

القضاء الإداري ودوره في حماية المال العام

الباحث/ هشام محمد أحمد

تحت إشراف

أ.د/ صبري محمد السنوسى

عميد كلية الحقوق بجامعة القاهرة

أستاذ القانون العام

القضاء الإداري ودوره في حماية المال العام

الباحث/ هشام محمد أحمد

مستخلص البحث

لقد تكلمنا في هذا البحث عن القضاء الإدارة ودوره في حماية المال العام لما له من أهمية كبيرة في أي دولة تريد أن تحافظ على الأموال العامة فيجب أن يكون لها جهة لكي تقوم بالمحافظة على هذا المال وتتمثل هذه الجهة في القضاء الإداري فهو سلطة قضائية تراقب المحافظة على هذا المال، فلا شك أن الفساد الإداري من أهم العوائق توجد في الدول الحديثة، فإن تفعيل دور الرقابة الادارية من أهم الخطوات التي يجب أن تركز عليها وذلك لمحاربة الفساد.

لا سيما أن رقابة القضاء في مصر للقرارات الإدارية تقتصر على فحص شرعيتها بهدف الحكم بالتعويض في حالة مخالفتها للقانون، إذا ترتب عليها ضرر للأفراد، ومع ذلك يذكر للمحاكم المختلطة كانت اسبق من مجلس الدولة الفرنسي بجرأة غير مألوفة ضمن رقابتها على أعمال الإدارة قد اتسمت بجرأة غير مألوفة في تقرير بعض المبادئ القانونية.

قسم التشريع مسئول عن مراجعة الصياغة القانونية للتشريعات واللوائح وإعداد مشروعات هذه القوانين واللوائح والقرارات التي تحيلها السلطة التنفيذية إلى مجلس الدولة لهذا الغرض. ونذكر أن القرارات الإدارية من التصرفات القانونية التي تقوم الإدارة باللجوء إليها في ممارسة نشاطها وذلك في جميع المجالات وذلك في حين توافرت صفحة هذه القرارات التي تصدر من قبل الإدارة.

Abstract

We have talked in this research about the judiciary, administration and a role in protecting public money because of its great importance in any country that wants to preserve public funds. It must have a body in order to preserve this money. This body is represented in the administrative judiciary. There is no doubt that administrative corruption is one of the most important obstacles that exist in modern countries. Activating the role of administrative control is one of the

most important steps that you must focus on in order to combat corruption.

Especially since the judiciary's control of administrative decisions in Egypt is limited to examining its legitimacy with the aim of judging compensation in case it violates the law, if it results in harm to individuals. Nevertheless, it is mentioned that mixed courts were earlier than the French Council of State with an unusual boldness within their control over the administration's actions that was marked by unrelenting audacity Familiar report some legal principles.

The Legislation Department is responsible for reviewing the legal formulation of legislation and regulations and preparing draft of these laws, regulations and decisions that the executive authority refers to the State Council for this purpose.

We mention that administrative decisions are among the legal actions that the administration resort to in the exercise of its activity in all areas, while the page of these decisions issued by the administration is available.

المقدمة

يعتبر من الأشياء الأساسية بشأن المال العام هو ترشيد الإدارة لمواردها المالية، وذلك من خلال قانون يكفل لها حماية فعالة للمال العام، وذلك من خلال القضاء الإداري وهو الذي يحكم علاقة الدولة بمواطنيها، وذلك من خلال وضع قانون يقوم على الموازنة بين المصلحتين العامة والخاصة، وذلك من خلال الحماية التي يقوم القضاء الإداري بتوفيرها للمال العام والتي تتجلى في مراعاته للمنفعة العامة التي يستهدفها الملك العام. فيعتبر القضاء الإداري هو في جوهره رقابة وقيود على تصرف الإدارة، والأخيرة بحكم ما تواجهه من تبعات جسام تضيق زرعاً بهذه الرقابة لسبب أو لآخر، ومما يؤثر في تلك الفلسفة الاجتماعية التي تعتنقها الدولة لتقول كلمتها في رغبة الإدارة في التصرف بحرية

مطلقة رغبة المواطنين في وضع قيود تكبح جماح الإدارة، وتردها إلى حظيرة المشروعية والقانون، وتكفل لهم حرياتهم وقيمهم الاجتماعية التي يحرصون عليها^(١).

وتبرز أهمية الرقابة القضائية عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى، باستقلالها ونزاهتها إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات ولكنها لا تتحرك إلا بناء على طلب من ذوي الشأن بإجراءات معينة مما يجعلها "رقابة علاجية"^(٢).

وبعد صدور دستور ١٩٧١ الذي نص على أن (مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى) فقد صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ القانون الحالي المنظم لمجلس الدولة، والذي جرت عليه تعديلات بموجب القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤؛ بحيث نال القضاء الإداري في مصر اختصاص كامل في نطاق العقود الإدارية والقرارات الإدارية المتعلقة بها.

فمن هنا يمكن أن نقول أن القاضي الإداري قاض الدولة وهو ضمير الإدارة الذي يراقب تصرفاتها فهو ينزل حكم القانون على القضية المطروحة أمامه. وقد أطلق على القاضي الإداري قاضي القانون العام. وهو حامي الحريات الذي يستخلص حقوق الإنسان في مختلف المجالات كفرد أو جماعة أو موظف أو متعاقد مع الإدارة ويعاونها في أداء مهمتها.

موضوع البحث

وهو (دور القضاء الإداري في حماية المال العام) وبيان موقف القضاء الإداري في حماية المال العام.

أهمية البحث

تأتي أهمية البحث هنا في أنه يوجد العديد من القضايا التي يتم عرضها على المحاكم الإدارية ومنها قضايا منازعات بشأن المال العام، فهناك العديد من الأخطاء

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص ٤.

(٢) د. عبد الله حفني، قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٤٠٠، وراجع أيضاً د. عمرو أحمد حسبو، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٢٦٥.

التي ترتكب في مرافق الدولة وذلك من خلال القائمين بالعمل في هذه المرافق، وهذه الأخطاء تكلف الميزانية العامة ولذلك تعد نظرية الأموال العامة من النظريات المهمة في القانون الإداري؛ وهذا لان الأموال العامة تعتبر من اهم المقومات الأساسية التي تقوم عليها أي دولة، وهي من الوسائل اللازمة للإدارة لتحقيق أي نشاط تقوم به لإشباع حاجات الأفراد فلا يوجد أي اعتراض على أن القضاء الإداري هو المختص بإنزال حكم القانون على ما يعرض عليه منازعات تتعلق بالمال العام^(٣).

فدولة القانون تقاس بمدى تنفيذ واحترام القرارات القضائية وإن إصلاح المنظومة القضائية وتكريس علوية المؤسسات يتجسد فعلياً بضمان نفاذ الأحكام القضائية واحترامها من الحكام والمحكومين على السواء، ذلك هو المقياس الحقيقي لمدى تطور الشعوب والحكومات وسموها الفكري والثقافي.

أهداف البحث

- ومن خلال ذكرنا لأهمية الموضوع وهو دور القضاء الإداري في حماية المال العام فيأتي تحديد الهدف من هذه احث وهي كالتالي:
- بيان دور مجلس الدولة في حماية المال العام من خلال الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري.
 - بيان موقف الإدارة من أحكام القضاء ومدى التزامها بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها لحماية المال العام.
 - بيان التحول الجوهرى للقاضي الإداري، خصوصاً دوره في مجال الحماية القانونية الفعلية للأموال العامة للدولة، وإحكام الرقابة على الالتزامات والمعاملات التي تجريها جهة الإدارة.

منهجية البحث

يستخدم هذا البحث المنهج الوصفي في خدمة أهدافه وهو المنهج الملائم لهذا البحث وهو يعتمد على الوصف لمشكلة إهدار المال العام ودور القضاء الإداري وهو

(٣) أحمد كامل حسن حسين، النظام القانوني لأموال الدولة العامة "الدومين العام"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، راجع كذلك: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٢، ص ٦٧.

"مجلس الدولة" في حمايته والتعرض للنصوص القانونية وآراء الفقه وأحكام القضاء فيها وتحليلها للوقوف على الجهود التشريعية التي بذلت لمواجهة ذلك، وقد تطرقت إلى استخدام المنهج الوصفي وذلك التعريفات مثل تعريف الرقابة اصطلاحًا ولغويًا.

خطة البحث

المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية وتنظيم القضاء الإداري

المطلب الأول: التعريف بالرقابة.

المطلب الثاني: نظم الرقابة القضائية وأساليبها.

المبحث الثاني: التطبيقات القضائية على نظرية القرارات القابلة للانفصال

المطلب الأول: تحديد القرارات القابلة للانفصال عن المناقصة العامة.

المطلب الثاني: صفة المدعي في دعوى إلغاء القرارات المنفصلة.

المطلب الثالث: الاختصاص القضائي للقرارات القابلة للانفصال.

المبحث الثالث: الإطار النظري لنظرية القرارات القابلة للانفصال

المطلب الأول: ماهية القرارات القابلة للانفصال.

المطلب الثاني: أسباب الطعن بالإلغاء في القرارات المنفصلة.

المطلب الثالث: شروط قبول دعوى إلغاء القرار المنفصل.

المطلب الرابع: صفة الطاعن في دعوى إلغاء القرارات المنفصلة.

المبحث الرابع: تنظيم القضاء الإداري

المطلب الأول: تنظيم القضاء الإداري في مصر.

المطلب الثاني: تنظيم مجلس الدولة الفرنسي.

وسوف نتحدث عن كل هذا بالتفصيل فيما يلي:

المبحث الأول

ماهية الرقابة القضائية وتنظيم القضاء الإداري

لقد عرفت مصر نظام القضاء المزدوج وذلك من خلال إنشاء مجلس الدولة وذلك في عام ١٩٤٦ بموجب المرسوم بقانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦، وقد خولت إحدى

هيئاته، وهي محكمة القضاء الإداري، اختصاص النظر في بعض أوجه المنازعات التي قد تثار بين الإدارة والأفراد^(٤).

وتطور اختصاص القضاء الإداري من اختصاص مقيد أو محدود أو ما يسمى بالقضاء المحجوز^(٥)، إلى اختصاص عام يشمل سائر المنازعات الإدارية، على ما سيأتي، استناداً إلى الدستور وصحيح حكم القانون.

وأضحت تتولي الوظيفة القضائية جهتان قضائيتان: إحداهما: جهة القضاء العادي، وتختص بالفصل في المنازعات المدنية، أي تلك التي تنشأ بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر أو بين الأفراد والإدارة وتحاكي فيها تصرفات الأفراد، أما الثانية: فهي جهة القضاء الإداري، وتختص بالخصومات القضائية ذات الطبيعة الإدارية، أي تلك التي تقوم بين الأفراد والإدارة بوصفها سلطة عامة أو المنازعات التي ينص القانون على اختصاصها بها^(٦).

المطلب الأول

التعريف بالرقابة

يعتبر الفساد الإداري هو من أهم العوائق التي توجد في الدول الحديثة، فيجب على هذا الأساس وجود وسائل لمقاومة هذا الفساد الإداري وذلك عن طريق تفعيل الرقابة الإدارية ومن هنا يتطرق لنا وجود عدة تعريفات للرقابة منها التعريف اللغوي ومنها

^(٤) وقد جاء بالمتكررة الإيضاحية لهذا القانون أن العمل على تقدم البلاد ونمو مراقفها العامة (يستتبع) زيادة جسيمة فيما تضطلع به هيئات الدولة الإيرانية من تبعات، وغني عن البيان أن النهوض بهذا العبء، رهين بتوجيه تلك الهيئات توجيهاً رشيداً، وخير العمل لتحقيق هذه الأغراض هو استكمال حظ الأداة الإدارية من الاستقلال، ولا يكون ذلك إلا بإنشاء مجلس الدولة على غرار مجلس الدولة الفرنسي الذي استقر نظامه في فرنسا سنة ١٨٧٢ بعد تطوير طويل يرجع عهده إلي ما قبل الثورة الفرنسية، مشار إليها في د. عبد الفتاح حسن، مجلس الدولة، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، دار المعرفة، ١٩٦١م، ص ٥٨.

^(٥) د. عبد الفتاح حسن، مجلس الدولة، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، دار المعرفة، ١٩٦١م، ص ٤١.

^(٦) د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الأولى، مكتبة عبد الله وهبه، ١٩٦٠/٥٩، ص ١٤٠، وما تلاها.

التعريف الاصلاحي وتأخذ منها على سبيل المثال التعريف اللغوي وهو "رقابة" في اللغة العربية ليدل على معاني عديدة، فجاءت بمعنى الحفظ^(٧)، وجاءت مرة أخرى بمعنى الرقيب، وهو من أسماء الله الحسنى بمعنى الحافظ الذي لا يغيب عنه شيئاً، ومن ذلك قوله تعالى (إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا)^(٨).

ويقال رَاقِبُهُ مُرَاقِبَةٌ، وَرَقَبُهُ: أي حرسه ولاحظه، ويقال: راقب الله أو ضميره في عمله أو أمره: خافه وخشيه^(٩).

وقد يأتي أيضاً تعريف الرقابة على أنها تعني الانتظار كما قال تعالى (وَلَمْ تَرْقُبْ قَوْلِي)^(١٠) ويقال أيضاً «ارتقب» الشيء: رقبه أو انتظره^(١١).

فإن المعنى اللغوي لكلمة الرقابة يشير إلى أن الرقابة مفردة تتكون من مقطعين المقطع الأول (Conter) وهو مشتق من الكلمة اللاتينية "contre" ويعني مواجهة أسماء تتضمنها قائمة معينة، مع أسماء تتضمنها قائمة أخرى للتحقق من مدى مطابقتها لها.

التعريف الاصطلاحي لكلمة الرقابة: لقد ساد الخلاف بين الفقهاء في تحديد مفهوم الرقابة وهو أمر طبيعي، وذلك لاختلاف الزاوية التي يقوم بدراستها، فقد اختلفت وتعددت باختلاف وتعدد الدارسين والباحثين فيها ووضع تعريف محدد للرقابة هو موضوع بالغ الصعوبة وذلك لأن الرقابة تعتبر وسيلة وليست هدفاً في حد ذاتها، واختلاف طبيعة الأجهزة القائمة على الرقابة والتي تؤثر بدورها على اختلاف طبيعة دول العمل الرقابي في ذاته، وبسبب اختلاف الغايات النهائية للرقابة.

وعليه تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية، وهو الأمر الذي حرص المشرع الدستوري على الإشارة إليه، عندما نص في المادة (٩٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤م على أن "استقلال القضاء وحصانته وحيدته - ضمانات

^(٧) محمد محي الدين عبد الحميد، المختار من صحاح اللغة، دار السرور، لبنان، د.س، ص ٢٠٠.

^(٨) الآية (١) من سورة النساء.

^(٩) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، ١٩٩٩م، ص ٢٧٢ باب (رَقَبَ).

^(١٠) الآية (٩٤) من سورة طه.

^(١١) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، ١٩٩٩م، ص ٢٧٢ باب (رَقَبَ).

أساسية لحماية الحقوق والحريات. ويمكن تعريف الرقابة القضائية بأنها (قيام القضاء بالتثبت من مدى مطابقة القرارات الإدارية لأحكام القانون والدستور).

المطلب الثاني

نظم الرقابة القضائية وأساليبها

يختلف تنظيم الرقابة القضائية في أعمال الإدارة من دولة لأخر وذلك بسبب إما أن يتأسس هذا التنظيم على وحدة القضاء، حيث توجد جهة قضائية واحدة يكون اختصاصها شاملاً لمختلف المنازعات، وبذلك تتولى هذه الجهة مهمة مراقبة الأعمال الإدارية والفصل في المنازعات الإدارية، وإما أن يتأسس هذا التنظيم على ازدواج القضاء، حيث ينشأ قضاء مستقلاً يتخصص بنظر المنازعات الإدارية والرقابة على أعمال الإدارة، وذلك إلى جواز القضاء العادي الذي يختص بنظر غير ذلك من منازعات^(١٢).

فقد ساد نظام القضاء الموحد معظم دول العالم منذ أمد بعيد، ثم ما لبثت بعض الدول أن اتجهت منذ القرن الماضي نحو نظام القضاء المزدوج، إذ بدأت فرنسا تعتنق هذا الأسلوب في الرقابة، ثم حذت حذوها في هذا المجال دول أخرى كثيرة، مثل ألمانيا وبلجيكا وإيطاليا ومصر وسوريا ولبنان. ومع ذلك فلا زالت بعض الدول مثل إنجلترا والدنمارك والنرويج والولايات المتحدة الأمريكية، تتبع نظام القضاء الموحد الذي يطلق عليه أحيانا النظام الأنجلوسكسوني، بسبب إتباع إنجلترا له، كما تأخذ به بعض الدول العربية مثل السودان والعراق^(١٣).

وقد أدى قيام نظام القضاء المزدوج إلى التشكيك في القانون الإداري وفي وجوده في دول النظام الموحد، وهذا على أساس أنه يقتصر على القواعد الاستثنائية التي تتميز عن قواعد الشرعية العامة ومن هنا اتجه جانب من الفقه إلى انكار وجود قانون إداري وقد قام هذا الجانب بتقسيم الدول من حيث نظامها القانوني إلى دول "ذات نظام إداري"،

(١٢) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٣٠٦ وما بعدها.

(١٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الطبعة التاسعة، مطابع السعدني، ١٩٩٦م، وما بعدها.

ودول "غير ذات نظام إداري"، بحيث يلزم ليتحقق الوصف الأول في دولة ما أن يوجد بها قضاءان الأول عادي والآخر إداري، كما يوجد بها قانونان قانون عادي وقانون إداري، وهو ما يعني وجود نظام مزدوج للقانون والقضاء، لذا سوف أقوم بتناول كل من النظامين فيبدأ أولاً بشرح النظام الموحد باعتباره الأصل والأقدم تاريخياً، ثم يعرض بعد ذلك لنظام القضاء المزدوج، وذلك على النحو الآتي:

النظام المزدوج

فقد اعتبرت فرنسا مهد نظام القضاء المزدوج وأول من اعتنقت فكرة تخصيص قضاء مستقل للمنازعات الإدارية، وفيها تطور هذا النظام، ثم انتقل بعد أن تأكدت مزاياه، إلى دول أخرى مثل بلجيكا واليونان وإيطاليا وتركيا ومن البلاد العربية سوريا ولبنان، وبلاد المغرب العربي ومصر^(١٤).

وإذا كان السائد فقها هو ربط نشأة القانون الإداري، وكذلك القضاء الإداري بأساس سياسي هو قيام ثورة ١٧٨٩، فإن ذلك لا يعني عدم وجود قانون إداري قبل ذلك التاريخ، فقد كانت فرنسا تعيش قبل ذلك في ظل نظام سياسي مطلق حيث كانت جميع مظاهر السلطة والسيادة في الدولة مركزة في يد الملك، فهو المشرع وهو المنفذ وهو أيضاً القاضي.

فإن نشأة القضاء الإداري الفرنسي، وإن كانت جذوره تمتد إلى "مجلس الملك" الذي أنشئ قبل قيام الثورة الفرنسية، إلا أن تطور هذا القضاء لم يبدأ في واقع الأمر إلا بعد إنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم بعد قيام الثورة الفرنسية، ولكن يبقى في كل الأحوال أن الأساس في نشأة القضاء الإداري كان سياسياً، مما أثار التساؤل عن سر بقاء واستمرار هذا النظام بالرغم من زوال هذا الأساس السياسي التاريخي.

النظام الموحد

لقد أخذت مصر بنظام القضاء الموحد، فلم تكن هناك محاكم إدارية بجانب المحاكم العادية، بل كانت هذه المحاكم العادية تفصل في الخصومات التي تنشأ بين الفرد والفرد، وفي تلك التي تنشأ بين الفرد وجهة الإدارة.

(١٤) د. مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط ١٢، ٢٠٠٧م، ص ١٣.

يعني أن كافة العلاقات والروابط القانونية في الدولة تخضع لأحكام وقواعد قانونية واحدة كأصل عام، قد يرد عليها بعض الاستثناءات التي تتعلق بمسائل تخص السلطة الإدارية في الدولة، فتحكمها قواعد أو مبادئ مختلفة، ولكن دون أن تمس هذه الاستثناءات بالأصل العام وهو خضوع تلك السلطة الإدارية لذات القوانين التي يخضع لها الأفراد في الدولة^(١٥).

المبحث الثاني

التطبيقات القضائية على نظرية القرارات القابلة للانفصال

فإن القرارات الإدارية تعتبر من التصرفات القانونية التي تقوم الإدارة باللجوء إليها في ممارسة نشاطها وذلك في جميع المجالات وذلك في حين توافرت صفحة هذه القرارات التي تصدر من قبل الإدارة.

فإن القرارات القابلة للانفصال وتطبيقها على مستوى العمل القضائي في مصر في مجال المناقصات العامة وإبرام العقد الإداري فمن شأن ذلك أن يعزز الوقاية من الجرائم المرتكبة عند إبرام وتنفيذ العقود الإدارية، كون أن إلغاء القرارات القابلة للانفصال التي تدخل في العملية القانونية للتعاقد، والتي صدرت بطريقة غير مشروعية، أي بطريقة مخالفة للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها من شأنه أن يحول دون استمرار عملية إبرام التعاقد بطريقة مخالفة للقانون، كما يوقف تلقائيا اكتمال أركان الجريمة في الحالات التي تكون فيها المخالفات تكتسي طابعا جزائيا.

فإن القرارات القابلة للانفصال هي عبارة عن نظرية من ابتكار القضاء الإداري حيث يجوز الطعن في القرارات وذلك بعد فصلها والطعن فيها كل قرار على حدة فمن وعلى هذا الأساس سوف نقول بتناول القرارات القابلة للانفصال عن المناقصة العامة، وصفة المدعين في دعوى إلغاء هذه القرارات.

المطلب الأول

الاختصاص القضائي للقرارات القابلة للانفصال

يعد موضوع القرارات القابلة للانفصال من الموضوعات الحديثة في القانون الإداري وذلك لما له من أهمية في تطور القضاء لما يتمتع به من اختصاص القضاء الإداري، فقد تم إنشاء مجلس الدولة في سنة ١٩٤٦م وذلك بموجب المادة ١١٢ وتم بناء على إنشائها

(١٥) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٨ وما بعدها.

تطبيق النظام القضائي المزدوج، وعليه أصبحت المنازعات الإدارية تنتظر من قبل قضاء متخصص، ويعد هذا الأمر نقطة تحول في النظام القضائي المصري، وهو ما استدعى صدور التعديلات على هذا القانون أو صدور قانون جديد لمجلس الدولة، فبناءً على ذلك فإن كل جهة إدارية تختص في نظر الدعاوى المقدمة إليها فمثال على ذلك:

محكمة العدل الدولية: فهذه المحاكم لا تختص بالفصل في ملكية الأموال العامة أو تفسير أي أمر يتعلق بقرارات الإدارة أو حتى وقف تنفيذها، ولكنها تختص في الأحوال التي وردت في القانون المدني، أن تفصل في الاعتداء على حق مكتسب لأحد الأجانب متى تم ذلك بموجب عمل إداري^(١٦)، وهناك نص أيضاً من اللائحة بخصوص اختصاص المحكمة بأعمال السيادة وهو "ليس للمحكمة أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة، وليس لها أن تنتظر في صحة تطبيق القانون واللوائح المصرية على الأجانب، ولا يجوز لها كذلك أن تفصل في ملكية الأموال العامة، كما أن لهذه المحاكم وإن لم يكن لها تفسير عمل إداري... الخ" وكذلك نصت اللائحة على أن "كافة الأحكام تصدر بمقتضى نص من القانون وبالتطبيق عليه، وعلى المحاكم أن تتبع القوانين المصرية التي ستنتشر، وكذلك الأوامر واللوائح الجاري العمل بموجبها الآن متى كانت أحكامها غير مخالفة لنص القوانين المذكورة والأوامر واللوائح التي تصدر وتنتشر فيما بعد وبحسب القواعد المقررة"^(١٧).

مجلس الدولة: فقد اختص مجلس الدولة أن يقوم بنظر الدعاوى الإدارية، وقد نص دستور سنة ١٩٧١م في المادة (١٧٢) على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

ونص الدستور المصري لعام ٢٠١٤م على اختصاص مجلس الدولة على اعتباره جهة إدارية بالفصل في المنازعات الإدارية وأيضاً يقوم بمراجعة العقود التي تكون الدولة أو أي من الهيئات العامة طرف فيها^(١٨).

^(١٦) المادة (١١) من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة.

^(١٧) المادة (١٨) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية.

^(١٨) المادة (١٩٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤م.

المطلب الثاني

صفة المدعي في دعوى إلغاء القرارات المنفصلة

فقد تطرقت الهيئات الإدارية قبل وأثناء وبعد إبرام العقد أن تصدر مجموعة من القرارات التي تأخذ على أنها قرارات قابلة للانفصال، حيث أنه قد تقرر وجود مجموعة من الشروط وهي التي يتوقف عليها قبول الدعوى الإدارية، وأيضاً وجود مجموعة من الشروط لا تقبل الدعوى إلا بعد استيفاءها، فيجب أن يتمتع المتعاقد بالصفة في رفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة، فيجب أن نأخذ شئئين مهمين في هذا المطلب وهما المتعامل المتعاقد والغير وسوف نوردتهما بالشرح فيما يلي.

المتعامل المتعاقد

فلكي يتم الحكم في الدعوى يجب أن تكون متكاملة الشروط فإذا لم تكون متكاملة فيكون الحكم بعد قبولها، والحكم بعدم قبول الدعوى ليس حكماً في الموضوع، وهذا ما يعني إعادة رفع الدعوى من جديد إذا ما توافرت شروطها دون أن يكون في ذلك إخلال بمبدأ حجية الشيء المقضي فيه، فيجب لكي تقوم الدعوة أن يكون هناك مصلحة فلا دعوى بلا مصلحة ولا مبرر لقيام الدعوى بالنسبة لصاحبها، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢^(١٩) فكان نص القانون كما يلي "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية، والمصلحة في الدعوى هي المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة إجابته إلى طلبه"^(٢٠)، فالدعوى لا تقبل من غير صاحب مصلحة شخصية وذلك مهما كان سبب الدعوى، فمثلاً لا يحق لورثة الطاعن الحلول محل مورثهم في السير في إجراءات الدعوى وذلك إذا لم يكن لهم مصلحة شخصية في طلب إلغاء الدعوى^(٢١).

(١٩) وقد أكد قانون المرافعات رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م نفس المعنى فقضت مادته الثالثة بأنه: "لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون فيه لصاحبه مصلحة قائمة يقرها القانون".

(٢٠) د. السيد أبو عيطة، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥م، ص ١١٤.

(٢١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢١١ لسنة ١ ق، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة الثانية، ص ٧٠٧.

وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري في حكم لها بقولها: "لما كانت المصلحة هي مناط الدعوى فإنه يتعين توافرها وقت رفعها واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة لكونها شرط لمباشرة الدعوى وأساس لقبولها. فإذا كانت هذه المصلحة منتفية من بادئ الأمر أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى كانت الدعوى غير مقبولة"^(٢٢).

فكما تطرقنا فيما سبق فإن المتعامل المتعاقد يجب أن يتمتع بالمصلحة الشخصية لكي يحق له أن يقوم برفع دعوى الإلغاء في القرارات القابلة للانفصال، فنأخذ على سبيل المثال المتعامل إلى قرار استبعاد من المناقصة العامة، فإن له مصلحة قائمة ومؤكدة في إلغاء قرار الاستبعاد الصادر عن الهيئات المختصة، الأمر نفسه بالنسبة للمتعاقد الذي لا يتم اختيار عطائه للفوز بالمناقصة فالمصلحة المادية والمشروعة والمؤكدة قائمة في الدعوى التي يرفعها من أجل إلغاء قرار المنح المؤقت إذا رأى أنه الأحق بالظفر بالمناقصة والتعاقد مع الإدارة، وأن قرار المنح المؤقت هو قرار غير مشروع.

الغير

فالمقصود بالغير هنا هو كل الشخص الخارج على العقد ولكن له مصلحة مشروعة وجادة في أن يقوم بإلغاء هذا العقد، ويقبل منهم الطعن بتجاوز السلطة ضد القرارات التي تساهم في تكوين العقد طبقاً لنظرية القرارات المنفصلة عن العقد متى كانت لهم مصلحة مباشرة في الطعن على أن تكون هذه المصلحة شخصية وذلك كما ذكره مجلس الدولة الفرنسي فإنه يحق قبول الطعن المقدم من نقابة البريد والاتصالات على إبرام عقد يمس بمصلحة العاملين في القطاع، فيرى الباحث إنه يحق رفع الدعوى ضد القرارات الصادرة للانفصال وذلك في أثناء إبرام العقد الإداري بطريق المناقصات العامة.

المبحث الثالث

الإطار النظري لنظرية القرارات القابلة للانفصال

يرجع السبب الحقيقي الذي دفع مجلس الدولة الفرنسي إلى تبني هذه النظرية في القرن التاسع عشر إلى جملة من الظروف الخاصة بهذا المجلس، حيث أن تقسيم القضاء الإداري إلى قضاء إلغاء وقضاء كامل، وصدور حكم "بلانكو" الشهير الذي أرسى معيار المرفق العام لتوزيع الاختصاص القضائي رتب حيرة فيما يتعلق

^(٢٢) راجع، القضية رقم ١٧١٦ لسنة ٧ ق، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، ص ٣٤٣. وكذلك القضية رقم ٦٤٤ لسنة ٦ ق، المجموعة السابقة، السنة التاسعة، ص ٤٣١.

بالتصرفات التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري، مما دفع القضاء الإداري إلى تبني المنهج التركيبي في سبيل إيجاد كتل قضائية وذلك بالاعتماد على مفهوم العملية فإذا كانت العملية مما يدخل أساسا في اختصاص جهة قضائية معينة فإن كل القرارات التي تدخل أو تساهم في بنیان هذه العملية تختص بها جهة القضاء التي تختص بالعملية ككل^(٢٣).

المطلب الأول

أسباب الطعن بالإلغاء في القرارات المنفصلة

أسباب الطعن في القرار المنفصل عن العقد الإداري هي ذاتها الأوجه التي يقرها القانون للطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية، والمتمثلة في عيوب اللامشروعية التي تشوب القرار الإداري، والتي تجعله تحت طائلة البطلان من طرف الجهات القضائية الإدارية المختصة وهي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة، وعيب السبب.

عيب عدم الاختصاص: يقصد بعيب عدم الاختصاص حسب الفقيه Bonnard بأنه الحالة التي يتخذ فيها القرار من طرف شخص آخر غير الذي كان من الممكن أن يتخذ من طرفه^(٢٤)، وعرفه الأستاذ chapus على أنه الوضعية التي تتخذ فيها سلطة إدارية ما قرارا أو تمضي عقدا دون أن تكون لها الصفة لفعل ذلك، أي عندما لا تكون مؤهلة قانونا بالتصرف كما فعلت. وعلى ذلك فإن عيب عدم الاختصاص لا يشوب فقط القرار الإداري، بل يشوب كل تصرف صادر عن الإدارة حتى ولو كان عقدا ثنائيا أو جماعيا، فعيب عدم الاختصاص كما لخصه الأستاذ دي لوبادير يوجد كلما وجدت مخالفة لقواعد الاختصاص^(٢٥).

^(٢٣) سيد أحمد محمد جاد الله، سلطة القاضي إزاء العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ١٦٣.

^(٢٤) Charles Debbasch, Institutions et droit administratifs, Tome 2, P. 646.

^(٢٥) د. السيد أبو عيطة، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥م، ص ١٣٠ - ١٣١. كذلك راجع: أندريه دي لوبادير، المطول في القانون الإداري، ١٩٥٣م.

عيب الشكل والإجراءات

الأصل أن مخالفة قواعد الشكل والإجراءات تستتبع بطلان القرار الإداري المشوب بتلك المخالفة وذلك لما يمثله الشكل من ضمانات حرص المنظم على توفيقها للأفراد لمواجهة تسرع الإدارة وعسفها الذي قد يعصف بحقوقهم^(٢٦).

يتعين على السلطة الإدارية المختصة أن تصدر أعمالها القانونية وفقاً للإجراءات، والشروط الشكلية المقررة، ويقصد بعيب الشكل عدم التزام جهة الإدارة بالإجراءات والشروط الشكلية الواجب إتباعها في إصدار القرارات الإدارية، ومن الأمثلة الاستشارات المسبقة التي يقصد بها إشراك أشخاص ومؤسسات أخرى في عملية اتخاذ القرار.

عيب مخالفة القانون: إن عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يلحق بمحل القرار الإداري والمقصود بالمحل موضوع القرار الإداري أي مضمونه أو منطوقه أو أثره^(٢٧)، ومحل القرار الإداري شأنه في ذلك شأن أي تصرف قانوني هو الأثر الذي يحدثه هذا القرار الإداري بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، ومحل القرار الإداري، كمثل التصرفات القانونية بأسرها، يشترط فيه أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً^(٢٨).

عيب الانحراف في استعمال السلطة: ما يميز هذه الحالة من حالات اللامشروعية الإدارية أنها تستند على هدف القرار الإداري، وخلافاً للحالات الأخرى، فإنها لا تقتصر على مواجهة بسيطة ما بين القرار الإداري ومتطلبات مبدأ المشروعية، بل يفترض البحث عن نوايا الإدارة عند اتخاذها للقرار المطعون فيه، وهذا ما يفسر بأن هذا الوجه من أوجه الإبطال لم يستخلصه القضاء إلا في حدود سنة ١٨٦٠م، ولا يلجأ إليه القاضي إلا في الحالة التي تكون فيها الأوجه الأخرى غير فعالة.

عيب السبب: فقد اختلفت آراء الفقهاء بشأن عيب السبب، حيث رأى البعض منهم وعلى رأسهم الفقيه Duguít بأنه لا وجود للسبب في مجال القانون العام، في حين يرى فريق آخر من الفقهاء وعلى رأسهم الأستاذين Delvolvé و Vedel بوجود عيب السبب لكن ليس كعيب مستقل، بل هو حالة من حالات عيب مخالفة القانون وعلى ذلك الدرب

(٢٦) د. السيد أبو عيطة، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٣٧.

(٢٧) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ط١، ٢٠٠١م، ص ٣٢٦،

د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، ص ٢٤٠.

(٢٨) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، السعدني للطباعة، ٢٠٠٧م،

ص ٥٢٢ - ٥٢٣.

سار كل من الأساتذة ديباش وريكي وأحمد محيو إضافة إلى آخرين. أما الفريق الثالث فقد أخذ باتجاه آخر مطابق لموقف قضاء مجلس الدولة، ويتمثل في الاعتراف بوجود عيب السبب كعيب مستقل عن العيوب الأخرى وعن وسائل الإبطال الأخرى ويعبر الفقيه Sandevour عن استقلالية عيب السبب بقوله: "عند اتخاذ الإدارة لقرار ما فإنها تبني قرارها في آن واحد على وضعية واقعية معينة وعلى قاعدة قانونية باستطاعتها تسيير تلك الحالة الواقعية.

المطلب الثاني

شروط قبول دعوى إلغاء القرار المنفصل

قد تضمنت القرارات القابلة للانفصال شرطين أساسيين لقبول دعوى إلغاء القرار المنفصل عن العقد، يتمثل الشرط الأول في وجوب توجيه الدعوى ضد القرار المنفصل وليس ضد العقد ذاته، الشرط الثاني يتمثل في أن يكون القرار محل الدعوى مما يقبل الانفصال عن العقد.

الشرط الأول توجيه الدعوى ضد القرار المنفصل

لا يمكن في القضاء الإداري الفرنسي أن يتم توجيه دعوى الإلغاء ضد العقد ذاته، حيث أن مجلس الدولة الفرنسي يؤكد أن الخصومات التي تتعلق بالعقود في حد ذاتها لا تصلح بحكم طبيعتها لأن تكون موضوعاً لدى تجاوز السلطة^(٢٩).

قابلية القرار للانفصال عن العقد

فالقرار الذي يتم الانفصال تنفيذاً فيه يجب أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء، لأن العقد الذي يتم الانفصال فيه عقداً إدارياً وهناك العديد من القرارات القابلة للانفصال مثل، القرارات المتعلقة بإبرام العقد، والقرارات المتعلقة المتعامل مع الإدارة، وقرارات إبرام العقد أو عدم إبرامه وغيرها مثل قرارات اعتماد أو رفض اعتماد وغيرها الكثير والكثير.

المطلب الثالث

ماهية القرارات القابلة للانفصال

تعرف القرارات القابلة للانفصال بأنها: "قرارات إدارية تكون جزء من بنيان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري بناء على ولايته الكاملة أو تخرج عن اختصاص أي جهة قضائية، ولكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن عليها على انفراد، ولبيان القرارات القابلة للانفصال ذهب المحكمة

^(٢٩) سيد محمد أحمد جاد الله، سلطة القاضي إزاء العقد الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٠.

الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر بجلسة ١٩٨٥/٤/٥م، إلى أنه ينبغي التمييز في مقام التكييف بين العقد الذي تبرمه الإدارة وبين الإجراءات التي تمهد لإبرام هذا العقد أو تهيين لمواده، ذلك أنه بغض النظر عن كون العقد مدنياً أو إدارياً فإن هذه الإجراءات تتم بقرار من السلطة الإدارية المختصة له بخصائص القرار الإداري ومقوماته من حيث كونه إفصاحاً عن إرادتها المعلومة بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني تحقيقاً لمصلحة عامة يبتغيها القانون، ومثل هذه القرارات إن كانت تسهم في تكوين العقد، وتستهدف إتمامه فإنها تنفرد في طبيعتها عن العقد مدنياً أو إدارياً وتتفصل عنه، ومن ثم يجوز لذوي الشأن الطعن فيها بالإلغاء استقلالاً ويكون الاختصاص بنظر طلب الإلغاء، والحال كذلك معقود لهيئة محاكم مجلس الدولة دون غيرها من الهيئات القضائية الأخرى^(٣٠).

المطلب الرابع

صفة الطاعن في دعوى إلغاء القرارات المنفصلة

بادئ ذي بدء كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض أن يفصل في القرارات التي تصدر من جهة الإدارة والتي كانت تدخل في تنفيذ العقد وذلك أياً كانت صفة الطاعن، حيث كان المتعاقد يملك مع الإدارة دعوى العقد.

ففي ٢٤ من أبريل عام ١٩٦٤م^(٣١) قد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في قبول دعاوى الإلغاء التي يرفعها الغير ضد جميع القرارات المنفصلة وذلك بصرف النظر إذا كانت هذه القرارات متعلقة بإبرام العقد أو تنفيذه، مثل صفة الطاعن كمتعاقد مع الإدارة، أو صفة الطاعن باعتباره من الغير.

(٣٠) د. عبد الحميد حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، مجلة مصر المعاصرة، السنة السادسة والستون، العدد ٣٦٢، أكتوبر ١٩٨٥، ص ٤٩٥.

(٣١) أصدر مجلس الدولة في ٢٤ أبريل عام ١٩٦٤م قراراً بخصوص دعوى الإلغاء التي رفعتها شركة لم تكن طرفاً في L.T.C حيث أكد أن شركة S.V.P شركة لم تكن طرفاً في العقد المبرم بين وزارة البريد وبين العقد، وبالتالي لا يمكنها أن تطلب من قاضي العقد أن يفصل في العقوبات التي تقع أثناء تنفيذ العقد إلا أنها بصفتها من الغير بالنسبة للاتفاقية فقد قبل طعنها أمام قاضي تجاوز السلطة، إذ أن كافة القرارات التي رغم تعلقها بإبرام العقد أو تنفيذه يمكن مع ذلك اعتبارها قرارات قابلة للانفصال.

أولاً: صفة الطاعن كمتعاقد مع الإدارة

ففي هذه الحالة لا يكون أمام المتعاقد إلا طريق واحد فقط وهو قاضي العقد وهذا القاضي هو الذي يقوم بحسم جميع المنازعات المتعلقة بالعقد وذلك بما يخوله بما لديه من سلطة القضاء الإداري، حيث يرى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي أن التجاء المتعاقد إلى دعوى الإلغاء لطلب إلغاء القرارات المنفصلة التي ساهمت في تكوين العقد لا يكون للمتعاقد مصلحة في اللجوء إلى هذا النوع من القضاء حتى بصرف النظر عن فكرة طريق الطعن الموازي^(٣٢).

وعلى سبيل الذكر فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أعاد العمل بفكرة الدعوى الموازية، وقد استند إليها في رفض بعض الطعون المقدمة من المتعاقد وذلك لأنه يملك دعوى العقد.

صفة الطاعن باعتباره من الغير

فما المقصود هنا بالغير فيقصد بهم هنا هم الأطراف خارج العقد وهما الذين يكون لهم مصلحة في إلغاء القرار المنصل في العملية التعاقدية التي تقوم عليها الإدارة، ويقبل منهم الطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة ضد القرارات.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩ نوفمبر ١٩٩٩م في قرار له بشأن الطعن المقدم من نقابة البريد والاتصالات التي اعترضت على إبرام عقد يمس مصلحة العاملين في قطاع البريد والاتصالات^(٣٣).

فإن الطعن في القرار الإداري المنفصل عن طريق دعوى الإلغاء في حالة العقود الإدارية يتميز بنتيجة أساسية تتمثل في أثر الإلغاء على العقد الإداري.

فقد ذكر مجلس الدولة المصري وأقر مبدأ جوزا الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة وهي التي تساهم في تكوين العملية التعاقدية، حيث قال "ومن حيث فيما تقدم ما قد يخيل بادئ الرأي من أن الطعن بالإلغاء يكون في مثل هذه الحالة غير مجد مادام لا ينتهي إلى إلغاء العقد ذاته، وذلك لأن مناط الاختصاص هو ما إذا كان ثمة قرار إداري يجوز أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء أم لا، فحيثما يمكن فصل مثل هذا القرار من العملية المركبة فإن طلب إلغائه يكون والحالة هذه من اختصاص محكمة القضاء الإداري".

(٣٢) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،

ط٤، ١٩٨٤م، ص ١٩٣.

(٣٣) سيد أحمد محمد جاد الله، سلطة القاضي إزاء العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٢٠١.

المبحث الرابع تنظيم القضاء الإداري

لقد قامت مصر بأخذ القضاء الموحد وذلك منذ إنشائها المحاكم المدنية، المحاكم المختلطة عام ١٨٧٥ والمحاكم الأهلية عام ١٨٨٣، وحتى عام ١٩٤٦ تاريخ إنشاء مجلس الدولة، فكان لهذه المحاكم الاختصاص بنظر المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم والإدارة. فقد كانت رقابة القضاء في مصر للقرارات الإدارية تقتصر على فحص شرعيتها بهدف الحكم بالتعويض في حالة مخالفتها للقانون، إذا ترتب عليها ضرراً للأفراد، ومع ذلك يذكر للمحاكم المختلطة أن رقابتها على أعمال الإدارة قد اتسعت بجرأة غير مألوفة إلى درجة أنها كانت أسبق من مجلس الدولة الفرنسي ذاته في تقرير بعض المبادئ القانونية.

المطلب الأول

تنظيم القضاء الإداري في مصر

فقد قامت مصر بالأخذ بنظام القضاء المزدوج منذ عام ١٩٤٦ عندما تم إنشاء مجلس الدولة بها بموجب القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦، باعتباره جهة قضائية مستقلة عن الجهة القضائية القائمة، حيث اختصت هذه الجهة الجديدة بالمنازعات الإدارية المحددة في قوانين تنظيمها، وأطلق عليها مجلس الدولة المصري^(٣٤). ويشكل مجلس الدولة من رئيس، وعدد من نواب الرئيس، والوكلاء، والمستشارين، والمستشارين المساعدين، والنواب، والمندوبين، ويلحق بالمجلس مندوبون مساعدون تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين عدا شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا في القانون^(٣٥).

^(٣٤) تجدر الإشارة إلى أن تحديد طبيعة مجلس الدولة المصري كجهة قضائية لم ترد في نصوص القوانين إلا بعد النص عليها صراحة في المادة ١٧٢ من دستور ١٩٧١ الحالي، ثم في القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الحالي، وقبل ذلك كان المجلس يوصف بأنه هيئة مستقلة أو قائمة بذاتها.

^(٣٥) يشترط فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة، وأن يكون حاصلًا على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق المصرية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وأن ينجح في هذه الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة طبقاً

فلا يجوز تأديب أعضاء مجلس الدولة إلا بواسطة مجلس التأديب الخاص بالمجلس والمكون من أعضاء من نفس المجلس، مما يعد ضمانا لهم من تدخل السلطة التنفيذية في شؤونهم في هذا المجال تدخلا اختصاص مجلس الدولة، (المحكمة الإدارية العليا) بالطعون الوظيفية التي يقدمها رجال مجلس الدولة، علاوة على تقرير بعض الاستثناءات من أحكام الاستقالة والإحالة إلى المعاش التي يخضع لها سائر موظفي الدولة^(٣٦).

ويتكون مجلس الدولة- وفقا للقانون الحالي- من ثلاثة أقسام هي القسم القضائي، وقسم الفتوى، وقسم التشريع، ويضاف إليها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع. فالقسم القضائي أهم أقسام مجلس الدولة، وهو يتألف طبقا للمادة الثالثة من قانون المجلس من المحاكم التالية^(٣٧):

١- المحكمة الإدارية العليا

٢- محكمة القضاء الإداري

٣- المحاكم الإدارية

للقوانين واللوائح الخاصة بذلك، وأن يكون محمود السيرة = حسن السمعة، وألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره، وأن يكون حاصلا على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب، وألا تقل سن من يعين مستشارا بالمحاكم عن أربعين سنة وألا تقل سن من يعين عضوا بالمحاكم الإدارية عن ٢٨ سنة ولا تقل سن من يعين مندوبا مساعدا عن تسع عشرة سنة.

ويكون التعيين في وظائف المجلس بطريق الترقية من الوظائف التي تسبقها مباشرة، ومع ذلك يجوز أن يعين رأسا من غير أعضاء المجلس في وظائف المجلس من يتوافر فيهم الشروط العامة السابقة وذلك في حدود ربع عدد الدرجات الحالية في كل وظيفة خلال سنة مالية كاملة. ولا يدخل في هذه النسبة وظائف المندوبين والوظائف التي تملأ بالتبادل بين شاغليها ومن يحل محلهم من خارج المجلس وكذلك الوظائف المنشأة.

^(٣٦) ومن أمثلة هذه الاستثناءات أنه لا يترتب على استقالة العضو سقوط حقه في المعاش أو المكافأة أو خفضها.

^(٣٧) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٣٥٣-٣٦١.

٤ - المحاكم التأديبية**٥ - هيئة مفوضي الدولة****القسم الأول: قسم الفتوى**

يختص قسم الفتوى بمجلس الدولة بإبداء الرأي القانوني في المسائل التي تهم جهات الإدارة المختلفة وتطلب إبداء الرأي بشأنها، ويتكون قسم الفتوى من إدارات تخصصية لجهات الإدارة المختلفة مثل رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة، ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد، كما يضم هذا القسم لجان للفتوى تتكون من رؤساء إدارات الفتوى ذات الاختصاصات المتجانسة، وتختص هذه اللجان بإبداء الرأي في المسائل التي يحلها إليها رئيس إدارة الفتوى.

القسم الثاني: قسم التشريع

يتولى هذا القسم مهمة مراجعة الصياغة القانونية للتشريعات واللوائح وإعداد مشروعات هذه القوانين واللوائح والقرارات التي تحيلها السلطة التنفيذية إلى مجلس الدولة لهذا الغرض، دون التعرض لموضوعها أو ملاءمة إصدارها، وتقضي صياغة التشريعات مراجعتها من حيث الألفاظ والعبارات والمصطلحات القانونية للتأكد من سلامتها من الناحية القانونية واتفاقها من حيث مضمونها مع الغرض المقصود منها.

القسم الثالث: الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

فقد اختص هذا القسم بالمسائل الدولية والدستورية والتشريعية، المسائل التي ترى إحدى لجان قسم الفتوى رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى، المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض، ويكون رأي الجمعية في هذه المنازعات ملزماً للجانبين وغيرها من المسائل الأخرى.

المطلب الثاني**تنظيم مجلس الدولة الفرنسي**

يتكون القضاء الإداري في فرنسا وفقاً للقوانين المنظمة له حالياً من المحاكم التالية^(٣٨):

١ - محاكم نوعية متخصصة**٢ - المحاكم الإدارية**

(٣٨) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤٣ - ٣٤٦.

٣- المحاكم الاستئنافية

٤- مجلس الدولة

ويتكون مجلس الدولة الفرنسي من قسمين: القسم الإداري للفتوى والتشريع، والقسم القضائي للفصل في المنازعات الإدارية.

القسم الإداري

يضم هذا القسم أربع إدارات داخلية للمالية والأشغال العامة والشئون الداخلية والمسائل الاجتماعية، وتختص كل إدارة منهم بإفتاء بعض الوزارات وإعطائها الرأي القانوني في الموضوعات التي تعرض عليها، ويختص القسم الإداري أساساً بالفتوى وإعداد التشريعات وصياغتها.

القسم القضائي

يتولى القسم القضائي مهمة الفصل في المنازعات الإدارية الداخلة في اختصاص المجلس، وبالرغم من اعتلاء مجلس الدولة قمة القضاء الإداري في فرنسا، إلا أنه يباشر عدة اختصاصات قضائية تجعل منه أحياناً بمثابة محكمة نقض.

الخاتمة

مما سبق في هذا البحث يتضح لنا أن الأموال العامة كانت ولا زالت محل اهتمام الكثير من الدول ويعتبر من الأساسي لأي دولة هو ترشيد الإدارة للموارد المالية ويكون ذلك من خلال قانون يكفل هذا وكان ذلك عن طريق القضاء الإداري وهذا هو الذي يحكم علاقة الدولة بمواطنيها وذلك من خلال الحماية التي يقدمها القضاء الإداري للمال العام من خلال مراعاته للمنفعة العامة، ويتضح من خلال ما سبق دور مجلس الدولة وأن له دوراً هاماً في حماية المال العام فكان مجلس الدولة يقيد من سلطة الإدارة في التعاقد، حتى لا تبرم جهة الإدارة تعاقدات تستنزف المال العام.

فإنه القضاء الإداري يدخل في اختصاصات القوانين المتعاقبة المنظمة لعمليات التعاقد والفصل في الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية، في حين أن المناقصة الإدارية هي عمل إداري تعاقدية ومن ثم فإنها بعيدة عن رقابة قاضي الإلغاء، واستخلص من البحث أيضاً ممارسة مجلس الدولة لرقابة الإلغاء على القرارات الإدارية القابلة للانفصال وهي قرارات التي تصدرها الإدارة أثناء إبرام التعاقد.

نتائج البحث

- تطرقنا إلى معرفة القضاء المزدوج وذلك من خلال إنشاء مجلس الدولة وتشكيل المجلس فالمجلس يتم تشكيله من رئيس وعدد من نواب الرئيس والوكلاء والمستشارين المساعدين، والنواب، والمندوبين.
- قد تطور اختصاص القضاء الإداري من اختصاص مقيد أو محدود أو ما يسمى بالقضاء المحجوز، إلى اختصاص عام يشمل سائر المنازعات.
- هناك جهتان تقوم بالوظيفة القضائية وهما جهة القضاء العادي وهي التي تقوم بالفصل في المنازعات المدنية، وجهة القضاء الإداري وتختص بالخصومات القضائية ذات الطبيعة الإدارية.
- تطرقنا إلى تعريف الرقابة وماهية الرقابة ويجب أن تتوافر لكي يتم الحفاظ على المال العام ووجود جهات مختصة هي التي تقوم بالرقابة وذلك من خلال موظفين وأخذنا التعريف اللغوي والاصطلاحي للرقابة، وأخذنا نظام الرقابة وأساليبها فاختلف تنظيم الرقابة القضائية في أعمال الإدارة من دولة إلى أخرى.
- تطرقنا في هذا البحث إلى نظرية القرارات القابلة للانفصال وموقع مجلس الدولة الفرنسي من هذه القضية والأسباب التي تؤدي إلى الطعن في القرارات المنفصلة.
- تطرقنا إلى شروط قبول دعوى إلغاء القرار المنفصل ويجب توافر الشروط لكي يتم قبول دعوى إلغاء القرار المنفصل عن العقد.
- **وتعرضنا أيضا الي صفة الطاعن في دعوى إلغاء القرارات المنفصلة وموقف مجلس الدولة الفرنسي من هذه القرارات في بادئ الأمر .**
- وتحدثنا في هذا البحث عن التطبيقات القضائية على نظرية القرارات القابلة للانفصال وأن هذه القرارات تدخل في العملية القانونية للمتعاقدين، والاختصاص القضائي للقرارات القابلة للانفصال.
- **وتعرضنا أيضا الي أن الإدارة تستخدم الكثير من الوسائل المتعددة لكي تمارس نشاطها وهي تتمثل في الموظفون والوسائل القانونية وهي تتمثل في القرارات الإدارية وذلك لكي يتم الحفاظ على أموال الدولة لذلك قد كلفت القضاء الإداري بهذا الاختصاص.**

المراجع

- (١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٨٦.
- (٢) د. عبد الله حفني، قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- (٣) د. عبد الفتاح حسن، مجلس الدولة، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، دار المعرفة، ١٩٦١م.
- (٤) د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الأولى، مكتبة عبد الله وهبه، ١٩٦٠/٥٩.
- (٥) محمد محي الدين عبد الحميد، المختار من صحاح اللغة، دار السرور، لبنان، د.س.
- (٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الطبعة التاسعة، مطابع السعدني، ١٩٩٦م.
- (٧) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.
- (٨) سيد أحمد محمد جاد الله، سلطة القاضي إزاء العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨م.
- (٩) د. عبد الحميد حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، مجلة مصر المعاصرة، السنة السادسة والستون، العدد ٣٦٢، أكتوبر ١٩٨٥.
- (١٠) د. السيد أبو عيطة، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥م.
- (١١) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ط١، ٢٠٠١م.
- (١٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، السعدني للطباعة، ٢٠٠٧م.
- (١٣) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط٤، ١٩٨٤م.
- (١٤) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢١١ لسنة ١ ق، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة الثانية.

- (١٥) راجع، القضية رقم ١٧١٦ لسنة ٧ ق، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، ص ٣٤٣. وكذلك القضية رقم ٦٤٤ لسنة ٦ ق، المجموعة السابقة، السنة التاسعة، ص ٤٣١.
- (١٦) المادة (١١) من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة.
- (١٧) المادة (١٨) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية.
- (١٨) المادة (١٩٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤م.
- (١٩) أصدر مجلس الدولة في ٢٤ أبريل عام ١٩٦٤م قرارا بخصوص دعوى الإلغاء التي رفعتها شركة لم تكن طرفا في L.T.C حيث أكد أن شركة S.V.P شركة لم تكن طرفا في العقد المبرم بين وزارة البريد وبين العقد، وبالتالي لا يمكنها أن تطلب من قاضي العقد أن يفصل في العقوبات التي تقع أثناء تنفيذ العقد إلا أنها بصفتها من الغير بالنسبة للاتفاقية فقد قبل طعنها أمام قاضي تجاوز السلطة، إذ أن كافة القرارات التي رغم تعلقها بإبرام العقد أو تنفيذه يمكن مع ذلك اعتبارها قرارات قابلة للانفصال.