جامعـــــة الشـــــارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

بحث للنشر في مجلة علمية بعنوان:

دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة

A Lawsuit for Compensation for Unlawful Administrative Decisions

إعداد الطالب/جاسم محمد سعيد النقبي

تحت إشراف

الدكتور/ مصطفى سالم النجيفي

2021م

الملخص

هدف هذا البحث توضيح مفهوم وخصاص دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، واستعراض شروط قبولها، وبيان موقف المشرع الاماراتي منها. وتتمثل أهمية موضوع البحث في أن القضاء الإداري يعتبر الملاذ الذي يلجأ اليه الأفراد من أجل تقويم أعمال السلطة الإدارية ونشاطاتها وإذا ما حادت عن طريق الصواب واحترام النصوص الدستورية وقواعد القانون، وذلك من خلال ما يمارسه هذا القضاء من رقابة على أعمالها ونشاطاتها عن طريق قضاء الإلغاء وقضاء التعويض ولذلك اعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات العلاقة بدعوى التعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة في كل من الامارات ومصر، وبيان ما يمارسه القضاء من رقابة على أعمال ونشاطات الإدارة عن طريق قضاء الإلغاء وقضاء التعويض. وتوصل البحث الى عدة نتائج أهمها انه يشترط لقبول دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة صدور قرار وان يكون هذا القرار إدارياً صادراً عن احدى الجهات الإدارية الوطنية (العامة)، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وان يكون نهائياً وأن يؤثر في المركز القانوني للطاعن، وبناءً على النتائج أوصى البحث بان يحذو القضاء الاماراتي حذو القضاء المصري في السماح واجازة الجمع بين الدعويين، دعوى الإلغاء ودعوى التعويض إذا ما تم رفعها أمام القضاء الإداري، وذلك اختصاراً للوقت وتسهيلا لإجراءات التقاضي.

الكلمات المفتاحية: تعويض، عدم مشروعية، أركان، إلغاء، وجه الإلغاء.

Abstract

This research aims to clarify the concept and characteristics lawsuit for unlawful administrative decisions, review the conditions for its acceptance, and explain the position of the UAE legislator on it. The importance, of the topic of the study is that the administrative judiciary is the resort that individuals resort to in order to evaluate the actions of the administrative authority and its activities if they deviate from the right path and respect the constitutional texts and the rules of law, and that is through the control that this judiciary exercises over its activities and activities through the elimination of annulment and the judiciary Compensation, and therefore this research relied on the approach of comparative analysis, through the analysis of the legal texts related to the claim of compensation for illegal administrative decisions in both the Emirates and Egypt, and a statement of the control exercised by the judiciary over the work and activities of the administration through the elimination of cancellation and the elimination of compensation. The research reached several results, the most important of which is that to accept the compensation lawsuit for unlawful administrative decisions, a decision must be issued and that this administrative decision be issued by one of the "public" national administrative bodies, with their authority under laws and regulations, and that it is final and affects the legal status of the contestant. Based on the results, the research recommended that the UAE judiciary follow the example of the Egyptian judiciary in permitting and permitting the combination of the two lawsuits, the cancellation lawsuit and the compensation lawsuit if they are filed before the administrative court, in order to shorten the time and facilitate litigation procedure.

Key words: Compensation lawsuit – Illegal administrative decisions – Cancellation lawsuit.

المقدمة

يعد التعويض إحدى أهم طرق الرقابة القضائية على الإدارة العامة، فبمقتضاه يتم تحديد مسؤولية الدولة او أي شخص من أشخاص القانون العام عما أصاب المضرور بسبب عدم مشروعية القرار الإداري، فعدم المشروعية شرط أساسي للتعويض عن القرارات الإدارية.

فالإدارة وفي سبيل ممارسة نشاطاتها واعمالها، قد تقوم بإصدار قرارات ادارية غير مشروعة، إلا انه قد يحدث عن هذه القرارات ضرر يصيب أحد الافراد أو بمجموعة من الأفراد، وفي هذه الحالة من حق الشخص المضار أن يطلب من الإدارة بتعويضه عما أصابه من الضرر، ويكون ذلك عن طريق دعوى التعويض التي تقام أمام القضاء، وهذا هو موضوع البحث.

لقد أسهم القضاء الإداري في إرساء مبدأ المشروعية من خلال رقابته على أعمال السلطة الإدارية، بما يكفل تحقيق التوازن بين السلطة الإدارية وممارستها لوظائفها وتمتعها بالامتيازات من جهة، وبين الأفراد في المجتمع من خلال حماية حقوقهم الأساسية وحرياتهم من جهة أخرى، وهي رقابة لا يقصد منها شل حركة الإدارة واعاقتها، بل أنها تهدف الى عدم اعتداء الإدارة على حقوق الأفراد وحرياتهم، تلك التي صانتها الدساتير والقوانين الأخرى، فالقضاء الإداري يهدف الى تقويم اعمال الإدارة وتصرفاتها اذا ما جانبت الصواب واحتدت عن احترام القانون، وبذلك تبتعد الإدارة عن الفوضى والتخبط والاستبداد، وتميل الى احترام القانون والخضوع له، مما يساعد أجهزتها المختلفة على القيام بوظائفها على أكمل وجه لتحقيق المصلحة العامة.

نظرا لاقتصار دور القاضي في قضاء الالغاء على الغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فإن القاضي يقف عاجزاً عن تعويض الافراد او الهيئات الذين قد يلحقهم ضرراً جراء القرارات الإدارية غير المشروعة، فكان لابد من الضرورة وجود قضاء آخر الى جانبه يكمل الحماية القانونية ويجبر الضرر الذي أصاب الشخص المضرور وهو ما يعرف بقضاء التعويض.

أولا: إشكالية البحث

قد تحيد الإدارة العامة أثناء تعاملها مع الافراد، ونظراً لما تتمتع به من سلطات وامتيازات واسعة عن مبدأ المشروعية الذي نصت على وجوب احترامه والخضوع له أغلب الدساتير والقوانين، سواء لخطأ أو نتيجة قصد وتعد. كما ان عدم التعويض عن القرارات غير المشروعة يؤدي الى حرمان فئة المضرورين من حقوقهم، ويؤدي أيضا الى استبداد الإدارة العامة واصدارها للقرارات الإدارية دون مراعاة مشروعيتها من عدم مشروعيتها لأنها سوف تشعر في حال عدم التعويض بانه لا توجد رقابة ولا محاسبة على قرارات الادارة فتطغى وتستبد.

ومن ثم فان مشكلة البحث تتمثل في الإجابة عن التساؤل الرئيسي التالي: ماهية دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة وشروط قبولها؟ ويتفرع من هذا التساؤل الرئيسي ثلاث تساؤلات فرعية، هي:

١- ما مفهوم وخصائص دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة؟
٢- ماهي شروط قبول دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة؟
٣- ما موقف المشرع الاماراتي من دعوى التعويض عن القرارات غير المشروعة؟

ثانيا: نطاق البحث:

يتمثل نطاق البحث في مجالها الموضوعي، وهو: ماهية دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في كل من الامارات ومصر، حيث سيتم اجراء دراسة مقارنة بين الامارات ومصر للكشف عن ماهية دعوى التعويض عن القرارات غير المشروعة، وبيان خصائصها، والكشف عن شروط قبولها.

ثالثا: أهمية البحث:

تتمثل أهمية هذا البحث في موضوعها الحيوي، وهو دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، حيث يعتبر القضاء الإداري الملاذ الذي يلجأ اليه الافراد من أجل تقويم اعمال السلطة الإدارية ونشاطاتها إذا ما خرجت عن طريق الصواب واحترام قواعد القانون والنصوص الدستورية، وذلك من خلال ما يقوم به هذا القضاء من رقابة على اعمالها ونشاطاتها وعن طريق القضائيين الا وهم قضاء الإلغاء وقضاء التعويض.

رابعا: اهداف البحث:

يسعى هذا البحث الى تحقيق هدف أساسي، يتمثل في التعريف على دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة وشروطها وقبولها، وينبثق من هذا الهدف الأساسي عدة اهداف فرعية، يمكن بلورتها على النحو التالي:

١- توضيح مفهوم وخصائص دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة.
٢- استعراض شروط قبول دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة.

منهجية البحث:

بيان موقف المشرع الاماراتي من دعوى التعويض عن القرارات غير المشروعة. ولقد اعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، وذلك عن طريق تحليل النصوص القانونية ذات العلاقة بدعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في كل من الامارات ومصر، وبيان ما يقوم به القضاء من رقابة على اعمال ونشاطات الإدارة عن طريق قضاء الإلغاء وقضاء التعويض.

خطة البحث:

المبحث الأول: ماهية دعوى التعويض

- المطلب الأول: تعريف دعوى التعويض
- المطلب الثاني: خصائص دعوى التعويض

المبحث الثاني: شروط قبول دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة

- المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه
- المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بشخص رافع الدعوى
- المطلب الثالث: الشروط المتعلقة بالمواعيد والإجراءات

الخاتمة (النتائج والتوصيات)

قائمة المراجع

المبحث الأول

ماهية دعوى التعويض

تمهيد:

اذا كان المقصود بمبدأ المشروعية خضوع الإدارة للقانون فإن الفقه لم يتفق على تحديد المعنى الدقيق لمصطلح الخضوع للقانون فبداية يستخدم بعض الفقهاء تعبيري المشروعية و الشرعية كمترادفين إلا أن استخدام التعبيرين كمترادفين ليس منضبطا فمبدأ الشرعية يشير إلى خضوع الإدارة للقانون بينما يشير مبدأ المشروعية إلى معنى أوسع من ذلك فوق مبدأ الشرعية (بما يعينه من خضوع الإدارة للقانون الوضعي) أي مبادئ القانون الطبيعي بينما أشار البعض إلى أن لمبدأ المشروعية معنيان أحدهما واسع يعني خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون و الاخر يشير إلى خضوع الإدارة فقط للقانون(١).

كما يذهب البعض الآخر للقانون بأن مبدأ مشروعية هو مبدأ سيادة القانون أو مبدأ الدولة القانونية بما يعينه من خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون أي أن تتوافق كل التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة مع أحكام القانون (٢).

ونُعرف دعوى التعويض بأنها تلك التي يحركها الأشخاص بهدف الحصول على حكم فضائي يلزم الإدارة بأن تؤدي إليهم تعويضا عما لحق بهم من اضرار سواء كانت مادية او أدبية من جراء تصرفات الإدارة غير المشروعة.

يعتبر القضاء الإداري الملاذ الذي يلجأ إليه الأفراد من أجل تقديم أعمال السلطة الإدارية ونشاطاتها إذا ما جادت عن طريق الصواب واحترام النصوص الدستورية وقواعد القانون وذلك من خلال ما يمارسه هذا القضاء من رقابة على أعمالها ونشاطاتها عن طريق قضاء الإلغاء وقضاء التعويض (٣). وقضاء الإلغاء ونظرا لاقتصار دور القاضي فيه على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فكان لابد من وجود قضاء آخر إلى جانبه يكمل الحماية القانونية ويجبر الضرر الذي لحق بالشخص الذي لحقه الضرر وهو ما يعرف بقضاء التعويض.

---

(١) د. رجب محمود احمد، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005م، ص9.

(٢) د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، الرقابة على اعمال الإدارة – مبدأ المشروعية ، الطبعة الأولى ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، 1982م، ص 9.

(٣) نداء محمد امين ابوالهوى: مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية لحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان ، 2010م ، ص11.

لذا نجد أن محكمة القضاء الإداري في مصر حكمت بإلغاء قرار وزير الداخلية الذي يحظر استخدام الهواتف المحمولة داخل أقسام الشرطة[١].

ويُشترط في الحظر أن يكون جزئياً وليس مطلقاً؛ لأن الحظر المُطلق يؤدي إلى تعطيل الحريات ومصادرتها، وبالتالي فهو غير مشروع، فسُلطة الضبط لا تملك إلغاء الحريات شأنها في ذلك شأن المشرع نفسه [٢].

(١) حُكم محكمة القضاء الإداري في مصر بجلسة ٢٠٠٩/٧/٤، أشار إليه: مهند قاسم زغير، السُلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة" في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص١٢٧.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٣٩-٢٤٠.

ولتعرف على ماهية دعوى التعويض سيتم تقسيم هذا المبحث على النحو الآتي

_ المطلب الأول: تعريف دعوى التعويض

_ المطلب الثاني: خصائص دعوى التعويض

المطلب الأول

تعريف دعوى التعويض

الإدارة وهي في سبيل ممارسة نشاطاتها وأعمالها قد تقوم بإصدار قرارات إدارية إلا أنه قد ينجم عن هذه القرارات ضرر يلحق بأحد الأفراد أو بمجموعة من الأفراد وفي هذه الحالة يحق للشخص المضار أن يطالب الإدارة بتعويضه عن هذا الضرر ويكون ذلك بواسطة دعوى التعويض التي تقام أمام القضاء وقضاء التعويض أو ما يسمى قضاء المسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها بالنسبة للأضرار التي قد تصيب الآخرين بسبب هذه الأعمال [٤].

وللتعرف على دعوى التعويض وبيان أهميتها سيتم تناول هذا المطلب من خلال الفروع الاتية:

الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض:

دعوى التعويض الإداري هي دعوى شخصية يرفعها المتضرر إلى القضاء مطالبا تضمين ما أصابه من ضرر سواء كان ماديا أو معنويا نتيجة تصرف الإدارة غير المشروع وتعرف دعوى التعويض بأنها: "الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة"[٢].

---

(١) د. جورجي شفيق ساري: قواعد واحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، 1991-1992م، ص 317

(٢) د. شريف احمد الطباخ: التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء واحكام المحكمة الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2006م ص5، وهو ذات التعريف الذي ذهب الية: د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الإدارية، الطبعة الأولى، منشاة المعارف، الإسكندرية،1999م، ص211.

وتعرف أيضاً بأنها: "الدعوى التي يطالب فيها صاحب الشأن بحق شخصي تجاه الإدارة، ويرتب القضاء فيها جميع النتائج القانونية على القرار غير المشروع، فيكون له حق الحكم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بما في ذلك تقويم أو تعديل القرار الإداري غير المشروع"[٥].

الفرع الثاني: أهمية دعوى التعويض:

إن قضاء التعويض أو التضمين أو ما أصطلح الفقهاء على تسميته القضاء الكامل أو الشامل ينتمي إلى القضاء الشخصي أو الحقوقي، ويهدف إلى حماية المراكز القانونية الفردية والحقوق الشخصية للأفراد، ويستند إلى حق أعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، ويقوم المتضرر بالمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه نتيجة تصرف الإدارة، والذي يجب أن يكون غير مشروع، أما إذا كان القرار الذي صدر عن الإدارة سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره، فلا مجال للحكم بالتعويض مهما بلغت جسامة الضرر الذي لحق بالأفراد[٦].

وتكمن أهمية دعوى التعويض، من خلال أمور عدة، يمكن إبرازها على النحو التالي:

1 - إن قضاء التعويض يكمل الحماية التي يصطبغها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد بإعدام القرارات الإدارية غير المشروعة، من خلال جبر الضرر الذي يصيب الأفراد، "غير أن قضاء الإلغاء – رغم أهميته الكبيرة –لا يكفي لحماية الأفراد حماية كاملة، لأنه إذا كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة، فإنه لا يكفل تغطية ما يترتب على بقاء تلك القرارات الإدارية المعيبة فترة من الزمن، نظراً لمبدأ نفاذ القرارات الإدارية بالرغم من رفع دعاوى الإلغاء. فإذا حدث أن نفذت الإدارة قراراً إدارياً معيباً ثم ألغاه مجلس الدولة فيما بعد، فإنه يتعين تعويض الآثار الضارة التي تترتب عليه"[٣].

2 - إن دعوى التعويض يمكن أن تقام تبعياً تبعاً لدعوى الإلغاء في قضية واحدة، وقد ترفع كل من هاتين الدعويين على وجه الاستقلال، إلا أنه تلازم بين الدعويين، فكثيراً ما يغلق طريق الطعن بالإلغاء ويبقى باب الطعن بالتعويض مفتوحاً، ويتحقق ذلك في الحالات التالية:

---

(1) . فهد عبد الكريم ابوالعثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر، عمان، 2005م، ص545.

(٢) د. جورج شفيق ساري، قواعد واحكام القضاء الإداري، ط٦، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص ٣١٧

(٣) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977م، ص 11.

(أ) - 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. فالمشرع قد قيد رفع دعوى الإلغاء بميعاد قصير نظراً لخطورة الآثار المترتبة على الإلغاء، ومن أجل استقرار القرارات الإدارية، فلا تكون عرضة للإلغاء فترة زمنية طويلة، أما دعوى التعويض فإنها لا تسقط إلا بالمدد العادية للتقادم [٧].

(ب) - تحصين المشرع للقرار الإداري ضد دعوى الإلغاء عن طريق النص بعدم جواز الطعن فيه بالإلغاء، وترك الطعن بالتعويض مفتوحاً، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها إلى أن "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون تسقط بمضي خمسة عشر عاماً"، ولا تسقط بتحصين القرار الإداري غير المشروع الممثل لعنصر الخطأ"[٢].

(ت) -صدور قرار إداري معيب ونفاذه، وترتب ضرر عليه من جراء تنفيذه، وهنا يصبح الإلغاء غير مجد لاستحالة تدارك آثار التنفيذ، فلا يكون أمام المتضرر سوى اللجوء إلى طريق التعويض، ومن الأمثلة على ذلك صدور قرار بإزالة وهدم منزل أثري أو منع أحد الطلبة من الدخول لأداء امتحان الثانوية العامة وتنفيذ هذا القرار، ففي هذه الحالة يكون تنفيذ الإدارة للقرار المعيب قبل رفع دعوى الإلغاء أو بعد رفع دعوى الإلغاء وقبل الحكم بالإلغاء قد جعل من إلغاء القرار الإداري غير ذي جدوى بالنسبة لصاحب المصلحة.

3 - يقتصر دور القضاء الإداري في دعوى الإلغاء على فحص مشروعية القرارات الصادرة من جهة الإدارة فقط دون أعمالها المادية، فهذه الأخيرة يتم مراقبتها من قبل القضاء عن طريق دعوى التعويض.

4 - 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. فدعوى التعويض أوسع من دعوى الإلغاء، سواء من حيث تصرفات الإدارة التي تصلح محلاً لها أو من حيث نطاقها الزمني [٣].

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: الدعاوي الإدارية، الطبعة الأولى، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1999م، ص222 .

(٢) مرجع سابق

(٣) د. محمد الشافعي أبو راس: القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، بدون تاريخ نشر، ص 302.

وقد أخذ القضاء المصري بهذا الاتجاه بالحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري والذي اعتمدته المحكمة الإدارية العُليا وأقرته المحكمة الدستورية العُليا، حيث نصت في حكمها الصادر في ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٧ على: "... وقد استقر قضاء هذه المحكمة على أن العقد المُبرم بين شخص معنوي عام وبين أحد الأفراد لا يستلزم اعتبار العقد من العقود الإدارية، بل إن المعيار المميز لهذه العقود عما عداها من عقود القانون الخاص، ليس صفة المتعاقد، بل موضوع العقد متى اتصل بمرفق عام من حيث تنظيم المرفق أو تسييره أو استغلاله أو المعاونة أو المساهمة فيه مشتركاً في ذلك على درجة متساوية بظهور نية الشخص المعنوي العام في أن يأخذ في العقد بأسلوب القانون العام وأحكامه، فيضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص ..." (٨).

(١) حُكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في ٢٤ فبراير ١٩٥٧، مشار إليه لدى: د. سليمان الطماوي: الأُسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٥٩.

المطلب الثاني

خصائص دعوى التعويض

تمتاز دعوى التعويض بعدة خصائص تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية، وهذه الخصائص يمكن إجمالها في الفروع الآتية:

الفرع الأول: من حيث موضوع الدعوى:

إن دعوى التعويض هي دعوى تقوم الخصومة فيها بين الطاعن رافع الدعوى من جهة وبين الإدارة العامة من جهة أخرى، وتستند هذه الدعوى إلى اعتداء الإدارة على حق شخصي وذاتي للطاعن أو على الأقل التهديد بالاعتداء عليه، ويطالب المدعي الطاعن من خلالها الحكم له بالتعويض، فمهمة القاضي في قضاء التعويض العادل نتيجة الضرر الذي أصابه، والذي يشترط فيه أن يكون متولداً من جراء تصرف الإدارة غير المشروع[٩].

الفرع الثاني: من حيث مدى سلطة القاضي:

يتمتع القاضي في دعوى التعويض بسلطة واسعة، فهي سلطة لا تقتصر ولا تقف عند حدود إلغاء القرار الإداري المعيب، بل تتعداه لتمتد وتشمل تقويمه أو تعديله أو حتى استبدال غيره به والحكم بالتعويض، فمهمة القاضي في قضاء التعويض "تهدف لبحث الوقائع وحسم جميع عناصر النزاع، وتحديد المركز القانوني للطاعن، وبيان الحكم السليم الواجب اتباعه من جانب الإدارة"[٢].

---

(1) د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون دار نشر، ص 693.

(٢) د. أعاد علي القيسي: القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 1999م، ص154.

فهذه السلطة الواسعة تمكن القاضي من "فحص النزاع المعروض عليه من جميع جوانبه القانونية والواقعية، وله أن يحكم بعدم قانونية العمل الإداري المعروض عليه، بل وبتقرير مسؤولية الإدارة والحكم بالتعويض، وله أيضاً تعديل القرار موضوع النزاع أو حتى استبدال غيره به"[١٠]، فالمحكمة وأثناء نظرها الدعوى، تبحث أساس الحق المدعى به ومداه، كما تحدد مقدار التعويض الذي تحكم به على الإدارة[١١].

وذهب جانب من الفقه إلى القول بأن قضاء التعويض يعتبر أحد أهم فروع القضاء الكامل على الإطلاق، نظراً لأهميته العملية والقانونية، لأن القضاء الإداري ابتدع من خلال أحكامه نظريات متميزة للمسؤولية الإدارية التعويضية مستقلة ولها أصالتها بالنظر لنظرية وقواعد المسؤولية المدنية في القانون الخاص[١٢].

وفي هذا قضت المحكمة الاتحادية العُليا بدولة الإمارات العربية المتحدة في الطعن رقم ٣٩٩ لسنة ١٩ القضائية بأن حق الإدارة في استعمال سلطتها بموجب العقد قائمٌ بقوة القانون، ويجوز الدفع به لأول مرة أمام محكمة النقض إذا كان منصباً على سبب قانوني متعلق بالنظام العام[٤].

الفرع الثالث: من حيث المواعيد والشكل والإجراءات:

على صعيد المواعيد، فإن دعوى التعويض تخضع للمواعيد العادية المقررة في الدعاوى المدنية، بمعنى أن دعوى القضاء الشامل ليس لها ميعاد محدد لرفعها وإنما تتقادم بتقادم الحق المدعى له[٥].

---

(١) د. جورج شفيق ساري: قواعد واحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٠.

(٢) د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٦٩٦.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري "ولاية او قضاء الإلغاء، ولاية او قضاء التعويض، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص211.

(٤) المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات، الاحكام المدنية، الطعن رقم ٣٩٩، لسنة ١٩ قضائية (مدني)، تاريخ الجلسة ٢٠٠٠/٤/٩.

(٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على اعمال الإدارة" قضاء الإلغاء"، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1983م، ص7.

ومن حيث الشكل، فإن دعوى التعويض تخضع للأحكام ذاتها التي تخضع لها دعوى الإلغاء، والتي أوجب القانون اتباعها سواءً من حيث البيانات التي يجب أن تتضمنها لائحة الدعوى وضرورة أن تكون هذه اللائحة موقع عليها من محام، أو من حيث ضرورة دفع الرسوم والتي تكاد تكون رمزية، وإيداع لائحة الدعوى وإعلانها وإجراءات تحضيرها وتهيئتها للمرافعة [١٣].

الفرع الرابع: من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى:

يمتاز الحكم الصادر في دعوى التعويض بحجية نسبية، أيأن حجية الحكم تقتصر على الأطراف ف الدعوى (الطاعن رافع الدعوى والجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه)، ولا يتعداه إلى الغير حتى ولو كان صاحب مصلحة، ما دام أنه ليس صاحب حق، هذا على خلاف الحكم الصادر في دعوى الإلغاء الذي 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 الملغي ولو اختلفت موضوعاً وسبباً عن دعوى الإلغاء، وسواء كانت تدخل في اختصاص القضاء الإداري أو العادي"[١٤].

وهذا الأمر نتيجة حتمية لما تتميز به دعوى الإلغاء كونها دعوى توجه ضد القرار الإداري ذاته لأسباب تتعلق بالمشروعية، ولهذا فهي دعاوى عينية أو موضوعية. بينما تعتمد دعاوى

---

(١) د. أعاد علي القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩م، ص١٥٥.

(٢) د. سامي جمال الدين: الدعاوي الإدارية والإجراءات امام القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشاة المعارف، الإسكندرية،١٩٩١م، ص٣٩٦.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الاداري مرجع سابق، ص 417

الإلغاء على حقوق شخصية استمدها المدعي من القرار الإداري أو من العقد، فهي دعاوى شخصية أو ذاتية [٣].

المبحث الثاني

شروط قبول دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة

تمهيد:

يقصد بشروط قبول الدعوى بشكل عام تلك الشروط التي يجب توافرها كي تكون الدعوى مقبولة شكلاً أمام القضاء [١٥]، فإذا لم تتوافر هذه الشروط كلها أو بعضها قضت المحكمة بعدم قبولها دون التعرض لموضوع الدعوى، أما إذا توافرت هذه الشروط، فتتصدى المحكمة عندئذ للبحث 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 [٢].

ودعوى التعويض كدعوى الإلغاء، لابد من توافر شروط قبولها، منها ما يتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه، ومنها ما يتعلق بالطاعن رافع الدعوى، ومنها ما يتعلق بالميعاد والإجراءات.

---

(١) د. ادوارد عيد: القضاء الإداري، الجزء الثاني "دعوى الابطال – دعوى القضاء الشامل "، مطبعة البيان، بيروت، 1975م، ص387.

(٢) د. مرجع سابق، ص 378.

وللتعرف على شروط قبول دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، وذلك على النحو التالي:

- **المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه**
- **المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بشخص رافع الدعوى**
- **المطلب الثالث: الشروط المتعلقة بالمواعيد والإجراءات**

المطلب الأول

الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه

من خلال استقراء أحكام القضاء، يتبين لنا بأن القرار القابل للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري ومن ثم بالتعويض عنه لابد أن تتوافر فيه سمات وخصائص، تتمثل بالفروع الآتية:

الفرع الأول: أن يكون القرار إداريا وأن يصدر عن جهة إدارية عامة وطنية:

يعد القرار الإداري باعتباره تعبيراً عن إرادة الإدارة المنفردة امتيازاً من امتيازات القانون العام التي تتمتع بها أساساً بالنظر لما يستهدفه نشاطها من تحقيق للمصلحة العامة وإشباع للحاجات العامة للأفراد [١٦].

ودعوى التعويض عن الأعمال المادية ومنازعات العقود الإدارية تختص بنظرها المحاكم العادية، في حين أن دعوى التعويض عن القرارات غير المشروعة يكون المضرور بالخيار إما اللجوء إلى القضاء العادي أو اللجوء إلى القضاء الإداري [٢].

وتطبيقاً لذلك حكمت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة بأنه: " وحيث إن هذا النعي في غير محله، ذلك أن قضاء هذه المحكمة استقر على أنه يشترط لصحة القرار

---

(١) د. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998م، ص383 .

(٢) د. عمرو محمد الشويكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001م، ص 196.

الإداري، أن يصدر ممن يملك إصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له، وإلا كان القرار معيباً وفاقداً لركن الاختصاص. ولما كان ذلك، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه ناقش دفاع الطاعن بخصوص اختصاص مصدر القرار، وخلص بأسباب سائغة لها أصلها الثابت بالأوراق وصحيحة قانوناً إلى أن تعيين الطاعن تم بقرار من المطعون ضده (مدير الجامعة) عملا بالمادة (15) من اللائحة، وأنه هو المختص بإنهاء الخدمة كذلك عملاً بالمادة (29) من ذات اللائحة، ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يكون في غير محله..."[١٧].

الفرع الثاني: يتعين أن يكون إفصاح الإدارة العامة عن إرادتها المنفردة مستمداً من القوانين والأنظمة:

لاعتبار عمل الإدارة قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء والتعويض يتوجب أن تكون السلطة الإدارية قد استندت عند إصدارها لهذا القرار الإداري إلى القوانين والأنظمة المعمول بها والنافذة المفعول، بمعنى أن تكون صلاحية الإدارة والتي استندت إليها في إصدار القرار في قانون أو نظام [١٨]. وهنا يجب التفرقة بين القرارات التي تتخذها الجهة الإدارية بموجب أحكام بنود العقد التي هي طرفاً فيه والتي لا تعتبر قرارات إدارية كالقرارات بإجراء تنفيذ العقد وفسخه لكونها غير قابلة للانفصال عن العملية التعاقدية، وبين القرارات القابلة للانفصال عن العملية التعاقدية والتي تعتبر قرارات إدارية تتخذها الإدارة بموجب سلطتها المستمدة من القوانين والأنظمة كالقرارات الصادرة عنها بإجراء المزايدة أو المناقصة أو قرارات لجنة فحص العطاءات أو القرارات الصادرة بالموافقة على العقد [٣].

وفي حكم آخر للمحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات جاء فيه: "... لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إدارتها الملزمة، دون أن تكون مقيدة بشكل معين، وكذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوباً كما يكون شفوياً..."[٤].

---

(١) المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم 152 لسنة 2010م نقض اداري، جلسة 2010/6/16م.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري "دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م، ص 124-126.

(٣) د. الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011م، ص37.

(٤) المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم 191 لسنة 29قضائية عليا نقض اداري جلسة 2008/1/27.

الفرع الثالث: يجب أن يكون القرار الإداري نهائياً:

استقر القضاء الإداري على أن نهائية القرار الإداري تعني قابليته للتنفيذ دون حاجة إلى اتخاذ إجراء لاحق، وأن القرار يعتبر نهائياً إذا صدر من جهة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديق جهة أعلى[١٩]. ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامها، ومنها حكمها والذي جاء فيه أن: "قضاء هذه المحكمة قد جرى في اطراد على أن العبرة في نهائية القرار الإداري هو صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية عليا"[٢].

وقد نظم القانون الإداري عدة طرق ليتم بمقتضاها تنفيذ القرارات الإدارية، ويشمل ذلك التنفيذ الاختياري أو الطوعي للقرار الإداري وهذا هو الأصل، فإذا تعنت الأفراد واتخذوا موقفاً سلبياً من القرار من خلال الامتناع عن تنفيذه، فهنا إما أن تلجأ الإدارة بنفسها إلى تطبيق التنفيذ المباشر، دون حاجة للاستعانة بتدخل القضاء، ويكون ذلك وفق شروط حددها القانون الإداري مسبقاً كتحقق حالتي الضرورة والاستعجال، أو أن تلجأ إلى فرض تنفيذ قرارها بطريق الدعوى المدنية، التي بمقتضاها تستصدر حكم من القاضي المدني بإصدار أحكام تتضمن فرض عقوبات مالية على الأفراد الممتنعين عن تنفيذ قراراتها[٣].

---

(١) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009م، ص192.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في 9 مارس سنة 1953م، أشر الية: د. عبدالغني بسيوني عبدالله، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992م، ص194.

(٣) د. احسن رابحي، ود. مصطفى سالم النجيفي، و د. سماعين لعبادي، مبادى القانون الإداري والوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، الطبعة الأول، جامعة الشارقة، الشارقة، 2020م، ص79.

ويخرج من اعداد القرارات الإدارية النهائية الأعمال التحضيرية أو التمهيدية أو الأعمال اللاحقة على إصدار القرار الإداري، والتي لا تحدث بذاتها أثراً قانونياً كالتعليمات والمنشورات، شريطة عدم تضمنها لقواعد جديدة. ولابد من الإشارة إلى أن تأقيت القرار الإداري توقيت تنفيذه لأن التوقيت يلحق بآثار القرار فقط[٢٠].

كما لا يحول ونهائية القرار أن يكون بإمكان الجهة التي أصدرته أن تسحبه أو تلغيه، كما وأن القرار الذي يكون موقوف التنفيذ يعد نهائياً لأنه يمكن تنفيذه دون حاجة لصدور قرار آخر بشأنه[٢].

الفرع الرابع: يجب أن يحدث القرار الإداري أثراً قانونياً:

يقصد بذلك أن القرار المطعون فيه من شأنه إلحاق الأذى برافع الدعوى، سواء كان ذلك مادياً أم معنوياً، ويؤثر بصفة مباشرة وشخصية على مصلحة الطاعن، أي أن تكون هناك علاقة بين المدعي والقرار المطعون فيه، وأن يمس هذا القرار المركز القانوني للطاعن[٣].

وفي حكم للمحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات، جاء ما يلي: "وحيث إن المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، والمادة (8) من قانون إنشاء المحاكم الاتحادية، أجازتا للمحاكم الاتحادية تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية والقانون المقارن. وكانت قواعد هذا القانون تحدد ميعاداً لرفع دعوى الإلغاء وبفواته يتحصن القرار الإداري ولا تسمع دعوى إلغائه.

---

(١) د. محمود الجبوري: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998م، ص72.

(٢) عدنان عمرو: القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، الطبعة الثانية، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص44.

(٣) د. محمد وليد العبادي: الموسوعة الإدارية "القضاء الإداري"، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008م، ص342.

وكان المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008، والذي جرى العمل به اعتباراً من 2009/2/3 نص في المادة (117) منه على عدم سماع الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار، فإن هذه الدائرة ترى العدول عن مبدأ خضوع ميعاد سماع دعوى إلغاء القرار الإداري بالتقادم الطويل المنصوص عليه في المادة (473) من قانون المعاملات المدنية وتحيل الطعن إلى الهيئة المشكلة وفق نص الفقرة الأولى من المادة (65) من قانون المحكمة الاتحادية العليا لتفصل معه"[٢١].

المطلب الثاني

الشروط المتعلقة بشخص رافع الدعوى

لكي تقبل دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة سواء رفعت أمام القضاء العادي أم أمام القضاء الإداري، فإن هنالك شروطاً يجب أن تتوافر فيه في الطاعن رافع الدعوى، وتتمثل هذه الشروط في الأهلية، بالإضافة إلى وجوب توافر مصلحة لدى الطاعن، والتي تتمثل في دعوى التعويض بحق اعتدي عليه أو على الأقل مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، إضافة إلى شرط عدم إذعان الطاعن.

وفي قضاء يلامس عيب الغاية بشكل مباشر قالت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات: "... إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري. فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يبتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة..."[٢].

وفي قضاء آخر قالت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة: "... من المقرر أن الفصل بغير الطريق التأديبي يقوم على ما يتجمع لدى الإدارة من أسباب مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من الأوراق الأخرى أو من معلومات الرؤساء عنه ويعتبر صحيحاً متى كان مبنياً

(١) المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم 2009/244، نقض اداري 2009/10/14.

(٢) المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم 152 لسنة 24قضائية عليا مدني / جلسة 2004/12/19

على وقائع صحيحة ومستقاة من مصادر ثابتة في الأوراق، ويعتبر غير مشروعاً مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاءه أو التعويض عنه إذا استهدف غير المصلحة العامة أو غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها..."[٢٢].

وقررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بالجلسة المؤرخة (1987/12/22) بقولها: "الشكل في القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها، وإنما هي إجراءات ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، وينبغي الفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة وغيرها من الشكليات الثانوية"[٢].

ويمكن توضيح الشروط المتعلقة بشخص رافع الدعوى من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الأهلية:

تعد الأهلية شرطاً أساسياً لقبول أي دعوى من الناحية الشكلية بما فيها دعوى التعويض، وهي أهلية يجب توافرها في جميع الأشخاص سواء كانوا طبيعيين أم معنويين، وسواء كانت الأشخاص المعنوية عامة كالمؤسسات والبلديات أو خاصة كالشركات، لأنه بتوافر الأهلية يصبح الأشخاص أهلاً لتقاضي والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المشروعة. وقد وردت القواعد العامة التي تنظم أهلية التقاضي في القانون المدني وهي ذاتها التي تطبق فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية[٣]. فطبقاً لهذه القواعد فإنه يجب أن تتوافر في رافع الدعوى أهلية المخاصمة والتقاضي أمام القضاء، كما وأنه ليس لأحد من الخصوم أن يدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي أهلية إلا إذا كانت له مصلحة في هذا الدفع.

---

(١) المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم 772 لسنة 25 قضائية عليا مدني، جلسة 2004/12/19.

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 141، جلسة 1987/12/22.

(٣) د. عبد القادر الفار: المدخل لدراسة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1994م، ص177.

ويتم تقدير أهلية الأشخاص الطبيعيين وفقاً لأحكام القانون المدني، ويجتهد القضاء الإداري في تقدير أهلية التقاضي للأشخاص الطبيعيين خصوصاً إزاء القرارات التي تمس حقوقهم وحرياتهم ويتشدد كثيراً بخصوص قواعد التمثيل لدى القضاء وأحكامه [٢٣].

إلا أن اشتراط الأهلية أساساً لقبول الدعوى لا يعني حرمان فاقدها أو ناقصها من المحافظة على حقوقه مصالحه المشروعة، وعليه فإذا كان ناقص أو فاقد الأهلية لا يملك إجراء التصرفات القانونية مباشرة بنفسه بما فيها التقاضي، فقد منحه المشرع وسيلة أخرى يستطيع بها المحافظة على تلك الحقوق والمصالح، وذلك عن طريق الولي أو الوصي. وبناءً على ذلك يستطيع الوصي أو الولي إجراء التصرفات القانونية بما فيها رفع الدعاوى نيابةً عن فاقد أو ناقص الأهلية ولحسابه، كما يستطيع رفعها الوكيل القانوني بموجب وكالة قانونية سليمة.

إلا أنه لكي تقبل الدعوى شكلاً أمام القضاء في هذه الحالة، فإنه يتعين على هؤلاء الأشخاص ولياً أم وصياً أم وكيلاً قانونياً أن يبرز للمحكمة الوثائق القانونية التي تبين وتؤكد صفته [٢].

أما أهلية التقاضي بالنسبة. للأشخاص المعنوية الخاصة أو العامة، فيمكن القول بأن أشخاص القانون الخاص كالشركات الخاصة والتي تتمتع بأهلية التقاضي هي التي تتمتع بالشخصية المعنوية، فإذا كانت لا تتمتع بهذه الشخصية المعنوية، فإنها تكون غير مؤهلة قانونياً للتقاضي [٣].

الفرع الثاني: المصلحة:

تعد المصلحة من الشروط الواجب توافرها في الطاعن رافع الدعوى لقبولها شكلا بغض النظر عن كونها إدارية ام مدنية.

الا ان مفهوم المصلحة ليس ذاته في جميع الدعاوى، فبالرغم من ان دعوى الإلغاء والتي تتوجه ضد القرارات الإدارية غير المشروعة ودعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة تعدان دعويين قضائيين، الا ان مفهوم المصلحة في كل منهما مختلف، فالمصلحة المتطلبة لقبول

---

(١) د. محمد وليد العبادي: الموسوعة الإدارية "القضاء الإداري"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص343.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000م، ص3.

(٣) د. محمود الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998م، ص 72،

دعوى الإلغاء هي ان يكون لصاحبها مصلحة شخصية ومباشرة، حتى لو لم يكن صاحب حق اعتدي عليه او مهدد على الأقل بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة.

في حين ان المصلحة المتطلبة في دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة هي التي تستند الى حق لصاحبها اعتدي عليه او مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، وهي بذلك تتخذ ذات المفهوم للمصلحة المتطلبة في الدعاوى المدنية[٢٤].

وتختلف المصلحة في دعوى الإلغاء عنها في دعاوى القضاء الكامل (التعويض)، فيشترط في الأخيرة ان يكون هناك اعتداء على حق لصاحب الشأن، اما دعوى الإلغاء فيكفي توفر مصلحة شخصية ومباشرة لصاحب الشأن، بأن يكون في حالة قانونية بالنسبة للقرار المطعون من شانها تجعله مؤثرا تأثيرا مباشرا في مصلحة جدية له، كما ان دعوى الإلغاء دعوى موضوعية مناطها رقابة شرعية القرار الإداري في ذاته ووزنه بميزان القانون ، وهذا يقتضي اتساع نطاق المصلحة الشخصية فيها ، كما تتمتع الاحكام الصادرة بالإلغاء بانها ذات حجية مطلقة تسري على الكافة باعتبارها حجية ذات طبيعة عينية[٢] .

والمصلحة التي يجب توافرها لقبول دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة لابد فيها من سمات واوصاف، بحيث إذا انتقت بعض هذه الاوصاف او كلها فان ذلك يؤدي الى انعدام المصلحة مما يترتب عليه الحكم برد الدعوى لانتقاء المصلحة، وهذه الخصائص او السمات هي ذات خصائص وسمات المصلحة في الدعاوى المدنية، وتأسيسا على ذلك يمكن اجمال هذه الخصائص بما يلي:

---

(١) د. عباس الصراف، و د. جورج حزبون: المدخل الى علم القانون، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008م، ص133.

(٢) د. جورج شفيق ساري، قواعد واحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص322-323.

أولا – المصلحة القانونية (المشروعة):

لقبول الدعوى شكلا، يجب ان تكون المصلحة المراد حمايتها قانونية، ويقصد بالمصلحة القانونية " ان تكون مصلحة المدعي مستمدة من حق او وضع قانوني، تهدف الى الاعتراف بهذا الحق او هذا الوضع وحمايتها"[٢٥]، فالمصلحة تدور مع الحق وجودا وعدما، بمعنى انه كلما كان هناك اعتداء على الحق او تهديد بالاعتداء عليه كان لصاحبه حق طلب حماية القانون [٢].

والمصلحة القانونية قد تكون مادية او أدبية، وسواء اكانت مادية او أدبية فإنها تكفي لقبول الدعوى طالما انها تستند الى حق او وضع يحميه القانون.

وبالنسبة للنهج المُتبع في القضاء الإماراتي، فبعضها سار بذات المبدأ الذي تقرر فيه المحكمة إلغاء القرار الإداري، واعتباره خير تعويض عن الضرر الأدبي أو الضررين معاً، وبعضها سار على تعويض الضرر وإلغاء القرار الإداري. ومن الحالات التي قضت بها المحكمة الاتحادية العُليا بأن إلغاء القرار الإداري خير تعويض عن الأضرار المادية والأدبية بقولها: "...

وحيث إن هذا النعي في غير محله، ذلك أن المقرر في القانون الإداري المُقارن أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، وأن لكل من القضائيين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، وأنه إذا ما روعي أن القرار الذي يطالب المدعي بالتعويض عن الأضرار التي لحقته نتيجة صدوره، قد ألغى ونفذ الحكم الصادر بإلغائه، وسُويت حالته وصُرفت له مستحقاته، بناءً على هذا الإلغاء، كان في هذا الأخير خير تعويض له عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقته نتيجة هذا القرار، ومن المقرر أيضاً في قضاء هذه المحكمة أن استخلاص عناصر المسؤولية وتقدير التعويض الجابر للضرر، هي من المسائل الموضوعية التي تستقل بتقديرها محكمة الموضوع، بغير معقب عليها من المحكمة العُليا، ...

ومن ثم فإن أحد شروط المسؤولية الموجبة للتعويض غير متوافر بالأوراق، وهو شرط الضرر، خاصةً وأنه استلم مقابل مكافأة نهاية الخدمة، بمبلغ يتجاوز بكثير مبلغ المعاش، وأن في ذلك جبراً لما أصابه من ضرر، نتيجة القرار الصادر بإنهاء خدمته باعتباره مستقيلاً، والذي قُضي بإلغائه

---

(١) د. مفلح القضاء: أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008م، ص173.

(٢) د. محمود الكيلاني: شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، الطبعة الثانية، بدون بيانات نشر، ص93.

وكانت أسباب الحُكم المطعون فيه في هذا الخصوص سائغة ومتفقة مع المبادئ القانونية الراسخة سالفة الذكر، ولها أصلها الثابت بالأوراق، وتكفي لحمله، ومن ثم يغدو النعي عليه بما تقدم قائم على غير أساس، وحيث إنه لما تقدم يتعين رفض الطعن"[١].

أن القضاء الإماراتي في هذا الشأن، وفي ضوء عدم اتحاد مسلكه في هذا الشأن أن يترك تقدير ذلك للقاضي وفقاً لكل حالة على حدة شريطة تحقيق جبر الضرر، فإن ارتأى القاضي الاقتصار على إلغاء القرار كان بها، وإن رأى ضرورة تعويض المضرور بالإضافة لإلغاء القرار يحكم القاضي بذلك.

ثانيا – المصلحة الشخصية:

يلزم لقبول الدعوى شكلا ان تكون مصلحة المدعي شخصية ومباشرة في الدعوى. وتكون كذلك إذا كانت الميزة او المنفعة المطلوبة في الدعوى مقررة له، وتعود عليه هو مباشرة. ويقصد بالمصلحة الشخصية والمباشرة ان يكون رافع الدعوى وصاحب الحق المراد حمايته او من يقوم مقامه، كالوكيل بالنسبة للموكل وكالوصي او الولي بالنسبة للقاصر [٢].

وتكمن العلة في اشتراط هذا الشرط في المصلحة ان صاحب الحق أقدر من غيره على تقييم مصلحته، وفيما إذا كان يرغب في إقامة دعوى امام القضاء ام لا. واشتراط ان تكون المصلحة شخصية ومباشرة لا يمنع اقامتها من غير الشخص المقررة له هذه المصلحة، شريطة ان تكون له صفة في الدعوى كان تقام من قبل الوكيل بموجب وكالة قانونية صحيحة، لان المصلحة الشخصية والمباشرة هي الصفة في رفع الدعوى [٣].

---

(١) حُكم المحكمة الاتحادية العُليا، طعن رقم ٤٨٩ و٥٠٩ لسنة ٢٠٠٩، صادر بتاريخ ٢٠١٠/٢/١٠ (إداري).

(٢) د. احمد أبو الوفا: أصول المحاكمات المدنية، الطبعة الرابعة، الدار الجامعية، الإسكندرية، بيروت، ١٩٨٩م، ص١١٦.

(٣) د. احمد أبو الوفا: أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص ١١٦.

ثالثا – المصلحة القائمة او الحالة:

يقصد بالمصلحة القائمة او الحالة ان يكون هنالك اعتداء قد وقع بالفعل على حق او مركز يحميه القانون، وهذا الاعتداء قد يحصل نتيجة لصدور عمل إيجابي او نتيجة لعمل سلبي، فالمشرع يشترط المصلحة دائما لقبول الدعوى وانما يخفف في بعض الحالات، فلا يشترط ان تكون المصلحة قائمة فيجيز قبول الدعوى رغم ان الضرر لم يقع بالفعل، ولكن يحتمل وقوعه، فالاستثناء اذن وارد على وصف المصلحة بانها قائمة وليس على شرط المصلحة نفسهن لان المسلم به انه لا دعوى بغير مصلحة [٢٦].

رابعا – وقت توافر المصلحة:

ان تتوافر شرط المصلحة يعد شرطا أساسيا لقبول أي دعوى بما فيها دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، والا فان المحكمة تحكم بعدم قبولها، وقد اختلف الفقه في هذا الشأن فيها يتعلق بالدعوى، وكان هنالك اتجاهان:

- **الاتجاه الأول:**

ذهب أنصار هذا الاتجاه الى القول بان المصلحة الواجب توافرها في رفع الدعوى يجب ان تبقى قائمة منذ وقت رفع الدعوى الى حين الفصل في موضوعها وصدور حكم فيها.

- **الاتجاه الثاني:**

ذهب أنصار هذا الاتجاه الى ان يكفي ان تكون المصلحة قائمة ومتحققة وقت رفع الدعوى، ولا أهمية بعد ذلك لاستمرار وجودها [٢].

---

(١) د. مفلح القضاة: أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008م، ص178.

(٢) د. مفلح القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، مرجع سابق.

ونرى ان شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يعتبر أساسا لهذه الدعوى، ويجب ان يرتبط بالمدعي ارتباطا مباشرا يضعه في حالة الدفاع عن مصلحة ذاتية تضررت من القرار الإداري، سواء كانت هذه المصلحة مادية ام معنوية، محققة او محتملة.

والمصلحة قد تكون فردية خاصة بالأشخاص الطبيعيين كالأفراد والموظفين، كما قد تكون جماعية خاصة بالهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية، فلها الحق في طلب الغاء القرارات الإدارية التي تمس مصالحها المرتبطة بالغرض التي أنشئت من اجله، والذي تحدده القوانين والأنظمة الخاصة بإنشائها.

ومن المسلم في القضايا المدنية ان المصلحة يجب ان تستمر قائمة منذ وقت رفع الدعوى وحتى صدور الحكم فيها، وهو ما ينطبق على دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، فانه ونظرا لان المصلحة فيها يجب ان تستند الى حق اعتدي عليه او مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، فانه لابد أيضا من توافر المصلحة حين إقامة الدعوى واستمرارها الى حين الفصل في موضوعها ، وذلك لان الحق المطالب بحمايته والتعويض عن الاضرار التي لحقت بصاحبه قد تكون الإدارة قد قامت بتصويب الوضع والغت القرار الإداري غير المشروع واعادت الحال الى ما كان عليه قبل وقوع الاعتداء او التهديد به . ففي هذه الحالة فان القول بوجوب الاستمرار في نظر الدعوى لا فائدة منه: لان الاعتداء او التهديد بالاعتداء على الحق قد زال وزالت معه المصلحة التي تبرر الاستمرار بالسير في الدعوى.

الفرع الثالث: الصفة

تعرف الصفة في الدعوى بانها: " قدرة على المثول امام القضاء كمدعي او مدعى علية " [٢٧]، ويرى البعض ان المصلحة والصفة مفهومان متداخلان، فصاحب المصلحة هو في واقع الامر ذو الصفة، وذو الصفة هو في واقع الامر صاحب المصلحة، ومن ثم يمكن القول ان الطاعن له مصلحة ومن ثم له صفة، او له صفة ومن ثم له مصلحة [٢].

(١) د. نواف كنعان: مرجع سابق، ص 200.

(٢) د. جورج شفيق ساري: قواعد واحكام القضاء الإداري، بدون دار النشر، القاهرة، 1991-1992م، ص325-324.

بينما يذهب راي آخر الى ان شرط المصلحة يغاير شرط الصفة، فالمصلحة تتمثل في المنفعة التي تعود على رافع الدعوى من جراء رفعها، اما الصفة فتتضح في قدرته على مباشرة الدعوى[٢٨].

ويستنتج من ذلك، ان التعرض للمصلحة يكون تاليا للتعرض للصفة سواء في نظر الدعوى او الحكم فيها، حيث ان الصفة مسالة شكلية تتضح قبل الدخول في الدعوى، وبمجرد تقديم عريضتها، اما المصلحة فذات طبيعة موضوعية لا تتضح الا بعد فحص الدعوى[٢٩].

على ان صاحب الصفة في دعاوى القضاء الكامل (التعويض)، هو صاحب الحق الذي لحقه ضرر، سواء في مجال العقد او المنازعات المالية او في دعاوى المسؤولية غير التعاقدية. اما في دعاوى الإلغاء فان صاحب الصفة هو صاحب المصلحة الشخصية المباشرة، ومن ثم تندمج المصلحة في الصفة طبقا للراي السائد في الفقه، ما دامت المصلحة المطلوبة لقبول دعوى الإلغاء متوافرة فيه لانتمائه الى طائفة معينة أصابها ضرر من القرار محل الطعن بالإلغاء مثل التجار، او الممولين او الملاك او صفة المواطن ... الخ[٣].

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد احكامها ان "... القانون رقم 73 لسنة 1956بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية – لكل مواطن حق الترشيح والانتخاب لأعضاء المجالس الشعبية المحلية – صفة المواطن تكفي لتوفير شرطي الصفة والمصلحة في الدعوى المقامة طعنا على قرار رئيس الجمهورية ووزير الداخلية بدعوى المواطنين لانتخاب اضاء المجالس الشعبية المحلية ..."[٤].

---

(١) د. وجدي راغب، مبادى القضاء المدني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص 123.

(٢) د. شعبان عبدالحكيم عبد العليم سلامة: مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية عبر المشروعة "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"، مرجع سابق، ص 172.

(٣) المرجع السابق نفسه، ص 172.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 163 لسنة 39 ق. عليا/ جلسة 1994/1/16م، العدد رقم 39. رقم القاعدة 66، مبادى احكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية.

المطلب الثالث

الشروط المتعلقة بالمواعيد والإجراءات

يعد عدم مضي المدة القانونية المحددة لرفع الدعوى (عدم تقادمها) من الشروط الواجب توافرها لقبول الدعوى شكلا، فاذا كان التقادم المسقط في روابط القانون الخاص يجد حكمته التشريعية من استقرار الحقوق، فان هذه الحكمة قائمة في مجال القانون العام على نحو ادعى وأوجب حيث تتمثل هذه الحكمة في استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لعمال المرافق العامة استقرارا تمليه المصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة [٣٠].

وقد نظم المشرع الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة في قانون المعاملات المدنية التقادم المسقط في المواد (473-487)، حيث نصت المادة (473) من هذا القانون على انه: " لا ينقضي الحق بمرور الزمان ولكن لا تسمع الدعوى به على المنكر بانقضاء خمس عشرة سنة بغير عذر شرعي مع مراعاة ما وردت فيه احكام خاصة ".

كما نصت المادة (474) من ذات القانون على ان: 1- لا تسمع دعوى المطالبة بان حق دوري متجدد عند الانكار بانقضاء خمس سنوات بغير عذر شرعي. 2- وبالنسبة للريع المستحق في ذمة الحائز سيء النية فلا تسمع الدعوى به على المنكر بانقضاء خمس عشرة سنة بغير عذر

شرعي ".

كما نصت المادة (748) من قانون المعاملات المدنية الاماراتي على انه: "تبدأ المدة المقررة لعدم سماع الدعوى بمرور الزمان من اليوم الذي يصبح فيه الحق مستحق الأداء ومن وقت تحقق الشرط إذا كان معلقا على شرط، ومن وقت ثبوت الاستحقاق في دعوى ضمان الاستحقاق ".

اما فيما يتعلق في إجراءات رفع دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة وقيدها، فانه ولكون المتضرر له الخيار برفعها اما امام القضاء الإداري، واما امام القضاء العادي، فان الإجراءات الواجبة الاتباع تختلف تبعا للجهة القضائية التي يتم رفع الدعوى إليها [٢].

---

(١) د. محمد عبيد الحسناوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2005م، ص 62.

(٢) د. علي خطار شنطاوي، القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995م، ص 27.

من خلال الاطلاع على الاتجاه القضائي في هذا الشأن، فإنه يمكن القول بأن النهج القضائي في دولة الإمارات يقوم على أساس توافر أركان المسؤولية للمطالبة بالتعويض، ومن ذلك ما انتهت إليه المحكمة الإتحادية العُليا في الطعن رقم ٤٣٤ لسنة ٢٩ القضائية بقولها: "ولما كان الثابت من مدونات الحُكم فيه قضاءه بالتعويض والأجر معاً للمطعون ضده، على أساس أن الطاعنة أصدرت قرارها بإنهاء خدمة المطعون ضده بالمخالفة للقانون، ومن ثم فإنها تكون قد ارتكبت فعلاً ضاراً بالموظف مما نتج عنه أضرار مادية وأدبية لحقت به، وتوافرت علاقة السببية بين الفعل الضار والضرر، مما يستوجب التعويض عنه، وأن المطعون ضده لم يمتنع عن أداء عمله في الوظيفة، وإنما مُنع منعاً مادياً من الطاعنة، فإنه يستحق أجوره كلها من ٢٠٠٦/١/٣ حتى إعادته لوظيفته، وكان هذا الذي انتهى إليه الحُكم المطعون فيه مستخلصاً استخلاصاً سائغاً، وله أصله الثابت بالأوراق فإنه يكون متفقاً وصحيح القانون"(١).

ونظرا لخلو التشريع الاماراتي من نص عام يحدد ميعاد رفع دعوى الغاء القرار الإداري، الا ما قد يرد أحيانا في قوانين او نظم انشاء او تأسيس بعض الهيئات او المؤسسات العامة من مواعد خاصة للطعن على القرارات الإدارية الصادرة عن ادارتها، ولذلك فقد التجأت المحاكم الى النصوص الناظمة لمواعيد تقادم سماع بعض الدعاوى المنصوص عليها في قانون المعاملات المدنية، الامر الذي أدى الى اضطراب احكام المحاكم في هذا الشأن، اذ اخذت بعضها بالتقادم الطويل المقدر بخمسة عشر عاما، فيما اخذت بعضها الاخر بالتقادم الخمسي تارة والتقادم الثلاثي تارة أخرى.

وساد هذا الاضطراب لبعض الوقت دوائر النقض المدنية بالمحكمة الاتحادية العليا، قبل ان تستقر على اخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل عملا بالمادة (473) من قانون المعاملات المدنية الاتحادية، وكانت القضية المرفوعة من السيد (س. م. ع) ضد وزارة الزراعية والثروة السمكية، فرصة مناسبة لان تطلب الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا من هيئة المحكمة، العدول عن مبدأ اخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل، والاخذ بالميعاد القصير المعمول به في معظم القوانين المقارنة والتي تحدد هذا الميعاد ب (60 يوما) . وتلخص وقائع القضية في ان الموظف وزارة الزراعة المذكور اقام دعواه الابتدائية مختصما الوزارة التي يعمل بها، طالبا الغاء قرار انهاء خدمته على سند من ان القرار خالف المادة (90) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية التي تحدد حالات انهاء خدمة الموظف الاتحادي حصرا ليس من بينها الحالة

(١) حُكم المحكمة الاتحادية العُليا في الطعن رقم ٤٣٤ لسنة ٢٩ القضائية، صادر بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٤ (إداري)، وزارة العدل.

التي استند اليها القرار المطعون عليه، دفعت الوزارة (الإدارة) بتحصن قرار الانهاء لمضي أكثر من سنتين على صدوره وقبول المدعي (الموظف) به.

ومحكمة اول درجة قضت بإلغاء القرار، وتايد حكمها استئنافيا، فطعنت عليه الإدارة بطريق النقض امام الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا، التي احالت الطعن الى هيئة المحكمة للعدول عن مبدأ اخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للميعاد الطويل وتقرير ميعاد ال (60) يوما واخذا بالقوانين المقارنة.

ومما قالته الدائرة الإدارية في حكم الإحالة: ... ولما كان مبدأ اخضاع ميعاد سماع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل، قد أدى في الواقع العلمي الى نتائج غير مقبولة، اذ مس هذا المبدأ على نحو خطير بما يقتضيه الصالح العام من استقرار الأوضاع الإدارية وثبات المراكز القانونية التي انشاها القرار الإداري، وعدم المساس بها عملا على بث الثقة والاطمئنان في نفوس الافراد واستقرار حقوقهم، واستقرار نشاط الإدارة في انتظام واضطراد، فقد كشف الواقع العملي عن رفع دعاوى بالفاء قرارات إدارية أصدرتها إدارات الدولة بزعم عيبها رغم مضي مدة طويلة على صدورها وعلم رافعي تلك الدعاوى اليقيني بالقرارات وقبولهم لها، وهو ما أدى الى الاضرار بسير عمل تلك الإدارات ..."[٣١].

كما قالت الدائرة في فقرة حكمية أخرى: وحيث ان المادة (75) من قانون انشاء المحكمة الاتحادية العليا، والمادة (8) من قانون انشاء المحاكم الاتحادية، اجازتا للمحاكم الاتحادية تطبيق احكام الشريعة الإسلامية والقانون المقارن. وكانت قواعد هذا القانون تحدد ميعادا لرفع دعوى الإلغاء وبفواته يتحصن القرار الإداري ولا تسمع دعوى الغائه.

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة في الطعن رقم 2009/244، نقض اداري جلسة 2009/10/14.

وكان المرسوم بقانون اتحادي بشان الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008، والذي جرى العمل به اعتبارا من 2009/2/3 نص في المادة (117) منه على عدم سماع الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوما من تاريخ العلم اليقيني بالقرار، فان هذه الدائرة ترى العدول عن مبدأ خضوع ميعاد سماع دعوى الغاء القرار الإداري بالتقادم الطويل المنصوص عليه في المادة (473) من قانون المعاملات المدنية، وتحيل الطعن الى الهيئة المشكلة وفق نص الفقرة الأولى من المادة (65) من قانون المحكمة الاتحادية العليا لتفصل فيه "[٣٢].

[1] حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة في الطعن رقم ٢٤٤/٢٠٠٩، نقض اداري جلسة ١٤/١٠/٢٠٠٩، الحكم السابق.

الخاتمة

تعد القرارات الإدارية أهم الأدوات التي تستخدمها الإدارة في التعبير عن إرادتها ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه يتعين عليها عند إصدارها لمثل هذه القرارات أن تلتزم مبدأ المشروعية، وإلا تعرضت قراراتها للطعن فيها أمام القضاء إلغاء أو تعويضاً أو كليهما.

ومما لا شك فيه أن قضاء الإلغاء والتعويض وجدا لضمان احترام مبدأ المشروعية الذي يعد من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدول الحديثة، ويقصد به خضوع المجتمع حكاماً ومحكومين لسيادة حكم القانون، وهذا المبدأ لابد وأن تطبقه الإدارة فيما تقوم به من أعمال وما تصدره من قرارات، إلا أن الإدارة في بعض الأحيان قد تخرج عن هذا المبدأ إما عن طريق العمد أو عن طريق الخطأ، فتصطبغ قراراتها وأعمالها بعدم المشروعية، ويكون جزاء عدم المشروعية هو إلغاء القرار أو التعويض عنه أو بإلغائه والتعويض عنه معاً.

فعدم مشروعية القرار الإداري هو أساس مسؤولية الإدارة، والتعويض احدى وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة من مقتضاه تقرير مسؤولية الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام عما أصاب المضرور بسبب عدم مشروعية القرار الإداري، فعدم المشروعية شرط أساسي للتعويض عن القرارات الإدارية.

ومن خلال ما جاء في البحث تم التوصل إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: نتائج البحث:

1 - تعد دعوى التعويض أهم صورة من صور القضاء الكامل، والتي تتسع فيها سلطات القاضي الإداري لتشمل إضافة إلى إلغاء القرار الإداري غير المشروع تعويض الضرر الناشئ عنه، فإذا كان قضاء الإلغاء يصبغ حماية على حقوق الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فإن قضاء التعويض يكمل هذه الحماية عن طريق تعويض المضرور عما لحق به من ضرر نتيجة القرار الإداري غير المشروع.

2 - عيب الشكل وعدم الاختصاص لا يؤديان إلى تقرير مسؤولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار الإداري.

3 - الأصل أن يكون التعويض نقدياً ولا يتصور الحكم على الإدارة بتعويض عيني، إلا أن القاضي له أن يقترح على الإدارة أن تقوم بتعويض المضرور عينياً بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، إذا رأى القاضي أن التعويض العيني أفضل للمضرور، ولا يعد هذا من قبيل إصدار أوامر ملزمة للإدارة، كما هو المستقر عليه في النظام القانوني المصري حتى الآن.

4 - يشترط لقبول دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة صدور قرار وأن يكون هذا القرار إدارياً صادراً عن احدى الجهات الإدارية الوطنية "العامة"، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وأن يكون نهائياً وأن يؤثر في المركز القاني للطاعن.

5 - يشمل التعويض ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب، كما يشمل التعويض الضرر المادي والأدبي، ويجب على القاضي أن يتحرى في تقديره للتعويض ألا يزيد عن مقدار الضرر، وإذا كان الخطأ مشتركاً بين المضرور والإدارة، فإن على القاضي أن يخصم ن مقدار التعويض ما يتناسب مع مساهمة المضرور في وقوع الضرر.

6 - لقد اخذ القضاء بالأصل على عدم مساءلة جهة الإدارة عن القرارات المعيبة بالعيوب الشكلية ما لم تكن مؤثرة على القرار، أي بأن يكون الخطأ مؤثراً، أما في حالة شاب القرار الإداري بأيٍ من العيوب الموضوعية فإن القرار يكون محلاً للإلغاء والتعويض أياً كانت جسامة الخطأ.

ثانياً: التوصيات:

1 - نظراً لأهمية المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، فإن الأمر يحتم ضرورة إنشاء نظام مزدوج متخصص في المنازعات الإدارية التي يحكمها أنظمة تختلف عن القضاء العادي، هذا فضلاً على إنشاء مجلس دولة على غرار مجلس الدولة في جمهورية مصر العربية من شأنه عكس صورة إيجابية لدولة الإمارات العربية المتحدة على الصعيد الدولي بأنها دولة متقدمة تواكب التطور في مجال القانون الإداري.

2 - أن يحذو القضاء الإداري الإماراتي حذو القضاء المصري في السماح وإجازة الجمع بين الدعويين، دعوى الإلغاء ودعوى التعويض إذا ما تم رفعهما أمام القضاء الإداري، وذلك اختصاراً للوقت وتسهيلاً لإجراءات التقاضي.

3 - أن يعتد القضاء في كل من الإمارات ومصر بالعيب سواء كان شكلياً أو موضوعياً، جسيماً أم يسيراً إذا ترتب عليه ضرر، لأن القول بخلاف ذلك يشكل إجحافاً بحق المضرور من القرار الإداري.

4 - أن يقوم قضاؤنا الإماراتي الرشيد والقضاء الإداري المصري بالاعتداد بالشكليات سواء كانت جوهرية أم ثانوية أساساً للحكم بالتعويض إذا ما نجم عنها ضرر لحق بالأفراد، ما دام هنالك خطأ من جانب الإدارة ترتب عليه ضرر، ولأن النهج الذي سار عليه القضاء قد أعطى للإدارة منفذاً للتهرب من المسؤولية وإفساح المجال أمام مرتكب الخطأ سيء النية بالغفلات من المسؤولية بحجة أن العيب الشكلي المرتكب ثانوياً.

5 - نوصي المشرع الإماراتي أن يجعل التقاضي أمام القضاء الإداري على أكثر من درجة حتى يكون هنالك مساواة في الحصول على فرصة أخرى في التقاضي خاصة فيما يتعلق بمنازعات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة.

قائمة المصادر والمراجع

(١) أحمد أبو الوفا: أصول المحاكمات المدنية، الطبعة الرابعة، الدار الجامعية، الإسكندرية، بيروت، ١٩٨٩م.

(٢) إدوارد عيد: القضاء الإداري، الجزء الثاني "دعوى الإبطال – دعوى القضاء الشامل"، مطبعة البيان، بيروت، ١٩٧٥م.

(٣) أعاد علي القيسي: القضاء الإداري وقضاء المظالم، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩م.

(٤) جورجي شفيق ساري: قواعد وأحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٩١–١٩٩٢م.

(٥) جورجي شفيق ساري، قواعد واحكام القضاء الإداري، ط ٦، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٦م.

(٦) حُكم محكمة القضاء الإداري في مصر بجلسة ٢٠٠٩/٧/٤، أشار إليه: مهند قاسم زغير، السُلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة" في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص١٢٧.

(٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٣٩–٢٤٠.

(٨) حُكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة في الطعن رقم ٢٠٠٩/٢٤٤، نقض إداري جلسة ٢٠٠٩/١٠/١٤م.

(٩) حُكم محكمة القضاء الإداري في مصر بجلسة ٢٠٠٩/٧/٤، أشار إليه: مهند قاسم زغير، السُلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة" في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص١٢٧.

(١٠) حُكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في ٢٤ فبراير ١٩٥٧، مشار إليه لدى: د. سليمان الطماوي: الأُسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٥٩.

(١١) حُكم المحكمة الإدارية العُليا المصرية في الطعن رقم ١٦٣ لسنة ٣٩ ق. عُليا، جلسة ١٩٩٤/١/١٦م، العدد رقم ٣٩. رقم القاعدة ٦٦، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العُليا، البوابة القانونية.

(١٢) المحكمة الإدارية العُليا المصرية، الطعن رقم ١٤١، جلسة ١٩٨٧/١٢/٢٢.

(١٣) حُكم محكمة القضاء الإداري في ٩ مارس سنة ١٩٥٣م أشار اليه، عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية الإسكندرية، ١٩٩٢م.

(١٤) المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات، الاحكام المدنية، الطعن رقم ٣٩٩، لسنة ١٩ قضائية (مدني)، تاريخ الجلسة ٢٠٠٠/٤/٩.

(١٥) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، ٢٠٠٠ م.

(١٦) عباس الصراف، وجورج حزبون: المدخل إلى علم القانون، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨م.

(١٧) سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١م.

(١٨) سامي جمال الدين، القضاء الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة – مبدأ المشروعية"، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢م.

(١٩) سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، "قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧م.

(٢٠) شريف أحمد الطباخ: التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠٠٦م.

(٢١) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"، حولية كلية

(٢٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة "قضاء الإلغاء"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣م.

(٢٣) عبد القادر الفار: المدخل لدراسة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤م.

(٢٤) عدنان الزنكة: سُلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١م.

(٢٥) عدنان عمرو: القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

(٢٦) علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨م.

(٢٧) علي خطار شنطاوي ، القضاء الإداري الأردني ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، ١٩٩٥م.

(٢٨) عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١م.

(٢٩) فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥م.

(٣٠) فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

(٣١) ماجد راغب الحلو: الدعاوى الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩م.

(٣٢) محمد الشافعي أبو راس: القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، بدون تاريخ نشر.

(٣٣) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري "ولاية أو قضاء الإلغاء، ولاية أو قضاء التعويض"، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

(٣٤) محمد محمد بدران: مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.

(٣٥) محمد وليد العبادي: الموسوعة الإدارية "القضاء الإداري"، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨م.

(٣٦) محمود الجبوري: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨م.

(٣٧) محمود الكيلاني: شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، الطبعة الثانية، بدون بيانات نشر.

(٣٨) محمد عبيد الحسناوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، دار الكتب المصرية القاهرة، ٢٠٠٥ م.

(٣٩) مفلح القضاة: أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨م.

(٤٠) نداء محمد أمين أبو الهوى: مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٠م.

(٤١) نواف كنعان: القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩م.

(٤٢) وجدي راغب: مبادئ القضاء المدني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦م.

(٤٣) حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم ١٩١ لسنة ٢٩ قضائية عليا نقض اداري جلسة ٢٠٠٨/١/٢٧

(٤٤) حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة، الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٠١٠ نقض إداري، جلسة ٢٠١٠/٦/١٦.

(٤٥) المحكمة الاتحادية العُليا في دولة الإمارات العربية المتحدة، الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا مدني، جلسة ٢٠٠٤/١٢/١٩

(٤٦) أحسن رابحي، ومصطفى سالم النجيفي، وسماعين لعبادي، مبادئ القانون الإداري والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، جامعة الشارقة، الشارقة، ٢٠٢٠م.

(٤٧) رجب محمود أحمد، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م.

(٤٨) حُكم المحكمة الاتحادية العُليا في الطعن رقم ٤٣٤ لسنة ٢٩ القضائية، صادر بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٤ (إداري)، وزارة العدل.