الباب الثانى

فكرة الجزاء الاجرائى

بعد ان تناولنا فى الباب الاول قانون المرافعات الادارية ، الذى ينظم اجراءات الخصومة الادارية منذ رفعها و حتى صدور الحكم فيها ، نتناول فى هذا الباب الجزاء الاجرائى ، الذى يوقعه القاضى الادارى بسبب ما قد يشوب اجراءات الخصومة الادارية من عوار ، فالعمل الاجرائى الذى يتم داخل نطاق الخصومة الادارية هو الذى يصلح ان يكون جزء منها ، و يجوز بالتالى توقيع جزاء اجرائى اذا شابه عوار ، و هو ما يستوجب بيان الاعمال الاجرائية للخصومة الادارية بحسبان ان تلك الاعمال هى محل الجزاءات الاجرائية ، و هو ما يقتضى تكييف عدد من الاعمال االقانونية التى تثير اللبس حول ما اذا كانت تعد اعمال اجرائية فى نطاق الخصومة الادارية يجوز توقيع جزاء اجرائى عنها اذا شابها عيب من عدمه ، و اخيرا يجدر تحديد انواع الجزاءات الاجرائية فى المرافعات الادارية ، لذلك سنقسم ذلك الباب الى الفصول الاتية

الفصل الاول .. و يتناول ماهية الجزاء الاجرائى و فلسفته

الفصل الثانى .. و يتناول محل الجزاء الاجرائى

الفصل الثالث .. و يتناول انواع الجزاءات الاجرائية فى المرافعات الادارية

الفصل الاول

ماهية الجزاء الاجرائى و فلسفته

سيتناول هذا الفصل الجزاء الاجرائى بصفة عامة من حيث مفهومه و فلسفته ، و تطوره التاريخى ، و ماهية الجزاء الاجرائى فى قانون المرافعات الادارية ، و لذلك سنقسم ذلك الفصل الى ثلاثة مباحث

المبحث الاول .. مفهوم الجزاء الاجرائى

المبحث الثانى .. التطور التاريخى لفكرة الجزاء الاجرائى

المبحث الثالث .. ماهية الجزاء الاجرائى فى قانون المرافعات الادارية

المبحث الاول

مفهوم الجزاء الاجرائى

الجزاء فى القانون يعنى العقاب على المخالفة لأوامر القانون و نواهيه ، و هو متعدد الانواع ، فهناك الجزاء الجنائى و الادارى و الاجرائى .

الجزاء الاجرائى يعنى عدم صلاحية العمل الاجرائى لتوليد الاثار التى كان يمكن له توليدها لو كان خاليا من العيوب (١) ، فهو وصف قانونى او تكييف قانونى للعمل الاجرائى الذى يتم بالمخالفة لنموذج القاعدة القانونية التى تحدد شروط وجود و صحة مناسبة الاجراء .

فالجزاء الاجرائى هو الاثر الذى يرتبه القانون فى مواجهة الخصم الذى خالف النموذج القانونى لقاعدة معينة من قواعد المرافعات (٢)

القاعدة القانونية الاجرائية هى قاعدة عامة مجردة ملزمة تقترن بالجزاء ، فهى قاعدة مجردة تولد اثار قانونية تتمثل فى انشاء او انهاء مكنة او واجب او عبء القيام باجراء او عمل اجرائى او عمل أولى معين ، وهى قاعدة ملزمة لأنها تحتوى على جزاءات اجرائية (٣) .

فالالزام هو السمة الاساسية للقاعدة الاجرائية باعتبارها صورة للقاعدة القانونية عموما ، و الاخيرة صفتها الالزام ، والالزام لا يتصور وجوده الا اذا كان ثمة جزاء يترتب على مخالفة القاعدة القانونية ، ولعل خصيصة الالزام و توافر الجزاء كتأكيد له هما ما يهب القاعدة القانونية وضعيتها و يرتقيان بها من مصاف القواعد الاجتماعية الى درج مقام القواعد القانونيه الملزمة (٤)

الفارق بين الجزاء الاجرائى و الجزاءات الاخرى

تختلف الجزاءات الاجرائية عن غيرها من الجزاءات فى امرين

الاول.. تتصف الجزاءات الاجرائية بأنها موضوعية الاثر ، بمعنى انها لا تنال من شخص من باشر العمل الاجرائى ، و انما من العمل ذاته ، بخلاف الجزاءات الاخرى ، فانها شخصية الاثر ، اى تنال من شخص من باشر العمل الاجرائى سواء فى ذاته او فى ماله ، دون ان ينال من ذلك ان الجزاء الاجرائى الذى يلحق بالاجراء المعيب ، لا يحول دون توقيع جزاء تأديبى، على من باشر الاجراء المعيب نفسه (٥)

الثانى .. الجزاءات الاجرائية فى حقيقة الامر تؤدى الى سلب العمل الاجرائى اثاره القانونية ، بخلاف الجزاءات الاخرى التى تنطوى على عنصر الالم اوالتعويض(٦)

---

[١] - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ١٦

[٢] - الدكتور / الانصارى حسن النيدانى ، القاضى و الجزاء الاجرائى ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٩ ، ص ٨

[٣] - الدكتور / عبد الحميد الشورابى ، البطلان المدنى الاجرائى و الموضوعى ، المكتب الجامعى الحديث ، طبعة ٢٠١٠ ، ص ١٥

[٤] - الدكتور / سليمان عبد المنعم ، اصول الاجراءات الجنائية ، طبعة ٢٠٠٧ ، ص ١٢٩

٥ - الدكتور / سليمان عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص ١٣٠

[٦] - الدكتور / احمد فتحى سرور ، نظرية البطلان فى قانون الاجراءات الجنائية ، ١٩٥٩ ، ص ٢

فلسفة الجزاء الاجرائى

الفلسفة التى يقوم عليها الجزاء الاجرائى تقوم على أسس ثلاثة جوهرية تتمثل فى ضرورة حصول المتقاضى على حقه باقل التكاليف ، و فى اسرع وقت ، و بأقل الاجراءات (١)

و لما كانت الاجراءات خادمة للموضوع و لا يجوز الافراط فى حماية الاجراءات بما يؤدى الى اهدار اصل الحق (٢) ، و لذلك فان السياسة التشريعية التى تحكم الجزاءات الاجرائية يجب ان تستلهم من فكرتين رئيسيتين اولهما ان اوامر القانون ونواهيه لا تكون مكفولة الاحترام الا اذا اقترنت بجزاء مناسب ، وثانيهما ان ترتيب الجزاء على كل مخالفة اجرائية يؤدى الى كثرة اضاعة الحقوق (٣) .

و لذلك يثور التساؤل حول السياسة التى يجب ان ينتهجها المشرع عند النص على الجزاء الاجرائى، فهل يتعين عليه التشدد فى انزال الجزاء الاجرائى على كل مخالفة للاجراءات مهما كانت بسيطة ، ام يتخذ موقفا وسطا ، ام يجب عليه اتخاذ موقفا متساهلا ، فلا يهتم الا بالمخالفات الجسيمة ، و يترك المخالفات اليسيرة دون جزاء .

فكل تشدد فى اعمال الجزاء الاجرائى يؤدى الى اهدار للحق الموضوعى مما يترتب عليه عدم اتاحة الفرصة للتطبيق القانونى الموضوعى على الحق المتنازع عليه فتكون النتيجة المباشرة لذلك عدم فاعلية القاعدة القانونية الموضوعية ، و على النقيض من ذلك فان تساهل المشرع فى اعمال الجزاء الاجرائى يؤدى الى الحفاظ على الحق الموضوعى و من ثم اتاحة الفرصة للتطبيق القانونى الموضوعى على اصل الحق و هو ما ينتج عنه فاعلية القاعدة القانونية الموضوعية .

وفى هذا الصدد يتجه الفقه – بحق - الى انه يجب الاعتدال فى رسم سياسة الجزاء الاجرائى بوجه عام (٤)

و من جانبنا نرى انه فى مجال الجزاء الاجرائى فى الدعوى الاداريه ، فأنه يجب ألا يتوسع القاضى الادارى فى توقيع الجزاءات الاداريه ، لتعارض ذلك مع طبيعة الدعوى الاداريه ، التى تهدف الى حماية الافراد من تعسف الادارة ، و التحقق من التزامها بحكم القانون ، و كفالة تطبيق مبدأ المشروعيه ، و هو ما يتعارض مع التوسع فى توقيع الجزاءات الاجرائيه ، فلا يمكن اهدار كل تلك الاعتبارات لمجرد مخالفة الاجراءات الشكليه فى الخصومه الاداريه .

كما اننا نؤمن بأن توقيع الجزاءات الاجرائية ليست هدفا مقصودا لذاته ، انما لضمان احترام اجراءات الخصومه و عدم الاضرار بالخصوم ، و هو ما يكفله القاضى الادارى بما له من حرية و مرونه فى تسيير اجراءات الدعوى الاداريه .

---

[١]- الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ١٩

[٢] - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ١٩

[٣] - الدكتور / عبد الحميد الشورابى ، المرجع السابق ، ص ١٥

[٤] - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ١٩

المبحث الثانى

التطور التاريخى لفكرة الجزاء الاجرائى

كان مسلك المشرع فى القوانين القديمة يرمى فى المقام الاول الى احترام الأشكال و يرتب البطلان على مخالفتها ، و ذلك فى جميع الاحوال ، على اعتبار ان الاشكال مقدسة (١) ، فقد عرف الرومان فى تاريخهم القانونى ثلاثة انظمة للاجراءات القضائية هى نظام دعاوى القانون ، و نظام دعاوى النماذج ، و نظام الدعاوى الغير عادية .

و يعد نظام دعاوى القانون هو اقدم نظام للاجراءات عرفه الرومان ، و التى تميزت بالشكلية الجامدة التى لا تقتصر فقط على شكل صحيفة الدعوى ، بل تمتد الى اعمال القاضى التى كانت عبارة عن اقوال ينطقها كلها فى صيغة رسمية ، فاذا حدث فى أى عمل اجرائى نقص او خطأ ، فلم يكن مطابقا للنموذج الشكلى الذى حدده القانون ، وقع العمل باطلا ، كجزاء على مخالفة ذلك الشكل (٢) ، و لم يكن يجوز فى ظل ذلك النظام اعادة العمل الاجرائى الباطل باتباع اجراءات جديدة كما هو الحال فى العصر الحديث ، فاذا خسر المدعى دعواه فانه يخسرها نهائيا .ونظرا لما شاب نظام دعاوى القانون من مثالب عديدة ابسطها الاضرار بمصالح الخصوم للأبد لمجرد مخالفة الشكل ، فقد عدل عن ذلك النظام الى نظام دعاوى النماذج المتمثل فى ان يطلب الخصوم من البريتور الاذن بعرض نزاعهم على القاضى ، و يشمل الاذن عناصر النزاع فى القضية ، و يلتزم القاضى بما ورد فى هذا الاذن ، فليس للقاضى ان يعدل فيها مهما تبين له من خطأ عند عرض وقائع النزاع على البريتور او اثباتها بالاذن ، و من ثم كان يمكن ان يفقد المدعى حقه نتيجة خطأ شكلى ارتكبه عند عرض نزاعه على البريتور (٣) ، فالجزاء وفقا لهذا النظام لم يكن هو بطلان الاجراء ، و انما الجزاء هو صحة النموذج المعيب .

الا ان مسلك المشرع اختلف عبر مختلف العصور من القانون الرومانى و حتى القانون الحديث ، اذ حاول عبر مختلف العصور تحقيق التوازن بين اعتبارين اساسيين متعارضين هما ان الشكل الذى فرضه المشرع فى القوانين الاجرائية ليس هدفا فى ذاته انما لما يحققه من ضمانات عديدة للمتقاضين لا تتحقق الا به ، فمراعاة الشكل تعنى ببساطة احترام حقوق الخصوم و حرياتهم ، فالاشكال القانونية ليست قيود على حرية التقاضى انما هى امور تنظيمية اولاها المشرع عنايته حرصا على حقوق و مصالح الخصوم انفسهم ، و لضمان حسن الفصل فى النزاع ، ولكن فى المقابل لا يجب ان يكون مجرد الخطأ فى استعمال الوسيلة التى قررها المشرع لحماية الحق هى بذاتها سبب ضياع الحق ذاته (٤)

و هكذا نستطيع ان نقول ان الجزاء الاجرائى تطور من عقوبة حتمية تصيب الخصومة اذا خالف الخصوم او القاضى احكام القانون بصورة مطلقة و فى جميع الاحوال ، و لا يستطيع الخصوم تدارك الامر باعادة الاجراءات مرة اخرى ، و لا دور للقاضى فى توقيعه ، الى ان صار الجزاء مرهونا تطبيقه بعدم تحقيق غاية معينة من الاجراء الذى حدده المشرع ، و تطور دور القاضى فى توقيع الجزاء الاجرائى .

---

[١] - الدكتور / احمد هندى ، التمسك بالبطلان فى قانون المرافعات ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠٠٥ ، ص ٨

[٢] - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ١٩٢

[٣] - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ١٩٨

[٤] - الدكتور / احمد هندى ، المرجع السابق ، ص ٨

المبحث الثالث

ماهية الجزاء الاجرائى فى المرافعات الادارية

حرص المشرع فى القوانين الاجرائية على ان يقرر جزاء لقاء الإخلال بالقواعد الاجرائية ، حين يفضى هذا الإخلال الى تفويت الغاية التى تستهدفها هذه القواعد الاجرائية ، فاذا اتخذ اجراء ما بالمخالفة لما تتطلبه القاعدة من عناصر او لما تستوجبه من شروط اعتبر هذا الاجراء باطلا، وبالتالى تجرد من قيمته القانوني (١)

اذن يترتب الجزاء الاجرائى فى المرافعات الادارية عند حدوث مخالفة اجرائية فى اجراءات الخصومة الادارية ، اى صدور العمل الاجرائى معيبا ، فهو يوقع من القاضى الادارى بمناسبة نظره دعوى ادارية ، و يكون محله عمل اجرائى معيب ، فالجزاء الاجرائى ما هو إلا الاثر المترتب على العمل الاجرائى المعيب ، ويجعله غير صالح لتوليد الاثار القانونية المترتبة عليه لان العمل الاجرائى المعيب سيصبح عمل اخر وليس عمل اجرائى ، و بالتالى لا يمكن ان يترتب على هذا العمل الجديد ذات الاثار التى تترتب على العمل الاجرائى الصحيح (٢)

فالجزاء الاجرائى يتمثل فى عدم صلاحية العمل الاجرائى لتوليد الاثار التى كان يمكن له توليدها لو كان خاليا من العيوب ، اما الوصف الذى يلحق بالعمل المعيب فهو تكييف قانونى لهذا العمل ، فنحن نقول مثلا ان هذا العمل باطل ، معدوم ، غير مقبول ، لاوجه لاقامته ، عمل اصابه سقوط ، المحكمة غير مختصة ، فهذه الاوصاف عبارة عن تكييفات قانونية ، ينتج عنها بشكل مباشر اثر اجرائى ، هذا الاثر هو عدم انتاج العمل الاجرائى للاثار التى كان يمكن له توليدها اذا كان قد اتخذ بشكل صحيح ، فالقاضى يقوم بوصف العمل الاجرائى عن طريق المقارنة بين العمل المتخذ فعلا بواسطة الخصوم ، و بين نموذج هذا العمل القائم فى القاعدة الاجرائية ، و هى قاعدة عامة مجردة يتم تشخيصها باتخاذ العمل الاجرائى ، فنتيجة هذه المقارنة اما ان تكون ايجابية او سلبية وفقا لما اذا كان العمل صحيحا او مخالفا لنموذجه ، و فى هذه الحالة الاخيرة يعطى القاضى الوصف المنصوص عليه فى القانون و يرتب عليه اثاره السلبيه (٣)

---

١ - الدكتور / سليمان عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص ١٢٩

٢ - الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣

٣ - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ١٦

الفصل الثانى

محل الجزاء الاجرائى

تحديد محل الجزاء الاجرائى

الجزاء الاجرائى ينصب على العمل الاجرائى المعيب، لذلك يتعين تحديد مفهوم العمل الاجرائى و عناصره و شروطه بحسبان انه محل الجزاء الاجرائى ، ثم نتناول كيفية بداية الخصومة الادارية ، التكييف القانونى للتصرفات القانونية السابقة زمنيا على بدء الخصومة الادارية ، لذلك سنقسم هذا الفصل الى

المبحث الاول .. مفهوم العمل الاجرائى و عناصره

المبحث الثانى .. الاعمال الاجرائية للخصومة الادارية

المبحث الاول

مفهوم العمل الاجرائى و عناصره

موقف المشرع من مفهوم العمل الاجرائى

المشرع المصرى لم يضع اى تنظيم عام للعمل الاجرائى (١) ، سواء فى قانون المرافعات المدنية و التجارية ، أو فى قانون الاجراءات الجنائية ، و هو ذات النهج الذى اتبعه المشرع فى التشريعات المتضمنة بعض القواعد الاجرائية المتعلقة بالخصومة الادارية ، فقانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، او القوانين التى سبقته لم يتضمن ايا منها تعريف محدد لما يمكن ان يسمى بالعمل الاجرائى فى الخصومه الإداريه (٢).

موقف الفقه من مفهوم العمل الاجرائى

لم يكن موقف الفقه الادارى أحسن حالا من موقف المشرع باستثناء بعض المؤلفات القليلة (٣) ، و يمكن ارجاع ذلك الى ان العمل الاجرائى فى مجال القضاء الادارى يعتبر حديث النشأة بالمقارنة بالعمل الموضوعى ، لذا نرى ان الفقه الاجرائى حاليا مازال يخطو خطواته الاولى ، و لكن بخطوات واسعة لتحديد المقصود بالعمل الاجرائى ووضع القواعد العامة التى تحكمه استقلالا عن المرافعات المدنية والتجارية (٤).

فاذا كان الحق فى الدعوى القضائية هو الحق فى الالتجاء الى القضاء ، فان العمل الاجرائى هو النشاط الاجرائى الذى يتم عن طريقه وضع الحق فى الدعوى موضع التنفيذ ، فهو كل عمل يرتب عليه القانون الاجرائى مباشرة انشاء مركز اجرائى او التأثير فى سيره او تعديله او انهائه (٥)

و يعرف الفقه العمل الاجرائى بأنه العمل الذى يرتب القانون عليه مباشرة اثرا اجرائيا (٦)، فى انشاء الخصومة او تعديلها او انقضائها سواء اكان داخل الخصومة او ممهدا لها (٧) .

و بذلك فانه لكى يتم تكييف عمل بأنه من الاعمال الاجرائية فى الخصومة الادارية يجب ان يكون عمل يرتب عليه القانون مباشرة اثرا اجرائيا ، و ان يكون جزء من خصومة ادارية (٨) منظورة امام القضاء الادارى ، سواء كان هذا العمل سابقا او لاحقا او معاصرا للخصومة ، و

---

١ - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ٦٤
٢ - الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٦٤
٣ - من هذه المؤلفات يراجع الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، انقضاء الخصومة الادارية بالارادة المنفردة للخصوم فى المرافعات الادارية ، المرجع السابق
٤ - الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٦٥
٥ - الدكتور / محمد زكى ابوعامر ، المرجع السابق ، ص ٦٩
٦ - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ٧٠
٧ - الدكتور / احمد فتحى سرور ، المرجع السابق ، ص ٤٤
٨ - الدكتور / حسن السيد بسيونى ، دور القضاء فى المنازعة الادارية – رسالة دكتوراة ، د ن ، طبعة ١٩٨١ ١٩٨١ ، ص ١٥٣ ، الدكتور / محمد ماهر ابو العنين ،اجراءات الدعوى امام محاكم مجلس الدولة ، ، الجزء الاول ، المرجع السابق ، ص ٣٤

يكون من شأنه ترتيب اثار قانونية تساعد فى كشف الحقيقة ، سواء صدر ذلك العمل من جانب الخصوم او من القاضى الادارى او احد اعوانه (١)

عناصر العمل الاجرائى

الاعمال الاجرائية هى اعمال قانونية تتمثل فى حركة ارادية صادرة عن ذى اهلية اجرائية .

و تتولى القاعدة الإجرائية تحديد مضمون العمل الإجرائى ، وتعيين شكله ، و يجب ان يترتب عليه مباشرة انشاء مركز اجرائى ، او التأثير على سيره او تعديله او انهائه (٢)

و الارادة ، هى اساس وجودالعمل الإجرائى (٣) ، الذى يعد عمل قانونى و عمل ارادى يتم وفقا لارادة من اتخذه .

و العمل الاجرائى عمل شكلى ، بمعنى ان القانون يحدد للقائم به شكلا معينا لابد من اتخاذ العمل فيه ، و يعد اتخاذ الاجراء فى الشكل المحدد له قرينة على وجود صحة الارادة ، و هى قرينة بسيطة يجوز اثبت عكسها .

و الشكل فى العمل الاجرائى قد يكون عنصرا من عناصره و قد يكون ظرفا يجب وجوده خارج العمل لكى ينتج العمل اثاره القانونية ، فالشكل كعنصر للعمل يتضمن وجوب تمام العمل كتابة ، ووجوب ان تتضمن الورقة بيانات معينة و الشكل كظرف فى العمل قد يتصل بمكان العمل كوجوب تسليم الاعلان فى موطن المعلن اليه او وجوب ان يتم الحجز فى مكان المنقولات المحجوزة ، كما قد يتصل بزمان العمل والزمن كشكل للعمل قد يكون زمنا مجردا بغير نظر الى واقعة سابقة او لاحقة كوجوب ان يتم الاعلان بين الساعة السابعة صباحا ، و الثامنه مساء ([٤]) و قد يكون الزمن هو يوم معين كوجوب اجراء المرافعة فى اول جلسة .

ويتبين مما تقدم ان الشكل ليس هو الاجراء ، فالعمل الاجرائى هو عمل قانونى يجب ان تتوافر فيه شروط معينة من بينها الشكل الذى يحدده القانون (٥)

كما ان للعمل الاجرائى محل يجب ان يكون موجودا ومعينا ، و الا كان الاجراء معدوما وباطلا

و سبب العمل الاجرائى يجب ان يكون متفقا و النظام العام ، فيكون التصرف باطلا اذا ثبت ان سببه مخالفا للنظام العام .

واخيرا ايضا ان يكون القائم بالعمل الاجرائى يتمتع بالصلاحية اللازمة لاتخاذ العمل الاجرائى بشكل صحيح (٦).

---

١ - الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٦٦
٢ - الدكتور / محمد زكى ابوعامر ، المرجع السابق ، ص ٧٠
٣ - الدكتور / عبد الحميد الشورابى ،المرجع السابق ، ص١٥
[٤] - المادة السابعه من قانون المرافعات المدنيه ، المعدله بالقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٩٩ ، الجريدة الرسميه العدد ١٩ مكرر (أ) فى ١٩٩٩/٥/١٧
٥ - الدكتور / محمد ماهر ابو العنين ،اجراءات الدعوى امام محاكم مجلس الدولة ، الجزء الاول ،المرجع السابق السابق ، ص ٣٥
٦ - الدكتور / عبد الحميد الشورابى ،المرجع السابق ، ص ١٥

شروط العمل الاجرائى

يشترط لاعتبار عملا ما ، عملا اجرائيا الاتى :-

أن يكون عملا قانونيا

أى عمل تترتب عليه اثار قانونية ، فلا تعتبر اعمال الذكاء المحضة التى تتم فى الخصومة اعمالا اجرائية ، مثل دراسة القاضى او مفوضى الدوله او عضو النيابه الاداريه اوراق القضية ، او ترتيب القضية فى الجدول بمعرفة كاتب الجلسة (١)، اذ لا تترتب على هذه الاعمال اثار قانونية (٢)

ان يرتب القانون عليه اثرا اجرائيا مباشرا

يشترط فى العمل لكى يعتبرعملا اجرائيا ان تترتب عليه مباشرة أثار اجرائية .

و الاثر الاجرائى هو الاثر الذى يؤثر فى الخصومة ببدئها او المشاركة فى تقديمها او تعديلها او انهائها ، بشرط ان يكون ذلك الاثر هو الاثر المباشر للعمل ، ولذلك لا تعتبر الاعمال التى ترتب اثرا اجرائيا غير مباشر اعمالا اجرائية ، ومثالها النزول عن الحق المدعى به او النزول عن الدعوى (٣).

ان يكون العمل جزء من الخصومة :

يجب ان يكون العمل الاجرائى جزء من الخصومة (٤) ، بأن يصدر من احد اشخاص الخصومة او مساعديهم ، و ان يتعلق بمضمون الخصومة الشكلى كالتكليف بالحضور ، او بمضمونها الموضوعى كابداء الطلبات ، او بمضمونها العرضى كرد القاضى ، و ان يؤثر فى انشاء الخصومة او سيرها او تعديلها او انقضائها(٥) .

مما تقدم من شروط يبين انه يدخل فى نطاق الاعمال الاجرائية :

١ – الاعمال القانونية التى يقوم بها القاضى فى الخصومة الاداريه ، ويستوى فى هذا القرارات او الاوامر او الاحكام التى يصدرها ، سواء صدرت قبل الفصل فى الموضوع او كانت فاصلة فيه (٦)

و يرى الفقه ان القاضى المدنى يقوم بنشاط متنوع فى الخصومة ، وينتهى نشاطه عادة باصدار ما يسمى بالحكم ، و الذى يتكون من عنصرين عنصر التقدير و الذى يقوم على الذكاء و المنطق ، وعنصر الامر بما يؤدى اليه هذا التقدير ، وليس لارادة القاضى المدنى فى اى من العنصرين اى سلطان ، فهو اذ يقوم بالتقدير يعتمد على منطقه و ذكائه و ليس على ارادته ، وهو اذ يأمر لا ينفذ ارادته و انما ينفذ ارادة القانون ، و من ثم فانه لا يمكن اعتبار حكم القاضى المدنى

---

١ - الدكتور / احمد فتحى سرور ، المرجع السابق ، ص ٤٨
٢ - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ٧٠
٣ - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ٧١
٤ - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ٧١
٥ - الدكتور / احمد فتحى سرور ، المرجع السابق ، ص ٤٦
٦ - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ٧٣

تصرفا قانونيا (١) ، و هو ذات ما ينطبق على حكم القاضى الجنائى الذى يتماثل دوره مع دور القاضى المدنى فى تنفيذ ارادة القانون الجنائى

بيد اننا نرى على النقيض من ذلك حكم القاضى الادارى ، اذ اننا نرى ان لارادته الذاتية دور اساسى فيما يحكم به ، تلك الارادة المكملة فى اغلب الاحوال لحكم القانون او الكاشفة عنه ، فالدور الانشائى الذى يتمتع به القاضى الادارى لسد النقص التشريعى فى القواعد القانونية للقانون الادارى ، تجعل من حكمه فى احيان عديدة تعبير عن ارادته القانونية ، بما يمكن لنا ان نعتبر حكم القاضى الادارى تصرفا قانونيا .

٢– الاعمال القانونية التى يقوم بها الخصوم ووكلاؤهم و مساعدوهم ، وكذلك اعمال مساعدى القاضى ، كالكاتب و اعمال النيابة الادارية فى الخصومة التأديبيه ، واذا انتجت اثرا اجرائيا مباشرا ، و كانت قد تمت كجزء من الخصومة (٢)

---

١ - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ١١٠

٢ - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ٧٤

المبحث الثانى

الاعمال الاجرائية للخصومه الاداريه

الاعمال الاجرائية فى الخصومة الادارية متنوعه ، منها ما يقوم به القاضى قبل الحكم ، ومنها ما يقوم به الخصوم او وكلائهم مثل الطلبات على اختلاف انواعها و الدفوع ،و منها ما يقوم به الغير كشهادة الشهود او عمل الخبير (١) .

و العمل الاجرائى يكون جزءا من وحدة كبيرة هى الخصومة (٢) ، ففى تشبيه بليغ للاعمال الاجرائيه فى اطار الخصومه ، يمكن تشبيه الاعمال الاجرائية المنفردة بلقطات من فيلم سينمائى كل لقطة مستقلة عن الاخرى ، و لكنها لاتظهر فى معناها المقصود بها و لا تؤدى وظيفتها كاملة إلا اذا اديرت الالة السينمائية ، و تحرك الفيلم ، فتحركت اللقطات و تساندت ، لتخرج لنا الصورة التى يريدها المخرج السينمائى (٣) .

المطلب الاول

كيفية بداية الخصومة الادارية

لما كانت الاعمال الاجرائية هى التى تتم داخل الخصومة القضائية الادارية ، فإنه يكون من الاهمية تحديد الاجراء الذى تبدأ به الخصومة الادارية ، اذ يعد هذا الاجراء هو اول الاعمال الاجرائية التى تبدأ بها الخصومة الادارية ، و الذى يمكن ان يكون محلا للجزاء الاجرائى اذا شابه عيب ، بحسبان ان الخصومة هى مجموعة الاجراءات التى تبدأ من وقت المطالبة القضائية التى تبدأ بإيداع صحيفة الدعوى قلم كتاب المحكمة المختصة الى حين الفصل فى موضوع الدعوى ، او انقضائها بغير حكم فى الموضوع ، إذ قد تنقضى الخصومة بغير حكم فى موضوعها كما فى احوال سقوطها أو انقضائها بالتقادم أو اعتبارها كأن لم تكن ، كما فى احوال الترك (٤) .

و تبدأ الخصومة الادارية برفع الدعوى الادارية و ليس بإعلانها ، و هو ما يتم بايداع عريضتها فى قلم كتاب المحكمة المختصة ، فبذلك الاجراء تنعقد الخصومة الإداريه (٥) ، على خلاف الحال فى القضاء العادى (٦) .

فالخصومة الادارية تنعقد صحيحة متى استوفت العريضة بياناتها الجوهرية و تم ايداعها قلم كتاب المحكمة المختصة أما اعلان العريضة الى ذوى الشأن او الجهة الادارية ليس ركنا من اركان المنازعة الادارية او شرطا لصحتها و انما هو اجراء مستقل و لاحق (٧)

---

[١] - الدكتور / محمد ماهر ابو العنين ،اجراءات الدعوى امام محاكم مجلس الدولة ، الجزء الاول ، المرجع السابق ، ص ٣٤

[٢] - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ١٠٦

[٣] - الدكتور / فتحى والى ، المرجع السابق ، ص ١٠٧

[٤] - الدكتور / احمد فتحى سرور ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ، الدكتور / احمد ابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ١١٨

[٥] - المستشار / حمدى ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص ٤٧٢

٦ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ١٤١٤ لسنة ٦ق ، جلسة ١٩٦٣/١/٢٠

٧ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ١٤٣٤ لسنة ٣٠ق ، جلسة ١٩٨٦/١/٤

أما اعلان عريضة الدعوى الادارية فانه يتم طبقا للمادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة و يتولى قلم الكتاب ابلاغ الخصوم بتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ، هى اجراءات مستقلة ليس من شأنها التأثير على صحة انعقاد الخصومة الإداريه (١).

و بناء على ذلك فان تقديم طلب الاعفاء من الرسوم القضائية الى مفوض الدولة لا يعتبر من قبيل الاعمال الاجرائية فى الخصومة الادارية ، اذ ان رفع الدعوى الادارية هو بداية الخصومة الادارية .

و لذلك قضى بأن الطلب المقدم للجنة المساعدة القضائية للاعفاء من الرسوم لا يعد اجراء قضائيا ، إذ لا تعتبر الدعوى مرفوعة الا بايداع صحيفتها سكرتارية المحكمة ، و من ثم فإن طلب الاعفاء من الرسوم لا يتضمن معنى التكليف بالحضور امام المحكمة ، انما هو مجرد التماس بالاعفاء من الرسوم القضائية ، و من ثم لا يعلن على يد محضر ، و لا يعدو ان يكون قرار لجنة المساعدة ترخيصا لطالب المعافاة فى رفع دعواه مع ارجاء تحصيل الرسم المقرر عليها الى ما بعد الفصل فيها (٢) .

أما الخصومة فى الدعاوى التأديبية ، فتبدأ من تاريخ ايداع النيابة الادارية اوراق التحقيق و قرار احالة الموظف المتهم الى المحاكمة قلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة ، اذ بهذا الاجراء تقام الدعوى التأديبية امام المحكمة التأديبية (٣)

---

١ ـ المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٥٦٩ لسنة ٢٩ق ، جلسة ١٩٨٦/١١/١١

٢ ـ المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٢٩٧ لسنة ١ ق ، جلسة ١٩٥٦/٢/١١

٣ ـ المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

المطلب الثانى

التكييف القانونى للتصرفات القانونية السابقة زمنيا على بدء الخصومة الادارية

الاصل ان التصرفات القانونية السابقة على ايداع صحيفة الدعوى الادارية و التأديبية قلم كتاب المحكمة المختصة ، لا تعتبر جزء من الاعمال الاجرائية المكونة للخصومة الادارية ، و يستثنى من ذلك التصرفات القانونية التى يقوم بها الخصوم قبل رفع الدعوى و لكن يترتب عليها اثرا اجرائيا مباشرا بإقامة الدعوى الادارية و بدء الخصومة فيها .

و يثور التساؤل حول الطبيعة القانونية لعدد من التصرفات القانونية السابقة على ايداع صحيفة الدعوى الادارية قلم الكتاب ، مثل تقديم التظلم الادارى ، و تقديم طلب الى لجنة التوفيق فى المنازعات ، و تقديم شكوى الى النيابة الادارية ، و التصرفات القانونية التى تصدر من رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات و فقا لاحكام القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ، هل تعد هذه التصرفات القانونية من الاعمال الاجرائية فى الخصومة الادارية ، و هو ما سنبينه تفصيلا على الوجه الاتى

الفرع الاول

تكييف اجراء تقديم التظلم الادارى

يثور التساؤل حول الطبيعة القانونية لاجراء تقديم التظلم الادارى قبل رفع الدعوى الادارية ، و هل هذا الاجراء يعتبر من قبيل الاعمال الاجرائية داخل الخصومة الادارية من عدمه

و الواقع فانه لما كان يشترط لتكييف العمل بأنه عمل اجرائى داخل خصومة ان يرتب القانون علي ذلك العمل اثرا اجرائيا مباشرا ، بأن يؤثر ذلك الاجراء فى الخصومة مباشرة ببدئها او المشاركة فى تقديمها او تعديلها او انهائها ، و ان تتوافر رابطة السببية بين ذلك العمل وبدء الخصومة بأن تنشأ مباشرة بسببه ، فلا تعتبر الاعمال التى ترتب اثرا اجرائيا غير مباشر اعمالا اجرائية فى الخصومة الادارية .

و لما كان تقديم التظلم الادارى هو تصرف اختيارى لصاحب الشأن باستثناء الحالات التى اوجب فيها المشرع التظلم قبل رفع دعوى الالغاء (١) ، و ذلك فى احوال الطعن على القرارات الادارية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة او الترقية او بمنح العلاوات ، والقرارات الادارية بالاحالة الى المعاش او الاستيداع او بالفصل بغير الطريق التأديبى ، و طلبات الموظفين العموميين بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية (٢) .

بناء على ذلك فاننا نرى انه و لئن كان تقديم التظلم الادارى اجراء وجوبيا لازما فى احوال معينة لقبول دعوى الغاء القرارات الادارية ، إلا انه لا يعد من قبيل الاعمال الاجرائية فى الخصومة الادارية المتعلقة بدعوى الالغاء ، اذ لا يترتب على تقديم التظلم او البت فيه مباشرة نشأة الدعوى الادارية برفعها ، فقد يرضى صاحب الشأن بنتيجة فحص الادارة للتظلم ، و لا يقيم دعوى قضائية بطلباته ، و من ثم لا يترتب على تقديم التظلم الادارى بدء الخصومة الادارية فى

---

١ - الدكتور / سامى جمال الدين ، المرجع السابق ، ص ١٠٦

٢ - المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

جميع الاحوال ، فالامر قد يتوقف بالبت فى التظلم اما باجابة المتظلم الى تظلمه ، او بعدوله عن مخاصمة القرار الادارى و عدم لجوئه الى القضاء الادارى لاى سبب من الاسباب .

الفرع الثانى

تكييف اجراء تقديم طلب الى لجان التوفيق فى المنازعات الادارية

يثور التساؤل حول طبيعة اجراء تقديم طلب الى لجان التوفيق فى المنازعات الادارية (١) ، و ما اذا كان ذلك يعد من قبيل الاعمال الاجرائية فى الخصومة الادارية من عدمه .

للأجابة على ذلك يتعين التفرقة بين حالتين الاولى اللجوء الى لجان التوفيق قبل رفع الدعوى الإداريه ، و الثانيه اللجوء الى لجان التوفيق أثناء نظر الدعوى

الحالة الاولى .. حالة اللجوء الى لجنة التوفيق فى المنازعات قبل اقامة الدعوى الادارية ، فانه و لئن كان عرض النزاع على اللجنة وجوبيا كشرط لقبول الدعوى القضائية ، اذ لا تقبل الدعاوى التى ترفع ابتداء الى المحاكم اعتبارا من اول اكتوبر عام ٢٠٠٠ بشأن المنازعات الخاضعة لاحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ دون تقديم طلب التوفيق و فوات الميعاد المقرر لاصدار التوصية او الميعاد المقرر لعرضها دون قبولها من طرفى النزاع (٢) ، و لئن كان الامر على هذا النحو ، الا ان لجوء ذوى الشأن الى القضاء المختص بعد العرض على اللجنة لعرض النزاع عليه ، امر جوازى للخصوم (٣) ، و من ثم فان اللجوء الى اللجنة و نظر النزاع امامها ، و انتهاء اعمالها سواء باصدار التوصية فيها او بانقضاء المدة المحددة لاصدار التوصية دون صدورها ، فكافة هذه الاجراءات لا تؤدى مباشرة الى نشأة الدعوى الادارية ، و من ثم نرى انه لا تعتبر هذه الاعمال من قبيل الاعمال الاجرائية فى الخصومة الادارية .

الحالة الثانية .. حالة اللجوء الى لجان التوفيق فى المنازعات اثناء نظر الدعوى القضائية (٤) ، اذ ان القانون اجاز لاى من طرفى النزاع فى الدعاوى القائمة امام القضاء عند العمل بأحكامه – فيما عدا الدعاوى التى اقفل فيها باب المرافعة – ان يطلب من المحكمة المختصة بنظر الدعوى و فى اية حالة كانت عليها وقف السير فيها لتقديم طلب التوفيق ، فاذا قبل الطرف الاخر فى النزاع ، حكمت المحكمة بوقف السير فى الدعوى لمدة تسعين يوما الى حين الفصل من اللجنه فى طلب التوفيق ، و حدد المشرع ميعادا لاستئناف السير فى الدعوى اقصاه ثلاثون يوما التالية لانتهاء مدة الوقف ، فاذا صدرت توصية اللجنة وقبلها طرفى النزاع و قدموا للمحكمة ما يثبت حصول التوفيق فى النزاع موضوع الدعوى ، حكمت المحكمة بانتهاء الخصومة فيها من تلقاء نفسها ، اما اذا لم تصدر التوصية خلال الستين يوما المقررة لصدورها ، او صدرت و لم يقبلها احد طرفى النزاع ، او انقضت المدة المقررة دون ان يبدى احد الطرفين رأية بقبول التوصية ، و تم تعجيل الدعوى من الوقف ، فانه يتعين فى هذه الحالة على المحكمة السير فى نظر الدعوى من اخر اجراء صحيح فيها (٥) .

---

١ ـ القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ ، المنشور بالجريدة الرسمية ، العدد ١٣ مكررا ' فى ٤ ابريل ٢٠٠٠

٢ ـ المادة الحادية عشر من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠

٣ ـ الدكتور / عمرو احمد حسبو ، لجان التوفيق فى المنازعات ، المرجع السابق ، ص١٢١

٤ ـ المادة السابعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠

٥ ـ الدكتور / عمرو احمد حسبو ، لجان التوفيق فى المنازعات ، المرجع السابق ، ص٦٦

فى هذه الحاله فاننا نرى ان هذه الاجراءات تعد اعمالا اجرائية داخل الخصومة القضائية الادارية ، اذ انها اجراءات تؤثر فى استمرار الخصومة او انقضاؤها .

الفرع الثالث

تكييف اجراء تقديم طلب المساعدة القضائيه

يقصد بالمساعدة القضائية ، حالة ما اذا ثبت عدم قدرة الخصم على القيام باعباء تكاليف التقاضى و سداد الرسوم القضائيه المقررة قانونا ، فانه فى هذه الحالة يتقدم الى لجنة المساعدة بالمحكمة ، و يطلب اعفاؤه من الرسوم وندب احد المحامين لمباشرة اجراءات الدعوى الاداريه

وطلب المساعدة لا يقوم مقام المطالبة القضائيه (١) ، فلا يعتبر رفعا للنزاع الى المحكمة ، فهو ليس من اجراءات رفع الدعوى ، و لا تتصل به الخصومة (٢) ، و من ثم لا يعد من قبيل الاعمال الاجرائية فى الخصومة الادارية .

الفرع الرابع

تكييف اجراء تقديم شكوى الى النيابة الادارية

النيابة الادارية هى الخصم الاجرائى المنوط به قانونا اقامة الدعوى التأديبية امام المحاكم التأديبية بمجلس الدولة ، اذ تتولى وحدها دون غيرها رفع و اقامة الدعوى التأديبية ، و ذلك بايداع أوراق التحقيقات و قرار الاتهام قلم كتاب المحكمة التأديبية (٣) ، سواء اقامت النيابة الادارية الدعوى التأديبية من تلقاء نفسها بناء على ما استقرت عليه عقيدتها تجاه المتهم بعد انتهائها من التحقيق (٤) او اقامتها بناء على طلب رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات او جهة الادارة (٥) .

و من ثم فان أول إجراء من إجراءات اقامة الدعوى التأديبية يكون بايداع الاوراق قلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة (٦) ، و يعد بذلك الايداع اول عمل اجرائى فى الخصومة التأديبية .

.

و يثور التساؤل حول التكييف القانونى لتقديم صاحب الشأن شكوى بالابلاغ عن مخالفات مالية او ادارية الى النيابة الادارية (٧) ، ما اذا كانت تعد من الاعمال الاجرائية التى تدخل فى نطاق الخصومة التأديبية من عدمه

و نحن نرى ان تقديم شكوى الى النيابة الادارية من صاحب الشأن لا يعد من قبيل الاعمال الاجرائية فى نطاق الخصومة التأديبية ، اذ لا يترتب على ذلك التصرف القانونى من صاحب الشأن اقامة الدعوى التأديبية مباشرة ، فقد تنتهى النيابة الادارية الى عدم صحة الشكوى و

---

١ - الدكتور / سامى جمال الدين ، المرجع السابق ، ص ١٥٨

٢ - المستشار / حمدى ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص٧٨٥

٣ - المادة الرابعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ ، المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤

٤ - المادة ١٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

٥ - المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

٦ - المستشار / عبد الرءوف عيد المتولى ، اختصاص المحاكم التأديبية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ ، ص ١٦١

٧ - المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

تخلص الى حفظها لاى سبب من الاسباب ، سواء القانونية او الموضوعية ، و قد يخلص تحقيق النيابة الادارية الى صحة الشكوى و ثبوت الجرم التأديبى فى حق المشكو فى حقه ، و لكن لا يعنى هذا فى جميع الاحوال اقامة الدعوى التأديبية ، فالنيابة الادارية قد تنتهى – رغم ثبوت الادانة – الى الاكتفاء بمجازاة المتهم اداريا عن طريق جهة الادارة فتحيل الاوراق اليها و لا تقيم الدعوى التأديبية ، و من ثم فلا يمكن القول بأن تقديم الشكوى يعد عمل اجرائى فى الخصومة التأديبية .

الفرع الخامس

تكييف اجراءات رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات فى الدعوى التأديبية

تتمثل التصرفات القانونية التى يجوز لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات القيام بها فى الخصومة التأديبية فى امرين

الاول .. ان يطلب من جهة الادارة مصدرة القرار التأديبى فى المخالفات المالية اعادة النظر فى قرارها و ذلك اعمالا للمادة ٣/٥ فقرة ٢ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، و ذلك التصرف من رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات لا يمكن اعتباره عملا اجرائيا فى الخصومة التأديبية ، اذ يشترط فى الاعمال الاجرائية السابقة على الخصومة ان تؤدى الى نشأة الخصومة مباشرة و دون ان يتوقف ذلك على اى تصرف قانونى اخر ، و هو الامر الذى لا يتحقق فى الطلب المشار اليه لانه لا يترتب عليه مباشرة اقامة الدعوى التأديبية و نشوئها ، إذ قد تستجيب جهة الادارة لطلب رئيس الجهاز فلا تقام الدعوى التأديبية ، او يكتفى الجهاز بما تتخذه الادارة من قرارات لاحقة بناء على طلبه فلا يطلب اقامة الدعوى التأديبية .

فإرادة رئيس الجهاز ليست وحدها المعتبرة فى اقامة الدعوى التأديبيه فى هذه الحاله إنما تتداخل معها ارادة الجهة الادارية مصدرة القرار، و من ثم لا يجوز اعتبار رئيس الجهاز فى هذه الحالة شخصا اجرائيا يقوم بعمل اجرائى فى الخصومة التأديبية ، و من ثم لا يعد طلبه فى هذه الحالة عملا اجرائيا فى نطاق الخصومة التأديبية .

الثانى .. ان يطلب رئيس الجهاز تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية ، و ذلك خلال شهر من تاريخ اخطاره بالقرار الصادر من جهة الادارة فى المخالفات المالية و تبين له عدم ملائمة ذلك القرار لجسامة المخالفات (١) ، و هنا الزم القانون الجهة المختصة بالاحالة الى المحاكمة التأديبية و هى النيابه الإداريه ، مباشرة الدعوى خلال ثلاثين يوما .

و مما لا شك فيه ان طلب رئيس الجهاز باقامة الدعوى التأديبية فى هذه الحالة يعد عملا اجرائيا ، اذ انه نافذ و نهائى و ملزم ، و لا يتوقف تنفيذه على ارادة اخرى بخلاف ارادة مصدره ، و يترتب عليه مباشرة نشوء الخصومة التأديبية بأن تقوم النيابة الادارية بناء على ذلك الطلب ، بإعداد قرار الاتهام و ايداعه قلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة .

فذلك إذن عمل اجرائى ، و الشخص الاجرائى القائم به رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، و ليست النيابة الادارية ، التى تلتزم بإقامة الدعوى التأديبية دون ان تكون لها ارادة فى ذلك .

---

[١] - الدكتور / ثروة محجوب ، المرجع السابق ، ص ٧٣

الفصل الثالث

انواع الجزاءات الاجرائية فى المرافعات الادارية

تتنوع الجزاءات الاجرائية التى يمكن توقيعها فى الخصومة الادارية، و هى جزاءات بطلان الدعوى الادارية و عدم قبول الدعوى الادارية و سقوط الدعوى الادارية ، و اعتبار الدعوى الادارية كأن لم تكن ، و سيتم تناول هذه الجزاءات بالتفصيل و التأصيل فى موضع لاحق من هذه الدراسة

و بخلاف الجزاءات المشار اليها ، فهناك عدد من الجزاءات الاجرائية الاخرى هى جزاءات عدم الاختصاص ، ووقف الخصومة ، جزاء الحكم بخسارة جهة الادارة الدعوى اذا لم تقدم المستندات التى تكلفها بها المحكمة ، و جزاء الحكم على الادارة بغرامة تهديدية ، و هو ما سنعرض لكل من هذه الجزاءات فى هذا الفصل فى مبحث منفصل ، لذلك سنقسم هذا الفصل الى المباحث الاتية

المبحث الاول .. جزاء عدم الاختصاص فى المنازعات الادارية

المبحث الثانى .. جزاء وقف الخصومة الادارية

المبحث الثالث .. جزاء الحكم بخسارة جهة الادارة الدعوى اذا لم تقدم المستندات التى تكلفها بها المحكمة

المبحث الرابع .. جزاء الحكم على الادارة بغرامة تهديدية

المبحث الاول

جزاء عدم الاختصاص فى المنازعات الاداريه

أقامة الدعوى القضائية امام محكمة غير مختصة يعتبر من الاعمال الاجرائية المعيبة ، و الجزاء المقرر على ذلك الاجراء المعيب هو الحكم بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى (١) .

و قواعد عدم الاختصاص امام جهة القضاء الادارى بأنواعه المختلفة سواء الولائى او النوعى او الوظيفى او المحلى من النظام العام (٢) ، إذ تحكمها اعتبارات عامة لا تتعلق باشخاص الخصومة .

و يترتب على اعتبار قواعد الاختصاص فى الدعوى الإداريه من النظام العام ان البت فى الاختصاص ينبغى ان يكون سابقا على بحث شكل الدعوى الادارية و موضوعها (٣) ، و انه يحق للمحكمة ان تتعرض له من تلقاء نفسها و لو لم يثره احد من الخصوم ، ويجوز إثارته فى جميع مراحل التقاضى ، كما يجوز الدفع به لاول مرة امام محكمة الطعن (٤)

فإذا ما ثبت للمحكمة أن النزاع لا يدخل فى اختصاصاها ، قضت بعدم اختصاصها بنظره من تلقاء نفسها ، حتى لا تقضى فى خصومة خارجة عن اختصاصها (٥) .

و اذا قضت المحكمة المختصة بعدم الاختصاص بنظر الدعوى ، و الغت المحكمة الادارية العليا ذلك الحكم ، فانها لا تتصدى للفصل فى موضوع الدعوى مباشرة و انما فى هذه الحالة تعيد الدعوى مرة اخرى للمحكمة المختصة ، لكى لا تستنفد ولايتها فى نظر الموضوع ، و لا تفوت على الخصم درجة من درجات التقاضى امام محاكم مجلس الدولة .

التمييز بين عدم الولاية و عدم الاختصاص

من الواجب التمييز بين الولاية والاختصاص لاختلاف مفهوم كل منهما، فالاختصاص لا يعدو أن يكون توزيعًا داخليًا لمحاكم تنتمى إلى جهة قضائية واحدة ، وتؤدي وظيفة واحدة ، وتنتمى إلى ولاية قضائية واحدة ، أما الولاية فهي القدرة على إصدار حكم قانونى صحيح ، وانتفاء الولاية يعني فقدان تلك القدرة وانعدام الحكم الصادر من المحكمة.

هذا التمايز بين الولاية وبين الاختصاص ، أو بين الاختصاص الولائى وبين الاختصاص البسيط أو الداخلي ، مرده ان القاضي الادارى تتقيد ولايته بالوظيفة المنوطة به ، وفى حدود هذه الولاية تتخصص وظيفة القاضي بقدر معين ويطلق عليه (الاختصاص) .

فالقانون يحدد ولاية القضاء الادارى بنظر منازعات معينة ، ويحدد كذلك ولاية القضاء العادى بنظر انواع اخرى من المنازعات ، و قد يسند المشرع ولاية الفصل فى بعض انواع المنازعات

---

[١] - الدكتور / نبيل عمر ، المرجع السابق ، ص ١٧

[٢] - الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق، ص ٢٨٥

[٣] - المحكمة الادارية العليا ، الدائرة السابعه موضوع ، الطعن رقم ٢١٦٥٢ لسنة ٥٦ق ، جلسة ٢٠١٣/١/٢٠

٤ - المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الاولى ، الطعن رقم ١٣٧٦٤ لسنة ٥٠ ق عليا ، جلسة ٢٠٠٧/٤/٧ ، مجموعة المبادىء التى قررتها الدائرة الاولى فى الفترة من اول اكتوبر ٢٠٠٦ و حتى ابريل ٢٠٠٧ ، ص ٥٤٤

٥ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم 12111 لسنة 48 ق ، جلسة ٢٠١٠/٣/٢٠

الى جهات ادارية ذات اختصاص قضائى ، او مجالس تأديب ، اما الاختصاص فيقصد به صلاحية القاضي الادارى لمباشرة ولايته القضائية فى نطاق معين ، فالقانون يخصص قدرًا معينًا من الولاية القضائية لكل قاض، وعادة ما يختلف تشكيل المحاكم باختلاف ولايتها واختصاصها

وهكذا فإن الاختصاص لا يختلط بالولاية ، بل إنه يعمل فى ظلها ومن خلالها.

وفى مجال التمييز بينهما فان الولاية تضفي على القاضي الصلاحية المجردة لمباشرة جميع إجراءات الخصومة ، فى حين ان الاختصاص تقصر هذه الصلاحية على أنواع معينة من هذه الإجراءات فى حدود معينة

و من ثم فاننا نرى ان جزاء عدم الاختصاص فى الخصومة الادارية هو جزاء على مخالفة القواعد المنظمة للاختصاص بين محاكم مجلس الدولة بعضها البعض .

اما مخالفة قواعد الاختصاص الولائى بين محاكم مجلس الدولة و محاكم القضاء العادى فسنتعرض لها عند تناول جزاء الانعدام .

المطلب الاول

اسباب توقيع جزاء عدم الاختصاص

تتنوع اسباب توقيع جزاء عدم الاختصاص فى المرافعات الاداريه الى عدم اختصاص نوعى و عدم اختصاص محلى ، و سنعرض لكل منهما فى فرع مستقل

الفرع الاول

عدم الاختصاص النوعى

عدم الاختصاص النوعى لمحاكم مجلس الدوله خو جزاء يتم توقيعه اذا رفعت امام احدى محاكم مجلس الدولة دعوى تخرج عن نطاق الاختصاص النوعى للمحكمه

الاختصاص النوعى لمحاكم مجلس الدوله من النظام العام

من المسلم به ان الاختصاص النوعى لمحاكم مجلس الدولة يتعلق بالنظام العام .

و يترتب على ذلك إن جزاء عدم اختصاص المحكمة بنوع الدعوى يعد من النظام العام ، و بالتالى فان الدفع بعدم الاختصاص النوعى يعتبر من الدفوع المتعلقة بالنظام العام ، و بالتالى يجوز ابداؤه فى اى حالة تكون عليها الدعوى (١) ، كما يجوز ابداؤه فى اى مرحلة من مراحل التقاضى و لو لاول مرة امام المحكمة الادارية العليا (٢) .

كما انه يجب على محاكم جهة القضاء الادارى التصدى للدفع بعدم الاختصاص النوعى من تلقاء نفسها (٣) ، و لو لم يدفع بذلك احد الخصوم (٤) ، و تتصدى المحكمة للدفع بعدم الاختصاص النوعى قبل التعرض لشكل الدعوى او موضوعها (٥) ، إذ انه اذا تصدى الحكم المطعون فيه لموضوع الدعوى رغم عدم اختصاص المحكمة نوعيا بنظرها فانه يكون قد اخطأ فى تطبيق القانون و تأويله (٦) .

الاختصاص النوعى للمحكمة الادارية العليا

تختص دائرة فحص الطعون بالمحكمة الادارية العليا نوعيا بنظر طلبات وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، اذا اراد صاحب الشأن ذلك بصفة عاجلة قبل الفصل فى موضوع الطعن ، كما تختص بتقرير احالة الطعن او عدم احالته الى دائرة الموضوع بالمحكمة الادارية العليا ، و اخيرا تختص بنظر دعوى البطلان الاصلية الخاصة بما يصدر عنها من احكام مثلها فى ذلك مثل اى

---

[١] - الدكتور احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٢٤٤

٢ - - المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الرابعة موضوع ، الطعن رقم ٦٣٠٦ لسنة ٥٥ق عليا ، جلسة ٢٠١٢/٦/٢

٣ - المستشار / حمدى ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص ٤٠

٤ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ١٠ لسنة ٣١ ق جلسة١٩٨٦/١١/٤

٥ - المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الرابعة موضوع ، الطعن رقم ٦٣٠٦ لسنة ٥٥ق عليا ، جلسة ٢٠١٢/٦/٢ ٢٠١٢/٦/٢

٦ - المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الرابعة موضوع ، الطعن رقم ٦٣٠٦ لسنة ٥٥ق عليا ، جلسة ٢٠١٢/٦/٢ ٢٠١٢/٦/٢

محكمة قضائية ، فالمشرع وصف صراحة ما تقرره هذه الدائره من رفض الطعن و عدم احالته الى المحكمة الادارية العليا بأنه حكم فيخضع بالتالى لما تخضع له احكام مجلس الدولة الاخرى من قواعد و اجراءات (١)

و تختص المحكمة الادارية العليا نوعيا ابتداء بوصفها محكمة اول درجة بالطعون على القرارات الخاصة بشئون اعضاء مجلس الدولة و التعويض عنها (٢)، والطعون على القرارات الخاصة بشئون اعضاء النيابة الادارية و التعويض عنها (٣) ، و الطعون على القرارات الخاصة باعضاء هيئة قضايا الدولة .

و تختص المحكمة الادارية العليا نوعيا ابتداء بنظر الطعون على قرارات مجالس التأديب غير الخاضعة للتصديق من جهات ادارية عليا (٤) باعتبار أنها اقرب فى طبيعتها الى الاحكام التأديبية ، ولذلك لا تختص بنظر الطعن على قرار عزل المأذون الصادر دائرة المأذونين بمحكمة الاحوال الشخصية بالمحكمة الابتدائية بحسبان ان هذا القرار لا يعدو ان يكون اعمالا تحضيرية يخضع لتصديق وزير العدل عليه الذى يملك التصديق او تعديل او الغاء ذلك القرار ، و من ثم يعد قرار مجلس التأديب فى هذه الحالة ليس قرارا نهائيا فلا يجوز الطعن عليه مباشرة امام المحكمة الادارية العليا و انما ينعقد الاختصاص بذلك للمحكمة التأديبية (٥) ، كما تختص المحكمة الادارية العليا بنظر طعون قرارات اللجان القضائية فى منازعات الاصلاح الزراعى (٦) .

و تختص المحكمة الادارية العليا بوصفها محكمة ثانى درجة بنظر الطعون على احكام محكمة القضاء الادارى التى تصدرها بصفتها محكمة اول درجة فى الدعاوى التى تختص بها مباشرة ، و بنظر الطعون على احكام محكمة القضاء الادارى التى تصدرها بصفتها محكمة استئنافية فى حالتى ما اذا صدر حكم محكمة القضاء الإدارى على خلاف ما استقر عليه قضاء المحكمة الادارية العليا ، و اذا كان الفصل فى الطعن يقتضى تقرير مبدأ قانونى جديد لم يسبق للمحكمة الادارية العليا تقريره (٧) ، كما تختص بنظر الطعون على احكام المحاكم التأديبية .

---

١ - الدكتور/ مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى ، مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة ٢٠١٢ ، المرجع السابق ، ص ٢٧٥

٢ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٣٩٢ لسنة ٣٠ ق ، جلسة ١٩٨٧/١/١١

٣ - مادة ٤٠ مكرر ١ من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩

٤ - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى و مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص ٣٠٧ ، المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ١٨٠٦ لسنة ٣١ ق ، جلسة ١٩٨٦/١/٢٥ ، المحكمة الادارية العليا ، دائرة توحيد المبادىء ، الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ق ، جلسة ١٩٨٥/١٢/١٥ ، المحكمة الادارية العليا الدائرة الخامسة ، الطعن رقم ٣٩٩٤ لسنة ٤٥ق ، جلسة ٢٠٠٢/٥/١٩ ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، السنة السادسة و الاربعون ، العدد الرابع ، ديسمبر ٢٠٠٢، ص ١٩٣

٥ - المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الخامسة ، الطعن رقم ٦٥٢٠ لسنة ٤٧ق ، جلسة ٢٠٠٣/١/١٨ ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الثالث ، السنة السابعه و الاربعون ، سبتمبر ٢٠٠٣ ، ص ١٣٤ ،

٦ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٧٣١ لسنة ٢٧ ق ، جلسة ١٩٨٦/٣/٢٥

٧ - الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الادارى ، مبدأ المشروعية ، الاختصاص القضائى ، المرجع السابق ، ص ٣٧٥

كما تختص المحكمة الادارية العليا بوصفها محكمة ثالث درجه بنظر الطعون التى يرفعها رئيس هيئة مفوضى الدوله فى الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى فى الطعون المقامه امامها فى احكام المحاكم الاداريه (١)

و تختص دائرة توحيد المبادىء بالمحكمة الادارية العليا و التى انشأها المشرع بالمادة ٥٤ من قانون مجلس الدولة ، بنظر ما يحال اليها من احدى دوائر المحكمة الادارية العليا اذا تبين لاى منها ان هناك احكاما سابقة للمحكمة يخالف بعضها البعض بغرض حسم هذا الخلاف ، او اذا ترأى لها ان هناك مبدأ مستقر تريد احدى الدوائر العدول عنه ، و ما تقرره هذه الدائرة يمكن العدول عنه لاحقا بمبدأ اخر تصدره (٢)

و يجوز لدائرة توحيد المبادىء أن تقتصر فى حكمها الذى تصدره على البت فى المسألة القانونية التى كانت محلاً لتناقص الأحكام ، أو إقرار مبدأ قانونى على خلاف أحكام سابقة ثم تحيل بعد ذلك الطعن إلى دائرة المحكمة الإدارية العليا المختصة لتفصل فى موضوعه وفقا للمبدأ الذى أرسته بحكمها ، دون ان تتقيد دائرة الموضوع عند الفصل فى الطعن بقرار الإحالة بحكم منه للنزاع ، و دون الوقوف عند القضاء بالمبدأ القانونى الذى يطبق على هذا النزاع ما دام أن الطعن قد استقامت عناصره وكان صالحا للفصل فيه (٣)

و لا يقبل الطعن المقام امام المحكمة الادارية العليا فى حالة صدور حكم من محكمة القضاء الادارى فى بعض طلبات الخصوم الموضوعية و اغفال الفصل فى بعض الطلبات الاخرى سواء بالمنطوق او الاسباب ، اذ لا يسوغ فى هذه الحالة الطعن على ذلك الحكم ، انما يتعين الرجوع االى ذات المحكمة التى اصدرت الحكم لتتدارك ما فاتها ، و بالوسيلة التى قدم به اليها و و دون التقيد بمواعيد الطعن على الحكم (٤).

و يراعى فى شأن الطعون على الاحكام أمام المحكمة الإداريه العليا ، انه إذا صدر حكم على خلاف حكم سابق ، و كان هذا الحكم السابق مطعونا فيه امام المحكمة الادارية العليا ، فانها لا تتقيد بالحكم اللاحق عند نظرها الطعن فى الحكم الاول و لو كان الحكم اللاحق نهائيا ، و لا يجوز التحدى فى هذه الحالة بحجية الحكم الثانى ، لان هذا الحكم صدر قبل الفصل فى الطعن المقام عن الحكم الاول ، و لم تتمهل المحكمة مصدرة الحكم الثانى حتى تقول المحكمة الادارية العليا كلمتها فيه باعتبارها اعلى درجات التقاضى فى النظام القضائى الادارى المصرى ، و لو قيل بغير ذلك لادى هذا الى ان تغل يد المحكمة الادارية العليا فى اعمال سلطتها فى التعقيب على النزاع و هو مطروح عليها ، تلك السلطة التى تتناول الموضوع برمته ، و لكانت النتيجة العكسيه ان يعلو الحكم اللاحق على ما فيه من مخالفة للقانون ايا كان قضاء هذا الحكم ، على حكم

---

١ - الدكتور / محمد ماهر ابو العينين ، اجراءات الدعوى امام محاكم مجلس الدوله ، الجزء الاول ، المرجع السابق ، ص ١٠٠

٢ - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى ، مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص ٢٧٩

٣ - حكم دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ٣٥٦٤ لسنة ٣٢ بجلسة ١٩٩٠/٦/٣ منشور بمجموعتها منذ إنشائها وحتى أول فبراير سنة ٢٠٠١ ، المبدأ ١٥ ص ١٦١ ، حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٤٦١٣ لسنة ٥٠ قضائية عليا بجلسة ٢٠٠٦/٧/٢ ، منشور بمجموعة المكتب الفنى لمجلس الدولة - مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى - الجزء الأول من أول أكتوبر ٢٠٠٦ إلى إبريل ٢٠٠٧ القاعدة رقم ١ صفحة ٦٣

٤ - المحكمة الادارية العليا ، الطعنين رقمى ٦٩٥٦ لسنة ٤٣ ق ، ٩٨ لسنة ٤٤ق ، جلسة ٢٠٠١/٧/٣٠، المكتب المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا ، الجزء الثالث ، من يونيو ٢٠٠١ الى سبتمبر ٢٠٠١ ، ص ٢٥٥٩

المحكمة الادارية العليا ، و هو الامر الذى يتجافى و طبائع الاشياء و يخل بنظام التدرج فى اصله و غايته (١)

الاختصاص النوعى لمحكمة القضاء الادارى

تعد محكمة القضاء الادارى ذات الاختصاص العام فى نظر كافة المنازعات الادارية (٢) ، سواء تلك المنصوص عليها بالمادة ١٠ من قانون مجلس الدولة ، او تلك التى تدخل فى مفهوم المنازعة الادارية عموما ، و ذلك فيما عدا المسائل التى تختص المحاكم الادارية و المحاكم التأديبية بنظرها التى حددها المشرع على سبيل الحصر(٣) ، و محكمة القضاء الادارى فى مصر هى محكمة واحدة ذات دوائر متعددة و ليست عدة محاكم (٤)

كما تختص محكمة القضاء الادارى نوعيا بنظر الاستئناف المقام عن احكام المحاكم الادارية بصفتها محكمة استئنافية (٥) ، و يقام الاستئناف من ذوى الشأن او من رئيس هيئة مفوضى الدولة خلال ستين يوم من تاريخ صدور الحكم (٦)

و تختص محكمة القضاء الادارى دون غيرها بمنازعات القيد فى الجداول الانتخابية منذ العمل بالقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ (٧

٧)
و تختص محكمة القضاء الادارى بنظر الطعون على قرارات نقل الموظفين ، اذ لا تختص بنظرها المحاكم الادارية وفقا لحكم المادة ١٤ من قانون مجلس الدولة (٨) .

الاختصاص النوعى للمحاكم الاداريه

حددت المادة ١٤ من قانون مجلس الدولة الاختصاص النوعى للمحاكم الادارية بنظر طلبات الالغاء المنصوص عليها فى البنود ثالثا و رابعا من المادة ١٠ ، وهى تتعلق بالطعن فى القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة او الترقية او منح العلاوات و الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او فصلهم بغير الطريق التأديبى ، و طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات ، و المنازعات الخاصة بالمرتبات و المعاشات و المكافأت ، و ذلك كله بالنسبة للموظفين العموميون من المستوى الثانى و الثالث ، و كذلك ما نص عليه بالبند ١١ من المادة ١٠ الخاص بالمنازعات

---

١ - المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الخامسة ، الطعن رقم ٦٠٤٢ لسنة ٤٤ق ، جلسة ٢٠٠٢/٥/٤ ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، السنة السادسة و الاربعون ، العدد الرابع ، ديسمبر ٢٠٠٢، ص ١٩٠

٢ - المادة ١٣ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

٣ - المحكمة الادارية العليا الطعن رقم٧٠٩ لسنة ٣٠ ق جلسة١٩٨٤/١٢/٢

٤ - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى و مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص٢٩٧

٥ - الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الادارى ، مبدأ المشروعية و الاختصاص القضائى لمجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٣٧٤

٦ - المادة ١٣ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

٧ - الجريدة الرسمية العدد ٤٣ تابع فى ١٩٩٤/١٠/٢٧

٨ - المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم٦٤٠ لسنة ٢٥ ق جلسة ٣ /١/ ١٩٨٤

الخاصة بعقود الالتزام او الاشغال العامة او التوريدات او بأى عقد ادارى اخر متى كانت قيمة المنازعة لا تجاوز خمسمائه جنيه (١)

و تختص المحاكم الادارية بالمنازعات المشار اليها المتعلقة بمن يعادل المستوى الوظيفى الثانى و الثالث ممن لا يوضعون فى مثل هذه الدرجات كالعمدة و الشيخ و المأذون و الخفر و الحانوتية و التربية ، و المدرس المساعد بالجامعات (٢)

و مناط توزيع الاختصاص بين المحكمة الادارية و محكمة القضاء الادارى هو اهمية النزاع ، ويستند معيار الاهمية الى قاعدة مجردة مردها الى طبيعة النزاع فى ذاته و درجة خطورته منظورا اليه من حيث مرتبة الموظف مستمدة من مستوى الوظيفة التى يشغلها فى التدرج الوظيفى و و من ثم كلما تعلق النزاع بموظف داخل الهيئة من الفئة العالية و كان الفصل فيه يؤثر على مراكز الموظفين من هذه الفئة ينعقد الاختصاص لمحكمة القضاء الادارى (٣) .

و يراعى انه فى الحالة التى لا يشغل فيها المدعى ايا من المستويات الوظيفية المحددة من قوانين العاملين المدنيين يحدد الاختصاص وفقا لاهمية الوظيفة و مقدار المرتب المقرر عنها (٤)

(٤)

الاختصاص النوعى للمحاكم التأديبيه

الاختصاص النوعى للمحاكم التأديبية محدد على سبيل الحصر فى الفصل فى الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ، و نظر الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقررة قانونا ، بالاضافة الى اختصاصها بمحاكمة من تقدمهم الها النيابة الادارية لمحاكمتهم تأديبيا سواء من موظفى الدولة او الهيئات العامة او العاملين بالقطاع العام او الشركات القابضة او اعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية (٥) .

و كذلك تختص بنظر طلبات صرف نصف الاجر للموظفين الموقوفين عن العمل احتياطيا على ذمة التحقيقات و طلبات مد الوقف الاحتياطى عن العمل دون قيد زمنى اذ يكون لها مد فترة الوقف الاحتياطى للفترة التى تراها وفقا لظروف الحالة المعروضة عليها (٦) .

كما تختص بنظر الطعون على القرارات التى تصدرها الادارة بتحميل الموظف بقيمة ما تحملته الادارة من اعباء مالية بسبب التقصير المنسوب اليه ، فانه و لئن كان قرار التحميل لا يعد فى ذاته من بين الجزاءات التأديبية المقررة قانونا ، الا انه يرتبط بها ارتباط الفرع بالاصل ، لقيامه

---

[١] - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى ، مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص ٢٨١، المستشار / حمدى ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص ١٢٦

[٢] - الدكتور/ مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى ، مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤

[٣] - المحكمة الادارية العليا الطعن رقم٥٩٨لسنة ٨ ق جلسة١٩٦٨/١١/١٥

[٤] - المحكمة الادارية العليا الطعن رقم٦٥٠ لسنة ١٦ ق جلسة١٩٧٤/١١/٩

[٥] - الدكتور / محمد ماهر ابو العنين ، الضمانات و الاجراءات التأديبية امام المحاكم التأديبية و مجالس التأديب ، المرجع السابق ، ص ٣١

[٦] - الدكتور / محمد احمد مصطفى عبد الرحمن ، الاجراءات الاحتياطية للتأديب فى الوظيفة العامة ، د ن ، الطبعة الاولى ، ١٩٨٨ ، ص ٢٥٢

على اساس المخالفة التأديبية المنسوبة الى العامل ، و من ثم تختص بنظرها المحاكم التأديبية باعتبار ان قاضى الاصل هو قاضى الفرع .

و اخيرا تختص المحاكم التأديبية بنظر طلبات التعويض التى يقدمها الموظف العام للتعويض عن الاضرار التى اصابته من جراء القرار التأديبى الصادر من الرئيس الادارى ، ومن ثم فهى تختص نظر الطعن على القرار التأديبى الغاء و تعويضا (١)

و تختص المحاكم التأديبيه بنظر الدعاوى التأديبيه المقامه ضد العاملين بالشركات التابعه الخاضعه لاحكام قانون قطاع الاعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ متى اقيمت هذه الدعاوى قبل صدور اللوائح المنظمه لشئون العاملين بتلك الشركات (٢)

المحاكم التأديبية تختص نوعيا بنظر الطعون على الجزاءات التأديبية الصريحة و المحددة فى القانون ، و لذلك لا تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون على قرارات النقل و الندب(٣) ، التى تعتبر ضمن العقوبات التأديبية التى حددها المشرع على سبيل الحصر (٤) ، كما لا تختص بالتالى بنظر ما لا يعتبر جزاء بالمعنى الاصطلاحى كقرارات انهاء الخدمة او منح العامل اجازة مفتوحة او منعه من مزاولة عمل معين (٥) .

و اعمالا لاحكام المواد ٧، ١٥ و ١٧ من قانون مجلس الدولة فان المحاكم التأديبية العادية تختص نوعيا بنظر الدعاوى التأديبية المقامة من النيابة الادارية ضد العاملين الخاضعين لولايتها من المستوى الاول و الثانى و الثالث ، و من يعادلهم ، كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون على الجزاءات التأديبية الموقعة على هؤلاء العاملين بحسب المستوى الوظيفى على النحو المتقدم .

و تختص المحكمة التأديبية لمستوى الادارة العليا بنظر الدعاوى و الطعون التأديبيه اذا تعلقت بشاغلى وظائف الادارة العليا و ما يعادلها .

و العبرة فى الاختصاص بين المحكمه التأديبيه لمستوى الادارة العليا ، و المحكمة التأديبيه العاديه يكون بالمستوى الوظيفى للعامل وقت اقامة الدعوى التأديبية (٦)

الاختصاص النوعى للجمعية العموميه لقسمى الفتوى و التشريع بنظر المنازعات الاداريه

---

[١] - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى و مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص ٣٠٦ ، المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٤٢٠ لسنة ٢٤ ق ، جلسة ١٩٨٣/١٢/٢٧ ، الموسوعة الادارية الحديثة ، الجزء الثامن ، الطبعة الاولى ١٩٨٦ ، الدار العربية للموسوعات ، ص ٤٢٠

[٢] - المحكمة الاداريه العليا ، الدائرة السابعة موضوع ، الطعن رقم ٢١٦٥٢ لسنة ٥٦ق ، جلسة ٢٠١٣/١/٢٠

[٣] - المحكمة الادارية العليا ، دائرة توحيد المبادىء ، الطعن رقم١٢٠١ لسنة ٢٨ ق جلسة١٩٨٥/١٢/١٥

[٤] - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم٥٣٣ لسنة ٢٨ ق جلسة١٩٨٦/١١/١٥

[٥] - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى و مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص ٢٨٧ ، الدكتور / محمد ماهر ابو العنين ، الضمانات و الاجراءات التأديبية امام المحاكم التأديبية و مجالس التأديب ، المرجع السابق ، ص ٤٧

٦ - المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الرابعة موضوع ، الطعن رقم ٦٣٠٦ لسنة ٥٥ق عليا ، جلسة ٢٠١٢/٦/٢ ٢٠١٢/٦/٢

افرد المشرع فى المادة ٦٦/ د من قانون مجلس الدولة نظاماً خاصاً لحسم المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو المصالح العامة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الهيئات المحلية فيما بينها ، واسند الى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الاختصاص بالفصل فى مثل هذه المنازعات.

ويعد هذا النظام بديل للاختصاص القضائى المنوط بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، حيث اقتضت اعتبارات التنظيم الإدارى للدولة والمصلحة العامة النأى بهذه المنازعات عن اختصاص القضاء لتحسم بالرأى الذى تصدره الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فيها ويكون نهائيا و له صفة الإلزام لكلا الطرفين المتنازعين (١) .

و لما كان النزاع لا يمكن وصفه بالخصومة ، الا اذا اتصل اتصالا قانونيا بجهة اكسبها القانون وصف محكمة ، إذ لا خصومة بغير قاضى ، و كانت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع ليست محكمة (٢) ، فان التكييف الصحيح لها بأنها تعد احدى الجهات التى اسند اليها المشرع اختصاصا استثنائيا بابداء الراى القانونى فى نزاع بين جهتين اداريتيين ، بقرار ملزم منها .

و قد اتجه – بحق – أستاذنا الفقيه الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى الى ان ما يصدر عن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع يتمتع بالالزام و بقوة الامر المقضى به اذا كان صادرا فى منازعة بين جهتين اداريتين من الجهات المنصوص عليها بالمادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة ، إذ لا سبيل امام هذه الجهات للجوء فى هذه المنازعة الى المحاكم ، و ذلك على خلاف المنازعات التى تنشأ بين شخصين من أشخاص القانون العام ، التى يجوز لاطرافها عرض النزاع على محاكم مجلس الدولة (٣)

و هو ما اكدته المحكمة الادارية العليا حديثا ، إذ قضت بأن الفتاوى الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع كالاحكام القضائيه ، لها قوة ملزمه وواجبة التنفيذ ، و لا معقب عليه من الجهات الاداريه المنصوص عليها بالمادة ٦٦ من قانون مجلس الدوله (٤)

و يراعى فى هذا الصدد انه اذا رأت احدى محاكم مجلس الدوله عدم اختصاصها بنظر موضوع الدعوى لانعقاد الاختصاص بنظر هذا الموضوع للجمعيه العموميه لقسمى الفتوى و التشريع فان المحكمة الغير مختصة ولائيا تقضى فقط بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى دون جواز الإحالة للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، حيث يتعين عرض الموضوع عليها من احدى الجهات صاحبة الصفة الوارده بالمادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة (٥) .

الفرع الثانى

عدم الاختصاص المحلى

---

[١] - الدكتور / حسين عثمان ، المرجع السابق ، ص ٢٥٦

[٢] - الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، انقضاء الخصومة الادارية بالارادة المنفردة للخصوم فى المرافعات الادارية ، المرجع السابق ، ص ٣٧

٣ - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى و مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦

٤ - المحكمة الادارية العليا ، ، الطعن رقم ٥٥٨٢ لسنة ٤٨ ق عليا ، جلسة ٢٠١٣/٥/٢٥

٥ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ١٢١١ لسنة 48 ق ، جلسة ٢٠١٠/٣/٢٠

الاختصاص المحلى لمحاكم مجلس الدولة يتعلق بالنظام العام (١) ، و ذلك على خلاف حكم المادة ١٠٨ من قانون المرافعات المدنية و التجارية ، و من ثم يمكن للمحكمة ان تقضى بعدم اختصاصها محليا بنظر الدعوى من تلقاء نفسها (٢) ، و لا يجوز للخصوم فى المنازعة الادارية و التأديبية الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص المحلى ، و يجوز اثارة الدفع بعدم الاختصاص المحلى فى اى حالة كانت عليها الدعوى .

معيار تحديد الاختصاص المحلى لمحكمة القضاء الادارى و المحاكم الاداريه

المعيار فى تحديد الاختصاص المحلى لكل محكمة ادارية هو اتصال الجهة الادرية بالمنازعة موضوعا ، و ليس مجرد تبعية الموظف لهذه الجهة عند رفع الدعوى ، فالمحكمة المختصة محليا بنظر المنازعة الادارية هى المحكمة المختصة بالجهة الادارية التى يوجد بها اوراق او ملف المنازعة الادارية (٣)

و يتحدد الاختصاص المحلى للمحاكم الادارية داخل نطاق مدينة القاهرة على اساس مرفقى ، حيث يتوزع الاختصاص بين المحاكم الادارية بمدينة القاهرة بحسب منازعات خاصة بوزارات بذاتها ، على النحو الذى تبينه قرارات رئيس مجلس الدولة الصادرة بتحديد اختصاص المحاكم الادارية (٤) ، و يتحدد الاختصاص المحلى للمحاكم الادارية خارج مدينة القاهرة وفقا لنطاق جغرافى معين (٥)

و فى حالة نقل الموظف او ندبه للعمل بجهة اخرى ، تكون المحكمة الادارية التابعة لها الجهة التى نقل اليها الموظف او ندب اليها هى المختصة محليا بنظر المنازعات المترتبة على قرار النقل او الندب ، او التى تنشأ اثناء تنفيذ الموظف النقل او الندب (٦)

و المحاكم الادارية مستقلة كل منها عن الاخرى تمام الاستقلال ، على خلاف محكمة القضاء الادارى التى تعد محكمة واحدة ذات دوائر متعددة ، فاذا رفعت دعوى امام محكمة ادارية غير مختصة ، فان المحكمه تحكم بعدم الاختصاص و الاحالة الى المحكمة المختصة ، فليست المحاكم الادارية دوائر فى محكمة واحدة كما الامر بالنسبة لدوائر محكمة القضاء الادارى التى تعتبر جميعها هيئات فى محكمة واحدة (٧) ، و من ثم فان توزيع الاختصاص بين دوائر محكمة القضاء الادارى المختلفة لا يتعلق بالنظام العام لوحدة محكمة القضاء الادارى رغم تعدد دوائرها

---

[١] - الدكتور / عبد الغنى بسيونى عبد الله ، المرجع السابق ، ص ٣٤١

[٢] - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٥٠١ لسنة ٢٣ق ، جلسة ١٩٨٣/٤/٣٠ ، مجموعة المبادىء القانونية للمحكمة الادارية العليا ، السنة الثامنة و العشرون ، ص ٦٩٩ ، المحكمة الادارية العليا – الطعن رقم ٥٨ لسنة ٢٥ ق ، جلسة ١٩٨٤/٤/٢١

[٣] - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى و مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص ٢٩٣

[٤] - المادة الخامسة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

[٥] - المستشار / حمدى ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص ١٢٩

[٦] - الدكتور / مصطفى ابوزيد فهمى ، القضاء الادارى و مجلس الدولة ، الجزء الاول اختصاص مجلس الدولة ، الطبعة الرابعة عشر ، المرجع السابق ، ص٢٩٤

[٧] - المستشار / محمد عبد الغنى حسن ، المرجع السابق ، ص ٥١

و تشعب اختصاصاتها (١) ، و هو ما يترتب عليه ان توزيع الاختصاص بين دوائر محكمة القضاء الادارى مسألة تنظيمية لا تصلح سببا للطعن امام المحكمة الادارية العليا (٢)

الاختصاص المحلى للمحاكم التأديبيه

بشأن الاختصاص المحلى للمحاكم التأديبية ، فقد اتجهت المحكمة الادارية العليا فى بادىء الامر الى تحديده على اساس تبعية الموظف لجهة وظيفية بعينها (٣) بحيث ينعقد الاختصاص المحلى المحلى للمحكمة التأديبية التى تختص بنظر منازعات و دعاوى العاملين بوزارة معينة ، بيد ان المحكمة عدلت عن ذلك و استقرت على تحديد الاختصاص المحلى للمحكمة التأديبية على اساس مكان وقوع المخالفة (٤) ، و هو ما يتفق و نص المادة ١٨ من قانون مجلس الدولة (٥)

---

[١] - المستشار / حمدى ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص ٤٠

٢ - المحكمة الادارية العليا، الطعنين رقمى ٧٢٣ لسنة ٢٤ق جلسة ١٩٨٢/١١/٢٨ ، مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا و السنة الثامنة و العشرون ، من اول اكتوبر ١٩٨٢ الى سبتمبر ١٩٨٢ ص ١٩٥ ، الطعن رقم ٧٢٣ لسنة ٢٤ ق ، جلسة ١٩٨٢/١١/٢٨

[٣] - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٢٠٧ ، ٣٨٧ لسنة ٨ ق ، جلسة ١٩٦٣/٢/٢٣

٤ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٥٩٣ لسنة ٢ق ، ١٠٦ لسنة ٢٣ ق جلسة ١٩٧٩/٢/٣ ، ٤٢٢ لسنة ٢١ق جلسة ١٩٨٠/٥/٣١

٥ - الدكتور / محمد ماهر ابو العنين ، الضمانات و الاجراءات التأديبية امام المحاكم التأديبية و مجالس التأديب ، ، المرجع السابق ، ص ٢٩

المبحث الثانى

جزاء وقف الخصومة الاداريه

نصت على جزاء وقف الخصومه المادة ٩٩ من قانون المرافعات المدنية ، التى نصت على ان تحكم المحكمة على من يتخلف من العاملين بها أو من الخصوم عن إيداع المستندات أو عن القيام بأى إجراء من إجراءات المرافعات فى الميعاد الذى حددته له المحكمة بغرامة لا تقل عن أربعون جنيها ولا تجاوز أربعمائة جنيه ويكون ذلك بقرار يثبت فى محضر الجلسة له ما للأحكام من قوة تنفيذية ، ولا يقبل الطعن فيه بأى طريق ، ولكن للمحكمة أن تقيل المحكوم من الغرامة كلها أو بعضها إذا أبدى عذرا مقبولا ، ويجوز للمحكمة بدلا من الحكم على المدعى بالغرامة أن تحكم بوقف الدعوى لمدة لا تجاوز شهرا بعد سماع أقوال المدعى عليه ، وإذا مضت مدة الوقف ولم يطلب المدعى السير فى دعواه خلال الخمسة عشر يوم التالية لانتهائها ، أو لم ينفذ ما أمرت به المحكمة حكمت المحكمة باعتبار الدعوى كأن لم تكن (١) .

و يلاحظ ان المشرع استعمل تعبير وقف الدعوى ، رغم ان التعبير الصحيح هو وقف الخصومة ، و هو خطأ نتج عن الخلط بين مفهوم الدعوى ، و مفهوم الخصومة ، كما سبق و ان بينا .

و جزاء وقف الخصومة يؤدى الى توقيع جزاء اجرائى اخر هو اعتبار الدعوى كأن لم تكن ، اذا انقضت مدة الوقف العقابى و لم ينفذ الخصم ما امرته به المحكمة

المطلب الاول

التنظيم القانونى لجزاء وقف الخصومه

تعريف جزاء وقف الخصومة الادارية

تنوعت تعريفات الفقه للوقف الجزائى للخصومة ، فقد عرفه البعض بأنه عقوبة توقعها المحكمة على المدعى فى حالة تأخره فى تقديمه لمستندات دعواه او مذكراته الشارحة لموضوعها فى الميعاد الذى حددته له ، او تخلفه عن اتخاذ اجراء كلفته المحكمة بمباشرته (٢) .

و عرفه البعض بأنه جزاء توقعه المحكمة على من لم يمتثل لامرها (١)

---

[١] - و قد زيدت قيمة الغرامة فى الفقرة الأولى للمادة للمثل والتى إستبدلت الفقرتان الثانية والثالثة بالقانون ١٨ لسنة ١٩٩٩ ثم ضوعفت بالقانون ٧٦ لسنة ٢٠٠٧ ويبدأ سريانه فى ٢٠٠٧/١٠/١

٢ - الدكتور / عبد الباسط جميعى ، شرح قانون الاجراءات المدنية ، دار الفكر العربى ، سنة ١٩٦٦ ، ص ٣٦٢

و عرفه البعض بأنه عدم السير في الخصومه خلال مدة معينة اذا ما اعتراها سبب من اسباب الوقف ، و ذلك بأن تقضى المحاكم بايقاف السير فى الدعاوى المنظورة امامها لوجود اسباب و مبررات تدعو الى وقف سييرها لفترة معينة تحددها المحكمة بتاريخ معين او يربطها بتحقيق عمل معين (٢) .

و عرفه البعض بأنه جزاء تقضى به المحكمة على المدعى اذا تخلف عن ايداع مستنداته او تنفيذ اى اجراء من اجراءات المرافعات تراه المحكمة لازما لسير الدعوى فى الميعاد الذى تحدده له (٣)

و عرفه البعض بأنه جزاء مؤقت يتم بعده السير فى اجراءات الدعوى ، يوقع لتخلف احد الخصوم عن القيام بتقديم مستنداته او لعدم قيامه بعمل معين كلفته به المحكمة للقيام به فى وقت محدد (٤)

اما نحن فنعرف الوقف الجزائى للخصومة الادارية بأنه جزاء قضائى توقعه المحكمة التى تنظر الخصومة الادارية على المدعى فى حالة عدم امتثاله لما تقرره اثناء سير اجراءات الخصومة الادارية ، و ذلك بهدف ضمان كفالة حسن سيرها .

السلطة التقديريه للقاضى فى توقيع جزاء وقف الخصومه

الوقف الجزائى للخصومة رخصة مخولة للقاضى ، له ان يستعملها او لا يستعملها وفقا لسلطته التقديرية ، و هى رخصة لتدعيم الدور الايجابى للقاضى فى الخصومة تمكنه من التغلب على عنت الخصوم و مشاكستهم (٥)

مدة الوقف الجزائى

مدة الوقف الجزائى شهر تبدأ من تاريخ صدور حكم المحكمة بذلك .

طبيعة الحكم الصادر بوقف الخصومه الاداريه جزائيا

حكم الوقف حكم قطعى فرعى صادر قبل الفصل فى الموضوع يجوز الطعن فيه مباشرة بمجرد صدوره اعمالا للمادة ٢١٢ من قانون المرافعات المدنيه .

و كانت المحكمة الادارية العليا قد انتهت فى الطعن رقم ١١٩١ لسنة ١٢ق جلسة ١٩٨٦/١١/٢٣ الى ان الامر الذى تصدره المحكمة بوقف الدعوى يمكن الطعن عليه حتى يفصل فيه استقلالا امام المحكمة الادارية العليا ، الا انها انتهت اخيرا الى ان الحكم بوقف الدعوى لا

---

١ - الدكتور / احمد مليجى ، ركود الخصومة المدنية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩١ ، ص ٤٤
٢ - الدكتور/ احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٥٩٤
٣ - الدكتور / محمد ظهرى محمود ، الوقف الجزائى للدعوى ، بحث منشور بمجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الثانى ، السنة السابعة و الاربعون ، يونيو ٢٠٠٣، ص ١٦١
٤- الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٠
٥ - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ٦٤٥

يعتبر حكما قضائيا بالمعنى الصحيح للاحكام لانه لا يفصل فى خصومة قضائية بقضاء له مقومات و خصائص الاحكام القضائية بما يعنى انه لا يمكن الطعن فيه على استقلال (١)

اسباب توقيع الجزاء وقف الخصومة الادارية

جزاء وقف الخصومة يوقعه القاضى الادارى فى حالة تخلف المدعى عن ايداع مستنداته ، او عن القيام بأى اجراء من اجراءات المرافعات فى الميعاد الذى ضرب له (٢) .

و قد حدد المشرع صور اهمال المدعى التى تجيز معاقبته بالوقف الجزائى فى صورتين الاولى عدم ايداعه المستندات التى تراها المحكمة لازمة للفصل فى الدعوى او عدم اتخاذ اجراء من اجراءات المرافعات تقدر المحكمة ضرورته حتى تتمكن من اصدار حكمها فى الموضوع (٣)

و لا يعاقب بجزاء وقف الدعوى جزائيا ، و جزاء اعتبار الدعوى كأن لم تكن المدعى عليه اذا اهمل فى تنفيذ ما كلفته به المحكمة ، ذلك ان الوقف فى هذه الحالة يحقق للمدعى عليه اغراضه بالكيد للمدعى و اطالة امد النزاع بغير مقتضى ، و يعد جزاء يصيب فى حقيقته المدعى بسبب اهمال الخصم و هو امر غير جائز و مجاف للمنطق ، و انما يعاقب المدعى عليه فى حالة اهماله بالغرامة او ان تقضى المحكمة فى موضوع الدعوى بحالتها بما يقر فى عقيدتها على انه الحق (٤)

نطاق سريان جزاء وقف الخصومة على الدعاوى الاداريه و التأديبية

اكدت المحكمة الادارية العليا جواز توقيع جزاء وقف الخصومة على كافه الدعاوى المنظورة امام محاكم جهة القضاء الادارى (٥) ، بما فى ذلك الطعون المنظورة امامها (٦)

و نحن لا نؤيد المحكمة الاداريه العليا فى ذلك ، إذ اننا نرى عدم جواز توقيع جزاء وقف الخصومة على الدعوى التأديبية ، لاختلاف طبيعة المراكز القانونية للخصوم فى الدعوى التأديبية عن طبيعة المراكز القانونية للخصوم فى الدعوى الادارية ، و عدم ملائمة توقيع ذلك الجزاء على الخصوم فى الدعوى التاديبية ، اذ ان طرفى هذه الدعوى هما النيابة الادارية ، و الموظف المتهم ، و النيابة الادارية يتماثل دورها فى مجال الدعوى التاديبية و دور النيابة العامة فى مجال الدعوى الجنائية ، فضلا عن الوقف الجزائى لا يجوز توقيعه إلا بعد سماع اقوال المدعى عليه وفقا لاحكام قانون المرافعات ، و هو ما لا يتصور حدوثه فى الدعاوى التأديبيه ، إذ لا يستساغ ان تسأل المحكمة المتهم عن رأيه فى وقف الدعوى التأديبيه المقامه ضده ، و التى قد يكون له مصلحه فى اطالة امدها ، حتى يبلغ سن الاحالة الى المعاش ، فيلفلت من اثار العقوبات التأديبيه المقررة لمن هم بالخدمه و التى قد تصل الى الفصل من الوظيفه ، و يترتب عليها بالتالى اثار مادية و ادبية جسيمه ، بيد اننا رغم ذلك كله ، نجد المحاكم التأديبيه تصدر احيانا احكاما بوقف الدعاوى التأديبيه جزائيا ، و هو ما لا نرى سند له من القانون ، فضلا عن تعارضه مع طبيعة الدعاوى التأديبيه .

---

١ ـ المحكمة الاداريه العليا ، الطعن ٩٢١٠ لسنة ٣٣ق ، جلسة ١٩٨٨/٥/٢٨
٢ ـ االدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٥٩٤
٣ ـ الدكتور / محمد ظهرى محمود ، المرجع السابق ، ص ١٦١
٤ ـ الدكتور / محمد ظهرى محمود ، المرجع السابق ، ص ١٦٨
٥ ـ المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٥٥٩ لسنة ٢٤ ق ، جلسة ١٩٧٩/٢/١٨
٦ ـ المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الرابعه موضوع ، الطعن رقم ١٢٨٦٩ لسنة ٥٥ ق ، جلسة ٢٠١٣/١/٢٦ ٢٠١٣/١/٢٦

المطلب الثانى

التمييز بين جزاء وقف الخصومة الادارية و ما يشتبه به

هناك احوال اخرى يتم فيها وقف الخصومة الادارية امام المحكمة التى تنظرها ، والتى لا يعد الوقف فيها جزاء توقعه المحكمة ، و هذه الاحوال هى

الفرع الاول

جزاء وقف الخصومه و الوقف بناء على اتفاق الخصوم فى الدعوى الادارية

اجاز المشرع ان يتم وقف الخصومة الادارية بناء على اتفاق الخصوم ، فاذا اتفقا طرفا الخصومة على وقفها ، يجب على المحكمة التى تنظر الدعوى الادارية ان تأمر بوقفها ، و بذلك يكون الوقف هنا بقرار من المحكمة يصدر بناء على طلب الخصوم .

و الاصل العام المقرر فى قانون المرافعات المدنية و التجارية ان الوقف الاتفاقى يعتبر تصرف قانونى اجرائى ملزم لاطرافه و لكنه غير ملزم للمحكمة التى تستطيع ان ترفض الاتفاق على الوقف و تستمر فى نظر الدعوى اذا كانت تقدر ذلك لاسباب تراها مبررة لاستمرار سير الاجراءات (١) ، إلا ان المشرع خرج على ذلك الاصل العام فى احكام قانون التوفيق فى المنازعات الصادر بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ ، اذ الزم المحكمة ان توقف الدعوى المنظورة امامها و المرفوعة قبل صدور ذلك القانون اذا اتفقا الخصوم على اللجوء الى اللجنة ، ففى المنازعات التى تنشأ بين الاشخاص الاعتبارية العامة و بين العاملين بها ، و الاشخاص الاعتبارية العامة و الافراد ، و الاشخاص الاعتبارية العامة و الاشخاص الاعتبارية الخاصة ، يجوز لاى من الطرفين فى الدعاوى القائمة امام المحاكم و المقامة قبل صدور قانون التوفيق فى المنازعات، و فى اى حالة كانت عليها طالما لم يقفل فيها باب المرافعة ، ان يطلب من المحكمة التى تنظر الدعوى وقف السير فيها لتقديم طلب التوفيق ، فاذا قبل الطرف الاخر امرت المحكمة بوقف السير فى الدعوى لمدة تسعين يوما و احالتها الى اللجنة مباشرة ، و حددت ميعادا لاستئناف السير فيها غايته الثلاثون يوما التالية لانتهاء مدة الوقف ، و اذا قدم الى المحكمة ما يثبت حصول التوفيق فى النزاع موضوع الدعوى ، حكمت بانتهاء الخصومة فيها (٢)

و يشترط للحكم بوقف الخصومة فى هذه الحالة توافر ثلاثة شروط

---

١ - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ٦٣٧

٢ - المادة السابعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠

اولا .. ألا تكون الدعوى قد اقفل فيها باب المرافعة عند العمل بأحكام قانون التوفيق فى المنازعات ، و هو ما يفترض ان تكون مقامة قبل صدور ذلك القانون ، لانه اذا اقيمت الدعوى بعد صدور ذلك القانون دون العرض على لجنة التوفيق فى المنازعات فى الاحوال التى يوجب فيها القانون ذلك ، سيكون مألها الحكم بعدم القبول .

ثانيا ..ان تدخل الدعوى ضمن نطاق المنازعات التى تدخل فى اختصاص لجان التوفيق .

ثالثا .. اتفاق طرفى النزاع على اللجوء الى لجان التوفيق (١)

و تشكل لجان التوفيق فى المنازعات برئاسة احد رجال القضاء او اعضاء الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار على الاقل ، ممن لا يشغلون وظيفة او يمارسون مهنة ، او رجال القضاء او اعضاء الهيئات القضائية الحاليين عند الضرورة ، و ممثل للجهة الادارية بدرجة مدير عام على الاقل او ما يعادلها تختاره السلطة المختصة ، و ممثل عن الطرف الاخر فى النزاع (٢)

ويراعى انه فى حالة وقف الخصومة اعمالا للمادة ٧ من قانون التوفيق فى المنازعات لا يتم اعمال ما قررته المادة ١٢٨ من قانون المرافعات المدنية من اجراءات تتمثل فى ضرورة تعجيل الدعوى بعد انتهاء مدة الوقف بواسطة المدعى فى خلال ثمانية الأيام التالية لنهاية لأجل المحدد للوقف و الا اعتبر المدعى تاركا دعواه ، إذ ان المحكمة هى التى تتولى احالة الدعوى الى لجنة التوفيق و هى التى تقضى بانتهاء الخصومة بناء على ما يثبت امامها ، و هى التى تعيد الدعوى من اللجنة فى حالة انتهاء مدة الوقف و تستأنف نظرها (٣)

و بذلك يختلف وقف الخصومه الاداريه بناء على طلب الخصوم اعمالا لاحكام قانون التوفيق فى المنازعات عن جزاء الوقف ، اذ انه ليس جزاء اجرائيا ، و يكون بناء على طلب الخصوم ، و لا تتمتع المحكمة بسلطة تقديريه فى الموافقه عليه ، على خلاف الوقف الجزائى .

الفرع الثانى

جزاء وقف الخصومه ووقف الخصومة الاداريه بقوة القانون

هناك احوال يتم فيها وقف الخصومة بقوة القانون ، اذ اوجب المشرع وقف الخصومه فى حالات خاصة كماهو الحال عند رفع طلب برد القاضى عن نظر الدعوى ، فى هذه الحالة تقف الخصومة من تلقاء نفسها بقوة القانون بغير حاجة الى حكم (٤)

و كذلك توقف اجراءات نظر الدعوى امام محاكم جهة القضاء الادارى بقوة القانون فى احوال الطعن مباشرة على الاحكام الغير منهية للخصومة الادارية و ذلك حتى الفصل فى الطعن ، و الاحكام التى يجوز الطعن عليها مباشرة رغم انها غير منهية للخصومة الادارية هى الاحكام المستعجلة و الصادرة بوقف الدعوى و الاحكام الصادرة بعدم الاختصاص و الاحالة الى المحاكم

---

١ - الدكتور / عمرو احمد حسبو ، لجان التوفيق فى المنازعات ، المرجع السابق ، ص ٦٧
٢ - المادة الثانية من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠
٣ - الدكتور / عمرو احمد حسبو ، لجان التوفيق فى المنازعات ، المرجع السابق ، ص ٦٩
٤ - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٥٩٤

المختصة ، إذ فى هذه الاحوال يجب على المحكمة المحال اليها الدعوى ان توقفها حتى يفصل فى الطعن (١) .

كما يتم وقف الخصومه الادارية بقوة القانون فى حالة الاحالة الى المحكمة الدستورية العليا ، للنظر فى دستورية القانون أو اللائحة ، سواء بناء على طلب الخصوم او اذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها الاحالة الى المحكمة الدستوريه العليا .

و يترتب على وقف الخصومة بقوة القانون عدم جواز اتخاذ اى اجراءات فيها و الا كانت باطلة ، كما تقف جميع المواعيد .

و تترتب اثار الوقف بقوة القانون بمجرد حدوث الواقعة التى رتب عليها المشرع وقف الخصومة ، و ليس من تاريخ صدور الحكم بوقفها ، و تعود الخصومة الى السير بمجرد زوال سبب وقفها ، و لم يحدد المشرع ميعادا لتعجيل الخصومه ، فاذا لم تعجل لسبب يرجع الى المدعى و مضت ستة اشهر من تاريخ اخر اجراء صحيح تسقط الخصومة المدنية (٢) ، و لا ينطبق ذلك على الخصومة الادارية التى لا تسرى عليها المادة ١٣٤ من قانون المرافعات المدنية كما سبق و ان اوضحنا .

الفرع الثالث

جزاء وقف الخصومه و الوقف التعليقى

الوقف التعليقى هو وقف نظر الخصومه حتى يتم الفصل فى مسألة يتوقف عليها الحكم فى موضوع الدعوى ، فاذا رأت المحكمة تعليق الحكم فى الموضوع على الفصل فى مسألة اخرى يتوقف عليها الحكم ، فانها تصدر حكما بوقف الدعوى تعليقيا ، و الوقف هنا بحكم تصدره المحكمة (٣) .

و قد عرفت المحكمة الادارية العليا الوقف التعليقى بأنه احد صور تدخل المشرع فى التنظيم الاجرائى للخصومه القضائيه ، مستهدفا بذلك تمكين القاضى من بحث كافة جوانب الخصومه ، و المسائل المرتبطه بها ، التى تخرج من اختصاصه و يتوقف على حسمها الفصل فى الخصومه الاصليه(٤)

و الوقف التعليقى للخصومة القضائية من العوارض التى تؤدى الى وقف الخصومة و ذلك بعدم السير فيها بصورة مؤقتة نتيجة لواقعة ما (٥) ، إذ المحكمة ان تأمر بوقف الخصومه كلما تقدم احد الخصوم امامها بدفع يثير مسألة اولية يجب الفصل فيها اولا ، لكى يمكن الحكم فى الدعوى الاصلية ، بشرط ان تخرج هذه المسألة عن اختصاص المحكمة ، سواء المتعلق بالوظيفة او النوعى ، على ان تستأنف الخصومة سيرها فور حسم النزاع فى هذه المسألة (٦) .

---

[١] - المادة ٢١٢ من قانون المرافعات المدنية و التجارية
[٢] - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ٦٥٢
[٣] - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٥٩٤
[٤] - المحكمة الاداريه العليا ، الطعن رقم ٢٠٦٦ لسنة ٤٨ق عليا ، جلسة ٢٠٠٧/٤/١٨
[٥] - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ٦٣٦
[٦] - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٦٠٠

فالقاضى الادارى يتمتع بسلطة تقديرية فى ان يصدر حكمه بوقف الدعوى المنظورة امامه تعليقيا اذا رأى وجها لذلك (١)

و من صورايقاف الخصومة لحين البت فى دفع يخرج عن اختصاص المحكمة التى تنظر الدعوى و لازما للفصل فيها ، حالة الدفع بعدم دستورية قانون او لائحة (٢) ، اذ ان المحكمة او الهيئة ذات الاختصاص القضائى اذا رأت جدية الدفع بعدم دستورية قانون او لائحة فانها تقرر احالة النص الى المحكمة الدستورية العليا و توقف الفصل فى الدعوى الاصلية الى حين البت فى الدعوى الدستورية (٣).

و يترتب على صدور الحكم بوقف الدعوى تعليقيا ان تظل الخصومة قائمة امام المحكمة مرتبة لكل اثارها ، و لكن تقف الاجراءات و يمتنع اتخاذ اجراءات جديدة ، و ما يتخذ منها اثناء فترة الوقف يكون باطلا ، كما تقف جميع المواعيد ، و على الخصم تعجيل نظر الدعوى مرة اخرى امام المحكمة بمجرد زوال سبب الوقف ، و الا سقطت الخصومة (٤)

و يجوز الطعن على الحكم الصادر بوقف الخصومة تعليقيا امام المحكمة الادارية العليا مباشرة و قبل صدور الحكم المنهى للخصومة و ذلك استثناء من القواعد العامة التى تحظر الطعن فى الاحكام التى تصدر اثناء سير الدعوى و لا تنتهى بها الخصومة (٥) .

المقصود بالوقف التعليقى المنصوص عليه بالمادة ٣٩ من قانون مجلس الدوله

تنص المادة ٣٩ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على انه إذا رأت المحكمة أن الواقعة التى وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التى تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت فى الدعوى التأديبية ، ومع ذلك إذا كان الحكم فى دعوى تأديبية تتوقف على نتيجة الفصل فى دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل فى الثانية .

فمن صور الوقف التعليقى للدعاوى امام جهة القضاء الادارى التى نص عليها قانون مجلس الدولة ، وقف الدعوى التأديبية اذا رأت المحكمة التأديبية ان الواقعة التى وردت بأمر الاحالة الصادر من النيابة الادارية او غيرها من الوقائع التى تضمنها التحقيق موضوع الدعوى التأديبية ، ترتبط بدعوى جنائية ، إذ يجب وقف الدعوى التأديبية حتى يتم الفصل فى الدعوى الجنائية (٦) ، و ذلك استثناء من الاصل العام المقرر من انه لا الزام على القاضى التأديبى ان ينتظر حكم القضاء الجنائى فيما يعرض عليه من دعاوى تشكل جرائم جنائية و مخالفات تأديبية ([٧]).

فقد يحال الموظف المتهم الى المحكمة التأديبية لمحاكمته تأديبيا عن مخالفات محددة تشكل فى ذات الوقت جرائم جنائية ينظرها القضاء الجنائى ، فالفعل الواحد قد يشكل مخالفة تأديبية و

---

١ - المادة ١٢٩ من قانون المرافعات المدنية و التجارية
٢ - الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٠
٣ - الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب ، رقابة دستورية القوانين ، دار الجامعه الجديدة ، ٢٠٠٨، ص ٢٩٠
٤ - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٦٠١ ، الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ٦٥١
٥ - المادة ٢١٢ من قانون المرافعات المدنية و التجارية
٦ - المادة ٣٩ فقرة الثانية من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
٧ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٥٦١٠ لسنة ٤٢ق ، جلسة ٢٠٠٠/١/١ ، مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا ، سنة ٢٠٠١، ٢٠٠٢، المكتب الفنى لهيئة قضايا الدولة ، طبعة ٢٠٠٣ ، ص ٨٨٨

جريمة جنائية فى ذات الوقت ، بما يجوز معه مجازاته تأديبيا بالاضافة للعقوبة الجنائية التى توقع عليه (١) ، ولا يعد ذلك خروجا على مبدأ عدم جواز عقاب الإنسان عن الفعل المؤثم مرتين ، إذ يجوز توقيع العقاب تأديبيا بالاضافه الى العقاب عن ذات الأفعال ، باعتبارها جرائم جنائية لاختلاف الأفعال وصفا وتكييفا في كل من المجالين الجنائي والتأديبي (٢) .

و يجوز فى احوال ارتباط الدعوى التأديبية بالدعوى الجنائية ان توقف المحكمة التأديبيه السير فى الدعوى التأديبية تعليقيا الى حين الفصل فى الدعوى الجنائية ، و ذلك حتى لا تتضارب الاحكام القضائية الصادرة فى ذات الوقائع من جهتى القضاء الجنائى و التأديبى ، و هو ما لا يجوز إذ يتمتع الحكم الجنائى بحجية امام السلطات التأديبية فى خصوص ثبوت او نفى صحة الواقعة محل الاتهام .

و يثور التساؤل حول المقصود بالدعوى الجنائيه التى يجوز وقف الدعوى التأديبيه تعليقيا حتى الحكم فيها ، و حول المقصود بنوع الحكم فى الدعوى الجنائيه ، الذى يتعين وقف السير فى الدعوى التأديبيه تعليقيا حتى صدوره ، هل يقصد به الحكم النهائى أم الحكم البات .

المقصود بالدعوى الجنائيه التى يجوز وقف الدعوى التأديبيه تعليقيا حتى الحكم فيها

ذهبت المحكمة الادارية العليا الى ان المقصود بالدعوى الجنائيه فى نص المادة ٣٩ من قانون مجلس الدوله ، يتسع ليشمل التحقيق الجنائى الذى تجريه النيابه العامه ، اضافة الى القضية المنظورة امام المحكمة الجنائيه ، اذ قضت بأنه و لئن كان وقف الدعوى التأديبيه لحين الفصل فى الشق الجنائى وجوبيا فى حالة ما اذا كانت هناك دعوى جنائيه قائمه و منظوره عن ذات الوقائع المنسوبه للمخالف بالدعوى التأديبيه ، و يتوقف الفصل فى الاخيره على الفصل فى الشق الجنائى ، إلا ان هذا القضاء لا يغل يد المحكمة التأديبيه و لا يقضى على سلطتها التقديريه فى ان توقف الدعوى التأديبيه اذا ما تبين لها ان هناك تحقيق جنائى عن ذات الوقائع المنسوبه للمتهم فى المحاكم التأديبيه ، و ذلك تفاديا لما قد يحدث من تعارض بين الحكم الجنائى فى حالة صدوره ، و ما قد ينتهى اليه التحقيق الجنائى عن ذات الواقعه ، كما ان الدعوى الجنائيه تجد مضمونها و بدايتها اصلا فى التحقيق الجنائى ، الذى قد ينتهى الى حكم جنائى قد يتعارض مع الحكم التأديبى (٣)

و نحن من جانبنا ، لا نؤيد ما أنتهت اليه المحكمة الاداريه العليا فى هذا الصدد ، و نرى انه لا يجوز وقف نظر الدعاوى التأديبيه إلا لو كانت مرتبطة بدعوى جنائية منظورة بالفعل امام المحاكم الجنائية ، فلا يجوز وقفها فى حالة مباشرة النيابة العامة تحقيقا جنائيا فقط .

إذ ان التفسير الصحيح من وجهة نظرنا للمادة ٣٩ من قانون مجلس الدوله ان المشرع وجه القاضى التأديبى الى وجوب الفصل فى الدعوى التأديبية المحالة اليه ، حتى اذا انطوت هذه الواقعة على جريمة جنائية ، ورأت المحكمة التأديبية ابلاغ النيابة العامة بها ، و هو ما يستفاد صراحة من نص المادة ٣٩ التى اوجبت على المحكمة التأديبية الفصل فى الدعوى التأديبية و

---

١ - المستشار / جلال احمد الادغم ، مبادىء التأديب المستخلصة من احكام الادارية العليا ، دار الكتب القانونية ، ٢٠١٠ ، ص ٢٨٨

٢ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٢٤٩١ لسنة ٤١ ق عليا ، جلسة ١٩٩٧/٢/١٥

٣ - المحكمة الاداريه العليا ، الدائره الرابعه موضوع ، الطعن رقم ٦٣٢٩ لسنة ٥٠ ق . ع ، جلسة ٢٠١٣/١/٢٦ ، الطعن رقم ١٣٥٧٤ لسنة ٤٩ ق . ع ، جلسة ٢٠٠٦/٥/٢٧ .

ابلاغ النيابة العامة ، بما يستفاد منه ان ابلاغ النيابة العامة بالجرائم الجنائية لا يوجب وقف السير فى الدعوى التأديبية .

فالحالة الوحيدة اذن التى يجب فيها وقف الدعوى التأديبية مرهونة بوجود دعوى جنائية ، بالمفهوم الاصطلاحى للدعوى القضائية و هو ان الدعوى l'action هي الطلبات التى تقدم من ذو صفة و مصلحة إلى القضاء بهدف الحكم له أو عدم الحكم لخصمه بما يدعيه ، فالدعوى القضائية اذن ترتبط بمرحلة القضاء و ليس بمجرد تحقيق جنائى امام النيابة العامة .

و لعل ذلك التفسير الصحيح – الذى ذهبنا اليه - للمادة ٣٩ يتفق و باقى نصوص قانون مجلس الدولة التى تبرز ارادة المشرع فى وجوب سرعة الفصل فى الدعاوى التأديبية ، و التى يجب ألا تغرب عن الذهن عن تفسير المادة ٣٩ ، فنصوص القانون تكمل بعضها بعضا ، اذ نصت المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ان تفصل المحكمة التأديبية فى القضايا التى تحال إليها على وجه السرعة ، وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل فى الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب ، لا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب على ألا تجاوز فترة التأجيل أسبوعين ، وتصدر المحكمة حكمها فى مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها ، فانه و لئن كانت المواعيد المشار اليها مواعيد تنظيمية الا انه يبين منها ان المشرع قصد على حث القاضى التأديبى على سرعة الفصل فى الدعوى التأديبية ، و البت فيها بحالتها ، لتحقيق مصلحة المرفق العام ، ومصلحة الموظف المحال الى التأديب ، و هى اعتبارات تقتضيها حتما ضرورة التأديب

فمما لا شك فيه ان تفسير لفظ دعوى جنائية الوارد بالمادة ٣٩ من قانون مجلس الدولة يقصد به الدعوى القضائية المنظورة بالفعل امام القضاء المختص و ليس مجرد التحقيق الجنائى ، فذلك التفسير يتفق و المنطق القانونى الصحيح بحسبان ان القاضى التأديبى لا يتقيد الا بالحكم القضائى الجنائى الذى يتمتع وحده بالحجية امامه ، اذا انتهى الى ثبوت ارتكاب المتهم للواقعة او خلص الى انتفاء مسئوليته عنها يقينا لعدم وقوعها او عدم مسئوليته عنها ، و ذلك وفقا لما نصت عليه المادة ١٠١ من قانون الاثبات من ان الأحكام التى حازت قوة الأمر المقضى تكون حجة فيها فصلت فيه من الحقوق ، و لا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية ، و لكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا فى نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم و تتعلق بذات الحق محلاً و سبباً ، و تقضى المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها ، وهو ما فصلته بوضوح المادة ١٠٢من قانون الاثبات إذ لا يرتبط القاضى المدنى بالحكم الجنائى إلا فى الوقائع التى فصل فيها هذا الحكم و كان فصله فيها ضرورياً .

فانه على ضوء ذلك ، و على اعتبار ان الحجية المقيدة للقاضى مقررة و معقودة للحكم النهائى فقط ، و الذى يصدر حتما فى دعوى قضائية منظورة بالفعل امام المحكمة المختصة ، و من ثم بات منطقيا ان يتقيد القاضى التأديبى بهذه الدعوى حال اقامتها ، و بدأ تداولها امام المحكمة المختصة ، فيوقف السير فى الدعوى التأديبية الى حين الفصل فى الدعوى الجنائية .

اما اذا كان الشق الجنائى عبارة عن تحقيق جنائى تباشره النيابة العامة ، فانه لا يقيد القاضى التأديبى ، الذى لا يلتزم فى هذه الحالة بما تنتهى اليه النيابة العامة من قرار فى تحقيقاتها ، و هو ما استقرت عليه المحكمة الادارية العليا فى قضاء متواتر لها بأن القرار الصادر من النيابة العامة بحفظ التهمة الجنائية غير مانع من المؤاخذة التأديبية متى قام موجبها، إذ أن الحفظ الجنائي لا يبرر سلوك المتهم من المسئولية الإدارية، ولا يمنع مؤاخذته تأديبياً على هذا السلوك مردوداً إلى وقوع إخلال منه بمقتضيات الوظيفة ، فالجريمة التأديبية والذنب الإداري يختلف اختلافاً كلياً في طبيعة وتكوينه عن الجريمة الجنائية ، ومن ثم فإن قرار النيابة العامة باستبعاد شبهة الجناية من

الأوراق وحفظ الواقعة إدارياً ، لا يرفع الشبهة عن المطعون ضده نهائياً، ولا يحول دون إدانة سلوكه الإداري (١) .

و هو ما نخلص معه الى عدم اعمال المادة ٣٩ من قانون مجلس الدوله في الدعاوى التأديبية المنظورة امام المحاكم التأديبية و المرتبطة بتحقيقات جنائية تباشرها النيابة العامة .

المقصود بالحكم فى الدعوى الجنائيه التى يجوز وقف الدعوى التأديبيه تعليقيا حتى صدوره

لا شك ان تحديد هذه المساله من الامور الهامه ، اذ ان المشرع لم يحدد حدا زمنيا لوقف الدعوى التأديبيه تعليقيا ، اذ اطلق مدة الوقف لحين صدور قضاء يحسم تلك المسأله الاوليه ، فالفصل فى الدعوى الاصليه قبل صدور حكم فى المسأله الاوليه ، قد يؤدى الى التضارب بين الحكمين ، و عدم التوصل الى حكم منصف للخصومة القضائيه ، و الذى يمثل الترضيه القضائيه التى يسعى اليها المتقاضى لمواجهة الاخلال بالحقوق التى يدعيها (٢).

فهل تظل الدعوى التأديبيه موقوفه تعليقيا الى حين صدور حكم بات من محكمة النقض فى الدعوى الجنائيه ، ام تزول مبررات الوقف التعليقى بصدور حكم نهائى فقط .

و الواقع فى بحثنا فى هذه الجزئيه ، و جدنا ان المحكمة التأديبيه لوزارتى الصحة و الماليه قضت بعدم الاكتفاء بوقف الدعوى التأديبيه تعليقيا الى حين صدور حكم محكمة الجنايات ، انما بوجوب وقف الدعوى التأديبيه تعليقيا الى حين صدور حكم محكمة النقض فى الدعوى الجنائيه (٣)

و للاجابه على هذا السؤال نرى انه فى مجال تفسير و فهم نصوص القانون ، يتعين الوقوف على الغاية التى اراد المشرع بلوغها من النص القانونى .

فالغاية من القاعدة القانونية ، هي ما تسعى القاعدة القانونية إلى تحقيقه ، و هذه الغاية تحتاج إلى التعبير عنها في شكل معين يكون ملائماً لها و يكون ملزماً للمخاطبين بها (٤)

و لا شك ان التفسير الصحيح لنص المادة ٣٩ من قانون مجلس الدوله ، هو ما يؤدى الى بلوغ الهدف و الغاية من القاعدة القانونيه الواردة بهذه المادة ، فى ضوء ما سبق و ان ارسته المحكمة الادارية العليا من مبادىء قضائيه على مدار ستين عاما منذ انشاء المحاكم التأديبيه فى مصر عام ١٩٥٨ .

---

١ - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ١١٢١٥ لسنة ٤٨ ق.عليا بجلسة ٢٠٠٨/٧/٦

٢ - المحكمة الاداريه العليا ، الطعن رقم ٢٠٦٦ لسنة ٤٨ق عليا ، جلسة ٢٠٠٧/٤/١٨

٣ - المحكمة التأديبيه لوزارتى الصحه و المالية ، الدعوى رقم ٣١٣ لسنة ٥٤ق ، جلسة ٢٠١٣/٤/٢٨

٤- الدكتور/ خيري أحمد الكباش – اصول الحماية القانونية لحقوق الإنسان ، د ن ، طبعة ٢٠٠٦ ، ص ٤٦٥ و ما بعدها

فالاصل ان الدعوى التأديبيه مستقله عن الدعوى الجنائيه ، و لذلك اكدت المحكمة الادارية العليا منذ بواكير احكامها انه يجوز لجهة الادارة توقيع الجزاء التأديبى دون انتظار نتيجة المحاكمة الجنائيه (١)

و كان الهدف من ارساء ذلك المبدأ ، ما ادركته المحكمة الادارية العليا – قبل المشرع – من ان سرعة البت فى المسئوليه التأديبيه امر تقتضيه ضرورات حسن سير المرافق العامه بانتظام و اطراد ، و هو ما يؤمنه و يحققه ، سرعة انزال الجزاء التأديبى على الموظف الذى تثبت مسئوليته التاديبيه .

و لعل ذلك الهدف ، هو ما دفع المشرع فى الفقرة الاولى من المادة ٣٩ من قانون مجلس الدولة الى ان ينص على ان الاصل ان المحكمة التأديبيه تفصل فى الدعوى التأديبيه ، حتى لو شكلت الوقائع جريمة جنائية ، و رأت المحكمة التاديبيه ابلاغ النيابه العامة بها ، فامر صراحة بذلك فى عبارات جازمة .

اذا كان ما تقدم هو الاصل العام ، الا ان هناك ضرورات قانونية اخرى يتعين مراعاتها ، تتمثل فى وجوب عدم التعارض و التضارب بين الاحكام القضائيه الصادرة فى الدعاوى الجنائيه ، و الدعاوى التأديبيه ، عن ذات الموضوع .

و لمنع حدوث ذلك التعارض ، نص المشرع فى الفقرة الثانيه من المادة ٣٩ على انه إذا كان الحكم فى دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل فى دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل فى الثانية .

و من ثم بات من الملائم التوفيق بين المبدأين المشار اليهما ، مبدأ ضرورة حسن سير المرافق العامه بانتظام و اطراد ، بما يقتضيه من سرعة البت فى المسئوليه التأديبيه ، و مبدأ وجوب عدم التعارض و التضارب بين الاحكام القضائيه الصادرة فى الدعاوى الجنائيه ، و الدعاوى التأديبيه عن ذات الوقائع

لتحقيق هذا التوازن و لبلوغ الغاية الصحيحة من قصد المشرع فى المادة ٣٩ من قانون مجلس الدوله ، يتعين تفسيرعبارة الفصل فى الدعوى الجنائيه ، المنصوص عليها بالمادة ٣٩ ، بأنه يقصد بها صدور الحكم الجنائى النهائى فى الدعوى الجنائيه.

فالحجية مقررة للحكم الجنائي النهائي ، وهو ذلك الحكم الذي لا يقبل الطعن فيه بالمعارضة أو الإستئناف حتي ولو كان قابلاً للطعن فيه بطريق النقض ، أو قابلا للطعن فيه عن طريق التماس إعادة النظر ، فان ذلك لا يحول دون وصفه بإنه حكم نهائي ، لأن التماس إعادة النظر هو طريق غير عادي يسمح به القانون لتصحيح الأخطاء الجسيمة التي تشوب الأحكام الباتة .

فالمقصود اذن بنهائية الحكم الجنائى أن يكون الحكم غير قابل للطعن بالطرق العادية فقط ، و لوكان الحكم قابلاً للطعن بالنقض أو مطعون فيه بالنقض فعلاً ، اما المقصود بالحكم البات ، فهو الحكم الذي استنفد طرق الطعن العادية أو غير العادية ، سواء بالطعن فيه فعلاً ، أو بفوات مواعيد الطعن فيه (٢) ، ولذلك فإن الحكم الجنائي النهائى هو الذى يتمتع بحجية أمام السلطات

١- المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٢٢٨ لسنة ٩ق ، جلسة ١٩٦٤/١/١٨ ، الدكتور / محمد ماهر ابو العنين ، الضمانات و الاجراءات التاديبيه امام المحاكم التأديبيه و مجالس التاديب ، المرجع السابق ، ص ٢١٦

٢ - الدكتور/ محمد زكي أبوعامر، شائبة الخطأ في الحكم الجنائي ، رسالة دكتوراه – جامعة الإسكندرية سنة ١٩٧٤ – بند ٨٦ هامش ص ٤٠١

التأديبية إذا كان صادراً من محكمة الجنايات أو من محكمة الجنح المستأنفة بحسبان أن أحكامهما نهائية ، وذلك حتي لو كانت تلك الأحكام قابلة للطعن فيها بالنقض أو بإلتماس إعادة النظر ، وفقا لذلك فإن السلطات التأديبية تتقيد بحجية الحكم الجنائي النهائي دون أنتظار نتيجة ما تقضي به من محكمة النقض .

و لا شك ان ما نقول به يجد سنده فى الاتى

اولا .. ما استقر عليه الفقه و القضاء الادارى من ان عزل الموظف نتيجة الحكم عليه بعقوبة جناية، أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، يتم بقوة القانون (١)، و قد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا والمحاكم التأديبية على الاكتفاء فى هذا الصدد بأن يكون الحكم الجنائي نهائياً ، أي صادراً من محكمة الجنايات ، أو محكمة الجنح المستأنفة

ثانيا .. ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة رقم ٤٥٤ من قانون الإجراءات الجنائية ، حيث نصت على أنه إذا صدر حكم في موضوع الدعوى الجنائية ، فلا يجوز إعادة نظرها إلا بالطعن في هذا الحكم بالطرق المقررة في هذا القانون ، بما يقطع بأن الدعوى الجنائية يصدر فيها الحكم النهائى القابل للتنفيذ ، و الذى يحوز الحجية بكل اثارها ، قبل صدور حكم محكمة النقض .

فالأحكام الجنائيه النهائية هى التي استنفدت طرق الطعن العادية فقط ، و فائدة تلك النهائية غير الباتة تجد صدى لها في مجال تنفيذ الأحكام الجنائية ، حيث يكتفى بتلك النهائية كيما تصبح هذه الاحكام واجبة التنفيذ (٢)

و على ذلك فالدفع بحجية الأمر المقضي تمثل الجانب السلبي لقوة الحكم الجنائي النهائى أمام القضاء الجنائي ، و التي أساسها عدم جواز معاقبة المتهم مرتين عن نفس الواقعة ، و تمثل الجانب الايجابى امام القاضى التأديبى بتقيده بما قضى به الحكم النهائى الجنائى من ادانه و عدم جواز مخالفته.

ثالثا .. يبين من استقراء نصوص قانون الإجراءات الجنائية ورود مصطلح " الحكم النهائي " مرات عديدة ، بلغت إحدى عشرة مرة ، في إحدى عشرة مادة منه فى حين لم يرد فى نصوصه مصطلح الحكم البات .

و من المواد التي يقصد بالحكم النهائي بها ،الحكم غير القابل للطعن بالطرق العادية

١- المادة رقم (٤٦٠) اجراءات جنائيه ، و تنص على أنه : " لا تنفذ الأحكام الصادرة من المحاكم الجنائية إلا متى صارت نهائية ، ما لم يكن في القانون نص على خلاف ذلك " .

٢- المادة رقم (٥٢٩) اجراءات جنائيه ، و تنص على أنه : " تبدأ المدة – أي المسقطة للعقوبة – من وقت صيرورة الحكم نهائياً ".

---

١ - الدكتور / وحيد محمود ابراهيم ، حجية الحكم الجنائى على الدعوى التأديبية ، طبعة نادى القضاة ، دت ، ص ٤٤٧

٢ - الدكتور / عبد الحكم فودة – الدفع بعدم جواز نظر الدعوى الجنائية لسابقة الفصل فيها – طبعة ٢٠٠٧ – ص ١٩ وما بعدها ، الدكتور / إدوارد غالي الدهبي ، حجية الحكم الجنائي أمام القضاء المدني ، د ن ، دت ، ص ٤٠ ، الدكتور / محمد عبد المنعم أحمد ، قوة الحكم الجنائي و أثره على المنازعات الإدارية ، دن ، طبعة ١٩٨٧ ص ٥٢ و ما بعدها .

فبدء سريان سقوط العقوبة وفقاً للمادة (٥٢٩) اجراءات جنائيه ، فهو يبدأ من وقت صيرورة الحكم نهائياً ، بمعنى الحكم غير البات ، لأن السقوط لا يبدأ عقلاً إلا إذا نشأ الحق في التنفيذ ، و هذا الحق لا ينشأ إلا بالحكم النهائي غير البات.

٣- المادة رقم (٥٣٥) اجراءات جنائيه ، وتنص على أنه : " إذا توفي المحكوم عليه بعد الحكم عليه نهائياً تنفذ العقوبات المالية و التعويضات و ما يجب رده و المصاريف في تركته ".

فالبين من المادة (٥٣٥) المشار اليها ، هي تتكلم عن تنفيذ الحكم إذا توفي المتهم بعد الحكم النهائي ، و لا مراء أن التنفيذ يكون بعد الحكم النهائي غير البات ، و بالتالي يكون هذا المعنى هو المراد بالحكم النهائي بتلك المادة.

و المواد السابقة واردة ضمن الكتاب الرابع الخاص بالتنفيذ ، و التنفيذ يبدأ من وقت صيرورة الحكم نهائياً وفقاً للمادة (٤٦٠) اجراءات جنائيه ، بمعنى ألا يكون قابلاً للمعارضة أو الإستئناف ، و لوكان قابلاً للطعن بالنقض ، فهو إذن ليس الحكم البات ، انما حكم محكمة الجنايات و محكمة الجنح المستأنفه (١)

و لعل ذلك كان سبب ما وصف به بعض الفقهاء التشريع الجنائي في استخدامه لمصطلح الحكم النهائي ، حيث يقول لا يلتزم التشريع الجنائي الدقة دائماً في استخدام مصطلح الحكم الجنائي ....(٢)

و اخيرا فمن الأهمية بمكان - كتمهيد لتحديد مصطلح الحكم الجنائى النهائي – ان نعرج على تحديد مفهوم حجية الشئ المقضي فهي حجية تقوم للحكم الجنائي منذ صدوره في الدعوى الجنائية فيما بين الخصوم و بالنسبة للموضوع و السبب ، و لو كان قابلاً للطعن امام محكمة النقض ، فيكون للحكم حجية في هذه الحدود لا تقبل الدحض و لا تتزحزح إلا بطريقة من طرق الطعن ، و تثبت هذه الحجية لكل حكم قطعي ، سواء كان الحكم ابتدائياً أم نهائياً ، حضورياً أو غيابياً ، و مقتضى هذه الحجية هو خروج الدعوى من حوزة المحكمة التي أصدرت الحكم وعدم جواز تعرض أية محكمة أخرى لها ، إلا أن تكون هي المحكمة التي يقرر القانون طريقاً للطعن في الحكم أمامها ، و باتباع طريق الطعن المقررة في شأنه ، سواء كانت تلك المحكمة هي ذاتها التي اصدرت الحكم كما في حالة المعارضة ، أم محكمة أعلى درجة منها ، كما في حالتي الإستئناف والنقض ، و كذلك إذا تعلق الأمر بتصحيح خطأ مادي في الحكم .

و بناء على حجية الحكم المذكورة يجوز الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها إذا رفعت إلى محكمة غير محكمة الطعن ، ما دامت قد توافرت عناصر ذلك الدفع من اتحاد الخصوم و الموضوع و السبب ، بين الدعوى الجديدة و الدعوى المحكوم فيها ، و كذلك الحال إذا طرحت الدعوى أمام محكمة أخرى في نفس الدرجة عن نفس الموضوع (٣)

رابعا .. ان محكمة النقض محكمة قانون و ليست محكمة موضوع ، فمن المحظور قانوناً إثارة أسباب موضوعية في الطعن بالنقض لاول مرة ، و يترتب على قبول الطعن بالنقض الاول اعادة

---

١ - دكتور/ حسن علام ، المرجع السابق ، ص ٧٩٠ ، الدكتور / إدوارد غالي الدهبي ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧

٢ - الدكتور/ عوض محمد عوض ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، الجزء الأول ، طبعة ١٩٩٠ – ص ٩١ هامش ١

٣- الدكتور/ حسن علام ، قانون الإجراءات الجنائية و قانون حالات و إجراءات الطعن بالنقض ، طبعة نادي القضاة ، الطبعة الثانية ١٩٩١ ، ص ٧٦٤

الدعوى الجنائيه الى محكمة الجنايات مرة اخرى للفصل فيها مجددا بهيئة مغايره ، و لا شك ان تقييد المحكمة التأديبيه بوقف السير فى الدعوى الجنائيه جتى صدور حكم بات من محكمة النقض ، سيؤدى الى تعطيل سير الدعوى التأديبيه لسنوات طويلة قد تزيد على عشرة اعوام بين العرض على محكمة النقض اول مرة ثم اعادة المحاكمة امام محكمة الجنايات و ثم الطعن الثانى امام محكمة النقض ، مما يفقد التاديب جدواه ، و يجعله لا قيمة له ، و يهدر مبدأ استقلال الدعوى التأديبيه عن الدعوى الجنائيه .

الفرع الرابع

جزاء وقف الخصومه و تأجيل نظر الخصومة الاداريه

تأجيل نظر الدعوى هو قرار تتخذه المحكمة التى تنظر الدعوى ، و ذلك بناء على طلب احد الخصوم لتمكينه من القيام بعمل معين او لاطلاعه على بعض المستندات المقدمه من خصمه ، و التأجيل بذلك يمكن اعتباره احد حقوق الدفاع و ليس جزاء اجرائى (١)

و من ثم فان وقف الخصومة كتأجيلها كلاهما مبناه قيام اسباب موجبة لعدم الفصل فيها ، و انما يختلفان من النواحى الاتية :

١ – يتعين ان يتحدد فى القرار الصادر بالتأجيل تاريخ الجلسة التى تؤجل اليها ، اما فى الوقف فلا تتحدد غالبا مدة الوقف ، و بالتالى لايعرف تاريخ الجلسة التى تؤجل اليها القضية .

٢- لا يتصور ان يتم التأجيل الا بقرار من المحكمة ، انما قد تقف الخصومة من تلقاء نفسها بغير حكم .

٣ – يسوغ التأجيل كلما اقتضت ظروف الخصومة ذلك انما لا يسوغ وقفها الا لاسباب معينة على سبيل الحصر (٢) .

الفرع الخامس

جزاء وقف الخصومه وانقطاع الخصومة

انقطاع الخصومة هو وقف السير فيها اجباريا بقوة القانون ، لقيام سبب من اسباب الانقطاع التى نص عليها القانون ، و اسباب الانقطاع هى

أ – وفاة احد الخصوم

---

[١] - الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٢٩١

[٢] - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٥٩٣

ب – فقد الخصم اهلية الخصومة ، كما اذا حكم بتوقيع الحجر عليه لسفه او جنون

ج – زوال صفة من كان يباشر الخصومة نيابة عنه من النائبين ، فتزول صفة الوصى و القيم و ناظر الوقف و الوكيل بالعزل او الوفاة (١)

و الخصومة لا تنقطع بموت وكيل الدعوى و لا بانقضاء وكالته بالتنحى او بالعزل .

و اذا توفى المدعى عليه قبل رفع الدعوى فانها تكون قد رفعت على معدوم ، و اذا توفى المدعى عليه بعد تقديم صحيفة الدعوى الى قلم الكتاب بعد اداء الرسم كاملا فان الخصومة تنقطع (٢)

اثار الانقطاع

يترتب على انقطاع الخصومة وقف جميع مواعيد المرافعات التى كانت جارية فى حق الخصم ، ويقف ميعاد الطعن فى الحكم بانقطاع الخصومة ايا كان سبب الانقطاع (٣) ، و بطلان جميع الاجراءات التى تحصل اثناء الانقطاع اذا اتخذ اى اجراء من اجراءات الخصومة بقصد السير فيها او اى اجراء من اجراءات الاثبات كان باطلا و و تبطل من باب اولى الاحكام الصادرة اثناء الانقطاع و هذا البطلان نسبى لا يجوز التمسك به الا ممن شرع الانقطاع الخصومة لحمايته و هم ورثة المتوفى او من قام مقام من فقد اهلية الخصومة او من زالت صفته لانهم هم وحدهم الذين يجهلون قيام الخصومة فاوجب المشرع وقفها حتى لا يصدر الحكم فى غفلة منهم (٤)

و يبين من ذلك ان القاضى الادارى يملك سلطة تقديريه فى توقيع جزاء وقف الخصومه ، فى حين ان سلطته مقيدة فى وقف السير فيها فى حالة انقطاع الخصومه

---

[١] - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٦٠٢ ، الدكتور / مصطفى محمود كامل الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٢٩١

[٢] - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٦٠٣

[٣] - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٦٠٣

[٤] - الدكتور / احمدابو الوفا ، المرجع السابق ، ص ٦٠٦

المبحث الثالث

جزاء الحكم بخسارة جهة الادارة الدعوى اذا لم تقدم المستندات التى تكلفها بها المحكمة

الاصل فى قانون المرافعات المدنية ان القاضى فى القضاء العادى لا يستطيع خلق جزاءات اجرائية لم ينص عليها القانون ، لان هذا ليس وظيفته (١) ، و من ثم فإنه وفقا لاحكام قانون المرافعات المدنية اذا تخلف المدعى عن ايداع مستنداته او تنفيذ اى اجراء من اجراءات المرافعات الذى تراه المحكمة لازما لسير الدعوى فى الميعاد الذى تحدده له ، فللمحكمه ان تحكم على المدعى بغرامة او بوقف الدعوى جزائيا ، فاذا اصر على رفضه الامتثال لقرار المحكمة فيعاقب باعتبار دعواه كأن لم تكن .

ذلك الاصل العام معمول به ايضا فى مجال المرافعات الادارية ، فيجوز للمحكمة التى تنظر الدعوى الادارية ان تعاقب المدعى الذى لا يستجيب لطلباتها بغرامة او بوقف الدعوى جزائيا لمدة لا تجاوز شهرا ، فاذا اصر على رفضه الامتثال لقرار المحكمة بعد انقضاء مدة الوقف فيعاقب باعتبار دعواه كأن لم تكن .

و خروجا على الاصل المقرر من سلطة القاضى المدنى المقيدة فى خلق جزاءات اجرائية ، فان القاضى الادارى بما له من دور انشائى ، خلق جزاءات اجرائية جديدة لم ينص عليها القانون ، فهناك جزاء اخر توقعه المحكمة على الجهة الادارية اذا لم تقدم المستندات التى تكلفها بها المحكمة ، أو تنفذ ما طلبته المحكمة تنفيذا ناقصا وهو تصرف تجازى عليه الادارة (٢) و ذلك بالحكم بالتسليم بصحة ما يدعيه الخصم ، و بأحقيته فى طلباته ضد الادارة ، و من ثم الحكم بخسارة الادارة للدعوى.

جزاء الحكم بخسارة الادارة الدعوى ابتدعه القاضى الادارى ، فى العديد من احكامه تأسيسا على ان عبء الاثبات فى المنازعات الادارية و التأديبية يقع على عاتق جهة الإدارة ، اساس ذلك ان الاوراق و القرارات الادارية تكون بحوزتها ، فالادارة هى الملزمة واقعا و قانونا بتقديم

---

[١] - الدكتور / نبيل اسماعيل عمر ، المرجع السابق ، ص ٧١٢

٢ - الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، الغرامة التهديدية ، المرجع السابق ، ص ٦٣

المستندات ، و بالتالى فان تقاعسها عن تقديم الاوراق المتعلقة بموضوع النزاع يقيم قرينة لصالح الخصم ، و من ثم يمكن اعتبار ادعاء الطاعن صحيحا قائما على سبب صحيح ، مما يستوجب الحكم له و الغاء القرار المطعون فيه (١) .

فالاوراق المتعلقة بالمنازعة الادارية تكون دائما و ابدا فى يد الادارة ، فهى التى تحتفظ بالاوراق و تودع دائما لديها ، ومن ثم فان اشارة الطاعن الى الاوراق بذكر رقم القرار المطعون فيه و تاريخه و تاريخ التظلم ، من شأنه ان يلقى عبء اثبات عدم صحة ذلك على الادارة وحدها التى تملك اصول الاوراق و المستندات فى جميع الاحوال (٢) ، و من ثم فعليها ان تقدم هذه الاوراق الى المحكمة و الا جاز للمحكمة ان تعتبر نكول الادارة قرينة على صحة ما يدعيه خصمها فى الدعوى ، فتقضى له بطلباته ([٣]) ، و هو ما نراه جزاء توقعه المحكمة على الادارة .

لذلك قضى بأن عدم تقديم الادارة اوراق التحقيق التى طلبتها المحكمة فانها تعتبر بذلك ناكلة عن اداء واجبها ، و للقاضى التأديبى ان يعتبر ادعاء الطاعن قائما على سبب صحيح فيقضى لصالحه (٤)

كما قضى بأن من المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أنه ولئن كان الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي باعتباره أنه المكلف قانوناً بإثبات ما يدعيه من حقوق إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه لا يستقيم في مجال المنازعات الإدارية وذلك بالنظر إلي احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالمستندات والأوراق ذات الأثر الحاسم في النزاع (٥)

المقصود بالنكول المبرر لتوقيع جزاء الحكم على الاداره بخساره الدعوى

يشترط لاعتبار الامتناع عن تقديم المستندات نكولاً من جهة الإدارة توافر شروط معينه ، تتمثل فى أن يلجا صاحب الشأن الى استعمال حقه فى الدعوى الاداريه باقامتها بالفعل امام القضاء ، و يقدم قرائن على صحة ما يدعيه ، فالنكول قانونا إنما هو امتناع دون مقتضٍ عن تقديم مستند لازم للفصل فى الدعوى ، وهو لا يكون كذلك ، إلا إذا قدم صاحب الشأن دلائل وقرائن تصلح سندا للمحكمة للقضاء له بطلباته ويقوم بها المقتضى اللازم للقضاء لصالحه استناداً إلى النكول و دون توافر ذلك ، لا يعد هناك نكولا من الادارة عن تقديم المستندات يبرر مجازاتها بالحكم عليها لصالح خصمها فى الدعوى .

تأكيدا لذلك اســـتقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن مناط مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار الإدارى غير مشروع , ويلحق صاحب الشأن ضرر ، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر ، والخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها ، متى تحققت أوجبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها ، ولا يجوز الاستناد إلى الاستنتاج أو الافتراض لحسم قيام ركن الخطأ من عدمه ، بل يجب أن تكون الوقائع ثابته ثبوتا يقينيا بحسبان أن الأحكام القضائية تبنى على القطع واليقين لا على الظن والتخمين ،

---

[١] - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٥٧١ لسنة ٢٨ ق جلسة ١٩٨٦/٢/١١ ، الطعن رقم ١٠٥٩ لسنة ٣٠ق ، جلسة ١٩٨٦/١٢/٢

[٢] - الدكتور / محمد ماهر ابو العنين ، الضمانات و الاجراءات التأديبية ، المرجع السابق ، ص٢٨٠

[٣] - المحكمة الادارية العليا ، الطعنين رقمى ٣٢٦٩١ ، ٣٣٣٠٩ لسنة ٥٤ق ، جلسة ٢٠١٣/١/٢٦

[٤] - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٣٢٧ لسنة ٢٨ ق جلسة ١٩٨٨/٢/١٣

[٥] - المحكمة الأدارية العليا ، الطعن رقم ٣٨٠٩ لسنة 53 ق عليا ، جلسة ٢٠٠٩/١١/١١

ولا يكون الأمر كذلك فى مجال تحديد المسئولية التقصيرية لجهة الإدارة ، إلا إذا قدم صاحب الشأن – المضرور – وقائع قاطعة تؤدى وجوباً إلى حسم الخطأ فى جانب جهة الإدارة ، فإذا انحسر عما يقدمه المضرور من وقائع صفة الجدية المستندة إما إلى مستندات قاطعة الدلالة أو وقائع محققة الوقوع تحصل عليها بمقتضى قرارات إدارية أو أحكام قضائية عبَّد له المشرع النفاذ إليها سواء عن طريق الإدارة أو القضاء فلا يلومن إلا نفسه ، ولا يستساغ له تبعا لذلك أو لمحكمة الموضوع من بعد الاستناد إلى ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا من أنه فى مجال المنازعات الإدارية ينتقل عبء الإثبات إلى جانب جهة الإدارة باعتبار أن المستندات اللازمة للفصل فى الدعوى تحت يدها , واعتبار الامتناع عن تقديمها نكولاً من جهة الإدارة بإطلاق القول ، فالنكول قانونا إنما هو امتناع دون مقتضٍ عن تقديم مستند لازم للفصل فى الدعوى ، وهو لا يكون كذلك إلا إذا قدم صاحب الشأن دلائل وقرائن تصلح سندا للمحكمة للقضاء له بطلباته ويقوم بها المقتضى اللازم للقضاء استناداً إلى النكول (١)

اوجه التفرقه بين جزاء الحكم بخسارة الادارة الدعوى و جزاء وقف الدعوى جزائيا و جزاء اعتبار الدعوى كأن لم تكن

يتميز جزاء الحكم بخسارة الادارة الدعوى عن جزائى وقف الدعوى جزائيا و اعتبار الدعوى كأن لم تكن ، بأنه يوقع على جهة الادارة فقط بغض النظر عن مركزها القانونى فى الدعوى سواء اكانت مدعيا ام مدعى عليها ، فى حين ان جزاء وقف الدعوى جزائيا و جزاء اعتبار الدعوى كأن لم تكن يوقعان على الادارة فى حالة ما اذا كانت الادارة مدعيا فى الدعوى ، اما اذا كانت الادارة مدعى عليها فانها لا تعاقب بجزائى وقف الدعوى جزائيا و اعتبار الدعوى كأن لم تكن ، اذ هذين الجزائين يوقعان على المدعى فقط فى الدعوى ، و لا يعاقب بهما المدعى عليه

كما ان جزاء وقف الدعوى جزائيا و جزاء اعتبار الدعوى كأن لم تكن جزائيين لا يعنيان خسارة الادارة لدعواها ، فلا يحول الجزاء الاول بوقف الدعوى جزائيا دون استئناف السير فى الدعوى بعد زوال مدة الوقف ، و لا يحول الجزاء الثانى باعتبار الدعوى كأن لم تكن دون اعادة رفع الدعوى من جديد ، فهى جزاءات لا يترتب عليها الفصل فى موضوع المطالبة القضائية لصالح احد اطراف الخصومة ، فى حين ان جزاء الحكم بخسارة الادارة الدعوى يترتب عليه الفصل فى موضوع الخصومة لصالح خصم الادارة بحكم حائز لحجية الامر المقضى به ، و لا سبيل لالغائه الا بالطعن عليه ، و ان تقوم الادارة امام محكمة الطعن بتقديم المستندات التى امتنعت عن تقديمها من قبل امام محكمة اول درجة ، اذ قضى بأنه اذا عادت الادارة و قدمت امام المحكمة فى مرحلة الطعن مستنداتها التى سبق و ان رفضت تقديمها ، فان المحكمة الادارية العليا تتصدى فى هذه الحالة لفصل فى موضوع الدعوى (٢) ، و من ثم يرفع هذا الجزاء اذا انتفت القرينة المستمدة من تقاعس الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق اللازمة للفصل في الدعوى ، اذ تسقط هذه القرينه بمجرد تقديم تلك الأوراق في مرحله الطعن على الحكم امام المحكمة الاداريه العليا (٣)

---

[١] - المحكمة الأدارية العليا الطعن رقم ٦١٥ لسنة 53 ق عليا بجلسة ٢٠٠٩/١٢/٥، الطعن رقم ١٨٦٦٩ لسنة 52 قضائية عليا بجلسة ١٢/٥/ ٢٠٠٩

[٢] - المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ١٢٩٩ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٨٨/١١/٢٦

[٣] - المحكمة الادارية العليا ، الطعنين رقمي ١٣٠٧٩ ، ٣٠٩٨ لسنة ٤٩ ق عليا ، جلسة ٢٠٠٨/٩/٢٩

المبحث الرابع

جزاء الحكم على الادارة بغرامة تهديدية (١)

نظم المشرع الفرنسى جزاء الغرامة التهديدية التى يوقعها القاضى الادارى على جهة الادارة لحملها على تنفيذ الاحكام الادارية ، فقد نصت المادة الثانية من القانون الصادر فى ١٦ يوليو ١٩٨٠ على ان لمجلس الدولة توقيع الغرامة التهديدية على الاشخاص الاعتبارية العامة او الخاصة او المكلفة بادارة مرفق عام ، التى تمتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة عن القضاء الادارى ، و ذلك بقصد حملها على تنفيذ الاحكام القضائية .

و قد استثنى القانون الصادر فى ٨ فبراير ١٩٩٥ من نطاق تطبيق نظام الغرامة التهديدية ، اذ لا يطبق فى الحالات المنصوص عليها فى المادتين ٣/٨، ٤/٨ من تقنين المحاكم الادارية و محاكم الاستئناف الادارية ، ثم صدر قانون المرافعات الادارية فى عام ٢٠٠١ و الذى قصرت مادته ٩/٩٣١ من سلطة مجلس الدولة فى الحكم بالغرامة على طلبات تنفيذ الاحكام التى تصدر عن هيئات القضاء الادارى المتخصص مثل مجالس التأديب (٢)

و يشترط فى الحكم القضائى الذى تجازى الادارة بالغرامة التهديدية اذا امتنعت عن تنفيذه ، ان يكون حكما قضائيا بالزام Jugement de condemnation (٣)، و ان يكون حكما اداريا صادرا عن القضاء الادارى سواء اكان قضاء اداريا عام الاختصاص مثل مجلس الدولة او المحاكم الادارية او محاكم الاستئناف الادارية ، ام قضاء اداريا متخصصا كالمجالس التأديبية مثلا ، فجميع ما يصدر من احكام من هذه الجهات القضائية تكفل الغرامة التهديدية تنفيذه (٤)

و يوقع جزاء الغرامة التهديدية فى حالة امتناع الادارة الارادى عن تنفيذ الحكم الادارى ، او بتنفيذه تنفيذا معيبا بأن تنفذه تنفيذا جزئيا او تتراخى فى تنفيذه بما يخرج عن الحدود المعقولية الزمنية بما يوهن من اثره ان لم يضيع الفائدة المرجوة منه (٥) ، اذ يحق حينئذ لذى الشأن ان يطلب من القضاء الادارى الحكم بالغرامة للقضاء على عنت الادارة و مماطلتها فى تنفيذ الحكم الصادر لصالحه ، فإذا امتنعت الادارة عن تنفيذ حكم القاضى الادارى الفرنسى الصادر ضدها

---

[١] - اول دراسة فقهية عربية لهذا الموضوع كانت دراسة لأستاذنا الدكتور العميد / محمد باهى ابو يونس ، الغرامة التهديدية كوسيلة لاجبار الادارة على تنفيذ الاحكام الادارية فى القانون الفرنسى ، مع دراسة للاصلاح القضائى الجديد بالاعتراف للقاضى الادارى بسلطة توجيه اوامر الى الادارة لتنفيذ احكامه ، مجلة الحقوق ، العدد الاول ، الصادر عام ٢٠٠٠ ، ص٥ و ما بعدها

٢ - الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، الغرامة التهديدية ، المرجع السابق ، ص ٥٢

٣ - الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، الغرامة التهديدية ، المرجع السابق ، ص ٥٧

٤ - الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، الغرامة التهديدية ، المرجع السابق ، ص ٧٤

٥ - الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، الغرامة التهديدية ، المرجع السابق ، ص ١٥٨

بدفع مبلغ من المال للمدعى فى غضون فترة زمنية محددة ، فانه بعد انقضاء هذه المدة التى حددها القاضى ، يمكن الحكم على الادارة بغرامه ماليه ([1])

و يتمتع القاضى الادارى بسلطة تقديرية واسعة فى تقدير توقيع جزاء الغرامة التهديدية على الادارة ، فلم يقيده المشرع بوجوب توقيع ذلك الجزاء حتى لو توافرت مقتضياته (٢)

و يرى الفقه - و بحق – الى وجوب تبنى المشرع المصرى لجزاء الغرامة التهديدية ، و ان يعمل على اصدار قانون بها يجيز للقاضى الادارى المصرى توقيعها ، فمشكلة عدم تنفيذ الادارة الاحكام القضائية الادارية فى مصر ليست اقل من مثيلتها فى فرنسا و ان كانت تفوقها (٣) ، و نحن نؤيد بدورنا ذلك الرأى السديد و ندعو المشرع الى وجوب اصدار ذلك القانون المنتظر الذى باتت هناك حاجة ملحة اليه و لمواجهة عنت ادارة اعتادت على اهدار الاحكام القضائية و عدم تنفيذها مما يهدد بتقويض اركان المشروعية القانونية .

1- Ministère de la Justice ، DROITS & DÉMARCHES ، Jugement et condemnation ، Litiges avec l'administration ، http://www.vos-droits.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs- jugement-et-condamnation

٢ - الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، الغرامة التهديدية ، المرجع السابق ، ص ٢١٥

٣ - الدكتور / محمد باهى ابو يونس ، الغرامة التهديدية ، المرجع السابق ، ص ٣٠٢