شروط قبول دعوى الإلغاء

القضاء الاداري

المرحلة الثالثة

القسم : القانون

يجب توفر بعض الشروط لقبول دعوى الإلغاء حتى يتمكن القضاء من نظر الدعوى ومخاصمة القرار الإداري، فإذا لم توفر هذه الشروط كلها أو بعضها حكم القاضي بعدم قبول الدعوى دون النظر في موضوعها.

وللبحث في شروط قبول دعوى الإلغاء نتناول بالدراسة الأمور الآتية:

الشروط المتعلقة بالعمل الإداري المطعون فيه .

الشروط المتعلقة برافع الدعوى .

أولا :الشروط المتعلقة بالعمل الإداري:

عندما تمارس الإدارة نشاطها فإنها تعمد إلى نوعين من الأعمال يسمى النوع الأول الأعمال المادية وهي تلك الأعمال التي تجريها الهيئات الإدارية ولا تهدف من جرائها إلى أحداث آثار قانونية مباشرة، أما النوع الثاني فيسمى بالأعمال والتصرفات القانونية وهي تلك الأعمال التي تجريها الإدارة وتقصد بها أحداث آثار قانونية، أما بخلق مراكز قانونية جديدة أو جراء تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إنهائها .

وهذه التصرفات القانونية تتخذ مظهرين الأول يتمثل بالأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بالاشتراك مع بعض الأفراد أو بالهيئات الإدارية الأخرى في ظل ما يسمى بعقود الإدارة وينطوي النوع الثاني عن التصرفات التي تقوم بها الإدارة من جانب واحد بإرادتها المنفردة وتشمل القرارات الإدارية .

والقرارات الإدارية هي موضوع دعوى الإلغاء فإذا انتفى القرار الإداري أضحى من غير الممكن قبول الدعوى دون الحاجة للبحث في الشروط الأخرى اما خصائص القرار الإداري المطعون فيه فانه يجب أن تتوافر في القرار الإداري خصائص عدة لكي يمكن الطعن فيه أمام القضاء الاداري وهي الاتي :

أولاً : أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية

يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية وطنية سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها , والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية أم لا ليس بجنسية أعضائها , وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار .

ولنكون أمام قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغير صفته بعد ذلك , وهو ما يميز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية والقضائية التي بيناها وفقاً للمعيار الشكلي , إذ يتم النظر إلى صفة الجهة التي قامت بالعمل والإجراءات المتبعة في إصداره .

ووفقاً لهذا الشرط لا يمكن اعتبار القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية إلا في حالتين اعترف فيهما القضاء الإداري بالصفة الإدارية للقرارات الصادرة من أشخاص القانون الخاص , تتعلق الحالة الأولى بالقرارات الصادرة عن الموظف الفعلي أو الظاهر , وهو شخص تدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفة عامة , متخذاً مظهر الموظف القانوني المختص . أما في الحالة الثانية فتتعلق بالقرارات الصادرة من ملتزم المرافق العامة .

ثانياً : صدور القرار بالإدارة المنفردة للإدارة .

يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها , وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق أرادتين سواء أكانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو كان أحدها لشخص من أشخاص القانون الخاص .

والقول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد , فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارية واحدة .

ثالثاً : ترتيب القرار لآثار قانونية .

لكي يكون القرار إدارياً يجب أن يرتب آثاراً قانونية وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين , فإذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك فإنه لا يعد قراراً إدارياً .

لهذا نجد القضاء الإداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضرراً برافع الدعوى . ومن ثم تكون له مصلحة في إلغاء هذا القرار ويتطلب توفر عنصرين أساسين للقول بوجود مصلحة للطاعن هما :

1- وجوب تولد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه , ومن ثم يجب استبعاد القرارات التي لا يحدث آثاراً قانونية من نطاق دعوى الإلغاء .

2- أن يحمل القرار قابلية أحداث آثار قانونية بنفسه .

وبناءً على ذلك فإن الأعمال التمهيدية والتقارير والمذكرات التحضرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية لعدم تحقق هذين العنصرين , ونجد أنه من المناسب أن نبين مضمون بعض هذه الأعمال :

أ- الأعمال التمهيدية والتحضرية : وهي مجموعة من القرارات التي تتخذها الإدارة وتتضمن رغبات واستشارات وتحقيقات تمهيدا لإصدار قرار إداري وهذه الأعمال لا تولد آثاراً قانونية ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء .

ب- المنشورات والأوامر المصلحية : وهي الأعمال التي تتضمن تعليمات وتوجيهات صادرة من رئيس الدائرة إلى مرؤوسيه لتفسير القوانين أو اللوائح وكيفية تطبيقها وتنفيذها , ما دامت هذه المنشورات لم تتعد هذا المضمون أما إذا تضمنت أحداث آثار في مراكز الأفراد فأنها تصبح قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالإلغاء .

ج- الأعمال اللاحقة لصدور القرار : الأصل أن هذه الأعمال لا ترتب آثراً قانونياً لأنها أما أن تكون بمثابة إجراءات تنفيذية لقرارات سابقة فلا يقبل الطعن فيها بالإلغاء لأنها تنصب على تسهيل تنفيذ القرار الإداري السابق , ولا تشير إلى قرارات مستقبلة فلا يكون الأثر المترتب عليها حالاً .

د- الإجراءات الداخلية : وتشمل إجراءات التنظيم للمرافق العامة التي تضمن حسن سيرها بانتظام واطراد , والإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون في مواجهة موظفيهم المتعلقة بتقسيم العمل في المرفق وتبصير الموظفين بالطريق الأمثل لممارسة وظائفهم .

وهذا النوع من الإجراءات لا يدخل من ضمن القرارات الإدارية التي يجوز الطعن بها أمام دوائر القضاء الإداري لأنها لا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد .

رابعا – ان يكون القرار الاداري نهائياً :

يشترط في القرار الاداري ليكون محلاً لدعوى الالغاء ان يكون قراراً ادارياً نهائياً . ويقصد بالنهائية وفقاً لما هو مستقر في الفقه والقضاء هو عدم خضوع القرار الصادر من الادارة لتصديق جهة اخرى .

وبمعنى آخر ان يكون القرار قد استنفذ جميع المراحل التحضيرية اللازمة لاصداره ، وصدر من السلطة التي تملك البت في امره نهائياً دون ان يكون لازماً لنفاذه وجوب عرضه على سلطة اعلى لاعتماده أو التصديق عليه.

وتختلط الصفة النهائية بالنفاذ ، لان القرار النهائي هو القرار الذي يكون نافذاً بمجرد صدوره ، الا ان النهائية لا تمنع من جواز سحبه من الجهة التي اصدرته أو وقف تنفيذه.وكذلك لايمنع من الطعن في القرار ان تقوم الجهة المختصة باصداره بطلب رأي بعض الجهات على سبيل الاستئناس ما دام لها وحدها في النهاية سلطة التقدير في الامر بغير لزوم من تدخل لاحق من أي سلطة اخرى للتصديق على قرارها.

وعلى ذلك فالقرار الذي يصلح محلاً للطعن بالالغاء يجب ان ينفذ لكي يصبح المركز القانوني الذي يحدثه حالا ومؤثراً اما الاجراءات التنفيذية أو اجراءات التنظيم الداخلي التي لاتؤثر في مركز قانوني ، فلا ينطبق عليها وصف القرار الاداري .

هذا وقد درج المشرع المصري ، على اشتراط النهائية في القرارات الاداريـة القابلة للطعن بالالغاء . اما في العراق فان المشرع العراقي لم ينص على شرط أن يكون القرار نهائياً غير ان قضاء محكمة القضاء الإداري في العراق يتطلب توافر هذا الشرط , وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها 11/قضاء إداري 1991 الصادر في 1991/1/26 (... قررت المحكمة رد الدعوى حيث لم يكن قراراً نهائياً وحاسماً وحيث أن القرارات الإدارية التي يطعن فيها أمام هذه المحكمة هي فقط القرارات النهائية الحاسمة .

وقد أيدت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة قرار محكمة القضاء الإداري المذكور وذلك بقرارها المرقم 40/إداري – تمييز / 1991 الصادر في 1991/12/24 حيث جاء في قرارها (إذ لم تصدر الجهة الإدارية قراراً نهائياً فأن ذلك لا يجوز الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري لأن القرارات التي يطعن فيها أمامها هي فقط القرارات النهائية الحاسمة.

خامساً – ان لا يكون القرار الاداري محصناً من الطعن بالالغاء .

إن من مظاهر سيادة القانون ان تخضع جميع تصرفات الدولة لرقابة القضاء ، فهو الوسيلة الوحيدة للحفاظ على حقوق الافراد في مواجهة الدولة بهيئاتها المختلفة التشريعية والتنفيذية .فالقضاء وحدة يملك تقويم الادارة واجبارها على احترام المشروعية اذا ما حادت عنها ولا شك ان في ذلك ضمانة مهمة لحماية حقوق الافراد

وحرياتهم ، تتم من خلال السماح للافراد بالطعن في قرارات الادارة اذا مست مصالحهم طالبين الغائها أو التعويض عنها .

واذا كان الاصل خضوع الادارة لرقابة القضاء فان مستلزمات المصلحة العامة قد قضت بالتخفيف من صرامة المبدأ فسمحت بموازنة مبدأ خضوع الادارة للقانون ، وقد بينا في حديثنا عن مبدأ المشروعية هذا الموضوع بشيء من التفصيل .

الا ان الدول تبالغ احياناً في استبعاد الكثير من القرارات الادارية من الخضوع للطعن امام القضاء لاعتبارات مختلفة فبالاضافة الى اعمال السيادة التي اخرجها المشرع من رقابة القضاء في قانون السلطة القضائية رقم (26) لسنة 1963 (الملغي) في المادة (4) منه و قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 في مادته العاشرة و القانون رقم (106) لسنة 1989 وهو قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 في مادته السابعة البند خامساً .

فأننا نجد ان المشرع العراقي قد اخرج القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية, كما اخرج العديد من القرارات الخاصة بتطبيق بعض التشريعات من رقابة القضاء ومن خلال تتبع أحكام القضاء نلمس التزامه بتطبيق ما جاءت به تلك التشريعات المانعة فنجده يحكم بعدم قبول كافة الدعاوى التي موضوعها قرارات إدارية منع المشرع القضاء من قبول الطعن فيها بالإلغاء أمامه ، ومن ذلك ما جاء بحكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 2004/9/22 (لدى التدقيق والمداولة وجد أن ابن المدعي طالب في الصف الثالث في مدرسة بلاط الشهداء التابعة لتربية بغداد الكرخ / 2 وانه فصل من المدرسة للعام الدراسي 2003 / 2004 بموجب قرار المدرسة المرقم 12 في 2004/2/28 وذلك لتجاوز غياباته المدد المقررة البالغة (26) يوماً وان المدعي اعترض على القرار لدى تربية بغداد الكرخ /2 وزارة التربية دون نتيجة ولدفع وكيله المدعي عليه / إضافة لوظيفته انه بموجب القانون رقم (34) لسنة 1998 قانون وزارة التربية وبالمادة (38) منه منعت المحاكم من سماع الدعاوى التي تقام على وزارة التربية أو الدوائر التابعة لها في كل ما يتعلق بالقبول والانتقال أو الامتحانات أو العقوبات الإنضباطية التي تفرض على التلاميذ والطلاب بسبب الرسوب وكغيره ولكون الوزارة والدوائر كل حسب اختصاصه حق البت في الشكوى التي تنشأ من هذه الأمور عليه ومن كل ما تقدم يتضح أن المدعي سلك طريق الشكوى لدى المدعي عليه وان القانون رقم (34) لسنة 1998 قانون وزارة التربية وبالمادة (38) منه منع المحاكم من سماع

الدعاوى التي تقام على وزارة التربية والدوائر التابعة لها أو المدارس أو المعاهد لذا قرر الحكم برد دعوى المدعي ...)

ولا شك ان هذة الاستثناءات تتنافى مع مبدأ المشروعية وضرورة خضوع الادارة للقانون وتفتح المجال امام تعسفها وانتهاك حقوق الافراد وحرياتهم. علاوة على عدم دستوريتها فقد نص الدستور العراقي الصادر عام 2005 في الماده 97 (يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن.)

سادسا: ان لايكون للقرار الاداري طريقا خاصا للطعن فيه

اخرج المشرع في القانون رقم 106 لسنة 1989 (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979). وبعد أن كان منتظرا منه ان يبسط ولاية القضاء الإداري على جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة، من اختصاصات محكمة القضاء الاداري العديد من القرارات الادارية مما حد من سلطة القضاء الإداري ,اذ نصت المادة السابعة/ البند خامساً/ الفقرتين جـ من القانون على استبعاد (القرارات الادارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها).

ومن التشريعات التي رسم المشرع طريقا للطعن في القرارات الادارية الناشئة عن تطبيقها قانون الاصلاح الزراعي رقم 17 لسنة 1970 وقانون التقاعد المدني رقم 20 لسنة 1970 وقانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1980 الى غير ذلك من تشريعات يحفل بها النظام القانوني عين لها المشرع العراقي مرجعا للطعن فيها امام لجان او مجالس ادارية ذات اختصاص قضائي

ثانيا: الشروط المتعلقة برافع دعوى الإلغاء

من المسلم به عدم قبول أي دعوى ما لم تكن لرافعها مصلحة من أقامتها، ومتى ما قامت المصلحة عند رفع الدعوى، فلا بد أيضاً من أن تتوافر فيه أهلية المخاصمة لدى القضاء .

1-: شرط المصلحة

المصلحة شرط أساسي لقبول الدعاوى كافة ومنها دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الاداري، تعرف المصلحة عموماً بأنها (الفائدة أو المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة إجابته إلى طلبه) ومن المستقر قضاءً أنه لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون.

إلا أن المصلحة في دعوى الإلغاء تتميز عن تلك التي تتطلبها الدعاوى العادية أمام المحاكم العادية أو دعوى القضاء الكامل وسنوضح ذلك في الاتي :

أولاً- طبيعة المصحة في دعوى الإلغاء:

إذا كان المستقر في قوانين المرافعات أن المصلحة التي تبرر قبول الدعوى يجب أن تستند إلى حق اعتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، فأن المصلحة في دعوى الإلغاء لا يشترط فيها أن تستند إلى حق لرافعها اعتدت عليه الإدارة أو هددت بالاعتداء عليه .

فقد درج الفقه والقضاء الإداريان على أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء توفر شرط المصلحة الشخصية مباشرة دون الاستناد إلى حق مكتسب للطاعن كما هو الشأن في القضاء المدني .

وعدم اشتراط استناد المصلحة في دعوى الإلغاء إلى حق للطاعن أدى إلى اتساع ميداينها بوصفها دعوى موضوعية تخاصم القرارات الإدارية غير المشروعة، بقصد حماية مبدأ المشروعية .

وعزز هذا الاتجاه أن المشرع الفرنسي في القانون الأساسي الذي نظم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1872/2/24، وفي القانون الحالي في للمجلس لم يشترط توفر المصلحة لدى الطاعن في دعوى الإلغاء ثم ليس للقضاء أن يقيد الدعوى بهذا الشرط، مما دفع جانب من الفقه إلى القول بأن دعوى الإلغاء دعوى حسبة .

غير أن جانب أخر منه ذهب إلى أن صمت المشرع الفرنسي عن اشتراط المصلحة في دعوى الإلغاء يعود إلى أنه قد ترك لقضاء مجلس الدولة أمر تنظيم دعوى الإلغاء، فهذه الدعوى في معظم أحكامها هي من خلق القضاء .

وأياً كان الأمر فأن القضاء الإداري في فرنسا و مصر و العراق قد اشترط توافر المصلحة لدى الطاعن بالإلغاء لقبول دعواه .

ثانياً- أوصاف المصلحة في دعوى الإلغاء:

يشترط القضاء توافر أوصاف معينة في المصلحة حتى يتم قبول دعوى الإلغاء، وتتحدد هذه الأوصاف في ضرورة أن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرةً من ناحية وأن تتعلق بمصلحة مادية أو أدبية من ناحية أخرى .

وقد اشترط المشرع العراقي في المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة أن يكون الطعن المقدم إلى محكمة القضاء الإداري من (ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ...) .

1. المصلحة الشخصية المباشرة:

اتفق الفقه والقضاء على أن المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري لابد أن تكون مصلحة شخصية فلا تقبل الدعوى من شخص لا مصلحة له في إلغاء القرار الإداري، مهما كانت صلته بصاحب المصلحة .

فالمصلحة الشخصية هي سند قبول دعوى الإلغاء وهي غايتها، وما تحقيق المشروعية في القرار محل الطعن سوى تأكيد هذه المصلحة وحمايتها .

وتتضح المصلحة الشخصية من خلال الصلة الشخصية للمدعي بالقرار المطعون فيه والضرر الذي تسببه له، وبمعنى آخر أن يكون الطاعن في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً .مع ذلك يجوز أن تتحد المصلحة عند مجموعة من الأفراد وتكون المصلحة شخصية تبرر قبول دعوى الإلغاء، مثلما هو الحال في مصلحة المنتفعين من مرفق عام تقرر إلغاؤه ففي هذه الحالة يجوز أن ترفع دعوى واحدة تجمع هؤلاء الإفراد الذين لا ينتمون إلى طائفة أو جماعة تتمتع بالشخصية المعنوية .

2. المصلحة المادية والمصلحة الأدبية:

استقر القضاء الإداري على أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة، مادية أو أدبية، ومن الأمثلة على المصلحة المادية " مصلحة الطاعن بإلغاء قرار الإدارة المتعلق بغلق محله التجاري، أو رفضها منحه رخصة مزاولة مهنة معينة " .وتتمثل المصلحة الأدبية بقرارات الإدارية التي تمس سمعة الموظف واعتباره، عندما يطلب إلغاء قرار تأديبه المقنع على الرغم من أنه أحيل على المعاش بناءً على رغبته أو كما لو تعلق القرار بغلق مكان للعبادة أو منع ممارسة الشعائر الدينية فيه .

3. المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة:

من المتفق عليه أنه يجب أن يكون لرافع الدعوى مصلحة محققة حتى يمكن قبول دعوى الإلغاء، ويتحقق ذلك بصفة عامة إذا حصل ضرر حال بمصلحة الطاعن سواء من الناحية المادية أو الأدبية .ويظهر الشك عندما تكون المصلحة محتملة وعندما لا

يكون الضرر واقعاً فعلاً على الطاعن وإنما يحتمل الوقوع فترفع الدعوى لا لدفع الضرر الذي وقع بالفعل وإنما لتوقي الضرر قبل وقوعه .وإذا نظرنا إلى اتجاه المشرع في الدعاوى العادية نجده قد توسع في تفسير المصلحة وسمح بقبول المصلحة المحتملة على سبيل الاستثناء لدفع ضرر محدق أو لاستيثاق حق يخشى زوال دليله .

وإذا كان الأمر كذلك في الدعاوى العادية التي تستند فيها المصلحة إلى حق فأن التوسع في شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يكون من باب أولى، لا سيما أن انتظار الطاعن حتى تصبح مصلحته محققة فيه مخاطرة من حيث احتمال فوات مدة الطعن وهي قصيرة غالباً . الامر الذي دعى المشرع العراقي الى أجازة قبول المصلحة المحتملة في دعوى الإلغاء صراحة وذلك في الفقرة (د) من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم (65) لسنة 1979 والتي نصت على (بناء على طعن ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إذا كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق ضرر بذوي الشأن) .

ومن جانب آخر فأن دعوى الإلغاء من حيث طبيعتها تنتمي إلى القضاء الموضوعي وتستهدف تحقيق مصلحة عامة وهذه المصلحة محققة دائماً لأن الجماعة يعنيها أن تتم المشروعية على الوجه الأكمل وليس في قضاء محكمة القضاء الاداري ما يخالف هذا الاتجاه .

ثالثاً- وقت توفر المصلحة:

لا خلاف في ضرورة توفر المصلحة عند رفع الدعوى وإلا حكم بعدم قبولها، ويظهر الخلاف حول وجوب استمرار المصلحة حتى الفصل في الدعوى .

فقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على الاكتفاء بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى وعدم اشتراط استمرارها إلى وقت الفصل فيها . فإذا زالت هذه المصلحة يستمر في نظر الدعوى وإصدار حكمه .

وأيد الفقه هذا التوجه من المجلس على أساس أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية توجه إلى ذات القرار الإداري وتهدف إلى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون وهي ترفع لتحقيق مصلحة الجماعة بالإضافة إلى المصلحة الخاصة للطاعن .

أما مجلس الدولة المصري فقد تردد في أحكامه إذ أنه أخذ أحياناً بضرورة توفر المصلحة في وقت رفع دعوى ولا يتطلب استمرارها حتى الفصل فيها .

ويعود في أحيان أخرى ليشترط وجود المصلحة واستمرارها لحين الفصل فيها، ويبدو أن هذا الاتجاه هو الغالب قي القضاء الإداري المصري، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أنه : " يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يتوافر في رافعها شرط المصلحة ويتعين توافر هذا الشرط من وقت رفع دعوى لحين الفصل فيها "

وأياً كانت التبريرات فقد جانب هذا الاتجاه الصواب نظراً للطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء ودورها المهم في الحفاظ على مبدأ المشروعية التي تتطلب استمرار نظر الدعوى وأن زالت المصلحة الشخصية لرافعها أثناء السير فيها لأن هناك مصلحة أخرى تتمثل بحماية مبدأ المشروعية.

بالاضافة الى وجوب تظلم صاحب القرار امام الجهة الادارية المختصة خلال 30 يوم ورفع الدعوى امام المحكمة (مجلس الدولة) خلال 30 يوم من تاريخ التبلغ بنتيجة التظلم .

ثالثا : ميعاد رفع الدعوى.

يعد تحديد ميعاد الطعن برفع دعوى الإلغاء أي تحديد مدة زمنية معينة يجب أن ترفع الدعوى خلالها وألاحكم بردها وذلك لأن تحديد ميعاد معين يؤدي إلى استقرار الأوضاع القانونية واستقرار المراكز القانونية وحتى لا يظل القرار الإداري مهدد بالإلغاء لفترة غير محددة من الزمن لأن ذلك يؤدي عدم استقرار الأوضاع القانونية ومن شأنه يجعل القرار الإداري مهدد بالإلغاء طالما لم يحدد ميعاد معين للطعن في الإلغاء بذلك القرار المخالف للقانون. فالمشرع العراقي فقد حدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء في قانون رقم 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل حيث أجبت المادة (السابعة / سابعاً/ أ) على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ انتهاء مدة الثلاثين يوماً الخاصة بتقديم التظلم إلى الجهة الادارية المختصة وإلا سقط حقه في الطعن. وعليه يبدأ ميعاد الإلغاء من تاريخ نشر القرار أو اعلان صاحب الشأن به, وقد جاء القضاء الاداري بوسيلة ثالثة وهي العلم اليقيني وهو ما سنوضحه في الآتي:

أولاً: نشر القرار: ـ أن نشر القرار أنما يكون في الجريدة الرسمية للدولة أو في النشرات الرسمية أو المصلحية إلا إذا نص القانون على وسيلة أخرى للنشر, أما غير ذلك فلا يعد نشراً للقرار وبالتالي لا يتحقق علم صاحب أو أصحاب الشأن به ولا يفترض.

ونشر القرار الإداري انما هو وسيلة للعلم به بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية لكونها تضع قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد.

ثانياً: تبليغ القرار أو إعلانه:

التبليغ أو الإعلان هو الطريقة التي تحيط الادارة بها صاحب الشأن علماً بالقرار الإداري (فتبليغ القرار أو إعلانه ما هو إلا وسيلة للعلم بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية وكالنشر يجب أن يحتوي التبليغ على المضمون الكامل للقرار) والقاعدة العامة أن التبليغ لا يخضع إلى شكليات معينة يتوجب توافرها غير أنه لابد من أن يتضمن اسم الجهة الإدارية الصادر عنها وأن يصدر عن الموظف المختص, وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصياً أو من يقوم مقامهم, ويبدأ الميعاد بالسريان من تاريخ وصول التبليغ إلى صاحب الشأن وليس من تاريخ إرساله.

ثالثاً: العلم يقيني:

اتجه القضاء الإداري العراقي والمقارن إلى اعتبار العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه مبدأ لتحديد ميعاد الطعن بالإلغاء فالعلم اليقيني هو علم صاحب الشأن بالقرار الإداري بصورة فعلية بما يغني عن العلم بالتبليغ. ويشترط القضاء الاداري ي هذا العلم عدة شروط فيجب أن يكون هذا العلم حقيقياً مؤكداً وليس افتراضياً أو ضمنياً, لأن العلم اليقيني يأتي على خلاف الأصل المتمثل بالنشر أو التبليغ. و أن يكون هذا العلم محدداً بتاريخ تحديداً دقيقاً. و أن يحتوي العلم على مضمون القرار وعناصره وأسبابه جميعها. و ايضا أن يكون العلم محدداً على القرارات الإدارية فقط دون غيرها.

اما بالنسبة الى تجاوز ميعاد الطعن فأن المواعيد المحددة قانوناً للطعن بالقرارات الإدارية إلغاء, توجب أن يقوم صاحب المصلحة برفع دعواه خلالها, وإلا سقط حقه في الطعن, لأنها كما أشرنا تعد من النظام العام, ومع ذلك يجوز امتداد هذه المدد في الأحوال التالية:

أولاً: ـ وقف الميعاد: ويعني عدم سريان مدة الطعن بعد أن بدأت وذلك لحدوث ظرف طارئ, وهذا الأخير يقصد به القوة القاهرة التي هي كل عذر قهري يمنع صاحب المصلحة من رفع دعواه بحيث لا تسري بقية المدة إلا بعد زوال هذه القوة القاهرة التي حالت بين صاحب المصلحة ورفع دعواه ولا تقتصر القوة القاهرة على الاحوال الخارجية عن ارادة صاحب المصلحة التي تحول بينه وبين رفع دعوى

الإلغاء ـ كقيام حرب أو حدوث كوارث طبيعية بل تشمل كذلك الأحوال الخاصة بالمدعي كاعتقاله أو العجز الذي يصيبه نتيجة المرض الذي يصيبه الأمر الذي يجعل الميعاد موقوفاً بالنسبة إليه وللقاضي الإداري سلطة تقديرية في التحقق من توافر حالة القوة القاهرة من عدمها.

ثانياً:ـ انقطاع الميعاد: المقصود به وقوع أمر معين أو حادثة معينة تؤدي إلى اسقاط أو عدم احتساب ما مضى من أيام الميعاد على ان يبدأ ميعاد جديد بعد انقضاء هذا الأمر أو الحادثة وينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في الحالات الآتية:

1-التظلم الإداري: ـ وهو عبارة عن طلب يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي اصدرت القرار أو الجهة الرئاسية العليا يطلب فيه إعادة النظر في القرار الصادر بحقه بسحبه أو تعديله قبل الالتجاء إلى القضاء, فهذا التظلم ينتج أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء.

2-طلب الإعفاء من الرسوم القضائية: مقتضاه أن يقدم صاحب الشأن إلى المحكمة المختصة طلباً يتضمن التماساً بإعفائه من الرسوم القضائية تمهيداً لإقامة الدعوى أمام القضاء الإداري, ويترتب على تقديم هذا الطلب انقطاع ميعاد الطعن على أن يقدم خلال الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء.

3-رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة:ـ أن رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة سواء كانت تابعة للقضاء الإداري أو العادي ينتج أثره في انقطاع المدة للطعن بالإلغاء, ويبقى أثر قطع سريان الميعاد حتى يصبح الحكم بعدم الاختصاص نهائياً باستنفاذ جميع طرق الطعن فيه أو بفوات هذه المواعيد, غير أن صاحب الشأن لا يستفيد من هذا السبب القاطع سوى مرة واحدة فقط.

أما موقف المشرع العراقي فهو واضح من خلال ما نص عليه قانون رقم 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 في المادة (السابعة / سابعاً/ ب) (عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد أستيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الافراد الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون)([49]). مما تقدم يتضح بأن رافع دعوى الإلغاء وأن كان حقه قد سقط من الطعن بإلغاء القرار الإداري المخالف للقانون أمام محكمة القضاء الإداري ألا أن هذا لا يمنعه من اللجوء إلى القضاء العادي للمطالبة بالتعويض عن حقوقه.

اما بالنسبة الى آثار انتهاء ميعاد الطعن بالإلغاء فانه يترتب على انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء تحصن القرار الإداري من الطعن بالإلغاء سواء كان هذا القرار تنظيماً أم فردياً, فتكون الدعوى المرفوعة بعد ذلك غير مقبولة شكلاً والدفع بعدم القبول دفع متعلق بالنظام العام غير أن هناك بعض الاستثناءات على القاعدة أعلاه. أرساها القضاء الإداري أي جواز الطعن ببعض القرارات الإدارية ولو فاتت مواعيد الطعن فيها, وهذه الاستثناءات تتمثل بالآتي:

أولاً:- أن ثمة قرارات لا يتقيد الطعن فيها بميعاد محدد أي استمرار سريان ميعاد الطعن فيها وهي:

القرارات المعدومة:- القرار المعدوم هو الذي يكون مشوباً بعيب جسيم يجعله معدوم الأثر قانوناً كما لو شاب بعيب غصب السلطة أو انعدمت إرادة مصدره.

القرارات المستمرة:- وهي القرارات الإدارية الصادرة بناءاً على سلطة مقيدة فلا تولد آثاراً قانونية معينة وإنما ينحصر دورها على مجرد تنفيذ وتقرير للحق المستمد من القانون مباشرة فلا تمتع الإدارة باصدارها بأي سلطة تقديرية لذا قرر القضاء الإداري المقارن بأن هذا النوع من القرارات لا يتحصن بفوات الميعاد.

ثانياً:- إذا تغيرت الظروف التي أدت إلى إصدار القرار غير المشروع بأن عدل التشريع أو اختلف مسلك القضاء الإداري الذي صدر في ظله القرار الإداري فيكون بذلك غير مشروع, فلصاحب الشأن الطعن بالقرار خلال فترة الطعن التالية لصدور التشريع الجديد أو من تاريخ العلم اليقيني لصاحب الشأن باختلاف مسلك القضاء الإداري في التغير.

المصادر :

1- د. وسام صبار العاني , القضاء الاداري , مكتبة السنهوري ,العراق , 2015.

2- د. نجيب خلف احمد , د. محمد علي جواد كاظم , القضاء الاداري , مكتب الغفران , العراق , 2010.

3- د. ماهر صالح علاوي , الوسيط في القانون الاداري , دار ابن الاثير , العراق , 2009.

. https://abu.edu.iq/research/articles/13709-4