جامعة القاهرة
كلية الحقوق

بحث بعنوان
الكيان القانوني للدوائر الإدارية في دولة الكويت

الباحث

أحمد عبدالعزيز الغيث

إشراف

الأستاذ الدكتور/ رأفت إبراهيم فوده

2020م

المقدمـــة

لما كان مبدأ المشروعية في ابسط وصف له يعني بأن تخضع الدولة للقانون، بمعنى خضوع الحكام والمحكومين للقانون ويشمل نطاق تطبيق مبدأ المشروعية، جميع السلطات الحاكمة في الدولة[1]، والسلطة الإدارية باعتبارها من المخاطبين بهذا المبدأ

فان مدلول مبدأ المشروعية الإدارية بالنسبة لها هو أن أي تصرف صادر عن السلطة التنفيذية ينبغي أن يكون مستندا إلى قاعدة عامة موجودة سلفا وسابقة على صدور مثل هذا التصرف، وما من قرار فردى أو لائحي تتخذه جهة الإدارة، وما من عقد تتولى إبرامه إلا وكان قائما على أساس هذه القاعدة العامة المسبقة[2].

وفي ذلك تذهب محكمة التمييز الكويتية حيث قضت بأنه :" من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أن مبدأ سيادة القانون وإعلاء مبدأ المشروعية من دعامات الدولة القانونية التي تقوم في جوهرها على خضوع الإدارة لحكم القانون في سائر تصرفاتها ومقتضى ذلك ولازمه إعمال وجهة الصحيح نزولاً على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص للمواطنين، وذلك في ضوء صياغة قواعد تسير على نهجها، بحيث تشكل إطاراً قانونياً حاكماً لها في تصرفاتها وقراراتها – إذ ما خرجت عليها إلى أصلها الصحيح في القانون و إن القضاء الإداري هو بالأساس قضاء مشروعية إذ يسلط رقابته على مشروعية القرار الإداري

([1]) د. محمود حافظ – القضاء الإداري " دراسة مقارنة" ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، الطبعة الثالثة /1966 – ص19 – د. رأفت فوده – مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية/1994، ص11 – د. سليمان الطماوى – القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، راجعه ونقحه: د/ عبد الناصر أبو سمهدانة، د/ حسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى /2015- ص 19 – د. ماجد الحلو – القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة 2004 – ص15. د/ مازن ليو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى/2016، المجلد الأول، ص13.

([2]) انظر: د. رأفت فودة – مصادر المشروعية ومنحنياتها " دراسة مقارنة" ، دار النهضة العربية، طبعة/ 1994 – ص 37.

المختصم ليزنه بميزان القانون في ضوء صحيح واقعة وحقيقة ما بنيت عليه أركانه ومدى استقامته على أسس مستمدة من عناصر ثابتة في الأوراق تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها، وإن لمحكمة الموضوع سلطة مراقبة الأسباب التي بني عليها القرار من حيث الصحة ومدى ما إذا كان استخلاصها سائغاً مستنداً إلى ما هو ثابت بالأوراق" [1].

فالجزاء المترتب على مخالفة مبدأ المشروعية هو بطلان التصرف الذي قامت به الإدارة، وهذا البطلان يتفاوت في آثاره وفقا لدرجة وجسامة المخالفة[2]. ولكن إذا كان الأصل هو مشروعية أعمال الإدارة، والبطلان يجب أن يثبت عن طريق سلطة منحها القانون هذا الحق، من هنا فان الرقابة القضائية هي الضمانة الأساسية لحماية مبدأ المشروعية. ولما كانت الدول تختلف فيما بينها في تقرير الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بين نظامين أصيلين ونظام مختلط يقوم بمحاولة الجمع بينهما ففي بعض الدول تأخذ بالنظام الموحد وبالتالي تكون المحاكم العادية هي المكلفة بحماية مبدأ المشروعية والتي بطبيعة الحال فإنها تقوم بتطبيق القانون العادي بغض النظر عن أطراف المنازعة[3] والبعض الآخر يأخذ بالنظام المزدوج ويفرد لجهة الإدارة قضاء وقانون خاصين بها[4]، والبعض الآخر يقيم نظام مختلط يقوم على أساس التهجين بين النظامين في محاولة للجمع والتقريب بين عناصرهما المتباعدة.

([1]) تمييز، الطعن رقم: 911 لسنة 2019 ، إداري/2، جلسة 2019/11/19 ، منشور في موقع أركان الالكتروني على شبكة الإنترنت http://arkanlaw.com/.

([2]) انظر: د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية " دراسة مقارنة" ، راجعة ونقحه: د/ عاطف البنا ، دار الفكر العربي، طبعة 2017 – ص 374 .

([3]) ويعتبر النظام الإنجليزي هو النظام الرائد في هذا الخصوص . انظر: د/ محمد بدران، القانون الإنجليزي، دار النهضة العربية، طبعة /1989 . د/ يحي الجمل، بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا خلال القرن العشرين، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية عشر، العدد الأول، ابريل 1970، ص 95.

([4]) ويعتبر النظام الفرنسي مهد القضاء الإداري في صورته الحديثة انظر: مارسيل فالين ، مجلس الدولة في فرنسا منذ 1945 ، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة الأولى ، يناير – 1950، ص 153. جورج فيدل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى /2008 .

ولما كان المشرع الكويتي قد اختار النظام الهجين بموجب المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981[1] المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982[2] وذلك بإنشاء دوائر إدارية تستظل بمظلة القضاء العادي وهو ما يمكن ان نطلق عليه مصطلح التوحيد العضوي مع تطبيق قواعد القانون الإداري وهو ما يمكن ان نصطلح عليه مصطلح الازدواج الموضوعي .

وبالتالي سوف نناقش في هذا البحث الكيان القانوني للدوائر الإدارية في الكويت التي تبناها المشرع الكويتي بالقانون المشار اليه أعلاه. مع ملاحظة انه عند حديثنا عن الكيان القانوني للدوائر الإدارية فإنها بخلاف مجلس الدولة في الدول التي تتبني نظام القضاء المزدوج وذلك لأنها تتكون فقط من القسم القضائي أي الدوائر التي تقوم بالفصل في المنازعات الإدارية، أما الدول التي تتبني نظام القضاء المزدوج مثل فرنسا ومن بعدها مصر فإن الكيان القانوني لمجلس الدولة يتكون من قسمين أحدهما استشاري والآخر قضائي. حيث أن مجلس الدولة في فرنسا ومصر له وظيفتان فهو مستشار الحكومة والإدارة العاملة، تستعين به كل منهما في أداء اختصاصاتها، وهو بعد ذلك قاضي المنازعات الإدارية فيفصل فيما يشجر من خلاف بين الإدارة والأفراد، أما كونه مستشار الإدارة العاملة فهذا يجعل له اختصاصات ادارية وأخرى

([1]) الصادر بمرسوم أميري بتاريخ 1981/2/17 والمنشور بالجريدة الرسمية" الكويت اليوم" بتاريخ 1982/2/22 ، العدد 1344، السنة السابعة والعشرين، ليعمل به أول أكتوبر من عام 1981 وفقا لما ورد في المادة 17 منه.

([2]) الصادر بتاريخ 1982/12/12 انظر: الجريدة الرسمية لدولة الكويت، " الكويت اليوم"، السنة التاسعة والعشرين العدد 1449 الصادر بتاريخ 1982/12/19 ، ليعمل به بعد ستة شهور من تاريخ نشره وفقا لما جاء بالمادة الثانية منه ، أي من 19 يونيو 1983.

تشريعية في الإشراف على صياغة القوانين واللوائح[1].

وعلى الرغم من وجود القسم الاستشاري المنشأ بالمرسوم رقم 12 لسنة 1960[2] إلا انه مستقل عن الدوائر الإدارية، هذا القسم في الكويت يطلق عليه اسم إدارة الفتوى والتشريع وهى ملحقة بمجلس الوزراء ومستقلة عضويا وتنظيميا عن الدوائر الإدارية ولذلك سوف نقتصر بالحديث عن القسم القضائي والمتمثل بالدوائر الإدارية ولذا سوف نقوم بدارسة الكيان القانوني للدوائر الإدارية من خلال هذا البحث

أهمية الموضوع:

وتبرز أهمية هذا الموضوع من ناحيتين **الأولى من الناحية الدستورية** فبالعودة إلى نصوص الدستور الكويتي نجد أنه قد أولى اهتماما بالغا فيما يتعلق بمسألة الرقابة القضائية على إعمال الإدارة ويظهر ذلك جلياً من خلال نصوص مواده:

1- **المادة (169):** "ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملا ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون".

2- **المادة (170):** "يرتب القانون الهيئة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والمصالح العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح، كما يرتب تمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات

---

(1) د. مصطفي أبو زيد فهمي- القضاء الاداري ومجلس الدولة " قضاء الإلغاء " ، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة العاشرة / 1999 – ص 93.

(2) الصادر بتاريخ 12 ابريل 1960 والمنشور بالجريدة الرسمية: " الكويت اليوم" ، العدد 272 السنة السادسة.

القضاء".

3- **المادة (171):** "يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة المنصوص عليها في المادتين السابقتين".

4- **المادة (172):** "ينظم القانون طريقة البت في الخلاف على الاختصاص بين جهات القضاء، وفي تنازع الأحكام"[1].

أما الناحية الثانية فهي تخص المشرع العادي فعندما صدر المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 نصت المذكرة الإيضاحية للقانون على انه: "عندما صدر الدستور أجازت المادة (169) منه أن تخول الفصل في الخصومات الإدارية لغرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها القضاء الإداري ومنذ ذلك الوقت قدمت بحوث ومشروعات عديدة في هذا الشأن. وقد قامت الحكومة بدراسة مختلف الآراء والمشروعات التي طرحت للبحث في هذا الشأن وتبين لها أن الأغلبية تتجه إلى العهود بقضاء الإلغاء إلى إحدى دوائر القضاء العادي دون إنشاء محكمة إدارية مستقلة عن القضاء العادي وهذا النظر يتفق مع واقع البلاد التي سيعتبر قضاء الإلغاء في دور التجربة وحتى لا ينشأ جهاز جديد ضخم لعدد محدود من القضايا، فإذا ما أسفرت التجربة عن نجاح هذا القضاء وتزايد عدد القضايا المنظور أمامه أمكن إعادة النظر في الموضوع واختيار الحل الملائم في ضوء ما يستجد من ظروف"[2].

([1]) انظر: التشريعات الكويتية: (1) دستور دولة الكويت، سلسلة جمعية المحاميين الكويتية، طبعة/2019، ص 66،67.

([2]) انظر: التشريعات الكويتية: (11) القوانين المكملة لقوانين المرافعات، سلسلة جمعية المحاميين الكويتية، طبعة 2019، الجزء الثاني، ص 327.

ومن هنا تأتي أهمية الموضوع فتسعه وثلاثين سنة مضت من انشاء هذه الدوائر كفيلة لتقييم هذه التجربة وإعادة النظر فيها.

منهج البحث:

سوف نقوم في هذه الدارسة بإتباع المنهج الوصفي والذي من خلاله نتحدث عن تنظيم وتقسيم هذه الدوائر واختصاصاتها وذلك من خلال محاولة تحليل بعض النصوص القانونية والأحكام القضائية وشرح بعض الجزئيات، والتعرض للقواعد العامة بخصوص تلك المسائل.

خطة البحث :

سوف نقوم بتقسيم هذا البحث إلى أربعة مطالب نتناول في المطلب الأول ترتيب الدوائر الإدارية وتشكيلها ودرجاتها ونتعرض في المطلب الثاني لسلطات القاضي حيال الدعوى المنظورة أمامه وقدر الحرية التي يتمتع بها حيال الدعوى ثم نتطرق في المطلب الثالث إلى القانون الواجب التطبيق وننتهي في المطلب الرابع والأخير لتقييم نظام الدوائر الإدارية

ولذا سوف نقسم هذا البحث إلى **أربعة مطالب** رئيسية تندرج تحتها بعض الفروع وذلك كما يلي:

المطلب الأول: من حيث ترتيب الدوائر الإدارية وتشكيلها ودرجاتها.

الفرع الأول: الترتيب الراسي للدوائر الإدارية

الفرع الثاني: الترتيب الافقي للدوائر الإدارية

المطلب الثاني: من حيث سلطات القضاء فيما يتعلق بالدعوى المنظورة أمامه وقد الحرية التي يتمتع بها تجاه الدعوى.

الفرع الأول: من حيث الموضوع

الفرع الثاني: من حيث مدى سلطة القاضي

الفرع الثالث: من حيث ميعاد رفع الدعوى

الفرع الرابع: حجية الحكم الصادر في الدعوى

المطلب الثالث : من حيث القانون الواجب التطبيق.

الفرع الأول: القواعد الموضوعية

الفرع الثاني : القواعد الإجرائية أو الشكلية

المطلب الرابع : تقييم نظام الدوائر الإدارية

الفرع الأول: من حيث جهات التقاضي

الفرع الثاني: من حيث ولاية الدوائر الإدارية

الفرع الثالث: من حيث التخصص

الفرع الرابع: من حيث علاقة الدوائر الإدارية بالإدارة العاملة

وذلك فيما يلى:

المطلب الأول

من حيث ترتيب الدوائر الإدارية وتشكيلها ودرجاتها

يعتبر تشكيل وتنظيم الدوائر الإدارية من أهم مميزاتها، بل يمكن لنا أن نعتبره الحسنة الوحيدة لنظام القضاء الموحد، حيث أنها تمتاز بالبساطة والوضوح والتيسير على المتقاضين حيث يخلو تشكيلها من التعقيدات التي تنشأ نتيجة إثارة إشكالات توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء في نظام القضاء المزدوج[1].

ويقصد بتنظيم أو ترتيب المحاكم في الكويت بيان البناء التنظيمي للسلطة القضائية أي تحديد المحاكم المختلفة التي تتشكل منها السلطة القضائية وقد تكفل قانون تنظيم القضاء ببيان ذلك[2]. ومن البديهي أن تتعدد المحاكم نظراً لتعدد القضايا، وأن ترتب على درجتين لتمكين المتقاضين من الطعن في الأحكام وأن توجد أكثر من طبقة من طبقات المحاكم بحسب الدور الذي تلعبه كل محكمة في النظام القضائي وأهمية المنازعات التي تنظرها[3]. أما ما يخصنا في هذا المقام هو ترتيب الدوائر الإدارية والتي يمكن أن ننظر اليها من زاويتين:

الزاوية الأولى: الترتيب الراسي للدوائر الإدارية

الزاوية الثانية: الترتيب الافقي للدوائر الإدارية

([1]) د. سامي جمال الدين – الرقابة على اعمال الإدارة في دولة الكويت، دراسة مقارنة، دار الكتب، الطبعة الاولى/1998 – ص 259.

([2]) د. عزمي عبد الفتاح – الوسيط في قانون المرافعات ، مؤسسة دار الكتب، 2014/2015– الكتاب الاول – ص322.

([3]) د. عزمي عبد الفتاح – المرجع السابق – ص 334.

وقبل الخوض في هاتين الزاويتين يجب علينا التمييز بين المحكمة والدائرة، فالمحكمة هي الوحدة أو الخلية التي يتشكل من مجموعها السلطة القضائية، وهى الأداة التي تباشر بها الدولة الحديثة وظيفة القضاء، وهى تعبر عن مكان محدد يجلس فيه القاضي أو القضاة، ويذهب إليه المتقاضون. وتختلف المحكمة عن الدائرة، من حيث أن المحكمة تضم أكثر من دائرة[1]. فالمحكمة تتألف من عدد كبير من القضاة يلحقون بها، ويوزعون على دوائرها المختلفة، بحيث تتشكل كل دائرة طبقا لذات التشكيل الذي حدده القانون للمحكمة، وتباشر كل دائرة القضاء باسم المحكمة التي تضم هذه الدوائر[2].

وهكذا يمكن تعريف الدائرة بأنها الهيئة التي تتشكل بذات تشكيل المحكمة التي تتبعها، وتباشر ذات اختصاصاتها وتصدر الأحكام باسمها[3] وبذلك تقوم الدائرة الإدارية على أساس التوحيد العضوي بمعني أنها تنتمي لجهة القضاء العادي، فالدائرة داخل المحكمة هي جزء منها، وليس لها كيان مستقل عن تلك المحكمة، فهي تنعقد باسم المحكمة، صحيح أن الدوائر يفصلها نوع من التخصص ولكن الحكم الذي يصدر عن إحدى الدوائر لا ينسب إليها وإنما ينسب إلى المحكمة التي تعد الدائرة جزءا منها[4]. ويتبع هذا العنصر نظام القضاء الموحد الذي يقوم على أساس انه اذا كان هناك محكمة عليا واحدة تتولى مهمة تفسير القواعد القانونية، فإنها تكون قد اتبعت النظام القضائي الموحد، أما إذا وجدت أكثر من محكمة تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة هذا الاختصاص فإنها تكون قد اتبعت النظام المزدوج[5].

وبعد هذا البيان الموجز للفرق بين الدائرة والمحكمة سوف نتناول الزاويتين اللتين أشرنا إليهما آنفاً في فرعين متتاليين وذلك كما يلي:

([1]) د. عزمي عبد الفتاح – المرجع السابق – ص 323، 324.

([2]) د. طلعت دويدار – الوسيط في شرح قانون المرافعات، دار الجامعة الجديدة ، طبعة 2016 – ص237.

([3]) د. عزمي عبد الفتاح – المرجع السابق – ص 323، 324، - د. طلعت دويدار – الوسيط في شرح قانون المرافعات – ص 237/236.

([4]) د. طلعت دويدار – المرجع السابق – ص236.

([5]) د. سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة 2004 – ص 24.

الفرع الأول

الترتيب الرأسي للدوائر الإدارية [1]

ووفقا لهذا الترتيب تنقسم الدوائر الإدارية وتتدرج تصاعديا وذلك على حسب طبقات المحاكم الموجودة في الكويت وهي المحكمة الكلية ومحكمة الاستئناف ومحكمة التمييز. مع استبعاد المحاكم الجزئية[2] من نظر المنازعات الإدارية وذلك بسبب تشكيلها المكون من قاضٍ واحد والذي لا يتوافق مع تشكيل الدائرة الإدارية الوارد في المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 علاوة على ان اختصاصها مرتبط دائما بقيمة الدعوى[3]، وهو الأمر الذي يتعارض مع القضاء

([1]) نصت المادة (3) من قانون تنظيم القضاء الكويتي رقم 23 لسنة1990 على أن:
" تتكون المحاكم من:
(أ) محكمة التمييز. (ب) محكمة الاستئناف.
(ج) المحكمة الكلية. (د) المحكمة الجزئية."

([2]) تنص المادة 8 من المرسوم بقانون رقم 23 لسنة 1990 بشأن قانون تنظيم القضاء على أن: " تنشأ محاكم جزئية في كل محافظة من محافظات الكويت وذلك بقرار من وزير العدل يعين مقارها ويحدد دوائر اختصاصها. وتتكون المحكمة الجزئية من دائرة أو أكثر حسب حاجة العمل، وتصدر أحكامها من قاض واحد. ويجوز عند الضرورة أن تنعقد المحكمة الجزئية في أي مكان آخر داخل المحافظة أو خارجها وذلك بقرار من وزير العدل بناء على طلب رئيس المحكمة الكلية. وتعين الجمعية العامة للمحكمة الكلية دائرة أو = = أكثر مقرها مدينة الكويت تختص بنظر القضايا التي تكون الحكومة أو إحدى الهيئات العامة أو المؤسسات العامة طرفا فيها. ولوزير العدل أن ينشئ بقرار منه - بعد موافقة الجمعية العامة للمحكمة الكلية - دوائر جزائية ويخصها بنظر نوع معين من القضايا، ويبين في ذلك القرار مقر كل دائرة وحدود اختصاصها المكاني".

([3]) وهو ما يطلق عليه مصطلح الضابط القيمي لاختصاص المحكمة الجزئية وذلك فيما يتعلق بالطلبات التي لا تتجاوز قيمتها خمسة آلاف دينار مع مراعاة انه هناك أيضا ضابط نوعي استثنائي يعقد الاختصاص للمحاكم الجزئية مهما كانت قيمة الدعوى من ذلك اختصاصها بطلبات التعويض عن إجراءات التقاضي الكيدية والذي نصت عليه المادة 30 في فقرتها الثالثة من قانون المرافعات الكويتي . انظر للمزيد: د/ عزمي عبد الفتاح عطية ، الوسيط في قانون المرافعات الكويتي" قانون القضاء المدني الكويتي" ،

الإداري والذي يعد قضاءاً للمشروعية الإدارية وذلك باعتبار ان طلب الإلغاء يعتبر من الطلبات الغير مقدرة القيمة: " ولما كان طلب إلغاء القرار إداري لا يخضع للتقدير بحسب القواعد التي وردت في قانون المرافعات المدنية والتجارية فان الدعوى تكون غير مقدرة القيمة وتجاوز النصاب المقرر في المادة (12) من القانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية سالف البيان وهو 1000د.ك وبذلك تندرج في النصاب الابتدائي لها ولا يكون الحكم الصادر فيها إنتهائياً ، ومن ثم يقبل طعن عليه بالاستئناف" [1].

وهذا الترتيب والذي اصطلحنا عليه مصطلح الترتيب الرأسي للدوائر الإدارية نص عليه المشرع الدستوري بموجب المادة (164) من الدستور الكويتي التي تنص على أن:" يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية، في غير حالة الحكم العرفي، على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة وقوات الأمن، وذلك في الحدود التي يقررها القانون". وبالتالي فان الدستور قد بين الأداة التي يتم بها ترتيب المحاكم وجعل من أمر إنشائها للقانون[2]، وبالتالي سوف نتناول الترتيب الرأسي للدوائر الإدارية وذلك كما يلى:

أولا: الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية:

وتعتبر الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية أولى درجات التقاضي في تنظيم الدوائر الإدارية وقد نصت عليها المادة الأولى من القانون رقم 20 لسنة 1981 على أن: "تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية...."

ويلاحظ على هذا القانون أنه قد صدر في ظل قانون تنظيم القضاء الأول

مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثالثة، 2015/2014، الكتاب الأول،،ص 382، 383 انظر كذلك ص335 وما بعدها.

([1]) تمييز- الطعن رقم 1278 لسنة 2005/ إداري ، جلسة 2009/4/14. انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، للمستشارين/ ناصر معلا وجمال الجلاوي، طبعة 2015، الجزء الأول ، الكتاب الأول ،ص633،632.

([2]) انظر: د/ عزمي عبد الفتاح ، الوسيط في قانون المرافعات الكويتي، ص 329.

رقم 19 لسنة 1959[1] الملغي بالقانون الحالي رقم 23 لسنة 1990، حيث كانت المحكمة الكلية بدوائرها المدنية والتجارية تشكل وتصدر أحكامها من قاض واحد[2]، ولكن عندما صدر المرسوم بقانون الخاص بإنشاء الدائرة الإدارية فانه خالف هذا التشكل واستوجب ان تشكل الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية من ثلاثة قضاة قد بررت المذكرة التفسيرية للمرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 ذلك : " وقد نصت المادة الأولى بأن يعهد بالقضاء الإداري إلى دائرة تخصص

([1]) الصادر بتاريخ 1959/12/19 انظر: الجريدة الرسمية لدولة الكويت، " الكويت اليوم"، السنة السادسة العدد 255 الصادر في 28 جمادى الآخر الموافق 1959/12/28.

([2]) تنص المواد 4، 6،7 ، من المرسوم بقانون رقم 19 لسنة 1959 بشأن قانون تنظيم القضاء على أن:

المادة (4) : " تتكون المحكمة الكلية من أربع دوائر: 1- دائرة الأحوال الشخصية. 2- الدائرة المدنية. 3- الدائرة التجارية. 4- الدائرة الجزائية. ويجوز أن تنعقد المحكمة الكلية في أية جهة خارج مدينة الكويت بقرار يصدر من رئيس العدل بناء على طلب رئيس المحكمة".

المادة (6) : " تختص الدائرة المدنية بالفصل في جميع المنازعات المدنية. وتشتمل على غرفة أو أكثر بحسب الحاجة. وتصدر الأحكام من قاض واحد. ويكون حكمه نهائيا إذا لم تزد قيمة الدعوى على ألفي روبية، فإذا زادت قيمة الدعوى على هذا المقدار أو كانت غير معروفة القيمة، كان الحكم قابلا للاستئناف".

المادة (7) : " تختص الدائرة التجارية بالفصل في جميع المنازعات التجارية. وتفصل أيضا في المنازعات التي تقع بين الأفراد والحكومة، مدنية كانت هذه المنازعات أو تجارية. وتشتمل على غرفة أو أكثر بحسب الحاجة. وتصدر الأحكام من قاض واحد، ويجوز أن يعاونه ثلاثة محلفين من التجار يستأنس برأيهم إذا دعت الحاجة إلى ذلك. ويكون حكمه نهائيا إذا لم تزد قيمة الدعوى على ألفي روبية، فإذا زادت قيمة الدعوى على هذا المقدار أو كانت غير معروفة القيمة كان الحكم قابلا للاستئناف. وتعد غرفة التجار جدولا تدرج فيه أسماء المحلفين من التجار، ويجلس هؤلاء في الدائرة التجارية بالتناوب".

لهذا الغرض في المحكمة الكلية على أن يراعى في تكوينها ان تكون مشكلة من ثلاثة قضاة نظراً لما يتميز به قضاء الإلغاء من مقومات أهمها انه ليس قضاءاً تطبيقياً وإنما هو قضاء يبتدع الحلول المناسبة للمنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد وهي تختلف بطبيعتها عن منازعات القانون الخاص..." [1].

وقد لاحظ جانب من الفقه آنذاك " أنه خلافاً لما تقضي به أحكام قانون تنظيم القضاء من ان تتكون دوائر المحكمة الكلية من قاض واحد، نص القانون رقم 20 لسنة 1981 على ان تشكل الدائرة الإدارية من ثلاثة قضاة. ومن ثم فنظر الدائرة منازعة إدارية بعدد اقل من القضاة يترتب عليه بطلان الحكم الصادر عنها"[2].

ولكن بعد صدور المرسوم بقانون رقم 23 لسنة 1990 بشأن قانون تنظيم القضاء عمم هذا التشكيل الثلاثي على كافة دوائر المحكمة الكلية وقد فصل قانون تنظيم القضاء رقم 23 لسنة 1990 كيفية تشكيل المحكمة الكلية وذلك في المادة(7) منه بنصه على أن:

" تؤلف المحكمة الكلية من رئيس ونائب للرئيس وعدد كاف من وكلاء المحكمة والقضاة وتشكل فيها دوائر حسب الحاجة وتصدر أحكام المحكمة الكلية من ثلاث قضاة عدا القضايا التي ينص القانون على صدور الحكم فيها من قاضي واحد. وللمجلس الأعلى للقضاء أن يعهد برئاسة بعض الدوائر الثلاثة إلى مستشارين من محكمة الاستئناف لمدة سنتين قابلة للتجديد، وذلك بناء على طلب رئيس المحكمة الكلية وطبقا للقواعد والضوابط التي يصدر بها قرار من المجلس".

نخلص إذن أن الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية مكونة من ثلاثة قضاة

([1]) انظر: التشريعات الكويتية (11) القوانين المكملة لقوانين المرافعات، سلسلة تصدرها جمعية المحاميين الكويتية، طبعة 2019، – ص 327،328.

([2]) انظر: د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية/2003 ، ص 627،628.

وتعتبر محكمة أول درجة للتقاضي في المنازعات الإدارية في الكويت[1].

ثانيا: الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف:

تمثل الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف الدرجة الثانية من درجات التقاضي فيما يتعلق بالمنازعة الإدارية حيث تنص المادة (13) من القانون رقم 20 لسنة 1981 على ان: " ترتب بمحكمة الاستئناف العليا غرفة خاصة أو أكثر للنظر فيما يستأنف من الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية".

أما عن تشكيل محكمة الاستئناف قد بينته المادة (6) من قانون تنظيم القضاء رقم 23 لسنة 1990 حيث نصت على أن:" تؤلف محكمة الاستئناف من رئيس ونائب للرئيس وعدد كاف من الوكلاء والمستشارين، وتشكل فيها دوائر حسب الحاجة رئاستها لأقدم المستشارين فيها وتصدر الأحكام من ثلاث مستشارين. ويكون مقر محكمة الاستئناف مدينة الكويت ويجوز أن تنعقد دوائرها في أي مكان آخر وذلك بقرار من وزير العدل بناءً على طلب رئيس المحكمة"[2].

هذا عن تشكيلها أما عن اختصاصها فإنها تختص باستئناف الأحكام الإدارية الصادرة من الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية وذلك تطبيقا لمبدأ التقاضي على درجتين والذي يؤدى إلى إعادة بحث القضية التي صدر فيها حكم أول درجة من حيث الواقع والقانون، بمعنى أن الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف هي محكمة موضوع ولها سلطات واسعة في نظر الطعن فلا يقتصر دورها على إلغاء الحكم المستأنف وإعادته لمحكمة أول درجة انما تقوم بالفصل

([1]) انظر في ذلك: عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية/2003، ص628. د/فيصل احمد الحيدر، أصول المنازعات الإدارية " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى/2012، ص 30.

([2]) أما في ظل قانون تنظيم القضاء رقم 19 لسنة 1959 الملغي بالقانون المشار اليه في المتن فقد نص في مادته رقم (9) على أن: "تتكون محكمة الاستئناف العليا من دائرتين، وتشتمل كل دائرة على غرفة أو أكثر بحسب الحاجة، وتصدر الأحكام من ثلاثة مستشارين".

بالموضوع[1].

ثالثا: الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز:

أنشئت محكمة التمييز الكويتية بصورتها القائمة الآن بقانون تنظيم القضاء رقم 23 لسنة 1990 حيث أصبحت بموجب هذا القانون محكمة مستقلة، أما قبل ذلك فكان قضاء التمييز فكرة معروفه في المسائل الجنائية والمدنية والإدارية، ولكن كانت تباشرها دائرة خاصة من دوائر محكمة الاستئناف[2].

أما عن تشكيلها فقد نصت المادة (4) من قانون تنظيم القضاء على أن: "تؤلف محكمة التمييز من رئيس ونائب للرئيس وعدد كاف من الوكلاء والمستشارين، ويكون بها دوائر لنظر الطعون بالتمييز في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والجزائية والإدارية، ويرأس كل دائرة رئيس المحكمة أو نائبه أو أقدم وكلاء المحكمة أو أقدم المستشارين بها، وتصدر الأحكام من خمسة مستشارين ...".

وتحتل محكمة التمييز قمة الهرم في التنظيم القضائي في دولة الكويت فهي أعلى المحاكم و لا توجد سوى محكمة تمييز واحدة، ولا يعني وجود محكمة التمييز أن التقاضي أصبح على ثلاث درجات، لأن وظيفة محكمة

([1]) انظر في مبدأ التقاضي على درجتين: د/ عبد الحكيم محمد حسين، الطعن أمام محكمة الاستئناف في الأحكام الإدارية ، دراسة تأصيلية مقارنة بالشريعة الإسلامية والنظام المصري والفرنسي وفقاً لأحدث التعديلات، دار الميمان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى /2014 ، الجزء الأول ، ص57 . د. عزمي عبد الفتاح : المرجع السابق – ص330، د. طلعت دويدار – الوسيط في شرح قانون المرافعات، دار الجامعة الجديدة/2016 – ص195 – د. أحمد ابو الوفا: المرافعات المدنية والتجارية في القانون اليمني رقم42 لسنة 1981، مكتبة الوفاء القانونية/2015،– ص401.

([2]) انظر: د. عادل بورسلي – آثار الحكم في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية/2014– ص 18. حيث نص قانون تنظيم القضاء رقم19 لسنة 1959 الملغي بالقانون المشار اليه بالمتن في المادة رقم (10) على ان : "تختص إحدى الدائرتين في محكمة الاستئناف العليا بنظر ما يستأنف من الأحكام الصادرة من دائرة = = الأحوال الشخصية والدائرة المدنية بالمحكمة الكلية. ويكون حكمها نهائيا، ويجوز فيما تطبق فيه أحكام الشرع الإسلامي تمييزه أمام المميز الرسمي على الوجه المبين في القانون".

التمييز مختلفة عن وظيفة محكمة الاستئناف، فهي محكمة قانون بالمعني الواسع الذي يشمل التشريع واللوائح، وهدفها تطبيق القانون وتوحيد تفسيره وعدم مخالفته، وبناء عليه فإن محكمة التمييز ليست من درجات التقاضي لأنها لا تعيد تصحيح الواقع من حيث المبدأ[1]، وفي ذلك تذهب محكمة التمييز الكويتية : " ذلك أن المقرر- في قضاء هذه المحكمة – ان مهمة محكمة التمييز وهي بصدد مراقبة تطبيق محكمة الموضوع للقانون، تتحدد بفحص ما كان معروضاً على محكمة الاستئناف التي أصدرت الحكم المطعون فيه ، لا فيما لم يسبق طرحة عليها، بما مؤداه أن ما فصلت فيه محكمة أول درجة ولم يكن محلاً للاستئناف يصبح مقضياً فلا يجوز العودة لمناقشته ولا تقبل إثارته أمام محكمة التمييز ، كما أنه من المقرر أيضاً أنه إذا فصلت المحكمة في الدفع بعدم الاختصاص بالقبول أو الرفض فان حكمها يحوز في هذا الخصوص حجية الشيء المحكوم فيه ولو كان مخالفاً للنظام العام "[2].

إلا انه يوجد استثناء على هذا المبدأ فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية، وذلك فيما يخص الطعون الإدارية التي يقدمها القضاة وأعضاء النيابة والمتعلقة بشئونهم الوظيفية، فتعتبر محكمة التمييز هنا هي محكمة أول وآخر درجة في هذه المنازعات[3].

([1]) د. عزمي عبد الفتاح – المرجع السابق – ص 338.

([2]) تمييز، الطعون أرقام : 571،565،543،484،474 لسنة 2015، اداري/2 ، جلسة، 2015/2/3. انظر للحكم: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، سبق الإشارة اليها، الكتاب الرابع، الجزء الثامن، ص731.

([3]) المواد (50، 51، 52) من قانون تنظيم القضاء رقم 23 لسنة 1990 والتي تنص على ما يلي:

المادة 50: " تختص دائرة التمييز المنوط بها نظر الطعون الإدارية بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم الوظيفية متى كان مبني الطلب عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة ، كما تختص دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات وفي المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم أو لورثتهم ، ولا يجوز أن يجلس للفصل

ومن هنا ننتهي من الترتيب الرأسي للدوائر الإدارية ونخلص منه بأن الدوائر الإدارية مكونة من ثلاث طبقات وهي طبقة الدوائر الإدارية في المحكمة الكلية وطبقة الدوائر الإدارية في محكمة الاستئناف وطبقة الدوائر الإدارية في محكمة التمييز، أما درجات التقاضي فهي درجتين أول درجة والاستئناف أما التمييز فلا يعتبر درجة ثالثة كما بينا أعلاه.

الفرع الثاني

الترتيب الأفقي للدوائر الإدارية

يقوم هذا الترتيب على تعدد الدوائر الإدارية داخل الطبقة الواحدة للمحاكم فتكون هناك أكثر من دائرة إدارية داخل المحكمة الكلية ومحكمة الاستئناف والتمييز، وهي دوائر داخلية داخل الدوائر المتخصصة تنشأ بحسب حاجة

في هذه المسائل من كان عضواً في المجلس الأعلى للقضاء إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه ".

المادة 51: "يرفع الطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه بالجريدة الرسمية أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه به علماً يقينياً. ويكون رفع الطلب بعريضة تودع إدارة كتاب محكمة التمييز تتضمن عدا البيانات المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومحال إقامتهم – موضوع الطلب وبياناً كافياً عنه. وعلى الطالب أن يودع مع العريضة صوراً منها بقدر عدد الخصوم وحافظة بمستنداته المؤيدة لطلبه ومذكرة بدفاعه. ويحدد رئيس الدائرة جلسة لنظر الطلب، وتقوم إدارة الكتاب = = بإعلان الخصوم بصورة من العريضة مع تكليفهم بالحضور إلى الجلسة المحددة. ولا تستحق رسوم على هذا الطلب".

المادة 52: " يباشر الطالب جميع الإجراءات أمام الدائرة بنفسه، وله أن يقدم دفاعه كتابةً أو أن ينيب عنه في ذلك أحد رجال القضاء من غير مستشاري محكمة التمييز. وتفصل الدائرة في الطلب بعد سماع دفاع الطالب والنيابة العامة. ويكون الحكم الصادر في الطلب غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن".

انظر للمزيد من التفاصيل: أ/ حوراء محمد حسين – النظام الوظيفي لأعضاء السلطة القضائية في القانون الكويتي – مجلة الفتوى والتشريع – العدد 14 يوليو 2006، ص128.

العمل وعدد القضايا[1].

وهناك طريقتين لإنشاء هذه الدوائر الداخلية داخل الدائرة المتخصصة في كل طبقة من طبقات المحاكم وهما:

1- قرار من الجمعيات العمومية للمحاكم:

حيث تنص المادة (9) من قانون تنظيم القضاء رقم 1990/23 على أن: "تجتمع كل من محاكم التمييز والاستئناف والمحكمة الكلية بهيئة جميعة عامة بدعوى من رئيس المحكمة للنظر في الأمور الآتية:

أ) ترتيب وتأليف الدوائر.
ب) توزيع القضايا على الدوائر المختلفة.
ج) تحديد عدد الجلسات ومواعيد انعقادها.
د) ندب قضاة المحكمة الكلية للعمل بالمحاكم الجزئية.
هـ) تنظيم العمل أثناء فترة الأجازات وتحديد ما ينظر فيها من القضايا.
و) المسائل الأخرى التي تتعلق بالأمور الداخلية للمحكمة ويجوز للجمعية العامة أن تفوض رئيس المحكمة في بعض ما يدخل في اختصاصها".

وعليه فإن إنشاء الدوائر الداخلية داخل الدوائر الإدارية على مستوى المحاكم التي ذكرناها في الترتيب الراسي في هذه الحالة هي مسألة تنظيمية من اختصاص الجمعية العمومية للمحكمة التي توجد فيها الدائرة، وذلك بحسب حاجة العمل وعدد القضايا المنظورة[2]، وقد استقر العمل في الوقت الحالي على اثني عشر دائرة علي مستوى المحكمة الكلية[3]، وسبعة دوائر على

([1]) د. عزمي عبد الفتاح – المرجع السابق – ص 325.

([2]) بدأت ولاية القضاء الإداري بعد العمل بالمرسوم بقانون رقم 20 لسنة1981 بدائرة واحدة إلى ان وصلت عام 2001 إلى دائرتين تعقد جلساتهم يومياً ووصلت في عام 2004 إلى تسعة دوائر . انظر في ذلك: د/ ناصر غنيم الزيد، رقابة القضاء الإداري الكويتي على اعمال الإدارة " دراسة مقارنة " ، من غير دار نشر، طبعة 2007، ص10.

([3]) قرار الجمعية العامة للمحكمة الكلية المنعقدة بتاريخ 2019/9/26 بشأن توزيع العمل القضائي على السادة مستشاري ووكلاء وقضاة المحكمة الكلية خلال العام القضائي 2020/2019.

مستوى محكمة الاستئناف[1] ودائرتين على مستوى محكمة التمييز[2].

2- إنشاء الدوائر الداخلية بقانون:

قد يرى المشرع لاعتبارات عملية تفريد بعض أنواع الدعاوى الإدارية بدائرة داخلية داخل الدوائر الإدارية الموجودة في المحاكم التي سبق ذكرها في الترتيب الرأسي للدوائر الإدارية وهو ما فعله المشرع بالقانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة[3] حيث نصت المادة (79) من القانون المشار إليه على أن: "تحدد الجمعية العامة للمحكمة الكلية غرفة أو أكثر من غرف الدائرة الإدارية، تختص بنظر القضايا المتعلقة بالمناقصات العامة (وما في حكمها) من عمليات الشراء العامة، وما يرتبط بها وما يتفرع عنها من منازعات إدارية. وترتب بمحكمة الاستئناف دائرة أو أكثر متخصصة للنظر فيما يستأنف من الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية المشار اليها في الفقرة الأولى، ويكون حكمها باتا ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن[4].

وتندب المحكمة الكلية قاضي، أو أكثر للحكم بصفة وقتية، ومع عدم المساس بأصل الحق، في المسائل التي تخشي عليها من فوات الوقت المتعلقة بالقضايا والمنازعات المشار إليها في الفقرة الأولى، وكذلك إشكالات التنفيذ الوقتية، وإصدار الأوامر على العرائض والأوامر الوقتية وأوامر الأداء المتعلقة بها.

([1]) قرار الجمعية العامة لمحكمة الاستئناف المنعقدة بتاريخ2019/9/25 بشأن توزيع العمل القضائي بدوائر محكمة الاستئناف خلال العام القضائي 2020/2019. مع مراعاة أن هناك دائرة إدارية متخصصة لنظر المنازعات الإدارية المتعلقة بسوق المال.

([2]) قرار الجمعية العامة لمحكمة التمييز المنعقدة بتاريخ 2019/9/30 بشأن توزيع العمل القضائي خلال العام القضائي 2020/2019 ، وتنظر الدائرة الإدارية الثانية في محكمة التمييز جميع المنازعات الإدارية بما فيها منازعات رجال القضاء وأعضاء النيابة العامة.

([3]) منشور في الجريدة الرسمية، الكويت اليوم، العدد 1299،السنة الثانية والستون، بتاريخ 31 يوليو 2016، ص 2.

([4]) يلاحظ ان القانون جعل حكم محكمة الاستئناف نهائي وغير قابل للطعن فيه امام محكمة التمييز بخلاف باقي المنازعات الإدارية الأخرى التي تقبل الطعن بالتمييز. وهو امر مستحدث فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية في الكويت.

ويسري قانون المرافعات المدنية والتجارية والقوانين المكملة له على الدعاوى التي ترفع وفق أحكام هذا القانون، وذلك فيما لم يرد به نص خاص فيه ".

ويبدو من هذا النص أنه يتعلق بالاختصاص النوعي داخل الدوائر الإدارية وقواعد الاختصاص النوعي هي الوسيلة القانونية التي يستخدمها المشرع في توزيع الدعاوى على محاكم جهة القضاء داخل الدولة بحسب نوعها[1]، وبناءً على هذا النص فإن الجمعية العمومية للمحكمة الكلية ومن بعدها محكمة الاستئناف ملزمة بتفريد قضاء العقود الإدارية بدائرة مخصصة لها، ويؤكد ذلك جملة " دائرة أو أكثر متخصصة " التي وردت في الفقرة الثانية من المادة 79 السابق الإشارة إليها.

هذا ما نراه نحن ولكن العمل قد جرى خلافاً لوجهة نظرنا حيث مازالت العقود تنظر مع الدائرة المخصصة لطعون الأفراد[2]، وقد نكون أول من قال بهذا الرأي في الكويت نظراً لحداثة قانون المناقصات وقلة الأبحاث العلمية التي تتناول موضوع الدوائر الإدارية بصورة علمية مطعمه بالنواحي العملية وهو أمر مؤسف للغاية وبناءً عليه نرى ان ما يجري عليه العمل بعد صدور قانون المناقصات رقم 49 لسنة 2016 هو أمر مخالف للقانون فالنص ألزم الجمعية العامة للمحكمة الكلية ومحكمة الاستئناف بتفريد العقود الإدارية بدائرة خاصة ومستقلة عن دائرة الأفراد وهو حكم تنظيمي جديد تضمنه هذا القانون الخاص ومختلف عن القاعدة العامة الواردة في قانون المرافعات السابق الإشارة إليها ومختلف كذلك عن ما ورد بالمرسوم بقانون إنشاء الدائرة الإدارية السابق الإشارة إليهما وبالتالي يجب على الجمعية العامة للمحكمة الكلية احترامه وإعمال مقتضاه. ومع ذلك فان الجمعية العامة للمحكمة الكلية قد ذهبت في قراراتها إلى ما يلي:

"سابع عشر: تتولى جميع الدوائر الإدارية بالمحكمة نظر القضايا المتعلقة بالمناقصات العامة وما في حكمها من عمليات الشراء وما يرتبط بها ويتفرع عنها من منازعات إدارية عملاً بالفقرة الأولى من المادة 79 من القانون 49 لسنة 2016.

ثامن عشر: تتولى جميع دوائر مستعجل العاصمة نظر المسائل التي

([1]) د. طلعت دويدار – المرجع السابق – ص 263.

([2]) راجع القرارات السابق الإشارة اليها.

يخشى عليها من فوات الوقت وكذلك إشكالات التنفيذ وإصدار الأوامر على العرائض والأوامر الوقتية وأوامر الأداء المتعلقة بالقضايا والمنازعات المشار إليها بالبند أولا عملا بالفقرة الثالثة من المادة 79 من القانون رقم 49 لسنة 2016"[1].

لاشك بأن هذا الفهم غير سليم خاصة ما ورد في البند الثامن عشر حيث خلطت المحكمة الكلية الحابل بالنابل بأن جعلت جميع الدوائر المستعجلة المخصصة لنظر المنازعات العادية مختصة بنظر المنازعات الإدارية المستعجلة، وبذلك نطرح تساؤل على السادة أعضاء الجمعية العمومية للمحكمة الكلية، ما هي الحكمة من إيراد المشرع مصطلح متخصصة في النص؟ وما الحكمة من إيراد حكم تنظيمي جديد في المادة 79 من القانون رقم49 لسنة 2016 ولماذا لم يكتفي المشرع بتنظيم الدوائر الوارد في المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 والذي نص في المادة(15) [2] منه على قاعدة تكميلية لنواقصه؟

لاشك بأن القانون رقم 49 لسنة 2016 ألزم بإنشاء دائرة خاصة أو أكثر مستقلة ومتخصصة للعقود الإدارية على مستوى المحكمة الكلية ومحكمة الاستئناف وكذلك دائرة أو أكثر مستقلة ومتخصصة للمسائل المستعجلة وان غير هذا الفهم يعتبر لغو يجب تنزيه المشرع عنه.

ويبدو من اتجاه الجمعية العمومية للمحكمة الكلية أنها مازلت مصره على

([1]) انظر: لقرارات الجمعية العامة للمحكمة الكلية المنعقدة بتاريخ 2018/9/20 ، ص 108.

([2]) تنص المادة (15) من المرسوم بقانون 20 لسنة1981 على أنه: " فيما عدا ما نص عليه هذا القانون يسري على الدعاوى المنصوص عليها فيه والاحكام الصادرة فيها وطرق الطعن في هذه الأحكام القواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية".

موقفها الذي كان سائداً في ظل القانون السابق[1] حيث لاحظ بعض الباحثين آنذاك فيما يتعلق بالقضاء المستعجل بأن: "هذا النوع من الدعاوى لاتزال حتى الآن تنازعه دوائر القضاء المستعجل المدنية والدوائر الإدارية، فإذا رفعت دعوى إثبات الحالة أمام إحدى دوائر القضاء المستعجل فإنها تستمر في نظرها حتى بلوغ غايتها بالحكم بانتهاء الدعوى، فإذا عدل المدعي طلباته إلى طلبات موضوعية فإنها تحيلها للدوائر الإدارية. وإذا رفعت دعوى إثبات حالة أمام الدوائر الإدارية فهي تنظرها في الحالتين سواء بلغت غايتها بانتهاء الدعوى أم عدلت الطلبات منها إلى طلبات موضوعية باعتبارها المختصة بالأمرين معاً"[2].

وهكذا ننتهي من الترتيب الأفقي للدوائر الإدارية ونخلص إلى أنه في كل طبقة من طبقات المحاكم سواء كانت المحكمة الكلية أو محكمة الاستئناف أو محكمة التمييز توجد أكثر من دائرة إدارية.

وأخيرا يجب عدم الخلط بين الدوائر الإدارية وهي دائرة متخصصة وبين الدائرة الحكومية وهي دائرة داخلية علي مستوي المحكمة الجزئية والمحكمة الكلية، فعدم مراعاة اختصاص الدوائر الداخلية ومنها الدائرة الحكومية لا يؤدى إلى الدفع بعدم الاختصاص النوعي لأنه توزيع داخلي للعمل بالمحكمة تضعه الجمعية العامة بها، وتختص الدوائر الحكومية بالمنازعات المدنية والتجارية التي تكون الحكومة أو إحدى المؤسسات العامة طرفاً فيها

([1]) القانون رقم 37 لسنة 1964 بشأن المناقصات العامة والملغي بالقانون 49 لسنة 2016 .

([2]) انظر: د/ ناصر غنيم الزيد، رقابة القضاء الإداري الكويتي على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة" ، 2007، من غير دار نشر، ص784.

سواء كانت مدعية أو مدعي عليها، وتختص أيضا في المنازعات الإدارية في حدود قضاء التعويض دون الإلغاء وذلك بالنسبة للمسائل الغير منصوص عليها بالقانون رقم 20 لسنة 1981[1].

أما اختصاص الدوائر الإدارية فهو اختصاص نوعي وفي ذلك تذهب محكمة التمييز إلى انه : "ويعد هذا الاختصاص اختصاصا نوعياً ، لا يغير من ذلك القول بأن الأصل في الاختصاص النوعي نسبته إلى المحكمة الكلية ، لا إلى دوائرها ، لأن الأصل ينحسر حكمه إذا ما المشرع بنص خاص ولاعتبارات قدرها إنشاء دائرة تختص دون غيرها بنظر نوع بعينه من المنازعات ، إذ القول بغير هذا يتجافى مع ما استهدفه المشرع من هذا التخصيص "[2].

([1]) انظر: د. عزيزة الشريف ود. محمد العتيبي – الدعاوي الإدارية (دعوى الإلغاء ودعوى التعويض)، وحدة التأليف والترجمة والنشر، كلية الحقوق، الطبعة الأولى/2004 – ص 26، د. عزمي عبد الفتاح – الوسيط في قانون المرافعات الكويتي – ج1، ص326-327.

([2]) الطعن رقم 103 لسنة 2006 – إداري – جلسة 2008/2/5 – موسوعة مبادئ القضاء الإداري في ثلاثة وثلاثين عاماً – الكتاب الأول -الجزء الأول – سبق الإشارة اليها – ص 16.

المطلب الثاني

من حيث سلطات القاضي فيما يتعلق بالدعوى المنظورة أمامه

تتوقف سلطات القاضي الإداري بحسب نوع الدعوى المرفوعة أمامه فالدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري قد تكون دعوى إلغاء وقد تكون دعوى من دعاوى القضاء الكامل "التعويض، العقود، التسوية" فقضاء الإلغاء هو قضاء موضوعي يوجه إلى ذات القرار الإداري ويتمثل في بحث مشروعيته والحكم بإلغائه أو إبطاله في حالة مخالفته للقانون، ولا تمتد سلطة القاضي إلى ابعد من ذلك فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الناشئة عن الإلغاء فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات[1]. وفي هذا المعنى تذهب محكمة التمييز الكويتية إلى أن:

"الأصل في قضاء الإلغاء أن يقتصر اختصاص المحكمة على بحث مشروعية القرار المطعون فيه فإذا تبينت عدم مشروعيته حكمت بإلغائه، ولكنها لا تملك في هذه الحالة أن تستبدل به قرارا آخر يحقق نفس هدفه ويتلافى ما أدى إلى عدم مشروعيته فتحل بذلك محل مصدر القرار في اتخاذه وهو مالا تجيزه القوانين المنظمة لاختصاص قضاء الإلغاء احتراماً لمبدأ فصل السلطات الذي يصونه الدستور، ولأن رقابة قضاء الإلغاء ومحلها هو المشروعية وهو أمر قانوني بحت بحيث لا يتأبى أي عنصر من عناصره على رقابة المحكمة

([1]) انظر: د. ماجد الحلو – القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية /2004– ص 265 – د. رأفت فوده – أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية/2011 – ص 124، د. مصطفي أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة ،قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية/1999– ص 471.

والتي تبسط رقابتها على كافة عناصر القرار المطعون فيه ويتناولها من كافة أوجها ونواحيها"[1].

أما دعاوى القضاء الكامل فهي قضاء شخصي موجه إلى الإدارة لمطالبتها بحق للمدعى قبلها، ولا يقتصر هذا القضاء على بحث مشروعية العمل الإداري وإنما يتضمن أيضا تعديله والحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنه وذلك لتصحيح المركز القانوني للطاعن، ومن هنا فإن سلطات القاضي أوسع في مجال القضاء الكامل من سلطاته في مجال دعوى الإلغاء، ومن أمثلة دعاوى القضاء الكامل دعوى التعويض، ودعاوى العقود الإدارية، ودعاوى التسوية، وفي مجال العقود الإدارية تذهب محكمة التمييز الكويتية إلى أن: "الاختصاص المنوط بالدائرة الإدارية طبقا للمادة الثانية من القانون المشار اليه (قانون رقم 20 لسنة 1981) بالفصل في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية هو اختصاص عام شامل لكل من المنازعات وما يتفرع منها سواء كان محلها العقد أو قرارات إدارية نهائية أو حقوقا مترتبة بحكم القوانين واللوائح يجرى تطبيقها استنادا للعقد"[2].

وعلى ذلك فإن سلطات القاضي فيما يتعلق بالدعوى المنظورة أمامه وقدر الحرية التي يتمتع بها تجاه الدعوى تتحد بحسب نوع الدعوى، فإذا كان الدعوى من دعاوى القضاء الكامل فإن سلطاته تتسع ومقدار الحرية يزيد، أما إذا كانت الدعوى من قبيل دعاوى الإلغاء فإن سلطاته تضيق فتضيق بالتالي حريته في الفصل في الدعوي، ويجرى الفقه التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل من عدة نواحي وسوف نتناولها في الفروع التالية:

الفرع الأول

من حيث الموضوع

([1]) تمييز – الطعن رقم 2007/309، ادارى، جلسة 2009/12/29. انظر: موسوعة القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاما، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، ص98.

([2]) تمييز – الطعن رقم 134، 2006 – إداري – جلسة 2008/5/27، ما بين القوسين وضع بمعرفتنا. انظر: موسوعة القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، الكتاب الأول، الجزء الأول، ص 396.

موضوع الطعن في دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة هو شرعية القرار الإداري، فالمدعى يختصم القرار ويطلب إلغائه لمخالفته للقانون، أي أن المسألة المطروحة على القضاء الإداري في دعوى الإلغاء هي مشروعية القرار، أما الطعن الذي يثير ولاية القضاء الكاملة فموضوعة مركز قانوني شخصي تعتدي عليه الإدارة، فرافع الدعوى يدعى أن له مركزا قانونيا فرديا ينشئ له حقا قبل الإدارة التي تعتدى على هذا الحق بمنازعة صاحبة في أصلة أو في مداه[1].

الفرع الثاني

من حيث مدى سلطة القاضي

في الطعون التي تثير ولاية القضاء الكاملة تكون سلطة القاضي واسعة بحيث تشمل الحكم على الإدارة بفعل شيء، أو الامتناع عن فعل شيء، أو بدفع مبلغ من المال، وتشمل أيضا الحكَم بإلغاء ما يتفرع عن أصل المنازعة من قرارات وإجراءات وهي شبيهه بسلطات القاضي العادي حيال النزاع[2]، وفي ذلك تذهب محكمة التمييز إلى:

" ان اختصاص الدائرة الإدارية ينظر المنازعات الخاصة بالمرتبات المنصوص عليها في البند أولا من المادة الأولى من القانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية ، هو اختصاص مطلق شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها من مسائل وبهذه

([1]) انظر: د/ محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري في دولة الكويت، الطبعة الأولى، 1998، ص 15، 16. د/ أنور احمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، طبعة 2008، ص 277.

([2]) انظر: د. عاطف البنا – القضاء الإداري، دعوى الإلغاء ودعوي التعويض، دار الفكر العربي/1978 – ص 9، انظر أيضا: د. رأفت فوده – المرجع السابق ص138.

المثابة تنظر المحكمة في حدود اختصاصها بالكامل ما يكون قد صدر في شان تلك المرتبات من قرارات أو اتخذ من إجراءات وذلك باعتبارها من العناصر التي تثير المنازعة حول استحقاق هذا المرتب كله أو بعضه خلال فترة زمنية معينة ، ولها إهدارها طالما كان المرتب المتنازع عليه يستمد أصل الحق فيه من القانون مباشرة "[1].

وهذا بعكس دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة التي لا يملك القاضي فيها الا الحكم بإلغاء القرار غير المشروع أو رفض الدعوى اذا كان القرار المطعون فيه مشروعا[2].

"ذلك انه من المقرر – في قضاء هذه المحكمة – انه وان كانت الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته استهدافا لمراقبة مشروعيته"[3].

الفرع الثالث

من حيث ميعاد رفع الدعوى

([1]) تمييز، الطعن رقم 24 لسنة 1988، تجاري/2، جلسة 1988/7/4. انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً ، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، ص384.

([2]) انظر: د. عاطف البنا – المرجع السابق – ص 10، د. رأفت فودة – المرجع السابق ، ص 142.

([3]) تمييز، الطعن رقم 58،59 لسنة 2010 اداري جلسة 2010/12/14 . انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً ،الكتاب الأول ، الجزء الثاني ، ص 553 .

دعوى الإلغاء مقيدة بميعاد الستين يوم المنصوص عليه في المادة (7) [1] من قانون إنشاء الدائرة الإدارية وهي ذات المدة التي نص عليها المشرع المصري في قانون مجلس الدولة (24) [2]. وذلك حرصا من المشرع على سرعة استقرار الأوضاع بالنسبة لشرعية أعمال الإدارة واستقرار المراكز القانونية، وحتى لا تصبح هذه الدعوى ذريعة للمساس بهذه المراكز ووسيلة ابتزاز بيد الأفراد لمواجهة أعمال الإدارة، أما المنازعات التي تثير ولاية القضاء الكاملة فيمكن رفعها في أي وقت طالما لم يسقط الحق فيها بالتقادم[3].

"من المقرر إن مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية في شان الموظفين العموميين إنما تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام في القانون المدني وهو القانون على أساس ان هذه القرارات هي تصرفات قانونيه وليست أفعالا مادية وان علاقة الإدارة بموظفيها علاقة تنظيمية مصدرها القوانين واللوائح وبالتالي فلا تطبق على تلك المسئولية احكام المادة(1/253) من القانون المدني والخاصة بالمسئولية عن العمل غير المشروع ومن ثم فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها عن طريق التعويض بالتقادم الثلاثي وإنما بالتقادم العادي وفقا للمادة (438) مدني" [4].

الفرع الرابع

حجية الحكم الصادر في الدعوى

([1]) تنص المادة (7) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 على ان: "ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً ....".

([2]) تنص المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أن: "... ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه بالجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به...".

([3]) د. عاطف البنا – المرجع السابق – ص 10، د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص141. د/ أنور رسلان ، المرجع السابق، ص377.

([4]) تمييز، . الطعن رقم 87 لسنة 1994 تجاري جلسة 1995/1/30. انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري في ثلاثة وثلاثين عاماً، الكتاب الخامس ، الجزء العاشر ، ص137.

المنازعات التي تثير ولاية القضاء الكامل كالتسويات وقضاء التعويض ومنازعات العقود الإدارية، تقوم على حقوق شخصية ومراكز ذاتية، ولذا يكون الحكم الصادر فيها ذا حجية نسبية مقصورة على أطرافه فقط، وذلك بعكس دعوى الإلغاء التي تمثل خصومة عينية تقوم على مخاصمة القرار الإداري عينة وتهدف إلى حماية مبدأ المشروعية، ولذلك يكون الحكم الصادر فيها حجة على الكافة، إذ لا يتصور أن يلغى القرار لعدم مشروعيته بالنسبة للبعض ويبقى قائما بالنسبة للبعض الآخر وذلك ما لم يكن حكم الإلغاء نسبياً.

وفي ذلك تذهب محكمة التمييز الكويتية: " من المقرر انه وان كان الأصل في الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها رقابة مشروعية القرار الإداري في ذاته وان حقيقتها اختصامه، والحكم الصادر بالإلغاء يعدمه فلا يكون قائماً بالنسبة لطرفي الخصومة وحدهما بل بالنسبة للكافة إلا ان مناط ذلك أن يكون الإلغاء شاملاً جميع من تضمنهم القرار بكافة أشطاره أي إلغاء كليا مجرداً، أما اذا اقتصر على بعض من شملهم أي من اشطار القرار منصباً على خصوص معين بشأنه فان الإلغاء يكون نسبياً لا ينتج أثره إلا بالنسبة لمن عناه ولا يكون لغيره ممن تناولهم القرار ان يتمسك بحجية هذا الإلغاء حتى لو اتحد الأساس الذي قامت عليه اشطار القرار اذ يتوافر بالنسبة للغير المبررات التي بني عليها الإلغاء"[1].

أما الأحكام الصادرة برفض طلب الإلغاء فإنها ذات حجية نسبية حتى تتيح الفرصة للتخلص من سبب الرفض، ويجوز للغير أن يعاود الكره بتقديم طلب إلغاء القرار غير المشروع[2]. وفي ذلك تذهب محكمة التمييز إلى انه : " من المقرر – في قضاء هذه المحكمة – انه وان كانت الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته استهدافا لمراقبة مشروعيته ، إلا أن ثمة اختلافا بينا بين حجية الحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء وبين حجية الحكم الصادر في الموضوع بإلغاء القرار ، اذ انه وعلى الرغم من ان الحكم في الحالتين يمس موضوع النزاع ، وبرغم اتفاق طبيعة التقرير في كل منهما ، هو بيان مدى مطابقة القرار المطعون فيه لقواعد المشروعية الا ان الحجية المطلقة التي تتعدى أطراف الخصومة إلى الغير

([1]) الطعون أرقام: 878،861،839 لسنة 2005، إداري، جلسة 2007/3/20 انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، الكتاب الأول، الجزء الثاني، ص552.

([2]) د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص 143.

ويصبح الحكم فيها حجة على الكافة مقصورة على الحكم الذي يصدر بالإلغاء ، اما الحكم برفض دعوى الإلغاء فان حجيته تكون نسبية مقصورة على طرفيه" [1].

حتي ولو كان سبب رفض قبول الطعن يتعلق بفوات ميعاد الطعن بالإلغاء، فالقرار يتحصن ضد طلب الإلغاء الا أنه لا يتحصن ضد الدفع بعدم المشروعية، فإذا كانت الدعاوى تسقط فالدفوع لا تخضع للسقوط وخاصة بالنسبة للوائح الإدارية، وهو ما يطلق عليه رقابة الامتناع[2].

([1]) تمييز، الطعنين رقمي 58 ، 59 لسنة 2010 اداري جلسة 2010/12/14 انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً ،الكتاب الأول ،الجزء الثاني، ص 553.

([2]) د. رأفت فودة – المرجع السابق – ص 143.

المطلب الثالث

من حيث القانون الواجب التطبيق

على الرغم من تبني المشرع الكويتي للنظام الموحد في شأن تنظيم القضاء الإداري الا أنه يؤمن بالازدواج القانوني الذي تتميز به الدول ذات القضاء المزدوج، ويتضح ذلك جلياً من خلال عبارات المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 20 لسنة 1981 والخاص بإنشاء الدائرة الإدارية حيث ذهبت إلى أن: " نصت المادة الأولى بأن يعهد بالقضاء الإداري إلى دائرة تخصص لهذا الغرض في المحكمة الكلية على أن يراعى في تكوينها أن تكون مشكلة من ثلاثة قضاة نظرا لما يتميز به قضاء الإلغاء من مقومات أهمها أنه ليس قضاءً تطبيقيا وإنما هو قضاء يبتدع الحلول المناسبة للمنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد وهي تختلف بطبيعتها عن منازعات القانون الخاص ... وأفردت المادة (2) من المشروع للمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية لاختلاف ولاية القضاء الإداري في مسائل العقود عنها في قضايا الإلغاء اذ أن المحاكم العادية تختص حالياً بمنازعات العقود الإدارية وتطبق بشأنها قواعد القانون الإداري..." [1].

والقانون الإداري بمفهومة الضيق يعرف بأنه قانون استثنائي يتضمن قواعد خارجة على أصول الشريعة العامة ومختلف عنها، وأنه وإن تعلق بالإدارة فإنه لا يحكم كل صور النشاط الذي تمارسه الإدارة، ومن المسلم به أن النشاط الإداري قد يخضع لقواعد الشريعة العامة أي لقواعد القانون المدني والقانون التجاري" وقد يخضع لقواعد استثنائية خارجة على الشريعة العامة ومستقلة عنها[2].

والقانون الإداري بهذا المفهوم هو قانون قضائي النشأة فالغالبية العظمى من أحكامه هي من صنع مجلس الدولة الفرنسي، وهذا لا يمنع المشرع من تنظيم بعض موضوعاته، على أن هذا التنظيم التشريعي يكتفي بوضع المبادئ العامة دون التفصيلات الكافية لحل المنازعات الإدارية، وهكذا يتولى القاضي الإداري تحليل النزاع من الناحيتين الواقعية والقانونية، ويقوم بتفسير النصوص التشريعية ليحدد مدى انطباقها على المنازعة، متمتعا في ذلك بقدر كبير من حرية التقدير.

([1]) انظر: التشريعات الكويتية: (11) القوانين المكملة لقوانين المرافعات، سلسلة إصدارات جمعية المحاميين الكويتية، طبعة 2019، ص338،337.

([2]) د. ثروت بدوى – القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة /2008 – ص 37.

غير أن الدور الحقيقي الخلاق للقاضي الاداري يظهر في حالة عدم التنظيم التشريعي للمسألة محل النزاع، اذ يتعين عليه أن يضع القاعدة القانونية المناسبة للفصل في المنازعة، دون أن يكون في حاجة إلى الاستناد أو الإشارة إلى نصوص تشريعية، بحيث تنسب القاعدة القانونية إلى القضاء وليس إلى المشرع[1].

ولذلك يعتبر القضاء الإداري مصدراً رسمياً للقانون الإداري ومن أهم الأسباب التي ساهمت في هذا الدور الخلاق للقضاء الإداري أنه منذ نشأته – في فرنسا على وجه الخصوص – رفض تطبيق القانون المدني على المنازعات الإدارية المتصلة بروابط وعلاقات القانون الإداري، وحتى في الحالات التي أخذ فيها ببعض نصوص القانون المدني وطبقها على الخصومة المطروحة عليه، فإنه لم يعتبر نفسه ملزماً بتطبيقها، بمعنى أنه لم يطبقها باعتبارها من النصوص القانونية الملزمة له بوصفها قانون واجب التطبيق في المنازعة، وإنما هو يطبقها باعتبارها من الحلول القضائية المناسبة للفصل في المنازعة والتي تتلاءم مع روابط وعلاقات القانون الإداري[2]. وقد سارت محكمة التمييز الكويتية على هذا النهج حيث قضت بأن: "مفاد نص المادة (193) من القانون المدني – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة – أنه إذا لم تبلغ عبارات العقد في الوضوح الحد الذي يزيل عنها كل لبس أو غموض في دلالتها على المعني المقصود منها، تعين عند تفسيره البحث عن النية المشتركة للمتعاقدين دون الوقوف عند المعنى الحرفي لعبارته مع الاستهداء بطبيعة التعامل والعادات الجارية وما ينبغي أن يتوافر بين المتعاقدين من أمانة وثقة وأن هذه القاعدة ورد النص عليها في القانون المدني إلا إنها من القواعد العامة التي لا يتعارض تطبيقها بالنسبة للعقود الإدارية وللمحكمة أن تستأنس بها في تقصي النية المشتركة للمتعاقدين"[3].

وإذا نظرنا إلى القانون الإداري من زاوية أخرى وحللنا قواعده من حيث طبيعتها وجوهرها، نجده ينقسم – شأنه في ذلك شأن فروع القانون الأخرى – تقسيما ثنائيا إلى طائفتين متميزتين من القواعد وهما القواعد الموضوعية

([1]) د. سامى جمال الدين – أصول القانون الإداري، منشاة المعارف بالإسكندرية ، طبعة/2004 – ص59.

([2]) د. سامي جمال الدين – المرجع السابق – ص 60.

([3]) تمييز – الطعن رقم 109 لسنة 2005 – إداري – جلسة 2009/2/10. غير منشور.

والقواعد الشكلية أو الإجرائية[1].

ويحتوي قانون إنشاء الدائرة الإدارية رقم 20 لسنة 1981 هاتين المجموعتين من القواعد :

(1) د. محمود حافظ – القضاء الاداري "دراسة مقارنة" ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، الطبعة الثالثة/1966– ص4.

الفرع الأول

القواعد الموضوعية [1]

وهي تلك القواعد التي تتصل بموضوع النزاع وتحكم جوهرة كتلك المبينة لعيوب القرار الإداري التي تبرر إلغائه[2]، وكذلك القواعد المتعلقة بتنظيم الدوائر الإدارية من حيث بيان درجاتها وتشكيلها واختصاصها[3].

الفرع الثاني

القواعد الإجرائية أو الشكلية [4]

وهي تلك القواعد التي تبين صور الخصومة والخطوات التي تتبع في الالتجاء إلى الدوائر الإدارية وكيفية سير المنازعة حتى صدور الحكم في الدعوى، وبعبارة أخرى هي القواعد التي تحدد كيفية حماية الحقوق أمام

([1]) وينظر جانب من الفقه إلى هذه القواعد من زاوية أخرى ويقصد بها تلك القواعد التي تتضمن تحديد جوهر الحقوق والالتزامات المتبادلة بين السلطة الإدارية والأفراد، والتي تنشئها القوانين واللوائح مباشرة أو ترتبها العقود المبرمة بين هذين الطرفين ، وكل ذلك بسبب وبمناسبة مباشرة تلك السلطة للوظيفة الإدارية .انظر في ذلك: د/ محمود حافظ، القضاء الإداري، ص5 ، انظر أيضاً: د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرافعات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى/ 2017. ص 32.

([2]) مادة (4) من المرسوم بقانون إنشاء الدائرة الإدارية : "يشترط لقبول الطلبات المبينة بالبنود ثانيا وثالثا ورابعا وخامسا من المادة الأولى ان يكون الطعن مبنيا على احد الأسباب الآتية : أ) عدم الاختصاص. ب) وجود عيب في الشكل.
ج) مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .
د) إساءة استعمال السلطة.....".

([3]) د. ماجد الحلو – القضاء الإداري – ص 255.

([4]) ويعرفها جانب اخر من الفقه بأنها تلك القواعد التي تستهدف وضع أسس التنظيم القضائي وتعيين ضوابط الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية ورسم إجراءات ومراحل التقاضي وتحديد شروط وأوضاع الخصومة القضائية بين الإدارة والأفراد. انظر: د/ محمود حافظ، المرجع السابق، ص8 . انظر أيضاً : د/ عبد الرؤوف بسيوني، المرجع السابق، ص33.

القضاء الإداري[1].

وقد وضعت المادة (15) من قانون إنشاء الدائرة الإدارية المبدأ العام فيما يتعلق بالقواعد الإجرائية حيث نصت: "فيما عدا ما نص عليه في هذا القانون يسرى على الدعاوى المنصوص عليها فيه والأحكام الصادرة فيها وطرق الطعن في هذه الأحكام القواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية ...".

وفي ذلك تذهب محكمة التمييز إلى أن: " قانون المرافعات فيما نظمه بصدد الخصومة وإجراءاتها والفصل في أحكامها وقواعدها هو كأصل عام القانون الإجرائي العام فيما لم يرد به نص إجرائي خاص"[2].

ومن بين النصوص الخاصة فيما يتعلق بالقواعد الإجرائية ما نص عليه القانون رقم 49 لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة حيث ضمت المواد (80، 81) [3] بعض القواعد الإجرائية الخاصة فيما يتعلق بمنازعات العقود الإدارية،

([1]) د. ماجد الحلو – المرجع السابق – ص 256.

([2]) تمييز – الطعن رقم 1993/3 – مدني – جلسة 1993/11/15، وذات المبدأ كررته في الطعنين 222، 241 لسنة 2007 – إداري جلسة 2010/6/8. انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، ص571 ، 572.

([3]) **مادة 80:** "استثناء من القواعد المتعلقة بإعلان الأوراق القضائية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، يجوز إعلان الأوراق القضائية المتعلقة بالمنازعات المدنية والتجارية والإدارية المنصوص عليها في هذا القانون بطريق الفاكس أو البريد الالكتروني. ويصدر وزير العدل - بالتنسيق مع الهيئة العامة = = لتنظيم الاتصالات وتقنية المعلومات – قراراً بالشروط والضوابط الخاص ة بتنظيم إجراءات الإعلان ونوعية الأجهزة والبرامج المستخدمة في إجراء هذا الإعلان ونماذج وشكل أوراق التكاليف بالحضور والإخطارات والرد عليها وطريقة سداد الرسوم القضائية المقررة في شأنها . ويترتب البطلان على مخالفة أحكام هذه المادة."

مادة 81: " استثناءً من نصوص المواد (49، 59، 91) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، يراعى ما يلي:

حيث استثنت المادة (80) إعلان الأوراق القضائية من القواعد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية وأجازت الإعلان بطريق الفاكس أو البريد الالكتروني، واستثنت المادة (81) بعض الإجراءات من خضوعها لبعض مواد قانون المرافعات المدنية والتجارية.

1- يجب الحكم – بناء على طلب المدعى عليه – باعتبار الدعوى كأن لم تكن إذا لم يتم تكليف المدعى عليه بالحضور خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الصحيفة إلى إدارة الكتاب وكان ذلك راجعا إلى فعل المدعي.

2- إذا لم يحضر المدعي ولا المدعى عليه في أول جلسة أو في أي جلسة أخرى حكمت المحكمة في الدعوى، وإلا قررت شطبها وذلك بعد التحقق من صحة الإعلان، وتقرر المحكمة الشطب إذا حضر الطرفان واتفقا على الشطب، وفي حالة تخلف المدعي أو المستأنف للمرة الثانية وجب على المحكمة بدلاً من شطب الدعوى اعتبارها كأن لم تكن. وإذا حضر الخصم الغائب قبل إنهاء الجلسة وجب اعتبار الشطب كأن لم يكن

3- تحكم المحكمة باعتبار الدعوى كأن لم تكن إذا لم يحضر الطرفان بعد السير فيها أو إذا لم يعلن أحد الخصوم الأخر بالسير في الدعوى خلال (30) ثلاثين يوماً من شطبها وتدخل في حساب هذا الميعاد مدة الشطب إذا تكرر ولو لم يكن متصلاً . ولا يعتبر الميعاد مرعياً الا بوصول الإعلان الي الخصم قبل انقضائه.

4- يجوز وقف الدعوى بناءً على اتفاق من الخصوم على عدم السير فيها مدة لا تزيد على (60) ستين يوماً من تاريخ إقرار المحكمة لاتفاقهم ، ولا يكون لهذا الوقف أثر في أي ميعاد حتمي يكون القانون قد حدده لإجرائه.

وإذا لم يعلن أحد الخصوم السير في الدعوى خلال (15) الخمسة عشر يوماً التالية لانتهاء الآجل - أياً كان مدة الوقف - أعتبر المدعي تاركاً دعواه والمستأنف تاركاً استئنافه".

المطلب الرابع

تقييم نظام الدوائر الإدارية

تناولنا فيما سبق الكيان القانوني للدوائر الإدارية، وبما أن الدوائر الإدارية هي عبارة عن نظام مختلط نتج عن طريق محاولة التهجين بين النظامين الموحد والمزدوج، وبالتالي فإنه من الطبيعي أن لا تنسب اليه مزايا هذين النظامين بصورة مطلقة ولا أن يصم بعيوبهما كذلك بصورة مطلقة، إنما التقييم السليم لهذا النظام يكون من خلال فحص مكوناته وعناصره ومدى قربة أو اتفاقه مع النظامين الرئيسيين الموحد والمزدوج ، وإذا صح لنا التشبيه في مجال آخر من مجالات القانون العام وهو ما يتعلق بالنظم السياسية فهناك نظامين رئيسيين وهما النظام الرئاسي[1] وتمثله الولايات المتحدة الأمريكية والنظام البرلماني[2] وتمثله بريطانيا[3]، وما بين هذين النظامين تترنح باقي الدول في محاولة المزج والتهجين بينهما، وتكون النتيجة لهذا التهجين اما طغيان النظام البرلماني على النظام الرئاسي وإما بطغيان النظام الرئاسي على البرلماني، فتتعدد النظم المختلطة ويتفاوت بالتالي تقييمها.

وفيما يتعلق بالدوائر الإدارية فإن الكثير من الدول أخذت به مثل الكويت[4] وليبيا[1] وقطر[2]، ومع ذلك فإن تقييمهما لا يتم على درجة واحدة،

([1]) انظر في هذا النظام: د/ إبراهيم شيحا، د/ محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتاب الأول، ص303. د/ منذر الشاوي: فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية/2013، ص96. د/ سامي جمال الدين، النظم السياسة والقانون الدستوري، ص313. د/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، 226.

([2]) انظر في هذا النظام: د/ إبراهيم شيحا، د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق278 . د/ منذر الشاوي، المرجع السابق، 98. د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص299. د/ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، 227

([3]) انظر في ذلك : د/ سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، طبعة 2002، ص405.

([4]) انظر: د/ خالد عبد العزيز العصيمي، ولاية القضاء الإداري، في دولة الكويت، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 2005.

حيث نجد بعض النظم الهجينة قد تأثرت بدرجة أكبر بالنظام المزدوج ونجد الأخرى كان تأثير النظام الموحد فيها طاغياً على النظام المزدوج وننتهى من ذلك أنه لا يمكن إعطاء تقييم موحد لنظام الدوائر الإدارية وذلك للأسباب التي ذكرناها أعلاه، وبالتالي فإننا عندما نذكر تقييم الدوائر الإدارية فإننا نقصد بذلك نظام الدوائر الإدارية القائم في الكويت دون سواها من الدول التي أخذت بذات النظام، وذلك لان هذا التقييم الذي نرجوه من هذا البحث، وبناء عليه فإننا سوف نتناول تقييم الدوائر الإدارية في الكويت من أربعة نواحي وهي:

- من حيث جهات التقاضي.
- من حيث الولاية.
- من حيث التخصص.
- من حيث العلاقة مع الإدارة.

وسوف نتناول هذه النواحي في الفروع التالية:

الفرع الأول

من حيث جهات التقاضي

تتفاوت الدول فيما بينها في الأخذ بالنظام الموحد لجهات التقاضي والذي يقوم على أساس اختصاص جهة واحدة بالنظر في جميع المنازعات ومنها المنازعات الإدارية[3] أو بالنظام المزدوج والمتمثل في قيام جهة إلى جانب القضاء العادي تختص بمنازعات الإدارة ويقتصر اختصاص القضاء العادي

([1]) انظر : أسامة حويل سليمان سالم ، القاضي الطبيعي للمنازعات الإدارية في النظام القانوني الليبي، "دراسة مقارنة" ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 2017.

([2]) انظر: د/ عبد الحفيظ الشيمي ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 2014/2013 ، ص35.

([3]) انظر: ويعتبر النظام الإنجليزي النظام الرائد في هذا الخصوص . انظر: د/ محمد بدران، القانون الإنجليزي، دار النهضة العربية، طبعة /1989 . د/ يحي الجمل، بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا خلال القرن العشرين، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية عشر، العدد الأول، ابريل 1970، ص 95.

على منازعات الأفراد وبعض المنازعات الإدارية التي ينص عليها القانون استثناءاً[1]، وقد سبق وأن بينا أن الدوائر الإدارية تتبنى النظام الموحد فيما يتعلق بتنظيم جهات التقاضي وهو ما يمكن ان نطلق عليه مصطلح العنصر العضوي أو الشكلي. وتبعا لذلك فإن التنظيم القضائي في الكويت يقوم على أساس توحيد الجهة القضائية التي تفصل في جميع المنازعات والتي منها المنازعات الإدارية وهي المحكمة الكلية ثم محكمة الاستئناف كمحكمتين للفصل في الموضوع وأخيراً محكمة التمييز كمحكمة لضمان سلامة التطبيق القانوني للنصوص. وهذه المحاكم كلها تتبع جهة القضاء العادي، فالقاضي الذى يقوم بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية هو ذات القاضي الذي يفصل في المنازعات الإدارية، فولاية القضاء العادي هنا هي ولاية عامة.

ولا يقدح في هذا القول وجود تخصص داخلي في نطاق هذه الجهة القضائية الواحدة، فتكون هناك دوائر للمنازعات المدنية وأخرى للمنازعات التجارية أو الأحوال الشخصية[2] أو الجنائية أو المنازعات الإدارية، حيث أن

([1]) انظر: ويعتبر النظام الفرنسي مهد القضاء المزدوج في صورته الحديثة انظر: مارسيل فالين ، مجلس الدولة في فرنسا منذ 1945 ، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة الأولى ، يناير – 1950، ص 153. جورج فيدل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى /2008 . وكذلك جمهورية مصر العربية انظر: د/ أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 2008، ص 228. د/ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق ، ص49 . د/ محمود محمد حافظ، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص148.

([2]) مع الأخذ بالاعتبار بأن المشرع الكويتي وبموجب القانون رقم 12 لسنة 2015 الخاص بإنشاء محاكم الأسرة قد اقتصر على فصل المقرات الخاصة بالدوائر التي تنظر منازعات الأسرة الأمر الذي أدى إلى زيادة العبء على القضاة والمحاميين والمتقاضين فبموجب هذا القانون تم إنشاء خمسة محاكم جديدة على مستوى المحافظات بالإضافة للمحاكم الخمسة الموجودة قبل صدوره فأصبح المجموع عشرة محاكم بين عشية وضحاها خاصة واذا ما علمنا بأن هذا القانون قد استعجل في تنفيذه بل أن هذا التنفيذ يعد وصمة عار على مستوى التنظيم المؤسسي للدول المتحضرة حيث قامت الحكومة باستئجار بعض العمارات من ملاكها توهما منها بأنها تصلح لأن تكون محاكم قضائية وتمثل السلطة القضائية فنجد القاضي

كل هذه الدوائر تستظل بظل الجهة القضائية الواحدة "المحكمة الكلية أو محكمة الاستئناف" وتشرف عليها جميعا محكمة عليا واحدة وهي محكمة التمييز التي تكفل لهذا النظام القضائي وحدته و انسجامه[1].

وبالتالي فإن الدوائر الإدارية تحقق ميزه من مزايا النظام الموحد والمتمثلة ببساطة التنظيم والتيسير على المتقاضين، وخلوها من التعقيدات التي تنشأ نتيجة إثارة إشكالات توزيع الاختصاص بين جهتي التقاضي في نظام القضاء المزدوج[2].

الفرع الثاني

من حيث ولاية الدوائر الإدارية

لاشك بأن الدول في تحديدها لاختصاص القضاء الإداري مخيرة بين نظامين فإما أن تتبنى نظام الولاية العامة والذي بمقتضاه يختص القضاء الإداري بنظر كافة المنازعات الإدارية ، أو أن تتبنى نظام الولاية المحدودة أو المقيدة بنص بحيث لا يختص القضاء الإداري الا بمسائل معينه حددها القانون الذي منحه هذه الولاية [3].

وبالنظر إلى قانون إنشاء الدائرة الإدارية المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 قد حددت ولاية الدوائر الإدارية على سبيل الحصر

يجلس في شقة ضيقة ويضع منصته في الصالة ومن خلفه دورة المياه والبانيو وأمامه المطبخ مثل هذا المنظر يعد اسائه بالغة للسلطة القضائية ويستوجب مسئولية الحكومة فهذه المباني التي لا تعدو إلا أن تكون وحدات سكنية فكيف تكون مقراً لإحدى السلطات العامة ؟ مع العلم ان محكمة الأسرة في محافظة الفروانية مازالت في المحكمة الرئيسة والكائن مقرها بمنطقة الرقعي ولم يتم استئجار مبنى خاص لها مع تخصيص طابق خاص بها داخل المحكمة الرئيسية فلماذا لم يعمم ذلك على بقية المحاكم بدلاً من هذا التنفيذ المعيب لهذا القانون.

([1]) د. عزيزة الشريف و د. محمد العتيبي – الدعاوي الإدارية "دعوى الإلغاء ودعوى التعويض" – مطبوعات جامعة الكويت – 2004 – ص9.

([2]) د. ماجد الحلو – القضاء الاداري، ص 63، د. سامي جمال الدين – الرقابة على أعمال الإدارة – 259. د. محمود حافظ – المرجع السابق – ص98.

([3]) انظر: Dr.ludwig Schmidt

المحاكم الإدارية الألمانية، مجلة مجلس الدولة ، السنة الأولى، يناير، 1950 ص.167

حيث نصت على أن: ".... وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية الإلغاء والتعويض:

أولاً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم.

ثانياً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم.

خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد الأجانب وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة"[1]. وبالتوجه إلى محكمة التمييز نجدها تبرر اختصاصها بأن:

" المادة (169) من الدستور تنص على أن " ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملا ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون " ، كما تنص المادة (1) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة1981 بإنشاء دوائر بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية على ان تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية ... وتختص دون غيرها

([1]) بعد صدور قانون المطبوعات والنشر رقم 3 لسنة 2006، أصبح يجوز الطعن في القرار النهائي والصادر برفض تراخيص الصحف والمجلات حيث تنص المادة (11) من القانون المشار اليه: "يصدر الوزير المختص خلال تسعين يوما من تاريخ تقديم الطلب قرار بالموافقة على منحهم الترخيص أو رفضه فإذا انقضت المدة اعتبر الطلب مرفوضا. ولذوي الشأن الطعن في القرار النهائي الصادر برفض الترخيص امام الدائرة الإدارية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 خلال ستين يوما من إبلاغهم بالقرار أو من تاريخ انتهاء المدة المشار اليها". انظر للقانون: التشريعات الكويتية: (5) قانون الجزاء، الجزء الثاني، سلسلة إصدارات جمعية المحاميين الكويتية، طبعة 2019 ، ص611.

بالمسائل الاتية ، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض: أولا : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافئات والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم ، ثانيا : الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادر بالترقية ، رابعا : الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرار الصادر بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبه عليهم ، خامسا : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادر في شان مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات و دور العبادة ، كما تنص المادة(5) من ذات المرسوم بقانون على ان " تكون للدائرة الإدارية وحدها ولاية الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المشار اليها في البنود ثانيا وثالثا ورابعا وخامسا في المادة الأولى ..." وحيث انه من المستقر عليه – في قضاء هذه المحكمة – ان لمحكمة الموضوع توصلا إلى تحديد اختصاصها بالفصل في النزاع سلطة تكييف الطلبات في الدعوى و فهمها على حقيقتها حسبما تدل عليه وقائعها وتنزل عليها وصفها الحق دون تقيد بتكييف الخصوم لها طالما لم تخرج عن هذه الوقائع ولم تغير من مضمون طلبات الخصوم ولم تستحدث طلبات جديدة لم تعرض عليها ، كما انه من المقرر أيضا ان اختصاص الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في مجال طلبات الغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالموظفين المدنيين يقتصر على القرارات المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء دوائر بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982 وهي قرارات التعيين والترقية وإنهاء الخدمة وتوقيع الجزاءات التأديبية ، اما غيرها من القرارات الإدارية الأخرى الخاصة بهم والتي لم تشملها فقد ارتأى المشرع لاعتبارات صالح العمل في الجهات الإدارية وحسن سير المرافق العامة وتمكينا للسلطة التنفيذية من الاطلاع بمهام وظيفتها وفقا لما ينبغي ان يترك لها من ملائمات تقديرية تمشيا مع مبدأ الفصل بين السلطات ان يخرج تلك القرارات من نطاق الطعن فيها أمام القضاء بصفة عامة ، وبالتالي فان طلبات إلغائها لا تخرج فقط عن اختصاص تلك الدائرة الإدارية بل وعن اختصاص الدوائر الأخرى بالمحكمة الكلية التي هي أصلا محجوبة عن نظر الخصومات الإدارية ، وانه لا إلزام على المحكمة التي تقضي بعدم اختصاصها ان تحيل الدعوى إلى دائرة أو جهة أخرى إلا إذا تأكد لها طبقا للقانون انعقاد الولاية والاختصاص بنظر النزاع لهذه الدائرة أو الجهة أما إذا ثبت ان النزاع لا تختص به أي منهما تعين عليها

ان تقف عند القضاء بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الدعوى" [1].

ويلاحظ جانب من الفقه أن الدول عند أخذها بنظام القضاء الإداري تبدأ عادة بالنص على سبيل الحصر على ما يدخل في اختصاص المحاكم الإدارية وهذا هو السبيل الذي سلكه المشرع المصري عندما أنشأ القضاء الإداري لأول مرة في مصر سنة 1946، واحتفظ به في قوانين المجلس الأربعة الأولى، والى أن عدل عنه في قانون المجلس الأخير (رقم 47 لسنة 1972) ومن ثم فإن هذه الطريقة تعتبر مرحلة انتقال في حياة المحاكم الإدارية، إذ لا تلبث هذه أن تنقلب إلى محاكم إدارية ذات اختصاص عام[2].

غير أن هذه المرحلة الانتقالية التي عبر عنها الفقه قد طالت في الكويت ولا نعلم متى تنتهي، وهنا نصل إلى وجهة شبه بين الدوائر الإدارية وبين مجلس الدولة المصري وذلك فيما قبل القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972، فكلاهما ذو ولاية محددة على سبيل الحصر. وقد بذل قضاء مجلس الدولة المصري آنذاك جهدا محمودا أسهم به في توسيع دائرة اختصاص جهة القضاء الإداري، وذلك بالتوسع في تفسير النصوص المحددة لهذا الاختصاص، وهو ما يحدث في وقتنا الحاضر وما يقوم به قضاة الدوائر الإدارية من محاولة التوسع في تفسير هذه النصوص خاصة فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بالوظيفة العامة[3].

([1]) تمييز، الطعن رقم 16 لسنة 2012 ، اداري /2 جلسة 2013/12/10. انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، ص 393.

([2]) د. سليمان الطماوي – القضاء الإداري " قضاء الإلغاء " – ص 28.

([3]) نذكر على سبيل المثال حكم محكمة التمييز: " العبرة في تقدير مدى اختصاص الدائرة الإدارية هي بالنظر إلى حقيقة وجوهر قرار النقل أو الندب وصولاً إلى تحديد ما اذا كان يدخل في اختصاصها من عدمه ، فاذا أظهرت حقيقة استجلائه انه قرار نقل لوظيفة عادية خرج عن ولاية الدائرة الإدارية ، اما اذا كان هذا القرار يمثل في حقيقته ترقية إلى الوظيفة الأعلى ، خضع هذا القرار لرقابة القضاء الإداري باعتباره قاضياً للمشروعية، سيما وان المشرع لم يرد تحصين أية أعمال من الرقابة القضائية إلا إذا دخلت في مفهوم أعمال السيادة..." ، تمييز ، الطعن رقم 825 لسنة 2012، اداري/2 ، جلسة

وبالتالي فإن اختصاص الدائرة الإدارية محدود على سبيل الحصر فكل ما لم ينص عليه قانون إنشاء الدائرة الإدارية يدخل في ولاية الدوائر الأخرى بالمحكمة الكلية فهي صاحبة الولاية العامة وقد عبر عن هذه التفرقة الفقيهان الفرنسيان Solus et perrot أنه: "بالنسبة للقضاء عام الولاية ليس من الضروري وجود قانون يمنحه صراحة اختصاصا، وإنما يكفي ألا يوجد قانون يسلبه منه. إما القضاء المتخصص فإنه لا يتولى إلا الدعاوي التي تحددها النصوص الخاصة صراحة ، بسبب طبيعة الدعوى أو خصوصية موضوعها، فصمت نصوص القانون لا يعني استبعاد الاختصاص عنه" [1]. وبالنظر إلى صدر المادة الأولى نرى أن الدائرة الإدارية تختص دون غيرها في المسائل التي عددتها هذه المادة، ومعنى ذلك أن هذه المسائل من اختصاص الدائرة الإدارية وحدها فلا تشاركها فيها دائرة أخرى من دوائر المحكمة الكلية[2]. فاختصاص الدائرة الإدارية هنا سالب لغيرها من الدوائر.

ومن ناحية أخرى فإن ولاية الإلغاء قاصرة على الدوائر الإدارية وحدها دون غيرها من الدوائر وقد ذهبت محكمة التمييز في تفسيرها للمادة الأولى إلى أن: "النص يفصح ويقطع بأن ولاية إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة مقصورة فقط على الدوائر الإدارية المنشأة بالقانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982 سالف البيان وفي حدود اختصاصها المنصوص عليه في المادة الأولى من القانون"[3].

وبطريق الاستبعاد فإن كل ما لم يرد في المرسوم بقانون 20 لسنة 1981، وطالما أنه لا يتعلق بإلغاء قرار إداري فإنه يدخل في اختصاص باقي دوائر المحكمة الكلية وفي ذلك تذهب محكمة التمييز إلى أنه: "لما كان الأصل أن المحاكم العادية صاحبة الولاية العامة للقضاء فتختص بالفصل في كافة

2013/6/18. انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، الكتاب الأول ، الجزء الأول ، ص 274.

([1]) العبارة منقولة من د. طلعت دويدار – المرجع السابق – 218.

([2]) د. عزيزة الشريف، د. محمود العتيبي – المرجع السابق – ص25.

([3]) تمييز – الطعن رقم 1996/27 – تجارى/2، جلسة 1997/11/16.انظر: موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، الجزء الأول ، الكتاب الأول ، ص 18.

المنازعات المدنية والتجارية التي تنشب بين الأفراد أو بينهم وبين إحدى وحدات الدولة ما لم يكن الدستور أو القانون قد قصر الاختصاص بالفصل فيها على جهة أخرى دون غيرها"[1].

ويعتبر التحديد الحصري لولاية الدائرة الإدارية من أهم عيوبها التي لطالما وصفها الفقه بعد الدستورية[2].

وذلك من صياغة نص المادة 169 من الدستور الكويتي التي تنص على أن: "ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملا ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون". ذلك أن صياغة هذه المادة تفيد بيقين أن ولاية الغرفة أو الدائرة الإدارية هي ولاية عامة تشمل كافة المنازعات الإدارية على إطلاقها، وينتهى الفقه إلى عدم دستورية تحديد اختصاص الدائرة الإدارية تحديدا حصريا[3].

و قد وصف Ludwig Schmidt هذه الطريقة بانها " كان القانون يتخلى عن كل حماية قضائية للأفراد فيما يتصل بالمسائل التي لم ينص عليها

([1]) تمييز – الطعن رقم 1995/73 – مدني – جلسة 1996/4/8. غير منشور.

([2]) انظر في ذلك: د. عثمان عبد الملك الصالح – المرجع السابق – ص 630، د. عزيز الشريف و د. محمد العتيبي، المرجع السابق – ص 25 – د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت " دراسة مقارنة" ، الطبعة الخامسة ،2009 – ص1023. د/عادل بورسلي، أثار الحكم في دعوى الإلغاء، ص19. د/ ناصر غنيم الزيد، رقابة القضاء الإداري الكويتي على اعمال الإدارة، سبق الإشارة إليه، ص 56 وما بعدها.

([3]) انظر: د. عثمان عبد الملك – المرجع السابق – ص 630 –د/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت " دراسة مقارنة" ، الطبعة الخامسة /2009، من غير دار نشر – ص 1033.

اذا تعلق النزاع بموضوع لا يدخل في التعداد الوارد على سبيل الحصر"[1].

ضف إلى ذلك أن الفقيه الفرنسي Duguit يرى بأنه: "هناك قواعد دستورية أسمى من الدستور الوضعي، تقيد السلطة المؤسسة، وكما أن المشرع العادي يتقيد بأحكام القانون الدستوري بدورة يخضع لدستور الدساتير، أي لمجموعة المبادئ والقواعد المستقرة في الضمير الإنساني العالمي ومن ثم تعتبر مثل هذه النصوص المانعة أو المقيدة لحق التقاضي، نصوصاً باطلة، لمخالفتها لذلك الدستور الأعلى"[2].

وقد يقال بأن الولاية المحددة بالنص والأسلوب الحصري في تحديد الولاية يحقق ميزة تتمثل في منع من حالات تنازع الاختصاص، ومع ذلك يشكك جانب من الفقه بهذه الميزة بقوله: "إذا كان الأسلوب الحصري في بيان اختصاص الدائرة الإدارية ييسر مهمة وضع حد فاصل بين اختصاصها واختصاص غيرها من الدوائر والمحاكم، فإن هذا الأسلوب لا يغني كليه عن اللجوء إلى المعايير النظرية التي كثر الجدل والنقاش حولها في فرنسا بصفة خاصة وفي مصر، لوضع الحدود الفاصلة بين اختصاص جهة القضاء الإداري واختصاص غيرها من الدوائر والمحاكم"[3].

الفرع الثالث

من حيث التخصص

أن أهم عنصر من عناصر النظام المزدوج هو عنصر التخصص في المنازعات الإدارية، فأقضيه الإدارة لن يكون العامل الأساسي فيها البحث عن الحكم السليم للقانون، إنما البحث عن نقطة التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وهذه المهمة تحتاج بجوار الإلمام بالقانون الإحاطة التامة بمستلزمات حسن الإدارة وبتفاصيل الوسائل الإدارية التي تلجأ اليها الإدارة

([1]) انظر: د/ لودفيج شميت ، مقاله السابق الإشارة اليه، ص 167.

([2]) نقلاً عن: د/ محمود حافظ – المرجع السابق – ص 301،302.

([3]) انظر: د. عثمان عبد الملك الصالح – النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت – ص 629.

لمواجهة ما يصادفها من عقبات[1]. فهل يتوافر التخصص في القضاة الذين يفصلون في المنازعات الإدارية في الكويت؟

الحقيقة أن قضاة الدوائر الإدارية هم ذات القضاة الذين يجلسون في المنازعات المدنية والمنازعات التجارية والجزائية وهو ما يعني عدم توفر عنصر التخصص في من يجلس للفصل في المنازعات الإدارية.

وإذا توجهنا إلى الفقه فمن الفقهاء من يرى أن نظام الدوائر الإدارية يحقق ميزة التخصص في المنازعات الإدارية كما هي متحققة فعلا بالنسبة لسائر أنواع القضايا والمنازعات المدنية والتجارية والجنائية فكل محكمة أو نوع معين من المحاكم متخصصة بالنسبة لنوع من هذه المنازعات[2].

الا أن البعض الأخر من الفقه يذهب وبحق إلى أن:" نظام القضاء الموحد في مصر كان يعني عدم نشأة القانون الإداري كقواعد مستقلة متميزة عن القانون المدني، وقد يقول قائل أن هناك دوائر متخصصة وأن التخصص قد يساعد على خلق قواعد مستقلة، ولكن هذا القول إن صح بالنسبة للقاضي الجنائي والتجاري فلن يصدق بالنسبة للإداري. فالقانون الجنائي والتجاري لكل منهما مجموعة مستقلة بمواد مسلسلة وما على القاضي إلا التطبيق. ولكن القانون الإداري على خلاف ذلك لا يتطلب التطبيق فقط وإنما يتطلب الخلق والابتداع وذلك لأن نظرياته الكبرى غير مقننة وفي كثير من الأحيان تعز على

---

(1) د. سليمان الطماوي – القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء مرجع السابق – ص 23.

(2) وهو رأي الدكتور محمد فؤاد مهنا أوردة في مؤلفة "الرقابة القضائية على إعمال الإدارة" وكان ذلك قبل إنشاء مجلس الدولة المصري، أشار لهذا الرأي الدكتور: محمود حافظ – المرجع السابق – ص 152.

التقنين، فالقاضي العادي بحكم البيئة والنشأة لن يلجأ إلا إلى القواعد العادية، قواعد القانون المدني ليطبقها بصفة آلية على الإدارة وعلى الأفراد سواء بسواء، وليس أدل على ذلك من مسلك القضاء العادي الفرنسي عندما كان يختص – في مطلع القرن العشرين – بالقضاء في معظم المنازعات الإدارية الخاصة بالمجالس البلدية، فإنه لم يطبق في تلك المنازعات سوى نفس القواعد العامة أي قواعد القانون المدني التي تطبق على الجميع. وخلاصة القول فإن أي فرع من فروع القانون لا يمكن أن ينمو أو يكتسب ذاتيته الخاصة بالنسبة للفروع الأخرى الا إذا كان له تقنين مستقل، فإن لم يكن له مثل هذا التقنين فلابد من أن تسهر على تطبيقه محاكم خاصة"[1].

وان كنا نؤيد هذا الرأي الا أننا نتحفظ ايضا على مسألة التقنين المستقل خاصة وأن الفقه الحديث يلاحظ ظاهرة تنامي التشريعات الإدارية بصورة ملحوظة، إلى درجة طرحهم التساؤل مع الفقيه الفرنسي "فيدل" Vedel عما إذا كان يمكن الحفاظ على خصيصة قضائية القانون الإداري إلى مالا نهاية؟[2].

مما دعاهم إلى الربط بين هذه الخصيصة ومرحلة نشأة القانون الإداري ، وبذلك تقلص الدور الإنشائي للقضاء الإداري، ويزيد جانب من الفقه في التشكيك من تحقيق الدوائر الإدارية ميزة التخصص بأن: "الدوائر أو المحاكم الإدارية المقترح إنشاؤها، ستكون خاضعة لرقابة وهيمنة محكمة النقض، ولما كانت هذه المحكمة هي الهيئة التي تراقب صحة تطبيق القانون المدني وتضمن احترام المحاكم لقواعده، فإن المنازعات الإدارية ستكون بذلك خاضعة لسيطرة مبادئ هذا القانون وأحكامه"[3].

([1]) د. مصطفي أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة ، سبق الإشارة إليه – ص 51.

([2]) د. سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري، سبق الإشارة اليه – ص 61.

([3]) د. محمود حافظ – المرجع السابق – ص 159، وكان هذا الرأي رداً على الدكتور محمد فؤاد مهنا عندما أيد فكرة الدوائر الإدارية.

وقد أشار رئيس محكمة الاستئناف الكويتية[1] إلى فقدان مزيه التخصص في قضاة الدوائر الإدارية حيث أن القاضي يجلس في جميع الدوائر المدنية والتجارية والجزائية وأشار إلى أن هناك بعض القضاة من يذكر لفظ "وقد اطمأنت المحكمة" والخاص بالقضايا الجزائية في أحكام صادرة في المنازعات الإدارية.

وعلى المستوى الشخصي وباعتبار أننا من العاملين في مهنة المحاماة بالكويت وبحكم أننا لا نتقيد بنوع الدعاوى التي نترافع فيها من جنايات وجنح وتجاري ومدني وأداري فقد عانينا من هذا العيب كثيراً خاصة في موضوع رسالتنا والتي تخص القانون الإداري الأمر الذي عرقل تقدمنا في هذه الرسالة ولا نخفي على القارئ بأنه من السهل التنقل بين فروع القانون الأخرى باستثناء القانون الإداري والذي يحتاج لفلسفة خاصة تليق بمكانته وعقل مستنير يدرك مكامنه وهذه أو تلك لا تتحقق إلا بالتخصص والانقطاع لأجله.

نخلص من كل ما تقدم أن نظام الدوائر الإدارية يفتقد ميزة التخصص المطلوبة في القاضي الإداري للفصل في المنازعات الإدارية.

الفرع الرابع

من حيث علاقة الدوائر الإدارية بالإدارة العاملة

سبق أن بينا بالفرع السابق عنصر التخصص في القضاء الإداري وانتهينا إلى أن الدوائر الإدارية تفتقر لميزة التخصص المطلوب توافرها في القضاة للفصل في المنازعات الإدارية، ولكن عنصر التخصص ليس كل شيء في نظام القضاء الإداري وإلا لأمكن القول بإنشاء محاكم خاصة، في نطاق القضاء العادي تتولى الفصل في القضايا الإدارية على نمط المحاكم التجارية والجنائية، ولكن يقوم بجوار فكرة التخصص في المحاكم الإدارية اعتبارات أخرى مستمدة من تشكيل هذه المحاكم ووجود تيارات مستمرة بينها وبين الإدارة العاملة، ثم اختصاصاتها الأخرى في الافتاء والصياغة فهذان الاعتباران لا يقلان في الأهمية عن التخصص، لأنهما يمكنان المحاكم الإدارية من الإحاطة أولا بأول بمستلزمات حسن الإدارة، ولهذا يمكن ان يقال دون

(1) المستشار/ محمد بن ناجي ندوة لمناقشة مشروع قانون مجلس الدولة المقدم من وزير العدل آنذاك السيد / يعقوب الصانع، المنعقدة بتاريخ 2016/6/23 .

مغالاة بأن المحاكم الإدارية، هي محاكم قضائية ذات صلات خاصة بالإدارة[1].

وهذا العنصر في نظرنا يمثل حجر الزاوية الذي يدعونا للمطالبة بإنشاء مجلس الدولة في الكويت إذ من خلاله يمكن القاضي من معايشة الإدارة ومستلزماتها وبالتالي يكون قضاؤه مبنياً على اعتبارات عملية حقيقية مستمدة من روح الواقع لا من مجرد نقل نظريات تم تطبيقها في البلدان الأخرى مثل فرنسا ومصر، وبهذا العنصر يتمكن القاضي من التخلص من سيطرة القانون العادي على أحكامه ومبادئه ويجعل قضاؤه موافقاً للتطورات الإدارية ومقتضياتها.

فمجلس الدولة في كل من مصر وفرنسا له وظيفتان: فهو مستشار الحكومة والإدارة العاملة، تستعين به كل منهما في اداء اختصاصاتها، وهو بعد ذلك قاضي المنازعات الإدارية فيفصل فيما يشجر من خلاف بين الإدارة والأفراد[2].

أما الدوائر الإدارية في الكويت فإنها تقوم بالوظيفة القضائية فقط أما الوظيفة الاستشارية فتتولاها إدارة الفتوى والتشريع المنشأة بالمرسوم الأميري رقم 12 لسنة 1960، وهي منفصلة تماما عن الدوائر الإدارية.

وعلى صعيد تجاربنا الشخصية وعلى الرغم من المامنا بقواعد القانون الإداري باعتبارنا باحثين في هذا الفرع من فروع القانون إلا ان عملنا بالمحاماة وانقطاعنا عن كواليس الحياة الإدارية ومستلزماتها في نطاق المرافق العامة جعل من نظرتنا للعديد من المسائل نظرة سطحية ولم نتمكن من تصحيحها إلا بالفترة الوجيزة التي عملنا بها في إحدى الجهات الإدارية وعلى الرغم من قصر هذه الفترة الا أننا لا نخفي على القارئ بأننا تعلمنا فيها الكثير وساهمت في تصحيح مفاهيمنا في القانون الإداري مثل هذا التصحيح لا يمكن تحقيقه الا بالصلة المتبادلة بين القضاة وجهة الإدارة، وهو ما تم لنا في الفترة الوجيزة لمعايشتنا حياة الوظيفة العامة إذ لو لم نعمل في تلك الفترة لكانت نظرتنا للقانون الإداري نظرة خيالية تقترب من نظرة أفلاطون لمدينته الفاضلة وذلك على الرغم من إننا كنا قبلها نستمع للعديد من الشكاوى من قبل الموظفين ومع ذلك كان في قرارة أنفسنا إنها نوع من المبالغة والتهويل في شرح الوقائع أما الآن

([1]) د. سليمان الطماوي – المرجع السابق – ص 24، 25.

([2]) انظر: د. مصطفى أبو زيد – المرجع السابق – ص 93. د/ مازن ليو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، ص69.

فقد تيقنا بأن ما قيل لنا سابقاً هو نوع من التبسيط والتلطيف للواقع الأليم الذي تعيشه المرافق العامة .

ونخلص من كل ذلك إلى أن الدوائر الإدارية منعدمة الصلة بالإدارة العاملة وهو الأمر الذي يجعل من قضاتها أقرب لتبني فكر القضاء الموحد من فكر قضاة النظام المزدوج.

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث موضوع الكيان القانوني للدوائر الإدارية في الكويت باعتبارها إحدى النظم القضائية المتبعة فيما يتعلق بتنظيم الرقابة القضائية على إعمال الإدارة وتطرقنا لتنظيمها وتشكيلها وولايتها ثم انتهينا لتقييمها .

النتائج:

- عدم دستورية التحديد الحصري لولاية الدوائر الإدارية في الكويت .
- عدم توافر التخصص المطلوب لدى القضاة الذين يتصدون للفصل في منازعات الإدارة .
- انقطاع الصلة بين قضاة الدوائر الإدارية والإدارة العاملة الامر الذي يجعلهم اقرب لتبني قواعد القانون العادي.

التوصيات:

- ضرورة الإسراع بإنشاء مجلس الدولة الذي نصت علية المادة 171 من الدستور الكويتي فهو أفضل حل لحماية المشروعية الإدارية .
- ضرورة التخلي عن التحديد الحصري لولاية القضاء الإداري وذلك باعتباره من الطرق الرجعية علاوة على انه غير دستوري واطلاق الولاية العامة للقضاء الإداري باعتباره ميزان المشروعية القويم ومستشار الإدارة الأمين.

قائمة المراجع

- المراجع باللغة العربية :

د. أحمد ابو الوفا

- المرافعات المدنية والتجارية في القانون اليمني رقم42 لسنة 1981، مكتبة الوفاء القانونية/2015.

د. أنور احمد رسلان،

- وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 2008.

د. ثروت بدوى

– القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة /2008.

د. رأفت فوده

– أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية/2011 .

– مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية/1994.

– مصادر المشروعية ومنحنياتها " دراسة مقارنة" ، دار النهضة العربية، طبعة/ 1994 .

د. سامى جمال الدين

– أصول القانون الإداري، منشاة المعارف بالإسكندرية ، طبعة/2004.

الرقابة على اعمال الإدارة في دولة الكويت، دراسة مقارنة، دار الكتب، الطبعة الاولى/1998.

د. سعاد الشرقاوي،

النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، طبعة 2002.

د. سليمان الطماوى –

- القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، راجعه ونقحه: د. عبد الناصر أبو سمهدانة.

– النظرية العامة للقرارات الإدارية " دراسة مقارنة" ، راجعة ونقحه: د. عاطف البنا ، دار الفكر العربي، طبعة 2017.

د. طلعت دويدار

– الوسيط في شرح قانون المرافعات، دار الجامعة الجديدة ، طبعة 2016 – ص237.

د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت " دراسة مقارنة" ، الطبعة الخامسة /2009، من غير دار نشر.

د. عادل بورسلي

– آثار الحكم في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية/2014.

د. عاطف البنا

– القضاء الإداري، دعوى الإلغاء ودعوي التعويض، دار الفكر العربي/1978.

د. عبد الحفيظ الشيمي

- مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 2014/2013.

د. عبد الحكيم محمد حسين

- الطعن أمام محكمة الاستئناف في الأحكام الإدارية ، دراسة تأصيلية مقارنة بالشريعة الإسلامية والنظام المصري والفرنسي وفقاً لأحدث التعديلات، دار الميمان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى /2014 ، الجزء الأول.

د. عثمان عبد الملك الصالح،

- النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية/2003.

د. عزمي عبد الفتاح

– الوسيط في قانون المرافعات ، مؤسسة دار الكتب، 2014/2015– الكتاب الاول .

د. عزيزة الشريف و د. محمد العتيبي

– الدعاوي الإدارية "دعوى الإلغاء ودعوى التعويض" – مطبوعات جامعة الكويت – 2004.

د. فيصل احمد الحيدر

- أصول المنازعات الإدارية " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى/2012.

د. ماجد الحلو

– القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة 2004.

د. مازن ليو راضي

- موسـوعة القضـاء الإداري، المؤسسـة الحديثـة للكتـاب، الطبعـة الأولى/2016، المجلد الأول.

د. محمد بدران

- القانون الإنجليزي، دار النهضة العربية، طبعة /1989 .

د. محمود حافظ

– القضـاء الإداري " دراسـة مقارنـة" ، مطبعـة لجنـة التـأليف والترجمـة والنشر، الطبعة الثالثة /1966 .

د. محمود سامي جمال الدين

- القضاء الإداري في دولة الكويت، الطبعة الأولى، 1998.

د. مصطفي أبو زيد فهمي

- القضـاء الإداري ومجلـس الدولـة " قضـاء الإلغـاء " ، دار المطبوعـات الجامعية، الطبعة العاشرة / 1999.

د. منذر الشاوي

- فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية/2013.

د. ناصر غنيم الزيد

- رقابة القضاء الإداري الكويتي على اعمال الإدارة " دراسة مقارنة " ، من غير دار نشر، طبعة 2007.

د. يحي الجمل

- بعض ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا خلال القرن العشرين، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية عشر، العدد الأول، ابريل 1970.

الفهرس

الموضـــــوع	الصفحة
المقدمـة	3
المطلـب الأول : مـن حيـث ترتيـب الـدوائر الإداريـة وتشـكيلها ودرجاتها	11
الفرع الأول : الترتيب الرأسي للدوائر الإدارية	13
الفرع الثاني : الترتيب الأفقي للدوائر الإدارية	22
المطلب الثاني : من حيث سلطات القاضي فيما يتعلق بالدعوى المنظورة أمامه	30
الفرع الأول : من حيث الموضوع	32
الفرع الثاني : من حيث مدى سلطة القاضي	32
الفرع الثالث : من حيث ميعاد رفع الدعوى	34
الفرع الرابع : حجية الحكم الصادر في الدعوى	35
المطلب الثالث : من حيث القانون الواجب التطبيق	38
الفرع الأول : القواعد الموضوعية	41
الفرع الثاني : القواعد الإجرائية أو الشكلية	41
المطلب الرابع : تقييم نظام الدوائر الإدارية	44
الفرع الأول : من حيث جهات التقاضي	46
الفرع الثاني : من حيث ولاية الدوائر الإدارية	48
الفرع الثالث : من حيث التخصص	56
الفرع الرابع : من حيث علاقة الدوائر الإداريـة بـالإدارة العاملة	59

الموضـــــوع	الصفحة
الخاتمة	62
النتائج	62
التوصيات	62
قائمة المراجع	63
الفهرس	67