بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية السودان

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة شندي

كلية الدراسات العليا والبحث العلمي

قسم القانون العام

الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد :

سوزان حسن أبشر أبو سعيدة

إشراف الدكتور:

د.أحمد محمد صالح الصادق

العام 1440هـ ـــ 2018م

بسم الله الرحمن الرحيم

آية:-

قال تعالى :

((أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِا لْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ وَأَنتُمْ تَتْلُونَ الْكِتَابَ أَفَلَا تَعْقِلُونَ)) صدف الله العظيم .

حديث :-

عن عبدالله بن عمر رضي الله عنهما قال : قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : إن المقسطين عند الله على منابر من نور عن يمين الرحمن وكلتا يديه يمين ، الذين يعدلون في حكمهم وأهليهم وماولوا[2].

1/ سورة البقرة ، الآية 44 0

2/ صحيح مسلم ، الحديث 18270، مسلم هو ابو الحسن مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيساوي(204ه – 261ه) 0

شكر وتقدير

الحمدلله بدء ومنتهى الذي خلقني بشراً وجعلني من أمة أفضل خلقه وإمام رسله سيدي وحبيبي محمد بن عبد الله الأمين صلى الله عليه وسلم .

ثم من بعد الله الشكر لوالدي وأخوتي ففي حضنهم تعلمت فضائل الفضائل ، والشكر لزوجي ورفيق دربي ولكل من علمني حرفاً منذ نعومتي إلى أساتذتي الأجلاء بجامعة النيلين كلية القانون الذين اعطوني بسخاء ولا أملك إلا أن اقول لهم جميعاً جزاكم الله خيراً كثيرا.

والشكر لدكتور احمد محمد صالح الذي دفعني دفعاً لهذه الدراسة حتى وضعني في بداية الطريق فله من الله اجزل الثواب ، والشكر موصول لكل من ساهم في أن يرى هذا العمل المتواضع النور من أساتذتي العلماء الأجلاء والإخوة الزملاء الكرام من قبيلة القانونيين ، فلهم جميعاً من الله خير الجزاء .

إهداء

إلى روح والديّ . . . أمي وأبي . . . طيب الله ثراهما وجعل أعلى عليين مرقدهما ومثواهما

إلي أشقائي الكرام . . .

إلى نصفي الآخر زوجي الغالي . . .

إلى فلزات كبدي ، محمد وعلي ، حفظهم الله وأغر عيني بهم . . .

إلى كل باحث عن الحق والفضيلة . . .

أهدي هذا الجهد المتواضع ؛؛؛

مستخلص

نظراً للأهمية البالغة التي يتمتع بها موضوع الرقابة القضائية علي الأعمال الإدارية بالنسبة للكافة حكاماً ومحكومين ، لأن القضاء هو المرجع والملآذ الحقيقي الذي يلجأ إليه الأفراد والجهات الإدارية على حد سواء للتأكد من الإلتزام بمبدأ المشروعية ، ولأن الرقابة التي تباشرها المحاكم لضمان المشروعية ، من أنواع الرقابة المهمة التي تمارسها على أعمال الإدارة ، علماً بأنها لاتمارسها تلقائياً إلا عن طريق الطعون التي يقدمها ذوي المصلحة وتباشرها المحاكم بما لها من ولاية على الأشخاص عامة كانت أم خاصة ، ومن هنا برزت أهمية الدراسة ، لأن الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية تعد ضماناً حقيقياً لمصلحة الأفراد وحقوقهم ، لأن الرقابة الإدارية لايمكن ان تفي بالغرض المرجو منها من ضمان سيادة مبدأ المشروعية لأنه يوخذ عليها أن تكون الإدارة الحكم والخصم في الوقت نفسه .ومن هنا جاء الدافع لهذه الدراسة لبيان مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية .

وقد تضمنت هذه الدراسة ماهية القانون الإداري النشأة والتطور ، وذكر القوانين الخاصة به ، وقد تم تعريف القرار الإداري لغةً وإصطلاحاً وقانوناً ، مع بيان عناصره وشروط الطعن فيه ، وكذلك تضمنت الدراسة تعريف الدعوى الإدارية وإجراءات رفعها ، مع ذكر شروط قبول الدعوى الإدارية ، مع بيان سلطات المحكمة الإدارية عند نظر الطعن ، وكذلك تم التطرق في هذه الدراسة لوقف تنفيذ القرار الإداري مع بيان الشروط الشكلية والموضوعية لوقفه، وأخيراً أنهيت الدراسة بخاتمة وتوصيات .

Abstract

According to the great importance which the space monitor on managerial works has in the case of a leader and the case of a public.

The judicature is the reference for the individuals and managerial aspects . to make sure that they have commitment to the concept of legitimacy . because the monitor that courts do to access the legitimacy the courts do this through appeal which offered from people who have benefit . and the court work on it according to it is authority on people .

This is the main point it shows the importance of the survey because the judicial monitor on managerial works is a real guarantee for the benefit and rights of individuals .

The managerial monitor a lone can't gain the per pose of prosperity for legitimacy concept . the reason is that the management will be the judge and rival at the same time . So this judgment monitor on managerial works. survey is built on the

The survey mention the beginning and improvement of the managerial law . and mention it is s special law and identified the managerial decision with it is elements and it is conditions .Also the survey identified the managerial call and it is precaution with explanation the conditions of accepting the managerial call . explain the managerial court authority in checking the appeal .

the survey talk about cancel the managerial decision with objective and theoretical conditions to stop it .

مقدمـــة:ـ

الحمدلله رب العالمين والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين الناطق بالحق القاضي عدلآ سيدنا محمد بن عبد الله عليه أفضل الصلاة وأتم التسليم ... ورضي الله على صحابته الغر الميامين القائل فيهم صلى الله عليه وسلم أصحابي كالنجوم بأيهم إقتديتم اهتديتم[1] .. اللهم أجعلنا من الهداة المهديين .

القانون الإداري والرقابة القضائية على الأعمال الإدارية إسمان جرى إطلاقهما على نفس المسمى ،وأننا في عصر دولة القانون ، وما أحوجنا للقانون لضبط سلوك الأفراد والدولة في ظل التطور وتشابك المصالح والحقوق .

القانون الإداري والرقابة القضائية على الأعمال الإدارية تدوران حول الإدارة وتنظيماتها ونشاطاتها ومايتولد من تلك التنظيمات والنشاطات من قرارات إدارية تعمل على خلق مراكز جديدة إيجاباً أو سلباً ففي كثير من الأحيان لايتقبل من مس مركزه القانوني سلباً بذلك الإنتقاص فيسلك سبيل التظلم أمام الجهة الإدارية التي مست مركزه القانوني سلباً ، الى ان يصل إلى مبتغاه او إلى نهاية السلم الإداري للجهة مصدرة القرار الإداري وهنا يجد نفسه امام باب القضاء الإداري ومفتاح الدخول إليه إستيفاء المطلوب شكلآ وموضوعآ للنظر في دعواه أو طعنه في نهاية المطاف .

والمقصود برقابة القضاء لأعمال الإدارة أن يتحقق القضاء من مدي مشروعية هذه الأعمال في مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون بمعناه الواسع ، وعلى هذا الأساس فإن الرقابة القضائية هي أكثر صور الرقابة على أعمال الإدارة أهمية وذلك لأن القضاء هو الجهة المتخصصة والمؤهلة لحماية مبدأ المشروعية من العبث به والخروج من أحكامه ، ويقوم القضاء بمهمته هذه اذا ماتوفرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الإستقلال في أداء وظيفته .

1/ صحيح مسلم ، أبي الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري ، دار الشام ـ المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية ، 1421هـ /200م.، حديث صحيح ، ص 982.

وسيتم التطرق أثناء هذه الدراسة إلى عدة قوانين أهمها :ـ

- قانون القضاء الإداري لسنة 2005م .
- قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م .
- قانون المعاملات المدنية لسنة1984م .
- قانون الإجراءات المدنية لسنة1983م .
- قانون محاسبة العاملين لسنة 1976م .
- قانون تخطيط المدن لسنة 1961م .

سيتم التعرف أيضاً في هذه الدراسة على تعرف القانون الإداري في اللغة والاصطلاح والقانون ، وتعريف الإدارة العامة وعلاقتها بالقانون الإداري ، وماهية القرار الإداري وعناصره ، وأسباب الطعن فيه ، وإجراءاته ، وأيضاً سيتم التطرق الى موضوع الدعوى الإدارية وإجرآءات رفعها ، وشروط قبولها وميعاد رفعها .

لا أدعي أنني أتيت بما لم يأت به الأوائل في هذه الدراسة ولكني أردت وضع لبنة في بناء قديم جديد متطور ومتجدد مع الأيام والحياة والإنسانية والمصالح والمستجدات وهذه سنة الحياة ، آملة أن أكون قد وفقت ولو قليلآ بتقديم شيء مفيد .

1/ أهمية البحث :ـ

تم إختياري لهذا الموضوع لما له من أهمية بالغة بالنسبة للكافة حكاما ومحكومين ، حيث يحتاج كل من يمارس سلطة إدارية عامة لمعرفة حدود عمله وسلطاته الإدارية وماهو مصيرتجاوز تلك السلطات التي حددها القانون .ويحتاج المحكوم لمعرفة الطريق الذي يسلكه لينال حقوقه التي تعدى عليها من قبل السلطات التنفيذية والإدارية العامة ، ولرفع مايقع عليه من حيف وظلم ، وليعيش الكل في كنف دولة القانون والمشروعية ، وليعم المجتمع الأمن و الطمأنينة و الوئام والسلام وليكون المجتمع مسلما ،

ومن هنا تبرز أهمية دراسة الموضوع .

2/ أهداف البحث : ـ

هنالك عدة أهداف لهذه الدراسة منها :

- توضيح الطريق للعاملين بالسلطة التنفيذية ليؤدوا عملهم التنفيذي العام على بصيرة وعلم " هل يستوي اللذين يعلمون واللذين لا يعلمون " .
- أن يعرف أفراد المجتمع بحقوقهم التي يحميها القانون والطريق إلى تلك الحماية عند وقوع الظلمات والحيف من القائمين على أمر السلطة التنفيذية والإدارة العامة .
- أن يعرف الكل ما له وما عليه ليسير المجتمع في نور العدالة ويستنير بالحق ولا يحيد عن المشروعية حينها إلا نشازا .
- الكشف عن الفقه الإداري الإسلامي هو الأسبق وجودا والأمثل تطبيقا وعدالة .
- إضافة مادة جديدة إلى مكتبة الفقه القانوني الإداري .

3/ أسباب اختيار موضوع البحث : ـ

- ما دفعني لإختيار موضوع هذا البحث قلة الكتابة فيه من قبل الباحثين السودانيين ، وأيضا قلة المراجع في هذا الموضوع بالتحديد سواء كان في القانون الإداري المقارن أو القانون الإداري السوداني مما اضطرني إلى الاستعانة بأحكام القانون الإداري المقارن خاصة الفرنسي والانجليزي .
- وأيضا أن القانون الإداري لم يكن مكان اهتمام الكثير من القانونيين والإداريين رغم الحاجة الماسة إليه في ظل التطور وتداخل المصالح وتجددها ، ومن أسباب عدم الاهتمام بالقانون الإداري في السودان الظروف السياسية التي مرت بها البلاد وأمية المجتمع وبساطة الحياة وبدائيتها وقلة العاملين في السلطة العامة ، والتزامهم بالقانون عند ممارستهم لعملهم .
- الان وفي ظل الدولة الحديثة دولة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات وتوسع تلك السلطات كما ونوعا خاصة السلطة التنفيذية وتوسع مجال عملها وقلة دراية بعض

المسؤولين بها بعملهم ، وبدأت أمراض الإدارة تستوطن في مرافق الدولة ، لذلك أردت أن أوقد شمعة مع الاخرين لنبصر السائرين على الطريق ولو قليلا .

4/ مشكلة البحث :-

تتضح مشكلة الدراسة من خلال التساؤلات الآتية :-

- هل هنالك قضاء إداري إسلامي إسوة بالقانون الأنجلوسكسوني والقانون اللاتيني ؟ فإذا كانت الإجابة بنعم فأيهما الاسبق؟
- هل هنالك تعارض أو إختلاف في مقاصد وأهداف أي من القضاءالإداري سواء الإسلامي أو الأنجلوسكسوني أو اللاتيني ؟
- هل هنالك محاكم متخصصة وقانون إجرائي خاص بالتقاضي الإداري؟
- هل يجوز تحصين القرارات الإدارية بموجب القوانين من الرقابة القضائية ؟

5/ منهج البحث :-

لقد اتبعت في هذه الدراسة منهجا وصفيا تحليلياً جاعلة من القانون الإداري السوداني مجالا للمقارنة بين الفقه الإداري الإسلامي والقانون الإداري الفرنسي والقانون الإداري الانجليزي .

وأيضا لتسهيل الدراسة والبحث في هذا الموضوع وبغرض الوصول الى أهداف البحث فانني اتبعت عدة مناهج وهذا أمر لابد منه فرضته طبيعة الموضوع والذي يعد من المواضيع القضائية الحساسة ، فيفرض أتباع المنهج التحليلي الوصفي في بعض المواضيع وذلك لدراسة الجانب التطبيقي للرقابة القضائية ، واتبعت كذلك المنهج التاريخي لمتابعة التطورات في مجال الرقابة القضائية ، فالاستعانة به كانت حتمية لابد منها نظراً لطبيعة الموضوع التي استلزمت ذلك ، فلم استطع الإحاطة بهذا الموضوع لولا تبني هذه المناهج ، وكل ذلك في محاولة للخروج بنتيجة لحدودها الواقعية والانتهاء إلى أفضل السبل

6/ حدود البحث :-

حدود البحث الموضوعية:-

الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية في قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م و قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م .

7/ الدراسات السابقة : -

على الرغم من أهمية الموضوع لم يقم بالكتابة فيه إلا قلة من الباحثين السودانيين ، وذلك لما أسلفت من أسباب ، وتناول عدد لابأس به من الباحثين المصريين والعرب ، وأخذت عن هؤلاء وأولئك ،ومن أبرز الباحثين السودانيين الذين لهم مؤلفات في ذات الموضوع هم :-

- بروفيسور : حاج ادم حسن الطاهر له مؤلف بعنوان القانون الإداري وأجهزة الرقابة على أعمال الإدارة في السودان ، تحدث فيه عن أجهزة الرقابة على أعمال الإدارة في السودان وبعض المواضيع الاخرى0
- الأستاذ عبد الواحد عبدالله أبو رأي ، أستاذ القانون الإداري بكلية الشريعة والقانون
- بجامعة وادي النيل، له مؤلف بعنوان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، وهو عبارة عن مجموع المحاضرات التي القاها على الدارسين بكلية الشريعة والقانون بجامعة وادي النيل 0

أما الباحثين العرب الذين لديهم مؤلفات عن نفس الموضوع او قريبة منه الاتي ذكرهم :-

- دكتور العطا بن عوف ،له مؤلف بعنوان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان ـ بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج ـ دراسة مقارنة 0

- الاستاذ : ماجد احمد الزاملي ، له اوراق منشورة بعنوان رقابة القضاء الإداري على اعمال الإدارة ،على (منتديات الحوار المتمدن ، الشبكة العنكبوتية " الإنترنت ") 0

8/ هيكل البحث :-

يحتوي البحث على مقدمة وأربعة فصول كالأتي :-

الفصل الأول : الذي جاء بعنوان ماهية القانون الإداري النشأة والتطور، ويحتوي علي مبحثين:-

المبحث الأول : تعريف القانون الإداري وعلاقته بالإدارة العامة 0

المبحث الثاني : نشأة وتطور القانون الإداري في النظام الإسلامي والفرنسي والإنجليزي وفي القانون السوداني **0**

الفصل الثاني : تعريف القرار الإداري وعناصره ، ويحتوي على مبحثين:-

المبحث الأول : تعريف القرار الإداري **0**

المبحث الثاني :- عناصر القرار الإداري (خصائصه) .

الفصل الثالث : القرارات الإدارية من حيث قابليتها للطعن والذي اشتمل على مبحثين :-

المبحث الأول : القرارات الإدارية القابلة للطعن .

المبحث الثاني :القرارات الإدارية الغير قابلة للطعن .

الفصل الرابع : إجراءات الطعن في القرار الإداري (الدعوى الإدارية) والذي اشتمل على ثلاث مباحث :-

المبحث الأول : تعريف الدعوى الإدارية**.**

المبحث الثاني : إجراءات رفع الدعوى الإدارية **.**

المبحث الثالث : شروط قبول الدعوى "الطعن " الإدارية**.**

المبحث الرابع:سلطات المحكمة الإدارية والذي اشتمل على مطلبين :-

المطلب الأول : سلطات المحكمة الإدارية عند نظر الطعن "الدعوى الإدارية **".**

المطلب الثاني : وقف التنفيذ**.**

الفصل الأول

ماهية القانون الإداري النشأة والتطور

المبحث الأول : **مفهوم القانون الإداري .**

المبحث الثاني : **نشأة وتطور القانون الإداري .**

المبحث الأول

مفهوم القانون الإداري

أولاً : تعريف القانون الإداري لغة وإصطلاحاَ وقانوناَ :ـ

1 : تعريف القانون الإداري لغة:ـ

قانون إسم والجمع قوانين ، والقانون في اللغة تعني الأصل ، وقانون كل شيء وطريقه ومقياسه [1] .

ويعود أصل مصطلح القانون إلى اللغة اليونانية ، ويقال ان اللغة العربية استعارت هذا المصطلح بواسطة التواصل مع اللغة اليونانية ،حيث تم استعماله بمعنى مسطرة "أي عصى مستقيمة "، وايضآ يأتي القانون في اللغة بمعنى القاعدة ، والقاعدة يقصد بها النظام والإستقرار علي نمط معين .

وكلمة إداريٌ في اللغة هي إسم منسوب إلى إدارة وتعني من يقوم بالأعمال الإدارية ، ويقال بذل إداريٌوالفريق جهودآ كبيرة[2] .

2/ تعريف القانون الإداري إصطلاحاً :ـ

يمكننا تعريف كلمة قانون في الاصطلاح بأنه مجموعة القواعد العامة والملزمة والمجردة التي تنظم السلوك البشري .

ويعرف القانون الإداري بأنه هو مجموعة القواعد القانونية التي تبين كيفية أداء السلطة التنفيذية لوظيفتها الإدارية[3] .

1/ المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، مكتبة الشروق الدولية ،مصر ، سنة2004 ، الطبعة الرابعة ، ص 123وص432.

2/ منتديات موضوع علي الشبكة ألعنكبوتيه (الإنترنت) .

3/ دكتور عبد الفتاح عبد الباقي ، نظرية القانون ، مطبعة جامعة الخرطوم، الخرطوم ،الطبعة الاولى، صفحة 90 .

3/ تعريف القانون الإداري قانوناً :-

يعرف القانون الإداري بأنه "هو أحد أفرع القانون العام الذي يدور حول الإدارة العامة ، تنظيماً ونشاطاً[1] .

وأيضا يعرف القانون الإداري بأنه "مجموع القواعد التي تتعلق بتنظيم السلطات الإدارية وتكوينها وتحديد إختصاصاتها ، وتنظيم العلاقات الروابط بين هذه السلطات بعضها ببعض من ناحية ، وبينها وبين الأفراد والهيئات الخاصة من ناحية أخرى ، كما يشمل القواعد التى تتعلق بتنظيم القضاء الإداري وإجراءات المرافعات أمامه[2] .

كما عرف أيضا بأنه " هو قانون الإدارة العامة ، فهو عبارة عن القواعد القانونية المختلفة عن قواعد القانون العادي ووظيفتها تنظيم النشاط الإداري للأشخاص العامة[3] .

وأيضا عرف بأنه " قانون الإدارة العامة، فهو الذي يحكم تكوينها وتنظيم مؤسساتها وهياكلها ويضبط نشاطها ويفصل في المنازعات الناشئة عن تلك النشاطات[4] .

ومن هذه التعريفات يصعب تقديم تعريف فيه إجماع وإتفاق كامل للقانون الإداري بعبارات محددة ، ولكن كل هذه التعريفات التي أوردناها وغيرها تدور حول الإدارة العامة كمجال يستهدفه هذا القانون ، وإن الإدارة العامة وتكوينها وتنظيم مؤسساتها وهياكلها ونشاطها وما يصدر عنها من قرارات في المنازعات الإدارية يجب أن تكون وفقاً لمبدأ سيادة القانون والمشروعية بالمعنى الشامل .

والقانون الإداري هو أحد أفرع القانون العام الداخلي ويمكننا تعريفه من زاويتين مختلفتين

فمن زاوية جامعية او اكاديمية بإعتباره مساقاً أو حقلاً من الحقول العلمية التي تدرس في كليات القانون وإما بإعتباره مجموعة من القواعد القانونية .

1/ د ـ محمد عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، بدون تاريخ ، ص3 .

2/ د ـ محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الإداري ، بدون تاريخ ، ص 7 .

3/ د ـ محمد مصطفى المكي ، مدخل لدارسة القانون الإداري ، جامعة امدرمان الإسلامية ،2005 م ، صفحة 11 .

4/ د ـ بكر القباني ، القانون الإداري الكويتي ، منشورات جامعة الكويت، 1975م ، صفحة 7 .

تعريف القانون الإداري باعتباره مادة علمية أو حقلاً من الحقول العلمية:ـ

يُعرّف القانون الإداري وفق المفهوم السابق بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يبحث ويدرس الموضوعات التالية[1]:ـ

1/ التنظيم الإداري الذي يبين قواعد التنظيم المركزي والجهات الإدارية الاخرى التي تمثل السلطات المركزية ؛ اي انها تمثل السلطة التنفيذية بأكملها ، فضلا عن تحديد قواعد التنظيم الإداري اللامركزي سواء التنظيم اللامركزي الإقليمي او التنظيم اللامركزي المصلحي أو ألمرفقي (الهيئات والمؤسسات العامة).

2/ويبحث أيضا النشاط الإداري باعتباره روح الإدارة العامة وجوهرها لتحقيق المهمات والمسؤوليات الإدارية التي تتمثل بالمرفق العام والضبط الإداري .

3/ ويدرس أيضآ إمتيازات الإدارة العامة ووسائلها بإعتبارها الأدوات القانونية التي تستخدمها الدولة لإزالة العقبات التي تعترض طريقها ،كالقرارات الإدارية ، والعقود الإدارية وعمالها ؛ أي الأشخاص العاميلن لديها .

4/ ويبحث رابعاً المنازعات الإدارية ....) .

تعريف القانون الإداري بإعتباره مجموعة قواعد قانونية : ـ

ويمكننا تعريف القانون الإداري وفقآ لهذا المفهوم تعريفاً واسعاً ، بحيث يشمل مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الإدارة العامة وتحكم نشاطها ،وعلى الأخص تنظيم العلاقات القانونية القائمة بين الإدارة والأفراد العاديين وحكمها وعليه يصبح القانون الإداري وفقآ لهذا التعريف الواسع هو قانون الإدارة العامة حسب المدلول الشكلي أو اللغوي .

ونجد أن المشرع السوداني لم يقم بتعريف القانون الإداري والذي جاء مولده كقانون منفصل متأخرآ ، حيث وضع أول قانون إداري سوداني قائم بحد ذاته في سنة 1996م تحت إسم قانون القضاء الدستوري والإداري[2] "والذي الغي في 2005/2/15م وحل محله قانون القضاء الإداري "والذي تحدث عن القرار الإداري والجهة التي تصدره ، والقصد منه ، وأثره ، والجهة التي ترفع أمامها الدعوى الإدارية وإجراءات رفعها دون تعريف للقانون الإداري أو قانون القضاء الإداري[3] .

1/ د ـ علي حسين خطار شطناوي ، مباديء القانون الإداري السعودي ، ط1 ، صفحة 35 .

2/ / قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة1996م .

3/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005 م .

ثانياً : تعريف الإدارة العامة وعلاقتها بالقانون الإداري

1/ تعريف الإدارة العامة :-

تعرف الإدارة بأنها هي "الأنشطة التي تعنى بتوجيه الجهود البشرية لتنفيذ السياسة العامة وفق أساليب تحقق الوظيفة الإجتماعية والغايات النهائية للجهاز الإداري وهي المصلحة العامة كما تفسرها وتحددها المؤسسات الحاكمة[1] .

أو هي الأعمال التي تقوم بها الجهة الإدارية لدى قيامها بوظيفتها العامة في تصريف الأمور تحقيقاً للصالح العام[2] .

وأيضاً تعرف الإدارة العامة بأنها رعاية شئون الناس والنظر في شئونهم ، أو هي العمليات التي تستهدف السياسة العامة أو هي التي تخص الناشطة الإدارية الحكومية[3].

أما تعريف الإدارة العامة الاشمل فيقصد بها جميع الأنشطة والعمليات الحكومية التي تعتمد على التخطيط ، والتوجيه ، والتنظيم ، والرقابة، وتنفيذ الأعمال بإستخدام الموارد البشرية والعادية من أجل تنفيذ السياسة العامة والأهداف بكفاءة وفعالية عالية .

ومما سبق يمكن القول بان الإدارة العامة هي الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الجهة الإدارية وفقآ للسياسة العامة لتحقيق الغايات والمصالح العامة خدمة للإنسان والمجتمع والجهات الإدارية وهي تمارس أعمالها ونشاطاتها تهدف إلى تحقيق السياسة العامة لإشباع حاجيات المجتمع وتحقيق الغايات العامة لسياسة الدولة مستعملة سلطاتها القانونية متقيدة بمبدأ سيادة القانون والمشروعية .

1/ د ـ محمود مصطفى المكي ،مدخل لدراسة القانون الإداري ، مطابع العملة ، السودان ،2005 ،الطبعة الأولى ، صفحة 11 .

2/ أحمد عبدالعظيم ، القرار الإداري واسباب إلغائه ، الطبعة الأولى ، صفحة33 .

3/ أ ـ يوسف حسين محمد البشير ، الإدارة العامة والاصول العلمية والعملية ، دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي ، جامعة النيلين ، عام 1995م ، صفحة 5 .

2/ علاقة الإدارة العامة با لقانون الإداري : -

تعتبر الإدارة العامة إحدى العلوم الإجتماعية ، وترتبط بلأجهزة التنفيذية في الدولة ، وقد عرفها العالم وايت " على أعلى أنها جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسات وتحقيق الأهداف، والإدارة العامة تتعلق بالسياسة والمشاريع العامة للدولة وتشمل كل هيئة محلية ، أو مركزية ، أو هيئة عامة موكل إليها سلطة سياسية لتلبية الحاجات العامة بكل صورها وإشكالها [1] .

والقانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي يحكم نشاط الإدارة العامة وهو موجود في كل دولة أيّاً كان مستواها وتطورها الحضاري، ويهتم القانون الإداري بتنظيم الإدارة العامة من حيث تكوينها ونشاطها ، كما يهتم كذلك بالخصومات والمنازعات القضائية الناشئة عن العلاقات التي تكون الإدارة أحد اطرافها ، ويتميز القانون الإداري عن علم الإدارة من حيث زاوية إهتمام كل منهما ، فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر من عناصره وعلاقته بالأفراد ، بينما تبحث الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري[2] .

وكذلك يمكن القول بانّ الإدارة العامة تشتمل على مفهومين ، مفهوم عضوي يهتم بدراسة هيكل المنظمات الإدارية وفروعها دون البحث في طبيعة النشاط الصادر منها ، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بصرف النظر عن شكل المنظمة التي صدر عنها النشاط[3] .

ومن الجدير بالذكر أنّ الإدارة العامة تخضع من حيث الأصل إلي قواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص ، إلا أنها قد تنزل في أحيان أخرى عن إستخدام هذه القواعد فتنزل منزلة الأفراد وتطبق قواعد القانون الخاص .

والقانون الإداري بمعناه الواسع يعني قانون الإدارة اياً كانت القواعد القانونية التي تحكمها ، قواعد القانون الخاص أم قواعد قانونية متميزة عنها (قواعد القانون العام) والقانون الإداري بهذا المعنى موجود في كل مجتمع سواء أخذ بمبدأ ازدواج القانون أم لم يأخذ.

أما القانون الإداري بمعناه الفني أو الضيق فينحصر دوره بما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة ومغايرة لقواعد القانون الخاص ، ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام إزدواج القانون .

1/ الدكتور مازن ليليوراضي ، القانون الإداري ، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك ، 2008 .

2/ د ـ مليكة الصروخ ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة الشروق ،الدار البيضاء المغرب1972 ، ط1،ص71

3/ دكتور محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 85 .

ومع أوجه الاختلاف بين القانون الإداري والإدارة العامة فان بينهما الكثير من أوجه التقارب من حيث أنهما يتعلقان بالبحث في موضوع واحد وهو الجهاز الإداري في الدولة ،وإن إنحصرت دراسة كل منهما بجانب من جوانبه ، حتى أننا نجد انه في الدول التى لا تأخذ بنظام الازدواج القانوني ؛ النظم الانجلو سكسونية ؛ تشتمل دراسة الإدارة العامة على النواحي القانونية التي يحكمها من حيث الأصل القانون الإداري بالإضافة إلى دراسة الناحية الفنية والتنظيمية[1] .

فإذا كانت الإدارة العامة ترتكز على عناصر محددة هي الإدارة والهدف العام والمنظمة العامة وهذه العناصر تشكل حلقة مع بعضها البعض حيث تقوم المنظمة العامة او الجهة الإدارية العامة بنشاطها وعملها الإداري مستهدفة تحقيق غايات ومصالح عامة موضوعة لها في السياسة العامة للدول ، وان الضابط والمنظم للإدارة العامة وهي تقوم بعملها ونشاطها هو القانون الإداري ، حيث يجب على الإدارة العامة وهي تقوم بعملها أن تكون أعمالها ونشاطاتها وهي تسعى لتحقيق الأهداف والسياسات العامة الموضوعة لها وفقآ لمبدأ القانون والمشروعية ؛ أي وفقآ لما يتطلبه القانون[2] .

ومن هنا يتضح جلياً مدى إرتباط الإدارة العامة بالقانون الإداري ومدى قوة العلاقة بينهما وبذا يمكننا القول بأن القانون الإداري هو الميزان والبوصلة التي تحدد مدى إلتزام الجهات الإدارية بما رسم لها من سياسات لتنفيذها ، وسلوك الطرق المحددة أثناء سيرها لتنفيذ عملها .

خلاصة القول مع أوجه الإختلاف بين القانون الإداري والإدارة العامة فإن بينهما الكثير من أوجه التقارب إذ أنهما يتعلقان بالبحث في موضوع واحد وهو الجهاز الإداري في الدولة وإن إنحصرت دراسة كل منهما في جانب من جوانبه .

1/ الدكتورة مليكة الصروخ ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سابق ، ص 56 .

2/ الدكتور ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المكتبة القانونية العربية (الإنترنت) .

المبحث الثانـي

نشأة وتطور القانون الإداري

أولاً: نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الإسلامي .

ثانياً: نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الفرنسي .

ثالثاً: نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الإنجليزي.

رابعاً: نشأة وتطور القانون الإداري في النظام السوداني.

أولاً :نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الإسلامي -

"لاشك وان الدولة الإسلامية وقد بلغت شأن كبير من الازدهار والتوسع وتبع ذلك وجود نظام إداري قوي يشبع حاجيات الأفراد العامة حتى في أحلك الظروف ، حيث كانت الإدارة تتميز بأنها إدارة شعبية قامت فور إنتقال الرسول صلى الله عليه وسلم الى المدينة"[1] .

"وانه من المقرر حتماً انه كلما وجدت إدارة ومحكومين وجد قانون إداري وهذا هو أمر بديهي ، ولكن ليس معنى وجود نظام إداري أن يوجد قانون إداري إلا إذا تميزت العلاقات الإدارية عن العلاقات الفردية بمعاملة خاصة ، وحيث لا يعرف الإسلام التفرقة بين الحاكم والمحكوم فيما يتعلق بالخضوع لأحكام الشريعة الإسلامية ، ولم يعرف تاريخ التراث الإسلامي اي تمييز في شريعة الحكم بين الوالي والرعية[2] .

بدأت الدولة الإسلامية في التكوين والظهور بالمدينة المنورة بعد هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إليها وتكوين أول مجتمع مسلم من الأنصار والمهاجرين ليساكن مع جماعات أخرى أهمها اليهود الذين كانوا قد إستقروا بالمدينة منذ عهد بعيد ومن كان متحالفاً معهم من العرب الذين بقوا على ديانتهم"[3]

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم هو المرجع في كل شيء تشريعاً وإدارة وقضاء ، وكان التشريع يأتيه من السماء قرأناً وحديثاً (وَمَا يَنطِقُ عَنِ الْهَوَىٰ * إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ) [4] فأصبح مجتمع المدينة مجتمعاً مثالياً ، وكيف لا يكون كذلك والرسول صلى الله عليه وسلم يعيش بينهم قدوة حية فخرجت الدنيا من قلوبهم فكان الإيثار هو حالهم فصلح كل شيء وافلحوا (وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِن قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ فِي صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِّمَّا أُوتُوا وَيُؤْثِرُونَ عَلَىٰ أَنفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ ۚ وَمَن يُوقَ شُحَّ نَفْسِهِ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ)[5] صدق الله العظيم.

1/ دكتور مصطفى وهبي ، مصنفة النظم الإسلامية ، مكتبة وهبة ، القاهرة ، 1977م، ط2 ،ص27.

2/ دكتور يوسف البشير ، القانون الإداري ،مكتبة جامعة شندي كلية القانون ، ص 9.

3/ دكتور محمود مصطفى المكي ، مدخل لدراسة القانون الإداري ، مرجع سابق ،ص 78.

4/سورة النجم ، الايتين 3و 4.

5/ سورة الحشر ، الآية 9 .

فقامت دولة المدينة والإسلام على أساس متين وسليم ، لذا صلح الأفراد والمجتمع بصلاح القيادة ، فكان الفرد يعطي نفسه حقها ويعطي أهله حقهم ويعطي مجتمعه حقه ويعطي ربه حقه ، فلا يكون بعد هذا مجالاً للهوى والحيف والظلم ، فكان مجتمع المدينة الطيب الذي طاب بطيب النبي صلى الله عليه وسلم وإنزوى الشر وصحبه " إنما المدينة كالكير تنفي خبثها وينصع طيبها[1] ، وسار على ذات النهج الخلفاء الراشدين ولم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة أحد لأنهم في الصدر الأول مع ظهور الدين عليهم يبين من يقوده التناصف إلى الحق او يزجره الوعظ عن الظلم[2] ، وعندما إتسعت الدولة الإسلامية في عهد بني أمية وبني العباس بدأ يظهر الجور والظلم من بعض الأمراء الولاة فكان قضاء المظالم ، الذي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي يكون الولاة والحكام طرفاً فيها[3].

قضاء المظالم :-

هذه هي التسمية الأمثل لسلطة القاضي الإداري في الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ، فكان أول من افرد للتظلمات يوماً يتصفح فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة النظر هو عبد الملك بن مروان.

ويمكن القول بان ولاية المظالم لم يكن لها وجود منظم في العهد النبوي لبساطة الحياة فضلاً عن طهارة النفوس فلم يكن هنالك تفاوت يذكر بين عامة المسلمين في مراكزهم وكانوا إذا إختصموا في أمر من ألإمور ردوه إلى الرسول صلى الله عليه وسلم فيحكم بينهم بالحق وكانوا يرضون بحكمه صلى الله عليه وسلم لعلمهم بأنه الحق لطهارة نفوسهم وصدقهم ، واستمر الحال على ذلك إلى عهد الخلفاء الراشدين رضي الله عنهم ، إذ كان القضاء يفصل بين المتنازعين دون أن يرفض أحد طرفي الخصومة تنفيذ الحكم الصادر والنفوس راضية مرضية ، "لذلك قامت دولة الإسلام في فجرها عزيزه بعز قيادتها ورعيتها وعدل الحكام والمحكومين ،لذلك أقامها الله ورفع عمادها وما زالت الركبان والمجالس تحكي شأنها ، وأن الله تعالى يقيم الدولة العادلة وإن كانت كافرة ، ولا يقيم

1/ صحيح البخاري ، دار إبن الهيثم ، الحديث 7322 .

البخاري هو : محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة بن برد الجحفي البخاري (194ه -256ه) .

2/ الماروردي ، الاحكام السلطانية ، مكتبة دار بن قتيبة ، الكويت ، 1409ه ، ط1 ، صفحة 77 ومابعدها .

3/ داوود الباز ، إصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي ، دار الفكر الجامعي ،ط1، ص 12 .

الظالمة وإن كانت مسلمة فالدولة تدوم مع العدل والكفر ، ولا تدوم مع الظلم والإسلام "، وعاشت دولة الإسلام في صدرها بالإسلام والعدل فأنجبت الصدقين والشهداء[1] .

مايشترط فيمن يتولى قضاء المظالم :-

" يشترط فيمن يتولى قضاء المظالم أن يكون جليل القدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهيبة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع لأنه يحتاج في نظره إلى سطوة الحماة وثبت القضاة ، فيحتاج إلى الجمع بين صفات الفريقين ، وأن يكون بجلالة القدر نافذ المر في الجهتين ، وذلك لأن من بين الخصوم من لايردعه إلا صاحب هذه الصفات لأنه خصم له قدر وأمر وطمع ، لذا لابد ان يكون المعالج على هذا القدر والحال ، ويستكمل نظر مجلسه بحضور خمسة أصناف لا يستغنى عنهم ولا ينتظم نظره إلا بهم

أحدهم الحماة والاعوان لجذب القوي وتقويم الجريء . والصنف الثاني القضاة والحكام لاستعلام مايثبت عندهم من الحقوق ومعرفة مايجري في مجالسهم بين الخصوم . والصنف الثالث الفقهاء ليرجع إليهم فيما أشكل ويسألهم عما إشتبه وأعضل ، والصنف الرابع الكتاب ليثبتوا ماجرى بين الخصوم وما توجه لهم او عليهم من الحقوق ، والصنف الخامس الشهود ليشهدهم على ما أوجبه من حق وأمضاه من حكم[2] .

والذي يتولى قضاء المظالم يختص بالنظر على عشرة أقسام كالأتي[3] :-

1/ النظر في تعدي الولاة على الرعية .

2/ جور العمال فيما يجنونه من الأموال .

3/ تصفح أحوال كتاب الدواوين فيما وكل إليهم .

4/ تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم .

5/ رد الغصوب سواء كانت غصوب سلطانية قد تغلب عليها الولاة جور ، كالأملاك المقبوضة عن أربابها ، أما لرغبة فيها وإما لتعد على أهلها ، او غصوب ذو الأيدي القوية وتصرفوا فيها تصرف الملاك بالقهر والغلبة .

6/ مشارفة الوقوف الخاصة والعامة .

1/ شيخ الإسلام بن تيمية ، مجموع فتاوى ، ص 62 ، ذكره فؤاد عبد المنعم أحمد ، في تحقيقه لكتاب النفع الغزير في صلاح السلطان والوزير ، لشيخ الإسلام احمد بن عبد المنعم ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية 1992م ، ص 49 ،ذكره دكتور داؤود الباز في إصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي ،دار الفكر الجامعي ، ص 30.

2/ الماروردي ، الأحكام السلطانية ،مرجع سابق ، ص 77 .

3/ الماروردي ، الأحكام السطانية ، مرجع سابق ، ص 80 .

7/ تنفيذ ما وقف القضاة من أحكامها لضعفهم عن إنفاذها وعجزهم عن المحكوم عليه لتعزره وقوة يده ، أو لعلو قدره وعظم خطره .

8/ النظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامة .

9/ مراعاة العبادات الظاهرة كالجمع ، والأعياد ، والحج ، والجهاد ، من تقصير فيها أو إخلال بشروطها.

10/ النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين بالحق بما حكم به الحكام والقضاة[1] .

لا يعرف النظام الإسلامي التفرقة بين الحاكم والمحكوم فيما يتعلق بالخضوع لأحكام الشريعة الإسلامية ، ولم يعرف تاريخ التراث الإسلامي أي تمييز في شريعة الحكم بين الوالي والرعية ، ولقد عرف النظام الإسلامي نوعان من القضاء ، قضاء عادي وقضاء مظالم أو ولاية مظالم وإن كان هناك شبه بين قضاء المظالم والقضاء الإداري فيما يتعلق بإختصاصات قاضي المظالم في الفصل في المنازعات التي لها طابع إداري مثل النظر في إساءة إستعمال السلطة من جانب الحكام أو الولاة ضد المحكومين أو الرعية ،والنظر في منازعات كتاب الدواوين (المرافق العامة)[2] .

مماسبق يمكن أن نقول بأن الفقه الإسلامي لم يأخذ قط بمبدأ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وتصرفاتها ، بل اخذ بنظام القضاء المزدوج ، وقد تمثل ذلك في قضاء المظالم الذي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي يكون الولاة والحكام طرفا فيها ، لذا فإن أردنا إصلاح أمرنا فعلينا أن نرد مورد الأولين ونسلك سبيلهم فنصلح كما صلحوا ، وان التشريع الإسلامي فيه فسحة لإجتهاد العقل لإيجاد الحلول للمحدثات ولا يمنع بالأخذ مماوصل إليه العقل البشري مادام متوافقاً مع منهجنا القويم وشرعنا الحنيف .

خلاصة القول هذا هو قضاء المظالم ، قضاء بمثل هذا التكوين والإختصاص والقدر والإمضاء ما أحوجنا إليه في هذا الزمان الذي كثر فيه جور وظلم الولاة والوزراء وأعوانهم للرعية والتعدي على المال العام بحجج ومسميات ما انزل الله بها من سلطان .

1/ الماروردي ،الأحكام السلطانية ، مرجع سابق ، ص 80 .

2/ د ـ خالد عبدالعزيز عريم ، القانون الإداري الليبي،الجزء الأول ، دارصفاء للنشر والتوزيع ،ليبيا ،،1969م ،ط1 ،ص 156 .

ثانياً : نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الفرنسي :-

"الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون المقارن من حيث الجهة المناط بها أعمال الرقابة تتمثل في نظامين ، أولهما يعهد بها إلى القضاء العادي وهو مايعرف بنظام القضاء الموحد؛ ويقصد به وجود جهة قضائية واحدة في الدولة هي جهة القضاء الإعتيادي تتولى الفصل في أنواع المنازعات كافة سواء ما ينشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة ، وكذلك يقصد به ان تتولى السلطة القضائية متمثلة في محاكامها على إختلاف أنواعها ودرجاتها مهمة الفصل في القضايا المدنية والإدارية جميعها سواء وتكون ولاية السلطة القضائية في هذا المجال ولاية كاملة، ففي الدول ذات النظام القضائي الموحد توجد جهة قضائية واحدة تنظر في المنازعات جميعاً مثل إنجلترا وأمريكا ، ويفهم من طبيعة النظام الموحد تفسيره الخاص لمبدأ سيادة القانون الذي يقضي بخضوع الجميع سواء الأفراد أو الإدارة لقانون واحد أو قاض واحد[1]" .

"وثانيهما يوكلها إلى قضاء مستقل قائم بذاته ، وهو مايعرف بالنظام المزدوج ، وفيه يتولى الوظيفة القضائية جهتان قضائيتان هما جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري ، فقد كانت فرنسا أولى الدول المعاصرة التي أفردت للمنازعات الإدارية جهة قضائية مستقلة ، وفي النظام القضائي المزدوج بالوظيفة القضائية جهتان قضائيتان ، جهة القضاء العادي التي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد ، وجهة القضاء الإداري التي تختص بالفصل في المنازعات الإدارية أهمها وعلى قمة هرمها مجلس الدولة[2]، وكانت نشأة هذا النظام وبداية تطوره خلال القرن التاسع عشر، ولقد حقق هذا النظام نجاحاً فاق كل تصور في حمايته لحقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة ، كما انه إستطاع تامين حسن سير الإدارة من خلال محافظته على التوازن بين الصالح والمصلحة الفردية ،مما إسترعى إنتباه الدول الأخرى التي عملت على تبنيه والأخذ به[3] ".

1/ د – عبدالله طلبة ، القضاء الإداري ، منشورات جامعة حلب ،سوريا ،1997م ،ط1 ، ص71 .

2/ د- عبد الله طلبة ، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة –القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 78 .

3/ د - محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، دار النهضة العربية ، مصر ،1993م ،ط3 ، ص 102 وما بعدها .

نشأة هذا النظام وأسسه:-

أما عن أساس هذا النظام فإنه يقوم على أساسين إحداهما سياسي دستوري والأخر تاريخي -:

1/ الأساس السياسي الدستوري :-

"يرى مبتدعو هذا النظام بأنه تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسيكو ، وإعتنقه من بعده مشرعوا الثورة الفرنسية ، كما انه ومن جهة اخرى يعتبر بمثابة رد فعل لسلطة المحاكم التي تعتدي على الإدارة وتعيق نشاطها ، ومن الملاحظ أن الفرنسيين قد فسروا مبدأ فصل السلطات تفسيراً خاصاً بهم مما أدى الى فصل الهيئات القضائية فصلاً تاماً ، وفصل السلطات وفقآ للمفهوم الفرنسي يعني إستقلال إحداهما عن الأخرى إستقلالاً تاماً، مما يعني عدم خضوع الإدارة للمحاكم العادية . والتفسير الفرنسي لفصل السلطات يخالف التفسير الأنجلو سكسوني الذين يرون أن فصل السلطات يقصد به تخصص كل سلطة في وظيفة معينة لهذا طبقوا نظام القضاء الموحد الذي لم يجدوا فيه أي إخلال بمبدأ فصل السلطات[1]" .

2/الأساس التاريخي :-

"لقد عرف الفرنسيون أبان العهد الملكي المحاكم التي كانت تسمى بارلمنتس وهذه المحاكم كانت تزيد من تدخلها في أعمال الإدارة الملكية ، وعند قيام الثورة الفرنسية التي كان رجالها لديهم أسوأ الذكريات عن هذه المحاكم ، فقد كان من أول القرارات الصادرة عن الجمعية الوطنية التأسيسية إلغاء هذه المحاكم ، ولم يكن لرجال الثورة ثقة في المحاكم القضائية الجديدة التي حلت محل المحاكم القديمة ، فعمل مشرعو الثورة على فصل الإدارة ومنازعاتها عن رقابة المحاكم ، وصدر قانون في (16 – 24) أغسطس من سنة (1790م) ملبياً لهذا الغرض حيث نص على ان " الوظائف القضائية متميزة وتظل دائمآ منفصلة عن الوظائف الإدارية" ولقد فسروا هذا النص على أنه يعني مايلي[2] :ـ

1/ لايجوز للموظفين الإداريين مباشرة الوظيفة القضائية ، كما لايجوز للمحاكم أن تباشر أعمالاً إدارية ، حيث أنه لايجوز لها إصدار لوائح إدارية أو تأمر الإدارة أو تنهاها .

2/ لايجوز للمحاكم النظر في المنازعات الإدارية ، حيث أنه وفي نظرها للمنازعات الإدارية تستطيع

1/ د - محمود حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، مرجع سابق ، ص103 وما بعدها .

2/ / د - سعاد الشرقاوي ، المسؤولية الإدارية ، دار المعارف ، مصر،1973 م ، ط3 ، ص1 .

فحص أعمال الإدارة ومراقبة تصرفاتها ، مما يجعلها هيئة رئاسية تهيمن على الإدارة ، مما حدا بالمشرع إستبعادها لتعزيز إستقلال الإدارة ، "ويرى شراح فقهاء القانون ان تفسير مشرعي الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات يتعارض مع المعنى الحقيقي لهذا المبدأ ، كما عرضه مونتسكيو في كتابه المشهور (روح الشرائع) ولم يكن يقصد من هذا المبدأ إنفصال السلطات إحداها عن الاخرى بصفة تامة ، إنما قصد إستقلال كل سلطة بوظيفتها وعدم إعتداء كل منهما علي الاخرى[1]" .

تطور نظام القضاء المزدوج في فرنسا:-

لقد مر نظام القضاء المزدوج في فرنسا بثلاث مراحل هي مرحلة الإدارة القاضية ، ودور الهيئات الإستشارية ومن ثم مرحلة القضاء المفوض ، ويأتي ذكرهم كآلاتي :-

1/ مرحلة الإدارة القاضية :-

"كانت هذه المرحلة نتيجة للأخذ بمبدأ استقلال الهيئات الإدارية والقضائية طبقاً للقانون الصادر سنة (1970م) بحيث عهد إلى الإدارة نفسها الفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد ، لذا سمي هذا النظام بالإدارة القاضية ، بحيث انشأت داخل كل إدارة هيئات إستشارية للنظر في تظلمات الأفراد[2] " ، ويمكن القول بان الإدارة وضعت نفسها في موضع الخصم والحكم ، وهذا الأمر يتنافى مع موضوع العدالة .

2/مرحلة الهيئات الإستشارية :-

"إستمرت مرحلة الإدارة القاضية والتي يمارسها الوزراء وحكام الأقاليم حتى السنة الثامنه للثورة الفرنسية ، إذ جاءت القنصلية التي انشأت هيئات إدارية إستشارية بجانب الإدارة العاملة ، وكان أهم هذه الهيئات مجلس الدولة ومجالس الأقاليم كنتيجة للنص عليها في المادة (52) من دستور السنة الثامنة وأنيط بهذه الهيئات النظر في قضاء الإدارة ، والهيئات المذكورة لم تكن تفصل كقضاء ، وإنما كانت تقترح حل يقدم للرئيس الإداري لإعتماده، إلا أن الرئيس كان يعتمد هذه الحلول بصفة آلية ،وتم إطلاق اسم القضاء المحجوز على هذه المرحلة التي إستمرت حتى عام1872م [3]" .

1/ د - محمود حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، مرجع سابق ، ص104 وما بعدها .

2/ د _ محمد محمود ابو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، ، 1999م ، ط2 ،ص 23 .

3/ د - سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مكتبة كلية القانون جامعة شندي ،ط4، صفحة 53 وما بعدها .

3/ مرحلة القضاء المفوض :-

في 24 مايو من سنة 1872م ، حيث صدر قانون صحح الوضع القانوني ، بحيث جعل من مجلس الدولة محكمة تصدر أحكاماً ، وبذلك تحول الوضع من حالة القضاء المحجوز إلى حالة القضاء المفوض ، مما ترتب عليه ان أحكام مجلس الدولة لم تعد بحاجة إلى تصديق من الإدارة ، بل أصبحت ملزمة للإدارة بمجرد صدورها ، وتم إنشاء محكمة التنازع وذلك لحسم مشكلة تنازع الإختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري ، وبالرغم من أن مجلس الدولة أصبح محكمة بالمعنى المقصود من المحكمة إلا أنها حتى أواخر القرن التاسع عشر أنها كانت مقيدة بناء على نظرية الوزير القاضي التي ظلت سائدة حتى ذلك الوقت وذلك نتيجة لتفسير الفقه والقضاء الفرنسي ، الذين فسروا ماجاءت به القنصلية في السنة الثامنة انه لم يقصد بهذه التجديدات إلغاء الإدارة القاضية ، وإنما إنشاء هيئات اخرى بجوار الإدارة العامة لتختص بالنظر في بعض الاقضية الإدارية ، أما المحاكم الإدارية فلا تختص بالنظر في القضايا الإدارية ، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة ، وفي غير الحالات التي يتم فيها اللجوء الى الوزير ثم إلى مجلس الدولة بإعتباره سلطة إستئنافية ، وإستمر هذا الوضع حتى 13/ ديسمبر/1889م حيث عدل مجلس الدولة عن تفسيره الذي اشرنا إليه ، وأنهى نظرية الوزير القاضي ، وأصبح يقبل الدعاوى المرفوعة من الأفراد مباشرة ، وأصبح مجلس الدولة قاضي العموم العام ، وإستمر المجلس متمتعآ بهذه الصفة إلى ان فقدها سنة 1954م ، بموجب مرسوم صدر في 30/ ديسمبر1953م[1] .

التنظيم الحالي للقضاء الإداري الفرنسي :-

1/المحاكم الإدارية:-

المحاكم الإدارية في فرنسا متنوعة إلى حد كبير ، إلا ان هذه المحاكم زاد تنوعها مؤخراً لمواجهة التخصص الفني ، وعلى رأس هذه المحاكم جميعاً يأتي مجلس الدولة ، وهو أهم المحاكم الإدارية ، ومجلس الدولة إما ان يكون بمثابة محكمة إستئناف أو محكمة نقض وتستأنف أحكام المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة الفرنسي ، وهذه المحاكم هي المحاكم الإدارية الإقليمية ، والمحاكم الإدارية للأقاليم البعيدة عن فرنسا ، ومجلس الغنائم البحرية ، والهيئة المختصة بالعقود ذات الصلة بالمجهود الحربي[2] .

1/ د - سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة54 ومابعدها .

2/ د- محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 120ومابعدها .

وهنالك محاكم يطعن في أحكامها بالنقض أمام مجلس الدولة وهي محكمة المحاسبات ، والمحكمة الخاصة بالإشراف على كيفية تنفيذ الميزانية ، والمجالس الخاصة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالتجنيد او التعليم أو بالمساعدة الاجتماعية المختلفة ، وعدد كبير من المنظمات التي تم إنشاؤها سواء كانت بصفة مؤقتة ام دائمة[1] .

إستقلال المحاكم الإدارية :-

تتمتع المحاكم الإدارية في النظام الفرنسي بإستقلال تجاه محاكم القضاء العادي ، وتجاه الإدارة العامة نفسها.

أ/ إستقلال المحاكم الإدارية تجاه المحاكم العادية :-

إستقلال المحاكم الإدارية عن محاكم القضاء العادي يتم في عدة نواحي ، حيث لكل نوع من محاكم القضاء العادي والإداري قضاته المستقلون والمتخصصون وتخضع الأحكام التي تصدر عن محاكم القضاء العادي الى رقابة المحكمة العليا الخاصة بهذه المحاكم وهي محكمة النقض ، وتخضع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية لرقابة مجلس الدولة بإعتباره المحكمة العليا للقضاء الإداري ، وهناك محكمة التنازع التي تفصل في تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري وإستقلال المحاكم الإدارية عن محاكم القضاء العادي لايؤدي الى إهدار مبدأ حجية الشيء المقضي فيه بالنسبة للأحكام القضائية في حدود هذا المبدأ[2] .

ب/ إستقلال المحاكم الإدارية في مواجهة الإدارة :-

يتمثل إستقلال المحاكم الإدارية في أعضائها المستقلون عن رجال الإدارة العاملة ، كما ان النظام القانوني للمحاكم الإدارية يشتمل علي ضمانات تكفل لقضاتها الإستقلال وعدم التأثير عليهم في قضائهم ، وهذا الإستقلال ضروري لحياد المحاكم الإدارية لئلا تتهم بأنها تحابي الإداريين[3] .

1/د- سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 55ومابعدها .

2/ د- سليمان الطماوي ، المرجع نفسه ، صفحة 56 ومابعدها .

3/ د- محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص120 .

ج/الصلات الخاصة بين المحاكم الإدارية والإدارة العاملة :-

يمارس مجلس الدولة الفرنسي وكذلك المحاكم الإدارية بلإضافة للإختصاص القضائي إختصاصاً إستشارياً ، فهي تقوم بدور الناصح للإدارة، فيما يتعلق بالإفتاء والصياغة ، وبذلك لم تعد وظيفة مجلس الدولة مقتصرة على تطبيق القواعد القانونية على المنازعات الإدارية ، كماهو حال محاكم القضاء العادي ، مما ساعد علي سير الإدارة ، وإستنباط قواعد القانون الإداري الحديث[1] .

توزيع الإختصاص بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية :-

قبل تعديل اختصاص مجلس الدولة بموجب مرسوم سنة 1956م ، كان مجلس الدولة هو المحكمة ذات الإختصاص العام ، إلا أنه وبعد التعديل المذكور تم توزيع الإختصاص القضائي بين مجلس الدولة ومجالس دواوين المديريات ، وعلى إثر صدور مرسوم سنة 1953م أصبح مجلس الدولة محكمة ذات اختصاص محدد بينما أصبحت مجالس دواوين المديريات التي سميت بالمحاكم الإدارية وهي المحاكم ذات الإختصاص العام في القضاء الإداري ،ثم إختصاص مجلس الدولة[2] .

إختصاص المحاكم الإدارية :-

هنالك اختصاصان للمحاكم الإدارية في فرنسا ، أولهما اختصاص موضوعي والثاني إختصاص إقليمي.

1/ الإختصاص الموضوعي للمحاكم الإدارية :-

بعد أن أصبحت المحاكم الإدارية صاحبة الإختصاص العام في القضاء الإداري ، بحيث أضحى اختصاصها يشمل سائر المنازعات الإدارية ، سواء تعلق ذلك بالإلغاء أو بالتعويض أو فحص المشروعية ، أو الإفتاء أو التفسير ، كما أضحى الطعن بسبب تجاوز السلطة من اختصاص هذه المحاكم على إعتبار أنها محاكم أول درجة ، إلا أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تقبل الطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة ، وبذلك أصبح الطعن بالإلغاء من ينظر على درجتين ، بعد أن كان يتم على درجة واحدة أمام مجلس الدولة[3] .

1/ الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ،مرجع سابق ، ص57 .

2/ د- محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ،124 .

3/ الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، نفس المرجع ،ص59 .

2/ الإختصاص الإقليمي لمحاكم القضاء الإداري:-

"تناول مرسوم 30/ديسمبر/1953م الإختصاص الموضوعي للمحاكم الإدارية ، إلا أنه لم يتضمن ما يحدد إختصاصها الإقليمي ، إلا أن لائحة الإدارة العامة الصادرة في 28 /نوفمبر /1953م تكفلت بذلك ، حيث نصت المادة الرابعة من تلك اللائحة على أن المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً بنظر الدعوى هي تلك التي يوجد بدائرتها مركز السلطة التي أصدرت القرارالمطعون فيه وأوقعت العقد محل النزاع ، كما جاء باللائحة المشار إليها ان قواعد الإختصاص الإقليمي من الإمور المتعلقة بالنظام العام ، بحيث لا يجوز للأفراد الإتفاق على مخالفتها إلا فيما يتعلق بالعقود[1].

إختصاص مجلس الدولة :-

يختص مجلس الدولة بالنظر في المنازعات المحددة له كمحكمة أول درجة كما انه يختص بالنظر في بعض الطعون كمحكمة ثاني درجة ، كما يختص كذلك كمحكمة منظمة للإختصاص .

1/ إختصاص مجلس الدولة كمحكمة أول وأخر درجة :-

سبق وان تحدثنا عن أن اختصاص مجلس الدولة بعد صدور مرسوم سنة 1953م أضحى محدداً بالإمور الواردة في المرسوم على سبيل الحصر ، وذلك كما جاء في مادته الثانية وهذه الإمور هي[2] :-

ا/ الطعون بسبب تجاوز السلطة أو دعاوى الإلغاء الموجهة ضد المراسيم اللائحية أو الفردية .

ب/ الدعاوى المرفوعة ضد قرارات إدارية يمتد نطاقها إلى خارج حدود إختصاص محكمة إدارية واحدة.

ج/ النزاعات المتعلقة بالمراكز الفردية للموظفين المعينين بمرسوم .

د/ المنازعات الإدارية التي تنشأ خارج دائرة إختصاص المحاكم الإدارية ومحاكم المستعمرات ، وهي المنازعات التي تنشأ في مناطق لا تدخل في إختصاص المحاكم الإدارية.

1/ انظر الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 124ومابعدها.

2/ الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ،ص59 .

2/ إختصاص مجلس الدولة كمحكمة إستئناف ومحكمة نقض :-

بالإضافة للمسائل التي يختص بها مجلس الدولة كمحكمة أول وأخر درجة ، فإن ولاية هذا المجلس تمتد إلى الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الأخرى باعتباره محكمة درجة ثانية ، بحيث يعيد النظر في هذه الأحكام من حيث الموضوع والقانون وذلك بالنسبة للأحكام التي تخضع للاستئناف ، وإما باعتبار انه محكمة نقض وفي هذه الحالة يقتصر دوره على مراقبة تطبيق القانون دون أن يتعرض للموضوع ، والحق بالنقض يتقرر بقوة القانون[1] .

3/ مجلس الدولة كمحكمة منظمة للإختصاص :-

يقوم مجلس الدولة بحسم التنازع على الإختصاص بين جهات القضاء الإداري ، وهو يقوم بذلك في نطاق المحاكم التي تتبع له ، ويتم ذلك في حالتين كالأتي :-

الحالة الأولى : حالة التوفيق بين الأحكام:-

وهي حالة وجود تنازع سلبي للأحكام ، او تناقض بين حكمين أو أكثر ، مما يترتب عليه إنكار العدالة في نطاق جهة القضاء الإداري ن ففي هذه الحالة يقوم مجلس الدولة بمهمة حسم التنازع بإعتباره المحكمة العليا في القضاء الإداري ، ولا يمارس مجلس الدولة هذه المهمة إذا تم الطعن أمامه في الأحكام بطريق الإستئناف أو النقض ، إنما يقوم بهذه المهمة إذا كانت الأحكام الإدارية قد حازت حجية الامر المقضي فيه ، وفي هذه الحالة يقوم مجلس الدولة بإلغاء الحكم محل الطعن ، ولو كان قد حاز حجية الامر المقضي به أو لم يتم الطعن به أمامه بالطريق العادي ويحيل الأمرعلى الجهة المختصة إلا انه يتصدى لهذا الأمر بنفسه[2] .

الحالة الثانية : الإتصال بين المنازعات:-

الاتصال بين المنازعات يقصد به أن تكون هنالك منازعتين يتوقف البت في إحداها على البت في المنازعة الأخرى، فإذا كانت كل منازعة تدخل في إختصاص محكمة مستقلة فإن العدالة تتطلب توحيد جهة الإختصاص بالنسبة إلى المنازعتين معاً ، وهو ما عالجه المرسوم الصادر سنة 1960م على الشكل التالي:-

---

1/ الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 104 ومابعدها.

2/ الدكتور عبداللة طلبة ، القضاء الإداري ، مكتبة كلية القانون جامعة النيلين ،ط2، صفحة 80 و ما بعدها.

ا/ اذا وقع الإتصال بين نزاع يدخل في اختصاص مجلس الدولة وبين نزاع يدخل في إختصاص محكمة إدارية اخرى ن ففي هذه الحالة فإن مجلس الدولة يختص بالنظر في النزاعين معآ ، ويتم ذلك بقرار إحالة يصدر من رئيس المحكمة الإدارية.

ب/ إذا وقع الإتصال بين امرين تختص بالنظر فيهما محكمتان إداريتان مستقلتان ، فيختص رئيس القسم القضائي بمجلس الدولة بفصل قيام قيام الإختصاص بناء على طلب يتقدم به رئيس المحكمتين الإداريتين المختصتين ، وفي هذه الحالة يقوم رئيس القسم القضائي بمجلس الدولة بتحديد المحكمة التي ستتولى الفصل في النزاعين المتصلين.

قواعد توزيع الإختصاص في النظام القضائي الفرنسي :-

إن وجود نظام قضائي مزدوج يقوم على جهتين قضائيتين إحداهما جهة قضاء عادي والأخرى جهة قضاء إداري ، يؤدي إلى قيام إشكالات لتحديد نطاق إختصاص كل جهة ، ذلك لأن قيام محاكم إدارية وإختصاصها بنظر المنازعات الإدارية لم يبلغ إختصاص المحاكم العادية نهائيآ بنظر بعض القضايا الإدارية ، وهذا يقتضي وضع معيار لتوزيع الإختصاص بين جهتي القضاء الإداري والعادي ومهما بلغت دقة هذا المعيار فإن كل جهة ستحاول توسيع إختصاصها على حساب الجهة الأخرى ، مما إستدعى إنشاء هيئة قضائية مهمتها الفصل في المنازعات التي تثور حيال تحديد الاختصاص بين جهتي القضاء ، لذا هنا سنعمل على بحث معايير توزيع الإختصاص أولآ ، وثانيآ سنبحث آلية حسم إشكالات تحديد الجهة المختصة[1] .

1/ معايير توزيع الإختصاص :-

"إن القواعد التي تحدد نطاق إختصاص القضاء الإداري ووضع الحدود التي تفصل بينها وبين محاكم القضاء العادي هو أمر في غاية الصعوبة والتعقيد ، وقد إختلفت المعايير التي إتبعتها الدول في توزيع الإختصاص بين جهتي القضاء وفقآ لظروفها وتطورالقضاء الإداري فيها ، ويمكن إجمال المعايير المتنوعة لتوزيع الإختصاص القضائي بين جهتي القضاء على النحو التالي[2] .

1/ الدكتور عبداللة طلبة ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 83و ما بعدها .

2/ الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 67 ومابعدها .

أ/ المعيار العام في إختصاص القضاء الإداري وحدوده :-

وفقآ لهذا المعيار يدخل في إختصاص القضاء الإداري المنازعات المتعلقة بالسلطات الإدارية عند قيامها بنشاط مرفقي ، على ان تتبع الإدارة إسلوب القانون العام .

" المعيارالعام في توزيع الإختصاص القضائي يرتكز بشكل أساسي على طبيعة النزاع ، إذ تختص المحاكم الإدارية بالنزاع ذو الطبيعة الإدارية ، بينما تختص محاكم القضاء العادي بالنزاعات ذات الطبيعة المدنية ، وقد يلجأ المشرع إلى وضع معيار عام يحدد بموجبه طبيعة النازعات ، كأن ينص القانون على إعتبارمنازعات إدارية بطبيعتها وهي المنازعات التي تكون الإدارة طرفآ فيها ، أو التي لها علاقة بمرفق عام ، أو نفع عام ، وقد يترك المشرع للقضاء مهمة تحديد إختصاصه ، وهذا يؤدي إلى أن يصبح أمر وضع معايير تحديد الإختصاص محل إجتهاد القضاء (القضاء الإداري والقضاء العادي ومحكمة التنازع) .

ولما كانت فرنسا مهد القانون الإداري والقضاء الإٌداري فإننا سوف نتحدث عن هذه المعايير المحددة لإختصاص جهتي القضاء في فرنسا "(1) .

ا/ معيار التمييز بين المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها والتي تكون بين الأفراد :-

لقد تبنى القضاء الإداري الفرنسي هذا المعيار في النصف الأول من القرن التاسع عشر ، وقد تدخلت فيه إعتبارات سياسية لرجال الثورة الفرنسية لإبعاد القضاء العادي عن النظر في اية دعوى تكون الإدارة طرفآ فيها ، وهذا المعيار شكلي وطبقاً له فإن تصرفات الإدارة التي تؤدي إلى نزاع ينعقد الإختصاص فيها للقضاء الإداري ، والقضاء الإداري بهذه الصفة صاحب الولاية العامة في الإمور الإدارية ، ولا يخرج عن إختصاصه اية دعوى إلا بموجب نص قانوني[2] .

مما سبق يمكننا ان نلاحظ بأن ذلك المعيار قد وسع من نطاق القضاء الإداري ، حيث أنه أوكل للقضاء الإداري نظر أي نزاع تكون الإدارة طرفاً فيه ، يضاف إلى ذلك انه تجاهل طبيعة تصرفات الإدارة ،ويمكننا أن نعيب فيه ذلك ، إذ ان الإدارة قد تلجأ في ممارسة تصرفاتها إلى استخدام القانون الخاص ، بحيث تتساوى مع الأفراد وتخضع المنازعات الناشئة عن هذا التصرف القضاء العادي .

1/ الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 83 ومابعدها .

2/ انظر الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري ، مرجع السابق ، صفحة 124ومابعدها.

ب/ معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة والأعمال أو التصرفات العادية :ـ

كان ظهور هذا المعيار خلال القرن التاسع عشر وطبقآ لهذا المعيار يحدد إختصاص القضاء الإداري في المنازعات الناشئة عن التصرفات التي تقوم بها الإدارة مستخدمة سلطتها العامة ، ومستعملة مظاهر سيادتها وسلطتها في إصدار الأوامر والنواهي الملزمة للأفراد بإرادتها المنفردة. ، كما يحدد إختصاص القضاء العادي في المنازعات الناشئة عن تصرفات الإدارة العادية التي تتمثل فيما تقوم به الهيئات الإدارية من أعمال في إدارتها لممتلكاتها ومرافقها المختلفة وشؤنها ضمن نطاق القانون الخاص .

لكن هذه النظرية لم تصمد طويلاً ، حيث هاجمها فقاء القانون الإداري في فرنسا ، مما إستدعى العدول عنها إلى معيار جديد هو معيار المرفق العام[1] .

ج/ معيار المرفق العام :ـ

بعد ان تبين للقضاء الإداري الفرنسي مساويء معيار أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة ، أخذ القضاء الفرنسي بمعيار جديد بحيث يختص القضاء الإداري بنظر أي نزاع يأتي نتيجة لقيام الإدارة بنشاط يتعلق بتنظيم أو تسيير مرفق عام ، وقد إستقر هذا المعيار نتيجة للأحكام العديدة التي أصدرها مجلس الدولة ومحكمة التنازع.

وبعد ان ساد لفترة طويلة تعرض لانتقادات شديدة من مؤيديه ، إلا ان مجلس الدولة الفرنسي وبالرغم من هذه الإنتقادات مازال حتى يومنا هذا يأخذ بهذا المعيار.

إلا ان معيار المرفق العام قد لحقه التطور نتيجة لإنتقاده من قبل فقهاء القانون الإداري في فرنسا ، إذ أصبح وجود المرفق العام شرطآ ضرورياً للإختصاص ، إلا انه ليس الشرط الوحيد للإختصاص ، إذ قد يكون النزاع متعلقآ بمرفق عام وبالرغم من ذلك يكون من إختصاص القضاء العادي على سبيل الإستثناء[2] .

1/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، صفحة 83 ومابعدها .

2/ انظر الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري ، مرجع السابق ، صفحة 124ومابعدها.

2/ حسم إشكالات تنازع الإختصاص :-

تبني أية دولة لنظام القضاء المزدوج يثير الكثير من الإشكالات على الصعيد العملي والتطبيقي فيما يخص توزيع الإختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري ، وقد تبين لنا كما سبق ان بينا من خلال الدراسة بانه لايوجد معيار ثابت ومتفق عليه لتوزيع الإختصاص ، وتحديدآ فيما اذا كان هذا النوع من النزاع يدخل في إختصاص القضاء الإداري او العادي ، ولما كانت مسألة توزيع الإختصاص تثير نزاعآ قانونيآ بين القضاء ، فإنه لابد من إنشاء جهة تختص في مهمة حل إشكالات التنازع على الإختصاص بين الجهتين المتنازعتين .

ولما كانت فرنسا كما سبق وان تحدثنا في هذه الدراسة هي مهد النظام القضائي المزدوج فإننا سنعمل على استعراض التجربة الفرنسية بصدد حسم إشكالات التنازع ، فرنسا وقبل عام 1872م /كانت توكل مهمة الحسم في قضايا التنازع إلى رئيس الدولة ، وذلك لان دور القضاء الإداري كان يقتصر على إعداد مشروعات للأحكام وإرسالها إلى رئيس الدولة لإصدارها ومن الطبيعي على ضوء ذلك أن يختص رئيس الدولة بالبت في الفصل في إشكالات الحسم ، ولكن عندما تحول قضاء مجلس الدولة الفرنسي من قضاء محجوز إلى قضاء مفوض ، أصبح من الضروري إسناد هذه المهمة إلى محكمة عليا تكون فوق جهتي القضاء ، وهذا ما قام به المشرع الفرنسي في قانون سنة 1872م ـ عندما نص على إنشاء محكمة التنازع التي تبت في حالات تنازع الإختصاص وتعارض الأحكام[1] ، فسنعمل على إستعراض تشكيل محكمة التنازع وإختصاصها في القانون الفرنسي للأسباب التي ذكرناها.

* تشكيل محكمة التنازع :-

راعى المشرع الفرنسي في تأليف محكمة التنازع أن تمثل جهتي القضاء الإداري والعادي بشكل متساوي لتوفير عنصر الحياد ولإستبعاد المحاباة لإحدى هاتين الجهتين ، ونص القانون على تشكيل هذه المحكمة على الوجه الأتي[2] :-

ا/ وزير العدل رئيساً.

ب/ ثلاثة من مستشاري مجلس الدولة يختارهم زملائهم .

ج/ ثلاثة من مستشاري محكمة النقض يختارون بالطريقة زاتها.

1/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة ،مرجع سابق ، صفحة 85 ومابعدها .

2/ الدكتور عبدالله طلبة ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 94ومابعدها.

د/ عضوان أصليان وعضوان إحتياطيان يختارون بواسطة المستشارين السابق إختيارهم .

وقد جرى العمل بخصوص هذا الإختيار على إتباع قاعدة التمثيل المتساوي ؛ أي أن يختار عضواً أصيلا وعضو إحتياطي من محكمة النقض ، والآخران من مجلس الدولة ويضاف الى الأعضاء المذكورين إثنان من مفوض الحكومة ومساعدان لهما ، ويتم إختيارهم على الأساس السابق فيكون نصفهم من النواب بمجلس الدولة ، والنصف الأخر من بين المحامين العاملين لدى محكمة النقض ، ويعيين المفوضون بمرسوم لكل منهم ، وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

وبإلغاء نظرة على هذا التشكيل فإننا نجد انه حقق المساواة بين جهتي القضاء العادي والإداري ، الا ان هذا التشكيل تم انتقاده لأن وزير العدل يرأس هذه المحكمة وهو عضو في السلطة التنفيذية ، وتخوف البعض من ان ينحاز الوزير إلى القضاء العادي على إعتبار أن القضاء العادي تابع لوزير العدل ، إلا إن السوابق القضائية أثبتت عكس هذه المقولة ؛ فوزيرالعدل لايتدخل إلا عند تساوي الأصوات حتى يكون صوته مرجحاً[1] .

* إختصاص محكمة التنازع:-

تختص محكمة التنازع بالبت في حالتي التنازع الإيجابي والسلبي على الإختصاص ، إلا انه وبموجب قانون سنة 1932م أضيف إلى إختصاص هذه المحكمة اختصاص جديد هو إزالة التعارض بين الأحكام ، وتختلف وظيفة محكمة التنازع بإختلاف نوع التنازع المعروض عليها ، ولابد من إستعراض حالات التنازع المشار إليها المشار إليها بنوع من الإيجاز .

1/ التنازع الإيجابي على الإختصاص :-

وفي هذه الحالة يقع تعدي على قواعد الإختصاص من جهتي القضاء العادي والإداري بحيث تقرر كل جهة بأنها صاحبة الإختصاص بالنظر في الدعوى وان كل جهة تمسكت باختصاصها بنظر الدعوى موضوعاً بالرغم من إثارة الدفع بعدم إختصاصها وفي التنازع الإيجابي فإن الإدارة وحدها صاحبة الحق في رفع النزاع أمام محكمة التنازع[2].

1/ الدكتور عبدالله طلبة ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 96 .

2/ الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 256ومابعدها.

2/ التنازع السلبي على الإختصاص :-

يتجلى التنازع السلبي على الإختصاص عندما تقرر كل جهة من جهتي القضاء العادي والإداري أنها غير مختصة بالنظر في نزاع معين ، وفي حالة النزاع السلبي فغن الإدارة لا تضار ، إنما الذي يضار هو الفرد الذي رفع الدعوى ، لأنه في هذه الحالة لايجد جهة قضائية تقضي له فيما يدعيه من حق ، وقرار جهتي القضاء بعدم إختصاصها بنظر الدعوى ينطوي على مخالفة لقواعد الإختصاص ، كما يؤدي إلى إنكار العدالة ، وفي هذه الحالة يتقدم الفرد المتضرر من زاوية حماية حقوقه الفردية بطلب إلى محكمة التنازع ، وتكون مهمة محكمة التنازع إصدار حكم ببطلان أحد الحكمين بعدم الإختصاص وتحديد جهة الإختصاص.

3/ تعارض الأحكام :-

وصورة تعارض الأحكام تتشابه مع التنازع السلبي من حيث أنها تؤدي الى إنكار العدالة لأن صاحب الحق صدر في حقه حكمين متعارضين مما يؤدي إلى عدم وصوله إلى حقه .

ويختلف تعارض الأحكام عن التنازع السلبي ، انه في حالة تعارض الأحكام نكون بصدد حكمين متعارضين صادرين في دعوتين مختلفتين ، بينما في حالة التنازع السلبي نكون أمام حكمين بعدم الإختصاص في دعوى واحدة .وعلى الفرد المتضرر من تعارض الأحكام أن يرفع الأمر إلى محكمة التنازع ، وفي هذه الحالة تتحول محكمة التنازع إلى محكمة موضوع ، فتنظر إلى الحكمين وتحسم النزاع بإصدار حكم واحد بمواجهة طرفي الخصومة الذين يمسهما الحكمان المتعارضان موضوع الطعن[1].

الهيئات التي يتكون منها مجلس الدولة الفرنسي :-

يتكون مجلس الدولة من هيئات مختلفة ، منها هيئات ذات وظائف قضائية وهيئات ذات وظائف إستشارية ، والهيئات القضائية منفصلة إنفصالاً تاماً عن الهيئات الإستشارية في الوقت الحاضر ، ووفقاً لأخر تطورات المجلس فإنه يتشكل من خمسة أقسام على النحو التالي وهي قسم الشئون المالية ، وقسم الأشغال العامة ، وقسم المسائل الداخلية ، وقسم المسائل الإجتماعية ، والقسم القضائي[2] .

1/ الدكتور عبداللة طلبة ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، صفحة 96 ومابعدها .

2/ انظر الدكتور محمود حافظ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 256ومابعدها.

والأقسام الأربعة الأولى هي الأقسام التي تقدم الرأي لذا يطلق عليها إسم الأقسام الإدارية ، بينما القسم الأخير فيختص بالشئون القضائية وسنتناولها على النحو التالي[1].

1/ الأقسام الإدارية :-

وهذه الأقسام هي التي تقدم الرأي ، وتقوم بعملها منفردة ، و يعرض الرأي على الأقسام مجتمعة أو تشكل لجنة تمثل فيها جميع الأقسام ، كما يجوز أن يعرض الأمر على الجمعية العمومية للمجلس ، كل ذلك يتم وفقآ لما هو محدد بالقانون ، ثم توجد لجنة دائمة يناط بها فحص مشروعات النصوص التي تتقدم بها الإدارة في الحالات المستعجلة ، كما تمتلك الحكومة حق تعيين كبار الموظفين بمرسوم وتكون مهمتهم الدفاع أمام المجلس عن وجهات نظر مختلف الإدارات ، ويتألف كل قسم من رئيس وستة مستشارين .

2/ المحكمة :-

والمحكمة هي القسم الخامس المخصص للقضاء ، وهذا القسم يتكون من إحدى عشرة دائرة فرعية وكل نزاع يعرض على إحدى الدوائر الفرعية لفحصه ، أما الأحكام فتصدر عن دائرتين مجتمعتين ، وإما القضايا الهامة والتي تتطلب إعادة النظر وتتعلق بمبدأ هام سبق للمجلس أن قرره فتعرض على قسم القضاء أو على الجمعية العمومية للقسم القضائي ، والتي تتكون من وكيل المجلس رئيساً ، ومن رؤساء الدوائر الفرعية ، ومن أربعة مستشارين من القسم الإداري ينتخبهم زملائهم ، وتتم الإحالة إلى قسم القضاء والجمعية العمومية لقسم القضاء بناء على طلب وكيل المجلس أو أحد رؤساء الدوائر الفرعية ، أو بناء على طلب مفوض الحكومة ، وتحظى الأحكام التي تصدر عن القسم القضائي أو جمعيته العامة بأهمية خاصة[2] .

1/ الدكتور محمود حافظ ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة258 .

2/ الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، صفحة 106 وما بعدها .

المحاكم الإدارية :-

قبل صدور قانون سنة 1953م كانت تسمى المحاكم الإدارية (مجالس الأقاليم) والمحاكم الإدارية من حيث الأهمية تأتي بعد مجلس الدولة الفرنسي ، والمحاكم الإدارية الفرنسية هي محاكم إقليمية وقد أضحت محاكم القانون العام الإدارية ، وأصبحت تمارس مهمتها في ظل ضمانات تشريعية كاملة .

1/ تشكيل المحاكم الإدارية :-

يشمل الإختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية أكثر من محافظة ، كما توجد محكمة خاصة لكل إقليم من الأقاليم التابعة لفرنسا، ومجموع المحاكم الإدارية في فرنسا (28) محكمة ويعين رؤساء المحاكم وأعضاؤها بمرسوم بناء على طلب وزير الخارجية وموافقة وزير العدل ، وينظم تعيينهم وترقيتهم وأوضاعهم قانون خاص صدر لهذه الغاية[1].

2/ إختصاصات المحاكم الإدارية[2] :-

تملك المحاكم الإدارية شأنها في ذلك شأن مجلس الدولة إختصاصات إستشارية وإختصاصات قضائية .

ا/ الإختصاصت الإستشارية للمحاكم الإدارية :-

من اختصاصات المحاكم الإدارية تقديم الرأي الي جهات الإدارة متى طلب منها ذلك ضمن نطاق إختصاصها الإقليمي .

ب/ الاختصاصات القضائية للمحاكم الإدارية:-

بجانب الإختصاصات الإستشارية للمحاكم الإدارية الفرنسية لها إختصاص قضائي ، وقد مارست المحاكم الإدارية ومنذ بداية تشكيلها صلاحية القضاء المفوض ويقوم اختصاصها القضائي الحالي على قاعدتين وهما :-

القاعدة الأولى : أحكامها تقبل الطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة كقاعدة عامة .

القاعدة الثانية : إختصاصها مقيد إقليمياً ضمن حدود الإقليم الذي تمارس فيه اختصاصها .

1/ الدكتور عبداللة طلبة ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، صفحة 97 ومابعدها .

2/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة ،مرجع سابق ، ص109.

مما سبق يمكن القول بأن المحاكم الإدارية حالياً ، أضحت هي المحاكم ذات الإختصاص العام في القضاء الإداري مما ينبني عليه انها تختص بكافة المنازعات الإدارية التي لم يعهد بها القانون إلى أية محكمة إدارية اخرى أو الى مجلس الدولة ، وقد ترتب على هذا الوضع إتساع اختصاص المحاكم الإدارية ، إذ أضحى يشمل اختصاصات مجلس الدولة كقضاء الإلغاء وقضاء التعويض ن وتفسير القرارات الإدارية الداخلة في إختصاصها ، وفحص مشروعية القرارات الإدارية التي قد يثور النزاع حول مشروعيتها.

وبناء على ماتقدم أضحت دعوى الإلغاء في فرنسا تنظر على درجتين ، أمام المحاكم الإدارية كمحاكم أول درجة أو إبتدائية ثم أمام مجلس الدولة كمحكمة إستئنافية[1] .

و مما لاشك فيه أن نظام القضاء المزدوج قد نشأ أساساً على مبدأ الفصل بين السلطات ومن مقتضاه منع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها إحتراماً لإستقلال السلطة التنفيذية وضماناً لحسن سير المرافق العامة الأمر الذي تمليه طبيعة المنازعات الإدارية لتعلقها بالمصلحة العامة غالباً ، وهو ماوفر للقضاء الإداري الكثير من الخصوصية يناسب وظيفته في الفصل في المنازعات الإدارية وإنشاء قواعد القانون الإداري المتميزة أصلاً عن قواعد القانون الخاص ، ومن خلال دراستنا للنظام القضائي المزدوج في فرنسا فإننا نرى ونلاحظ بأنه يتسم بسرعة الفصل في المنازعات الإدارية وبالبساطة في الإجراءات وقلة التكلفة مقارنة مع إجراءات القضاء الموحد ، "ولكن في نظر بعض الفقهاء أنه يتسم بنوع من الإجراءات الطويلة والمعقدة مقارنة مع ما يجب أن يكون[2] ، ومن البديهي أن وجود قضاء إداري خاص بالإدارة ، يعني تخفيف العبء على المحاكم العادية التي تعرف تراكماً في حجم القضايا وبطء ملحوظ في الفصل فيها ، وفي رأيي أنه سيزداد التراكم حدةً وثقلا أن كان النظام موحداً ، لأن نفس الهيئات يسند لها حينها نوعان من المنازعات[2] .

1/ الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، صفحة 109 ومابعدها .

2/ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ج1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1982 ، 20 .

ثالثاً : نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الإنجليزي :-

يعتز الإنجليز بولائهم الشديد لقضائهم ، وكانوا يرونه انه الجهة الوحيدة المؤهلة للفصل في الخلافات ، ولم يكونوا ينظرون بارتياح إلى فكرة القانون الإداري الذي ينشئ مجلساً يقوم بدور المحاكم في القضاء ، بل كانوا ينظرون بشيء من الريبة إلى مجلس الدولة الفرنسي ، وهذا ناشئ من تمسكهم الشديد بالقواعد الأساسية في فقهم وهي ان لايكون الشخص الخصم والحكم ، وان يكون هناك مساواة بين الأطراف المتنازعين أمام محكمة محايدة وقد أسموها قواعد العدالة الطبيعية ، ولما كان مجلس الدولة في نظرهم جهازآ تنفيذيآ فلم يكونوا يستسيغون أن يفصل هذا الجهاز التنفيذي في نزاع ماثل بين المواطن والجهاز التنفيذي .

والقانون الإنجليزي يتبنى نظام القضاء الموحد ؛ حيث تتصدى المحاكم العادية لنظر جميع المنازعات إدارية كانت أم مدنية سواء كانت تنشا بين الأفراد فيما بينهم آو بينهم وبين الإدارة ؛ وهذه هي القاعدة العامة ولا إستثناء يسري على هذه القاعدة العامة إلا بقانون صريح يمنح بعض اللجان حق النظر في بعض المنازعات والتي تضم في عضويتها ذوي الخبرة من الإدارة ، كما أن رقابة القضاء لاتقف عند حد الرقابة القانونية ، وإنما بإصدار عدد من الجزاءات أهمها الإجبار والحظر[1] .

ولاتعرف انجلترا نظام القضاء الإداري بمفهوم القضاء المزدوج فليس بها محاكم إدارية كماهو مجود في النظام الفرنسي ، ويقضي النظام الانجليزي باختصاص محاكمها العادية بالفصل في كافة المنازعات سواء كانت ترد بين الأفراد أوبينهم وبين الإدارة ، فيشمل اختصاص المحاكم العادية كافة المنازعات ولايخرج أي نزاع الأبناء على نص قانوني مكتوب ، وقدكان الأستاذ دايسي ، الأستاذ الرائد في القانون الدستوري بجامعة أكسفورد من الذين يرون أن فكرة القانون الإداري على النهج الفرنسي تخل بمبدا حكم القانون وهو عنده المساواة أمام القانون وخضوع الكافة لقانون البلاد الذي تقضي به محاكم البلاد العادية ، وإستمر هذا الرأي حيناً من الزمن ولم يكن الإنجليز يهضمون فكرة القضاء الإداري أمام مجلس الدولة ، وينسبون معنى القانون الإداري الى مجلس الدولة حتى أن بعضهم كان يرى إن وجود القضاء الإنجليزي وماعرف به من كفاءة ونزاهة فانه لم يكن للإنجليز حاجة بالقانون الإداري ، بل وقد روي عن احد الأساتذة الفرنسيين وقد كان عميداً لكلية القانون بجامعة باريس ، أنه سأل الأستاذ دايسي[3] عن وضع القانون الإداري في الدستور البريطاني فرد عليه دايسي بقوله :

1/ أحمد عبدالعظيم ،القرار الإداري وأسباب إلغائه ، الطبعة الأولى، 2005 ، مكتبة جامعة النيلين كلية القانون ،ص 22.

2/ دكتور محمد محمود أبوقصيصة ،مبادئ القانون الإداري السوداني ،مطبعة السلطة القضائية ،1990م ،ط3، ص 18.

3/دايسي ،هو ألبرت فين دايسي ، فقيه بريطاني وأحد فلاسفة القانون في القرن ال19،ولد في 24 فبراير 1835م ، تعلم في أكسفورد ومارس المحاماة فيها ، وله عدة مؤلفات ابرزها كتاب تنازع القوانين ،وتوفي في عام 1922م.

نحن في انجلترا لانعرف القانون الإداري ولانرغب في معرفة شيء عنه ، وفي سنة 1963م يفاخر اللورد ريد بأن بلاده حتى وعهد قريب لم تكن في حاجة إلى القانون الإداري.

على إن هذه التعليقات إذا أخذت مجتمعة لاتعني شيئا سوى تفضيل الإنجليز للمحاكم لتولي القضاء الإداري ، ولاينكرون الرقابة على أعمال الإدارة بحال من الأحوال بيد أننا نرى أن القضاء الإداري في تاريخهم قضاء يعتمد على الجزاءات أكثر من القضاء الموضوعي ، وقد عرف الإنجليز بشغفهم بإتقان الإجراءات في التقاضي وقد برعوا فيها .

عرف تاريخ الرقابة الإدارية عن طريق ثلاث جزاءات أساسية شهيرة وهي الإلغاء والإجبار والحظر ، ثم عرفوا جزاء التعويض ، وفي الناحية الجنائية عرفوا أمر إحضار المعتقل الذي يطعن في أسباب إعتقاله ، وكانت هذه الرقابة بيد الملك ، ثم انتقلت منه ، بعد توسع أعمال الملك ، إلى مجلسه المسمى بمجلس الملك وهذا المجلس يماثل مجلس الملك في فرنسا وهو الذي أصبح مجلس الدولة بعد زوال الملكية في فرنسا ، وبوجود هذه الرقابة في مجلس الملك الذي كان يفصل في المسائل الإدارية ويصدر الجزاءات المذكورة فأنه يمكن القول بان التاريخ الإنجليزي عرف القضاء الإداري منذ عهد بعيد وانتقلت هذه السلطات بمرور الزمن إلى المحكمة العليا الإنجليزية[1] .

وفي مسيرة التطور وقد أصبحت الدول دول رفاهية وليست دولاً لمجرد الحكم ، اتسعت رقابة القضاء واتسعت قواعدها تبعاً لذلك .

المعروف عن القانون الإنجليزي انه غير مكتوب ، وإنما كانت الأحكام تصدر من القضاء وكان القضاء يتقيد بسوابقه ، وكان نفس الشيء في القضاء الإداري الفرنسي ، وقد بنى أسسه وإجراءاته عن طريق التطور القضائي وتراكم السوابق ، وهنا اتفق القانون الإنجليزي والفرنسي ، وان كان القانون المدني مكتوباً في فرنسا ، فان القانون الإداري لم يكن مكتوباً ، وقد تطور عن طريق سوابق القضاء ، وكذلك كان الحال بالنسبة للقضاء الإداري في انجلترا ، ولكن المبادئ القانونية التي وضعتها سوابق البلدين تكاد تكون متطابقة وقد تأثر كلاهما بالآخر ، وقد صارا إلى اتفاق في أخر أيامهما بعد خلاف دام سنين عديدة[2] .

والمستقريء للتاريخ في البلدين يجد أن الخلاف بينهما حول الجهة التي تتولى الفصل في الدعاوي ، وليس في موضوع الفصل ، وقد كان الإنجليز يتوجسون من مجلس الدولة الذي قام على أعقاب الثورة الفرنسية وكان الإنجليز يرون فيه حماية للجهاز التنفيذي من تصدي القضاء لأفعاله حين يرفع [3] .

1/ دكتور محمد محمود ابوقصيصة ، مبادئ القانون الاداري السوداني ، الطبعة الثالثة1999م ،صفحة 18.

2/ دكتور محمود مصطفى المكي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 213.

المواطنون ظلاماتهم ضد الجهاز التنفيذي الفرنسي ، ولكن الإنجليز أخذوا يعجبون به آخر الأمر حين لمسوا فيه أنه أصبح محكمة مستقلة تصدر قراراتها في مأمن من الجهاز التنفيذي .

وقد كان القضاء الإداري الإنجليزي منتقداً من حيث ان إجراءاته كانت معقدة وغير منطقية ، إذ كان لكل طلب إجراءاته المنفصلة حسب الجزاء الذي يطلبه الشخص المتضرر ، ولم يكن متاحاً للشخص أن يطلب أكثر من جزاء في دعوى واحدة ، ثم انه لم تكن هناك فرصة لطلب إجراءات وقتية.

عرض أمر جزاءات القانون الإداري أمام لجنة أصدرت توصياتها في عام 1977م بتوحيد الإجراءات في التقاضي الإداري ، وهذا بالنسبة لجزاءات القانون العام الثلاث وهي جزاء الإلغاء والحظر والإجبار ثم جزائي القانون الخاص وهما المنع والإعلان أو التقرير، وصدر بذلك تعديل في لوائح إجراءات المحكمة العليا في عام 1978م ، ثم أصدرت نفس الإجراءات في قانون المحكمة العليا سنة 1981م ، وبذلك أصبحت الإجراءات على قدر من البساطة ، ولكن اذ جعل القانون إجراءات الدعوى ميسرة بعض الشيء ، وتمتلك المحاكم العادية في انجلترا سلطات واسعة وخطيرة في مواجهة أعمال الإدارة ن إذ يملك القاضي الإنجليزي الحكم على الموظف بعقوبة جنائية إذا وجد ان الفعل يشكل جريمة جنائية ، كما يحكم عليه بالتعويض اذا توفرت أركان المسؤولية التقصيرية ، وفي هذا الصدد يختلف القضاء الإنجليزي عن القضاء الفرنسي ، حيث ان سلطة القاضي في النظام الأخير تنحصر في توجيه أوامر مكتوبة إلى الموظفين تأمرهم بفعل شئ أو الإمتناع عن فعل شيء أو تعديل قرار[1] .

وفي انجلترا تخضع جميع أعمال السلطة الإدارية لرقابة المحاكم النظامية العادية ، ولكن بسبب تنامي نشاط الدولة وماترتب عليه من الحاجة إلى الخبرة والمعرفة الدقيقة للقضايا والمنازعات الإدارية ، بدأ التفكير في إنشاء محاكم خاصة بالإدارة من شأنها سرعة الفصل في المنازعات الإدارية وتفادي التطويل للدعاوى أمام المحاكم العادية[2].

وتطورت الرقابة على أعمال الإدارة في بريطانيا بان كانت في البداية يقوم بها الملك عن طريق جزاءات مشهورة وهي الإلغاء والإجبار والحظر ثم عرف التعويض ، ومن هنا يمكننا القول بان التاريخ الإنجليزي عرف القضاء الإداري منذ عهد بعيد .

1/ دكتور محمد محمود ابو قصيصة ، مبادئ القانون الاداري السوداني ، مرجع سابق ، صفحة 18 ومابعدها .

2/ دكتور محمود مصطفى المكي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، صفحة 213.

مزايا النظام الانجليزي :-

وهي المزايا التي يسوقها أنصار النظام في الدفاع عن وجهة نظرهم والتي يمكن إيجازها فيما يلي :-

1/ أهم ما يمتاز به هذا النظام في نظر أنصاره أنه يحقق مبدأ سيادة القانون على أكمل وجه ، لأن الحكام والمحكومين يخضعون لقواعد قانونية واحدة ، وان المحاكم العادية تنظر في المنازعات المدنية والإدارية على حد سواء مما يعد تطبيقآ لمبدأ المشروعية ـ كما يرى فقهاء الإنجليز ومنهم الفقيه دايسى .

2/ يجد أنصار هذا النظام انه خير وسيلة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد اعتداء الإدارة ، إذ لايجوز أن تتمتع الإدارة بامتيازات في مواجهة الأفراد ، فتنشأ لها محاكم خاصة هي المحاكم الإدارية ، بل يتوجب أن تخضع الإدارة شأنها في ذلك شأن الأفراد للمحاكم العادية ، حيث أن هذه المحاكم وحدها القادرة على حماية حقوق وحريات الأفراد.

3/ كما يمتاز النظام القضائي في النظام الموحد بالبساطة وعدم التعقيد ، حيث ان وجود هيئة قضائية واحدة في الدولة تفصل في مختلف الدعاوى يزيل الإشكالات المتعلقة بتنازع الاختصاص وتعارض الأحكام ، كما هوعليه الحال في النظام القضائي المزدوج[1].

مساوئ النظام الأنجلوسكسوني :-

ويرى خصوم هذا النظام بان مساوئه تفوق مزاياه المزعومة ، ويمكن إيجاز هذه المساوئ في الأمور التالية .

1/ لقد تجاهل نظام القضاء الموحد دور الإدارة العامة في تحقيق المصالح العامة ، التي توسعت مهامها ، مما يستدعي الاعتراف للإدارة بوضع قانوني خاص يمكنها من أداء دورها على أكمل وجه .

2/ لم يتمكن هذا النظام من تحقيق الحماية الكافية للأفراد ، بسبب لجوء الإدارة الى وسائل متعددة للتخلص من المسؤلية ، والتهرب من رقابة القضاء ، بان تضمن مشروعات القوانين التي تعرضها على البرلمان نصوص اللوائح والقرارات الإدارية التي تريد اصدارها تنفيذآ لتلك القوانين لتضفي عليها حصانة، شأنها في ذلك شأن القوانين لتكون مثل القوانين غير خاضعة لرقابة المحاكم ، كما تلجأ الإدارة إلى النص الصريح في القانون على أن اللوائح والأوامر التي يصدرها الوزير تنفيذآ لهذا القانون تكون نهائية ، ولا تقبل الطعن أمام أية جهة قضائية[2] .

1/ د - محمود حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، مرجع سابق ، ص95 وما بعدها .

2/ الدكتور عبداللة طلبة ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، صفحة 69ومابعدها .

3/ لقد عجز هذا النظام عن حماية الأفراد ضد تعسف الإدارة بشكل واضح ، وذلك في موقف المشرع الإنجليزي من ذلك النظام عندما لجأ من خلال قوانينه إلى تضييق نطاق اختصاص المحاكم العادية في نظر المنازعات الإدارية ، ومنح الإدارة نفسها سلطة الفصل في هذه المنازعات ، أو عن طريق لجان تشكلها لهذه الغاية

4/ لقد خلط هذا النظام بين العمل الإداري والعمل القضائي عندما منح القضاء اختصاصات إدارية ومنح بعض الموظفين وبعض اللجان الإدارية اختصاصات قضائية أو شبه قضائية ، ومن شأن هذا الخلط المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم ، كما إن هذا النظام يمكن القاضي من إصدار الأوامر والنواهي للإدارة والحلول محلها مما يؤدي إلى المساس باستقلالها ، ويخالف مبدأ فصل السلطات .

5/ إن هذا النظام الذي مؤداه تضييق مسؤولية الدولة وإلقاء المسؤولية على الموظفين ، يلحق الضرر بالوظيفة العامة ، لأنه يؤدي الى تقليل روح المبادرة والإبتكار عند الموظفين خوفاً من تحمل المسؤولية[1].

كقاعدة عامة في النظام الأنجلوسكسوني تخضع أعمال السلطة الإدارية لرقابة المحاكم النظامية العادية ؛ إذ لايوجد قضاء إداري مستقل ، ولكن بسبب تنامي نشاط الدولة وما ترتب عليه من الحاجة إلى الخبرة والمعرفة الدقيقة تفكير في إنشاء محاكم خاصة بالإدارة من شأنها سرعة الفصل في المنازعات الإدارية وتفادي التطويل أمام المحاكم العادية[2].

مما سبق يمكن القول بأن نظام القضاء الموحد عجز عن تأمين أهدافه الأساسية المتمثلة في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم وذلك لتعقد إجراءاته وبطئه في الفصل في الدعاوى وتراكمها مما حدا بالفقه والقضاء إلى المطالبة بإنشاء قضاء إداري مستقل إلى جانب القضاء العادي ، وهذا بدوره يساعد الإدارة على القيام بأعمالها خدمة للصالح العام ، وضمان حقوق الأفراد وحرياتهم على الوجه الأكمل .

خلاصة القول هو أن انجلترا لم تعرف نظام القضاء بالمفهوم المزدوج ، فليس بها محاكم إدارية كماهو موجود في النظام الفرنسي ، حيث يقضي النظام الإنجليزي بإختصاص محاكمها العادية بالفصل في كافة المنازعات سواء كانت بين الأفراد أوبينهم وبين الإدارة ،لذلك سمي النظام القضائي في إنجلترا بنظام القضاء الموحد.

1/ د- عبدالله طلبة ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، صفحة 69ومابعدها .

2/ د - محمود حافظ ، القضاء الإداري في الأردن ، عنه د-محمود مصطفى المكي ، مدخل لدراسة القانون الإداري ،ص212.

رابعاً: نشأة وتطور القانون الإداري السوداني :-

1/ نشأة القانون الإداري في النظام السوداني:-

من المعلوم أن السودان مر بمراحل كثيرة ومختلفة فكما أن الإنسان في بداياته كان يصرف أموره ويديرها بطريقة فطرية كان إنسان السودان كذلك فعندما نزلت الديانات والمعتقدات الدينية تأثر بها الإنسان تأثيرا كبيراً ، فكانت هنالك ممالك مسيحية وغيرها ،ودخلت أحكام الشريعة الإسلامية السودان منذ الفتوحات الإسلامية حيث فتحت مصر عنوة ثم دخل الإسلام السودان في عهد القائد عبدالله بن ابي السرح وتم الإتفاق بين سكان السودان الأوائل (اتفاقية البقط) فأصبحت إدارته تتم وفقآ لأحكام الشريعة الإسلامية فقامت عدة سلطنات إسلامية في السودان منها السلطنة الزرقاء في سنار وسميت زرقاء لقيامها على ضفاف النيل الأزرق حسب بعض الروايات والسلطنة الخضراء في دارفور لخضرة تلك الأراضي ومن ثم جاء المستعمر البريطاني والذي كانت الشمس لاتغيب عن مستعمراته حكم السودان ردحاً من الزمان حتى تحرر السودان منه وصدرت قوانين تنظم الحكم والقرارات وكيفية الطعن فيها ومن بين ذلك قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م ثم قانون القضاء الإداري لسنة 1996م الملغي ثم قانون القضاء الإداري لسنة 2005م والذي هو ساري الآن[1] .

2/تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان :-

نسبة لوقوع السودان تحت الإنتداب البريطاني ، إرتبط التنظيم القضائي في السودان بالنظام الأنجلوسكسوني بصفة عامة وإنجلترا بصفة خاصة فنجده سار على نهج القضاء الإنجليزي فيما يتعلق بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة من حيث إصدار أوامره للإدارة بفعل شيء معين يمنع القانون القيام به وما يعرف بأوامر الإمتثال (Mandamus) ثم إستمر هذا النظام حتى صدور قانون المرافعات المدنية لسنة 1972م الذي نظم الطعن في القرارات الإدارية ، وبذلك قد أضيفت سلطة جديدة لسلطات القضاء وهو قضاء الإلغاء وهو مبدأ معروف في الفقه القاري وإلى جانب أوامر الإمتثال وهو مبدأ مقرر في الفقه الأنجلوسكسوني[2] .

ثم صدر قانون الإجراءات المدنية لسنة 1974م والذي قرر اتجاه الطعن في القرارات الإدارية كما سبق وان قررها قانون المرافعات المدنية لسنة 1972م ، ثم صدر قانون الإجراءات المدنية

1/ا.د حاج ادم حسن الطاهر ، القانون الإداري وأجهزة الرقابة على اعمال الإدارة في السودان،دار جامعة القرآن الكريم للطباعة ، الخرطوم ، الطبعة الثالثة ،2014م ، ط3 ،ص 3 .

2/ د.العطا بن عوف ، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة في السودان ،مرجع سابق ،ص323 .

لسنة 1983م وأقر مبدأ الطعن في القرار الإداري ، وثم صدر قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م والذي الغى ماجاء في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م بخصوص الطعن في القرارات الإدارية وعدل في كثير من النصوص الواردة في القانون السابق[1] .

ويأخذ النظام السوداني بنظام القضاء الموحد حيث كانت تتولى الرقابة القضائية علي القرارات الإدارية المحكمة العليا السودانية قبل استقلال البلاد وفي السنوات التالية للإستقلال ثم أصبحت الولاية لمحكمة المديرية بصدور قانون المرافعات المدنية سنة 1972م حيث نظم القانون إجراءات الطعن بالإلغاء والتعويض ، محدداً إجراءات قبوله وأسبابه ومواعيده ، ثم نص عليه في القانونين اللاحقين للإجراءات المدنية لسنتي 1974م و1983م[2] .

نقل قانون المرافعات المدنية لسنة 1972م إختصاص الطعن في القرار الإداري لمحكمة الإستئناف .. ومن بعد ذلك صدر قانون الإجراءات المدنية لسنة 1974م الذي نظم الطعن في القرارات الإدارية وعقد الإختصاص بنظرها ابتداء لمحكمة المديرية إلا أن ذلك القانون قد عدل في 1977م وبموجب ذلك التعديل نقل الإختصاص بنظر الطعن في القرار الإداري إلى محكمة الإستئناف بدلاً من محكمة المديرية وأبقى على النظرفي طلبات التعويض عن القرارات الإدارية من إختصاص محكمة المديرية ، وهدف المشرع من في نقل الإختصاص بنظر الطعن في القرارات الإدارية إلى محكمة الإستئناف أن يجعل من الطعن في القرارات الإدارية إستئنافاً لقرار الإدارة وليس كمحكمة أول درجة ، ويخضع الطعن لنفس الإجراءات والمواعيد التي تخضع لها الدعاوى المدنية في مرحلة الإستئناف والنقض ولم يفرد لها دوائر معينة ، ثم صدر قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م والذي بموجبه ألغى قانون الإجراءات المدنية لسنة 1974م ، وأعطى قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م إختصاص النظر في الطعون الإدارية لجهتين مختلفتين[3] ، للمحكمة العليا في الفصل في الطعون في القرارات الإدارية التي تصدرها الحكومة المركزية أو أجهزتها وأعطى الإختصاص لمحكمة الإستئناف في الفصل في الطعون في القرارات الإدارية فيما عدا تلك التي تصدرها الحكومة المركزية أو أجهزتها[4].

1/د.يوسف عثمان البشير ، القرار الإداري ،الطبعة الأولى ،1991م، مطبعة الموانئ بورتسودان ، ط ا، ص10 .

2/ د- محمد محمود ابوقصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ،مرجع سابق ، ص113 .

3/ لمادتين 16 و17 من قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983.

4/يوسف عثمان بشير ،القرار الإداري ،نفس المرجع ، ص10.

وفي سنة 1986م عدل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م وبمقتضى هذا التعديل أصبح الإختصاص لمحكمة المديرية للفصل في الطعون في القرارات الإدارية في الفقرة (هـ) التي أضيفت للمادة (18) ، وألغيت المادة الفقرة (هـ) من المادة (18) من قانون الإجراءات 1996م[1] .المدنية لسنة 1983م تعديل سنة 1986م ، بموجب القانون رقم 6لسنة صدور قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة1996م عاد الإختصاص ليكون في يد جهتين مختلفتين[2] حيث جعل الإختصاص لقاضي المحكمة العليا للنظر في الطعون في القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء الإتحادي أوحكومة أي ولاية أو أي وزير سواء كان اتحادياً أو ولائياً ، وجعل الإختصاص لقاضي محكمة الإستئناف للنظر في الطعون في القرارات الإدارية الصادرة من أي سلطة أخرى، ثم ألغي قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م وحل مكانه قانون القضاء الإداري لسنة2005م الصادر في 2005/2/15م ،والذي جعل فيه الإختصاص في الطعون الإدارية لجهتين مختلفتين ، حيث جعل الإختصاص لقاضي المحكمة العليا للنظر في الطعون في القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء الإتحادي أو أي وزير إتحادي ، ولقاضي محكمة الإستئناف للنظر في الطعون في القرارات الصادرة من أي سلطة عامة أخرى غير المذكورة في إختصاص قاضي المحكمة العليا ، وتصدر هذه المحاكم أحكامها في الطعون الإدارية بصورة إبتدائية ويتم إستئناف أحكام أي من المحكمتين أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا ، والتي يكون حكمها نهائياً إلا إذا أذن رئيس القضاء بالمراجعة[3] .

هذه المحاكم التي ظل الإختصاص بنظر الدعوى الإدارية يتأرجح بينها هي محاكم عادية في ظل قضاء إداري منفرد، وعندما يرد في السوابق القضائية ذكر لمحاكم إدارية لايعني ذلك وجود قضاء إداري مختص "أي متخصص كما في نظام القضاء المزدوج"، وفي رأيي أن نظام القضاء الموحد هو الأمثل حيث ان القضاء الواحد هو الجهة التي يطمئن لها الخصوم عند المنازعات لما يمتاز به من حيدة وإرث طيب ثبت عبر التجربة العملية رغم تقلبات الظروف والأيام، وأن عملية التخصص التي يتزرع بها المنادون بنظام القضاء المزدوج وأنها تفيد في سرعة الفصل والإلمام بدقائق المنازعات نقول لهم ليس هنالك ما يمنع القضاء الموحد من الإستفادة من خبرة أي خبير في مجاله والإستعانة بها في أي معضلة تحتاج لخبرة دقيقة ، وان هذا يكون أقرب للعدل حيث يقوم القاضي

1/ يوسف عثمان بشير ،القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص011.

2/ قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م ،المادة 20 .

3/ د. محمود مصطفى المكي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص217 .

بعرض الوقائع وماقدم حولها من طرفي النزاع ثم يفصل بحيدة القضاء بعيداً عن التأثر بأي رأي سوى ذلك الذي يقود للحق ، ومعلوم أن كل دراسة وكل مهنة تترك أثرها على سلوك الفرد كالأسرة والمجتمع تماماً ، فالقضاء أول ما يلبسه للقاضي الحياد والتجرد مع ترك باب التنحي مفتوحاً لمن وجد في نفسه مظنة تأثير هذا مع وجود قضاء مظالم لإنفاذ مايعجز القضاء عن إنفاذه ، ومايقع من ظلم من الولاة والحكام وأعوانهم .

الفصل الثاني:-

ماهية القرار الإداري وعناصره (خصائصه)

ويحتوي على مبحثين :-

المبحث الأول :مفهوم القرار الإداري لغةً وإصطلاحاً وقانوناً .

المبحث الثاني :عناصر القرار الإداري .

المبحث الأول

مفهوم القرار الإداري

أولاً: تعريف القرار الإداري لغة .

معلوم أن سلطات الدولة الثلاث (السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية) عندما تقوم بوظائفها وأعمالها فليس كل تلك الأعمال تخضع للرقابة القضائية فعند ممارسة السلطة التنفيذية لأعمالها السياسية والسيادية وعند ممارسة السلطتين التشريعية والقضائية لأعمالهما الدستورية فإن هذه الأعمال لاتطالها الرقابة القضائية ، وإنما تنحصر في الأعمال الإدارية عند ممارستها بواسطة هذه السلطات ، لذا تكمن اهمية وتعريف القرار الإداري .

أ ـ تعريف القرار لغة :ـ

القرار والقرارة : ماقرّ فيه والمطمئن من الأرض[1] .

القرارة والقرار : ما قرّ فيه الماء ، والقرار والقرارة من الأرض : المطمئن المستقر ، و قيل هو القاع المستدير[2] ، القرار المستقر من الأرض ، وأقرّ الله عينه أى أعطاه حتى تقرّ فلا تطمح إلى من هو فوقه ، وأقرّ بالحق إعترف به وقرره غيره بالحق حتى أقرّ به ، وأقره في مكانه فأستقر ، قرّره بالشيء حمله على الإقرار به وقرّر الشيء جعله في قراره ، وقرّر عنده الخير حتى استقر وفلان لا يتقار في مكانه أي ما يستقر[3] .

1/ مجد الدين الفيروز أبادي ، القاموس المحيط ، المجلد الثاني ، دار المعرفة ، بيروت لبنان ، (729هـ ـ 817هـ) ، ص 115 .

الفيروز أبادي هو : مجد الدين بن يعقوب الفيروز أبادي .

2/ أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ، إبن منظور الأفريقي المصري ، لسان العرب ، المجلد الخامس ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ،.(630 هـ ـ 711 هـ) ، ص 86 .

3/ محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الحديث ، القاهرة ، 2008م ، ص288 .

ب ـ تعريف الإدارة لغة :ـ

داره في دور ، ودور الدار مؤنث ، وقوله تعالى (وَلَنِعْمَ دَارُ الْمُتَّقِينَ)[1] يذكر على معنى المثوى والموضع والدارة أخص من الدار ، والدارة أيضاً الدائرة حول القمر وهي الهالة ، ويقال مابها ديّار أي أحد وهو فيعال من درت ، ودار يدور دوراً بسكون الواو ودوراناً بفتحها وأداره غيره ودوّر به ، وتدوير الشيء جعله مدوراً ، والمداورة كالمعالجة ، والدورای الدهر يدور بالإنسان احوالاً[2] .

ثانياً: تعريف القرار الإداري إصطلاحاً .

أورد عدد من الفقهاء مجموعة من التعاريف ، ... لتوضيح الفرق بين القرارات الإدارية من جهة الأعمال الحكومية والتشريعية من جهة اخرى[3].

وعرف القرار الإداري " بأنه إفصاح من جانب الإدارة يصدر صراحة أو ضمناً ، في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً في حدود المجال الإداري ، ويقصـــــد منه إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية[4]".

وأيضاً عرف القرار إداري بأنه القرار الذي تصدره الجهة الإدارية أثناء ممارستها لوظيفتها وبوصفها سلطة عامة ، بالتعبير عن إرادتها وحدها في مسألة تتعلق بحق شخص أو أشخاص معينين بذواتهم ، بقصد إحداث أثر قانوني فيه[5].

ثالثاً: تعريف القرار الإداري في القانون وعلم الإدارة ـ

1/ تعريف القرار الإداري في القانون :ـ

قانون القضاء الإداري عرف القرار الإداري بأنه يقصد به القرار الذي تصدره أي جهة بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث اثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب شخص أو أشخاص ويشمل رفض تلك الجهات أو إمتناعها عن إتخاذ قرار كانت ملزمة قانوناً بإتخاذه[6].

1/ سورة النحل ، الآية 30 .

2/ محمد بن أبي بكر عبدالقادر ، مختار الصحاح ، مرجع سابق ، ص 126.

3/د. محمود مصطفى المكي، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 93 .

4/ د. محمد فؤاد عبد الباسط ، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري ـ العقد الإداري) مكتبة الهداية ، الإسكندرية 1979م ،ص6.

5/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 34 .

6/ قانون القضاء الإداري السوداني ، لسنة 2005م ، المادة(3) .

يمكن القول بان هناك تقارباً بين تعريف القرار الإداري إصطلاحاً وقانوناً ، وذلك لأن القانون الإداري قانون متطور ونصوصة تستمد من الممارسات العملية والتطبيقات القضائية ودراسات فقهاء القانون الإداري .

2/ تعريف القرار الإداري في علم الإدارة :-

هو الإختيار الأمثل بين عدة بدائل توصلت إليه الإدارة عبر مراحل صنع القرار لمواجهة مشكلة معينة لتحقيق هدف أو أهداف محددة مصحوبة بتحديد الوسائل والإجراءات التي تستلزم تنفيذه بواسطة استعمال صلاحيات السلطة العامة[1] .

أو هو الإختيار الأمثل لواحدة من البدائل المختلفة المتاحة بعد دراستها وتمحيصها مصحوبة بتحديد وسائل وإجراءات تنفيذه وذلك لتحقيق هدف أو أهداف معينة وإن عملية إتخاذ القرار الإداري في علم الإدارة العامة تمر بعدة مراحل هي[2] :-

أ/ التعرف على المشكلة محل القرار الإداري وتحليلها بدقة .

ب/ تقييم البدائل المتاحة لحل المشكلة المطروحة محل القرار .

ج/ فحص وتحليل الوقائع المتصلة بكل البدائل المتاحة .

د/ مقارنة النتائج المترتبة على كل واحدة من هذه البدائل .

هـ/ إختيار أمثل البدائل المطروحة المناسبة لحل المشكلة الماثلة لتحقيق الهدف المحدد ، وهو القرار الإداري .

وبذلك لايكون إتخاذ القرار الإداري كخبط عشواء وإنما يولد ويتخذ بعد دراسة وتمحيص للمتاح والمطلوب ، للوصول للهدف المنشود بأقل تكلفة وأسهل وأقرب الطرق والحصول على أفضل النتائج .

1/ أحمد عبدالعظيم ، القرار الإداري وأسباب إلغائه ، مرجع سابق ، ص 38 ،37 .

2/ المرجع السابق ،ص34 .

المبحث الثاني

عناصر القرار الإداري

هناك عناصر لازمة لصدور القرار الإداري يتعين توافرها حتى ينتج القرار أثره وتتمثل هذه العناصر في:

أولاً: صدور القرار الإداري من جهة إدارية بإرادتها وحدها .

العنصر الأول من عناصر القرار الإداري هو أن يصدر ذلك القرار من جهة إدارية وأن تكون تلك الجهة الإدارية أصدرت القرار بإرادتها وحدها وعند تلمس إتجاهات القانون ، يتبين أن الجهة الإدارية هي الجهة ذات الشخصية الإعتبارية العامة المخول لها قانوناً مباشرة الوظيفة الإدارية[1] .

وبهذا لابد أن تكون الجهة الإدارية مصدرة القرار ذات شخصية إعتبارية عامة فلابد أن تكون عامة ، لأن الشخصيات الإعتبارية الخاصة وماتصدره من قرارات لا تعتبر قرارات إدارية . ثم يجب ان تصدر الجهة الإدارية ذات الشخصية الإعتبارية العامة قرارها بناء على تخويل من القانون فكل قرار يصدر من غير تخويل من القانون يكون منعدم الأثر وربما وضع الجهة الإدارية تحت المساءلة .

لذلك يشترط توافرثلاث شروط في الجهة الإدارية[2] :-

1/ ان تكون ذات شخصية إعتبارية .

2/ أن يخول لها القانون مباشرة الوظيفة الإدارية .

3/ أن يصدر القرار بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة .

الشرط الأول:أن تكون الجهة الإدارية ذات شخصية إعتبارية.

وتعرف الشخصية الإعتبارية بأنها مجموعة من الأشخاص والأموال يتوفر لها كيان ذاتي مستقل تستهدف تحقيق غرض معين وتتمتع بالشخصية القانونية في حدود هذا الغرض[3] .

1/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ،مرجع سابق ، ص24 .

2/ أحمد عبد العظيم ، القرار الإداري وأسباب إلغائه ، مرجع سابق ، ص40 .

3 / الإنترنت ، موقع وكبيديا ، الثلاثاء ،2018/3/6م ، الساعة 42: 10 .

لقد عرف قانون المعاملات المدنية السوداني لعام 1984م الأشخاص الإعتبارية كمايلي[1] :-

أ/ الدولة والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية إعتبارية .

ب/ الهيئات والطوائف الدينية أو أي جهة أخرى ترى الدولة منحها شخصية إعتبارية .

ج/ الأوقاف .

د/ الشركات التجارية .

هـ/ الجمعيات والشركات المنشأة وفقآ لأحكام القانون .

و/ كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الإعتبارية بمقتضى نص في القانون .

ونصت المادة (24) في البند 1/ بأنّ الشخص الإعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ماكان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي يقررها القانون .

2/دون المساس بعموم أحكام البند (1) يكون للشخص الإعتباري :-

أ/ ذمة مالية مستقلة.

ب / أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقرها القانون .

ج/ حق التقاضي .

د/ موطن مستقل ، ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته ، والشخص الإعتباري الذي يكون مركزه الرئيسي في الخارج وله نشاط في السودان يعتبر مركز إدارته بالنسبة للقانون الداخلي المكان الذي توجد فيه الإدارة المحلية.

3/ يكون للشخص الإعتباري من يمثله وفقاً لأحكام القانون الخاص به.

ومن النص أعلاه يمكن أن نعرف الشخصية الإعتبارية بأنها مجموعة من الأشخاص والأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين ، ويعترف القانون لها بالشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق ذلك الغرض .

1/ قانون المعاملات المدنية السوداني لسنة (1984)م ، المادة 23 و24.

والأشخاص الإعتبارية نوعان ، إما أشخاص إعتبارية عامة أو أشخاص إعتبارية خاصة ، ويراد بالأشخاص الإعتبارية العامة الدولة والأجهزة والوحدات الحكومية التي تنص عليها المادة 4/33 من قانون الإجراءات المدنية[1] ، والمادتين 2و5 من قانون الخدمة العامة لسنة 1973م ، وأي جهات أخرى يضفي عليها القانون صفة الشخصية الإعتبارية العامة كالمجالس المتخصصة مثل مجالس الإدارة والمجالس المهنية والفنية ، وتعتبر الأشخاص الإعتبارية العامة جزء من تكوين الدولة وتقوم على أساس التخصص في الأهداف ، في حين أن الأشخاص الإعتبارية الخاصة من تكوين الأفراد[2] .

الشرط الثاني : أن يخول لها القانون مباشرة الوظيفة الإدارية.

أما الشرط الثاني فهو أن يكون القرار صادر من الشخصية الإعتبارية بموجب تخويل من القانون فيقصد به ان يكون القانون هو من فوض الشخص الإعتباري العام لمباشرة الوظيفة الإدارية ، والوظيفة الإدارية حسب نص المادة (6) من من قانون الخدمة العامة لسنة 1995م هي مجموعة الواجبات والمسئوليات والسلطات التي تسند أو تفوض من سلطة ذات إختصاص لفرد واحد بغرض إنجاز الخدمات المنوط بها لصالح الوحدة التي يتبع لها ، وأحياناً ينص القانون على تكليف مجلس او لجنة أو هيئة لمباشرة إختصاصات وظيفة معينة وفق المادة (20) من قانون تفسير القوانين والنصوص العامة لسنة 1974م[3] .

الشرط الثالث : أن يصدر القرار بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة.

إن المقصود بصدور القرار الإداري من جهة إدارية بإرادتها وحدها هو أن يصدر القرار من جهة إدارية كأن يصدر القرار من مؤسسة حكومية ، او هيئة أو طائفة دينية منحتها الدولة شخصية إعتبارية ، وذلك حتى يكون القرار ذو طابع إداري ويخضع لأحكام القانون العام ، وتختص محاكم القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تثور بشأنه ، وهذا ما يميز القرار الإداري من غيره من الأعمال التي تقوم بها السلطات أو الهيئات العامة الأخرى ،فيكون القرار قراراً قضائياً اذا صدر من الهيئة القضائية ، ويكون تشريعياً إذا صدر من هيئة تشريعية وهكذا، وأيضاً يشترط في القرار حتى يطلق عليه صفة قرار إداري أن يصدر من الإدارة بإرادتها وحدها ؛ أي أن يكون أحادي الجانب ؛ بمعنى أن يصدر طبقاً لإرادة الإدارة وحدها ويفرض على الغير من دون رضاه .

1/ قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م ، المادة4/33.

2/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ،مرجع سابق ، ص24 .

3/ أحمد عبد العظيم ، القرار الإداري وأسباب إلغائه ، مرجع سابق ، ص40 .

ثانياً: صدور القرار الإداري من جهة إدارية بصفتها سلطة عامة.

لايكفي أن يصدر القرار الإداري من جهة إدارية بصفتها شخصية إعتبارية عادية وإنما يشترط أن تصدر القرار الإداري بصفتها سلطة عامة ، والقرار الإداري بأحكامه المعروفة من وسائل السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة ،وبناء على ذلك إذا تصرفت الإدارة على أنها شخص من أشخاص القانون الخاص فلا يعتبر أمرها قراراً إدارياً ولو صيغ ذلك الأمر في شكل قرار إداري .

إن الأعمال الوظيفية التي تقوم بها الجهات الإدارية تكون بصفتين ، إما بصفتها شخص إعتباري عادي وإما بصفتها سلطة عامة ، وهذه الأعمال التي تصدرها بصفتها سلطة إدارية عامة تتمتع بحقوق وإمتيازات معينة وهذه هي الأعمال االقانونية التي تطبق عليها قواعد القانون العام ، وتدخل المنازعات الناشئة بسببها في إختصاص القضاء الإداري ، وتتشعب الأعمال القانونية للإدارة الصادرة عنها بصفتها سلطة عامة إلى أعمال تباشرها من جانبها فقط كما هو الحال بالنسبة للقرارات الإدارية وأعمال أخرى تشترك إرادة أخرى مع إرادة الإدارة في إصدارها وهي الأعمال القانونية المتمثلة في العقود الإدارية[1] . ومعنى السلطة العامة ، هي القدرة على إصدار القرارات الملزمة للغير من جانب الإدارة وحدها ، والقدرة على تنفيذها ، وبإستقراء القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية بصفتها سلطة عامة نجدها أربعة أنواع هي[2]:-

1/ قرارات تصدرها الجهة الإدارية من تلقاء نفسها تنفيذا أو تطبيقاً لأحكام القانون بقصد إنجاز الواجبات والخدمات المنوطة بها .

2/ قرارات تصدرها الجهة الإدارية تطبيقاً للقانون بناء على طلب الأشحاص ، ولكنه ليس بناء على خصومة أو منازعة ، وإنما على حالة أو مسألة معروضة للنظر وإتخاذ قرار بشأنها ، كطلب ترخيص أو طلب تسجيل جمعية أو شركة .

3/ قرارات تصدرها الجهة الإدارية بتطبيق القانون على خصومات أو منازعات مطروحة أمامها للفصل أو التسوية ، وتتبع في هذا الفصل إجراءات ذات طبيعة قضائية .

4/ سلطة إصدار قواعد موضوعية عامة ، تطبق على جميع الأفراد ، أو فئة معينة من الأفراد دون تحديد لأشخاصهم ، وهذه اللوائح بحسب القانون ، هي اللوائح والقواعد والأوامر .

1/ د- عبدالغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، دار المعارف للنشر ، الإسكندرية ، 1991م ، ط1 ، ص454 .

2/ د- يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 32و33 .

مما سبق يمكن القول بأن ليس كل القرارات التي تصدرها السلطة العامة قرارات إدارية وتصلح للطعن فيها ، فهنالك بعض القرارات لا تصلح للتقاضي ومن الأمثلة الحية على تلك القرارات القرارات الصادرة من اللجان الرياضية كما جاء في قضية الإتحاد العام لكرة القدم ضد نادي الزهرة الرياضي حيث فاز فريق الزهرة على فريق المريخ في مباراة دورية لكرة القدم وإحتج نادي المريخ حول قانونية إشتراك أحد لاعبي فريق الزهرة في المباراة ورفضت اللجنة الإدارية الطعن المقدم من فريق المريخ وإستأنف المريخ إلى مجلس إتحاد الخرطوم المحلي الذي أيد قرار اللجنة الإدارية وإستأنف المريخ مرة ثانية إلى لجنة الإستئنافات التي قبلت حجته وإعتبرت فريق الزهرة مهزوماً، تقدم فريق الزهرة بدعوى طعن إداري أمام محكمة الإستئناف وقدم المطعون ضده دفعاً بعدم إختصاص المحكمة بنظر النزاع وقد رفضت محكمة الإستئناف الدفع ، فرفع الأمر للمحكمة العليا ، وحيث يقول الطاعنون في طعنهم للمحكمة العليا إن قرارات النزاعات الرياضية لست قرارات إدارية بناء على عرف قديم أخذت به كل الشرائع الرياضية في العالم ، رد المطعون ضدهم بان هذه القرارات هي قرارات إدارية ، وعند نظر المحكمة العليا في الطعن ميزت بين نوعين من القرارات الإدارية : القرارات الإدارية المحضة والقرارات التي تصدرها اللجان كمحاكم خاصة ، وأقرت المحكمة العليا بأن للمحكمة بصفة عامة ولاية النظر في النوعين ، على أن المحكمة قبلت الطعن وقررت عدم إختصاص المحاكم بنظر الطعون في القرارات الرياضية[1]، فالقرار الإداري يتطلب عناصر ومكونات أخرى ، كما أنه ليس كل القرارات الإدارية ذات طبيعة واحدة فإنها تتنوع وتختلف بتنوع وإختلاف الجهات الإدارية والمجالات التي تمارس فيها كل جهة نشاطها الإداري .

1/مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة2005م ، ص 221.

ثالثاً: أن يكون قصد الجهة من القرار إحداث أثر قانوني .

إن الجهات الإدارية عند قيامها بأعمالها المنوطة بها تقوم بأعمال مادية تشمل الأعمال الفنية والتنسيقية والتنظيمية ، وهذه الأعمال لا يكون لها أثر قانون معين إذ الغرض والهدف منها ترتيب وتنسيق وتنظيم الأعمال الإدارية لتنفيذ ما أنيط بها من واجبات عامة ، وهذه الأعمال خلافاً للقرار الإداري الذي تصدره ويكون بطبيعته من الأعمال القانونية ، وهو مايعني أن من شأن هذا العمل إحداث أثر قانوني ملزم للمخاطبين بأحكامه ، وذلك بمجرد صدور القرار ونفاذه[1].

والمقصود بالأثر القانوني للقرار الإداري هو إلغاء مراكز قانونية قائمة أو تعديلها أو إنشاء مراكز قانونية جديدة ، ومعنى المركز القانوني ، هو مجموعة الحقوق والواجبات التي يقررها القانون لشخص معين[2].

مما سبق يمكن القول بأن القرار الإداري عندما تصدره الجهة الإدارية تقصد من إصداره إحداث أثر قانوني بحق شخص أو أشخاص معينين بذواتهم ، فإذا إنعدم ذلك الأثر القانوني للقرار الإداري حيث لم يلغ مركزاً قانونياً قائماً أو يعدله أو ينشيء مركزاً جديداً ، فذلك ليس بقرار إداري وإن ظهر في صورة قرار إداري ، وإنما يعتبر عمل إداري مادي بحت سواء قصدت الجهة الإدارية إحداث أثر ولم يحدث أو لم تقصد إحداث أثر ويمكن التفرقة بين القرار الإداري والعمل المادي في أن الجهة الإدارية تقصد عند إصدار القرار الإداري إحداث أثر قانوني معين وعند قيامها بعملها المادي لاتقصد إحداث إي أثر قانوني ، وإنما يكون قصدها تنسيق وتنظيم أعمالها الفنية والإدارية

1/د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، الناشر منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1993م ، ط2 ،ص76 .

2/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص33 .

رابعاً: تعلق القرار الإداري بشخص أو أشخاص معينين بذاتهم .

يشترط في الأعمال القانونية ؛ أي القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة أن تكون متعلقة بشخص معين أو أشخاص معينين بذواتهم وليس بصفاتهم ، لذلك فهي مراكز فردية وليست مراكز عامة تسري في الأشخاص عموماً دون تحدي[1] .

ولتوضيح ذلك جلياً نقارن بين عنصر الحق الشخصي لفرد أو جماعة معينة في القرار الإداري بالقاعدة القانونية ، حيث يجب تعلق القرار الإداري بالحق الشخصي أي يكون القرار الإداري معنياً به فرداً أو مجموعة من ألأفراد تحديداً ، في حين أن القاعدة القانونية لاتكون إلا عامة ومجردة لاتعني فرداً أو مجموعة معينة بمدلولها وأثرها ، وبالتالي إن صدر القرار الإداري عاماً ومجرداً أصبح قاعدة قانونية ، إن إستوفى شروطها ، والقاعدة القانونية إن هي صدرت وكان معنياً بها فرداً محدداً أو مجموعة من الأفراد محددة أصبحت قراراً إدارياً إن إستوفت شروطه[2].

والحق هو سلطة ذات حدود معينة تمنح لصاحب الحق على محل الحق ، والأصل أن صاحب الحق له أن يستعمل حقه وأن لا يستعمله، فإذا إستعمله فلاحرج عليه، وإن تركه فلا إسم عليه[3] .

وقد ينشأ عن القرار الإداري إلتزام على شخص بعينه أو أشخاص معينين ، فيكون عليهم واجب إنفاذ ذلك الإلتزام وفقاً لمطلوب ذلك القرار الإداري وإلا تعرض الملزم للجزاء ، لأن القرار صادر من سلطة عامة ويمنحها القانون حق إصدار ذلك القرار بقصد إنتاج أثر قانوني معين لتحقيق مصلحة عامة وفقاً لسياسة الدولة ، لذلك تتعدد وتتنوع القررات الإدارية من سلطة لأخرى ومن غرض لأخر مادامت المراكز القانونية توجد وتنقضي والحقوق والإلتزامات تولد وتنهي ، وذلك مادام عجلة الايام والتطور والحياة تسير ، فيضع ذلك السلطات الإدارية أمام واجباتها لتنظيم الحياة وفقاً لسياسة وإرادة الدولة المنظمة والمسئولة عن المجتمع ساعية لرفاهيته وتوفير الحياة الكريمة لمواطنيها[4] .

ويجب أن يكون كل ذلك النشاط وفقاً لما رسم من سياسات ومتطلبات خدمة للصالح العام ، وأن يسلك في سبيل ذلك تنفيذ تلك السياسات الطرق المحددة لكل جهة إدارية أو ما أرساه الإرث الإداري ويمكننا القول بأنه كلما سلكت الجهات الإدارية الطرق المحددة إبتعدت ونجت من المساءلة أيِ كان مصدرها وقوتها .

1/ أحمد عبد العظيم ، القرار الإداري وأسباب إلغائه ، مرجع سابق ، ص 48 .

2/ أحمد عبد العظيم ، المرجع نفسه ، ص49.

3/ عبدالقادر عودة ، التشريع الجنائي الإسلامي ، مؤسسة الرسالة ،بيروت ، ج1 ، 470و471 .

4/ فهد العنزي ، بحث بعنوان القرار الإداري تعريفه وأركانه ، الإنترنت، الخميس 2018/3/1م ، الساعة 4:53.

خلاصة القول هو أنه على الجهات الإدارية الإلتزام بماهو محدد لها في سياسة الدولة العليا من واجبات وطرق إنفاذ ، إلتزاماً بالقانون بمعناه العام مستهدفة تحقيق الصالح العام للمجتمع وليس بتحقيق أهداف ومصالح ضيقة لفئة أو مجموعة معينة ، وكلما إلتزمت الجهات الإدارية بالقانون وإبتعدت عن التأويل والتفسير الموسع للقانون أصابت المطلوب منها ، ولا يعني ذلك الحرفية الجافة والتمسك بالنصوص القانونية من غير إعمال الفكر لتحقيق الصالح العام وتقديم أفضل الخدمات للمجتمع ،لأن القرار الإداري لايخرج في قوالب محددة وإنما يمر بمراحل كلها يعمل فيها الفكر بتحليل الوقائع والنتائج في كل حالة واختيار الأمثل وذلك هو القرار الإداري .

الفصل الثالث

القرارات الإدارية من حيث قابليتها للطعن

المبحث الأول: القرارات الإدارية القابلة للطعن (المعيبة).

المبحث الثاني: القرارات الإدارية التي لاتقبل الطعن .

لمبحث الأول

القرارات الإدارية القابلة للطعن

أولاَ :عيب عدم الإختصاص.

من أسباب الطعن في القرار الإداري عدم إختصاص الجهة التي أصدرت القرار[1] ، والقرارات الإدارية وهي تصدر تتمتع بقرينة المشروعية ؛بمعنى أنه يفترض فيها أنها صدرت صحيحة ومشروعة في كافة عناصرها ومتطلباتها ؛ ولكنها قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس ، إذ لاتمنع صاحب الشأن من أن يقيم الدليل على أن القرار الإداري مشوبآ بعيب من عيوب عدم المشروعية[2] . ومبدأ المشروعية يعني خضوع الدولة في جميع سلطاتها والهيئات التابعة لها للقواعد القانونية المعدة سلفاً والتي تمثل البناء القانوني للدولة[3] . وأول أسباب الطعن في القرارات الإدارية هو عيب عدم الإختصاص ، وهو أن يكون القرار أصدرته جهة إدارية غير مخولة قانوناً بصلاحية إصداره ، وعدم الصلاحية قد يكون مرجعها في شخص مصدر القرار أو في موضوع القرار أو في مكان وزمان إصداره ويمكن أن نشرحها على النحو التالي[4]:-

أ/ الإختصاص الشخصي:-

نظمت دساتير الدولة القانونية الحديثة وتشريعاتها السلطات والإختصاصات داخل الدولة وأوكلت ممارستها إلى مؤسسات متنوعة ، وتتوزع هذه السلطات والإختصاصات بموجب القوانين والأنظمة أيضاً داخل هذه المؤسسات على مجموعة من الموظفين يعرفون بمتخذي القرارات أو صانعي القرار داخل المؤسسة وهم المخولين بالتعبير عن إرادة الهيئة الرسمية التي يعملون بها ، ولا يجوز لغيرهم التعبير عن هذه الإرادة ، ويتأسس معيار توزيع سلطة الدولة على الإختصاصات المقررة للوظيفة العامة التي يشغلها العضو الإداري بحيث يكون لكل موظف ولاية إصدارها في حدود إختصاصه من حيث الموضوع والزمان والمكان وعليه فإن الإختصاص في القرار الإداري هو الصلاحية القانونية لفرد أو عضو أو لهيئة في التنظيم الإداري لإحداث أثار قانونية معينة بإسم شخص إداري عام[5].

1/ المادة 1/6 من قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م .

2/ د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، الناشر منشأة الدار المعارف ، الاسكندرية ،1995، ط2،ص205 .

3/ د ـ أحمد المصطفى محمد صالح ، مفهوم مبدأ المشروعية ، مجلة العلوم القانونية ، معهد العلوم القانونية والإدارية بالمركز الجامعي بالوادي ، الجزائر ، العدد الخامس ، يوليو 2016م ، ص 57– 79/83.

4/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص57 .

5/ د-محمد عبدالله المغربي ،أسباب الطعن بالقرار الإداري، اوراق منشورة منتدى الموارد البشرية ،الجمعة 2018/3/2.

مماسبق يمكن القول بأن كل وظيفة يشغلها شخص محدد وذلك التحديد أما أن يكون بلإسم أو بالشخص القائم بأعمال تلك الوظيفة ، وهذا الشخص المحدد له سلطة إصدار القرارات المختصة بوظيفته ، فإذا صدر القرار من غير ذلك الشخص المحدد بإسمه أو بوظيفته ، كان القرار معيباً بعيب عدم الإختصاص لأنه صدر من شخص أو موظف غير مختص لإصدار القرار .

ب/ الإختصاص الموضوعي:-

يحدد القانون إختصاصات كل موظف أو جهة إدارية بموضوعات معينة فإذا تجاوز هذا الموظف أو الإدارة إختصاصاته تلك فتعدى على إختصاصات جهة أخرى ، تحقق عيب عدم الأختصاص ، ويكون هذا الإعتداء إما من جهة إدارية على إختصاصات جهة إدارية أخرى موازية أو مساوية لها ، أو من جهة إدارية دنيا على إختصاصات جهة عليا ، أو من جهة إدارية عليا على إختصاصات جهة أدنى منها ، أو إعتداء من السلطة المركزية على إختصاصات الهيئات اللامركزية[1].

كما إن العمل في وحدات الدولة الإدارية يقوم على مبدأ تقسيم العمل والتخصص ، فكل وحدة تقوم بأداء وظيفة معينة لتحقيق أهداف محددة ، فلا يجوز لأي من هذه الوحدات الخروج أو تجاوز إختصاصاتها أو سلطاتها التي حددها القانون ، وإلا أعتبر عملها وقراراتها مشوبة بعيب عدم الإختصاص[2] .

ج/ الإختصاص المكاني والزماني :-

وفقاً لمبدأ توزيع السلطات والإختصاصات بين وحدات الدولة يتبع ذلك المكان والزمان ، فكل مكان معين يكون الإختصاص فيه لموظف أو موظفين محددين إسماً أو وظيفة ، فإن صدر القرار الإداري من غير المختص في المكان المحدد كان قراره معيباً بعيب عدم الإختصاص المكاني وإن كان مصدر القرار له صلاحية إصدار القرارات الإدارية في مكان أخر غير هذا ، كذلك من حيث الزمان[3]

1/ مازن ليليو راضي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار المطبوعات مصر ، 2004م، ط5 ،ص163 .

2/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص163 .

3/د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ،ص209 .

فسلطة إصدار القرارات تمنح للموظف أو الوظيفة من تاريخ محدد وتنتهي بتاريخ محدد ، فيجب على الموظف الإداري الذي يصدر قراراً أن يتأكد من أنه منح تلك السلطة وأن تلك الصلاحية مازالت قائمة، فإن أصدر قرار خارج الإختصاص الزماني كان قراره معيباً بعيب عدم الإختصاص الزماني ، والإختصاص عموماً هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين ، فإنه بالنسبة للقرارات الإدارية يعني قدر الموظف قانوناً على إتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته ، وبالتالي يكون القرار الإداري معيب من حيث الإختصاص نتيجة عدم صلاحية الموظف قانوناً على إتخاذه أو بمعنى أدق عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما لأنه يدخل في نطاق ماتملكه من صلاحيات مقررة لها قانوناً[1] .

بمعنى أخر فإن قواعد الإختصاص من حيث المكان يتم من خلالها تحديد النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يباشر إختصاصه فيه ، فإذا تجاوز هذا النطاق فإن قراراته تكون مشوبة بعيب عدم الإختصاص ، وايضاً قواعد الإختصاص من حيث الزمان وذلك بأن يتم تحديد فترة زمنية معينة يكون لرجل الإدارة أن يباشر إختصاصه فيها ، فإذا صدر قرار خارج النطاق الزمني لممارسته ،كما لو أصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً قبل صدور قرار تعيينه أوبعد قبول إستقالته أو فصله من الوظيفة أو إحالته للتقاعد ، ففي هذه الحالة أيضاً تكون قراراته معيبة بعيب عدم الإختصاص[2] .

د/ عدم الإختصاص الجسيم:-

يطلق الفقه والقضاء على عيب عدم الإختصاص الجسيم إصطلاح (إغتصاب السلطة) ويكون من أثره فقدان القرار لصفته وطبيعته الإدارية فلايعد باطلاً وقابلاً للإلغاء فحسب وإنما يعد القرار معدوماً لا تلحقه أية حصانة ولايزيل إنعدامه فوات ميعاد الطعن فيه ولايتقيد الطعن فيه بشرط الميعاد، وقد حدد القضاء الإداري المقارن الحالات التي يمكن إعتبار القرار مشوباً فيها بعيب عدم الإختصاص الجسيم أو إغتصاب السلطة ونتناول فيما يأتي هذه الحالات[3] :-

1/صدور القرار الإداري من فرد عادي أو هيئة خاصة ، وفي هذه الحالة يتدخل فرد عادي لايتمتع بصفة الموظف في أعمال الإدارة أو أن تتدخل هيئة خاصة في ذلك فيعد القرار الصادر في هذه الحالة منعدماً ولاتترتب عليه أية أثار قانونية .

2/ إعتداء السلطة التنفيذية على إختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية ، فالمشرع غالبا مايحدد إختصاص كل سلطة من السلطات الثلاثة التشريعية ، والقضائية ، والتنفيذية

1/ د - محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ،ص209 .

2/ د- مازن راضي ليلو الوجيز في القانون الإداري ،مرجع سابق ، ص163-164 .

3/ الكاتب إبن مدينة ، منتديات إستار تايمز ، إرشيف شئون قانونية ، الأربعاء 7مارس2018، الساعة 7:38 .

فإذا أصدرت الإدارة قراراً في موضوع هو من إختصاص السلطة التشريعية أو القضائية فإن قرارها هذا يكون من قبيل إغتصاب السلطة .

3/ صدور القرار من جهة إدارية فيشكل إعتداء على إختصاص جهة إدارية أخرى لاتمت إليها بصلة ، ويكون مرجع العيب في هذه الصورة إنتهاك قواعد الإختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، كما لو أصدر المحافظ قراراً هو من إختصاص وزيرالعدل[1] .

هـ / عدم الإختصاص البسيط :ـ

عيب عدم الإختصاص البسيط يختلف عن إغتصاب السلطة أو عن عيب عدم الإختصاص الجسيم في أنه لايؤدي إلى إنعدام القرار الإداري وإنما يجعله قابلاً للإلغاء فقط ، فالقرار الإداري يبقى محتفظاً بمقوماته كقرار إداري ويبقى نافذاً حتى يصدر القضاء حكمه بإلغائه وهذا العيب أقل خطورة من عيب عدم الإختصاص الجسيم لذلك فإن القرار المشوب به يتحصن من الطعن بفوات مدة الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء[2].

خلاصة القول هو أن عدم الإختصاص الموضوعي يعني أن يصدر القرار الإداري من جهة غير مختصة في إصداره أو على العكس من ذلك أن ترفض جهة مختصة إصدار قرار إداري يقع ضمن دائرة إختصاصها ، أما عدم الإختصاص المكاني فيقصد به إصدار سلطة إدارية معينة لقرار إداري لايراعي دائرة نفوذها الترابي ، وبخصوص عدم الإختصاص الزماني ، فيكون عند إصدار القرار الإداري في فترة زمنية لايكون الإختصاص منعقداً فيها للشخص الذي أصدره ، وفي هذه الحالة تكون القرارات الإدارية مشوبة بعيب عدم الإختصاص ، وفي رأيي هذا العيب قليل الحدوث في العمل لأن المشرع كثيراً مايحدد وبدقة النطاق الذي يجوز لرجل الإدارة أن يمارس إختصاصه فيه وغالباً ما يتقيد الأخير بحدود هذا الإختصاص ولا يتعداه .

1/ الكاتب إبن مدينة ، منتديات إستار تايمز ، إرشيف شئون قانونية ، الأربعاء 7مارس2018، الساعة 8:28 .

2/ د ـ ماهر صلاح علاوي ، مفهوم القرار الإداري في احكام القضاء الإداري في العراق ، دار الحكمة ، بغداد ، 1991م ، ص80.

ثانياً :عيب الشكل :-

يقصد بعنصر الشكل المظهر الذي تظهر وتخرج به الإدارة من قراراتها والإجراءات التي تتبعها في إصداره فإذا صدر القرار الإداري دون إلتزام الإدارة للشكليات المحددة قانوناً ، أو دون إتباع الإجراءات المطلوبة قانوناً أو مخالفاً لها يكون القرار الإداري معيباً بعيب الشكل ويكون قابلاً للإلغاء وموجباً للتعويض إن نتج عنه ضرر لمن تأثر مركزه القانوني به ، ومن هنا يمكن تحديد مدلول عيب الشكل ، في أنه تخلف أو إغفال الأوضاع والإجراءات التي يستلزمها القانون ، كأساس لإصدار القرار الإداري[1] .

والأصل أن القرار الإداري لايخضع في إصداره لشكليات معينه ، مالم يستلزم القانون إتباع شكل معين أو محدد أو إجراءات خاصة للإصدار القرار الإداري ، فإذا إستلزم القانون إتباع شكلاً معيناً أو محدداً أو إجراءات خاصة لإصدار القرار الإداري ولم يتبع المطلوب كان القرار الإداري الصادر معيباً بعيب الشكل وأصبح قابل للإلغاء[2] .

والشكليات اللازمة للقرار الإداري تتمثل في نوعين أولهما شكليات لازمة قبل إصدار القرار ،أي إجراءات يوجب القانون إتخاذها قبل إصدار القرار ، وثانيها شكليات لازمة لشكل القرار أي صورته الخارجية[3] .

1/ الإجراءات السابقة لإتخاذ القرار:-

ليس هنالك إجراءات محددة ، يجب إتباعها عند إصدار كافة القرارات الإدارية على نمط واحد ، ولكن كل قرار إداري أوجب القانون إتخاذ إجراءات له ، ويقوم القانون بتحديد تلك الإجراءات لذلك تختلف تلك الإجراءات من قرار لآخر ، فمثلاً لايجوز إحالة موظف إلى مجلس محاسبة إلا بعد تحقيق مكتوب في المخالفة[4] ، كما نص قانون محاسبة العاملين على أنه لايجوز تقديم أي من العاملين أمام مجلس محاسبة مصلحي أو عالي إلا بعد إجراء تحقيق مكتوب عن المخالفة[5] .

1/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص63 .

2/د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ص244 .

3/ يوسف عثمان بشير ، المرجع نفسه ، ص63 .

4/ قانون محاسبة العاملين السوداني لسنة 1976م ، المادة (1/22).

5/ قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية السوداني لسنة 2007م ، المادة (1/13).

وقد يتطلب القانون الموافقة أو المشورة أو التوصية ، كما ينص قانون تخطيط المدن[1] ، حيث يجب على الوزير في كل مايتعلق بقرارات التخطيط أن يرجع إلى لجنة التخطيط ، وأحياناً يتطلب القانون نصاباً محدداً عند إنعقاد المجالس لتصدر قراراتها ، فإن لم يكتمل النصاب المنصوص عليه قانوناً يكون كل قرار معيباً وقابلاً للإلغاء .

2/ الشكل الخارجي للقرار الإداري:-

المقصود بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار الإداري والإجراءات التي تتبع في إصداره ، وتهدف الشكليات إلى ضمان حسن سير المرافق العامة من ناحية ، وضمان حقوق الأفراد من ناحية أخرى ، كما أنها تشكل ضمانة للإدارة نفسها تمنعها من الإرتجالية والتسرع وتهديد حقوق الأفراد وحرياتهم بإتخاذ قرارات غير مدروسة ، أي أنها ليست مجرد روتين أو عقبات أو إجراءات إدارية لاقيمة لها[2] وكما يقول الفقيه الألماني إيهرينغ فإن الشكليات والإجراءات تعد الأخت التوأم للحرية وهي العدو الأول للتحكم والإستبداد[3] ،ويقصد بالشكل الخارجي للقرار الإداري كأن يكون مكتوباً ومسبباً وان لايكون مخالفاً لقواعد العمل الطبيعي كما سيوضح لاحقاً .

أ/ أن يكون القرار الإداري مكتوباً:-

ينص القانون على أن ترفق بالعريضة صورة من القرار المطعون فيه والمستندات المؤيدة للطعن[4] ، وهذا عند رفع الطعن في القرار الإداري وماهو مطلوب مع عريضة الطعن ولاتوجد صورة إلا إذا كان هنالك أصل ، وليكون الأصل موجوداً لابد من إثباته وكتابته ، لذلك إنني أرى وجوب كتابة القرارات الإدارية بالرغم من عدم إشارة القانون صراحةً لذلك ، وإن أشار لذلك ضمناً .

ب/ أن يكون القرار الإداري مسبباً:-

التسبيب هو الأسباب التي يبنى عليها الفعل أو القرار ليمكن مراجعتها ويجب أن تتفق الأسباب مع النتائج ليكون القرار مقنعاً فالشخص الذي يواجه قراراً إدارياً يود معرفة سبب إصدار القرار فهو إما[5]

1/ قانون تخطيط المدن السوداني لسنة 1961، المادة (6).

2/ محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دارالعلوم للنشر ،الجزائر ، 2005م ، ص77و79 .

3/محمد عبدالله الدليمي ، نظرية القرار الإداري ، دار الثقافة للنشر ، الردن ،2001م ، ط2 ، ص89 .

4/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (3/4هـ).

5/ محمد محمود أبو قصيصة ،مباديء القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص186 .

إقتنع به أو طعن فيه للجهة التي لها حق الطعن ، وقد لايكون في مقدوره أن يتظلم من القرار إذا لم يعرف أسبابه وفي هذه الحالة سوف يفقد الحماية القانونية التي من المفروض أن تكون متاحة له[1] .

بعض القوانين تنص على وجوب التسبيب ففي قانون الصيدلة والسموم لسنة 1963م يجب أن يكون قرار رفض الترخيص مبني على أسباب مبررة وكافية ، وبعض القوانين الأخرى لاتنص على وجوب التسبيب ، ولكن جرى العمل في المحاكم السودانية على ضرورة التسبيب عند إصدار القرار الإداري وإلا صدر معيباً وقابلاً للإلغاء .

وفي هذا قضت المحكمة العليا في حكمٍ له بقولها .... بأن أي قرار غير مسبب باطل ولايعتد به ...وإن عدم تسبيب القرارات الإدارية يتعارض معارضة جذرية مع قواعد العدالة والإنصاف[2] .

ومؤدى هذا هو لزوم التسبيب في كل القرارات الإدارية وغير الإدارية ، سواء أوجبه القانون أو لم يوجبه ، وعدم التسبيب هو عيب في الشكل والجزاء هو البطلان والقابلية للإلغاء .

ج/ مخالفة قواعد العدل الطبيعي :-

عدل الموازيين والمكاييل: سواها . وعدل الشيء يعدله عدلاً ، وعادله: وازنه ، وعادلت بين الشيئين ، وعدلت فلاناً بفلان إذا ساويت بينهما ، وتعديل الشيء تقويمه[3] ،ومن قواعد العدل الطبيعي حق السماع وحق الحياد وسيأتي تبيانهما كالآتي:-

حق السماع:-

يعتبر حق السماع أحد قواعد العدل الطبيعي وهو من الحقوق الأساسية لأنه هو حق الشخص في ان يدافع عن نفسه ، وليس هنالك ما هو أشد ظلماً على الإنسان من أن يقضى في حقه دون أن يسمح له بالدفاع عن نفسه فقد يبدىء من الأسباب مايمنع صدور قرار أو حكم عليه[4] ، ففي سابقة أحمد محمد الحسن ضد عبدالله الخليفة محمد قضت محكمة المديرية شندي بإلغاء قرار حاكم الإقليم الشمالي ، وكان السبب الذي بنت عليه حكمها هو أن المدعى عليه الأول (حاكم الإقليم) أصدر قراره دون أن يستمع إلى

1/ محمد محمود أبو قصيصة ،مباديء القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص186و187 .

2/ مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة 1981م ، ص169 .

3/ إبن منظور ، لسان العرب ، مرجع سابق ، ص124 .

4/ محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص181 .

الطرف الآخر مخالفاً قواعد العدالة الطبيعية ، ووجد الحكم التأييد من المحاكم الأعلى[1] .

قاعدة الحياد:-

والتي تعني عدم جواز أن يكون الشخص خصماً وحكماً في آن واحد ، وليس للمرء أن يقضي في شيء له مصلحة فيه ، فالحكم العدل هو الحكم المحايد وإذا إبتعد عن الحياد بطل حكمه ، ليس بسبب مخالفة الشكل فحسب ، وإنما بسبب الفساد الذي هو سبب مستقل للطعن في القرارات الإدارية[2] .

فكل هذه أمثلة لعيب الشكل التي يجب أن يصدر القرار الإداري مبرأ منها وإلا أدت إلى إلغائه ، ويمكننا القول بأن الشكل الخارجي للقرار الإداري مقصود به الصورة والشكل والصيغة التي يصدر بها القرار الإداري ، وعيوب القرار الإداري شكلاً سواء كان في الإجراءات السابقة لإصداره أو في شكله الخارجي كلها تقود لنتيجة واحدة هي إلغاء القرار الإداري لعيب الشكل ، لذلك على الجهات الإدارية أن تتبع ماخطه المشرع والقانون من إجراءات وخطوات وتنفذ أعمالها وفقاً للطريق المرسوم وذلك مثل الذي يسير في النور وغيره كمن يسير في الظلام فهل يستويان؟.... ولو أن الجهات الإدارية عملت وفقاً لما هو مرسوم لها ساعية لتحقيق الصالح العام وإبتعدت عن الإنحرافات لعم الخير وسعد المجتمع .

ثالثاً :عيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه :-

جاء من ضمن أسباب الطعن في القرار الإداري في القانون مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه[3]، ويقصد بعيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه ، الخروج عن الأحكام الموضوعية للقانون واللوائح فيكون القرار الإداري الصادر معيباً

1/ مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة1992م ، ص352 .

2/ محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص185 .

3/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (3/6).

من حيث موضوعه ومضمونه ومحتواه أو محله ، وأن عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يلحق بعنصر المحل في القرار الإداري ' لمخالفة القواعد القانونية الموضوعية[1] .

ولما كان الطعن الإداري يقوم على المشروعية فإن التطبيق الصحيح للقانون هو همه الأول وهو الوسيلة الأساسية لحكم القانون ، وحيث أن المشروعية تنصرف إلى القانون بمعناه الواسع ـ كل قاعدة قانونية ملزمة – فهي ليست مقصورة على مطابقة القانون بمدلوله الضيق بل تمتد إلى الخضوع لكل قاعدة قانونية ملزمة أياً كان مصدرها ، وطبقاً لهذا لا تخضع الإدارة أو الدولة للقانون بمعناه الضيق فقط بل تخضع للقانون بمعناه الواسع من القواعد الدستورية إلى اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بموجب تخويل لإصدارها ، فكل القواعد على إختلاف درجاتها وقوتها تكون النظام القانوني للدولة[2] ، وصور عيب مخالفة القانون هي[3] :-

1/المخالفة المباشرة :وهي ان تسلك الإدارة مسلكاً مخالفاً لنصوص القانون كأن تصدر قراراً إدارياً في موضوع يمنعها القانون من إصداره .

2/الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع، فإذا كانت القاعدة القانونية المراد تطبيقها على الوقائع لاتنطبق عليها نكون أمام خطأ في تطبيق القانون على الوقائع .

3/الخطأ في تفسير أو تاويل القاعدة القانونية .

مما سبق يمكن القول بأنه إذا جاء القرار الإداري مخالفاً للقانون كان معيباً وقابلاً للإلغاء ، ومخالفة القانون قد تكون في تطبيقه كما قد تكون في تأويله ، وأن الإدارة يجب أن تلتزم بالقانون نصاً وروحاً ، بمعنى أن الإدارة يجب عليها عند إصدارها لقراراتها الإدارية بجانب عدم مخالفة القانون أن تبحث عن رغبة المشرع وأن يكون قرارها من أجل تحقيق الغرض الذي صدر القانون من أجله ، ويقصد بالخطأ في التأويل بان تعطي الجهة الإدارية القاعدة القانونية معنى مختلف عما قصده المشرع ، والتأويل بهذا يكون خطأ في حد ذاته بإعتبار معناه في إصطلاح الفقه الإسلامي هو "إخراج اللفظ عن ظاهر معناه إلى معنى أخر يحتمله[4] .

1/ د - محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص304 .

2/ د- محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق، ص192 .

3/ د - محمود سامي جمال الدين ، نفس المرجع، ص305.

4/ محمد أبو زهرة ، أصول الفقه ، مرجع سابق ، ص129 .

رابعاً:عيب إساءة إستعمال السلطة والإنحراف بها :-

إن الإدارة عند سعيها وعملها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتلك هي غايتها ، فإذا ما إنحرف رجال الإدارة بالسلطة الممنوحة لهم لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة أو غير تلك التي يستهدفها المشرع بقوانينه يكونون قد أساءوا إستعمال السلطة وإنحرفوا بها لتحقيق غايات غير مقصودة من المشرع ، وحسناً فعل المشرع السوداني[1] بأن جعل عيب إساءة السلطة ضمن أسباب الطعن في القرار الإداري .

ومن ثم فإنه يمكن تعريف الإنحراف بالسلطة بحيدة رجل الإدارة عن تحقيق الهدف الذي منح لأجله سلطة إصدار القرار[2] ، لذلك نجد عيب الغاية أو الإنحراف بالسلطة من أخطر العيوب التي قد تلحق بالقرار الإداري وأكثرها غموضاً ودقة وحساسية ويتطلب من القاضي الإداري الغوص والتمحيص للوصول للأغراض التي سعى رجل الإدارة لتحقيقها من قراره محل الطعن مستصحباً هدف المشرع والقانون وهو المصلحة العامة .

وإن رجل الإدارة يباشر إختصاصاته التي منحها له القانون لتحقيق المصلحة العامة في ظل إمتياز السلطة التقديرية وفقاً لضابط المشروعية ، حيث تنصب رقابة القضاء في هذه الحالة على عناصر نفسية وزاتية تتعلق بمصدر القرار ومقاصده أو نواياه وهي إمور يصعب التحقق منها[3] .

صور عيب الإنحراف بالسلطة :-

1:مخالفة المصلحة أو الأهداف العامة .

يكون الحال كذلك إذا صدر القرار الإداري وكانت غايته ليس تحقيق مصلحة او هدف عام كما هدف المشرع والقانون ، وإنما تحقيق هدف أو مصلحة لاتمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو إستخدام السلطة بغرض الإنتقام ، أو التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية ، أو إستخدام السلطة لغرض شخصي فإن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء والأصل أن كل قرار إداري يستهدف المصلحة العامة ويفترض فيه ذلك وعلى من يدعي خلاف ذلك الإثبات[4] .

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (4/6).

2/ د- عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 1994م ، الطبعة الثانية ، ص34 .

3/ د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص337 .

4/ د- مازن راضي ليليو ، الوجيز في القانون الإداري مرجع سابق ، ص169-170 .

2 :مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف .

كل قرار إداري يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة أو هكذا يجب أن يكون ، وليتم تحقيق ذلك رسم وحدد القانون لكل جهة إدارية اهدافاً ومصالح تعمل على تحقيقها ، فإذا خالفت جهة إدارية معينة القانون لتحقيق مصلحة عامة غير مناط بها تحقيقها كان قرارها مخالفاً لقاعدة تخصيص الأهداف ، وإن كانت النية حسنة والبواعث حميدة ، لأن لكل جهة إدارية أهدافاً محددة ومخصصة تسعى إلى تحقيقها لا تتعداها لتحقيق أهداف وغايات هي من إلتزامات وواجبات جهات إدارية أخرى ، ومثال لذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهداف ثلاثة لايجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة ، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرارات الضبط الإداري فإن قرارها يكون معيباً وجديراً بالإلغاء[1] .

وسائل إثبات عيب الإنحراف بالسلطة:-

وفقاً للقاعدة الذهبية في الإثبات البينة على المدعي ، فإنه عند تطبيق هذه القاعدة في القضاء الإداري الإفتراض الأول أن الإدارة جاءت قراراتها سليمة ووفقاً للقانون المطلوب وعلى من يدعي خلاف ذلك الإثبات وإقامة الدليل ، فتكون هنا على المدعي صعوبة بالغة في إثبات العيب أو المخالفة ، وعليه فإنه إنطلاقاً من حرص القضاء الإداري على إعلاء المشروعية فإنه تجاوز ملف الدعوى في مجال إثبات عيب الغاية إلى غيره من الأدلة التي يمكن للمدعي تقديمها ، وهي مجموعة قرائن من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غايتها من وراء إصدار القرار الإداري ومن أهم تلك القرائن التي يعتمد عليها القضاء الإداري مايلي[2] :-

أ/ الظروف المحيطة بالقرار وكيفية تنفيذه ، كأن يصدر القرار لتحقيق اهداف وغايات لاتخدم المصلحة العامة وإن البست ثوب المصلحة العامة ، وأيضاً تشير طريقة تنفيذ القرار إلى الإنحراف بالسلطة.

ب/إنعدام الباعث الظاهر المعقول ، ومثال ذلك أن يصدر القرار الإداري بدون باعث ظاهر يستحق إصدار القرار ، فيكون هذا قرينة على الإنحراف بالسلطة .

ج/ التفرقة في المعاملة بين الحالات المماثلة ، ويكون ذلك في التفرقة في المعاملة بين الوقائع والحالات المماثلة وطريقة معالجتها حيث يكون الإهتمام ببعضها وإهمال البعض الأخر ففي هذا قرينه ودليل على الإنحراف بالسلطة .

د/ عدم الملاءمة الظاهرة (قرينة الغلو)، ويكون هذا إذا صدر القرارالإداري

1/ د- مازن راضي ليليو ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص171 .

2/ د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص360-361 .

بصورة غير مناسبة وملائمة للوقائع وفيها تطرف زيادة أو نقصاناً ، فيكون هذا إشارة وقرينة على الإنحراف بالسلطة .

هـ/ عدم التناسب بين القرار الإداري والظروف الصادر فيها .

و/الأخذ بجزء من التشريع دون الجزء الآخر ، فالنص القانوني يؤخذ عند التطبيق كله ، فمن ينطبق عليه النص لا يؤخذ مايكون عليه ويترك مايكون له ولا العكس ، فإن أتى القرار الإداري بجزء من التشريع دون الآخر كان في ذلك إنحراف في السلطة .

مما سبق يمكننا القول بأن عيب إساءة إستعمال السلطة أو الإنحراف بها هو عيب خفي مستتر يستلزم مزيداً من الجهد والنظرة الثاقبة والعقل الراجح عند فحص القرار الإداري المنعوت بعيب إستعمال السلطة ، ويوجد عيب الغاية عند إتساع السلطة التقديرية للإدارة ويقل ويغيب كلما كانت سلطة الإدارة مقيدة .

المبحث الثاني
القرارات الإدارية التي لاتقبل الطعن

أولاً : القرارات الإدارية التي لا تخضع للطعن بنص القانون :-

ينص القانون أحياناً صراحة على عدم جواز الطعن في بعض القرارات الإدارية التي تصدرها جهات إدارية بعينها وأن المشرع ينص على نهائية القرار وأحياناً أخرى يردفها بعبارة (ولايجوز الطعن فيه أمام المحاكم) ، وهنالك بعض الإستثناءات التي قررتها نصوص تشريعية خاصة ، تخرج بمقتضاها القرارات الإدارية محل الإستثناءات من ولاية القضاء بدوائره المختلفة العادية والإدارية ، لتدخل في إختصاص جهات أخرى ، إستناداً إلى قاعدة أن الإختصاص الخاص يقيد العام[1] .

وفي السودان من أمثلة هذه الحالات التي ينص القانون صراحة على عدم جواز الطعن فيها أمام القضاء الآتي[2]:-

1/ قانون جوازات السفر والهجرة لسنة (1960)م ينص في المادة (23) أن قرار الوزير في أن أجنبياً قد أصبح غير مرغوب فيه وإبعاده ، هو قرار نهائي ولايجوز الطعن فيه أمام المحاكم .

2/ قانون تسجيل المستوردين لسنة (1969)م تقرر المادة (3/6) فيه أن قرار المسجل برفض طلب التسجيل نهائي وغير قابل للتعقيب عليه أمام المحاكم .

3/ قانون التعاون لسنة (1971)م المادة (62) منه تقرر أن قرار الوزير نهائي ولايجوز الطعن فيه أمام المحاكم .

4/ قانون الوقف الخيري الإسلامي لسنة (1970)م ينص على أن قرارات مجلس الأوقاف الأعلى بمقتضى كل من المادتين (9و14) في أن المحكمة غير مختصة بالتعقيب على أي قرار .

5/ قانون المناجم والمحاجر لسنة (1972)م ينص على أن قرار الوزير نهائي ولا يقبل الطعن فيه أمام المحاكم .

6/ قانون الخدمة العامة لسنة (1973)م ينص على أن قرارات لجنة الإستئنافات نهائية وواجبة التنفيذ وفي هذا الصدد قضت المحكمة العليا (إن المشرع قصد أن ينأى بهذه الأعمال عن رقابة القضاء وخاصة في دعاوى الموظفين لإلغاء القرارات المتعلقة بوضعهم الوظيفي نهائية وواجبة التنفيذ[3]) .

1/د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص114 .

2/ د- يوسف عثمان بشير ،القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 90 .

3/ مجلة الأحكام القضائية السودانية ، لسنة (1978) ، ص76 .

7/ تنص المادتين (31و38) من قانون السلطة القضائية (لسنة 1406)هـ على أن القرارات الصادرة بتعيين القضاة والقرارات الصادرة من مجلس القضاء العالي بالفصل في التظلمات قرارات نهائية وغير قابلة للطعن أمام أي جهة قضائية[1] .

هذه أمثلة لبعض القوانين على سبيل المثال لا الحصر ، وهذه الإستثناءات وردت في كثير من القوانين كالقانون المصري ، وأهم النصوص الإستثنائية المشار إليها تتصل بمجالس التأديب وهيئات التحكيم وبعض اللجان ذات الإختصاص القضائي[2] .

ومما سبق يمكن القول بأن هنالك بعض القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء بنص القانون ولا يجوز الطعن بها أمام أي جهة قضائية بشقيها العادي والإداري ، وفي تقديري أن عدم خضوع بعض القرارات الإدارية للرقابة القضائية فيه مجافاة للعدالة وعلى المشرع إعادة النظر في تلك القوانين التي تنص على ذلك ، لأن الرقابة القضائية تعني المطالبة بالعدالة وإنزال الحق ، لذا لايوجد مبرر لتحصين تلك القرارات من الرقابة القضائية .

ثانياً : قرارات الحكومة السيادية :-

تختص السلطة القضائية بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والدولة أو فيما بين الأفراد أنفسهم وتقوم ببسط رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية لفحص مشروعيتها – أي إتفاقها مع القانون – والحكم بإلغائها أو التعويض عنها أو كلا الأمرين معاً إذا قضت بعدم مشروعيتها إلا أن الأمر في الواقع ليس بهذه البساطة فلا تزال بعض أعمال السلطة التنفيذية بمنأى عن الرقابة القضائية ، ومن هذه الأعمال مايسمى بأعمال السيادة أو قرارات الحكومة السيادية ، حيث يمنع القضاء من نظر مثل هذه الأعمال إما بنصوص تشريعية أو بإجتهادات قضائية مستقرة[3] .

1/ د- يوسف عثمان بشير ،القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 90 .

2/ د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص114 .

3/ الأعمال المستبعدة من الطعن بالإلغاء ، مدونة droit arab ، الشبكة العنكبوتية (الإنترنت) .

جاء النص صريحاً في قانون القضاء الإداري السوداني أنه لايجوز الطعن في أعمال السيادة[1] ويعتبر من أعمال السيادة[2] :-

أ/ تعيين شاغلي المناصب الدستورية الإتحادية والولائية .

ب/ إعلان الحرب .

ج/ إعلان حالة الطوارئ .

د/ تمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية بالدول والمنظمات .

هـ/ تعيين السفراء وإعتماد السفراء المبعوثين لديها .

و/ تعيين شاغلي الوظائف القيادية في الخدمة العامة .

ويراد بكلمة السيادة في الإصطلاح السياسي والدستوري السلطة العليا التي تملكها الدولة على إقليمها وشعبها ، في الإشراف والتصرف وإصدار القوانين والأوامر الملزمة في كافة الإمور المتعلقة بشئون الدولة في الداخل والخارج[3] .

ونجد أن نص المادة (2/8) ينص على (يعتبر من أعمال السيادة ...)[4] ، وفي تقديري أنه ماذكر في النص من أعمال السيادة هي بعض أعمال السيادة وليس كلها ، إي أن النص أورد بعضاً منها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر .

ولقد إستقر الفقه والفقهاء في مصر أن يترك تحديد أعمال السيادة للقضاء ليقرر الأعمال التي تعتبر من أعمال السيادة ، وقد إعتبر القضاء المصري من أعمال السيادة[1] :-

أ/ الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان .

ب/ الأعمال المتعلقة بالتمثيل الدبلوماسي .

ج/ الأعمال المتعلقة بالحرب .

د/ الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي .

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (1/8).

2/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (2/8).

3/د- يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص2 .

4/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (2/8).

ويمكن القول بأن أعمال السيادة (أعمال الحكومة) من النظريات التي خلقها وإبتدعها القضاء الإداري الفرنسي ، ولذلك توصف هذه النظرية بأنها قضائية حيث أنها أنشأها مجلس الدولة الفرنسي في النصف الأول من القرن التاسع عشر ، بهدف عدم الإصطدام بنظام الحكم القائم في ذلك الوقت والذي كان يتجه إلى إلغاء نظام القضاء الإداري برمته لريبته فيه .....) فأخذ بهذه النظرية وبمقتضاها يتم تحصين جانب من أعمال الإدارة من الرقابة القضائية على مشروعية الأعمال الإدارية بحيث تكون بمنأى عن الإلغاء أو التعويض[2] .

وفي ظل دولة القانون تكون أعمال السيادة ، ليست سلطة فردية وتخضع لرقابة مؤسسات الدولة الأخرى غير القضاء ، ويبدو لنا أن نظرية أعمال السيادة في ظل سيادة حكم القانون أصبحت ذات معنى محدود ، فالدستور لا يترك سلطة مطلقة ، وإن كانت أعمال السيادة أو ماتبقى منها بعيدة عن يد القضاء ، فأنها ليست بعيدة عن يد مؤسسات الدولة الأخرى[3] .

وبناء علي ما سبق فإنه يمكننا القول بأن هنالك طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تخرج عن رقابة القضاء بنص القانون ويطلق عليها مصطلح أعمال السيادة أو قرارات الحكومة السيادية وهي تكون محصنة من رقابة القضاء أي أنه يعد غير مختص بنظر هذه الأعمال .

ومن وجهة نظري أن نظرية أعمال الحكومة أوالسيادة جاءت في قانون القضاء الإداري لسنة 2005م المادة (2/8) " يعتبر من أعمال السيادة ..." بتعبير فضفاض غير منضبط يفتح المجال واسعاً أمام الحكومة لتعتبر أعمالاً كثيرة من أعمال السيادة ، وبالتالي تحصن قراراتها من الرقابة القضائية فكان يجب تحديد أعمال السيادة وأن تكون في أضيق نطاق إذ أنها تخالف مبدأ المشروعية وسيادة القانون وتمثل إعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم .

1/ د- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ص17 ومابعدها ، وأوردها يوسف عثمان بشير ،في كتابه القرار الإداري ، مرجع سابق ص92 .

2/ د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص120 .

3/ د- محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق، ص97 .

الفصل الرابع

إجراءات الطعن في القرار الإداري
(الدعوى الإدارية)

ويحتوي على أربع مباحث :-

المبحث الأول: مفهوم الدعوى الإدارية (الطعن الإداري) وإجراءات رفعها .

المبحث الثاني: شروط قبول الطعن الإداري .

المبحث الثالث: سلطات المحكمة الإدارية عند نظر الطعن (الدعوى الإدارية).

المبحث الرابع: وقف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الأول
مفهوم الدعوى الإدارية (الطعن الإداري) وإجراءات رفعها

أولاً : تعرف الدعوى الإدارية لغةً وإصطلاحاً وقانوناً :-

* تعريف الدعوى لغة.

دعا ، يدعو ، ادع ، مصدر دعاء ، دعو ، دعوة ، ومدعاة ، والمفعول مدعو ، ودعي .

دعا إلى الأمر : حث على إعتقاده ، نادى به : إذا سمح لكم بدخول البيت ، ودعت الحاجة إلى ذلك : إقتضت ، تطلبت ، دُعي فأجاب : توفي .

دعوى : إسم والجمع دعاوى ودعاوي ، ودعوى فلان كذا ؛ أي قوله[1] .

والدعوى : إضافة الانسان الى نفسه شيئاً أو ملكاً أوإستحقاقاً أو صفة[2] .

والدعوى في اللغة أيضاً : إسم من ألإدعاء ، مصدر إدعى ، وتجمع على دعاوى بكسر الواو وفتحها ، ولها في اللغة معان متعددة منها : الطلب والتمني[3] .

والتعريف اللغوي الأرجح للدّعوى هو إسم لما يدعيه ، والدعوى تصلح أن تكون في معنى الدعاء ، لو قلت اللهم أشركنا في صالح دعاء المسلمين أو دعوى المسلمين جاز ذلك[4] .

* تعريف الدعوى الإدارية إصطلاحاً .

إن المقصود بالدعوى الإدارية هي الطعن في القرار الإداري المعيب بطريق يأخذ صورة الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص ذو مصلحة شخصية ضد جهة الإدارة المصدرة للقرار(5) .

والدعوى شرعاً قول مقبول يقصد به طلب حق قبل غيره أو دفعه عن حق نفسه(6) .

ومن خلال التعاريف السابقة يمكننا تعريف الدعوى إصطلاحا بأنها المطالبة بالحق أو حمايته عن طريق القول أو الكتابة أمام القضاء .

1/ معجم المعاني الجامع ، الانترنت ، 712018/1م ، الساعة 5:30 .

2/ الموسوعة الفقهية الكويتية ، المصدر www. Islam.com ، وزارة الاوقاف والشئون الإسلامية ، الإنترنت .

3/ إبن قدامة ، كتاب المغنى ، مكتبة القاهرة ، مصر ، 1388هـ ـ 1968م ، بدون طبعة ، ص 464 .

4/إبن منظور ، لسان العرب ، مرجع سابق ، ص366 .

5/ يوسف عثمان بشير ، القرار الاداري ، مرجع سابق ، ص53 .

6/ محمد بن عبدالله بن احمد الغزي الحنفي ، تنوير الأبصار وجامع البحار ، دار الكتب العلمية ، 1423هـ ـ 2002م ، الطبعة الاولى ، ص 659 .

*** تعريف الدعوى الإدارية قانوناً :-**

الدعوى في القانون هي إجراء قانوني يتقدم به المشتكي إلى القضاء ضد طرف أخر ، قد يكون شخصاً أو مؤسسة خاصة يطالب فيه بحق أو تعويض عن خسارة تسبب فيها المدعى عليه[1] .

عرف القانون الدعوى الإدارية أو الطعن الإداري بأنه " يقصد به أي دعوى تقدم من المتضرر من قرار إداري وفق أحكام هذا القانون[2] .

وجاء ف أحكام القضاء تعريف الدعوى بأنها " أي نزاع بين طرفين يحتكم إلى قرار محكمة مختصة[3] ".

وقد جاء في قانون القضاء الدستوري والإداري " يتبع في رفع الطلب والفصل فيه الإجراءات المقررة لرفع الدعوى ونظرها والفصل فيها[4] " ، ولم تتضمن قوانين الإجراءات المدنية تعريفاً محدداً للدعوى وعندما ذكر لفظ دعوى في ألقانون يقصد بها مشرعوا تلك القوانين تارة الشكوى لحماية حق مهدد بالضياع ، وتارة الخصومة بين شخصين متنازعين على حق وتارة ثالثة المطالبة القضائية[5] .

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن القول بأن الطعن الإداري في إحدى ناحيتيه هو دعوى شأنها في ذلك شأن سائر الدعاوى ، وذلك كما يشير إليه قانون القضاء الإداري لسنة 2005م بإسم الطعن في القرارات الإدارية ، فهو دعوى حيث يتبع فيه كافة الإجراءات العادية في الدعاوى المدنية من تقديم الطلب وتبادل المذكرات وسماع الشهود وتقديم المرافعات الختامية ثم القرار .

يمكن القول أن الدعوى الإدارية أو الطعن الإداري هو المطالبة أمام القضاء من ذي صفة لإلغاء قرار إداري أو إلغائه مع التعويض عن أضرار سببها ذلك القرار.

1/ موقع ويكيبيديا ، بتاريخ 2018/7/2م ، الساعة 6:37م ، الانترنت .

2/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(3) .

3/ مجلة الأحكام القضائية السودانية ، لسنة 1974م ، ص117 .

4/ قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م الملغي ، المادة (52) .

5/ احمد عبد العظيم ، القرار الإداري وأسباب إلغائه ، مرجع سابق ، ص53 .

الدعوى الإدارية قد تكون دعوى إلغاء أو تعويض أو الإثنين معاً أمام القاضي المختص ، والقاضي المختص بنظر الطعون الإدارية قد يكون أول درجة وقد يكون قاضي محكمة عليا إذا كان القرار محل الطعن صادر من رئيس الجمهورية أو مجلس وزراء إتحادي ، وقد يكون قاضي إستئناف إذا كان القرار صادر من أي سلطة عامة غير المذكورة في إختصاص قاضي المحكمة العليا[1] ، وتوجد أوجه إتفاق بين الدعوى الإدارية والدعوى المدنية ، كما توجد أوجه إختلاف[2] .

*** أوجه الإتفاق :-**

أ/ كل من الدعوتين إدعاء مبتدأ أمام القضاء .

ب/ الإجراءات التي تتبع في رفعهما ونظرهما والفصل فيهما واحدة .

ج/ قابلية الطعن في الحكم الصادر في كل منهما أمام المحكمة الأعلى .

د/ يجوز في الدعوتين المطالبة بالتعويض .

ه/ المصلحة شرط لقبول كل من الدعوتين .

***أوجه الإفتراق:-**

أ/ الدعوى الإدارية محلها قرار إداري تستهدف إلغائه أو التعويض عنه ، في حين ان الدعوى المدنية موضوعها حق منكور أو معتدى عليه ، والهدف من الدعوى المدنية هو حماية الحقوق .

ب/ الدعوى الإدارية ترفع أمام قاضي إستئناف أو محكمة عليا حسب الإختصاص ، في حين ترفع الدعوى المدنية أمام المحاكم الأدنى من محاكم المدن والأرياف إلى المحكمة العامة حسب الإختصاص القيمي والنوعي .

ج/ أطراف الخصومة في الدعوى المدنية غر محددة مراكزهم في الخصومة وغير مقيدة بمراكز معينة ، أما في الدعوى الإدارية فالجهة الإدارية مصدرة القرار هي الجهة المطعون ضدها ومركزها في الخصومة مدعى عليها .

د/ الدعوى المدنية تحكمها قواعد التقادم المسقط في بدء التقاضي وهو مضي مدة معينه على إستحقاق الحق دون المطالبة به وهو يختلف من حق إلى أخر ، وقد يمتد زمانه سنوات ، أما الدعوى الإدارية فحددها القانون بستين يوماً تبدأ من تاريخ النشر أو إعلان صاحب الشأن أو من تاريخ الفصل في التظلم للجهة الإدارية الأعلى .

1/ قانون القضاء والإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (2/1/4) .

2/ يوسف عثمان بشير ، القرار الاداري ، مرجع سابق ، ص178 .

هـ/ أسباب التقاضي في الدعوى الإدارية محصورة في أسباب معينة ، أما في الدعوى المدنية غير محددة بأسباب معينة وتجوز لأسباب موضوعية أو قانونية .
و/ من حيث الغاية في الدعوى الإدارية المقصود منها هو إلغاء القرار أو التعويض ، أما الدعوى المدنية فالغاية منها أوسع مجالاً ، فقد تكون تقرير حق منكور أو التمكين من حق معتدى عليه أو التعويض عن حرمان من حق أو الإنتقاص منه[1] .

ثانياً: إجراءات رفع الدعوى الإدارية (الطعن الإداري) :-

تبدأ إجراءات رفع الدعوى الإدارية بعريضة ترفع من المتظلم من القرار الإداري المعين إلى المحكمة المختصة التي تقوم بفحصها للتأكد من مشتملاتها والشروط اللازمة لقبولها ، وقد نص قانون القضاء الإداري السوداني على إجراءات رفع الطعن (الدعوى الإدارية) ومشتملات عريضة الطعن والمحاكم المختصة التي ترفع أمامها الطعون الإدارية ، وجاء النص كما يلي[2]:-
1/ يرفع الى قاضي المحكمة العليا المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية ، أو مجلس الوزراء ، أو وزير إتحادي .
2/ يرفع إلى قاضي محكمة الإستئناف المختص كل طلب طعن في قرار إداري صادر من أي سلطة عامة اخرى غير المذكورة في البند (1) .
3/ تتضمن العريضة المذكورة في البندين (1) و (2) أعلاه بالإضافة إلى البيانات العامة التي تشتمل عليها عريضة الدعوى الأتي :-
أ/ بيان القرار المطعون فيه .
ب/ أسباب الطعن .
ج/ طلبات الطعن .
د/ إذا كان القرار المطعون فيه مما يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية مختصة وجب أن يبين بعريضة الطلب تاريخ التظلم ونتيجته .
هـ/ ترفق بالعريضة صورة من القرار المطعون فيه والمستندات المؤيدة للطعن .

1/ / قانون القضاء والإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(6) .
2/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (4 /4/3/2/1) .

4/ إذا رفضت الجهة الإدارية تسليم الطاعن أو لم تمكنه من الحصول على صورة من القرار الإداري المراد الطعن فيه على القاضي المختص قبول عريضة الطعن وإصدار أمره للجهة الإدارية بتسليم الطاعن صورة من ذلك[1] .

بجانب المشتملات بالفقرة (3) من (أ) إلى (هـ) تتضمن عريضة الدعوى البيانات العامة التي تشتمل عليها عريضة الدعوى في قانون الإجراءات المدنية[2] .

ومماسبق يتبين أن الطعن الإداري أو الدعوى الإدارية ترفع بعريضة تقدم إلى قاضي المحكمة العليا وذلك إذا كان القرار المطعون فيه صادر من رئيس الجمهورية أو أي وزير إتحادي ، ويرفع أمام قاضي الإستئناف إذا كان القرار الإداري المطعون فيه صادر من سلطة أخرى خلاف رئيس الجمهورية والوزراء الإتحاديين ، وأوجب المشرع أن تتضمن عريضة الطعن أسباب الطعن وطلبات الطاعن وبيان القرار المطعون فيه ، وأيضاً إشترط المشرع أن يبين في عريضة الطلب تاريخ التظلم ونتيجته وذلك في حالة ما إذا كان القرار المطعون فيه مما يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية مختصة ، وأن يرفق مع عريضة الطعن صورة من القرار المطعون فيه ، وكذلك أوجب المشرع بأن تتضمن عريضة الطعن البيانات العامة التي تشتمل عليها عريضة الدعوى في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م ، وحسناً فعل المشرع ذلك إذ تكمن أهمية مشتملات عريضة الطعن ومرفقاتها في أنها تحدد وتميز الدعوى الإدارية عن غيرها من الدعاوى ، فإذا كانت العريضة المقدمة من الطاعن مشتملة على البيانات والمرفقات المذكورة وإستوفت شروط الطعن التي سوف نتناولها في المبحث القادم صرحت الدعوى الإدارية وأعلن المطعون ضده بها للرد عليها .

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (4 /4/3/2/1) .

2/ قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م ، المواد (33 و36 و37) .

المبحث الثاني

شروط قبول الدعوى الإدارية (الطعن الإداري)

إستقر القضاء والفقه على ضرورة توافر شروط لقبول الطعن في القرار الإداري ومن أهم هذه الشروط شرط المصلحة وإستيفاء طرق التظلم الإداري بالإضافة إلى ذلك يجب مراعاة شرط ميعاد رفع الطعن وسوف نتناولها تباعاً في هذا المبحث .

أولاً: المصلحة الشخصية لرافع الطعن :-

هنالك شروط أوجبها المشرع لقبول الطعن الإداري ومن الضرورة لتصريح الدعوى الإدارية والإستمرار فيها توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة منذ رفع الدعوى الإدارية وحتى صدور الحكم النهائي فيها ، " لأن المصلحة مناط الدعوى وحيث لامصلحة فلا دعوى وذلك من المبادئ المستقرة في الإجراءات القضائية ، وعليه فإن زوال المصلحة بعد قيامها ينهي الخصومة ويجعل الدعوى الإدارية لا أساس لها والقول بغير ذلك سوف يؤدي بلا شك إلى عدم إستقرار الأوضاع وعرقلة نشاط الإدارة[1] " ، وتنص المادة 1/7/أ من قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م على أنه " على القاضي المختص شطب العريضة إيجازياً ورفضها إذا تبين له أن ليس للطاعن مصلحة شخصية في الطعن" .

المقصود بالمصلحة أن يكون القرار قد مس مصلحة للطاعن "أي أضير من القرار في حقوقه المادية أو الأدبية[2] " ، وإشتراط المصلحة الشخصية عند الطعن الإداري يبدو مقبولاً من حيث المبدأ ، فالإدارة تعمل لصالح المجتمع كافة وإذا كانت أمامها العوائق فإنها لا تستطيع أداء دورها بكفاءة ، بل وقد تحول العوائق دون أداء دورها مطلقاً ، ومن بين هذه العوائق دخول الفضوليين الذين قد يعطلون الأعمال العامة ولذلك يشترط القانون المصلحة الشخصية لإبعاد الفضوليين من إعاقة الأعمال العامة[3] .

1/ أحمد عبدالعظيم ، القرار الإداري واسباب إلغائه ، مرجع سابق ، ص 127 .

2/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص127 .

3/ محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص128 .

من المبادئ المستقرة في التقاضي أن المصلحة مناط الدعوى ، وأنه لادعوى بغير مصلحة ، وتسري هذه القاعدة في مجال القضاء العادي والقضاء الإداري وتعرف المصلحة بشكل عام على أنها الفائدة القانونية التي يسعى المدعى إلى تحقيقها في الدعوى التي يقيمها ، وقد تتمثل المصلحة في حماية حقه أو في الحصول على تعويض مادي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية[1] .

المصلحة في دعوى الطعن الإداري فهي تعني أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه ومن شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له متى كان الطاعن في مركز قانوني يؤثر في القرار تأثيراً مباشراً والجدير بالذكر هنا أن القضاء السوداني أخذ بمعايير متشددة في تحقيق شرط المصلحة الشخصية للطاعن في كثير من السوابق القضائية وقد ظهر ذلك جلياً ف سابقة (سلطات مباني الخرطوم ضد ايفا نيجلوس) وفي هذه القضية تأثر القضاء السوداني بالقانون الإنجليزي من حيث النظر بتوفر شرط المصلحة الشخصية للطاعن في القرار الإداري حيث ذهب الأستاذ أحمد خير الله بأن المستأجر من صاحب الفندق ليس ذي مصلحة شخصية تخول له الإعتراض على قرار إخلاء المبنى لهدمه ، طالما لم يكن هو مالك العقار ، هذا ما ذهبت إليه المحكمة في حكمها بأن مستأجر الفندق ليس له مصلحة شخصية تبرر له مناهضة إزالة المبنى وسارت المحاكم السودانية وفق هذه السابقة التي قضت بحرمان المستأجر من حق الإعتراض في رفع الطعن ضد القرار الإداري الصادر بإزالة المباني[2].

ومما سبق يمكن القول بأنه لابد من توافر مصلحة شخصية ومباشرة للطاعن والقصد من إشتراط المصلحة الشخصية المباشرة في الطعن هو حماية القرارت الإدارية والحيلولة دون تعرضها للتعطيل من قبل الفضوليين والمعوقين بجعل الطعن وسيلة في أيديهم بدون قيد أو شرط ، والمصلحة التي يحميها القانون بجانب أن تكون
شخصية ومباشرة ، يجب أن تكون مصلحة مشروعة " أي يقرها القانون " بأن يكون الطاعن في مركز غير مخالف للقانون أو النظام العام أو الآداب ، وتحديد مشروعية المصالح من عدمها تحكمها التشريعات ومصادرها في كل بلد ، وطبقاً لذلك تختلف من بلد لآخر ، ولله المنة والفضل أن جعلنا مسلمين .

1/ نواف كنعان ، القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2006م ، ص198 .

2/ المجلة القضائية لسنة 1958م ، ص16 .

ثانياً : شرط إستيفاء طرق التظلم(نهائية القرار الإداري) والإختصاص:-

1/ إستنفاد طرق التظلم :ـــ

يقصد بالتظلم الإداري لجوء الفرد إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية الجهة مصدرة القرار طالباً منها إعادة النظر في القرار الإداري محل التظلم ، ويطلق على هذا النوع التظلم الإداري تمييزاً له عن نوع آخر من التظلم يتم أمام جهة القضاء ويسمى التظلم القضائي ، ويتم التظلم الإداري في العادة قبل اللجوء إلى القضاء وذلك تجنباً للإجراءات الطويلة والمعقدة وتوفيراً للنفقات التي ستصرف على الدعاوى والطعون القضائية ، على أمل أن ترجع جهة الإدارة عن قراراتها التي أصدرتها ولقد نص قانون القضاء الإداري على شرط إستيفاء التظلم الإداري حيث جاء النص (على أنه لايقبل الطعن في القرار الإداري إذا لم يستنفذ مقدم الطلب طرق التظلم المتاحة له بموجب القانون[1]).

ويقصد بإستنفاد طرق التظلم أن يكون القرار الإداري نهائياً ، أي أنه صادر من جهة إدارية في نهاية السلم الإداري ،وليس محتاجاً لتصديق من جهة إدارية اعلى ليكون نهائياً ، وأن يكون لذلك القرار الإداري أثار قانونية واجبة النفاذ، وصيرورة القرار الإداري نهائياً شرط من شروط قبول الطعن الإداري أمام القضاء الإداري كما نص القانون كما أسلفنا ، وذلك أيضاً ماجاء في قضاء المحكمة العليا " أن قرار مدير الجمارك بموجب المادة2/128 ليس نهائياً ويمكن للأطراف الطعن فيه أمام الوزير ومن ثم يمكن للأطراف اللجوء للمحاكم للتظلم من قرار الوزير[2] .

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 1/7/ب .

2/ مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة 1979م ، ص 49 .

2/ الإختصاص :ـــ

إن قواعد الإختصاص من الأهمية لمكان ، وقواعد الإختصاص وضعت لتسهيل العمل للمتقاضين ، والمادة2/1/4 من قانون القضاء الإداري توضح الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ، لذلك يجب توضيح الجهة الإدارية المصدرة للقرار الإداري المطعون فيه وإرفاق صورة من ذلك القرار لتكون الرؤية واضحة أمام المحكمة المطعون أمامها للسير في الدعوى إن كانت مختصة وإلا شطبها لعدم الإختصاص[1] ، ومن هنا جاءت أهمية إرفاق صورة من القرار الإداري المطعون فيه لمعرفة الإختصاص ، ولأهمية ذلك جاء في قضاء المحكمة العليا " بأن عدم وجود قرار إداري مطعون فيه أمام المحكمة الإدارية يجعلها غير مختصة بنظر دعوى الطعن أمامها حتى ولو كان الأمر متعلقاً بنشاط أو تصرف قانوني من الجهة الإدارية المختصة[2] ".

خلاصة القول هو أن قواعد الإختصاص وضعت لتسهيل العمل للمتقاضين والمحكمة معاً ، فبالنسبة للمتقاضين تبرز أهميتها في معرفة كل متقاضٍ للجهة التي يلجأ إليها للفصل في دعواه محلياً ونوعياً ، وأهمية قواعد الإختصاص بالنسبة للمحاكم تكمن في توزيع العمل القضائي حسب الإختصاص المحلي والنوعي لكل محكمة ، وهذا نوع من النظام الذي لاتستقيم الحياة إلا به .

ثالثاً: ميعاد رفع الطعن (الدعوى الإدارية) :ـ

مواعيد رفع الطعن هي الآجال التي حددها المشرع لرفع الدعوى الإدارية أو الطعن في القرار الإداري وإذا لم يرفع خلالها الطعن سقط الحق في رفعه وهي شهرا ن (ستون يوماً) وذلك ماجاء في نص القانون حيث نص على[3]:ـ

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة 2/1/4 .

2/ مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة 2005م ، ص282 .

3/ / قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (5) .

1/ ميعاد رفع الطعن ستون يوماً من تاريخ نشر ذلك القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها أجهزة الدولة أو من تاريخ العلم به علماً حقيقياً أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن أيهما كان الأسبق .

2/ يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة من تاريخ الفصل نهائياً في التظلم .

3/ ميعاد التظلم إلى الجهة الإدارية المشار إليها في البند (2) أعلاه ستون يوماً مالم ينص القانون على خلاف ذلك ويحسب الميعاد على النحو المبين في البند (1) أعلاه .

4/ يعتبر رفضاً للتظلم عدم فصل الجهة الإدارية فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها.

5/ ينقطع سريان الميعاد المنصوص عليه في البنود (1) و (2) و (4) إذا ابلغ المدعي وزير العدل بنيته في رفع الدعوى على الوجه المبين في المادة (4/33) من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م[1] .

وهذا ماجاء في حكم المحكمة العليا"لايمكن أن يبقى الطاعن طوال الوقت في إنتظار الفصل وله أن ينتظره فترة معقولة وإذا لم يتلق رداً أمكنه رفع الطعن[2] .

من خلال النص أعلاه يمكن القول إنه إذا لم يرفع الطعن في الأجل المحدد سقط الحق في رفعه ، وإن ذلك الميعاد يبدأ من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن إعلاناً صحيحاً أيهما كان الأسبق وهذا الميعاد يكون للقرارات النهائية من التظلم الإداري ، وميعاد التظلم الإداري ستون يوماً وإلا فقد الحق فيه وحسناً فعل المشرع ذلك حتى لايبقى الطعن الإداري سيفاً مسلطاً على عنق المطعون ضده" والقصد من ذلك إستقرار الأوضاع والمراكز القانونية وثبات الحقوق لأن للمواطنين أن يبنوا أعمالهم ومصالحهم على مايصدر من أعمال رسمية ولا يجوز ان يكونوا في مواقف مزعزعة وعلى الجهة الإدارية المرفوع إليها أن تفصل فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفع التظلم إليها وإلا اعتبر عدم فصلها رفضاً للتظلم ويكون أمام صاحب الشأن رفع طعنه أمام المحكمة الإدارية

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (5) .

2/ مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة 1980 ، ص286 .

رابعاً:أن يكون للطعن سبباً :ـــ

يستوجب القانون لقبول الطعن في القرار الإداري أن تبنى الدعوى أو الطعن في القرار الإداري على واحد أو أكثر من الأسباب أو العيوب التي تلحق بالقرار الإداري ، حيث نص على " على القاضي المختص شطب العريضة إيجازياً ورفضها إذا تبين له أن الطاعن لم يذكر سبباً للدعوى[1] " ، ومن الأسباب التي إذا توفر احدها أو بعضها يقبل الطعن في القرار الإداري هي عدم إختصاص الجهة التي أصدرت القرار ، وعيب الشكل ، ومخالفة القانون ، والخطأ في تطبيق القانون ، وإساءة إستعمال السلطة ، فإذا لم توضح عريضة الدعوى أو الطعن في القرار الإداري واحداً أو أكثر من هذه الأسباب وجب على المحكمة المرفوع أمامها الطعن الإداري شطب ذلك الطعن إيجازياً .

هذا ماجرى عليه العمل في القضاء السوداني من وجوب ذكر سبباً للطعن وإلا شطبت عريضة الدعوى أو الطعن لعدم وجود سبب ، وذلك ماجاء في قضاء المحكمة العليا " إذا أسس الطعن في القرار الإداري على مخالفة القانون يتعين توضيح ذلك القانون في عريضة الدعوى[2] .

ومما سبق يتضح جلياً مدى أهمية ذكر سبب أو أسباب للطعن في القرار الإداري وإلا كان مصيره الشطب إيجازياً ، لأن وجود السبب للطعن أمر في غاية الأهمية لأن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية " بمعنى أنه يفترض فيها دائماً أنها قد صدرت صحيحة في كافة عناصرها" ولكنها قرينه بسيطة تقبل إثبات العكس ، إذ لاتمنع صاحب الشأن من أن يقيم الدليل على أن القرار الإداري مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية .

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (1/7/ج) .

2/ قضاء المحكمة العليا السودانية بالنمرة /م ع/ ط أ س/34/1993م ، غير منشور .

خامساً: إبلاغ وزير العدل :ـ

من شروط قبول الدعوى الإدارية أو الطعن الإداري إبلاغ المدعي وزير العدل أو النائب العام أو من ينوب عنه بنيته في رفع الدعوى ومن المعلوم أن قانون الإجراءات المدنية هو القانون الإجرائي العام عند عدم وجود نصوص إجرائية في القوانين الخاصة ، وقد نص قانون القضاء الإداري لسنة 2005م على أن" ينقطع سريان الميعاد المنصوص عليه في البنود (1) و (2) و(4) إذا أبلغ المدعي وزير العدل بنيته في رفع الدعوى على الوجه المبين في المادة 4/33 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م[1] والتي تنص على انه (لايجوز رفع دعوى ضد أي جهاز من أجهزة الدولة حسبما هو معروف في البند (5) ـ من المادة 33 ـ أو ضد موظف عام عن فعل نسب إليه بصفته أو أثناء قيامه بواجبات وظيفته أو بسببها إلا بعد أن يقوم المدعي بإبلاغ وزير العدل أو من ينوب عنه في مكاتب النيابة العامة بالنية في رفع الدعوى بعريضة واضحة ومختصرة تتضمن كافة البيانات المطلوب توافرها في عريضة الدعوى وبعدد كاف من الصور ويمضي شهران من تاريخ ذلك التبليغ مالم يأذن النائب العام أو من ينوب عنه في رفع الدعوى أو المضي في إجراءات رفعها قبل إنتهاء تلك المدة[2] ، وجاء في المادة (11) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م " فيما عدا مانص عليه هذا القانون يتبع في رفع الطعن أو الفصل فيه الإجراءات المقررة لرفع الدعوى والفصل فيها بموجب نصوص قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م ويستثنى من ذلك تطبيق المادة 4/33 منه إذا إقتصرت طلبات الطاعن فقط على طلب إلغاء القرار الإداري[3] .

يتضح من خلال النصوص أعلاه لنا أنه لا يجوز للمدعي رفع أي دعوى ضد أي جهاز من أجهزة الدولة أو ضد موظف عام عن أي فعل نسب إليه بصفته أو أثناء قيامه بواجبات وظيفته إلا بعد أن يقوم بإبلاغ وزير العدل أو من ينوب عنه بنيته في رفع الدعوى

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (5/5) .

2/ قانون الإجراءات المدنية السوداني ، المادة (4/33) .

3/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(11) .

ويشترط في العريضة أن تكون واضحة ومختصرة وبعدد كافٍ من الصور ، وأن تتضمن العريضة كافة البيانات المطلوب توافرها في عريضة الدعوى وأن يمضي شهران من تاريخ ذلك التبليغ مالم يأذن النائب العام أو من ينوب عنه في رفع الدعوى قبل مضي تلك المدة ، ويستثنى من ذلك إذا إقتصرت طلبات الطاعن على طلب إلغاء القرار الإداري فقط وفيما عدا هذه الحالة يجب إعلان وزير العدل ، والحكمة من إبلاغ وزير العدل أو النائب العام بالنية في رفع الطعن الإداري هي إعطائه فكرة لتقييم الموقف القانوني والتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة من أجل مناهضة الدعوى أو التسوية دون الحاجة إلى التقاضي ، لذلك جعل المشرع إبلاغ النائب العام أمراً وجوبياً في حالة الطعن الإداري .

المبحث الثالث

سلطات المحكمة الإدارية عند نظر الطعن(الدعوى الإدارية)

أعطى القانون الإنجليزي المحاكم أن تصدر أوامر متعددة للإدارة كالإلغاء الإجبار والحظر والمنع والحكم بتقرير الحقوق والتعويض ، خلافاً للقضاء الإداري الفرنسي والمصري الذي لايعرف إلا جزاء واحد هو الإلغاء، فليس للقاضي أن يعدل القرار المعيب أو أن يستبدل به قراراً جديداً أو أن يصدر أوامر للإدارة لأن هذا في نظر القانون يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات[1] ، وإذا نظرنا في القانون السوداني وجدناه قد إتبع نهج المحاكم الإنجليزية في تطبيق الجزاءات التي كانت تطبقها المحاكم الإنجليزية بعيداً عن شكلياتها المعقدة .

المشرع السوداني لم يحصر هذه الجزاءات في بادئ الأمر تاركاً ذلك الأمر للسوابق ولم يرد في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م إلا جزاء التعويض في المادة (313) وهذا ماجعل الظن بأن جزاء الإلغاء منصوص عليه في تلك المادة والتي تقرأ كما يلي " تفصل المحكمة المختصة في طلبات التعويض عن الضرر الناتج عن القرارات الإدارية أي كانت قيمتها وسواء رفعت إليها بصفة أصلية أو بطريقة التبعية لطلب إلغاء القرار الإداري" ويرى القاضي أبو قصيصة أن هذا النص لم ينشئ جزاء الإلغاء وإنما أنشئ جزاء التعويض بطريق التبعية لطلب الإلغاء وأن هذا النص كاشفاً له[2] ، والجزاءات الواردة في قانون القضاء الإداري لسنة2005م هي جزاء الإلغاء ومنع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين و جزاء الإجبار ، وتقرير الحق ، والتعويض وسوف نتناولها تباعاً في هذا المبحث .

1/ د- سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 715 .

2/ مولانا / محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص 81 .

أولاً: إلغاء القرار الإداري المطعون فيه:ـ

من الملاحظ أن الجزاءات التي توقعها المحاكم السودانية بالدعاوى الإدارية لم تقنن إلا في قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م الملغي ومن بعده قانون القضاء الإداري لسنة 2005م الذي حل محله ، رغم أن المصدر التاريخي هو القانون الإنجليزي الذي قنن الجزاءات منذ 1978م وحتى قانون المحكمة العليا سنة 1981م ولم يقنن أسباب الدعوى[1] .

جاء في قانون القضاء الإداري تلك الجزاءات التي توقعها المحاكم الإدارية ، ومن تلك الجزاءات إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، وذلك ماجاء في المادة (1/12) منه حيث نصت على (يجوز للقاضي المختص أن يصدر حكمه بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه[2]).

من النص أعلاه يمكننا القول بأن للمحكمة الإدارية التي تنظر الطعن في القرار الإداري محل الدعوى سلطة إلغاء ذلك القرار المطعون فيه ، وقد يصدر الحكم بإلغاء القرار الإداري إلغاءً كلياً " أي إنهاء وجوده تماماً منذ صدوره وإعتباره كأن لم يكن " أو الحكم بإلغاء القرار إلغاءً جزئياً ، وهو مايحدث عندما يكون من الممكن فصل أجزاء القرار عن بعضها دون ضرر .

إلغاء القرار الإداري يرتب على الجهة الإدارية مصدرة القرار الملغي إلتزامين إيجابي وسلبي والإلتزام الإيجابي يكون بإعادة الحال إلى ماكان عليه قبل إتخاذ القرار الملغي ، بينما يكون الإلتزام يكون بالإمتناع عن إتخاذ أي إجراء يمكن إعتباره تنفيذاً للقرار الملغي بالإمتناع عن تنفيذه مرة أخرى[3] .

1/ مولانا / محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص216 .

2/ قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني لسنة 1996م الملغي ، المادة(1/27) وقانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(1/12) .

3/ د. محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص381 .

والسوابق القضائية السودانية التي قضت بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه كثيرة ، منها قضية لجنة جامع الخليفة عبدالله ضد معتمد العاصمة القومية ، ومما جاء في هذه السابقة .... ولما كانت اللجنة المدعية مصدقاً عليها من المجلس الأعلى للشئون الدينية والأوقاف فأنه ليس للمعتمد سلطة في تعيين سلطة غيرها لأن سلطته محدودة بمراعاة السياسات القومية والتي هي في يد المجلس الأعلى للشئون الدينية والأوقاف ، فلم يرد أمام المحكمة أن المجلس الأعلى قد حل اللجنة المدعية ، وهو صاحب الإختصاص في ذلك ، وقررت المحكمة أن قرار المعتمد بتعيين لجنة اخرى هو خارج إختصاصه ، وأصدرت أمرها بإلغاء قرار المعتمد[1] .

أيضاً من الشواهد على هذا الجزاء (جزاء الإلغاء) في السوابق القضائية سابقة بنك النيلين ــ ضد ــ لجنة إستئناف العاملين بالخدمة العامة ، حيث ألغت المحكمة قرار اللجنة لعدم إختصاصها بالنظر في ترقية موظف يتبع لشركة خاصة[2] .

خلاصة القول هو أن جزاء الإلغاء يعتبر من أهم الجزاءات التي تفرضها المحكمة على الجهات الإدارية ، وهو وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، وتكمن الغاية منه في حماية حقوق وحريات الإنسان ، فللمحكمة سلطة إلغاء القرار متى ما إتضح عدم مشروعيته ،ولابد من توافر شروط معينة في القرار المطعون فيه بالالغاء وهي ان يكون القرار إدارياً وان يكون القرار نهائي وان يكون مضراً بمصلحة من مصالح الطاعن وان يكون الطاعن ذا صفة ؛أي يدعي لنفسه حقاً أو مركزاً قانونياً ؛ .

1/ مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة 1987م ، ص257 .

2/ المحامي جليل قسطو ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنجليزي ــ دراسة مقارنة مع فرنسا ومصر ــ مجلة القضاء الصادرة عن نقابة المحامين العراقية ، العدد الثاني ، السنة الثامنة والعشرون ، ص71 .

ثانياً : منع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين:ـــ

هو أمر تصدره المحكمة تلزم فيه جهة الإدارة بالإمتناع عن القيام بعمل معين وأمر المنع يستهدف جزاء مقبلاً أو متوقعاً في المستقبل أو حالاً عندما تكون الدعوى معروضة على القضاء[1] ويعتبر منع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين هو أحد الجزاءات الإدارية التي توقعها المحاكم على الجهات الإدارية عند نظرها للدعاوى الإدارية ، وقد جاء في قانون القضاء الإداري لسنة 2005م الأتي :-

" يجوز لقاضي المختص أن يصدر حكمه بمنع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين[2] " ، ومن السوابق القضائية في المحاكم السودانية على منع الإدارة من القيام بعمل معين ، قضية فندق البيون وفيها أصدرت سلطات المباني ببلدية الخرطوم قراراً بهدم مباني مملوكة لإيفا نجلوس بدعوى أنها متصدعة ، وأصدرت محكمة أول درجة أمراً لسلطات البلدية بالخرطوم بمنعها من هدم المباني[3] .

0 وبهذا يكون المشرع السوداني قنن ماسار عليه العمل في المحاكم السودانية مما تتمتع به من سلطات وجزاءات عند نظرها للدعاوى الإدارية، كمثيلاتها المحاكم البريطانية والتي يقدم إليها الطلب " طلب للمراجعة القضائية " ويكون الطلب للجزاءات الآتية[4] :ـ

1/ المنع .

2/ الحظر .

3/ الإلغاء .

4/ التقرير أو إعلان الحق .

5/ التعوض .

1/ المحامي جليل قسطو ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنجليزي ، مرجع سابق ، ص71 .

2/ وقانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(2/12) .

3/ المجلة القضائية لسنة 1958م ، ص16 .

4/ محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص214 .

ومن هنا نلاحظ مدى السلطات التي تتمتع بها المحاكم البريطانية عند نظرها للدعاوى الإدارية ، حيث يكون بإمكانها إجبار الإدارة الجهة الإدارية المعينة أن تعمل وتنفذ توجيهاتها على وجه محدد ولها أن تحظر وتمنع تصرفاً معيناً ولها أن تلقي ما أصدرته من تلك الجهة من قرارات ولها أيضاً أن تقرر حقاً معيناً تناولته تلك الجهة الإدارية إلى شخص أو أشخاص محددين وأن تعلن أحقيتهم به ،وعند إصدار المحكمة الإدارية قرارها بمنع الجهة الإدارية من القيام بعمل معين وهو العمل محل الطعن الإداري ما على تلك الجهة الإدارية إلا التقيد بقرار المحكمة وإنفاذه كما صدر يجسد إلترام الجهات الإدارية لقرارات المحاكم في دولة القانون والمؤسسات ويظهر إستقلال القضاء وإحترامه ، فالدولة التي لاتحترم أحكام قضاؤها قطعاً لاتحترم نفسها ولايحترمها أحد ، وفي تقديري هذه هي العدالة المنشودة وهذا هو الإرث التاريخي والمرجع للقانون السوداني بجانب الشريعة السمحاء .

ثالثاً : إجبار الجهة الإدارية على إتخاذ إجراء معين :ـ

ويسمى أمر الإمتثال ، وهو أمر قضائي يقضي بإجبار جهة الإدارة على القيام بعمل معين ، ويطبق هذا الجزاء في القرارات المتعلقة بالأجهزة الإدارية المحلية ، كما يطبق بالنسبة للدعاوى ضد الجهات الإدارية التي يكون عملها ذا طبيعة قضائية[1] ، وقدنص عليه في قانون القضاء الإداري حيث جاء فيه " يجوز للقاضي المختص أن يصدر حكمه بإجبار الجهة الإدارية على إتخاذ أمر معين[2] " ، وبموجب هذا النص يكون للمحكمة الإدارية أن تصدر أمرها للجهة الإدارية أن تتحذ إجراءً معيناً حيال أمر محدد ، وبعدها[3]

1/ المحامي جليل قسطو ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنجليزي ، مرجع سابق ، ص 83 .

2/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(3/12) .

3/ المجلة القضائية السودانية لسنة 1981م ، ص192 .

يجب على الجهة الإدارية تنفيذ أمر المحكمة إمتثالاً لحكم القانون وطاعة أولي الأمر ، وذلك ماجاء في قضية محافظ مديرية الخرطوم ضد بشير عبدالله السلمابي ، وفيها رفض محافظ مديرية الخرطوم الموافقة على بيع قطعة أرض من أراضي الخطة الإسكانية لذوي الدخل المحدود بما له من سلطات في ذلك ، ولكن لم يوضح الأسباب ، وأصدرت المحكمة أمرها بإجبار جهة الإدارة بتسجيل البيع متجاوزة قرار المحافظ ، لأن قراره لم يكن مسبباً عندما رفض الموافقة على البيع[1] ، ويجب التنبيه إلي أن المحكمة عندما تصدر هذا الأمر إعمالاً لسلطتها التقديرية الا تصدر إلا إذا تأكد لديها أنه الإجراء الوحيد الذي يمكن الإلتجاء إليه ، وذلك بعد أن يكون صاحب الشأن قد إستنفد كافة طرق الطعن القانونية التي يخولها له القانون[2] .

وفي تقديري هذا هو عين العدل إذ لامعنى لإلغاء القرار الإداري فحسب بل لابد من إتخاذ خطوة أخرى ، لأن إلغاء القرار الإداري فقط يجعل مقدم الطعن في ذلك القرار في وسط الطريق لاهو كاسب تماماً ولا هوخاسر تماماً في دعواه ، فلابد من جعله على بينة من حقيقة أمره وهذا لايتأتى إلا بإلحاق جزاء آخر مع الإلغاء ، ففي السابقة القضائية السالفة الذكر لم يكتف القضاء بإلغاء قرار المحافظ برفض الموافقة على البيع ، بل حل محله وأمر بتسجيل البيع .

هذا النهج سار عليه القضاء السوداني ، وجاء مقنناً في قانون القضاء الإداري ، وهذه محمدة للمشرع السوداني الذي يلبي متطلبات واحتياجات مجتمعة

عندما تأتيه الإشارة لتلك المتطلبات والإحتياجات من خبير محايد قصده إصلاح المجتمع ، لذلك نلاحظ أن قواعد القانون الإداري يرسيها القضاء عملياً ومن ثم يقننها المشرع في قوانينه ، لذلك نجد أن القانون الإداري عبارة عن قواعد مستمدة ومأخوذة مما أرساه القضاء من أحكام فيما عرض عليه من نزاعات ودعاوى ، فكثيراً ما يعرض أمام القضاء دعاوى لاتوجد نصوص قانونية تحكمها

1/ المجلة القضائية السودانية لسنة 1981م ، ص192 .

2/ د.العطا بن عوف ، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة في السودان ،مرجع سابق ،ص 73 .

ويكون لزاماً على القضاء إصدار حكماً فيها ، فيستمد حكمه من أراء الفقهاء القانونين وقوانين الدول الأخرى والقضاء بتلك الدول ، وقواعد العدل الطبيعي والجدان السليم ، والعرف والوقائع ، ثم يأتي المشرع مقنناً لذلك الإرث القضائي في شكل قواعد قانونية .

رابعاً : تقرير الحق :ـــ

تقرر المحكمة في هذا الجزاء حقوق الأطراف ، ويلاقي هذا الجزاء ترحيباً في فقه القانون الإداري لبيانه التقريري لحقوق الأطراف ، علاوة على أنه يحقق طريقاً من طرق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة[1] ، وقد نص على جزاء تقرير الحق في القانون الإداري السوداني لسنة2005م حيث نص فيه على انه (يجوز للقاضي المختص أن يصدر حكمه بتقرير الحق[2]) ، ويستفاد من هذا النص وبصورة واضحة أنه من سلطة القاضي المختص وهو الذي يباشر النظر في الدعوى الإدارية أن يصدر حكماً تقريرياً ، أو مايسمى أحياناً بالحكم بإعلان الحقوق ، لأنه يوضح حقوق الأطراف في مسألة من المسائل لينير لهم الطريق الذي يسيرون عليه ، فيكون تقرير الحق أو إعلان الحق غالباً بجانب إلغاء القرار الإداري محل الدعوى الإدارية فيقف الأطراف على حقيقة مراكزهم وحقوقهم ، وقد درجت دوائر المحاكم الإدارية على إصدار مثل هذه الأحكام ، ومن أهم السوابق القضائية السودانية التي تحمل بياناً تقريرياً قضائياً لمزاولة نشاط مهني " قضية محمد عبدالله المشاوي ضد لجنة قبول المحامين ، حيث أصدرت الدائرة الإدارية بمحكمة الإستئناف حكماً قررت فيه أنه من واجب لجنة قبول المحامين نظر الطلب الذي تقدم به أحد المحامين لإدراجه في سجل المحاماة رغم أن ذلك[3]

1/ يوسف عثمان بشير ، القرار الاداري ، مرجع سابق ، ص200.

2/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(4/12) .

3/ مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة1968م ، ص128 .

المحامي كان قد تعرض لمجلس محاسبة في وقت سابق وقررت المحكمة أن هذا لايمنعه من تقديم طلب جديد لتنظر فيه اللجنة وترى إن كان أهلاً للإنضمام إلى أسرة المحاماة وربما زالت عثرته السابقة[1] ، ومن السوابق القضائية أيضاً قضية

المحامي كان قد تعرض لمجلس محاسبة في وقت سابق وقررت المحكمة أن هذا لايمنعه من تقديم طلب جديد لتنظر فيه اللجنة وترى إن كان أهلاً للإنضمام إلى أسرة المحاماة وربما زالت عثرته السابقة[3] ، ومن السوابق القضائية أيضاً قضية

شركة الإمارات والولاية الوسطى المحدودة ضد علي الشريف وآخرين والتي قررت فيها المحكمة العليا أن قانون إخلاء المباني العامة لسنة1969م لا ينطبق على عقارات شركة مسجلة تحت قانون الشركات لسنة 1925م ، فتم إلغاء قرار الإخلاء وتقرير الحق في العقار[1] .

من خلال ماسبق يمكننا القول بأن جزاء تقرير الحق قد طبقه ومارسه القضاء السوداني بدوائر الدعاوى الإدارية المختلفة ، وقد قنن المشرع السوداني ماجري عليه العمل وأرسته السوابق القضائية في التقاضي الإداري وحسناً فعل المشرع السوداني بأن أدرج جزاء تقرير الحق من ضمن الجزاءات التي يمكن للقاضي الإداري إصدارها عند نظر الطعن الإداري .

خامساً : تعويض المضرور عن االضرر الناتج من القرار الإداري:ـــ

إن الإدارة لاتسأل عن القرارات التي تصدر منها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها ، بأن تكون هذه القرارات غير مشروعة ؛أي مشوبة بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها ، وهي عيب عدم الإختصاص ووجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة إستعمال[3]

1/ المحكمة العليا ، طعن مدني /1992/1324م ، غير منشور .

2/ مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة1968م ، ص128 .

3/ د ـ يس عمر يوسف ودـ معوض عبد التواب ، موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان ، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، مصر ، الطبعة الأولى ، ص529 .

السلطة ؛ بشرط أن يتحقق ضرر ناجم عنها وأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر ، فإذا برئت من هذه العيوب كانت سليمة مشروعة مطابقة للقانون ، فلا تسأل الإدارة عن نتائجها مهما بلغت جسامة الضرر المترتب عليها لإنتفاء ركن الخطأ[1] ،أما إذا تقررت مسئولية الإدارة فإنها تتحمل التعويض عن الأضرار الناجمة عن تصرفها ، وذلك سواء تأسست المسئولية عن الخطأ أم المخاطر أو تحمل التبعة[2] ، والدعوى الإدارية يجوز المطالبة فيها بالتعويض إلى جانب المطالبة بإلغاء القرار ، عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري ، كما يجوز المطالبة بالتعويض بصفة أصلية[3] .

نص قانون القضاء الإداري على جزاء التعويض ، حيث جاء فيه أنه (يجوز للقاضي المختص أن يصدر حكمه بتعويض المضرور عن الضرر الناتج عن القرار الإداري[4]) .

مما سبق يمكن القول بأنه يجوز للقاضي إصدار قرار في الدعوى الإداريه المعروضة أمامه يقضي بتعويض المضرور من القرارات الإدارية التي أصدرتها الجهات الإدارية ، وأن يقدره وفقاً لوقائع وظروف كل حالة مع إستصحاب الأسس العامة في التعويض بالمحاكم المدنية ،ويقدرالتعويض بحيث يغطي كل الأضرارالتي لحقت بالمضرور .

1/ د ـ يس عمر يوسف ودـ معوض عبد التواب ، موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان ، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، مصر ، الطبعة الأولى ، ص529 .

2/ د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ،ص468 .

3/ يوسف عثمان بشير ، القرار الاداري ، مرجع سابق ، ص177.

4// قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(5/12) .

المبحث الرابع
وقف تنفيذ القرار الإداري

الأصل في التدابير التشريعية والتنفيذية والقضائية أنها جارية على حكم القانون والبينه على من يدعي خلاف ذلك ، والقرار الإداري هومن التدابير التنفيذية ومع هذا يجوز للجهة التي أصدرت القرار أن ترجئ تنفيذه كما يجوز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ القرار ، ويجوز للمحكمة أن توقف تنفيذ القرار بناءً على طلب صاحب الشأن إذا توافرت شروط وقف التنفيذ[1] ، وقانون الإجراءات المدنية هو القانون الإجرائي العام الذي يتبع عند غياب النصوص الإجرائية في القوانين الخاصة ، وفي حالة طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري فإن قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م هو الذي يطبق حيث نص على انه (يجوز للمحكمة المرفوع إليها الطعن بناءً على طلب ذي الشأن بوقف تنفيذ الحكم الخ....[2]) ونص قانون القضاء الإداري على أن (تنفذ أحكام المحاكم الإدارية وفقاً للأحكام المتعلقة بالتنفيذ في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م[3]) ، فهذه الإشارة لاتفيد سوى التأكيد على أن قانون الإجراءات المدنية هو القانون الإجرائي العام عند غياب النص في القوانين الموضوعية فيما يتعلق بالإجراءات التي تتبع و سوف نتناول في هذا المبحث الشروط الشكلية والشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري تباعاً .

1/ يوسف عثمان بشير ، القرار الاداري ، مرجع سابق ، ص 134.

2/ قانون الإجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م ، المادة (180) .

3/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة(15) .

أولاً : الشروط الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري:ـ

لكي يتم قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هنالك شروط شكلية أوجب المشرع توافرها وهي[1] :-

أ/ أن تكون هنالك دعوى إدارية مرفوعة ضد القرار الإداري المراد وقف تنفيذه ، حيث لايمكن قبول طلب وقف تنفيذ القرارالإداري دون الإستناد على دعوى أو طعن قائم أمام القضاء ، لأن في كثير من الأحيان يكون الغرض من وقف التنفيذ كسب الزمن ، فإذا ما أوقف التنفيذ دون وجود طعن وكان غرض طالب الوقف كسب الزمن يكون قد تحصل على مبتغاه فيظل القرار الإداري معلقاً عليه إذا لم توجد دعوى إدارية أو طعن في القرار الإداري فلا مجال لقبول طلب وقف التنفيذ ، وهذا يعني أن يكون طلب وقف التنفيذ لاحقاً إن لم يكن متزامناً من رفع الدعوى أو الطعن الإداري .

ب/ أيضاً من الشروط الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري أن يطلب الطاعن وقف التنفيذ في طلب مستقل عن عريضة الدعوى ، وليس من الضروري أن يكون مبتدءاً مع عريضة الدعوى ، وإنما يمكن أن يكون بعد رفع الدعوى ، ولكن قبل تمام التنفيذ ، لأنه لوتم التنفيذ لاتملك المحكمة سلطة إعادة الحال إلى ماكان عليه في أمر وقتي يتعلق بوقف التنفيذ[2].

خلاصة القول هو أنه على المحكمة المقدم أمامها طلب وقف التنفيذ التأكد من أن طعناً ضد ذلك القرار قد رفع أمام المحكمة وأن ذلك القرار الإداري لم ينفذ بعد ، فإن وجد هذين الشرطين قيد طلب وقف التنفيذ وإن لم يوجد

1/ يوسف عثمان بشير ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص134 .

2/ محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص227 .

الشرطين أو أحدهما رفض طلب وقف التنفيذ .

ثانياً : الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري :ـ

جاء في قانون القضاء الإداري السوداني أنه " لا يترتب على رفع الطعن إلى القاضي المختص وفق أحكام المادة (4) وقف القرار المطعون فيه ، على أنه يجوز بناءً على طلب ذوي الشأن الأمر بوقف التنفيذ متى رؤي أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها أو جبرها بالتعويض المالي أو العيني وأن إيقاف التنفيذ لايترتب عليه أي ضرر لأي طرف[1].

في الأصل تعتبر القرارات الإدارية نافذة من تاريخ صدورها أو من أي تاريخ لاحق لصدورها تحدده الجهة الإدارية ، ومع ذلك فأنه يجوز للمحكمة التي تنظر الدعوى أو الطعن الإداري أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه متى ماطلب منها صاحب ألشأن وقف التنفيذ إذا رأت إن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، ولذلك يشترط في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفقاً لما إستقر عليه القضاء الإداري الآتي[2] :ـــ

1/ أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها : بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها ويصعب لو تم التنفيذ أن تعاد الحالة إلى ماكانت عليه ، ويكون ذلك إذا ظهرت للمحكمة أمور يخشى عليها من فوات الوقت أو نتائج يتعذر تداركها لو لم يؤمر بوقف التنفيذ .

2/ أن إيقاف التنفيذ ضروري وعادل من كل الوجوه : فيكون على المحكمة في هذه الحالة أن تنظر إلى طلب وقف التنفيذ بتبصر شديد قبل أن تقدم على إيقاف

1/ قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م ، المادة (9) .

2/ محمد محمود أبو قصيصة ، مبادئ القانون الإداري السوداني ، مرجع سابق ، ص226 .

التنفيذ ، ولابد من تمحيص الظروف التي تدعو إلى القرار بأن إيقاف التنفيذ ضروري وعادل من كل الوجوه.

خلاصة القول هو أنه يجوز للقاضي المختص الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري متى تأكد بأن نتائج تنفيذ القرار الإداري يتعذر تداركها ، ولايكفي لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون من شأن القرار أن يرتب أثاراً يتعذر تداركها ، إذ يلزم كذلك أن يثبت أن هذه الآثار تترتب بالفعل ، فمتى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاره فعلاً ، كأن يكون المنزل الذي صدر قرار بهدمه قد هدم بالفعل ، أو أن الإمتحان الذي حرم الطالب من تأديته قد فات ميعاده ، تعين على القضاء رفض الطلب لعدم جدواه ،ولا بد من وزن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وماورد فيه وزناً دقيقاً بميزان العدل ، فلايستجاب لطب الوقف إلا إذا كانت هنالك ضرورة وتحقيق عدالة من كل الوجوه لا من جهة واحدة .

الخاتمـــــة

الحمد لله حمد الشاكرين والصلاة والسلام على إمام وسيد المرسلين سيدي وحبيبي محمد بن عبد الله الأمين صلى الله عليه وسلم ،ورضي الله على صحابته الغر الميامين .

الحمد لله الذي يسر لي السبيل أن أصل إلى خاتمة هذا البحث وأن أخرجه إلى حيز الوجود آملة أن أكون قد وفقت بإيقاد شمعة في طريق العلم الممتد في فرع من فروع القانون تزيد الحاجة إليه كل يوم لتداخل وتشابك مصالح الدولة وإداراتها مع مصالح الأفراد والجماعات ، وذلك هو مجال القانون الإداري أو الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية .

تناولت في هذا البحث نشأة القانون الإداري في نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج ونظام القضاء الإداري في صدر الدولة الإسلامية بما يعرف بقضاء المظالم ، ونشأة وتطور القضاء الإداري السوداني ، وتوصلت إلى بعض النتائج والتوصيات كما يلي :ـــ

أولاً: النتائج :-

1/ القضاء الإداري نشأ في الدولة الإسلامية في صدرها الأول فهو الأسبق وجوداً مقارنةً بالقانون الأنجلو سكسوني والقانون اللاتيني ، وإنه كان أمضى لأن الذي يتولاه على قدرٍ من السلطة لا تتوافر لأي قاضٍ في نظام آخر .

2/ هنالك تعارض وإختلاف مابين مقاصد وأهداف نظام القضاء الإداري الإسلامي ومقاصد واهداف نظام القضاء الأنجلو سكسوني و اللاتيني .

3/ قضاء المظالم في الدولة الإسلامية هو الدواء الشافي لإستبداد الإدارات وقمعها لأن يد من يتولاه أقوى من يد تلك الإدارات ، ونفوذه يمتد إلى جذور الداء فيقتلعها إقتلاعاً ، فهو قضاء شبه متخصص في ظلامات الولاة والأمراء والحكام وأعوانهم التي ينزلونها على أفراد المجتمع والمال العام .

4/ هنالك بعض القرارات الإدارية التي لاتخضع لرقابة القضاء بنص القانون ولايجوز الطعن فيها امام أي جهة قضائية بشقيها العادي والإداري ، وفي ذلك مجافاة للعدالة ولايوجد مبرر لتحصين تلك القرارات من الرقابة القضائية .

5/ إرتبط التنظيم القضائي في السودان بالنظام الأنجلوسكسوني بصفة عامة ، وإنجلترا بصفة خاصة فنجده سار على نهج القضاء الإنجليزي فيما يتعلق بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

6/ إن الأعمال التي تخضع لرقابة القضاء الإداري في السودان هي القرارات الإدارية فحسب ، أما العقود الإدارية فتخضع لرقابة القضاء المدني العادي وتطبق عليها قواعد المسئولية العقدية .

ثانياً : التوصيات :-

1/ الإستئناس بقضاء المظالم في الدولة الإسلامية ، لوضع حدٍ لفساد الإدارات والقيادات في الدولة حيث كثر التعدي على المال العام وحقوق المواطنين البسطاء .

2/ إلغاء أي نص في أي قانون سواء كان قانوناً خاصاً أو عاماً يقضي بتحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء ، لأن القضاء يعني العدالة ، فهل الذين أنعم الله عليهم يتحصنون من العدالة .

3/ إنشاء محاكم متخصصة ووضع قانون إجرائي خاص بالتقاضي الإداري لإختلاف الدعاوى الإدارية في جزئيات عن الدعاوى المدنية الأخرى ، وذلك تسهيلاً للعمل بمحاكم القضاء الإداري لأن التخصص يقود ويفضي إلى الإتقان وتجويد العمل .

وآخر دعوانا إن الحمد لله رب العالمين...

الملاحق

ويحتوي على ملحق واحد وهو :ـ

قانون القضاء الإداري لسنة2005م

بسم الله الرحمن الرحيم

المجلس الوطني

دورة الإنعقاد الثامن

قانون القضاء الإداري لسنة 2005م

ترتيب المواد

1- اسم القانون .

2- إلغاء واستثناء .

3- تفسير .

4- إجراءات رفع الطعن ومشتملات عريضة الطعن .

5- ميعاد رفع الطعن .

6- أسباب الطعن .

7- شطب العريضة ورفضها .

8- أعمال السيادة .

9- وقف التنفيذ .

10- الحكم بناء على المستندات .

11- إجراءات نظر الطعن .
12- الحكم في الطعن .
13- صلاحية الحكم للتنفيذ .

14- الاستئناف .

15- تنفيذ الحكم .

16- القواعد .

بسم الله الرحمن الرحيم

قانون القضاء الإداري لسنة 2005[1](1)

(2005/2/15)

الفصل الأول[2](2)

أحكام تمهيدية

عملاً بأحكام دستور جمهورية السودان لسنة 1998م ، أجاز المجلس الوطني ووقع رئيس الجمهورية القانون الآتي نصه:ـ

اسم القانون وبدء العمل به

1- يسمى هذا القانون، "قانون القضاء الإداري لسنة 2005" .

إلغاء واستثناء

2- يلغى قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996، على أن تظل جميع الإجراءات التي أتخذت بموجبه سارية كما لو كانت صادرة وفق أحكام هذا القانون .

تفسير

3- في هذا القانون ، ما لم يقتض السياق معنى آخر :

"الدائرة الإدارية" يقصد بها دائرة المحكمة العليا المختصة بنظر الطعن والاستئناف ضد أحكام القاضي المختص بنظر الطعون الإدارية،

" الطعن " يقصد به أي دعوى تقدم من المتضرر من قرار إداري وفق أحكام هذا القانون،

" قاضى محكمة الاستئناف " يقصد به قاضى محكمة الاستئناف المعين بموجب أحكام قانون السلطة القضائية لسنة 1986،

" قاضى المحكمة العليا " يقصد به قاضى المحكمة القومية العليا المعين بموجب أحكام قانون السلطة القضائية لسنة 1986،

"القاضي المختص" يقصد به قاضى المحكمة القومية العليا أو قاضى محكمة الاستئناف المختص بنظر الطعون الإدارية في أول درجة ،

" القرار الإداري" يقصد به القرار الذي تصدره أية جهة بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أشخاص ويشمل رفض تلك الجهات أو امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة قانوناً باتخاذه ،

" المحكمة العليا القومية "يقصد بها المحكمة العليا القومية المنشأة بموجب أحكام قانون السلطة القضائية لسنة 1986.

إجراءات رفع الطعن ومشتملات عريضة الطعن

4- (1) يرفع إلى قاضى المحكمة العليا القومية المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء القومي أو وزير قومي .

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

(3) تتضمن العريضة المذكورة في البندين (1) و(2) بالإضافة إلى البيانات العامة التي تشتمل عليها عريضة الدعوى الآتي:

107

(أ) بيان القرار المطعون فيه،

(ب) أسباب الطعن،

(ج) طلبات الطاعن،

(د) إذا كان القرار المطعون فيه مما يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية مختصة وجب أن يبين بعريضة الطلب تاريخ التظلم ونتيجته،

(هـ) ترفق بالعريضة صورة من القرار المطعون فيه والمستندات المؤيدة للطعن،

(4) إذا رفضت الجهة الإدارية تسليم الطاعن أو لم تمكنه من الحصول على صورة من القرار الإداري المراد الطعن فيه على القاضي المختص قبول العريضة وإصدار أمره للجهة الإدارية بتسليم الطاعن صورة من ذلك القرار .

ميعاد رفع الطعن

5- (1) يكون ميعاد رفع الطعن ستون يوماً من تاريخ نشر ذلك القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها أجهزة الدولة أو من تاريخ العلم به علماً حقيقياً أو تاريخ إعلان صاحب الشأن أيهما كان الأسبق .

(2) يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة من تاريخ الفصل نهائياً في التظلم.

(3) يكون ميعاد التظلم إلى الجهة الإدارية المشار إليها في البند (2) ستون يوماً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ويحسب الميعاد على الوجه المبين في البند (1) أعلاه.
(4) يعتبر رفضاً للتظلم عدم فصل الجهة فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها . (5) ينقطع سريان الميعاد المنصوص عليه في البنود (1)، (2) و(4) إذا أبلغ المدعى وزير العدل بنيته في رفع الدعوى على الوجه المبين في المادة 33(4) من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983 .

أسباب الطعن

6- يرفع الطعن في القرار الإداري في الأحوال الآتية :

(أ) عدم اختصاص الجهة التي أصدرته،

(ب) وجود عيب في الشكل،

(ج) مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه،

(د) إساءة استعمال السلطة .

شطب العريضة ورفضها

7- (1) على القاضى المختص شطب العريضة إيجازياً ورفضها إذا تبين له أن :

(أ) ليس للطاعن مصلحة شخصية في الطعن،

(ب) الطاعن لم يستنفد طرق التظلم المتاحة بموجب القانون،

(ج) الطاعن لم يذكر سبباً للدعوى،

(د) العريضة قدمت بعد فوات الميعاد وفقاً لنص المادة 5 .

(2) على القاضي المختص رفض العريضة إذا تبين له أنها لم تستوف البيانات المنصوص عليها في المادة 4 ما لم تصحح العريضة في ذات الجلسة .

أعمال السيادة

8- (1) مع مراعاة أحكام المادة 4(1) لا يجوز الطعن في أعمال السيادة .

(2) يعتبر من أعمال السيادة :ـ

(أ) تعيين شاغلي المناصب الدستورية القومية والولائية،

(ب) إعلان الحرب،

(ج) إعلان حالة الطوارئ،

(د) تمثيل الدولة في علاقتها الخارجية بالدول والمنظمات،

(هـ) تعيين السفراء واعتماد السفراء المبعوثين إليها،

(و) تعيين شاغلي الوظائف القيادية في الخدمة المدنية،

وقف التنفيذ

9- لا يترتب على رفع الطعن إلى القاضي المختص وفق أحكام المـادة 4 وقف تنفيذ القرار المطعون فيه،على أنه يجوز بناء على طلب ذوي الشأن الأمر بوقف التنفيذ متى رؤي أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها أو جبرها بالتعويض المالي أو العيني وأن إيقاف التنفيذ لا يترتب عليه ضرر لأي طرف .

الحكم بناء على المستندات

10- يفصل القاضي المختص في الطعن من واقع المستندات المقدمة من الطرفين وما يقدمانه من حجج قانونية، إلا إذا رأى أن المسـتندات وحدها لا تكفي للفصل العادل في الطعن وأن سماع بيناتهما ضروري لتحقيق العدالة .

إجراءات نظر الطعن

11- فيما عدا ما نص عليه هذا القانون يتبع في رفع الطعن والفصل فيه الإجراءات المقررة لرفع الدعوى والفصل فيها بموجب أحكام قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983 ويستثنى من ذلك تطبيق المادة 33(4) منه إذا اقتصرت طلبات الطاعن فقط على طلب إلغاء القرار الإداري.

الحكم في الطعن

12- يجوز للقاضي المختص أن يصدر حكمه بالآتي:-

(أ) إلغاء القرار الإداري المطعون فيه،

(ب) منع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين،

(ج) إجبار الجهة الإدارية على اتخاذ إجراء معين،

(د) تقرير الحق،

(هـ) تعويض المضرور عن الضرر الناتج من القرار الإداري .

صلاحية الحكم للتنفيذ

13- لا يجوز تنفيذ الحكم الصادر في الطعن في القرار الإداري أو التعويض عن الضرر الناتج منه إلا إذا أصبح الحكم نهائياً بالفصل في الطعن بطرق الطعن المتاحة أو بفوات ميعاد الطعن .

الاستئناف

14- (1) تستأنف قرارات القاضى المختص لدى الدائرة الإدارية وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الطاعن بها على أن يتم ذلك بعريضة ترفع لها مع بيان أسباب الاستئناف وأسانيده .

(2) تتبع في الاستئناف إجراءات الاستئناف التي ينص عليها قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983 .

(3) يكون حكم الدائرة الإدارية في الاستئناف نهائياً إلا إذا أذن رئيس القضاء بمراجعته .

تنفيذ الحكم

15- (1) تنفذ أحكام المحاكم الإدارية وفقاً للأحكام المتعلقة بالتنفيذ في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983.

(2) كل من يمتنع أو يعيق أو يهمل في تنفيذ قرار المحكمة الإدارية يكون عرضة للمساءلة الجنائية .

القواعد

16- تنشأ بموجب أحكام هذا القانون لجنة القواعد وتتكـون مـن رئيس المحكمة العليا القومية ووزير العدل وإثنين من قضاة المحكمة العليا القومية يحددهما رئيس المحكمة العليا القومية تختص بوضع القواعد التي تنظم الإجراءات التي تلائم طبيعة الدعوى وطرق الإعلان وتنفيذه وتقدير الرسوم وتنظيم العمل الإداري والسجلات والأرانيك القضائية .

الخاتمة

بهذا أشهد بأن المجلس الوطني قد أجاز قانون القضاء الإداري لسنة 2005م في جلسته رقم 42 من دورة الإنعقاد الثامن بتاريخ 21 ذو الحجة 1425هـ الموافق 31 يناير لسنة 2005م .

عبدالله أحمد الحردلو
نائب رئيس المجلس

أوافـــــــــق:
المشير : عمر حسن أحمد البشير
التاريخ 1456/1/6هـ
الموافق 2005/2/15م

فهرس الفهارس

أولاً: القرآن الكريم:-

الرقم	الآية	السورة	رقم الآية
1	أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِا لْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ وَأَنتُمْ تَتْلُونَ الْكِتَابَ أَفَلَا تَعْقِلُونَ	سورة البقرة	44
2	وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِن قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ فِي	سورة الحشر	9
3	وَمَا يَنطِقُ عَنِ الْهَوَىٰ * إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ	سورة النجم	3و4
4	وَلَنِعْمَ دَارُ الْمُتَّقِينَ	سورة النحل	3

ثانياً :فهرس الأحاديث :-

الرقم	إسم المرجع	رقم الحديث
1	صحيح البخاري ، محمد إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة البخاري،دار بن الهيثم ،1414هـ /1993م.	7322
2	صحيح مسلم ،أبي الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري ، دار الشام ـ المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية ، 1421هـ /200م.	1827

ثالثاً: فهرس المعاجم اللغوية :-

الرقم	إسم المعجم	رقم الصفحة
1	المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، مكتبة الشروق	

	الدولية ، مصر ، سنة 2004م ،ط4	123
2	القاموس المحيط ، مجد الدين الفيروز أبادي المجلد الثاني ، دار المعرفة ، بيروت لبنان 729هـ - 817هـ .	115
3	لسان العرب ، أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ، إبن منظور الأفريقي المصري ، المجلد الخامس ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ،630 هـ - 711 هـ	860
4	مختار الصحاح ، محمد بن أبي بكر عبدالقادر الرازي ، دار الحديث ، القاهرة ، 2008م .	828

رابعاً : فهرس المراجع القانونية:ـ

الرقم	إسم المرجع
1	أحمد عبد العظيم ، القرار الإداري وأساب إلغائه ، دار المنظومة 2016م.
2	الماروردي ،الاحكام السلطانية ، مكتبة دار بن قتيبة ، الكويت ، 1409ه ، ط1.
3	المحامي جليل قسطو ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنجليزي ـ دراسة مقارنة مع فرنسا ومصر ،نقابة المحامين العراقية ، الطبعة الثاني ، السنة الثامنة والعشرون
4	دكتور العطا بن عوف ،له مؤلف بعنوان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان ـ بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج ـ دراسة مقارنة 0
5	د ـ بكر القباني ، القانون الإداري الكويتي ، منشورات جامعة الكويت، 1975م.
6	دكتور داؤود الباز في إصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي ،دار الفكر الجامعي.
7	.د حاج ادم حسن الطاهر ، القانون الإداري وأجهزة الرقابة على أعمال الإدارة في السودان،دار جامعة القرآن الكريم للطباعة ، الخرطوم ، الطبعة

	الثالثة ،2014م ، ط3.
8	د- يوسف حسين محمد البشير ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة بالقانون السوداني ،الخرطوم مطبعة جامعة النيلين 1997م ، ط3
9	د- يوسف حسين محمد البشير، الإدارة العامة والإصول العملية والمعملية ، دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي ، جامعة النيلين ، عام 1995م
10	د.يوسف عثمان البشير ، القرار الإداري ،الطبعة الأولى ،1991م، مطبعة الموانئ بورتسودان ، ط ا.
11	د ـ يس عمر يوسف ود- معوض عبد التواب ، موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان ، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، مصر ، الطبعة الأولى.
12	الدكتور ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المكتبة القانونية العربية
13	د ـ ماهر صلاح علاوي ، مفهوم القرار الإداري في احكام القضاء الإداري في العراق ، دار الحكمة ، بغداد ، 1991م
14	مازن ليليو راضي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار المطبوعات مصر ، 2004م، ط5
15	محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دارالعلوم للنشر ،الجزائر ، 2005م
16	دكتور محمد محمود ابوقصيصة ، مبادئ القانون الاداري السوداني ، مطبعة السلطة القضائية ،1990م ، ط3
17	د ـ محمد مصطفى المكي ، مدخل لدارسة القانون الإداري ، جامعة امدرمان الإسلامية ،2005 م.
18	د ـ محمد عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، بدون تاريخ.
19	محمد عبدالله الدليمي ، نظرية القرار الإداري ، دار الثقافة للنشر ، الأردن ،2001م ، ط2.

20	د ـ محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الإداري ، بدون تاريخ.
20	د. محمد فؤاد عبد الباسط ، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري ـ العقد الإداري) مكتبة الهداية ، الإسكندرية 1979.
21	د - محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، دار النهضة العربية ، مصر ،1993م ،ط3.
22	د- محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، الناشر منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1993م ، ط2.
23	د ـ مليكة الصروخ ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة الشروق ،الدار البيضاء المغرب1972 ، ط1.
24	دكتور مصطفى وهبي ، مصنفة النظم الإسلامية ، مكتبة وهبة ، القاهرة ، 1977م، ط2.
25	نواف كنعان ، القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2006م.
26	د - سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ،ط4.
27	د - سعاد الشرقاوي ، المسؤولية الإدارية ، دار المعارف ، مصر،1973 م ، ط3.
28	الدكتور عبدالله طلبة ، القضاء الإداري
29	د- عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 1994م ، الطبعة الثانية
30	دكتور عبد الفتاح عبد الباقي ، نظرية القانون ، مطبعة جامعة الخرطوم، الخرطوم ،الطبعة الاولى.
31	عبدالقادر عودة ، التشريع الجنائي الإسلامي ، مؤسسة الرسالة ،بيروت ، ج1.
32	د- عبدالغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، دار المعارف للنشر ، الإسكندرية ، 1991م ، ط1.

33	عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ج1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1982.
34	شيخ الإسلام بن تيمية ، مجموع فتاوى ، ص 62 ، ذكره فؤاد عب المنعم احمد ، في تحقيقه لكتاب النفع الغزير في صلاح السلطان والوزير ، لشيخ الإسلام احمد بن عبد المنعم ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية 1992م ، ص 49 ،ذكره دكتور داؤود الباز في إصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي ،دار الفكر الجامعي.
35	د ـ خالد عبدالعزيز عريم ، القانون الإداري الليبي،الجزء الأول ، دارصفاء للنشر والتوزيع ،ليبيا ،،1969م ،ط1.

خامساً: الدوريات:ـ

المجلات القانونية :ـ

الرقم	إسم المجلة
1	مجلة الأحكام القضائية لسنة 1958م .
2	مجلة الأحكام القضائية لسنة 1968م.
3	مجلة الأحكام القضائية لسنة 1974م .
4	مجلة الأحكام القضائية لسنة 1978م .
5	مجلة الأحكام القضائية لسنة 1979م .
6	مجلة الأحكام القضائية لسنة1980م.
7	مجلة الأحكام القضائية لسنة 1981م .
8	مجلة الأحكام القضائية لسنة 1987م .
9	مجلة الأحكام القضائية لسنة 1992م.
10	مجلة الأحكام القضائية لسنة 2005م.

المنشورات:-

الرقم	إسم المجلة
1	د ـ أحمد المصطفى محمد صالح ، مفهوم مبدأ المشروعية ، مجلة العلوم القانونية ، معهد العلوم القانونية والإدارية بالمركز الجامعي بالوادي ، الجزائر ، العدد الخامس ، يوليو 2016م
2	:ماجد احمد الزاملي ، له اوراق منشورة بعنوان رقابة القضاء الإداري على اعمال الإدارة ،على (منتديات الحوار المتمدن ، الشبكة العنكبوتية " الإنترنت
3	د-محمد عبدالله المغربي ،أسباب الطعن بالقرار الإداري، اوراق منشورة منتدى الموارد البشرية.
4	المحامي جليل قسطو ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنجليزي ــ دراسة مقارنة مع فرنسا ومصر ــ مجلة القضاء الصادرة عن نقابة المحامين العراقية ، العدد الثاني ، السنة الثامنة والعشرون.

سادساً: االتشريعات :-

الرقم	إسم القانون
1	قانون القضاء الإداري لسنة 2005م .
2	قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م .
3	قانون المعاملات المدنية لسنة 1984م .
4	قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م
5	قانون محاسبة العاملين لسنة 1976م .
6	قانون تخطيط المدن لسنة 1961م .

فهرس الموضوعات

1	أية	أ
2	إهداء	ب
3	شكر وتقدير	ج
4	مستخلص	د
5	Abstract	هـ
6	المقدمة	1
7	أهمية الموضوع	2
8	أسباب إختيار الموضوع	3
9	أهداف البحث	3
10	مشكلة البحث	4
11	الدراسات السابقة	4
12	منهج البحث	5
13	هيكل البحث	6
14	**الفصل الأول :** ماهية القانون الإداري النشأة والتطور	
15	**المبحث الأول :** مفهوم القانون الإداري	
16	**أولاً :** تعريف القانون الإداري لغةً وإصطلاحاً وقانوناً	8
17	**ثانياً :** تعريف الإدارة العامة وعلاقتها بالقانون الإداري	11
18	**المبحث الثاني :** نشأة وتطور القانون الإداري	
19	**أولاً :** نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الإسلامي	15
20	**ثانياً :** نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الفرنسي	19
21	**ثالثاً :** نشأة القانون الإداري وتطوره في النظام الإنجليزي	36
22	**رابعاً :** نشأة وتطور القانون الإداري السوداني	41

23	**الفصل الثاني :** ماهية القرار الإداري وعناصره (خصائصه)	
24	**المبحث الأول :** مفهوم القرار الإداري	
25	**أولاً :** تعريف القرار الإداري لغة	45
26	**ثانياً :** تعريف القرار الإداري إصطلاحاً	46
27	**ثالثاً :** تعريف القرار الإداري في القانون وعلم الإدارة	46
28	**المبحث الثاني :** عناصر القرار الإداري	
29	**أولاً :** صدور القرار الإداري من جهة إدارية بإرادتها وحدها	48
30	**ثانيا :** صدور القرار الإداري من جهة إدارية بصفتها سلطة عامة	51
31	**ثالثاً :** أن يكون قصد الجهة من القرار إحداث أثر قانوني	53
32	**رابعاً :** تعلق القرار الإداري بشخص أو أشخاص معينين بزواتهم	54
33	**الفصل الثالث :** القرارات الإدارية من حيث قابليتها للطعن	
34	**المبحث الأول :** القرارات الإدارية القابلة للطعن	
35	**أولاً :** عيب عدم الإختصاص	56
36	**ثانياً :** عيب الشكل	60
37	**ثالثاً** : عيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه	63
38	**رابعاً :** إساءة إستعمال السلطة	65
39	**المبحث الثاني :** القرارات الإدارية التي لاتقبل الطعن	
40	**أولاً :** القرارات الإدارية التي لاتخضع للطعن بنص القانون	68
41	**ثانياً :** قرارات الحكومة السيادية	69
42	**الفصل الرابع :** إجراءات الطعن في القرار الإداري(الدعوى الإدارية)	
43	**المبحث الأول :** تعريف الدعوى الإدارية (الطعن الإداري)وإجراءات رفعها	

44	**أولاً :** تعريف الدعوى الإدارية لغةً وإصطلاحاً وقانوناً	72
45	**ثانياً :** إجراءات رفع الدعوى الإدارية (الطعن الإداري)	75
46	**المبحث الثاني :** شروط قبول الدعوى الإدارية (الطعن الإداري)	
47	**أولاً :** المصلحة الشخصية لرافع الطعن	76
48	**ثانياً :** شرط إستيفاء طرق التظلم (نهائية القرار الإداري)	79
49	**ثالثاً :** ميعاد رفع الطعن (الدعوى الإدارية)	80
50	**رابعاً :** أن يكون للطعن سبباً	82
51	**خامساً :** إبلاغ وزير العدل	83
52	**المبحث الثالث :** سلطات المحكمة الإدارية عند نظر الطعن (الدعوى الإدارية)	
53	**أولاً :** إلغاء القرار الإداري المطعون فيه	86
54	**ثانياً :** منع الجهة الإدارية التصرف على وجه معين	88
55	**ثالثاً :** إجبار الجهة الإدارية على إتخاذ إجراء معين	89
56	**رابعاً :** تقرير الحق	91
57	**خامساً :** تعويض المضرور عن الضرر الناتج من القرار الإداري	92
58	**المبحث الرابع :** وقف تنفيذ القرار الإداري	
59	**أولاٍ :** الشروط الشكلية لوقف تنفيذ القرار الإداري	95
60	**ثانياً :** الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري	96
61	**الخاتمة : أولاً :** النتائج	98
62	**ثانياً :** التوصيات	100
63	**الملاحق**	101
64	قانون القضاء الإداري لسنة 2005م	102
65	فهرس الفهارس	110