

PREVIOUS PROCEDURES FOR FILING AN ADMINISTRATIVE APPEAL AND THEIR IMPACT ON THE CONTESTED DECISION (A COMPARATIVE STUDY)

Omar Othman Abakar MUHAMMAD¹

Dr, University of the Holy Quran and Islamic Sciences, Sudan

Abstract

When filing an administrative case before the competent Court, the claimant must follow some obligatory legal procedures. Failure to follow them results in the non-acceptance of the administrative appeal, and these legal procedures are an objective condition and one of the rules of public order, and therefore the court before which the administrative appeal is submitted cannot proceed with it unless The availability of following these procedures, not following them leads to very important legal implications.

This scientific paper deals with a legal and judicial problem, which is how to address the effects of management actions that harm the citizen? In particular, in those countries that do not have the so-called State Council judiciary, which is an independent judiciary that control the work of the administration.

This research paper is entitled: Previous procedures for filing an administrative appeal and its impact on the contested decision(A comparative study) with an introduction that contains the importance of the research, its problem, the comparative analytical positivist methodology, the previous studies and the structure of the research.

In the first topic, the research deals with the concept of the administrative lawsuit and the judiciary concerned with it, in

the second one deals with the legal procedures to be followed to file the administrative appeal, in the third it deals with the effects of following or not following the procedures required to file the administrative lawsuit, and it concludes with results and recommendations.

Key words: Administrative Case, Administrative Appeal, Administrative Annex, Administrative Court, Administrative Grievance.

 <http://dx.doi.org/10.47832/2757-5403.16.30>

¹  omerosman179@gmail.com

الإجراءات السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري وأثرها على القرار المطعون فيه

عمر عثمان أبكر محمد

د، جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية، السودان

الملخص:

قبل رفع الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية ينبغي على رافع الدعوى اتباع بعض الإجراءات القانونية الواجبة بحيث يترتب على عدم اتباعها عدم قبول دعوى الطعن الإداري، وهذه الإجراءات القانونية تعد شرطاً موضوعياً ومن قواعد النظام العام وبالتالي أن المحكمة المرفوع أمامها الطعن الإداري لا تستطيع مواءمة السير فيها إلا بعد اتباع هذه الإجراءات وعدم مراعاتها يترتب آثار قانونية مهمة جداً.

هذه الورقة العلمية تتناول مشكلة قانونية وقضائية وهي كيف تتم معالجة آثار أعمال الإدارة التي تلحق الضرر بالمواطن؟ وعلى وجه الخصوص في بعض البلدان التي ليست لها بما يسمى بقضاء مجلس الدولة وهو قضاء مستقل يعمل على رقابة أعمال الإدارة.

هذه الورقة البحثية بعنوان: "(الإجراءات السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري وأثرها على القرار المطعون فيه) دراسة مقارنة يستهلها الباحث بمقدمة عامة تحتوي على أهمية البحث، ومشكلته، والمنهج البحثي وهو الوضعي التحليلي المقارن، فالدراسات السابقة وهيكل البحث. يتناول المبحث الأول: مفهوم الدعوى الإدارية والقضاء المختص بها، والثاني: يتناول الإجراءات القانونية السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري والآثار المترتبة عنها، وتختتم الورقة بخاتمة مصحوبة بنتائج وتوصيات. ونسال الله لنا التوفيق وصلى الله على نبينا محمد وآله وصحبه وسلم.

الكلمات المفتاحية: ظاهرة الانتحار، التشريعات الوضعية، الشريعة الإسلامية، السلوكيات الإنسانية، الشارع الحكيم.

المقدمة:

قد تنحرف الإدارة عن مسارها الصحيح عندما تقوم بممارسة سلطتها في إصدار القرارات الإدارية تلبية للصالح العام، مما قد يكون سبباً في إلحاق الضرر بالأفراد، من غير قصد أو بقصد، مما يؤدي إلى نزاع بين الإدارة والأفراد، الذي بدوره يتطلب إيجاد آلية تتولى نظر هذا النزاع والفصل فيه، تحقيقاً للتوازن بين سلطة الإدارة في إصدار قراراتها حفاظاً للمصلحة العامة، ومبدأ حماية حقوق الأفراد وصونها من الاعتداء عليها، من هذا المنطلق خص القضاء الإداري سلطة التدخل لمراجعة قرارات الهيئات الإدارية وفق إجراءات محددة طالما كانت تلك القرارات قد أثرت على حقوق ومصالح الأفراد بطريقة غير مشروعة سواء أكانت عدم المشروعة من ناحية موضوعية، أو من ناحية شكلية. وعليه فإن هذا البحث متضمناً الأساسيات التالية:

أسباب اختيار موضوع البحث:

تمثل الإجراءات السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري شرطاً ضرورياً لرفع الطعن الإداري. أن هنالك جهل كبير من قبل الجمهور عن تلك الإجراءات الواجبة الاتباع والتي يمكن أن تتسبب عدم مراعاتها في ضياع حقوق الأفراد وعدم قبول دعواهم لدى المحكمة المختصة. تسلط الضوء على الآثار الناتجة عن تلك الإجراءات السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أن دعوى الطعن الإداري تعد أهم وسيلة لحماية مبدأ المشروعية وحقوق الأفراد من ظلم وانحراف الإدارة عن مسارها، كما أنها تختص بإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات العادية التي تتخذ في عموم الدعاوى الأخرى، والتي تبدأ برفع صحيفة الدعوى للمحكمة المختصة وتقييدها وموالة السير فيها، إلا أن الدعاوى الإدارية لها إجراءات واجبة الاتباع قبل تقييدها أمام جهات إدارية مختصة، وفي آجال وأزمنة محددة مع وجود شروط أخرى، كان لابد من دراستها وتبيينها.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في السؤال الرئيس التالي: هل هنالك إجراءات سابقة لرفع دعوى الطعن الإداري حددها القانون مسبقاً وما الآثار التي تترتب عن إغفالها؟

أسئلة البحث:

ما هي الإجراءات السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري؟ وما هي الجهات التي تقدم إليها؟ ما الآثار القانونية المترتبة عن إغفالها أو مخالفتها؟ ما هي إجراءات دعوى الطعن الإداري؟

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى بيان الإجراءات الواجبة الاتباع قبل رفع دعوى الطعن الإداري أمام المحكمة المختصة. بيان الأثر القانوني لعدم اتباع تلك الإجراءات، ولجوء الطاعن إلى المحكمة مباشرة، دون التقيد بها. موقف المحكمة المختصة، ومصير القرار المطعون فيه، بالنسبة للطاعن، ومدى سلطة المحكمة في معالجة الأمر من عدمها. المحاولة في الإسهام لرفع مستوى الإلمام والتنقيف بإجراءات دعوى الطعن الإداري والخطوات السابقة لرفع صحيفة الدعوى.

منهج البحث:

اتبعت في هذا البحث المنهج الاستقرائي التحليلي الوصفي وذلك بالتطرق إلى المعلومات الثابتة في المصادر وتحليلها ومقارنتها وإعطاء الوصف المناسب لها من جملة التحليلات والمقارنات.

الدراسات السابقة:

لم يقف الباحث على دراسة سابقة تطابق موضوع هذه الدراسة، ولكن هنالك دراسات ذات صلة وثيقة بهذه الدراسة أذكر منها:

1- التظلم الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية الدكتور نجم الأحمد، قسم القانون العام جامعة دمشق الدكتور نجم الأحمد، المجلد 29 العدد الثالث 2013 -

2- مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي دراسة تأصيلية مقارنة رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، للطالب مشيب محمد سعد البقمي 2011.

3- اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراة، جامعة مولود معمري تيزي وزو للطالب بوجادي عمر سنة 2011.

تقسيم البحث: قسم هذا البحث إلى مبحثين اثنين جاءت على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الدعوى الإدارية والقضاء المختص بها.

المبحث الثاني: الإجراءات القانونية السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري والآثار المترتبة عنها.

المبحث الأول

مفهوم الدعوى الإدارية والقضاء المختص بها

هذا المبحث يتناول تعريف الدعوى الإدارية وخصائصها، والتعريف بالقضاء الإداري والتفريق بينه وأنواع الأفضية الأخرى.

أولاً: تعريف (الدعوى الإدارية):

الدعوى الإدارية كمصطلح هي عبارة مركبة من كلمتين، مكونة من كلمة الدعوى، وكلمة الإدارية، والتي تنسب للإدارة، ولإيجاد تعريف للدعوى الإدارية لابد من ربط معنى المصطلحين حتى يمكننا الوصول إلى تعريف المصطلح المركب. فيجب تعريفهما (لغة وقانوناً):

وعليه فإن الباحث يتناولها فيما يلي:

تعريف كلمة (دعوى) لغة:

وردت هذه الكلمة في المعاجم العربية بمعان مختلفة منها:

- 1- كلمة دعوى اسم من الإدعاء، وهو المصدر أي: هي اسم لما يدعى².
- 2- ويطلق هذه الكلمة على الزعم، منه قوله تعالى: (وقيل هذا الذي كنت به تدعون) أي تزعمون، تقول فلان زعم أنه كذا، أي أدعى الشيء الذي نسبه لنفسه
- 3- كما يأتي هذا اللفظ بمعنى الدعاء⁴، ومنه قوله تبارك وتعالى: (و دعواهم فيها سبحانه اللهم وتحيتهم فيها سلام وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين)⁵ أي دعائهم التسبيح لله عز وجل، ويختمون بدعاء الحمد لله رب العالمين.
- 4- وكذلك يطلق هذا اللفظ على التمني والطلب⁶ مثال قوله تعالى: (لهم فيها فاكهة ولهم فيها ما يدعون) أي أن في الجنة ما يتمناه ويطلبه.

تعريف الدعوى في القانون:

لم يقف الباحث على تعريف كلمة الدعوى في القانون المقارن، والسبب أن المشرعين لم يهتموا بوضع نص يعرف الدعوى ظناً منهم بأنها يغلب عليها الطابع الفقهي أكثر من الطابع القانوني، ومع ذلك نجد أن المشرع السوداني قد عرفها، حيث جاء تعريف كلمة الدعوى، فيما نصت عليه المادة (4) من قانون الإثبات السوداني لسنة 1994، إذ عرف الدعوى بأنها: (تشمل أي إجراء تؤخذ فيه البينة أمام المحكمة)⁷.

ومعنى هذا فإن الدعوى وفق هذا التعريف هي الإجراءات التي تتخذ أمام أي جهة سواء أكانت قضائية أو شبه قضائية والتي تحتاج إلى أخذ البينة فيها أمام مجلس القضاء في المستقبل، بحيث لا يشمل أي إجراء لا يحتاج إلى أخذ البينة أمام مجلس القضاء.

إذاً من خلال ما تقدم يمكن القول بأن الدعوى هي ما تعرض على القضاء وأخذ البينة فيها وإن لم تقيد ابتداء أمامها كما هو الحال في الدعوى الجنائية، والتي تتخذ إجراءاتها الأولية أمام النيابة العامة أو الشرطة الجنائية، ومن ثم إحالتها إلى المحكمة لأخذ البينة على الإدعاء.

2. ابن منظور لسان العرب، أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب بيروت دار صادر المجلد الثامن عشر ص 282

3. سورة الملك الآية 27.

4. ابن منظور، لسان العرب، المرجع السابق ص 282

5. سورة يونس الآية 10

6. المجمع الوسيط، مجمع اللغة العربية، إبراهيم مصطفى الزيات المجلد العاشر، ص 287.

7. قانون الإثبات السوداني لسنة 1994، المادة (4).

وكذلك جاء تعريف الدعوى في القانون فيما معناه، مواجهة أي شخص بإجراءات بسبب اعتدائه على حقوق الآخرين، وتجاوز حدوده القانونية، حيث ورد في قانون الإجراءات الجنائية المادة (5) تفسير العبارات والكلمات، وعرفت الدعوى الجنائية بأنها: (يقصد بها مواجهة أي شخص بإجراءات جنائية بسبب ارتكابه فعلاً قد يشكل جريمة)⁸. من خلال هذا النص وإن كان التعريف للدعوى الجنائية بالخصوص، إلا أنه يفهم منه ويستشف معنى الدعوى عامة باعتباره مواجهة أي شخص سواء كان طبيعياً – أو اعتبارياً – بإجراءات وفقاً للقانون بسبب قيامه بفعل أو اعتداء متجاوزاً القانون ولحقه في حرية التصرفات مما تطلب تدخل القضاء لرد الاعتداء والحقوق إلى أهلها متى ما ثبت ذلك بالبينة. وهناك تعريفات فقهية لعبارة الدعوى نذكر منها على سبيل المثال:

1- حيث تم تعريف الدعوى بأنها (سلطة الالتجاء إلى القضاء بقصد الوصول إلى احترام القانون)⁹

2- كما عرفه ديجي الدعوى بأنها (حماية حق لقاعدة مقرر في القانون)¹⁰

و يرى الباحث من خلال ما تقدم أن الدعوى هي: (جميع الإجراءات والوسائل المخولة للأشخاص اتخاذها لدى أي جهة مختصة، في مواجهة أي الشخص، سواء أكان شخصاً طبيعياً، أو اعتبارياً والتي تحتاج إلى أخذ البينة فيها أمام مجلس القضاء وصولاً لاحترام القانون وحماية الحقوق).

تعريف كلمة (الإدارة) لغة:

تعنى كلمة الإدارة لغة: أنها مأخوذة من الفعل (أدار) فهي كذلك (صيغة مزيدة للفعل المجرد دار)، فتقول: أدار يدير إدارة، الفاعل مدير، والمفعول مدار. والدوران يعني الطواف¹¹ وكذلك جاءت بأنها: (و أداره على الأمر حاول إلزامه)¹² وهناك معان كثيرة تشتق من الفعل (دار) منها على سبيل المثال: يقال دير به أو عليه، أدير به: أي أخذ من الدوار من دوار الرأس وتدور الشيء جعله مدوراً¹³ وأدار على الأمر: طلب منه أن يفعله. وأدار العمامة حول رأسه: أي لفها¹⁴

تعريف كلمة (الإدارة) اصطلاحاً عند فقهاء علم الإدارة العامة:

لقد تعددت الآراء حول تعريف مفهوم الإدارة عند فقهاء علم الإدارة. فمنهم من يرى أنها جهود تعاوني جماعي يغطي نشاط المرافق للدولة ويتصل بمصالح الأفراد والأهداف السياسية للدولة¹⁵ ومنهم من يرى أنها تعني جميع العمليات الحكومية التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة¹⁶ كما عرفت الإدارة بأنها الهيمنة على الآخرين لجعلهم يعملون بكفاءة تحقيقاً لهدف موقوت ومنشود¹⁷ وكذلك عرفت الإدارة بأنها عملية التنسيق بين جميع عوامل الإنتاج البشرية وغير البشرية باستعمال وظائف التخطيط والتنظيم والقيادة والإشراف والرقابة، حتى يمكن التوصل إلى الهدف المطلوب وبأقصى كفاية ممكنة¹⁸.

8 . قانون الإجراءات الجنائية لسنة 1991، المادة (5).
9 . د. أحمد أبو الوفاء، المرافعات المدنية والتجارية 1. ص 110.
10 . د. أحمد مسلم، أصول المرافعات المدنية 1. ص 311.
11 . الجرجاني، علي بن محمد السيد الشريف، معجم التعريفات، القاهرة، دار الفضيلة للنشر والتوزيع ص 141
12 . البيهقي، عبد الله ميخائيل، البستان، مكتبة لبنان، بيروت ط 1، 1992، ج 1 ص 367.
13 . ابن منظور، لسان العرب مرجع المجلد. ص 295.
14 . ابن القطاع أبي عثمان سعيد محمد وآخرون، المعجم الوسيط، كتاب الأفعال، القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية 1975، 1. ص 369.
15 . سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، عين شمس، مطبعة عين شمس، ص 17 وما بعدها.
16 . د. محمد كرم علي، د. يوسف حسين بشير، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الخرطوم، جامعة النيلين، ص 11.
17 . محمود عساف، أصول الإدارة، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2006، 11، 13.
18 . كامل المغربي، في أساسيات الإدارة، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1998، ص 19.

من خلال ما تقدم نجد أن هنالك اختلافاً في أساليب التعبير في هذه التعريفات، وكذلك عدم وجود اتفاق على تعريف محدد بشأن هذا المصطلح، وإن كانت جميع هذه التعريفات قد هدفت إلى معنى واحد، وهو تنسيق الجهود لتحقيق أهداف معينة وبكفاءة عالية.

و يرى الباحث أن الإدارة هي (عبارة عن نشاط يمارسه القائد يتم بموجبه القيام بأدوار التخطيط والتنظيم والمتابعة والرقابة والتوجيه بهدف تنفيذ مهام مسندة لآخرين من أجل تحقيق أهداف معينة).

تعريف الدعوى الإدارية:

عرفت بأنها (النظم الذي يرفعه أحد الأفراد ضد الجهة الإدارية أمام القضاء مختصاً القرار الذي أصدرته) 19
كما عرفت الدعوى الإدارية، باستخدام مصطلح الطعن في القرار الإداري، في فقه القانون الإداري، وبعض التشريعات كما جرى تسمية الطعن الإداري بالدعوى الإدارية ومنها على سبيل المثال: ما جاء في التشريع السوداني، حيث عرف الدعوى الإدارية بقوله: الطعن: (يقصد به أى دعوى تقدم من المتضرر من قرار إدارى وفق أحكام هذا القانون) 20.
كما جاء أيضاً أن (الطعن في القرار الإداري دعوى يرفعها صاحب الشأن من الأفراد أو الهيئات أمام المحكمة المختصة طالباً بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، لسبب مخالفتها للقانون من حيث قواعد الاختصاص أو الشكل أو الإجراءات أو الخطأ في تفسير القانون والانحرافات وإساءة استعمال السلطة) 21.
و كذلك عرفت بأنها: (الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة) 22.

وعرفت قضائياً بأن: (دعوى الإلغاء هي دعوى يرمي رافعها إلى الحصول على حكم بإلغاء القرار الإداري النهائي، ولذلك فهي ليست دعوى قاصرة على إعلان حق أو الاكتفاء بتقرير حقيقة. عليه فالحكم الصادر ليس حكماً تقريرياً فحسب بل هو حكم يترتب عليه إلغاء القرار الإداري المعيب) 23.

من خلال هذه التعريفات يمكن تعريف الدعوى الإدارية: بأنها (إجراء يقوم به مختصم القرار أمام جهة قضائية مختصة، في مواجهة السلطة التي أصدرت القرار، إلغاء للقرار أو لتقرير حق له أو حمايته، أو تعويضه وفقاً للقانون).

خصائص الدعوى الإدارية:

الإجراءات أمام القضاء المدني ملك للخصوم، وهي ضمان لمساواتهم أمام القانون والقاضي خفيها. والإجراءات أمام القضاء الجنائي تقي تحقيق العدالة، وهي ضمان لحرية الناس والقاضي أسيرها. أما الإجراءات أمام القضاء الإداري، فهي وسيلة لإعلان الحقيقة و ضمان سيادة القانون والقاضي أميرها. 24

وإن أهم ما يميز الدعوى الإدارية، أنها تنتمي للقضاء العيني، ذلك لأن القصد من تحريكها، هي فحص مشروعية القرار الإداري بصرف النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الطعن، لكونها اختصاصاً للقرار الإداري غير المشروع بقصد حماية مبدأ المشروعية وخضوع القرار الإداري المطعون فيه لحكم القانون 25

وبناءً على ما سلف فإن القرار الصادر من القضاء بإلغاء القرار المطعون فيه يتمتع بحجية مطلقة في مواجهة الكافة على خلاف القضاء الشخصي حيث لا تتجاوز الحجية فيه موضوع الدعوى وسببها وأطراف الخصومة فيها 26.
و عليه يمكن إجمال خصائص الدعوى الإدارية في النقاط التالية:

19 . نداء محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط 2010، ص، 11.

20. قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005، المادة (3).

21 . يوسف حسين محمد بشير، مبادئ القانون الإداري، جامعة النيلين 2011، السودان، ص 121.

22 . الطباخ، شريف أحمد، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا ط 1، 2006، دار الفكر، الجامعي، ص 5.

23 . مجلة الأحكام القضائية لسنة 1981 سابقة، عبدالحمن محمد عبدالله، ضد حكومة جمهورية السودان الديمقراطية وأخر.

24 . د. رهان زريق، نظرية الحكم في القانون الإداري، ط 1 2017. ص 9، 10

25 . د. طعيمة الجرف مبادئ، القانون الإداري، د. طبعة 1962م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 29.

26 . د. طعيمة الجرف، مبادئ القانون الإداري مرجع سابق، ص 29.

1- من حيث موضوع الدعوى:

موضوع دعوى الطعن الإداري هو القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية، بسبب انطوائه عيب من عيوب المحددة في القانون عليه. ولذلك دعوى موضوعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري للمطالبة بإلغائه. ويشترط فقط المصلحة لرافع الدعوى بغض النظر عن حق الشخصي في التعويض.

2- من حيث مدى سلطة القاضي الإداري:

تتركز مهمة القاضي في دعوى الطعن الإداري في فحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وما إذا كان هذا القرار مشوباً بعيب من العيوب التي تجعله قراراً غير مشروع، أم أنه قرار سليم. غير مخالف للقانون. فإذا ثبت للقاضي المختص صحة القرار الطعن الإداري، أن القرار المطعون فيه غير مشروع، فإن سلطته تنحصر في مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه كلياً أو جزئياً²⁷.

ولكن في الدول التي لا تعرف بنظام القضاء المزوج فإنه يمكن للقاضي الإداري الحكم بالتعويض لرافع دعوى الطعن الإداري، بعد الحكم بالإلغاء، إذا طالب ذلك في صحيفة الدعوى، وأثبت أن الأضرار التي أصابته كانت من جراء القرار الإداري المطعون فيه.

ولذلك فإن القول السابق بوصف دعوى الطعن في القرار الإداري فإنها دعوى عينية لا يحرمها من الدخول في نطاق القضاء الشخصي لوجود فكرة الخصوم، كما أنها كغيرها من الدعاوى تحمي المراكز القانونية الذاتية لأصحاب الشأن من الاعتداء عليها من قبل الهيئات العامة بمخالفة القانون. وما يؤكد ذلك السماح لطرف ثالث بالطعن في الحكم الصادر في الدعوى، واستخدام الإدارة نفسها طريق الطعن في القرار الإداري إذا ما صدر الحكم ضدها²⁸.

3- من حيث المواعيد والإجراءات:

يخضع رفع دعوى الطعن الإداري لمواعيد خاصة لا تسري على الدعاوى الأخرى لقد حدد المشرع ميعاداً لرفع دعوى الطعن الإداري وهو ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية أو النشرات أو إعلان صاحب الشأن به. فإذا لم ترفع الدعوى خلال هذا الميعاد سقط الحق في إقامتها وأصبح القرار الإداري محصناً ضد الطعن بالإلغاء.²⁹

ومن ناحية أخرى أوجب المشرع أن يتم التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية قبل رفع الدعوى بحيث ينقطع سريان ميعاد رفع الدعوى بهذا التظلم. فإذا رفعت الدعوى قبل إتمام هذا التظلم الإداري الوجوبي، فإن القاضي يحكم بعدم قبول الدعوى.

4- من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى:

يحوز الحكم الصادر في دعوى الطعن الإداري على حجية مطلقة في مواجهة كافة بحيث يلغي القرار الإداري محل الطعن والذي ثبت للمحكمة عدم مشروعيته، ويزيل آثاره بالنسبة للجميع حيث يتمسك به كل من له مصلحة ولو لم يكن من أطراف النزاع³⁰.

المحكمة المختصة بنظر دعوى الطعن الإداري:

27 . د. مصطفى أبو زيد فهمي، د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التسوية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2005، ص18.

28 . د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول طبعة 1968م، القاهرة، دار النهضة العربية.

ص786

29 . د. محمد محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ط2 منشأة المعارف، الإسكندرية 1968، ص 396 وما بعدها.

30 . د. مصطفى أبو زيد فهمي، د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التسوية، مرجع سابق، ص20

في البلاد التي تتبع نظام القضاء المزدوج، يملك القضاء الإداري وحده حق النظر والفصل في الدعاوى التي ترفع على السلطة الإدارية، ودعاوى إلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها.

أما في السودان فتطبق نظام القضاء الموحد الذي يتبع لنظام وحدة ولاية القضاء لكل الأشخاص على حد سواء، حيث لا فرق بين المواطنين والسلطات الإدارية من ناحية جهة الاختصاص القضائي، ولما كانت المحاكم وفق النظم القضائية متدرجة من حيث المستويات والدرجات، نص المشرع السوداني على جهة الاختصاص القضائي والمحكمة المختصة بنظر دعوى الطعن الإداري. وذلك بقوله:

(يرفع إلى قاضي المحكمة العليا المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء القومي أو وزير قومي.

يرفع إلى قاضي محكمة الاستئناف المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من أي سلطة عامة أخرى غير المذكورة في البند(1)31.

حسب منطوق هذا النص قد خصص قاضيين لنظر الطعون الإدارية، وهما قاضي المحكمة العليا ويختص بنظر الطعون في القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وقرارات الصادرة من مجلس الوزراء القومي أو القرارات التي تصدر من أي وزير قومي.

أما قاضي المحكمة العليا فيختص بنظر الطعون في القرارات الإدارية التي من أي سلطة عامة بخلاف قرار رئيس الجمهورية، وقرار مجلس الوزراء، وقرارات الوزراء الإتحاديين الفردية التي يصدرها منفردا في بشأن وزارته. ويفهم من خلال ما تقدم أن عدم التقيد بنص المادة (4) أعلاه يفضي إلى شطب الطعن وعدم قبوله لعدم الاختصاص القضائي.

31 . المادة (4) من قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005.

المبحث الثاني

الإجراءات القانونية السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري والآثار المترتبة عنها

تتمثل الإجراءات السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري فيما يلي:

أولاً: إجراء التحقق من التصرف الإداري بأنه قرار إداري. وقد عُرف القرار بأنه: (يقصد به القرار الذي تصدره أية جهة بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أى شخص أو أشخاص ويشمل رفض تلك الجهات أو امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة قانوناً باتخاذها)، وعرفته محكمة القضاء المصرية بأنه (إفصاح الإدارة في شكل الذي يتطلبه القانون عن لإرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة) كما عرفه الفقه بتعريفات كثيرة نذكر منها: عرفه دوجي بأنه: (أنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة). وكذلك عرفه بونار بأنه: (كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة) كما أن الفقه العربي قد عرف القرار الإداري، حيث جاء فيه بأنه: (تعبير عن الإدارة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين)³² وكذلك جاء بأنه: (عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد ويحدث أثراً قانونياً)³³

من خلال هذه التعريفات الفقهية سالفة الذكر نستنتج منها أنه يكون التصرف القانوني يكون قراراً إدارياً إذا توافرت فيه الشروط التالية:

1- صدور القرار من جهة إدارية وطنية مخولة لها قانوناً

من أهم خصائص القرار الإداري، وجوب صدوره من جهة إدارية وطنية عامة تتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية. 34، والمقصود بالجهة الإدارية هي تلك الجهة ذات الشخصية الاعتبارية العامة المخولة لها قانوناً مباشرة الوظيفة الإدارية حسب المادة 23 من قانون المعاملات المدنية لسنة 1984، وهي الدولة والمؤسسات العامة وغيرها والمنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية، والشخصية الاعتبارية قد تكون عامة ويراد بها الدولة والأجهزة والوحدات الحكومية والمجالس المتخصصة المهنية والفنية، والتالي لا يعد أي عمل قانوني أو تصرف صادر من جهة غير إدارية قراراً إدارياً بالمعنى القانوني³⁵، ذلك وقد تكون الشخصية الاعتبارية خاصة والتي تكون من تكوين الأفراد، إذ تخضع هذه الأجهزة لقواعد القانون الخاص³⁶.

إلا أننا نرى أن اصطلاح (السلطة عامة) الوارد في قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996 الملغي هو أدق من اصطلاح (جهة إدارية) الوارد في القانون النافذ لأن هذه السلطة العامة قد تكون جهة حكومية أو شبه حكومية وقد تكون هيئة مستقلة يمنحها القانون سلطة إصدار القرار.

والسلطة العامة التي تصدر القرار قد تكون جهة تصدر القرار بإرادة منفردة أو بوصفها جهة فصل في نزاع بين طرفين يتخاصمان أمامها.

2- أن يصدر القرار الإداري بإرادة منفردة:

يقصد بذلك أن يصدر العمل القانوني من جانب واحد، وهو السلطة الإدارية المخولة لها دون مشاركة أي جهة أخرى، وبالتالي لا يعد قراراً إدارياً العمل القانوني الذي يتكون من إلتقاء إرادتين أو أكثر. مثل العقد الإداري³⁷.

32 . د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف 1990، ص 49.

33 . د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، 1980، ص 397.

34 . عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 151.

35 . نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، الدار العلمية، ودار الثقافة، عمان الأردن ط1، 251.

36 . يوسف حسين محمد بشير، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص

37 محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، دار المعارف، الإسكندرية 1967، ط2، ص 1013

2- أن يرتب القرار الإداري آثاراً قانونية معينة

يتميز القرار الإداري بأنه يرتب آثاراً قانونية معينة، فإذا لم يكن للقرار ذلك الأثر القانوني يعتبر من الأعمال المادية. ويتمثل الأثر القانوني للقرار الإداري في إنشاء مركز قانوني جديد لم يكن موجوداً من قبل أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم بالفعل، متى ما كان هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً.

والمركز القانوني هو مجموعة الحقوق والالتزامات المتعلقة بفرد من الأفراد وتحميه الهيئة الاجتماعية عن طريق القسر والإرغام كمركز الدائن أو المدين والموظف العام.

وبناء على ذلك فإن الأعمال التحضيرية التي تسبق صدور القرار الإداري لا تعد قرارات إدارية لأنها لا تنتج آثاراً قانونية³⁸، ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، كالأوامر والتعليمات المصلحية التي تصدر من الإدارة لمجرد تطبيق القانون. والأعمال التي تستهدف إثبات حالة معينة، والآراء الاستشارية والمقترحات لأنها غير ملزمة أو مجرد إجراء تمهيدي. كما لا يشترط في القرار الإداري أن يفرغ في شكل أو إناء معين إلا إذا تطلب القانون ذلك³⁹.

3- أن يكون القرار الإداري قراراً نهائياً:

يقصد بنهائية القرار الإداري صدوره من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، أي أنه قابل للتنفيذ بمجرد صدوره أي أنه قد استكمل كل المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره.

ونلخص من خلال ما تقدم أنه إذا لم تتوفر هذه الشروط في تصرف الإدارة، فلا يكون ذلك قراراً إدارياً يمكن الطعن فيه أمام القاضي الإداري المختص، إلا فيكون مصير دعوى الطعن فيه الشطب ورفض الطلب وعدم قبوله عملاً بنص المادة (4) من قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005، بسبب عدم وجود القرار الإداري، وفق الشروط أنفة الذكر.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث جاء فيه: (يجب لكي يعد القرار إدارياً أن تتوفر له مقومات القرار الإداري وهي - أن ينشئ حالة قانونية جديدة أو مركز قانوني جديد لم يكن موجوداً من قبل تترتب عليه آثار قانونية)⁴⁰. ونخلص مما تقدم أن الأثر القانوني للطعن في أي تصرف للإدارة لم تتوفر فيه الشروط أنفة الذكر فإن مصيره الرفض وعدم القبول، بحجة عدم وجود قرار إداري قابل للطعن.

ثانياً: إجراء التأكد من شرط المصلحة للطاعن:

يعتبر وجود مصلحة شخصية لرافع دعوى الطعن الإداري شرطاً أساسياً لقول الدعوى أمام القاضي أو المحكمة المختصة، إذ أنه شرط عام لقبول الطعن، يجب أن تتوفر في جميع الأحوال، وإلا حكم القاضي الإداري بعدم قبول الطعن لانعدام المصلحة،

ولذلك أوجب القانون على القاضي الإداري عند رفع دعوى الطعن أمامه أن يتحرى قبل رفع الدعوى التأكد من وجود مصلحة شخصية مباشرة للطاعن في إلغاء القرار الإداري المطعون. والمصلحة الشخصية للطاعن، هو الحالة القانونية الخاصة بالطاعن بالنسبة للقرار المطعون فيه والذي من شأنها أن تكون مؤثراً في مصلحته الذاتية تأثيراً مباشراً. وإضافة عن ذلك يجب أن تكون هذه المصلحة محمية في القانون⁴¹.

وهناك خلاف حول الصفة والمصلحة هل هما مترادفان لمعنى واحد أم لكل كلمة مدلولها ومعناها الخاص، لقد انتقل هذا الخلاف بشكل أقل إلى مجال دعاوى الإدارية، إذ يرى جانب من الفقه الإداري والقانون العام، أن الصفة شرط لازم ومستقل عن شرط المصلحة في طلب دعوى الإلغاء، وأنه إذا انتفت الصفة كانت الدعوى غير مقبولة، ويجوز إبداء هذا الدفع في أية حالة كانت عليها الدعوى.

38 . ماهر صالح الجبوري، القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، ط1، 145.

39 . أ.د. بسن عمر يوسف، مستقل القضاء الإداري في السودان، ط1، المصرية للنشر والطباعة، القاهرة، ص 151.

40 . حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2644.34ق - جلسة 24.4.1990.

41 . د. مصطفى أبو زيد فهمي، د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التسوية، مرجع ساق ص 87.

إلا أن غالبية الفقهاء في القانون العام في فرنسا ومصر يؤيدون ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة المصري من اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، حيث تتوفر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة، مادية كانت أو أدبية لرافع الدعوى، ولا يشترط استناد هذه المصلحة على حق.

وهذا ما أرسته محكمة القضاء الإداري في مصر في السنوات الأولى لإنشائها، حيث جاء في حكمها: (و من حيث أن الصفة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية لمجازة حدود السلطة تندمج في المصلحة، لا فتتوفر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرارات الإدارية المذكورة، سواء كان رافع الدعوى هو الشخص الذي صدر بشأنه القرار المطعون فيه أم غيره. ومن حيث أن القاعدة المتقدمة مؤسسة على طبيعة هذه الدعاوى، ومن أنها دعاوى عامة وموضوعية، القصد منها تصحيح الحالات القانونية بإزالة كل أثر قانوني للقرارات غير المشروعة والمخالفة للقانون. 42

ويفهم مما سلف أن قبول دعوى الطعن الإداري منوط بتوافر المصلحة الشخصية لرافعها، ويتسع شرط المصلحة لأن رافعها في حالة قانونية بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن يؤثر القرار الإداري على مصلحته.

وأثر انتفاء شرط المصلحة في الدعوى الإدارية هو رفض الدعوى وشطبها في مواجهة المطعون ضدها، لانعدام المصلحة، ويجوز إبداء هذا الدفع في أية حالة تكون عليها الدعوى، ويمكن للمحكمة أن تثيرها من تلقاء ذاتها بحكم رقابتها للقرار المطعون فيه ولو لم يثرها المطعون ضدها.

وهذا ما أكدته حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث جاء فيه: (يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يتوفر في رافعها شرط المصلحة ويتعين توافر هذا الشرط وقت رفع الدعوى لحين الفصل فيها، والدفع بانتفاء المصلحة لا يؤثر فيه التأخير في إبدائه إلى ما بعد مواجهة الموضوع ويجوز إبداءه في أية حالة كانت عليها الدعوى) 43.

ثالثاً: إجراء التظلم الإداري:

نصت المادة (7) البند (1) الفقرة (ب) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م على استنفاد طرق التظلم الإداري، إذ جاء فيه: (لا يقبل الطعن في القرار الإداري إذا لم يستند مقدم الطلب كافة طرق التظلم المتاحة له بموجب القانون).

وكذلك نصت المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 على أنه: (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء - ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به).

وينقطع سريان الميعاد بالتظلم للهيئات الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبيت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض التظلم.

ويكون ميعاد رفع الدعوى الطعن في القرار موضوع التظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

والثابت أن فحوى المادة الخامسة 2005 قد أخذ من فحوى تلك المادة من القانون المصري 44

ويتضح من النصين السابقين في المادة (5) من قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005 والمادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري أنهما يقرران أربعة أمور، وهي:

- 1- إن خلال ميعاد الطعن يستطيع الطاعن بالتظلم إلى الإدارة التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية.
- 2- يجب على الإدارة البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وقبل انقضائها، وإذا انقضت المدة دون رد من الإدارة فيعتبر ذلك رفضاً للتظلم.

42 . حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 15. 12. 1948 في القضية رقم 16 لسنة 12 قضائية، مجموعة الأحكام، السنة الثالثة، ص 172.

43 . حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم 1117 لسنة 29 ق جلسة 10.2.1987.

44 . أ. ديس عمر يوسف، مولانا محمد على خليفة. القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الطبعة الأولى 2009، ناس للطباعة والنشر القاهرة، ص 190 - 191.

3- رفض التظلم يجب أن يكون مسبباً وفق قانون مجلس الدولة المصري، بينما لم ينص القانون القضائي الإداري السوداني على تسبب رفض التظلم الإداري، بل اعتبر أن عدم فصل الجهات الإدارية فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها رفضاً للتظلم⁴⁵.

4- يكون رفع دعوى الطعن خلال ستين يوماً بعد انقضاء الستين يوماً المقررة للرد على التظلم.

ومعنى التظلم الإداري هو: (أن يصدر قرار إداري معيب، أو غير ملائم على الأقل، فيتقدم أحد الأفراد ممن يسهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئيسية، طالباً سحبه، أو تعديله)⁴⁶.

وكذلك عُرف بأنه: (التجاء صاحب الشأن الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب، مستهدفاً إلغائه، أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد المقررة)⁴⁷.

كما عُرف القرار الإداري بأنه: (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون)⁴⁸.

والتظلم يكون في شكل التماس لمصدر القرار ويكون في صورة تظلم رئاسي إذا قدم إلى رئيس من أصدر القرار أو الجهة الرئيسية التابع لها جهة إصدار القرار.

و الأصل أن الطاعن ليس ملزماً قانوناً بالتظلم من القرار الإداري الذي يريد الطعن فيه بالإلغاء حيث يستطيع رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ الإعلان أو النشر أو العلم اليقيني، ما عدا حالات التظلم الوجوبي المنصوص عليها، وفق القانون.

مما تقدم يمكن أن نقول بأن التظلم الإداري هو طلب يقدمه صاحب الشأن لجهة الإدارة يعبر فيه عن تعرضه للظلم والإضرار، جراء القرار التي أصدرته، ملتصقاً فيه الإدارة بإعادة النظر ورفع الظلم والإضرار، وذلك بسحب القرار أو تعديله.

وأثر عدم انتفاء طرق التظلم، يؤدي إلى رفض الدعوى وشطبها إيجابياً، خاصة في حالة التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الإلغاء، إذ أن الغرض منه تحقيق أهداف معينة تتمثل في إنهاء المنازعات بالطرق الإدارية السلمية – التسوية أو السحب – وتيسير سبل استرداد صاحب الشأن لحقه وتخفيف العبء على القضاء.

وهذا ما أكده القضاء، إذ أن تقديم المتظلم لبيانات مرفقة بتظلمه تفيد علمه الشامل للقرار المطعون فيه، وأن فوات مواعيد التظلم بعد ذلك يؤدي إلى عدم قبول الدعوى، على أساس ذلك⁴⁹.

إلا أن التظلم ليس واجباً في جميع الأحوال، لقد نص القانون الإداري السوداني لسنة 2005 في المادة (4) البند (3) الفقرة (د) ما يفهم منه ذلك، إذ جاء فيها: تتضمن العريضة المذكورة في البندين (1) و(2) بالإضافة إلى البيانات العامة التي تشتمل عليها عريضة الدعوى الآتي: تاريخ التظلم ونتيجته إذا كان القرار المطعون فيه مما يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية مختصة، وكذلك جاء المادة (5) البند (2) منه، يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة من تاريخ الفصل نهائياً في التظلم. ومعنى ذلك أن التظلم الإداري له حالتان:

الأولى: وهو التظلم الوجوبي والذي لا بد من التقيد به أمام الجهات الإدارية قبل رفع دعوى الطعن الإداري أمام المحكمة المختصة. والأثر القانوني المترتب على عدم مراعاة قيد التظلم هو شطب الطعن إيجابياً لعدم استنفاد طرق التظلم المقرر قانوناً.

هذا ما أكدته سابقة دينق دينق وآخرين ضد حاكم الإقليم الشرقي حيث جاء فيها: أن خلو عريضة الطعن من بعض البيانات التي يجب أن تشتمل عليها بموجب المادة 309 إجراءات مدنية لسنة 1983 م مثل استنفاد طرق التظلم إدارياً، يوجب إصدار أمر بعدم قبولها شكلاً⁵⁰.

45 . راجع في ذلك قانون مجلس الدولة المصري المادة 24، وقانون القضاء الإداري السوداني المادة 5.

46 . سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، عام 1986. ص 533.

47 . محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المماكة الأدرنية الهاشمية والإمارات المتحدة. رسالة ماجستير، الشرق الأوسط عام 2009 ص 24.

48 . د. ماجد راغب الحلو القضاء الإداري، منشورات دار المطبوعات الجامعية في الإسكندرية، عام 1985، ص 325.

49 . حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 444 لسنة 16 ق جلسة 17.3م 1994.

50 . ع ط أ . 11 . 1988 . المجلة الإلكترونية للأحكام القضائية السودانية 1988 .

ثانياً: التظلم الجوازي: لم يكن وجوبياً لمخاصمة جميع القرارات التي تصدر من الجهات الإدارية المختلفة، بل أن بعض القرارات يكون التظلم الإداري فيها جوازياً، كالقرارات التي تصدر من رئيس الهرم الإداري في الدولة، فإن الالتماس الذي يقدم إلى مصدر ذلك القرار يكون جوازاً وليس وجوبياً، أي بمعنى إذا تقدم الطاعن في القرار بعريضة دعواه إلى المحكمة الإدارية دون التقيد بذلك التظلم، فلا أثر على مصير دعواه من حيث الشطب والرفض. بل تصرح الدعوى إذا التزم باقي شروط رفع دعوى الطعن الإداري.

ثالثاً: إجراء إرفاق صورة القرار عند الطعن:

تنص المادة (4) الفقرة (هـ) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005 على أنه يرفق صورة من القرار المطعون فيه والمستندات المؤيدة للطعن ترفق بالعريضة.

هذا لأن الفصل في دعوى الطعن الإداري يستند أصلاً على القرار الإداري ومنطوقه وفحواه، كما أن الفصل في الطعن يقتضي وجود المستندات – إن وجدت – وربما يصدر قرار القاضي الإداري استناداً لتلك المستندات دون الحاجة إلى سماع الدعوى، من أطراف وشهود، ما لم يتطلب الفصل العادل في دعوى الطعن سماع أطرافها وشهودهم. ولكن قد لا يستطع الطاعن إرفاق صورة القرار بسبب تعذر الحصول عليه من قبل الجهة الإدارية المطعون ضدها. ففي هذه الحالة قد عالج القانون الإداري لسنة 2005 السوداني هذا الأمر، إذ أوجب على الجهة الإدارية بأمر من القاضي الإداري تسليم صورة القرار المطعون فيه للطاعن.

هذا ما أكدته نص المادة (4) البند (4) حيث جاء فيها: إذا رفضت الجهة الإدارية تسليم الطاعن أو لم تمكنه من الحصول على صورة من القرار الإداري المراد الطعن فيه على القاضي المختص قبول العريضة وإصدار أمره للجهة الإدارية بتسليم الطاعن صورة من ذلك القرار.

وفقاً لما تقدم نرى أن وجود القرار المطعون فيه مهماً أمام القاضي في ملف دعوى الطعن الإداري حتى يتثنى له فحصه والتأكد منه. وإلا لما أوجب القانون على القاضي بإصدار أمره للجهة الإدارية بتسليم الطاعن صورة من القرار لإيداعه بالمحضر. لذلك يرى بعض الشراح أن الأمر بتسليم الصورة للطاعن نفسه غير موفق، بل يجب على المحكمة أن تطلب بنفسها صورة القرار المطعون فيه من الجهة الإدارية التي اتخذت القرار، خشية التماطل والتأخير الذي يلحق الضرر بالطاعن⁵¹.

وهذا ما أكدته سابقة فتح الله بطرس ضد وزارة المالية، إذ جاء فيها: لا تستقيم الدعوى الإدارية في غياب القرار الإداري المطعون فيه إذ من الضروري إرفاقه، ولكن قد يحدث في بعض الحالات أن لا يكون في وسع المدعي إرفاقه، كأن يكون القرار المطعون فيه شفهياً، أو كأن لم يتمكن المدعي من الحصول عليه من الجهة الحكومية المختصة، في هذه الحالات يجب الإشارة في عريضة الدعوى إلى ذلك القرار ويثبت بأفضل البيانات المتاحة⁵².

رابعاً: إخطار وزير العدل:

نصت المادة (33) الفقرة (4) من قانون الإجراءات المدنية السوداني على أنه: (لا يجوز رفع دعوى ضد أي جهاز من أجهزة الدولة حسبما هو معرف في البند (5) أو ضد موظف عام عن فعل نسب إليه بصفته أو أثناء قيامه بواجبات وظيفته أو بسببها، إلا بعد أن يقوم المدعي بإبلاغ وزير العدل أو من ينوب عنه في مكاتب النيابة العامة بالنية في رفع الدعوى بعريضة واضحة ومختصرة تتضمن كافة البيانات المطلوب توافرها في عريضة الدعوى وبعدد كاف من الصور ويمضي شهران من تاريخ ذلك التبليغ ما لم يأذن وزير العدل أو من ينوب عنه في رفع الدعوى أو المضي في إجراءات رفعها قبل انتهاء تلك المدة).

وبناء على ذلك وإعمالاً لهذا النص أعلاه، قد نص قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005 على أنه: (ينقطع سريان الميعاد المنصوص عليه في البنود (1)، (2) و(4) إذا أبلغ المدعي وزير العدل بنيته في رفع الدعوى على الوجه المبين في المادة (33) (4) من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983).

51 . أ. ديس عمر يوسف، مولانا محمد على خليفة. القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، مرجع سابق، ص 178.
52 . طعن بالنمرة م ع . ط أ س . 10.1991م، فتح الله بطرس ضد وزارة المالية وآخرين، المجلة الإلكترونية للأحكام القضائية السودانية 1991.

إلا أن إخطار وزير ليس واجباً في جميع الأحوال لقد نص القانون الإداري السوداني لسنة 2005 على استثناء حالة دعوى الإلغاء فقط من إخطار وزير العدل، إذا كان طلب الطاعن مقتصر على إلغاء القرار الإداري فحسب دون أن يكون هنالك طلب تعويض مع طلب الإلغاء.

وهذا ما أكدته نص المادة (11) من القانون الإداري السوداني لسنة 2005 حيث جاء فيها: فيما عدا ما نص عليه هذا القانون يتبع في رفع الطعن والفصل فيه الإجراءات المقررة لرفع الدعوى والفصل فيها بموجب أحكام قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983 ويستثنى من ذلك تطبيق المادة (33) منه إذا اقتصر طلبات الطاعن فقط على طلب إلغاء القرار الإداري.

ومؤدى ذلك، فإذا تقييد الطاعن بنص المادة (33) البند (4) وكان طلبه في دعوى الطعن مقتصر على إلغاء القرار الإداري فحسب، وأدى ذلك إلى فوات ميعاد الطعن المقرر — وهي ستون يوماً — فلا يستفيد الطاعن من دفعه بالنقيد بنص المادة موضوع التعليق، وأن الأثر القانوني في هذه الحالة هو شطب الدعوى ورفضها إيجازياً، بسبب فوات ميعاد الطعن المقرر قانوناً، لأن نص المادة (11) آفة الذكر كان واضحاً بالاستثناء، فلا يحتاج إلى تفسير ولا تأويل.

النتائج:

- 1- إن الإجراءات السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري، يقصد بها، تلك الخطوات العملية التي يتخذها مختصم القرار الإداري بموجب القانون والتي تكون قبل تقييد الدعوى الإدارية أمام المحكمة المختصة.
- 2- أنه يشترط لرفع دعوى الطعن الإداري، وجود قرار إداري معيب، سواء كان الغرض من الدعوى إلغاء القرار الإداري فحسب، أو الإلغاء مع التعويض.
- 3- أن هنالك آجال ومدد وإجراءات لا بد من مراعاتها واتخاذها وجوباً، قبل رفع دعوى الطعن الإداري.
- 4- أنه لا يوجد في نظام القضاء الإداري السوداني، قانون إجراءات خاص لدعوى الطعن الإداري.
- 5- قانون القضاء الإداري السوداني، ألقى الطاعن من اتخاذ بعض الإجراءات السابقة لرفع الطعن الإداري، تعبا لطلباته في مخاصمة القرار.
- 6- أن للقاضي الإداري المختص سلطة معالجة إغفال بعض الإجراءات السابقة، وفقاً لقواعد العدالة، وتحقيق التوازن ومبدأ المساواة بين الخصوم.
- 7- أن هنالك آثار مهمة للإجراءات السابقة لرفع دعوى الطعن الإداري، فإن مراعاتها يعزز موقف الطاعن ويؤدي إلى قبول الطعن، أما إغفالها فسوف يؤدي إلى شطب الطعن شكلاً وعدم النظر فيه موضوعياً.

التوصيات:

- 1- وضع قانون إجراءات قضاء إداري خاص في السودان، ومستقل عن قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983.
- 2- نشر الوعي والإلمام بإجراءات الدعوى الإدارية عبر الوسائل المختلفة حتى يكون الجمهور ملماً بتلك الإجراءات.
- 3- النص على عدم اشتراط إخطار وزير العدل بعد التقدم بالتظلم للجهات الإدارية العليا، على أن يلزم أن آخر جهة متظلم إليها برفع التظلم إلى وزير العدل وإخطاره.
- 4- تدريب القضاة المختصين بنظر الطعون الإدارية، وعدم تكليفهم وإزحامهم بنظر أي دعوى أخرى، غير الدعاوى الإدارية.
- 5- مشاركة المستشارين القانونيين من قبل مديرو الإدارات، لأخذ رأيهم الفني وبيان الموقف القانوني عند عزمهم لاتخاذ القرارات الإدارية.

المصادر والمراجع:

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: المعاجم اللغوية.

- ابن القطاع أبي عثمان سعيد محمد وآخرون، المعجم الوسيط، كتاب الأفعال، القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الإمبرية 1975
- ابن منظور لسان العرب، بيروت دار صادر ج18
- البستاني عبدالله ميخائيل، البستان، مكتبة لبنان، بيروت ط1 1992، ج1.
- الجرجاني، على بن محمد السيد الشريف، معجم التعريفات، القاهرة، دار الفضيلة للنشر والتوزيع

ثانياً: المراجع القانونية

- أحمد أبو الوفاء، المرافعات المدنية والتجارية.
- محمد كرم علي، د. يوسف حسين بشير، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الخرطوم، جامعة النيلين
- أ. ديس عمر يوسف، مولانا محمد على خليفة. القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الطبعة الأولى 2009، ناس للطباعة والنشر القاهرة
- إبراهيم مصطفى الزياد، المجمع الوسيط، مجمع اللغة العربية ج10.
- أحمد مسلم، أصول المرافعات المدنية.
- رهان زريق، نظرية الحكم في القانون الإداري، ط1 2017.
- سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف 1990
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول ن، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، عام 1986.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، عين شمس، مطبعة عين شمس.
- شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1 1980
- الطباخ، شريف أحمد، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا ط، 1، 2006، دار الفكر الجامعي
- طعيمة الجرف مبادئ، القانون الإداري، د. ، طبعة 1962م، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2
- كامل المغربي، في أساسيات الإدارة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1998
- ماجد راغب الحلو القضاء الإداري، منشورات دار المطبوعات الجامعية في الإسكندرية، عام 1985
- ماهر صالح الجبوري، القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، ط1.
- مجلة الأحكام القضائية لسنة 1981 سابقة، عبدالحمين محمد عبدالله، ضد حكومة جمهورية السودان الديمقراطية
- محمد خليفة أجيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات المتحدة. رسالة ماجستير، الشرق الأوسط عام 2009
- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، دار المعارف، الإسكندرية 1967، ط2
- محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول طبعة 1968م، القاهرة، دار النهضة العربية.
- محمد محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ط2 منشأة المعارف، الإسكندرية 1968
- محمود عساف، أصول الإدارة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2006

- مصطفى أبو زيد فهمي، د. ماجد راغب الحلوة، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التسوية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2005.
- نداء محمد الأمين، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط 2010م.
- نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول الدار العلمية، ودار الثقافة، عمان الأردن ط1، .
- يوسف حسين محمد بشير، مبادئ القانون الإداري، جامعة النيلين 2011، السودان

رابعاً: القوانين.

- قانون الإثبات السوداني لسنة 1994
- قانون الإجراءات الجنائية لسنة 1991
- قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005
- قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005.