



## النظام القانوني لمجلس الدولة

المدرس المساعد احمد سندس فخري<sup>١</sup>، المدرس الدكتور سيف سعد مهدي<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> جامعة ابن سينا للعلوم الطبية والصيدلانية، بغداد، العراق.

[Ahmad.alaraji@ibnsina.edu.iq](mailto:Ahmad.alaraji@ibnsina.edu.iq)

<sup>٢</sup> جامعة ابن سينا للعلوم الطبية والصيدلانية، بغداد، العراق.

[Saifsaad19@ibnsina.edu.iq](mailto:Saifsaad19@ibnsina.edu.iq)

### المستخلص

وضعت معظم الدساتير الاسس العامة التي تكفل الحقوق والحريات للأفراد وهذه الحقوق والحريات يجب ان يقابلها ضمانات لغرض منع تعرضها للانتهاكات سواء كانت الانتهاكات من الافراد او الدولة ومن اهم هذه المؤسسات التي تكفل الحقوق والحريات هي مجلس الدولة ولدراسة هذا الموضوع اهمية كبيرة تتمثل في حماية الموظفين من انتهاكات الإدارة وضمان التطبيق السليم للقانون من خلال تجنب التفسير والتطبيق الخاطئ للقانون مما يعزز ثقة الافراد بالمؤسسات العامة.

### الكلمات المفتاحية

المال العام، العقود الادارية، العقوبات التأديبية، مجلس الدولة، القرار الإداري.



## The Legal System of the Council of State

Asst. Lecturer Ahmed Sundus Fakhri<sup>1</sup>, Lecturer Dr. Saif Saad Muhaidi<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ibn Sina University of Medical and Pharmaceutical Sciences, Baghdad, Iraq

[Ahmad.alaraji@ibnsina.edu.iq](mailto:Ahmad.alaraji@ibnsina.edu.iq)

<sup>2</sup> Ibn Sina University of Medical and Pharmaceutical Sciences, Baghdad, Iraq

[Saifsaad19@ibnsina.edu.iq](mailto:Saifsaad19@ibnsina.edu.iq)

### Abstract

Most of the constitutions have laid down the general foundations that guarantee the rights and freedoms of individuals, and these rights and freedoms must be matched by guarantees for the purpose of preventing their exposure to violations, whether the violations are by individuals or the state, and the most important of these institutions that guarantee rights and freedoms is the Council of State .

### Keywords

Public Fund, Administrative Contracts, Disciplinary Penalties, Council of State, Administrative Decision



## المقدمة

قد تتعرض الدول لظروف استثنائية تتطلب من الإدارة القيام بإجراءات استثنائية لمواجهة الاخطار المحتملة ولما كانت هذه الاجراءات تهدر الحقوق والحريات فلا بد من وجود تنظيم دستوري وقانوني لهذه الظروف فالحقوق والحريات تتباين الدولة في اساليب التنظيم الدستوري لها من النص عليها في متن الدستور او مقدمته او الديباجة او تنظمها في شكل مستقل مثل الاعلانات الخاصة بحقوق الانسان حيث يمارس مجلس الدولة حماية الحقوق والحريات من خلال الاختصاصات المتعددة الممنوحة له مثل الاختصاص الإفتائي بناء على طلب دوائر الدولة المختلفة او من خلال ممارسة الاختصاص القضائي المتمثل بمراقبة مشروعية القرارات الادارية والرقابة على اعمال الادارة.

### اولاً/ موضوع البحث:

مجلس الدولة يمارس العديد من الوظائف منها القضاء الاداري والافتاء وابداء الرأي وتدقيق مشروعات القوانين والوظيفة القضائية للمجلس باعتبارها احدى الاختصاصات التي يمارسها مجلس الدولة الى جانب الوظيفة الاستشارية التي تحتل مكان مرموق من الناحية العملية يتمثل بتقديم المشورة القانونية وابداء الرأي كذلك يقوم المجلس بإصدار فتاوى تنطوي على حل او حسم النزاع الذي يحدث بين الوزارات او بين دوائر الدولة المختلفة في المسائل القانونية التي تعرض عليه او تحدث اثناء تأدية الوظيفة العامة وقد تنطوي الفتوى على وضع حلول حول التردد في اتخاذ قرار تروم اتخاذه احدى دوائر الدولة او تفسير او ايضاح احد الاحكام، المجلس يقدم الى دوائر الدولة العديد من الخدمات في المجالات القانونية المختلفة الامر الذي يسهل على هذه الجهات اتخاذ القرارات الادارية الصحية وعدم الوقوع في الخطأ في تطبيق القانون.

### ثانياً/ أهمية البحث:

ان مجلس الدولة يمثل الوقاية في تطبيق القانون على الافراد فيمكن من خلاله اتباع السياقات القانونية الصحية من قبل دوائر الدولة بالرجوع عند غموض نص مادة او حكم قانوني معين الى مجلس الدولة وطلب تقديم المشورة القانونية او ابداء الرأي تجنب الخطأ في تطبيق القانون فالخطأ التي ترتكبه دوائر الدولة في تطبيق القانون يؤدي الى الحاق الاضرار بمصالح الجمهور، وبذلك فان هذا الموضوع يعد من المواضيع الحيوية في القانون الاداري وفي حياة المجتمع.

### ثالثاً: أهداف البحث:

يهدف البحث للوقوف على مفهوم مجلس الدولة واختصاصاته ومناقشة سبل قيام المجلس في تقديم خدماته والتحديات التي تعترض عمله والتي توجب على الدولة تقديم كافة التسهيلات من اجل قيام المجلس بمهام عمله على الوجه المطلوب ومن ثم نبين النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها بهدف تسليط الضوء على المشاكل والعقبات التي تواجه هذا النظام.



#### أربعاً/ اشكالية البحث:

ان المشكلة العملية للموضوع تتمثل في مدى توفر عنصر الالزام للأطراف طالبة المشورة القانونية او ابداء الراي وهل تكون تلك الجهات الحكومية ملزمة بتطبيق الفتاوى الصادرة من مجلس الدولة ومدى اهمية فرض تطبيق المشورة القانونية او الفتوى المقدمة وهل تعد الفتاوى التي يقدمها مجلس الدولة لمختلف الجهات القانونية هي مجرد استئناس لطالب الفتوى او الراي ولماذا اخرج مجلس العقود الادارية من اختصاصه على خلاف ما هو مستقر عليه في مختلف دول العالم.

#### خامساً/ منهج البحث:

لكل بحث علمي طبيعته مختلفة، كما ان مناهج البحث العلمي وادواته تختلف من دراسة الى اخرى، لذلك فقد تم اعتمادنا في دراسة هذا البحث على ثلاثة مناهج مختلفة بهدف اقناع موضوع البحث والالمام بجوانبه المختلفة، ولتحقيق هذه الغاية اتبعنا ما يلي:

١. المنهج المقارن: حيث يقوم هذا المنهج على اجراء دراسة مقارنة بين مواقف التشريعات والقوانين في بعض الدول محل الدراسة.

٢. المنهج التحليلي: يقوم هذا المنهج العلمي على تحليل الآراء الفقهية ومناقشتها والوقوف على أحدث مواقف التشريعات واستنباط النتائج العلمية.

٣. المنهج التطبيقي: ان بحث موضوع النظام القانوني لمجلس شورى الدولة لا يعالج مسائله نظرية، إنما يعالج مسائله موجودة على ارض الواقع، وبذلك سوف نعزز البحث بمجموعة من القوانين التي عالجت الموضوع في الدول محل دراسة.

#### سادساً/ خطة البحث:

تنقسم خطة بحثنا على ثلاث مطالب تسبقها مقدمة وتليها خاتمة وذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول: نشأة واختصاصات مجلس الدولة.

المطلب الثاني: شروط قبول الدعوى امام مجلس الدولة.

المطلب الثالث: طرق الطعن ضد الاحكام الصادرة من مجلس الدولة.



## المطلب الأول: نشأة واختصاصات مجلس الدولة

يعد مجلس الدولة من أهم المجالس التي تقدم الفتاوى والاحكام الى مختلف مؤسسات الدولة في الامور الادارية فهو يختص بالنزاعات التي تنشأ بين موظفي الدولة كما يختص في القضايا التي تتعلق بالدولة وعلاقتها مع الافراد العاديين في العراق اسس مجلس شوري الدولة بموجب القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ حيث نصت المادة الاولى من هذا القانون على (يؤسس مجلس بأسم مجلس شوري الدولة ويتمتع بالشخصية الاعتبارية ويرتبط بوزارة العدل ويكون مقره في العاصمة بغداد ويتألف المجلس من الرئيس ونائبيه على ان يكون احدهما لشؤون التشريع والراي والفتوى والآخر لشؤون القضاء الاداري كما يتكون المجلس من عدد من المستشارين على ان لا يقل عددهم عن ٥٠ مستشاراً ولا يقل عن ٢٥ مستشاراً مساعداً) (قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩) المادة ١.

فيما نص المادة (٢) منه على (يتكون مجلس الدولة الهيئة العامة وهيأة الرئاسة والهيئات المتخصصة والمحكمة الادارية العليا ومحاكم القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين، كما نص على ان تتألف الهيئة العامة من رئيس مجلس شوي الدولة ونائبيه وعدد من المستشارين تعقد برئاسة رئيس المجلس او من خيولة عند غيابة وتتخذ قراراتها بأكثر اعضائها، وتختص الهيئة العامة بتقديم تقرير سنوي الى مجلس الوزراء يتضمن ما موجود من نقص في التشريعات النافذة او الغموض او حالات اساءة استعمال السلطة من الجهات الحكومية او الادارة كما تقدم الاقتراحات بإعداد تشريعات جديدة ولها تقديم اعادة النظر في زيادة عدد الهيئات المختصة في المجلس او دمجها ولها ايضاً ان تقترح تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري او قضاء الموظفين في مراكز المحافظات اذا دعت الحاجة الى ذلك... كما لها ان تقوم بتشكيل المحكمة الادارية العليا في بغداد... والمحكمة الادارية العليا تمارس مجموعة من الاختصاصات فهي تمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين.

كما تختص المحكمة الادارية العليا في الطعون المقدمة على القرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين وكذلك التنازع الذي يحصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين وكذلك التنازع الذي قد يحصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البنات متناقضين صادرين من محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين.... (قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩) المادة ٢.

كذلك نصت المادة الرابعة من قانون مجلس شوري الدولة على (يختص المجلس بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة القانونية واعداد دراسة وتدقيق القوانين وابداء الراي القانوني في المسائل القانونية لدوائر الدولة المختلفة والقطاع العام) (قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩، صفحة ٤).

ويرى الباحث أنه: يتبين من خلال نص المواد اعلاه ان مجلس شوري الدولة في العراق يقوم بالعديد من



المهام القانونية منها الافتاء لجميع دوائر الدولة وكذلك اعداد وصياغة مشروعات القوانين والتشريعات التي تتعلق بالوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة ويكون ذلك بناءً على طلب الجهات المختصة، كما ان المجلس يقوم بتدقيق مشروعات التشريعات المقدمة من قبل وزارات الدولة او الجهات غير المرتبطة بوزارة وايضاً يساهم المجلس بشكل فعال في ضمان وحدة التشريع والصياغة التشريعية وتوحيد المفاهيم القانونية والمجلس يقوم كذلك بسد النقص في التشريعات بالإضافة الى بيان الغموض في التشريعات.

ايضاً المجلس يقدم الراي والمشورة القانونية فهو يقوم بتقديم المشورة القانونية في المسائل التي تعرض عليه من الجهات العليا في الدولة العراقية فله ابداء المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية قبل عقدها او الانضمام لها من قبل العراق كما يقدم المجلس خدماته في مجال ابداء الراي في الامور المختلف عليها بين الوزارات وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا طلب طرفي القضية الاحتكام الى المجلس في هذه الحالة يكون راي المجلس ملزم لكلا الطرفين.

ومن وظائف المجلس الاخرى في مجال ابداء الراي وهو تقديمه الراي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى احدى الوزارات او الجهة غير المرتبطة بوزارة على ان تشفع برأي الدائرة القانونية مع تحديد النقاط المطلوب الراي فيها وهنا يكون راي المجلس ملزم للجهة طالبة الراي.

والمجلس يقوم كذلك بتوضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل الوزارات المختلفة او الجهة غير المرتبطة بوزارة.

والجدير بالذكر هنا لا يجوز لغير الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس حتى يكون هناك مركزية في عرض القضايا التي تستوجب عرض القضية على المجلس.

ومن أبرز ما طرأ على قانون مجلس شوري الدولة هو التعديل رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، الذي غير اسم مجلس شوري الدولة إلى مجلس الدولة وجعله مجلساً ذو سلطة مستقلة بعد أن كان تابعاً إلى وزارة العدل العراقية.

اما في مصر فقد نصت المادة الاولى من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على (مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة) (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢) المادة ١، فيما نصت المادة الثانية من القانون على (يتكون مجلس الدولة من القسم القضائي وقسم الفتوى وقسم التشريع ويشكل المجلس من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس والوكلاء والمستشارين ومن المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين... (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢) المادة ٢، فيما نصت المادة الثالثة من قانون المجلس على (يؤلف القسم القضائي في المجلس من المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية و المحاكم التأديبية وهيئة مفوضي الدولة) (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢، صفحة ٣) ، على ان يكون مقر المحكمة الإدارية العليا في العاصمة القاهرة ويرأسها



رئيس مجلس الدولة وتصدر احكامها من دوائر تتكون من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة او اكثر لفحص الطعون وتتشكل من ثلاثة مستشارين.

اما بخصوص محكمه القضاء الاداري يكون مقرها القاهرة ويرأسها نائب رئيس مجلس الدولة وتصدر احكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ويحدد اختصاص كل دائرة من دوائر المحكمة بقرار من رئيس المجلس. ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء دوائر للقضاء الاداري في المحافظات الاخرى واذ شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظه جاز لها بقرار من رئيس المجلس ان تعقد جلساتها في مركز اي من المحافظات الداخلة في دائرة اختصاصها (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢، صفحة ٤).

واما بخصوص مقر المحاكم الإدارية فيكون القاهرة والإسكندرية ويكون لهذه المحاكم نائب رئيس يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن العمل بها. ويجوز انشاء محاكم ادارية في المحافظات الاخرى بقرار من رئيس المجلس (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢، صفحة ٥) ... وبخصوص المحاكم التأديبية فأنها تتكون من المحاكم التأديبية للعاملين ومن يعادلهم. ومن المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الاول والثاني والثالث ومن يعادلهم ويكون لهذه المحاكم نائب رئيس مجلس يعاون رئيس المجلس في القيام على شؤونها (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢، صفحة ٧). ويكون مقر هذه المحاكم التأديبية في القاهرة والإسكندرية... ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء محاكم تأديبية في المحافظات الاخرى... (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢، صفحة ٨).

وبعد ان تم التعرف على تشكيل مجلس الدولة يجب التعرف على اهم المهام او الاختصاصات التي يمارسها مجلس الدولة ففي العراق نصت المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة على (يختص مجلس الدولة بعدد من الوظائف منها القضاء الاداري والافتاء والصياغة واعداد دارة وتدقيق مشروعات القوانين وابداء الراي في الامور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام) قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩، p. المادة ٤.) ويمارس المجلس في مجال التقنين اعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات او الجهات غير مرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص او من الرئيس الاعلى للجهة غير مرتبطة بوزارة... تدقيق جميع مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات او الجهات غير مرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع والاسهام في ضمان وحده التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعبير القانونية، كما تقدم هيئه الرئاسة للمجلس في كل سته أشهر او كلما رأت ذلك الى ديوان الرئاسة تقرير متضمنا ما ظهرته الاحكام او البحوث من نقص التشريع القائم او غموض فيه او حالات اساءة استعمال السلطة من اي جهة من جهات الادارة او تجاوز تلك السلطات.

بينما يمارس المجلس في مجال الرأي والمشورة القانونية عدة اختصاصات منها ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا وابداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل



عقدها او الانضمام اليها وابداء الرأي في المسائل المختلف عليها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس يكون رأي المجلس ملزم لها كما يقوم المجلس في ابداء الرأي في المسائل القانونية اذا حصل تردد لدى احدى الوزارات او الجهات غير مرتبطة بوزارة على ان تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الرأي فيها... ويكون رأي المجلس ملزماً للجهة طالبه الرأي ويقوم المجلس كذلك بتوضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل احدى الوزارات او الجهات غير مرتبطة بوزارة. ولا يجوز لغير الوزير او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس (قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩، صفحة المادة ٥).

اما في مصر فان اختصاصات مجلس الدولة المصري اوسع من الاختصاصات الممنوحة لمجلس شورى الدولة في العراق ويتبين هذا من خلال ما نصت عليه المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فقد نصت على (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها في الفصل في مسائل الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية والمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم، والطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية او بمنح العلاوات.

كما يختص المجلس بالطلبات التي يقدمها الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الادارية الصادرة بإحالتهم الى التقاعد او الاستيداع او فصلهم بغير الطريق التأديبي، والطلبات التي يقدمها الافراد او الهيئات بإلغاء القرارات الادارية النهائية.

ويختص المجلس بالطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات امام مجلس الدولة وكذلك ينظر المجلس دعاوى الجنسية، والطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص او عيباً في الشكل او مخالفه القوانين واللوائح او الخطأ في تطبيقها او تأويلها. والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية. والطلبات التي يقدمها الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية. وكذلك طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في الفقرات السابقة سواء رفعت بصفه اصلية او تبعيه.

وينظر المجلس المنازعات الخاصة بعقود الالتزام، او الاشغال العامة، او التوريد او أي عقد اداري اخر. والدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون. والطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين في القطاع العام في الحدود المقررة قانوناً وسائر المنازعات الإدارية (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢، صفحة ١٠).

يتضح من خلال الفقرة الأخيرة التي ختم بها المشرع اختصاصات مجلس الدولة (سائر المنازعات الإدارية) قد



توافقت مع نص المادة (١٧٢) من الدستور المصري والتي تحدثت عن اختصاصات مجلس الدولة القضائية بصفه العموم لا الحصر ويمكننا ان نستخلص من ذلك ان المنازعات الادارية التي سبقت لم تكن على سبيل الحصر بل هي وردت على سبيل المثال وهذا يعني ان جميع المنازعات الادارية تخضع الى مجلس الدولة للفصل فيها الا إذا خالف ذلك الدستور المصري (عبد الباسط، ٢٠٠٥، صفحة ٢٠٨).

اذن مجلس الدولة المصري يختص في ضوء النصوص السابقة بجميع المنازعات سواء كانت دستورية او تشريعية فهو أصبح قاضياً عاماً لجميع المسائل التي تحتوي على منازعات ادارية ولذلك لا تخرج اي منازعه ادارية من اختصاص المجلس الا إذا وجد نص تشريعي وفي حال غياب مثل هذا النص فإن المجلس لا تشاركه اي جهة اخرى.

وهنا ينبغي علينا تعريف ما المقصود بالمنازعات الادارية حيث عرفتها المحكمة الادارية العليا في مصر بقولها ان المنازعات الادارية هي من اختصاص مجلس الدولة وان المنازعات الادارية هي عباره عن اجراءات الخصوم القضائية او المنازعات التي تقع بين الافراد وجهة الادارة والتي يمكن ان ترفع للمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير المرافق العامة مستخدمه جهة الادارة اساليب القانون العام (مظاهر السلطة العامة) (الطعن رقم ٢٠٩٤ لسنة ٣٠ قضائية، ١٩٨٥، صفحة ٢٦٠).

وبناءً على ما تقدم يتضح ان المنازعات الإدارية هي المنازعات التي تكون بين جهة الادارة والافراد وتستخدم فيها الادارة امتيازاتها التي يمنحها لها القانون بصفتها سلطه عامه.

**ويرى الباحث أنه:** قد حسن المشرع المصري بإخضاع جميع المنازعات الادارية بما فيها العقود الادارية ضمن اختصاصات مجلس الدولة والقضاء الاداري فمجلس الدولة (القضاء الاداري) هو المختص وذو الخبرة في نظر تلك المنازعات على خلاف ما موجود في العراق فالعقود الادارية تخضع للفصل في منازعاتها الى القضاء المدني ولم يتلاقا او يعدل المشرع العراقي هذا الخلل وبدورنا نوصي بإخضاع العقود الادارية الى اختصاص المحاكم الإدارية في العراق بعد ان يتم تعديل قانون مجلس الشورى في العراق رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ حتى لا تبقى تلك العقود المهمة اسيره القضاء المدني وفي نفس الوقت يخفف هذا التعديل عن كاهل القضاء المدني وعدم تشتيت نظر القضاء المدني في القضايا المعروضة امامه.

والجدير بالذكر هو ان القضاء المدني المصري كان هو المختص بنظر جميع المنازعات المتعلقة بالعقود سواء كانت مدنية او ادارية في ظل قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وقبل صدور قانون مجلس الدولة الحالي فلم ينص القانون السابق على اختصاص القضاء الاداري بنظر منازعات العقود الادارية وهنا كان دور القضاء الاداري يقتصر بنظر المنازعات الخاصة بالقرارات الادارية التي تقوم الادارة بإصدارها بخصوص تلك العقود ثم بعد ذلك صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ والذي نص على اختصاص القضاء الاداري بنظر ثلاثة انواع من العقود هي عقد الالتزام والاشغال العامة والتوريد دون غير ولكن بصور قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وبتأييد من قانون مجلس الدولة الحالي اخضع جميع منازعات العقود الادارية الى اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غير لغرض الفصل فيها (الطو، ١٩٩٥، صفحة ٢٢٢).



## المطلب الثاني

### شروط قبول الدعوى امام مجلس الدولة

هناك عدد من الشروط يجب توافرها قبل رفع الدعوى امام مجلس الدولة فالمجلس لكي يقبل الدعوى يجب توافر الشروط المنصوص عليها، فاذا تخلف أحد هذه الشروط فالمجلس يرد الدعوى شكلاً قبل الدخول في موضوع الدعوى، وهنا علينا ان نبين تلك الشروط في هذا المطلب.

#### ١. شرط صدور القرار الاداري المسبق:

يجب قبل رفع الدعوى امام المحكمة الادارية ان يكون هناك قرار اداري صادر من جهة ادارية وان يكون الصادر بحقة القرار قد تظلم امام الجهة التي صادرات القرار وهذا الامر نص عليه في قانون مجلس الدولة في العراق حيث نصت المادة (٧) على (يشترط قبل ان يتم تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري ان يتم التظلم منه امام الجهة الادارية التي اصدرته وخلال مدة لا تتجاوز ٣٠ يوماً من تاريخ علمه بالقرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغاً، وعلى الجهة التي قدم التظلم اليها البت في التظلم في مدة لا تتجاوز ٣٠ يوماً من تاريخ تقديم التظلم لديها) (قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩) المادة ٧.

وفي مصر نصت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة على (ميعاد رفع الدعوى امام المحكمة الادارية المختصة فيما يتعلق بالبت في الالغاء هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الاداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية او في النشرات الاخرى او من تاريخ اعلام صاحب الشأن بالقرار وينقطع سريان هذا الميعاد من تاريخ تقديم التظلم امام الهيئة الادارية او الرئاسية، ويجب ان يتم البت في التظلم سواء كان بالرفض او القبول خلال مدة لا تتجاوز سنتين من تاريخ تقديمه الى الجهة المختصة ويجب هنا على الجهة التي تصدر القرار ان تسببه اذا صدر بالرفض اما في حال مضي سنتين دون ان تجيب الجهة المتظلم عندها عد ذلك بمثابة رفض ويكون موعد رفع الدعوى بالطعن بالقرار الخاص بالتظلم سنتين من تاريخ انقضاء الستون يوماً (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢) المادة ٢٤.

**ويرى الباحث أنه:** يتضح من خلال نصوص مواد قانون مجلس الدولة في العراق او مصر انه يجب على الشخص المتضرر من القرار الاداري الصادر من جهة الادارة قبل اللجوء الى محكمة القضاء الاداري حصوله على قرار من جهة الادارة حتى يمكن الطعن في القرار امام مجلس الدولة، وفي حالة قدم المتضرر تظلم امام جهة الادارة على القرار الصادر ضده ولم تستجيب جهة الادارة الى طلبه خلال المدة المقررة اعد ذلك بمثابة رفض ضمني وبالتالي يستطيع الشخص المتضرر الطعن على القرار الاداري امام محكمة القضاء الاداري (القيسي، ٢٠٠٧، صفحة ٣٠١).

#### ٢. يجب ان يكون للقرار الاداري قوه التنفيذ ومن شأنه الحاق الضرر:

يشترط فيمن يقوم بالطعن القرار الاداري ان يكون صاحب مصلحة ويكون قد الحقه الضرر من قرار جهة الإدارة، فالقرار الاداري يتميز بانه يعد عملاً قانونياً يحدث اثرًا قانونياً في مراكز الافراد فيؤدي الى تغيير



الحالة القانونية للأفراد، او في اوضاعهم القانونية، فعلى سبيل المثال ينشأ مركزاً في قرارات التعيين، او ان يؤدي ذلك الى تعديل في قرارات ترقية الموظفين، او يؤدي الى فصل أحد الموظفين من الوظيفة العامة، اما اذا لم يتحقق مثله هذا الاثر فإننا لا نكون امام قرار اداري، انما امام عمل مادي قامت به جهة الادارة وهنا لا يمكن الطعن في هذا العمل بدعوى الالغاء ذلك انه لا يعد قراراً ادارياً (نايف، ٢٠١٨، p. 156) .، حيث نصت المادة (٧) فقره (٥) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ على ان يجب ان يكون القرار المطعون فيه يتضمن خرقاً او مخالفه للقانون والتعليمات والأنظمة او ان يكون القرار الاداري الصادر من جهة الادارة مخالفاً لقواعد الاختصاص او معيباً في شكله او في الاجراءات او في محله او في السبب او ان يتضمن القرار الاداري خطأ في تطبيق القوانين او الأنظمة او التعليمات او في تفسيره او كان فيه اساءه او تعسف في استعمال السلطة او الانحراف عنها (قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩) المادة ٧ فقرة ٥.

ان المقصود بمخالفة القوانين هو عيب معروف ولا يحتاج الى تعريف هنا اما المقصود بعيب الاختصاص هو ان يصدر القرار الاداري من جهة لا تملك قانوناً الحق في اصداره او اتخاذه أو ان تقوم السلطة الادارية بممارسة حق لا ينعقد لها اصلاً او غير منوط بها او عند تجاوز الجهة الادارية الاختصاص المنوط بها، وعلى العكس من ذلك هناك عيب اختصاص سلبي ويقصد به هو رفض جهة الادارة اصدار قرار او تصرف منوط بها او عدم القدرة قانوناً على اتخاذ قرار معين (عبد الحميد، ٢٠٢٠، صفحة ٢٥٨) (فوده، ٢٠١٠، صفحة ٣٢٠) (منير، ٢٠١٧، صفحة ١٠) (المكاوي، ٢٠١٢، صفحة ٤١).

وبخصوص العيب في اساءة او التعسف في استعمال السلطة او الانحراف فيقصد به ان يستعمل رجل الادارة سلطته بشكل منحرف لغرض تحقيق هدف او مصلحة معينة غير معترف بها قانوناً فالأصل ان الاختصاص الذي يباشره رجل الادارة يكون بمقتضى القوانين واللوائح، فالإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة اما في حالة الانحراف فيستخدم رجل الادارة صلاحياته لتحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة (عامر، صفحة ٣٧) (عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام الجزائري (ج٢)، ١٩٩٨، صفحة ١٩٤).

اما في مصر فقد نصت المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ان لا تقبل الطلبات بالطعن من الاشخاص الذين ليس لديهم مصلحة شخصية وكذلك الطلبات المقدمة بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية او منح العلاوات وكذلك الطلبات التي يقوم موظفون العموميون بتقديمها لغرض الغاء القرارات الادارية الصادرة بإحالتهم الى التقاعد او الاستدياع او بفصلهم بالطريقة الغير تأديبية والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون لغرض الغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية وذلك قبل التظلم منها امام الهيئة الادارية التي اصدرت القرار او الهيئات الرئاسية و انتظار المواعيد المقررة في البت في هذا التظلم (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢) المادة ١٢.



يتضح مما تقدم ان من شروط قبول الطعن ان يكون قد صدر مخالفاً للقوانين و التنظيمات و التعليمات و الأنظمة الداخلية او ان يكون مخالفاً لقواعد الاختصاص او الشكل او المحل او السبب ففكره الاختصاص في القرار الاداري تعني يجب ان يكون القرار الاداري متخذ من الجهة الادارية التي يخولها القانون اصدار القرار الاداري اما بخصوص الشكل فيقصد به هو عمل قانوني يشترط فيه ان يتخذ مظهراً خارجياً معيناً والا في حال مخالفة هذا الشرط يكون القرار الاداري هنا معيباً بعبب الشكل كما يشترط في القرار الاداري ان يكون مسبباً مبيناً اسباب المخالفة التي دعت الى اصداره و الشرط الرابع في القرار الاداري ان يكون محل القرار الاداري صحيحاً بمعنى انه عمل قانوني يصدر من جهة الإدارة لغرض تعديل او الغاء وضماً قانونياً كان قائماً (البرزنجي، السلامي، و بدير، ١٩٩٣، صفحة ٤١٨) (الجرف، ١٩٧٠، صفحة ٤٠٢) (راضي، بدون سنة نشر، صفحة ١٧٦).

ويرى الباحث أنه: بخلاف هذا الشرط لا يمكن الطعن في القرار الاداري امام محكمة القضاء الاداري وفي حال قام أحد الأشخاص بالطعن بالقرار امام المحكمة تقوم المحكمة المختصة برد الطعن وذلك بسبب عدم وجود مصلحة شخصية او عدم الحاق الضرر بالشخص مقدم الطعن ويعد هذا الشرط من الشروط العامة التي وردت في قانون مجلس شورى الدولة في العراق وكذلك في مجلس الدولة المصري وهي تعد من الشروط المتفق عليها فقهاً وقانوناً وقضاءً.

### ٣. الشروط الخاصة بمدة الدعوى:

يشترط لغرض قبول الدعوى امام المحكمة المختصة ان يقدم صاحب المصلحة او المتضرر من القرار الاداري ان يقدم طعنه خلال المدة المقررة قانوناً والا سقط حقه في الطعن واصبح القرار الاداري باتاً و ملزماً وهذا ما اشترطه قانون مجلس شورى الدولة في العراق فقد اشترطت المادة السابعة فقرة (٧) يشترط ان يقوم المتضرر من القرار الاداري بعد تظلمه لدى الجهة الادارية خلال ثلاثين يوماً من تبليغه بالطعن بالقرار فإذا لم تبت جهة الادارة بالتظلم او رفضت التظلم هنا على المتظلم ان يقوم بتقديم طعنه خلال مده لا تتجاوز الستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقه او حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني (قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩) المادة ٧ الفقرة ٧.

اما في مصر فلم تشترط المادة (٢) من قانون مجلس الدولة التظلم امام جهة الادارة بل اشترطت لرفع الدعوى امام محكمة القضاء الاداري فيما يتعلق بطلبات الالغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية او من خلال النشرات الرسمية الاخرى. وينقطع سريان هذا الميعاد في التظلم لدى الهيئة الادارية التي اصدرت القرار او الهيئات الرئاسية ويجب على المحكمة البت في القرار قبل ستون يوماً من تاريخ التقديم. اما في حال صدر القرار بالرفض يجب ان يكون القرار مسبباً، ويعتبر مضي ستون يوماً على تقديم التظلم دون ان تحيب جهة الادارة بمثابة رفض. وهنا يكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار المطعون فيه هي ستون يوماً من تاريخ انقضاء الستون يوماً من تاريخ التظلم (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢) المادة ٢.



ويترتب على انقضاء مدة الطعن بالإلغاء سقوط حق الطاعن برفع الدعوى، وبذلك يصبح القرار الإداري نافذاً وصحيحاً فلا يعاد النظر فيه سواء بطلب الغائه أو سحبه إدارياً (عبد الفتاح، ٢٠٢٠، صفحة ١٧٨). والحكمة من تحديد هذه المدة هي ضمان استقرار الأوضاع القانونية حتى لا يظل الباب مفتوحاً للطعن في القرارات الإدارية إلى أجل غير مسمى، كذلك يهدف هذا التحديد لتأمين الحماية القانونية للحقوق المكتسبة الناشئة عن القرارات الإدارية، حيث لا تقبل الدعوى خارج الميعاد المحدد، كما أن هذا التحديد يهدف إلى عدم إمكانية التفرقة بين القرارات المنعقدة التي تتجرد من الصفة الإدارية بسبب جسامه العيب الذي يشوبها ومن ثم لا يمكن تحصيلها بفوات الميعاد وبين القرارات المشوبة بعيب من عيوب الإلغاء والتي تتحصن بفوات الميعاد (العاني، ٢٠١٥، صفحة ٢٢٤).

#### ولكن السؤال المطروح هل المدة هي ملزمة في كل الظروف؟

الأصل أن المدة المقررة هي ملزمة ولا يجوز تجاوزها إلا بنص القانون لكن هناك بعض الاستثناءات على شرط المدة من هذه الاستثناءات القوة القاهرة فإذا حالت بين المصلحة منعت من تقديم الطعن بالقرار الإداري ودعوى الإلغاء القرار الإداري ظروف قاهرة خارج إرادة صاحب المصلحة منعت من تقديم الطعن في المدة المقررة قانوناً فإن هذا الأمر لا يحرم صاحب من استعمال حقه في الطعن وهذا المبدأ تبناه القضاء الفرنسي ممثلاً بمجلس الدولة الفرنسي فعد القوة القاهرة سبباً من أسباب إيقاف مدة الطعن بحيث لا تبدأ المدة إلى بعده زوال القوة القاهرة يعد هذا المبدأ من المبادئ القديمة التي تبناها المجلس في قضية (Le roux) بتاريخ ١٩١١/٧/٧ ثم تبني هذا المبدأ محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في ١٩٥٩/٥/١٣. كما أن مدة الستين يوم التي حددها المشرع من أجل إقامة الدعوى لا تعد ملزمة فيمكن للمتضرر الطعن قبل المدة المحددة إذا كان القرار الإداري معيباً (طلبه، صفحة ٢٣٩).

#### ٤. شرط الصفة أو المصلحة:

يشترط لغرض الطعن بالقرار الإداري أمام محكمة القضاء الإداري توافر شرط المصلحة وهذا الشرط يجب توافره فقد نص قانون مجلس شوري الدولة في العراق في المادة السابعة فقرة (٩) على أن (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر بالدعوى التي يقدمها الموظف ضد دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها وكذلك تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في الدعوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة (قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل، ١٩٧٩) المادة (٧) الفقرة (٩).

أما في مصر فقد نص قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في المادة (١٢) على أن لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها مصلحة شخصية (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢) المادة ١٢.



وشرط الصفة او المصلحة يقصد به هي الفائدة القانونية التي تعود على المدعي او مقدم الطلب شخصياً من اجراء رفع دعواه سواء كانت تلك الفائدة هي حماية حقة او الحصول على تعويض مادي او أدبي (زيدان و السيد احمد، صفحة ٧٢٠) (الوكيل، صفحة ٢١) (عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام الجزائري (ج٢)، ١٩٩٨، صفحة ٤٠٩).

واكدت المحكمة الادارية العليا في على هذا الشرط حيث اشترطت توافر شرط المصلحة بقولها (يجب لوجود الدعوى وامكانية مباشرتها ان تتوافر شروطها ومن ضمن تلك الشروط شرط المصلحة وان تكون المصلحة قد نشأت وظهرت بالفعل (١٩٦١)).

**هنا يمكن ان نطرح سؤال هل يجب ان تكون المصلحة متحققة ام يمكن ان تكون محتملة؟**

هناك وجهة نظر لمجلس الدولة المصري هي متى تحققت في الطاعن بالإلغاء المصلحة الشخصية المباشرة فهذا كافي فلا يشترط ان تكون تلك المصلحة متحققة بل يكفي ان تكون تلك المصلحة محتملة للطاعن مستقبلاً.

ومن تطبيقات ذلك ما قضت به محكمة القضاء الاداري حيث قضت (للموظف حق الطعن في القرار الاداري المخالف للقانون (قرارات الترقية) حتى وان كان القرار بالإلغاء لا يرقيه فوراً ويكفي ان يكون من شان هذا الالغاء تقديم ترتيبه في قوائم الاقدمية، فيطعن حتى لو لم يكن مستوفياً وقت صدور القرار المطعون فيه المدة الزمنية الواجبة للترقية، الامر الذي يترتب عليه تنفيذ القرار اسبقية زملائه له بالدرجة المرقيين اليها، هذا الى ان من مصلحة صاحب الطعن ان تضل الدرجة شاغرة حتى يرقى اليها عندما تتوافر الشروط المحددة.

كما قضت المحكمة الادارية العليا ان يعتد بالمصلحة المحتملة للطاعن فالطعن المقدم من الموظف الاداري ضد القرار الاداري بنقل الموظفين من الكادر الكتابي الى الكادر الاداري ووضعهم في قوائم الاقدمية بالدرجة السادسة في ترتيب سابق على الموظف الطاعن، فقضت المحكمة الادارية العليا بتوفر مصلحة الطاعن في الطعن المقدم رغم ان الطاعن لم يستوفي بعد مدة الثلاث سنوات اللازمة للترقية الى الدرجة الخامسة ذلك انه ليس من شك ان الاسبقية في ترتيب الدرجة السادسة لها اثرها الحاسم حالاً او مآلاً في الترقية الى الدرجة الخامسة (عبدالوهاب، ٢٠٠٥، صفحة ٤٦).

**ويرى الباحث أنه:** يتبين لنا من خلال النصوص السابقة ان دعوى الطعن امام محكمة القضاء الاداري او المحكمة الادارية العليا في مصر لا يمكن ان تقبل إذا لم يتوافر شرط المصلحة في اقامة الدعوى بمعنى ان الطاعن بالقرار الاداري يكون متضرر منه ويمكن من خلال اقامة هذه الدعوى الحصول على حق مادي او ادبي او زول الضرر الذي الحق به بسبب القرار الاداري المطعون فيه امام المحكمة المختصة.

**٥. شروط خاصة بشكل الدعوى:**

يجب ان تتوافر عدد من الشروط حتى يتمكن صاحب المصلحة من رفع دعاوى امام المحكمة المختصة



والطعن في القرار الإداري الصادرة ضده وهذه ما نص عليه قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ فقد نصت المادة الثالثة منه على وجوب توافر شرط الاهلية في المدعى والمدعى عليه لغرض اقامة الدعوى (قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ المعدل، ١٩٦٩) المادة ٣، فيما نص المادة السادسة عشر منه على وجوب ان تتوافر او ان تشمل ورقة التبليغ بالاستدعاء البيانات الأتية: رقم الدعوى وبيان اليوم والشهر والسنة التي حصل فيها التبليغ واسم طالب التبليغ ولقبه وشهرته ومهنته او وظيفته او مهنته وموطنه فان لم يكن موطنه معلوماً فأخر موطن كان له ويجب ان تتضمن ورقة التبليغ كذلك بيان المحل الذي يختاره الطالب لغرض التبليغ واسم المطلوب تبليغه ومهنته او وظيفته وموطنه محل اقامته فان لم يكن موطنه معلوماً فأخر موطن كان له واسم القائم بالتبليغ وتوقيعه واسم من سلمت اليه صورة الورقة وصفته وتوقيعه على الاصل او اثبات امتناعه وسببه ان وجد والمحكمة التي يجب الحضور اليها واليوم والساعة الواجب الحضور فيها (قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ المعدل، ١٩٦٩) المادة ١٦.

وهي نفس الشروط التي اشترطها قانون المرافعات المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨ في المادة الثالثة والستون (قانون المرافعات المصري رقم ١٣، ١٩٦٨) المادة ٦٣.

وعزز القضاء المصري في حكم المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ بقولها (لما كان عدم ذكر اسم المدعى عليهم او صفاتهم يعد اغفلاً لبيان جوهرى يترتب عليه بطلان عريضة الدعوى وهذا البطلان يتعلق بالنظام العام فالمحكمة تحكم به من تلقاء نفسها إذا لم يدفع به أحد الخصوم...)(١٩٦٠).

**ويرى الباحث أنه:** وبناء على ما تقدم يمكن ان ترد الدعوى شكلاً إذا لم تكن مستوفيه لجميع الشروط المبينة وهنا على صاحب المصلحة اعادة رفع الدعوى مرة اخرى بعد استيفاء جميع الشروط التي نص عليها قانون المرافعات وهذه الشروط تعد من النظام العام بمعنى لا يمكن للمحكمة ان تغض النظر عن احدى هذه الشروط لاي سبب كان.

#### ٦- ان يكون القرار الإداري صادراً من سلطة ادارية وطنية:

يقصد بالسلطة الادارية هي الجهة المختصة بإصدار القرار الإداري التابعة الى السلطة التنفيذية، سواء كانت السلطة مركزية او لا مركزية وعليه هنا تخرج اعمال السلطة التشريعية والقضائية من رقابة القضاء الإداري استناداً الى مبدأ الفصل بين السلطات بحيث لا يمكن الطعن بهما بدعوى الالغاء. غير ان هناك اعمال تصدر من البرلمان تخص موظفيه كالتعيين او نقلهم وتأديبهم... الخ فهذه الاعمال تعد من قبيل الاعمال الادارية وبالتالي يجوز الطعن بها بدعوى الالغاء (مهدي و عبيد، ٢٠٢٠، صفحة ١٦٦).

**ويرى الباحث أنه:** ان الشروط السابقة يمكن اعتبارها من النظام العام بحيث لا يمكن تجاوزها من قبل المحكمة او قبل أحد الخصوم وقد حسن المشرع بوضع هذه الشروط حتى يكون قرار المحكمة محل ثقة لدى الخصوم ولا يكون مشوب بإحدى عيوب الدقة في إصدار القرار من المحكمة المختصة.



## المطلب الثالث

### طرق الطعن ضد الاحكام الصادرة من مجلس الدولة

يعد مجلس شوري الدولة هو الجهة الادارية الاعلى التي تفصل في المنازعات الادارية وبالتالي تعد أحكامه مكتسبة للدرجة القطعية بحيث لا يمكن الطعن في هذه الاحكام او بقراراته عن طريق الاستئناف او التمييز لكن يمكن الاعتراض على أحكامه واعتراض الغير واعادة المحاكمة وتصحيح الخطأ المادي الذي قد يحصل وبالتالي سنتناول هذه الطرق في هذه المبحث.

#### ١. الاعتراض:

ان الاحكام الصادرة من مجلس شوري الدولة وهي الاحكام التي تصدر غيابيا لعدم تقديم أحد الخصمين دفاعه الخطي فقد نصت المادة (١٦٨) من قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ على (الطرق القانونية للطعن هي الاعتراض على الحكم الغيابي...) (قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ المعدل، ١٩٦٩) المادة ١٦٨. واشترطت المادة (١٧٩) ان يتم تقديم الاعتراض على الحكم الغيابي خلال المدة المقررة فاذا لم يقدم صاحب المصلحة الطعن خلال المدة المحددة ولم يبين اسباب الاعتراض فالمحكمة هنا ترد الاعتراض شكلاً (قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ المعدل، ١٩٦٩) المادة ١٧٩.

وفي مصر نصت المادة (٤٠١) من قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠ المعدل بالقانون رقم ١٨٩ لسنة ٢٠٢٠ على (يترتب على الاعتراض على الحكم الغيابي اعادة النظر في الدعوى) (قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) المعدل، ١٩٥٠) المادة ٤٠١.

ويرى الباحث أنه: قد حسن المشرع عندما سمح للمتضرر من الحكم الغيابي بالطعن فيه عن طريق الاعتراض على ان يتم تقديم الطعن ضمن المدة القانونية المحددة فهو بذلك يحقق العدالة ويضمن للمتضرر حقوقه بما فيها حق حضور المحاكمة والدفاع عن نفسه وتقديم دفوعه القانونية والمكفولة له بموجب القوانين والدستور وهذا الحق اصيل لا يمكن انكاره او تجاهله.

#### ٢. اعتراض الغير:

إذا الحق الضرر طرف ثالث لم يكن داخلاً في الدعوى او ممثلاً فيها فان من حق هذه الشخص ان يعترض على قرار المحكمة بطريقة اعتراض الغير ويجب ان تقدم طلبات اعتراض الغير خلال شهرين من تاريخ علمه بالقرار الصادر بحقة وهذا ما نصت عليه المادة ١٦٨ من قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ حيث نصت على (ان من طرق الطعن القانونية على الاحكام هي اعتراض الغير) (قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ المعدل، ١٩٦٩) المادة ١٦٨.

اما في مصر فقد نصت المادة (٢٤١) الفقرة (٧) من قانون المرافعات المصري على (للخصوم تقديم طلب اعادة النظر في الاحكام الصادرة بحقهم في حال إذا صدر الحكم على شخص طبيعي او معنوي لم يكن



ممثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى) (قانون المرافعات المصري رقم ١٣، ١٩٦٨) المادة ٢٤١ الفقرة ٧. ويرى الباحث أنه: من حق الغير الذي لم يكن حاضر في الدعوى الطعن على الحكم الغيابي الصادر بحقه فمن غير المعقول ان يصدر حكم بحق شخص ولا يمكن الدفاع عن نفسه وتقديم الوثائق التي تؤيد براءته وقد حسن المشرع عند ما سمح له الطعن بالقرار الصادر بحقه.

٣. اعادة المحاكمة:

تعد اعادة المحاكمة طريقة من طرق الطعن التي يتقدم بها المتضرر من القرار امام نفس المحكمة التي صدرت طالبا منها الرجوع عن قرار (هادي، ٢٠١٧، ٢٠١٧، صفحة ٢٢١) ونصت المادة (١٦٨) من قانون المرافعات العراقي على (الطرق القانونية للطعن في الاحكام هي اعادة المحاكمة) كما نصت المادة (١٩٦) على (يجوز الطعن بطريق اعادة المحاكمة في الاحكام الصادرة من محاكم الاستئناف او محاكم البداية بدرجة اخيرة... إذا وجد سبب من الاسباب الأتية ولو كان الحكم المطعون فيه حاز درجة البنات:

- إذا وقع من الخصم الاخر غش في الدعاوى من شأنه التأثير على الحكم فيها.
- إذا حصل بعد صدور الحكم اقرار كتابي بتزوير الاوراق التي اسس عليها او قضى بتزويرها.
- إذا كان الحكم قد بني على شهادة زور.
- إذا حصل طلب اعادة المحاكمة بعد الحكم على اوراق منتجة في الدعاوى كان خصمه قد حال دون تقديمها (قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ المعدل، ١٩٦٩) المادة ١٩٦.

اما في مصر فقد نص المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة المصري على (يجوز الطعن في الاحكام التي تصدر عن محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية الاخرى والمحاكم التأديبية بطرق التماس إعادة النظر في المواعيد والاحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الاجراءات الجنائية حسب الاحوال بما لا يتعارض وطبيعة المنازعة المعروضة امام هذه المحاكم...) (قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة، ١٩٧٢) المادة ٥١.

وبهذا الخصوص اتجه جانب من الفقه الى تفضيل الطعن بإعادة المحاكمة في احكام المحاكم إذا توافر أحد الحالات المنصوص عليها في القانون، اذ يمكن ان تتوافر احدى هذه الحالات بعد صدور الحكم من المحكمة المختصة، وان منع اعادة المحاكمة لا يتفق مع طبيعة الرقابة التي تقوم بها المحكمة الادارية العليا على احكام محكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية الاخرى هذا من ناحية اختصاصها المقرر لها قانونا في بعض الحالات من ناحية اخرى (بعلوشة، ٢٠١٦، صفحة ٨٠٤).

ويرى الباحث أنه: نتفق مع ما نص عليه قانون المرافعات في العراق وكذلك قانون مجلس الدولة المصري والمحكمة الادارية العليا في مصر.



#### ٤. تصحيح الخطأ المادي:

بالرغم العناية والدقة التي تحاط بها احكام القضاء الاداري في مختلف دول العالم، والمراحل المختلفة التي يمر بها الحكم، فان الحكم رغم ذلك قد يقع في اخطاء مادية، ويكون سبب هذه الاخطاء اما نقص في التحقيق او احتواء الملف على معلومات خاطئة او معرصة الى اهمال القاضي... الخ.

ولكي تقبل دعوى تصحيح الخطأ المادي يشترط توافر ثلاثة شروط وهي:

أ/ ان يكون الخطأ المنسوب الى الحكم ماديا اما إذا كان تصحيح الخطأ قانوني فيكون ذلك عن طريق اعادة النظر إذا توافرت شروطها. ولقد كان هذا الخطأ المادي مقصودا في الواقع الذي يكشف بوضوح أن القاضي أخطأ في صياغة الحكم كالخطأ في كتابة اسم أحد الخصوم او في حساب قيمة التعويض المستحق او غيرها وفي هذه الحالة يشترط ان يتوافر في هذا الخطأ الشروط الاتية:

- يجب ان يكون الخطأ ماديا وليس خطأ في تطبيق القانون ذلك ان كل خطأ له معالجة مختلفة وفي الواقع ان القضاء يتشدد في تفسير مدلول الخطأ المادي ومن امثلة الخطأ المادي ان يغفل القاضي في الفصل في طلب اصيل في الدعوى، امام عدم الرد على وجه من أوجه الدفاع فلا يعد من قبيل الخطأ المادي وكذلك الخطأ في تطبيق القانون.

- قد يكون الخطأ في صورة (هفوة قلم) اي خطأ في كتابة الحكم، ولكنه يكون منصب على موضوع الحكم والقضاء اعتبر من قبيل الخطأ المادي عدم اطلاع المحكمة على وثيقة حاسمة في موضوع الدعوى.

ب/ يجب ان يكون الخطأ المادي ذا اثر في الحكم في ضوء هذ الحقيقة لا يمكن قبول دعوى الطعن بتصحيح الخطأ المادي غير المثارة في الحكم.

ت/ يجب ان يقدم الطعن خلال شهرين من تاريخ الاعلان او تبلغ بالحكم المطعون فيه ويجب ان يقدم الطعن بنفس شروط رفع الحكم المطعون فيه من ذلك اشتراط ان يقدم الطعن عن طريق محامي وغيرها من الشروط الاخرى.

ث/ وإذا قبلت الدعوى، فان الحكم يتم تصحيحه عندما يوجد خطأ مادي يستوجب ازالة الخطأ الذي وقعت فيه المحكمة سواء كان ذلك عن طريق تصحيح الاسباب دون المساس بالمنطوق او اشتمل على تصحيح الاثنتين معاً (الطماوي، ١٩٨٦، صفحة ٥٧٦).



## الخاتمة

لقد تناولنا خلال هذا البحث المقصود بالنظام القانوني لمجلس الدولة في الدول محل الدراسة كما بينا خلال البحث اختصاصات مجلس الدولة واثم بينا شروط قبول الدعوى امام مجلس الدولة في كل من العراق ومصر، وانتقلنا لبيان طرق الطعن ضد الاحكام الصادرة من مجلس الدولة. وفي الختام نضع هذا البحث بين يدي الباحثين صورة موجزة منه حيث ختمت هذا البحث بما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات تفيد الباحث في مجال العلوم القانونية، خصوصا فيما يتعلق بالعملية القانونية الخاصة بالنظام القانوني لمجلس الدولة ومعالجة بعض المشاكل القانونية، حيث استعرضنا البحث في عدة محاور تناولنا في المطلب الاول نشأة واختصاصات مجلس الدولة وتناولنا في المطلب الثاني شروط قبول الدعوى امام مجلس الدولة وفي المطلب الثالث بينا طرق الطعن ضد الاحكام الصادرة من مجلس الدولة، وفي ضوء ما تقدم توصلنا لمجموعة من النتائج والتوصيات وهي:

### اولاً/ النتائج:

١. يعد مجلس الدولة مستشاراً قانونياً للدولة وللوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
٢. لا تعد المشورة القانونية المقدمة من مجلس الدولة ملزمة لجميع الجهات انما هي تعد ملزمة للجهة طالبة المشورة.
٣. فيما يخص ابداء الرأي نلاحظ ان قانون مجلس الدولة الزم الجهات طالبة الرأي بتطبيقه.
٤. يؤدي مجلس الدولة نوعين من الاختصاص أحدهما في مجال الفتوى وابداء الرأي والمساعدة في القوانين وتشريعات، والثاني في مجال حسم بعض المنازعات الادارية.
٥. يتشكل مجلس الدولة من محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين بالإضافة الى المحكمة الادارية العليا والمحاكم التأديبية.
٦. اخرج مجلس الدولة العقود الادارية من دائرة اختصاص واصبحت من اختصاص القضاء المدني.

### ثانياً/ التوصيات:

١. يعد العراق من الدولة التي تأخرت نسبياً في تبني القضاء الاداري ومنها ندعو الى الاستفادة من خبرة القضاء الاداري المصري في هذا المجال.
٢. نقترح ادخال تعديلات على قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ليواكب التطورات الحاصلة على مستوى القضاء الاداري في مختلف دول العالم.
٣. ضرورة ادخال منازعات العقود الادارية في العراق ضمن اختصاصات مجلس الدولة في العراق.
٤. نوصي ان يبين مجلس الدولة في قانونه شروط تعيين رئيسه ونائبيه حتى يحق الشفافية والنزاهة في اختيار رئيس المجلس.
- ٥\_ نوصي بان تعد المشورة القانونية المقدمة من مجلس الدولة ملزمة لجميع الجهات.



## المراجع

١. ١٣٠٣ لسنة ٢ قضائية (المحكمة الإدارية العليا المصرية ٣٧، ١٩٦٠).
٢. ٣٣٥ لسنة ٦ قضائية (المحكمة الإدارية العليا المصرية ١٢٩، ١٩٦١).
٣. الطعن رقم ٢٠٩٤ لسنة ٣٠ قضائية (المحكمة الإدارية العليا المصرية ١٩٨٥).
٤. حسني درويش عبد الحميد. (٢٠٢٠). *ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية*. معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية.
٥. رأفت فوده. (٢٠١٠). *عناصر وجود القرار الإداري دراسة مقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية.
٦. سليمان محمد الطماوي. (١٩٨٦). *القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء التعويض*. القاهرة: دار الفكر العربي.
٧. شريف احمد بعلوشة. (٢٠١٦). *إجراءات التقاضي امام القضاء الإداري*. القاهرة: مركز الدراسات العربية.
٨. طعيمة الجرف. (١٩٧٠). *القانون الإداري*. القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة.
٩. عادل عامر. (بلا تاريخ). *مبادئ الغاء وسحب القرار الإداري*. بدون دار نشر.
١٠. عاطف عبدالله المكاوي. (٢٠١٢). *القرار الإداري*. القاهرة: مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع.
١١. عائدة عبد الملك عبد الفتاح. (٢٠٢٠). *ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري غير المشروع في القانون اليمني*. مجلة جامعة الملكة أروي (٢٤)، ١٧٨.
١٢. عبد الله طلبه. (بلا تاريخ). *القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (الإصدار ٢)*. حلب: منشورات جامعة حلب.
١٣. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي السلامي، و علي محمد بدير. (١٩٩٣). *مبادئ واحكام القانون الإداري*. بدون دار نشر.
١٤. علي الدين زيدان، و محمد السيد احمد. (بلا تاريخ). *الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري (ج٢)*. القاهرة: المكتب الفني للاصدارات القانونية.
١٥. عمار عوابدي. (١٩٩٨). *النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري (ج٢)*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
١٦. عمار عوابدي. (٢٠٠٣). *نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري*. الجزائر: دار هومه.
١٧. غازي فيصل مهدي، و عدنان عاجل عبيد. (٢٠٢٠). *القضاء الإداري (الإصدار ٤)*.
١٨. قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) المعدل. (١٩٥٠).
١٩. قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ المعدل. (١٩٦٩).
٢٠. قانون المرافعات المصري رقم ١٣. (١٩٦٨).
٢١. قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة. (١٩٧٢).
٢٢. (١٩٧٩). *قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ المعدل*. العراق.
٢٣. قتال منير. (ديسمبر، ٢٠١٧). *عنصر الاختصاص في القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء*. مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ١ (٨).
٢٤. ماجد راغب الحلو. (١٩٩٥). *القضاء الإداري*. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
٢٥. مازن ليلو راضي. (بدون سنة نشر). *القضاء الإداري*. بدون ناشر.



٢٦. محمد ابراهيم خيرى الوكيل. (بلا تاريخ). *التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء*. القاهرة: دار النهضة العربية.
٢٧. محمد رفعت عبد الوهاب. (٢٠٠٥). *القضاء الاداري، الكتاب الثاني قضاء الالغاء او الابطال*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
٢٨. محمد رفعت عبدالوهاب. (٢٠٠٥). *القضاء الاداري (الإصدار الثاني قضاء الالغاء او الابطال، المجلد ١)*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
٢٩. محمد سليمان نايف. (٢٠١٨). *قضاء الالغاء في دولة فلسطين (الإصدار ١)*. فلسطين.
٣٠. محمد فؤاد عبد الباسط. (٢٠٠٥). *القضاء الاداري*. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
٣١. محيي الدين القيسي. (٢٠٠٧). *القانون الاداري العام (الإصدار ١)*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
٣٢. نسرين جابر هادي. (٢٠١٧). *القضاء الاداري المستعجل*. القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع.
٣٣. وسام صبار العاني. (٢٠١٥). *القضاء الاداري*. بغداد: دار السنهوري.

