كلية الحقوق

قسم القانون العام

# سلطة المحكمة الإدارية العليا

# في نظر الطعون المنظورة أمامها

(دراسة مقارنة )

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون

مقدمة من

الباحث / عبد الجيد مسعد عبدالجليل حميدة

## لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

- **الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار** (**مشرفاً ورئيساً**)
  أستاذ القانون العام ورئيس جامعة القاهرة
- **الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين** (**عضواً**)
  أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس
- **الأستاذ المستشار / حمدي ياسين عكاشة** (**عضواً**)
  نائب رئيس مجلس الدولة

٢٠١٤

**بسم الله الرحمن الرحيم**

**( يَرْفَعِ اللّهُ الّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ )**

**صدق الله العظيم**

**المجادلة : من الآية ١١**

# اهداء

**إلى روح جدى العزيز / عبد الجليل عبد الجواد حميدة العوامـــــــــى طـــــــــيب الله ثـــــــــراه وجـعل مثـواه الـــفردوس الأعلـــى.**

**إلى روح والدتى الغـــــــالية طيب الله ثراها وجعل مثواها الفردوس الأعلـــى.**

**إلـــى والـــدى أطـــــــــال الله فـــــى عمره ووهبه الصحـــــة والعافية .**

**إلـــــى زوجـــــــتى الحبيبة الـتى تقـــف إلـــى جـــوارى دائمـــــــا .**

**إلـــــــى قـــرة عينى أبنائى الأعـــزاء أحـمد وسلـمى وجنـى ورودينـــــا .**

**إلـــــــى إخـــــــوتى وأخـــــــواتى وكـــل عـــائلتـــــــــى .**

**إلـــــــى أبنـــــــــاء بلـــــــــدتى – وهم جميعـــــا أهلـــى .**

**إلـــــــى المستشار الجـليل الدكـتور / عبد الفتاح أبو اللـيل ، نائب رئيس مجـلس الـدولة رئيس الدائرة الأولـــى فحـص بالمحكمة الإدارية العليا ، لجهوده المخلصة وتوجيهه لى وما أضافه من غزير علمه .**

**إلـــــــى المستشار الجليل / منـــير بك عبد القـــدوس نائب رئيس مجلس الدولة وعضو الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا ، الذى تحمـل معـى مشقة وعناء قـــراءة هذه الرسالـــة وتصويب أخطاءها ، ومـــا أضافه من غزير علمه ، بل لا أكون متجاوزا إذا قلت أن كل ما حسن من عملى فمرجعه بعد الله تعالـى إلي سيادته بصبر وحلـــم العالـــم وبـــكل الـــــود ، فـــجزاه الله خـــــيرا.**

**إلـــى جميع أســاتذتى وزمـــلائى والمشتغلين بالقـــانون والـــدارسين له .**

**أهدى هذا العمل المتواضع**

**الباحث**

# شكر وتقدير

الحمد لله الذي هيئ لي كوكبة من العلماء تأخذ بناصيتي ، وتنير لي طريقي إلى المعرفة ، بدراساتهم وأبحاثهم القيمة ، التى أضاءت الطريق أمامى ، فلم يكن بحثي لرسالة الدكتوراه إلا قطرة من غيث علمهم ، فلهم منى وافر التحية وعظيم التقدير .

**أوجه الشكر والتحية والتقدير إلى الأستاذ الدكتور / جابر جاد نصار ، أستاذ القانون العام ورئيس جامعة القاهرة** ، الذى أسدى إلى مكرمة عظيمة بقبوله الاشراف على هذه الرسالة ، فشجعنى على اختيار موضوعها ، ووجدت فى دماثة خلقه ، وغزارة علمه ، وسعة أفقه ، وحصافة رأيه ، ورحابه صدره ، وحبه وعشقه لقضاء مجلس الدولة ، ما ساعدنى على المضى قدما فيها ، منذ أن كانت مجرد طيف فى الذاكرة حتى وصلت إلى ما هى عليه الآن ، وإن لم يكن لي حظا من بحثي سوى مشرفه فهو تاج العلوم لي و كفاني به فضلا و شرفا .

**والشكر موصول لأهل الفضل والعلم ، للعالم الجليل الأستاذ الدكتور / محمد سعيد أمين أستاذ وريْس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس** ، فهو وكما وصفه بحق معالى المستشار الجليل الدكتور جمال بك ندا رئيس مجلس الدولة الموقر ورئيس المحكمة الإدارية العليا ، بأنه ملاك فى صورة بشر ، والذى أدين له بالعرفان والجميل فأنا أحد تلاميذه ـ إذ تعلمت وعشقت القانون العام على يديه ، فكان نعم المعلم لى منذ عام ١٩٩٢ ، و زادني فخرا واعتزازا تشريفه لى و مشاركته لجنة المناقشة والحكم ، وتحمله مشقة وعناء قراءة هذه الرسالة وتصويب اخطاءها ، وساما يضاف إلى عملى ـ له منى كل الشكر و التقدير .

**وأوجه الشكر والتحية إلى أستاذى المستشار الجليل / حمدى ياسين عكاشة ، نائب رئيس مجلس الدولة** ، ورئيس مجلس إدارة نادى قضاة مجلس الدولة السابق ، والذي يعد وبحق فارسا من فرسان هذا الفرع من القانون ، وفارسا من فرسان المنصة العالية ، والذى كانت أحكامه نبراسا أضاءت الدرب وهدمت حصون وقلاع الفساد وأهله ، وحافظت على المال العام من النهب تحت ستار الخصخصة الفاسدة ، وتحمل مشقة وعناء قراءة هذه الرسالة وتصويب اخطاءها ، بصبر وحلم العالم وبكل الود ، وفى تشريفه لجنة الحكم و المناقشة أعظم الشرف و أجله ووساما يضاف إلى عملى .

**وأتجه أيضا بخالص الشكر وعظيم التقدير ووافر الامتنان إلى كل من ساهم –** على أى وجه – فى إعداد هذه الرسالة وأدعو الله أن يثيبهم جميعا ويجزيهم خير الجزاء .

# مقدمة الرسالة

**فى التاسع والعشرين من** مارس ١٩٥٥ نشرت الجريدة الرسمية العدد (٢٥ ) مكررا ، **القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم مجلس الدولة** ، وقد تضمن هذا القانون أهم التعديلات التى أدخلت على قانون المجلس منذ انشائه ، فى شأن المحكمة الإدارية العليا ، وبمقتضى هذا القانون أصبح الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى أو المحاكم الإدارية ممكنا ، **إلا أن هذا القانون قيد الطعن بقيدين : -**

**أولهما** : متعلق بمن **له حق** الطعن ، حيث كان مقصورا على رئيس هيئة مفوضى الدولة سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب ذوى الشأن إن رأى وجها لذلك ، فقرر المشرع فتح باب الطعن للكافة أمام المحكمة ، بموجب القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بتعديل قانون مجلس الدولة حيث أجاز لذوى الشأن ولرئيس هيئة مفوضى الدولة أن يطعنوا فى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى أمام المحكمة الإدارية العليا .

**وثانيهما** : متعلق بتحديد الحالات التى يجوز فيها الطعن ، بثلاث حالات هى :

(١) اذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة للقانون أو خطأ فى تطبيقه أو تأويله .

(٢) اذا وقع بطلان فى الحكم أو بطلان فى الإجراءات أثر فى الحكم .

(٣) اذا صدر الحكم خلافا لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم به سواء دفع بهذا الدفع أمام المحكمة أو لم يدفع به .

وتلك الحالات تكاد تكون هى بعينها وبنفس عباراتها الحالات التى حددها المشرع المصرى كحالات للطعن بالنقض فى الأحكام المدنية والتجارية ، وعلى الرغم من هذا إلا أن المحكمة الإدارية العليا منذ أحكامها الأولى ذهبت إلى عدم وجود التطابق بين نظامى الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، وأرجعت السبب إلى الاختلاف بينهما سواء بالنسبة إلى ميعاد الطعن أو شكله أو إجراءاته أو كيفية الحكم فيه ، إذ لكل من النظامين قواعده الخاصة فى هذا الشأن مما قد يمتنع معه إجراء القياس ، لوجود الفارق إما من النص أو من اختلاف طبيعة الطعن ، اختلافا مرده أساسا إلى التباين بين طبيعة الروابط التى تنشأ بين الإدارة والأفراد فى مجالات القانون العام وتلك التى تنشأ فيما بينهم فى مجالات القانون الخاص ،

واستخلصت المحكمة من هذه المقدمة أن لها الحق فى بسط رقابتها سواء على القانون أو الموضوع فى أحكام القضاء الإدارى .

وبالمقارنة مع القضاء العادى ، نجد أن هناك اختلافا أساسيا بين المنازعات التى تنظر أمامه وتلك التى ينظرها القضاء الإدارى ، ذلك أن ما يقدمه الطرفان إلى محكمة الموضوع فى القضاء العادى هو ادعاءات : كل طرف يدعى أن ما يقوله مطابق للقانون ويطلبان إلى القاضى – كسلطة عامة ، أن يقول كلمة القانون الصحيحة ، فيكون هذا الحكم هو أول تطبيق للقانون على النزاع تقوم به سلطة عامة ، فإذا لم يرتضه واحد منهما طعن فيه أمام محكمة النقض ، التى تراقب فحسب تطبيق محكمة الموضوع لنصوص القانون .

أما فى القضاء الإدارى ، فإن ما تنظره محكمة الموضوع هو بالذات تطبيق احدى السلطات العامة لأحكام القانون ، حين أصدرت القرار الإدارى المطعون فيه ، فهذا التطبيق السابق على النزاع والذى قامت به سلطة عامة لا يرد فى منازعات الأفراد فيما بينهم حين تعرض على القضاء العادى ، بينما المطلوب من القاضى الإدارى كمحكمة موضوع هو الرقابة على سلامة التطبيق القانونى عند اصدار القرار الإدارى .

إذن فأساس الخلاف بين النظامين هو أن محكمة الموضوع الإدارية العليا هى فى حقيقة الأمر محكمة قانون .

وثمة فارق آخر – أن كل طرف فى النزاع أمام القضاء العادى يقدم دليلا صادرا من آحاد الناس ، ويوازن القاضى بين الأدلة التى توضع على قدم المساواة ، وفيما عدا حالة التزوير أو اتخاذ اجراء أو ابداء طلب أو دفاع بسوء نية ، أى وهو عالم أنه لا حق له فيه ، فليس هناك من مساءلة لصاحب الدليل إلا ما يتعرض له من خسران دعواه .

أما فى المنازعات الإدارية فما يعرض أمام القاضى الإدارى هو فى المقام الأول أوراق السلطة العامة وملفاتها التى تتضمن ما قام به الموظفون العموميون من أعمال وما أصدروا من قرارات ، فالخلاف فى فهم الأوراق بين درجة تقاضى وأخرى تعلوها لن يكون موضوعه استخلاص مضمون أوراق حررها آحاد الناس ، بل وثائق جهات الإدارة نفسها وسلوك موظفيها الذي يقومون به فى تطبيق القوانين واللوائح .

وخلاصة القول إذن أن الطبيعة الخاصة المميزة لمهمة مجلس الدولة المصرى كمحكمة طعن أو كقاضى نقض ، هو وإن كان مثل محكمة النقض يراقب تطبيق القانون كما تضمنه الحكم القضائى بالمعنى الصحيح ، إلا أنه يختلف عن عمل القضاء العادى فى وجود تطبيق للقانون سابق على النزاع قامت به سلطة عامة ويراقب القضاء بكل درجاته هذا التطبيق المسبق . (١)

## نطاق الدراسة

تتناول هذه الدراسة البحث فى مدى سلطة المحكمة الإدارية العليا فى نظر الطعون المنظورة أمامها ، وذلك ببيان وضع المحكمة فى القسم القضائى بمجلس الدولة ، والتعرف على دوائرها ، والاختصاص العام للمحكمة ، ثم الاختصاص المقرر بموجب نصوص خاصة ، وبيان الحالات التى تنحسر فيها ولايتها فى التعقيب على أحكام محكمة القضاء الإدارى ، ونطاق سلطتها كدائرة فحص ، من خلال التعريف بدائرة فحص الطعون ، وكيفية اتصال تقرير الطعن بها من خلال بيان الدورة الإجرائية لنظر الطعن أمامها ، وسلطتها فى وقف تنفيذ الحكم - وأيضا القرار - المطعون فيه ، وطبيعة الحكم الصادر عنها وإمكانية الطعن فيه ، ومدى جواز الدفع بعدم الدستورية أمام دائرة فحص الطعون ، وما يستلزمه ذلك من بحث مكنتها فى احالة الطعن إلى المحكمة الدستورية العليا ، وكذا دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا ، من واقع أحدث الأحكام الصادرة عنها حتى كتابة هذه الرسالة ، ثم نتناول نطاق سلطة المحكمة الإدارية العليا كدائرة موضوع ، وسلطتها فى نظر الطعن بين الواقع والقانون ، ومواكبة القاضى الإدارى التطور الذى طرأ على النظم السياسية المعاصرة وأثره على المنازعة الإدارية ، ثم تناول الدورة الاجرائية لنظر الطعن أمام دائرة الموضوع ، وأحوال الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، ثم نتناول طبيعة المحكمة ومذهبها فى الرقابة على الأحكام المنظورة أمامها ، وسلطتها فى نظر الطعون ، والسوابق القضائية ومدى تقيد المحكمة بها ، وطبيعة المرافعة أمامها ، ودور الشفوية فى اجراءات التقاضى ، وسلطتها تجاه أدلة الطعن ووسائل الاثبات أمامها ، وحجية الحكم الصادر من المحكمة ومدى امكانية الطعن فيه من خلال التعرف على نطاق المخاصمة القضائية لأحكامها .

---

**(١)** المستشار الدكتور سليمان قلادة ، مجلس الدولة تاريخه ودوره فى المجتمع المصرى ، منشور بمجلة مجلس الدولة السنة السابعة والعشرون .

## أهمية الدراسة ودوافعها

ناط المشرع بالمحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها عام ١٩٥٥ حق التعقيب على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية والتأديبية ، ومن خلال هذه الدراسة سنتعرف على الطبيعة القانونية لسلطة المحكمة الإدارية العليا فى التعقيب على تلك الأحكام ، حيث لم يكلف المشرع نفسه عناء وصف اختصاصها وسلطتها فى التعقيب : أتندرج فى نطاق الطعن بالنقض ، أم الطعن بالاستئناف ؟ وترك ذلك لطبيعة التعديل ونتائج التطبيق القضائى لأحكامها . **(١)**

**وسنضع فى نطاق البحث بعض المبادئ الأساسية التى أرستها المحكمة الإدارية العليا – فى تطبيقاتها القضائية - لكى ندرك مدى الحاجة الملحة للإجابة على السؤال المطروح :**

**أولا** : جرت المحكمة على التصدى لموضوع الحكم المطعون فيه أمامها ، والفصل فى النزاع موضوعيا فى معظم الحالات ، وهى لا تكاد تحيل إلى المحكمة التى أصدرت الحكم المطعون فيه إلا فى حالة الأحكام بعدم الاختصاص . (٢)

**ثانيا** : إن الطعن فى شق من الحكم يثير الطعن فى الشق الآخر ، حتى ولو لم يطلب ذلك أحد أطراف الخصومة ، فالطعن فى الإلغاء يثير الطعن فى التعويض . (٣)

---

**(١) د : سليمان الطماوى : كلمته فى تقديم لرسالة الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا " دراسة مقارنة " للدكتور عبد العزيز خليل بديوى ، ١٩٧٠ ، دار الفكر العربى .**

**(٢)** على سبيل المثال : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١١٠ لسنة ١ قضائية عليا بجلسة ١٩٥٥/١١/١٩ المكتب الفنى السنة الأولى ، ص ١٣٣ القاعدة رقم ١٧ – وحكمها فى الطعن رقم ١٨٤ لسنة ١ قضائية عليا بذات الجلسة وذات المجموعة ص ١٤٠ القاعدة رقم ١٨ – وحكمها فى الطعن رقم ٣٤٣ لسنة ٢ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٥٦/١٠/٢٧ ، مج المكتب الفنى السنة ٢ قضائية ص ٣ القاعدة رقم ١ – وحكمها فى الطعن رقم ٩٤٨ لسنة ٨ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٣/٣/٢٣ ، مج المكتب الفنى السنة ٨ قضائية ص ٨٦٦ القاعدة رقم ٧٨ .

**(٣)** على سبيل المثال : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣١ لسنة ٢ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٥٦/٣/١٧ مج المكتب الفنى السنة الأولى قضائية ، ص ٥٥٥ ، القاعدة رقم ٦٧ – وحكمها فى الطعن رقم ١٥٦٥ لسنة ٢ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٥٧/٤/٢٧ ، مج المكتب الفنى السنة ٢ قضائية ، ص ٩٧٥ ، القاعدة رقم ١٠١ - وحكمها فى الطعن رقم ١٦١ لسنة ٣ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٥٧/٦/٢٩ ، مج المكتب الفنى السنة ٢ قضائية ص ١٣٣٥ ، القاعدة رقم ١٣٧ .

**ثالثا** : إن الطعن فى حكم ، يثير الطعن فى حكم آخر ، ولو مضت مدد الطعن المقررة . **(١)**

**رابعا** : سلطة المحكمة فى نظر النزاع ، هى ذات سلطة المحكمة المطعون فى حكمها ، ومن ثم فإنها تتعرض للواقع والقانون . (٢)

**خامسا** : سمحت المحكمة للخارج عن الخصومة - وأسمته فى بعض أحكامها الخصم المستتر اجرائيا ، والحاضر الغائب - بالطعن فى الحكم الذى يمس مصلحته دون تقيد بالمدة . (٣)

**سادسا** : لا تتقيد المحكمة بأسباب الطعن التى يثيرها الطاعن أو هيئة مفوضى الدولة ، لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون . **(٤)**

---

**(١)** على سبيل المثال : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٤٤٠ لسنة ٨ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٥/٢/٢٦ ، مج المكتب الفنى السنة ١٠ قضائية ص ١٧٢٣ القاعدة رقم ١٥٩ - وحكمها فى الطعن رقم ٣٢ لسنة ٩ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٦/١١/٥ ، مج المكتب الفنى السنة ١٢ قضائية ص ٢١ القاعدة رقم ٤

- وحكمها فى الطعن رقم ٢٦١٩ لسنة ٢٦ قضائية عليا ، بجلسة ٢٠٠٢/١/١٢

- وحكمها فى الطعن رقم ٣٩٧ لسنة ٣٣ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٨٩/٣/٢٥ ، مج المكتب الفنى السنة ٣٤ قضائية ، الجزء الثانى ، ص ٧٧٨ ، القاعدة رقم ١١٠ .

**(٢)** على سبيل المثال : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٠ لسنة ٢ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٥٥/١١/٥ ، مج المكتب الفنى السنة الأولى قضائية ، ص ٦٤ ، القاعدة رقم ٨

**(٣)** على سبيل المثال : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٣٧٥ لسنة ٧ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٥/٥/٩ ، مج المكتب الفنى السنة ١٠ قضائية ، ص ١٣٢٩ ، القاعدة رقم ١٢٢ – وحكمها فى الطعن رقم ١٣٠٤ لسنة ٨ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٦/٦/١١ ، مج المكتب الفنى السنة ١١ قضائية ، ص ٦٩٢ ، القاعدة رقم ٨٥ – وحكمها فى الطعن رقم ٤٧٤ لسنة ١٥ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٧٣/٦/٢ ، مج المكتب الفنى السنة ١٨ قضائية ، ص ١١٠ – ورد مصطلح الحاضر الغائب أيضا ضمن حكم محكمة القضاء الإدارى " دائرة الاستثمار " فى الدعوى رقم ٥٦٣٥ لسنة ٦١ ق ، بجلسة ٢٠١٠/١/٩ .

**(٤)** على سبيل المثال : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٧٨ لسنة ٤ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٠/٢/٢٠ ، مج المكتب الفنى السنة ٥ قضائية ، ص ٤٠٤ ، القاعدة رقم ٤٦ .

**سابعا** : إذا طعن أمام المحكمة الإدارية العليا فى حكم تأديبى ، فإن المحكمة تجرى على وزن العقوبة ، والتأكد من مدى ملاءمتها للجرم الثابت فى حق المتهم ، وإذا ثبت لديها أن العقوبة قد شابها " غلو " فإنها تلغى العقوبة المحكوم بها ، وتوقع بنفسها العقوبة الملائمة . (١)

**ثامنا** : مدت المحكمة الإدارية العليا اختصاصها ليشمل الطعن فى القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، بحيث يطعن فى هذه القرارات التأديبية مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا دون حاجة للطعن فيها مسبقا أمام جهة أخرى . (٢)

**تاسعا** : تقوم المحكمة الإدارية العليا بالتحقيق ، بل تندب خبيرا إذا رأت ضرورة لذلك . (٣)

**عاشرا وأخيرا** : تتبدى هيمنة المحكمة الإدارية العليا على الخصومة الإدارية حتى قبل أن تصل الدعوى إلى نظر تلك المحكمة ، بل وأثناء مراحلها الأولى أمام جهات القضاء الإدارى الأخرى ، ومن ذلك تلك المهمة التى ناط المشرع بها مفوض الدولة أثناء تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، وطبقا لنص المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، للمفوض أن يعرض على الطرفين فى المنازعات التى ترفع إلى محكمة القضاء الإدارى أو المحاكم الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التى ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده ، فإن تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع ، وإن لم تتم جاز للمحكمة عند الفصل فى الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة يجوز منحها للطرف الآخر .

---

**(١)** على سبيل المثال : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦١/١١/١١ ، مج المكتب الفنى السنة ٧ قضائية ، ص ٢٧ ، القاعدة رقم ٣ – وحكمها فى الطعن رقم ٣٤٥ لسنة ١٠ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٥/٢/٦ ، مج المكتب الفنى السنة ١٠ قضائية ، ص ٦٠١ ، القاعدة رقم ٦١

**(٢)** حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٨٣٢ لسنة ١١ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٧/١٢/٣٠ ، مج المكتب الفنى السنة ١٣ قضائية ، ص ٣٦٣ ، القاعدة رقم ٤٩ .

**(٣)** حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٠٨ لسنة ٥ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٢/٤/٧ ، مج المكتب الفنى السنة ٧ قضائية ، ص ٥٥٤ ، القاعدة رقم ٥٧ – وحكمها فى الطعن رقم ٦٢٠ لسنة ١١ قضائية عليا ، بجلسة ١٩٦٦/١١/١٩ ، مج المكتب الفنى السنة ١٢ قضائية ، ص ٢٢٩ ، القاعدة رقم ٢٢ .

وطعن يجمع بين هذه الملامح ، يخرج – ولا شك – عن المألوف ، ويثير التساؤل ، ولا شك أن المحكمة الإدارية العليا لديها أسباب سائغة تبرر إرساء هذه القواعد : فالمشرع قبل اصدار القرار بقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بشأن تنظيم مجلس الدولة - حرم المتقاضين فى المنازعات الإدارية من فرصة عرض النزاع على درجة ثانية أى بطريق الاستئناف - ورأت المحكمة الإدارية العليا أن من مقتضيات العدالة أن تحاول سد هذه الثغرة ، فوصلت إلى ارساء المبادئ السابقة .

ولقد حققت المحكمة الإدارية العليا بالفعل غايتها وحسمت وجهة القضاء الإدارى منذ أحكامها الأولى ، وفى حقيقة الأمر فإن قضاءها يستحق دراسة متأنية مقارنة تأخذ فى الاعتبار المواقف الواقعية لكل من محكمة النقض ومجلس الدولة كمحكمة نقض فى فرنسا ، كذلك محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ، فى مصر ، ومن خلال هذه الدراسة نستطيع أن نستخلص أن الثورة فى تاريخ القضاء الإدارى من حيث " التغير والتطور والتكيف " كما ورد بكلمة رئيس مجلس الدولة رئيس المحكمة الإدارية العليا فى اليوم الأول لافتتاح عملها ، قد تمثلت فى صياغة مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة ، وظل لأحكامها أبلغ الأثر فى مستقبل القانون الإدارى فى مصر ، فليس من المبالغة أن يقال إن فهم المحكمة الإدارية العليا للقانون الإدارى هو الذى سينطبع على اتجاهات القضاء الإدارى ، وذلك لأن المبادئ التى ترسيها المحكمة الإدارية العليا والحلول التى تنتهى إليها فى بحث المنازعات الإدارية ، ملزمة فعلا – لا قانونا – لجهات القضاء الإدارى . **(١)**

---

**(١) بتاريخ ١٥ من أكتوبر ١٩٥٥ ألقى رئيس المحكمة الإدارية العليا فى الجلسة التى افتتحت فيها أعمالها كلمة بدأها بقوله "** إن القانون الجديد لمجلس الدولة يعد مفخرة من مفاخر حكومة الثورة المباركة ، ثم قال إن انشاء المحكمة الإدارية العليا ليعتبر بحق ثورة فى تاريخ القضاء الإدارى ، ولا نجد أقوى من هذا التعبير فى الدلالة على خطورة شأنها فى نظام القضاء الإدارى المصرى ، ولأن لفظ الثورة تم ذكره فى عمل جهة قضائية ، فقد أفصح رئيس المحكمة فى كلمته مقصوده من هذه الكلمة مرددا مفاهيم التكيف والتطور والتغير ، فقال بشأن خطر المهمة الملقاة على عاتق المحكمة " أن كلمتها ستكون القول الفصل فى تأصيل مبادئ القانون الإدارى تربط بين شتاتها ربطا محكما ، وتتكيف مع التطور فى سير المرافق العامة ، ويؤكد هذا بالرجوع إلى طبيعة القانون الإدارى وهو غير مقنن ، مما يجعل مهمة القاضى الإدارى هى ابتداع الحلول القانونية التى تتلاءم مع الطبيعة الخاصة للروابط التى تنشأ بين الإدارة والأفراد فى مجالات القانون العام ، لأنها بحكم تعلقها بسير المرافق العامة لا يمكن أن تحكمها قواعد جامدة ، بل يجب أن تتغير وتتطور وتتكيف وفقا لاحتياجات تلك المرافق وضرورة سيرها .

## منهج الدراسة :

سعيا منى للوصول إلى الحل المناسب للإشكاليات التى تتعرض لها الدراسة ، ولتسهيل عرض الأفكار التى يدور حولها البحث الماثل ، حتى يصل للقارئ فى صورة واضحة ميسرة ، **فقد اتبعت فى هذه الدراسة عدة مناهج بيانها كالتالى** :

**(١) المنهج التحليلى** : تم الاستعانة بهذا المنهج وذلك نظرا لطبيعة الموضوع التى تستدعى عرض وتحليل آراء الفقه ، فيما يخص سلطة المحكمة الإدارية العليا فى نظر الطعون ، وكذلك عرض الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا منذ انشائها وحتى كتابة هذه الرسالة " منهج الأحكام الشارحة " والتى ساهمت بجلاء فى التعرف على سلطتها فى الرقابة على الطعون المنظورة أمامها .

**(٢) المنهج المقارن** : تم الاستعانة بالمنهج المقارن بعرض أراء بعض رجال الفقه المصرى والفرنسى ، وكذلك عرض بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسى والمحكمة الإدارية العليا ، للتعرف على سلطتها فى الرقابة على الطعون ، وكان اتباع هذا المنهج ضروريا وإلا اعترى البحث بعض النقص والغموض .

**(٣) المنهج التاريخى** : لا شك أن الاستعانة بهذا المنهج كان أمرا حتميا لابد منه ، نظرا لطبيعة الموضوع الذى تتناوله الدراسة ، والتى تقتضى ذلك ، فلا يمكن التعرف على كنه سلطة المحكمة الإدارية العليا فى الرقابة إلا بإتباع هذا المنهج ومتابعة باكورة أحكامها وأحدث أحكامها حتى كتابة هذه الرسالة للوقوف على مدى ما وصلت إليه تلك الرقابة .

## خطة الرسالة

سبقت الاشارة إلى أن نطاق هذه الدراسة يدور حول بيان سلطة المحكمة الإدارية العليا فى نظر الطعون المنظورة أمامها ، ورغم الصعوبة التى وجدتها فى ضبط خطة الدراسة والتى لازمتنى منذ الشروع فى البدء فيها وحتى الانتهاء منها بالصورة الحالية ، والتى ترجع لاتساع هذا النطاق بدرجة كبيرة ، إلا أننى حاولت التغلب على هذه الصعوبة بالتركيز على المسائل الهامة فقط ، والتى لها علاقة بإشكاليات البحث ، دون الخوص فى التفاصيل الأخرى التى يصلح كل منها لأن يكون رسالة قائمة بذاتها ، من هنا قمت بتقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة أبواب على النحو التالى :

**الباب التمهيدى : تحت عنوان تنظيم القسم القضائى فى قانون مجلس الدولة ،** وأخصصه لبيان الأسس التى يقوم عليها تنظيم القسم القضائى ، فى فصل أول أوضح من خلاله مبدأ التقاضى على درجتين ، ومبدأ ازدواجية النظام القضائى المصرى ، وتشكيل القسم القضائى بمجلس الدولة ووضع المحكمة الإدارية العليا فيه ، وبيان دوائرها ، **ثم نتعرف على الاختصاص العام للمحكمة الإدارية العليا ، والاختصاص المقرر بموجب نصوص خاصة ، فى فصل ثان .**

**الباب الأول : تحت عنوان المحكمة الإدارية العليا كدائرة فحص ،** وأخصصه لبيان إجراءات نظر الطعن أمام دائرة فحص الطعون ، **فى فصل أول** أوضح فيه بيان الأساس القانوني للإجراءات أمام محاكم مجلس الدولة ، والتعرف على طبيعة اجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، **و**تقرير الطعن واتصاله بدائرة فحص الطعون ، **ثم أتناول** نطاق سلطتها في نظر الطعن وآلية نظره ، وسلطتها في وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه والقرار المطعون فيه ، **فى فصل ثان** ، ثم أعرض فى **فصل ثالث** لطبيعة الحكم الصادر عن دائرة فحص الطعون وإمكانية الطعن فيه ، والدفع بعدم الدستورية أمام دائرة فحص الطعون ومدى جواز احالة الطعن إلي المحكمة الدستورية العليا ، وحدود سلطتها فى وقف الطعن وإحالته إلى دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا .

**الباب الثانى : تحت عنوان المحكمة الإدارية العليا كمحكمة موضوع ،** وأعرض فى **الفصل الأول** منه إجراءات نظر الطعن أمام دائرة الموضوع ، وأحوال الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، وطبيعة المرافعة أمامها ، وذلك من خلال تناولنا لمفهوم المرافعة وأنواعها ونظامها القانونى ، وخاصية الكتابة باعتبارها أهم السمات المميزة لإجراءات التقاضى أمام المحكمة الإدارية العليا ، ودور الشفوية فى اجراءات التقاضى أمام المحكمة الإدارية العليا ، **وفى الفصل الثانى** أتناول سلطة المحكمة الإدارية العليا فى نظر الطعن بين الواقع والقانون ، من خلال التعرف على سلطة المحكمة فى نظر الطعن ، والأطر والقواعد الحاكمة لتصدى المحكمة للطعون ، والقيود التى ترد على حق المحكمة فى الرقابة على الحكم المطعون فيه ، ثم نتناول مذهبها فى الرقابة على الطعون ، وسلطتها تجاه أدلة الطعن ووسائل الاثبات أمامها ، ثم نتناول السوابق القضائية ومدى تقيد المحكمة بسوابقها القضائية ، و**فى الفصل الثالث** ، نتناول حجية الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا ومدي إمكانية الطعن فيه .

**وسنقف فى ختام هذه الدراسة على مدى الحاجة للأخذ فى مصر بالإصلاح القضائى الأخير للقضاء الإدارى الفرنسى والذى تم عام ١٩٨٧ .**

# الباب التمهيدي

## تنظيم القسم القضائي في قانون مجلس الدولة

***تمهيد :***

**١-** يرجع إنشاء مجلس الدولة المصري إلي محاولات بذلت في الربع الأخير من القرن التاسع عشر ، تمثلت في ثلاث محاولات : الأولي سنة ١٨٧٩ والثانية سنة ١٨٨٣ والثالثة سنة ١٨٨٤ ، ثم عادت المحاولات مرة أخري بعد توقيع معاهدة مونتريه عام ١٩٣٧ لإنشاء مجلس الدولة للقيام بوظيفتين :

**الأولي** : الرقابة علي شرعية القرارات الإدارية .

**الثانية** : ارشاد الإدارة وتقديم المشورة لها .

ولن نتناول المحاولات التى بذلت لإنشاء مجلس الدولة منذ عام ١٨٧٩ حتى عام ١٩٤٦ ، على صعيد الدراسة الوصفية ، فقد زخرت بها المؤلفات العامة للقضاء الإدارى وقد كتب فيها الكثير . **(١)**

هذا وكان الدافع وفقا لما تضمنه تقرير اللجنة التشريعية بمجلس النواب المؤرخ ٢٤ من مايو ١٩٤٦ أن " الإصلاح القضائي الذي أقدمت عليه البلاد ، ولاسيما مع تصفية ولاية المحاكم المختلطة ، ما كان يصح أن يتخلف عن تناول الأداة الإدارية ، بل إن الإصلاح من هذه الناحية كان ضرورة يدعو إليها استكمال الدستور لبنيانه وتوطيد أركانه ، فقد كفل الدستور الحريات ، وكفالتها توجب وضع حدود للأداة التنفيذية تقضي علي الذين استودعوا نصيبا من السلطة العامة ، أن يلتزموا حدود القانون ونواهيه . **(٢)**

---

(١) انظر على سبيل المثال : د : محمد سليمان الطماوى : القضاء الإدارى ، دار الفكر العربى ، والمستشار طارق البشرى : فكرة مجلس الدولة فى التاريخ المصرى ، دراسات فى الديمقراطية المصرية ، طبعة ١٩٨٧ ، والمستشار وليم سليمان قلادة : مجلس الدولة – تاريخه ودوره فى المجتمع المصرى ، مجلس الدولة ، السنة ٢٧ ، والمستشار الدكتور : محمد ماهر أبو العينين ، المفصل فى شرح اختصاصات مجلس الدولة ، الجزء الرابع .

**(٢)** د : محمد ابراهيم درويش : الإدارة القضائية للعدالة ، دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠٠٦ ، ص ١٢٢ .

وهكذا صدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة المصري ، وأعقبه عدة قوانين لإعادة تنظيمه وإعطائه مزيدا من الاختصاصات ، هي القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، ثم القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ثم القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، وأخيرا القانون الحالي لمجلس الدولة المصري ، وهو القانون الذي صدر بمقتضي قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والذي تم نشره بالجريدة الرسمية العدد رقم (٤٠) في الخامس من أكتوبر سنة ١٩٧٢.

٢- وقد وصف الفقيه الكبير والقاضي الجليل / عبد الرزاق السنهوري مجلس الدولة سنة ١٩٤٩ بأنه صار حقيقة رائعة ، قامت فيما قامت ، علي أن الأفراد والجماعات يرون فيه غوثا للملهوف ولياذا للعائذ ومعقلا للحريات.

فإذا كان هذا هو حال مجلس الدولة ، ولما يمض علي النشأة الأولي إلا أقل من ثلاث سنوات ، فإن خبرة السنين وجهد رجال مجلس الدولة المخلصين ، اللذين حملوا الأمانة وصدقوا ما عاهدوا الله ثم أوطانهم عليه ، زادت الحقيقة روعة علي روعة.

**<u>وآية ذلك ظاهرتان</u>** :

**أولاهما** : ازدياد الالتجاء إلي مجلس الدولة طلبا للانتصاف مما يكشف عن رسوخ الاعتقاد لدي المتقاضين باستقلال وحيدة وكفاءة جهة القضاء التي يلجأ إليها.

**وثانيتهما** : ما تكشف عنه الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة ، بشهادة رجال الفقه والقضاء ، من فهم واع لصحيح حكم القانون في إطار من احترام حقيق مفهوم المشروعية بإعمال مبادئ الدستور وأحكامه التي تمثل الأساس الأول للمشروعية . **(١)**

وهكذا أصبح مجلس الدولة المصري – بتوفيق الله وفضل رجاله – صرحا شامخا للذود عن الحقوق وحماية الحريات ، ولعل ما ورد بنص المادة (١٧٢) من دستور سنة ١٩٧١ والتي تقابلها المادة (٣٨) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠ - عقب نجاح ثورة الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١ والتي كان لمجلس الدولة أبلغ الأثر في اندلاعها نتيجة إصداره أحكاما ببطلان انتخابات مجلس الشعب التي أجريت عام ٢٠١٠ ، والتي شابها العديد من جرائم التزوير لإرادة الشعب أودت به قبل أن يولد .

---

**(١) المستشار : محمد أمين المهدي العباسى : دليل القاضي الإداري الصادر عن المنظمة الدولية لقانون التنمية ( IDLO ) طبعة ٢٠٠٨ ، ص ٢**