

**التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة  
فى نظام ديوان المظالم السعودى  
( دراسة مقارنة )**

إعداد

د. / نايف بن فيصل بن عبد العزيز بن لبدة  
أستاذ القانون المساعد  
كلية الملك خالد العسكرية

## مقدمة:

يعد القرار الإداري أهم الأدوات التي تستخدمها السلطة الإدارية في التعبير عن إرادتها ابتغاء تحقيق المصلحة العامة<sup>(١)</sup> إلا أن النظام قد أوجب على الإدارة أن تصدر قرارها مستوفياً أركانه وشروطه حيث جعل من تجاوز هذا الأمر سبباً للطعن في صحة القرار الإداري أمام القضاء إلغاءً أو تعويضاً أو كليهما معاً.<sup>(٢)</sup>

فمن حيث المبدأ، لا تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض إلا إذا اتصف القرار الإداري بعدم المشروعية، فعدم المشروعية شرط أساسي للتعويض عن القرارات الإدارية.<sup>(٣)</sup> ويكون القرار الإداري غير مشروع إذا أصابه عيب من العيوب الشكلية أو الموضوعية، ويقوم القاضي بفحص أوجه عدم المشروعية الشكلية والموضوعية طالما أثارها الطاعن.<sup>(٤)</sup> فمسئولية الإدارة التي يترتب عليها التعويض تنهض بإصدارها لقرار إداري نهائي غير مشروع لعيب من عيوب عدم المشروعية يمثل خطأ، وأن يلحق صاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين خطأ الإدارة وبين الضرر.<sup>(٥)</sup>

- (١) د. طارق عبد الرؤوف صالح رزق، النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الكويتي، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٤م، ص ٥.
- (٢) صفاء محمود السوليميين وآخرون، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة اليرموك، المجلد ٤٠، ملحق رقم ١، سنة ٢٠١٣م، ص ١٠١٢.
- (٣) أحمد هنية، عيوب القرار الإداري حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة-الجزائر، العدد الخامس، سنة ٢٠١١، ص ١.
- (٤) د. صلاح أحمد السيد جودة، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١١م، ص ١.
- (٥) وفي هذا الصدد ذهبت محكمة التمييز الكويتية إلى القول بأن: "المناطق في مجال مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو قيام خطأ من جانبها بأن يكون ثمة قرار إداري نهائي غير مشروع وأن يحق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر" محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٢٠٠٣/٩٧٠ إداري، جلسة ٢٠٠٥/١/٣١.

ويعد قضاء التعويض حائلاً دون استبداد الإدارة في إصدار قرارات إدارية غير مشروعة حيث يجعلها تراجع نفسها قبل أن تصدر قراراتها الإدارية للتأكد من مدى مشروعيتها وذلك لأن سلطة القضاء الإداري لا تقف عند حدود التعويض بل تتعداه إلى إلغاء القرار الإداري المعيب أو تعديله أو تقويمه (١) كما يعد قضاء التعويض أيضاً وسيلة لحماية حقوق الأفراد وحياتهم من الأضرار المادية أو المعنوية التي قد تنجم عن القرارات الإدارية المعيبة .

واستناداً إلى ما تقدم، وللتعرف على التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة في ظل نظام ديوان المظالم السعودي والقانون الإداري المصري سنقسم هذه الدراسة إلى مباحث أربعة على النحو التالي:

**المبحث الأول:** ماهية دعوى التعويض وأسباب قبولها.

**المبحث الثاني:** شروط قبول دعوى التعويض.

**المبحث الثالث:** أركان المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.

**المبحث الرابع:** جزاء المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٧، ص ١٢.

## المبحث الأول

### ماهية دعوى التعويض وأسباب قبولها

#### تمهيد وتقسيم:

قد تقوم الإدارة وهي بصدد ممارسة نشاطاتها وأعمالها بإصدار قرارات إدارية، إلا أنه قد ينجم عن هذه القرارات ضرراً يلحق بأحد الأفراد أو بمجموعة من الأفراد، وفي هذه الحالة يحق للشخص المضر أن يطالب الإدارة بتعويضه عن هذا الضرر، ويكون ذلك بواسطة دعوى التعويض التي تقام أمام قضاء التعويض والذي يبحث بدوره في مدى تقرير مسئولية الدولة عن أعمال سلطاتها بالنسبة للأضرار التي قد تصيب الآخرين بسبب هذه الأعمال.<sup>(١)</sup>

واستناداً إلى ما تقدم، وللتعرف على ماهية دعوى التعويض وأسباب قبولها، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

#### المطلب الأول: ماهية دعوى التعويض.

#### المطلب الثاني: أسباب قبول دعوى التعويض.

(١) د.جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٦م، ص ٣١٧.

## المطلب الأول

### ماهية دعوى التعويض

إن دراسة ماهية دعوى التعويض تقتضي تعريف دعوى التعويض وبيان أهميتها وذكر ما تتسم به من خصائص تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى وسنتناول ذلك على النحو التالي:

#### أولاً- تعريف دعوى التعويض:

تعرف دعوى التعويض على أنها "الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة".<sup>(١)</sup> كما تعرف بأنها "دعوى قضائية يطلب فيها المدعي من القضاء تقدير مشروعية تصرفات الإدارة وتقييمها وإلغائها أو تعديلها والتعويض عنها".<sup>(٢)</sup> وثمة من يعرفها بأنها "الدعوى التي يحركها المدعي، بغية الحصول على حكم بإلزام الإدارة، بأن تؤدي إليه تعويضاً عما أصابه من أضرار مادية وأدبية، جراء تصرف الإدارة تصرفاً غير مشروع".<sup>(٣)</sup> وأخيراً، تعرف دعوى التعويض بأنها "الدعوى التي يطالب فيها صاحب الشأن بحق شخصي تجاه الإدارة، ويرتب القضاء فيها جميع النتائج القانونية على القرار غير

(١) د. معوض عبد التواب، دعاوى التعويض الإدارية وصيغها، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة ١٩٩٨م، ص ١١.

(٢) د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٢، ص ١٥.

(٣) د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٥م، ص ٥٤٥.

المشروع، فيكون له حق الحكم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به بما في ذلك تقويم أو تعديل القرار الإداري غير المشروع".<sup>(١)</sup>

في ضوء التعريفات المتقدمة يتضح أن: قضاء التعويض يهدف إلى حماية المراكز القانونية الفردية والحقوق الشخصية للأفراد، ويستند إلى حق اعتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة، ويقوم المتضرر بالمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه نتيجة تصرف الإدارة، والذي يجب أن يكون غير مشروع.

### ثانياً- أهمية دعوى التعويض:

إن دعوى التعويض وسيلة لتغطية الأضرار التي لا تدخل ضمن موضوع دعوى الإلغاء، ويتضح ذلك جلياً في النواحي التالية:

أ- قد لا يكفي إلغاء القرار الإداري غير المشروع في إزاحة ضرر المدعي، وإنما ينبغي تعويضه عن الآثار التي سببها قرار الإدارة الملغي كقرار اعتقال مواطن.<sup>(٢)</sup> أي أن قضاء التعويض يكمل الحماية التي يضيفها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد بإعدام القرارات الإدارية غير المشروعة من خلال جبر الضرر الذي يصيب الأفراد.<sup>(٣)</sup>

ب- قد يغلق باب الطعن بالإلغاء ويظل طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً في بعض الأحوال منها على سبيل المثال:<sup>(٤)</sup>

- (١) د. محمد الشافعي، القضاء الإداري، الزقازيق، مكتبة النصر، دون تاريخ نشر، ص ٣٠٢.
- (٢) د. غازي فيصل، د. عدنان عبيد، القضاء الإداري، بغداد، مطبعة الإرشاد، سنة ٢٠١٣م، ص ٢١٩.
- (٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص ١١.
- (٤) د. ماجد راغب الحلو، الدعوى الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، سنة ١٩٩٩م، ص ٢٢٢.

١- انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وبالتالي لا يبقى أمام المضرور سوى سلوك طريق التعويض لجبر الضرر الذي حاق به من جراء تصرف الإدارة غير المشروع.

٢- تحصين المشرع للقرار الإداري ضد دعوى الإلغاء عن طريق النص بعدم جواز الطعن فيه بالإلغاء، وترك طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً.<sup>(١)</sup>

٣- إن قضاء الإلغاء وإن كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة فإنه لا يكفل تغطية ما يترتب على بقاء تلك القرارات الإدارية المعيبة فترة من الزمن وذلك نظراً لمبدأ نفاذ القرارات الإدارية بالرغم من رفع دعوى الإلغاء. حيث إن رفع دعوى الإلغاء لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها حيث يمكن للدولة أن تنفذ تلك القرارات على الرغم من الطعن فيها بالإلغاء وهذا من شأنه أن يرتب أثراً قد يتعدّر تداركها إذا ألغى القاضي الإداري تلك القرارات لعدم مشروعيتها وذلك في الفترة ما بين صدور القرار من الإدارة وإلغائه لعدم المشروعية بواسطة القاضي الإداري ومثال ذلك: صدور قرار بإزالة وهدم منزل أثري أو منع أحد الطلبة من الدخول لأداء امتحان الثانوية العامة، أو وفاة المريض الممنوع من السفر لغرض العلاج، وتنفيذ هذه القرارات، ففي هذه الحالة يكون تنفيذ الإدارة للقرارات المعيبة قبل رفع دعوى الإلغاء أو بعد رفع دعوى الإلغاء وقبل الحكم بالإلغاء قد جعل من إلغاء القرارات الإدارية غير ذي جدوى بالنسبة لصاحب المصلحة.<sup>(٢)</sup>

(١) د. غازي فيصل، د. عدنان عبيد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل، د. فتحي فكري، الدعاوى الإدارية والدستورية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠م، ص ١٣.

٤ - لا يمكن الطعن بالإلغاء بالأعمال المادية للإدارة، أي أنه يقتصر دور القضاء الإداري في دعوى الإلغاء على فحص مشروعية القرارات الصادرة من جهة الإدارة العامة فقط دون أعمالها المادية، فهذه الأخيرة يتم مراقبتها من قبل القضاء عن طريق دعوى التعويض.<sup>(١)</sup>

٥ - إن محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري النهائي، أما دعوى التعويض فإنها قد تكون ضد قرار إداري نهائي، وقد تكون بمناسبة تنفيذ عقد إداري، أو نتيجة لعمل مادي أتته الإدارة ونشأ عنه ضرر أصاب الأفراد، فهذه المسائل لا تصلح محلاً لدعوى الإلغاء.<sup>(٢)</sup>

### ثالثاً- خصائص دعوى التعويض:

تتميز دعوى التعويض بعدة خصائص تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية، وخاصة دعوى الإلغاء وأهم هذه الخصائص ما يلي:

ويقصد بذلك أنها ليست مجرد تظلم أو طعن إداري، وذلك لأنها ترفع أمام جهات قضائية تابعة للسلطة القضائية، ويتم قبولها أو رفضها أو الفصل فيها من طرف هذه الجهات القضائية، وذلك في إطار الشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانوناً، أما الطعون الإدارية فهي توجه وترفع أمام الجهات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية.<sup>(٣)</sup>

(١) د. محمد الشافعي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٠٢.

(٣) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة ٢٠٠٤، ص ٢٥٧.



**أ- إن دعوى التعويض الإدارية تحمي مركز قانوني شخصي:**

وهو جبر الضرر والذي لحق بالمدعي على عكس دعوى الإلغاء التي تعمل على حماية مركز قانوني موضوعي يتمثل في مبدأ المشروعية. أي أن دعوى التعويض تستند إلى اعتداء الإدارة على حق شخصي وذاتي للمدعي، حيث يطالب المدعي من خلالها الحكم له بالتعويض العادل نتيجة الضرر الذي أصابه، والذي يشترط فيه أن يكون متولداً من جراء تصرف الإدارة غير المشروع، في حين أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية يكفي لقبولها وجود مصلحة شخصية ومباشرة لرافع الدعوى، ولو لم يكن صاحب حق، بل يكفي فيها أن يستند المدعي إلى أن الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري قد خالفت قاعدة قانونية قائمة، سواء أخذت شكل نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي أو مجرد تعليمات.<sup>(١)</sup>

**ب- تمتع القاضي في دعوى التعويض بصلاحيات واسعة:**

تتمثل في إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو تعديله، والحكم على الإدارة بدفع مبلغ من المال على سبيل التعويض كما في دعاوى المسؤولية الإدارية ودعاوى العقود الإدارية والطعون الانتخابية، ففي قضاء التعويض لا تحطم فيه المحكمة رأي الإدارة فحسب، بل تتعدى ذلك إلى تصحيح المركز القانوني للطاعن وبيان الحل الصحيح في المنازعة. هذا على خلاف مهمة القاضي ودوره في دعوى الإلغاء، إذ تقتصر على البحث بمدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، ومن ثم الحكم بإلغائه إذا تبين له عدم

(١) راجع في ذلك: زكي محمد النجار، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٠م، ص ١٠.

د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠م، ص ٦٩٣.

مشروعيته، وإلا حكم ببرد الدعوى في حال ثبوت مشروعيته.<sup>(١)</sup> أي أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يتمتع بحجية الأمر المقضي به قبل الكافة، فكل من له مصلحة شخصية ومباشرة أن يتمسك بهذا الحكم حتى ولو لم يكن طرفاً في الدعوى، كما يجوز الاحتجاج بهذا الحكم في مواجهة الغير ويحق التمسك بهذه الحجية في أي منازعة يثار بشأنها البحث في مشروعية القرار الملغى، ولو اختلفت موضوعاً وسبباً عن دعوى الإلغاء، وسواء كانت تدخل في اختصاص القضاء الإداري أو العادي.<sup>(٢)</sup>

## المطلب الثاني

### أسباب قبول دعوى التعويض

إن القرار الإداري إما أن يصدر سليماً غير مشوب بأي عيب من عيوب عدم المشروعية، وبالتالي فلا مجال لإلغائه أو التعويض عنه، وإما أن يصدر مشوباً بعيب أو أكثر من عيوب عدم المشروعية، ألا وهي: عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل أو عيب في السبب أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. وهذه العيوب قد نصت عليها المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الجديد بالقول "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في ..... دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو

(١) راجع في ذلك: د. إعاد علي القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، عمان، دار وائل، سنة ١٩٩٩م، ص ١٥٤.

د. زكي محمد النجار، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠.

(٢) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، سنة ١٩٩١م، ص ٣٩٦.

وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة....." (١).

يتضح من النص المتقدم أن: نظام ديوان المظالم السعودي قد حصر العيوب التي قد تلحق بالقرار الإداري في: عدم الاختصاص، وعيب في الشكل وعيب في السبب أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة (٢). وهنا يثور التساؤل التالي: هل تصلح جميع هذه العيوب التي تلحق بالقرار الإداري للحكم بالتعويض؟

لقد استقر الفقه والقضاء على أن العيوب الموضوعية والتي تتمثل في مخالفة القرار للنظام (القانون) أو اللوائح أو خطأ في تطبيقه أو تأويله أو إساءة استعمال السلطة هي التي تصلح أساساً للتعويض عند ترتب الضرر من ورائها (٣).

وذلك لأن العيوب الموضوعية تؤثر في مضمون القرار وفحواه وتجعله غير قابل للتصحيح (٤) فالعيب الموضوعي يؤثر في كل حين في مضمون القرار الإداري فإذا

(١) كما نصت علي ذلك أيضا المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م بالقول: "...ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة...."

(٢) انظر في ذلك: حكم ديوان المظالم رقم ١٣٨ /ت/ ٣ لعام ١٤٠٨ هـ، حيث جاء فيه « إن من صحة القرار الإداري أن يشتمل على عدة عناصر مجتمعة لا يغني أحدها عن الآخر وهي: الشكل، والسبب، والاختصاص، وصحة الإجراء، والغاية؛ فإذا اختل أحدها أصبح القرار معيباً. (٣) راجع في ذات المعنى: د.صلاح أحمد السيد جودة، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١.

(٤) حكم المحكمة الإدارية المصرية في ١١/٦/١٩٨٨، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٣٩، ص ٩٧.

كان من المتصور أن يصدر القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص أو مخالفة الشكل ولكنه صحيح من حيث موضوعه ويبقى من السهل على الإدارة تصحيحه إلا أن هذا الفرض غير متصور إزاء العيب الموضوعي الذي ينال دائماً من موضوع القرار ومادته ومن ثم لا يمكن تصحيحه.<sup>(١)</sup> لأن الإدارة إذا أصدرت قراراً مخالفاً للقانون أو انحرفت في استعمال سلطتها تكون قد تجاوزت استعمال السلطة وهذا التجاوز يكون دائماً مصدراً لمساءلة الدولة بالتعويض إذا ترتب عليه ضرر<sup>(٢)</sup>

فمخالفة القانون تكفي باستمرار للحكم على الدولة بالتعويض وتتخذ هذه المخالفة في التطبيق عدة أشكال منها:

- ا- إذا خالف القرار الإداري مبدأ حجية الشيء المقضي به.
- ب- مخالفة القانون بسبب الامتناع المستمر عن تطبيق القانون.
- ج- مخالفة القانون في صورة الخطأ المباشر في تطبيق القانون.
- د- مخالفة القانون في صورة الاعتداء على حرية عامة.
- هـ- مخالفة القانون في صورة مخالفة المبادئ العامة للقانون.<sup>(٣)</sup>

(١) د. إبراهيم محمد علي، د. عبد المنعم شرف، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية - قضاء التعويض - القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٣٣٠.

(٢) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٦٥.

(٣) د. إبراهيم محمد علي، د. عبد المنعم شرف، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٣٣١.

كما أن عيب الانحراف بالسلطة يعد باستمرار مصدرا لمسئولية الدولة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنه.<sup>(١)</sup> ومثال ذلك القبض على أحد الموظفين حتى لا يلتحق بوظيفته ورفض أحد المواطنين لأسباب لا تتصل بالصالح العام<sup>(٢)</sup>

أما بالنسبة للعيوب الشكلية والإجرائية فقد استقر الفقه الإداري على أنه إذا وجد نص يرتب البطلان على إغفال و مخالفة شكل أو إجراء محدد؛ فيتعين النزول على حكم هذا النص، والحكم ببطلان القرار، أما إذا لم يوجد نص يقرر البطلان في حالة إغفال أو مخالفة شكل أو إجراء معين؛ فقد استقر الفقه الإداري على التفرقة بين الشكليات والإجراءات الجوهرية، والشكليات والإجراءات الثانوية، واعتبر أن القرار الإداري يبطل في حالة إغفال الشكليات والإجراءات الجوهرية.<sup>(٣)</sup>

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام يتمثل في تحديد معيار التفرقة بين الشكليات والإجراءات الجوهرية والشكليات والإجراءات الثانوية، حيث ذهب البعض إلى التفرقة بين الشكليات والإجراءات المقررة لمصلحة الأفراد ونظيرتها المقررة لصالح الإدارة، واعتبر الأولى جوهرية والثانية ثانوية، بينما ذهب البعض الآخر إلى الأخذ بمعيار موضوعي يقوم على النظر إلى مدى تأثير الشكل أو الإجراء على مضمون أو فحوى القرار، فإذا كان من الممكن أن يصدر القرار على نحو مغاير لوروعيت الشكليات أو الإجراءات التي تم إغفالها أو تمت مخالفتها، فإن الشكل أو الإجراء في

(١) د. محمد عبد الواحد الجميلي ، قضاء التعويض -مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٩٩ ، ص ٣٨٥ .

(٢) د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٩٩ ، ص ٧٢٠ .

(٣) د.محمد عبد العال السنارى، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، الرياض:معهد الإدارة العامة، سنة ١٤١٤هـ، ص ١٩٤ - ١٩٥ .

مثل هذه الحالة يعتبر جوهرياً، أما إذا كان مضمون القرار لن يتغير لو روعيت الشكليات أو الإجراءات التي تم إغفالها أو تمت مخالفتها، فإن الشكل أو الإجراء في مثل هذه الحالة يعتبر ثانوياً وغير جوهرياً، وكانت الإجابة بالنفي، فإننا نكون أمام شكلية ثانوية.<sup>(١)</sup>

أما بالنسبة للقضاء فنجد أن ما استقر عليه العمل في القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) هو المعيار الموضوعي: والذي يأخذ بمبدأ مدى تأثير الشكل والإجراء على مضمون وفحوى القرار، بمعنى مدى إمكانية صدور القرار على نحو مغاير لو روعيت الشكليات التي أغفلتها وخالفتها الإدارة، ففي حالة الإيجاب نكون أمام شكلية جوهرية وفي حالة عدم الإيجاب نكون أمام شكلية ثانوية

حيث ورد في أحد أحكامه « وبناء عما سبق كله، فإن القضاء الإداري درج على القضاء أن هناك إجراءات شكلية ثانوية من الممكن ألا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، وهما نوعان، أولهما: الإجراءات المقررة لمصلحة جهة الإدارة وحدها، وثانيهما: تلك الإجراءات التي لا تؤثر مخالفتها على مضمون القرار الإداري المطعون فيه. وحيث إنه بالنظر إلى الفقه والقضاء الإداري تظهر نتيجة أن الإجراءات الشكلية الجوهرية تشمل كل إجراء من شأنه أن يؤثر في صحة القرار الإداري. والمقصود بالشكل والإجراء الجوهرية هو ذلك الإجراء الذي إذا أهمل كان من شأنه أن يقلل من الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد، وهو ذلك الإجراء الذي إذا راعته كان سيؤدي إلى تعديل القرار الإداري، فلا يصدر على النحو الذي صدر به، كما أن الأحكام المستقرة في القضاء الإداري على أن كل ما تقرره الأنظمة واللوائح من أشكال وإجراءات تستهدف حماية الموظفين العموميين، أو الأفراد العاديين في

(١) د. على شفيق على صالح، دعوى إلغاء القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة، العدد ٧٥، السنة الثانية والثلاثين، يوليو ١٩٩٢ م، ص ٥٦.

مواجهة مظان خطأ الإدارة وتسرعها، تعتبر أشكالاً جوهرية، يؤدي إغفالها أو مخالفتها جزئياً أو كلياً إلى وصم القرار الإداري بعدم المشروعية، ويجعله بالتالي حقيقياً بالإلغاء. وعلى هذا يكون الإجراء الشكلي جوهرياً في حالين أولهما: أن يكون هذا الإجراء جوهرياً ينص النظام عليه؛ كإجراء تحقيق، أو العرض على مسؤول قبل اتخاذ القرار الإداري. وفي الحالات كلها لا بد من العمل بنص النظام أو اللائحة بأية حال، وثانيهما: أن يكون ذلك الإجراء بطبيعته إذا كان أثره حاسماً في مسلك جهة الإدارة، وهي تخرج القرار الإداري إلى الواقع.<sup>(١)</sup>

ومن ذلك: حكمه بأن عدم اشتراك مندوب جهة حكومية في اللجنة المشكلة لدراسة تقدير الضرر الذي لحق بالمتضرر والتعويض عنه أمر جوهرى لا يكون القرار سليماً إلا بتوافره، ومن شأنه أن يؤثر على مضمون القرار الصادر من اللجنة المشار إليها في الموضوع.<sup>(٢)</sup> وفي حكم آخر جاء فيه: "ومن حيث إن القرار المطعون فيه المتمثل في المحضر الذي ذكر آنفاً قد صدر عن اللجنة المشار إليها دون أن تستكمل تشكيل أعضائها على النحو المنصوص عليه في قرار مجلس الوزراء القاضي بتشكيلها، فلم يشترك في إصدار القرار كل من مندوب المحكمة الكبرى ووزارة الأشغال العامة اللذين نص القرار على اشتراكهما فيها في مثل هذه الدعاوى؛ ولذلك فإن قرارها يكون قد صدر مشوباً بعيب مخالفة الشكل، وهو من العيوب التي تجعل القرار من أصله باطلاً جديراً بالإلغاء، مما يتعين معه - والحال كذلك - الحكم بإلغائه.<sup>(٣)</sup> وقال في حكم آخر: "بأن إجراء التحقيق في القضايا التأديبية يعد إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار التأديبي. لأن في ذلك عدم تمكين للمدعى عليه من الدفاع عن نفسه

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٢٢٣ /ت/ ٥ لعام ١٤٢٧ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة

عن ديوان المظالم عام ١٤٢٧ هـ، ص ١١٣٤ وما بعدها

(٢) حكم ديوان المظالم، رقم ١٠٤ /ت/ ٣ لعام ١٤٠٨ هـ، حكم غير منشور.

(٣) حكم ديوان المظالم، رقم ١٠٥ /ت/ ٣ لعام ١٤٠٨ هـ، حكم غير منشور

وإتاحة الفرصة له لتقديم ما عساه أن ينفي الاتهام عنه<sup>(١)</sup> ما أن الديوان قرر أن الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة لا تؤدي إلى بطلان القرار الإداري، ومن ذلك حكمه بصحة ابتعاث موظف للتدريب في الخارج دون أخذ موافقة لجنة التدريب وفقاً لما يقضي به النظام، لأن مخالفة النظام لا يرجع إلى أسباب قائمة بذات المدعي، بل يرجع إلى خطأ وقعت فيه الإدارة من غير أن يكون للمدعي دخل<sup>(٢)</sup>

أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري فقد ذهب أول الأمر إلى اعتناق المبدأ القاضي بأن جميع العيوب التي تلحق بالقرار الإداري فتجعله غير مشروع تصلح أساساً للحكم بالتعويض وذلك إذا ما ترتب عليه ضرر لحق بالأفراد وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكم لها بأنه "لا يجوز قصر مسؤولية الإدارة على حالة الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها، أو إلى ما يقاربه من خطأ جسيم وفقاً لما هو مقرر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بل يكفي لتقرير هذه المسؤولية أن يصدر القرار الإداري معيباً لأي وجه من تلك الأوجه، وأن يترتب عليه ضرر دون تخصيص هذا الحكم بعيب إساءة استعمال السلطة وحده<sup>(٣)</sup> غير أن القضاء الإداري المصري قد عدل لاحقاً عن المبدأ القاضي باعتبار كل عيب مهماً كان نوعه يصلح أساساً لقيام المسؤولية الإدارية، وبالتالي يصلح للحكم بالتعويض إذا ما ترتب عليه ضرر، وأخذ بالتفرقة بين أنواع هذه العيوب، وانتهى إلى أن عيب الشكل وعيب عدم الاختصاص لا يصلحان أساساً للحكم بالتعويض، حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري إلى القول: "بأن مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار الإداري غير مشروع أي يشوبه عيب أو أكثر من العيوب

(١) حكم ديوان المظالم، رقم ٦٠/ت/٣ لعام ١٤٠٥ هـ، حكم غير منشور

(٢) حكم ديوان المظالم، رقم ٣٠/ت/١ لعام ١٤٠٤ هـ حكم غير منشور

(٣) مجموعة محكمة القضاء الإداري في السنة السابعة، ص ١٠٢٧، مشار إليه لدى: د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٦٦.



المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر في أن يترتب الضرر على القرار الغير مشروع - متى كان إلغاء القرار مرده لعيب من عيوب الشكل بحيث لو رعت الإجراءات الإدارية في شأنه لصدر صحيحا وبالتالي فإن الخطأ المشار إليه لا يكون موجبا للتعويض" (١)

كما ذهبت أيضا إلى القول بأنه: "من المبادئ المسلمة في القانون الإداري، والتي استقر عليها قضاء مجلس الدولة أن مجرد العيب الشكلي وحده لا يرتب حقاً في التعويض، وعلى ذلك فمتى كانت الأسباب التي قام عليها حكم محكمة القضاء الإداري وإن صلحت أساساً لإلغاء هذا القرار لمخالفته القانون من حيث الشكل، إلا أنها لا تصلح سنداً للمدعي في مطالبته بالتعويض عن مخالفة هذا القرار للقانون." (٢)

يتضح مما تقدم أن: القضاء الإداري المصري قد ذهب إلى أن العيوب الشكلية والتي تتمثل في الشكل والاختصاص، وإن كان يؤديان إلى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، إلا أنهما لا يؤديان بصفة حتمية إلى الحكم بالتعويض.

إلا أن القضاء المصري قد عدل عن هذا القضاء وذهب إلى التمييز بين الشكليات الجوهرية، والتي تؤثر في موضوع القرار ومضمونه، وهذه بدورها تصلح أساساً للحكم بالتعويض وبين الشكليات الثانوية، والتي لا تؤثر في مضمون وموضوع القرار الإداري. وقد عبر القضاء الإداري المصري عن هذا الاتجاه بالقول "إن الأمر بالنسبة لعيب الشكل والاختصاص يتخذ حكماً آخر، سواء كانت الشكلية مقررة لمصلحة فرد أم الإدارة، إذ أن مسؤولية الإدارة لا تتقرر بمجرد تحقق الضرر في جميع الحالات، فالشكل إما أن يكون جوهرياً أو تبعياً، ومخالفته إما أن تكون مؤثرة في القرار

(١) مجموعة محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم ٧٤٠ لسنة ٤٣ ق، ع، جلسة ١٧/١٠/١٩٩٨.

(٢) دعوى ١٤/٥/١٩٥٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص ٦٧٤.

أو غير موثرة فيه، فإذا كانت مخالفة الشكل التي تؤدي إلى الحكم بإلغاء القرار المعيب لا تنال من صحته موضوعياً، فإنها لا تنهض سبباً للحكم بالتعويض، ما دام أن القرار من حيث الموضوع والوقائع التي قام عليها تبرر صدوره وأنه في وسع الإدارة أو كان في وسعها أن تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبة، ذلك أن عيب مخالفة الشكل قد يقعد عن إحداث أثره في إبطال القرار المشوب به، إذا قامت لدى الإدارة استحالة مادية مستديمة تحول دون إفراغ القرار في الشكل المطلوب أو إتباع هذا الشكل في إصداره، وهذه هي حالة القوة القاهرة، أو إذا تنازل عن التمسك بالشكل من شرع لمصلحته، ولم يكن هذا الشكل متعلقاً بالنظام العام، أو كان صاحب الشأن هو الذي تسبب بفعله في عدم إمكان مراعاته، أو قامت الإدارة أو كان في وسعها أن تقوم بعد إصدار القرار بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل أو تصحيحه دون أن يكون من شأن ذلك التأثير بتغيير ما في تقديرها لموضوع القرار أو لملاءمة إصداره، وكذلك الشأن فيما يتعلق بعيب عدم الاختصاص إذا ما كان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقاً للفرد لا محالة لو أن القرار ذاته صدر من الجهة المختصة...".<sup>(١)</sup>

يتضح مما تقدم أن: عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل الذي يعتور القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض قول غير مطلق، بل يرد عليه استثناء مرجعه مدى صحة القرار الصادر بمراعاة قواعد الاختصاص والإجراءات القانونية الشكلية، ومدى الخطأ الجسيم لتلك العيوب الإجرائية، والتي سببت ضرراً للمدعي، كما أن القاعدة العامة أنه لا يجوز التعويض لمجرد مخالفة الإجراءات القانونية الشكلية التي لا تلحق بالمدعي ضرراً.

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

وقد ذهب بعض الفقه<sup>(١)</sup> والذي نؤيد مذهبه إلى عدم تأييد ما ذهب إليه كل من القضاء المصري والقضاء السعودي بشأن التفرقة بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، ومرد ذلك أن كل قرار إداري مشوب بعدم مشروعية شكلية يتوافر فيه ركن الخطأ، وبذا يتعين أن يكون القرار الملغى لأي عيب شكلي مصدراً لتعويض الأضرار التي نجمت عنه، حيث أن قواعد الاختصاص من النظام العام، وبالتالي لا يجوز التنازل عنها أو تقويضها إلا بموجب نص قانوني صريح يسمح بذلك، إضافة إلى أن الشكليات القانونية التي يقرها المشرع إنما تستهدف حماية المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحررياتهم، ومن ثم فإنه لا بد من أن يكون هنالك تلازم حتمي بين عدم المشروعية الشكلية والتي ينجم عنها ضرر يصيب الأفراد وبين التعويض.

بالإضافة إلى ما تقدم، يمكن القول بأن القاعدة والمبدأ العام المقرر في القانون المدني هو أن كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز، فمن باب أولى أن تتحمل الإدارة نتيجة خطئها حتى ولو كان يسيراً، ما دام أن خطأها نجم عنه ضرر للغير، إذ لا يعقل أن تعفى الإدارة من المسؤولية بحجة أن خطأها كان يسيراً وتلغى بذلك حقاً ترتب للفرد أو للأفراد المتضررين وهو التعويض، أو نعفى الإدارة من تحمل مسؤولية خطئها اليسير بداعي أنها قد سحبت أو عدلت القرار غير المشروع، إذ بهذه الحالة تكون الإدارة قد عالجت وتداركت الخطأ، ولكنها لم تقم بمعالجة الآثار التي نجمت عنه وهي الأضرار، وفي هذا إجحاف وهضم لحق المتضرر في التعويض، وهذا ينطبق على جميع الأخطاء التي ترتبها الإدارة، سواء كانت شكلية أو موضوعية.

(١) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٨م، ص ٢١٢.

## المبحث الثاني شروط قبول دعوى التعويض

### تمهيد وتقسيم:

هناك شروط يجب توافرها لقبول دعوى التعويض، ويقصد بشروط قبول الدعوى بشكل عام-تلك الشروط التي يجب توافرها كي تكون الدعوى مقبولة شكلاً أمام القضاء، فإذا لم تتوافر هذه الشروط كلها أو بعضها، قضت المحكمة بعدم قبولها دون التعرض لموضوع الدعوى، أما إذا توافرت هذه الشروط فتتصدى المحكمة عندئذ للمبحث في موضوع الدعوى وإصدار الحكم اللازم، إلا أن قبول دعوى التعويض لا يعني حتماً إجابة المدعي لطلباته، إذ يتوقف ذلك على نتيجة الفصل بموضوع الدعوى بأن يكون القرار الإداري المطعون فيه غير مشروع، فإذا كان سليماً، قضت المحكمة برفض الدعوى.<sup>(١)</sup>

وفي ضوء ما تقدم، وللتعرف على شروط قبول دعوى التعويض، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول:** الشروط الموضوعية لقبول دعوى التعويض.

**المطلب الثاني:** الشروط الإجرائية لقبول دعوى التعويض.

(١) د. إدوارد عيد، القضاء الإداري-دعوى الإبطال ودعوى القضاء الشامل ببيروت، مطبعة البيان، سنة ١٩٧٥م، ص ٣٨٧.

## المطلب الأول

### الشروط الموضوعية لقبول دعوى التعويض

لدعوى التعويض شرطين موضوعيين، لا تقبل حال تخلف أي منهما، أولهما: محل تلك الدعوى وهو القرار الإداري، والذي يتعين أن تتوافر فيه شروط معينة، وثانيهما المصلحة في رفع الدعوى، حيث لا دعوى بلا مصلحة، وسنتناول هذين الشرطين على النحو التالي:

#### الشرط الأول-القرار الإداري:

إن الحديث عن القرار الإداري يتطلب تعريفه وبيان الشروط الواجب توافرها لقيام القرار الإداري وسنتناول ذلك على النحو التالي:

#### أولاً- تعريف القرار الإداري:

يُعرف الفقه القانوني القرار الإداري بأنه "عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة إما في الحقوق أوفي الالتزامات". (١) كما يُعرف أيضاً بأنه "تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين". (٢)

بينما يعرف القضاء الإداري السعودي القرار الإداري بأنه: "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً تحقيقاً للمصلحة العامة" (٣)

(١) د.مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، سنة ١٩٧٩م، ص ٣٠٠.

(٢) د.سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩.

(٣) قرار ديوان المظالم رقم ٨٦/٦ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ١/٤٩٧/ق لعام ١٤٠٠هـ

كما يعرفه القضاء الإداري المصري بأنه "إفصاح من جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بمال لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني، متى كان ذلك الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً بهدف تحقيق المصلحة العامة".<sup>(١)</sup>

### ثانياً- الشروط الواجب توافرها لقيام القرار الإداري:

لكي نكون بصدد قرار إداري يصلح لأن يكون محلاً لدعوى التعويض، فإن هناك شروط أساسية، ينبغي توافرها تتمثل فيما يلي:

#### أ- صدور القرار عن سلطة إدارية وطنية:

يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية وطنية، سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها، فإذا كان مصدر القرار سلطة أجنبية فلا يقبل الطعن فيه بالتعويض أمام القضاء الوطني لأنه يخرج عن إطار سيادة الدولة. ولكن إذا صدر القرار من سفير المملكة في الخارج فإنه يخضع لرقابة الديوان لأنه خاضع للسيادة الوطنية<sup>(٢)</sup>. ولكي نكون أمام قرار إداري

(١) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٦٦٧ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٦/١/١٩٩٤ م.

(٢) د. جابر سعيد حسن محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، الرياض، دون ناشر، سنة ١٤٢٧ / ١٤٢٨ هـ، ص ٣٦٥.

راجع كذلك: قرار ديوان المظالم رقم ١٤١ / ت / ٣ لعام ١٤٠٧ هـ والذي جاء فيه: "أنه يلزم لإسباغ صفة القرار الإداري أن يكون إدارياً بحسب موضوعه وفحواه، كأن يتعلق بمسألة أو رابطة عامة أو بحق عام، فإذا لم يكن كذلك ودار القرار حول رابطة من الروابط التي تنشأ عن علاقات الأفراد والهيئات الخاصة ببعضهم البعض خرج بهذا الوصف عن القرارات الإدارية أياً كان مصدره).

ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبارة بتغير صفته بعد ذلك.<sup>(١)</sup>

ويعتبر من أشخاص القانون العام أو ما في حكمة القرارات الصادرة عن إحدى السلطات المركزية في الدولة مثل: رئيس الدولة ونوابه، ومجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم ورؤساء المصالح والإدارة الحكومية المركزية، ومن أشخاص القانون العام السلطات اللامركزية الإقليمية التي لها شخصية قانونية اعتبارية كالمحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والقرى، فالقرار الصادر عن رؤساء مجالس المحافظة أو المراكز أو المدينة أو القرية يعد قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ويعتبر قراراً إدارياً القرار الصادر عن إحدى السلطات اللامركزية المرفقية أو المصلحية التي اعتبرها المشرع من أشخاص القانون العام، مثل هيئة النقل العام.<sup>(٢)</sup> كما تعتبر النقابات المهنية كنقابة المحامين والأطباء والمهندسين من أشخاص القانون العام، لأن إنشاءها يتم بقانون، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام.<sup>(٣)</sup>

### ب- يجب أن يحدث القرار الإداري أثراً قانونياً:

يتعين لانسحاب وصف القرار الإداري على تصرف الإدارة أن تقصد به الإدارة إحداث أثر قانوني، إما بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو التأثير إلغاءً أو تعديلاً في المراكز

(١) د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، القضاء الإداري، كلية القانون، جامعة دهوك، مطبعة جامعة دهوك، سنة ٢٠١٠م، ص ١٩٠.

(٢) د.شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٩م، ص ١٧.

(٣) د.عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠١م، ص ١٩٦.

القانونية القائمة، ومن ثم يخرج عن نطاق القرارات الإدارية أعمال الإدارة التنفيذية، وكذلك أعمالها التحضيرية أو التمهيدية، إضافة إلى أعمال الإدارة الداخلية لعدم إحداث أي منها بذاته أثراً قانونياً.<sup>(١)</sup> ومع ذلك، فإنه إذا كان من شأن القرار التنفيذي إنشاء أو تعديل في مركز قانوني لصاحب الشأن متميزاً عن المركز القانوني العام المجرد المستمد من القانون الذي جاء القرار تنفيذاً أو تطبيقاً له، فإنه يدخل في نطاق القرارات الإدارية التي يجوز لصاحب الشأن الطعن فيها.

أي أن دعوى التعويض ضد القرارات الإدارية غير المشروعة لا تقبل شكلاً إلا إذا كانت تلك القرارات من شأنها أن تحدث بذاتها أثراً قانونياً يمس الطاعن القانوني بأن يلحقه ضرر، سواء تمثل هذا الأثر في إنشاء أو تعديل أو إلغاء المركز القانوني له<sup>(٢)</sup>، أما إذا كان القرار الإداري لا يرتب مساساً بالمركز القانوني للطاعن، فلا يصلح أن يكون محلاً للطعن فيه بدعوى التعويض أمام القضاء الإداري لعدم إلحاقه إلى ضرر بالطاعن.<sup>(٣)</sup> لذلك لا تقبل الدعوى إذا كان محل الطعن : الآراء الاستشارية والمقترحات، والتعليمات المصلحية أو الأوامر التي تعد مجرد تطبيق أو توضيح للأنظمة والقرارات ، أيضا لا يقبل الطعن في التحقيقات الإدارية ( لأن محل الطعن يجب أن يكون قرار الجزاء وليس التحقيق الذي تم بصدده<sup>(٤)</sup>)

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

وتأكيداً لذلك، قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "القرار الصادر بتنفيذ حكم بإزالة عقار حتى سطح الأرض لا يرقى إلى مرتبة القرارات الإدارية، حيث لا يعدو أن يكون إجراءً تنفيذياً للحكم الجنائي".

(٢) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣٥٨ لسنة ٣٧ ق ، جلسة ١٩٩٢/٥/٣ م.

(٣) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٢ م، ص ١٩٥.

(٤) د. جابر سعيد حسن محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٦٥.



**ج- يجب أن يكون القرار الإداري نهائياً:**

وهذا الشرط نصت عليه صراحة المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الجديد<sup>(١)</sup> كما نصت عليه كذلك المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م<sup>(٢)</sup>، ويقصد بنهائية القرار الإداري أن يكون معتمداً بصفة نهائية من صاحب الصلاحية ولا يحتاج إلى موافقة أو تصديق من سلطة أعلى يتوقف عليه صيرورته نهائياً<sup>(٣)</sup> وبمعنى آخر يمكن القول أنه ينبغي أن يكون القرار قد استنفذ جميع المراحل

(١) جاء نص هذه المادة على النحو التالي: " تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي:

أ - الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

ب - دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

ج - دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.

د - الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

هـ - الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة.

و - المنازعات الإدارية الأخرى.

ز - طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية وأحكام المحكمين الأجنبية.

(٢) جاء نص هذه المادة على النحو التالي: " ...ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية

أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة...."

(٣) د. جابر سعيد حسن محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٦٥

التحضيرية اللازمة لإصداره، وصادر من السلطة التي تملك البت في أمره نهائياً دون أن يكون لازماً لنفاذه وجوب عرضه على سلطة أعلى لاعتماده أو التصديق عليه.<sup>(١)</sup>

وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري المصري بالقول: "إن قضاء هذه المحكمة قد جرى في أطراد على أن العبرة في نهائية القرار الإداري هو صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى.<sup>(٢)</sup>

ولقد استقر القضاء الإداري المصري على ضرورة توفر شرطين لانسحاب وصف النهائية على القرار الإداري أولهما: اتجاه نية مصدر القرار لان يحقق أثره فور صدوره وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن هذا المعنى بالقول: ".....فإن الاستفادة من هذا الوضع الذي في ظله صدر قرار الخصم أن مصدره لم يقصد أن يتحقق أثره القانوني في الحال وقبل العرض على الوزير ومن ثم فإن القرار لم تلحقه النهائية بمجرد صدوره.."<sup>(٣)</sup>

وأما ثانيهما فهو نفاذ القرار الإداري فور صدوره أي أن القرار الإداري يفتقد الصفة النهائية ما دام أعمال أثره يتوقف على تصديق أو اعتماد من سلطة أخرى تعلق سلطة إصداره وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بعدم قبول طلب إلغاء قرار إداري لازال تحقيق أثره في حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى استناداً لإقامة دعوى الإلغاء في هذه الحالة قبل الأوان<sup>(٤)</sup>

(١) د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، ٩ مارس سنة ١٩٥٣ م. مشار إليه لدى: د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الإسكندرية، الدار الجامعية، سنة ١٩٩٢ م، ص ١٩٤.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٤/٦/١٩٨٨، مجموعة أحكام السنة ٣٣، ص ١٧٣٣.

(٤) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٣٠/١٢/١٩٨٣، مجموعة أحكام السنة ٢٩، ص ٢٠٩.

**الشرط الثاني- المصلحة:**

المصلحة في الدعوى بصفة عامة-هي باعث إقامتها، فهي سبب الدعوى ومناطها الذي تكون بدونه إهداراً للوقت وإشغالاً للقضاء بما لا طائل من ورائه، ومن ثم فهي تمثل قيداً بديهياً على إقامتها لضمان جدية الادعاء. (١) والمصلحة بهذه المثابة تتمثل في حاجة صاحب الحق إلى حمايته القضائية من خلال دعوى لدفع العدوان على حقوقه. (٢) وتعرف المصلحة بأنها "الفائدة أو المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة إجابته إلى طلبه". (٣)

وقد وجد اشتراط المصلحة لقبول دعوى التعويض سنده القانوني بنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري والتي تنص على أنه: "لا تقبل الطلبات الآتية.... الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية... " كما أشارت إليه المادة (٣) من نظام المرافعات الشرعية السعودي لعام ١٤٣٥ هـ والتي نصت على أنه: "لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة مشروعة....."

كما أن أحكام ديون المظالم تؤكد على اشتراط توفر المصلحة الشخصية ولا يشترط أن تكون المصلحة مؤكدة، بل يكفي أن تكون محتملة، ولا يشترط أن تكون فردية فقد تكون جماعية. فإذا لم تتوفر المصلحة في الدعوى فإنه يتحتم الالتفاف عنها وعدم قبولها (٤)

(١) د.محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨١م، ص٩.

(٢) د.وجدي راغب، مبادئ القضاء المدني، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٦م، ص٩٣.

(٣) د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٢.

(٤) قرار ديوان المظالم رقم ٨٦/٢٩ لسنة ١٤٠٠ هـ في القضية رقم ١/٣٤٦ ق، لعام ١٤٠٠ هـ

وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أن دعوى الإلغاء؛ والتي توجه ضد القرارات الإدارية غير المشروعة ودعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة تعدان دعويين قضائيين، إلا أن مفهوم المصلحة في كل منهما مختلف. فالمصلحة المتطلبة لقبول دعوى الإلغاء هي أن يكون لصاحبها مصلحة شخصية ومباشرة، حتى لو لم يكن صاحب حق اعتدى عليه أو مهدد على الأقل بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، في حين أن المصلحة المتطلبة في دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة هي التي تستند إلى حق لصاحبها اعتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، وهي بذلك تتخذ ذات المفهوم للمصلحة المتطلبة في الدعاوى المدنية. (١)

فالمصلحة التي يجب توافرها لقبول دعوى التعويض في القرارات الإدارية غير المشروعة لا بد فيها من سمات وأوصاف، بحيث إذا انتفت بعض هذه الأوصاف أو كلها، فإن ذلك يؤدي إلى انعدام المصلحة، مما يترتب عليه الحكم برد الدعوى لانتفاء المصلحة، وهذه الخصائص أو السمات هي ذات خصائص وسمات المصلحة في الدعاوى المدنية، وتتمثل فيما يلي:

#### أ- أن تكون المصلحة المراد حمايتها قانونية:

ويقصد بالمصلحة القانونية "أن تكون مصلحة المدعي مستمدة من حق أو وضع قانوني، تهدف إلى الاعتراف بهذا الحق أو هذا الوضع وحمايتها". (٢) فالمصلحة تدور مع الحق وجوداً وعدمياً، بمعنى أنه كلما كان هناك اعتداء على الحق أو تهديد بالاعتداء

(١) د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٩.

(٢) د. مفلح القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٨م، ص ١٧٣.

عليه، كان لصاحبه حق طلب حماية القانون. (١) والمصلحة القانونية قد تكون مادية أو أدبية، وسواء أكانت مادية أو أدبية، فإنها تكفي لقبول الدعوى طالما أنها تستند إلى حق أو وضع يحميه القانون.

#### ب-أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة:

يلزم لقبول الدعوى شكلاً أن تكون مصلحة المدعي شخصية ومباشرة في الدعوى، وتكون كذلك إذا كانت الميزة أو المنفعة المطلوبة في الدعوى مقررة له، وتعود عليه هو مباشرة. (٢) ويقصد بالمصلحة الشخصية والمباشرة "أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق المراد حمايته أو من يقوم مقامه، كالوكيل بالنسبة للموكل وكالوصي أو الولي بالنسبة للقاصر". (٣) وتكمن العلة في اشتراط هذا الشرط في المصلحة أن صاحب الحق أقدر من غيره على تقييم مصلحته، وفيما إذا كان يرغب في إقامة دعوى أمام القضاء أم لا. (٤)

#### ج-المصلحة قائمة:

أي يجب أن يكون هنالك اعتداء قد وقع بالفعل على حق أو مركز يحميه القانون، وهذا الاعتداء قد يحصل نتيجة لصدور عمل إيجابي أو نتيجة لعمل سلبي.

(١) د. محمود الكيلاني، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، سنة ٢٠٠٦م، ص ٩٣.

(٢) د. أمينة النمر، أصول المحاكمات المدنية، الإسكندرية، الدار الجامعية، دون تاريخ نشر، ص ٩٠.

(٣) د. أحمد أبو الوفا، أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية، بيروت، سنة ١٩٨٤م، ص ١١٦.

(٤) المرجع السابق، ص ١١٦.

**د-وقت توفر المصلحة:**

لا خلاف في ضرورة توفر المصلحة عند رفع الدعوى، وإلا حكم بعدم قبولها، ويظهر الخلاف حول وجوب استمرار المصلحة حتى الفصل في الدعوى.

**لقد اختلف الفقه في هذا الشأن حيث يوجد اتجاهان:**

- **الاتجاه الأول:** ذهب أنصاره إلى القول بأن المصلحة الواجب توافرها في رفع الدعوى يجب أن تبقى قائمة منذ وقت رفع الدعوى إلى حيت الفصل في موضوعها وصدور حكم فيها.

- **أما الاتجاه الثاني:** فذهب أنصاره إلى أنه يكفي أن تكون المصلحة قائمة ومتحققة وقت رفع الدعوى، ولا أهمية بعد ذلك لاستمرار وجودها.<sup>(١)</sup>

ويؤيد الباحث الاتجاه الأول: لأنه هو الذي يتفق مع دعوى التعويض لأن دعوى التعويض بعكس دعوى الإلغاء لا تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة حيث تستند إلى اعتداء الإدارة على حق شخصي وذاتي للمدعي، حيث يطالب المدعي من خلالها الحكم له بالتعويض العادل نتيجة الضرر الذي أصابه، والذي يشترط فيه أن يكون متولداً من جراء تصرف الإدارة غير المشروع ومن ثم فإن انتفاء المصلحة الشخصية لرافعها بعد إقامته لها يؤثر على وجود الدعوى.

أما بالنسبة للقضاء فنجد أن القضاء الإداري المصري قد استقر على ضرورة قيام المصلحة وقت رفع دعوى الإلغاء إلى حين الفصل في موضوعها بحيث إذا زالت مصلحة الطاعن قبل الفصل في دعواه قضت المحكمة بعدم قبولها حيث قضت المحكمة

(١) د.مازن ليليو راضي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

الإدارية العليا في هذا الشأن بأن: "قيام الجهة الإدارية أثناء نظر الطعن بصرف العلوة المستحقة موضوع الطعن الأمر الذي يترتب عليه اعتبار الخصومة منتهية(١) كما قضت بأنه"...لما كانت المصلحة هي مناط الدعوى، فإنه يتعين توافرها وقت رفعها واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة لكونها شرط مباشرة الدعوى وأساس قبولها....فإذا كانت هذه المصلحة منتفية أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى، كانت الدعوى غير مقبولة"(٢).

وقد كان قضاء المحكمة الإدارية العليا صريحا في تأكيده لضرورة استمرار المصلحة في الطعن قائمة لحين الفصل فيها وذلك حينما ذهبت إلى القول بأنه: "ينبغي أن يتوافر هذا الشرط عند رفع الدعوى فإنه يجب أن يستمر حتى يفصل فيها نهائياً (٣) وفي حكم آخر قضت بعدم قبول الدعوى لزوال المصلحة في إقامتها أثناء نظرها(٤)

## المطلب الثاني

### الشروط الإجرائية لقبول دعوى التعويض

يوجد ثمة شروط تتعلق بقبول دعوى التعويض من الناحية الإجرائية، والتي حال تخلف أياً منها تكون الدعوى غير مقبولة حتى مع توافر الشروط الموضوعية، وأهم هذه الشروط ما يلي:

- (١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٦٧٦ لسنة ٢١ ق ، جلسة ١٩٧٩/٦/٢م.
- (٢) راجع في ذلك:حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١٩١٥ لسنة ٣١ ق ، جلسة ١٩٨٧/٤/٤م.
- حكم محكمة القضاء الإداري طعن رقم ١٣١ ، لسنة ٩٩ ق ، جلسة ١٩٦٦/١٢/٢٤م.
- (٣) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣٩١١ ، لسنة ٣٨ ق ، جلسة ١٩٩١/٤/٢٧م.
- (٤) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٦١٤ ، لسنة ٣٣ ق ، جلسة ١٩٩٤/١٢/٢١م.

**أولاً-إجراءات رفع دعوى التعويض:**

إن الإجراءات الواجب إتباعها لرفع دعوى التعويض في نظام ديوان المظالم السعودي تتمثل فيما يلي:

ترفع دعوى التعويض بعد توقيعها بصحيفة يودعها المدعي أو مَنْ يمثله لدى المحكمة المختصة من أصل وصور بعدد المدعى عليهم وإيداع صحيفة الدعوى يكون بتسجيلها في الوارد العام للمحكمة ، ثم تسلم إلى مكتب المواعيد.

**ويجب أن تشتمل صحيفة الدعوى على البيانات الآتية : (١)**

- أ- الاسم الكامل للمدعي، ومهنته أو وظيفته، ومحل إقامته، وسجله المدني، والاسم الكامل لمن يمثله، ومهنته أو وظيفته، ومحل إقامته إن وجد.
- ب- الاسم الكامل للمدعى عليه، ومهنته أو وظيفته، ومحل إقامته، فإن لم يكن له محل إقامة معلوم فأخر محل إقامة كان له.
- ج- تاريخ تقديم الصحيفة.
- د- المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى.
- هـ- محل إقامة مختار للمدعي في البلد التي بها مقر المحكمة إن لم يكن له محل إقامة فيها.

(١) راجع في ذلك: المادة (٥) من اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام ١٤٣٤ هـ والمادة (٥) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والمادة (٣٩) من اللوائح التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية لعام ١٤٢٨ هـ



و- موضوع الدعوى، وما يطلبه المدعي، وأسانيده ولمجلس القضاء الإداري عند الاقتضاء إضافة ما يلزم من بيانات ومرافقات أخرى لصحيفة الدعوى بقرار ينشر في الجريدة الرسمية.

وتقيد الإدارة المختصة في المحكمة صحيفة الدعوى إذا كانت مستوفية المطلوب، وإذا قررت عدم قيدها؛ لعدم الاستيفاء، فعلى طالب القيد استيفاء ما نقص خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بذلك، وإن لم يستوف ما طلب منه خلال هذه المدة عدَّ الطلب كأن لم يكن، فإن قيدت الدعوى بعد الاستيفاء عدت مقيدة من تاريخ تقديم طلب القيد، على أنه يجب على الإدارة إثبات تاريخ طلب القيد في جميع الأحوال.<sup>(١)</sup>

١- تودع صحيفة الدعوى لدى إدارة الدعاوى والأحكام بالمحكمة بحضور المدعي أو من يمثله.

٢- لا يجمع في الدعوى بين أكثر من مدع، أو عدة طلبات لا رابط بينها، أو دعوى الإلغاء والتعويض.

٣- يجب أن تتضمن صحيفة الدعوى بالإضافة إلى البيانات المنصوص عليها في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية الآتي:

- رقم الهاتف المتنقل لكل من المدعي ومن يمثله.

- صفة ممثل المدعي، وسند الصفة، ورقم وتاريخ انتهاء الرخصة للمحامي.

- صورة من هوية المدعي ومن يمثله، ومستند التمثيل.

(١) المادة (٦) من اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام ١٤٣٤ هـ

- صورة من عقد تأسيس الشركة، والسجل التجاري للمؤسسات والشركات.

- ترجمة مُعتمدة للمستندات غير العربية.

يجب أن تكون المستندات المرافقة لصحيفة الدعوى مفهومة.

### ثانياً - مضي المدة:

إن الحصول على التعويض ليس حقاً طليقاً، بل أنه مقيد بضرورة إقامته لدعوى التعويض خلال مدة معينة حددها المشرع، وإلا سقط حقه في إقامة دعوى التعويض بمرور هذه المدة، مما يترتب عليه سقوط حقه في التعويض، بمعنى أن دعوى المطالبة بالتعويض التي يرفعها المضرور في مواجهة الإدارة العامة تخضع للتقادم المسقط، بحيث يمنع على المحكمة سماع الدعوى القضائية بمرور المدة التي حددها المشرع.

حيث يعتبر مضي المدة القانونية المحددة لرفع الدعوى (عدم تقادمها) من الشروط الواجب توافرها لقبول الدعوى شكلاً، وذلك حرصاً من المشرع على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لذلك حدد مدداً معينة يتوجب على الطاعن الالتزام بها، وهذه المدد من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، ولا يجوز بعد فواتها أن يقبل القضاء الطعن الموجه ضد القرارات، وعلى المحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا ما رفع إليها طعن في قرار إداري بعد فوات هذا الميعاد.<sup>(١)</sup>

وقد حدد نظام المرافعات أمام ديوان المظالم في المادة الثامنة منه مدة تقادم دعوى التعويض حيث تنص هذه المادة على أنه "لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم بعد مضي عشر

(١) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٣.

سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يقر المدعى عليه بالحق أو يتقدم المدعى بعذر تقبله المحكمة المختصة".

يتضح مما تقدم أنه بالرغم من أن نظام ديوان المظالم قد حدد مدة لتقادم دعوى التعويض وهي مضي عشر سنوات، إلا أن هذا التقادم لا ينقطع إلا في حالة إقرار المدعى عليه بالحق، سواء صراحة أو ضمناً، أو أن يتقدم المدعى بعذر تقبله المحكمة. ويبدأ سريان التقادم طبقاً لنص المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم من تاريخ نشوء الحق المدعى به.

أما القضاء المصري، فقد ذهب في حكم فريد من نوعه إلى أن دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة لا تتقادم مهما طال الزمان، وذلك إذا شكل القرار الإداري غير المشروع اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي نصت عليها المادة (٥٧) من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م.

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه "ومن حيث أن مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية المخالفة للقانون لا تنسب إلى العمل غير المشروع كمصدر الالتزام، وإنما على القانون مباشرة باعتبار هذه القرارات تصرفات قانونية وليست أعمالاً مادية، فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها بثلاث سنوات، مثل: التقادم المقرر في دعوى العمل غير المشروع، وإنما تسقط كأصل عام بالتقادم الطويل، ومن ثم فإن حقوق المدعي في التعويض عن القرار الإداري الطعين والصادر باعتقاله ما انفكت قائمة بعد إذا لم يلحقها التقادم الثلاثي، بل ولا يلحقها أي تقادم في ظل ما تقضي به المادة (٥٧) من الدستور".<sup>(١)</sup>

(١) د.جورجي شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٢م، ص ٤١٤.

## المبحث الثالث

## أركان المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

## تمهيد وتقسيم:

يقصد بمسؤولية الدولة "التزام الدولة بدفع تعويض لمن تصيبه أضرار نتيجة ممارسة النشاط الإداري للدولة، وذلك في إطار أوضاع وأحكام المسؤولية المعمول بها".<sup>(١)</sup> وتجد مسؤولية الإدارة تبريرها في فكرة مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء العامة، فإذا حدث وأن أصاب الأفراد ضرر من جراء تصرف الإدارة غير المشروع، فليس من العدل أن يتحمله هؤلاء الأفراد، بلا لابد من أن تتحمله الإدارة وتعوز المتضررين، ويدفع هذا التعويض من الخزانة العامة التي يشترك في إيراداتها جميع المواطنين عن طريق دفع الضرائب.<sup>(٢)</sup>

وتقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ على ثلاثة أركان هي:

- ١- الخطأ الذي يقع من جانب الإدارة العامة.
- ٢- الضرر الذي يصيب الأفراد بفعل العاملين في الإدارة العامة، أو بسبب سير المرافق العامة.

(١) د. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧م، ص ١٥٦.

(٢) د. جورج شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، مرجع سابق، ص ١٥٨.

٣- علاقة السببية بين الخطأ والضرر.<sup>(١)</sup>

وفي ضوء ما تقدم، سنتناول أركان المسؤولية الإدارية المؤسسة على الخطأ من خلال مطالبة ثلاثة على النحو التالي:

**المطلب الأول: الخطأ****المطلب الثاني: الضرر****المطلب الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر****المطلب الأول****الخطأ**

تسأل الإدارة عن الأخطاء التي يرتكبها موظفوها أو العاملون لحسابها، إلا أن هذا لا يعني أن الإدارة دائماً مدانة بارتكاب الأخطاء ومدينة بتعويض الضرر، فثمة أخطاء يرتكبها الموظفون بسبب فعلهم الشخصي وأخرى تقع بسبب إهمال أو تقصير الإدارة، لذا ينبغي التفريق بين الخطأ الشخصي التي لا تسأل الإدارة عنه والخطأ المرفقي الذي تتحمله الإدارة وتعويض عنه.<sup>(٢)</sup>

(١) وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "إن مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هي وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار الإداري غير مشروع، ويلحق بصاحب الشأن ضرراً، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر... وأن قانون مجلس الدولة حول الأفراد والهيئات... حق الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المعيبة، كما خولهم من حق طلب تعويض الأضرار التي تلحقهم من تنفيذ هذه القرارات المعيبة".

راجع في ذلك: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٣٤١، لسنة ٣٢ق، جلسة ٢٠/١٢/١٩٩٢م.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

**أولاً- تعريف الخطأ الشخصي:**

يعرف الخطأ الشخصي بأنه "ذلك الخطأ الذي ينسب إلى الموظف وتتحقق مسؤوليته الشخصية عن هذا الخطأ، ويكون وحده مسنولاً عن الأضرار التي نتجت عنه، وذلك بدفع تعويض من ماله الخاص" (١) كما يعرف الخطأ الشخصي أيضاً بأنه "خطأ يصدر عن الشخص التابع للجهة الإدارية دون أن يكون للإدارة دور ما في وقوع مثل هذا الخطأ". (٢)

**ثانياً- تعريف الخطأ المرفقي:**

يعرف الخطأ المرفقي بأنه "ذلك الخطأ الذي يتسبب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى المرفق العام ذاته، حتى ولو قام به مادياً أحد الموظفين، ويرتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة وتحميلها عبء التعويض، وتساءل في ذلك أمام القضاء الإداري في البلاد ذات النظام القضائي المزدوج. (٣) كما يعرف الخطأ المرفقي أيضاً بأنه "الخطأ الذي ينسب إلى المرفق، حتى ولو كان الذي قام به أحد الموظفين، ويقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق العام ذاته هو الذي سبب الضرر، لأنه لم يؤدي الخدمة وفق القواعد التي ينبغي أن تسيّر عليها. (٤)

يتضح مما تقدم أن: الخطأ المرفقي هي الخطأ الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى الإدارة العامة أو المرفق بذاته، حتى وإن قام به أحد الموظفين

(١) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء والتعويض، والإسكندرية، سنة ١٩٩٢م، ص ٢٦٢.

(٢) د. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٣) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٤) د. محمود حلمي، نظرية المسؤولية الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٣م، ص ٦٨.

التابعين للمرفق أو الإدارة العامة، وبذلك يترتب عليه مسؤوليتها عن الأضرار الناجمة وتحصيلها عبء التعويض.

### ثالثاً- معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

لقد تعددت المعايير التي قبلت للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وأهم

هذه المعايير هي:

#### أ- معيار الخطأ العمدي:

طبقاً لهذا المعيار، إذا صدر الخطأ من الموظف أثناء تأدية وظيفته تحت وازع من الميل أو الشهوة أو الاستهتار وعدم التبصر، فإنه خطأ شخصي، أما إذا خلا من أي باعث شخصي أي ارتكب بحسن نية، فهو خطأ مرفقي. (١) بمعنى آخر: يكون الخطأ شخصياً إذا كانت نية الموظف وقصده سيئان بأن تعمد ارتكاب الخطأ والإضرار بالناس، إما بقصد الانتقام والتشفي أو بدافع المحاباة أو من أجل تحقيق فائدة شخصية له، ويكون الخطأ مرفقياً إذا كان الموظف الذي ارتكب الخطأ حسن النية ولم يكن يقصد الإضرار بالناس. (٢) ولقد تعرض هذا المعيار للانتقاد حيث انه يصعب تطبيقه لأنه يعتمد على البواعث النفسية والعوامل الداخلية التي يكنها الموظف أثناء مباشرته للوظيفة (٣)

(١) د. سامي حامد سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٨م، ص ١٠٣.

(٢) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠٤.

(٣) د. إبراهيم محمد علي، د. عبد المنعم شرف، مسنولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

**ب- معيار الخطأ الجسيم:**

وفقاً لهذا المعيار، يكون الخطأ شخصياً في حالتين: الحالة الأولى إذا تصرف الموظف بسوء نية أما الحالة الثانية فهي إذا كان الخطأ جسيماً ويتعدى حدود المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في قيامه بواجبات وظيفته، بحيث لا يمكن اعتباره من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف في حياته الوظيفية، أما إذا كان الخطأ غير جسيم، فيعد من قبيل الأخطاء المرفقية التي تسأل عنها الإدارة.<sup>(١)</sup> وتجدر الإشارة إلى أن هذا المعيار لا يقصر الخطأ الشخصي على حالات الخطأ العمدي، بل تعدى ذلك إلى كل حالة يكون فيها الخطأ المنسوب للموظف جسيماً ولو كان الموظف في تصرفه حسن النية.<sup>(٢)</sup> كأن يقع الموظف في خطأ جسيم عند تصديه لتفسير وتقدير الوقائع التي تبرر قيامه بالتصرف، أو فهمه لنصوص القانون التي تعطيه الحق في التصرف لدرجة يصل فيها إلى حد التعسف في استعمال حقه، أو إذا وصل الفعل إلى حد اعتباره جريمة معاقب عليها قانوناً، ومن الأمثلة على ذلك: قيام أحد المدرسين بالتفوه بألفاظ نابية وغير لائقة في الفصل الدراسي، أو تجاوز الموظف لحدود صلاحياته القانونية وإصداره أمر بهدم مبنى دون سند من القانون، أو إزالة إعلانات الدعاية الانتخابية.<sup>(٣)</sup>

ويؤخذ على هذا المعيار أنه لا يتجاوز عقبه الاعتماد على المعيار النفسي في التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي، كما أن مجلس الدولة الفرنسي غالباً ما اعتبر

(١) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض "مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية"، القاهرة، سنة ١٩٩٠م، ص ٢٩٠.

(٣) د. حاتم لبيب جبر، نظرية الخطأ المرفقي، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٤م، ص ٦٩.



الخطأ الجسيم خطأ مرفقياً، كما أن الفعل المجرم قد يكون غير عمدي في بعض الحالات.<sup>(١)</sup>

### ج- معيار الخطأ المنفصل:

طبقاً لهذا المعيار، فإن الخطأ الشخصي هو الذي يمكن فصله عن الوظيفة، بينما الخطأ المرفقي هو الذي لا يمكن أن ينفصل عن عمل الموظف في الوظيفة أي أن إذا كان عمل الموظف يمكن فصله عن الوظيفة فإن الخطأ يكون شخصياً وإذا لم يتسنى فصله عن الوظيفة كان الخطأ في أدائه مرفقياً<sup>(٢)</sup> وينفصل الخطأ عن الوظيفة مادياً، إذا لم تكن له أية علاقة بواجبات الوظيفة إذا ارتكبه الموظف بقصد التشهير، كأن يقوم بنشر إعلانات في قرينته تتضمن شطب اسم أحد الأفراد من قائمة الناخبين لإفلاسه، في حين أن مهمته تقف عند حد رفع اسم الناخب من الكشوف لا التشهير به، وينفصل الخطأ معنوياً عن واجبات الوظيفة إذا ارتكب لأغراض أخرى غير أغراض الوظيفة، مثل: النكايه والتنكيل، كأن يأمر العمدة بقرع أجراس الكنائس بمناسبة مأتم مدني لا تفرع له الأجراس، حيث أن الأجراس تفرع في الجنازات الدينية، نكايه في رجال الدين الكاثوليك الذين لا تسمح طقوسهم بذلك.<sup>(٣)</sup>

يؤخذ على هذا المعيار أنه في حالة الأخذ به سيتم استبعاد مسؤولية الموظف الشخصية في حالة صدور أخطاء جسيمة منه وهو يباشر وظيفته، وذلك في حالة عدم انفصالها مادياً أو معنوياً عن واجبات وظيفته<sup>(٣)</sup>، كما أن القاضي سوف يكون مضطراً

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، القاهرة، دار الثقافة العربية، سنة ١٩٨٦م، ص ٣٧٣.

(٢) قرار ديوان المظالم رقم ١٣٩٩/٢٦/٨ هـ في القضية رقم ١/٨ ق/لعان ١٣٩٩ هـ.

(٣) د. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

لفحص العمل الإداري الذي سبب الضرر وتقديره، وفيما إذا كان الخطأ منفصلاً أو غير منفصل حسب الوظيفة بنفسه.<sup>(١)</sup>

#### د- معيار الغاية:

يتخذ هذا المعيار من غاية الخطأ الذي اقترفه الموظف وهدفه معياراً لتمييزه، فإذا كان الموظف قد قصد بتصرفه تحقيق الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها فإن خطأه يعد خطأ مرفقياً حتى ولو كان جسيماً أما إذا كان الموظف قد قصد بتصرفه تحقيق أغراض خاصة به لا علاقة لها بالوظيفة أو بالأهداف الإدارية فإن الخطأ في هذه الحالة يعد مهماً كان يسيراً خطأً شخصياً<sup>(٢)</sup>

وبعبارة أخرى، يسأل الموظف حين يستغل أو يستفيد من سلطات وظيفته ولا يسأل حين يباشر سلطات هذه الوظيفة.<sup>(٣)</sup>

ويعاب على هذا المعيار بأنه معيار شخصي نفسي، ويؤدي إلى نتائج غير منطقية، فإذا ارتكب الموظف خطأً جسيماً بنية حسنة، وهو يعتقد أنه يباشر وظيفته بنزاهة وأمانة، فإنه يعتبر خطأً مرفقياً وفقاً لهذا المعيار.

وأما عن موقف القضاء الإداري السعودي من أي المعايير السابقة أولى بالتطبيق فنظراً لعدم الاستقرار على معيار معين في التطبيق وتداخل الكثير من هذه المعايير فلاشك أن القاضي هو الذي يحدد في النزاع المعروض عليه أي هذه المعايير

(١) د.جورجي شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٢) د. إبراهيم محمد علي، د. عبد المنعم شرف، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٢٧٥.

(٣) د. محمد خليل، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

أولى بالتطبيق. (١) لذلك نجد أن القضاء الإداري السعودي لم يعتنق معياراً محدداً من المعايير الفقهية التي قيلت للتمييز بين نوعي الخطأ، فهو يطبق المعيار الذي يتناسب مع ظروف كل حالة. (٢) أما بالنسبة للقضاء المصري فقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر ٢٩ يونيو سنة ١٩٥٠م بأن: "من المبادئ المقررة في فقه القانون الإداري أن الموظف لا يسأل عن أخطائه المصلحية وإنما يسأل عن فقط عن خطئه الشخصي" (٣)

كما ذهب مجلس الدولة المصري إلى أن: "المستقر عليه قضاء وإفتاء أن الموظف لا يسأل عن أخطائه المرفقية، وإنما يسأل فقط عن أخطائه الشخصية، وأنه لا توجد ثمة قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة تفصل بوجه قاطع بين الأخطاء المرفقية وبين الأخطاء الشخصية، وإنما يتحدد نوع الخطأ في كل حالة على حدة تبعاً لما يستخلص من ظروف الحالة وملابساتها، مع الاستهداء بعدد من المعايير، مثل: نية الموظف ومبلغ الخطأ من الجسامة والدافع إلى ارتكابه، فإذا كان العمل الصادر غير مصطبغ بطابع شخصي؛ بل ينم عن موظف معرض للخطأ والصواب، فإن خطأه في هذه الحالة يعتبر مرفقياً، وكذلك الأمر في شأن الخطأ الذي يثبت في الموظف نفسه يكشف عن الإنسان بضعفه وشهوته ونزواته وعدم تبصره وقصده النكاية أو الإضرار أو ابتغاء منفعة ذاتية، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأً شخصياً، وهو يعتبر كذلك أيضاً ولو لم تتوافر فيه هذه النية إذا كان الخطأ جسيمياً، وتحديد جسامة الخطأ مسألة نسبية

(١) د. جابر سعيد حسن محمد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

(٢) قرار ديوان المظالم رقم ١٣٩٩/٢٦/٨ هـ في القضية رقم ١/٨/١ ق لعام ١٣٩٩ هـ

(٣) محكمة القضاء الإداري في ٢٩/٦/١٩٥٠م ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً ، الجزء الأول ، ص ٦٦٥.

تتفاوت تبعاً للظروف المختلفة، ويستهدي فيها بقدرة الموظف المتوسط الكفاءة الذي يوجد في ظروف مماثلة لتلك التي كان عليها الموظف المخطئ.<sup>(١)</sup>

يتضح مما تقدم أن: القضاء الإداري المصري رغم إقراره بوجود خطأ شخصي يسأل عنه الموظف وحده وخطأ مرفقي تكون الإدارة مسنولة عنه وحدها، إلا أنه لم يعتنق معياراً محدداً من المعايير الفقهية التي قيلت للتمييز بين نوعي الخطأ، فنجدته يطبق المعايير التي قيلت جميعها.

#### رابعاً- أنواع الخطأ المرفقي:

إن الخطأ المرفقي الذي يرتكبه العاملون في المرفق العام على نوعين: خطأ موظف أو موظفين معينين بالذات، وخطأ لا يمكن نسبته إلى موظف أو موظفين معينين بالذات وسنتناول ذلك على النحو التالي:

##### أ- خطأ ينسب إلى موظف بالذات:

وتتحقق هذه الصورة في الحالة التي يتم فيها تحديد مرتكب الخطأ المرفقي، سواء كان موظفاً معيناً بالذات أو موظفين معينين بذواتهم، ومثل: قيام أحد رجال البوليس بصدم أحد المارة وإصابته بضرر أثناء مطاردته لمجرم فار في الطريق العام بقصد القبض عليه، فهنا يتوفر الخطأ المرفقي رغم تحديد الموظف الذي ارتكب الخطأ بالذات، لأنه وقع أثناء تأدية الوظيفة وبسببها.<sup>(٢)</sup> ومثل: إهمال المشرفين على الصحة للمرضى العقلين، مما ترتب عليه هروب أحد المرضى وارتكابه أفعالاً أضرت بالغير.<sup>(٣)</sup>

(١) د. محمد أنور حمادة، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٦م، ص ٤٥.

(٢) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠٨.

(٣) د. جورج شفيق ساري، مسؤولية الدولة، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

**ب- خطأ ينسب إلى المرفق ذاته:**

ويقترض في هذه الحالة أن كل موظف يقوم بواجباته على أكمل وجه دون تقصير أو إهمال، ومع ذلك يحدث ضرر يصيب الغير، فهنا لابد من وجود خطأ أحدث هذا الضرر، ولا بد أن يكون الخطأ في مثل هذه الحالة متعلق بتنظيم المرفق ذاته، ويسمى هذا الخطأ بخطأ المرفق العام لعدم إمكان تحديد فاعل أو فاعلي الخطأ.<sup>(١)</sup> ومثال ذلك: قيام رجال الشرطة بالقبض على أحد المتظاهرين، وفي قسم الشرطة يتم الاعتداء عليه بالضرب من قبل مجموعة منهم، ويحدثون له ضرر، وقد تعذر على القضاء تحديد ومعرفة هوية من قام بإحداث الضرر، فاعتبر الخطأ مرفقياً تأسيسياً على سوء تنظيم مرفق الشرطة.<sup>(٢)</sup>

**خامساً- صور الخطأ المرفقي:**

يقصد بصور الخطأ المرفقي تلك الأفعال التي يتجسد فيها الخطأ، والتي تؤدي إلى إصابة الأفراد بالضرر، سواء أمكن نسبة هذه الأفعال إلى موظف معين أو لم يمكن<sup>(٣)</sup>. وقد جرى الفقه على تقسيم الصور التي يتمثل فيها الخطأ المرفقي إلى ثلاثة صور تتدرج حسب جسامة الخطأ ذاته، فإما أن يكون المرفق قد أدى الخدمة على نحو سيء<sup>(٤)</sup>

(١) د.جورجي شفيق ساري، مسؤولية الدولة، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

(٢) د.فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠٩.

(٣) د.خالد سيد محمد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، دراسة مقارنة، القاهرة، دون ناشر، سنة ٢٠١٣م، ص ٩٩٦.

(٤) ومن أمثلة هذه الصورة: القبض على شخص وإيداعه السجن فترة زمنية دون إتباع الإجراءات النظامية.

إصابة شخص بريء عند مطاردة أحد المجرمين دون مراعاة الاحتياطات اللازمة.  
فصل موظف دون مبرر نظامي.- إهمال الدورية أثناء قيامها بمراقبة الحركة المرورية ووقوع الحوادث بسبب هذا الإهمال الذي دفع السائقين إلى عدم التقيد بقواعد المرور.

وإما أن يكون قد أبطأ في تقديمها<sup>(١)</sup>. وإما أن يكون المرفق العام لم يؤد هذه الخدمة إطلاقاً<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### الضرر

لا يمكن أن يحكم بالتعويض عن فعل لا يرتب ضرراً، حتى ولو كان هذا الفعل خاطئاً، ومن ثم فإن الضرر يعد ركناً لازماً لقيام المسؤولية الإدارية، ومن ثم فالإدارة تكون ملزمة بتعويض الأضرار التي تلحق بالمضروور نتيجة خطئها، فإذا انتفى الضرر انتفت المسؤولية وانتفى الحكم بالتعويض.

(١) ومن أمثلة هذه الصورة :

التأخر في صرف الرواتب أو المعاشات .

التأخر في إصدار قرار نجم عنه إلحاق الضرر بالأفراد .

التأخر في إجراء عملية جراحية أو عدم صرف علاج موجود مما أدى إلى تدهور حالة المريض.... الخ.

(٢) ومن أمثلة هذه الصورة :

امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي .

رفض أحد المستشفيات العامة إنقاذ شخص في حالة خطرة دون عذر .

امتناع مدرسة عن قبول تلميذ تتوافر فيه الشروط دون مبرر.

رفض جهة الإدارة القبض على شخص مجنون أو عصابة تقطع الطريق رغم إبلاغها مرارا بذلك .

رفض منح رخصة محل تجاري أو سيارة أو قيادة لشخص رغم توافر الشروط

والضرر الذي يصلح أساساً للحكم بالتعويض هو الضرر بنوعيه المادي والمعنوي، إلا أن الضرر أيّاً كان مادياً أو أدبياً لا بد من توافر شروط فيه من أجل الحكم بالتعويض، وهذه الشروط تتمثل فيما يلي:

### أولاً- أن يكون الضرر نتيجة عمل من أعمال الإدارة:

لكي تسأل الإدارة عن تعويض الأضرار التي تصيب الأفراد، فلا بد من أن يكون الفعل الضار منسوباً إلى الإدارة، سواء كانت هذه الأضرار بفعل الأشخاص العاملين في الإدارة أم بفعل الأشياء أو الحيوانات التي تملكها أو تشرف عليها.<sup>(١)</sup>

### ثانياً- أن يكون الضرر مباشراً:

الضرر المباشر وحده هو الذي يجوز التعويض عنه ويكون الضرر مباشراً إذا كان نتيجة طبيعية للفعل الضار<sup>(٢)</sup>. ويقصد بذلك أن يكون الضرر قد جاء كنتيجة مباشرة لخطأ الإدارة أي أن خطأ الإدارة هو السبب المباشر للضرر، ويتمثل ذلك في الرابطة التي تربط الفعل الخاطيء بآثاره الضارة بأن يكون الضرر نتيجة الخطأ<sup>(٣)</sup>، أما إذا وقع الضرر نتيجة لخطأ المضرور نفسه أو بسبب القوة القاهرة، فإن الضرر المنسوب للإدارة قد ينتفي كلياً أو جزئياً بنسبة مساهمة كل منهم في إحداث الضرر.<sup>(٤)</sup> أما إذا كان الخطأ مشترك بين المضرور والإدارة، فإن كان خطأ المضرور مستغرقاً لخطأ

(١) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

(٢) د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٤، ص ٤١٠.

(٣) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

(٤) د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، القاهرة، دار المعارف، سنة ١٩٧٢م، ص ٢٣٩.

الإدارة، فهنا تعفى الإدارة من المسؤولية<sup>(١)</sup>، أما إذا كان خطأ المضرور غير مستغرق لخطأ الإدارة، بمعنى أنه يوجد تعدداً بالأسباب، فتعفى الإدارة من المسؤولية بقدر الخطأ الذي يساهم فيه المضرور، فيكون هناك توزيع لمسئولية نتيجة الخطأ المشترك بين الإدارة والمضرور.<sup>(٢)</sup>

ومن أمثلة الأضرار المباشرة: تدهور الحالة الصحية لشخص تم تجنيده خطأ وكذلك عدم الحصول على الأرباح بسبب استحالة استغلال محجر لعدم مشروعية قرار رفض التصريح وأيضاً المرض الذي يصيب الموظف لعدم ترفيقته<sup>(٣)</sup>

### ثالثاً- أن يكون الضرر محققاً:

يكون الضرر محققاً إذا وقع فعلاً أو سيقع حتماً وعلى وجه اليقين في المستقبل ولا يعتبر الضرر محققاً إذا كان وقوعه في المستقبل أمراً محتملاً.<sup>(٤)</sup> فالضرر إما أن يكون قد وقع بالفعل، كإصابة شخص أو إتلاف منقول، أو أنه لم يقع بعد ولكن وقوعه في المستقبل أمر مؤكد وحتمي الوقوع كتفويت الفرصة على الطالب لأداء امتحانات

(١) وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "الطاعن كان يستطيع أن يتوقى الأضرار التي يطالب بالتعويض عنها، إذا كان قد بادر إلى الرد على الوزارة عندما طالبته بتقديم ما يثبت أنه كان يعمل في شركة مساهمة، وإلى إقامته الدعوى في المواعيد القانونية، وإذا لم يقدم المدعي بأي عمل من هذه الأعمال، فليس له أي حق في التعويض عن الأضرار التي أصابته، لأن الأضرار نشأت عن الأخطاء التي وقع فيها".

حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٤ يناير سنة ١٩٧٠م/مشار إليه لدى: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٧م، ص ٢١٢.

(٢) قرار ديوان المظالم رقم ٣٨/ت لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ١/٣٦٠/ق لعام ١٣٩٩هـ

(٣) د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤١١.

(٤) المرجع السابق، ص ٤١٤.



الثانوية العامة، فهنا الضرر محقق الوقوع في المستقبل، ويتمثل في عدم قدرة الطالب على الالتحاق بالجامعة لإكمال دراسته، وكإصابة طفل بعجز بسبب ضرر لحقه يحول دون قدرته على ممارسة أي مهنة مستقبلاً.<sup>(١)</sup>

#### رابعاً- أن يكون الضرر خاصاً:

إن الضرر الذي يمكن التعويض عنه هو الضرر الخاص أي الضرر الذي يصيب فرداً معيناً بالذات أو عدداً معيناً من الأفراد يسهل تحديدهم بحيث لا يشاركهم في هذا الضرر سائر المواطنين، وذلك لأن الضرر الناجم عن أعمال الإدارة ونشاطاتها إذا أصاب مجموعة ضخمة من الأفراد في أرواحهم وحقوقهم، يؤدي في نهاية الأمر إلى احتمال تعرض كافة للضرر، مما يجعل الجميع يتساوون أمام هذه الأضرار، أي يتساوون أمام الأعباء والتضحيات العامة، فيؤدي إلى انتفاء سند، أساس التعويض ودواعيه للمضرورين.<sup>(٢)</sup>

#### خامساً- أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالنقود:

يشترط أن يكون الضرر الذي يمكن التعويض عنه قابلاً للتقدير بالنقود وذلك حتى يمكن تنفيذ الحكم الصادر بالتعويض، سواء كان هذا التعويض عن ضرر مادي، وهو الذي يصيب الذمة المالية للشخص المضروب، أو ضرر معنوي، وهو الذي يمس شعور وعاطفة المضروب وشرفه أو كرامته أو اعتباره.<sup>(٣)</sup>

(١) د. عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

(٢) د. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

(٣) د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٤١.

### المطلب الثالث

#### علاقة السببية بين الخطأ والضرر

إن وجود علاقة سببية<sup>(١)</sup> بين الخطأ والضرر أمر تفرضه أبسط قواعد العقل والمنطق، فلا يكفي لقيام المسؤولية الإدارية أن يوجد خطأ وضرر كل منهما منفصل عن الآخر، بل يجب لقيام المسؤولية الإدارية أن ينتج الضرر عن الخطأ، فلا يمكن إلزام المخطئ إلا بتعويض الأضرار التي تنتج عما ارتكبه من خطأ. فلا يكفي لقيام المسؤولية ارتكاب الخطأ، وإصابة المضرور بضرر، بل يجب أن يكون الخطأ هو الذي سبب الضرر.<sup>(٢)</sup> ويقصد بعلاقة السببية بين الخطأ والضرر أن يكون الضرر مترتباً على الخطأ أي يكون الخطأ هو المصدر المباشر للضرر، بمعنى أن الإدارة لا تسأل عن إلا عن الأضرار التي أحدثتها مباشرة. وعلى ذلك لا تقوم المسؤولية الإدارية حين تنتفي العلاقة السببية بين الخطأ والضرر فإذا قامت جهة الإدارة مثلاً بأعمال الحفر بجوار المنازل لمد توصيلات الماء أو الكهرباء أو الصرف الصحي أو لتشديد مبنى لمرفق عام أو لوضع أساسات كباري علوية وسقط منزل مملوك لأحد الأفراد في أثناءه أو بعد الحفر، فهنا ينظر إلى ما إذا كان سقوط المنزل قد تم بسبب أعمال الحفر ولولاها ما سقط، فتلتزم الإدارة بالتعويض، أو أن المنزل كان آيلاً للسقوط بطبيعته وكان سقوطه سيتم آجلاً أو عاجلاً سواء تم الحفر أو لم يتم فإن جهة الإدارة لا تسأل عن التعويض،

(١) يقصد بعلاقة السببية: تلك الرابطة التي تربط بين فعل الشئ والضرر، بحيث لولا تدخل الشئ، لما حدث الضرر، فالسبب هو مجموعة من الشروط يؤدي تحققها في وقت واحد بالضرورة إلى حصول النتيجة.

(٢) د. حسام الدين كامل الأهواني، النظرية العامة للالتزام، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٧، ص ١٤٠.

ففي الحالة الأولى توافرت علاقة السببية أما في الحالة الثانية فقد انتفت هذه العلاقة<sup>(١)</sup> لذلك قرر القضاء الإداري الفرنسي بعدم قيام المسؤولية الإدارية لانتفاء علاقة السببية بين الترخيص الإداري بحمل السلاح وبين جريمة القتل التي قام بها صاحب الترخيص بعد مرور ثلاث سنوات من إصدارها وأيضاً لا تقوم علاقة السببية بين هروب سجين أثناء نقله وارتكابه حادث قتل بعد مضي ثمانية وأربعين يوماً.<sup>(٢)</sup>

والجدير بالذكر أن الرابطة المباشرة بين الخطأ والضرر قد تنتفي أو تتقطع في حال وجود السبب الأجنبي والذي يقصد به أي حدث يقطع العلاقة بين الخطأ والضرر بحيث يمكن القول بأن المتسبب في هذا الضرر هو الحدث وليس الفعل<sup>(٣)</sup>. والسبب الأجنبي له صور عديدة يتمثل أهمها في: القوة القاهرة، وخطأ المضرور وخطأ الغير<sup>(٤)</sup>، وسيتم تناول هذه الصور بشيء من الإيجاز على النحو التالي:

(١) د. جابر سعيد حسن محمد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٧١.

(٢) د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

(٣) راجع في ذلك: د. الشهابي إبراهيم الشرفاوي، مصادر الالتزام غير الإرادية في قانون المعاملات المدنية الإماراتي، الشارقة، الأفق المشرقة ناشرون، سنة ٢٠١٣، ص ١٣٣-١٣٤.

د. سليمان مرقس ، المسؤولية المدنية في تقنيات البلاد العربية ، القاهرة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، سنة ١٩٧٧، ص ٤٨٣.

وهنا تذهب المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها إلى القول بأنه " إذا اثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كآفة سماوية أو حادث مفاجيء أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو فعل المتضرر كان غير ملزم بالضمان "

راجع في ذلك : حكم المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم ٥٩ لسنة ١٨ قضائية جلسة ١٩٩٦/١٢/١٥م ، مجموعة الأحكام ، السنة ١٧ ، العدد الثالث ، رقم ٣٨.

(٤) تذهب المحكمة الاتحادية العليا إلى أن المصطلحات الثلاثة: الآفة السماوية والحادث المفاجيء والقوة القاهرة بمعنى واحد . راجع في ذلك حكم المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقمي ١ و٤ لسنة ٢٧ ق جلسة ٢٠٠٦/١١/٢٩، مجموعة الأحكام ، السنة ٢٨ ، العدد الرابع ، رقم ٢٦٨.

**أولا-القوة القاهرة:**

تعتبر القوة القاهرة سبباً للإعفاء من المسؤولية الإدارية والقوة القاهرة هي :  
 "فعل ناتج عن القوى الطبيعية لا يستطيع الإنسان تفاديه ولا توقع نتائجه".<sup>(١)</sup> أو  
 هي " حادث خارجي لا يمكن توقعه ولا دفعه يؤدي مباشرة إلى حصول الضرر كما  
 تعرف بأنها " حادث غير متوقع وغير ممكن الدفع يكون مصدره خارجياً عن الشيء  
 الضار".<sup>(٢)</sup> وللقوة القاهرة أثر في انتفاء السببية بين الخطأ والضرر وهذا الانتفاء  
 قد يكون كلياً أو جزئياً ويعود تقدير ذلك للقضاء عند عرض النزاع عليه.

ويشترط في القوة القاهرة والتي تؤدي إلى انتفاء رابطة السببية المباشرة أن  
 ترجع إلى أسباب خارجيه لا يمكن نسبتها إلى المدعى عليه كالسيول والفيضانات  
 والبراكين والزلازل والرياح وأن تكون مستحيلة الدفع سواء بالنسبة للمدعى عليه أو  
 أي شخص آخر يكون في موقفه وتحقق هذه الصفة في العديد من الكوارث الطبيعية  
 وغيرها كعبور مسافر قضبان السكك الحديدية يمكن أن يكون مستحيلاً من حيث دفعه  
 بالنظر إلى سرعة وقوع الحادث في محطة ذات كثافة عالية من الجمهور وأخيراً وان  
 تكون مستحيلة التوقع هي نتيجة لاستحالة الدفع لان الأمر المتوقع لا يعتبر عادة  
 مستحيل الدفع.<sup>(٣)</sup>

- (١) د.إبراهيم الدسوقي أبو الليل،المسئولية المدنية بين التقييد والإطلاق،القاهرة،دار النهضة  
 العربية،دون تاريخ نشر،ص٢٦٣.  
 (٢) د. سليمان مرقس ، المسئولية المدنية في تقنينات البلاد العربية، مرجع سابق ، ص ٤٩١ .  
 (٣) د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٨ .

**ثانياً- خطأ المضرور:**

إذا كان فعل المضرور ينطوي على خطأ ترتب عليه الضرر الذي لحق به، فلا مسئولية من حيث المبدأ على الإدارة (١)، وذلك لأن المضرور مطالب بأن يكون يقظاً متبصراً، وبالتالي، يكون مخطئاً في كل مرة لا يقوم فيها بالاهتمام واليقظة في المحافظة على سلامته. (٢) ويعرف خطأ المضرور بأنه: انحراف المضرور في سلوكه عن سلوك الرجل العادي، أي ذلك الذي يمثل سواد الناس وجمهرتهم، فحياة البشر وما تقتضيه من التضامن الاجتماعي بين الناس، تفرض علينا ألا نحيد، في شتى مظاهر نشاطنا، عن السلوك الذي تلتزمه الكثرة الغالبة منا. فمن حق كل فرد أن يتوقع من غيره ذلك، ويرتب حياته عليه، فإذا أتى المضرور في حالة خاصة، وانحرف في سلوكه عن ذلك الذي ينتهجه الرجل العادي كان مخطئاً وحقت المسئولية عليه. (٣) وخطأ المضرور ليس على درجة واحدة، وإنما تتفاوت درجاته بحسب تفاوت قوته وتأثيره، وهذه القوة وما يرتبط بها من تحديد لدرجة الخطأ وتأثيره، ينعكس دورها وأثرها على قيام مسئولية المسنول عن إحداث الضرر أو -على الأقل- على حجم هذه المسئولية ومقدارها، فكلما كان خطأ المضرور كبيراً ومؤثراً، كلما قلل ذلك من فرص قيام المسئولية على عاتق غيره، أو قلص من حجم تلك المسئولية. (٤)

- (١) د. محمد شتا أبو سعد، خطأ المضرور كسبب للإعفاء من المسئولية المدنية، مجلة مصر المعاصرة، السنة ٧٥، العدد ٣٩، يناير سنة ١٩٨٤م، ص ١٢١.
- (٢) د. إبراهيم الدسوقي، الإعفاء من المسئولية المدنية عن حوادث السيارات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٧٥م، ص ٢٣٠.
- (٣) د. عبد الفتاح عبد الباقي، تحديد الخطأ التقصيري كأساس للمسئولية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص ٣٠.
- (٤) د. محمد عبد الظاهر حسين، خطأ المضرور وأثره على المسئولية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٧م، ص ٢٥.

وقد يحدث أن يكون خطأ المضرور سبباً وحيداً ومنتجاً للضرر، وحينها يكون له أثراً إيجابياً في دفع مسؤولية الإدارة، ولكن قد يشترك خطأ الإدارة في المساهمة مع خطأ المضرور في ترتيب الضرر، فإذا اشترك خطأ الإدارة مع خطأ المضرور، فإنه يعتد بالخطأين معاً في تحديد المسؤولية، لأن كلاهما سبباً في وقوع الضرر، فتوزع المسؤولية بينهما بالتساوي، وهو ما يطلق عليه تسمية "الخطأ المشترك". وبعبارة أخرى، يمكن القول: بتقسيم المسؤولية بين الإدارة والمضرور طالما أن أحد الخطأين لم يستغرق الخطأ الآخر، ففي حالة وجود خطأين مستقلين لم يستغرق أحدهما الآخر، بل ساهم كل منهما على استقلال في إحداث الضرر، فإن ذلك يعني وجود سببين للضرر: خطأ المضرور، وخطأ الإدارة. (١)

أما إذا كان خطأ الإدارة يستغرق خطأ المضرور، فهنا لا توزع المسؤولية بينهما، وإنما تكون الإدارة هي الملزمة بكافة التعويض، وقد يأتي هذا الاستغراق إما لأن الأفعال الأخرى لا ترقى إلى مرتبة وصفها بأن ها خطأ، وبالتالي يصبح خطأ المضرور هو السبب الوحيد المؤدي إلى قيام المسؤولية، وهنا يتحمل المضرور الأثر كاملاً، وقد يأتي الاستغراق من أن خطأ المضرور من الجسامة، بحيث يجب غيره من الأخطاء البسيطة أو اليسيرة، كما قد يأتي الاستغراق من ناحية الترتيب الزمني للأخطاء المرتكبة، إذ يمكن النظر إلى الخطأ المرتكب أخيراً على أنه السبب الوحيد لقيام المسؤولية، لأنه قطع علاقة السببية بين ما سبقه من أخطاء وبين الضرر الناتج. (٢)

(١) د. أيمن إبراهيم العشماوي، فعل المضرور والإعفاء الجزئي من المسؤولية، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر، ص ٥٨.

(٢) وللمزيد راجع في ذلك: د. محمد عبد الظاهر حسين، خطأ المضرور وأثره على المسؤولية، مرجع سابق، ص ٣٧.

**ثالثا- خطأ الغير:**

تستطيع الإدارة التحلل من المسؤولية إذا أثبت أن الضرر الذي أصاب المدعي يرجع إلى خطأ الغير<sup>(١)</sup> أي أن الإدارة تعفي من المسؤولية الإدارية كليه إذا ثبت أن الضرر الذي لحق بالأفراد مرده خطأ الشخص الأجنبي وحده إلا انه يقع عليها في هذه الحالة عبء إثبات خطأ الغير والذي لا يمت للإدارة بأية صلة كما يقع عليها إثبات أن خطأ الغير الأجنبي مستغرقا لخطأ الإدارة إن وجد في حين لا تنتفي مسنوليه الإدارة كليه إذا كان الضرر ناجما عن أخطاء مشتركة من جانب الإدارة والغير ففي هذه الحالة يسأل كل منهما بنسبه الخطأ المرتكب من قبله ويعود تقدير ذلك للقضاء.

---

(١) ذهبت محكمة تمييز دبي في حكم لها إلى أن " خطأ الغير المعفي من المسؤولية يشترط فيه ألا يكون في المقدور توقعه أو تفاديه وان يكون وحده المسبب للضرر " الطعن رقم ٤٨ لسنة لسنة ١٥ القضائية جلسة ١١/١٦/١٩٩٣ م ، مجموعة الأحكام ، السنة ١٤ ، العدد ٣ ، رقم ٢٥ .

## المبحث الرابع جزاء المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

التعويض هو جزاء المسؤولية إذ يعني جبر الضرر الذي لحق بالمضرور سواء كان ذلك الضرر مادياً أو معنوياً. ومن ثم فإذا تحققت مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المعيبة، فإنها تكون مطالبة بتعويض المضرور عما أصابه من ضرر<sup>(١)</sup> وللتعرف على طبيعة هذا التعويض وأسس تقديره والجهة الملزمة بدفع التعويض، سنقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

**المطلب الأول:** طبيعة التعويض الذي يحكم به

**المطلب الثاني:** أسس تقدير التعويض

**المطلب الثالث:** الجهة الملزمة بدفع التعويض

(١) د. ممدوح محمد علي مبروك، التعويض عن أضرار التدخين، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٢م، ص ٨٩.



## المطلب الأول

### طبيعة التعويض الذي يحكم به

التعويض له صور وأشكال متعددة فقد يكون عينياً أو بمقابل، وهذا الأخير قد يكون نقدياً أو غير نقدي، وسنعكف على دراسة هذه الصور بإيجاز وذلك على النحو التالي:

#### أ- التعويض العيني:

التعويض العيني هو إصلاح الضرر وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الفعل الضار، فهو يزيل الضرر الناشئ عنه.<sup>(١)</sup> والتعويض العيني هو الشائع في المسؤولية العقدية، بينما يقع استثناء في المسؤولية التقصيرية؛ لأن التعويض النقدي هو القاعدة العامة في المسؤولية التقصيرية، ومن ثم ففي الغالب يتعذر التعويض العيني في المسؤولية التقصيرية، فلا يكون أمام القاضي سوى الحكم بالتعويض بمقابل.<sup>(٢)</sup>

#### ب- التعويض غير النقدي:

التعويض غير النقدي هو التعويض في أي صورة أخرى غير النقود تحقق للمضروب جبر الضرر الذي لحق به<sup>(٣)</sup>. مثال ذلك: أن يُشهر إنسان بآخر عن طريق الصحف بأمور تحط من كرامته أو تسيء إلى سمعته، فيحكم القاضي في هذه الحالة بنشر

(١) د.فايز أحمد عبد الرحمن، المسؤوليةان العقدية والتقصيرية ومدى أحقية المضروب في الجمع أو الخيرة بينهما، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٦م، ص ٢٨.

(٢) د.عبد الرحمن علي حمزة، مضار الجوار غير المألوفة والمسئولية عنها دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون المدني، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٦، ص ٤٥٠.

(٣) د.محمد إبراهيم الدسوقي، تعويض الوفاة والإصابة الناتجة عن حوادث السيارات، القاهرة، دون ناشر، سنة ٢٠٠٦، ص ٢١١.

الحكم القاضي بإدانة المسئول في الصحف على نفقته الخاصة، فيعيد بذلك إلى المضرور  
اعتباره وسمعته.<sup>(١)</sup>

### ج- التعويض النقدي:

وهو الصورة الغالبة للتعويض ذلك أن التعويض النقدي يصلح لجبر كل الأضرار  
الجسدية والمادية والأدبية.

والأصل أن يكون التعويض النقدي مبلغاً معيناً يعطى دفعة واحدة، ولكن يجوز  
للقاضي تبعاً للظروف أن يحكم بتعويض مقسط أو في صورة إيراد مرتب مدى حياة  
المضرور.<sup>(٢)</sup>

مثال ذلك: أن يصاب المضرور بعاهة تقعهه عن الكسب؛ فيحكم له القاضي بإيراد  
مدى حياته، وفي مثل هذه الحالة يجوز للقاضي أن يلزم المسئول بتقديم تأمين لوفائه  
بهذا الالتزام كأن يلزمه بتقديم رهن على أحد عقاراته ضماناً لاستمراره في الأداء.<sup>(٣)</sup>

والجدير بالذكر أن التعويض العيني لا وجود له في مجال المسؤولية الإدارية، إذ  
أن جزاء المسؤولية الإدارية وباستمرار هو التعويض النقدي، بحيث يستبعد التعويض  
العيني حتى لو كان ذلك ممكناً عملياً.<sup>(٤)</sup> فالأصل أن يكون التعويض عن الضرر الناشئ  
عن نشاط المرافق العامة تعويضاً نقدياً ومحددًا بالعملة الوطنية، حيث إن التعويض  
العيني يتنافى مع قاعدة مستقرة في القانون الإداري وهي: استقلال الإدارة عن

(١) د. محمد إبراهيم دسوقي، القانون المدني، الالتزامات، مرجع سابق، ص ٣١١.

(٢) د. محمد حسين عبد العال، تقدير التعويض عن الضرر المتغير، دراسة تحليلية مقارنة، القاهرة، دار  
النهضة العربية، سنة ٢٠٠٨، ص ص ١١٠-١٢٠.

(٣) د. محمد إبراهيم دسوقي، القانون المدني، الالتزامات، مرجع سابق، ص ٣١١.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، سنة ١٩٨٨م، ص ٣٥١.

القضاء<sup>(١)</sup> ذلك أن القاضي الإداري لا يستطيع أن يصدر أوامر للإدارة بعمل أمر معين أو إعادة أمر معين إلى ما كان عليه، إذ يتعدى بذلك على اختصاصها ويخالف مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>(٢)</sup>

وفي هذا الصدد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى القول بأنه "القانون إذا خول هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون يكون قد جعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائياً في الحدود التي رسمها، دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة، وبهذه المناسبة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار أو أن تأمرها بأمر معين أو بالامتناع عنه، إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية، و فقط تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائياً إذا وقعت مخالفة للقانون.<sup>(٣)</sup>

## المطلب الثاني

### أسس تقدير التعويض

إن التعويض في القانون المدني قد يقدر بطريقة قانونية وذلك حين تقوم بعض التشريعات بتضمين نصوصها أحكاماً تقضي بتقدير التعويض تقديراً إجمالياً وهنا يحكم القاضي بالتعويض المحدد قانوناً. كما أن التعويض قد يحدد بالاتفاق من قبل الأطراف، وهذا النوع من التعويض نجده خاصة في المسؤولية العقدية، ولا يجوز الأخذ به في

(١) د. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٨٠.

(٢) د. إدوارد عيد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥٤.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة ١٧/٥/١٩٥٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص ٦٧٥.

المسئولية التقصيرية كون مصدر هذه المسئولية هو القانون والمسئول يكون غريباً عن المضرور قبل وقوع الضرر .

ويلجأ المتعاقدان إلى هذه الطريقة من التعويض عندما يدركان من واقع ظروف العقد ومدى التزاماتهما المتقابلة بأن التعويض الذي تقدره القواعد العامة عن الإخلال بالالتزام لا يكون عادلاً بالنسبة لأحدهما أو لكليهما<sup>(١)</sup>، والقاضي لا يتدخل بالحكم بما اتفق عليه إلا إذا طلب منه تخفيف العبء إذا لاحظ تعسفاً.

أما الطريقة الأخيرة لتقدير التعويض فهي الطريقة القضائية، وذلك في حالة غياب نص أو اتفاق -وهنا يتولى القاضي مهمة تقدير التعويض بحيث تكون له سلطة تقديرية لتحديده<sup>(٢)</sup> -مراعياً في ذلك الظروف الملابسة، أي التي تتصل بالمضرور، وذلك لأن التعويض إنما يقدر بقدر الضرر الذي أصاب المضرور بالذات، فيدخل القاضي في الاعتبار حالته الصحية والجسدية والعائلية بل والمالية، وتقدير قيمة التعويض ومقوماته وعناصره مسألة موضوعية تخضع للقواعد العامة.

(١) د. محمد إبراهيم دسوقي، تقدير التعويض بين الخطأ والضرر، الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، بدون تاريخ، ص ٣٠٣.

(٢) وفي هذا الصدد تقول المحكمة الاتحادية العليا: "إن التحقق من توافر الضرر وتقدير التعويض الجابر له هو مما تستقل به محكمة الموضوع طالما أقامت قضاءها في هذا الخصوص على أسباب سائغة لها معيها من الأوراق وتؤدي إلى النتيجة التي خلصت إليها وحسبها أن تفصح عن عناصر الضرر التي اعتدت بها في تقدير التعويض الذي لها سلطة تقديره بما يتناسب مع هذا الضرر ولا عليها أن تقدر هذا التعويض بمبلغ إجمالي عن هذه الأضرار مادية وأدبية معا.

راجع في ذلك: حكم المحكمة الاتحادية العليا في ١٠ مايو ١٩٩٨، الطعن رقم ٤٠١ لسنة ١٨ ق، غير منشور، وراجع في ذلك كذلك: تمييز دبي ٧ نوفمبر ١٩٩٣ م، مجلة القضاء والتشريع، العدد الرابع، يونيو ١٩٩٦ م، رقم ١٢٦، ص ٧١٧.

أما في القانون الإداري فإن الأصل أن القاضي هو الذي يحدد مقدار التعويض مراعيًا في ذلك المبدأ العام الذي ينص على أن: "تعويض المضرور يجب أن يكون عما لحقه من خسارة وما فاتته كسب" وتؤكد المحكمة الإدارية المصرية هذا المبدأ العام بالقول: "من المتفق عليه في المبادئ الإدارية فقها وقضاء أن يتوخى في تقدير التعويض عن القرار الإداري الخاطيء الاسترشاد بالقواعد المدنية الخاصة بالتقدير مع مراعاة ما تقتضيه الروابط الإدارية من أوضاع ثم مسوغات الصالح العام المتعلق بالمرفق وما اعتور القرار الإداري من حسن نية أو سوء نية (١)

والتعويض الذي يجب أن يحكم به القاضي الإداري يستند إلى بعض الأسس والقواعد التي يتعين أن يلتزم بها عند تقديره للتعويض والتي تتمثل فيما يلي:

#### أ- أن يكون التعويض شاملاً للضرر بكافة أنواعه:

ينبغي أن يكون التعويض شاملاً للضرر بكافة أنواعه المادي والأدبي حيث جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري ما نصه: "وترى المحكمة أن تصرف الإدارة (إدارة مجلس بلدي الباجور بمحافظة المنوفية) حيال مهندس تنظيم الباجور موجب لمسئوليتها بتعويضه عن الضرر المادي والضرر الأدبي الذي أصاب المدعي حيث فوتت عليه-أي الإدارة- فرصة الترقية إلى الدرجة السادسة وبذلك يكون قد أصاب المدعي ضرراً مادياً فضلاً عما أصابه من ضرر أدبي نتيجة تفويت تلك الفرصة في الترقية" (٢)

(١) حكمها بتاريخ ١٩٥٦/٧/٢٢م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص ٦٧٢.

راجع حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٤/٥/٢٠م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص ٦٧٤.

**ب- ينبغي أن يتقيد القاضي بطلبات المضرور:**

ينبغي للقاضي ألا يحكم بمبلغ من التعويض يزيد عن المبلغ الذي طلبه المضرور عند تقديره لقيمة التعويض أي أنه يجب أن يتقيد بطلبات الشخص المضر من فعل الإدارة غير المشروع، بحيث يجب أن لا تتجاوز قيمة التعويض المحكوم به ما طلبه الشخص المضر، وذلك لكون القضاء ملزماً بالتقيد بطلبات المدعي، ولا يجوز له أن يحكم بما يجاوز حدود طلباته وإلا كان حكمه باطلاً، وكما لا يجوز للقاضي أن يحكم بما يجاوز طلبات المدعي، فإنه لا يجوز له أن ينزل بالتعويض عن الحد اللازم لجبر الضرر، إذ يجب أن يؤدي التعويض إلى رفع الضرر عن الشخص المضر بشكل كلي.<sup>(١)</sup>

**ج- يجب أن يكون هناك تناسباً بين تقدير التعويض ومسؤولية الإدارة:**

ينبغي أن يكون تقدير التعويض مرتبطاً بقدر مسؤولية الإدارة عن الفعل المضر، فإذا اشترك المضرور بخطئه في إحداث الضرر، فيجب أن يتحمل جزءاً من المسؤولية، بحيث لا تلتزم الإدارة بتعويض كل الضرر، إنما تعوض الجزء الذي ثبتت مسؤوليتها عنه فقط.<sup>(٢)</sup>

وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه: " لتقدير التعويض المستحق للمدعي عن تقصير الوزارة في ضم مدة خدمته بالتعليم الحر وما ترتب عليه من تخطئه في الترقية تنسيقاً يتعين أن يراعى في تقدير مبلغ التعويض أن المدعي قد قصر في

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

(٢) د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٢ م، ص ٣٠٠.

حق نفسه بعدم المبادرة إلى الطعن في قرار التخطي وعدم تحميل الوزارة كامل المسؤولية<sup>(١)</sup>

كما تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه في الأحوال التي يتاح فيها الجمع بين مسؤولية الدولة ومسؤولية الموظف، لا يجوز له أن ينال سوى تعويضاً واحداً.<sup>(٢)</sup>

#### د- يتعين أن يكون تقدير التعويض بتاريخ صدور الحكم:

ينبغي على القاضي عند تقديره لقيمة التعويض أن يكون التقدير بيوم صدور الحكم لا بيوم وقوع الفعل الضار، ذلك أن الفصل في المنازعات قد يستمر لسنوات طويلة، وقد تتدهور القيمة الشرائية للنقود بحيث لو قدر التعويض بوقت وقوع الفعل الضار في مثل هذه الحالة، فقد لا يغطي التعويض كامل الضرر الذي حاق بالمضرور لكون تقدير التعويض النقدي يكون بالعملة الوطنية، ولكن إذا تأخر المضرور- بلا مبرر معقول- في طلب التعويض، فتكون العبرة في تقدير التعويض باليوم الذي كان سيصدر فيه حكم التعويض إذا لم يكن هناك تأخير، وعلّة ذلك أنه ليس من العدل في شئٍ تحميل مرتكب الفعل الضار عبء إهمال المضرور.<sup>(٣)</sup>

**نخلص مما تقدم أن:** القاضي هو الذي يقدر التعويض على أن يكون التعويض كاملاً فيشمل ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب وأن يقدر على أساس

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٠/٩/١٩٥٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص ٦٧٥.

(٢) د. محمد عبد الواحد الجميلي، قضاء التعويض ومسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٥٥٤.

(٣) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٨م، ص ٣٠٥.

جسامة الضرر مراعيًا في ذلك مدى إسهام المضرور في إحداث الضرر على أن يقدر التعويض يوم صدور الحكم به لا يوم وقوعه.

### المطلب الثالث

#### الجهة الملزمة بدفع التعويض

الإدارة هي الجهة الملزمة بدفع التعويض عن الخطأ الذي أصاب الغير بضرر إذا كان الخطأ المرتكب من الأخطاء المرفقية البحتة، أي أن الإدارة التي ارتكبت الخطأ المرفقي البحت هي الجهة المسؤولة عن التعويض. أما إذا كان الخطأ الذي أصاب الغير بضرر خطأً مشتركاً (مرفقياً وشخصياً في آن معاً) أو خطأً شخصياً غير منفصل عن الوظيفة العامة.

ذهب القضاء الفرنسي إلى تقرير مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية والأخطاء المشتركة والأخطاء الشخصية للموظف، والتي لا تنفصل عن الوظيفة العامة.

ونظراً لأن الإدارة شخص معنوي مليء مالياً، فقد استقر القضاء على أن الإدارة ملزمة بدفع التعويض النهائي في حال ثبوت إعياس الموظف المخطئ، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن تتحمل الإدارة عبء التعويض النهائي لما في ذلك من إهدار للمال العام وتشجيع للموظف العام على التكاثر والإهمال، لذا ولتلك الأسباب فإن للإدارة في حال دفعها التعويض النهائي كاملاً أن تسترد المبالغ المالية التي دفعتها للمتضرر أو للمتضررين عن أخطاء موظفيها.

والوسيلة القانونية التي تستطيع من خلالها الإدارة استرداد ما دفعته نيابة عن الموظف المخطئ في مصر تكون عن طريق حكم قضائي يقرر تلك المسؤولية ويحدد



مقدارها، وليس عن طريق التنفيذ المباشر على الموظف، أي أن تفرض على الموظف رد المبلغ المدفوع عن طريق أمر بالدفع تصدره السلطة الرئاسية المختصة.<sup>(١)</sup>

وفي هذا الصدد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري إلى أنه "لا يحق للإدارة التنفيذ المباشر على الموظف المخطئ لاستحصال ما دفعته نيابة عنه للمضروب، وإنما يجب أن تلجأ الإدارة أولاً إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي بذلك، ومن ثم تقوم باتباع الإجراءات القانونية اللازمة للتنفيذ بما يعادل المبلغ المحكوم به....".

كما قضت بأن "قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن إلزام الموظف بمبلغ ما وخصمه من راتبه على أساس أنه مسؤول عنه مدنياً مع منازعاته في هذا الأساس هو فصل في منازعة مدنية، مما يدخل في اختصاص الجهات القضائية ويخرج عن سلطة الإدارة التي لا تملك سوى توقيع الجزاء التأديبي دون الإلزام المدني، إذ شأنها في اقتضاء حقوقها المدنية شأن الأفراد، فعليها اتباع الطريق القانوني في هذا الخصوص بالالتجاء إلى الجهة القضائية المختصة للحصول على حكم يحسم مثل هذه الخصومة، حتى إذا ما صدر لصالحها فلها أن تتبع الإجراءات القانونية في التنفيذ بالمبلغ المحكوم به على راتب الموظف".<sup>(٢)</sup>

في حين أجازت المحكمة الإدارية العليا للإدارة الرجوع على الموظف المخطئ بما دفعته من تعويض عن خطئه، وذلك عن طريق الحجز الإداري المباشر ودون الحاجة لاستصدار حكم قضائي بذلك.

(١) د. عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ١٩٩١م، ص ٢٥٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة ٤/٤/١٩٥١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص ٦٧٥.

فقد قضت بأنه "ومن حيث أنه متى كان الحكم النهائي الصادر قد قضى بالزام وزارة الداخلية بالتعويض المدني لصالح المضرور بطريق التضامن مع أحد موظفيها، فإن لها بهذا الوصف أن تحل محل الدائن المحكوم له بالتعويض في حقوقه، ويحق لها الرجوع بجميع ما أدته على المأمور وعلى المسؤول عن عمله التقصيري من تابعيها وفقاً للمادة (١٧٥) من القانون المدني، ولا ريب أن هذا الرجوع ومصدره القانوني وأسلوبه هو التنفيذ المباشر على مرتب المدعي، هو رجوع صحيح." (١)

(١) أحمد سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (١٩٥٥-١٩٦٥) الجزء الثاني، الطعن رقم (١٧٧٢-٦) جلسة ١٩٦٥/٦/٦، ص ٢٤٥٥.

## خاتمة

يتضح من خلال هذه الدراسة أن الفقه والقضاء قد استقرا على أن العيوب الموضوعية والتي تتمثل في مخالفة القرار للنظام (القانون) أو اللوائح أو لخطأ في تطبيقه أو تأويله أو إساءة استعمال السلطة هي التي تصلح أساساً للتعويض عند ترتب الضرر من ورائها وذلك لأن العيوب الموضوعية تؤثر في مضمون القرار وفحواه وتجعله غير قابل للتصحيح .

أما بالنسبة للعيوب الشكلية والإجرائية فقد استقر الفقه الإداري على أنه □ إذا وجد نص يرتب البطلان على إغفال □ أو مخالفة شكل □ أو إجراء محدد؛ فيتعين النزول على حكم هذا النص، والحكم ببطلان القرار، □ أما □ إذا لم يوجد نص يقرر البطلان في حالة إغفال أو مخالفة شكل أو إجراء معين؛ فقد استقر الفقه الإداري على التفرقة بين الشكليات والإجراءات الجوهرية، والشكليات والإجراءات الثانوية، واعتبر أن القرار الإداري يبطل في حالة إغفال الشكليات والإجراءات الجوهرية.

كما يتضح أيضاً أن القضاء الإداري السعودي قد أخذ بالمعيار الموضوعي في التفرقة بين الشكليات والإجراءات الجوهرية والشكليات والإجراءات الثانوية، والمعيار الموضوعي هو: الذي يأخذ بمبدأ مدى تأثير الشكل والإجراء على مضمون وفحوى القرار، بمعنى مدى إمكانية صدور القرار على نحو مغاير لو روعيت الشكليات التي أغفلتها وخالفتها الإدارة، ففي حالة الإيجاب نكون أمام شكلية جوهرية وفي حالة عدم الإيجاب نكون أمام شكلية ثانوية.

ولقد أوضحت هذه الدراسة أن عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل الذي يعتبر القرار الإداري فيؤدي إلى إغائه لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض قول غير

مطلق، بل يرد عليه استثناء مرجعه مدى صحة القرار الصادر بمراعاة قواعد الاختصاص والإجراءات القانونية الشكلية، ومدى الخطأ الجسيم لتلك العيوب الإجرائية، والتي سببت ضرراً للمدعي، كما أن القاعدة العامة أنه لا يجوز التعويض لمجرد مخالفة الإجراءات القانونية الشكلية التي لا تلحق بالمدعي ضرراً.

كما بينت أن الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى الإدارة العامة أو المرفق بذاته، حتى وإن قام به أحد الموظفين التابعين للمرفق أو الإدارة العامة، وبذلك يترتب عليه مسؤوليتها عن الأضرار الناجمة وتحصيلها عبء التعويض. ولقد تعددت المعايير التي قيلت للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

وأما عن موقف القضاء الإداري السعودي من المعايير التي قيلت للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي فنجد أن القضاء الإداري السعودي لم يعتنق معياراً محدداً من المعايير الفقهية التي قيلت للتمييز بين نوعي الخطأ، فهو يطبق المعيار الذي يتناسب مع ظروف كل حالة. وكذلك سار القضاء الإداري المصري والذي لم يعتنق معياراً محدداً من المعايير الفقهية التي قيلت للتمييز بين نوعي الخطأ، فنجده يطبق المعايير التي قيلت جميعها.

وأخيراً بينت هذه الدراسة أن القاضي هو الذي يقدر التعويض على أن يكون التعويض كاملاً فيشمل ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب وأن يقدر على أساس جسامته الضرر مراعيًا في ذلك مدى إسهام المضرور في إحداث الضرر على أن يقدر التعويض يوم صدور الحكم به لا يوم وقوعه.

## قائمة المراجع

## أولاً- الكتب القانونية العامة والمتخصصة:

- ١- د. إبراهيم الدسوقي أبو الليل، المسؤولية المدنية بين التقييد والإطلاق، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر.
- ٢- إبراهيم الدسوقي، الإعفاء من المسؤولية المدنية عن حوادث السيارات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٧٥م.
- ٣- د. إبراهيم محمد علي، د. عبد المنعم شرف، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية -قضاء التعويض - القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩.
- ٤- د. أحمد أبو الوفا، أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية، بيروت، سنة ١٩٨٤م.
- ٥- د. إدوارد عيد، القضاء الإداري-دعوى الإبطال ودعوى القضاء الشامل- بيروت، مطبعة البيان، سنة ١٩٧٥م.
- ٦- د. إعاد علي القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، عمان، دار وائل، سنة ١٩٩٩م.
- ٧- د. أمينة النمر، أصول المحاكمات المدنية، الإسكندرية، الدار الجامعية، دون تاريخ نشر.
- ٨- د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٩٩.
- ٩- د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٢م.

- ١٠- د.أيمن إبراهيم العشموي، فعل المضرور والإعفاء الجزئي من المسؤولية، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر.
- ١١- د.جابر سعيد حسن محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، الرياض، دون ناشر، سنة ١٤٢٧ / ١٤٢٨ هـ.
- ١٢- د.جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٦ م.
- ١٣- د.جورجي شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٢ م.
- ١٤- د.حاتم لبيب جبر، نظرية الخطأ المرفقي، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٤ م.
- ١٥- د.حسام الدين كامل الأهواني، النظرية العامة للالتزام، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٧، ص ١٤٠.
- ١٦- د.خالد سيد محمد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، دراسة مقارنة، القاهرة، دون ناشر، سنة ٢٠١٣ م.
- ١٧- د.رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض "مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية"، القاهرة، سنة ١٩٩٠ م، ص ٢٩٠.
- ١٨- د.زكي محمد النجار، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٠ م، ص ١٠.
- ١٩- د.سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، سنة ١٩٩١ م.

- ٢٠- د.سامي حامد سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٨م.
- ٢١- د.سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، القاهرة، دار المعارف، سنة ١٩٧٢م.
- ٢٢- د.سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٧.
- ٢٣- د.سليمان مرقس، المسؤولية المدنية في تقنيات البلاد العربية، القاهرة، معهد البحوث والدراسات العربية، سنة ١٩٧٧.
- ٢٤- د.شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٩م.
- ٢٥- د.الشهابي إبراهيم الشرقاوي، مصادر الالتزام غير الإرادية في قانون المعاملات المدنية الإماراتي، الشارقة، الآفاق المشرقة ناشرون، سنة ٢٠١٣.
- ٢٦- د.صلاح أحمد السيد جودة، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١١م.
- ٢٧- د.طارق عبد الرؤوف صالح رزق، النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الكويتي، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٤م.
- ٢٨- د.عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ١٩٩١م.
- ٢٩- د.عبد الرحمن علي حمزة، مضار الجوار غير المألوفة والمسئولية عنها دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون المدني، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٦.

- ٣٠- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية ، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٧م.
- ٣١- د. عبد الفتاح عبد الباقي، تحديد الخطأ التقصيري كأساس للمسئولية، القاهرة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م.
- ٣٢- د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٢.
- ٣٣- د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٨م.
- ٣٤- د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة ٢٠٠٤.
- ٣٥- د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠١م.
- ٣٦- د. غازي فيصل، د. عدنان عبيد، القضاء الإداري، بغداد، مطبعة الإرشاد، سنة ٢٠١٣م.
- ٣٧- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠م.
- ٣٨- د. فايز أحمد عبد الرحمن، المسئوليتان العقدية والتقصيرية ومدى أحقية المضرور في الجمع أو الخيرة بينهما، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٦م.
- ٣٩- د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٥م.
- ٤٠- د. ماجد راغب الحلو، الدعوى الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، سنة ١٩٩٩م.



- ٤١- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، سنة ١٩٨٨م، ص ٣٥١.
- ٤٢- د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، القضاء الإداري، كلية القانون، جامعة دهوك، مطبعة جامعة دهوك، سنة ٢٠١٠م.
- ٤٣- د. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧م.
- ٤٤- د. محسن خليل، قضاء الإلغاء والتعويض، والإسكندرية، سنة ١٩٩٢م، ص ٢٦٢.
- ٤٥- د. محمد إبراهيم الدسوقي، تعويض الوفاة والإصابة الناتجة عن حوادث السيارات، القاهرة، دون ناشر، سنة ٢٠٠٦.
- ٤٦- د. محمد إبراهيم دسوقي، تقدير التعويض بين الخطأ والضرر، الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، بدون تاريخ.
- ٤٧- د. محمد الشافعي، القضاء الإداري، الزقازيق، مكتبة النصر، دون تاريخ نشر.
- ٤٨- د. محمد أنور حمادة، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٦م.
- ٤٩- د. محمد حسين عبد العال، تقدير التعويض عن الضرر المتغير، دراسة تحليلية مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٨.
- ٥٠- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، القاهرة، دار الثقافة العربية، سنة ١٩٨٦م.
- ٥١- د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨١م.

- ٥٢- د.محمد عبد الظاهر حسين، خطأ المضرور وأثره على المسؤولية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٧م.
- ٥٣- د.محمد عبد العال السنارى، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، الرياض: معهد الإدارة العامة، سنة ١٤١٤هـ.
- ٥٤- د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة ٢٠٠٤.
- ٥٥- د.محمد عبد الواحد الجميلي ، قضاء التعويض مسؤلية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٩٩ .
- ٥٦- د.محمود الكيلاني، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، سنة ٢٠٠٦م.
- ٥٧- د.محمود حلمي، نظرية المسؤولية الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٣م.
- ٥٨- د.مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، سنة ١٩٧٩م.
- ٥٩- د.معوض عبد التواب، دعاوى التعويض الإدارية وصيغها، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة ١٩٩٨م.
- ٦٠- د.مفلح القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٨م.
- ٦١- د.ممدوح محمد علي مبروك، التعويض عن أضرار التدخين، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٢م.

- ٦٢- د. نبيلة عبد الحليم كامل، د. فتحي فكري، الدعاوى الإدارية والدستورية، القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠م.
- ٦٣- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ٢٠٠٢م.
- ٦٤- د. وجدي راغب، مبادئ القضاء المدني، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٦م.

### ثانياً- المقالات والأبحاث:

- ١- أحمد هنية، عيوب القرار الإداري- حالات تجاوز السلطة-، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر- بسكرة- الجزائر، العدد الخامس، سنة ٢٠١١.
- ٢- د. صفاء محمود السويلميين وآخرون، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة اليرموك، المجلد ٤٠، ملحق رقم ١، سنة ٢٠١٣م، ص ١٠١٢.
- ٣- د. على شفيق على صالح، دعوى إلغاء القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة، العدد ٧٥، السنة الثانية والثلاثين، يوليو ١٩٩٢م، ص ٥٦.
- ٤- د. محمد شتا أبو سعد، خطأ المضرور كسبب للإعفاء من المسؤولية المدنية، مجلة مصر المعاصرة، السنة ٧٥، العدد ٣٩٥، يناير سنة ١٩٨٤م، ص ١٢١.