

5-2017

# Administrative Disputes in The Legal System in the United Arab Emirates

إبراهيم ولد الشيخ سيديا

Follow this and additional works at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all\\_theses](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses)

Part of the [Law Commons](#)

---

## Recommended Citation

الشيخ سيديا, إبراهيم ولد, "Administrative Disputes in The Legal System in the United Arab Emirates" (2017). *Theses*. 625.  
[https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all\\_theses/625](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses/625)

This Thesis is brought to you for free and open access by the Electronic Theses and Dissertations at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact [fadl.musa@uaeu.ac.ae](mailto:fadl.musa@uaeu.ac.ae).

## جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

النظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة

(دراسة تحليلية مقارنة)

إبراهيم ولد الشيخ سيديا

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

(مسار القانون الإداري)

إشراف/ د. علاء محيي الدين مصطفى

مايو 2017

## إقرار أصالة الأطروحة

أنا إبراهيم ولد الشيخ سيديا، الموقع أدناه، طالب دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان "النظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة تحليلية مقارنة)"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف د. علاء محيي الدين مصطفى، أستاذ مساعد في كلية القانون. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل فيها بما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

2017/5/2

التاريخ:



توقيع الطالب:

حقوق النشر © 2017 إبراهيم ولد الشيخ سيديا  
حقوق النشر محفوظة

## إقرار ترخيص حقوق الملكية والنشر

أنا الطالب/ إبراهيم ولد الشيخ سيديا، الموقع أدناه، طالب دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة، مقدم الأطروحة الجامعية التي عنوانها "النظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة - دراسة تحليلية مقارنة" ، أُمِنَح لجامعة الإمارات العربية المتحدة الحق في توزيع أطروحتي لمستخدمي مكتبة جامعة الإمارات العربية المتحدة، وعمل نسخ جزئية أو واحدة فقط لهؤلاء المستخدمين أو حالة وجود طلب من مكتبة جامعة أخرى، أو مؤسسة تعليمية، نيابة عنها أو لأحد مستخدميها.

وأيضا أُمِنَح الإذن لمكتبة جامعة الإمارات العربية المتحدة للحفاظ على / أو تقديم نسخة إلكترونية لاستخدامها أو تداولها وعدم تغيير المحتوى الفكري لترجمة الأطروحة، إذ كان ذلك ممكنا من الناحية التقنية، إلى أية وسيلة أو نمط لغرض الحفاظ على العمل إلكترونيا.

وأيضا أوافق على أن الإذن للنسخ المتعددة من هذا العمل هو لمجرد أغراض علمية ويتم منحها من قبل المؤلف أو عميد كلية الدراسات العليا.

التاريخ: 2017/05/04

توقيع الطالب: \_\_\_\_\_

## لجنة الإشراف

### **(1) المشرف الرئيسي: د. علاء محيي الدين مصطفى أبو أحمد**

الدرجة: أستاذ مساعد

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

### **(2) المشرف المشارك: أ.د. سام سليمان دلة**

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الشارقة

### **(3) عضو: د. طارق أبو الوفا**

الدرجة: أستاذ مساعد

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

## إجازة أطروحة الماجستير

أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

(1) المشرف (رئيس اللجنة): د. علاء محيي الدين مصطفى

الدرجة: أستاذ مساعد

قسم القانون العام

كلية القانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة

التاريخ: 04/05/2017

التوقيع: د/علاء محيي الدين

(2) عضو داخلي: د. طارق أبو الوفا

الدرجة: أستاذ مساعد

قسم القانون العام

كلية القانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة

التاريخ: 04/05/2017

التوقيع: د. طارق أبو الوفا

(3) عضو خارجي: أ.د. سام سليمان دلة

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون - جامعة الشارقة

التاريخ: 04/05/2017

التوقيع: د. سام سليمان دلة

اعتمدت الأطروحة من قبل:

عميد كلية القانون: الدكتور محمد حسن علي محمد

التاريخ: ٢٠١٧/١٥

التوقيع: محمد حسن علي محمد

عميد كلية الدراسات العليا: أستاذ الدكتور ناجي واكيم

التاريخ: 21/5/2017

التوقيع: ناجي واكيم

النسخة رقم 6 من 8

## المخلص

حرص المشرّع في دولة الإمارات العربية المتحدة على تقرير مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون؛ فنص على ذلك في المادتين (44) و(94) من الدستور. وإذا ما خالفت الإدارة مبدأ المشروعية ترتّب على ذلك بطلان التصرف الذي خالفت به القانون؛ وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقاً لدرجة المخالفة، غير أن القاعدة المسلّم بها هي أن البطلان يجب أن يُثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق؛ إذ الأصل المقرر هو مشروعية أعمال الإدارة، ولا يتقرر بطلان تلك الأعمال إلا بحكم قضائي.

وتدرس هذه الأطروحة النظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة تحليلية مقارنة.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

**Administrative Disputes in The Legal System  
in the United Arab Emirates**

**Abstract:**

The legislator of the United Arab Emirates has determined the principle of legality and rule of law, as stipulated in Articles 44 and 94 of the Constitution. If the administration contravenes the principle of legality, the invalidity of the act which is in breach of the law becomes void. The invalidity varies in its gravity and effects according to the degree of the violation. However, the rule is that nullity must be established by legal authority granted by law to that right; since administrative acts are deemed legal in principle, and it is not decided to invalidate such acts except by a judicial ruling. This thesis provides a comparative and analytical study of the legal system of administrative disputes in the United Arab Emirates.

**Keywords:** Legal system, administrative disputes, administrative law, administrative judiciary.

## شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

يسعدني أن أُعبّر هنا عن عظيم الشكر وخالص الامتنان لكل من أسهم في إخراج هذا البحث إلى حَيِّز الوجود، وإلى كل من أرشدني ووجهني أثناء إعدادة؛ وأخص أستاذي الفاضل **الدكتور علاء محيي الدين**، الذي تفضّل بالإشراف على إعداد هذه الدراسة - جزاه الله خيرا - فله كل الشكر والتقدير والعرفان.

كما أشكر أساتذتي الكرام في كل مراحل دراستي؛ إذ ما كانت رحلتي العلمية لتصل إلى هذه المحطة لولا جهودهم المُقدّرة.

## الإهداء

إلى من كانت مُعينًا لي في مُعظم مراحل حياتي العلمية والعملية، إلى أول امرأة تتبوأ منصبًا قضائيًا في بلدي موريتانيا:

إلى شقيقتي أمامة؛ أهدي هذا العمل عرفانًا وتقديرًا.

## قائمة المحتويات

i	العنوان
xii	إقرار أصالة أطروحة الماجستير
xii	حقوق الملكية والنشر
xii	لجنة الإشراف
xii	إجازة أطروحة الماجستير
xii	الملخص
xii	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
xii	شكر وتقدير
xii	الإهداء
xii	قائمة المحتويات
1	المقدمة
7	<b>الفصل الأول: تحديد المنازعة الإدارية</b>
8	المبحث الأول: ماهية المنازعة الإدارية
8	المطلب الأول: المقصود بالمنازعة الإدارية
11	المطلب الثاني: معايير تحديد المنازعة الإدارية
16	المبحث الثاني: أعمال الإدارة التي تصلح محلاً للمنازعة الإدارية
17	المطلب الأول: القرار الإداري
18	الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري
19	أولاً: شروط صحة القرار الإداري
21	ثانياً: أركان القرار الإداري
22	الفرع الثاني: العيوب التي تلحق القرار الإداري
30	الفرع الثالث: القرار المنعدم
32	المطلب الثاني: العقد الإداري
33	الفرع الأول: ضوابط تمييز العقد الإداري

38	الفرع الثاني: أركان العقد الإداري
40	المطلب الثالث: أعمال الإدارة المادية غير المشروعة
41	المبحث الثالث: الدعاوى الناشئة عن المنازعة الإدارية
42	المطلب الأول: دعوى الإلغاء
44	الفرع الأول: شروطها الموضوعية
47	الفرع الثاني: شروطها الإجرائية
54	المطلب الثاني: دعوى التعويض
54	الفرع الأول: مسؤولية الإدارة الموجبة للتعويض
67	الفرع الثاني: شروط قبول دعوى التعويض
70	الفصل الثاني: آلية الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات
70	المبحث الأول: الوضع الحالي
71	المطلب الأول: القضاء المختص بنظر المنازعات الإدارية
71	الفرع الأول: القضاء الاتحادي
75	الفرع الثاني: القضاء المحلي
77	المطلب الثاني: التشريعات المتعلقة بنظر المنازعات الإدارية أمام القضاء
77	الفرع الأول: منازعات الوظيفة العامة
83	الفرع الثاني: المنازعات الإدارية غير المتعلقة بالوظيفة العامة
87	المبحث الثاني: إشكاليات المنازعات الإدارية في ظل الوضع الحالي
87	المطلب الأول: اختلاف المبادئ الإدارية بين المحاكم
87	الفرع الأول: الأثر الرجعي للقرار الإداري
94	الفرع الثاني: إبعاد عديمي الجنسية
98	المطلب الثاني: اختلاف الإجراءات بين المحاكم
98	الفرع الأول: مدة الطعن في القرار الإداري
103	الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالتظلم
104	المطلب الثالث: تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية
105	الفرع الأول: عقوبات ذات طبيعة قانونية
107	الفرع الثاني: عقوبات ذات طبيعة واقعية
110	الخاتمة
116	المصادر والمراجع

## مقدمة

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية (Le principe de légalité) الذي يعني سيادة حكم القانون؛ ويقتضي هذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، وأن تتم طبقاً للأحكام الواردة فيه. والمقصود هنا بالقانون مدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها؛ مع مراعاة التدرج في قوتها (القانون الدستوري، فالقانون العادي، فاللائحة، فالقرار الفردي)، وأياً كان نوع تصرف الإدارة، وسواء أكان عملها قانونياً (Acte Juridique) أم مادياً (Acte Materiel).

وقد حرص المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة على تقرير مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون؛ فنص في المادة (44) من الدستور الاتحادي الصادر سنة 1971 على أن "احترام الدستور، والقوانين، والأوامر الصادرة من السلطات العامة تنفيذاً لها، ومراعاة النظام العام، واحترام الآداب العامة؛ واجب على جميع سكان الاتحاد"، كما نصت المادة (94) من الدستور ذاته على أن "العدل أساس الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمايرهم".

وقد حرصت كذلك المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات على التأكيد في العديد من أحكامها على أن الدولة وسلطاتها الثلاث وجميع أجهزتها ومؤسساتها، تخضع لحكم القانون، وجاء هذا التأكيد بشكل واضح من الدائرة الدستورية والدائرة الإدارية بشكل أخص<sup>(1)</sup>.

وإذا ما خالفت الإدارة مبدأ المشروعية ترتب على ذلك بطلان التصرف الذي خالفت به القانون؛ وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقاً لدرجة المخالفة، غير أن القاعدة المسلّم بها هي أن البطلان يجب أن يثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق؛ فالأصل المقرر هو مشروعية أعمال الإدارة، ولا يتقرر بطلان تلك الأعمال إلا بحكم قضائي.

وقد تباينت الطرق التي اتبعت في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وذلك وفقاً لتاريخ كل دولة وتقاليدها وظروفها الاجتماعية الخاصة بها؛ فسلكت الدول في ذلك مسلكين مختلفين: أولهما إخضاع الإدارة للمحاكم العادية، ومنحها الاختصاص كاملاً فيما يتعلق بأقضية الإدارة، لأن ذلك هو الوضع الطبيعي الذي تستلزمه الاعتبارات العملية والقانونية؛ فالقضاء العادي

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالدعوى رقم (5) لسنة 5 قضائية عليا - إداري، جلسة 1978/06/21. وحكمها المتعلق بالدعوى رقم (1) لسنة 34 - دستوري، جلسة 2008/06/09.

بتكوينه واختصاصاته يحقق أكبر ضمان للأفراد، إذ لا سلطان للإدارة عليه، ولا تملك أن تصدر إليه توجيهًا ما، وهو لا يخضع إلا لحكم القانون؛ كما أن مبدأ فصل السلطات القائم على تخصص كل سلطة واستثنائها بوظيفة معينة، يوجب أن يكون الفصل في القضايا - أيًا كان نوعها - من اختصاص السلطة القضائية؛ وبجانب تلك الاعتبارات النظرية السابقة فإن أنصار هذا المذهب، يرون أن إنشاء محاكم إدارية بجوار المحاكم القضائية سيؤدي إلى تعقيد الأمور، إذ ستحدث إشكالات متعلقة بتوزيع الاختصاص يترتب عليها إضاعة الوقت والمال دون فائدة؛ كما أن إنشاء نوعين من القضاء سيكلف الخزنة العامة مصاريف إضافية لا داعي لها.

أما المسلك الثاني المتَّبَع في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فيتمثل في إنشاء محاكم إدارية أو قضاء إداري متخصص منفصل ومستقل عن القضاء العادي؛ وقد نشأ هذا الاتجاه لأول مرة في فرنسا بناءً على اعتبارات تاريخية خاصة بها، ثم امتد بعد ذلك إلى العديد من الدول الأخرى، ولا سيما في أعقاب الحرب العالمية الثانية. والسند الأساسي لهذا الاتجاه أن مهمة القاضي الإداري تحتاج بجوار الإلمام بالقانون إلى الإحاطة التامة بمستلزمات حسن الإدارة، وبتفاصيل الوسائل الإدارية التي تلجأ إليها الإدارة لمواجهة ما يصادفها من عقبات؛ وهذا ما يحققه القضاء الإداري على وجه أتم، نظرًا لتشكيله، وصلاته الخاصة بالإدارة.

وقد اعتنق المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة، المذهب الأول فجعل للقضاء العادي أو المحاكم العادية سلطة الفصل في المنازعات الإدارية؛ إذ لم يرَ المشرع حاجة لإنشاء قضاء إداري مستقل يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، يكون رديفًا للقضاء العادي المختص أصلاً بمنازعات الأفراد فيما بينهم؛ وهكذا نجد دستور دولة الاتحاد قد نص على إسناد نظر المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي<sup>(1)</sup>، فجمع بذلك ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية بين مسائل إدارية وأخرى مدنية وتجارية وجنائية.

ولم يشدَّ القضاء المحلي في دولة الإمارات عن النهج الذي سار عليه قضاؤها الاتحادي في الجمع بين مسائل إدارية وأخرى مدنية وتجارية وجنائية ضمن اختصاص المحكمة الواحدة؛

(1) نَصُّ المادة (102) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة: "يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر، تتعقد في

عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات، لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:

1- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها.

2- الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية الدائمة باستثناء ما تختص بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب

المادة (99) من هذا الدستور.

3- قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة".

كما هو الحال مثلاً في القانون رقم (23) لسنة 2006 بشأن دائرة القضاء في إمارة أبوظبي، الذي نص على أن تشكل المحاكم الابتدائية من دوائر مدنية وتجارية - دوائر جزائية - دوائر أحوال شخصية - دوائر إدارية.

كما أن بعض قوانين القضاء المحلية، تحيل إلى قانون القضاء الاتحادي فيما لم يرد فيه نص خاص؛ مثل ما ورد في المادة (1) من القانون المحلي رقم (23) لسنة 2006 في شأن إنشاء دائرة القضاء بإمارة أبوظبي، من تحديد لمفهوم التشريع بأنه "يشمل بشكل خاص القوانين الاتحادية أو المحلية، بما فيها القانون الحالي، أو المراسيم الأميرية أو اللوائح أو الأنظمة أو القرارات وفقاً لظروف الحال".

وعدم وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي في دولة الإمارات يعني بالضرورة أنه لا يوجد فيها قانون خاص بالمنازعات الإدارية؛ وبناء على ذلك فإن قانون الإجراءات المدنية هو القانون الواجب التطبيق أمام المحاكم، ولا يطبق غيره من القوانين إلا على سبيل الاستثناء وبمقتضى نص قانوني؛ وهذا ما جسدهته محكمة النقض في إمارة أبوظبي عبر حكمها الصادر بتاريخ 2010/10/13؛ الذي طبقت من خلاله قانون الإجراءات المدنية على تلك المنازعات والدعاوى، جاعلةً حد هذا التطبيق هو عدم تعارضه مع طبيعة الدعاوى والمنازعات الإدارية التي تتميز بالخصوصية في مسائل كثيرة تبعدها عن طبيعة الدعاوى والمنازعات المدنية والتجارية<sup>(1)</sup>.

وقد عهد قانون الإجراءات المدنية للمحاكم الاتحادية بالفصل في المنازعات الإدارية، حيث نص في مادته (25) لسنة 2005 المعدلة، على أن "تختص المحاكم الاتحادية بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية" وبهذا التعديل أناط المشرع بالمحاكم الاتحادية في عواصم الإمارات الاختصاص بنظر المنازعات المدنية والتجارية والإدارية، ولم يقصر ذلك على المحاكم الاتحادية في عاصمة الدولة<sup>(2)</sup>.

وهذا الأسلوب المتبع في الإمارات للفصل في المنازعات الإدارية على وجه الخصوص دون رقابة من القضاء الاتحادي، إضافة إلى عدم وجود قضاء إداري مستقل، أو مبادئ وأسس وقواعد إدارية مقننة؛ كل ذلك دفعني إلى اختيار هذا الموضوع لأدرس من خلاله بعض الأحكام القضائية الصادرة عن كل من القضاء الاتحادي والقضاء المحلي في الموضوع ذاته؛ لبيان أوجه الاختلاف بينهما مناقشةً ونتائج.

(1) حكم محكمة النقض في إمارة أبوظبي، المتعلق بالطعن رقمي (879) و(812) لسنة 2010 إداري، جلسة 2010/10/13.

(2) حكم محكمة الشارقة الابتدائية، رقم (1615) لسنة 2010 مدني كلي.

### مشكلة الدراسة:

1. اختلاف الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الإدارية بين القضاء الاتحادي والقضاء المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة.
  2. العقبات التي تعترض القضاء الموحد في دولة الإمارات العربية المتحدة أثناء نظر المنازعات الإدارية؛ نظراً لخصوصية تلك المنازعات.
  3. عدم تقنين المبادئ والأحكام والقواعد الإدارية.
- حيث تبحث الدراسة في أثر ثنائية النظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة باعتبارها دولة فيدرالية، ومدى رقابة وسيطرة القضاء الاتحادي على القضاء المحلي بشكل عام وأثر ذلك على المنازعات الإدارية.
- فضلاً عما تنثيره الدراسة من ضرورة استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي لخصوصية المنازعات الإدارية، وأهمية تقنين المبادئ والقواعد الإدارية - بعد دراستها وتوحيدها - لتكون أساساً للقضاء الإداري، وصولاً إلى الهدف الرئيس وهو توحيد الأحكام وعدم تعارضها بشأن تفسير النصوص وإعمالها، وذلك لما يمثله القضاء الإداري من ضمانة حقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة تعسف الإدارة.

### أهمية الدراسة:

على الرغم من ثراء المكتبات بالمؤلفات القانونية، إلا أنني لم أجد مؤلفاً مخصصاً للنظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة؛ وهو ما دعاني إلى محاولة إظهار هذا النظام وإبرازه عبر هذه الدراسة، معتمداً على الأحكام القضائية والقوانين المعمول بها في الدولة، ومقارنتها بما هو معمول به في القضائين الإداريين المصري والفرنسي.

وتتمثل أهمية هذه الدراسة في بيان مزايا وعيوب ثنائية النظام القضائي، وكذلك مزايا وعيوب كل من وحدة القضاء من ناحية، وازدواجيته من ناحية أخرى، وصولاً إلى نتيجة مهمة - تتناسب مع وضع دولة الإمارات العربية المتحدة، وتحدُّ من معيقات التنفيذ - هي إنشاء قضاء إداري اتحادي مستقل مختص وحده بنظر المنازعات الإدارية سواء أكانت تلك المنازعات تتعلق بالحكومة الاتحادية أم بالحكومات المحلية؛ وذلك لإرساء قواعد إدارية موحدة وثابتة في أنحاء الدولة يتم من خلالها تقنين القواعد الإدارية والمبادئ العامة لها، نظراً لأهمية هذا النوع من المنازعات.

ولربما تضيف هذه الدراسة معلومات تفيد العاملين في هذا المجال، سعياً لتخطي الاختلاف في الأحكام وتفسير المبادئ بين المحاكم الاتحادية والمحاكم المحلية.

### منهج الدراسة:

نظرا لأهمية موضوع الدراسة وتتنوع جوانبه، فقد اعتمدتُ فيه على عدة مناهج علمية يسند بعضها بعضا، وذلك من أجل إغناء موضوع البحث والإلمام بمختلف تفاصيله؛ فاستعنت بثلاثة مناهج بحثية، هي: التحليلي، والتطبيقي، والمقارن. فمن خلال المنهج المقارن ستُعرض النصوص التنظيمية والتشريعية الخاصة بثنائية المنظومة القضائية ووحدة القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، ومقارنة نوعي النصوص بغيرهما من النصوص التنظيمية والتشريعية في بعض الدول كفرنسا ومصر؛ إضافة إلى مقارنة التطبيقات القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بالأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الأخرى.

أما المنهج التحليلي الذي يقوم على تحليل الآراء الفقهية ومناقشتها واستخراج الأحكام المناسبة واستخلاص النتائج العلمية من أدلتها التفصيلية، إضافة إلى تحليل أحكام القضاء الإداري والنصوص التشريعية المتصلة به؛ فسيكون أداة لتحليل بعض الأحكام القضائية الإدارية الصادرة في موضوع واحد عن كل من: المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات، وبعض الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن المحاكم المحلية كمحكمة النقض في أبوظبي ومحكمة التمييز في دبي؛ لتناول نقاط التعارض والاختلاف الموجبان لرقابة اتحادية عليا وازدواج قضائي، أو إرساء قواعد موحدة للمحاكم الاتحادية والمحلية بشأن بعض النزاعات، أو وجود محكمة نقض واحدة في الدولة.

بينما سيكون المنهج التطبيقي في هذه الدراسة قائما على تعزيز المواقف الفقهية والتشريعية واللائحية بمواقف قضائية ذات صلة وثيقة بالموضوع، واستعراض موقف المشرع منها.

### خطة الدراسة:

ستتناول الدراسة مناقشة موضوع المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك من خلال هذه المقدمة إضافة إلى فصلين وخاتمة.

تناول الفصل الأول تحديد المنازعة الإدارية، وجاء في ثلاثة مباحث، حُصص أولها لتحديد ماهية المنازعة الإدارية ذاتها التي يتم نظرها أمام القضاء الإداري، وذلك من خلال بيان المقصود بها ومعايير تحديدها؛ أما المبحث الثاني فقد خصصته لأعمال الإدارة محل تلك المنازعة الإدارية متمثلة في قرارات الإدارة غير المشروعة، والعقود الإدارية، والأعمال المادية غير المشروعة؛ بينما خصصت المبحث الثالث للدعوى الناشئة عن المنازعات الإدارية، وذلك من خلال دعوى الإلغاء وبيان شروطها الموضوعية والإجرائية، وكذا دعوى التعويض وبيان مسؤولية الإدارة الموجبة للتعويض، وشروط قبول هذه الدعوى.

وُحُصَّ الفصل الثاني لآلية الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وقُسم إلى مبحثين؛ استعرض أولهما المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة بشكل خاص ومعمق، وذلك ببيان القضاء المختص بنظر هذه المنازعات، والتشريعات المتعلقة بها. أما ثانيهما فتناول إشكاليات المنازعات الإدارية في ظل الوضع الراهن في دولة الإمارات، متمثلة في إشكاليات اختلاف بعض المبادئ الإدارية بين المحاكم، وإشكاليات اختلاف بعض الإجراءات، إضافة إلى إشكاليات تنفيذ بعض الأحكام القضائية.

وما توفيقي إلا بالله؛ عليه توكلت، وإليه أنيب.

## الفصل الأول: تحديد المنازعة الإدارية

المنازعة الإدارية بصفة عامة هي المنازعة بين الإدارة والأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، إلا أنه لا يمكن اعتبار كل منازعة بين الإدارة والأفراد منازعة إدارية، فهناك معايير ونطاق محدد تُضفي هذه الصفة على المنازعة القائمة؛ وذلك للتمييز بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص، وهو التمييز الذي كان سبباً في نشأة القضاء الإداري المختص بنظر المنازعات المتعلقة بالقانون العام.

ومن ناحية أخرى، فإنه لا يمكن اعتبار أي منازعة أو دعوى متعلقة بالإدارة منازعة أو دعوى إدارية يختص بها القضاء الإداري؛ فهناك أعمال للإدارة لا تخضع للقضاء الإداري، ولا يمكن اعتبارها منازعات إدارية، منها ما يصدر عن السلطة التنفيذية من أعمال (أعمال السيادة) تخرج عن نطاق اختصاص القضاء بصفة عامة سواء أكان قضاءً عادياً أم قضاءً إدارياً، ومنها ما تقوم به الإدارة من أعمال كشخص خاص (أعمال الإدارة الخاصة) حيث تدخل تلك الأعمال في اختصاص القضاء العادي.

أما ما يدخل في نطاق اختصاص القضاء الإداري من أعمال الإدارة فهو ما تمارسه الإدارة من تصرفات قانونية قد تكون من جانب واحد كما في (القرارات الإدارية)، أو من جانبين كما في (العقود الإدارية)، شريطة أن تكون هذه التصرفات غير مشروعة وترتب مسؤولية إدارية على جهة الإدارة.<sup>(1)</sup>

وسأتناول من خلال هذا الفصل ماهية المنازعة الإدارية؛ من خلال بيان المقصود بها ومعايير تحديدها، ثم أعمال الإدارة محل المنازعة الإدارية، وأتبع ذلك ببيان أنواع المنازعات الإدارية.

(1) عليوة مصطفى فتح الباب، المدخل إلى القانون الإداري، دائرة القضاء - أبوظبي، ط2، 2013، ص70 وما بعدها.

## المبحث الأول: ماهية المنازعة الإدارية

تعد قواعد القانون الإداري قواعد مجردة وعامة تحكم نشاط الإدارة العامة وتصدر عن السلطة التشريعية في الدولة، ودولة الإمارات العربية المتحدة باعتبارها دولة إسلامية فإن الشريعة الإسلامية تعتبر من أهم مصادر التشريع فيها، ثم الدستور والقوانين الأخرى مثل القانون المدني الذي يعد مصدراً هاماً للقانون الإداري، كما للعرف أهمية أيضاً في تفسير القواعد الإدارية، ويأتي أخيراً دور الفقه القانوني الذي يحاول الوصول بالقاعدة القانونية إلى المثالية أثناء التطبيق؛ وهذا ما حدا بالمحكمة الاتحادية العليا إلى التأكيد على أن القضاء الإداري ليس قضاءً تطبيقياً بل هو على الأغلب إنشائي يتمثل في خلق الحل المناسب، وينبثق من طبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضات حسن سيرها وإيجاد التوازن بينها وبين المصالح الفردية<sup>(1)</sup>.

ويلجأ القاضي إلى المبادئ العامة للقانون<sup>(2)</sup> وهي القواعد غير المكتوبة التي تجسد الأفكار الفلسفية والقيم الاجتماعية في ضمير كل الأمة، والمهيمنة على روح التشريع أو النظام القانوني السائد في المجتمع؛ لكي يستنبط حلاً للنزاع المعروض عليه، فيقرره ويكتسب بذلك قوة إلزامية ويصبح مصدراً للشرعية. وهذا ما يدفعني في هذا المبحث إلى تتبع بعض أحكام المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة، محاولاً من خلال ذلك تحديد ماهية العامة للمنازعة الإدارية، باعتبارها وسيلة قانونية متميزة يكفلها المشرع للأشخاص (الطبيعيين والمعنويين) لحماية حقوقهم عن طريق القضاء.

وسأقسم المبحث إلى مطلبين اثنين؛ يتعلق أولهما بتحديد المقصود بالمنازعة الإدارية، بينما يتعلق الثاني بالمعايير التي تتبعها الفقه والقضاء في تحديد المنازعة الإدارية.

### المطلب الأول: المقصود بالمنازعة الإدارية

تمارس الإدارة نشاطها عبر نوعين من الأعمال، يُعرف أولهما بالأعمال المادية وهي تلك الأعمال التي تجريها الهيئات الإدارية ولا تهدف من جرائها إلى إحداث آثار قانونية مباشرة،

(1) دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة الاحتفال بمرور أربعين عاماً على إنشاء المحكمة، منشورات المحكمة الاتحادية العليا، ص 50.

(2) عرف الفقيه الفرنسي (اندرية دي لوبادير) المبادئ العامة للقانون بأنها "عدد من المبادئ التي لا تظهر مصاغة في نصوص مكتوبة ولكن يعترف بها القضاء باعتبارها واجبة الاتباع من الإدارة، وإن مخالفتها تمثل انتهاكاً للمشروعية". ويعتقد الفقيه لافريه أن المبادئ العامة للقانون تعالج صمت النصوص القانونية وغموضها وتسد مسد التقنين في القانون المدني والتجاري وتعتمد على المبادئ العامة للعدالة والمساواة.

أما النوع الثاني فيعرف بالأعمال والتصرفات القانونية وهي تلك الأعمال التي تجريها الإدارة وتقصدها بها إحداث آثار قانونية، إما بخلق مراكز قانونية جديدة أو إجراء تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إنهاؤها<sup>(1)</sup>.

وما يهمننا في هذه الدراسة هو النوع الثاني أي الأعمال القانونية، باعتبارها نشاطا تقوم به الإدارة، وتقصده من ورائه إحداث أثر قانوني معين على المراكز القانونية القائمة، إما بتعديلها أو إلغائها أو إنشاء مراكز قانونية جديدة سواء كانت عامة أم خاصة. وهذه الأعمال إما أن تأخذ صورة القرار الإداري كنتيجة لإرادة الإدارة المنفردة، أو صورة العقد الإداري، كنتيجة اتفاق بين إرادتين، إرادة الإدارة من جهة، وإرادة الطرف الآخر من جهة ثانية.

وإذا كانت مسؤولية الإدارة تنصب على كلا نوعي الأعمال القانونية، فإن هذه المسؤولية تتبدى في القرارات الإدارية الفردية أكثر منها في اللوائح والأنظمة، لأن هذه الأخيرة تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة، ولا ينال الأفراد منها ضرر بطريق مباشر، وإنما يكون مرجع الضرر إلى القرار الإداري الصادر تنفيذاً للائحة غير مشروعة أو معيبة، كما أن مقتضيات مبدأ المشروعية القانونية الذي يحكم سلطات الدولة، في حال إتيان الإدارة عملاً قانونياً معيباً، أي غير مشروع، هو التعويض؛ وجزء التعويض غالباً ما يلحق القرار الإداري المعيب<sup>(2)</sup>.

وعلى الرغم من كون القرارات الإدارية تعتبر من الوسائل القانونية التي تتمتع بها الإدارة في أداء واجباتها المتعددة إلا أن هذه القرارات تعجز أحيانا عن الوفاء ببعض الأهداف المرجوة من الإدارة التي تضطر في هذه الحالة إلى الاستعانة بخدمات الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة أو العامة عن طريق الاتفاق الودي معهم عبر العقد الإداري، فتنشأ بينهما عقود تحدد حقوق والتزامات كل طرف منهما، لكون الإدارة العامة تحتاج دائما إلى إبرام تلك العقود لتسيير نشاطها من أجل تحقيق المصلحة العامة، والعقود التي تبرمها الإدارة ليست دائما عقوداً إدارية إذ تتعدد هذه العقود حسب طبيعتها القانونية فبعضها يعد من عقود القانون الخاص تكون فيها الإدارة في مرتبة الأفراد العاديين فتبيع وتشتري وتوَجُر مثلهم ولا تظهر بمظهر السلطة العامة، وهذه الطائفة من عقود الإدارة تخضع لأحكام القانون الخاص وتعامل معاملة العقود المدنية التي يبرمها الأفراد فيما بينهم وتخضع لاختصاص القضاء العادي؛ وبذلك فالمنازعة الإدارية لا تنشأ إلا عن الوسيطتين السابقتين: القرار الإداري والعقد الإداري، أما المنازعة الناشئة عن العمل المادي الذي لا تظهر فيه الإدارة بمظهر السلطة العامة فليست خاضعة لأحكام القانون

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، 2006، ص 182 وما بعدها.

(2) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، 1976، ص 209-210.

العام بل تعامل معاملة العقود المدنية التي يبرمها الأفراد فيما بينهم وتخضع لاختصاص القضاء العادي<sup>(1)</sup>.

ويعدُّ تحديد المقصود بالمنازعة الإدارية أمراً ضرورياً لمعرفة المحكمة المختصة بنظر النزاع، والقوانين والإجراءات الواجبة التطبيق؛ لذا فقد عرّفها بعض الباحثين بأنها المنازعة التي تستدعي من القاضي تطبيق قواعد قانونية إدارية مختلفة عن قواعد القانون المدني<sup>(2)</sup>. وانطلاقاً من كون القانون الإداري لم يصدر في شكل مدونة قانونية كما هو الحال بالنسبة لباقي القوانين كقانون العقوبات وقانون المعاملات المدنية وغيرها من القوانين، بل هو مجموعة من القواعد التي أقرها القضاء بشقيه العادي والإداري أثناء فصله في الخصومات الإدارية التي تثور بين الأفراد والإدارات الحكومية؛ فإننا نجد في دولة الإمارات العربية المتحدة أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا تُعد من أهم مصادر القانون الإداري ذلك أن القواعد القانونية التي تستنبطها المحاكم الاتحادية وعلى رأسها المحكمة الاتحادية العليا من مبادئ العدالة تشكل مصدراً هاماً من مصادر القانون الإداري<sup>(3)</sup>. وعلى الرغم من أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يضع تعريفاً للمنازعة الإدارية إلا أنه لم يغفل تعريف المنازعة؛ إذ نصّ على أنه "يعتبر الحق منازعاً فيه إذا كان موضوعه قد رفعت به دعوى أو قام في شأنه نزاع جدي"<sup>(4)</sup>، وفي ذلك ما يكفي لتحديد مفهوم المنازعة عموماً، فإن تعلقت بنشاط إداري كانت منازعة إدارية، وإلا فهي منازعة مدنية.

وقد كانت المحكمة الإدارية العليا في مصر أكثر توضيحاً لمفهوم المنازعة الإدارية؛ إذ عرّفها بشكل لا غموض فيه، قائلة إنها "كل منازعة تثور بشأن تسيير الإدارة لأحد المرافق العامة التي تضطلع بإدارتها وفقاً للقانون العام وأساليبه حيث يطبق في شأنها القانون العام"<sup>(5)</sup>. وفي حكم لها آخر أكثر استفاضة ذهبت في تحديد المنازعة الإدارية إلى أنها "إجراءات الخصومة القضائية بين الفرد والإدارة والتي ترفع للمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير الإدارة للمرافق العامة التي تدار وفقاً للقانون العام وأساليبه وبيئته فيها واضحاً وجه السلطة

(1) محمد فؤاد عبدالباسط، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري - العقد الإداري)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 1989، ص402.

(2) سعاد الشرقاوي، المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، 1976، صفحات من 35 إلى 67.

(3) إبراهيم عبيد آل علي، رئيس محكمة أم القيوين الاتحادية الاستئنافية، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير القانون الإداري الإماراتي - نموذج (دعوى الإلغاء)، بحث منشور ضمن كتاب "دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي" مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة الاحتفال بمرور أربعين عاماً على إنشاء المحكمة 2013 - 1973.

(4) نص المادة (2/437) من قانون الإجراءات المدنية في الإمارات.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (613)، جلسة 2001/12/08.

العامة ومظهرها ويكون القانون العام هو الواجب التطبيق على المنازعة<sup>(1)</sup>؛ وهكذا فإن تحديد المقصود بالمنازعة الإدارية يتم من خلال معايير أو عناصر محددة، نتناولها تاليا ببعض التفصيل.

### المطلب الثاني: معايير تحديد المنازعة الإدارية

يعتبر موضوع البحث عن أساس ومعيار لتحديد قواعد وأحكام القانون الإداري أحد أدق الموضوعات التي أثير حولها النقاش، وتعددت بشأنها المعايير التي قيل بها؛ وذلك لارتباط هذا الموضوع بنظرية المرفق العام التي تعتبر من النظريات القضائية التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي<sup>(2)</sup>، والتي تعتبر من أكثر النظريات تعقيدا، وإثارة للجدل، ما جعل منها مجالا لاختلاف الفقهاء في شأن إيجاد تعريف جامع مانع للمرفق العام، فمن الفقهاء من اعتمد في ذلك على المعيار الموضوعي، ومنهم من اعتمد على المعيار العضوي، فيما قام فريق بالمزج بين المعيارين.

وإذا كان قانون المسؤولية الإدارية قد تكوّن منذ قرار (بلانكو) على أسس قضائية بالدرجة الأولى، وبصفة متميزة عن القانون المدني، إلا أن النتائج المتوصل إليها لم تكن بالضرورة مغايرة للحلول التي توصل إليها القاضي العادي، كما أنه لم يقع استبعاد قواعد القانون المدني ومبادئه بصفة كلية.

وقد كانت ميزة القضاء الإداري في البداية تتمثل في غياب الطابع العام والمطلق لمسؤولية الدولة، إلا أن هذه الأخيرة قد توسعت شيئا فشيئا إلى غاية إقرار المسؤولية دون خطأ، سواء

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2097)، جلسة 1985/11/24.

(2) يعتبر حكم محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 1873/02/08 في قضية بلانكو الشهيرة (Blanco) نقطة الأساس والبدية للوجود الحقيقي والواقعي للقانون الإداري، وتالت بعدها الأحكام واستقرت المبادئ القانونية لتشكل دعائم القانون الإداري في فرنسا؛ ذلك أن محكمة التنازع الفرنسية بموجب قرار بلانكو قد قررت من جهة مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن المرافق العامة، ومن جهة أخرى اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بها. وتتمثل وقائع هذه القضية الشهيرة في كون طفل قد صُدم و جُرح بفعل عربة تابعة لشركة التبغ التي تستغلها الدولة الفرنسية عن طريق الاستغلال المباشر. وقد رفع والد الطفل دعواه أمام المحاكم العادية للمطالبة بتحميل الدولة المسؤولية المدنية عن الضرر اعتمادا على المواد: 1382 - 1383 - 1384 من القانون المدني. وُرفِع الأمر إلى محكمة التنازع التي أسندت الاختصاص إلى القضاء الإداري للفصل في النزاع؛ وبذلك أقرت محكمة التنازع مسؤولية الدولة ووضعت حدًا للمفهوم القديم القاضي بعدم مسؤوليتها، غير أنها أخضعت هذه المسؤولية لنظام خاص يميزها عن المبادئ الواردة في القانون المدني في باب المسؤولية بين الأفراد وذلك بفعل حاجيات المرفق العام. والنتيجة التي ترتبت على ذلك هي اختصاص القضاء الإداري في هذا الشأن تطبيقا لقانون 16 و24 أغسطس 1790 الذي يمنع على المحاكم العادية التدخل بأي شكل كان في عمل الجهاز الإداري.

بناءً على المخاطر أو على اختلال المساواة أمام الأعباء العامة، وبذلك ظهر نظام مناسب للضحايا أكثر من القانون المدني؛ فتنوعت المعايير وتعددت وفقاً لتطور القضاء الإداري، وذلك على النحو التالي:

**1- المعيار العضوي:** ذهب أنصار هذا المعيار إلى تعريف المرفق العام، على أنه المؤسسة التي تديرها الإدارة بهدف تحقيق النفع العام. فهو إذن كل هيئة عامة تنشئها الدولة، وتخضعها لإدارتها بقصد إشباع حاجة عامة بصفة منتظمة. وبمفهوم أعم فإن تعريف المرفق العام، وفقاً لهذا المعيار يركز على المظهر الخارجي فإذا كان هذا الأخير يدل على وجود مؤسسة إدارية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة فهذا يعني وجود مرفق عام. ومن الفقهاء الفرنسيين الذين عرفوا المرفق العام، مستندين على هذا المعيار، نجد العميد موريس هوريو الذي عرفه على أنه: "منظمة عامة تقدم خدمة عامة هامة باستخدام أساليب السلطة العامة"<sup>(1)</sup>.

وقد انتقد هذا المعيار نظراً لوجود منازعات تكون الإدارة طرفاً فيها إلا أنها لا تعتبر منازعات إدارية كونها تتعلق بنشاط غير إداري، من الواضح أن اللجوء إلى المعيار العضوي طرح عدة إشكاليات متشابهة بالنظر إلى الدور الذي غدت تؤديه المؤسسة العمومية في الميدان الاقتصادي، فاعتمادها على آليات التسيير المعمول بها في القطاع الخاص، أصبح يستدعي تطبيق قواعد القانون الخاص على هذه المنازعات، الأمر الذي اقتضى البحث عن معيار موضوعي لا يقوم على أساس شكلي<sup>(2)</sup>، وهو ما أدى لظهور معايير أخرى.

**2- المعيار الموضوعي:** مضمون هذا المعيار أنه كل نشاط تقوم به الإدارة العامة بنفسها قصد إشباع حاجات عامة، أو لتحقيق المصلحة العامة؛ وبناء عليه فإذا كان العمل موضوع المنازعة يستهدف المصلحة العامة فهو من الأعمال الإدارية التي تخضع لقواعد القانون الإداري، ويختص بها القضاء الإداري دون القضاء العادي، وانطلاقاً من ذلك فلا يكفي لاعتبار المنازعة إدارية أن يكون أحد طرفيها جهة إدارية، بل يلزم أيضاً أن يكون الهدف من العمل الإداري هو تحقيق المصلحة العامة.

وقد انتقد هذا المعيار نظراً لغموض فكرة المصلحة العامة ومرونتها، وضرورة إيجاد معيار يحددها<sup>(3)</sup>.

(1) نقلاً عن محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1973، ص 6.

(2) آمال المشرفي، نزاعات العاملين لدى المؤسسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية بين القضاء الإداري والقضاء العادي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، عدد 14، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1998، ص 52.

(3) محمود سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 18.

**3- معيار أعمال الإدارة العامة:** يقوم هذا المعيار على أساس أن الإدارة تقوم بنوعين من الأعمال:

الأول: أعمال السلطة التي تتجسد في التصرفات الصادرة من الهيئات الإدارية المختلفة بإرادتها المنفردة والمتضمنة أوامر ونواهي ملزمة للأفراد، وهو ما يتعين معه أن تخضع لرقابة القضاء الإداري.

والثاني: يتمثل في أعمال الإدارة المالية أو العادية التي تمارسها الإدارة بنفس أساليب الأفراد دون استخدام سلطتها العامة بصفتها شخصاً عادياً، وبالتالي فليس هناك مبرر لإخضاعها لرقابة القضاء الإداري، ويختص بنظر المنازعات المتعلقة بها القضاء العادي<sup>(1)</sup>.

وقد انتقد هذا المعيار لأنه يؤدي إلى خروج كثير من أعمال الإدارة المختلطة التي تكون من طبيعة الأعمال العادية وتتضمن بعض عناصر السلطة العامة الأمرة - كالعقود الإدارية - من اختصاص القضاء الإداري، فضلاً عن صعوبة تطبيقه من الناحية العملية نظراً لصعوبة التفرقة بين أعمال الإدارة.

**4- معيار المرفق العام:** يستند هذا المعيار إلى ارتباط اختصاص القضاء الإداري بفكرة المرفق العام، الذي تنشئه الدولة وتقوم بتنظيمه وتسييره بهدف تقديم النفع وتحقيق المصلحة العامة. وقد برزت مدرسة المرفق العام بزعامة العميد (ليون ديجي leon duguit) الذي جعل من المرفق العام محور ارتكاز لجميع نظريات ومبادئ القانون الإداري، وجعل القانون الإداري قانون المرافق العامة، وحدد اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بنشاط وإدارة المرافق العامة<sup>(2)</sup>.

وقد انتقد هذا المعيار نظراً لأن فكرة المرفق العام غامضة وغير كافية لتكون معياراً في تحديد المنازعة الإدارية، فضلاً عن كونها لا تستوعب كل مظاهر النشاط الإداري الذي لا يقتصر على إدارة المرافق العامة، فوجود المرفق العام لا يعد الشرط الوحيد أو الضروري لتطبيق القانون الإداري<sup>(3)</sup>.

**5- معيار السلطة العامة:** يقوم هذا المعيار على تغليب الوسائل على الأهداف، وذلك على نقيض معيار المرفق العام الذي رجح الأهداف. وقد تضمن هذا المعيار عنصرين: نشاط السلطة التنفيذية، واستخدام السلطة العامة؛ حيث يترتب على العنصر الأول استبعاد نشاط

(1) عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية، سنة 1999، ص 195.

(2) المرجع السابق، ص 197.

(3) محمود سامي، مرجع سابق، ص 18.

الأفراد ونشاط السلطتين التشريعية والقضائية (أعمال الحكومة)، بينما يحدد العنصر الثاني اختصاص القضاء الإداري ومجالات تطبيق أحكام القانون الإداري كما هو واضح بالنسبة للضبط الإداري وعند استعمال هذه الأساليب في مجال المرافق العامة والعقود الإدارية؛ وبناء على ذلك فإن إدارة الدولة لأملاكها الخاصة يخرج عن اختصاص القضاء الإداري، كما تخرج عنه عقود الإدارة التي لا تستخدم فيها أساليب السلطة العامة، وكذلك إدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية.

وقد أوضح العميد موريس هوريو (Hauriou) مؤسس معيار السلطة العامة أن السلطة العامة - بصفتها أساساً للقانون الإداري ولتحديد اختصاص القضاء الإداري - لا تقتصر على الأوامر والنواهي كما في معيار أعمال الإدارة، وإنما تشمل جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة التي تستخدم فيها الامتيازات المقررة للسلطة العامة<sup>(1)</sup>.

**6- المعيار المختلط:** يجمع هذا المعيار بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام؛ ومقتضاه أن المنازعة تعتبر إدارية إذا كانت تتعلق بنشاط المرفق العام واستخدمت الإدارة في تسييره وإنجاز امتيازات السلطة العامة.

وقد أخذ الفقه القانوني الحديث بالمعيار المختلط، كما أخذ به القضاء المصري، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "حيث إن الرأي الذي استقر عليه قضاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع في فرنسا مدة طويلة حتى الآن - وهو ما يتعين الأخذ به في مصر - هو أن المنازعة تكون إدارية وتدخل في اختصاص مجلس الدولة إذا توافر فيها عنصران الأول اتصال المنازعة بسلطة إدارية، أي تكون السلطة الإدارية أحد الخصوم في الدعوى كمدعٍ أو مدعى عليه، والثاني هو اتصال المنازعة بنشاط مرفقي تباشره السلطة الإدارية بوسائل القانون العام؛ أي أن يكون موضوع المنازعة المطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة من علاقات القانون العام"<sup>(2)</sup>.

وعادت المحكمة ذاتها فقضت بأن "المنازعة الإدارية هي إجراءات الخصومة القضائية بين الفرد والإدارة والتي ترفع لمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير الإدارة للمرافق العامة التي تدار وفقاً للقانون العام، وأساليبه ويتبدى فيها واضحاً وجه السلطة العامة ومظهرها ويكون القانون العام هو الواجب التطبيق على المنازعة"<sup>(3)</sup>.

(1) عبدالغني بسيوني، مرجع سابق، ص 199-200.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بجلسة 1977/04/25 من الدائرة الاستئنافية في الطعن الاستئنافية رقم (211).

(3) حكم محكمة القضاء الإداري، المتعلق بالطعن رقم (2094) لسنة 30 قضائية - جلسة 1985/11/24.

وأرى أن المعيار المختلط ربما يكون هو المعيار الأنسب في ظل التطورات اللاحقة للاجتهاد القضائي التي أدت إلى تغيير القواعد المعمول بها، ومن ذلك أن المرفق العام لم يعد هو المعيار المميز لتحديد الاختصاص النوعي وخصوصاً في النزاعات المتعلقة بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والتجاري التي أصبحت من اختصاص القضاء العادي؛ وهذا ما جسده على سبيل المثال قضاء محكمة النقض في أبوظبي، حيث أصدرت حكماً أقرت فيه مبدأً قانونياً يتمثل في تحديد الطبيعة القانونية لشركة أبو ظبي للإعلام، معتبرة أن النص في قانون الشركة على إعفائها والمنشآت التابعة لها كلياً أو جزئياً من جميع الضرائب والرسوم المحلية (المادة 19)، ودفع رأسمالها بالكامل من قبل الحكومة (المادة 4)، وإخضاع اعتماد ميزانيتها وجانب من قراراتها لموافقة مجلس الإدارة (المواد: 3-6-7-17)، إضافة إلى ضرورة اعتماد ميزانيتها من قبل المجلس (المادة 12)، وكذا إخضاع موظفيها لقانون الخدمة المدنية خلال الفترة الانتقالية السابقة لوضع لائحة الموارد البشرية الخاصة بها (المادة 18)، فإن تلك "الملاحم وإن كانت تشكل إحدى المعايير المميزة للمؤسسة العمومية، إلا أنها تعتبر غير كافية لإضفاء الطابع العام على شركة أبوظبي للإعلام، طالما أن قانون إنشائها جعل منها شركة مساهمة عامة، وإن إدارتها تتم وفق أسس تجارية واستثمارية وفقاً لأساليب القانون الخاص". وأكدت المحكمة في الإطار نفسه أن "المؤسسات الخاصة ذات النفع العام وإن كانت الدولة تمدّها أحياناً بإعانات مادية ومعنوية إلا أن هذه المظاهر لا تجعلها - وفقاً لما هو مستقر عليه فقهاً - من أشخاص القانون العام، بل تخضع للقانون الخاص باعتبارها شخصاً من أشخاصه، ومن ثم فإن أموالها تعتبر أموالاً خاصة، وقراراتها ليست إدارية، وموظفيها ليسوا موظفين عموميين ويسري عليهم قانون العمل ما لم يكن للمؤسسة نظام خاص يحكم مواردها البشرية، إذ تسري عليهم في هذه الحالة الأحكام الخاصة المقررة في هذا النظام متى تضمنت أحكاماً أكثر فائدة للعاملين بهذه المؤسسة، ومزايا أفضل من قانون العمل، ولم تنزل على الحد الأدنى لحقوق العمال المنصوص عليها في قانون العمل".

وأشارت المحكمة إلى فتاوى صدرت بهذا المعنى عن إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل، من بينها الفتوى رقم (1125) المؤرخة في 1988/01/09، وكذا الفتوى رقم (927) المؤرخة في 1985/09/15؛ مؤكدة أنه رغم ثبوت الطبيعة الخاصة لشركة أبوظبي للإعلام وانتفاء الصبغة الإدارية عن القرارات الصادرة عنها، فإن ذلك لا يحول دون أحقية العاملين بها، وفقاً لقواعد المنازعة العادية، في المطالبة بإبطال التصرفات والقرارات الصادرة بحقهم من قبل الجهات المختصة بالشركة متى اعتبروا أنها مخالفة للأحكام المقررة بلائحة الموارد البشرية المطبقة عليه، وقد أكدت المادة (174) من لائحة الموارد البشرية للشركة في الفصل الثالث من الباب الثاني عشر على أنه ينبغي على كافة المسؤولين بالشركة الالتزام التام بتطبيق

أحكام تشريعات ونظم وسياسات وإجراءات الموارد البشرية تطبيقاً عادلاً وموضوعياً، دون تحيز، مع الالتزام بحماية الحقوق والمزايا التي يتمتع بها الموظفون، كما أوجبت المادة (175) من اللائحة ذاتها على الموظف تقديم تظلم كتابي بصفة مباشرة إلى رئيسه المباشر موقع من طرفه يشتمل على اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه، والقرار المتظلم منه وتاريخ صدور العلم به، وموضوع التظلم والأسباب التي بني عليها مشفوعاً بالمستندات التي يرى المتظلم تقديمها. "ومؤدى ما ذكر أن القرارات الصادرة عن الشركة في ضوء أحكام اللائحة المذكورة قابلة لطلب إبطالها قضاء متى اعتبر المخاطبون بها أنها مخالفة لللائحة المذكورة وذلك على الرغم من انتفاء الطابع الإداري عنها ما دام أن قواعد المنازعة العادية بالمفهوم المدني العام تسمح أيضاً بإبطال كل تصرف يرى المخاطب به صدوره خلافاً للقانون<sup>(1)</sup>.

### المبحث الثاني: أعمال الإدارة التي تصلح محلاً للمنازعة الإدارية

أدى تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وانتشار المبادئ الاشتراكية؛ إلى اتساع ميدان نشاط السلطة الإدارية بقصد تحقيق الصالح العام للأفراد في شتى النواحي. وتلجأ الدولة وهي تسعى لممارسة هذا النشاط المتنوع إلى استخدام أساليب متعددة ومتنوعة يمكن حصرها فيما يُطلق عليه (أعمال الإدارة)؛ وهذه الأعمال قد تكون أعمالاً قانونية، وقد تكون مجرد أعمال مادية.

والأعمال القانونية هي تلك الأعمال التي تقصد بها جهة الإدارة إحداث آثار قانونية معينة، وينتج عنها خلق مراكز قانونية جديدة أو تعديل في المراكز القانونية القائمة. وهذه الأعمال القانونية إما أن تكون تصرفاً منفرداً، كما هو الحال في القرارات الإدارية؛ وإما أن تكون تصرفاً من جانبين، كما هو الحال في العقود الإدارية.

أما الأعمال المادية فهي الأعمال التي تأنتها الإدارة دون أن تقصد من ورائها إحداث آثار قانونية، ولكن القانون يرتب عليها أحكاماً معينة؛ وهذه الأعمال المادية قد تكون تنفيذاً لتصرفات قانونية، وقد تكون أعمالاً لا تستند إلى أي إجراء قانوني إلا أنها تحدث عند أداء الإدارة أنشطتها المتنوعة<sup>(2)</sup>.

والأصل أن تباشر السلطات الإدارية أعمالها ضمن نطاق الأحكام التي تضمنها القوانين المختلفة؛ وبعبارة أخرى فإنه يجب على جهة الإدارة أن تحترم مبدأ الشرعية، وتخضع في كل أعمالها لحكم القانون وتنزل على مقتضاه. غير أن الإدارة تقوم بنشاطها عن طريق موظفيها

(1) جريدة الخليج، العدد الصادر بتاريخ 2011/04/26.

(2) يُنظر في تصيلات ذلك: عبدالرازق السنهوري، الوسيط "مصادر الالتزام"، ط2، 1964، ص637 وما بعدها.

الذين هم آدميون غير معصومين من الخطأ في تفسير القوانين وتطبيقها، وهو ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى أن يتجاوزوا - عند ممارسة أعمالهم - نطاق المشروعية الذي هو المبدأ الجوهرى الذي تتخذه الدول أساساً لتصرفاتها، مهددين بذلك التجاوز حقوق الأفراد وحياتهم، خلافاً لما تقضي به القواعد القانونية. لذا كان لا بد أن يترتب جزاء على مخالفة سلطات الإدارة للقانون، وقد جرى فقه القانون الإدارى وقضاؤه على أن هذا الجزاء قد يتخذ صورة إبطال العمل الإدارى المخالف للقانون وتعويض الأفراد عما أصابهم من أضرار بسببه، وقد يقتصر الجزاء على تعويض الأفراد فقط عن الأضرار التي لحقت بهم جزاء تنفيذ القرار الإدارى غير المشروع<sup>(1)</sup>.

وبناء على ما سبق فإنه يمكن حصر أعمال الإدارة التي تكون محلاً للمنازعات الإدارية، من خلال بيان تصرفات الإدارة التي قد تكون من جانب واحد كما هو الحال في القرارات الإدارية، أو من جانبين كما هو الحال في العقود الإدارية؛ كما قد تتمثل التصرفات غير المشروعة للإدارة في قيامها بأعمال مادية تسبب ضرراً للأفراد.

وسأتناول تلك الصور تباعاً، لتحديد مسؤولية الإدارة بشأن كل منها؛ بادئاً بمسئوليتها المتعلقة بالقرار الإدارى، لكونه أبرز مظهر يتجسد فيه سلطان الإدارة، إذ تستطيع من خلاله جهة الإدارة أن تصدر بإرادتها المنفردة أمراً ملزماً للأفراد تحد به من حرياتهم وتحد به حقوقهم.

### المطلب الأول: القرار الإدارى

لم يضع المشرع في دولة الإمارات تعريفاً محدداً للقرار الإدارى، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا - لأغراض دعوى الطعن في القرار الإدارى - قد تبنت تعريفاً له، استقر عليه قضاؤها بانتظام واطراد، إذ عرفته بأنه "إفصاح الإدارة - في الشكل الذي يتطلبه القانون - عن إرادة ملزمة؛ بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أمر قانونى معين، يكون ممكناً وجائزاً قانوناً؛ ابتغاء مصلحة عامة" وزادت المحكمة توضيح الأمر بقولها: "إن القرار الإدارى بهذه المثابة لا يتولد عنه أثر حالاً ومباشرة إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً أو متى أصبح كذلك بأن يستكمل القرار جميع المراحل التي تلزم لتوافر وجوده القانونى وعدم توقف نفاذه على صدور قرار آخر من جهة إدارية أخرى"<sup>(2)</sup>.

(1) رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، 1997، ص 11.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الصادر في 2015/09/30 المتعلق بالطعن رقم (31) لسنة 2015 إدارى.

## الفرع الأول - مفهوم القرار الإداري:

استناداً إلى التعريف السابق، تكون المحكمة الاتحادية العليا قد أرست عدة مبادئ قانونية اعتبرت فيها أن القرار الإداري تصرف قانوني من جانب واحد، وأنه يشترط لصحته أن يكون مستنداً إلى سبب مشروع يبرره، وصادراً من المرجع المختص ضمن الصلاحيات المقررة له قانوناً، ومبرراً من عيب التعسف أو الشطط في استعمال السلطة، وأنه يخضع لرقابة القضاء، وأنه يتميز عن أعمال السيادة التي تصدر عن سلطة الحكم في نطاق وظيفتها السياسية كما يتميز كذلك عن الأعمال المادية أو الإجراءات التمهيدية السابقة على صدور القرارات<sup>(1)</sup>؛ وبناء على ذلك فإن الإدارة حين تتخذ قراراً تخالف به القانون من حيث الشكل أو الموضوع، أو تتحرف به إلى غاية غير تلك التي استهدفها المشرع، فإن تصرفها يكون مشوباً بالبطلان.

وهناك صور متعددة للقرارات التي تصدرها جهة الإدارة بوصفها سلطة عامة، منها:

1- القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية من تلقاء نفسها تطبيقاً للقانون لإنجاز واجباتها الملقة على عاتقها.

2- قرارات تصدرها الجهة الإدارية بناء على طلب الأشخاص تنفيذاً للقوانين كطلب ترخيص ما أو تسجيل شركة أو غيرها.

ويعتبر النوعان السابقان قرارات فردية من حيث مداها؛ حيث أنها تصدر بصدد فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم، وتستند موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها.

3- قرارات تصدرها الجهة باعتبارها جهة فصل بين خصمين في نزاع عرض أمامها للفصل أو التسوية، حين تتبع في هذا الفصل إجراءات ذات طبيعة قضائية.

4- إصدار قواعد موضوعية عامة تطبق على جميع الأفراد أو فئة من الناس دون تحديد لأشخاصهم، وهي اللوائح والقواعد والأوامر<sup>(2)</sup>.

وقد اصطلح على تسمية النوع الأخير من القرارات بالقرارات التنظيمية أو اللائحية، وهي القرارات التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة وملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد متى ما توافرت فيهم شروط معينة حتى ولو تم تطبيقه على حالة واحدة، إذ المهم أن يكون محل تطبيق تلك القرارات حالات غير محددة؛ فإذا كان طابع القرار الفردي الخصوصية فإن طابع القرار التنظيمي العمومية والتجريد وهي خاصية التشريع الصادر من السلطة التشريعية<sup>(3)</sup>.

(1) عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، مذكور سابقاً.

(2) يوسف عثمان بشير، القرار الإداري، الطبعة الأولى، بدون ناشر، ص31.

(3) عبده محرم، سحب القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة المصري، يناير 1950، ص114.

وتُستبعد عن دائرة الطعن القضائي الأعمال الصادرة عن السلطتين التشريعية والقضائية حتى لو اتخذت شكل القرارات، وذلك أخذاً بالمعيار الشكلي أو العضوي الذي بمقتضاه تتحد طبيعة العمل بحسب الجهة التي تصدره بغض النظر عن موضوعه؛ فإجازة الميزانية يعد عملاً تشريعياً بالرغم من كونه عملاً إدارياً من الناحية الموضوعية. إلا أن ثمة خلافات فقهية وقضائية إزاء عدم حسم طبيعة القرار الذي تصدره النيابة العامة حول وقف الدعوى الجنائية وانقضائها هل هو قرار قضائي أم قرار إداري. ويميل بعض فقهاء القانون إلى أن سلطات النيابة العامة وإن كانت إحدى شعاب السلطة التنفيذية إلا أن قانون الإجراءات الجنائية خصها بتحريك الدعوى الجنائية التي تعد من صميم الأعمال القضائية لاتصالها بإجراءات التحقيق والادعاء، ومن ثم فإن قراراتها المتعلقة بالأعمال القضائية لا تعد قرارات إدارية، أما إذا باشرت النيابة العامة أعمالاً تخرج عن نطاق الأعمال القضائية فإنها تخضع لسُلطان المحكمة متى ما توافرت لتلك الأعمال مقومات القرار الإداري بمعناه الإصطلاحي المقرر قانوناً<sup>(1)</sup>.

وبعد أن عرفنا مفهوم القرار الإداري، ووضّحنا بعض صورته؛ يجدر بنا أن نبين شروط صحة هذا القرار أولاً، وأركانها ثانياً.

### أولاً- شروط صحة القرار الإداري:

عرّفت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة - في الشكل الذي يتطلبه القانون - عن إرادة ملزمة؛ بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أمر قانوني معين، يكون ممكناً وجائزاً قانوناً؛ ابتغاء مصلحة عامة" وزادت المحكمة توضيح الأمر بقولها: "إن القرار الإداري بهذه المثابة لا يتولد عنه أثر حالاً ومباشرة إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً أو متى أصبح كذلك بأن يستكمل القرار جميع المراحل التي تلزم لتوافر وجوده القانوني وعدم توقف نفاذه على صدور قرار آخر من جهة إدارية أخرى"<sup>(2)</sup>؛ واستقرأ لهذا التعريف فإننا نجد شروطاً لقيام القرار الإداري، تتمثل في الآتي:

**- صدور القرار عن جهة إدارية:** الجهة الإدارية الواردة في التعريف السالف يقصد بها الشخصية الاعتبارية العامة المخول لها قانوناً مباشرة الوظيفة الإدارية<sup>(3)</sup>. وتدخل في هذا الإطار الجمعيات والاتحادات والهيئات التي تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى القانون، ويدخل في ذلك أيضاً المجالس المتخصصة والمجالس المهنية والفنية.

(1) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية 2004، ص266.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الصادر في 2015/09/30 المتعلق بالطعن رقم (31) لسنة 2015 إداري.

(3) حدّد المشرع الإماراتي الأشخاص الاعتباريين، في المادة (92) من القانون رقم (5) لسنة 1985 في شأن العائلات المدنية.

- اتصال تصرف الإدارة بنشاط إداري: لا يكون القرار إدارياً إلا بمضمونه وفحواه؛ فإذا تعلق بمسألة من مسائل القانون الخاص، أو تعلق بإدارة مال شخص معنوي خاص فلا يعدّ قراراً إدارياً رغم صدوره عن هيئة عامة أو شخص معنوي عام.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا، أن القرار الإداري إذا دار حول مسألة من مسائل القانون الخاص خرج من عداد القرارات الإدارية أياً كانت الجهة التي أصدرته، مشيرة إلى أن القرار الإداري يأخذ هذه الصفة، بحسب موضوعه وفحواه؛ وشددت على أنه لما كان ذلك وكان من المقرر فقهاً وقضاً أن صدور قرار من أي جهة لا يخلع عليه في كل الأحوال، وبحكم اللزوم وصف القرار الإداري، ويخضع للطعن فيه بدعوى الإلغاء، وإنما يلزم حتى يتحقق له هذا الوصف أن يكون كذلك بحسب موضوعه وفحواه. حيث حكمت المحكمة برفض الطعن المقدم من الطاعنين، وعللت ذلك بأن قرارات «الهيئة» الصادرة بإبطال التصرفات المالية والعقارية للطاعنين وبإجراء حجوزات على بعض أموالهم هي أمور في حقيقتها ذات طابع ترتبط بالقانون الخاص وليست لها مقومات المفهوم الاصطلاحي للقرار الإداري، مما لا يُجَوِّز الطعن عليها بدعوى الإلغاء، وإذ انتهى الحكم المطعون فيه المؤيد للحكم الابتدائي برفض الدعوى، وهو ما يتساوى في النتيجة مع عدم قبولها، فإنه يكون قد التزم صحيح القانون، ولما تقدم يتعين رفض الطعن بالأسباب التي أوردتها هذه المحكمة<sup>(1)</sup>.

وهكذا يتضح أن كل جهة إدارية لها اختصاص إصدار القرارات الإدارية تعتبر سلطة عامة، وهذه السلطة العامة قد تكون لجهة حكومية أو شبه حكومية أو أي هيئة مستقلة يخولها القانون سلطة الفصل في النزاع.

- أن يحدث القرار أثراً قانونياً: يدخل القرار الإداري ضمن الأعمال القانونية، والعمل القانوني هو عبارة عن تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر يتمثل في حالة القرار الإداري في إنشاء مركز قانوني عام أو شخصي أو تعديله أو إلغائه، متى كان هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً. حيث يتعين أن يهدف تصرف الإدارة لإحداث أثر قانوني من إنشاء أو تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية عامة في القرارات التنظيمية أو ذاتية في القرارات الإدارية الفردية، لذا فإن وصف القرار الإداري لا ينسحب على الأعمال التمهيدية أو التحضيرية السابقة على إصدار القرار الإداري حيث لا يجوز الطعن بإلغائها استقلالاً عن القرار الذي مهدت لإصداره، وذلك لعدم تأثر المركز القانوني، كما لا ينطبق ذلك الوصف أيضاً على أعمال الإدارة الداخلية لعدم إحداثها لأثر قانوني<sup>(2)</sup>.

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بالطعن رقم (402) لسنة 2015 إداري، جلسة 2016/09/28.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 182 وما بعدها.

وبناء على ذلك يخرج من دائرة الطعن في القرار الإداري الأوامر والتعليمات المصلحية التي تصدر من الإدارة لمجرد تطبيق القانون، وكذلك الأعمال التي تهدف إلى إثبات حالة معينة، والآراء الاستشارية والمقترحات باعتبارها مجرد إجراءات تمهيدية<sup>(1)</sup>.

وقد أفصحت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات عن اتجاهها المتعلق بشرط إحداث الأثر القانوني للقرار بقولها إن "القرار الإداري هو إفصاح الإدارة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح عن إرادتها الملزمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني أو مركز قانوني معين متى كان جائزاً قانوناً"<sup>(2)</sup>. فالعمل القانوني الذي يتضمن تنظيمًا لسلوك الأفراد في المجتمع ويصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل وضع قانوني قائم أو إلغائه يعتبر قراراً إدارياً. ومن ذلك ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا، قائلة: "لما كان الثابت من سائر أوراق الطعن أن مراد الطاعن من رفع خصومته إلغاء قرار إحالته إلى التقاعد، فأقام دعواه مختصماً فيها المطعون ضدهم (المدعي عليهم) بطلب إلغاء ما صدر على المجلس الوزاري للخدمات بشأنه، وكان ما صدر عن المجلس المذكور لا يعدو أن يكون موافقة منه على إحالة الطاعن إلى التقاعد، وهذه الموافقة لا تخرج عن أن تكون عملاً إدارياً يتطلبه الدستور لصحة إصدار مرسوم الإحالة إلى التقاعد لمن هم في درجة الطاعن الوظيفية، وهو عمل لا يرتب بذاته أثراً قانونياً في تغيير المركز الوظيفي للطاعن، ولا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري الذي يعبر عن إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة"<sup>(3)</sup>.

والجهة الإدارية الواردة في تعريف المحكمة للقرار الإداري يقصد بها الجهة ذات الشخصية الاعتبارية العامة المخول لها قانوناً مباشرة الوظيفة الإدارية<sup>(4)</sup>.

## ثانياً - أركان القرار الإداري:

اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة أن القرار الإداري لا بد له من توافر خمسة أركان<sup>(5)</sup>، متمثلة في الآتي:

- 
- (1) سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص 266.
  - (2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الصادر في جلسة 2015/04/22 المتعلق بالطعن رقم (1) لسنة 2015 إداري.
  - (3) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الصادر في جلسة 2011/01/26 المتعلق بالطعن رقم (300) لسنة 2010 إداري.
  - (4) وردت تفصيلاً في المادة (92) من القانون الإماراتي رقم (5) لسنة 1985 في شأن العلامات المدنية.
  - (5) أشارت المحكمة الاتحادية العليا إلى الأركان الخمسة في ردها على طلب التفسير رقم (1) لسنة 2014 إداري؛ فقالت: "وكان مؤدى قضاء الإلغاء إعلان عدم مشروعيته لصدوره معيباً في ركن أو أكثر من أركانه الخمسة".

- 1- الشكل: أي الشكل الذي يتطلبه القانون في القرار الإداري.
- 2- الاختصاص: أي السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القوانين واللوائح لإصدار القرار.
- 3- المحل: أي مضمون الأثر القانوني بأن يكون القرار ممكناً وجائزاً قانوناً.
- 4- الغاية: أي الباعث أو الهدف من القرار الإداري وهو ابتغاء مصلحة عامة.
- 5- السبب: ورغم كونه عنصراً لا يظهر في القرار الإداري ذاته إلا أن الفقه الحديث اتفق على أنه عنصر موجود في القرار الإداري ويسبق إصداره ووجوده، وهو المبرر والدافع لإصدار القرار الإداري واتخاذ، وعليه لا يمكن الادعاء بانعدام السبب في القرار الإداري، بل يمكن القول بعدم مشروعية السبب الذي يقوم عليه القرار الإداري.

وحيث تُصدر الإدارة قراراتها دون مراعاة أحد العناصر أو الأركان المذكورة تصبح تلك القرارات غير مشروعة، إما لكونها باطلة أو لكونها معدومة، وفي كلتا الحالتين فإن الإدارة تكون مسؤولة عن تلك القرارات. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يوجد في تشريعات دولة الإمارات الاتحادية منها أو المحلية، نص تشريعي يحدد أو يبين أوجه إلغاء القرار الإداري، أي العيوب التي تصيبه فتجعله غير مشروع يستحق الإلغاء؛ لكن قضاء المحكمة الاتحادية العليا أبطل وألغى القرارات الإدارية لعيوب متعلقة إما بمحل القرار (مخالفة القانون) أو بشكله (القواعد الإجرائية) أو بعدم الاختصاص أو بسبب القرار ذاته أو بالغاية منه (الانحراف بالسلطة).

### الفرع الثاني - العيوب التي تلحق القرار الإداري:

القرار الإداري القابل للبطلان هو القرار الذي يترتب آثاراً قانونية، ويلزم الأفراد باحترامه، ولكنه مشوب بعيوب بسيط في أحد أركانه أو شروطه؛ إلا أن هذا البطلان لا يفقده صفته الإدارية فتظل المنازعة المتعلقة به منازعة إدارية؛ لذا فإن القضاء الإداري يختص بنظر تلك القرارات الباطلة<sup>(1)</sup>.

وتعد قرارات الإدارة باطلة إذا شابها أحد أوجه البطلان الشكلية أو الموضوعية، وذلك على

النحو الآتي:

- 1- **أوجه البطلان الشكلية:** يشوب القرار الإداري البطلان من الناحية الشكلية في حالتين:

(1) أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة 2008، ص474.

أ- صدور القرار في غير الشكل الذي تطلبه القانون لإصداره أو مخالفته للإجراءات الواجب اتباعها (عيب الشكل) فهو مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية الواجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية. أو هو صدور القرار الإداري دون مراعاة الإدارة للشكليات أو الإجراءات التي نص عليها القانون أي المظهر الخارجي للقرار والإجراءات التي يجب أن يمر بها وتتبع في إصداره.

والأصل أن للإدارة حرية إصدار قراراتها في الشكل الذي تراه ملائماً، ما لم يستلزم القانون اتباع شكل محدد أو إجراءات خاصة لإصداره لغاية لدى المشرع جدية بالاحترام، كاشتراطه تسبب بعض القرارات الإدارية أو أن يسبق القرار إجراء محدد كالقرارات التأديبية التي ينبغي أن يسبقها تحقيق إداري؛ وعليه فإن الشكل الذي يؤدي تخلفه لبطلان القرار الإداري هو الشكل الجوهرية الذي نص عليه القانون، أو الذي يؤدي تخلفه لتقويت المصلحة التي سعى القانون إلى تأمينها. وفي هذا الاتجاه قالت المحكمة المحكمة الاتحادية العليا إنه "لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين، أو وضعية محددة، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره، ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً، وأن يكون مستوفياً لمقومات القرار الإداري"<sup>(1)</sup>.

ومن صور قواعد الشكل التي تعرضت لها المحكمة الاتحادية العليا: كتابة القرار، تسبب القرار، الإجراءات السابقة على إصدار القرار؛ فقد انتهت المحكمة في العديد من أحكامها إلى أنه وإن كان الأصل في القرار الإداري أن يكون مكتوباً ومذلياً بتوقيع من أصدره، إلا أنه من الممكن استظهاره من مكاتبات أو مراسلات إدارية. وقد خلصت المحكمة فعلاً إلى وجود قرار إداري بإعادة تجديد إعاره مدرّسة استخلاصاً من مكاتبات تمت بين الوزير ووكيل وزارته<sup>(2)</sup>. كما رأيت في حكم حديث لها أنه "لا يُشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة، دون أن تكون مقيدة بشكل معين، وكذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوباً كما يكون شفوياً"<sup>(3)</sup>.

أما بخصوص الإجراءات السابقة على إصدار القرار الإداري، باعتبارها من صور الشكل في القرار الإداري، فقد قالت المحكمة الاتحادية العليا: "إن الوعد الصادر من الجهة الإدارية بتعيين شخص في وظيفته معينة لا يعد من قبيل القرارات الإدارية الصادرة

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (146) لسنة (6) قضائية عليا، مدني - جلسة 1985/11/13.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المشار إليه في الهامش السابق.

(3) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (191) لسنة (29) قضائية عليا، نقض إداري - جلسة 2008/01/27.

في شأن التعيين ولا يعدو أن يكون عملاً مادياً لا ينشئ حقوقاً أو مركزاً شرعياً يحميه القانون"<sup>(1)</sup>.

وبصفة عامة فقد رأت المحكمة الاتحادية العليا أن "قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست - كأصل عام - هدفاً في ذاتها، أو طقوساً لا مندوحة من اتباعها، تحتم جزاء البطلان، وإنما هي إجراءات حدّتها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدر إغفالها في سلامة القرار وصحته، وغيرها من الشكليات الثانوية. وعليه لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تقويت المصلحة التي على القانون تأمينها، ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً وضمائناً ذوي الشأن واعتبارات المصلحة العامة الكافية فيه، فإن الإجراء الذي جرى إغفاله لا يستوي إجراءً جوهرياً يستتبع بطلاناً"<sup>(2)</sup>.

وفي مجال الشكل، رأت المحكمة الاتحادية العليا أن الأصل هو أن جهة الإدارة "غير ملزمة ببيان أسباب قرارها، إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وحينئذ يصبح تسبب القرار إجراءً شكلياً أساسياً يترتب على إهماله بطلانه، ومن المقرر أيضاً في القانون الإداري المقارن أنه إذا تطلب القانون تسبب القرارات الإدارية، فإنه يجب أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه. أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى، فلا يكفي لقيام التسبب"<sup>(3)</sup>.

ب- صدور القرار الإداري ممن يفقد لولاية إصداره (عيب عدم الاختصاص) ويُعد هذا العيب من العيوب الجوهرية التي تلحق القرار الإداري، ويتمثل هذا العيب في صدور القرار عن جهة إدارية غير مختصة قانوناً بإصداره، ذلك أن الاختصاص هو الصلاحية أو القدرة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره للقيام بعمل معين، إذ الأصل أن يصدر القرار الإداري عن الشخص أو الإدارة المخولة قانوناً بإصداره، وإلا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص<sup>(4)</sup>.

وعيب عدم الاختصاص قد يكون بسيطاً أو جسيماً، ولكل منهما أثره على النحو التالي:

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (2) لسنة (2) قضائية عليا - جلسة 1975/07/09.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (531) لسنة (29) إداري - جلسة 2008/02/17.

(3) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (96) لسنة (2008) نقض إداري - جلسة 2008/04/27.

(4) أعاد علي حمود، مصدر سابق، ص 454-455.

✓ عيب عدم الاختصاص البسيط، وذلك متى صدر عن شخص يفقد سلطة إصدار هذا القرار، سواء من الناحية الموضوعية أو المكانية أو الزمنية؛ فعيب عدم الاختصاص الموضوعي يتحقق عندما يصدر القرار عن موظف في موضوع لم يمنحه المشرع سلطة التقرير فيه، ولهذا العيب صور متعددة منها اعتداء سلطة إدارية على اختصاص مقرر لسلطة إدارية أخرى مساوية لها أو رئاسية لها، أو اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوس التي خولها له المشرع، أو إصدار الهيئات المركزية لقرار يدخل ضمن اختصاصات الهيئات اللامركزية التابعة لها.

أما عدم الاختصاص المكاني، فيتمثل في صدور قرار من موظف يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسته اختصاصاته. ويتمثل عدم الاختصاص الزمني، في النطاق الزمني الذي ينبغي ممارسة سلطة إصدار القرار خلاله.

والقرار الإداري المشوب بأي من أنواع عيب عدم الاختصاص البسيط المذكورة آنفاً، يعدّ قراراً باطلاً يتعين القضاء بإلغائه والتعويض عن آثاره.

✓ عيب عدم الاختصاص الجسيم: وذلك إذا بلغت مخالفة مصدره لركن الاختصاص حداً من الجسامة تفقده صفته الإدارية، كأن يصدر من فرد عادي، وكذا في حالة اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص مقرر لأي من السلطتين القضائيتين أو التشريعية مما يشكل اغتصاباً للسلطة.

ويؤدي صدور القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم إلى فقده لصفته الإدارية بحيث يصبح مجرد عمل مادي معدوم يجوز الطعن فيه أمام القضاء - دون التقيد بمواعيد الطعن - بالإلغاء والتعويض عن آثاره الضارة<sup>(1)</sup>.

وقد أرست المحكمة الاتحادية العليا عدة مبادئ في مجال عيب عدم الاختصاص، من بينها قولها إن "من المقرر في قواعد القضاء الإداري، أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغة محددة، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً وأن يكون مستوفياً لمقوماته"<sup>(2)</sup>.

وقالت في حكم آخر: "وحيث إن هذا النعي في غير محله، ذلك أن قضاء هذه المحكمة استقر على أنه يشترط لصحة القرار الإداري، أن يصدر ممن يملك إصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له، وإلا كان القرار معيباً وفاقداً لركن الاختصاص. ولما كان ذلك، وكان

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (244) لسنة 2009 إداري - جلسة 2010/03/29. وسنستعرضه لاحقاً بتفصيل أكثر.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (258) لسنة (24) قضائية عليا مدني - جلسة 1993/06/15.

الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه ناقش دفاع الطاعن بخصوص اختصاص مصدر القرار، وخلص بأسباب سائغة لها أصلها الثابت بالأوراق وصحيحة قانوناً إلى أن تعيين الطاعن تم بقرار من المطعون ضده (مدير الجامعة) عملاً بالمادة (15) من اللائحة، وأنه هو المختص بإنهاء الخدمة كذلك عملاً بالمادة (29) من ذات اللائحة، ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يكون في غير محله<sup>(1)</sup>.

وبناء على ما سبق يتضح أن ركني الشكل والاختصاص لا حرية للإدارة فيهما؛ فعلى رجل الإدارة أن يحرص على إفراغ إرادته في الشكل الذي يحدده القانون، وأن يحترم قواعد الاختصاص؛ وإلا كان عمله باطلاً أو منعدماً.

2- **أوجه البطلان الموضوعية:** يشوب القرار الإداري البطلان من الناحية الموضوعية في الحالات التالية:

أ- صدور القرار الإداري مشوباً بعيب مخالفة القانون (عيب المحل): محل القرار الإداري

هو موضوعه، أو هو الأثر القانوني المباشر المترتب عليه، أو هو خروج الإدارة في تصرفاتها عن حدود القانون الذي يتعين على الإدارة أن تتقيد به تطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يوجب عليها أن تكون كل تصرفاتها في حدود القانون بمفهومه العام ومدلوله الواسع الذي يشمل كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها.

ويعتبر عيب المحل من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية، ورقابة القضاء على هذا العيب تنصب على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقتة القانون أو مخالفته له. وصور مخالفة القانون إما أن تكون على شكل المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية من حيث موضوعها، أو الخطأ في تفسيرها أو تأويلها، أو الخطأ في تطبيقها.

وبما أن محل القانون قد يكون تنظيمياً أو فردياً، فإن صحة هذا المحل تتطلب أن يكون جائزاً ومشروعاً من الناحية القانونية بحيث لا يتعارض مع القانون بمفهومه الواسع، وأن يكون ممكناً من الناحية الواقعية، كما في صدور قرار بهدم منزل موشك على السقوط وهو قد انهار فعلاً، فيكون المحل مستحيلًا. وينعدم القرار الإداري لانعدام محله من الناحية القانونية؛ لذا يُعتبر تطبيق فقرة من نص مادة قانونية محل فقرة أخرى واجبة التطبيق، صورة من صور مخالفة القانون، يعيب القرار بعيب مخالفة القانون بما يوجب إلغاءه. كما أن الفصل بغير الطريق التأديبي، يعتبر خطأ في تطبيق القانون، إذا لم يكن سبب قرار الفصل مستنداً إلى عناصر واقعية أو قانونية تبرره. إضافة إلى أن إنهاء خدمة

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (152) لسنة (2010) نقض إداري - جلسة 2010/06/16.

الموظف الاتحادي لغير سبب من أسباب الإنهاء الواردة حصراً في قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، مخالفة للقانون تعيب القرار وتوجب إلغائه.

ب- صدور القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها ويعد هذا العيب أحد عيوب القرار الإداري الخفية، نظراً لصعوبة إثباته حيث أنه يتصل بالغاية أو الهدف الذي يرمي رجل الإدارة إلى تحقيقه؛ كأن يقصد مصدر القرار تحقيق غاية لا صلة لها بالمصلحة العامة، أو يحيد بقراره عن تحقيق الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري.

وعيب الغاية يرتبط على نحو مباشر بنية مصدر القرار، ولذلك فإن عدم المشروعية فيه لا تكتسي صبغة خارجية ولا تظهر في القرار ذاته، وإنما تتداخل في أمور نفسية قد لا يكون من السهل على القاضي استظهارها أو المدعي من إثباتها، ولذلك فإن تطبيقاته القضائية عادة ما تكون قليلة.

ويظهر عيب الغاية في عدة صور، من بينها استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي، أو مباشرة السلطة بقصد الانتقام من الغير أو الإضرار به، أو استهداف أغراض سياسية بعيدة عن المصلحة العامة، أو مخالفة تخصيص الأهداف؛ ولذلك يطلق عليه جانب من الفقه اصطلاح "إساءة استخدام السلطة"، بينما يطلق عليه جانب آخر "الانحراف بالسلطة" استناداً لقوة دلالة كلمة الانحراف لغوياً فيما تعنيه من حيدة عن الهدف، إضافة لما يحمله مصطلحا "سوء استعمال السلطة" و"التعسف في استعمال السلطة" من إيحاء بارتباط ذلك العيب بسوء نية مصدر القرار، وهذا ما لا يتطابق مع طبيعته إذا ما اتخذ صورة الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري والذي يقع بشكل يخلو من العمد وسوء القصد.

وانطلاقاً من ذلك يمكن تعريف عيب الانحراف بالسلطة بأنه حَيْدَةٌ رجل الإدارة بسلطة إصدار القرار الإداري عن تحقيق المصلحة العامة، أو عن تحقيق الهدف الذي لأجله منحه المشرع سلطة إصداره.

والقرار الإداري المشوب بعيب الانحراف هو قرار سليم في عناصره الأخرى التي لا تتعلق بالبواعث والأهداف؛ فهو قرار صادر من شخص مختص، واستوفى الإجراءات الشكلية، ومطابقة القانون من حيث محله؛ وهو ما يجعله من أدق العيوب، حيث تصبح معه مهمة القاضي شاقة وحساسة، لأن رقابته لا تقتصر على الرقابة الشكلية، بل تمتد إلى البواعث الخفية، والدوافع المستورة التي حملت رجل الإدارة على إصدار هذا القرار.

ويعد هذا العيب من أحدث العيوب التي ظهرت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وتبعه في ذلك مجلس الدولة المصري إلى إضفاء صفة الاحتياطية عليه<sup>(1)</sup>.

ويلاحظ أن اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا في مجال عيب الغاية تكون نادرة لكون هذا العيب غالباً ما يكون متداخلاً مع عيب السبب أو عيب عدم الاختصاص أو عيب المحل، إلا أن ذلك لم يحل دون إصدارها بعض الاجتهادات المتعلقة به؛ فقد قضت بأن "المحكمة الموضوع سلطة مراقبة صدور - القرار الإداري - مبرراً من عيب التعسف أو الانحراف، ولا رقابة عليها من محكمة النقض ما دام استخلاصها سائغاً وقائماً على أسباب كافية لحمله"<sup>(2)</sup>. وقالت في قضاء آخر إن "من المقرر أن تقدير مدى التعسف في إنهاء الخدمة من سلطة محكمة الموضوع متى قام حكمها على أسباب سائغة لها سندها من الأوراق"<sup>(3)</sup>. وفي قضاء يلامس عيب الغاية بشكل مباشر قالت المحكمة الاتحادية العليا إن "إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري؛ فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة"<sup>(4)</sup>. وقالت في قضاء آخر إن "من المقرر أن الفصل بغير الطريق التأديبي يقوم على ما يتجمع لدى الإدارة من أسباب مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من الأوراق الأخرى أو من معلومات الرؤساء عنه ويعتبر صحيحاً متى كان مبنياً على وقائع صحيحة ومستقاة من مصادر ثابتة في الأوراق، ويعتبر غير مشروع مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاءه أو التعويض عنه إذا استهدف غير المصلحة العامة أو غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها"<sup>(5)</sup>.

ج- عيب السبب: سبب القرار الإداري، هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار القرار، فهو إذن المبرر أو الدافع إلى اتخاذ القرار الإداري.

وعيب السبب هو عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري في مبرر إصداره، كأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني.

(1) سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، ص 728-729.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (89) لسنة (21) قضائية عليا مدني - جلسة 2001/02/21.

(3) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (293) - جلسة 2004/06/06.

(4) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (152) - جلسة 2004/12/19.

(5) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (772) - جلسة 2004/12/19.

ويلعب عنصر سبب القرار الإداري دوراً هاماً في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وعلى الأخص من حيث ملاءمتها؛ إذ تتأثر هذه الملاءمة إلى حد كبير بالدوافع إلى اتخاذ القرار ومدى إمكانية تبريره، ويتسع نطاق الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري، ليشمل الرقابة على وجود الوقائع، والرقابة على تكييف الوقائع، والرقابة على ملاءمة القرار للواقع.

وقد رأت المحكمة الاتحادية العليا أن "سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار. فهو مبرر صدوره"<sup>(1)</sup>. كما أكدت في حكم آخر لها أن "المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة إلى إصدار قرارها، وأن هذا السبب يجب أن يكون مشروعاً، بمعنى أن يكون متوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً، وإلا كان القرار معيباً"<sup>(2)</sup>. كما قررت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها، قائلة: "سار قضاء هذه المحكمة كذلك على أن سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على إصدار قرارها على النحو الذي صدر به، وأن هذا السبب يجب أن يكون مشروعاً أي متوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً، وإلا كان القرار باطلاً"<sup>(3)</sup>.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا أن "الأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك، إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً، إلا أنه إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء"<sup>(4)</sup>. كما أكدت أن "المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها، وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء. وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار. وضرورة وجوده - السبب - يُعد ضماناً ضد اتباع الإدارة الهوى فيما تتخذه من قرارات غالباً ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد. وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع متى جاء قضاؤها في ذلك سائغاً ومبيناً على ما له أصله الثابت بالأوراق وبما يكفي لحمله"<sup>(5)</sup>.

كما قررت المحكمة الاتحادية العليا وجوب "أن يكون القرار مشروعاً، وتبحث مشروعية القرار الإداري على أساس الأحكام القانونية المعمول بها عند صدوره؛

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (772) - جلسة 2004/12/19.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (127) - جلسة 2010/10/20.

(3) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (1) - جلسة 2015/04/22.

(4) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (152) - جلسة 1991/12/31.

(5) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (390) - جلسة 2007/12/30.

ورقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تُكوّن ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهت إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة تنتجها مادياً أو قانونياً وإلا فقد القرار ركن السبب<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث - القرار المنعدم<sup>(2)</sup>:

القرار المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم يفقده صفته الإدارية، ويحوّله إلى مجرد عمل مادي بحت، أو هو القرار الذي يتضمن مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية، فيصبح عملاً مادياً غير مشروع لا يترتب أية آثار قانونية تجاه الأفراد ولا يؤثر في مراكزهم القانونية، ولا يحتاج إلغاؤه إلى حكم قضائي، ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعة لتقرير بطلانه أو انعدامه، وللقضاء العادي إلغاؤه، ويجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بالمدد القانونية المحددة، وكذلك الطعن عليه في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن<sup>(3)</sup>. وقد رأت محكمة القضاء الإداري في مصر أن "القرار الإداري يكون معدوماً إذا لحقته مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني لتتنزل به إلى حد غصب السلطة وتحدّر به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً ولا تلحقه أية حصانة"<sup>(4)</sup>.

وقد سار القضاء ردحاً من الزمن في تمييزه بين القرار المنعدم والقرار الباطل على نهج القانون الخاص الذي يميز بين أركان الانعقاد، وشروط الصحة؛ وهو ما يعني أن تخلف ركن من أركان الانعقاد يجعل القرار الإداري معدوماً، أما إذا توافرت تلك الأركان ولكن شابها عيب من مخالفة القانون فإن القرار يكون موجوداً وإن كان غير مشروع؛ إلا أن معياراً كهذا - وإن صح الأخذ به في فقه القانون الخاص للتمييز بين درجات بطلان العقد - لا يساير منطق القانون العام الذي لا يميز ضمن القرار الإداري بين عناصره ليجعل من بعضها أركان انعقاد ومن البعض الآخر شروط صحة، فضلاً عن أن الأخذ بمعيار تخلف الأركان كأساس للتمييز

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (772) - جلسة 2004/12/19.

(2) يسمى أحياناً القرار المعدوم، إلا أنني - انطلاقاً من مجال تخصصي الآخر في اللغة العربية - فضلت تسميته بالقرار المنعدم؛ وذلك لكون انعدامه نابعا من ذاته، فاستحق بذلك الصفة المشبهة باسم الفاعل (منعدم)، التي مصدرها (انعدام) إذ من المعلوم أن ما جاء على وزن (انفعال) يعني إيقاع الفعل على نفس الفاعل، وقد يعبر به عن وقوعه دون سبب ظاهر؛ وذاتية السبب هنا تتمثل في عدم وجود عامل خارجي مثل الإلغاء أو نحوه؛ وهو ما يرجح الانفعال (منعدم). أمّا لو كان الانعدام منتقلاً إلى القرار مما سواه لاستحق اسم المفعول (معدوم).

(3) أعاد علي حمود القيسي، مصدر سابق، ص 473.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري، المتعلق بالدعوى رقم (37392) لسنة 60 ق - جلسة 2008/02/02.

بين القرار الباطل والقرار المنعدم، يزيد مشكلة التمييز بين نوعي البطلان غموضاً، ويصعب التفرقة بين حالات تخلف الأركان وحالات مخالفتها للقانون؛ إذ لو أمكن في عيب الاختصاص أن نميز بين الحالات التي يخرج فيها رجل الإدارة عن الاختصاص المخول لجهة الإدارة بأسرها، وتلك التي يخالف فيها قواعد توزيع الاختصاص داخل نطاق تلك الجهة، فلا نعتقد أن بالإمكان أن نميز داخل عيب الانحراف بالسلطة أو عيب الشكل بين الحالات التي يبلغ فيها العيب درجة الجسامة التي تهدم أحد هذين الركنين من أركان القرار الإداري، والحالات الأخرى التي لا تصل فيها درجة الجسامة إلى هذا الحد<sup>(1)</sup>.

ولعل صعوبة التمييز بين أركان انعقاد القرار الإداري، وشروط صحته، هي التي دفعت المحاكم القضائية في مصر إلى السير في قضائها الحديث نحو معيار اغتصاب السلطة، مقررّة أن تخلف أحد عناصر القرار الإداري لا يترتب انعدامه إلا إذا كانت المخالفة للقانون من الجسامة بحيث تبلغ حد اغتصاب السلطة<sup>(2)</sup>.

وإذا كان الفقه لم يستقر على الأخذ بمعيار محدد يفرق بين قرار الإدارة الباطل وقرارها المنعدم، فقد تنازعت الأحكام أيضاً في هذا الشأن بين عدة معايير، نستعرضها على النحو التالي:

**1- معيار اغتصاب السلطة:** فيكون القرار الإداري معدوماً إذا اغتصب مصدره سلطة إصداره في حين أنه لا يتمتع بصفة وظيفية تعطيه هذا الحق، أو يتمتع بصفة وظيفية إلا أنه يفقد سلطة إصدار قرارات إدارية.

وفي هذا الإطار فقد اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات صدور قرار بإنهاء خدمة موظف تابع لوزارة الصحة من مجلس الخدمة المدنية، صورة من صور عيب الاختصاص، فقالت "إن القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، ولا يكون للقرار مثل هذا الأثر ما لم تكن الإدارة متخذة القرار مختصة بإصداره في إطار الحدود التي بينها القانون، فإن تجاوزت حدود اختصاصها وقع قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص. لما كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده من موظفي الطاعنة الثانية (وزارة الصحة) ومن شاغلي الحلقة الثانية، وكانت المادة (2/7) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، تعطي للوزير المختص سلطة التعيين في وظائف الحلقتين الثانية والثالثة. كما تقضى الفقرة الأخيرة من المادة (89) من القانون المذكور بأن السلطة المختصة

(1) رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص 164-165.

(2) حكم محكمة القاهرة الابتدائية، 1958/10/20؛ وحكمها الصادر في 1958/11/21.

بإنهاء خدمة الموظف هي السلطة المختصة بتعيينه، ومن ثم فإن قرار إنهاء خدمة المطعون ضده وقد صدر عن مجلس الخدمة المدنية يكون باطلاً لصدوره من جهة غير مختصة قانوناً<sup>(1)</sup>.

2- معيار الوظيفة الإدارية: مدى الصلة بأداء الوظيفة الإدارية، بحيث يكون القرار معدوماً في كل حالة يكون فيها منبت الصلة بالوظيفة الإدارية، بحيث لا يمكن أن يكون تنفيذاً مباشراً أو غير مباشر لتلك الوظيفة، أما إذا كان مستنداً إلى الوظيفة الإدارية إلا أنها تجاوزت حدود المشروعية على النحو المحدد تشريعياً فإن القرار الإداري يكون باطلاً. وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أنه "لما كان قرار تعيين المطعون ضده في وظيفة دائمة على درجة في الميزانية لم يكن نتيجة غش أو تدليس من جانب المطعون ضده، كما أن هذا القرار لم تلحقه مخالفة جسيمة للقانون، إذ لم يتضمن غصبا للسلطة، ومن ثم فإن هذا القرار لا يكون معدوماً"<sup>(2)</sup>.

3- معيار الظاهر: اعتمد هذا المعيار على فكرة الظاهر باعتبار أن القرارات الإدارية خطاب من السلطة العامة للأفراد ليأتمروا به وينزلوا عليه جبراً عنهم فإذا بان للأفراد أن شكل القرار ومظهره يدل على صدوره عن تلك السلطة كان عليهم تنفيذه، وليس لهم الامتناع عن ذلك ولو ظنوا به اختلالاً، أما إذا كان مظهره ينفي عنه صدوره عن السلطة الإدارية المختصة بإصداره كان القرار معدوماً، ولا يترتب عليه المراكز القانونية. وهذا ما قرره محكمة القضاء الإداري صراحة، حيث قالت في حكم لها "إن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة، ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي"<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثاني - العقد الإداري:

العقد الإداري هو "العقد المبرم بواسطة أحد أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بأن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص"<sup>(4)</sup>. ومن هذا التعريف يتضح أن العقد الإداري لا بد له من ثلاثة أركان: إبرامه بواسطة أحد أشخاص القانون العام - ارتباطه بمرفق عام - تضمنه شروطاً استثنائية غير موجودة في القانون الخاص.

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (144) - جلسة 1997/12/16.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بتاريخ 1990/05/22.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بتاريخ 1953/12/16.

(4) شريف خاطر، التحكيم في منازعات العقود الإدارية وضوابطه، دار النهضة العربية 2011، ص 17.

وينبغي هنا التمييز بين العقد الإداري بالمفهوم الذي ذكرنا آنفاً، وبين عقد الإدارة؛ فالعقد الإداري يتميز عن عقد الإدارة بطابع خاص يتمثل في احتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره، وتغليب وجه المصلحة العامة فيه على مصلحة الأفراد الخاصة؛ مما يستتبع خضوع العقد الإداري لمجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن القواعد القانونية التي تحكم العقود المدنية والمقررة في القانون الخاص، وهو ما جعل المنازعات الناشئة عن العقد الإداري تخضع في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء، لاختصاص القضاء الإداري ولأحكام القانون الإداري؛ حيث تعلن الإدارة عن ذلك من خلال تضمين العقد الإداري شروطاً استثنائية لا نظير لها في القانون الخاص. إضافة إلى احتوائه على مظاهر السلطة العامة، بحيث يضع الإدارة في مركز متميز عن المتعاقدين معها<sup>(1)</sup>، وتكون هذه العقود محلاً للمنازعة الإدارية في حال وجود عقد إداري صحيح تخالف فيه الإدارة أيًا من التزاماتها الكلية أو الجزئية بصورة أدت إلى الإضرار بالمتعاقدين معها فتكون ملزمة بتعويضه عن الضرر الذي ألحقته به، أو يخالف المتعاقد مع الإدارة أيًا من التزاماته الجزئية أو الكلية في مواجهة الإدارة. لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ يتناول أولهما ضوابط تمييز العقد الإداري، ويتناول الثاني أركان هذا العقد.

### الفرع الأول - ضوابط تمييز العقد الإداري:

يحتم منهج البحث المتبع في هذا العمل أن أميز بين العقد الإداري والعقود المدنية، وذلك من خلال بعض الضوابط المميزة لهذه العقود في كل من فرنسا ومصر، لأختم بضوابط التمييز بين النوعين في دولة الإمارات؛ وذلك لكون فرنسا هي مهد القانون الإداري، بينما تمثل مصر تجربة عريقة في مجال القانون والقضاء الإداري، أما الإمارات فهي محل هذه الدراسة.

أولاً- الضوابط المميزة للعقود الإدارية في فرنسا: جعل المشرع الفرنسي بعض المنازعات التي تثور بشأن بعض العقود التي تبرمها جهة الإدارة من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي، من ذلك القانون الذي جعل مجالس الأقاليم تختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بعقود الأشغال العامة وعقود بيع أملاك الدولة، وكذلك قانون 17 يونيو 1790، وقانون 26 سبتمبر 1793 الخاص بعقود القروض العامة التي تبرمها الدولة<sup>(2)</sup>.

(1) أعاد علي حمود، مرجع سابق، ص 492-493.

(2) شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية 2011، ص 536.

وقد عدل الفقه والقضاء في فرنسا عن الأخذ بمعيار السلطة العامة لتمييز أعمال الإدارة، وأخذاً بمعيار آخر هو معيار المرفق العام، الذي كان القضاء سابقاً إلى الأخذ به منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر؛ حيث طبق مجلس الدولة الفرنسي معيار المرفق العام بصدد الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بعقود الإدارة، وذلك في حكمه الصادر في 6 فبراير 1903 في قضية *terrier*. ويعتبر هذا الحكم هو الأساس الذي قامت عليه نظرية العقود الإدارية بطبيعتها<sup>(1)</sup>.

وطبقاً لمعيار المرفق العام نجد أن القضاء الإداري في فرنسا يختص بنظر المنازعات المتعلقة بتنظيم وتسيير المرافق العامة سواء أكانت مرافق قومية أو مرافق محلية وسواء أكانت جهة الإدارة تتصرف بوصفها سلطة عامة أم بوصفها فرداً عادياً؛ وهذا ما أكده مفوض الحكومة *Romieu* في تقريره الذي أعده في الدعوى السابقة، حيث ذهب إلى أن اختصاص القضاء الإداري يستند إلى فكرة المرافق العامة سواء أكانت قومية أم مرافق محلية ولكنه استثنى من ذلك تصرف الإدارة كفرد عادي حين يختص بنظر المنازعات الخاصة بها للقضاء العادي<sup>(2)</sup>.

ويتضح مما سبق أنه يوجد في فرنسا نوعان من العقود الإدارية، هما:

**العقود الإدارية بتحديد القانون:** يقصد بها تلك العقود التي ينص القانون صراحة على أنها عقود إدارية، ويضع لكل منها نظاماً قانونياً خاصاً. ويطلق عليها بعض فقهاء القانون العام اسم العقود الإدارية المسماة كعقد الامتياز وعقد الأشغال والتوريد... الخ. وقد أسبغ عليها المشرع الصفة الإدارية بموجب القانون، فنص صراحة على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الناشئة عنها<sup>(3)</sup>.

**العقود الإدارية وفق المعايير القضائية:** وهذا النوع يكتسب الصفة الإدارية لا بنص من المشرع ولكن نظراً لخصائص ذاتية في هذه العقود تخرجها عن نطاق عقود القانون الخاص التي تبرمها الإدارة؛ وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي مؤكداً أن "العقد الإداري لا يتحدد بالنص بقدر ما يتحدد بطبيعته الإدارية المتمثلة فيه"<sup>(4)</sup>.

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي معياراً قضائياً لهذه العقود يشتمل على ثلاثة عناصر رئيسية تميزها عن سائر عقود الإدارة الأخرى، وهذه العناصر تتمثل في الآتي:

1. أن تكون الإدارة طرفاً في التعاقد.

(1) منصور محمد أحمد، كتاب العقود الإدارية، ج1، دار النهضة العربية 2000، ص20.

(2) شريف خاطر، التحكيم في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص12.

(3) نصت - مثلاً - المادة (14) من مرسوم 11 يونيو 1806 على أن "عقود التوريدات التي تبرمها الدولة تدخل في اختصاص القضاء الإداري".

(4) طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص201.

2. أن يتصل العقد بمرفق عام.

3. أن يؤخذ في التعاقد بأسلوب القانون العام.

وهكذا فإن تمييز العقود الإدارية في فرنسا يخضع لمعيارين مستقلين أحدهما يمثل معياراً تشريعياً، والآخر يمثل معياراً قضائياً. وقد اكتفى القضاء الفرنسي لاحقاً في العقد الإداري بتوفر شرطين فقط من الشروط الثلاثة السابقة، هما: إبرام العقد بواسطة شخص معنوي عام، وتعلق العقد بإدارة أو تسيير مرفق عام أو احتوائه على شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص<sup>(1)</sup>.

**ثانياً - الضوابط المميزة للعقود الإدارية في مصر:** لم تعرف مصر نظام القضاء المزدوج إلا منذ إنشاء مجلس الدولة عام 1946 على الرغم من كون المشرع المصري أبقى فيه العقود الإدارية من اختصاص المحاكم العادية إلى أن صدر القانون رقم 9 لسنة 1949 الخاص بإعادة تنظيم مجلس الدولة المصري فنص على أن "تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريدات الإدارية". ولم تكن محكمة القضاء الإداري في ظل قانون 1949 مطلقة الاختصاص في مجال المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية لأن المحاكم العادية كانت مختصة أيضاً بنظرها حيث يمكن رفع دعوى أمام إحدى جهتي القضاء، ولكن رفع الدعوى أمام إحداها يمنع من رفعها أمام الأخرى<sup>(2)</sup>.

ثم جاء القانون رقم 165 لسنة 1955 فنص على أن "يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريدات أو بأي عقد إداري آخر"<sup>(3)</sup>. ومن المسلم به فقهاً وقضائياً أن عقود الامتياز وعقود الأشغال العامة عقود إدارية بطبيعتها لا تحتاج إلى نص خاص، أما عقود التوريدات فقد تكون عقوداً إدارية أو عقوداً مدنية حسب إرادة جهة الإدارة، لكن النص السابق قاطع الدلالة على اختصاص مجلس الدولة المصري بأي عقد إداري آخر؛ حيث ذكر العقود الثلاثة على سبيل المثال لا الحصر<sup>(4)</sup>.

ثم جاء بعد ذلك القانون رقم (55) لسنة 1959 الذي نصّ على أن تختص محكمة القضاء الإداري وحدها بالمنازعات الخاصة بهذه العقود الثلاثة أو بأي عقد إداري آخر. وتبعه القانون الحالي رقم (47) لسنة 1972 متضمناً<sup>(5)</sup> العبارات ذاتها الواردة في القانون رقم (165) لسنة

(1) شريف خاطر، التحكيم في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص20.

(2) شريف خاطر، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص592.

(3) نص المادة (10) من القانون رقم 165 لسنة 1955.

(4) عبدالله حنفي، العقود الإدارية - الكتاب الأول، دار النهضة العربية 1999، ص28.

(5) نصت على ذلك المادة (10) في فقرتها (11).

1955، وبذلك أصبح مجلس الدولة هو المختص دون غيره بمنازعات العقود الإدارية جميعها، بعدما ذُيلت جميع القوانين المتتالية بعبارة (أو بأي عقد إداري آخر).

وهكذا يتضح من مجمل ما تقدم أن القانون المصري لا يعرف فكرة العقود الإدارية بتحديد القانون؛ وهذا اتجاه محمود من المشرع وضع به حداً فاصلاً بين اختصاص القضاء الإداري والقضاء العادي، فقصر اختصاص القضاء الإداري في مجال القانون العام واختصاص المحاكم العادية في مجال القانون الخاص<sup>(1)</sup>.

وما زال مجلس الدولة المصري يأخذ بالنظرية التقليدية في تمييز العقد الإداري التي تشترط أن تجتمع فيه العناصر الثلاثة التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي ردحا من الزمن<sup>(2)</sup>. وقد أشارت العديد من الأحكام القضائية إلى المعايير الثلاثة فيما أوردت من تعاريف في أحكامها المختلفة، حيث ذكرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن "العقد يعتبر إدارياً إذا كان أحد طرفية شخصاً معنوياً عاماً، ومتصلاً بمرفق عام، ومتضمناً شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص؛ فإذا تضمن عقد هذه الشروط الثلاثة مجتمعة كان عقداً إدارياً يختص بنظره القضاء الإداري حسب ولايته المحدودة"<sup>(3)</sup>.

وقد أكدت ذلك المحكمة الدستورية العليا حيث ذهب في حكم لها إلى أنه "يتعين لاعتبار العقد عقداً إدارياً - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً يتعاقد بوصفه سلطة عامة، وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه، وأن يتسم بالطابع المميز للعقود الإدارية - وهو انتهاج أسلوب القانون العام - فيما تتضمنه هذه العقود من شروط استثنائية غير مألوفة في روابط القانون الخاص"<sup>(4)</sup>.

ومن خلال التعريفات التي نصت عليها أحكام القضاء المصري يتضح أن العقد الإداري يجب أن يتضمن المعايير الثلاثة السابقة مجتمعة، وهي: إبرام العقد بواسطة أحد أشخاص القانون العام، وأن يتصل العقد بمرفق عام، وأن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص؛ وذلك خلافاً لما استقر عليه القضاء الفرنسي من اكتفاء بتوفر شرطين فقط في العقد الإداري هما إبرام العقد بواسطة شخص معنوي عام، وتعلق العقد بإدارة أو تسيير مرفق عام أو احتوائه على شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص<sup>(5)</sup>.

(1) عبدالله حنفي، مرجع سابق، ص 30.

(2) يُرجع إلى تفاصيل ذلك في بداية الصفحة (68) من هذه الدراسة.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1962/03/31.

(4) حكم المحكمة الدستورية العليا، في القضية رقم 7 لسنة 12 قضائية "تنازع"، بتاريخ 1992/03/07.

(5) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 183 وما بعدها.

ثالثاً- العقود الإدارية في دولة الإمارات: أوضحت تشريعات دولة الإمارات متى يكون العقد إدارياً، سواء في ذلك التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية؛ ففي التشريعات الاتحادية نجد أن القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن نظام عقد الإدارة الصادر عن وزير المالية والصناعة، المعدل بالقرار الوزاري رقم (90) لسنة 2008، قد وضح الإجراءات التفصيلية المتعلقة بعقد الإدارة. أما في التشريعات المحلية فنجد القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية لإمارة دبي، قد عرّف العقد بأنه "الصيغة الخطية للاتفاق الذي يبرم بين الدائرة وأية شخصية أخرى عامة أو خاصة معنوية أو طبيعية مع جميع ملحقاته، بهدف توريد المواد أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات ويشمل ذلك أوامر شراء المواد، وأوامر التكاليف الصادرة للأشغال والخدمات عند قبولها"<sup>(1)</sup>؛ كما نجد اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات في إمارة أبوظبي<sup>(2)</sup> قد تضمنت السياسات والإرشادات والإجراءات التي تطبق على عمليات الشراء وتوريد المواد وعقود الخدمات وعقود تنفيذ الأعمال التي تقوم بها الجهات الحكومية المختلفة في إمارة أبوظبي<sup>(3)</sup>.

أما في الجانب القضائي فقد كانت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات أكثر توضيحاً لمفهوم العقد الإداري، فصرّحت بأنه "لما كان من المقرر وعلى ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري الحديث أن العقد الإداري يقوم على عنصرين: أحدهما ثابت وهو المعيار العضوي، بأن يكون أحد أطراف العقد شخصاً من أشخاص القانون العام؛ وعنصر آخر متغير أو ما يسمى بالعنصر التعاقبي أو التخييري، وهو احتواء العقد على شروط استثنائية غير مألوفة، أو إشراك المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ المرفق العام؛ فتوافر أحدهما يسبغ الصفة الإدارية على العقد وتضحى قواعده هي الواجبة التطبيق على المتعاقدين"<sup>(4)</sup>.

ويتضح من هذا الحكم أن قضاء دولة الإمارات يشترط في العقد الإداري شرطاً ثابتاً متمثلاً في أن يكون أحد طرفي العقد شخصاً من أشخاص القانون العام؛ إضافة إلى شرط آخر تخييري يتمثل في أحد أمرين: أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة، أو أن تشرك الإدارة المتعاقد معها في تنفيذ المرفق العام؛ وبذلك يكون القضاء الإماراتي قد سار على النهج ذاته الذي يسير عليه القضاء الفرنسي، وخالف بذلك نهج القضاء المصري الذي لم يأخذ بالمعيار التخييري.

(1) المادة (2) من القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

(2) صدرت هذه اللائحة عن دائرة المالية في أبوظبي، تحت اسم "دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات في إمارة أبوظبي".

(3) بوابة حكومة أبوظبي الإلكترونية:

<https://www.abudhabi.ae/portal/public/ar/homepage/doing-business-with-ad>

(4) حكم المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بالطعنين 483 و 486 لسنة 2013 إداري، جلسة 2014/01/29.

## الفرع الثاني - أركان العقد الإداري:

تتمثل أركان العقد الإداري في الآتي:

**1- أن تكون الإدارة طرفاً فيه بوصفها سلطة عامة، أي أن يكون أحد أطراف العقد ممثلاً في الأشخاص العامة المعنوية، مع استمرار الشخص المعنوي الذي أبرم العقد محتفظاً بشخصيته المعنوية العامة، بحيث إذا فقدتها أثناء تنفيذ العقد الإداري بتحوله إلى أشخاص القانون الخاص تحول العقد الإداري إلى عقد مدني تسري بشأنه أحكام القانون الخاص، وينتقل الاختصاص بنظر منازعاته للقضاء العادي؛ وهذا ما عنته المحكمة الاتحادية العليا بقولها إن: "العقد الإداري يقوم على عنصرين: أحدهما ثابت وهو المعيار العضوي، بأن يكون أحد أطراف العقد شخصاً من أشخاص القانون العام"<sup>(1)</sup>.**

ولا يكفي لقيام العقد الإداري أن تكون الإدارة طرفاً فيه بل يجب أن تبرمه بوصفها سلطة عامة، أي بتمتعها حال إبرامها له بحقوق وامتيازات يفقد إليها من يتعاقد معها؛ وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "تعاقد وزارة الأوقاف مع مقاول مباني بصفتها ناظرة للوقف، أي كشخص من أشخاص القانون الخاص وليست كسلطة عامة لا يسبغ على العقد الصفة الإدارية"<sup>(2)</sup>.

**2- اتصال العقد بنشاط مرفق عام، وهو مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار، وتستعين في إنشائه وتسييره بسلطان الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة.**

ولا يُعدّ كل عقد يتصل بنشاط مرفق عام عقداً إدارياً؛ إذ لا ينطبق هذا الوصف إلا على العقود المتصلة بنشاط المرافق العامة التقليدية سواء أكانت إدارية أم مهنية، دون تلك المتصلة بنشاط المرافق العامة الاقتصادية التي لا تعدو أن تكون عقوداً مدنية تخضع للقانون الخاص وهو ما يتفق مع الطبيعة التجارية لتلك المرافق وما تسير عليه من أسس في ممارستها لنشاطها. وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا، أن القرار الإداري إذا دار حول مسألة من مسائل القانون الخاص خرج من عداد القرارات الإدارية أيّاً كانت الجهة التي أصدرته، مشيرة إلى أن القرار الإداري يأخذ هذه الصفة، بحسب موضوعه وفحواه؛ وشددت على أنه لما كان ذلك وكان من المقرر فقهاً وقضاً أن صدور قرار من أي جهة لا يخلع عليه في كل الأحوال، وبحكم اللزوم وصف القرار الإداري، ويخضع للطعن فيه بدعوى الإلغاء، وإنما يلزم حتى

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات، المتعلق بالطعنين 483 و486 لسنة 2013 إداري، جلسة 2014/01/29.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2184) لسنة (29) قضائية عليا - جلسة 1987/02/21.

يتحقق له هذا الوصف أن يكون كذلك بحسب موضوعه وفحواه. حيث حكمت المحكمة برفض الطعن المقدم من الطاعنين، وعللت ذلك بأن قرارات «الهيئة» الصادرة بإبطال التصرفات المالية والعقارية للطاعنين وبإجراء حجوزات على بعض أموالهم هي أمور في حقيقتها ذات طابع ترتبط بالقانون الخاص وليست لها مقومات المفهوم الاصطلاحي للقرار الإداري، مما لا يُجَوِّز الطعن عليها بدعوى الإلغاء، وإن انتهى الحكم المطعون فيه المؤيد للحكم الابتدائي برفض الدعوى، وهو ما يتساوى في النتيجة مع عدم قبولها، فإنه يكون قد التزم صحيح القانون، ولما تقدم يتعين رفض الطعن بالأسباب التي أوردتها هذه المحكمة<sup>(1)</sup>.

**3- اتباع الإدارة لأساليب القانون العام في التعاقد،** أي أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، فيما يتعلق بمبدأ المساواة والتوازن بين طرفي العقد، حيث تمنح الإدارة امتيازات بشأنهما غير مألوفة في مجال التعاقدات المدنية التي يعامل أطرافها على قدم المساواة، كإعطاء الإدارة لنفسها الحق في توقيع جزاءات على المتعاقد معها، أو تعديل شروط العقد كأصل عام، أو إنهاء التعاقد دون الرجوع إلى طرفه الآخر؛ ويكفي أن ينطوي العقد على شرط استثنائي واحد<sup>(2)</sup>.

وقد ذكرنا سابقاً أن القضاء المصري ينفي عن العقد صفة العقد الإداري إذا تخلف أي من أركانه، لكونها تعد شروطاً تكاملية يؤدي تضافرها معاً إلى قيام العقد الإداري؛ في حين وجدنا أن القضاء الفرنسي والإماراتي لا يشترطان تضافر تلك الشروط الثلاثة، بل يأخذان بالمعيار التخيري بين اثنين منها، لينضاف المتوفر منهما إلى المعيار الثابت المتمثل في كون الإدارة طرفاً في العقد.

والأصل أن تخضع هذه العقود لقضاء الإلغاء فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المنفصلة عنها، وذلك لارتباطها بالحقوق المكتسبة للأفراد والمتولدة عن العقد الإداري، فضلاً عن افتقار تلك المنازعات لمحل دعوى الإلغاء المتمثل في القرار الإداري وهو القرار الصادر عن إرادة الإدارة المنفردة. وذلك ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات؛ حيث حكمت بأن قضاءها

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات، المتعلق بالطعن رقم (402) لسنة 2015 إداري - جلسة 2016/09/28.  
(2) عرّف الدكتور سليمان الطماوي، في كتابه "الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة" العقد الإداري بأنه: "ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام؛ أية ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية، وغير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام".

استقر "على أن دور القضاء الإداري في دعوى الإلغاء يقف عند حدّ مراقبة مشروعية القرار، دون إلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل"<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: أعمال الإدارة المادية غير المشروعة

يُقصد بعمل الإدارة المادي الواقعة المادية التي تأتيتها الإدارة حال مباشرتها لنشاط دون أن تقصد بها ترتيب أثر قانوني معين. وإذا كان القرار الإداري - كما مرّ بنا سابقاً - هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة من إحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون؛ بقصد إنشاء وضع قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة، فهو بذلك يختلف عن العمل الإداري أو الإجراء التنفيذي للقانون الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الملزمة إلى إحداث آثار قانونية<sup>(2)</sup>.

ولا تثور مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية إلا إذا اتصفت تلك الأعمال بعدم مشروعية بأن تكون الإدارة قد أخطأت في إتيانها لها، يستوي في ذلك أن يكون عمل رجل الإدارة الإداري غير المشروع مُنبتَّ الصلة بالوظيفة العامة، أو أن يكون العمل المادي غير المشروع متصلاً بأداء الموظف لواجبه الوظيفي كأعمال الإدارة التنفيذية لقرارات أو أحكام قضائية بصورة شابها خطأ جسيم. ويدخل ضمن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة كل أعمال الاعتداء المادي الذي يشكل اعتداءً من الإدارة على القانون بأن اتبعت وسيلة مخالفة للقانون من أجل استيفاء حقوقها<sup>(3)</sup>.

وقد جعل المشرع في دولة الإمارات للمحاكم نظر سائر المنازعات الإدارية التي لم يصنفها تحت حصر؛ وهو الأمر الذي أكدته المحكمة الاتحادية العليا قائلة إن "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن تقدير توافر الشروط التعسفية والالتزام المرهق في العقد الإداري من مسائل الواقع التي تستقل بها محكمة الموضوع دون رقابة عليها من المحكمة العليا متى كان تقديرها سائغاً وله أصله الثابت بالأوراق ولا يخالف القانون"<sup>(4)</sup>؛ ويُفهم من ذلك أن دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية مدارها مسؤولية الدولة عن أعمالها المادية في نطاق القانون العام ومجالاته، ومن ثم فلا يجوز النأي بها عن قاضيها الطبيعي وقواعد القانون العام وضوابطه من حيث المسؤولية وأركانها، إذ لا غنى في مجالها عن وجوب استظهار ظروف المرفق

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات، المتعلق بالطعن رقم (685) لسنة 2014 إداري - جلسة 2015/05/27.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2927) لسنة (34) قضائية العليا، جلسة 1993/03/07.

(3) للتوسع في الموضوع يُرجع إلى طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مرجع سابق.

(4) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعنين: 211 و 204 لسنة 2014 إداري - جلسة 2014/10/29.

وأعبائه، وما يتقل به من الواجبات والصعاب وظروف الزمان والمكان ووجه العلاقة بين مدعي الضرر والمرفق وغير ذلك مما لا مندوحة عن وجوب تقديره في مقام وزن المسؤولية الإدارية والتعويض عنها قانوناً.

وإذا كانت دعوى التعويض لا تثير إشكالية في النظام القضائي الموحد المعمول به في دولة الإمارات، فإنها ليست كذلك في النظام القضائي المزدوج؛ حيث نجد في مصر كلاً من القضائين العادي والإداري يصر على اختصاصه بنظر دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة، وهو ما ينتج عنه تنازع إيجابي للاختصاص يستدعي تدخل الجهات الدستورية لفضه<sup>(1)</sup>؛ وأرى شخصياً أن القضاء الإداري هو القضاء الأنسب لنظر التصرفات والأعمال التي تقوم بها الإدارة، لأن تعدد أوجه نشاط الدولة جعلها تتولى الكثير من الأمور التي لم تكن تتولاها في السابق، وهو ما جعلها تنشئ الأجهزة الإدارية التي تقوم بهذا النشاط، ولزم إصدار القوانين لتنظيمها، لذا كانت هناك أمور ذات طبيعة فنية تقتضي إماماً عاماً بأمور ليست في متناول المحكمة العادية، كما هو الحال في المنازعات الإدارية؛ لذلك ظهرت دوائر إدارية متخصصة تتبع المحاكم الابتدائية أو الاستئنافية، تتولى نظر المنازعات الإدارية، وهذه الدوائر مؤلفة ومشكلة في غالبيتها من قضاة يحملون مؤهلاً قانونياً عالياً في القانون الإداري أو القانون العام، أو أنهم ذوي خبرة في نظر المنازعات الإدارية لسنوات طويلة؛ لكن نظر المنازعة يتم وفق قواعد قانون الإجراءات المدنية، عدا ما يخص ميعاد سماع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية، التي أصبحت - بموجب التعديل التشريعي الأخير - لا تُسمع بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار<sup>(2)</sup>، بينما نجد أن ميعاد سماع الدعاوى الإدارية الأخرى يخضع للتقدم الطويل<sup>(3)</sup>.

### المبحث الثالث: الدعاوى الناشئة عن المنازعة الإدارية

يختص القضاء الإداري بنظر أنواع معينة من المنازعات هي تلك المنازعات الإدارية التي سبق بيان المقصود بها، وتحديد معاييرها، وأعمال الإدارة محل تلك المنازعات؛ ومنها دعوى

(1) شريف خاطر، التحكيم في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 15.

(2) تنص المادة (84) مكرراً من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 على أنه «لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً».

(3) عبد الوهاب عبدول، المحاكم المتخصصة كوسيلة للارتقاء والعدالة - نموذج المحاكم الاتحادية المتخصصة في الإمارات العربية المتحدة، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الرابع لرؤساء المحاكم العليا والتميز والنقض والتعقيب في الدول العربية، المنعقد في الفترة من 24-26 سبتمبر 2013 في الدوحة.

إلغاء القرار الإداري، ودعوى التعويض عن القرار الإداري المعيب التي ترفع مع دعوى الإلغاء في قضية واحدة، وقد ترفع دعوى الإلغاء والتعويض استقلالاً؛ حيث إنه لا يوجد تلازم بينهما بصورة عملية، إذ قد ينقضي ميعاد رفع دعوى الإلغاء فلا يبقى أمام المضرور سوى طريق دعوى التعويض، وذلك نظراً لخطورة النتائج التي تترتب على الإلغاء، مما جعل المشرع يقيد به ميعاد قصير، حدده بستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار الإداري المطعون فيه<sup>(1)</sup>. وهذا الميعاد كما هو صريح في النص القانوني يقتصر على دعاوى الإلغاء، أما طلبات التعويض فلا تسقط - كما أسلفنا، ونوضح لاحقاً - إلا بمدد السقوط العادية.

وسأتناول من خلال هذا المبحث كيفية ممارسة القضاء لاختصاصه بنظر المنازعات الإدارية، أو بمعنى آخر طبيعة اختصاص القضاء الإداري في مجال المنازعات الإدارية، وذلك من خلال دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

### المطلب الأول - دعوى الإلغاء:

تنقضي القرارات الإدارية إما بالإلغاء الإداري أو بالإلغاء القضائي أو بسحب الإدارة للقرار، ويعني السحب تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي من وقت صدوره لا من وقت سحبه؛ أي إزالة كل الآثار القانونية المترتبة على القرار المسحوب بالنسبة للمستقبل وللماضي، أي جعله كأن لم يكن منذ صدوره، وذلك بمقتضى قرار تصدره السلطة الإدارية المختصة. ويختلف سحب القرار الإداري عن الإلغاء الإداري، حيث يتحقق الإلغاء الإداري من تاريخ الإلغاء ومن ثم يتجرد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل دون أن ينصرف ذلك للماضي أي (منذ صدور القرار)؛ أما السحب فإن أثره يتحقق من وقت صدور القرار لا من وقت سحبه، ومن ثم يتجرد القرار من قوته القانونية بالنسبة للماضي وللمستقبل كذلك<sup>(2)</sup>. ويجب التمييز هنا بين سحب القرارات الإدارية المشروعة (المطابقة للقانون) والقرارات الإدارية غير المشروعة (الصادرة خلافاً للقانون)؛ فمبدئياً لا يجوز للإدارة أن تقوم بسحب القرارات الإدارية المشروعة التي لا يشوبها أي عيب في أي ركن من أركان القرار الإداري. إذ أن سحب القرارات المشروعة التي لا عيب فيها يعني المس بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية. لكن هناك استثناءات من هذا المبدأ مثل إجازة سحب قرارات الموظفين

(1) المادة (84) مكرراً من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992.

(2) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1972، ص333.

المشروعة، بناءً على عوامل واعتبارات إنسانية لا قانونية، ويشترط ذلك أن تكون هذه القرارات الإدارية المشروعة المراد سحبها لم ترتب حقًا للمعنيين بها أو للغير<sup>(1)</sup>.

ويجوز للإدارة سحب قرار إداري إذا كانت قد أصدرته معيبيًا في أحد أركانه، لأن مثل هذا القرار يعد غير مشروع وللقضاء الحق في الحكم بإلغائه فيما لو طعن فيه المتضرر أمام القضاء؛ لذلك يُسمح للإدارة أن تقوم بنفسها بفعل ما سيفعله القضاء فتسحب قرارها غير المشروع إذ أن عدم المشروعية جزؤها الإلغاء القضائي؛ وقد اشترط لذلك أن يتم السحب خلال المدة التي يجوز فيها طلب إلغاء القرار الإداري أمام القضاء وتدعى (مهلة الطعن)، فإن كان القرار الإداري غير المشروع مهددًا قضائيًا بالإلغاء فإنه يجوز للإدارة أن تقوم بسحبه تقديراً لإجراءات التقاضي والحكم في الدعوى، وبعد انتهاء مهلة الطعن يصبح القرار محصناً لا يجوز سحبه تنفيذاً لمبدأ استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري. وقد جعلت معظم القوانين مدة الطعن (60 يوماً) يحق خلالها للإدارة أن تعود عن قرارها الإداري المخالف للقانون، علماً أن هذه المهلة تمتد في حالة الطعن أمام القضاء، فيصبح للإدارة في هذه الحالة سحب قرارها أثناء نظر القضاء لدعوى الإلغاء طالما لم يصدر حكم بالدعوى<sup>(2)</sup>.

وهكذا يتضح أن دعوى الإلغاء تعني الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء بطلب إعدام قرار أصدرته الإدارة بالمخالفة للقانون، وهي دعوى من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي<sup>(3)</sup>.

ودعوى الإلغاء لا يمكن أن تُوجّه إلى العقود الإدارية، ذلك أن من شروط قبولها أن توجه إلى قرار إداري؛ وهذا لا يعني عدم إمكانية إبطال العقد، وإنما مجال ذلك القضاء الكامل. ومن ناحية أخرى فإن دعوى الإلغاء هي جزء لمخالفة مبدأ مشروعية القرارات الإدارية في حين أن الالتزامات المترتبة على العقود الإدارية هي التزامات شخصية<sup>(4)</sup>. لذا سنبين من خلال هذا المطلوب شروط قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية، وذلك في فرعين اثنين.

(1) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1972، ص 23.

(2) محسن خليل، المرجع السابق، ص 333 وما بعدها.

(3) سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، 1982، ص 123.

(4) سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1975، ص 179، 180.

## الفرع الأول - الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء :

لا توجّه دعوى الإلغاء إلا إلى القرارات الإدارية التنفيذية، وبالتالي تستبعد القرارات الصادرة عن السلطتين التشريعية والقضائية؛ والمقصود بالأعمال التشريعية تلك الأعمال التي تصدرها السلطة التشريعية كما حددها الدستور بصرف النظر عن طبيعة هذه الأعمال؛ فقد تكون قوانين، وقد تكون أعمالاً برلمانية لا تعدّ من قبيل القوانين كالقرارات الصادرة عن المجالس البرلمانية. أما بالنسبة للأعمال القضائية، فإنه لا يمكن توجيه دعوى الإلغاء إلى حكم قضائي، لكن هناك أعمال قضائية أخرى اختلف فيها الوضع بين كل من مصر وفرنسا، حيث تميز فرنسا بين نوعين من الإجراءات هما الإجراءات المتعلقة بتنظيم القضاء التي يختص بالنظر فيها القضاء الإداري، والإجراءات الخاصة بسير مرفق القضاء وتخرج عن اختصاص القضاء الإداري؛ والتميز بين النوعين يكتنفه بعض الغموض من الناحية التطبيقية لصعوبة التفريق في كثير من الحالات. أما في مصر فإن القضاء الإداري لا يختص بالطعون في الأحكام القضائية سواء أصدرت من جهة قضائية عادية أم صدرت بطريقة استثنائية، ويطبق المبدأ ذاته بالنسبة لأعمال أعضاء النيابة العمومية المتعلقة بالقضاء سواء أتمت أمام محكمة عادية أم أمام محكمة استثنائية، وأياً كان القانون الذي تطبقه، أما بشأن الأعمال القضائية التي تصدر من هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي فقد عاملها المشرع المصري معاملة القرارات الإدارية<sup>(1)</sup>.

وسأستعرض - تالياً - الشروط الموضوعية التي يتعين أن تتحقق في القرار لكي يكون محلاً لدعوى الإلغاء، مركزاً في الغالب الأعم على تلك الشروط ضمن التشريعات المقارنة، أما تشريعات دولة الإمارات وقضاؤها فسيكون الاستدلال بهما هنا أقل، إذ سبق تناولهما بإسهاب أثناء التطرق لشروط القرار الإداري:

**1- أن يكون محل الدعوى قراراً إدارياً:** الخصومة في دعوى الإلغاء خصومة عينية مناطها اختصاص القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته؛ لذا فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن "القرار الإداري الذي يتعين أن تنصب عليه الدعوى - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة والمحكمة الإدارية العليا - هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة، ولا يلزم صدوره في صيغة معينة أو بشكل معين، فهو قد يكون شفوياً أو مكتوباً، صريحاً أو ضمنياً، إيجابياً

(1) سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، ص 127-134.

أو سلبياً؛ والقرار الإداري الإيجابي هو قرار صريح تصدره الإدارة بالمنح أو المنع فيتجلى فيه موقفها الإيجابي إزاء الطاعن، أما القرار الإداري السلبي فهو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه، وإن كانت في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره<sup>(1)</sup>.

وقد حرص الفقه والقضاء الإداريان على إباحة الطعن في القرارات السلبية شأنها في ذلك شأن القرارات الإيجابية، وأكدت القوانين المتتابعة التي نظمت مجلس الدولة المصري هذه القاعدة بالنص عليها صراحة؛ فنصت على أنه "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"<sup>(2)</sup>.

وقد فصلت محكمة القضاء الإداري المصري القول في موضوع القرار السلبي، فقالت: "وحيث إن المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المشار إليها قد مايزت في شأن ما يعتبر في حكم القرارات الإدارية بين نوعين من القرارات التي أوجبت القوانين واللوائح عليها اتخاذها، النوع الأول هو (القرارات الضمنية الصادرة بالرفض)، والنوع الثاني هو (القرارات السلبية الصادرة بالامتناع)، ومن ثم لا يقتصر مفهوم المادة العاشرة على القرارات السلبية بالامتناع وحدها؛ ومناطق قيام القرار السلبي هو ثبوت امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، بأن تكون هناك قاعدة قانونية عامة تقرر حقا أو مركزاً قانونياً محدداً، وأن يتطلب اكتساب هذا الحق أو المركز القانوني تدخلاً من جانب الإدارة لتقريره، وأن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار معين بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن، وأن يثبت بيقين أنه قد طلب منها اتخاذ القرار الواجب عليها اتخاذه، وأنها أصمت أدنيها عن نداء القانون والتزمت السلبية ولم تنهض لاتخاذ القرار الذي فرضه المشرع عليها اتخاذه، وعندئذ يكون تخلفها عنه بمثابة امتناع عن أداء هذا الواجب بما يشكل قراراً سلبياً مما يجوز الطعن عليه بدعوى الإلغاء، ذلك أنه لا يجوز القول بقيام القرار السلبي وإمكانية مخصصته بدعوى الإلغاء طبقاً للمادة (10) من قانون مجلس الدولة إلا إذا ثبت أن صاحب الشأن قد استنهض الإدارة بطلب إصدار القرار الذي أوجبت عليها القوانين واللوائح اتخاذه، وأن يكون قد توافر فيه الشروط والضوابط التي استلزمها القانون والذي أوجب بتوافرها على جهة الإدارة التدخل بقرار لإحداث الأثر الذي رتبته القانون، وأن تكون جهة الإدارة قد امتنعت أو قعدت عن اتخاذ ذلك القرار... بينما القرار الضمني هو ذلك الموقف الذي تكشف ظروف

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، المتعلق بالدعوى رقم (10104) لسنة 65 ق - جلسة 2011/05/21.

(2) نص الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة، الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1972.

الحال - دون إفصاح - عن اتخاذ الإدارة له حيال أمر معين، وتتجلى صورته في حالات النص تشريعياً على نشوء القرار الضمني بالرفض أو بالقبول، وحالات التظلم ومضي فترة معينة على التقدم بالطلب، وكذلك في حالات ثبوت وتوجه نية الإدارة على وجه قاطع لا يحتمل الشك إلى رفض اتخاذ الإجراءات التي أوجب عليها القانون اتخاذها سواء لاعتقادها بأن القانون لا يلزمها باتخاذ تلك الإجراءات أو لعدم توفر أي من الشروط المتطلبية لاتخاذ القرار، فينشأ بذلك قرارها بالرفض الضمني، ومن ثم فإن إصرار الإدارة على رفض اتخاذ الإجراءات التي أوجب القانون عليها اتخاذها قد يرتقي، وفقاً لظروف الحال التي تقدر المحكمة توافرها، إلى انصراف إرادة الإدارة إلى تكوين قرار ضمني بالرفض يتحدد تاريخ صدوره من التاريخ الذي تعبر فيه الإدارة عن رفضها، وهو مما يندرج ضمن نطاق تصوير المحكمة لطلبات الخصوم وهيمنتها على سلامة تكييف الدعوى بحسبانه من تصريفها، وضمن التزاماتها بإنزال حكم القانون على واقعة الدعوى وتقصي طبيعة الطلبات فيها واستظهار مراميها ومقصود الخصوم من إبدائها وحدود وطبيعة الموقف الذي عبرت عنه الإدارة حياله<sup>(1)</sup>.

**2- نهائية القرار الإداري:** تكون العبرة في تحديد مدى نهائية القرار الإداري بالنظر إلى الأثر المتولد عنه؛ فإذا كان من الجائز ترتيب هذا الأثر في الحال دونما انتظار لإجراء آخر كان القرار نهائياً، أما إذا توقف ترتيب أثر القرار على إجراء لاحق من الواجب إتيانه فإن ذلك يُفقد القرار صفة النهائية، ومن ثم لا يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء؛ وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات، حين قالت إن القرار الإداري "لا يتولد عنه أثر حالاً ومباشرة إلا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، أو متى أصبح كذلك بأن يستكمل القرار جميع المراحل التي تلزم لتوافر وجوده القانوني وعدم توقف نفاذه على صدور قرار آخر من جهة إدارية أخرى"<sup>(2)</sup>.

**3- المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء:** المصلحة في الدعوى بصفة عامة هي باعث إقامتها فهي سبب الدعوى ومناطها الذي تكون بدونه إهداراً للوقت وإشغالاً للقضاء بلا طائل، فهي تمثل حاجة صاحب الحق إلى حمايته القضائية من خلال دعوى لدفع العدوان عن حقوقه؛ ولا تخرج المصلحة محل دعوى الإلغاء عن واحد من الاحتمالات التالية:

✓ **مصلحة شخصية مباشرة:** أي أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية أُنثر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيراً مباشراً. وتُشترط هذه المصلحة الشخصية المباشرة في دعوى الإلغاء، وهو ما أكدته محاكم دولة الإمارات بحيث لا تقبل دعوى الإلغاء التي ترفع من أشخاص ليست لهم

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، المتعلق بالدعويين رقمي (53717) لسنة 62 ق و(22566) لسنة 63 ق، الصادر بتاريخ 2009/09/13.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الصادر في 2015/09/30 المتعلق بالطعن رقم (31) لسنة 2015 إداري.

مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرارات المطعون فيها، أياً كانت الصلة التي تربطهم بأصحاب المصالح الشخصية، فالأصل أن يقوم كل من له مصلحة بالتقاضي في شؤونه الخاصة، وليس لأي شخص أن يتولى ذلك طبقاً للقانون في المسائل الخاصة بغيره إلا نيابة عنه<sup>(1)</sup>.

✓ **مصلحة محققة أو محتملة:** الأصل أن تكون المصلحة لقبول دعوى الإلغاء مصلحة محققة أي قائمة وحالة، ولكن أحياناً توجد مصلحة محتملة للطاعن يبغى حمايتها من وراء رفع الدعوى؛ ولذا فقد أجاز مجلس الدولة المصري قبول دعوى الإلغاء مكتفياً بوجود مصلحة محتملة للطاعن، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بأن "للموظف حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترقيته فوراً، ويكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترقيته في كشوف الأقدمية، ومن ثم فإن للمدعي في هذه الدعوى مصلحة شخصية محتملة في الطعن في القرار رغم عدم استيفائه وقت صدوره للمدة الزمنية الواجبة للترقية، إذ إنه سيترتب على تنفيذ القرار أسبقية زملائه له في الدرجة المرقين إليها، ولهذا فإن من مصلحة أن تظل هذه الدرجة شاغرة حتى يرقى إليها عندما يستوفي شروط الترقية، وعلى ذلك فيكون الدفع بانتقاء صفة المدعي في غير محله ويتعين رفضه"<sup>(2)</sup>.

✓ **مصلحة مادية أو أدبية:** يستوي في المصلحة لكي تكون محلاً لدعوى الإلغاء أن تكون مادية أو تكون مصلحة أدبية، ومثال المصلحة المادية قرار الإدارة بغلاق محل تجاري أو مصنع أو مصادرة صحيفة من الصحف، ومثال المصلحة الأدبية ما يتصل بسمعة الموظف، أو التشكيك في كفاءته نتيجة لتقديم غيره عليه في الأقدمية، ولو كان قد أحيل إلى المعاش، أو ما يتعلق بالمشاعر الدينية من جراء غلق مكان العبادة ومنع ممارسة الشعائر الدينية<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني - الشروط الإجرائية لدعوى الإلغاء :

يشترط لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري أن ترفع خلال مدة معينة، وأن تستوفي إجراءات محددة سنها المشرع؛ ولما كان القرار الإداري هو موضوع الخصومة ومحلها في دعوى الإلغاء فإنه يتعين أن يكون قائماً منتجا لآثاره عند إقامة الدعوى، فإذا ما تخلف هذا الشرط بأن لم يكن هناك قرار إداري أو بأن زال هذا القرار قبل رفع الدعوى بإلغائه أو بانتهاء فترة تأقيته دون أن ينفذ على أي وجه كانت الدعوى غير مقبولة؛ إذ لم تنصب على قرار إداري قائم ولم تصادف بذلك محلاً؛ لذا سنتناول في هذا الفرع كلاً من التظلم (أولاً)، والميعاد (ثانياً).

(1) محمد عبدالله الفلاح، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، 2001، ص 118-120.

(2) المرجع السابق، ص 122-123.

(3) المرجع السابق، ص 124-126.

## أولاً - التظلم الإداري:

التظلم من القرار الإداري بصفة عامة هو وسيلة يعرب بها المخاطب بالقرار عن اعتراضه عليه، ويقدم هذا التظلم إما للجهة الإدارية مصدرة القرار، أملاً في أن تسحب طوعاً نزولاً على طلب مقدمه، ويسمى التظلم في هذه الحالة بالتظلم الولائي؛ أو يقدم للجهة الرئاسية لسلطة إصداره والتي يكون لها الحق في إلغائه في إطار ما تملكه من سلطات تعقيب على قرارات الجهات الخاضعة لرئاستها ويسمى التظلم في هذه الحالة بالتظلم الرئاسي.

وامتناع الإدارة عن الرد على التظلم المقدم إليها تترتب عليه اعتبارات معينة، فصلتها محكمة القضاء العالي قائلة إن "مناط اعتبار امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، هو أن تكون ثمة قاعدة قانونية عامة تقرر حقا أو مركزاً قانونياً لاكتساب هذا الحق أو المركز القانوني بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمراً واجباً عليها، وأن يثبت بيقين أنه قد طلب منها اتخاذ القرار الواجب عليها اتخاذه، وعندئذ يكون تخلفها عنه بمثابة امتناع عن أداء هذا الواجب بما يشكل قراراً سلبياً مما يجوز الطعن عليه بدعوى الإلغاء، ذلك أنه لا يجوز القول بقيام القرار السلبي وإمكانية مخاصمته بدعوى الإلغاء طبقاً للمادة (10) من قانون مجلس الدولة إلا إذا ثبت أن صاحب الشأن قد استنهض الإدارة بطلب إصدار القرار الذي أوجبت عليها القوانين واللوائح اتخاذه، وأن يكون قد توافر فيه الشروط والضوابط التي استلزمها القانون والذي أوجب بتوافرها على جهة الإدارة التدخل بقرار لإحداث الأثر الذي رتبته القانون، وأن جهة الإدارة قد امتنعت أو قعدت عن اتخاذ ذلك القرار"<sup>(1)</sup>.

والأصل في التظلم الإداري أنه بمثابة اعتراض على القرار الإداري، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يكون هذا التظلم وجوبياً وذلك حين يفرض المشرع اتباعه على صاحب الشأن قبل ولوج طريق الطعن بإلغاء القرار الإداري حيث يُقضى بعدم قبول الدعوى إذا ما أغفله الطاعن. وللتظلم الإداري سواء الاختياري أو الوجوبي أهمية كبيرة، فهو يقلل من فرص الصدام بين الإدارة والأفراد الذي يعيقها عن أداء دورها، فضلاً عن أنه يظهرها بمظهر من يحترم القانون ويعمل بأحكامه؛ أما بالنسبة لصاحب الشأن فهو يحقق غايته من إلغاء القرار الإداري دون تكبد نفقات القضاء وأمد الطويل، وذلك مع عدم الإخلال بحقه الأصلي في المثل أمام القضاء للطعن بإلغاء القرار الإداري حال رفض تظلمه صراحة أو ضمناً<sup>(2)</sup>.

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، المتعلق بالدعويين رقمي (53717) لسنة 62 ق و(22566) لسنة 63 ق، الصادر بتاريخ 2009/9/13.

(2) تنص المادة (95) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011، على أن تلتزم الحكومة - للحد من الإشكالات والنزاعات الوظيفية التي تحدث في بيئة العمل - بالمحافظة على علاقات تواصل فعالة وعادلة بين الوزارة وبين موظفيها وذلك من خلال اعتماد إجراءات فورية

وقد نص المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة على تقديم التظلم أمام لجان التظلم التي أنشأها وجوبا في كل وزارة من وزارات الدولة؛ فقد نص على أن "تُنشأ في كل وزارة بقرار من الوزير لجنة تسمى «لجنة التظلمات» يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية"<sup>(1)</sup>.

### ثانياً - الميعاد:

يشترط لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية أن ترفع خلال مدة معينة تعرف بميعاد رفع الدعوى، وهي عادة ما تكون مدة توفيقية يراعي المشرع في تقريرها مصلحتان متعارضتان: مصلحة ذوي الشأن في إتاحة الفرصة الكافية للطعن في قرار الإدارة التي تمس مباشرة مراكزهم القانونية والإدارية، ومصلحة المجتمع في تحقيق الاستقرار للقرارات الإدارية وعدم تركها لفترة طويلة مهددة بالإلغاء؛ وتوفيقاً بين هاتين المصلحتين، تنص معظم التشريعات على تحديد هذه المدة بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به.

ونظراً لخلو التشريع الإماراتي - سابقاً<sup>(2)</sup> - من نص عام يحدد ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري، إلا ما قد يرد أحياناً في قوانين أو نظم إنشاء أو تأسيس بعض الهيئات أو المؤسسات العامة من مواعيد خاصة للطعن على القرارات الإدارية الصادرة عن إدارتها، فقد لجأت المحاكم إلى النصوص الناظمة لمواعيد تقادم سماع بعض الدعاوى المنصوص عليها في قانون المعاملات المدنية، الأمر الذي أدى إلى اضطراب أحكام المحاكم في هذا الشأن، إذ أخذ بعضها بالتقادم الطويل المقدر بخمسة عشر عاماً، فيما أخذ بعضها الآخر بالتقادم الخمسي تارة والتقادم الثلاثي تارة أخرى. وقد ساد هذا الاضطراب لبعض الوقت دوائر النقض المدنية بالمحكمة الاتحادية العليا، قبل أن تستقر على إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل عملاً بالمادة (473) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي<sup>(3)</sup>.

وقد كانت القضية المرفوعة من السيد (س.م.ع) ضد وزارة الزراعة والثروة السمكية، فرصة مناسبة لأن تطلب الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا من هيئة المحكمة، العدول عن

لحل تلك الإشكالات والنزاعات، دون أن يخل ذلك بحق الموظف بتقديم التظلمات التي ينبغي تسويتها من خلال الإجراءات الداخلية للوزارة بشكل واضح وعادل، مع منح الموظف الفرصة الكافية للدفاع عن وجهة نظره".

(1) نص المادة (96) من المرسوم ذاته المشار إليه في الهامش السابق.

(2) تدارك المشرع ذلك، فأصدر القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992. وسنتطرق لفحوى هذا التعديل لاحقاً.

(3) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (244) لسنة 2009 إداري - جلسة 2010/03/29. وسنستعرضه لاحقاً بتفصيل أكثر.

مبدأ إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل، والأخذ بالميعاد القصير المعمول به في معظم القوانين المقارنة والتي تحدد هذا الميعاد بستين يوماً<sup>(1)</sup>. وقد قالت الدائرة الإدارية في حكم الإحالة إنه "لما كان مبدأ إخضاع ميعاد سماع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل، قد أدى في الواقع العملي إلى نتائج غير مقبولة، إذ مسّ هذا المبدأ على نحو خطير بما يقتضيه الصالح العام من استقرار الأوضاع الإدارية وثبات المراكز القانونية التي أنشأها القرار الإداري، وعدم المساس بها عملاً على بث الثقة والاطمئنان في نفوس الأفراد واستقرار حقوقهم، واستقرار نشاط الإدارة في انتظام واضطراب، فقد كشف الواقع العملي عن رفع دعاوى بإلغاء قرارات إدارية أصدرتها إدارات الدولة بزعم عيبها رغم مضي مدة طويلة على صدورها وعلم رافعي تلك الدعاوى اليقيني بالقرارات وقبولهم لها، وهو ما أدى إلى الإضرار بسير عمل تلك الإدارات ... وحيث إن المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، والمادة (8) من قانون إنشاء المحاكم الاتحادية، أجازتا للمحاكم الاتحادية تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية والقانون المقارن؛ وكانت قواعد هذا القانون تحدد ميعاداً لرفع دعوى الإلغاء وبفواته يتحصن القرار الإداري ولا تسمع دعوى إلغائه، وكان المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008، والذي جرى العمل به اعتباراً من 2009/2/3 نص في المادة (117) منه على عدم سماع الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار؛ فإن هذه الدائرة ترى العدول عن مبدأ خضوع ميعاد سماع دعوى إلغاء القرار الإداري بالتقادم الطويل المنصوص عليه في المادة (473) من قانون المعاملات المدنية، وتحيل الطعن إلى الهيئة المشكلة وفق نص الفقرة الأولى من المادة (65) من قانون المحكمة الاتحادية العليا لتفصل فيه"<sup>(2)</sup>.

وقد نظرت هيئة المحكمة طلب العدول المحال إليها من الدائرة الإدارية، فقضت برفض طلب العدول وتأييد مبدأ إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل وفق ما استقر عليه قضاء الدائرة الإدارية؛ ومما قالته الهيئة في حكمها الشهير هذا: "وحيث إنه ولئن كانت المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم 10 لسنة 1973، أعطت للمحكمة صلاحية

(1) تتلخص وقائع هذه القضية في أن موظف وزارة الزراعة المذكور أقام دعواه الابتدائية مختصماً الوزارة التي يعمل بها، طالباً بإلغاء قرار إنهاء خدمته، مستنداً على أن القرار خالف المادة (90) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية التي تحدد حالات إنهاء خدمة الموظف الاتحادي بشكل حصري لا يشمل الحالة التي استند إليها القرار المطعون عليه، دفعت الوزارة (الإدارة) بتحسين قرار الإنهاء لمضي أكثر من سنتين على صدوره وقبول المدعي (الموظف) به. ومحكمة أول درجة قضت بإلغاء القرار، وتأييد حكمها استئنافياً، فطعن عليه الإدارة بطريق النقض أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا، التي أحالت الطعن إلى هيئة المحكمة للعدول عن مبدأ إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للميعاد الطويل وتقرير ميعاد الـ(60) يوماً أخذاً بالقوانين المقارنة.

(2) الحكم المتعلق بالطعن رقم (244)، جلسة 2009/10/14.

تطبيق القانون المقارن في حال عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها، إلا أن حد هذه الصلاحية إكمال نقص أو سدّ فراغ في التشريع الوطني دون أن ترقى تلك الصلاحية إلى حد استحداث مواعيد وأجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب أو رسم طرق طعن في الأحكام، لاتصال كل ذلك بالنظام العام. ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري يؤدي تقويته إلى تحصن القرار من رقابة القضاء، هو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في تشريع وطني، وليس سدّاً لنقص أو إكمالاً لفراغ في تشريع قائم، ومن ثم فإن الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز<sup>(1)</sup>.

وبناءً على حكم الهيئة المذكور آنفاً فقد استقر حكم محاكم دولة الإمارات على اعتبار ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو 15 سنة، ويستثنى من ذلك ما نظمته نصوص تشريعية خاصة كما هو الحال مثلاً في المادة (1/116) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، التي تقضى بعدم سماع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار. بينما نجد أن ميعاد سماع الدعاوى الإدارية الأخرى يخضع للتقادم الطويل؛ وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز في رأس الخيمة<sup>(2)</sup>، حيث قضت أن الدعاوى الناشئة عن الالتزامات التعاقدية لا تسقط إلا بمضي المدة الطويلة المنصوص عليها في المادة (473) من قانون المعاملات المدنية<sup>(3)</sup>؛ مرتبة على ذلك أثراً مؤداه أنه لا تثريب على الحكم المطعون فيه أمامها التفاته عن دفاع الطاعن بعدم سماع الدعوى استناداً للمادة (336) من قانون المعاملات المدنية<sup>(4)</sup>.

وقد تدخل المشرع الإماراتي مؤخراً فأدخل تعديلاً على بعض مواد قانون الإجراءات المدنية القائم، وذلك بإصداره القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، الذي أصبح نافذاً ومعمولاً به ابتداءً من 2015/03/03. وقد نصّ التعديل على أنه "لا تقبل دعوى إلغاء

(1) الطلب رقم (4) لسنة 2009 هيئة عليا، جلسة 2010/03/29.

(2) الحكم المتعلق بالطعن رقم (27) لسنة 8 ق، جلسة 2013/10/31.

(3) تنص المادة المذكورة على أنه "لا ينقضي الحق بمرور الزمان ولكن لا تسمع الدعوى به على المنكر بانقضاء خمس عشرة سنة بغير عذر شرعي مع مراعاة ما وردت فيه أحكام خاصة".

(4) تنص المادة (336) على أنه "لا تسمع الدعوى الناشئة عن الفعل النافع بانقضاء ثلاثة سنوات من اليوم الذي علم فيه الدائن بحقه في الرجوع، وفي جميع الأحوال لا تسمع الدعوى بانقضاء خمس عشرة سنة من اليوم الذي نشأ فيه حق الرجوع".

القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينياً<sup>(1)</sup>.

وبناء على التشريع الجديد فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا مؤخراً بعدم قبول دعاوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) يوماً من الإعلان أو العلم اليقيني، جاء ذلك على خلفية نقضها حكماً صدر في حق إحدى المؤسسات العاملة في مجال الحج والعمرة، حيث تبين للمحكمة أن الحكم المطعون فيه قد خالف القانون، حيث لم يفتن لتظلم المؤسسة من قرار سحب رخصتها وما فرض عليها من جزاء؛ وأكدت المحكمة في حيثيات حكمها، أنه «لما كان من المقرر أن القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، الذي أصبح نافذاً ومعمولاً به ابتداءً من 2015/03/03، ونص في المادة الخامسة منه على أن «يلغى كل حكم يخالف أو يتعارض مع أحكام هذا القانون»، ومؤدى ذلك، وعلى ما استقر عليه فقه المرافعات وما جرى به قضاء هذه المحكمة، أنه ابتداءً من تاريخ العمل بقانون الإجراءات المدنية وما يطرأ على قواعده من تعديل، وإعمالاً للأثر الفوري والمباشر لهذا القانون، تكون أحكامه هي الواجبة التطبيق، ويلغى كل ما يتعارض معها، ويحدث الإلغاء أثره من تاريخ نفاذ القانون، ولما كان ذلك وكانت المادة (84) مكرراً من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 المشار إليه سابقاً تنص على أن: «لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينياً»، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذ أصدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال<sup>(2)</sup>.

وهنا مثار تساؤل عن مدة التقادم في الدعاوى التي كانت ما تزال منظورة أمام القضاء عند صدور التشريع الجديد، هل تسري عليها النصوص الجديدة، أم تطبق عليها النصوص القديمة؟

(1) المادة (84) مكرراً من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 المشار إليه سابقاً.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (314) لسنة 2016 إداري - جلسة 2016/10/12.

أرى من وجهة نظر شخصية، وطبقاً لما أرسته المحكمة الاتحادية العليا من مبادئ، أن عدم وجود قضاء إداري مستقل أو تشريع خاص بإجراءات الدعوى الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، يجعل الإجراءات المتعلقة بها خاضعة لقانون الإجراءات المدنية باعتباره القانون الواجب التطبيق أمام المحاكم، وعليه فإن القاعدة العامة تقتضي العمل بأحكام هذا القانون، ولا يطبق غيره من القوانين إلا على سبيل الاستثناء وبمقتضى نص قانوني؛ وقد جسدت محكمة النقض في إمارة أبوظبي هذه الحقيقة في حكمها الصادر بتاريخ 2010/10/13، حيث قررت فيه تطبيق قانون الإجراءات المدنية على تلك المنازعات والدعاوى، جاعلة حد هذا التطبيق هو عدم تعارضه مع طبيعة الدعاوى والمنازعات الإدارية التي تتميز بالخصوصية في مسائل كثيرة تبعتها عن طبيعة الدعاوى والمنازعات المدنية والتجارية<sup>(1)</sup>. والميعاد المحدد في المادة (84) مكرراً من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 يقتصر على دعاوى الإلغاء، أما طلبات التعويض فلا تسقط إلا بمدد التقادم العادية؛ حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن "فكرة مرور الزمان (التقادم) المسقط للدعوى لا تتعارض في طبيعتها ومفهومها مع روابط القانون العام؛ ولما كان قانون المعاملات المدنية الاتحادي، تكفل في المواد من 473 حتى 488 ببيان أنواع وأحكام مرور الزمان المسقط للدعوى، حينما قرر مواعيد محددة لسماع بعض الدعاوى، ورتب على عدم مراعاتها جزاء عدم السماع فحدد ميعاد سنتين لحقوق التجار والصناع عن أشياء وردوها لأشخاص لا يتجرون في هذه الأشياء، وحقوق أصحاب الفنادق والمطاعم عن أجر الإقامة وثمان الطعام، وحقوق العمال والخدم والأجراء .... (م/476)، وميعاد ثلاث سنوات لسماع دعوى الضمان الناشئة عن الفعل الضار والنافع ودعوى عدم نفاذ التصرف (م/1/298، 336، 400)، وخمس سنوات لسماع دعاوى المطالبة بالحقوق الدورية المتجددة، ودعاوى حقوق الأطباء والصيدالة والمحامين والمهندسين والخبراء والأساتذة والمعلمين والوسطاء وكذلك دعاوى رد ما يستحق رده من الضرائب والرسوم إذا دفعت بغير حق (م/475، 484)، وخمس عشرة سنة لسماع باقي الدعاوى التي لم يحدد المشرع لها ميعاداً خاصاً بها ... الأمر الذي يتعين بشأنها الرجوع إلى الميعاد العام الطويل باعتباره هو الأصل لميعاد سماع الدعاوى. ولئن كانت المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم 10 لسنة 1973، أعطت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون المقارن في حال عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها، إلا أن حدّ هذه الصلاحية إكمال نقص أوسد فراغ في التشريع الوطني، دون أن ترقى تلك

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقمي (879) و(812) لسنة 2010 إداري - جلسة 2010/10/13.

الصلاحية إلى حدّ استحداث مواعيد وأجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب أو رسم طرق طعن في الأحكام، لاتصال كل ذلك بالنظام العام<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني - دعوى التعويض:

التعويض أثر يترتب على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها التعاقدية وغير التعاقدية، وما تقوم به أثناء مباشرتها لنشاطها من أعمال مادية؛ فهو يجعلها مسؤولة عن الأضرار التي تلحق بالغير إذا كانت ناتجة أعمالها غير المشروعة<sup>(2)</sup>.

وتدور المنازعة الإدارية في دعوى التعويض حول حق الغير المتضرر من تصرف الإدارة في الحصول على تعويض قضائي يجبر ذلك الضرر، حيث إن دعوى الإلغاء لا تكفي بمفردها لحماية الأفراد حماية كاملة، فهي وإن كانت تقوم بإعدام القرار الإداري إلاّ أنها لا تكفل تغطية ما يترتب على تنفيذ أو بقاء القرار الإداري المعيب فترة زمنية قبل إلغائه، فضلاً عن ذلك فإن من شروط دعوى الإلغاء أن يكون هناك قرار إداري، أي أن هذه الدعوى لا يمكن أن تتعلق بالعقود الإدارية ومدى صحتها أو بطلانها أو تعويض الضرر الناشئ عنها أو عن عدم التزام الإدارة بها، كما لا تتعلق أيضاً بأعمال الإدارة المادية غير المشروعة<sup>(3)</sup>.

وسأطرق في هذا المطلب من خلال الفرع الأول لبيان مسؤولية الإدارة التي تستوجب التعويض، وذلك من خلال بيان مسؤوليتها عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، ومسؤوليتها التعاقدية، وأخيراً بيان مسؤوليتها عن أعمالها المادية غير المشروعة؛ أما الفرع الثاني من المطلب فسأخصصه لبيان شروط قبول دعوى التعويض.

### الفرع الأول - مسؤولية الإدارة الموجبة للتعويض:

تمارس السلطة التنفيذية نشاطها من خلال التصرفات القانونية التي تقوم بها، وهذه التصرفات قد تكون من جانب واحد كما في القرارات الإدارية، وقد تكون من جانبين كما في العقود الإدارية، وقد تكون ناشئة عن أعمال مادية.

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (244) لسنة 2009 إداري - جلسة 2010/03/29.

(2) سعاد الشرقاوى، المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، 1973، ص 120 وما بعدها.

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الإسكندرية، 1976، ص 385 وما بعدها.

وقد تكون هذه التصرفات أو الأعمال المادية غير مشروعة يترتب عليها مسؤولية الإدارة في مواجهة الأفراد المتضررين<sup>(1)</sup>.

وسأتطرق من خلال هذا الفرع إلى مسؤولية الإدارة عن كل تصرف أو عمل مادي يوجب عليها التعويض؛ وذلك أولاً من خلال مسؤوليتها عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، وثانياً من خلال مسؤوليتها التعاقدية، وثالثاً من خلال مسؤوليتها عن أعمالها المادية غير المشروعة.

### أولاً - مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة:

تستخدم الإدارة العامة في سبيل القيام بأعمالها الإدارية - سواء تعلق الأمر بتسيير المرافق العامة أو باستغلال أموالها وتصريف شؤونها اليومية - إحدى وسيلتين، تتمثل أولاهما في القرار الإداري الذي هو "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة للإفراد بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك جائزاً وممكناً قانوناً ابتغاء تحقيق المصلحة العامة"<sup>(2)</sup>.

وإذا كان القرار الإداري يعد من أنجح الوسائل القانونية التي تتمتع بها الإدارة في أداء واجباتها المتعددة إلا أن هناك عيوباً قد تلحق به تحيله إلى موضوع للمنازعة الإدارية، وهو ما ينشأ عنه أحد فرضين؛ إما بطلان القرار الإداري، وإما انعدامه؛ وسأفرد حديثاً مستقلاً لكل فرض من هذين الفرضين المذكورين، وذلك على النحو التالي:

1- **القرارات الإدارية الباطلة:** تنقسم أسباب بطلان قرارات الإدارة إلى أسباب شكلية تتمثل في عيب الشكل الذي تطلبه القانون أو الإجراءات الواجب اتباعها، وعيب الاختصاص، وأسباب أخرى موضوعية تتمثل في عيب المحل (مخالفة القانون)، وعيب إساءة استعمال السلطة.

وقد رتب قضاء مجلس الدولة المصري على تلك التفرقة بين الأسباب الشكلية والأسباب الموضوعية نتيجة هامة مفادها أن البطلان لأسباب شكلية لا يوجب التعويض، في حين أن البطلان لأسباب موضوعية يحدث تلك النتيجة دائماً<sup>(3)</sup>؛ وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر حين قضت بأن "القضاء بالتعويض ليس من مسلمات القضاء بالإلغاء، وأن لكلٍ من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، وأن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار فيؤدى إلى إلغائه لا يصلح حتماً أو بالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه

(1) محمد ميرغنى خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء التعويض ومبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات العامة، 1994، ص 15 وما بعدها.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص 182 وما بعدها.

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص 385 وما بعدها.

المبررة له رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل فإنه لا يكون ثمة مجال للقضاء بالتعويض؛ لأن القرار كان سيصدر على أية حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت ... ولما كان القرار المطعون فيه وإن صدر من غير مختص بإصداره إلا أنه لا يقيم ركن الخطأ الموجب للتعويض، هذا بالإضافة إلى أنه لم يصدر للطاعن ثمة ترخيص بالبناء حيث خلا ملف الطعن مما يفيد صدور هذا الترخيص ومن ثمّ ينهار ركن الخطأ الموجب للتعويض وبالتالي يتعيّن رفض طلب التعويض<sup>(1)</sup>. كما قضت في المقام ذاته بأن "قضاء التعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء وأن لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه؛ ذلك أن قضاء الإلغاء يقوم على عيب يصيب القرار الإداري في حين أن قضاء التعويض مناطه ضرورة توافر أركان مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية من خطأ وضرر وعلاقة سببية، بحيث لا تقوم مسؤولية الإدارة إلا بوقوع خطأ من الإدارة في مسلكها، وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر، وتتوافر علاقة السببية بين خطأ الجهة الإدارية والضرر الذي لحق بصاحب الشأن بحيث يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر لما لحق بصاحب الشأن من ضرر؛ فإذا تخلف ركن من أركان هذه المسؤولية امتنع التعويض"<sup>(2)</sup>.

وخلافاً لما سبق فإن العيوب الموضوعية للقرار الإداري تحمّل الإدارة مسؤولية في كل الأحوال بغض النظر عن جسامته الضرر؛ حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن صدور القرار الإداري معيباً بعيب مخالفة القانون يشكّل ركن الخطأ في جانب الإدارة، وهو ما يستوجب مسؤولياتها إذا ما أحدث قرارها أضراراً مادية أو أدبية، فقد جرى قضاؤها على أن "إلزام جهة الإدارة بالتعويض عن قراراتها الإدارية، لا يتأتى إلا بتوافر أركان مسؤولية جهة الإدارة عن تلك القرارات، وذلك بتحقيق أركانها الثلاث: الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما، ويتحقق الخطأ بأن يكون القرار الإداري المترتب عليه الضرر غير مشروع، وذلك بأن يكون مشوباً بأحد عيوب القرار الإداري، حسبما حددها قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972، بأن يكون مخالفاً للقانون أو تفسيره أو تأويله أو مشوباً بعيب عدم الاختصاص أو الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها"<sup>(3)</sup>.

2- **القرارات الإدارية المنعقدة:** القرارات الإدارية المنعقدة هي التي ترتب مسؤولية الإدارة دائماً، لكونها لا تعدوا أن تكون عملاً معدوماً لا يترتب أثراً ولا يكسب حقاً ولا يكتسب حصانة؛ وهذا القرار المنعقد يرتب مسؤولية شخصية على من أصدره في ماله الخاص، وإن كانت

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2801) لسنة 35 ق.عليا - جلسة 1995/07/09.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2497) لسنة 42 ق.عليا - جلسة 2000/04/02.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2227) لسنة 33 ق.عليا - جلسة 1992/05/09.

الإدارة تقوم بأداء التعويض للمضرور فإن ذلك لحمايته من إفسار الموظف المسؤول عن هذا التعويض، من ناحية أخرى فإن الإدارة تتحمل تعويض بعض آثار القرار الضارة بقدر استفادتها منه حتى لا تثري على حساب الموظف إذا ما تحمّل كامل قيمة التعويض؛ وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر مؤكدة أنه "ليس من العدالة أن يتحمل الموظف بكامل التعويض عن القرار المعدوم متى كانت الجهة الإدارية قد أثرت من هذا التصرف"<sup>(1)</sup>.

### ثانياً - المسؤولية التعاقدية للإدارة:

تلجأ الإدارة العامة في سبيل القيام بأعمالها الإدارية سواء تعلق الأمر بتسيير المرافق العامة أو باستغلال أموالها وتصريف شؤونها اليومية إلى إحدى وسيلتين، تتمثل الوسيلة الأولى بالقرار الإداري الذي يعد من أنجح الوسائل القانونية التي تتمتع بها الإدارة في أداء واجباتها المتعددة، إلا أنه يعجز عن الوفاء ببعض الأهداف المرجوة منها، لذلك تلجأ الإدارة إلى الاستعانة بخدمات الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة أو العامة عن طريق الاتفاق الودي معهم، عبر الوسيلة الثانية التي تتمثل في العقد الإداري، فتنشأ بينهما عقود تحدد حقوق والتزامات كل طرف منهما، لكون الإدارة العامة تحتاج دائماً إلى إبرام تلك العقود لتسيير نشاطها من أجل تحقيق المصلحة العامة، والعقود التي تبرمها الإدارة ليست دائماً عقوداً إدارية إذ تتعدد هذه العقود حسب طبيعتها القانونية فبعضها يعد من عقود القانون الخاص تكون فيها الإدارة في مرتبة الأفراد العاديين فتبيع وتشتري وتؤجر مثلهم ولا تظهر بمظهر السلطة العامة، وهذه الطائفة من عقود الإدارة تخضع لأحكام القانون الخاص وتعامل معاملة العقود المدنية التي يبرمها الأفراد فيما بينهم وتخضع لاختصاص القضاء العادي<sup>(2)</sup>.

ومسؤولية الإدارة التي تثار في إطار عقودها الخاضعة للقانون الخاص تخرج عن نطاق هذا العمل الذي سنركز فيه على مسؤولية الإدارة الناتجة عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية أثناء تنفيذ العقد وذلك في إطار عقودها الأخرى التي تُظهر فيها نيتها في الأخذ بأحكام القانون العام، حيث تتجلى في تلك العقود امتيازات السلطة العامة التي تمارسها الإدارة تجاه الأفراد، فهي عقود إدارية تخضع لأحكام القانون العام ولاختصاص القضاء الإداري.

والعقد الإداري هو أحد الوسائل الأساسية لدى الإدارة في تسيير المرافق العامة، إذ تهيم عليه فكرة المرفق العام وضرورة تلبية احتياجاته وتأمين سيره بانتظام واطرد، وفكرة المرفق العام هي التي تحكم الروابط الناشئة عن العقد الإداري، وبالتالي يجب أن ينظر إلى المتعاقد مع

(1) محمد ماهر أبو العينين، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، ج1، طبعة سنة 2000، ص527 وما بعدها.

(2) مصطفى كيرة، نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري، رسالة للدكتوراه من جامعة القاهرة، 1964، ص168.

الإدارة بوصفه مساهماً ومعاوناً للإدارة في تسيير المرفق العام، فالعقود الإدارية تبدو في أغلب الأحيان كنظام لمساهمة المتعاقدين في سير المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام. ويُعدّ دور المتعاقد مع الإدارة دوراً محورياً في تنفيذ العقد الإداري؛ فالمتعاقد مع الإدارة معاون لها في تسيير المرفق العام موضوع العقد حيث ينبغي له أن يبذل أقصى جهد ممكن في سبيل الوفاء بالتزاماته التعاقدية وذلك لضمان السير المنتظم للمرفق العام الذي من أجله أبرم العقد<sup>(1)</sup>. وإذا كان تنفيذ العقد من قبل المتعاقد يتطلب منه بذل قدر غير عادي من الحرص والعناية إلا أن ذلك لا يعني التضحية بحقوقه المستمدة من ذلك العقد وإلا أدى ذلك إلى إحجام الأفراد على التعاقد مع الإدارة، فتفقد بذلك وسيلة من أنجع الوسائل في تسيير مرافقها العامة؛ فالمتعاقد مع الإدارة هو الطرف الضعيف في العقد وهو شخص يسعى لتحقيق الربح أو المقابل المالي المحدد في العقد والذي يشكل أهم حقوقه على الإطلاق، تلك الحقوق التي ينبغي على الإدارة احترامها انطلاقاً من منطق الرضائية بوصفها جوهر فكرة العقد الإداري سواء في القانون الخاص أو في القانون العام. ولكن إذا لم تحترم الإدارة حقوق المتعاقد معها وتعسفت في استخدام سلطاتها الممنوحة لها بموجب العقد الإداري، فهل هنالك وسيلة لحماية حقوق المتعاقد مع الإدارة؟

الإجابة تكمن في تقرير نظام المسؤولية التعاقدية للإدارة<sup>(2)</sup>؛ وذلك ما سأطرق له أولاً من خلال بيان مسؤولية الإدارة الناشئة عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية (المسؤولية التقصيرية)، وثانياً من خلال بيان مسؤوليتها عن تعويض المتعاقد معها بدون خطأ منها.

**1- مسؤولية الإدارة الناشئة عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية:** نظراً لهيمنة فكرة المرفق العام على العقد الإداري فإن الإدارة تتمتع في إطار هذه العقود بامتيازات وسلطات واسعة لا نظير لها في عقود القانون الخاص، إذ تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة أن تعدل بعض شروط العقد، وكذلك تملك سلطة التوجيه والرقابة على المتعاقد أثناء تنفيذ العقد، وسلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها؛ ولكن ذلك لا يعني أن العقد الإداري ملزم للمتعاقد وغير ملزم للإدارة، فالعقد الإداري ملزم للطرفين معاً وفي الحدود التي تتفق مع طبيعة الروابط الإدارية، وإذا كان للإدارة حق التحرر من بعض التزاماتها التعاقدية في بعض الحالات من أجل تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه يقع على عاتقها واجب تنفيذ الالتزامات التي يفرضها عليها العقد الإداري وفقاً لما يقتضيه مبدأ حسن النية في تنفيذ العقود، وإخلال الإدارة في تنفيذ التزاماتها التعاقدية التي

(1) حمدي حسن الحلفاوي، ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، ط1، 2002، ص297.

(2) حمدي علي عمر، المسؤولية التعاقدية للإدارة (دراسة مقارنة)، المجلة القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، العدد الثامن، 1996، ص195.

تضمنها العقد الإداري المبرم بينها وبين أحد المتعاقدين معها سواء أكان شخصاً من أشخاص القانون العام أم شخصاً من أشخاص القانون الخاص كالمقاول أو المورد أو الملتزم، يعطي الحق لهذا المتعاقد أن يطالبها بالتعويض نتيجة انعقاد مسؤوليتها التعاقدية عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به بسبب إخلال الإدارة سواء أكان هذا الإخلال بخطأ أم بدون خطأ مما يؤدي إلى ترتيب مسؤوليتها التعاقدية، هذه المسؤولية التي تقوم - شأنها في ذلك شأن النظم الأخرى للمسؤولية في القانون العام - على الإخلال بالالتزام قانوني يتمثل بعدم الإضرار بالغير تنقسم إلى نوعين: أحدهما المسؤولية التعاقدية على أساس الخطأ العقدي المتمثل في عدم تنفيذ العقد أو سوء التنفيذ أو التقصير في أداء الالتزامات التعاقدية، أما الآخر فالمسؤولية التعاقدية بدون خطأ التي أقرها القضاء الإداري والتي لا يوجد نظير لها في القانون المدني.

ومن خلال ما سبق بيانه يتضح أن الالتزامات التعاقدية للإدارة متنوعة وتختلف بحسب نوع العقد الإداري، وإخلال الإدارة بأي منها يشكل خطأ تعاقديا ويرتب مسؤوليتها ويعطي للمتعاقد معها الحق في مطالبتها بتعويض عما أصابه من ضرر؛ وأهم التزامين في هذه العقود الإدارية - نظراً لتواجدهما في كل العقود الإدارية - هما التزام الإدارة بتمكين المتعاقد معها من البدء في تنفيذ العقد، والتزاماتها المالية قبل المتعاقد معها.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن "من المقرر أن العقد الإداري يُولد في مواجهة الإدارة التزامات عقدية أخصها أن يمكّن المتعاقد معها من البدء في تنفيذ العمل ومن المضي في تنفيذه حتى يتم إنجازه، فإذا لم تقم بهذا الالتزام فإن هذا يكون خطأ عقدياً من جانبها يخول المتعاقد الحق في المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي ينجم عن عدم قيام جهة الإدارة بالتزامها .... ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن محافظة القاهرة تعاقدت مع الطاعن على تنفيذ عملية إنشاء سور، وبدء بعملية التنفيذ إلا إنها لم تتمكن من الاستمرار في تنفيذ العملية إذ ثبت اعتراض هيئة الآثار المصرية على تنفيذ السور لمخالفة مواصفاته الطابع الإسلامي ... وظل العمل متوقفاً حتى أقام المتعاقد دعواه ولم يتم الاتفاق بين محافظة القاهرة وهيئة الآثار على مواصفات السور المذكور، فرأت المحافظة أن المواصفات التي أقرتها هيئة الآثار مخالفة لما تم التعاقد على أساسه مع الطاعن ... وانتهت المحكمة إلى تقرير مسؤولية محافظة القاهرة حيث لم تقم بتنفيذ التزاماتها العقدية .... ويرجع ذلك إلى الخطأ في وضع المواصفات والرسومات الخاصة بالسور إذ كان يتعين عليها قبل إبرام العقد وتسليم الموقع للمقاول لتنفيذ العملية أن تتعاون مع هيئة الآثار في إعداد المواصفات أو الرسومات الخاصة

بالسور ... وبالتالي فإن خطأ محافظة القاهرة يجعلها مسؤولة عن تعويض الطاعن عن الأضرار التي أصابته من جراء هذا الخطأ<sup>(1)</sup>.

وتلتزم الإدارة أثناء إبرام العقد الإداري بأن تقدم كافة التعهدات والتسهيلات للمتعاقد الذي وقّع العقد حيث تصبح هذه التعهدات والوعود أو التسهيلات وبمجرد توقيع العقد من قبيل الالتزامات التعاقدية التي تقع على كاهل الإدارة ويجب عليها الوفاء بها وإلا قامت مسؤوليتها التعاقدية، وتلتزم الإدارة أيضا في بداية تنفيذ العقد الإداري بتسليم المتعاقد معها كافة الأجهزة والمواد اللازمة لتنفيذ العقد والتأكد من مدى جودتها، ويلزم أن تكون تلك الأجهزة والمواد أو الأدوات المستخدمة مطابقة للمواصفات المحددة للمقاييسات، وإن التزم الإدارة التعاقدية بتسليم المتعاقد معها الأجهزة والمواد هو التزم ذو شقين يتمثل أولهما في الالتزام بالتسليم أما الثاني فهو الالتزام بالمطابقة، فيجب أن تكون المواد المقدمة من الإدارة مطابقة للمواصفات الفنية وتساءل الإدارة عن التحقق من جودتها، فإذا تعاقدت الإدارة على بيع سلعة ثم تبين بعد ذلك عدم مطابقة هذه السلعة للمواصفات وحظر السلطات الصحية المختصة تصريفها للاستهلاك الآدمي فإن ذلك يعد مخالفة من الجهة الإدارية تؤدي إلى قيام مسؤوليتها العقدية، ولا يمكنها التملص من هذه المسؤولية بالتمسك بأن المتعاقد (المشتري) كان بمقدوره اكتشاف العيب قبل الإقدام على الشراء<sup>(2)</sup>.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن الإدارة هي التي تضع وتهيئ التصاميم والخرائط والمخططات والمواصفات، ويقوم المتعاقد معها بالتنفيذ، فالإدارة ملزمة بتهيئة التصاميم وجدول الكميات المسعر والخرائط وغير ذلك مما هو ضروري للتنفيذ؛ حيث نص دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي<sup>(3)</sup> على أن قسم المشتريات في الجهات الحكومية يتولى تأمين استمرارية توافر المواد والمنتجات واللوازم والموجودات الثابتة والخدمات وغيرها التي تحتاج إليها الأقسام والوحدات في الجهة الحكومية على نحو يضمن حسن قيامها بأعمالها، وذلك من خلال الالتزام بمراعاة أمور محددة حال التعاقد أو عند الشراء، ومن تلك الأمور معايير الجودة والمواصفات المطلوبة<sup>(4)</sup>. ونجد القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي قد نص ضمنا على أن

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2013) - جلسة 1992/07/21.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الصادر بتاريخ 1979/04/28.

(3) صادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات، ويعد هذا الدليل بمثابة اللائحة التنفيذية للقانون المذكور.

(4) المادة (1/7/ب) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي، صادر بموجب أحكام القانون رقم

(6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات.

معايير الجودة والمواصفات تعدّ جزءًا من العقد؛ فقد عرّف العقد بأنه "الصيغة الخطية للاتفاق الذي يبرم بين الدائرة (الدائرة الحكومية وتشمل المؤسسة أو الهيئة أو السلطة التابعة للحكومة في إمارة دبي) وأية شخصية أخرى عامة أو خاصة معنوية أو طبيعية مع جميع ملحقاته، بهدف توريد المواد أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات ويشمل ذلك أوامر شراء المواد، وأوامر التكاليف الصادرة للأشغال والخدمات عند قبولها"<sup>(1)</sup>؛ كما نص بشكل صريح على أن تراعي الجهة الطالبة في طلبها "تحديد المواصفات الفنية الكاملة للمواد المطلوبة بشكل واضح ودقيق، وتحديد المخططات والتصاميم الفنية للأشغال المراد إنجازها، وطبيعة ونوعية الخدمات المطلوب تقديمها بشكل مفصل"<sup>(2)</sup>.

وعقد المقاوله في دولة الإمارات العربية المتحدة ينظمه قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن نظام عقد الإدارة، إلا أنه يكثر أن نجد القضاء يخرج عقد المقاوله من زمرة العقود الإدارية، على الرغم من كون الإدارة طرفاً فيه ويطبق عليه نصوص قانون المعاملات المدنية<sup>(3)</sup>؛ وهذا مثلاً ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا بقولها إن "من المقرر وماجرت عليه أحكام هذه المحكمة أنه يجب على القاضي أن يعطي الدعوى أو الطلب الوصف الحق والتكييف القانوني السليم شريطة تقيده بحقيقة طلبات الخصوم والتزامه الواقعة المنشئة لها وعدم تغيير السبب القانوني الذي يستندون إليه وصولاً للقاعدة القانونية الصحيحة الخاضع لها موضوع النزاع للفصل فيه، لما كان ذلك وكان الثابت بالأوراق وبالأخص عقود المقاوله المبرمة بين المتنازعين من أن الطاعنة (وزارة التربية) قد أبرمتها بصفتها مالكة للمشاريع المراد إنشاؤها والمطعون ضدها - كمقاول ومن ثم استخلصت صيغتها التجارية عن الإدارية ورجحتها؛ وهو ما يتناسب والحكم بالفائدة القانونية على المبالغ المستحقة، وإذ قضى الحكم بذلك فإنه يكون قد وافق صحيح القانون ويكون النعي بهذا الصدد على غير أساس متعين الرفض"<sup>(4)</sup>.

ويتفق موقف القضاء الإماراتي مع موقف نظيره في كل من فرنسا ومصر، في أن تأخر الإدارة أو تراخيها في تنفيذ التزاماتها التعاقدية يؤدي إلى قيام مسؤوليتها التعاقدية. ومن أخطاء الإدارة أن تتأخر في تسليم الموقع عن المدة المحددة في العقد، أو أن يكون الموقع غير جاهز لمباشرة التنفيذ فيه؛ كما تلتزم الإدارة بتمكين المتعاقد معها من الحصول على الرخص الإدارية، فالإدارة ملزمة بتوفير هذه الرخص والموافقات للمتعاقد لكي يتمكن من إنجاز العمل

(1) المادة (2) المتعلقة بالتعاريف وتطبيق القانون.

(2) المادة (1/15) من القانون رقم (6) لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

(3) بدءاً من المادة (872) وانتهاءً بالمادة (896) من القانون الاتحادي رقم (5) لسنة 1985 في شأن المعاملات المدنية.

(4) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعنين (569) و(586) لسنة 2013 مدني، جلسة 2014/03/18.

ضمن المدة المتفق عليها، فإذا تأخرت الإدارة أو قصرت في أداء واجبها في الحصول على الرخص المطلوبة تكون ارتكبت خطأ عقدياً يولد مسؤوليتها<sup>(1)</sup>.

غير أن خصوصية العقد الإداري استدعت تنظيمه بتشريعات خاصة، فمثلاً نجد دائرة المالية في أبوظبي قد أصدرت دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات في إمارة أبوظبي بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات؛ ويتضمن الدليل السياسات والإرشادات والإجراءات التي تطبق على عمليات الشراء وتوريد المواد وعقود الخدمات وعقود تنفيذ الأعمال التي تقوم بها الجهات الحكومية المختلفة في إمارة أبوظبي، فضلاً عن الأحكام والسياسات الخاصة بالمناقصات والمشتريات الإلكترونية.

ونخلص من كل ما تقدم إلى أن إخلال الإدارة بأي من التزاماتها ذات الطبيعة الفنية يؤدي إلى قيام مسؤوليتها التعاقدية تجاه المتعاقد معها، فهذه الالتزامات عديدة ومتنوعة وتختلف بحسب طبيعة العقد، وإن إخلال الإدارة بهذه الالتزامات قد يتمثل في خطأ الإدارة في وضع المواصفات والتصاميم أو تأخرها أو تراخيها في القيام بالتزاماتها الفنية، أو قد يصل إلى عدم تنفيذها كلياً، كما قد يتمثل هذا الإخلال في تنفيذ الإدارة لهذه الالتزامات ولكن على نحو غير سليم ولا يتفق مع ما يوجبه مبدأ حسن النية. وحسناً فعل المشرع الإماراتي في هذا الصدد حين نص على أن من مهام مسؤول إدارة العقد "التأكد من وفاء الجهة الحكومية بالتزاماتها بالشكل الصحيح بما يضمن حماية مصالحها"<sup>(2)</sup>.

## 2- إخلال الإدارة في تنفيذ التزاماتها التعاقدية ذات الطبيعة المالية: يعد التزام الإدارة بأداء

المقابل المالي<sup>(3)</sup> من أهم حقوق المتعاقد مع الإدارة باعتبار هذا المقابل يمثل الدافع الرئيس على تعاقد مع الإدارة، فالمتعاقد مع الإدارة غالباً ما يسعى إلى الربح من وراء تعاقد، وهذا السعي وراء الربح يعتبر أمراً طبيعياً ومشروعاً ولا يمكن إنكاره على المتعاقد؛ ونشوء هذا الالتزام على عاتق الإدارة يفترض قيام المتعاقد بتنفيذ التزاماته العقدية. ويشمل الالتزام المالي

(1) يُرجع في ذلك إلى حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعنين (569) و(586) لسنة 2013 مدني، جلسة 2014/03/18.

(2) الفقرة (3) من المادة (39) دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي، الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008.

(3) المقابل المالي يأخذ تسميات مختلفة حسب طبيعة العقد؛ ففي عقد الأشغال العامة وعقود التوريد والنقل يسمى ثمناً، وفي عقد الامتياز يسمى رسماً، وفي عقود التوظيف يسمى مرتباً. وللإستزادة يُنظر في ذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، ص 470-471.

الذي يقع على عاتق الإدارة مجموع الحقوق التي يتمتع بها المتعاقد، ومنها الحق في اقتضاء المقابل المحدد في العقد، أي الحق في تطبيق الشروط العقدية ذات الطبيعة المالية. وتتعدد صور إخلال الإدارة في تنفيذ التزاماتها التعاقدية ذات الطبيعة المالية، فمن ذلك تعديل الإدارة بإرادتها المنفردة للسعر المتفق عليه في العقد وهناك شبه إجماع فقهي على أن الشروط المتعلقة بالمقابل المالي الذي يتقاضاه المتعاقد إنما هي شروط ذات طبيعة تعاقدية<sup>(1)</sup>. ويُعتبر شبه الإجماع هذا أمراً منطقياً لأن المقابل المالي هو الباعث على التعاقد أو الغاية التي يسعى المتعاقد إلى الحصول عليها، ولذلك فإن المقابل المالي الذي يستحقه المتعاقد يجب أن يكون وليد إرادتين هما إرادة المتعاقد وإرادة الإدارة، فلا تنفرد بتحديد جهة الإدارة وحدها<sup>(2)</sup> إذ الأصل أنه متى اتفق الطرفان (المتعاقد والإدارة) على سعر معين فإنه لا يمكن لأحدهما أن ينفرد بتعديله أو المساس به دون موافقة الطرف الآخر، استناداً إلى قاعدة القوة الملزمة للعقد؛ وترتيباً على ذلك لا يمكن للإدارة عند ممارستها لسلطتها في التعديل أن تعُدّل السعر المتفق عليه في العقد إلا بموافقة الطرف الآخر، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه المتعلق بقضية (Ste Heulin) حيث قال إن "الطاعن أسس دعواه على أن إلغاء الزيادة في كميات العمل ينشئ بالنسبة إليه تعديلاً لا مبرر له لنصوص العقد المحدد للثمن المتفق عليه، وهذا من شأنه أن يشكل خطأ من جانب الإدارة يرتب مسؤوليتها التعاقدية"<sup>(3)</sup> انطلاقاً من أن التعديل يتعين أن لا يمس المزايا المالية للمتعاقد، بل يقتصر على الشروط المتعلقة بسير المرفق العام أو ما يسمى بالشروط اللائحية. وتأكيداً على ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن "من المسلم به أن الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل النقدي في العقد بصفة عامة هي شروط تعاقدية، ومن ثم تحدد بدقة وقت التعاقد ولا يستطيع أحد طرفي العقد كأصل عام تعديلها إلا بموافقة الطرف الآخر، وسلطة الإدارة في التعديل لا تنصب إلا على الشروط المتعلقة بتسيير المرفق العام وليس من بينها تلك التي تحدد المقابل المالي في العقد الإداري، ولهذا فإن الشروط المتعلقة بالمقابل النقدي في العقد تتسم بطابع الاستقرار، ويجد ذلك أصله في أن التزامات كل طرف من أطراف العقد تتحدد في

(1) سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص472. وكذلك جابر جاد نصار: العقود الإدارية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة 2005، ص299-300. وكذلك زكريا المصري: أسس الإدارة العامة (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر 2007، ص637. وكذلك محمود خلف الجبوري: العقود الإدارية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2010، ص203.

(2) سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، ص472. وكذلك نصرت منصور نابلسي: العقود الإدارية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2010، ص444. وكذلك محمود حلمي: العقد الإداري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة 1977، ص106.

(3) صدر هذا الحكم بتاريخ: 1941/05/16. نقلاً عن حمدي علي عمر، مصدر سابق، ص203-204.

وقت التعاقد حيث يقدر كل طرف في ذلك الوقت المقابل الذي يطلبه ويسعى إليه كنتاج لما يقدمه للطرف الآخر<sup>(1)</sup>.

وفي دولة الإمارات نجد اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2008، قد نصت على أن "أي تعديل في العقد من حيث الكمية أو المواصفات أو خلافه يجرى بأمر تعديل بموافقة طرفي العقد ويعتمد من السلطة المختصة وفقا لنظام تفويض الصلاحيات وهذا الدليل"<sup>(2)</sup>.

ونجد في بعض تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة تمييزا واضحا بين نوعي التأمين؛ فتحدث عن "تأمين العطاء" و"كفالة حسن الأداء"، معرفا تأمين العطاء بأنه "كفالة مصرفية تقدم مع عروض الأسعار كضمان لجدية المشاركة في المناقصة"<sup>(3)</sup>، أما كفالة حسن الأداء فقد عرفها بأنها "كفالة مصرفية يقدمها المتعاقد كضمان لحسن أداء العقد وتنفيذه وفقا لشروطه"<sup>(4)</sup>.

وقد نصت اللائحة التنفيذية<sup>(5)</sup> للقانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي، على أن "تكون كفالة حسن الأداء سارية لكامل مدة العقد مضافا إليها ثلاثة أشهر، وتمتد سنة أخرى من تاريخ الاستلام الابتدائي لعقود الأشغال (المشاريع) كضمان كفالة للصيانة بمعدل 5% من قيمة العقد الإجمالي"<sup>(6)</sup>؛ من ذلك يتضح أن الأصل هو سريان كفالة حسن الأداء لمدة ثلاثة أشهر بعد انتهاء مدة تنفيذ العقد، وتكون هذه المدة سنة في عقود الأشغال تحتسب اعتبارا من تاريخ الاستلام الابتدائي؛ ضمنا لكفالة الصيانة المحددة بنسبة 5% من القيمة الإجمالية للعقد.

نخلص من كل ما تقدم إلى أن للإدارة التزامات تعاقدية ذات طبيعة مالية وأن أي إخلال بهذه الالتزامات يكون مصدرا لترتيب مسؤوليتها التعاقدية واستحقاق المتعاقد للتعويض المناسب عن الأضرار التي لحقت به جراء هذا الإخلال؛ وتتنوع وتتعدد صور هذا الإخلال إلا أن أكثرها شيوعا يتمثل في تعديل الإدارة بإرادتها المنفردة للسعر المتفق عليه في العقد، وتأخرها

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2519) - جلسة 1993/08/31.

(2) المادة (43) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات.

(3) الفقرة (31) من المادة الأولى من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي، التي هي بمثابة اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2008.

(4) الفقرة (32) من المادة الأولى من الدليل ذاته.

(5) تعرف هذه اللائحة باسم (دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي).

(6) الفقرة (5) من المادة (34) من الدليل المذكور.

في أداء أو الوفاء بالمبالغ المالية المستحقة، وعدم مراعاتها تقلبات الأسعار، وأخيراً إخلالها برد التأمين النهائي للمتعاقد.

**3- مسؤولية الإدارة عن تعويض المتعاقد معها غير المخطئ<sup>(1)</sup>:** تكون الإدارة مسؤولة عن تعويض المتعاقد معها عما أصابه من ضرر رغم عدم نسبة الخطأ الذي أحدث الضرر إليها، وذلك إجمالاً على أساس ما يلي:

أ. نظرية الإثراء بلا سبب، أي إثراء الإدارة على حساب المتعاقد معها في حال قيامه بأعمال غير مطابقة للشروط المتفق عليها بالعقد لكن الإدارة استفادت منها ولم تعترض عليها، أو قيامه بأعمال إضافية مرتبطة بالعقد الأصلي تعود على الإدارة بفائدة.

ب. الحفاظ على التوازن المالي للعقد لاعتبارات العدالة، حيث تقوم مسؤوليتها هنا بلا خطأ وإنما على أساس ما يستوجبه تنفيذ العقود من حسن نية فضلاً عن مقتضيات المصلحة العامة التي تستلزم مساعدة المتعاقد لضمان استمراره في الوفاء بالتزاماته التعاقدية وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام في أداء خدماتها للمنتفعين بها، ويكون أداء الإدارة للتعويض في هذا الشأن في إطار تحقق شروط نظرية عمل الأمير أو الظروف الطارئة أو الصعوبات المادية غير المتوقعة.

ج. مسئولياتها عن التعويض لإنهاء العقد: الهدف من إبرام العقد الإداري هو تحقيق المصلحة العامة التي تتمثل في الحفاظ على استمرار سير المرفق العام بانتظام في أداء خدماته لجمهور المنتفعين بها، وبالتالي إذا لم يعد العقد محققاً للمصلحة العامة التي أُبرم لأجلها كان بوسع الإدارة إنهاؤه بالرغم من عدم انتهاء مدته حفاظاً على المصلحة العامة؛ فسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة يجب أن تستند إلى دواعي المصلحة العامة وليس إلى سبب آخر<sup>(2)</sup>، وبالتالي يكون قرار الإدارة بإنهاء غير مشروع ويؤدي إلى ترتيب مسؤوليتها التعاقدية في حالتين هما: عدم مشروعية قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري لتخلف غايته، والحالة الثانية عدم مشروعية قرار الإنهاء لخروجه عن أطر المشروعية. وهذا ما سنوضحه تالياً:

**الحالة الأولى-** عدم مشروعية قرار الإنهاء لتخلف غايته: بداية لا بد من القول إن من حق الإدارة أن تنهي العقد الإداري بإرادتها المنفردة إذا رأت أن المصلحة العامة تقتضي هذا الإنهاء<sup>(3)</sup>. وحق الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية وإن كان حقاً مسلماً به، سواء نص عليه

(1) للتوسع في هذا الموضوع يُرجع إلى طعيمة الجرف، مصدر سابق. وكذلك حسين درويش، النظرية العامة في العقود الإدارية، ج2، ط1، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة 1958.

(2) ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، بدون ناشر، 2009، ص448.

(3) طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص537. وكذلك حسين درويش، مصدر سابق، ص106.

العقد أم لم ينص عليه، إلا أنه ليس حقاً مطلقاً للإدارة تمارسه كيفما تشاء وإنما هو حق مقيد بالمصلحة العامة، حيث يشترط لإمكان قيام الإدارة بإنهاء عقودها الإدارية أن يقوم سبب من الأسباب التي تتعلق بالصالح العام أو بمصلحة المرفق ذاته<sup>(1)</sup>، وخلافاً لذلك فلا يحق للإدارة أن تقوم بإنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة، ويوازن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري حق المتعاقد في الحصول على تعويض وذلك باتفاق الفقه والقضاء<sup>(2)</sup>.

**الحالة الثانية-** عدم مشروعية قرار الإنهاء للعقد الإداري لخروجه عن أطر المشروعية: ليكون قرار إنهاء العقد الإداري مشروعاً يجب أن يصدر من السلطة المختصة بإبرامه، إلا إذا وُجد نص في العقد يقضي بخلاف ذلك؛ وأن لا يكون مشوباً بالتعسف أو بإساءة استعمال السلطة؛ وأن يكون الباعث على صدوره سليماً. فإذا جاء قرار الإنهاء مخالفاً للقانون أو الأنظمة، أو أنه لم يصدر من السلطة المختصة بإصداره، أو كان مشوباً بعيب التعسف في استعمال السلطة، أو كان الباعث عليه غير سليم؛ عد هذا القرار معيباً واستوجب إلغائه من قبل قاضي العقد<sup>(3)</sup>.

نخلص من ذلك إلى أن استخدام الإدارة المتعاقدة لسلطاتها وامتيازاتها الممنوحة لها بموجب العقد الإداري خارج إطار المشروعية يعد خطأ تعاقدياً يرتب مسؤوليتها التعاقدية ويتيح للمتعاقد اللجوء إلى القضاء المختص بغرض الحصول على التعويض المناسب لجبر الأضرار التي سببها الاستخدام غير المشروع لتلك السلطات. وأساس هذا التعويض ليس الخطأ، فالإدارة لم ترتكب الخطأ لكنها استعملت حقاً مقررراً لها، إلا أن هذا الحق قد يصيب المتعاقد معها بأضرار تتمثل في تحميله أعباء مالية فضلاً عن ضياع فرص الكسب التي كان يخطط لها، لذا فإن الإدارة تكون بذلك مسؤولة عن تعويض المتعاقد عن الأضرار التي أصابته على أساس مبدأ العدالة المجردة التي لا تجيز أن يضار المتعاقد بغير خطأ. وهذا التعويض إما أن يكون منصوصاً عليه في العقد المبرم بين الطرفين أو يخضع - إذا لم ينظمه العقد الإداري - للأحكام العامة المقررة في هذا الشأن.

### ثالثاً - مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية غير المشروعية:

الأعمال المادية للإدارة عبارة عن وقائع مادية دون أن تقصد بها السلطة الإدارية تحقيق آثار قانونية محددة ملزمة للأفراد، وقد حدد القضاء الإداري المصري "أن العمل المادي الذي لا يختص به القضاء الإداري يكون دائماً واقعة مادية أو إجراءً مثبتاً لها دون أن تقصد به السلطة الإدارية تحقيق آثار قانونية محددة ملزمة للغير، وإن رتب القانون عليها آثاراً قانونية

(1) أحمد عثمان عياد، الضابط الشكلي في المعيار المميز للعقد الإداري، مجلة المحاماة، العدد 3 و4، 1975، ص110.

(2) محمود حلمي، العقد الإداري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة 1977، ص147. وحكم المحكمة الإدارية العليا المتعلق بالطعن رقم (1520) بتاريخ: 1957/04/20.

(3) أحمد عثمان عياد، مصدر سابق، ص230.

معينة<sup>(1)</sup> وبالتالي فهي تختلف عن القرار الإداري حيث لا تقصد الإدارة إحداث آثار قانونية فيما تأتية من أعمال مادية.

وأعمال الإدارة المادية المشروعة لا تعطي للمضار منها حقاً في التعويض حيث يشكّل ذلك مسؤولية الإدارة على أساس تبعة المخاطر وهو ما لم يعترف به قضاء مجلس الدولة المصري - على عكس نظيره الفرنسي - إلا في حالة وجود نص تشريعي يقرها مع اشتراطه أن يكون الضرر الموجب لقيامها خاصاً جسيماً؛ وعليه فإنه لا تثور مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية إلا إذا اتصفت تلك الأعمال بعدم المشروعية بأن تكون الإدارة قد أخطأت في إتيانها لها، سواء كان عمل رجل الإدارة المادي غير المشروع منبث الصلة بالوظيفة العامة كمداهمة سائق بسيارته الحكومية أحد الأفراد فأصابه أو قتله، أو يكون العمل المادي غير المشروع متصلاً بأداء الموظف لواجبه الوظيفي كتفويض الإدارة لقرارات أو أحكام قضائية بصورة شابهة خطأ جسيم. ويدخل ضمن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة كل أعمال الاعتداء المادي والذي يشكّل اعتداء من الإدارة على القانون توصللاً لاستيفاء حقوق لها باستخدام وسائل تخالف القانون.

ونجد في دولة الإمارات العربية المتحدة أن محكمة النقض في أبوظبي قد اعتبرت أثناء نظرها طعناً قدمه أحد العاملين في شركة أبوظبي للإعلام، أن انتقاء طابع المنازعة الإدارية في القضية الماثلة لا يحول دون نظرها من قبل الدائرة الإدارية طالما أن توزيع العمل بين دوائر المحكمة هو تنظيم داخلي وليس اختصاصاً محددًا قانونياً، وأن العبرة في النهاية تكون بالالتزام الدائرة التي تنظر القضية بأحكام القانون الواجب التطبيق الذي يتماشى وطبيعة النزاع المعروض<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني - شروط قبول دعوى التعويض:

يُشترط لانعقاد الخصومة الإدارية في دعوى التعويض إيداع عريضتها قلم كتاب الدعوى<sup>(3)</sup> لدى المحكمة المختصة متضمنة البيانات التي أوجبها المشرع لصحتها؛ إلا أن قبول تلك الدعوى من الناحية الشكلية يستوجب إقامتها في الميعاد المقرر قانوناً، بالإضافة إلى ضرورة اللجوء إلى لجان فض المنازعات؛ لذا سأتناول هاتين النقطتين بالتوضيح تباعاً.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، المتعلق بالطعن رقم (2927) لسنة (34) قضائية عليا، جلسة 1993/03/07.

(2) جريدة الخليج، العدد الصادر بتاريخ 2011/04/26. ولم أتمكن من الوقوف على نص الحكم لأثبته.

(3) استحدث المشرع الإماراتي عبارة "مكتب إدارة الدعوى" بنص القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2014 المتعلق بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم 11 لسنة 1992، المعمول به اعتباراً من شهر مارس 2015؛ حيث حلت محل عبارة "قلم كتاب الدعوى" التي كانت في القانون السابق.

أولاً- إقامة دعوى التعويض في الميعاد المقرر قانوناً: استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على سريان التقادم بالنسبة للدعاوى الإدارية على النحو المعمول به في الدعاوى المدنية؛ لاتحاد الحكمة التي لأجلها تم تقريره، حيث ذهبت في حكم لها في هذا الشأن إلى أن "حكمة تقرير التقادم هي ضرورة استقرار الحق بعد مدة معينة من الزمن، حيث اعتبر المشرع أن مرور هذه المدة دون مطالبة بالحق يعتبر سبباً قائماً بذاته لانقضاء الدين بقطع النظر عما إذا كان المدين قد وفاه أو يفترض أنه وفاه" وبناءً على ذلك فقد ذهبت إلى جواز تمسك الجهة الإدارية في مواجهة الأفراد بسقوط حقهم بالتقادم وفقاً للقانون المدني، كما قضت بسقوط حق الإدارة في الرجوع على العامل بقيمة التعويض عن الأضرار التي تسبب في إحداثها بسلوكه الخاطيء بمضي ثلاث سنوات يبدأ سريانها من اليوم الذي يثبت فيه علمها بحدوث الضرر والشخص المسؤول عنه، كما تتقادم بخمس سنوات الضرائب والرسوم المستحقة للدولة أو لأي شخص اعتباري ما لم ينص القانون على مدة أطول<sup>(1)</sup>.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن المحكمة الاتحادية العليا قد قضت بأنه "لما كان قضاء المحكمة الاتحادية العليا قد اطرد على أنه وإن كانت قواعد القانون المدني قد وضعت أصلاً لتحكم روابط القانون الخاص، إلا أن القضاء الإداري له أن يطبق من تلك القواعد مع ما يتلاءم مع هذه الروابط ويتفق مع طبيعتها، اللهم إلا إذا وجد النص التشريعي الخاص لمسألة معينة، فحينئذ يتوجب التزام النص؛ وقد خلا التشريع الاتحادي من أي نص عام يحدد ميعاداً معيناً لرفع دعاوى المنازعات الإدارية... التي يجوز لذوي الشأن رفعها متى ما كانت دعوى سماعها لم تسقط بمرور الزمان المسقط طبقاً لقواعد قانون المعاملات المدنية الاتحادي، بحسبان أن فكرة مرور الزمان (التقادم) المسقط للدعوى لا تتعارض في طبيعتها ومفهومها مع روابط القانون العام؛ ولما كان قانون المعاملات المدنية الاتحادي، تكفل في المواد من 473 حتى 488 ببيان أنواع وأحكام مرور الزمان المسقط للدعوى، حينما قرر مواعيد محددة لسماع بعض الدعاوى، ورتب على عدم مراعاتها جزاء عدم السماع؛ فحدد ميعاد سنتين لحقوق التجار والصناع عن أشياء وردوها لأشخاص لا يتجرون في هذه الأشياء، وحقوق أصحاب الفنادق والمطاعم عن أجر الإقامة وثمان الطعام، وحقوق العمال والخدم والأجراء... (م/476)؛ وميعاد ثلاث سنوات لسماع دعوى الضمان الناشئة عن الفعل الضار والنافع ودعوى عدم نفاذ التصرف (م/1/298، 336، 400)؛ وخمس سنوات لسماع دعاوى المطالبة بالحقوق الدورية المتجددة، ودعاوى حقوق الأطباء والصيدال والمحاميين والمهندسين والخبراء والأساتذة

(1) حسن محمد هند، ومحمد حسن علي حسن، الجديد في المشكلات العملية لقانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية - مدعماً بأحكام محكمة النقض وأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى عام 2002، دار الكتب القانونية، مصر

والمعلمين والوسطاء، وكذلك دعاوى رد ما يستحق رده من الضرائب والرسوم إذا دفعت بغير حق (م475،484)؛ وخمس عشرة سنة لسماع باقي الدعاوى التي لم يحدد المشرع لها ميعداً خاصاً بها، ومنها دعوى إلغاء القرار الإداري، الأمر الذي يتعين بشأنها الرجوع إلى الميعاد العام الطويل باعتباره هو الأصل لميعاد سماع الدعاوى<sup>(1)</sup>.

**ثانياً- اللجوء إلى لجان فض المنازعات الإدارية:** نص المشرع المصري على وجوب اللجوء إلى لجان فض المنازعات الإدارية<sup>(2)</sup>، وجعل ذلك شرطاً لازماً لقبول الدعوى، ويسري هذا الحكم على دعاوى التعويض الإداري كسائر الدعاوى الإدارية الأخرى حيث لم يستثنها المشرع بنص خاص من الخضوع لذلك النص؛ وعليه فإن على المدعي في دعوى التعويض تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة بحيث لا يمكن أن يقيم دعواه إلا بعد إصدار تلك اللجنة توصيتها برفض طلبه في التعويض أو بأحقيته فيه ورفض جهة الإدارة تنفيذ التوصية، أو بمضي ستين يوماً على تقديم الطلب دون رد حيث يعتبر ذلك بمثابة رفض للطلب يحق للمدعي بموجبه اللجوء إلى القضاء.

وقد سار المشرع الإماراتي على النهج ذاته، فنص في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية (مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية) واللائحة التنفيذية الصادرة تنفيذاً له، على أن "تُنشأ في كل وزارة بقرار من الوزير لجنة تسمى (لجنة التظلمات) يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية"<sup>(3)</sup>.

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (244) لسنة 2009 إداري - جلسة 2010/03/29.

(2) القانون المصري رقم (7) لسنة 2000 بشأن التوفيق في المنازعات.

(3) نص المادة (96) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

## الفصل الثاني: آلية الفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة

يثور في القضاء المزدوج تنازع بشأن اختصاص أي من القضاء العادي والقضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بأعمال الإدارة أو بعض قراراتها المرتبطة بأعمالها؛ غير أن هذا التنازع غير وارد في قضاء دولة الإمارات العربية المتحدة نظراً لكونه قضاءً موحدًا ينظر فيه القضاء العادي كافة المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية. إلا أنه قد تثار إشكاليات أخرى تتعلق باختصاص كل من القضاء الاتحادي والقضاء المحلي بشأن نظر المنازعات المعروضة على القضاء، وهو ما سنوضحه في المبحث الأول من هذا الفصل باستعراض وضع المنازعات الإدارية الراهن في دولة الإمارات العربية المتحدة والتشريعات التي تنظمها، ومن ثم سنخرج في مبحث ثانٍ إلى بيان إشكاليات المنازعات الإدارية في ظل الوضع الراهن في دولة الإمارات العربية المتحدة.

### المبحث الأول: الوضع الحالي في دولة الإمارات

سأعرض بإيجاز في هذا المبحث لبيان كيفية نظر القضاء العادي في دولة الإمارات العربية المتحدة للمنازعات الإدارية في ظل طبيعة النظام السياسي في الدولة باعتبارها دولة فيدرالية لديها محاكم اتحادية ومحاكم محلية، وتشريعات وقوانين اتحادية ومحلية، وفي ظل انتهاج الدولة للنظام القضائي الموحد أي عدم وجود قضاء إداري مخصص لنظر المنازعات الإدارية حيث تُنظر تلك المنازعات الإدارية من خلال المحاكم العادية دون أي تخصص قضائي سواء من ناحية القضاء ذاته أو القضاة وخبراتهم ومؤهلاتهم؛ كما يُفترض أيضًا في النظام القضائي الموحد وحدة القوانين والإجراءات القضائية المطبقة على كافة النزاعات المعروضة على القضاء سواء أكانت نزاعات عادية أم إدارية، ومع ذلك فقد صدرت تشريعات متعددة اتحادية ومحلية شُرعت بموجبها إجراءات قضائية خاصة<sup>(1)</sup>، ومواعيد محددة للتقدم والسقوط تتعلق ببعض المنازعات الإدارية؛ وهو ما يدعونا في هذا المبحث إلى تناول الوضع الراهن في دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال مطلبين نخصص أولهما للقضاء المختص

(1) يشار هنا إلى أن المادة الرابعة من القانون الاتحادي رقم (17) لسنة 2016 بإنشاء مراكز التوفيق والمصالحة في المنازعات المدنية والتجارية، قد حدّدت المنازعات غير المشمولة ضمن اختصاصات المراكز، وتتضمن الأوامر والدعاوى المستعجلة والوقائية، والدعاوى التي تكون الحكومة طرفاً فيها، ودعاوى الإيجارات التي تنتظر أمام لجان خاصة في المنازعات الإيجارية، والدعاوى العمالية، ودعاوى الأحوال الشخصية، وأية دعاوى أخرى يتقرر نظرها أمام مركز أو لجنة أو جهة أخرى ذات اختصاص مشابه.

بنظر المنازعات الإدارية (اتحادي، ومحلي)، ونخصص ثانيهما للتشريعات المتعلقة بنظر بعض المنازعات الإدارية أمام القضاء.

### المطلب الأول - القضاء المختص بنظر المنازعات الإدارية:

نظراً إلى أن القضاء العادي في دولة الإمارات العربية المتحدة يقوم بنظر كافة المنازعات ومن ضمنها المنازعات الإدارية، فإن هذا المطلب سيتناول بيان كيفية نظر هذا القضاء العادي للمنازعات الإدارية سواء أمام القضاء الاتحادي أم أمام القضاء المحلي؛ وذلك من خلال ما نص عليه دستور دولة الإمارات في الفصل الخامس من الباب الرابع بشأن القضاء في الاتحاد والإمارات، وذلك بشكل موجز نظراً لسبق تفصيل ذلك.

### الفرع الأول - القضاء الاتحادي:

يمثل القضاء الاتحادي في دولة الإمارات إحدى السلطات الاتحادية وفقاً للمادة (45) من الدستور، وهو قضاء موحد يقوم بنظر كافة المنازعات ومنها المنازعات الإدارية، وذلك في حدود اختصاص هذا القضاء الاتحادي الذي يتحدد وفقاً للشروط التي بينها الدستور وأكدها القانون والقضاء، على النحو التالي:

أولاً: المنازعات الإدارية التي يكون الاتحاد طرفاً فيها سواء أكان مدعياً أم مدعى عليه وهو ما نص عليه الدستور الاتحادي الصادر 1971 في المادة (102) منه والتي قضت بأن "يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة - أبوظبي - أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: 1- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها ....."

وهو اختصاص حدده المشرع بداية للمحكمة الاتحادية الابتدائية في أبوظبي؛ فنص على "تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في أبوظبي بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها"<sup>(1)</sup> ثم عاد لاحقاً فوسع دائرة الاختصاص المتعلقة به فجعلها تشمل كل المحاكم الاتحادية على مستوى الدولة<sup>(2)</sup>.

(1) نص المادة (3) من القانون الاتحادي رقم (6) لسنة 1978 الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية.

(2) نص المادة (25) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 المتعلق بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية.

كما أكدته كذلك المحكمة الاتحادية العليا؛ حيث قضت بأنه: "لما كان النص في المادة 1/102 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على أن "يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:1- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيهما" يدل على أنه متى كان الاتحاد خصماً في دعوى مدنية أو تجارية أو إدارية كان الاختصاص لمحكمة اتحادية، إذ أن معيار ومناطق الاختصاص الولائي لمحكمة ابتدائية اتحادية في المنازعة هو للصفة الأساسية للخصم أي للجهة الاتحادية أو أي سلطة من سلطات الاتحاد، وأنه لا يجوز سلب هذا الاختصاص من المحكمة الاتحادية إلا بنص دستوري مواز له. ولما كان ذلك ... وكانت المطعون ضدها الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف هيئة اتحادية ... ومن ثم فإن الاختصاص في النزاع بينها وبين الطاعن يرجع الفصل فيه إلى المحاكم الاتحادية"<sup>(1)</sup>.

وكذلك حكمها القاضي بأنه "لما كان النص في المادة (102/1) من دستور دولة الاتحاد يدل على أن المشرع الدستوري خص القضاء الاتحادي وحده دون غيره بولاية النظر والفصل - ضمن ولايات أخرى - في المنازعات الإدارية التي يكون للاتحاد طرفاً فيها سواء كمدعٍ أو كمدعى عليه، وسواء كان الاتحاد خصماً أصلياً في الدعوى أو خصماً منضماً أو متدخلاً أو مُدخلاً فيها، وتثبت للاتحاد هذه الولاية حتى ولو كان طرفاً واحداً أو أكثر من أطراف النزاع تابعاً لجهة محلية بحسبان أن الاختصاص الولائي للقضاء الاتحادي من النظام العام الاتحادي الذي يعلو على النظام العام المحلي، ولاتصال هذا الاختصاص بالقضاء الاتحادي الذي هو سلطة من سلطات دولة الاتحاد، وإذ خالف الحكم المطعون فيه - ومن قبله الحكم المستأنف - هذا النظر وقضى بإحالة النزاع إلى القضاء المحلي بإمارة أبوظبي فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتأويله، مما يتعين معه نقضه، على أن يكون مع النقض الإحالة إلى المحكمة المختصة عملاً بالمادة (85) من قانون الإجراءات المدنية"<sup>(2)</sup>.

كما نجد محكمة تمييز دبي قد قضت بأن "مفاد النص في المادتين 102،104 من الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة يدل على أن المحاكم الاتحادية تختص وحدها بالنظر في جميع المنازعات بين الاتحاد والأفراد وأن القضاء المحلي كالقضاء في إمارة دبي يختص بجميع المنازعات في الإمارة عدا المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الاتحاد والأفراد، والمقصود بالاتحاد في هذا الشأن هو المعنى الواسع للدولة من سلطاتها الثلاثة التشريعية والقضائية والتنفيذية وتشمل أيضاً الجهاز الإداري للدولة من الوزارات

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (178) - جلسة 2011/06/15.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (322) - جلسة 2011/10/05.

والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة التي لها موازنة خاصة مستقلة والتي تديرها وتشرف عليها الدولة مباشرة أو بواسطة أشخاص القانون العام والتي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة المستقلة وتتبع في إدارتها أساليب القانون العام سواء كانت مؤسسات عامة إدارية بحتة تدير مرافق عامة لا تهدف إلى تحقيق الربح ولا تسلك أسلوب القانون الخاص أو المؤسسات العامة التي لها طابع اقتصادي وتجاري أو صناعي ولها الشخصية الاعتبارية والميزانية المستقلة التي تلحق بموازنة الجهة الإدارية التابعة لها. لما كان ذلك وكان مفاد نصوص المواد 2، 12، 18، 39 من القانون الاتحادي رقم 2001/8 بإنشاء مؤسسة الإمارات للبريد (بريد الإمارات) على أن تنشأ مؤسسة عامة تسمى مؤسسة الإمارات للبريد وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتكون ميزانيتها مستقلة وتتبع الوزير ويديرها مجلس إدارة برئاسة وزير وتؤدي خدمة عامة وأن رأسمالها مغطى بالكامل من قبل الحكومة وتعتبر أموالها أموالاً عامة، بما مؤداه أن المشرع ناط بالدولة أمر إدارتها والإشراف عليها لذا تعتبر جهازاً من أجهزة الدولة ووسيلة من وسائلها في النهوض بمسؤولياتها وتحقيق أهدافها وأداء خدمة عامة، ومن ثم فإن الاختصاص بنظر الدعوى الماثلة ومؤسسة بريد الإمارات طرف فيها كمدعى عليها ينعقد للمحاكم الاتحادية<sup>(1)</sup>.

ويدخل في هذا النطاق، النزاعات الإدارية التي تنشأ بين الجهات الحكومية المحلية والاتحادية باعتبار الاتحاد طرفاً في النزاع.

**ثانياً: المنازعات الإدارية التي لا يكون الاتحاد طرفاً فيها، في إمارة ليس لديها قضاء محلي**

وفقاً للدستور فإنه "يجوز بقانون اتحادي بناءً على طلب الإمارة المعنية نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية بموجب المادة السابقة إلى المحاكم الاتحادية"<sup>(2)</sup>. كما نص قانون المحكمة العليا على أنه "إلى أن تنشأ المحاكم الاتحادية الابتدائية تختص المحكمة العليا بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والافراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها"<sup>(3)</sup>؛ لذا فإن نظر المنازعات الإدارية المحلية لتلك الإمارات التي ليس لديها قضاء محلي يتم من خلال المحاكم الاتحادية، وقد وسّع التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية اختصاص المحاكم الاتحادية ليشمل أي نزاع يكون الاتحاد طرفاً فيه، بعد أن كان هذا الاختصاص مقصوراً سابقاً على محكمة العاصمة فقط<sup>(4)</sup>.

(1) حكم محكمة تمييز دبي، المتعلق بالطعن رقم (313) لسنة 2008 قضائية - جلسة 2009/03/16.

(2) نص المادة (105) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

(3) نص المادة (72) من القانون رقم (10) لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا.

(4) المادة (25) من القانون رقم (10) لسنة 2014 المعدل لبعض أحكام الإجراءات المدنية.

ثالثاً: منازعات إدارية يكون الاتحاد طرفاً فيها، إلا أن الإمارة (التي يوجد بها مقر الجهة الإدارية الاتحادية أو مقر المدعى عليه) ليس بها قضاء اتحادي لنظر النزاع: لم يرد في الدستور أو القوانين ما يوضح كيفية نظر هذه المنازعات ولا جهة الاختصاص في هذه الحالة. إلا أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا جاءت لتوضح جهة الاختصاص، حيث قضت بأنه "متى عهد الدستور باختصاص قضائي إلى القضاء الاتحادي، فلا يجوز لغير نص دستوري أن يسلب هذا الاختصاص منه؛ وأن المادة (25) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي نصت على أن "تختص المحاكم الاتحادية بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية" والمادة (26) من القانون ذاته نصت على أنه "استثناءً من أحكام نص المادة السابقة يجوز لكل إمارة أن تنشئ لجاناً تختص دون غيرها بنظر المنازعات المتعلقة بعقود إيجار الأماكن بين المؤجر والمستأجر، ولها أن تنظم إجراءات تنفيذ قرارات تلك اللجان" يجب أن يُؤوَّل ويفسر بما يتفق وما نص عليه الدستور ولا يخالفه؛ لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه أوَّل وفَسَّر المادة (26) سالفة البيان على نحو أن لجان المنازعات الإيجارية هي المختصة ولانئياً بنظر المنازعات المتعلقة بعقود الإيجار التي تبرمها الجهات الإدارية الاتحادية، بما فيها وزارة العمل، سواء تلك المنشأة في الإمارات ذات القضاء الاتحادي، أو الإمارات التي تحتفظ بقضائها المحلي، وكان الأصل أن اختصاص نظر هذه المنازعة إنما ينعقد لمحكمة دبي الاتحادية الابتدائية، ولما أن هذه المحكمة لم تنشأ حتى الآن، فإن الاختصاص ينتقل إلى محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية بحسبان أنها المحكمة الاتحادية ذات الولاية العامة. وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى على خلافه، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه"<sup>(1)</sup>.

وكذلك حكمها القائل إنه "لما كان الدفع بعدم الاختصاص الولائي والمكاني للمحكمة العليا وباختصاص محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية فإن محكمة دبي محكمة موطن المدعى عليه بنظرها مردود، ذلك أنه تطبيقاً لنص المادة (72) من القانون رقم (10) لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا فإن المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها في الإمارات التي لم يتم إنشاء محاكم ابتدائية أو اتحادية بها .... وأنه لما كان النزاع المطروح في الدعوى قائماً بين جهة من سلطات الاتحاد وبين مدعى عليه من الأفراد يقيم ويعمل ويحصل على راتبه في إمارة دبي التي لم تنشأ فيها حتى الآن محاكم اتحادية ابتدائية ومن ثم فإن

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (141) - جلسة 2011/05/25.

الاختصاص بنظر الدعوى يكون معقوداً للمحكمة العليا دون سواها ويكون الدفع على غير أساس متعين الرفض"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني - القضاء المحلي:

يمثل القضاء المحلي قضاءً موحداً يقوم بنظر كافة المنازعات التي لم يُعهد بها للقضاء الاتحادي، ومن ضمنها المنازعات الإدارية التي لا يكون الاتحاد طرفاً فيها، وهو ما أباحه المشرع لإمارات الدولة وفقاً للمادة (104) من الدستور الاتحادي لسنة 1971 التي تنص على أن "تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور"؛ وبناء على هذا النص الدستوري فإن المنازعات الإدارية التي لا يكون الاتحاد طرفاً فيها، تختص بنظرها الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة لها هيئات قضائية محلية، وهي كل من أبوظبي ودبي ورأس الخيمة؛ وذلك من خلال المحاكم المحلية العادية التي تفصل في كافة المنازعات المعروضة عليها وفقاً لقانون وإجراءات واحدة.

وفي هذا السياق فقد أكدت محكمة تمييز دبي اختصاص قضاء إمارة دبي بنظر المنازعات الإدارية التي يكون أحد أطرافها الهيئات المحلية - أي أن الاتحاد ليس طرفاً فيها - حيث قضت بأن "النص في المادتين 102، 104 من الدستور، والمادة الأولى والمادة 25 من قانون الإجراءات المدنية المعدل، والمادة الثالثة من قانون تشكيل محاكم دبي؛ يدل على أن اختصاص المحاكم الاتحادية بالنظر في جميع المنازعات بين الدولة والأفراد إنما ينحصر في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية والأفراد سواء كانت مدعية أو مدعى عليها فيها. أما القضاء المحلي كالقضاء في إمارة دبي فإنه - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - يشكل جهة قضائية مستقلة عن جهة القضاء الاتحادي، وأن ولاية محاكم دبي تشمل جميع المنازعات في الإمارة عدا المنازعات ذات الطبيعة الخاصة التي حددتها المادة (102) من الدستور، ويتعين على تلك المحاكم أن تلتزم حدودها ولا تخالفها سلباً أو إيجاباً فلا تتنازل عن اختصاصها ولا تنتزع اختصاص محكمة وطنية أخرى، ويكون الاختصاص على هذا النحو من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفته، ويجوز الدفع به من كل ذي مصلحة في أية حالة كانت عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة التمييز، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها؛ لما كان ذلك وكانت المنازعة المطروحة، قد نشأت بين أحد الأفراد والنيابة العامة في إمارة دبي باعتبارها إحدى الدوائر الحكومية المحلية التابعة لحكومة دبي، طلب فيها المدعي

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (5) - جلسة 1992/01/19.

إلغاء القرار الصادر عنها بإنهاء خدمته الوظيفية لديها اعتباراً من ... وإعادته إلى عمله والحكم له برواتبه وعلاواته الدورية وكافة البدلات المقررة له بموجب أحكام القانون، والحكم له بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به من جراء فصله، والفوائد القانونية من تاريخ إقامة الدعوى وحتى تمام السداد؛ وكانت هذه المنازعة مما لا يدخل ضمن المنازعات الاتحادية ذات الطبيعة الخاصة التي حددتها المادة 102 من الدستور، وهي منازعة لم تنشأ بين الاتحاد وبين أحد الأفراد ومن ثم فإنها تكون من المنازعات التي تختص محاكم دبي بنظرها والفصل فيها ... وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى بإلغاء الحكم المستأنف، وبعدم اختصاص محاكم دبي ولائياً بنظر الدعوى، بمقولة أن الاختصاص ينعقد بشأنها للمحكمة الاتحادية المعنية بالفصل في الطعون على القرارات الإدارية، ومن ثم فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه بما يوجب نقضه<sup>(1)</sup>.

كما أكدت المحكمة الاتحادية العليا استقلال القضاء المحلي عن القضاء الاتحادي، فقد حكمت بأنه "لما كان قضاء هذه المحكمة استقر على أن الولاية القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة تقوم عليها جهتان قضائيتان مستقلتان عن بعضهما، هما القضاء الاتحادي والقضاء المحلي، وأن لكل جهة منهما اختصاصها الذي يتعين عليها أن تلتزم به ولا تخالفه سلباً أو إيجاباً فلا تتنازل عن اختصاص مقرر لها ولا تنتزع اختصاصا ليس لها. وأن مؤدى هذه الثنائية أن يكون توزيع الاختصاص القضائي بينهما ولائياً يتصل بالنظام العام مما يتوجب على كل محكمة اتحادية أو محلية أن تتصدى له من تلقاء نفسها. ولما كان القضاء في إمارة أبوظبي أضحي جهة مستقلة عن القضاء الاتحادي .... فإن توزيع الاختصاص القضائي بينه وبين القضاء الاتحادي يكون محكوماً بالمادة (104) من دستور دولة الاتحاد"<sup>(2)</sup>.

وكذلك ما قضت به محكمة النقض في إمارة أبوظبي بشأن استقلال قضاء إمارة أبوظبي عن قضاء إمارة دبي، وعن القضاء الاتحادي؛ حيث قالت: "... وكان النص في المادة 104 منه على أن تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور، مما مؤداه أن لكل إمارة قضاءً مستقلاً عن الإمارة الأخرى فيما يخرج عن المسائل القضائية التي يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام الدستور .... وكانت إمارة أبوظبي قد احتفظت بالسلطة القضائية لمحاكمها المحلية بموجب القانون رقم (23) لسنة 2006 بإنشاء دائرة القضاء في إمارة أبوظبي، فإن هذه المحاكم تكون هي صاحبة الولاية بالنسبة للدعاوى التي تقع في اختصاص إقليم الإمارة ويشكل القضاء فيها جهة قضائية مستقلة عن جهة محاكم دبي وجهة القضاء الاتحادي ويتوجب على

(1) حكم محكمة تمييز دبي، المتعلق بالطعن رقم (8) لسنة 2008 و(19) لسنة 2008 طعن مدني - جلسة 2008/02/24.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (4) لسنة 2009 - جلسة 2010/02/24.

كل محكمة سواء كانت تابعة للاتحاد أو إحدى الهيئات القضائية المحلية في إمارة أبو ظبي أو إمارة دبي أن تلتزم حدود ولايتها ولا تخالفها سلباً أو إيجاباً فلا تتنازل عن اختصاصها ولا تتزع اختصاص محكمة أخرى التزاماً بأحكام الدستور والقوانين الصادرة وفقاً له، كما يحول بين الأفراد وبين الاتفاق على مخالفة قواعد هذا الاختصاص، وتحكم المحكمة بذلك من تلقاء نفسها لتعلقه بالنظام العام<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني - التشريعات المتعلقة بنظر بعض المنازعات الإدارية أمام القضاء :

سأتناول من خلال هذا المطلب بيان بعض التشريعات الصادرة في دولة الإمارات العربية المتحدة - سواء الاتحادية أو المحلية - التي تنظم بعض أعمال الجهات الإدارية في الدولة، كما تنظم بعض الإجراءات المتعلقة بالمنازعات الإدارية لدى القضاء، وذلك من خلال فرعين اثنين، أحدهما لمنزعات الوظيفة العامة، وأخصص الثاني للمنازعات الإدارية الأخرى.

#### الفرع الأول - منازعات الوظيفة العامة:

وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة فإن الموظف العام هو كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية العامة لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة<sup>(2)</sup>. ويقصد بمنزعة الوظيفة العامة كل نزاع يتصل بهذه الوظيفة من حقوق والتزامات تنشأ بين الموظف وجهة الإدارة سواء كانت رواتب أو مكافآت أو معاشات أو حقوق تقاعد، أو منازعات خاصة بالتعيين والترقية، أو جزاءات أو غيرها، والآثار والقرارات المترتبة بناءً على ذلك.

وسأطرق في هذا الفرع إلى بيان بعض التشريعات التي تختص بنظر هذه المنازعات سواء على مستوى الحكومة الاتحادية أو على مستوى الحكومات المحلية.

#### أولاً - موظفو الحكومة الاتحادية:

نظمت الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات علاقة الجهة الإدارية الاتحادية بموظفيها من خلال عدة قوانين اتحادية شرّعت من خلالها إجراءات معينة، ومواعيد محددة يتعين الالتزام بها عند نظر تلك المنازعات أمام القضاء؛ ومن تلك القوانين:

(1) حكم محكمة النقض في أبو ظبي، المتعلق بالطعن رقم (638) لسنة 2010 - جلسة 2011/02/23.

(2) ورد التعريف السابق في المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008، ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012.

1- قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية (مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية) واللائحة التنفيذية الصادرة تنفيذاً له<sup>(1)</sup>. وتطبق أحكام هذا المرسوم بقانون على الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية، وكذلك على الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاتحادي، وتستثنى من تطبيق أحكامه الوزارات والجهات الاتحادية التي نصت قوانينها على أن تكون لها أنظمة وظيفية خاصة بها وذلك في حدود ما نصت عليه.

وقد نص المرسوم المذكور على أن "تُشأ في كل وزارة بقرار من الوزير لجنة تسمى (لجنة التظلمات) يnaud بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية"<sup>(2)</sup>. وأوضحت المادة (109) من لائحته التنفيذية أنه "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه أو أية قرارات أو إجراءات إدارية أخرى صادرة بحقه غير تلك الصادرة عن لجنة المخالفات وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار الجزاء، ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الأداء التي تنظم وفق أحكام نظام إدارة الأداء".

وجاءت المادة (98) من القانون، والمادة (112) من اللائحة لينظما كيفية الاعتراض على قرارات لجنة التظلمات لدى لجنة تسمى (لجنة الاعتراضات) حيث نصت المادة (112) على أنه "يجوز للموظف الاعتراض على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزائي الإنذار ولفت النظر كتابياً، وذلك بتقديم اعتراض خطي وموقع منه إلى لجنة الاعتراضات المشكلة بالهيئة - الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية - خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ إبلاغه بقرار العقوبة، وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات قطعياً".

بينما جاءت المادة (116) من المرسوم بقانون لتقرر ميعاداً محدداً لنظر تلك المنازعات الإدارية أمام المحاكم الاتحادية، فنصت على أنه: "1- لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار، 2- لا تسمع الدعوى المتعلقة بالطعن في المراسيم الاتحادية الصادرة بإنهاء الخدمة".

ويلاحظ من مواد هذا التشريع ما يلي:

- جعل التظلم يمر بمرحلتين، خلافاً لما عليه العمل في النظامين الفرنسي والمصري.

(1) قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012، بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008.

(2) المادة (96) من المرسوم المذكور.

- استثنيت فيه القرارات الإدارية المتعلقة بإنهاء الخدمة بموجب مراسيم اتحادية من الطعن عليها أمام القضاء، وهو ما يعني أن تلك القرارات محصنة من مراقبة القضاء لمدى صحتها ومشروعيتها.
- حدّد ميعاداً لا تسمع الدعوى بعد انقضائه أمام المحكمة الاتحادية المختصة بشأن الطعن على القرارات الصادرة وفقاً لأحكامه، وبذلك يكون المرسوم قد شرّع ميعاداً مغايراً لما كانت المحكمة الاتحادية العليا قد استقرت عليه بشأن إخضاع دعوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة وفقاً لأحكام هذا القانون للتقادم الطويل عملاً بنص المادة (473) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي قبل تعديله بالقانون الحالي رقم (10) لسنة 2014 الذي نص بشكل صريح على عدم قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً<sup>(1)</sup>.
- اعتبر الإجراءات التي حدّدها للتنظيم أمام جهة الإدارة على القرارات الإدارية الصادرة وفقاً لأحكامه قاطعاً لتقادم سماع الدعوى أمام المحاكم.

2- لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة<sup>(2)</sup>: تسري أحكام هذه اللائحة على الموظفين العاملين في الجهات الاتحادية المستقلة المبينة في الجدول المرفق بها. وقد نصت على أن "تشكّل في كل جهة اتحادية لجنة تسمى (لجنة المخالفات) يناط بها مسؤولية النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون فيما عدا المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي والمناطة بالمسؤول المباشر، وتوقيع الجزاءات الإدارية المبينة وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة"<sup>(3)</sup>.

كما نصت على أن "تشكّل بقرار من الرئيس لجنة يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية تتكون من عدد من الأعضاء بشرط أن لا يكون من بينهم عضو في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها، وألا تقل درجة العضو فيها عن درجة الموظف المتظلم"<sup>(4)</sup>. و"يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار الجزاء ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الأداء والتي تنظم وفق أحكام نظام إدارة الأداء"<sup>(5)</sup>. كما

(1) المادة (84) مكرراً من القانون رقم (10) لسنة 2014.

(2) قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2013، بشأن لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة.

(3) المادة (87) من لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة.

(4) المادة (126) من اللائحة ذاتها.

(5) المادة (127) من اللائحة المذكورة.

نصت اللائحة كذلك على تشكيل لجنة نظر الاعتراضات كما ورد في المرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية الاتحادية.

ووفقاً لنص المادة (148) من اللائحة فإنه "1- لا تسمع الدعوى المتعلقة بالطعن في المراسيم الاتحادية الصادرة بإنهاء الخدمة. 2- لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذه اللائحة بعد انقضاء ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار".

### ثانياً - موظفو الحكومات المحلية:

1- موظفو حكومة إمارة أبوظبي: نُظمت علاقة الجهة الإدارية لإمارة أبوظبي (المحلية) بموظفيها من خلال قوانين محلية شرّعت من خلالها إجراءات معينة، عند نظر تلك المنازعات أمام القضاء، وذلك على النحو التالي:

- قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي، الذي يسري على الموظفين المدنيين العاملين لدى الجهات الحكومية المحلية بإمارة أبوظبي الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة. وقد حدد المشرع من خلاله كيفية نظر المخالفات الإدارية من قبل جهة الإدارة على النحو التالي:

1- نظر المخالفات من قبل (مجالس التأديب) الذي أنشئ وحُوّل الصلاحيات التالية:

- مساءلة الموظفين، حيث نص القانون المذكور على أن "تتشأ بقرار من المجلس مجالس تأديب تختص بمساءلة الموظفين، وتشكل من ثلاثة أعضاء على الأقل من الدرجة الأولى فما فوق، مع مراعاة ألا تقل درجة أي منهم عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية"<sup>(1)</sup>.
- كما حدد القانون صلاحيات اللجنة وفقاً لما يلي: "لمجلس التأديب أن يستوفي التحقيق بنفسه، ويكون له السلطات المخولة لجهات التحقيق من حيث تحقيق الأدلة بما في ذلك سماع الشهود بعد حلف اليمين، وتسري على الشهود الأحكام الخاصة بمن يؤدي الشهادة أمام المحاكم"<sup>(2)</sup>.

2- نُظّم المشرع إجراءً مغايراً للتظلم على بعض القرارات الإدارية، فالتظلم بشأنها يكون أمام محاكم الاستئناف المحلية وليس أمام جهة الإدارة، فنص على أنه "يجوز التظلم أمام محكمة

(1) المادة (67) من قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي.

(2) المادة (74) من القانون ذاته.

الاستئناف من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع جزاءات الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي، أو الفصل من الوظيفة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالجزاء ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً<sup>(1)</sup>.

## 2- موظفو حكومة إمارة دبي:

• على الرغم من وجود قضاء محلي في إمارة دبي ينظر كافة المنازعات التي لم يعهد بها إلى القضاء الاتحادي، ومنها المنازعات الإدارية بين الدوائر أو الجهات المحلية في الإمارة والأفراد، إلا أن هذه المنازعات تُنظر وفق إجراءات خاصة حددها قانون محلي يختص بقضايا الحكومة (المنازعات الإدارية المحلية) حيث أصدرت بتاريخ 1972/9/23 تعليمات بأن "لا تقام الدعوى ضد الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو مؤسسة من مؤسساتها إلا بإذن منا - أي من الحاكم"، ثم أصدرت تعليمات في عام 1992 بشأن قضايا الحكومة، وفي عام 1996 صدر (قانون دعاوى الحكومة) رقم (3)، وأخيراً صدر القانون رقم (10) لسنة 2005 بتعديل القانون السابق، والذي نص على أنه: "تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام كمدعى عليه بصفته ممثلاً للحكومة، ويشترط في ذلك اتباع الإجراءات التالية:

1- على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى مكتب المستشار القانوني لحكومة دبي صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه.

2- يحيل المستشار القانوني بكتاب منه الادعاء إلى الجهة المعنية لإبداء مطالعتها، وذلك خلال أسبوع واحد من استلامه الادعاء، وعلى الجهة المعنية الرد خلال خمسة عشر يوماً من استلامها كتاب الإحالة، وإذا انقضى شهران على تقديم الادعاء للمستشار القانوني دون الوصول إلى إنهاء النزاع بصورة ودية فللمدعي أن يلجأ إلى المحكمة المختصة<sup>(2)</sup>.

وتعدّ الإجراءات السابقة إجراءات تقاضٍ تتعلق بالنظام العام، مما يجعل مخالفتها سبباً في عدم قبول الدعوى لدى المحكمة، وذلك ما أكدته محكمة تمييز دبي حيث قضت بأن "مفاد النص في المادة 2، 3/د من القانون رقم 10 لسنة 2005 بتعديل أحكام قانون دعاوى الحكومة رقم 3 لسنة 1996 يدل على أنه يتعين في الدعاوى التي تقام على الحكومة اتباع الإجراءات السالفة الإشارة إليها وهي ذات طبيعة إجرائية وإجراء من إجراءات التقاضي التي تتعلق بهذه الدعاوى وتتعلق بالنظام العام ويترتب على مخالفتها عدم قبول الدعوى وتقضي به

(1) نص البند (3) من المادة (81) من قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي

(2) نص البند (د) من المادة (3) من القانون رقم (10) لسنة 2005 المعدل للقانون رقم (3) لسنة 1996 المتعلق بدعاوى حكومة دبي.

المحكمة من تلقاء نفسها. لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه بإلغاء الحكم المستأنف وبعدم قبول الدعوى على ما أورده بأسبابه من أن "الثابت من القرار رقم 9 لسنة 2003 بإنشاء مدينة ... الطبية - المدعى عليها - في المادة الثانية الفقرة الثالثة، وفي المادة الثالثة الفقرة ب، أنها تلحق مالياً وإدارياً بهيئة دبي لاستقطاب الاستثمار والتطوير، وكان المرسوم رقم 2 لسنة 2002 بإنشاء هيئة دبي لاستقطاب الاستثمار والتطوير نص في مادته الخامسة على أن رئيسها يعين بمرسوم يصدره الحاكم فدل ذلك على أن المشرع ألحق مدينة ... الطبية، مالياً وإدارياً بهيئة دبي لاستقطاب الاستثمار والتطوير الملحقة بالحكومة، فتخلصت المحكمة من ذلك إلى أن مدينة ... الطبية - المستأنف ضدها - هيئة حكومية يلزم لرفع الدعوى قبلها الحصول على إذن من الجهات المختصة بذلك، فلما كان ذلك وكانت الأوراق قد خلت من ذلك الإذن فتقضي المحكمة من ثم مجدداً بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق الذي خطه القانون، أما وقد خالف الحكم المستأنف هذا النظر فقد خالف صحيح القانون فأصبح متعين الإلغاء وتقضي المحكمة من ثم بذلك على النحو الوارد بالمنطوق"<sup>(1)</sup>.

- كما أصدرت حكومة دبي كذلك، قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006، وقرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2009 باعتماد النظام الأساسي للجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي، اللذين نظماً العلاقة بين موظفي الجهات الحكومية المحلية وتلك الجهات.

### 3- موظفو حكومة إمارة الشارقة:

أصدرت حكومة الشارقة القانون رقم (5) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة، تم بموجبه تحديد مدة لا تسمع بانقضائها دعوى المطالبة بالحقوق المالية الناشئة عن هذا القانون، حيث نصّ على أن "لا تسمع دعوى المطالبة بالحقوق المالية الناشئة عن هذا القانون بانقضاء خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق، ولا يسري الميعاد المشار إليه كلما وجد مانع يقبله مدير عام الدائرة أو الهيئة يتعذر معه على المستحق أن يطالب بحقه"<sup>(2)</sup>. والملفت للنظر، أن هذه المادة منحت صلاحية لمدير الجهة الإدارية بشأن السماح بعدم سريان تلك المدة وفقاً لما يراه مناسباً، بمعنى أنه لو أقيمت دعوى أمام القضاء بعد انقضاء هذه المدة المقررة قانوناً فإنه يجوز قبولها في حال أجاز مدير الجهة الإدارية ذلك.

(1) حكم محكمة تمييز دبي، المتعلق بالطعن رقم (5) لسنة 2009 قضائية - جلسة 2009/12/20.

(2) نص المادة (122) من القانون رقم (5) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة.

ويلاحظ في كافة التشريعات السابقة، أنها لم تلزم نهجا موحدا ينظم مواعيدَ لنظر الدعاوى الإدارية بين الجهات الإدارية وموظفيها أمام القضاء، حيث نجد الميعاد المحدد لسماع الدعوى لدى الحكومة الاتحادية وإمارة أبوظبي - مدة السنتين يوماً - والميعاد المحدد من حكومة إمارة الشارقة - مدة خمس سنوات - كما سبق بيانه. فضلاً عن أن بعضها قد نظم إجراءات معينة لنظر بعض المنازعات الإدارية أمام القضاء، منها ما يتعلق بعدم سماع الدعوى بشأن الطعن على مرسوم إنهاء الخدمة كما في تشريع الحكومة الاتحادية وحكومة إمارة أبوظبي، ومنها ما يتعلق بمنح الجهة الإدارية بعض السلطات المخولة لسلطات التحقيق أو القضاء كما في مجالس التأديب الخاصة بحكومة إمارة أبوظبي، كما أن بعضها يتعلق بالنظام العام كما في التظلم الوجوبي لدى حكومة إمارة دبي.

### الفرع الثاني - المنازعات الإدارية غير المتعلقة بالوظيفة العامة:

يقصد بها المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية الأخرى التي تصدرها الإدارة لتسيير المرفق العام، فهي قرارات تتعلق بعمل هذا المرفق وتسييره وفقاً لقانون تنظيمه، وكذا العقود الإدارية التي تبرمها الجهات الإدارية في الدولة؛ حيث إنها منازعات تنشأ بين جهة الإدارة وغيرها من الجهات أو الأفراد دون أن تتعلق بالموظف العام أو الوظيفة العامة. وسأستعرض في هذا الفرع بعض التشريعات الاتحادية والمحلية التي صدرت لتنظيم تلك المنازعات.

#### أولاً - التشريعات الاتحادية:

1- قرار وزير المالية والصناعة رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة (تنظيم قواعد وإجراءات شراء المواد، ومقاولات الأعمال والأشغال، وعقود الإدارة) الذي نص على أن " -أ- تقوم إدارة المشتريات بوزارة المالية والصناعة بشراء، أو استيراد المواد، أو إجراء مقاولات الأعمال، أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات، أو إبرام عقود الإدارة الأخرى، غير تلك التي تدخل ضمن اختصاصات اللجنة الدائمة للمشروعات. ب- يجوز للوزارات والجهات الحكومية الاتحادية أن تقوم بعمليات شراء أو استيراد المواد أو إجراء مقاولات الأعمال، أو تنفيذ الأشغال، أو تقديم الخدمات، أو إبرام عقود الإدارة الأخرى، وذلك في حدود (1.000.000) مليون درهم، وذلك بعد موافقة وزير المالية والصناعة، على أن تتقيد في ذلك بأحكام هذا النظام"<sup>(1)</sup>. كما نص القانون ذاته على أن "كافة مشاريع العقود

(1) نص المادة (1) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة.

التي تقل قيمتها عن (500.000) خمسمائة ألف درهم، أو أوامر التوريد أو أوامر التكليف بالأعمال الواردة في الفقرة (ب) من المادة الأولى من هذا النظام، وضمن الحدود الواردة فيها والتي تزيد قيمتها عن الحدود الواردة في قواعد الصرف من السلفة المستديمة (النثرية) تحال قبل إبرامها إلى وزارة المالية والصناعة (إدارة المشتريات) وذلك بغرض إجراء رقابتها المسبقة والموافقة عليها. ولوزارة المالية والصناعة الحق في الاطلاع على كافة الوثائق التي تتطلبها الرقابة السابقة<sup>(1)</sup>.

وقد حددت المادتان (123) و(124) مجال سريان هذا القرار، حيث نصت الأولى على أن "تسري أحكام هذا النظام على وزارة الدفاع وجهاز أمن الدولة، أما بالنسبة للوزارات والإدارات الصادر بشأن تنظيم سلطات مشترياتها وأعمالها قانون أو قرار من مجلس الوزراء، فتقوم هذه الوزارات والإدارات بإجراء الشراء ومقاولات الأعمال في حدود اختصاصها على أن تلتزم في هذه الإجراءات بأحكام هذا النظام؛ بينما نصت الأخرى على أن "تسرى الإجراءات والقواعد المتعلقة بالتوريدات أو الأعمال الواردة في مواد هذا النظام على كافة أنواع عقود الإدارة كلما وردت".

2- قرار وزير المالية والصناعة رقم 106 لسنة 2002 بشأن التخويل بالتوقيع على عقود الإدارة. بشأن تحديد قيم العقود، والمخول بالتوقيع وفقاً لتلك القيم.

3- القانون الاتحادي رقم (17) لسنة 2002 في شأن تنظيم وحماية الملكية الصناعية لبراءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية الذي نظم كيفية حصول الأشخاص على براءات اختراع وإجراءات ذلك لدى وزارة المالية والصناعة وكيفية نزع هذه البراءة وأسبابها، وكيفية استغلالها، ومهنة وكلاء التسجيل وكيفية الاعتراض والتظلم من قرارات الوزارة؛ حيث نص على أن: "1- تشكل بقرار من الوزير لجنة برئاسة قاض يرشحه وزير العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف واثنين من ذوي الخبرة في مجال حقوق الملكية الصناعية التي ينظمها هذا القانون على ألا يكون من بينهما موظف بالإدارة، ويعين الوزير أو يندب أمين سر للجنة يتبع في عمله رئيس اللجنة إدارياً. 2- تختص اللجنة بالفصل في التظلمات التي يقدمها ذوو الشأن من القرارات الصادرة في مجال تطبيق هذا القانون ولائحته التنفيذية، وتحدد اللائحة التنفيذية نظام عمل اللجنة ومكافأة أعضائها وإجراءات

(1) نص المادة (2) من قرار وزير المالية والصناعة رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة.

التظلم والفصل فيه والرسوم المستحقة<sup>(1)</sup>. وقد أجاز القانون الطعن في قرارات اللجنة أمام المحكمة المختصة، وفقاً لقانون الإجراءات المدنية، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار بقرار اللجنة. كما أجاز للمحكمة أن تستعين بالخبراء المتخصصين في مجال المنازعة، ويرأي الإدارة<sup>(2)</sup>.

4- القانون الاتحادي رقم (13) لسنة 1996 في شأن دخول وإقامة الأجانب الذي ينظم عمل الإدارة العامة للجنسية وإقامة الأجانب في الدولة، بشأن تصاريح إقامتهم وعملهم، وكيفية إلغائها، وغرامات الإقامة غير المشروعة في الدولة، وعقوبة دخول الدولة بصورة غير مشروعة، كما حدد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتولي الفصل في بعض الجرائم.

5- القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 1995 في شأن السير والمرور الذي ينظم علاقة جهة الإدارة (إدارة المرور) بسائقي المركبات بجميع أنواعها، وكيفية ترخيص تلك المركبات، وينظم مرور المشاة والحيوانات في الطرق العامة.

## ثانياً - التشريعات المحلية:

### 1- إمارة أبوظبي:

- القانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبو ظبي الخاص بمشتريات الدوائر الحكومية بإمارة أبوظبي.
- القرار رقم 5 لسنة 2011 بإعادة تشكيل لجان فض المنازعات الإيجارية في إمارة أبوظبي وتنظيم الإجراءات المتبعة أمامها، بحيث تختص على وجه الاستعجال في المنازعات الناشئة عن العلاقة الإيجارية بين المؤجر والمستأجر، والبت في طلبات الإجراءات الوقتية التي يتقدم بها أي من طرفي العقد، وتطبق هذه اللجان أحكام القانون رقم (20) لسنة 2006 بشأن إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة الإيجارية بين المؤجرين والمستأجرين في إمارة

(1) نص المادة (66) من القانون الاتحادي رقم (17) لسنة 2002 في شأن تنظيم وحماية الملكية الصناعية لبراءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية.

(2) نص المادة (67) من القانون عينه.

أبوظبي، وتطبق قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة، وقانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية للدولة فيما لم يرد بشأنه نص.

## 2- إمارة دبي:

- القانون رقم (7) لسنة 2006 بشأن التسجيل العقاري في إمارة دبي المتعلق بتملك العقارات واختصاصات دائرة الأراضي والأمالك في دبي بشأن التسجيل العقاري والسجل العقاري وبنود تغيير وتصحيح بيانات السجل العقاري.
- القانون رقم (13) لسنة 2011 بشأن تنظيم مزاولة الأنشطة الاقتصادية في إمارة دبي الذي ينظم مزاولة الأنشطة الاقتصادية في الإمارة وخلق بيئة محفزة على الاستثمار فيها في المجالات الاقتصادية المختلفة وإيجاد نافذة واحدة يتم من خلالها التنسيق بين الجهات المختصة لاستيفاء متطلبات ترخيص مزاولة الأنشطة الاقتصادية في دبي.
- مرسوم رقم (30) لسنة 2007 بتشكيل لجنة قضائية خاصة للفصل في المنازعات العقارية في إمارة دبي.
- القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

## 3- لجان فض المنازعات الايجارية في كل من إمارة الشارقة وإمارة رأس الخيمة.

\*\*\*\*\*

ولا يفوتني هنا أن أشيد بأن المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة قد أرست الكثير من المبادئ القانونية المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تتخذها الإدارات الحكومية في حق الأفراد، وهو ما يشكل ضمانة كبيرة للأفراد وحماية لهم من القرارات الإدارية التي تفتقر إلى المشروعية بسبب ما يشوبها أحيانا من عيوب عدم المشروعية، خصوصا في غياب قانون إداري خاص يمكن الرجوع إليه لتقييم مدى مشروعية قرارات الإدارة التي تتخذها بحق الأفراد، ولا شك أن ما تظطلع به المحكمة العليا من دور خلاق في هذا المجال ليسجل لها في سجل إنجازاتها القضائية والقانونية العظيمة طيلة فترة إنشائها ويجعل لها دورا مميزا ومؤثرا في مجال أعمال صحيح القانون.

## المبحث الثاني:

### إشكاليات المنازعات الإدارية في ظل الوضع الحالي في الدولة

سأستعرض في هذا المبحث الإطار العام لهذه الإشكالية من خلال ثلاثة مطالب؛ يتناول أولها اختلاف بعض المبادئ الإدارية بين المحاكم من خلال أحكام قضائية اتحادية ومحلية تتعلق بالمنازعات الإدارية، ويتناول الثاني إشكاليات اختلاف بعض الإجراءات المتبعة في المنازعة ذاتها، بينما يتناول المطلب الثالث الإشكاليات المتعلقة بتنفيذ الأحكام الإدارية.

#### المطلب الأول - اختلاف المبادئ الإدارية بين المحاكم:

اختلفت المبادئ الإدارية التي استقرت عليها كل من المحاكم الاتحادية والمحاكم المحلية، وهو ما أدى إلى وجود اختلاف في الأحكام الصادرة عن كل منهما، فضلاً عن اختلاف الأحكام الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية والاستئنافية عن المبادئ التي استقرت عليها المحاكم الاتحادية.

وسأتطرق من خلال هذا المطلب لأحد هذه المبادئ الذي تسبب في اختلاف الأحكام، وهو المبدأ المتمثل في الأثر الرجعي للقرار الإداري المتعلق بإبعاد عديمي الجنسية، لأبين المبدأ الذي استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة تمييز دبي (حكومة دبي).

#### الفرع الأول - الأثر الرجعي للقرار الإداري

##### أولاً - المحكمة الاتحادية العليا:

1- استقرت المحكمة الاتحادية العليا في بداية أمرها على العمل بالأثر الرجعي للقرار الإداري، وذلك بإلغاء القرار الإداري وإعادة الموظف لعمله، وصرف رواتبه عن الفترة من تاريخ صدور القرار غير المشروع إلى تاريخ صدور الحكم بإلغاء هذا القرار الإداري، حيث قضت بأن "الوقائع - على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق - تتحصل في أن المطعون ضده أقام الدعوى رقم 523 لسنة 2006 إداري كلي أوظيفي، اختصم فيها الطاعنة طالباً الحكم بإلغاء القرار الإداري رقم 4/ لسنة 2006، المؤرخ 2006/1/3م، وإعادته إلى وظيفته بالدرجة والأجر والمميزات نفسها، واعتبار خدمته متصلة حتى تاريخ عودته لعمله، وبإلزام الهيئة أن تؤدي له أجره الشهري من تاريخ إنهاء خدمته حتى تاريخ عودته للوظيفة ومبلغ مليون درهم تعويضاً، على سند من أنه عيّن في الهيئة بتاريخ 2002/1/12م، لكنه فوجئ بصدور قرار رئيس مجلس الإدارة المطعون فيه بإنهاء خدمته لعدم الكفاية، وذلك بالمخالفة

القانونية. ومحكمة أول درجة قضت في 28/3/2007م بإلغاء القرار، واعتباره كأن لم يكن، وإعادة المطعون ضده لوظيفته بالدرجة والأجر والمميزات نفسها، واعتبار مدة خدمته متصلة حتى تاريخ إعادته لوظيفته، وإلزام الهيئة أن تؤدي له مبلغ أربع مائة وأربعة عشر ألفاً وخمسة وسبعين درهماً، قيمة أجره من يناير 2006، وحتى نهاية مارس 2007، وإلزامها أن تؤدي له شهرياً مبلغ 28.005 دراهم من 1/3/2007م، وحتى عودته لوظيفته.

لم يرتضِ الخصمان هذا الحكم فطعنا عليه أمام محكمة الاستئناف التي قضت بإلغاء القرار المطعون فيه رقم 4/ر لسنة 2006، المؤرخ في 3 يناير 2006، الصادر من رئيس مجلس إدارة الطاعنة، واعتباره كأن لم يكن، وإعادة الموظف .... إلى وظيفته بالدرجة والأجر والمميزات نفسها التي كان يتقاضاها قبل صدور القرار، واعتبار مدة خدمته متصلة حتى تاريخ إعادته للوظيفة، وإلزام الهيئة أن تؤدي له مبلغ أربع مائة وأربعة عشر ألفاً وخمسة وسبعون درهماً، أجوره من يناير 2006، وحتى نهاية شهر مارس 2007، وإلزامها أن تؤدي له شهرياً مبلغ ثمانية وعشرين ألفاً وخمسة دراهم من 1 مارس 2007 وحتى عودته لوظيفته، وإلزامها أن تؤدي له الزيادة التي قررها مجلس إدارة الهيئة على الأجر الأساسي الشهري له من 26 سبتمبر 2006 وحتى إعادته لوظيفته، وإلزامها أن تؤدي له مبلغ خمسين ألف درهم تعويضاً عن الأضرار المادية والأدبية. لم ترتض الطاعنة قضاء محكمة الدرجة الثانية، فأقامت طعنها، وقد عرض على هذه الدائرة في غرفة مشورة، فرأت أنه جدير بالنظر، وحددت جلسة لنظره إلا أن الطعن قد رفض<sup>(1)</sup>.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا أعمالها لمبدأ الأثر الرجعي للقرار الإداري حيث قضت بأنه "لما كان من الأمور المسلمة أن المصلحة في الدعوى هي الفائدة العملية التي تعود على المدعي من الحكم له بطلابه، وأن الإلغاء القضائي للقرار الإداري هو جزاء لمخالفته مبدأ المشروعية، ويؤدي إلى إعدام القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره، وإلغاء جميع الآثار المترتبة عليه، وبناء على ذلك فإن النتيجة الطبيعية التي تترتب على صدور الحكم بإلغاء قرار فصل موظف أن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار الفصل، وتنفيذ هذا الحكم يقتضي إعادة الموظف الذي حكم بإلغاء قرار فصله إلى ذات الوظيفة التي كان فصل منها بالقرار المحكوم بإلغائه، كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط"<sup>(2)</sup>.

كما أكدت أعمال المبدأ ذاته في حكمها القاضي بأن "من المقرر في قضاء هذه المحكمة وفي القانون المقارن، أن الخصومة في دعوى الإلغاء، هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته، استهدافاً لمراقبة مشروعيته، وأن الإلغاء القضائي للقرار الإداري

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (434) لسنة 29 قضائية - جلسة 2007/11/04.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (445) لسنة 29 قضائية - جلسة 2007/12/30.

هو جزء لمخالفته مبدأ المشروعية، ويؤدي إلى إعدام القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره، وإلغاء جميع الآثار المترتبة عليه، وبناء على ذلك فإن النتيجة الطبيعية التي تترتب على صدور الحكم بإلغاء قرار وقف موظف عن العمل، أن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور قرار الوقف عن العمل، وتنفيذ هذا الحكم يقتضي إعادة الموظف الذي حكم بإلغاء قرار وقفه عن العمل، إلى ذات الوظيفة التي كان يشغلها قبل صدور القرار المحكوم بإلغائه، كما لو كان هذا القرار لم يصدر قط، واعتبار مدة خدمته متصلة لم يطرأ عليها أي انقطاع، وأن الرابطة الوظيفية قائمة ومنتجة لكافة آثارها القانونية، غير أن تحقيق هذه الآثار لا يُترك رهناً لمشيئة الجهة الإدارية المختصة، إن شاءت أعملتها، وإن لم تشأ امتنعت عن إعمالها، بل يجب أن يتضمن الحكم إلزامها بتنفيذه، وما يترتب عليه من آثار، على النحو المذكور باعتبار أن ذلك أثراً من آثار قضائه بإلغاء القرار الصادر بوقف الموظف عن العمل، والمحكمة إذ تقضى بذلك فإنه لا يعتبر تدخلاً منها أو حلاً للسلطة القضائية محل السلطة الإدارية، وإنما هو إعمال لحقها في الرقابة القضائية والقانونية على القرارات الإدارية، لما كان ذلك، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه خلص في قضائه إلى إلغاء القرار الصادر بوقف الطاعنة عن العمل وكان يتعين عليه أن يرتب الآثار الناتجة عن هذا القضاء، ويحكم بإلزام الجهة الإدارية المطعون ضدها بإعادة الطاعنة إلى عملها وصرف رواتبها ومخصصاتها المالية إن كان لها وجه، إلا أنه خالف هذا النظر، وقضى بعدم اختصاص المحكمة بهذه الطلبات وبناء على ما تقدم، فإنه يكون قد خالف القانون وشابه القصور المبطل في هذا الشأن<sup>(1)</sup>.

2- عدلت المحكمة الاتحادية العليا عن المبدأ السابق متخذة المبدأ الذي استقرت عليه محاكم القضاء الإداري في الدول ذات القضاء المزدوج، والذي مؤداه أن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية دون إلزام الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل.

ويعود هذا العدول من المحكمة الاتحادية العليا إلى أسباب عديدة، منها إعمال القانون الإداري المقارن الذي تمعّن في إشكاليات هذه القرارات ودرسها ليخرج بقاعدة تقوم على أسس سليمة وصحيحة، ومنها كذلك وجود معوقات وإشكاليات عديدة في تنفيذ الأحكام القضائية التي يتدخل فيها القاضي الإداري بإلزام الإدارة، وخاصة الشق القاضي بإعادة الموظف إلى عمله، نظراً لصعوبة قيام بعض الجهات الحكومية بتنفيذ هذا الشق، ومن ذلك الطعن المقدم من جهة حكومية ضد حكم بإلزامها بإعادة موظف إلى عمله، وتتلخص الوقائع في أن موظفاً اختصم

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (160) لسنة 2009 إداري - جلسة 2009/09/30.

جهة عمله الحكومي طالباً بإلغاء قرار إنهاء خدمته وإعادته إلى وظيفته السابقة مؤكداً دعواه بأنه كان محبوساً على ذمة قضية جزائية، وأن محكمة الاستئناف قضت ببراءته، ولما تقدم إلى إدارته للرجوع إلى عمله فوجئ بقرار إنهاء خدمته، وقضت محكمة أول درجة بإلغاء القرار واعتباره كأن لم يكن، وإعادته إلى عمله وصرف مستحقاته المالية كافة، وأيدت محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية هذا الحكم، وطعنت الجهة الحكومية في الحكم على سند أنه خالف القانون، حيث إنها أنهت خدمة الموظف بسبب استقالته الحكيمة (الغياب) وأنه يتعذر عليها الاستجابة لطلبه بسبب إسناد اختصاصه الوظيفي لجهة أخرى وأنها خضعت لإعادة الهيكلة وأن قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية يعتبر إعادة الهيكلة سبباً لإنهاء الخدمة، وأن الموظف المدعي لم يتم تسكينه لشغل أي من الوظائف الجديدة، لعدم اجتيازه مقابلات قدرات الأداء، وأنه أدخل السجن على ذمة قضايا جزائية، لكن المحكمة الاتحادية العليا رفضت هذا الطعن على سند أن صحيفة الطعن خلت تماماً من بيان واضح ودقيق للعيب الذي شاب حكم الاستئناف. وبذلك تكون المحكمة الاتحادية العليا قد اعتمدت المبدأ الجديد، وذلك ما يتضح في حكمها القاضي بأنه "ولئن كان للقضاء أن يبسط رقابته على نشاط الإدارة حتى لا تتحرف بنشاطها عن نطاق وحدود المشروعية، إلا أن هذه الرقابة لا تخول القضاء أن يحل محل الإدارة فيما تستقل به من نشاط إداري صرف يدخل تحت ولايتها الإدارية ويخضع لسلطتها التقديرية، وأن الترقية في مجال الوظيفة العمومية محكومة بقوانين ولوائح تلتزم بها الإدارة وتقدرها عند ترقية موظفيها؛ لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه وقف بالدعوى عند حد القضاء بإلغاء قرار إنهاء خدمة الطاعن وإحالته إلى التقاعد وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطعون عليه، دون التصدي لطلب الترقية التزاماً بطبيعة دعوى الإلغاء، فإنه بذلك يكون قد وافق صحيح القانون ويغدو النعي قائماً على غير أساس، مما يتعين معه رفض الطعن"<sup>(1)</sup>.

وكذلك حكمها الذي قضت فيه بأنه "لما كان قضاء هذه المحكمة في طعني الهيئة العامة رقمي 2،1 لسنة 2011 قضائية عليا، استقر على أن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطتها في هذا الصدد إلى حد القضاء بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وإذ قضى الحكم المطعون فيه بإلغاء الحكم المستأنف في الجزء القاضي بإعادة الطاعن إلى عمله وصرف كافة رواتبه والبدلات والزيادات المستحقة، فإنه لا يكون قد خالف القانون"<sup>(2)</sup>.

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعون أرقام 245 و 247 و 313 لسنة 2009 إداري، جلسة 2010/04/21.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقمي 106 و 171 لسنة 2013 إداري، جلسة 2013/06/12.

3- رغم عدول المحكمة الاتحادية العليا عن مبدأ رجعية القرار الإداري، واعتناقها لمبدأ عدم تدخل القاضي الإداري، وبأن سلطته تقف عن حد إلغاء القرار الإداري إلا أن هناك بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الاتحادية (الابتدائية والاستئنافية) خالفت فيها المبدأ الذي استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا؛ ومن ذلك الدعوى التي اختصم فيها المدعي المدعى عليها أمام محكمة أبوظبي الابتدائية طالباً بإلغاء القرار الإداري الصادر عن وزير الداخلية بإنهاء خدمته، وبإعادته إلى عمله مع احتساب الفترة ما بين قرار الإنهاء والإعادة فترة عمل يستحق عنها كامل حقوقه الوظيفية. وقال شرحاً لدعواه أنه يعمل لدى المدعى عليها برتبة مساعد مسلح على مرتب شرطة المناطق الخارجية، وأنه طوال فترة عمله كان حسن السيرة والسلوك والسمعة ولم يرتكب أية أخطاء إدارية ولم تصدر بحقه أية عقوبات تأديبية، وأن النيابة العامة اتهمته باختلاس حمولة سكراب - حديد خردة - وقدمته للمحاكمة الجزائية، وأنه قضى ببراءته ابتداءً واستئنافاً بحكم أضحي باتاً، إلا أن جهة عمله قدمته إلى المحاكمة التأديبية أمام مجلس التأديب الدائم الخاص برجال الشرطة الذي قضى بالحسم من راتبه لمدة شهرين وبحبسه ثلاثة أشهر والإنذار. وأنه إذ نفذ الجزاءات التأديبية، فقد صدر قرار من وزير الداخلية بإنهاء خدمته اعتباراً من 2009/2/27، وأنه ولما كان قرار الإنهاء قد جاء مخالفاً للقانون وخالياً من سببه المشروع، فقد أقام دعواه بطلباته سالفه البيان. ومحكمة أول درجة قضت في 2010/2/29 بإلغاء قرار إنهاء الخدمة وما ترتب عليه من آثار، وبإعادة المطعون ضده إلى عمله. استأنفت المدعى عليها قضاء الحكم المذكور بالاستئناف رقم 14 لسنة 2011 إداري كلي أبوظبي، ومحكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية قضت في 2011/4/26 بالتأييد<sup>(1)</sup>.

كما قضت محكمة أم القيوين الاتحادية الابتدائية بعدم الاختصاص المحلي في دعوى أقيمت أمامها، واستقرت فيها طلبات المدعي الختامية على طلب إلغاء قرار وزير التربية والتعليم رقم 195 لسنة 2010 بتاريخ 2010/6/7 بإنهاء خدمته، وإعادته إلى عمله بنفس الكادر والدرجة الوظيفية اعتباراً من تاريخ قرار الفصل. وقال شرحاً لدعواه، أنه عمل بالوزارة بوظيفة مساعد مدير مدرسة... للتعليم الأساسي بالمنطقة التعليمية بأم القيوين، إلى أن فوجئ بقرار إنهاء خدمته سببته الإدارة بأنه سرب امتحان الرياضيات لابن مدير المدرسة حال أن هذا السبب لا يقوم على أي أساس من الواقع والقانون ومن ثم كانت الدعوى بالطلبات سالفه البيان؛ ومحكمة أم القيوين الاتحادية الابتدائية قضت بجلسة 2010/10/17 بعدم الاختصاص المحلي وأحالت الدعوى إلى محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية، فتم نظرها أمام هذه المحكمة برقم 362 لسنة 2010، وبجلسة 2011/3/31 قضت بإلغاء القرار المطعون

(1) حكم محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية، المتعلق بالدعوى رقم (77) لسنة 2010 إداري كلي أبوظبي.

فيه، وإعادة المدعى إلى وظيفته. استأنفت المدعى عليها قضاء محكمة أول درجة بالاستئناف رقم 60 لسنة 2011 ومحكمة أوظيفي الاتحادية الاستئنافية قضت في 2011/10/24 بالتأييد<sup>(1)</sup>.

4- عدلت المحكمة الاتحادية العليا ذاتها في أحكام لاحقة عن مبدأ عدم تدخل القاضي الإداري، حيث حكمت بأن "انقطاع الموظف عن عمله خلال المدة المحددة قانوناً بغير إذن أو بدون عذر، قرينة قانونية على استقالته بتركه لوظيفته وهجره لها وللجهة الإدارية سلطتها التقديرية في إعمال هذه القرينة من عدمه، وفي حال إعمالها وجوب إصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف بمجرد تحقق شروط الانقطاع، أما تغاضي جهة الإدارة عن إعمال القرينة السابقة رغم توافر عناصرها واتخاذها قراراً ينبئ عن انصراف إرادتها في إعمال أثر الانقطاع عن العمل مؤداه لا تنفصم العلاقة القانونية بين الموظف وجهة عمله وتصرفها بعد ذلك واعتبارها الموظف مستقياً من تاريخ انقطاعه عن العمل رغم اتخاذ إجراء لاحق للانقطاع يعدّ خروجاً صارخاً على القانون ولا أثر قانوني له ولا يعتد به في مقام تأييم الانقطاع أو في مقام الالتزام بمجازاة الموظف المخالف باعتباره مازال من الموظفين المستمرين في العمل ولم تنته خدمته فإنه لا ينبغي أن تعود وتصدر القرار بإنهاء الخدمة بالاستقالة بحكم القانون لانقطاع الموظف عن العمل، وإذ كان هذا الذي خلص إليه الحكم سائغاً بما له أصل ثابت بالأوراق ولا مخالفة فيه للقانون وكافياً لحمل قضائه ويضحى النعي برمته على غير أساس صحيح من القانون"<sup>(2)</sup>.

ويلاحظ من خلال مجموع تلك الأحكام أن المحكمة الاتحادية العليا استقرت بداية على مبدأ الأثر الرجعي للقرار الإداري بشأن إنهاء خدمة الموظف، فأصدرت أحكاماً بإلغاء القرار الإداري في حال ثبت عدم صحته أو مشروعيته وإعادة الموظف لجهة عمله وصرف رواتبه عن الفترة من تاريخ صدور القرار الإداري بإنهاء خدمته وحتى صدور الحكم؛ إلا أن إطلاعها على أحكام وقوانين إدارية مقارنة أخرى، إضافة إلى إشكاليات التنفيذ ومعيقاته، قد جعلها تعتقد مبدأ آخر يتمثل في أن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطته حد إلزام الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل. ومع ذلك فقد صدرت أحكام لاحقة من المحاكم الاتحادية الابتدائية والاستئنافية مخالفة المبدأ المستقر عليه، بل إن المحكمة الاتحادية العليا ذاتها قد عدلت بعض الشيء عن هذا المبدأ حينما قضت بأن قرار الإدارة "يعدّ خروجاً صارخاً على القانون

(1) حكم محكمة أم القيوين الاتحادية الابتدائية، المتعلق بالدعوى رقم 180 لسنة 2010 إداري كلي أم القيوين.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (414) لسنة 2013 إداري - جلسة 2013/11/13.

ولا أثر قانوني له ولا يعتد به في مقام تأثيم الانقطاع أو في مقام الالتزام بمجازاة الموظف المخالف باعتباره مازال من الموظفين المستمرين في العمل ولم تنته خدمته<sup>(1)</sup>؛ أي أن المحكمة الاتحادية العليا لم تقف عن حد إلغاء القرار الإداري غير المشروع بل تجاوزت ذلك بالنص على أن الموظف مازال ضمن الموظفين المستمرين في العمل ولم تنته خدمته، وهو ما يعني إلزام الإدارة بإعادته للعمل الذي انقطع عنه باعتباره مازال مستمرًا ولم تنته خدمته.

### ثانيًا - محاكم إمارة دبي:

أعلنت محاكم دبي مبدأ رجعية القرار الإداري، وما زالت تعمل بهذا المبدأ دون اتباع للمحكمة الاتحادية العليا في أعمال مبادئ وأحكام القانون الإداري المقارن بشأن وقوف سلطة القاضي الإداري عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، وعدم تجاوزه إلى حد القضاء بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل؛ فقد قضت لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي بإعادة موظف فصل من عمله لسبب اعتبرته «غير قانوني»، وألزمت جهة عمله بسحب قرارها وصرف رواتبه ومستحقاته الوظيفية، وتمكينه من مباشرة عمله. وبحسب أمين السر العام للجنة التظلمات المركزية فإن: "جهة العمل أخطأت بإصدارها القرار الإداري القاضي بإنهاء خدمة المتظلم بسبب عدم الكفاءة الوظيفية، دون التقيد بالأحكام والإجراءات والشروط التي تجيز إنهاء الخدمة استناداً لهذا السبب، ذلك أنه من شروط إنهاء الخدمة لضعف الأداء أن يحصل الموظف على تقييم ضعيف لعامين متتاليين". وأكد أن القرار يتوجب أن يستند إلى سبب واقعي وقانوني سليم، ولا يجوز الاستناد إلى سبب غير مشروع في إصداره، وشدد على ضرورة أن تمارس إدارات الدوائر الحكومية صلاحياتها في حدود المشروعية وعدم الخروج على مبدأ سيادة القانون بإصدارها قرارات مجحفة بحقوق الموظفين بطريقة ارتجالية، لأن علاقة الموظف بدائره علاقة تنظيمية<sup>(2)</sup>.

كما ألزمت لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي، المشكلة بقرار من المجلس التنفيذي إحدى الدوائر المتظلم ضدها بسحب القرار الإداري المتضمن إنهاء خدمة المتظلم، وصرف رواتبه ومستحقاته الوظيفية كافة من تاريخ صدور القرار المتظلم منه حتى صدور قرار اللجنة، وإحالة المتظلم بقرار من مدير إدارة الموارد البشرية في الدائرة إلى لجنة المخالفات الإدارية للتحقيق معه فيما نسب إليه من مخالفات لاتخاذ الإجراءات اللازمة؛ حيث تمثلت أسباب الطعن في أن القرار المتظلم منه مشوب بعيب السبب، وبعيب عدم مراعاة الإجراءات

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (414) لسنة 2013.

(2) جريدة الإمارات اليوم - الإماراتية، بتاريخ 28 يوليو 2010.

الواجبة، مما يلتمس معه المتظلم سحب القرار الإداري الصادر بإنهاء الخدمة وإعادته إلى عمله وصرف مستحقاته كافة. وقد قررت اللجنة بعد الاطلاع على الأوراق وتدقيقها والمداولة قانوناً قبول التظلم شكلاً، وفي الموضوع إلزام المتظلم ضدها بما يلي:

- 1 - سحب القرار الإداري المتضمن إنهاء خدمة المتظلم.
- 2 - صرف رواتب المتظلم ومستحقاته الوظيفية كافة من تاريخ صدور القرار المتظلم منه حتى صدور قرار اللجنة.
- 3 - إحالة المتظلم بقرار من مدير إدارة الموارد البشرية إلى لجنة المخالفات الإدارية للتحقيق معه فيما نسب إليه من مخالفات لاتخاذ الإجراءات اللازمة. قراراً قطعياً صدر بتاريخ (..) يونيو 2009<sup>(1)</sup>.

وكذلك قررت لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي (دائرة محلية) إعادة موظفين اثنين إلى عملهما بالدائرة، وسحب القرار الإداري المتضمن إنهاء خدماتهما، وصرف رواتبهما ومستحقاتهما الوظيفية كافة من تاريخ صدور القرار في 25/05/2009 وحتى تاريخ صدور قرار اللجنة رقم (25) لسنة 2009 في 01/09/2009؛ حيث ثبت للجنة خروج الدائرة في قرارها المتظلم منه عن الضوابط والحدود التي وضعها القانون لها أثناء ممارستها لسلطتها الإدارية بنوعها المقيّدة والمطلقة، وقامت بإصدار قرارها بإنهاء خدمة المتظلمين دون الاستناد إلى سبب قانوني واقعي سليم<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني - إبعاد عديمي الجنسية<sup>(3)</sup>

بداية؛ يجدر بنا هنا أن نميز بين نوعين من الإبعاد، أولهما الإبعاد القضائي، وهو من التدابير الجنائية المقررة قانوناً، حيث يصدر بحكم قضائي ويزال بحكم قضائي<sup>(4)</sup>. أمّا النوع

(1) جريدة البيان، العدد (10634) بتاريخ 30 يوليو 2009.

(2) جريدة البيان، العدد (10716) بتاريخ 30 أكتوبر 2009.

(3) للتوسع في موضوع الإبعاد القضائي، يُرجع إلى كتاب "إبعاد الأجانب في التشريعات العربية" للدكتور أحمد عبدالظاهر، منشورات دائرة القضاء في أبوظبي، 2014. أما للتوسع في موضوع الإبعاد الإداري، فيُرجع إلى الدكتور مصطفى العدوي، النظام القانوني لدخول وإقامة وإبعاد الأجانب في مصر وفرنسا، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2003م.

(4) نصت المادة (121) من قانون العقوبات الاتحادي لسنة 1987، قبل تعديلها في سنة 2005، على أنه "إن حُكم على أجنبي بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو جنحة جاز للمحكمة أن تأمر بإبعاد المتهم، ويجب الأمر بالإبعاد في الجنائيات الواقعة على العرض". ثم جاء التعديل رقم (34) لسنة 2005 في نص المادة السابقة، فشدد العقوبة في قضايا الجنح، وجعل الإبعاد فيها وجوباً سواء أكانت جنائية أو جنحة، وأغلق باب سلطة المحكمة في تدبير الإبعاد بقضايا الجنح الواقعة على العرض؛ فقد أصبح نص المادة بعد التعديل: «يجب الأمر بالإبعاد في الجرائم الواقعة على العرض».

الآخر فهو الإبعاد الإداري بصفته تدبيراً جنائياً تقتضيه المصلحة الأمنية حفاظاً على استقرار الأوضاع الحياتية لمواطني ومقيمي بعض الدول المطبق فيها، عبر استئصال عناصر الإجرام والفساد من أراضيها، إذ الغرض منه حماية المجتمع من العناصر السيئة والمسيئة؛ ويصدر الإبعاد الإداري من سلطات الدولة بحكم حرصها على أمن الدولة. وفي ظل وجود حدود بين الدول وتبعية كل شخص إلى جنسية دولة معينة فلا يكون الإبعاد إلا للشخص الأجنبي غير المواطن، ولا يتأتى الإبعاد في حق المواطن لأن الدولة هي المسؤولة عن إصلاحه وتأهيله.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن الجرائم التي يتم على أساسها الإبعاد الإداري، تشمل القضايا غير الأخلاقية ولعب القمار والاعتداءات على الأرواح، وغير ذلك مما يندرج تحت مسمى الأمن المجتمعي خصوصاً قضايا المخدرات، إذ من الخطورة إبقاء مرتكبي مثل هذه الجرائم في الدولة بعد انقضاء فترات محكوميتهم لما يشكلونه من خطر على غيرهم؛ ولا يُتخذ قرار إبعاد أي مذنب اعتباطاً، بل قبيل الإفراج عن أي سجين ترد إلى وزارة الداخلية قائمة بمن قضوا فترات محكوميتهم والسوابق التي ارتكبوها قبلاً، ومن ثم يتم النظر في الجرائم التي ارتكبت وما إذا كانت من النوع المهدد للأمن من عدمه، وبناء على ذلك يصدر قرار بإبعاد من يُشكل خطورة أمنية على الدولة.

ويعتمد الإبعاد على نوع الجريمة المرتكبة وحجمها؛ فمن يتعدى منزلياً على الغير، أو يمارس أفعالاً منافية للأداب العامة، أو يتاجر في أشياء ممنوعة أو يرتكب سرقات كبيرة يجب إبعاده على الفور، وهناك بعض الدول التي تقرر إبعاد البعض بمجرد ارتكابهم أي مخالفات ولو بسيطة، ويعتبر الإبعاد الإداري في الحالات التي يتخذ فيها نهائياً، ويدرج اسم المبعد ضمن القائمة السوداء.

وتتم إجراءات الإبعاد الإداري في دولة الإمارات وفقاً لنصوص قانونية أجازت لوزارة الداخلية متى رأى أن هناك أمورا أمنية تستدعي اتخاذ ذلك الإجراء عن طريق مديري إدارات الشرطة بالدولة وذلك وفقاً لقواعد وأسس موضوعة وبناء على تقارير أمنية مدروسة مبنية على أسباب مرتبطة بالخطورة الأمنية التي تستدعي القيام باتخاذ أمر الإبعاد الإداري لمصلحة المجتمع عامة.

كما يُتخذ قرار الإبعاد الإداري أيضاً في حالة ارتكاب شخص ما لجريمة يحال على إثرها للمحكمة ولا يتم النظر في القضية بسبب عدم الاختصاص المكاني إذا كان ارتكابها تم خارج الدولة وخاصة في جرائم تعاطي المخدرات وبالتالي فوفقاً لتقارير المختبر الجنائي التي تثبت تعاطي الشخص للمخدرات في بلده يتم صدور أمر بإبعاده إدارياً بسبب عدم الاختصاص المكاني.

ونظراً للطبيعة الاستعجالية لقرار الإبعاد الإداري المرتبط بحماية المجتمع فقد أناط المشرع اتخاذه بوزير الداخلية، إذ أن الإجراءات الإدارية للمحكمة ربما تعطل تنفيذ قرارات الإبعاد الإداري وتعطي فرصاً لبقاء الشخص الخطر أمنياً لفترة أطول في الدولة. وقرارات الإبعاد الإداري لا بد أن تكون مدروسة وموثقة ببيانات وتتضمن محاضر ضبط واستمارة يوضح فيها سبب الإبعاد مع وجود دعائم قوية لا يمكن أن تخضع لقناعات شخصية دون وجود قناعة مطلقة لمتخذي القرار.

وبعد أن ميزنا بين كل من الإبعاد القضائي والإبعاد الإداري، يجدر بنا أن نشير إلى أن بعض الباحثين يرى أن الفقه الدولي يذهب إلى "أن إبعاد الأجنبي ليس عقوبة توقعها الدولة على الأجنبي، بل هو إجراء إداري تتخذه الدولة صوناً لبقائها"، وذلك دون أن يضمن عباراته أدنى إشارة إلى الإبعاد القضائي<sup>(1)</sup>.

وسأتناول في هذا الفرع ما استقر عليه قضاء كل من المحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة تمييز دبي، حول موضوع إبعاد عديمي الجنسية؛ بادئين أولاً بالمحكمة الاتحادية العليا، ومثنين بمحكمة تمييز دبي.

**أولاً- المحكمة الاتحادية العليا:** استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا على حظر إبعاد عديمي الجنسية عن البلاد، حيث قضت بأنه "وإن كانت المادة 63 من القانون 95/14 في شأن مكافحة المواد المخدرة والمؤثرات العقلية تنص على أنه (بالإضافة إلى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون يحكم بإبعاد الأجنبي الذي حكم بإدانته في إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون) إلا أنه قد استقر قضاء هذه المحكمة على أن (عقوبة الإبعاد لا تسلط إلا على من له بلد آخر يمكن إبعاده إليه. أما من لا يحمل جنسية أي دولة فإنه يستحيل إبعاده. إذ لا يوجد له بلد آخر سوى المكان الذي استوطن فيه بالدولة)....، ولما كان الأمر بالإبعاد في هذه القضية يستحيل تنفيذه لعدم وجود جنسية للطاعن مما يتعدّر معه نفيه لأية دولة أخرى ويستحيل معه تنفيذ حكم الإبعاد في حقه كتدبير مقيد للحرية عملاً بالمادة 5/110 عقوبات، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون معيباً بما يوجب نقضه جزئياً في هذا الخصوص ... الثابت من تحقيقات النيابة العامة ومن محاضر الشرطة أن المطعون ضده الثاني ... بدون جنسية وقد أحالته النيابة العامة إلى المحكمة بهذه الصفة

(1) يُرجع في ذلك إلى صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 418.

فأوردت في أمر الإحالة أنه بدون جنسية كما أنه أثبت أمام المحكمة أنه ولد في هذا البلد، فاتضح من ذلك كله أن ليس له بلد آخر يمكن إبعاده إليه. ومعلوم أن عقوبة الإبعاد المنصوص عليها في المادة (121) من قانون العقوبات إنما يتصور توقيها على أجنبي له جنسية بلد معين يمكن إبعاده إليه، أما من لا يحمل جنسية دولة معينة فإنه يستحيل إبعاده إلى أي دولة أخرى، ومن المقرر أنه لا تكليف بمستحيل؛ لما كان ذلك وكان الثابت من أوراق الملف أن المطعون ضده الثاني بدون جنسية فإن عقوبة الإبعاد في خصوص التهمة المنسوبة إليه تكون غير واردة بحقه وتكون المحكمة المطعون في حكمها بإسقاطها لهذه العقوبة عنه قد أصابت الصواب وحكمت طبقاً لما هو ثابت بالأوراق؛ ومن ثم يكون الطعن برمته غير قائم على أساس ويجب لذلك رفضه<sup>(1)</sup>.

**ثانياً - محكمة التمييز في دبي:** استقر قضاء محكمة تمييز دبي على جواز إبعاد عديمي الجنسية عن الدولة، وتطبيقاً لذلك حكمت بأنه نصت المادة (121) من قانون العقوبات على أن إصدار أمر إبعاد الأجنبي المدان في جنائية واقعة على العرض وجوبي وليس أمراً متروكاً لتقدير المحكمة، وإذا خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وسائر الحكم الابتدائي بعدم إصدار أمر بإبعاد المتهم المميز ضدها حال أنها قد أدين وتحوكت تحت طائلة المادة (365) من قانون العقوبات تأسيساً على أنها قد (قررت أنها في سبيلها للحصول على الجنسية ..) والمراد بالأجنبي هو الشخص (الذي يحمل جنسية دولة أخرى، أما عن أولئك الذين اصطلح على القول عنهم إنهم بدون جنسية والمقيمين على الدوام بدولة الإمارات وارتبطوا بها ارتباطاً وثيقاً فإنه لا يمكن اعتبارهم في حكم الأجنبي في مفهوم المادة 121 عقوبات)، وإذ كانت الأسباب التي ساقها الحكم المطعون فيه في هذا الشأن لا أساس لها في القانون فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون في هذا الصدد بما يوجب نقضه<sup>(2)</sup>.

وخلاصة هذا المطلب أن المحاكم الاتحادية بمناسبة ممارستها لاختصاصات القضاء الاتحادي، واختصاصات القضاء المحلي في بعض الإمارات التي ليس لديها قضاء محلي مستقل؛ قد استقرت على مبادئ إدارية معينة، في حين أن الإمارات التي لديها قضاء محلي مستقل كإمارة دبي قد استقرت على مبادئ إدارية أخرى مغايرة، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى التضارب والتعارض بين المبادئ الإدارية المستقر عليها في الدولة، وبين الاجتهادات القضائية لمحاكم النقض فيها.

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (170) لسنة 25 قضائية، جلسة 2004/09/18.

(2) حكم محكمة تمييز دبي، المتعلق بالطعن رقمي (40) و(42) لسنة 1992 قضائية، جلسة 1992/10/24.

## المطلب الثاني - اختلاف الإجراءات:

فضلاً عن ما مرّ بنا آنفاً من إشكاليات اختلاف بعض المبادئ الإدارية المستقر عليها لدى كل من المحاكم الاتحادية والمحاكم المحلية، وما ينشأ عن ذلك من وجود اختلاف في الأحكام الصادرة عن كل منهما؛ فهناك إشكاليات أخرى تتعلق باختلاف بعض الإجراءات أو المواعيد القضائية التي قد تُحدث أيضاً اختلافاً في الأحكام الصادرة عن كل منهما، وسأعرض خلال هذا المطلب - عبر مبحثين منفصلين - لبيان تلك الإجراءات أو المدد التي تؤثر على قبول الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية، إضافة إلى استعراض بعض الأحكام القضائية.

### الفرع الأول - مدة الطعن على القرار الإداري:

يشترط لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية في القوانين الإدارية المقارنة أن ترفع خلال مدة معينة تعرف بميعاد رفع الدعوى، وهي عادة ما تكون مدة توفيقية يراعي المشرع في تقريرها مصلحتين متعارضتين: مصلحة ذوي الشأن في إتاحة الفرصة الكافية للطعن في قرار الإدارة الذي يمس مباشرة مراكزهم القانونية والإدارية، ومصلحة المجتمع في تحقيق الاستقرار للقرارات الإدارية وعدم تركها لفترة طويلة مهددة بالإلغاء؛ وتوفيقاً بين هاتين المصلحتين، تنص معظم التشريعات على تحديد هذه المدة بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به.

ونظراً لخلو التشريع الإماراتي - حتى وقت قريب - من نص عام يحدد ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري، إلا ما شرّعه بعض القوانين أو نظم إنشاء أو تأسيس بعض الهيئات أو المؤسسات العامة من مواعيد خاصة للطعن على بعض القرارات الإدارية الصادرة عنها، فقد لجأت المحاكم إلى النصوص الناظمة لمواعيد تقادم سماع بعض الدعاوى المنصوص عليها في قانون المعاملات المدنية، الأمر الذي أدى إلى اضطراب أحكام المحاكم في هذا الشأن، إذ أخذت بعضها بالتقادم الطويل المقدّر بخمسة عشر عاماً، فيما أخذ بعضها الآخر بالتقادم الخمسي تارة، والتقادم الثلاثي تارة أخرى، وساد هذا الاضطراب لبعض الوقت دوائر النقض المدنية بالمحكمة الاتحادية العليا قبل أن تستقر على إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل عملاً بالمادة (473) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي<sup>(1)</sup>. إلا أن المشرع قد أدخل تعديلاً على بعض مواد قانون الإجراءات المدنية القائم، وذلك بإصداره

(1) عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، "نموذج القرار الإداري"، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت/ لبنان، بتاريخ 21-22/6/2011.

القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، الذي أصبح نافذاً ومعمولاً به ابتداءً من 2015/03/03؛ وقد نصّ القانون الجديد على أن "لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً"<sup>(1)</sup>.

**1- إخضاع مدة رفع دعوى إلغاء القرار الإداري للتقادم الطويل:** جرت أحكام المحكمة الاتحادية العليا - قبل صدور القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 - على إخضاع مدة الطعن على القرار الإداري لمدة التقادم الطويلة، حيث قضت بأنه "لما كان قضاء المحكمة الاتحادية العليا قد اطرّد على أنه وإن كانت قواعد القانون المدني قد وضعت أصلاً لتحكم روابط القانون الخاص، إلا أن القضاء الإداري له أن يطبق من تلك القواعد مع ما يتلاءم مع هذه الروابط ويتفق مع طبيعتها، اللهم إلا إذا وجد النص التشريعي الخاص لمسألة معينة، فحينئذ يتوجب التزام النص؛ وقد خلا التشريع الاتحادي من أي نص عام يحدد ميعاداً معيناً لرفع دعاوى المنازعات الإدارية ... التي يجوز لذوي الشأن رفعها متى ما كانت دعوى سماعها لم تسقط بمرور الزمان المسقط طبقاً لقواعد قانون المعاملات المدنية الاتحادي، بحسبان أن فكرة مرور الزمان (التقادم) المسقط للدعوى لا تتعارض في طبيعتها ومفهومها مع روابط القانون العام. ولما كان قانون المعاملات المدنية الاتحادي، تكفل في المواد من 473 حتى 488 ببيان أنواع وأحكام مرور الزمان المسقط للدعوى، حينما قرر مواعيد محددة لسماع بعض الدعاوى، ورتب على عدم مراعاتها جزاء عدم السماع؛ فحدّد ميعاد سنتين لحقوق التجار والصناع عن أشياء وردوها لأشخاص لا يتجرّون في هذه الأشياء، وحقوق أصحاب الفنادق والمطاعم عن أجر الإقامة وثمان الطعام، وحقوق العمال والخدم والأجراء ... (م/476)، وميعاد ثلاث سنوات لسماع دعوى الضمان الناشئة عن الفعل الضار والنافع ودعوى عدم نفاذ التصرف (م/1/298، 336، 400)، وخمس سنوات لسماع دعاوى المطالبة بالحقوق الدورية المتجددة، ودعاوى حقوق الأطباء والصيدلة والمحامين والمهندسين والخبراء والأساتذة والمعلمين والوسطاء، وكذلك دعاوى رد ما يستحق رده من الضرائب والرسوم إذا دفعت بغير حق (م/475، 484)؛ وخمس عشرة سنة لسماع باقي الدعاوى التي لم يحدد المشرع لها ميعاداً خاصاً بها، ومنها دعوى إلغاء القرار الإداري، الأمر الذي يتعين بشأنها الرجوع إلى الميعاد العام الطويل باعتباره هو الأصل لميعاد سماع الدعاوى. ولئن كانت المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم 10 لسنة 1973، أعطت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون

(1) نص المادة (84) مكرراً من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 المعدّل للقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992.

المقارن في حال عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها، إلا أن حدّ هذه الصلاحية إكمال نقص أوسدّ فراغ في التشريع الوطني، دون أن ترقى تلك الصلاحية إلى حدّ استحداث مواعيد وآجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب أو رسم طرق طعن في الأحكام، لاتصال كل ذلك بالنظام العام. ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري يؤدي تقويته إلى تحصن القرار من رقابة القضاء، هو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في تشريع وطني، وليس سداً لنقص أو إكمالاً لفراغ في تشريع قائم، ومن ثم فإن الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز<sup>(1)</sup>.

وقد أكّدت المحكمة ذلك، قائلة إن "قضاء هذه المحكمة جرى على أنه ... لئن كانت المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم (10) لسنة 1973، أجازت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون المقارن في حال عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها، إلا أن حد هذه الإجازة إكمال نقص أو سد فراغ في التشريع الوطني دون أن ترقى تلك الصلاحية إلى حد استحداث مواعيد وآجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها، أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب، أو رسم طرق طعن في الأحكام؛ لاتصال كل ذلك بالنظام العام، ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري يؤدي تقويته إلى تحصن القرار الإداري من رقابة القضاء، وهو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في التشريع الوطني الإماراتي، وليس سداً لنقص أو إكمالاً لفراغ في تشريع قائم، ومن ثم فإن الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز، مما يغدو معه النعي واجب الرفض"<sup>(2)</sup>.

## **2- استثناءً من التقادم الطويل، فهناك قوانين اتحادية، ومحلية حددت ميعاداً معيناً للطعن**

### **على القرار الإداري، ومنها:**

- قانون الموارد البشرية الاتحادي الذي حدد مدة لا تسمع بعدها دعوى إلغاء القرار الإداري، وهي ستون يوماً تسري فقط على القرارات الإدارية التي تصدر وفقاً لأحكام هذا القانون، وعلى الجهات الخاضعة له. حيث نص على أن "لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار"<sup>(3)</sup> وبموجب هذا النص فإن المدة التي حددها المشرع لسماع دعوى الطعن

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (244) لسنة 2009 إداري - جلسة 2010/03/29.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعون أرقام 245 و 247 و 313 لسنة 2009 إداري - جلسة 2010/04/21.

(3) المادة (116) من قانون الموارد البشرية الاتحادي.

بالغاء القرار الإداري ينحصر نطاق تطبيقها في القرارات الإدارية الصادرة وفقاً لأحكام هذا القانون فقط، وحصر ذلك في الجهات الخاضعة لهذا القانون.

ومن ذلك ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا قائلة: "حيث إن الطعن أقيم على سببين ينعى الطاعنون بأولهما على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون حينما قضى بعدم سماع الدعوى لمرور الزمان استناداً إلى المادة (116) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية التي حددت ميعاد سماع دعوى الإلغاء بستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار. حال أن ميعاد الطعن على القرارات الإدارية الصادرة تطبيقاً لقانون قوة الشرطة والأمن لا تخضع تلك القرارات للميعاد سالف البيان، باعتبار أن ميعاد الستين يوماً هو خاص بالقرارات الصادرة تطبيقاً لأحكام قانون الموارد سالف الذكر. وهو ما خالفه الحكم المطعون فيه وأخطأ في تطبيقه، الأمر الذي يتعين معه نقضه، وحيث إن هذا النعي سديد، ذلك أن قضاء هذه المحكمة جرى على أنه ولئن كانت القوانين تكمل بعضها البعض، وكانت الإحالة من قانون خاص إلى قانون عام جائزة ومقبولة وفق النظرية العامة للقانون. إلا أنه يشترط لصحة هذه الإحالة ألا يكون حكم النص المحال إليه خاصاً بالقانون المحال ذاته لا بغيره من القوانين. لما كان ذلك وكان النص في المادة (116) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أن "لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار" يدل على أن خطاب هذه المادة ينصرف إلى القرارات الإدارية التي تصدر تطبيقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون وحده دون القوانين الأخرى التي قد يقتضي تطبيقها إصدار قرارات إدارية من الإدارة المعنية؛ وإذ انحرف الحكم المطعون فيه بمعنى النص الوارد في المادة (116) من المرسوم بقانون آنف البيان عن مراد الشارع منه، وصرف ألفاظه عن ظاهره بغير دليل، حينما خلص إلى انطباق النص على النزاع وقضى بعدم سماع دعوى الإلغاء مؤيداً الحكم المستأنف، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تأويله وتطبيقه، وقاده هذا الخطأ إلى عدم بحث طلبات الطاعنين ليقول فيها كلمته، فإنه يكون معيباً بما يوجب نقضه نقضاً كلياً دونما حاجة لبحث السبب الثاني، على أن يكون مع النقض الإحالة"<sup>(1)</sup>.

وهو أيضاً ما أكدته المحكمة ذاتها، فقالت إن "المدعي قد تجاوز ميعاد الستين يوماً للطعن بإلغاء القرار عملاً بالمادة (116) من قانون الموارد البشرية وهو ما انتهى إليه الحكم المطعون فيه صحيحاً إذ اعتبر أن علم الطاعن بقرار إنهاء خدمته وعدم الطعن عليه في الميعاد يعتبر مانعاً من سماع دعواه فإنه صادف صحيح القانون والذي بموجبه أعمل مدة الستين يوماً

المقررة للطعن على القرار بإنهاء خدمة الموظف نظراً لأن الجهة الإدارية خاضعة لقانون الموارد البشرية الاتحادي، وقرارها بإنهاء الخدمة كان وفقاً لأحكام هذا القانون<sup>(1)</sup>.

- القانون رقم (5) لسنة 2001 الذي أصدرته إمارة الشارقة بشأن الخدمة المدنية، والذي شرّعت من خلاله - خلافاً للمدد التي حددها المشرع الاتحادي - مدة (5) سنوات بالنسبة للمطالبة بالمستحقات المالية الناشئة عن تطبيق أحكام القانون، بما يفيد عدم قبول تلك الدعوى بعد مرور مدة (5) سنوات.

**3- إخضاع الطعن على القرار الإداري لمدة الستين يوماً:** نظراً للاضطراب الذي ساد تحديد محاكم الدولة لمدة الطعن على القرار الإداري، وما أثاره هذا الأمر من إشكالات؛ فقد تدخل المشرع الاتحادي فأدخل تعديلاً على بعض مواد قانون الإجراءات المدنية القائم، وذلك بإصداره القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، الذي أصبح نافذاً ومعمولاً به ابتداءً من 2015/03/03؛ وقد نصّ القانون الجديد على أنه "لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً"<sup>(2)</sup>.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في حكم حديث لها عدم قبول دعاوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) يوماً من الإعلان أو العلم اليقيني، جاء ذلك على خلفية نقضها حكماً صدر في حق إحدى المؤسسات العاملة في مجال الحج والعمرة، حيث تبين للمحكمة أن الحكم المطعون فيه قد خالف القانون، حيث لم يفتن لتظلم المؤسسة من قرار سحب رخصتها وما فرض عليها من جزاء؛ وأكدت المحكمة في حيثيات حكمها، أنه "لما كان من المقرر أن القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، الذي أصبح نافذاً ومعمولاً به ابتداءً من 2015/03/03، ونص في المادة الخامسة منه على أن «يلغى كل حكم يخالف أو يتعارض مع أحكام هذا القانون»، ومؤدى ذلك، وعلى ما استقر عليه فقه المرافعات وما جرى به قضاء هذه المحكمة، أنه ابتداءً من تاريخ العمل بقانون الإجراءات المدنية وما يطرأ على قواعده من تعديل، وإعمالاً للأثر الفوري والمباشر لهذا القانون، تكون أحكامه هي الواجبة التطبيق، ويلغى

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (290) لسنة 2013 إداري.

(2) نص المادة (84) مكرراً من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 المعدل للقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992.

كل ما يتعارض معها، ويحدث الإلغاء أثره من تاريخ نفاذ القانون، ولما كان ذلك وكانت المادة 84 مكرراً من القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2014 المشار إليه سابقاً تنص على أن «لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً»، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، ويجب أن يبيت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذ أصدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال»<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني - الإجراءات المتعلقة بالتظلم:

عرّف البعض التظلم بأنه التماس مقدم من صاحب العلاقة من الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار أو الرئيس الأعلى يطلب فيه إعادة النظر في القرار الصادر برفض العقوبة عليه، من خلال سحبه أو إلغائه أو تعديله<sup>(2)</sup>.

وتتجلى أهمية التظلم في كونه يمثل فرصة للإدارة لإعادة النظر في قراراتها بنفسها وتقييمها في ضوء المعلومات والأسباب التي تقدم بها الموظف في تظلمه وهو ما يزيد من هيبة الإدارة وثقة الأفراد بها، كما أنه يخفف الأعباء عن كاهل القضاء في حل العديد من المنازعات الإدارية، فضلاً عن أنه يُجنب الموظفين الكثير من الإجراءات القضائية الطويلة والمكلفة<sup>(3)</sup>.

والتظلم قد يكون وجوبياً يتعين على الموظف تقديمه أمام جهة الإدارة قبل الطعن عليه أمام المحكمة المختصة، وإلاّ قضي بعدم قبول الطعن، أو جوازياً بحيث يكون للموظف حرية التظلم أمام الجهة الإدارية أو اللجوء مباشرة للطعن على القرار الإداري أمام المحكمة المختصة مباشرة.

### 1- الأصل أن القانون الإماراتي لم ينص على التظلم الوجوبي، فالتظلم أمام الجهة الإدارية يعدّ تظلمًا جوازياً، فالموظف مخير بين التظلم أمام الجهة التي عيّنها المشرع وفقاً للتشريع

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (314) لسنة 2016 إداري - جلسة 2016/10/12.

(2) خالد محمد المولى، السلطة المختصة برفض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، 2012، ص 312-313.

(3) خالد محمد المولى، السلطة المختصة برفض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، ص 312-313.

الصادر عنه، وخلال المدة المحددة، وبين اللجوء مباشرة إلى القضاء العادي وفقاً للاختصاص. وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا حين قضت بأن "من المقرر في فقه القانون الإداري أن التظلم من قرار تصدره الإدارة يعتبر وسيلة يسمح بها القانون حسبما يتراءى لها في ضوء اعتبارات الصالح العام مراجعة الموضوع برمته فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه بإحلال آخر محله، أو تعده، كما لها أن ترفض التظلم. ويعتبر قرار الإدارة بصدده هذا التظلم هو الموقف الإداري النهائي في الموضوع، ولا يبقى بعد ذلك لصاحب الشأن سوى طريق الطعن القضائي ضده أمام القضاء الإداري إن كان لذلك وجه"<sup>(1)</sup>.

إلا أنه استثناءً من ذلك، فإن التظلم يعدّ وجوباً وفقاً للنظام الخاص بالدعاوى الحكومية في دبي فلا تقبل الدعوى أمام محاكم دبي المحلية بشأن النزاعات بين الأفراد والجهات الإدارية المحلية دون اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها بموجب القانون رقم (10) لسنة 2005 بشأن قضايا الحكومة، والتي تعدّ إجراءات تقاضٍ تتعلق بالنظام العام، وهو ما يجعل مخالفتها يترتب عليها عدم قبول الدعوى لدى المحكمة.

وهكذا يتضح أنه لم تكن هناك إجراءات موحدة بشأن مواعيد قبول أو تقادم أو سقوط الدعوى الإدارية، ولا بشأن الإجراءات اللازمة للتمكن من عرض النزاع على القضاء من حيث التظلم من القرار الإداري وكونه وجوبياً أو إلزامياً. وهو ما كان يثير إشكالية للأشخاص المتنازعين نزاعاً إدارياً، حيث يصعب عليهم تحديد ميعاد قبول الدعوى أو تقادمها أو تحديد الإجراءات اللازم اتباعها قبل عرض النزاع أمام القضاء؛ وهو ما أدى بالمشروع في دولة الإمارات إلى تنظيم إجراءات ومواعيد قضائية موحدة بشأن دعاوى المنازعات الإدارية، حيث صدر القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، الذي أصبح نافذاً ومعمولاً به ابتداءً من 2015/03/03، وقد نصت فيه المادة (86) مكرر، على أن «لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً».

### المطلب الثالث - تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية:

وضّح مما سبق أن المحكمة الاتحادية العليا كانت تعمل بمبدأ رجعية القرار الإداري وذلك بإلزام الإدارة بإعادة الموظف لعمله، ودفع رواتبه عن الفترة من تاريخ إنهاء خدمته لحين

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالطعن رقم (493) لسنة 2011 إداري، جلسة 2012/01/11.

صدر الحكم، وذلك قبل اعتناق المحكمة للمبدأ الجديد وفقاً للقانون الإداري المقارن القاضي بمشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري دون إلزام الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل.

وقد سبق بيان أن محاكم الاستئناف مازالت تصدر أحكاماً مخالفة للمبدأ الجديد الذي استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا، وتلك الأحكام الاستئنافية يتعين على الإدارة الالتزام بتنفيذها إلا في حال الطعن عليها أمام المحكمة الاتحادية العليا وقبول طلب وقف تنفيذها؛ لذا فإن ثمة عقبات تقف في طريق تنفيذ هذه الأحكام سواء منها تلك التي أصدرتها المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للمبدأ السابق، أو تلك الصادرة من محكمة الاستئناف قابلة للتنفيذ؛ وهو ما أكدته قاضي تنفيذ محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية حيث صرح بأن "هناك نحو 1700 قضية قيد التنفيذ بحسب آخر إحصاء حتى ديسمبر 2010 نظراً لوجود معوقات قانونية تحول دون تنفيذ بعضها، وعزا تأخر تنفيذ هذه الأحكام إلى أن بعض الأحكام يحتاج إلى بعض الوقت لتنفيذها، والبعض الآخر يكون بسبب إعادة هيكلة تلك المؤسسات الحكومية وتغيير مسمياتها أثناء نظر القضية ومن ثم تكون الجهة الجديدة غير معنية قانوناً بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد المدعى عليها في الأساس؛ إذ يفترض على الخصوم عند رفع الدعوى أو أثناء نظرها تصحيح شكل الدعوى في حال صدر قانون بإعادة هيكلة الجهة المدعى عليها وذلك لضمان سرعة تنفيذ الأحكام بعد صدورها. موضحاً أنه جار العمل بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة على وضع الآليات الصحيحة لتنفيذ تلك الأحكام"<sup>(1)</sup>.

وقد حصر الرئيس السابق للمحكمة الاتحادية العليا في الإمارات، ورئيس الدائرة الإدارية في المحكمة ذاتها، تلك العقبات في زميرتين: عقبات ذات طبيعة قانونية وعقبات ذات طبيعة واقعية<sup>(2)</sup>. وسأستعرض تالياً تينك الزميرتين من العقبات، مع عقبات أخرى أرى أن لها أهمية في هذا المنحى.

### الفرع الأول - عقبات ذات طبيعة قانونية:

تتمثل العقبات ذات الطبيعة القانونية في ما يلي:

**1- غياب تنظيم تشريعي خاص بتنفيذ الأحكام الإدارية** فالدعوى والمنازعات الإدارية تنتظر أمام الدوائر الإدارية في المحاكم الاتحادية العادية، وفق قواعد وأصول قانون الإجراءات

(1) جريدة الإمارات اليوم، تاريخ 2011/03/02.

(2) عبدالوهاب عبدول، إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها، ورقة عمل مقدمة خلال المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، المنعقد في أبوظبي 11-12/09/2012.

المدنية الاتحادي، وتُنَفَّذ الأحكام الصادرة من تلك الدوائر في تلك المنازعات وفق قواعد القانون ذاته، ما لم يوجد نص خاص في قانون آخر؛ وحيث لم يتضمن قانون الإجراءات المدنية الاتحادي الوسائل اللازمة للتمكن من إجبار الإدارة وإلزامها بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها والحائزة لقوة الشيء المقضي به، كما لم يتضمن صيغة تنفيذية خاصة بالأحكام الإدارية؛ فإن تنفيذ هذه الأحكام يمثل إشكالية كبرى.

ولا يخفى ما لهذا الغياب التشريعي من تأثير واضح على مسألة التنفيذ، نظراً لاختلاف طريقة تنفيذ الأحكام الإدارية عن طريقة تنفيذ الأحكام العادية<sup>(1)</sup>؛ فهذا الغياب يمثل عقبة كبرى ليس فقط فيما يتعلق بكيفية إجبار الإدارة على التنفيذ أو إجراءات هذا التنفيذ وصيغته التنفيذية، إنما أيضاً من حيث كيفية توقيع الجزاء على الإدارة حال امتناعها عن التنفيذ، أو تقاعسها أو رفضها الصريح للتنفيذ، وكيفية تحديد المسؤول عن التقاعس أو عدم التنفيذ، والجزاء المقرر لذلك، وكيفية توقيع ذلك الجزاء وإجراءاته.

**2- غياب قاضي التنفيذ الإداري:** لا يوجد في النظام القضائي الاتحادي، محكمة تنفيذ إدارية، أو قاضي تنفيذ إداري؛ لذا فإن تنفيذ الأحكام الإدارية يتم بمعرفة قاضي التنفيذ العام الذي يتبع في تنفيذه الأحكام الإدارية ذات القواعد والمواعيد والإجراءات التي يتبعها عند تنفيذه للأحكام العادية. وقاضي التنفيذ محكمة قائمة بذاتها، لها اختصاصاتها التي حددها القانون والتي لا تختص بها غيرها من المحاكم، وتتبع أمامها الإجراءات التي تتبّع أمام المحكمة الابتدائية، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. وهو الأمر الذي يعزى له تعثر الأحكام القضائية الإدارية وتأخر تنفيذها، ويفسر أيضاً تباين وتغاير مواقف محاكم التنفيذ عند تنفيذ الحكم الإداري.

### **3- غياب آلية خاصة بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الجهات الإدارية المحلية:** لم

تحدد قوانين الاختصاص القضائي بين الجهتين الاتحادية والمحلية كيفية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة المحلية لصالح الجهة الإدارية الاتحادية، ورغم أن المحاكم المحلية تطبق أحكام وقواعد قانون الإجراءات المدنية إلا أن الأمر يبدو أكثر تعقيداً فيما لو كان الحكم المنفذ حكماً اتحادياً يُنفذ أمام محكمة اتحادية؛ ذلك أن تنفيذ أحكام القضائيين الاتحادي والمحلي محكوم بقواعد القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1973 في شأن تنظيم العلاقات القضائية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، وأن المادة (15) من هذا القانون تنص على أن "لا يسرى هذا القانون على الأحكام التي تصدر ضد سلطات الإمارات المطلوب إليها التنفيذ أو ضد أحد

(1) المحور الرابع من ورقة العمل المذكورة في هامش الصفحة السابقة.

موظفيها عن أعمال قام بها بسبب الوظيفة" فضلاً عن أن لدى بعض الإمارات إجراءات خاصة بها فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية منظمة بقواعد قانونية محلية خاصة بالإمارة. ومن هنا تتور إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الاتحادية ضد الجهات الإدارية المحلية الأمر الذي يستدعي سن تشريع لتنفيذ الأحكام الإدارية الاتحادية، وذلك بتوفير وسائل إجبار لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية ضد الجهات المحلية.

**4- غموض منطوق الحكم:** قد يكون لغموض منطوق الحكم الإداري وعدم وضوح عباراته ودلالات ألفاظه أثر في تأخير تنفيذه، أو في تعدد الاجتهادات والتأويلات عند تنفيذه، وقد يكون سبباً في رفع الإشكالات أو حتى الطعون؛ وعليه فكلما كان منطوق الحكم واضحاً في معناه، وقاطعاً في دلالاته، وحاسماً في مدلوله، لا يحتمل اجتهاداً أو تأويلاً أو اختلافاً، كان ذلك مدعاة إلى سرعة تنفيذه. فضلاً عن أن وضوح المنطوق يحدد الجهة أو الجهات الملزمة بخطاب الحكم بما يُسهّل محاسبتها حال تقصيرها في تنفيذه.

#### الفرع الثاني - عقبات ذات طبيعة واقعية:

تتمثل هذه العقبات في ما يأتي:

**1- الموقف السلبي للإدارة:** يلاحظ أن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية يكون غالباً ناتجاً عن موقف سلبي من قبل الإدارة، التي تقوم بخلق صعوبات وعقبات قانونية أو مادية لتفادي تنفيذ الحكم الصادر ضدها، إما بشكل كامل أو تنفيذها ولكن بشكل ناقص أو بشكل معيب أو على نحو متراخ. ففي واقعة قضت المحكمة بإعادة موظف إلى عمله بعد مضي ثلاث سنوات على صدور قرار فصله، لكنها امتنعت عن الأمر بصرف مرتبه عن تلك السنوات. وفي واقعة أخرى سحبت البلدية أرضاً مملوكة للمدعي ومنحتها لشخص آخر أقام عليها بناءً سكنياً ضخماً، فطالب الورثة بأرض مورثهم وقضت لهم المحكمة بتعويض نقدي عادل، إلا أن البلدية رفضت صرف المبلغ وعرضت عليهم أرضاً في منطقة منعزلة لا تتوافر فيها الخدمات... الخ.

**2- دواعي النظام العام:** قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم بشكل دائم أو مؤقت حفاظاً على النظام العام، وذلك إذا كان من شأن التنفيذ المساس بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكنية العامة؛ فإزالة مكان للعبادة خاص بطائفة معينة - مثلاً - قد يترتب عليه

إخلال بالأمن العام أو السكنية العامة. وكذلك الشأن في إزالة مجلس أو خيمة يجتمع فيها أبناء قبيلة أو عشيرة معينة.

3- دواعي المصلحة العامة: قد ترفض جهة الإدارة تنفيذ الحكم الإداري مستتدة في ذلك إلى دواعي المصلحة العامة. وهنا تتعين الإشارة إلى أن غموض مفهوم المصلحة العامة، قد يدفع الإدارة إلى الامتناع عن تنفيذ الحكم استناداً لهذه الذريعة.

4- البند المالي المستقل لتنفيذ الأحكام: قد تتأخر الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها دون أن يكون لديها قصد سيء، وإنما بسبب صعوبة واقعية تتمثل في عدم وجود بند مالي خاص ومستقل ضمن بنود أبواب ميزانيتها لتمويل تنفيذ الأحكام القضائية التي قد تصدر في مواجهتها.

5- طبيعة الجهاز الإداري وتكوينه وهيكلته: يصطدم تطبيق قواعد التنفيذ الخاصة بالأفراد في بعض الأحيان بصعوبات ناجمة عن طبيعة الجهاز الإداري نفسه؛ فالإدارة الصادر ضدها الحكم كشخص معنوي تختلف عن الفرد من حيث تنظيمها وطبيعة المهام الموكلة إليها، وهو ما يؤدي إلى تعقيد وتأخير اتخاذ القرار، وبالتالي التأخر في إجراءات التنفيذ لا سيما إذا كانت قرارات الإدارة تخضع لمداولات أو موافقات أو اجتماعات أو بحاجة لمصادقة من جهات معينة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعقيد مسألة التنفيذ نتيجة تعدد إجراءات أو مستويات اتخاذ القرار.

6- إعادة هيكلة جهة الإدارة: قد يؤدي إعادة هيكلة جهة الإدارة، سواء بضمها لوزارة أو جهة إدارية أخرى، أو تغيير مهامها ووظائفها، أو تغيير مسمى جهة الإدارة أو اختصاصاتها، أو هيكلتها بالكامل، أو إلغاء الجهة الإدارية كشخص معنوي، يؤدي إلى ضياع حق الشخص المنفذ له قبل الإدارة؛ لذا فإنه يتعين وضع إجراءات وقوانين تنظم وتحدد الجهة المسؤولة في حال إعادة هيكلة جهة الإدارة للتمكن من استيفاء حقوق الأشخاص تجاهها والحفاظ على تلك الحقوق.

7- إشكاليات شخصية: إن طبيعة الجهات الإدارية ذات الهيكل الإداري البسيط الذي يمكن من التواصل المباشر بين الموظفين والمدراء والمسؤولين فيها، قد تعيق عملية التنفيذ نظراً لوجود خلافات بين الموظف المنفذ لصالحه، والمسؤول - متخذ القرار المطعون عليه -

لا سيما وأن الموظف قد اتخذ إجراءات قضائية تجاه القرار الصادر من قبل هذا المسؤول، مما قد يثير عداوات أو خلافات شخصية تدفع هؤلاء المدراء أو المسؤولين إلى استغلال صفة الجهة الإدارية في تعمد الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح الموظف لأسباب غير منطقية، أو تأخير وعرقلة تنفيذها نكايه به، خاصة مع صعوبة إثبات تعمد امتناعهم أو عرقلتهم تنفيذ تلك الأحكام، وعدم وجود مسؤولية شخصية قانونية تترتب على أفعالهم أو جزاءات تفرض عليهم بمقتضى القانون.

\*\*\*\*\*

## الخاتمة

تناولت هذه الدراسة مقارنة بين نظامين قانونيين رئيسيين هما النظام الموحد والنظام المزدوج؛ نظراً لما يتميز به الأول من وحدة القضاء ووحدة القانون المطبق بالنسبة للإدارة والأفراد، حيث لا يوجد فيه قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي؛ فالقضاء العادي هو المختص بنظر كافة الدعاوى والمنازعات بما فيها المنازعات الإدارية، وفيه تتبّع الدعاوى الإدارية الإجراءات ذاتها التي تنتظر بها سائر الدعاوى المدنية؛ في حين أن النظام الآخر يمثل ازدواجاً قضائياً وازدواجاً قانونياً، أي أنه يوجد قضاء إداري وقانون إداري بجوار القضاء العادي والقانون الخاص.

والهدف من هذه الدراسة هو بيان كيفية نظر المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة التي نص دستورها في مادته (102) على إسناد نظر المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي الذي أنشئ عام 1973، أما المنازعات الإدارية داخل مدن الإمارات التي لا تدخل ضمن نطاق القضاء الاتحادي، فتختص بها المحاكم المحلية لكل إمارة دون رقابة من القضاء الاتحادي، فضلاً عن عدم وجود قضاء إداري مستقل، أو مبادئ وأسس وقواعد إدارية مقننة؛ وهو ما سبب العديد من الإشكاليات التي تم استعراضها من خلال بيان اختلاف الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الإدارية بين القضاء الاتحادي والقضاء المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة، وإشكاليات التنفيذ والإجراءات؛ وبذلك تخلص هذه الدراسة إلى ضرورة استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي وذلك مراعاة لخصوصية المنازعات الإدارية، وأهمية تقنين المبادئ والقواعد الإدارية بعد دراستها وتوحيدها لتكون أساس ذلك القضاء الإداري وصولاً للهدف الرئيس وهو وحدة الأحكام وعدم تعارضها بشأن تفسير النصوص وإعمالها، وذلك لما يمثله القضاء الإداري من ضمانة حقيقية لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة، فضلاً عما يمثله من حماية للإدارة في مواجهة المتعاقدين معها.

وقد استعرضت الدراسة صور التنظيم القضائي في الدول الفيدرالية والدول البسيطة، وطبيعة المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري وأنواع هذه المنازعات، وصولاً إلى كيفية الفصل في تلك المنازعات في دولة الإمارات من خلال بيان القضاء المختص بذلك والتشريعات المتعلقة بتلك المنازعات في الدولة، وأخيراً بيان الإشكاليات الناشئة عن الوضع الراهن في دولة الإمارات. وخُصت من ذلك إلى بعض التوصيات والنتائج، نبينها على النحو التالي:

## أولاً: النتائج

سعت دولة الإمارات العربية المتحدة جاهدة إلى تنظيم العمل الإداري والفصل في المنازعات الإدارية التي تكون جهة الإدارة في الدولة طرفاً فيها، وذلك بشكل يتسق مع طبيعة تلك المنازعات الإدارية من خلال محاولات عديدة، ابتداءً من إصدار تشريعات تتصل وتنظم الجوانب الإدارية، كقوانين الخدمة المدنية والوظيفة العامة، وقوانين العقود والمناقصات، وقوانين إدارة الموارد البشرية الحكومية الاتحادية أو المحلية وغيرها من التشريعات التي تتصل بعمل الإدارة، وصولاً لما تقوم به المحكمة الاتحادية العليا من جهود مضيئة لمسيرة القانون الإداري المقارن، واجتهادات وتفسيرات ومبادئ القضاء الإداري المقارن في الدول ذات القضاء المزيج من خلال إسقاط تلك المبادئ أو التفسيرات على المنازعات الإدارية التي تفصل فيها مما لم يصدر المشرع الإماراتي تشريعات تنظمه، محاولةً منها لإكمال نقص أو سدّ فراغ تشريعي في الدولة، إلا أن ذلك التطبيق لا يعدو أن يكون مجرد اجتهادات وآراء لا ترقى إلى استحداث مواعيد أو آجال لسقوط الدعاوى أو عدم سماعها، أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب، أو رسم طرق وإجراءات معينة للطعن في القرارات أو الأحكام، أو تقرير مبادئ لا يمكن تعديلها أو تغييرها، لا سيما أن القانون قد أباح للمحكمة اللجوء إلى أحكام القواعد العامة، أو الشريعة الإسلامية، أو القانون المقارن، وهو ما يفيد جواز لجوء المحكمة لأي من تلك المصادر دون التزام بتطبيق القانون المقارن، وهو أمر مردّه اقتناع المحكمة بما استندت إليه في حكمها طالما بقي ضمن نطاق صلاحياتها واختصاصاتها.

وهذه العقبة التي قد يثيرها عدم وجود تقنين إداري في الدولة يشرّع مواعيد وإجراءات تقاضي وتنفيذ خاصة بالمنازعات الإدارية، تتصافر وتتأزر مع عقبات أخرى فتعمل على تفاقمها ونموّها، خاصة مع تزايد تطور الدولة وانفتاحها على العالم الخارجي؛ ومن تلك العقبات ما يلي:

1- وجود أكثر من محكمة نقض في الدولة، متمثلة في المحكمة الاتحادية العليا - كمحكمة اتحادية - ومحاكم نقض محلية أنشئت في عدة إمارات من الدولة كمحكمة النقض في إمارة أبوظبي، ومحكمة تمييز دبي، ومحكمة تمييز رأس الخيمة؛ وهو ما أدى لتضارب الأحكام في الدولة وتعارضها واعتناق أكثر من مبدأ أو تفسير بشأن النزاع الواحد تبعاً لمبادئ وتفسيرات واجتهادات محكمة النقض التي تفصل فيه، وما تستند إليه من قواعد عامة أو قانون مقارن أو شريعة إسلامية، لا سيما أن القضاة في تلك المحاكم تختلف توجهاتهم ورؤاهم وفقاً لمعتقداتهم المختلفة وثقافتهم المتباينة تبعاً لاختلاف جنسياتهم.

وإذا ما نظرنا إلى الدول التي تعتنق نظاماً سياسياً مشابهاً للنظام السياسي في دولة الإمارات العربية المتحدة (كدولة اتحادية أو فيدرالية)، وتعتمد كذلك مبدأ القضاء الموحد،

نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية رغم تعدد ولاياتها التي تفوق الخمسين ولاية، ورغم مساحتها الشاسعة وما يثيره ذلك من إشكالية تكلفة الانتقال من ولاية إلى أخرى إلا أنه لا يوجد فيها إلا محكمة اتحادية عليا واحدة فقط مقرها واشنطن نص عليها الدستور لما لها من أهمية، تتولى مهام الرقابة على أحكام وقرارات محاكم الولايات، والنظر في النزاعات بين تلك الولايات، حيث لا يوجد لدى تلك الولايات سوى محاكم ابتدائية واستئنافية فقط، وهو ما يعني انحسار تفسير القوانين والاجتهادات، كما يعني أن استقرار المبادئ القانونية تختص به المحكمة الاتحادية العليا في واشنطن دون غيرها.

2- عدم جمع المبادئ أو الاجتهادات أو التفسيرات التي استقرت عليها محاكم النقض في الدولة، فضلاً عن عدم وجود أي ربط أو تواصل بين هذه المحاكم لاستعراض ودراسة الأحكام والاجتهادات والتفسيرات الخاصة ببعض المنازعات الإدارية.

3- اختلاف جنسيات القضاة في الدولة، وبالتالي اختلاف ثقافتهم وتوجهاتهم، وفقاً لما استقر عليه قضاؤهم الوطني من توجهات وآراء، وهو ما يؤثر بطبيعة الحال على الحكم الصادر في الدولة، من حيث إضفاء الصبغة الوطنية للقاضي على الحكم الصادر.

4- غالباً ما يتجه الاهتمام بفكرة القانون الإداري في الدولة نحو ما يتعلق بالقرارات الإدارية والنزاعات بين الجهات الإدارية الحكومية (اتحادية أو محلية) وموظفيها، الأمر الذي يؤكد ضرورة العمل على بناء فكر صحيح وواسع يمتد ليشمل كذلك العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة لتسيير المرافق العامة في الدولة، وغيرها من القرارات ذات الطابع الإداري، وأعمال الإدارة المادية الأخرى، لا سيما في ظل التطور والانفتاح في دولة الإمارات العربية المتحدة وما يواكب ذلك من تقدم ملحوظ يثير مسؤولية الإدارة عن كافة قراراتها وأعمالها، خاصة في مجال الاتفاقيات والعقود مع الجهات الخارجية في كافة القطاعات، ومدى تأثير إبرام وتنفيذ تلك العقود الحكومية سواء الاتحادية أو المحلية على وضع الدولة واقتصادها، وهو ما يتعين معه تنظيم تلك العقود بشكل كامل وشامل من حيث كيفية انعقادها وشروطها، والتزامات الحكومة الناشئة عنها، وكيفية الحفاظ على حقوق الدولة من خلالها، وكيفية وشروط اللجوء إلى شرط التحكيم في تلك العقود بما يضمن الحفاظ على أموال الدولة بشكل عام ولا يؤثر على اقتصادها وتطورها.

## ثانياً: التوصيات

كشفت هذه الدراسة عن العديد من العقبات التشريعية والإجرائية والواقعية، إلا أن الهدف المنشود يتمثل في الحفاظ على المصلحة العامة وحماية الدولة من خلال الدعوة لبذل مزيد من الجهد والتنسيق بين الجهات الإدارية سواء الاتحادية أو المحلية للرفي بمستوى أداء الإدارات الحكومية بشكل عام؛ فالهدف ليس فقط حماية شخص أو موظف أو حق معين في مواجهة الإدارة، أو حماية الإدارة في مواجهة الأشخاص أو الحفاظ على حسن سير الجهة الإدارية فقط، إنما الهدف الأساس هو الارتقاء بالإدارة ورفع مستوى أدائها وتميزها، والحفاظ على أموال الدولة وتنظيم شؤونها وإجراءاتها بما يعكس أداءها بشكل متميز. وفي سبيل تحقيق ذلك أرى ضرورة التنسيق واتخاذ واحد من الإجراءات التالية:

أولاً: إنشاء محكمة نقض واحدة في الدولة، تتولى الفصل في قانونية كافة المنازعات ومن ضمنها المنازعات الإدارية، حفاظاً على وحدة التفسير والاجتهاد والمبادئ المستقر عليها ووحدة أحكام النقض الصادرة عنها، إعمالاً لما هو متبع في الدول الأخرى التي تتبع النظام السياسي ذاته (الفيدرالي أو الاتحادي) كالولايات المتحدة الأمريكية، والاكتفاء في الإمارات ذات القضاء المحلي بإنشاء محاكم ابتدائية واستئنافية فقط.

وفي سبيل الحفاظ على تلك المبادئ والاجتهادات المستقر عليها وإعمالها بشكل صحيح، وترتيب آثارها بما يضمن حسن سير عمل القضاء، في ضوء إنشاء محكمة النقض، فإنه يتعين العمل على ما يلي:

1- بذل مزيد من الجهد والتنسيق مع المحاكم الابتدائية والاستئنافية في الدولة (اتحادية أو محلية)، من قبيل تزويدها بكافة المبادئ التي استقرت عليها محكمة النقض، سواء في مجال المنازعات بشكل عام، أو المنازعات الإدارية بشكل خاص، لمحاولة منع صدور أحكام تخالف ما استقرت عليه محكمة النقض من مبادئ واجتهادات وتفسيرات.

2- النص على وسائل تكفل حث الإدارة وإجبارها على تنفيذ الأحكام القضائية فظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية لأسباب متعددة - سبق بيانها - يظهر الحاجة الملحة لسن المشرع لقواعد قانونية واضحة تمكن المنفذ لهم أو الجهات المعنية بالتنفيذ من تنفيذ تلك الأحكام، وتحول دون المساس بهيبة القضاء؛ وهناك دراسات وتشريعات متعددة تدعو للنص على هذه الوسائل، ومنها على سبيل المثال: تطبيق الغرامة التهديدية، أو الحجز على أموال الإدارة، أو التنفيذ التلقائي للحكم.

ولعل إعمال مبدأ الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على التنفيذ، أو اللجوء لجزاء آخر يتمثل في نشر الحكم مما يضع الإدارة في موقف حرج؛ أمور تدعوها لتنفيذ القرار على وجه عاجل.

3- النص على جزاءات وعقوبات تفرض على الشخص المسؤول في الجهة الإدارية لإجباره على تنفيذ تلك الأحكام، حال تعمدته عرقلة تنفيذها، أو امتناعه عن تنفيذها دون مبرر أو سند قانوني يحول دون ذلك، وهو تشريع وإجراء يحث المسؤول في الإدارة على سرعة تنفيذ الحكم القضائي لإخلاء مسؤوليته القانونية.

4- النص على إجراءات وجزاءات تكفل لجهة الإدارة سرعة الحصول على حقوقها الناجمة عن تسييرها للمرفق العام تجاه الغير، سواء اتصلت تلك الحقوق بتنفيذ أعمال الإدارة أو تنفيذ للعقود التي تبرمها، أو الشروط الخاصة بالنقاضي والتحكيم في ظل تعامل الجهات الإدارية في الدولة مع العديد من الشركات الأجنبية في الدولة، وذلك حفاظاً على المال العام.

5- تعيين قضاة متخصصين، على علم ودراية كافية بطبيعة المنازعات الإدارية، لأهمية تلك المنازعات في الوقت الراهن وتعددتها وتنوعها، ليتولوا مسؤولية الفصل فيها وفقاً لآراء وتوجهات واضحة وموحدة وصحيحة.

ثانياً: اعتناق مبدأ القضاء المزدوج؛ من خلال إنشاء قضاء إداري مستقل في الدولة يتولى مهام نظر المنازعات الإدارية وإجراءات تنفيذها وفقاً لإجراءات ومواعيد خاصة تختلف عن تلك الإجراءات والمواعيد المتعلقة بالمنازعات الأخرى نظراً لخصوصية وأهمية المنازعات الإدارية وما ترتبه من آثار اقتصادية على مستوى الدولة.

وتحقيق ذلك يقتضي، إما إنشاء قضاء إداري اتحادي مستقل في الدولة ينظر كافة المنازعات الإدارية بشكل عام في كافة أنحاء الدولة سواء كانت الجهة الإدارية اتحادية أو محلية، أو إنشاء قضاء إداري اتحادي وآخر محلي، إلا أنه يتعين في هذه الحالة أن يقتصر ذلك فقط على المحاكم الابتدائية والاستئنافية، مع وجود محكمة إدارية عليا واحدة تقوم بالتفسير والاجتهاد سعياً إلى توحيد الأحكام الإدارية الصادرة، كما سبق أن أشرنا إليه عند الحديث عن أهمية إنشاء محكمة نقض واحدة.

- إصدار قانون خاص يُنظم الدعاوى الإدارية، من حيث إجراءات تنفيذ الأحكام الصادرة فيها.
- إدخال تعديل تشريعي يقضى بجواز الحجز على أموال الإدارة وعائداتها في حدود المبلغ المحكوم به على الإدارة.
- إدخال تعديل تشريعي على قانون تنظيم العلاقات القضائية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد يجيز الإنابة في تنفيذ الأحكام الإدارية ضد السلطات المحلية.
- إدراج بند مالي خاص في ميزانيات الوزارات والهيئات الاتحادية، لمواجهة ما قد تُلزم بها الإدارة من غرامات أو تعويضات قضائية.
- إنشاء لجان توفيق تقوم بدور الوساطة والمصالحة والتحكيم في كل وزارة أو إدارة معنية، تتكون من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين، ويترأسها قاض، للتوفيق في المنازعات المتعلقة بالشؤون الإدارية للموظف، ويكون لها حق إصدار توصيات باقتراح الحلول الملائمة لأطراف المنازعة.
- توفير كادر متخصص من القضاة في المنازعات الإدارية، واستعانة المرافق العمومية بمستشارين قانونيين.
- إعفاء دعاوى الإلغاء من الرسم القضائي، وفصل تنفيذ الأحكام الإدارية عن تنفيذ الأحكام العادية.
- جمع النصوص القانونية المرتبطة بشؤون الموظفين في مدونة مستقلة.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

## المصادر والمراجع

### أولاً: المؤلفات

- 1- إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بدون تاريخ.
- 2- أحمد عبدالظاهر، إبعاد الأجانب في التشريعات العربية، منشورات دائرة القضاء في أبوظبي، 2014.
- 3- أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، 2008.
- 4- أحمد محمود جمعة، العقود الإدارية طبقاً لأحكام قانون المناقصات والمزايدات الجديد، بدون سنة طبع، بدون دار نشر.
- 5- أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة 2008.
- 6- حسان عبد السميع هاشم، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 2002.
- 7- حسن محمد هند، ومحمد حسن علي حسن، الجديد في المشكلات العملية لقانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية - مدعماً بأحكام محكمة النقض وأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى عام 2002، دار الكتب القانونية، مصر 2004.
- 8- حسين درويش، النظرية العامة في العقود الإدارية، ط1، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة 1958.
- 9- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى الرياض، سنة 2003.
- 10- حمدي حسن الحلقاوي، ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، ط1، 2002.
- 11- خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، 2012.
- 12- خميس السيد إسماعيل، العقود الإدارية والتعويضات طبقاً لقانون المناقصات والمزايدات الجديد، دار محمود للنشر والتوزيع، موسوعة القضاء الإداري.
- 13- رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، 1997.

- 14- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى 2004.
- 15- سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، 1973.
- 16- سعاد الشرقاوي، المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، 1976.
- 17- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، 2013.
- 18- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة 1982.
- 19- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1975.
- 20- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، 2006.
- 21- شريف خاطر، التحكيم في منازعات العقود الإدارية وضوابطه، دار النهضة العربية 2011.
- 22- شريف خاطر، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية 2011.
- 23- صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 24- طاهر التكمه جي، حماية مصالح المتعاقد المشروعة في العقد الإداري - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير نوقشت بكلية القانون والسياسة في جامعة بغداد سنة 1976.
- 25- طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973.
- 26- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، 1976.
- 27- عبدالتواب مبارك، أصول التقاضي في دولة الإمارات العربية المتحدة، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، سنة 2011.
- 28- عبدالحميد محمد الحوسني، إجراءات التقاضي في الدعوى الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة 2013.
- 29- عبدالرازق السنهوري، الوسيط "مصادر الالتزام"، ط2، 1964.
- 30- عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، سنة 1999.
- 31- عبدالله حنفي، العقود الإدارية - الكتاب الأول، دار النهضة العربية 1999.
- 32- عمر حلمي فهمي، النظرية العامة للعقود الإدارية، بدون جهة طبع، 1992.

- 33- عليوة مصطفى فتح الباب، المدخل إلى القانون الإداري، دائرة القضاء - أبوظبي، ط2، 2013.
- 34- ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، بدون ناشر، 2009.
- 35- محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1972.
- 36- محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، أكاديمية شرطة دبي (كلية القانون وعلوم الشرطة)، طبعة 2008.
- 37- محمد سعيد أمين، المبادئ العامة في تنفيذ العقد الإداري، دار الثقافة الجامعية، 1991.
- 38- محمد عبدالله الفلاح، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، الطبعة 2001.
- 39- محمد فؤاد عبدالباسط، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري - العقد الإداري)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 1989.
- 40- محمد ماهر أبو العينين، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، ج1، طبعة سنة 2000م.
- 41- محمد ميرغنى خيرى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، قضاء التعويض ومبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات العامة، 1994.
- 42- محمود حلمي، العقد الإداري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة 1977.
- 43- محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات، دار القلم، الطبعة الثانية 1990.
- 44- مصطفى أبو زيد فهمى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الإسكندرية 1976.
- 45- مصطفى العدوي، النظام القانوني لدخول وإقامة وإبعاد الأجانب في مصر وفرنسا، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2003.
- 46- منصور محمد أحمد، العقود الإدارية، ج1 - مفهوم العقد الإداري وقواعد إبرامه، دار النهضة العربية، 2000.
- 47- نصرت منصور نابلسي، العقود الإدارية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2010.
- 48- يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1990.

## ثانياً: أوراق عمل وبحوث

- 1- دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة الاحتفال بمرور أربعين عاماً على إنشاء المحكمة 1973 - 2013.
- 2- آمال المشرفي، نزاعات العاملين لدى المؤسسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية بين القضاء الإداري والقضاء العادي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، عدد 14، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1998.
- 3- إبراهيم عبيد آل علي، رئيس محكمة أم القيوين الاتحادية الاستئنافية، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير القانون الإداري الإماراتي - نموذج (دعوى الإلغاء)، بحث منشور ضمن دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة الاحتفال بمرور أربعين عاماً على إنشاء المحكمة 1973 - 2013.
- 4- أحمد عثمان عياد، الضابط الشكلي في المعيار المميز للعقد الإداري، مجلة المحاماة، العدد الثالث والرابع، 1975.
- 5- حمدي علي عمر، المسؤولية التعاقدية للإدارة (دراسة مقارنة)، المجلة القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، العدد الثامن، 1996.
- 6- عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي "نموذج القرار الإداري"، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت- لبنان، بتاريخ 21-22/6/2011.
- 7- عبدالوهاب عبدول، إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، أبوظبي 11-12/09/2012.
- 8- عبده محرم، سحب القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة المصري، 1950.

9- مصطفى كيرة، نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري، رسالة للدكتوراه من جامعة القاهرة، 1964.

### ثالثاً: تشريعات

- 1- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، الصادر سنة 1971.
- 2- القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973 المتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا.
- 3- مرسوم بقانون اتحادي رقم (12) لسنة 2016 بتعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا.
- 4- القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1983 في شأن السلطة القضائية الاتحادية.
- 5- مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2016 بتعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1983 في شأن السلطة القضائية الاتحادية.
- 6- القانون الاتحادي رقم (6) لسنة 1978 المتعلق بإنشاء المحاكم الاتحادية.
- 7- القانون رقم (23) لسنة 2006 بشأن دائرة القضاء في إمارة أبوظبي.
- 8- القانون الاتحادي رقم (5) لسنة 1985 في شأن المعاملات المدنية.
- 9- القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 بإصدار قانون الإجراءات المدنية.
- 10- القانون الاتحادي رقم (13) لسنة 1996 المتعلق بدخول وإقامة الأجانب.
- 11- القانون الاتحادي رقم (17) لسنة 2002 المتعلق بتنظيم وحماية الملكية الصناعية لبراءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية.
- 12- القانون الاتحادي رقم (18) لسنة 2005 بشأن محكمة اتحادية استئنافية في محكمة أم القيوين.
- 13- قانون اتحادي رقم (10) لسنة 2011 بشأن إنشاء محكمة اتحادية ابتدائية بمدينة دبا الحصن في إمارة الشارقة.
- 14- القانون الاتحادي رقم (23) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم دائرة القضاء في إمارة أبوظبي.
- 15- قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية (مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية) واللائحة التنفيذية الصادرة تنفيذاً له.
- 16- القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 2016 بشأن المخالفات والجزاءات الادارية في الحكومة الاتحادية.
- 17- القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 2014 المعدّل لبعض أحكام قانون الإجراءات المدنية.

- 18- قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2013، بشأن لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة.
- 19- قرار وزير المالية والصناعة رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة.
- 20- القانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات في إمارة أبوظبي.
- 21- القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية لإمارة دبي.
- 22- القانون رقم (1) لسنة 2006، المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي.
- 23- القانون رقم (10) لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام قانون دعاوى الحكومة بدبي رقم (2) لسنة 1996.
- 24- القانون رقم (5) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة.

#### رابعاً: صحف وطنية

- 1- جريدة الإمارات اليوم.
- 2- جريدة البيان.
- 3- جريدة الاتحاد.
- 4- جريدة الخليج.

#### خامساً: أحكام قضائية

- أحكام المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات.
- أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر.
- أحكام محكمة التمييز في دبي.
- أحكام محكمة النقض في أبوظبي.
- أحكام محكمة التمييز في رأس الخيمة.

#### سادساً: مواقع إلكترونية

- 1- الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا.
- 2- الموقع الإلكتروني لدائرة القضاء - أبوظبي.
- 3- الموقع الإلكتروني لبوابة حكومة أبوظبي.