقررة للتقادم المنصوص عليه في القانون ، إلا أن الدعوى في كنف الفقه الإداري وقضائه لا تخضع لهذا المفهوم وإنما رتب لها أحكاماً أخرى .وإذا كانت مصالح الأفراد تكمن في إطالة ميعاد الطعن بالإلغاء حتى يتدبروا أمرهم في القرارات الإدارية الصادرة بحقهم ، إلا أن الإدارة ترى خلافاً لما يراه الأفراد بحيث تتطلب مصلحتها تقليص الميعاد وتقصيره وتجد تبريرها على النحو الذي تستقر فيه تصرفاتها في أقصر مدة ،وتتحصن قراراتها في أسرع وقت ، لكي تستقر الأوضاع مراكز القانونية استقراراً يمليه حسن سير المرافق

---

[1] د.محي الدين القيسي ،مرجع سابق ، ص311.

[2] أحمد عبد العظيم، مرجع سابق ، ص79 .

[3] د. سليمان محمد الطماوي قضاء الإلقاء ، مرجع سابق ص506 . 507 .

[4] أ.د عزيزة الشريف ود. محمد العتبى ، مرجع سابق 2004، ص 103 .

العامة وتحقيق مقتضيات الصالح العام .ومن ها كان لا بد أن يكون للمشرع موقف عدل يوازن فيه بين المصلحتين هاتين ، بناءاً على ذلك فقد انتهج القانون خطة توفيقية راعى فيها مقتضيات المصلحتين، هذه المدة حددها المشرع الفرنسي بشهرين والمصري بستين يوماً أيضاً .[1]وهذه المدة هي نفسها التي حددها المشرع الكويتي [2].

وكذلك عندنا في السودان حددت هذه المدة بستين يوماً ، حيث نصت المادة الخامسة من القانون الإداري الأخير على :(1. يكون ميعاد رفع الطعن ستون يوماً من تاريخ نشر ذلك القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها أجهزة الدولة أو من تاريخ العلم به علما حقيقياً أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن أيهما كان الأسبق .

2 . يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التظلم للجهة الأعلى المختصة من تاريخ الفصل نهائياً في التظلم

3 . يكون ميعاد التظلم إلى الجهة الإدارية المذكورة في البند (2) ستون يوماً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ويحسب الميعاد على الوجه المبين في البند (1).

4_ يكون رفضا للتظلم عدم فصل الجهة فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها .

5. ينقطع سريان الميعاد النصوص عليه في البنود 1،2،3،4، إذا أبلغ المدعي وزير العدل بنيته في رفع الدعوى على الوجه المبين في المادة 4/33من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983).[3]

وهذا النص يقابله نص المادة 21. (1) ميعاد رفع الطعن ستون يوماً من تاريخ نشر ذلك القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها أجهزة الدولة أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن به أيهما كان الأسبق.

(2) يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة، من تاريخ الفصل نهائياً في التظلم.

(3)يعتبر رفضاً للتظلم عدم فصل الجهة الإدارية فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها.[4]

---

[1] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق ص264 . 265 .

[2] أ.د عزيزة الشريف ود. محمد العتبى ، مرجع سابق ، ص 110.

[3] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م المادة 5 .

[4] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م، المادة (21).

ويلاحظ أن قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م الملغي لم ينص على المدة التي يتعين تقديم التظلم خلالها للجهة الإدارية الأعلى إذا لم يكن القانون قد حدد مدة معينة للتظلم وفي هذه الحالة كانت تسري مدة الشهرين على التظلم أيضاً وهي القاعدة العامة ,[1]وهذه المدة هي التي حددها قانون الإجراءات المدنية 1983م الملغي في المادة 310 الفقرة (1).

ويبدأ حساب المدة من اليوم التالي للنشر أو الإعلان أو العلم اليقيني بالقرار ، على أنه إذا صادف آخر الميعاد يوم عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها ،وبما أن القانون لم ينص على حالات انقطاع الميعاد ماعدا الحالة عند المطالبة بالتعويض التي ينبغي إخطار وزير العدل فيها وفقاً لنص المادة (33) من قانون الإجراءات المدنية 1983م ، فإن الميعاد ينقطع عند التظلم للجهة الإدارية الأعلى بالنسبة للقرارات التي يجوز التظلم فيها للجهة الأعلى.[2]

ويرى بعض القانونيون أن ميعاد الطعن يقف بسبب القوة القاهرة التي تحول بين المدعي وإقامة الدعوى كأن يكون المدعي معتقلاً ولم يكن في وسعه القيام بالإجراءات القانونية ، أو إذا أصيب بشلل نصفي أفقده النطق والحركة واقتضى علاجه تعذر الاتصال به .[3]وهذه الحالة لم يتعرض لها المشرع السوداني ونأمل أن يضمنها ضمن حالات انقطاع الميعاد .كذلك حالة ما إذا رفعت الدعوى إلى محكمة غير مختصة جهلاً من المدعي بالجهة التي يرفع إليها دعواه وفقاً لرأي بعض الكتاب .[4]نأمل أيضاً النص على هذه الحالة كسبب لانقطاع الميعاد . وقد جاء في سابقة حسن التجاني حسين /ضد /ورثة أحمد عبد الله أحمد (مواعيد الطعون من النظام العام وعدم التقيد بها يؤدي إلي سقوط الحق في الاستئناف).[5]

ثانياً : استنفاد وسائل التظلم :

التظلم الإداري هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون .[6]وقد نصت عليه المادة(23) ب والتي جاءت كما يلي لا يقبل الطعن في القرار الإداري إلا إذا ((ب)استنفد مقدم الطلب كافة طرق التظلم المتاحة له بموجب

---

[1] أحمد عبد العظيم ، مرجع سابق ، ص93 .

[2] د. سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص78.

[3] د.محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص308 . 309 .

[4] د. سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب نفس المرجع ، ص79

[5] ط إ س/ 1/220 201 م غير منشورة .

[6] د. يوسف حسين محمد البشير ، مرجع سابق ، ص140.

القانون)[1]وأيضاً نص عليه قانون القضاء الإداري الأخير في الفقرة (ب) من مادته السابعة بقولها:(على القاضي المختص شطب العريضة إيجازياً إذا تبين له أن ....(ب)الطاعن لم يستنفد طرق التظلم المتاحة بموجب القانون)[2].

والأصل هو جواز التظلم من القرار الإداري إلى الجهة الأعلى ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .[3]ويجب أن يكون التظلم من قرار إداري نهائي ، فالتوجيهات والمخاطبات التي تصدرها الإدارة ليست قرارات إدارية نهائية .[4]

وقد قضت بضرورة استنفاد وسائل التظلم سابقة الذاكي إدريس وآخرين /ضد/ وزارة التخطيط العمراني والمرافق العامة [5]، وكان القرار المطعون فيه من القرارات التي يجيز فيها القانون التظلم للجهة الإدارية وقد تقدموا بالتظلم ولكن كان عليهم الانتظار لمدة شهر لأنه في خلال هذه المدة ربما تلغي الإدارة القرار وينتهي الأمر دون اللجوء إلى القضاء.

والتظلم قد يكون ولائياً للجهة المصدرة للقرار المتظلم منه ، أو تظلماً رئاسياً للجهة الإدارية الأعلى بطلب لمراجعة القرار وإلغائه أو سحبه .[6]

المطلب الثاني

الشروط الخاصة بعريضة الطعن الإداري المعيب بإساءة استعمال السلطة

لكي ينجح المدعي في رفع دعوى الطعن في القرار الإداري لا بد من توفر الشروط العامة للطعن الإداري التي ذكرنا في المطلب السابق من هذا المبحث، أما إذا كان الطعن خاص بإساءة استعمال السلطة فلا بد من توفر شروط خاصة رأينا أن نوضحها في هذا المطلب .

الفرع الأول

---

[1] قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م، المادة (23).

[2] قانون القضاء الإداري لسنة 2005م المادة 7 .

[3] يوسف عثمان بشير ، مرجع سابق، ص128 .

[4] د سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص64 .

[5] مجلة الأحكام القضائية2007، ص291 .

[6] د.سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب نفس المرجع ، ص65 . 66 . .

شرط انطواء الانحراف بالسلطة على القرار ذاته

لكي يقبل الطعن على قرار إداري بالانحراف بالسلطة يجب أن يشوب هذا الانحراف ذات القرار المطعون فيه ، بصرف النظر عن الإجراءات التمهيدية السابقة المهيأة لإصداره ، أو القرارات التفسيرية التي لحقت به لإزالة غموضه .فإذا خامر رجل الإدارة شعور بالانحراف أو قصد تحقيق هدف غير مخصص فلا يكون له وجود إذ يتوقف وجوده على إصدار القرار فيكتنف هذا العيب نفس القرار وليس الوقائع السابقة واللاحقة [1].

وهذا الشرط ما هو إلا تطبيق لأصل عام مقرر في القضاء الإداري وهو أن مناط الحكم على مشروعية القرار الإداري بالوقت الذي صدر فيه فيجب أن يشوب عيب إساءة استعمال السلطة القرار وقت صدوره . وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن (... العبرة في تقدير ما إذا كان القرار صحيحاً أو غير ذلك ، هي بكونه كذلك وقت صدوره) .[2]

الفرع الثاني

شرط تأثير عيب إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار

أيضا يشترط للطعن في القرار بإساءة استعمال السلطة أن يكون هذا العيب مؤثراً في توجيه القرار حتى إذا خلا تأثيره في معرض إصدار القرار فلا يكون ثمة وجود لهذا العيب.[3]

وفقاً لهذا الشرط فإنه يتعين لإصدار القرار الإداري المشوب بإساءة استعمال السلطة أن تكون مخالفة المصلحة العامة أو الهدف المخصص هي دافع مصدر القرار وحركه الرئيسي في إصداره ، فيجب أن يكون للهدف غير المشروع تأثير فعلي في إصدار القرار وتوجيهه توجيهاً منحرفاً عن غاية إصداره وما يبتغى منه ، فلا وجه للطعن بإساءة استعمال السلطة على قرار إداري استهدف تحقيق المصلحة العامة كهدف أصيل مهما صاحبه من أغراض بعيدة عنها ، مادامت تلك الأغراض ثانوية وغير مؤثرة في إصدار القرار الإداري الذي صدر أساساً لتحقيق المصلحة العامة وتأسيساً على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بمشروعية قرار ضبط صادر بإلغاء إجراءات بيع أرض محجوز عليها بالمزاد العلني ، وقاية للنظام العام من اختلال لاحت بوادره ، وفي نفس الوقت يحقق مصلحة خاصة لحائزي الأرض المحجوز عليها.

---

[1] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق 386 . 387 .

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص394 .

[3] فهد عبد الكريم ، نفس المرجع 386 . 387 .

وفقد أقرت المحكمة مشروعية القرار في هذا الحكم ، برغم ما يحويه من محاباة لبعض الأشخاص والتي تعد انحرافاً بالسلطة حيث اعتبرت المحكمة تلك المحاباة هدفاً ثانوياً للقرار يقوم إلى جوار الهدف الرئيسي لإصدار القرار المتمثل في حماية النظام العام .وقد أكدت محكمة القضاء الإداري هذا الشرط عندما قضت بان علاقة المصاهرة بين وكيل الوزارة والمطعون في ترقيته لا تصلح بمفردها سبباً للقول بانحراف السلطة ، بل يجب أن تكون هذه العلاقة هي الدافع الأصيل لدى مصدر القرار لإصداره ، والمحرك الرئيسي في الاتجاه الذي قصد إليه.[1]

والهدف من إقرار هذا الشرط هو إسباغ مزيد من الحماية على قرارات الإدارة التي تبتغي من ورائها تحقيق مصلحة عامة ، حيث أن في إلغاء تلك القرارات لمجرد انطوائها على هدف آخر فيه إهدار للمصلحة العامة التي قصدت تحقيقها ، فلا بأس من أن يحوي القرار هدفاً آخر بجوار المصلحة العامة ، ما دام هدفه الرئيسي تحقيقها .[2]

الفرع الثالث

وجوب وقوع عيب إساءة استعمال السلطة ممن يملك إصدار القرار

يشترط أن يقع العيب ممن يملك إصدار القرار لا من أجنبي عنه لا يد له فيه ،[3] وحتى ولو اشترك فيه من يملك هذه السلطة أو يملك تأثيرا ايجابياً في توجيه القرار توجيهاً منحرفاً فنية الانحراف يجب توافرها وتزامنها مع صدور القرار لا بعد صدوره .[4]

هذا بمعنى أن الدوافع الشخصية التي تعيب القرار وتدمغه بسوء استعمال السلطة يجب أن تكون قائمة لدى من أصدر ذلك القرار سواء كان عيب إساءة استعمال السلطة قد انطوى على خروج عن مقتضى المصلحة العامة أو كان مجانباً قاعدة تخصيص الأهداف .[5]

ومن هنا ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أن الدوافع الشخصية التي تعيب القرار الإداري وتدمغه بسوء استعمال السلطة ، يجب قيامها بمن أصدر ذلك القرار ، حيث أن سوء استعمال السلطة تصرف إرادي يقع من مصدر القرار.وفي تطبيق لهذا الشرط ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنه ليس يكفي أن يكون ثمة خلاف بين المدعي ومدير مكتب

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص396 . 397 .

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ، ص397

[3] فهد عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص 386 . 387 .

[4] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع ، ص398.

[5] فهد عبد الكريم ، نفس المرجع ، ص 387 .

الوزير ، لتجريح قرار صادر من لجنة مشكلة من عدة موظفين لا يخضعون لإمرته، ذلك أن مدير المكتب المذكور لا اختصاص له في اصدرا هذا القرار ، ولا سلطان له على من أصدره.[1]

وفي هذا المعنى قالت محكمة القضاء الإداري في مصر (... وغني عن البيان أن عيب إساءة استعمال السلطة الذي يشوب القرار الإداري لا يقوم إلا إذا كانت الإساءة واقعة ممن أصدر القرار أو اشترك في اصداره أو ممن له توجيه فعلي في إصداره أو توجيهه توجيهاً منحرفاً ..الخ [2] . وهنالك بعض من الفقهاء القانونيون يرون أنه لا بد من توفر شرط رابع يتمثل في الصفة القصدية في القرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة .

فهؤلاء يقولون بأن عيب إساءة استعمال السلطة هو عيب في الاختيار ، فبدلاً من أن يقصد رجل الإدارة تحقيق مصلحة عامة أو هدف مخصص من قراره ، إذ به يهدف إلى مخالفة ذلك ، فيجب لقيام عيب الانحراف بالسلطة أن تتجه إليه الإرادة الحرة لمصدر القرار.

إلا أن شرط القصد لقيام عيب الانحراف بالسلطة لا يعني أن يكون هذا العيب مقروناً بسوء النية دائماً لدى مصدر القرار ، حيث أن سوء النية وإن كان يتوفر في حالة الانحراف عن المصلحة العامة ، إلا أنه ليس بشرط لقيام عيب الانحراف بالسلطة الذي يقع مع توافر حسن النية في حالة مخالفة رجل الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف ، فبدلاً من أن يسعى بقراره إلى تحقيق الهدف الذي لأجله منح سلطة إصداره ، إذا به يسعى إلى تحقيق هدف آخر وإن كان الهدف المبتغى تحقيقه من أهداف المصلحة العامة إلا أنه ليس الذي حدده المشرع .

وقد ذهب العديد من أحكام القضاء آراء الفقه إلى تأكيد الصفة القصدية لعيب إساءة استعمال السلطة ، وإن كان بعض الفقه يرى على خلاف ما سبق عدم الارتباط الحتمي بين عيب إساءة استعمال السلطة والقصد .[3]

وهذا الرأي الأخير هو الأصوب في رأينا . لأنه ليس بالضرورة أن يقصد رجل الإدارة إساءة استعمال السلطة لقيام هذا العيب .

---

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ، ص399.

[2] فهد عبد الكريم ، نفس المرجع ، ص 387 .

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص400.

المبحث الثالث

آثار الطعن بإساءة استعمال السلطة

وسأتناول فيه :

المطلب الأول / مفهوم الآثار .

المطلب الثاني / التعويض عن أضرار القرار الإداري المشوب بإساءة استعمال السلطة .

المطلب الثالث / الطعن في الحكم الصادر في الطعن الإداري .

وتنفيذه

المطلب الأول

مفهوم الآثار

الفرع الأول

تعريف الآثار

أولاً :في اللغة:

الأثر بالضم:أثر الجراح يبقى بعد البرء،[1] الأَثر: فرند السيف. قال يعقوب: لا يعرفه الأصمعي إلا بالفتح. قال وأنشدني عيسى ابن عمر الثقفي: جلاها الصيقلون فأَخلصوها خفافاً كلها يتقي بأَثر – أي كلها يستقبلك بفِرِنده. والمأثور: السيف الذي يقال إنه من عمل الجن. قال الأصمعي: وليس من الأثر الذي هو الفرِند. والأَثر أيضاً : مصدر قولك أَثرت الحديث،[2]وحكى ابن السكيت: رجل أثر على فعل بضم العين، إذا كان يستأثر على أصحابه، أي يختار لنفسه أفعالاً وأخلاقاً حسنةً . والمَأْثَرة بفتح الثاء وضمها: المكرمة، لأنها تؤثر، أي تذكر ويأثرها قرن عن قرن يتحدثون بها. وآثرت فلانا على نفسي، من الإيثار. وقولهم: أَفعل هذا آثِاً ما، وآثر ذي أَثير، أي أول كل شيء. قال عروة بن الورد: وقالوا ما تشاء فقلت أَلهو إلى الإصباح آثر ذي أَثير – وفلان أثيري، أي خلصاني.[3]

---

[1] ابن منظور ، مرجع سابق ، الجزء4 ،ص9

[2] أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي (المتوفى: 393هـ) ، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، الناشر : دار العلم للملايين – بيروت ،الطبعة الرابعة 1407 هـ – 1987 م ،ص574

[3] الفارابي ،نفس المرجع ،ص575 .

أ ث ر (الأثر) بوزن الأَمر فرند السيف، و (المأثور) السيف الذي يقال إِنه من عمل الجن، قال الأَصمعي: وليس من (الأثر) الذِي هو الفر ند و (أثر) الحديث ذكره عن غيره فهو (أثر) بالمد وبابه نصر، ومنه حديث (مأثور) أَي ينقله خلف عن سلف، وفي الحديث «أَن النبي عليه الصلاة والسلام سمع عمر رضي الله عنه يحلِف بأَبيه فنهاه عن ذلك» قال عمر رضي الله عنه: فما حلفت به ذاكرًا ولا (آثرًا) أَي مخبرًا عن غيري أَنه حلف به يعني لم أَقل: إِن فلاناً قال وأَبِي لا أَفعل كذا، وقوله ذاكرًا ليس من الذكر بعد النِسيان بل من التكلم كقولك ذكرت حديث كذا، وخرج فِي (إِثره) بكسر الهمزة أَي في أَثره، و (الأثر) بفتحتين ما بقي من رسم الشيء وضربة السيف، وسنن النبي عليه الصلاة والسلام (آثاره) و (استأثر) بالشيء استبد به والاسم (الأثرة) بفتحتين واستأثر الله بُفلان إذا مات ورجي له الغفران، و (المأثرة) بفتح الثاء وضمها المكرمة لأنها تؤثر أَي يذكرها قرن عن قرن و (آثره) على نفسه من الإيثار، و (أَثارة) من علم بقية منه، وكذا الأَثرة بفتحتين، و (التأْثير) إبقاء الأثر في الشيء.[1]

الأَثر، محركة: بقية الشيء. جمعها {آثار} وأثور ، الأَخير بالضم. وقال بعضهم: الأَثر ما بقي من رسم الشيء.[2]

الأثر: (إكثار الفحل من ضراب الناقة) وقد أثر يأثر، من حد نصر.[3]

والمرء ما عاش ممدود له أَمل لا ينتهي العمر حتى ينتهي الأَثر

وأَصله من أثر مشيه في الأَرض، فإِن من مات لا يبقى له أثر، ولا يرى لأَقدامه في الأَرض أثر. ومنه قوله للذي مر بين يديه وهو يصلِّي: (قطع صلاتنا قطع الله أُثَره) ، دعاء عليه بالزمانة، لأَنه إِذا زمن انقطع مشيه فانقطع أَثَره.

وأَما ميثرة السرج غير مهموزة.

وقوله عز وجل: (ونكتب ما قدموا وآثارهم)[4] ، أَي نكتب ما أَسلفوا من أَعمالهم.

وفي اللسان: وسمنت الإبل والناقة على أَثارة. أَي على عتيق شحم كان قبل ذلك، قال الشماخ:

وذات أثارة أكلت عليه نباتاً فِي أَكمته قفارا

---

[1] الرازي ،مرجع سابق ،جزء 1،ص17

[2] محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي (المتوفى: 1205هـ)، مرجع سابق ،جزء 10 ، ص12

[3] الزَّبيدي ، مرجع سابق ،جزء 10 ، ص16 .

4 الآية 12 من سورة يس .

قال أَبو منصور: ويحتمل أَن يكون قوله تعالى: { أَو أَثَارَةٍ مِنْ عِلْمٍ } [1] مهن هذا، لأَنها سمنت على بقية شحم كانت عليها، فكأَنها حملت شحماً على بقية شحمها.

وفي الأَساس: ومنه: أَغضبني فلان عن أثارة غضب، أَي كان قبل ذالك. وفي المحكم والتهذيب: وغضب على أَثارة قبل ذالك، أَي قد كان قبل ذلك منه غضب، ثم ازداد بعد ذلك غضباً. هذه عناللحياني.

وقال ابن عباس: أو أَثارة من علم ، إنه علم الخط الذي كان أوتي بعض الأَنبياء.

وأَثر السّيف: ديباجته وتسلسله.[2]

من كل هذه المعاني يتضح لنا أن كلمة أثر في اللغة معناها ما بقي أو ترك أو خلف عن الشيء ، ومن ذلك قوله تعالى(فَقَبَضْتُ قَبْضَةً مِنْ أَثَرِ الرَّسُولِ فَنَبَذْتُهَا وَكَذَلِكَ سَوَّلَتْ لِي نَفْسِي)3جاء في تفسيرها: فقبض قبضة من تربة موطئه، فلما سأله موسى عن قصته قال: قبضت من أثر فرس المرسل إليك يوم حلول الميعاد، ولعله لم يعرف أنه جبريل.[4]وأيضاً قوله تعالى (سِيمَاهُمْ فِي وُجُوهِهِمْ مِنْ أَثَرِ السُّجُودِ...الخ)[5]: يعني الخشوع والتواضع.[6]

ومن ذلك قول الشاعر :

لقد أرسلت ليلى أثر هند فلم أدرك بذلك من نصيب [7]

وقال آخر من شعراء الجاهلية:

لي ابن عم لو أن المزن طاع له ما نالني منه ما يروى به الثغر

يود لو أنني أرمي بمندبة من الشواجب لا يعفو لها أثر

إذا رآني أبدى لي مكاشرة وتحتها لهب الأحقاد يستعر[8]

---

[1] الآية 4من سورة الأحقاف .

[2] محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزّبيدي ، مرجع سابق ،جزء 10 ، ص23 .

[3] الآية 96 من سورة طه .

[4] أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله (المتوفى: 538هـ) الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل ،الناشر دار الكتاب العربي – بيروت الطبعة الثالثة – 1407 هـ

[5] الآية 29 من سورة الفتح .

[6]أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي البصري ثم الدمشقي (المتوفى: 774هـ) تفسير القرآن العظيم ، ،الناشر : دار الكتب العلمية ، الطبعة الأولى – 1419 هـ

[7] أبو الفضل أحمد بن أبي طاهر ابن طيفور (المتوفى: 280هـ) ، بلاغات النساء ،مطبعة مدرسة والدة عباس الأول، القاهرة1326 هـ – 1908 م الجزء: 1،ص117

[8] أبو حيان التوحيدي، علي بن محمد بن العباس (المتوفى: نحو 400هـ)الصداقة والصديق الناشر دار الفكر المعاصر – بيروت – لبنان، دار الفكر – دمشق – سورية ن، الطبعة الأولى، 1419هـ – 1998 م ،ص294 .

وآثار جمع أثر ، قال تعالى(فانظر إلى آثار رحمت الله كيف يحي الأرض بعد موتها إن ذلك لمحي الموتى وهو على كل شيء قدير)[1]جاء في التفسير فانظر إلى آثار رحمت الله أثر الغيث من النبات والأشجار وأنواع الثمار[2].

وقال أيضاً :(بل قالوا إِنا وجدنا آباءنا على أمة وإنا على آثارهم مهتدون)[3] جاء في تفسيرها

بل قالوا: إنا وجدنا آباءنا على طريقة ومذهب ودين، وإنا على آثار آبائنا فيما كانوا عليه متبعون لهم، ومقتدون بهم.[4]

ثانياً :في اصطلاح الفقهاء :

الآثار في اصطلاح الفقهاء جمع أثر والأثر ورد عندهم بمعنى العلامة فقد رُوي أن بعض الصحابة دخل على عثمان – رضي اللَّه عنه – وقد كان مر بِالسوق فنظر إلى امرأة، فلما نظر إليه عثمان قال له: يدخل أَحدكم علينا، وفي عينيه أثر الزنا، فقال له الرجل: أوحي بعد رسول اللَّه – رضي اللَّه عنه –؟ فقال: لا، ولكن برهان وفراسة. [5]

كما تعني عندهم أيضا الأمارة ومن ذلك قولهم : (ولا يقبل قول المرأَة غصبت وكانت مكرهة إلا أَن تظهر أَمارة تصدقها، بأَن يرى منها أثر الدم أَو صياح أَو استغاثة وما أَشبه ذلك مما يدل على صدقها، واختار الباجِي سقوط الحد عنها وإن لم يكن ثم أمارة).[6]

ثالثاً : في القانون :

كلمة أثر في القانون تعنى النتيجة أو ما يحدث عن الفعل أو ما يتولد عنه ،

وهذه الآثار هي ما سنتعرض له في الفروع التالية.

---

[1] الآية 50 من سورة الروم .

[2] ناصر الدين أبو سعيد عبد الله بن عمر بن محمد الشيرازي البيضاوي (المتوفى: 685هـ) ، أنوار التنزيل وأسرار التأويل الناشر:دار إحياء التراث العربي – بيروت ، الطبعة الأولى – 1418 هـ ص405

[3] الآية 23 من سورة الزخرف.

[4] نخبة من أساتذة التفسير ،التفسير الميسر ، الناشر :مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف – السعودية ، الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة ، 1430هـ – 2009 م ، ص 490

[5] أبو الحسن، علاء الدين، علي بن خليل الطرابلسي الحنفي (المتوفى: 844هـ) معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام ، الناشر : دار الفكر ،بدون طبعة وبدون تاريخ ،ص 168.

[6] إبراهيم بن علي بن محمد، ابن فرحون، برهان الدين اليعمري (المتوفى: 799هـ)، تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام،الناشر: مكتبة الكليات الأزهرية ،الطبعة الأولى، 1406هـ – 1986م ،الجزء الثاني ص1032 .

الفرع الثاني
وقف التنفيذ

أولاً : طبيعة وقف التنفيذ:

الأصل أن القرارات الإدارية نافذة فور صدورها أي منذ أن يصرح مصدر القرار به فإنه يكون نافذ ولا شيء يؤخره ، وبالتالي فإن عرض نزاع أمام المحكمة في الأصل لا تأثير به على القرار الإداري لأنه إذا قلنا بذلك لأدت الطعون الإدارية إلى شل نشاط الإدارة ، وتأخير عجلته ، أضف إلى ذلك أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة ، ولا بد من الاعتراف بمشروعيتها والحرص على تنفيذها حتى يقضى بعدم مشروعيتها ، حيث أن الإدارة لها السلطة التقديرية في اختيار السبب الذي يستند عليه القرار . [1]

ولكن مع ذلك لقد حرص المشرع على تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذ القرار الإداري فقد أجاز للمضرور الالتجاء إلى القضاء استثناءاً من القاعدة العامة التي تفترض صحة التصرفات الإدارية وعدم الطعن فيها لأن القرار الإداري قد يستنفد أغراضه إذا تم تنفيذه فأجاز للطاعن استصدار أمر وقتي بوقف التنفيذ ريثما يتم الفصل في موضوع الطعن.[2] وبناءاً على هذا الاستثناء فإن للقاضي أن يأمر بوقف التنفيذ بالنسبة لقرار الإدارة المطعون فيه إذا رأى أن تنفيذ ذلك القرار يترتب عليه نتائج لا يمكن تداركها أو جبرها بالتعويض المالي أو العيني وأن إيقاف التنفيذ لم يترتب عليه ضرر لأي من أطراف الدعوى .[3]

وهذا ما نصت عليه المادة (9) من قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م بقولها (لا يترتب على رفع الطعن إلى القاضي المختص وفق أحكام المادة 4وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز بناءاً على طلب ذوي الشأن الأمر بوقف التنفيذ متى ما رؤي أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها أو جبرها بالتعويض المالي وأن وقف التنفيذ لا يترتب عليه ضرر لأي طرف).[4]

---

[1] د. يوسف حسين محمد البشير ، مرجع سابق ، ص182 .

[2] د. سليمان محمد الطماوي قضاء الإلقاء ، مرجع سابق ص1025. 1026.

[3] أحمد عبد العظيم مرجع سابق ، ص191.

[4] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 9 .

وهذه المادة تقابلها المادة (22)من قانون القضاء الدستوري والإداري 1996م الملغي والتي تقرأ كما يلي (لا يترتب على رفع الطعن وفق أحكام المادة 20 إلى القاضي المختص وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز بناءً على طلب ذوى الشأن الأمر بوقف التنفيذ متى رؤى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها أو جبرها بالتعويض المالي أو العيني وأن إيقاف التنفيذ لا يترتب عليه ضرر لأي طرف).[1]

ولما كان القرار الإداري نافذاً منذ صدوره ، فتقديم الدعوى الإدارية في مواجهته في حد ذاتها غير مبرر لإيقاف التنفيذ وإنما بجب تقديم طلب تبعي ، هذا الطلب يكون مستقل عن عريضة الدعوى لوقف تنفيذ الحكم لأن مقومات طلب وقف التنفيذ لا تتضح إلا بعد قبول عريضة الدعوى ، فسلطة تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء التي يملكها القاضي الإداري عند نظر الدعوى ويجب أن يكون الطلب مكتوبا رسميا بتوافر اشتراطات القانون . وعلى المحكمة المختصة وعند تقديم هذا الطلب أن تنظره بعين ثاقبة لمعرفة نتائج الأمر بوقف التنفيذ وان لا تقبله بطريقة تلقائية بمجرد قبول العريضة ويجب أن يقاس الطلب بمقاس بمقياس عادل.[2]

وقد سوى مجلس الدولة بين القرارات السلبية والإيجابية فيما يتعلق بوقف التنفيذ نتيجة للتسوية بينها في الخضوع للطعن بالإلغاء بموجب نص المادة (11) منه فيما نص من(يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض الإدارة وامتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للقوانين واللوائح) وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية بمصر بأنه لما كان الامتناع يشكل قراراً سلبيا يصلح لأن يكون محلاً للطعن بالإلغاء ، فإن الدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف التنفيذ تكون مقبولة وعلة إدخال قرار الإدارة السلبي في نطاق نظام وقف التنفيذ والتسوية بينه وبين قرارها الايجابي هي أنه هذا الشأن إضافة لما سبق أن من شأن استمرار الإدارة في موقفها السلبي ترتيب نتائج يتعذر تداركها وهو الأثر المقصود توقيه بنظام وقف التنفيذ وكذلك عمل الإدارة المعدوم يخضع لطلب وقف التنفيذ حتى لا يكون في وضع أفضل من قراراتها الباطلة إضافة إلى أن هذا العمل يظل قائما مرتباً لآثاره إلى أن يتم تقرير انعدامه ، وقد ذهب

[1] قانون القضاء الدستوري و الإداري السوداني لسنة 1996م ، المادة 22..

[2] د.سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص101.

جانب من الفقه قي تبريره لجواز طلب وقف التنفيذ القرار المنعدم إلى أن المخالفة القانونية فيه أشد من جسامة، والاستعجال فيه أكثر وضوحاً وإلحاحاً من لوضع العادي الأمر الذي لا يجوز معه تمتعه بحماية قانونية أكثر من القرارات الباطلة .والتي يجوز طلب وقف تنفيذها .[1]

وإصدار حكم بوقف تنفيذ القرار يكيف من الأمور المستعجلة والمؤقتة فالمحكمة يجب أن تنظر إلى الأمر نظرة أولية ولا تتعرض لموضوع الدعوى إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأى في خصوص وقف التنفيذ دون أن يستبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى عقيدة فيه .[2] وبالرغم من أن الحكم بوقف التنفيذ يعتبر حكما مؤقتا فانه قطعي وله مقومات الأحكام وخصائصها .ويجوز الطعن فيه أمام المحكمة الأعلى استقلالا مثل أي حكم نهائي. ولا تستطيع المحكمة العدول عن قرارها بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه. ولكن هذا لا يقيد المحكمة عندما تفصل في موضوع الطعن ، فيجوز لها أن تعدل فيه كليا أو جزئياً؛ لان قرارها الأول حكم وقد يتناول الوجه المستعجل للنزاع دون المساس بأجل الطعن. [3]

ثانياً:شروط وقف التنفيذ

يشترط مجلس الدولة الفرنسي شرطين أساسيين لوقف التنفيذ هما:-

1-تعذر تدارك نتائج التنفيذ .

2-توافر الأسباب الجدية .[4]

وقانون القضاء الإداري 2005الحالى في السودان لا يخرج عن مضمون هذين الشرطين في نصه على المادة 9 سالفة الذكر. والمادة 22 من القانون السابق .

شروط وقف التنفيذ تنحصر في الشروط الثلاثة التالية: .

1-أن يطلب رافع الدعوة وقت التنفيذ صراحة:

وهذا الطلب يعد أمراً متفرعاً من طلب الإلغاء وليس هو غاية في ذاته وان هو أجراء تمهيدي لإلغاء القرار الإداري لذلك لا يمكن قبول طلب وقف التنفيذ إلا ضد قرار يمكن أن توجه إليه دعوى الإلغاء حيث لا يجوز وقف التنفيذ في القرارات التي ينظر فيها القضاء بمقتضى

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى 2008، ص40 . 43.

[2] د. سليمان محمد الطماوي قضاء الإلقاء ، مرجع سابق ص1028.

[3] يوسف حسين محمد البشير،القانون الإداري، مرجع سابق ،ص192 .

[4] أحمد عبد العظيم، مرجع سابق ، ص221.

ولايـة القضـاء الكامـل. والغالـب أن يطلـب وقـف التنفيـذ فـي ذات صـحيفة الـدعوى لأن القـرار الإداري يكتسـب الصـفة التنفيذيـة منـذ صـدوره ومسـتهدف لأركانـه وهـذا مـا يـراه مجلـس الدولـة المصري.[1]

وهذا الرأي يوافقه رأي بعض القانونيون حيث يقول (ولا يمنـع أن يكون طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مقترنا بعريضة الطعن). [2]

ولكن أجد أن هنالك اختلاف بين ما يراه مجلس الدولة المصري وما يراه دكتور يوسف حسين، فالأول يقول انه في (الغالب يطلب وقف التنفيذ في ذات صحيفة الدعوى) بينما الثاني يقول (لا يمنـع أن يقدم طلـب وقـف التنفيذ مقترنـاً بعريضـة الطعن) ، وشـتان مـا بـين الاقتران بصحيفة الدعوى وتقديمه في ذات صحيفة الدعوى. فالاقتران قد يكون بمعنى الإرفاق أي يكون الطلب في ورقة منفصلة لكنها مرفقة مع العريضة أما عندما يكون في ذات الصحيفة فمعناه أن تكون العريضة متضمنة للطلب.

وفي فرنسا . خلافاً لمجلس الدولة . الأصل أن يكون طلب وقف التنفيذ مستقلاً عن طلب الإلغاء ، كما يجوز تقديمه في أي وقت دون التقيد بميعاد معين طالما أن طلب الإلغاء قد تم تقديمه خلال الميعاد القانوني ، وطالما أن القرار الإداري لم يتم تنفيذه كاملاً .[3]

لم ينص المشرع السوداني على هذا الأمر في التشريع ولكن ما جرى عليه العمل هو أن يقدم طلب الوقف مقترناً مع طلب الطعن ، مع جواز تقديمه في أي وقت بعد تصريح الطعن . وبذلك يتماشى القضاء الإداري السوداني في نهجه مع نهج مجلس الدولة الفرنسي في هذا الرأي لتناسبه مع تحقيق العدالة .

ب . أن يتعذر تدارك نتائج التنفيذ أو جبرها بالتعويض المالي والعيني .[4]

وتعبر أحكام القضاء الإداري المصري على هذا الشرط بتوافر ركن الاستعجال ، كما عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي بالضرر الناتج عن ظهور حالة واقعية من الصعب جداً تغييرها في حالة ما إذا ألغي القرار الذي تسبب في حدوث هذا الضرر[5] .

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي ،قضاء الإلقاء ، مرجع سابق ص1032.

[2] د. يوسف حسين محمد البشير ، مرجع سابق ، ص193 .

[3] أحمد عبد العظيم مرجع سابق ، ص223.

[4] د.سوسن سعيد شندي والأستاذ سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص102.

[5] أحمد عبد العظيم نفس مرجع ، ص224.

ولقد عبر المشرع السوداني عن ذلك الشرط بالنتائج التي يتعذر تداركها وجبرها بالتعويض المالي والعيني ، مما يجعله متوافقاً مع مجلس الدولة الفرنسي والمصري .

وتجدر الإشارة إلى أن موضوع الاستعجال هو أمر نسبي تختلف بشأنه وجهات النظر.[1]

عموماً فإن تقدير الاستعجال من عدمه متروك لسلطة المحكمة التقديرية وفقاً لظروف وملابسات كل دعوى على حدي . [2]

وقد جاء في أحكام القضاء السوداني أن (لا بد أن يثبت مقدم الطلب أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها وأن تقتنع المحكمة بهذا .[3]

3 . ألا يترتب على نتائج التنفيذ ضرر لأي طرف .

هذا الشرط مستحدث ويقابل شرط قديم هو أن يكون وقف التنفيذ ضروري وعادل في كل الوجوه الوارد في المادة 311من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م التي ألغيت بعد تعديله.

ويضع القانون قيداً على المحكمة عند إيقاف التنفيذ مقتضاه أن يكون ذلك الإيقاف عادلاً ولا يترتب عليه ضرراً لأي طرف من أطراف الدعوى .[4]

ومن الملاحظ أن المشرع لم يشترط حضور الخصم الآخر المقدم ضده الطلب . ولا شك أن المشرع لو أراد أن يكون وقف تنفيذ القرار الإداري خاضعاً لمناقشة الخصم الآخر لنص عليه . وإذا قررت المحكمة وقف التنفيذ فإنه يستمر حتى صدور الحكم في الطعن الإداري .[5]

ويجب على المحكمة المختصة عند تقديم الطلب بوقف التنفيذ إليها أن تنظر في موضوع وسبب الدعوى . وفي حالة ما إذا كان الطعن بسبب إساءة استعمال السلطة . موضوع بحثنا هذا . فإنه يجب على المحكمة التأكد من أن الطعن يستند على إحدى صور الإساءة التي تكلمنا عنها ، وأن يكون السبب جدياً يرجح معه إلغاء القرار الإداري المطعون فيه وقد يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها كما ذكرنا . فإذا تبين لها من ظاهر الأوراق والمستندات أن الدعوى يرجح فيها إلغاء القرار الإداري يمكن أن تقبل الطلب . ويترك تقدير جدية الأسباب لقاضي الموضوع حيث يلتمسها من ظاهر الأوراق بالرجوع للقرار المطعون فيه ووقائع الدعوى

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي قضاء الإلقاء ، مرجع سابق ص1047.

[2] أحمد عبد العظيم مرجع سابق ، ص225.

[3] مجلة الأحكام القضائية 1987م ص236.

[4] د. يوسف حسين محمد البشير ، مرجع سابق ، ص193 .

[5] يوسف عثمان بشير ، نفس المرجع ، 135 .

والمستندات ، وكل ذلك للكشف عن جدية أسباب الإلغاء من عدمه لوجود افتراض قانوني بسلامة القرارات الإدارية ويمكن افتراض العكس إذا ما توفرت الشروط المذكورة آنفاً مما يتعين معه وقف تنفيذ القرار لحين الفصل في الدعوى ، ويجب أن يتبين القاضي خطورة الموقف الناجم عن التنفيذ إذ تترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها أو ترتب ضرراً لصاحب الشأن لا يمكن إصلاحه إذا ما ألغي القرار الإداري موضوعاً . ولا يغير من الأمر كون الإدارة بدأت في تنفيذ القرار الإداري أو نفذته تماماً فتنفيذ القرار لا يحول دون الحكم بوقف التنفيذ .[1]

ومن أشهر القضايا التي قضت فيها المحكمة العليا بأسس الاستجابة لطلب وقف التنفيذ سابقة سارة الرشيد وآخرين/ ضد / مجلس تنظيم مهنة القانون إذ جاء فيها (يجوز إلغاء القرار الإداري إذا رأت المحكمة أنه قد يتعذر تدارك التنفيذ ولا يكفي فقط أن تكون النتائج متعذر تداركها إنما يجب أن يكون إيقاف التنفيذ ضرورياً وما إذا كانت المحكمة مختصة بنظرها ، وإذا كان الأمل في نجاحها محتملاً مع تقدير كل الظروف المحيطة بالدعوى).[2]

الفرع الثالث

إصدار حكم في الطعن في القرار الإداري

المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة

بعد أن يتحقق القاضي من الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء ، وهي التأكد أولاً من أن القرار موضوع الدعوى يدخل في اختصاصاته ، ثم يتأكد بعد ذلك من توافر شروط قبول الدعوى ، وهي المصلحة والصفة ، والميعاد والتظلم فإنه يتعرض للموضوع ويجب أن ينتهي هذا التعرض أو البحث في الموضوع إلى حكم ، وهذا الحكم لا يخرج عن أحد أمرين :

1/الحكم برفض الدعوى بإلغاء القرار المطعون فيه .

2/الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه .

والحكم في كلتا الحالين قطعي ، حائز لحجية الأمر المقضي فيه ،أو الشيء المحكوم فيه ، وهذه الحجية تختلف طبيعتها باختلاف الحكم برفض الدعوى ، أو الحكم بإلغاء القرار الإداري

[1] د.سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص102.

[2] مجلة الأحكام القضائية 1987ص232.

فالحكم برفض الدعوى في الموضوع له حجية نسبية لا تتعدى أطراف الخصومة أو الدعوى .أما الحكم بإلغاء القرار الإداري باتفاق الفقه حجيته مطلقة أي أن مداه يتعدى أطراف الدعوى ليصبح حجة على الجميع ,[1]

تنص المادة (12) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م على أنه (يجوز للقاضي المختص أن يصدر حكمه بالآتي :

أ/إلغاء القرار الإداري المطعون فيه .

ب/منع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين .

ج/اجبار الجهة الإدارية على اتخاذ اجراء معين .

د/ تقرير الحق .

هـ/ تعويض المضرور عن الضرر الناتج من القرار الإداري).[2]

وهذه المادة تقابل للمادة (1/27)من قانون القضاء الدستوري والإداري 1996م الملغي والتي تقول (يكون الحكم الصادر في الطعن في القرار الإداري بإلغاء الأمر المطعون فيه أو بإصدار أمر بمنع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين أو بإجبارها على اتخاذ إجراءً معين أو بتقرير حق أو بتعويض المضرور، بحسب الحال).[3]

وبموجب هذا النص أعطى المشرع السوداني للقاضي الإداري سلطات واسعة شملت سلطة الإلغاء والمنع والإجبار والتقرير بالإضافة إلى التعويض وبالتالي يمكن القول بأن المشرع السوداني قدم تقدم علي نظيريه الفرنسي والمصري,وأنه بدأ . ليس مما انتهي الآخرون . وإنما حيث توقف الآخرون , فأكمله وجوده وفعله .[4]

أولاً : الإلغاء:.

الحكم بالإلغاء يعني إزالة آثار القرار المعيب أو الملغي. [5]

---

[1] أ. د.عزيزة الشريف و د. محمد العتيبي ، مرجع سابق ، ص143 .

[2] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 12.

[3] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م المادة 1/27 .

[4] عامر محمد عبد المجيد فضل ، مرجع سابق ، ص239 .

[5] أ. د.عزيزة الشريف و د. محمد العتيبي ، نفس المرجع ، ص146 .

ثانياً : المنع : .

في قضية فندق البيون حيث أصدرت سلطات لمباني قراراً بهدم مباني بدعوى أنها متصدعة وأصدرت محكمة أول درجة أمراً للسلطات بمنعها من هدم المباني .[1]

ثالثاً :الإجبار :.

في قضية محافظ مديرية الخرطوم / ضد / بشير عبد الله السلمابي . رفض محافظ الخرطوم الموافقة على بيع قطعة أرض من أراضي ذوي الدخل المحدود بما له من سلطة في ذلك ولكن لم يوضح الأسباب وأصدرت المحكمة أمرها بتسجيل البيع لعدم تسبيب قرار المحافظ عندما رفض الموافقة على البيع .[2]

رابعاً :التقرير : .

من سلطةالمحكمة أيضاً إصدار حكم تقريري أو ما يسمى أحياناً بالحكم بإعلان الحقوق ويلاقي هذا الحكم ترحيباً شديداً في فقه القانون الإداري لأنه يوضح حقوق الأطراف في مسألة من المسائل لتنير لهم الطريق الذي يسيرون عليه ، وقد يكون هذا الحكم مصحوباً بأمر كالإلغاء أو قد لا يكون ، في هذه الحالة الأخيرة فإن الحكم لا يكو له صيغة تنفيذية ، ولكن ذلك لا ينقص من أهميته ذلك أن الأطراف وقد وقفوا على حقيقة حقوقهم فإنهم سوف يتبعون ما تقره المحكمة ، ولكن إذا دعا الحال فيمكن أن تقام دعوى جديدة ، وسوف تكون فرص مقاومتها أقل فيسهل بذلك التنفيذ .[3]

ففي سابقة محمد عبد الله البيشاوي / ضد / لجنة قبول المحامين نظر الطلب الذي تقدم به أحد المحامين لإدراجه في سجل المحاماة رغم أن ذلك المحامي كان قد تعرض لمجلس محاسبة في وقت سابق .[4]

خامساً : التعويض : .

التعويض هو جزاء المسؤولية ، أي الحكم أو الأثر الذي يترتب عليها . فإذا ثبت عيب إساءة استعمال السلطة تحققت المسؤولية وترتب عليها أثرها ، وهو التزام المسئول بتعويض

---

[1] مجلة الأحكام القضائية لسنة 1958ص16 .

[2] مجلة الأحكام القضائية لسنة 1981م ،ص192.

[3] محمد محمود أبو قصيصة ، مرجع سابق ، ص128.

[4] مجلة الأحكام القضائية لسنة 1968م ،ص128.

المضرور لجبر الضرر الذي اصلبه . وعلى ذلك فإن الحق في التعويض لا ينشأ من الحكم الصادر في دعوى المسؤولية ، وإنما ينشأ من العمل الضار فيرتب في ذمة المسئول التزامه بالتعويض من وقت تحقق أركان المسؤولية .والحكم ليس إلا مقرراً للحق لا منشئاً له .[1]

لذلك يجب علينا في هذا المقام التنبيه إلى أن طلب التعويض في الخصومة الإدارية بصفة عامة ودعوى الطعن بسبب إساءة استعمال السلطة بصفة خاصة يعتبر تبعاً للطلب الأصلي بإلغاء القرار الإداري ، ففي حالة عدم قبول الدعوى الإدارية لا يجوز إثارة موضوع التعويض .[2]

ونسبة لأهمية التعويض في هذا المجال رأينا أن نفرد له المطلب القادم بإذن الله تعالى.

المطلب الثاني

التعويض عن أضرار القرار الإداري

المشوب بإساءة استعمال السلطة

الفرع الأول

تكييف التعويض

إن أساس مسؤولية الإدارة عن إساءتها لاستعمال السلطة نابع من مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة لأن نشاط الإدارة يمارس لمصلحة الجماعة فإذا ترتب على خطئها ضرر خاص لبعض الأفراد وجب تعويضهم عما أصابهم جراء هذا الضرر .[3]

إن مراعاة مصلحة الأفراد مفادها إلزام الإدارة بتعويضهم عن جميع الأضرار التي تلحقهم من جراء تصرفات الإدارة . وذلك بأيسر الطرق وأضمنها . كما إن مصلحة الأفراد في أن تتحمل الخزانة العامة عبء دفع التعويض حتى لا يتعرض لاحتمال إعسار الموظف وعدم قدرته على دفع التعويض .[4]

---

[1] د.محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ،ص487 .

[2] د سوسن سعيد شندي ود. سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص93. .

[3] د. يوسف حسين محمد البشير،القانون الإداري، مرجع سابق ص247 .

[4] أ.د عزيزة الشريف ود. محمد العتبى ، مرجع سابق ، ص 272 .

لذلك جاء نص المادة (12)من قانون القضاء الإداري 2005م في الفقرة (هـ) آنفة الذكر وهي تطابق المادة (24)من قانون القضاء الدستوري والإداري 1996م والتي جاءت كما يلي (يفصل القاضي المختص في طلبات التعويض عن الضرر الناتج عن القرارات الإدارية أياً كانت قيمتها، وسواء رفعت بصفة أصلية أو بطريق التبعية لطلب إلغاء القرار الإداري).[1]

ويقدر قاضي الموضوع الضرر وفق ما يقدم من بينه أمامه لأن القاضي لا يستطيع تقدير التعويض ما لم يكن هنالك أساس لتقديره من البينة المقدمة . والحكم بالتعويض في كافه الدعاوي سواء في القضاء العام أو الإداري تثير العديد من المشكلات ويتمثل ذلك في موجب التعويض وهو الضرر من وجوب تحديده بواسطة المدعي ومقداره , مع تحديد الفعل الذي أدي إلي الوقوع في الضرر وفي دعوي الإلغاء يكون القرار غير المشروع الذي أصدره رجل الإدارة وترتبت عليه آثار قانونيه عند أداء الإدارة لوظيفتها أثرت في مركز المدعي القانوني , وبمعني آخر يجب إثبات وجود حق شخصي للمدعي تم الاعتداء عليه وتولد عنه ضرر. ويتمتع القاضي بسلطات تتيح له تقدير وجود الضرر ويحكم بالتعويض المناسب علي الإدارة بناء علي البينة المقدمة . فلا يمكن للمحكمة الإدارية أن تصدر قرارا بالتعويض دون أن تقرر إلغاء القرار الإداري الصادر وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية في قضية وزاره الزراعة والموارد المائية لولاية الجزيرة / ضد / ورثة كريم محمد كريم . [2] إن إساءة استعمال السلطة خطأ ينشأ عن تنفيذ القرار المشوب به ضرر، يولد لمن طالب به حقاً في طلب التعويض ، تكون الإدارة ملزمة بأدائه إذا ما شكلت إساءة استعمال السلطة خطأً مرفقياً ، ويؤده مصدر القرار إذا ما اعتبر خطأً شخصياً .[3]

والواقع أن تحديد نوع الخطأ الذي ينتمي إليه الانحراف بالسلطة يتطلب منا استعراض . موجز . للمعايير التي نادى بها الفقه للتمييز بين نوعي الخطأ .

الفرع الثاني

معايير الإساءة

أولاً : معيار الخطأ العمدي :

[1] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م المادة 14 .

[2] د. سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص93.

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة ، مرجع سابق ، ص 405 .

وفقاً لهذا المعيار يكون تحديد نوع الخطأ بالبحث في نية مصدر القرار حيث يعرف الخطأ الشخصي ، بأنه التصرف الذي يكشف عن الإنسان بضعفه وأهوائه وعدم تبصره ، وهذا بخلاف الخطأ المرفقي الذي يصدر عن رجل الإدارة غير مطبوع بطابع شخصي ، وينبئ عن موظف عرضة للخطأ والصواب وعلى ذلك يكون الخطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة كشخص اعتباري دون الموظف إذا تجرد العمل من الأخطاء الشخصية .[1]

ونشير إلى أن الخطأ المقصود أو المتعمد (ولو حصل أثناء ممارسة الوظيفة) يجعل المسؤولية دائماً شخصية لانطباع هذا الخطأ بحافز غير مشروع كالنكاية والانتقام كما هي الحال في الأعمال التي يكون الدافع إليها أحقاد سياسية .[2]

ووفقاً لهذا المعيار تشكل إساءة استعمال السلطة خطأً شخصياً إذا اتخذ صورة مخالفة المصلحة العامة ، حيث يصدر هذا القرار مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن سوء نية مصدر القرار . أما إذا تمثلت إساءة استعمال السلطة في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فإن خطأ مصدر القرار يعد خطأً مرفقياً حيث قصد به الموظف تحقيق مصلحة عامة، وإن كانت مخالفة للهدف المخصص .[3]

ثانياً: معيار الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة :

يذهب أنصار هذا المعيار إلى أن خطأ الموظف يعتبر شخصياً إذا أمكن فصله عن الوظيفة مادياً ومعنوياً ، ويكون الفصل مادياً متى كان أداء الوظيفة لا يتطلب القيام بالعمل أصلاً كما يكون هذا الفصل معنويا إذا كانت الوظيفة تتطلب القيام بالعمل ، ولكن لغرض آخر غير الغرض الذي أراد الموظف تحقيقه .[4]

ولا جدال أن الخطأ الشخصي هو الخطأ الذي لا علاقة له إطلاقاً بالوظيفة بأن يكون قد وقع بعيداً عن الوظيفة أو في حياة الموظف الخاصة .[5]

وقد سبق لنا تناول حالات إساءة استعمال السلطة والتي تتمثل في مخالفة الصالح العام، بقصد تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره ، أو بهدف الانتقام أو لتحقيق أهداف سياسية

---

[1] د. محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ص523 .

[2] د. محي الدين القيسي ، مرجع سابق ،ص205.

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص 407 .

[4] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع ، ص 407 . 408,

[5] د. محي الدين القيسي ، مرجع سابق ، ص205 .

، إضافة إلى مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف بأن يحقق الموظف بقراره مصلحة عامة ، ولكنها تخالف الهدف المخصص لإصدار القرار . ووفقاً لهذا المعيار فإن الصورة الأولى لإساءة استعمال السلطة تكون بمثابة خطأ شخصي ،وكذلك الصورة الثانية أيضاً تكون بمثابة خطأ شخصياً .

ثالثاً: معيار الغاية :

وهذا المعيار أساسه في تحديد نوع الخطأ الذي يشوب القرار الإداري ، فإذا تصرف الموظف ليحقق الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها والتي تدخل في وظيفتها الإدارية فإن خطئه يندمج في أعمال الوظيفة ويعتبر من الأخطاء المنسوبة للمرفق ، أما إذا كان تصرف الموظف بقصد تحقيق أهداف لا علاقة لها بالوظيفة ليشبع رغبة خاصة فإن الخطأ في هذه الحالة يعد خطأً شخصياً .وهذا المعيار يسمى معيار ديجي [1]

وعلى هذا النحو يكون الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي قد يرتكب في معرض السعي لتأمين المصلحة العامة ولا تشوبه شائبة قصد أو تعمد الإيذاء والإضرار .[2]

رابعاً: معيار الخطأ الجسيم :

جسامة الخطأ . طبقاً لهذا المعيار . هي التي تحدد نوعه فإذا كان الخطأ جسيماً بحيث لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي بل يصل إلى حد ارتكاب جريمة كان الخطأ شخصياً ، فإذا لم يصل الخطأ إلى هذا الحد من الجسامة كان الخطأ مرفقياً .[3]

ويسمى هذا المعيار بمعيار جيز وهو بدوره معيار موضوعي مفاده أن الخطأ الشخصي هو خطأ جسيم سواء أكان خطأً مادياً أم خطأً قانونياً . فالموظف يعتبر مرتكباً لخطأ شخصي كلما كان الخطأ جسيماً يصل إلى حد ارتكاب جريمة تحت طائلة قانون عقوبات آو كان الخطأ من الجسامة بحيث لا يمكن اعتباره من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي .[4]

---

[1] أ.د عزيزة الشريف ود .محمد العتبى ، مرجع سابق ، جامعة ص 283 .

[2] د. محي الدين القيسي ، مرجع سابق ، ص205 .

[3] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص 407 . 408,

[4] أ.د عزيزة الشريف ود. محمد العتبى ،نفس المرجع ، ص 282 . 283 .

وعليه فإن الخطأ الجسيم يعتبر أيضاً خطأً شخصياً ولو حصل أثناء ممارسة الوظيفة . وقد نصت المادة (62) من نظام الموظفين . المصري . (أن الموظف إذا عمل عملاً مضراً أثناء ممارسته الوظيفة أو بسبب ممارسته لها كانت الدولة مسئولة تجاه الغير عن عمل الموظف وللدولة في حالة الحكم عليها بالعطل والضرر أن تعود على الموظف إذا تراءى لها أنه ارتكب خطأً جسيماً كان من السهل تلافيه) .[1]

المطلب الثالث

الطعن في الحكم الصادر في الطعن الإداري

وتنفيذه

الفرع الأول

الطعن في الحكم الصادر في الطعن الإداري

جاء في نص المادة (13) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م (لا يجوز تنفيذ الحكم الصادر في الطعن في القرار الإداري أو التعويض عن الضرر الناتج منه، إلا إذا أصبح الحكم نهائياً بالفصل في الطعن فيه بطرق الطعن المتاحة أو بفوات ميعاد الطعن) .[2]

وهي تقابل المادة (2/27) من قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م الملغي والتي تنص على (لا يجوز تنفيذ الحكم الصادر في الطعن في القرار الإداري أو التعويض عن الضرر الناتج منه، إلا إذا صدر نهائياً بالفصل في الطعن فيه بطرق الطعن المتاحة أو بفوات ميعاد الطعن).[3]

---

[1] د. محي الدين القيسي ، نفس المرجع ، ص205 . 206 .

[2] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 13 .

[3] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م المادة 2/27 .

هذا النص يختلف مع نصوص قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م حيث نصت المادة (2/103)على:(تعتبر الأحكام نافذة من تاريخ النطق بها).[1]

في قانون الإجراءات المدنية تنفذ الأحكام فور صدورها ولا يمنع الاستئناف من تنفيذ الحكم إلا إذا تحصل المحكوم ضده على أمر بوقف التنفيذ من المحكمة التي استأنف أمامها.[2]

وقد نصت المادة (236) إجراءات مدنية 1983م على (إذا طعن المحكوم عليه في الحكم الذي يجرى تنفيذه أو كان ميعاد الطعن فيه ما يزال قائماً جاز للمحكمة التي تباشر التنفيذ أن تأمر بوقفه لمدة مناسبة يستصدر خلالها من المحكمة المطعون أمامها في الحكم أو من المحكمة التي أصدرته، بحسب الأحوال، أمراً بوقف تنفيذ الحكم حتى يفصل في الطعن وذلك طبقاً للأوضاع والشروط المقررة في المادتين 180 و 181).[3]

وقد نصت المادة (180) من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983 على: (يجوز للمحكمة المرفوع إليها الطعن أن تأمر بناء على طلب ذي الشأن بوقف تنفيذ الحكم أو الأمر إذا كان يخشي وقوع ضرر جسيم من التنفيذ أو لأسباب أخرى تراها المحكمة ضرورية لذلك، ويجوز لها إصدار أمر الإيقاف بحضور طرف واحد ريثما يسمع الطلب على أن يعلن الخصم فورا وبأسرع طرق الإعلان).[4]

ونصت المادة(181) على (للمحكمة عندما تأمر بوقف التنفيذ طبقا لحكم المادة 180 أن توجب تقديم كفالة مالية أو أن تأمر بما تراه كفيلاً بصيانة حق المحكوم له ولها مع الأمر بالاستمرار في التنفيذ أن تأمر باتخاذ ما تراه كفيلاً بصيانة حق المحكوم عليه).[5]

هذه المواد توضح أنه . ورغم أن القاعدة هي نفاذ الأحكام فور صدورها _ إلا أن المشرع تحوط لحالات قد يترتب على التنفيذ فيها آثار لا يمكن تداركها ، لذلك أجاز لمحكمة التنفيذ أن تمنح المحكوم عليه فرص مناسبة لإحضار أمر وقف من المحكمة المطعون أمامها . بل ذهب المشرع إلى أكثر من ذلك إذ أجاز في المادة (180)لمحكمة التنفيذ بناءاً على طلب ذوي الشأن أن تأمر بوقف التنفيذ إذا خشي وقوع ضرر جسيم من التنفيذ أو لأي أسباب ضرورية

---

[1] قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م ، المادة 103 .

[2] عامر محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص244 .

[3] قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م ، المادة 236 .

[4] قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م ، المادة 180 .

[5] قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م ، المادة 181 .

تراها المحكمة . هذا هو شأن قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م إذ يعطي الفرصة الكاملة للمحكوم ضده للطعن أمام المحاكم الأعلى قبل التنفيذ ضده .وإذا كان المشرع الإداري قد نص على أن تتبع في نظر الطعن الإداري والفصل فيه نصوص قانون الإجراءات المدنية إلا أنه قيد أن يكون ذلك في حالة عدم وجود نص في القانون .[1]

ويخضع الطعن في القرار الصادر من المحكمة في الطعن الإداري بسبب إساءة استخدام السلطة لإجراءات وطرق الطعن في القرار الإداري بصفة عامة ، وقد بين القانون كيفية الطعن في القرار الصادر في دعوى الإلغاء بحيث يستأنف للدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الطاعن بالحكم [2]، وفقاً لنص المادة(1/14) من قانون القضاء الإداري السوداني الحالي ، والتي جاءت مقابلة ومطابقة للمادة (1/26)من القانون الدستوري والإداري السابق والتي نصت على :(تستأنف قرارات القاضي المختص لدى الدائرة الإدارية وذلك من خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الطاعن بها، على أن يتم ذلك بعريضة ترفع لها مع بيان أسباب الاستئناف وأسانيده).[3]

وتتبع القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية برفع عريضة الاستئناف متضمنة الأسباب وأسانيد الطلب ، والقرار الإداري سواء كان صادراً من المحكمة العليا أو من محكمة الاستئناف يستأنف أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا ويكون قرارها نهائياً ما لم يأذن رئيس القضاء بمراجعته.[4]وذلك وفقا لنص المادة(3/14)من قانون القضاء الإداري 2005م التي نصت على : (يكون حكم الدائرة الإدارية في الاستئناف نهائياً إلا إذا أذن رئيس القضاء بمراجعته).[5] والتي تقابل المادة (26) من قانون القضاء الدستوري والإداري السابق التي تقرأ (تصدر الدائرة الإدارية، قرارها في الاستئناف خلال شهر من تاريخ رفع الاستئناف له).[6] ولم ينص المشرع على سلطة الدائرة الإدارية هل في نظر الطلب المقدم هل هي إستئنافية أم سلطة نقض ، ولكن إذا نظرنا إلى القاعدة العامة بأن الطعن بالاستئناف طريق عادي من

---

[1] عامر محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص245 .246 .

[2] د. سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص95.

[3] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م المادة1/26

[4] عامر محمد عبد المجيد فضل ، مرجع سابق ، ص248

[5] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 2/14 .

[6] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م المادة2/26 .

طرق الطعن يسمح بإعادة الدعوى من جديد من الناحية الشكلية والقانونية ، فالقول بأن المحكمة تنظر الطلب من إعمالا لسلطتها الاستئنافية وليست كسلطة نقض .[1]

وعليه فإنني أرجح هذا الرأي ، سيما أن المشرع قد سماه استئناف .

وقد ورد في بعض المراجع السودانية أن (المشرع خص المحكمة العليا بالفصل في الطعون في القرارات الإدارية التي تصدرها الحكومة المركزية . ومفاد ذلك أن الاختصاص ينعقد لها بوصفها جهة استئنافية ، وليس باعتبارها محكمة قانون . وذلك في رأينا معيب من ناحيتين ، فمن الناحية الأولى فهو يعتبر خلط ومساس بطبيعة سلطات المحكمة العليا . ومن ناحية ثانية فإنه حرم القرار الإداري من الطعن فيه إذا ما أخطأت المحكمة العليا في تطبيق القانون . ومن ثم فإنه لا مكان لذلك التمييز بحيث كان الأجدر أن تختص محكمة الاستئناف بالطعون في القرارات الإدارية سواء تلك التي تصدرها الحكومة المركزية أو الصادرة من الحكومات الإقليمية . وبذلك فقط يحتفظ للمحكمة العليا بوظيفتها القانونية ، كما يتاح الفرصة للطعن بالنقض بالنسبة للقرارات التي تصدرها الحكومة المركزية ، ولكن يبدو أن المشرع رأى تحصين قرارات الحكومة المركزية بتضييق فرص استئنافها)،[2]

ولا يخفى ما في هذا الرأي من وجاهة وحجة قانونية جديرة بالاعتبار ، ولكن في ضوء النصوص الواضحة في قانون القضاء الإداري لسنة 2005م لا مجال لإعماله .[3]

وقد نصت المادة (2/14)من قانون القضاء الإداري 2005م المقابلة للمادة(3/26) من سابقه والمطابقة لها على (تتبع في الاستئناف إجراءات الاستئناف التي ينص عليها قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983). فالأصل في المنازعة الإدارية وجوب تطبيق قواعد الاختصاص المنصوص عليها في قانون القضاء الإداري على أن تطبيق قواعد قانون الإجراءات المدنية فيما لم يرد فيه نص في قانون القضاء الإداري في حالة عدم التعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية ولا يمكن إعمال القياس بين القانونين في الإجراءات لأن القضاء الإداري له خصوصية واستقلال في النظام القضائي ينبغي احترامها .[4]

---

[1] د. سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص95.

[2] أ.د محمد الشيخ عمر ،قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983 ، (الجزء الأول) . الدعوى الطبعة الثانية ،الخرطوم ،بدون تاريخ طبعة ،ص 57.

[3] عامر محمد عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص251 .

[4] د. سوسن سعيد شندي و سعيد محمد نجيب مرجع سابق ، ص96 .

الفرع الثاني

تنفيذ الحكم الصادر في الطعن الإداري (التنفيذ ضد الإدارة)

يتمثل واجب الإدارة في التنفيذ في التزامين أساسيين :

1/التزام إيجابي بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل اتخاذ القرار الملغي.

2/التزام سلبي بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء يمكن اعتباره تنفيذا للقرار الملغي بالامتناع عن اصداره مرة أخرى .[1]

ويلاحظ أن الحكم بإلغاء القرار السلبي له أثر رجعي إذ هو يدين موقف الإدارة منذ أن نشأ ويترتب على ذلك نتيجة هامة وهي أن ما تصدره الإدارة من قرار تنفيذاً للحكم يكون له أثر رجعي فإذا ما قضى بإلغاء القرار الصادر برفض منح ترخيص معين التزمت الإدارة بمنح هذا الترخيص بأثر رجعي ، وكذلك الشأن بالنسبة للحكم الصادر بإلغاء قرار التخطي في التعيين أو الترقية إذ يتعين على الإدارة إجراء التعيين أو الترقية بأثر رجعي ينسحب إلى تاريخ التخطي,[2]

وقد نظم القانون كيفية تنفيذ القرارات الصادرة في الطعون الإدارية ، حيث تنص المادة (15)من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م على :

((1)تنفذ أحكام المحاكم الإدارية وفقاً للأحكام المتعلقة بالتنفيذ في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م .

(2)كل من يمتنع أو يعيق أو يهمل في تنفيذ قرار المحكمة الإدارية يكون عرضة للمساءلة الجنائية).[3]

وهذه المادة تقابل للمادة(3/27) (تنظم القواعد الصادرة بموجب أحكام هذا القانون، الطرق التي يتم بها تنفيذ الأحكام الصادرة في الطعون في القرارات الإدارية).[4]

وإذا خالفت الإدارة تنفيذ الحم فإنها تكون عرضة للمساءلة المدنية والجنائية[5] .

أ/المسؤولية المدنية :

---

[1] د.عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري ، ص704.

[2] أحمد عبد العظيم ، مرجع سابق ، 242.

[3] قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 15 .

[4] قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م المادة3/27 .

[5] أحمد عبد العظيم مرجع سابق ، 250.

يلاحظ أن القانون السوداني يتبع الإجراءات المدنية المقررة لرفع الدعاوى المدنية والفصل فيها لدى رفع طلبات الطعون والفصل فيها أمام المحاكم المدنية الإدارية الابتدائية والاستئنافية وذلك وفق نص المادة (11) من قانون القضاء الإداري 2005م وبالتالي فإن تنفيذ أي أحكام في مواجهة الإدارة أو الموظف العام تتبع فيه إجراءات التنفيذ المدنية والمنصوص عليها في الباب العاشر من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م ، وهو مضي ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغ رئيس المحكمة العليا بعدم الوفاء بالحكم في التاريخ المحدد.[1] حيث تنص المادة المذكورة على :

((1) إذا صدر حكم ضد الحكومة (أو ضد موظف عام عن فعل من الأفعال المشار إليها في المادة 33 (4) فيجب أن يبين في الحكم الميعاد الذي يجب فيه الوفاء به فإذا لم يتم الوفاء بالحكم في الميعاد المحدد فيجب على المحكمة إبلاغ ذلك إلى رئيس المحكمة العليا بصورة لوزير العدل.

(2) لا يجوز تنفيذ مثل هذا الحكم إلا إذا بقي بغير وفاء لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ الإبلاغ السابق الإشارة إليه.

(3) بمجرد مضى المدة المنصوص عليها في البند (2) يجب على المحكمة اتخاذ كل التدابير اللازمة لنفاذ الحكم دون الكتابة لأية جهة أخرى).[2]

ب/**المسؤولية الجنائية :**

إن المشرع الإداري السودان استحدث نص المادة (2/15) المذكورة آنفاً ولم يوجد له مقابل في قانون القضاء الإداري لسنة1996م الملغي . وقد رتب هذا النص مسؤولية جنائية على كل من يمتنع أو يعوق أو يهمل في تنفيذ قرارات المحكمة الإدارية النهائية . ولم يحدد المشرع عقوبة معينة ، ولم يوضح ما إذا كانت للمحكمة الإدارية سلطات جنائية لتطبيق أي عقوبة جنائية على من يرتكب مثل هذه الأفعال .[3]

أملي أن يلتفت المشرع لذلك في القانون الجديد .

---

[1] أحمد عبد العظيم نفس المرجع ،251 . 252.

[2] قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983، المادة231 .

[3] عامر محمد عبد المجيد، مرجع سابق ، ص254 .

الخـاتمـــة

بغية سير العمل الإداري على نحو يحقق صالح الفرد والمجتمع فقد كفل القانون للموظف العام سلطات استثنائية واسعة ، إلا أن الموظف باعتباره بشراً ، فقد تسوقه نزواته وأطماعه إلى تحقيق أهدافه الشخصية فيضل الطريق عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص من إصدار القرار . متناسياً الحيدة التي يفرضها عليه الواجب العام والمكانة الوظيفية التي لولاها لما تمكن من تحقيق مقاصده التي يرمي لها خلف ستار السلطة الممنوحة له .

وهنا يقع عيب إساءة استعمال السلطة . موضوع بحثنا هذا . نسبة لطابع الخفاء المصاحب له ، والذي يشكل ارتكابه خطورة بالغة على المستويين القانوني والعملي .

وتتمثل خطورته من الناحية القانونية نسبة لطابع الخفاء المصاحب له ، والذي يجعل من الصعوبة بمكان كشف هذا العيب وإثباته مما يجعل الإدارة لا تبالي من ارتكابه اعتماداً على هذه السمة .

أما خطورة عيب إساءة استعمال السلطة من الناحية العملية فتتمثل فيما يترتب على ارتكابه من إخلال بالثقة المفترض توافرها في الجهاز الإداري للدولة والتي على أساسها يتعامل معه الأفراد ، مما يؤدي إلى خلق العديد من المنازعات بين الأفراد العاديين والإدارة . وهذا الإخلال بالثقة يكون له . وبلا شك . الأثر السلبي على أداء الخدمات للمتعاملين مع الإدارة .

وقد حاولت بهذا الجهد المتواضع . ما استطعت إلى ذلك سبيلاً . الخوض في أسافير هذا العيب من عيوب القرار الإداري كمسعى للحد منه أو تقليصه إذا تعذر القضاء عليه، وقد توصلت إلى نتائج وتوصيات أهمها :

أولاً / النتائج :

1/ مفهوم القرار الإداري في النظم الحديثة مطابق لفكرة القرار الإداري في الدولة الإسلامية .

2/فكرة القضاء الموحد في النظام القضاء السوداني فكرة سليمة لأنها تجعل الجهة القضائية جهة واحدة مما يؤكد نظرية استقلال القضاء . ولكن يجب العمل علي قيام قضاء إداري متخصص وغير مستقل . لعلاج المشكلات التي تطرأ بسبب القضاء الموحد .

3/ القرارا الإداري هو ما كان صادراً من جهة إدارية وطنية وفقاً للقانون بصورة نهائية ويؤثر في المراكز القانونية للأفراد.

4/ عيوب القرار الإداري تتمثل في عيب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون واساءة استعمال السلطة وتخلف أحدها يجعل القرار معيباً , مما يعرضه للطعن فيه.

5/ إطلاق اسم (إساءة استعمال السلطة) على هذا العيب في تقديرنا أفضل من المسميات الأخرى التي نادى بها بعض الكتاب لأننا نرى فيه شمولاً وإحتواءاً لكل لأنواع الإساءة .

6/ إذا كان القانون لا يلزم الإدارة بالتسبيب ولكن الإدارة إذا رضخت إلى تسبيب القرار الصادر فإن هذا يجعلها في مأمن لأنها عندما تسبب القرار تكون قد وضعت نفسها في الخط السليم ال (safe side) إذ تحرص على أن يكون قرارها صحيحاً لكي تتجنب عيوب الطعن خاصة عيب إساءة استعمال السلطة .

7/ إثبات إساءة استعمال السلطة عن طريق الظروف اللاحقة على إصدار القرار مهم جداً ويجب العمل به .

8/ شرط القصد لقيام عيب الانحراف بالسلطة لا يعني أن يكون هذا العيب مقروناً بسوء النية دائماً لدى مصدر القرار ، حيث أن سوء النية وإن كان يتوفر في حالة الانحراف عن المصلحة العامة ، إلا أنه ليس بشرط لقيام عيب الانحراف بالسلطة الذي يقع مع توافر حسن النية في حالة مخالفة رجل الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف .

ثانياً / التوصيات :

1/ أناشد بقيام قضاء إداري متخصص وغير مستقل عن القضاء العام حتى يسهل مسألة الطعون في القرارات الإدارية .

2/النص صراحة في قانون القضاء الإداري السوداني على عدم تقيد القرار الصادر عن طريق اغتصاب السلطة بالمواعيد المحددة ، أي أن يتم استثناء مثل هذه القرارات من القاعدة العامة التي تسقط الحق بمرور ستين يوماً ونرجو أن يعتبر مثل هذا القرار معدوماً أو كأن لم يكن .

3/ عدم التقيد باشتراط القصدية في عيب إساءة استخدام السلطة الذي قد يكون حتى لو لم يقصد رجل الإدارة الغرض الذي تحصل عليه أو كان عن طريق الخطأ .

4/ نوصي بأن يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة من النظام العام ، وإطلاق يد القاضي فيه حتى يتمكن من إثارته بنفسه.وهذا كله يستتبع ضرورة توفير حماية أكثر للأفراد ضد انحراف الإدارة بسلطتها تجاههم.

5/ في رأينا المتواضع نرى تعديل الفقرة (3) من المادة الرابعة من قانون القضاء الإداري 2005م، وذلك بضم البندين (أ) و (هـ) في بند واحد لتقرأ المادة هكذا: (بيان القرار المطعون فيه وإرفاق صورة منه ما أمكن ذلك ، بالإضافة إلى المستندات المؤيدة للطعن) .

6/ يتعين على المشرع التدخل لتيسير وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة لتخفيف عبء الإثبات على كاهل المدعي .

7/ نرى ضرورة أن ينص المشرع على عدم سقوط الحق في رفع دعوى التعويض حتى ولو انتهي الميعاد المحدد للطعن في القرار الإداري ، وألا يتقيد قبولها بتقديم الطعن الإداري داخل القيد الزمني المحدد له . طالما أنها لم تخرج عن فترة التقادم المحددة للدعوى المدنية .

فهرس الفهارس

مسلسل	الفهرس	رقم الصفحة
.1	فهرس الآيات القرآنية والأحاديث النبوية	177
.2	أولاً / الآيات القرآنية	177
.3	ثانياً / الأحاديث النبوية	178
.4	الأعلام	179
.5	المراجع والمصادر	180
.6	فهرس الموضوعات	191

فهرس الآيات القرآنية والأحاديث النبوية

أولاً / الآيات القرآنية:[1]

رقم مسلسل	طرف الآية الآية	السورة	الصفحة
.1	(يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْخَمْرِ وَالْمَيْسِرِ قُلْ فِيهِمَا إِثْمٌ كَبِيرٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ وَإِثْمُهُمَا أَكْبَرُ مِنْ نَفْعِهِمَا....) .	البقرة	20
.2	(أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَى أَجَلٍ مُسَمًّى فَاكْتُبُوهُ....الخ)	البقرة	78
.3	(تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ.....)	البقرة	9
.4	(وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ.....)	آل عمران	19 ، 21
.5	(إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا).	النساء	37
.6	(آتَيْتُمْ إِحْدَاهُنَّ قِنْطَارًا فَلَا تَأْخُذُوا مِنْهُ شَيْئًا أَتَأْخُذُونَهُ بُهْتَانًا وَإِثْمًا مُبِينًا)	النساء	18
.7	(وَحَسُنَ أُولَئِكَ رَفِيقًا)	النساء	88
.8	يا أيها الذين آمنوا لا تقربوا الصلاة وأنتم سكارى حتى تعلموا ما تقولون)	النساء	20
.9	(فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنْتَ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ)	المائدة	37
.10	(وَأَنِ احْكُمْ بَيْنَهُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ...)	المائدة	24
.11	(إِنَّمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَامُ رِجْسٌ مِنْ عَمَلِ الشَّيْطَانِ فَاجْتَنِبُوهُ...).	المائدة	20
.12	(وَمَا مَسَّنِيَ السُّوءُ)	الأعراف	88
.13	(وَلَقَدْ أَرْسَلْنَا مُوسَى بِآيَاتِنَا وَسُلْطَانٍ مُبِينٍ)	هود	89
.14	(كَذَلِكَ لِنَصْرِفَ عَنْهُ السُّوءَ وَالْفَحْشَاءَ)	يوسف	89
.15	(وَمِنْ ثَمَرَاتِ النَّخِيلِ وَالْأَعْنَابِ تَتَّخِذُونَ مِنْهُ سَكَرًا وَرِزْقًا حَسَنًا).	النحل	20

[1] ترتيبها حسب ورودها في المصحف الشريف.

.16	(وَسَاءَ سَبِيلًا)	الإسراء	88
.17	(أَرَدْتُ أَنْ أَعِيبَهَا)	الكهف	70
.18	(تَخْرُجْ بَيْضَاءَ مِنْ غَيْرِ سُوءٍ)	طه	89
.19	(فَقَبَضْتُ قَبْضَةً مِنْ أَثَرِ الرَّسُولِ فَنَبَذْتُهَا وَكَذَلِكَ سَوَّلَتْ لِي نَفْسِي)	طه	152
.20	(فَاسْأَلُوا أَهْلَ الذِّكْرِ إِنْ كُنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ).	الأنبياء	21، 17
.21	(فَجَعَلْنَاهُ فِي قَرَارٍ مَكِينٍ)	المرسلات	8
.22	(فَاسْأَلْ بِهِ خَبِيرًا)	الفرقان	21
.23	(وَيَجْعَلُكُمْ خُلَفَاءَ الْأَرْضِ)	النمل	17
.24	(رَجُ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ)	القصص	37
.25	(انْظُرْ إِلَى آثَارِ رَحْمَتِ اللَّهِ كَيْفَ يُحْيِي الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا ...).	الروم	153
.26	(يَا قَوْمِ إِنَّمَا هَذِهِ الْحَيَاةُ الدُّنْيَا مَتَاعٌ وَإِنَّ الْآخِرَةَ هِيَ دَارُ الْقَرَارِ)	غافر	8
.27	(اللَّهُ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ قَرَارًا وَالسَّمَاءَ بِنَاءً .....)	غافر	8
.28	(وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ)	الشورى	21
.29	(بَلْ قَالُوا إِنَّا وَجَدْنَا آبَاءَنَا عَلَى أُمَّةٍ وَإِنَّا عَلَى آثَارِهِمْ مُهْتَدُونَ).	الزخرف	153
.30	(أَوْ أَثَارَةٍ مِنْ عِلْمٍ)	الأحقاف	152
.31	(سِيمَاهُمْ فِي وُجُوهِهِمْ مِنْ أَثَرِ السُّجُودِ ....الخ)	الفتح	152
.32	(مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ)	ق	40
.33	(وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ)	الذاريات	17
.34	:(وَمَا يَنْطِقُ عَنِ الْهَوَى)	النجم	21
.35	(وَقَالُوا لَوْ كُنَّا نَسْمَعُ أَوْ نَعْقِلُ مَا كُنَّا فِي أَصْحَابِ السَّعِيرِ)	الملك	19
.36	(إِنَّهُ لَقَوْلُ رَسُولٍ كَرِيمٍ ، ذِي قُوَّةٍ عِنْدَ ذِي الْعَرْشِ مَكِينٍ ، مُطَاعٍ ثَمَّ أَمِينٍ)	التكوير	21

ثانياً / الأحاديث النبوية:[1]

رقم مسلسل	طرف الحديث	الصفحة
.1	(...انك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة لا من .... .).	26
.4	(إن الله لا يجمع أمتي على ضلالة).	21
.6	(إنما أنا بشر وإنكم تختصمون إلي ولعل بعضكم ...).	25
.8	(كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته...).	16
.9	(لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن أربع : ....).	41
.10	(ما بال عامل أبعثه فيقول لكم وهذا أهدي لي ...).	42
.11	(ما تشاور قوم قط إلا اهتدوا لأرشد أمرهم).	19
.12	(ما من أمير يلي أمر المسلمين ثم لا يجهد لهم وينصح ، إلا لم ...).	26
.14	(يا أبا ذر إني أراك ضعيفاً ، وإني أحب لك ما أحب لنفسي ، ...).	26
.15	(يا غلام ، إني أعلمك كلمات :أحفظ الله يحفظك ، .....)	31

الأعلام[2]

مسلسل	الاســـم	رقم الصفحة
1	أبو بكر الصديق: عبد الله بن أبي قحافة، الخليفة الراشد الأول، أفضل رجل بعد الرسل والأنبياء على الإطلاق، أحب الرجال إلى النبي عليه الصلاة والسلام، أحد العشرة المبشرين بالجنة، وأحد الخلفاء الراشدين المهديين، جمع القرآن الكريم بعد نصيحة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وقام بالحرب ضد المرتدين الذين رفضوا أداء الزكاة، وقاتل جميع من ادعى النبوة في (جزيرة العرب) ت 13هـ .	18
2	الزمخشري هو أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله (المتوفى: 538هـ)	122
3	الْكسائي هو علي بن حمزة بن علي بن عبد الله الكسائي النحوي ، وهو معروف بين الأدباء والنحويين.	122

[1] ترتيبها حسب الحروف الأبجدية لبداية كل حديث .
[2] مرتبة حسب الحروف الأبجدية

4	سلمان الفارسي: صحابي، قال عنه النبي عليه الصلاة والسلام: (سلمان منا آل البيت) ، توفى 35 هـ	18
5	عبد الله ابن إدريس الأودي، فقيه أهل الكوفة في عصره	27
6	عبد الملك بن مروان بن الحكم الأموي القرشي أبو الوليد نشأ فى المدينة فقيها واسع العلم واستعمله معاوية على المدينة وانتقلت إليه الخلافة بموت أبيه سنه 65 هجرية ونقلت فى أيامه الدواوين من الفارسية والرومية إلى العربية وضبطت الحروف بالنقط والحركات وهو أول من صك الدنانير في الإسلام توفى في دمشق.	27
8	عمر بن الْخطاب بن فُيْل، ُون فِاء ُصَغرًا، اْبن عبد الْعزَّى بن رَياح بتحتانية، اْبن عبد الله بن قرط، بِضَم الْلَّاف، اْبن رزاح، بَراء ثمَّ زَاي خَفِيفَة، اْبن عدي بن كَعْب الْقرشِي، الْعدوي أَمِير الْمؤمنِينَ،شْهُور جم المناقب، اْستشْهد فِي ذِي الْحجَّة سنة ثَلَاث وعشْرين وولي الْخلَافَة عشر سِنِين ونصفا.	17،18،21، 26،41،42
9	معاذ بن جبل: صحابي، أعلم الناس بالحلال والحرام، توفى سنة 18 هـ	22

المراجـــــــع والمصادر

أولاً / القرآن الكريم وعلومه :

مسلسل	اســـم المؤلف	اسم المرجع	مكان الطبع	السنة
.1		القرآن الكريم		
.2	أ.د وهبة الزحيلي	الفقــه الإســلامي وأدلتــه الجزء الرابع	دار الفكر بيروت.	بدون
.3	ابن كثير	تفسير القران العظيم،الجزء الأول، الطبعة السادسة	دار الحديث،القاهرة	بدون
.4	أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله	الكشــاف عــن حقــائق غوامض التنزيل، الطبعة: الثالثة، الجزء الرابع	الناشر دار الكتاب العربي، بيروت	1407
.5	الجلالين	تفسـير الجلالـين الطبعـة الخامسة	دار المعرفة بيروت ، لبنان	1992
.6	الطبري	جـامع البيـان فـي تأويـل القـــرآن، الطبعـــة: الأولى،الجزء 21	الناشر : مؤسسة الرسالة	1420 هـ - 2000 م
.7	عبد الرحمن بن ناصر السعودي	تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان	بدون	بدون
.8	القرطبي	الجامع لأحكام القرآن	دار الحديث القاهرة	1414هـ - 1994م .
.9	ناصر الدين أبو سعيد عبد الله بن عمر بن محمد الشيرازي البيضاوي	أنــوار التنزيــل وأســرار التأويل ، الطبعة الأولى	الناشـر :دار إحيـاء التـراث العربي – بيروت	1418 هـ
.10	نخبة من أساتذة التفسير	التفسـير الميسـر الطبعـة الثانية، مزيدة ومنقحة	الناشـر :مجمـع الملـك فهـد لطباعة المصحف الشريف – السعودية	1430هـ - 2009 م

ثانياً/كتب السيرة :

مسلسل	اســـم المؤلف	اسم المرجع	مكان الطبع	السنة
.1	ابن العربي	أحكام القرار ج1	بدون	بدون
.2	ابن كثير	السيرة ج 3	لبنان	بدون
.3	ابن هشام	السيرة النبوية ،ج 2	دار إحيـــاء التـــراث العربي ،بيروت لبنان	1985
.4	أبو داود سليمان بن الأشعث	سنن أبي داود ، ج 4	المكتبـــة العصـــرية بيروت	بدون
.5	الشيخ محمد يوسف الكاندهلوي	حياة الصحابة، الجزء الثاني	دار القلم دمشق	بدون
.6	د. محمد الصلابي	سيرة المؤمنين	بدون	بدون
.7	محمد الخضري	نور اليقين في سيرة سيد المرسلين	دار الحديث القاهرة	ال1424هـ – 2003م

ثالثاً/كتب الحديث :

مسلسل	اســـم المؤلف	اسم المرجع	مكان الطبع	السنة
.1	أبو داود سليمان بن الأشعث	سنن أبي داود ، ج 4	المكتبـــة العصـــرية بيروت	بدون
.2	أبـو بكـر محمـد بـن محمـد ابـن الوليـــد الفهـــري الطرطوشـــي	سراج الملوك ، ج 1	مصر	1289هـــــ، 1872م

	المالكي			
3.	الإمام أبي الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري	صحيح مسلم ، ج 5	دار إحياء التراث العربي ، بيروت	بدون
4.	المبارك بن محمد بن الأثير	جامع الأصول ، جـ 11، الطبعة الثانية	دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع لبنان ،بيروت	1403هـ . 1983م.
5.	جمال الدين أبو محمد عبد الله بن يوسف بن محمد الزيلعي	تخريج الأحاديث والآثار الواقعة في تفسير الكشاف،الطبعة: الأولى	دار ابن خزيمة ، الرياض	1414هـ
6.	رضي الدين الحسن بن محمد بن الحسن القرشي الصغاني	لشوارد، ج 1،الطبعة: الأولى	الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية – القاهرة	1403 هـ - 1983 م
7.	محمد بن إسماعيل البخاري	صحيح البخاري كتاب الأحكام ج8	بدون	بدون
8.	محمد بن عيسى بن سَوْرة بن موسى بن الضحاك، الترمذي، أبو عيسى	سنن الترمذي جـ 7 ، الطبعة: الثانية	مطبعة مصطفى البابي الحلبي – مصر	1395 هـ - 1975 م
9.	محمد بن فتوح بن عبد الله بن فتوح بن حميد الأزدي الميورقي الحَمِيدي أبو عبد الله بن أبي نصر	الجمع بين الصحيحين البخاري ومسلم، ج 2	الطبعة الثانية، 1423هـ - 2002م - لبنان/ بيروت	2002م

رابعاً/كتب اللغة والمعاجم :

مسلسل	اســـم المؤلف	اسم المرجع	مكان الطبع	السنة
.1	إبراهيم مصطفى أحمد الزيات حامد عبد القادر محمد النجار	المعجم الوسيط، ، الجزء الثاني .	دار الدعوة ، مجمع اللغة	بدون
.2	ابن منظور	لسان العرب 1/المجلد الخامس الطبعة الأولى 2/ج 5 ، الطبعة: الثالثة	دار صادر، بيروت	2000
.3	أبو الفضل أحمد بن أبي طاهر ابن طيفور، الجزء: 1،	بلاغات النساء، الجزء: 1،	مطبعة مدرسة والدة عباس الأول، القاهرة	1326 هـ - 1908
.4	أبو حيان التوحيدي، علي بن محمد بن العباس	الصداقة والصديق، الطبعة الأولى	الناشر دار الفكر المعاصر - بيروت - لبنان، دار الفكر - دمشق - سورية	1419هـ - 1998 م
.5	أبو منصور	تهذيب اللغة ، الطبعة الأولى ،ج1	الناشر دار إحياء التراث العربي ، بيروت	2001
.6	أحمد بن محمد بن علي الفيومي الحموي، أبو العباس	المصباح المنير في غريب الشرح الكبير ، ج2	الناشر: المكتبة العلمية - بيروت ،	بدون

7.	الإمام أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي	صيد الخاطر	، دار الكتب العلمية، بيروت،لبنان	بدون
8.	د.صلاح الدين الهواري	المعجم الوسيط	دار البحار بيروت	بدون
9.	الرازي	مختار الصحاح طبعة جديدة،الطبعة الأولى	دار الكتب العلمية ،بيروت لبنان	1410هـ – 1990م
10.	الفارابي	الصحاح ،تاج اللغة وصحاح العربية ، الطبعة: الرابعة ،ج 5	،الناشر: دار العلم للملايين – بيروت ،	1407 هـ – 1987 ،
11.	الفراهيدي.	العين، الجزء الثاني	الناشر ، دار ومكتبة الهلال	بدون
12.	الفيروزبادي	القاموس المحيط ، طبعة جديدة فنية ومصححة	دار إحياء التراث اللغوي بيروت لبنان	2003م
13.	الفيروزبادي القاموس المحيط جزء دار الجيل بيروت	القاموس المحيط جزء 2	دار الجيل بيروت	بدون
14.	مجمع اللغة العربية	المعجم الوسيط،ج2	دار الدعوة للنشر،	بدون
15.	محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض،الجزء3 .	تاج العروس من جواهر القاموس	دار الهداية	بدون

خامساً / كتب القانون :

مسلسل	اســـم المؤلف	اسم المرجع	مكان الطبع والنشر	السنة
1.	أ.د حـــاج آدم حســـن الطاهر	القانون الإداري وأجهزة الرقابة على أعمال الإدارة في السودان ، الطبعة الثالثة	بدون	2014م

.2	أ.د عزيزة الشريف ود. محمد العتبى	الطبعة الأولى	جامعـــة الكويـــت ، مطبعة الجامعة	2004
.3	أ.د محمد الشيخ عمر	قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983 ، (الجزء الأول) . الدعوى الطبعة الثانية ،الخرطوم	بدون	بدون
.4	أ.د يـس عمـر يوسـف و محمد علي خليفة	القضاء الإداري الطبعة الأولى	شركة ناصر للطباعة – القاهرة	1430هـ . 2009م
.5	أ.د يس عمر يوسف ود. معوض عبد التواب	موسـوعة القضـاء الإداري فـي مصـر والسودان	بدون	بدون
.6	أ.يوسف حسين محمد البشير	الإدارة العامـــة(الأصـــول العلميـــة والإدارية)الطبعة الثانية	مطبعة جامعة النيلين	1996
.7	إبــراهيم بــن علــي بــن محمد، ابن فرحون، برهان الدين اليعمري	تبصـرة الحكـام فـي أصـول الأقضـية ومناهج الأحكام،الجزء الثاني	الناشـر: مكتبـة الكليـات الأزهرية	1406هـ – 1986م
.8	إبراهيم عبد العزيز شيحا	أصول الإدارة الطبعة الأولى	توزيـع منشـأة المعـارف بالإسكندرية	1993
.9	أبو الحسن، عـلاء الـدين، علي بن خليل الطرابلسي الحنفي	معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام	الناشـــر : دار الفكـــر ،بدون طبعة	بدون
.10	أحمد إبراهيم أبوسن	الإدارة في الإسلام	دار الفكر بيروت	1981
.11	أحمد شوقي محمود	مبادئ الإدارة العامة		1987/1986
.12	أحمد عبد العظيم	تعريف القرار الإداري ، الطبعة الأولى	بدون	2005م
.13	د. سوسـن سـعيد شـندي وسعيد محمد نجيب	دعوى الإلغاء	الخرطوم 2014م	2014م

14.	د. محي الدين القيسي	القانون الإداري العام ،الطبعة الأولى	منشـــورات الحلبـــي الحقوقية	2007
15.	د.أبـو بكـر أحمـد عثمـان النعيمي	،حـدود سـلطات القضـاء الإداري فـي دعوى الإلغاء	دار الجامعــة الجديــدة للنشر ،الإسكندرية	، 2013
16.	د.أسامة السيد عبد السميع	الحسبة في الإسلام ودورها في حماية المستهلك	دار الكتـــب القانونيـــة مصر دار شـــتات للنشـــر والبرمجيات مصر، سنة النشر	2011
17.	د.الديداموني مصطفى أحمد	الاجراءات والأشكال في القرار الإداري	الهيئـة المصـرية العامـة للكتاب	1992
18.	د.النذير حامد الفكي أحمد	،القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية الطبعة الأولي	بدون	2012م
19.	د.أمين عبد الهادي	الإدارة العامة في الدول العربية	بدون	بدون
20.	د.زكي مكي إسماعيل	مبادئ الإدارة العامة الطبعة الثانية	إسماعيل شركة مطابع الســـودان للعملـــة المحدودة	2010
21.	د.زكي مكي إسماعيل	نظم الرقابة الإدارية الطبعة الثانية	شـركة مطـابع السـودان للعملة، الخرطوم	2010م،
22.	د.سليمان الطماوي	الوجيز في القانون الإداري	بدون	بدون
23.	د.سليمان محمد الطماوي	النظرية العامة للقرارات الإدارية	بدون	بدون
24.	د.سليمان محمد الطماوي	القضاء الإداري، (قضاء التأديب)	دار الفكـــر العربـــي، القاهرة	1995م
25.	د.سليمان محمد الطماوي	قضاء الإلغاء.	بدون	بدون

26.	د.سليمان محمد الطماوي	مبادئ علم الإدارة العامة	بدون	بدون
27.	د.طه عوض غازي	قراءة في تاريخ القانون المصري	دار النهضة العربية القاهرة	2007
28.	د.عبد الرازق السنهوري	الوسيط في شرح القانون المدني تنقيح المستشار أحمد مدحت المراغي	شركة الجلال للطبع، الناشر ، شركة دار المعارف، الإسكندرية	بدون
29.	د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة	وقف تنفيذ القرار الإداري الطبعة الأولى	دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية	2008
30.	د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة	الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري	دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية .	2010
31.	د.عبد العظيم عبد السلام	القيادة الإدارية	بدون	بدون
32.	د.عبد الغني بسيوني	القضاء الإداري .	بدون	بدون
33.	د.عبد الناصر عثمان محمد حسين	السياسة القضائية في عهد الخلافة الراشدة	شركة مطابع السودان للعملة المحدودة	2012
34.	د.عزيزة الشريف	القانون الإداري ،الطبعة الثانية	مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، القاهرة، الناشر :دار النهضة العربية للنشر	1988
35.	د.عصام نعمة إسماعيل	الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية ، الطبعة الأولى	منشورات الحلبي الحقوقية ، ،بيروت لبنان	2009
36.	د.علي عبد الفتاح محمد	الوجيز في القضاء الإداري	دار الجامعة الجديدة	2009
37.	د.علي محارب	التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى	دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان	بدون
38.	د.ماجد راغب الحلو	القانون الإداري	دار الجامعة الجديدة مصر	2008

39.	د.ماجد راغب الحلو	الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية	دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية	1983
40.	د.محمد عبد الرحيم عنبر	الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة	دار القومية العربية للثقافة والنشر	بدون
41.	د.محمد فؤاد مهنا	القانون الإداري	بدون	بدون
42.	د.محمد مصطفى المكي	القانون الإداري ، منشورات جامعة السودان المفتوحة ، الطبعة الأولى	بدون	2007م
43.	د.محمود عاطف البنا	الوسيط في القضاء الإداري	دار الفكر العربي القاهرة	1996م
44.	د.محي الدين عبد الحليم	الرأي العام في الإسلام	دار الفكر	1410هـ
45.	د.مصطفى أبو زيد فهمي	القضاء الإداري	الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت.	بدون
46.	د.مصطفي كمال وصفي	مصنفة النظم الإسلامية	مكتبة وهبة ، القاهرة	1977م
47.	د.يوسف حسين محمد البشير	القانون الإداري، الطبعة الثالثة ،مريدة ومنقحة	مطبعة جامعة النيلين	1998
48.	عامر محمد عبد المجيد فضل	الوجيز في شرح قانون القضاء الإداري لسنة 2005م،رقم الإيداع (2008/600)	بدون	2008
49.	عبد الرءوف حسن احمد	الشورى والمشورة في الإسلام،الطبعة الثانية	دار جامعة إفريقيا العالمية للنشر	رمضان 1426هـ الموافق اكتوبر 2005
50.	عبد الفتاح أبو الليل	الوجيز في القانون الإداري	دار النهضة العربية	2000
51.	فهد عبد الكريم أبو العتم	القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق	دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن	2005
52.	محمد رفعت عبد الوهاب	القانون الإداري	بدون	بدون
53.	محمد محمود أبو	مبادئ القانون الإداري السوداني	مطبعة السلطة	1999

	قصيصة	الطبعة الثانية	القضائية، الخرطوم، السودان.	
54.	يوسف عثمان بشير	القرار الإداري،الطبعة الأولى	مطبعة الموانئ البحرية ، بور تسودان.	1410هـ . 1991م

سادساً / القوانين واللوائح الصادرة عن وزارة العدل الخرطوم:[1]

مسلسل	اسم القانون أو الائحة	تاريخ وضعه
.1	قانون نزع ملكية الأراضي	1930
.2	قانون مصائد الأسماك	1937م
.3	قانون الإجراءات المدنية	.1983
.4	قانون المعاملات المدنية لسنة	1983
.5	قانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة	1994
.6	قانون القضاء الدستوري والاداري	1996
.7	قانون القضاء الإداري	2005
.8	دستور جمهورية السودان	2005م

سابعاً / الدوريات .[2]

مسلسل	اسم المجلة	مكان صدورها	السنة
.1	مجلة الأحكام القضائية 1978	السلطة القضائية ،الخرطوم	1978
.2	مجلة الأحكام القضائية 1979	السلطة القضائية ،الخرطوم	1979
.3	مجلة الأحكام القضائية 1980	السلطة القضائية ،الخرطوم	1980
.4	مجلة الأحكام القضائية 1981	السلطة القضائية ،الخرطوم	1981
.5	مجلة الأحكام القضائية 1982	السلطة القضائية ،الخرطوم	1982

[1] الترتيب حسب التاريخ الأقدم .
[2] الترتيب حسب التاريخ الأقدم .

.6	مجلة الأحكام القضائية 1991	السلطة القضائية ،الخرطوم	1991
.7	مجلة الأحكام القضائية 1993	السلطة القضائية ،الخرطوم	1993
.8	التأصيل العدد الرابع	المؤسسة العامة للطباعة والنشر والتوزيع الخرطوم السودان .	أبريل 1996
.9	مجلة الأحكام القضائية 1998	السلطة القضائية ،الخرطوم	1998
.10	مجلة التأصيل العدد الرابع	المؤسسة العامة للطباعة والنشر والتوزيع الخرطوم السودان	أبريل 1996
.11	مجلة مجمع الفقه الإسلامي العدد الثالث	الخرطوم	1425هـ . 2004م
.12	مجلة الدراسات الدبلوماسية،العدد السادس	المركز القومي للدراسات الدبلوماسية	أغسطس 2007 .
.13	مجلة الأحكام القضائية 2007	السلطة القضائية ،الخرطوم	2007
.14	مجلة الأحكام القضائية 2010م	السلطة القضائية ،الخرطوم	2010
.15	مجلة الدراسات الدبلوماسية ، العدد التاسع ، سبتمبر 2014	المركز القومي للدراسات الدبلوماسية	سبتمبر 2014

ثامناً / المواقع الالكترونية:

1/http://www.acc 4arab. com/acc/showthread.php?t

pmالاثنين 2008/10/19م الساعة03:36

2/ http :\\ www . almaany . com \ ar – \ ar \ % D8 % B9 %B9 %8A%D8 %A8 5\5201
يوم الأربعاء 2013/3/6

فهرس الموضوعات

الموضوع	رقم الصفحة
آية	أ
إهداء	ب
شكر وعرفان	ج
مستخلص	هـ
Abstract	ز
المقدمة	1
الفصل الأول / ماهية القرار الإداري (مفهومه وخصائصه) .	6
المبحث الأول / مفهوم القرار الإداري .	7
المطلب الأول / تعريف القرار الإداري .	7
الفرع الأول/ تعريف القرار الإداري في اللغة والاصطلاح .	7
أولاً / تعريف القرار الإداري في اللغة .	7
1/تعريف القرار في اللغة	7
2/ تعريف الإدارة في اللغة .	8
ثانياً / تعريف القرار الإداري في اصطلاح العلماء .	9
1/عند علماء الإدارة .	9
2/ عند فقهاء القانون .	10
الفرع الثاني / تعريف القرار الإداري في القضاء .	12
أولاً / في قضاء مجلس الدولة الفرنسي .	12
ثانياً / في قضاء مجلس الدولة المصري.	13
ثالثاً / في القضاء الأردني .	14
رابعاً / تعريف القرار الإداري في القضاء اللبناني .	15
خامساً / تعريف القرار الإداري في القضاء السوداني .	15
الفرع الثالث / القرار الإداري في الشريعة الإسلامية .	16

المطلب الثاني / التطور التاريخي لنظرية القرار الإداري .	23
الفرع الأول / أهمية دراسة التطور التاريخي لنظرية القرار الإداري .	23
الفرع الثاني / نشأة وتطورٍ القانون الإداري في الإسلام .	24
الفرع الثالث / نشأة وتطور القانون الإداري في النظم الحديثة .	28
أولاً / نشوء القانون الإداري وتطوره في فرنسا ومصر .	28
1/ في فرنسا .	29
أ /مرحلة الإدارة القاضية	29
ب /إنشاء مجلس الدولة الفرنسي	29
ج /مرحلة القضاء المفوض	30
2/ في مصر .	30
ثانياً / القانون الإداري في انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية	32
المطلب الثالث / القانون الإداري في السودان .	34
المبحث الثاني / نظرية الرقابة على القرارات الإدارية .	37
المطلب الأول/ ماهية الرقابة .	37
الفرع الأول/ تعريف الرقابة لغة واصطلاحاً .	37
أولاً/ تعريفها في اللغة .	37
ثانياً /تعريفها في الاصطلاح .	38
الفرع الثاني/ الرقابة في الإسلام .	38
1 / أدلة من القرآن الكريم على الرقابة .	40
2 / أدلة من السنة النبوية الشريفة على الرقابة .	41
المطلب الثاني / الرقابة على أعمال الإدارة .	43
الفرع الأول / الرقابة السياسية .	43
1/الرقابة عن طريق الرأي العام .	43
أ/مؤسسات المجتمع المدني	44
ب/وسائل الإعلام	45

ج/الأحزاب السياسية	45
2/ الرقابة عن طريق البرلمان .	46
الفرع الثاني/ الرقابة الإدارية .	47
المطلب الثالث / الرقابـة القضائيـة .	48
الفرع الأول / مضمون الرقابة القضائية .	48
النوع الأول / نظام القضاء الموحد	49
النوع الثاني / نظام القضاء المزدوج .	50
الفرع الثاني / نظام الرقابة القضائية في السودان .	51
المبحث الثالث / خصائص وأركان القرار الإداري .	53
المطلب الأول / خصائص القرار الإداري .	53
الفرع الأول / القرار الإداري عمل قانوني يحدث آثار قانونية .	53
الفرع الثاني / القرار الإداري قرار انفرادي .	55
الفرع الثالث / القرار الإداري قرار تنفيذي نهائي .	59
الفرع الرابع / القرار الإداري يصدر من جهة إدارية وطنية .	61
المطلب الثاني / أركان القرار الإداري .	65
الفرع الأول / ركن السبب .	65
الفرع الثاني / ركن الشكل .	66
الفرع الثالث / ركن الاختصاص .	66
الفرع الرابع / محل القرار .	67
الفرع الخامس / الغاية من القرار .	68
الفصل الثاني / عيوب القرار الإداري .	69
المبحث الأول / تعريف العيب .	70
المطلب الأول / تعريف العيب لغة.	70
المطلب الثاني / تعريف العيب صطلاحاً .	73
المبحث الثاني /عيوب القرار الإداري .	74

المطلب الأول / عيب عدم الاختصاص .	74
المطلب الثاني / عيب الشكل والإجراءات .	78
الفرع الأول/ حالات عيب الشكل .	80
الفرع الثاني / تسبيب القرارات الإدارية .	83
المطلب الثالث / عيب مخالفة القانون .	85
الفرع الأول / المخالفة المباشرة للقانون .	85
الفرع الثاني / الخطأ في تفسير القانون .	86
الفرع الثالث / الخطأ في تطبيق القانون (عيب السبب).	86
المبحث الثالث / عيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية)	88
المطلب الأول / مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة .	88
الفرع الأول / تعريف عيب إساءة استعمال السلطة في اللغة .	88
1/ تعريف الإساءة في اللغة .	88
2/ تعريف كلمة استعمال في اللغة .	89
3/ تعريف السلطة في اللغة.	89
الفرع الثاني / موقف التشريعات الوضعية من مفهوم إساءة استعمال السلطة.	90
المطلب الثاني / صور إساءة استعمال السلطة .	99
الفرع الأول / مجانبة المصلحة العامة .	99
أولاً / مجانبة المصلحة العامة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره .	100
ثانياً / مجانبة المصلحة العامة انتقاماً من الغير .	102
ثالثاً / مجانبة المصلحة العامة باستعمال الغش نحو القانون أو تحايلاً على تنفيذ أحكام القضاء .	104
رابعاً / مجانبة المصلحة العامة بالاعتداء على قوة الأمر المقضي .	104
الفرع الثاني / مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف .	105
أولاً / الخطأ في تحديد مدى الأهداف المنوط برجل الإدارة .	107

الشكل الأول: الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء .	107
الشكل الثاني : استعمال سلطة الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني.	108
الشكل الثالث : رفض جهة إدارية تقديم خدماتها لأحد المواطنين لإجباره على القيام بتصرف معين .	108
ثانياً / خطأ رجل الإدارة في استعمال وسائل تحقيق الأهداف (الانحراف بالإجراء) .	109
1/ الانحراف لتحقيق المصلحة المالية للإدارة .	110
2/ الانحراف بسلطة تأديب الموظفين ونقلهم ووضع تقارير قياس الكفاءة	112
المطلب الثالث/ إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .	114
الفرع الأول / صعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .	114
الفرع الثاني / وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .	116
أولاً / اثبات الانحراف من نص القرار .	117
ثانياً / الاعتراف .	117
ثالثاً / إثبات إساءة استعمال من ملف الموضوع .	118
رابعاً / إثبات إساءة استعمال عن طريق الوقائع المحيطة بالنزاع .	119
خامساً / إثبات إساءة استعمال السلطة عن طريق الظروف اللاحقة على إصدار القرار .	119
الفصل الثالث / الطعن قي القرار المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة وآثاره .	121
المبحث الأول / مفهوم الطعن الإداري .	122
المطلب الأول / تعريف الطعن الإداري .	122
الفرع الأول / تعريف الطعن لغة .	122
الفرع الثاني / تعريف الطعن الإداري في القانون .	124
أولا / تعريف الطعن في القانون بصورة عامة .	124
ثانياً / تعريف الطعن الإداري في القانون .	124

المطلب الثاني/ الفرق بين الطعن الإداري وبعض المسميات الأخرى.	125
الفرع الأول /الطعن الإداري والطعن القضائي .	125
الفرع الثاني / الطعن الإداري والدعوى والاستئناف .	127
المبحث الثاني / إجراءات رفع الطعن المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة .	133
المطلب الأول / الشروط العامة لقبول عريضة الطعن الإداري	133
الفرع الأول / شروط خاصة بشكل العريضة .	133
أولاً / تقديم عريضة واضحة ومشتملة على البيانات المطلوبة .	133
ثانياً /أن تقدم أمام محكمة مختصة .	138
الفرع الثاني/ شروط خاصة بمقدم الطعن(المصلحة) .	140
الفرع الثالث / شروط خاصة بالمواعيد والإجراءات .	142
أولاً / المواعيد .	142
ثانياً / استنفاد وسائل التظلم .	144
المطلب الثاني / الشروط الخاصة بعريضة الطعن الإداري المعيب بإساءة استعمال السلطة.	146
الفرع الأول / شرط انطواء الانحراف بالسلطة على القرار ذاته.	146
الفرع الثاني / شرط تأثير عيب إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار.	146
الفرع الثالث / وجوب وقوع عيب إساءة استعمال السلطة ممن يملك إصدار القرار .	147
المبحث الثالث / آثار الطعن بإساءة استعمال السلطة .	150
المطلب الأول / مفهوم الآثار .	150
الفرع الأول / تعريف الآثار .	150

أولاً / في اللغة .	150
ثانياً / في اصطلاح الفقهاء .	153
ثالثا / في القانون .	153
الفرع الثاني / وقف التنفيذ .	154
أولاً / طبيعة قف التنفيذ .	154
ثانياً / شروط وقف التنفيذ .	156
الفرع الثالث / إصدار حكم في الطعن في القرار الإداري المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة .	159
أولاً / الإلغاء.	160
ثانياً / المنع.	161
ثالثاً /الإجبار.	161
رابعاً /التقرير .	161
خامساً / التعويض .	161
المطلب الثاني / التعويض عن أضرار القرار الإداري المشوب بإساءة استعمال السلطة	163
الفرع الأول / تكييف التعويض .	163
الفرع الثاني / معايير الإساءة .	164
أولاً : معيار الخطأ العمدي .	164
ثانياً : معيار الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة .	165
ثالثاً : معيار الغاية.	165
رابعاً / معيار الخطأ الجسيم .	166
المطلب الثالث / الطعن في الحكم الصادر في الطعن الإداري وتنفيذه .	167
الفرع الأول / الطعن في الحكم الصادر في الطعن الإداري .	167
الفرع الثاني / تنفيذ الحكم الصادر في الطعن الإداري (التنفيذ ضد الإدارة) .	170

الخاتمة .	173
النتائج التي توصل إليها الباحث .	173
توصيات البحث .	174
فهرس الفهارس .	176
فهرس الآيات القرآنية والأحاديث النبوية.	177
ولاً / الآيات القرآنية.	177
ثانياً / الأحاديث النبوية.	178
الأعلام .	179
المراجع والمصادر.	180
ولاً /القرآن الكريم وعلومه .	180
ثانياً / كتب السيرة .	181
ثالثاً / كتب الحديث .	182
رابعاً / كتب اللغة العربية والمعاجم .	183
خامساً / كتب القانون .	184
سادساً / القوانين واللوائح الصادرة عن وزارة العدل .	189
سابعاً / الدوريات .	189
ثامناً / المواقع الالكترونية .	190
فهرس الموضوعات .	191