وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ديالى

كلية القانون والعلوم السياسية

قسم القانون

اجراءات التقاضي امام المحاكم الادارية

بحث مقدم الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية قسم القانون

وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

من قبل الطالبة

زينب صالح حسن

باشراف

م.م. حسام عبد اللطيف

١٤٣٨ هـ ٢٠١٧م

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ

فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ

وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا

(الاسراء:٧٠)

الأهداء

الى من اوصانا بهما رب العزة

ابي وامي

حباً واحتراماً

وفاءً وتثميناً لهما على حسن تربيتهما

الى الاستاذة الافاضل في كلية القانون والعلوم السياسية

وفاء لما قدموه في سبيل ايصالنا الى ما نحن عليه

الى كافة الاخوة والاصدقاء في القانون والعلوم السياسية

اعتزازا برفقتهم

اهدي ثمرة بحثي هذا

الباحثة

شكر وتقدير

على الرغم من عجز المفردة اللغوية عن التعبير عما يختلج في صدري من مشاعر الود والاحترام لأُناس كثيرين بدأوا الفضل بعطائهم ومواقفهم النبيلـــة ، إلا أن الشكر سمة المعترفين بالإحسان، وميدان الشاكرين من أهل الامتنان ، لذا فـــأن من دواعي الاعتراف بالجميل أن أتقدم بكلمة شكر مكسيةً بأريج الورد عســـى أن تفي نزراً يسيراً من حق هؤلاء الناس ، فأبدأ متوجهة بشكري العميـــق وامتنـــاني البليغ إلى كلية القانون والعلوم السياسية عموماً / وقسم القانون خصوصاً .

وتتوقف كلماتي ولا ينطق لساني عاجزاً عن شكر أُستاذي الكـــريم **الدكتور حسام عبد اللطيف** الذي تفضل عليَّ بقبوله الأشراف على بحثي وتوجيهه بآرائه العلمية السديدة، التي كان لها الأثر الأكبر في أنجاز البحث فأرى شكري عاجزاً عن الوفاء بحقه أترك جزاءها إلى الله يجزيها عني كل خير وهو خير من يجازي.

والشكر موصول الى كل من مد لي يد العون او اسهم في انجاز هذه البحث .

الباحثة

المحتويات

المحتوى	رقم الصفحة
الاية القرآنية	أ
الأهداء	ب
شكر وتقدير	ت
المحتويات	ث
المقدمة	١
المبحث الاول : مفهوم الدعوى الادارية	٢ـ٩
المطلب الاول : تعريف الدعوى الادارية	٢ـ٤
المطلب الثاني : شروط قبول الدعوى الادارية	٥ـ٩
المبحث الثاني : اجراءات اقامة الدعوة الادارية	١٠ـ١٦
المطلب الاول : كيفية تقديم عريضة الدعوة الادارية	١٠ـ١٢
المطلب الثاني :كيفية التظلم الإداري	١٣ـ١٦
المبحث الثالث : اجراءات الفصل في الدعوى الادارية	١٧ـ
المطلب الاول : اجراءات التقاضي	١٧ـ٢١
المطلب الثاني : كيفية الطعن بالحكم القضائي	٢٢ـ٢٥
الخاتمة	٢٦
المصادر	٢٧ـ٢٩

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين نبي العدل محمد (صلى الله عليه وعلى وآله الطيبين الطاهرين وصحبه الغر المنتجبين) .

وبعد...

تنشأ الدعوى الإدارية عن خصومة بين طرفين غير متكافئين ، وهما جهة الإدارة بوصفها سلطة عامة والفرد ، وتعرف الخصومة الإدارية بناءً على ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري بأنها: هي حالة قانونية تنشا من منازعة طرف لإحدى الجهات الإدارية العامة فيما أصدرته من قرارات، أو أحدثته من أضرار أو إخلال بالتزاماتها العقدية أو غيرها ، أي أن الخصومة هي مجموعة من الإجراءات تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحكمة بناءً على مسلك إيجابي يتخذ من جانب المدعي، وينتهي بالحكم الفاصل في النزاع . ولاهمية الدعوى الادارية فقد تم اختيارنا لهذا الموضوع ليكون بذرة امل في مسيرتنا القانونية عسى ان نحصد ثمارها في مستقبلنا القريب ، ولموضوع بحثنا هذا أهميته التي تتمثل في اجراءات التقاضي امام المحاكم الادارية على ضوء طبيعة الدعوى الإدارية في ظل معظم التشريعات فان تسليط الضوء على مدى ملاءمة القواعد العامة للدعوى الإدارية فقد قسمنا البحث هذا على ثلاثة مباحث الاول مفهوم الدعوى الادارية وتضمن مطلبين الاول تعريف الدعوى الادارية ، اما لمطلب الثاني فقد تناول شروط قبول الدعوى الادارية ، المبحث الثاني اجراءات اقامة الدعوة الادارية وتضمن مطلبين الاول كيفية تقديم عريضة الدعوة الادارية ، والمطلب الثاني كيفية التظلم الإداري ، اما المبحث الثالث فقد اخذ عنوان اجراءات الفصل في الدعوى الادارية وتضمن مطلبين الاول اجراءات التقاضي ، اما المطلب الثاني فقد حمل عنوان كيفية الطعن بالحكم القضائي، تلت هذه المباحث خاتمة متضمن اهم الاستنتاجات والتوصيات .

هذا ونسأل الله ان يوفقنا في كتابة بحثنا هذا وما الكمال الا لله وحده فان وفقنا في كتابه فذلك فضل من الله علينا وله الحمد ومنه العون والتوفيق .

المبحث الاول

مفهوم الدعوى الادارية

ان القضاء الإداري لا يمكن ان يخوض في نظر النزاع بين جهات الإدارة العامة والأفراد تلقائياً ما لم يقدم إليه طلب بذلك يتمثل في الدعوى الإدارية ، التي تقام على الإدارة بمناسبة ممارستها نشاطها الإداري قبل الغير ، سواء أكان شخصاً معنوياً عاماً أم خاصاً ، والدعوى الإدارية بهذا المعنى هي نشأة القضاء الإداري اياً كانت طبيعته ، سواء كان قضاء إلغاء يتناول القرارات الإدارية بأنواعها ، أم كان قضاءً كاملاً يتناول دعاوى التعويض والدعاوى الأخرى التي يختص بها القضاء الإداري كدعاوى التسويات الوظيفية ودعاوى الضرائب ودعاوى الطعن في صحة الانتخابات التشريعية والبلدية ودعاوى العقود الإدارية وغيرها[١] .

وسنحاول هنا الحديث عن الدعوى الإدارية ومفهومها وذلك ببيان تعريفها وشروط قبولها ، لذا تم تقسيم هذا المبحث على مطلبين ، الأول يختص بتعريف الدعوى الادارية ، اما المطلب الثاني نوضح فيه شروط قبول الدعوى الادارية .

---

(١) ابراهيم طه الفياض ، الاجراءات وصياغة الاحكام لدى القضاء الاداري ، بحث منشور ، مجلــة بيــت الحكمة ، سلسلة المائدة الحرة ، اذار ١٩٩٩ ، ص٧٢ .

المطلب الاول

تعريف الدعوى الادارية

الدعوى الإدارية هي وسيلة قانونية لحماية الحقوق أمام القضاء ، مثلها في ذلك مثل باقي الدعاوى . إلا آن الاختلاف في طبيعة النشاط الإداري عن طبيعة النشاط الخاص ، وتمييزه منه من حيث شخص من يمارس هذا النشاط ، المتمثل في ممارسة الوظيفة الإدارية المرسومة بمقتضى الدستور والقوانين واللوائح ، ومن حيث موضوع هذا النشاط المتمثل في تنفيذ القوانين وإقامة النظام العام وتسيير المرافق العامة .

الدعوى لغة[١]:هِيَ قول يقصد به الانسان إِيجَابَ الْحَقّ عَلَى غَيْرِهِ، اسم من الادّعاء، أي لما يُدَّعَى، وتطلق على عدّة إطلاقات ترجع أغلبها إلى معنى (الطلب) وأقربها إلى الاصطلاحي عند الفقهاء ما يلي:

الطلب والتمنّي[٢] : نحو قوله تعالى: ﴿ لهم فيها فاكهة ولهم ما يدّعون﴾ [يس:٥٧] أي يطلبون أو يتمنّون. وتستعمل بمعنى إضافة الإنسان إلى نفسه شيئاً، سواء بالملك أو بالاستحقاق، كان بطريق المنازعة أو المسالمة. كقوله: هو لي أو ملكي، ومن هنا عرفها بعضهم بقوله: (قول يقصد به الإنسان إيجاب حق على غيره لنفسه)[٣] .

الدعوى اصطلاحاً:

يربط القانونيّون تعريف الدعوى بعلاقتها بالحق الذي تحميه، فاختلفوا في تحديد مفهوم الدعوى، كما اختلفوا في العلاقة بينها وبين الحق الذي تحميه، ولم تعرف الدعوى الإدارية تعريفاً كاملاً ومانعاً ، إذ لم يتطرق إلى تعريفها أي من القوانين

---

(١) ابن منظور ، (ت : ٧١١ هـ) ، لسان العرب ، تحقيق: نخبة من العاملين بدار المعارف المصرية ، القاهرة ، مصر ، (بلا تاريخ) ، ص٩٧ .

(٢) المقتصد في شرح الإيضاح ، عبد القاهر الجرجاني ، تحقيق: د . كاظم بحر المرجان ، دار الرشيد للنشر – بغداد ، المطبعة الوطنية – عمّان ، ١٩٨٢ م ، ص٧٢.

(٣) محمد علي التهانوي ، كشاف اصطلاحات الفنون والعلوم ، تحقيق: رفيق العجم – علي دحروج ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٩٦ ، ص٥٠٤.

الوضعية ، وهذا ما يفسح المجال أمام فقهاء القانون والقضاء للخوض في هذا المجال، فقد حاول شارلز ديباش تعريف الدعوى الإدارية بأنها : ((مجموعة القواعد المتبعة والمطبقة من اجل الوصول الى حل قضائي للمنازعات التي قامت بسبب النشاط الاداري)). وعرفها هوريو بانها : مجموعة القواعد المتعلقة بالنزاعات التي يثيرها نشاط الادارة العامة بصرف النظر عن الجهة القضائية التي تختص بالنظر فيها . اما ابلتون فيعرفها بانها : ((مجموعة المنازعات المتعلقة بالمرافق العامة)) [١] والسبب في عدم تعريفها يمكن رده إلى حداثة الدعوة الإدارية المرتبط بحداثة القانون الإداري بشكل عام من جهة ، والى عدم وجود تقنين قانوني متكامل وموحد ومستقل عن ماهية الدعوى المدنية من جهة اخرى فمعظم الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج لا تزال إجراءات مباشرة الدعوى الإدارية فيها متأثرة إلى حد كبير بقوانين المرافعات المدنية التي تحكم الدعاوى المدنية ، وهذا ما لا يدع مجالاً لإبراز خصائص الدعوى الإدارية ومميزاتها بشكل مستقل عن الدعوى المدنية ، هذه الخصائص والمميزات التي لا تنفك تفرض نفسها واستقلاليتها عن مثيلاتها المدنية كلما كانت محلاً للبحث والدراسة. وهذا ما يشجع على الخوض فيها ومحاولة بيانها وإزالة ما يعتريها من خلط ومزج بينها وبين إجراءات وخصائص الدعاوى المدنية . ومن ثم تأصيلها والأخذ بها أمام محاكم القضاء الإداري بشكل يجعل من الدعوى الإدارية دعوى مستقلة وقائمة بذاتها ، وصولاً إلى قضاء إداري متخصص غير متطبع بطابع القضاء العادي. [٢]

ومما سبق لا يعني آن للدعوى الإدارية مفهوماً مختلفاً عن مفهوم الدعاوى القضائية الأخرى . إذ آن الدعوى سواء أكانت مدنية أم جنائية أم إدارية ، ما هي إلا وسيلة قانونية هدفها تحقيق الحماية لحقوق المواطن أمام القضاء يتوجه بها الخصم إلى القضاء للحصول على تقرير حقٍ له او حمايته.

---

(١) عوابدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، الجزء الاول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٨٢ ، ص٨٠ .

(٢) د. عباس العبودي ، شرح احكام قانون المرافعات المدنية ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٠ ، ص١٩٨.

المطلب الثاني

شروط قبول الدعوى الادارية

الدعوى هي وسيلة تحريك القضاء من اجل حماية الحق او المصلحة ، فالحق في الدعوى هي الامكانية التي تضمنها الدولة لصاحب الشأن في الالتجاء الى المحكمة للمطالبة بحماية حقوقه ومصالحه ، وحق الالتجاء الى القضاء حق دستوري عام مباح لكل شخص ، وقد عملت التشريعات المختلفة على تقييد استعماله حتى لا يرهق القضاء بأعداد هائلة من الدعاوى وحتى لا يتخذ وسيلة للكيد والاضرار ولذلك فرضت تلك التشريعات شروطاً لقبول الدعوى امام المحكمة ، ولإقامة دعوى قضائية امام القضاء يجب توفر تلك الشروط والا فان الدعوى لا تكون مقبولة بصرف النظر عما اذا كان المدعي محقاً في ادعائه ام غير محق ، وعليه يجب على المحكمة ان تتثبت من شروط قبول الدعوى في الجلسة الاولى وتتأكد من توفير جميع هذه الشروط ، وفي حالة تخلف شرط او اكثر يجب على المحكمة ردها شكلاً[١].

وشروط قبول الدعوى الإدارية يمكن تقسيمها الى شروط عامة يجب توافرها في جميع الدعاوى المرفوعة امام القضاء الاداري ، وشروط خاصة لبعض الدعاوى[٢]

---

(١) سعيد عبد الكريم مبارك ، ادم وهيب النداوي ، المرافعات المدنية ، وزارة التعليم العالي، مطابع جامعة الموصل ، ١٩٨٤ ، ص٥٦ .

(٢) عبد العزيز خليل بديوي ، الوجيز في المبادى العامة للدعوى الادارية وإجراءاتها . الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص٨٨ .

الشروط العامة :

١- شرط المصلحة

للمصلحة وجهان في الدعوى الإدارية ، وجه سلبي مقتضاه استبعاد من ليس له حاجة او فائدة الى حماية القانون من اللجوء الى القضاء . اما الوجه الاخر ، وهو الايجابي ، فهو اعتبارها شرطاً لقبول دعوى كل من له فائدة من الحكم فيها، وان توافر المصلحة لدى المدعي وقت اقامة الدعوى شرط لقبولها بحيث تحكم الدعوى بعدم القبول في حالة انتفاءها ، فانه – أي شرط المصلحة – من الدفوع الشكلية التي لا يؤثر فيها التأخر في إبدائه الى ما بعد اقامة الدعوى ويجوز إبداؤه في اية حالة تكون عليها الدعوى ، وهو مستقل عن موضوع الدعوى إذ يفصل فيه استقلالاً عن موضوع الدعوى[١].

٢- شرط الصفة

يقصد بالصفة في الدعوى ان يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق او المركز القانوني المعتدى عليه، ولكن هذا لا يعني ان الصفة شرطاً لاقامة الدعوى يجب ان تتوافر في المدعي ، بل ولابد ان يكون المدعى عليه ايضاً ذا صفة في الدعوى . فالصفة بالنسبة للفرد في الدعوى الإدارية تتمثل في كونه اصيلاً او وكيلاً او ممثلاً قانونياً او وصياً ، أما الصفة بالنسبة الى الجهة الإدارية فتتمثل بكونها صاحبة الاختصاص في التعبير عن الجهاز أو الشخص الاعتباري العام المدعى عليه وعلى ذلك فقد عرف الاستاذ محمود حلمي الصفة بانها القدرة القانونية على رفع الخصومة الى القضاء او المثول امامة لتلقيها وتظهر أهمية شرط الصفة في الدعاوى الإدارية في الاحوال التي يكون فيها رافع الدعوى شخصاً غير صاحب الحق ، اذ لابد من تحديد صفة رافع الدعوى ، وما اذا كان يملك ان يمثل صاحب الحق تمثيلاً قانونياً كان يكون نائباً عنه بالاتفاق او نائباً عنه بحكم القانون ، حيث ان الصفة التي تخول أي فرد ان يقوم برفع الدعوى الإدارية او ان يتلقاها لابد ان يكون واحداً من هؤلاء[٢]:

---

(١) محمود حلمي ، القضاء الاداري ، دار الفكر العربي ، الطبعة الثانية ، القاهرة ١٩٧٧، ص٤١٣ .

(٢)خميس السيد اسماعيل ، مصدر سابق، ص٤١٤ .

١. الأصيل صاحب المصلحة الشخصية في اقامة الدعوى .
٢. الولي او الوصي او القيم او النائب القانوني ، اذا كان الاصيل في حالة من الحالات التي يقيم فيها القانون فرداً او اخر يتولى التقاضي عنه .
٣. الممثل القانوني لصاحب المصلحة الشخصية سواء أكان ممثلاً لشخص أم لهيئة مكونة من عدة اشخاص طبيعية او اعتيادية .
٤. الوكيل بالخصومة عن الاصيل او أحد المذكورين آنفاً .

وان الصفة سواء في المدعي او المدعى عليه شرط لانتفاء الخصومة القضائية فاذا لم تتوفر الصفة في المدعي حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى واذا لم تتوفر في المدعي عليه حكمت باخراجه من الدعوى بحيث لم يكن هناك غيره انقضت الدعوى[١] ، وحتى اذا كانت الصفة مندمجة في المصلحة في دعاوى الإلغاء إلا انه لابد من توافرها في المدعى عليه وهي الإدارة ، وهذا يؤكد أن الصفة شرط مستقل من شروط قبول الدعوى .

٣-شرط الأهلية:

لابد ان تتوافر أهلية المخاصمة في رافع الدعوى الإدارية امام القضاء حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر الى ((انه ولئن كان الاصل انه لا يكفي لقبول الدعوى ان يكون الشخص الذي يباشرها ذا حق او ذا مصلحة او ذا صفة في التقاضي بل يجب ان تتوافر له أهلية المخاصمة لدى القضاء وهو اصل عام ينطبق على الدعاوى الإدارية كما ينطبق على غيرها)) ، كذلك نصت المادة الثالثة من قانون المرافعات العراقي على ((يشترط ان يكون كل من طرفي الدعوى متمتعاً بالأهلية اللازمة لاستعمال الحقوق التي تتعلق بها الدعوى والا وجب ان ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في هذه الحقوق)) [٢].

---

(١) محمود حلمي ، مصدر سابق ، ص٤١٥ .

(٢) خميس السيد اسماعيل ، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الادارية ، دار الطباعة الحديثة ، الطبعة الثانية، القاهرة ١٩٨٧ ، ص١٧٧ .

ان شرط الأهلية وخاصة في مجال الدعوى الإدارية لايثير الصعوبة ذات الاهمية وذلك لان المفروض ان المشرع في كل دولة يقوم بتنظيم موضوع الأهلية بأحكام امرة وعامة التطبيق[١].

الشروط الخاصة

ان المقرر لقبول الدعوى الادارية توافر عدد من الشروط الخاصة، تتعلق من جهة بضرورة وجود القرار السابق الذي يصدر عن الادارة ، ومن جهة اخرى برافع الدعوى المتمثل بشرط المصلحة وأخيراً بالميعاد الواجب ان ترفع خلاله الدعوى .

١- القرار السابق :

تخضع دعوى الادارية في فرنسا لقاعدة القرار السابق ، ومفاد هذه القاعدة ان الفرد صاحب الشان ليس له اقامة الدعوى امام القضاء الاداري مباشرةً، بل يجب عليه أولاً اللجوء الى الادارة للحصول على قرار برفض طلبه قبل اقامة دعواه ، إذا لم تكن الادارة قد اصدرت مثل هذا القرار وهذه القاعدة لا توجد في الواقع الا امام مجلس الدولة الفرنسي ، اما المحاكم الاخرى فلا تنطبق عليها هذه القاعدة ما لم يوجد نص قانوني بذلك[٢].

وهذه القاعدة ليست من النظام العام ، فإذا ما رفعت الدعوى من ذي شأن أمام القضاء الاداري دون استصدار القرار السابق ولم تدفع الادارة المدعى عليها بعدم قبول الدعوى لانعدام هذا الشرط ، بل اثارت دفعاً اخر كان هذا الدفع الاخير بمثابة قرار سابق من جهة الادارة ولا وجود لمثل هذه القاعدة في مصر ، اما في العراق وبما ان التظلم وجوبي قبل الطعن بالقرار بالالغاء سواء امام محكمة

---

(١) سعيد عصفور ، والدكتور محسن خليل ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص٣٧٢ .

(٢) محمد علي ال ياسين ، القانون الاداري ، الطبعة الاولى،المكتبة الحديثة ، بيروت ، بلا سنة الطبع ، ص٣١٨ .

القضاء الاداري او مجلس الانضباط العام فان قرار الادارة برفض التظلم يمكن ان يعتبر قراراً سابقاً أي ان لقاعدة القرار السابق وجود في العراق [١].

٢- الميعاد في الدعوى الادارية :

الميعاد الخاص بإقامة الدعوى الادارية يخضع للقواعد العامة للتقادم المقررة لسقوط الحق المطالب به ، هذا بالنسبة الى القضاء الاداري في مصر[٢] .

اما في فرنسا ونظراً الى توحيد مدد الطعون في الدعاوى الادارية أمام القضاء الاداري الفرنسي ، صارت مدة ميعاد إقامة دعوى القضاء الكامل شهرين ، تبدأ من تاريخ التبلغ او الحصول على القرار السابق من الادارة[٣].

٣-شرط المصلحة :

تقام الدعوى الادارية اما للمطالبة بحق يقرره القانون ، او دفاعاً عن حق اسند الى صاحب الشأن بعقد او بناءاً على واقعة قانونية ضارة او نافعة[٤] لذلك لا يكفي توافر شرط المصلحة ، بل لا بد من ان يكون الطاعن ذا حق يدافع عنه ناشئاً من مركز قانوني متميز ، فمثلاً المتعاقد مع الادارة يحاول ان يحمي الحق الذي يستمده من العقد ، وكذلك الموظف يحاول حماية الحقوق التي تقررها القوانين واللوائح بشأن المزايا المادية للوظيفة في الطعون الخاصة بالمرتبات والمكافآت[٥] .

---

(١) محمد عبد السلام مخلص ، نظرية المصلحة في دعوى الالغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص٩٢.

(٢) محمود حلمي ، مصدر سابق ، ص٣٩٠ .

(٣) محمد علي ال ياسين ، ص٣١٨ .

(٤) محمود حلمي ، مصدر سابق ، ص٤١٠ .

(٥) مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، دار المعارف ، الطبعة الثالثة ، الاسكندرية ١٩٦٦ ، ص٨٦٢ .

المبحث الثاني

اجراءات اقامة الدعوة الادارية

تمثل إجراءات اقامة الدعوى المدنية أم الجنائية أم الإدارية ، ضمانات مهمة وأساسية لا غنى عنها لحفظ حقوق أطراف الدعوى وصيانتها وصولاً إلى الحقيقة والحكم فيها بشكل عادل وسريع ، وهذه الإجراءات تتطلب استيعاباً ودقة في دراستها وذلك لان النصوص التي تعالجها – ولا سيما في مجال الإجراءات الإدارية – قليلة إذ لا تتناسب مع أهميتها. وعلى قدر دقة الإجراءات في التقاضي وتكاملها وملاءمتها للدعوى يكون الوصول إلى تحقيق مصلحة المتقاضين وصيانة حقوقهم بأقل جهد، وللتوضح اكثر قسمنا هذا المبحث على مطلبين: الاول كيفية تقديم عريضة الدعوة الادارية، اما المطلب الثاني شرط التظلم الإداري .

المطلب الاول

كيفية تقديم عريضة الدعوة الادارية

عريضة الدعوى: وضع الفقهاء تعاريف عديدة ، منهم عرفها : بأنها الوسيلة التي بموجبها يلجأ المواطن إلى السلطة القضائية للحصول على الحماية القضائية لحقه المعتدى عليه ، و عرفها آخر: بأنه هو الإجراء الذي يتقدم به الشخص الى القضاء عارضاً عليه ما يدعيه طالباً الحكم له به ، و قال آخر: بأنها الورقة التي يحررها المدعي بنفسه أو عن طريق وكيله قاصداً عرض وقائع قضيته و تحديد طلباته للمحكمة ، و عرفها آخر: بأنه طلب يقدمه صاحب العلاقة أو من ينوب عنه قانوناً إلى القضاء و يطلب فيه حق يزعم انه له عند الآخر سواءً كان الطرفين أشخاصاً طبيعيين أو أشخاصاً معنويين[1] .

(١) ئاشتى احمد احمد ، عريضة الدعوى المدنية شروطها و أهميتها ، بحث مقدم للترقية الى الصنف الثالث ، اللجنة الثانية لمناقشة بحوث الترقية في مجلس القضاء، ، ٢٠١١ ، ص٧ .

لا يختلف مفهوم الدعوى الإدارية عن مفهوم الدعاوى القضائية الأخرى . فجميع الدعاوى ما هي إلا وسيلة قانونية لحماية الحقوق أمام القضاء يتوجه بها الخصم إلى القضاء للحصول على تقرير حقٍ له او حمايته، وذلك من خلال طلب تحريري يوجه إلى القضاء . وهو ما يعرف بعريضة الدعوى . [١]

ان القاضي الإداري أو المفوض ، هو من يقوم بإدارة أدوات الإثبات في الدعوة الإدارية ، إذ آن عريضة الدعوى الإدارية عندما يتلقاها القاضي أو المفوض تكون في الغالب موجزة ومختصرة ، فيقوم المفوض بتوجيه كتاب استيفائي إلى جهة الإدارة يحدد فيه البيانات المطلوبة ثم تحريك معظم أدلة الإثبات المتيسرة في الدعوى[٢].

عند كتابة عريضة الدعوى وفق الشروط القانونية و متوافرة فيها جميع البيانات تقدم من قبل المدعي أو وكيله الى قاضي المحكمة المختصة بنسخ تزيد واحدة على عدد المدعى عليهم و تتم احالتها (بعد التحقق من شخصية و هوية المدعي) الى المحاسب لأستيفاء الرسم القانوني، و تسجيلها في سجل الأساس لدى قلم المحكمة وفق الأصول، و تأخذ رقماً حسب تسلسل ذلك السجل، و وفقاً لهذا سيكون هناك رقم للدعوى و يسجل رقم الدعوى على وجه عريضتها ويتم وضع ختم المحكمة على وجه العريضة الأمامي أو الخلفي، ثم تسجل في سجل الدعاوي اليومية من قبل المعاون القضائي و يتم تعيين موعد محدد للنظر فيها ، و يوقع المدعي أو وكيله على عريضة الدعوى وتحت الموعد المحدد. [٣]

---

(١) د. حسن سيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الادارية ، مطابع الشعب ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص١١٥.

(٢) خميس السيد اسماعيل ، مصدر سابق ، ص٣٣٨ .

(٣) محمد جابر الدوري، الصيغ القانونية بمقتضى احكام قانون المرافعات المدنية، بغداد، ١٩٩٠، ص٢٠.

و يعطى للمدعي أو وكيله وصلاً موقعاً من المعاون القضائي بتسلم عريضة الدعوى مع مرفقاتها و يبين فيه رقم الدعوى و تأريخ تسجيلها و تاريخ الجلسة، و يعتبر المدعي أو وكيله مبلغاً ، و تعتبر الدعوى قائمة من تأريخ دفع الرسوم القضائية أو من تأريخ صدور قرار القاضي المختص بالاعفاء من الرسوم أو تأجيلها[١]، و تتم اجراءات تبليغ الخصوم وفقاً للعناوين المدرجة بعريضة الدعوى خلال الفترة التي تسبق موعد المرافعة ، و يكون التبليغ إما عن طريق المبلغ القضائي أو عن طريق البريد الرسمي أو عن طريق الشرطة ، والمشرع العراقي أجاز المطالبة بالتعويض عن القرار المطعون فيه بصفة تبعية لدعوى الالغاء ، في عريضة واحدة إذ اعتبر بذلك دعوى الالغاء هي الدعوى الاصلية في حين يكون طلب التعويض طلباً تبعياً لدعوى الالغاء ولم يجز ان ترفع دعوى التعويض بصفة اصلية امام محكمة القضاء الاداري ، بل جعل ذلك من اختصاص القضاء العادي[٢].

---

(١)المادة (٢/٤٨) من قانون المرافعات المدنية، (فتأجيل استيفاء الرسوم تناولته المواد (٣١، ٣٢ ، ٣٣) من قانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ المعدل تحت عنوان (المعونة القضائية) و هي تُمنح للاشخاص لطبيعية والمعنوية وفق شروط معينة التي لا تستيطيع ، دفع رسم الدعوى ، فتقرر المحكمة تأجيل استيفاء الرسم لنتيجة الدعوى..) أما (الاعفاء) الوارد في المادة (٢/٤٨) من قانون المرافعات المدنية يعني الاعفاء المؤقت من دفع الرسوم كما قضت محكمة التمييز بقرارها المرقم (٢٠٤/هـ. عامة اولى /٧٤) في١٩٧٤/٥/١١: (المعونة القضائية) هي اعفاء الفقير الذي لا يقدر على تحمل دفع الرسوم القضائية في الدعوى او الطعن ابتداء، اعفاءً مؤقتاً).

(٢) ف (ز) و ف (ط) من البند ثانياً من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة ؛ صالح المتيوتي، شروط الطعن امام محكمة القضاء الاداري في العراق ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية القانون، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص٢٩ .

المطلب الثاني

كيفية التظلم الإداري

يعد أسلوب التظلم الإداري أحد الوسائل التي يمنحها المشرع للأفراد للمطالبة بعدول الإدارة عن قرار اتخذته بحقهم ، بل أن بعض التشريعات جعل طريق التظلم الإداري أمرا لابد من سلوكه ابتداءً ، لكي يمكن بعد ذلك قبول الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري وهذا بالضبط ما اخذ به المشرع العراقي حينما اشترط لا مكان قبول الطعن في القرار الإداري أمام محكمة القضاء الإداري أن يكون الطاعن قد سلك طريق التظلم أمام الإدارة [١] .

ويعرف التظلم الإداري بأنه (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية يطلب فيها إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء)[٢] .

في حين عرفه البعض الآخر بأنه(عرض ذو مصلحة حالة على الجهة الإدارية المختصة لتعيد النظر في قرار إداري اضر به أو مس مركزه القانوني).[٣] وعلى أية حال فإن التظلم الإداري ومن خلال التعريفيين المتقدمين يتميز عن الطعن القضائي بعدة مميزات هي :

١- فمن حيث الجهة التي يقدم لها، حيث أن الطعن القضائي يقدم إلى جهة قضائية، في حين أن التظلم الإداري يقدم إلى جهة إدارية وهو بعد ذلك ينقسم إلى قسمين فإما أن يقدم إلى مصدر القرار نفسه المتظلم منه أو يقدم إلى الجهة التي ترأس مصدر القرار ويسمى عند ذلك تظلماً رئاسياً.

---

(١) د. صالح إبراهيم احمد المتيوتي، مصدر سابق، ص١٥٤.

(٢) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص٢٣٤.

(٣) هاشم حمادي عيسى، النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٨٩ ،ص٥١ .

٢- إن أسباب الطعن في القرار الإداري أمام الجهة القضائية والتي يمكن للطاعن إثارتها محددة ومعروفة، أما في التظلم الإداري فان أسباب التظلم غير محددة وإنما للمتظلم الاستناد إلى أية أسباب يراها وجيهة حتى ولو كان فيها استثارة لعطف الإدارة واسترحامها.

٣- في الطعن القضائي يتوجب على الطاعن مراعاة الإجراءات والقواعد الشكلية وأية مخالفة لهذه الإجراءات أو القواعد يترتب عليها رفض القضاء قبول طعنه، أما في حالة التظلم الإداري فان القاعدة العامة هي عدم خضوعه لأية إجراءات أو قواعد شكلية محددة إلا إذا نص القانون على ما يخالف ذلك.

٤- إن السلطات التي يتمتع بها القاضي الإداري عند نظره للطعن القضائي اقل من تلك السلطات التي تتمتع بها الإدارة حيث أن القاضي الإداري إما أن يرفض قبول الطعن في حالة عدم توفر شروط قبوله أو أن يقبله في حالة توفر تلك الشروط وفي حالة قبوله للطعن فان سلطته الأساسية تتركز في بحث مشروعية القرار الإداري وهو لا يتعرض لمسألة ملاءمة القرار أو تناسبه إلا في حالات ومجالات معينة. أما في حالة التظلم الإداري فان سلطات الإدارة تكون مطلقة سواء من حيث رفض أو قبول التظلم أو من حيث اوجه مراجعة القرار الإداري ، حيث لها التحقق من مدى مشروعية أو ملاءمته وفي كافة مجالات النشاط الإداري .

وتزداد أهمية التظلم الإداري عندما يرتب القانون أثارا معينة عليه ويظهر ذلك جلياً في العراق حيث أن المشرع قد جعل من التظلم شرط من الشروط اللازمة لقبول الدعوى أمام القضاء الإداري بل أن المشرع العراقي قد ذهب إلى اعتبار القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في حجتها[١] .

ويقسم التظلم الإداري بحسب الجهة التي يقدم إليها إلى ثلاثة أنواع هي :

---

(١) سليم نعيم خضر الخفاجي، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١ ، ص١٣.

١- **التظلم الولائي :** وهو أن يتقدم المتضرر إلى متخذ القرار نفسه طالباً منه إعادة النظر في تصرفه وإزالة ما لحقه جراء هذا التصرف من إجحاف، بعد أن يبين له الخطأ الذي ارتكبه. ويملك متخذ القرار سحب قراراه أو تعديله أو استبداله بغيره ، كما يملك رفض التظلم والإصرار على قراره السابق[١] . وهذا النوع من التظلم يمكن للمتظلم تقديمه اكثر من مرة.

٢- **التظلم الرئاسي :** وهذا النوع من التظلم في حقيقته نوع من أنواع الرقابة الرئاسية التي يتضمنها مفهوم (السلطة الرئاسية) حيث يتمتع الرئيس الإداري وفق هذا المفهوم بسلطة واسعة إزاء مرؤوسه، و بموجب هذه السلطة يملك الرئيس الإداري إلغاء قرار مرؤوسه وإصدار قرار جديد محل القرار الملغي وله أن يعدل القرار المتظلم منه. والتظلم الرئاسي قد يكون بدرجة واحدة أو قد يكون بدرجات متعددة وصولاً إلى أعلى درجات السلم الإداري.

٣- **التظلم الوصائي:** وهذا النوع من التظلم يقدم أمام الجهة التي تملك الوصاية على جهة إدارية معينة[٢] . ويرتبط التظلم الوصائي بنظام اللامركزية الإدارية. حيث تمثل حرية اتخاذ القرار من قبل الهيئات اللامركزية القاعدة والرقابة على هذه القرارات الاستثناء ، ولهذا لا يمكن اللجوء إلى أسلوب التظلم الوصائي دون نص تتحدد بموجبه جهة الرقابة وسبل ممارستها ،ومتى تم إقرار هذا النوع من التظلم قانونياً فان حق الأفراد في اللجوء إليه يصبح قاعدة عامة ولا تستطيع جهة الرقابة التي حددها القانون مع هذا الإقرار رفض التظلمات المقدمة لها من الأفراد[٣] .

---

(١) د. فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة ، مصدر سابق، ص٧٨.

(٢) أستاذنا د. صالح إبراهيم احمد المتيوتي، شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، مصدر سابق، ص٢٠٢.

(٣) د. فاروق خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، مصدر سابق، ص٨١.

كما أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ والخاص في شؤون تأديب الموظفين نص في المادة (١٥ ف٢) منه على انه(يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض عقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه برغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم) . هذا ويجب أن نشير هنا إلى أن المشرع قد جاء بحكم مغاير لحكم المادة (١٥ ف٢) وذلك عندما نص في المادة (١١ ف٢) على انه (للموظف المعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (رابعاً) من هذه المادة الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بقرار فرض العقوبة) . وهكذا وبموجب هذا النص فان للموظف المعاقب الاعتراض على قرار فرض العقوبة مباشرة دون الحاجة إلى تقديم تظلم وهذا يتعارض تماماً مع نص (المادة ١٥ ف٢) آنفة الذكر . ويرى البعض انه ما دام التوفيق بين النصين المذكورين محالاً فانه بالإمكان الاستئناس بقواعد النسخ في هذا المجال ومن ثم القول بأن حكم المادة (١٥ ف٢) يعد ناسخاً لحكم المادة (١١ف٢) قدر تعارضه معه وبالتالي اشتراط التظلم الإداري قبل الطعن أمام مجلس الانضباط العام[١] .

(١) د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني لمدد الطعن أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة دراسات قانونية تصدر عن بيت الحكمة، العدد الأول، السنة الثانية، بغداد، ٢٠٠٠، ص٧٥.

المبحث الثالث

اجراءات الفصل في الدعوى الادارية

إن القرارات الممنوحة قوة القانون رغم قدرتها على تعديل أو إلغاء القوانين النافذة إلا أنها طبقاً للرأي الراجح تبقى ذات طبيعة إدارية وذلك استناداً إلى المعيار الشكلي في تمييز الأعمال الصادرة من السلطات العامة ، وعليه فإنها تخضع إلى رقابة القضاء الإداري ضماناً لقواعد المشروعية وحماية لحقوق الأفراد وحرياتهم . ولبيان اجراءات الفصل في الدعوى الادارية قسم هذا المبحث على مطلبين الاول اجراءات التقاضي ، والمطلب الثاني كيفية الطعن بالحكم القضائي .

المطلب الاول

اجراءات التقاضي

يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي اعترفت بها الدساتير للأفراد ومنها الدستور العراقي الذي أقر في المادة ١٩ البند ثالثا منه بأن التقاضي حق مصون ومكفول للجميع ، وحق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب ، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار فرض العقوبة التأديبية ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم مشروعيه قد تلحق بقرار فرض الجزاء . [١]

حدد قانون محكمة القضاء الإداري إجراءات خاصة للتقاضي أمامها ، وفيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون تطبق على الخصومة الإدارية أحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية ، وذلك فيما لا يتعارض مع طبيعة هذه الخصومة.

---

(١) د. فاضل جبير لفتة ، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، العدد الاول المجلدالخامس ، حزيران ٢٠١٢، ص٢٤٤.

وقد راعى القانون أن تكون إجراءات التقاضي أمام المحكمة متفقة مع طبيعة الخصومة الإدارية، فأوجب على المدعي إتباع إجراءات معينة قبل رفع الدعوى، كما أن هناك إجراءات أخرى لازمة عند رفعها ثم نظرها حتى صدور حكم فيها ،هذا مع مراعاة أن الأصل عند نظر الدعوى الأخذ بالمذكرات المكتوبة المقدمة من الخصوم وذلك حتى يستطيعوا أن يتبادلوا الردود والتعقيبات عليها ، فالمرافعات الكتابية في القضاء الإداري هي الأساس وأن المرافعة الشفوية لا تكون إلا لاستيضاح المحكمة لبعض الأمور الواردة بالمذكرات والمستندات المرفقة بملف الدعوى ، ان التشريع العراقي هنا حافل بالاعمال التشريعية المانعة من سماع الدعوى بشأن الاعمال الادارية بشكل واضح وصريح فقبل صدور قانون التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ كانت الولاية العامة في نظر المنازعات القضائية تنعقد للقضاء العادي اذ كان له النظر في جميع المنازعات بما في ذلك الدعاوى التي تقام على الادارة إلا ما استثنى منها بنص القانون، وقد تم تأكيد هذه الولاية في نصوص قانونية واحكام قضائية كثيرة ، حيث يعود الاصل التاريخي لهذه الولاية الى المادة ٧٣ من القانون الاساسي العراقي الملغى التي نصت ((للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الاشخاص في العراق في كل الدعاوى والامور المدنية والجزائية والتي تقيمها الحكومة العراقية او تقام عليها)) . ولم تشذ الدساتير العراقية عن هذه القاعدة بعد ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ وذلك من خلال تأكيدها مبدأ المساواة امام القضاء وكونه مستقلاً فضلاً عن ما جاءت به قوانين السلطة القضائية والمرافعات المدنية في كون القضاء ذا ولاية عامة في نظر جميع المنازعات [١].

(١) ابراهيم طه الفياض ، ولاية القضاء العراقي العامة في نظر دعاوي المسؤولية الادارية ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، العدد الاول ، حزيران ، الجامعة المستنصرية ، ١٩٧٦، ص٥٩ .

وتتمثل الإجراءات التقاضي في الدعوى الادارية بالآتي :

١- الإجراءات السابقة على رفع الدعوى (التظلم وميعاده ، ميعاد رفع الدعوى):

لا تقبل الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية ، و الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية – عدا القرارات الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي – إذا قدمت رأسا إلى المحكمة قبل التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية .

٢- سند الدعوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية: يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية وفقا للأسانيد التي نصت عليها المادة (٨) من قانون المحكمة وهي : عدم الاختصاص ، أو عيبا في شكل القرار أو سببه ، أو مخالفة القوانين أو اللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة . (١)

٣- إعداد العريضة ورفع الدعوى: ترفع الدعوى بناء على عريضة تقدم إلى المحكمة ، ويجب أن تتضمن العريضة البيانات العامة المتعلقة باسم المدعى ومحل إقامته ومن توجه إليه الدعوى وصفته ومقره أو محل إقامته ، وموضوع الدعوى وتاريخ التظلم من القرار ونتيجته وطلبات المدعى ، وللمدعي أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد دعواه ، وعليه أن يودع أمانة السر عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة طبق الأصل منها بقدر عدد المدعي عليهم في الدعوى ، وحافظة المستندات . (٢)

---

(١) ابراهيم طه الفياض ، ولاية القضاء العراقي العامة في نظر دعاوي المسؤولية الادارية ، مصدر سابق، ص٥٩ .

(٢) المصدر نفسه ، ص٦٠ .

٤ــ إعلان عريضة الدعوى : تتولى أمانة سر المحكمة إعلان العريضة ومرفقاتها إلى المدعى عليه في ميعاد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديم العريضة ، ويتم الإعلان عن طريق المحضرين أو بأية وسيلة أخرى يتحقق بها علم المعلن إليه علماً يقينياً .

يعتبر مكتب المحامي الموقع على العريضة محلاً مختاراً للمدعى ، كما يعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم دفاعهم محلاً مختاراً لهم ، إلا إذا عينوا محلاً غيره .

٥ــ الردود والتعقيبات على عريضة الدعوى : على المدعى عليه أن يودع أمانة سر المحكمة ، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه بعريضة الدعوى ومرفقاتها ، مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالأوراق والمستندات اللازمة ، وللمدعى أن يودع أمانة سر المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات خلال عشرة أيام من تاريخ إعلانه برد المدعى عليه على الدعوى ، وفي هذه الحالة يكون للمدعى عليه أن يودع مذكرة بتعقيبه على هذا الرد يجوز لرئيس المحكمة أو من يحل محله في الحالات المستعجلة أن يصدر أمراً ــ غير قابل للطعن ــ بتقصير المواعيد المذكورة ، ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن فورا عن طريق المحضرين أو بأي وسيلة يتحقق بها علم المعلن إليه علما يقينيا، ويسرى الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان. (١)

٦ــ نظر الدعوى وصدور حكم فيها:

بعد اكتمال الردود والتعقيبات يحدد رئيس الدائرة الابتدائية المختصة ميعادا لنظر الدعوى وتقوم أمانة سر المحكمة بإعلان الخصوم بالميعاد فور تحديده ،وتنظر الدعوى في جلسة أو عدة جلسات حتى يصدر حكم فيها ، ولرئيس الدائرة أن

(١) د. فاضل جبير لفتة ، مصدر سابق، ص٢٤٥.

يطلب إلى ذوي الشأن ما يراه لازماً من إيضاحات وإذا رأت الـــدائرة ضـــرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو ندبت له أحد أعضائها . [1]

جلسات المحكمة علنية إلا إذا رأت الدائرة التي تنظر الدعوى من تلقاء نفســـها أو بناء على طـــلب أحد الخصوم إجراءها سراً محافظة على النظام العام أو مراعاة للآداب .

يصدر الحكم في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية بعدم صحة القـــرار أو برفض الدعوى ،ويصدر في الدعاوى الأخرى حســـبما ينتهـــي إليـــه قضـــاء المحكمة بشأنها .

في جميع الأحوال يصدر الحكم في جلسة علنية .

تلتزم الجهة الإدارية باتخاذ القرار وفقاً لما جاء بالحكم النهائي ، وتسرى في شأن هذا القرار الأحكام والإجراءات سالفة الذكر ، عدا ما يتعلق بمواعيد الطعن فيه .

(١)د. فاضل جبير لفتة ، مصدر سابق ، ص٢٤٥.

المطلب الثاني

كيفية الطعن بالحكم القضائي

قد يشوب الحكم الصادر من احدى المحاكم الادارية بشأن دعوى ادارية معينة، عيب يكون من مصلحة صاحب الشان – رافع الدعوى– ان يطعن في هذا الحكم مجدداً ، ليعاد فيه النظر ، وذلك خلال مدة معينة[١]، بعرضه على نفس المحكمة التي أصدرته او محكمة اخرى اعلى درجة من تلك التي اصدرت الحكم المطعون فيه . وذلك للمطالبة بإلغائه او تعديله لمخالفته للقانون بمعناه الواسع[٢].

وللنظر في الطعن امام المحكمة المختصة ، لابد ان تتوافر عدة شروط ، كما هو حال أية دعوى قضائية ، وهذه الشروط قياساً على الشروط العامة لقبول الدعوى التي سبق ان أشرنا لها تمثل قيوداً على إدخال الادارة في الدعوى الادارية ، فاذا لم تتوافر أو انعدم أحدها على الاقل استبعدت الادارة بوصفها مدعى عليها ، او مدعياً اذا ما صدر الحكم ضدها فهنا قد يصدر الحكم لمصلحة الادارة او عكس ذلك أي لمصلحة المدعي .

ومن استقراء طرق الطعن سواء في فرنسا او مصر او العراق ، يمكن لنا ان نخرج ببعض الشروط العامة لقبول الطعون في احكام المحاكم الادارية ، اذ يجب تحققها لكي نتمكن من ادخال الادارة مجدداً في الدعوى ، ونلخص هذه الشروط بـ :-

أولاً – الحكم المطعون فيه :

يعرف الحكم بأنه القرار الذي تصدره المحكمة في المنازعة المرفوعة اليها طبقاً للقانون ، وهو ذلك القرار القطعي الذي تحسم به المحكمة منازعة الطرفين وتنتهي به الدعوى[٣].

---

(١) محمود حلمي ، مصدر سابق ، ص٤٣٣ .

(٢) ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص٦١٠ .

(٣) مدحت المحمود ، قانون المرافعات المدنية ، الجزء الثاني ، الاحكام وطرق الطعن فيها ، بغداد ، ٢٠٠٠، ص١٢ .

وطبقاً لذلك يشترط في الاحكام التي يمكن الطعن فيها والصادرة لمصلحة الادارة ما يأتي :

١. ان تصدر من قبل جهة قضائية ، وهنا يجب ان تصدر من احدى محاكم القضاء الاداري صاحبة الاختصاص .

٢. ان يصدر الحكم في منازعة ادارية مرفوعة الى القضاء الاداري .

٣. ان يكون صادراً بالشكل الذي حدده القانون .

فإذا لم تتوافر هذه الشروط الثلاثة في الحكم القضائي امتنعت المحكمة المرفوع امامها الطعن من النظر فيه ، مما يبعد الادارة عن الخوض مجدداً في الدعوى .

ولتلافي مثل هذا القيد لابد ان يكون الطعن موجهاً الى حكم قضائي ، صادر عن محكمة ادارية ذات اختصاص ، بمنازعة إدارية ، حائزاً للصفة النهائية -أي القطعية-.

ولا يجوز الطعن في القرارات الادارية التي تصدرها المحكمة في أثناء سير الدعوى ولا تنتهي به الخصومة ، عدا الاحكام الوقتية والمستعجلة الصادرة لوقف الدعوى ، والاحكام القابلة للتنفيذ الجبري[١]

ثانياً - الطاعن :

ان يكون الطاعن في حكم المحكمة ، له مصلحة في الطعن . ويعتبر من اصحاب المصلحة ممن يحق لهم الطعن ، اطراف الدعوى الاصليون (المدعي او المدعي عليه) ، والمتدخلون في الدعوى ويسمى في القانون العراقي بتدخل الشخص الثالث ، والخارج عن الخصومة الذي مس الحكم الصادر في الدعوى

(١) محمود حلمي ، مصدر سابق ، ص٥١٢ .

الاصلية مصلحة مشروعة له ، ولم يكن في مركز يسمح له بتوقع الدعوى او العلم بها ، وليس له طريق طعن قضائي اخر. [١]

والمصلحة في الطعن شرط من شروط قبول الدعوى ، فان كان الطاعن مدعياً في الدعوى ، وقضى له بجميع طلباته فلا يقبل الطعن منه في الحكم . وكذلك لا يقبل الطعن ممن لم يحكم عليه بشئ في الحكم المطعون فيه[٢].

كما يشترط في الطاعن توافر أهلية التقاضي وقت تقديم الطعن ، والا فيجب تقديمه من قبل الوصي او القيم او الولي بحسب الاحوال.

ثالثاً – ميعاد الطعن :

اذا كان المشرع قد اعطى الحق لطرف الدعوى الذي لم يستجب الحكم لطلباته، بالطعن في الحكم ، فانه لم يعطه لمدة غير محددة . بل يجب استعمال حق الطعن في حكم المحكمة ضمن مدة محددة ، ويمتنع الطعن بعد فوات تلك المدة . واذا كان هناك مدد متداخلة فيما يخص طرق الطعن في قانون المرافعات المدنية ، سواء فيما يتعلق بمدد الاستئناف او مدد التمييز او غيرها[٣]فان الميعاد المقرر لقبول الطعون في احكام المحاكم الادارية هي نفس المدة المقررة لقبول الدعاوى الادارية ، والتي تبلغ ٦٠ يوماً فيما يتعلق بدعوى الالغاء في مصر وشهرين في فرنسا للدعاوى الادارية العامة ، ويترتب على عدم مراعاة مواعيد الطعن في الاحكام ، سقوط الحق في الطعن . وتقضي المحكمة بذلك من تلقاء نفسها لتعلق الميعاد بالنظام العام[٤] .

---

(١) سعيد عبد الكريم مبارك ، ادم وهيب النداوي ، ، مصدر سابق ، ص١٣٦ .

(٢) مدحت المحمود ، مصدر سابق ، ص٤٨ .

(٣)علياء غازي موسى ، طرق الطعن في احكام القضاء الاداري ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠١ ، ص٨٠ .

(٤) محمود حلمي ، مصدر سابق ، ص٥١٦، ص٥١٧ .

اما المدة المحددة للطعن تمييزاً في احكام محكمة القضاء الاداري وقرارات مجلس الانضباط العام ، فهي (٣٠) يوماً من تاريخ التبلغ بالحكم بخـــلاف المـــدة المحددة لرفع دعوى الالغاء المحددة بـــ (٦٠) يوماً من تاريخ انتهاء المدة المحددة للتظلم .

الخاتمة

الحمد لله الذي مدنا بعون منه على انجاز بحثنا هـذا وكتابتـه ، والـذي تضـمن استعراضاً موجزاً للدعوى الادارية ، توضحت عدة نتائج تتعلق بالدعوى الادارية مـن جهة ، وبالقضاء الاداري بشكل عام والقضاء الاداري في العراق بشكلٍ خاص من جهة اخرى ، ولقد ارتأينا من خلال هذا البحث ابراز فكرة الدعوى الادارية معتمدين في ذلك اسلوب العرض العلمي والتحليل لاراء الفقهاء مع التأكيد على فكرة الدعوى الادارية ، ومن اهم النتائج التي توصلنا اليها هي :

الاستنتاجات

١- يتبع القانون العراقي في مجال التحقيق مع الموظف – النظام الرئاسـي – فـالرئيس الاداري يجمع بيديه سلطتي الاتهام وفرض الجزاء سواء اجرى التحقيـق بنفسـه ام احاله إلى لجنة تحقيقية.

٢- الدعوى الادارية من اهم الوسائل التي يمكن ان يلجأ اليها الافراد للمحافظة على حقوقهم وحمايتها من تجاوز الادارة وعسفها .

٣- الدعاوى الادارية تحتل مكان الصدارة من حيث الاهتمـام الفقهـي ولازالـت موضوعاً لعشرات بل ولمئات المؤلفات من كتب ورسائل وابحاث ومقالات.

٤- القضاء الإداري لا يمكن آن يخوض في نظر النزاع بين جهات الإدارة العامـة والأفراد تلقائياً ما لم يقدم إليه طلب بذلك يتمثل في الدعوى الإدارية.

٥- الجهة التي تتولى الفصل والنظر في الدعوى الإدارية هي جهة متخصصة ذات تشكيل مختلف عن القضاء العادي في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج .

٦- أن القانون الإداري كان حديث النشأة مقارنة بفروع القانون الأخرى .

٧- لكل فرد له الحق بالتقاضي وهذه الحقوق العامة التي اعترفت بها الدساتير للأفراد ومنها الدستور العراقي.

٨- يُعد التظلم أحد طرق فض المنازعات الإدارية الودّية وتخفيف العبء عـن القضاء العادي في نظر الدعاوى.

التوصيات

١-جعل العقوبات الانضباطية كافة خاضعة لرقابة القضاء دون استثناء ، لما يمثله ذلك من رقابة على عمل الادارة وحيادية عملها وموضوعيته ومدى تطابقه مع نص القانون.

٢-إذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فعليها ان توصي باحالته إلى المحاكم المختصة .

٣-القانون الاداري بوجه عام قانون قضائي المنشأ ، لذا لابد من تفعيل دور مجلس الانضباط العام باعتباره الجهة القضائية التي تقبل طعون الموظفين ، من خلال لجوئه إلى المبادئ العامة للقانون في سد النقص الحاصل بالتشريع ، وبارساء مثل هذه المبادئ فانه يمكن استخدامها قواعد عمل تسترشد بها اللجان التحقيقية في اثناء التحقيق ، مما يدعم ضمانات الموظف بشكل كبير وفاعل .

المصادر

القرآن الكريم

أولاً الكتب

(١) ابن منظور ، (ت : ٧١١ هـ) ، لسان العرب ، تحقيق: نخبة من العاملين بدار المعارف المصرية ، القاهرة ، مصر ، (بلا سنة طبع) .

(٢) حسن سيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الادارية ، مطابع الشعب ، القاهرة ، ١٩٨١

(٣) خميس السيد اسماعيل ، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الادارية ، دار الطباعة الحديثة ، الطبعة الثانية، القاهرة ١٩٨٧ .

(٤) سعيد عبد الكريم مبارك ، ادم وهيب النداوي ، المرافعات المدنية ، وزارة التعليم العالي، مطابع جامعة الموصل ، ١٩٨٤ .

(٥) سعيد عصفور ، والدكتور محسن خليل ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، بلا سنة طبع .

(٦) عباس العبودي ، شرح احكام قانون المرافعات المدنية ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٠ .

(٧) عبد العزيز خليل بديوي ، الوجيز في المبادى العامة للدعوى الادارية وإجراءاتها . الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٠ .

(٨) عبد القاهر الجرجاني ، المقتصد في شرح الإيضاح ، تحقيق: د . كاظم بحر المرجان ، دار الرشيد للنشر – بغداد ، المطبعة الوطنية – عمّان ، ١٩٨٢ .

(٩) عوابدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ، الجزء الاول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٨٢ .

(١٠)ماجد راغب الحلـــو ، القضـــاء الإداري، دار المطبوعـــات الجامعيـــة، الإسكندرية، ١٩٩٩.
(١١)محمد جابر الدوري، الصيغ القانونية بمقتضى احكام قانون المرافعـــات المدنية، بغداد، ١٩٩٠.
(١٢)محمد عبد السلام مخلص ، نظرية المصلحة في دعوى الالغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨١ .
(١٣)محمد علي ال ياسين ، القانون الاداري ، الطبعة الاولى،المكتبة الحديثة ، بيروت ، بلا سنة الطبع .
(١٤)محمد علي التهانوي ، كشاف اصطلاحات الفنون والعلوم ، تحقيق: رفيق العجم – علي دحروج ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٩٦ .
(١٥)محمود حلمي ، القضاء الاداري ، دار الفكر العربي ، الطبعة الثانية ، القاهرة ١٩٧٧ .
(١٦)مدحت المحمود ، قانون المرافعات المدنية ، الجزء الثـــاني ، الاحكـــام وطرق الطعن فيها ، بغداد ، ٢٠٠٠.
(١٧)مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، دار المعارف ، الطبعة الثالثة ، الاسكندرية ١٩٦٦ .

ثانياً : الرسائل والاطاريح

(١) سليم نعيم خضر الخفاجي، ميعاد رفع دعوى الإلغـــاء أمـــام محكمـــة القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجســـتير (غيـــر منشورة) ، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.
(٢) صالح المتيوتي، شروط الطعن امام محكمـــة القضـــاء الاداري فـــي العراق ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية القانون، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ .
(٣) علياء غازي موسى ، طرق الطعن في احكام القضاء الاداري ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠١.

(٤) محسن خليل، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ .
(٥) هاشم حمادي عيسى، النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٨٩ .

ثالثاً : المجلات والبحوث

(١) ابراهيم طه الفياض ، الاجراءات وصياغة الاحكام لدى القضاء الاداري ، بحث منشور ، مجلة بيت الحكمة ، سلسلة المائدة الحرة ، اذار ١٩٩٩ .
(٢) ابراهيم طه الفياض ، ولاية القضاء العراقي العامة في نظر دعاوي المسؤولية الادارية ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، العدد الاول ، حزيران ، الجامعة المستنصرية ، ١٩٧٦.
(٣) غازي فيصل مهدي، النظام القانوني لمدد الطعن أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة دراسات قانونية تصدر عن بيت الحكمة، العدد الأول، السنة الثانية، بغداد، ٢٠٠٠.
(٤) فاضل جبير لفتة ، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، العدد الاول المجلد الخامس ، حزيران ٢٠١٢.
(٥) ئاشتى احمد احمد ، عريضة الدعوى المدنية شروطها و أهميتها ، بحث مقدم للترقية الى الصنف الثالث ، اللجنة الثانية لمناقشة بحوث الترقية في مجلس القضاء ، ٢٠١١ .

رابعاً : القوانين

(١) قانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ المعدل .
(٢) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
(٣) قانون مجلس شورى الدولة.