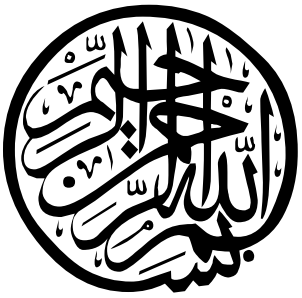

وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا

صَدَقَ اللهُ العَظِيمُ

سورة طه: الآية رقم: ﷺ١١٤رضي الله عنه

كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة القضائية على التعيين فى الوظيفة العامة

(دراسة مقارنة)

رسالة للحصول على درجة الدكتوراة في الحقوق

مقدمة من

عليوة مصطفى فتح الباب

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

- **الدكتور/ محمد سعيد أمين**
  أستاذ ورئيس قسم القانون العام- حقوق عين شمس «رئيساً»
- **الدكتور/ داود عبد الرازق الباز**
  أستاذ القانون العام- كلية الشريعة والقانون- دمنهور «عضواً»
- **الدكتور/ محمود أبو السعود حبيب**
  رئيس قسم القانون العام سابقاً - حقوق عين شمس «مشرفاً وعضواً»

٢٠١٣م

إهداء إلى

كل من علم الحق وعمل به،
وكل من سعى ليعلم الحق حتى يعمل به،
وكل من أراد أن يعلم الحق حتى يعمل به.

شكر وتقدير

الحمدُ لله رب العالمين، والصلاة والسلام علي سيد المرسلين، سيدنا محمد، وعلي آله وصحبه أجمعين، وبعد..

فإنَّ الحمد #، نحمده علي ما أنعم علينا به من نعمٍ لا تعدُّ ولا تحصي، نعم ظاهرة وباطنة، حيث علمنا ما لم نكن نعلم، وهدانا إلي صراطه المستقيم، وأعانني علي إتمام هذا العمل الذي كنت أراه حلمًا فإذا بي أراه اليوم حقيقة.

وبعد الحمد # والثناء عليه، فإنني أتوجه بموفور الشكر وعظيم التقدير إلي سيادة الأستاذ الدكتور/ محمود أبو السعود حبيب، الذي بفضل العون من ا# وتوجيهات سيادته خرجت هذه الرسالة بالصورة التي عليها، فقد كان لي أخًا قبل أن يكون مشرفًا. وكان لنصحه وإرشاده بالغ أثر علي إتمام هذا العمل، وألقت دقته المعهودة بظلالها علي هذه الرسالة في شكلها ومضمونها، فكان لي نعم المرشد ونعم العون والسند، ولم يوجه بتوجيه في هذا العمل إلا وأثراه، فله من ا# الأجر والثواب، وله مني جزيل الشكر وخالص الدعاء.

وأتوجه بالشكر كذلك إلي السيد الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين، علي قبول سيادته الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة، فنيل اشتراك سيادته في المناقشة شرف لمن حظي به، فعلمه غزير وخلقه عظيم.

كما وأنني أتقدم بكل الشكر والامتنان إلي السيد الأستاذ الدكتور/ داوود الباز الأستاذ بكلية الشريعة والقانون «دمنهور» بجامعة الأزهر الشريف، والذي أثرت مؤلفاته في القانون والشريعة الإسلامية البحث في معظم موضوعات الرسالة. علي قبول سيادته المشاركة في مناقشة هذا العمل والحكم عليه.

كما أتوجه بخالص الدعاء إلي روح والدي الطاهرة الذي أخلص في عمله فأثابه الله فينا خيراً، وأطعمنا حلالاً فأنبتنا الله انباتًا حسنًا. كما أتقدم بجزيل الشكر إلي والدتي التي نشأتني علي التفوق وحب العلم فكانت إذا تفوقت هنأتني وشجعتني وإن تعثرت واستني وساندتني، وما زلت بفضل تشجيعها ودعائها آوي إلي ركنٍ شديد. وأما زوجتي فلم تتحمل انشغالي بالعلم والكتابة فحسب، بل إنها كانت تشجعني علي ذلك وتدفعني إليه دفعًا معتبرة نجاحي نجاحًا لها، فضربت المثل في وقوف المرأة مع زوجها، وكانت لي بعد الله تعالي عونًا وسنداً.

إلي هؤلاء جميعًا، وإلي كل من مد لي يد المساعدة، وكل من لبي دعوتي بالحضور كل الشكر والتقدير، وجزي الله الجميع عني خير الجزاء.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

عليوة فتح الباب

المقدمة

١ـ عندما قامت الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩م، كان من بين المبادئ التي نادت بها، مبدأ الفصل بين السلطات. وقد غالي رجال الثورة الفرنسية في فهم هذا المبدأ وتطبيقه، واعتنقوا له تفسيراً خاطئاً، رأوا فيه أن إخضاع منازعات الإدارة لاختصاص المحاكم القضائية يجافي استقلال الإدارة في مواجهة السلطات القضائية، وكان الدافع الحقيقي وراء اعتناق ذلك التفسير: «الفكرة السيئة عن المحاكم القضائية ووقوفها في وجه كل إصلاح يراد إدخاله علي الجهاز الإداري، وتري فيه تلك المحاكم اعتداء علي امتيازاتها» ‹١›.

ولذلك، صدر قانون أغسطس عام ١٧٩٠م، ونص في المادة [١٣] منه علي أن: «الوظيفة القضائية مستقلة، وتظل دائماً منفصلة عن الوظيفة الإدارية، ولا يمكن للقضاة بأي وجه من الوجوه أن يقوموا بعرقلة أعمال الهيئات الإدارية، أو أن يقوموا باستدعاء رجال الإدارة للمثول أمامهم بسبب يتعلق بأداء وظائفهم الإدارية» ‹٢›.

وقد تولت الإدارة ـ في بداية الأمر ـ الفصل بنفسها في المنازعات التي تقام ضدها من الأفراد، انطلاقاً مما كان مفهوماً ـ خطأ ـ من أن مبدأ استقلال الإدارة يحول دون خضوعها لقاضٍ أياً كان، وقد عرفت تلك المرحلة بمرحلة «الإدارة القاضية، أو الوزير القاضي»، وكان ذلك النهج منتقداً للغاية، حيث كانت الإدارة خصماً وحكماً في ذات الوقت.

وعندما صدر دستور السنة الثامنة للثورة ـ وفي عهد نابليون بونابرت ـ نصت المادة [٥٢] منه علي إنشاء مجلس الدولة، والذي كان يقتصر دوره ـ بالنسبة لما يعرض عليه من أقضية الإدارة ـ علي اقتراح حل

‹١› راجع فى ذلك:
- الدكتور سليمان الطماوى، «قضاء الإلغاء»، ١٩٩٦، دار الفكر العربى، الصفحة رقم: ٢٢.
- الدكتور إبراهيم محمد على، «القضاء الإدارى»، دار النهضة العربية، الصفحة رقم: ٢٢٥.

‹٢› الدكتور ماجد راغب الحلو، «القضاء الإدارى»، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٥، الصفحة رقم: ٨٥.

يقدم للرئيس الإداري لاعتماده، فكان يُطلق علي هذه المرحلة « القضاء المحجوز »، وقد استمرت حتي سنة ١٨٧٢م.

وفي ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢م، صدر قانون خوّل مجلس الدولة الفرنسي سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية دونما حاجة إلي تصديقٍ من السلطةِ الإداريةِ‹١›.

وهكذا انتقل المجلس من مرحلة « القضاء المحجوز » إلي مرحلة « القضاء المفوض »، وأصبحَ يصدر أحكامًا ملزمة، ونص القانون المشار إليه علي إنشاء محكمة التنازع كي تفصل فيما قد يثور من تنازع في الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري.

وظل لنظام الإدارة القاضية وجوده بعد قانون سنة ١٨٧٢م المشار إليه، وبقيت الإدارة هي القاضي العام في المنازعاتِ الإداريةِ، ولم يكن لأصحاب الشأن اللجوء إلي مجلس الدولة مباشرةً إلا في الحالات التي نص عليها القانون. وأما ما عدا ذلك من منازعات فتختص بنظره الإدارة من خلال نظام الإدارة القاضية أو الوزير القاضي، ويعتبر مجلس الدولة جهة استئنافية بالنسبة لما يصدر من الإدارة (القاضية) أو الوزير (القاضي) في هذا الشأن.

وظلَّ الحال علي ذلك حتي أصدر المجلس في ١٣ ديسمبر ١٨٨٩م حكمه الشهير في قضية « كادو »، والذي قضي فيه بقبول دعوي رفعت إليه مباشرة دون سبق الالتجاء إلي الوزير المختص. وبهذا الحكم بدأ المجلس مرحلة جديدة أصبح فيها هو القاضي العام الذي يختص بنظر المنازعات الإدارية. إلا ما استثني بنص صريح.‹٢›.

غير أن تراكم القضايا أمام مجلس الدولة، حدا بالمشرع إلي التدخل بمرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣، والذي حدد به اختصاص مجلس الدولة علي سبيل الحصر، بينما جعَل من مجالس المحافظات التي أطلق عليها « المحاكم الإدارية » القاضي العام في المنازعات الإدارية، بعد أن كان اختصاصها محدداً علي سبيل الحصر.

ويعلق الدكتور سليمان الطماوي علي أصل نشأة المحاكم الإدارية بقوله: « ولهذا كانت نشأة المحاكم الإدارية الأولي بمثابة امتياز للإدارة، ومن ثم رفضت الدول الأوروبية - الحريصة علي حرية الأفراد - أن تتابع فرنسا في مسلكها، فبقي النظام الأوروبي الغالب قائماً علي اختصاص المحاكم القضائية المطلق بأقضية

‹١› الدكتور إبراهيم محمد علي، «القضاء الإدارى»، مرجع سابق، الصفحة رقم: ٢٦٦.
‹٢› الدكتور ماجد راغب الحلو، «القضاء الإدارى»، مرجع سابق، الصفحة رقم: ٨٧.

الإدارة».

ثم يضيف الدكتور سليمان الطماوي: «غير أن المحاكم في فرنسا - وعلي رأسها مجلس الدولة - تناست أصل نشأتها، وأصبحت بفضل قضائها المستنير ملاذاً للأفراد ضد عَسَف الإدارة، بل ووصلت في هذا السبيل إلي حلول لم تصل إليها المحاكم القضائية، ولهذا وجد نظام المحاكم الإدارية أنصاراً في معظم الدول المتمدينة، وأخذت به كثير من التشريعات الحديثة لاسيما عقب الحرب العالمية الثانية، ولم يعد يقوم علي أساس ذلك التفسير الخاطئ لمبدأ فصل السلطات، ولكن علي أساس آخر، هو تخصص القضاء»‹١›.

وإذا كان السائد في الفقه، أن نظام مجلس الدولة - أو ما يعرف بالقضاء الإداري - نظام فرنسي الأصل والنشأة، فقد اتجه البعض ممن أبلوا بلاءً حسناً في سبر غَور تاريخ هذا الموضوع، إلي أن هذا النظام يجد جذوره فيما عُرف في الفقه الإسلامي بقضاء المظالم، ومن ثم يخلصون - بناءً علي ما ظهر لهم من أدلة - إلي أن نظام مجلس الدولة والقضاء الإداري نظام إسلامي أصيل نقلته أوروبا عن المسلمين‹٢›.

٢ - أمَّا في مصر، فقد بدأت إرهاصات إنشاء مجلس الدولة منذ نهاية القرن التاسع عشر، ففي ٢٣ من إبريل من العام ١٨٧٩م، أصدر الخديوي إسماعيل أمراً عالياً بإنشاء مجلس شوري الحكومة في صورة تشبه مثيله في فرنسا، حيث نص هذا الأمر العالي علي تخويل هذا المجلس اختصاصات يتعلق أهمها بالمعاونة في مشروعات القوانين، وإبداء الرأي في المسائل القانونية أو المتعلقة بالمنفعة العامة، والفصل في المنازعات الإدارية. غير أن الضائقة المالية التي حلَّت بالبلاد حَالت دون إخراج هذا القانون إلي حيز الوجود‹١›.

ثم جاء القانون النظامي الصادر سنة ١٨٨٣م، ونص علي إنشاء مجلس شوري الحكومة، واقتصر الأمر العالي الصادر في ٢٢ سبتمبر سنة ١٨٨٣م علي إنشاء قسمين، أحدهما للتشريع، والثاني للإدارة - أي للإفتاء - من دون أن يخول هذا المجلس أي اختصاص قضائي بسبب صعوبات تتصل بالمحاكم المختلطة. ولم يكد هذا القانون أن يري النور حتي أوقف العمل به لاعتبارات سياسية، بمقتضي أمر عال صدر في ١٣ من فبراير ١٨٨٤م‹٢›.

وفي العام ١٩١٩م، بدأت فكرة إنشاء مجلس الدولة تلوح في الأفق مرة أخري، وأخذت طريقها إلي

‹١› الدكتور سليمان الطماوى، «قضاء الإلغاء»، مرجع سابق، الصفحة رقم: ٢٣.

‹٢› راجع فى ذلك:

- الدكتور حمدى عبد المنعم، «ديوان المظالم»، دار الشروق، الطبعة الأولى، ١٩٨٣، الصفحة رقم: ٣٣٣.

الظهور بجدية، فأعدّ مشروع قانون بذلك، ثم استبدل به مشروع آخر في العام ١٩٤١، وما أن نشر هذا المشروع في الصحف حتي أثيرت حفيظة البعض ممن رأوا في هذا الكيان الوليد وبما خول من ولاية الإلغاء والتضمين (التعويض) سلطة فوق السلطات ‹٣›، وتوجس منه بعض أولي الأمر خيفة لما سيؤدي إليه ما قد يقوم به من إلغاء قراراتهم والحكم علي الإدارة بالتعويض من النيل من كرامة الحكام وهيبة الإدارة، فظل هذا المشروع قابعًا في أروقة مجلس الوزراء، ولكنه لم يصبح نسيًا منسيًا، فقد قيض له أحد أعضاء مجلس النواب، فتبناه، وقدمه علي أنه اقتراح من أحد أعضاء المجلس « النائب محمود محمد محمود »، وآتت تلك الخطوة أكلها وكان توفيق له حليفًا، حيث بادرت الحكومة بتقديم مشروع قانون اتخذ أساسًا للمناقشة ‹١›. فأثمر ذلك صدور القانون رقم [١١٢] لسنة ١٩٤٦، الذي ما لبث أن يجف مداده حتي رؤي تدعيمًا للرسالة التي أنشئ من أجلها مجلس الدولة، ولتمكينه من أدائها علي أحسن وجه، أن يستبدل به قانون آخر هو القانون رقم [٩] لسنة ١٩٤٩، الذي حاول أن يتلافي ما شابه سلفه من نقص أو قصور كشف عنها الواقع العملي ‹٢›.

وأثبت الكيان الوليد كفاءة، لفتت إليه الأنظار، وحدت بالمشرع إلي توسيع قاعدة القسم القضائي فيه، فأنشأ إلي جانب محكمة القضاء الإداري، المحاكم الإدارية بموجب القانون رقم [١٤٧] لسنة ١٩٥٧، ثم زاد المشرع هذا الكيان بسطة في درجات التقاضي، فأصدر القانون رقم [١٦٥] لسنة ١٩٥٥، في شأن تنظيم مجلس الدولة، الذي كان من أهم ملامحه إنشاء المحكمة الإدارية العُليا، ليتكامل بذلك لنظام القضاء الإداري درجات التقاضي ولتجمع شتات اجتهاده، بما يؤدي إلي وحدة المبادئ التي يطبقها هذا القضاء علي ما ينظره من منازعات ‹٣›.

وعلي إثر الوحدة بين مصر وسوريا، أصدر المشرع القانون رقم: [٥٥] لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة، ليحل محل القانون رقم: [١٦] لسنة ١٩٥٥ المشار إليه، والقانون

◁▷ • الدكتور حماد شطا، «الأصول الإسلامية للقانون الإدارى»، الكتاب الأول: النظرية العامة للقانون الإدارى، دار الصحوة للنشر، القاهرة، غير موضح سنة النشر، الصفحة رقم: ١٦٠.
• الدكتور داود الباز، «أصول القضاء الإدارى فى النظام الإسلامى»، ١٩٩٨، دار النهضة العربية، الصفحة رقم: ١٥٤.

‹١› الدكتور أنور رسلان، «وسيط القضاء الإدارى»، ١٩٩٩، دار النهضة العربية، الصفحة رقم: ٣٠٠.

‹٢› المرحوم المستشار نبيل سعيد، محاضرة منشورة بمجلة مجلس الدولة، السنة [٢٨]، الصفحة رقم: ١.

‹٣› الدكتور إبراهيم محمد على، مرجع سابق، الصفحة رقم: ٢٤٠.

السوري رقم: [٥٧] لسنة ١٩٥٠ في شأن المحكمة العليا، وظل القانون رقم: [٥٥] لسنة ١٩٥٩ المشار إليه معمولاً به، بعد الانفصال ما بين مصر وسوريا، وإن كانت قد طرأت عليه بعض التعديلات.

ومدّ دستور سنة ١٩٧١ يد الحماية لهذا الكيان، وما رؤي أن يعهد إليه به من اختصاص، حتي لا يتربص به المتربصون الدوائر فيكيدون له كيداً بالتغول علي اختصاصه، فنص هذا الدستور في المادة [١٧٢] منه علي أن: « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوي التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخري ».

وصدعاً لما نص عليه الدستور علي هذا النحو، صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم: [٤٧] لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، وحددت المادة العاشرة من هذا القانون الاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة.

وقد استقرّ الرأي علي أن مجلس الدولة أصبح، بموجب ما نص عليه الدستور ومن بعده القانون المشار إليه، القاضي العام في المنازعات الإدارية وصاحب الولاية العامة فيما يتعلق بهذا النوع من المنازعات.

وقد أبلي السابقون الأولون، ومن تبعهم بإحسان إلي يومنا هذا، من رجالات هذا الصرح بلاءً حسناً، لفت الأنظار، وأبهر الأبصار؛ فانعقدت عليه الآمال في حماية الحقوق وصون الحريات والذود عن الشرعية والدفاع عن المشروعية‹١›.

سبب اختيار موضوع البحث:

من المعروف، أن الدولة الحديثة لم تعد دولة حارسة يقتصر دورها علي حماية الحقوق والحريات الفردية والمصالح الخاصة المشروعة، وإنما أصبحت تقوم بمهام وتؤدي خدمات كان متروكاً تأديتها في الماضي

‹١› الدكتور أنور رسلان، «وسيط القضاء الإداري»، مرجع سابق، الصفحة رقم: ٣٠٠.

‹٢› • المرحوم المستشار نبيل أحمد سعيد النائب الأول لرئيس مجلس الدولة ورئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، محاضرة منشورة بمجلة مجلس الدولة، السنة [٢٨]، الصفحة رقم: ١ وما بعدها.

ولمزيد من التفصيلات حول تاريخ القضاء الإداري في مصر، ينظر:

• الدكتور إبراهيم محمد علي، «القضاء الإداري»، مرجع سابق، الصفحة رقم: ٢٣٨ وما بعدها.

‹٣› استقر قضاء هذه المحكمة على أنها محكمة واقع كما أنها محكمة قانون، على القمة من درجات التقاضي الإداري.

• الحكم الصادر بجلسة ٢٠٠١/٢/١٧، الدائرة الأولى، مجموعة الأحكام، السنة [٤٧]، العدد الأول، المبدأ رقم: [٥٦].

للأفراد، ومن ثم أنشأت- لهذا الغرض- العديد من المرافق العامة في مختلف المجالات، لتتولي تقديم مختلف الخدمات إلي الأفراد، حتي أن كثيراً من الفقه اتخذ من فكرة المرفق العام أساسًا لتبرير معظم نظريات القانون الإداري، بل إن المنتمين لهذه المدرسة- بزعامة العميد «دوجي»- يرون أن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة‹١›.

ويقوم علي تأدية الخدمات والأعباء التي تضطلع بها هذه المرافق عناصر بشرية يتوقف علي مدي كفاءتها وأمانتها نجاح هذه المرافق في أداء رسالتها، ومن ثم نجاح الدولة في أداء دورها المنشود علي نحو يغرس الحب والولاء في قلوب مواطنيها، فهؤلاء هم عَصَب الجهاز الإداري في الدولة، وأهم أدواته في النهوض بدوره، حتي أننا لا نكون مبالغين إذا قلنا أنه بصلاح هؤلاء- أي العناصر البشرية التي تعمل في مرافق الدولة- يصلح الجهاز الإداري للدولة، وبفسادهم يفسد هذا الجهاز، وإن توفرت له جميع مقومات وأدوات النجاح الأخري‹١›.

وأول خطوات سبيل الصلاح بالنسبة لهذه العناصر البشرية التي تعمل في المرافق العامة، أن يحسن اختيارهم من حيث الكفاءة الفنية والصلاحية الأخلاقية، فكما يقول ا# سبحانه وتعالي: ﴿قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾‹٢›.

فإن لم يكن الاختيار من جهة الإدارة للأصلح علماً وخلقًا، برز دور رقابة القضاء- وهي الرقابة الأنجع- علي ما تباشره جهة الإدارة من اختيار في هذا الشأن‹١›.

ومن هنا وقع اختياري علي هذا الموضوع، والذي سأحاول- من خلال البحث فيه- أن أقف علي طرق التعيين في الوظائف العامة، ومدي رقابة القضاء علي قرارات التعيين، والمنازعة أمام القضاء في قرار التعيين، لننظر فيما إذا كانت هذه الرقابة بالصورة الحالية تحقق الهدف المنشود والغرض المعقود عليها، وما نراه من توصيات وحلول في هذا الشأن، عسي ا# أن يجعل من نتائج بحثنا هذا لبنة في صلاح الاختيار من جهة، وفاعلية الرقابة القضائية عليه من جهة ثانية.

‹!› وفي ذات المعني في الفقه الإداري:
- الدكتور أنور رسلان، «وسيط القضاء الإداري»، مرجع سابق، الصفحة رقم: ٣١٥.

‹١› راجع في دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة، علي سبيل المثال:
- الدكتور فاروق عبد البر، «دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات»، ١٩٨٢، النسر الذهبي للطباعة. ‹!›

خطة ومنهج البحث:

الأصل في التعيين في الوظائف العامة، أن يكون بقرار إداري ‹٢› من السلطة المختصة، يصدر بالإدارة المنفردة لجهة الإدارة.

والقرار الإداري - حسبما استقر عليه الرأي - هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ‹١›.

وتجتمع في قرار التعيين - كما هو الشأن بالنسبة لسائر القرارات - السلطة المقيدة والسلطة التقديرية لجهة الإدارة، فسلطة جهة الإدارة مقيدة بالنسبة لقواعد الاختصاص والهدف والشكل والإجراءات المقررة قانوناً بالنسبة لقرار التعيين، بينما تتمتع بقسط كبير من التقدير بالنسبة لعنصر المحل.

وعلى هذا الأساس كان من اللازم في تناولنا بالبحث لموضوع الرقابة القضائية على التعيين في الوظيفة العامة أن نميز ما بين الرقابة على السلطة المقيدة للإدارة في قرارات التعيين والرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، فنخص كلاً منهما بباب مستقل.

ولكي تكتمل الفائدة المرجوة من البحث في الرقابة القضائية على قرارات التعيين في الوظيفة العامة، فإنه من الأهمية بمكان أن نعرض للقواعد والإجراءات المتعلقة بالمنازعة أمام القضاء في هذه

◁▷ • مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محاكم مجلس الدولة «الحقوق والحريات العامة»، المكتب الفنى بمجلس الدولة بمناسبة اليوبيل الذهبى لمجلس الدولة (مارس ١٩٤٧ - ١٩٩٧).

• مختارات من أهم أحكام محكمة القضاء الإدارى بالقاهرة، (الدائرة الأولى) فى الحقوق والحريات العامة فى الفترة من أكتوبر ٢٠٠١ حتى ديسمبر ٢٠٠٤.

وفى دور مجلس الدولة فى إثراء القانون الإدارى ودراسته، راجع:

• المقدمة التى كتبها المستشار طارق البشرى لكتاب «المختار من فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى خمسين عامًا»، (مارس ١٩٤٧ - ١٩٩٧)، المكتب الفنى بمناسبة العيد الذهبى لمجلس الدولة، الصفحة رقم: ١٠.

وفى أثر القضاء الإدارى على النشاط الإدارى للدولة، يراجع:

• الدكتور صلاح يوسف عبد العليم، «أثر القضاء الإدارى على النشاط الإدارى للدولة»، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، دار الفكر الجامعى.

‹١› الدكتور عبد العظيم عبد السلام، والدكتور عبد الله حنفى، «القانون الإدارى»، الكتاب الثانى «النشاط الإدارى»، ٢٠٠٤/٢٠٠٥، غير موضح جهة النشر، الصفحة رقم: ١٤١.

القرارات، وتنفيذ الحكم الصادر فيها، وهو ما سوف نفرد له الباب الثالث والأخير من هذا البحث.

كما رأينا أنه من لازم البحث في هذا الموضوع أن يسبق تلك الأبواب الثلاثة باب تمهيدي نتعرف فيه علي ماهية الوظيفة العامة والتعيين فيها.

وبناء علي ما سبق، فسيكون بحثنا لهذا الموضوع - إن شاء الله تعالي - في أبوابٍ ثلاثة يسبقها باب تمهيدي علي النحو الآتي:

‹١› عبّرت عن هذا المعنى، المذكرة الإيضاحية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم: [٤٧] لسنة ١٩٧٨ بقولها: «وإذا كان تنظيم هذا الجهاز ـ أى الجهاز الإدارى للدولة ـ وتوفير الإمكانيات اللازمة لأداء رسالته يعتبر أمراً مهماً، فإن الأهم من ذلك هو أن يتوفر للعنصر البشرى فى هذا الجهاز القواعد والأحكام التى تكفل استقرارهم وحفزهم على العمل ..».

والأهم ـ من وجهة نظرنا ـ فى تحقيق الفاعلية والنجاح للجهاز الإدارى للدولة أن يُحسن اختيار عناصره من البداية، فكفى بفساد الاختيار معولاً لهدم الدولة لعدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب. ولذلك، فلا غرو أن يقول السابقون الأولون من رجال القانون المصريين عن موظفى الدولة أنه: «... وعلى قدر ما يحسنون من القيام بما هو موكول إليهم تتوقف رفاهية الأمة..، ولذا كان لا بد من الاحتياط فى مراعاة إسناد الوظائف إلى ذوى الكفاية، ..».

- الدكتور إسماعيل زكى، «ضمانات الموظفين فى التعيين ـ الترقية ـ التأديب»، رسالة دكتوراه، الجامعة المصرية، ١٩٣١، الصفحة رقم: ١١١.

وأن يقول ـ كذلك ـ من جاءوا من بعدهم أنه يمكن قياس نجاح الدولة فى أداء وظائفها بقدر كفاءة ونزاهة موظفيها.

- الدكتور محمد حسنين عبد العال، «الوظيفة العامة»، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، الصفحة رقم: ٥.

وقد اقترب آخرون من الفقه الغربى من الحقيقة التى نريد إبرازها، بما رأوه من أن نجاح كل نظام يتوقف على حسن اختيار الرجال (الأشخاص) وتكوينهم.

Pesd ermaljiam: Le governement des grands organisations, 1976, p. 199, 200.

مشار إلى ذلك فى :

- الدكتور محمد فؤاد مهنا، «الأسس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة»، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، يونيه سنة ١٩٦٢، الصفحة رقم: ١١.

‹٢› سورة القصص، الآية رقم: [٢٦] بتمامها.

باب تمهيدي: ماهية الوظيفة العامة والتعيين فيها.

وقد قسمنا هذا الباب التمهيدي إلي فصلين:

الأول: خصصناه لبحث ماهية الوظيفة العامة.

الثاني: وقد حددنا فيه المقصود بالتعيين وتمييزه بما يشتبه به.

الباب الأول: الرقابة القضائية علي السلطة المقيدة في مجال التعيين في الوظيفة العامة.

وينقسم هو الآخر إلي فصلين، يسبقهما فصل تمهيدي علي النحو الآتي:

الفصل التمهيدي: عرضنا فيه لصور الرقابة علي نشاط الإدارة بوجهٍ عام.

الفصل الأول: تناولنا فيه بحث رقابة القضاء علي الإجراءات والشكليات اللازم توفرها في قرار التعيين.

الفصل الثاني: خصصناه لبحث الرقابة القضائية علي قواعد الاختصاص في مجال التعيين في الوظيفة العامة.

الباب الثاني: الرقابة القضائية علي السلطة التقديرية للإدارة في مجال التعيين في الوظيفة العامة.

وقد قسمناه إلي فصل تمهيدي وفصلين، علي النحو الآتي:

‹١› حاز ما يثيره الواقع العملى من مشكلات حول هذا الموضوع على اهتمام الصحافة كذلك، حيث نشرت صحيفة الوفد بصفحتها الأخيرة بعددها الصادر يوم الأربعاء الموافق ٢٠٠٨/٩/٣ تحت عنوان: «على فين؟ الأسباب .. سرية!»: «فليس مقبولاً ولا معقولاً أن تتضمن تعيينات الهيئات القضائية أبناء مسئولين وقضاة ومستشارين». بينما هناك حالات عديدة ليس أمامها إلا أن تلقى بنفسها فى النيل.
وعرض الكاتب لواحد ممن تم استبعادهم من النيابة العامة ومجلس الدولة رغم حصوله على المركز السابع بحقوق القاهرة، بينما هناك ـ وعلى حد ما ذكره كاتب المقال ـ من تتهافت عليه الهيئات القضائية بتقدير مقبول.

‹٣› فى ذلك:

- الدكتور محمد صلاح عبد البديع السيد، «الوسيط فى القانون الإدارى»، الجزء الثانى، ٢٠٠٤، دار النهضة العربية، القاهرة، الصفحة رقم: ١٧٩.
- الدكتور يسرى محمد العصار، «مبادئ القانون الإدارى»، ٢٠٠١/٢٠٠٢، دار النهضة العربية، القاهرة، الصفحة رقم: ١٩٢.

الفصل التمهيدي: حددنا فيه ماهية السلطة التقديرية.

الفصل الأول: تناولنا فيه بحث مدي السلطة التقديرية للإدارة في التعيين في الوظيفة العامة.

الفصل الثاني: بحثنا فيه مدي الرقابة القضائية علي سلطة جهة الإدارة في الحكم علي توفر الشروط الأخلاقية والأدبية للتعيين في الوظيفة العامة.

الباب الثالث: المنازعة أمام القضاء في قرار التعيين في الوظيفة العامة.

وقد جاء البحث فيه في ثلاثة فصول، علي النحو الآتي:

الفصل الأول: الاختصاص بنظر المنازعة.

الفصل الثاني: قبول المنازعة في قرار التعيين في الوظيفة العامة وإجراءات الفصل فيها.

الفصل الثالث: تنفيذ الحكم الصادر في الدعوي.

وقد اقتضت ضرورات البحث أن أسلك ثلاثة مناهج في هذه الدراسة.

فلقد اتبعت المنهج المقارن، فقارنت بين الوضع في فرنسا والوضع في مصر، للوقوف علي ما بين النظامين من أوجه اتفاق واختلاف.

كما أنني اتبعت المنهج الاستقرائي في البحث، وذلك من خلال استقراء أحكام القضاء للوصول إلي ما أرساه القضاء، ولاسيما المصري، من قواعد تصلح لأن تشكل مبادئ عامة.

كما كان للمنهج الاستنباطي نصيب في هذه الدراسة، حينما جري استعراض النصوص القانونية، واستنباط الأحكام منها، وفق قواعد وأصول التفسير.

‹١› لمزيد من التفصيلات حول تعريف القرار الإدارى:

- المستشار عليوة فتح الباب، «الوسيط فى القانون الإدارى»، الكتاب الثانى: «القرارات الإدارية»، تحت الطبع، «القرار الإدارى الباطل والقرار المعدوم»، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، الصفحة رقم: ٩