Naif Arab University for Security Sciences
Arab Journal for Security Studies
المجلة العربية للدراسات الأمنية
https://nauss.edu.sa
https://journals.nauss.edu.sa/index.php/ajss
AJSS

The Requirement of Interest in Administrative Lawsuits in the Light of the Board of Grievances' Jurisprudence: An Applied Comparative Study

شرط المصلحة في الدعوى الإدارية في ضوء اجتهادات ديوان المظالم: دراسة مقارنة تطبيقية

مشعل بن عبد الله العصيمي*
قسم القانون، كلية الحقوق، جامعة شقراء، المملكة العربية السعودية

Meshal bin Abdullah Alosaimi*
Law Department, Faculty of Law, Shaqra University, Saudi Arabia

Received 09 Sept. 2017; Accepted 18 Dec. 2017; Available Online 25 Jan. 2019

Abstract

The Administrative Court is responsible for resolving conflicts between individuals and administrative bodies. There is no way for individuals to receive their rights from administrative bodies except by litigation through an administrative lawsuit dependent on interest. This interest must exist from the first date of litigation to the date of settlement, according to what is applicable in Saudi, Egyptian, and Jordanian laws. The situation is different in France, the cradle of administrative law. Subsequently, some individuals may lose their rights. Therefore, the researcher believes that there should be a reconsideration of the continuation of interest along with the continuation of the administrative lawsuit and a modification of previous jurisprudence. This is a judicial principle that was previously laid down by the Audit Authority (currently the Supreme Administrative Court) in the Kingdom of Saudi Arabia.

The judiciary is based on the lawsuit. Any administrative conflict must be preceded by a lawsuit in order to be settled by the administrative judge. The lawsuit is the way to acquire judicial protection. It is a tool systemized by law to enable individuals to demand their rights and request judiciary protection before the administrative judiciary. The jurisprudential opinions and comparative judiciary regulations with their different types stipulate that any administrative lawsuit must be filed by the concerned party or his representative. Moreover, the concerned party must have a direct personal interest, and this interest must be effective.

Keywords: *Security Studies, Interest, Administrative Lawsuit, Board of Grievances.*

المستخلص

يتولى القضاء الإداري حل النزاعات التي قد تنشأ بين الأفراد وجهة الإدارة، ولا سبيل للأفراد من اقتضاء حقوقهم منها إلا عبر مخاصمتها بالدعوى الإدارية التي مناطها المصلحة، ويشترط استمرارها منذ رفع الدعوى إلى حين البت فيها، وهذا هو المعمول به في النظام السعودي وما عليه الوضع في مصر والأردن بخلاف فرنسا مهد القانون الإداري، وهو ما قد يكون سبيلًا إلى ضياع الحقوق؛ ولذا يعتقد الباحث أنه تلزم إعادة النظر في مسألة استمرار المصلحة مع استمرار الدعوى الإدارية وتعديل الاجتهاد السابق، وهو مبدأ قضائي سبق أن أرسته هيئة التدقيق (المحكمة الإدارية العليا حاليًّا) في المملكة العربية السعودية.

ولما كان القضاء يقوم على الدعوى؛ إذ لا يقبل الفصل في المنازعات الإدارية أمام القضاء ما لم يسبق بدعوى توضع بين يدى القاضي الإداري للنظر فيها؛ لأنها وسيلة للحصول على الحماية القضائية بمعنى أنها وسيلة نظمها القانون لكي يتمكن الأفراد من التمسك بحقوقهم أمام القضاء الإداري وطلب الحماية القضائية. والآراء الفقهية والأنظمة القضائية المقارنة على اختلافها تشترط لقبول الدعوى الإدارية أن تقام من صاحب الشأن أو من يمثله، وأن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة وأن تكون قائمة.

الكلمات المفتاحية: الدراسات الأمنية، المصلحة، الدعوى الإدارية، ديوان المظالم.

* Corresponding Author: Meshal bin Abdullah Alosaimi
Email: meshaal@su.edu.sa.

DOI: 10.26735/16588428.2019.010

Production and hosting by NAUSS

1319-1241© 2019. AJSS. This is an open access article, distributed under the terms of the Creative Commons, Attribution-NonCommercial License.

1. المقدمة

من المقرر أن شرط المصلحة في الدعوى من الشروط الشكلية الأساسية التي تتعرض لإجراءات الدعوى دون الخوض في موضوع النزاع، وأن المصلحة مناط الدعوى. ويقصد بها المنفعة أو الفائدة العملية التي يرغب رافع الدعوى في الحصول عليها وتحقيقها حين الالتجاء إلى القضاء، وأن القاعدة العامة أنه متى ما وجدت المصلحة وجدت الدعوى وإذا انتفت المصلحة فإن الدعوى تنتفي أيضًا. وبذلك يتعين توافرها لقبول الدعوى الإدارية ابتداءً، ولا خلاف على ضرورة توافر المصلحة عند دفع الدعوى، ومن ثم السير في إجراءات النظر والفصل فيها وفق القواعد القانونية والمبادئ القضائية الإدارية المستقرة.

وانتفاء المصلحة يؤدي إلى القضاء بعدم قبول الدعوى الإدارية، وبالتالي الحكم برفضها، كما يحتم تأييد الحكم فيما انتهى إليه من قضاء، وبحث شرط المصلحة تتصدى له محكمة الموضوع ومحكمة الاستئناف ولو بغير دفع، ولا يجوز الاتفاق على خلافه أو التصالح عليه أو التنازل عنه، وهنا تكمن مشكلة الدراسة ويمكن تحديدها من خلال التساؤلات التالية:

- ما الشروط الداخلة في شرط المصلحة حتى تكون تلك المصلحة قائمة؟
- هل المصلحة تنقطع أم تستمر إلى حين الفصل في الدعوى الإدارية؟
- ما موقف القضاء الإداري السعودي من شرط المصلحة؟

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

- معرفة الأعمال المستحدثة في مجال الدعوى الإدارية.
- بيان شرط المصلحة لقبول الدعوى الإدارية في القانون المقارن والنظام السعودي، ومدى استمرارية المصلحة في الدعوى الإدارية وانقطاعها.
- إبراز تطبيقات القضاء الإداري السعودي لشرط المصلحة.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية الدراسة مما يأتي:

- أن الحاجة ملحة لدراسة المصلحة في الدعوى الإدارية وبيان موقف ديوان المظالم السعودي منها.
- أن شرط المصلحة في الدعوى الإدارية من أكثر الموضوعات القضائية تطبيقًا لدى القضاء الإداري وإذا لم يتوافر هذا الشرط لم تقبل الدعوى.
- أن القاضي الإداري ملزم بتحقيق شرط المصلحة في الدعوى الإدارية، وقد أشرت إلى اجتهادات القضاء الإداري لشرط المصلحة المبرر لرفع الدعوى الإدارية.

منهج الدراسة

اتبعت في هذه الدراسة المنهج الوصفي بالاستقراء والاستنتاج من القوانين المقارنة وأحكام القضاء الإداري السعودي الباتة والمتعلقة بشرط المصلحة في الدعوى الإدارية والتطبيقات عليه.

الدراسات السابقة

لم يقف الباحث على بحث تناول بصورة واضحة المصلحة في الدعوى الإدارية في النظام السعودي، كما يلاحظ أيضًا ندرة الدراسات في هذا الموضوع حتى في القانون المقارن.

2. مباحث الدراسة

2. 1. المبحث الأول: مفهوم الدعوى الإدارية وأنواعها وخصائصها وشروطها

سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم الدعوى الإدارية وأنواعها وخصائصها من خلال المطالب التالية:

2. 1. 1. المطلب الأول: تعريف الدعوى الإدارية في اللغة والاصطلاح الفقهي والقانون

أولًا - تعريف الدعوى في اللغة

تعرف الدعوى في اللغة بأنها اسم لما يدعى به وتجمع على دعاوٍ ودعاوَى بكسر الواو وفتحها.

والدعوى هي الادعاء قال تعالى: ﴿فَمَا كَانَ دَعْوَىٰهُمْ إِذْ جَاءَهُم بَأْسُنَا...﴾ (الأعراف: 5).

والادعاء هو طلب الشيء للنفس أو تمنيه أو زعمه (ابن منظور، 1414هـ).

ثانيًا - تعريف الدعوى في الاصطلاح الفقهي

تعددت تعريفات الدعوى عند الفقهاء، وبالنظر إلى هذه التعريفات تبين لنا أنها متقاربة في معناها وإن اختلفت في مبناها.

ولعل أقرب تعريف ما عرفها به أحد المعاصرين بقوله: «إن الدعوى هي قول مقبول أو ما يقوم مقامه في مجلس القضاء بقصد الحصول على تقرير الحق أو حمايته» (ياسين، 2011).

ثالثًا - تعريف الدعوى الإدارية في القانون

يذهب بعض فقهاء القانون إلى تعريف الدعوى بأنها السلطة المخولة لكل شخص له حق يعترف القانون بوجوده في أن يطلب حماية

القضاء لإقرار هذا الحق إذا جُحد أو رد الاعتداء عنه أو استرداده إذا سُلب (العشماوي، 1952).

ومنهم من يعرفها بأنها الدعوى التي يكون أحد طرفيها على الدوام مدعيًا أو مدعى عليه جهة إدارية متمتعة بامتيازات السلطة العامة، وذات هيمنة على الطرف الآخر، سواء أكان فردًا عاديًّا أم شخصًا من أشخاص القانون الخاص (بسيوني، 2007).

ويذهب البعض الآخر إلى تعريفها بأنها الدعوى التي ترفع إلى القضاء الإداري للمطالبة بحقوق مقررة للأفراد إزاء السلطة الإدارية (مهنا، 1956, 1957).

وعرفها البعض الآخر بأنها المنازعة الإدارية التي تنشأ بين الإدارة من جانب وبين الغير من جانب آخر، سواء أكان من الموظفين أو من الغير بقصد إثبات حق مشروع يحميه القانون(إسماعيل، 1987, 1988).

وبعضهم عرفها بأنها مجموعة القواعد المتعلقة بالدعاوى التي يثيرها نشاط الإدارات العامة مهما كانت طبيعة الجهة القضائية التي ترفع إليها هذه الدعاوى (أبو ضيف، 2009).

أوهي تلك الدعاوى التي تتضمن مجموعة الشكاوى القائمة على أساس حق أو قانون وتستهدف قرار سلطة عامة يتصل بسلطة إدارية أو قرارًا متعلقًا بتسيير المرافق العامة وترفع أمام جهة القضاء الإداري في ظل إجراءات قانون عام أو في نطاق إجراءات قانون خاص (عدو، 2012).

ومن الفقهاء أيضًا من عرفها بأنها الدعوى التي ترفع أمام محاكم القضاء الإداري للمطالبة بحقوق مقررة للأفراد بإزاء السلطة الإدارية (بسيوني، 2007).

ومنهم من عرفها أيضًا بأنها سلطة الالتجاء إلى القضاء الإداري للحصول على تقرير حق أو حمايته في مواجهة الإدارة (عبد التواب، 1991).

ويتضح لنا مما جاء نصه في المادة (13) بكل فقراتها من نظام ديوان المظالم السعودي لسنة 1428 أنه يعرفها بالمنازعة الإدارية التي تكون الإدارة طرفًا فيها، وهو ما لم يخرج عن ما هو ثابت في القانون الإداري المقارن وكتب الفقه. وباستقراء جميع هذه التعريفات نجد أنها كلها تتفق على أن يكون أحد أطراف هذه الدعوى، سواء أكان مدعيًا أو مدعىً عليه إدارة عامة، وبذلك يمكن لنا أن نعرفها بأنها هي وسيلة من الوسائل القانونية التي خولها القانون للأفراد للالتجاء إلى القضاء الإداري لطلب الحماية القانونية للحق موضوع الدعوى.

2. 1. 2. المطلب الثاني: أنواع الدعاوى الإدارية

جرى فقهاء القانون على تقسيم الدعاوى الإدارية إلى عدة أنواع حسب الفقه التقليدي أو الحديث أو التقسيم المختلط. غير أن القاسم المشترك في تلك التقسيمات وما درج عليه الفقه هو تقسيم الدعاوى الإدارية إلى دعوى إلغاء ودعوى القضاء الكامل ودعوى التفسير ودعوى التأديب. ويعتمد هذا التقسيم أساسًا على حجم ومدى سلطة القاضي الإداري في كل دعوى من الدعاوى الإدارية (حسن، 1979). وهذه الدعاوى هي:

أولاً - دعوى الإلغاء

وهي دعوى يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء المختص طالبًا إلغاء قرار إداري لعدم مشروعيته (جمال الدين، 2004)؛ حيث يراقب القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية «ديوان المظالم» مشروعية القرار الإداري وعدم مخالفته للنظم وفقًا لنظامه عام 1428هـ، فقد نص على ذلك في المادة الثالثة عشرة فقرة (ب)؛ حيث جاء فيها «تختص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو عيب في السبب أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة بما في ذلك القرارات التأديبية والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام وما في حكمها المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح...».

ثانياً - دعوى القضاء الكامل (التعويض)

تعرف دعوى القضاء الكامل بأنها الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن ضد الإدارة لاعتدائها على مركزه النظامي الشخصي مطالبًا القضاء ليس ببحث مشروعية العمل الإداري فقط، وإنما أيضًا بأن يحكم له على الإدارة بفعل شيء أو الامتناع عن فعل شيء أو بالتعويض عما أصابه من أضرار من جراء العمل الإداري غير المشروع (النجار، 1996) وتعرف أيضًا بأنها الدعوى التي يحركها ويرفعها أصحاب الشأن من الأفراد إلى جهة القضاء الإداري، وذلك للمطالبة بالتعويض عما أصابهم من ضر بفعل عمل الإدارة ونشاطها، وكذلك المطالبة بحقوق عقدية في مواجهة السلطات الإدارية التي أبرمت العقود معهم، وفي هذه الدعاوى يتمتع القاضي الإداري بسلطات ووظائف واسعة وكاملة أو أنها هي الطلب الذي يتقدم به المضرور إلى القضاء للتعويض عما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة العامة (الحلو، 2000).

ويختص القضاء الإداري بديوان المظالم في المملكة العربية

السعودية بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها الأعمال والنشاطات غير المشروعة التي تقوم بها الإدارة، وذلك بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفًا فيها، سواء أكان النزاع قرارًا إداريًّا أو واقعة والمقدمة من ذوي الشأن ضد الحكومة أو الأشخاص العامة المستقلة بسبب أعمالها، وذلك وفقًا لما جاء في نص المادة (13) الفقرة (ج) من نظام الديوان لسنة 1428هـ.

ثالثاً - الدعوى التأديبية

الدعوى التأديبية هي دعوى ترفعها الجهة الإدارية على أحد منسوبيها إذا ارتكب فعلًا ينطوي على إخلال بمقتضيات الوظيفة العامة؛ ما يستوجب معاقبته تأديبيًّا بإحدى العقوبات المنصوص عليها نظامًا، سواء وقعت هذه العقوبة بمعرفة جهة قضائية أو عن طريق السلطة الرئاسية على العكس من دعوى الإلغاء التي مفادها الاختصام إلى القرار الإداري المعيب لإلغائه. ويختص القضاء الإداري في هذا النوع بتوقيع العقوبات على مرتكبي المخالفات ضد القوانين واللوائح. وولاية القاضي فيه تنصب على معاقبة الأفراد بسبب أعمال صدرت منهم، وذلك بناء على طلب من الإدارة، ويشمل هذا النوع من القضاء قضاء التأديب في حالة توقيع القاضي الإداري على الموظف مرتكب المخالفة التأديبية، ويتولى ديوان المظالم الفصل في الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق أو نتيجة الطعون ضد القرارات الإدارية التأديبية؛ وذلك وفقًا لما جاء في نظامه لسنة 1428هـ المادة الثالثة عشرة فقرة ب، هـ.

وقد وازن النظام بين اختصاص الوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى لوزارته وبين اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق والديوان، وتبدأ الدعوى التأديبية والمحاكمة وإصدار الحكم التأديبي من قبل المحكمة المختصة وفقًا للقواعد الواردة في قرار مجلس الوزراء رقم (13) في 1435/1/8هـ التي تتضمن قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

رابعاً - الدعوى التفسيرية

وهي الدعوى التي تتحرك بواسطة الدفع بالغموض والإبهام واختفاء المعنى الحقيقي، وذلك لفض النزاع القائم حول مركز قانوني أو حق ذاتي بين طرفين أو أكثر متنازعين عليه، حيث يقتصر دور القاضي الإداري في دعوى التفسير على مجرد تفسير القرار الإداري وبيان معناه أو بحث مشروعيته ومدى مطابقته للقانون (الحلو،2000).

وغالبًا ما تتحرك دعوى تفسير القرارات الإدارية عندما تكون الدعوى الأصلية منعقدة ومعروضة أمام القاضي المدني أو الجنائي، وعند الدفع بغموض أو إنهاء قرار إداري له صلة بالحق أو المركز القانوني محل الدعوى المدنية توقف الدعوى المدنية وتعرض مسألة تفسير القرارات الإدارية على القاضي الإداري عن طريق رفع دعوى مستقلة عن الدعوى الأصلية، وهذه تسمى بدعوى تفسير القرارات الإدارية، وهذا النوع من الدعاوى يدخل في ولاية مجلس الدولة الفرنسي وحده، وأما مجلس الدولة المصري فلا يتولى تفسير العمل الإداري إلا إذا كانت له ولاية الفصل في المنازعة المتعلقة به وبمناسبة نظر هذه المنازعة (الحلو، 2000) وأمَّا ديوان المظالم السعودي فلم نجد بعد الدراسة ما يشير إلى حصر تفسير القرارات الإدارية فيما يدخل في ولايته، ويلاحظ مما سبق أن جميع أنواع الدعاوى المشار إليها قد أخذ بها النظام الإداري السعودي.

2. 1. 3. المطلب الثالث: خصائص الدعوى الإدارية

- الدعوى الإدارية موضوعها يجب أن يكون حقًّا من الحقوق الإدارية أي تلك الحقوق التي تنشأ بسبب العلاقة بين الأشخاص العامة والأفراد، سواء أكانوا أشخاصًا عاملين لديها أم عاديين، وسواء أكانت هذه العلاقة تستند إلى مركز قانوني لائحي، كما هو الشأن بالنسبة لعلاقة الموظف بالجهة الإدارية التابع لها، أو كانت تستند إلى الاتفاق كالعقود الإدارية أو كان مصدرها القانون ذاته، كما هو الحال بالنسبة لحقوق الفرد العادي قبل أن تمنحه الإدارة ترخيصًا بمزاولة المهن (عبد الحميد، 1984).
- الدعوى الإدارية تخضع لإجراءات القانون الإداري، كما تخضع لإجراءات القانون العادي في حالة عدم وجود إجراءات خاصة بالدعاوى الإدارية، فقانون الإجراءات المدنية والإدارية يحتوي على العديد من الأحكام المشتركة بين الدعاوى العادية والدعاوى الإدارية مثل: الأحكام المتعلقة بشرط قبول الدعوى والدفوع وعوارض الخصومة (وصفي، 1978).
- الدعوى الإدارية يكون أحد أطرافها شخصًا من أشخاص القانون العام، أي الدولة ومصالحها المتمركزة على المستوى المحلي والولاية والبلدية والمؤسسات العامة ذات الصفة الإدارية والأشخاص العامة التي أشارت إليها النصوص القانونية المختلفة (فهمي، 1966).
- المنازعة الإدارية قد تكون عينية؛ لأنها تخاصم قرارًا إداريًّا استنادًا إلى مبدأ المشروعية الذي يتطلب أن تكون جميع الأعمال الإدارية مطابقة للقانون نصًا وروحًا (وصفي، 1978).
- في المنازعات الإدارية لا يجوز للقاضي أن يحل محل الإدارة، ولا أن يصدر أمرًا لها، فهي سلطة عامة؛ ما يعد تدخلًا في شؤونها، ويتعارض ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما سلطة القاضي الإداري محددة على سبيل الحصر، فليس له سوى الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه جزئيًّا أو كليًّا أو رفض الإلغاء، ولا يتعدى ذلك إلى تعديل القرار مثلًا أو استبدال غيره به؛ لأن هذا من صميم

اختصاص الإدارة، أما في دعوى الاستحقاق، فسلطته تنحصر في إجابة المدعي لطلباته بالاستحقاق الكلي أو الجزئي أو رفض الدعوى على عكس القاضي العادي الذي يستطيع إذا ما طلب منه أن يصدر أمرًا بالتسليم أو بمنع التعرض أو غير ذلك من الأحكام التي لا نظير لها أمام القضاء (بديري، 1970).

- تمتاز المرافعات الإدارية بأنها كتابية استيفائية، أي يقودها القاضي دون التقيد بطلب الخصوم وهو المفوض في العادة بطريق الاستيفاء، أي الطلب كتابة، ويطلب فيها موافاته بالمستندات اللازمة كملفات الخدمة وتقارير الكفاية والقرارات الإدارية، كما تمتاز المرافعات الإدارية بأنها كتابية تتم عن طريق المذكرات المكتوبة بعد الاطلاع على المستندات المرفقة بالملف وقلما يضطر الخصم إلى الدفاع الشفوي (وصفي، 1978).
- تتسم الدعوى الإدارية بأنها دعوى استفهامية، فالفرد والمتعامل مع الإدارة دائمًا في غموض مما تفعله معه، فليست العلاقة بينهما على قدم المساواة، فلا يملك الفرد سلطة إعداد الدليل السابق بأخذ الإيصالات والمستندات وصورها وغير ذلك من الأمور. ولذلك يرفع الفرد دعواه بشكل استفهامي محض، ويتولى القاضي الإداري القيام بهذا الدور الاستفهامي، ويستوضح من الإدارة عن أسباب التصرف الذي اتخذته حيال المدعي وعن دوافعه، وذلك بخلاف ما هو متاح في القضاء العادي؛ حيث يقوم كل من المدعي والمدعى عليه بتقديم أدلة الإثبات والقرائن التي تؤيد وجهة نظره (إسماعيل، 1988, 1987).
- يجب أن تكون الإدارة - وهي خصم في الدعوى الإدارية - خصمًا شريفًا، وأن يكون هدفها هو البحث عن الحقيقة وتحقيق العدالة، وليس كسب القضية وإطالة أمدها والافتئات بحقوق الأفراد والامتناع عن إيداع المستندات التي تكون غالبًا تحت يد الإدارة، فالتباطؤ نحو إنهاء الدعوى يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة (بسيوني، 2007).
- تمتاز الإجراءات الإدارية بالبساطة. فإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري أيسر بكثير، فيكفي أن تقدم الدعوى الإدارية في شكل شكوى لرئيس المحكمة، ويطلب في نهايتها الحكم بما يطلبه المدعي حتى تتولى هيئة المحكمة عبء الاستيفاء والتحضير دون أن تكلف الخصوم عناء البحث في القانون أو حتى عناء الإعلان، وإنما يتم بالطرق الإدارية كالبريد.
- الدعوى الإدارية لا تعرف نظام الشطب المعمول به أمام القضاء العادي، كما أن المرافعات الإدارية تتعلق بمعنى الكلمة بمنازعة قضائية، ومن المسلمات في فقه القانون الإداري أن المنازعة الإدارية ولو كانت طعنًا بالإلغاء فهي خصومة قضائية (الجرف، 1956).

2. 1. 4. المطلب الرابع: شروط قبول الدعوى الإدارية

ومن شروط قبول الدعوى الإدارية شرط الميعاد والتقادم وشرط الصفة والأهلية وشرط المصلحة. ويعتبر شرط المصلحة في الدعوى الإدارية من الشروط الأساسية لقبولها بداية، ومن ثم السير في إجراءات نظرها وفقًا للأصول التشريعية والقضائية، ويكاد يجمع الفقه والقضاء في شأن الدعوى الإدارية وهي التي تعنينا في بحثنا هذا على أنه حيث توجد مصلحة توجد دعوى أو بعبارة أخرى لا دعوى بغير مصلحة (محمود، 1974).

كما لا تكاد تخلو التشريعات القانونية التي نظمت القضاء عمومًا والقضاء الإداري خصوصًا في كثير من الدول من النص على هذا المبدأ الأصولي المتمثل في أنه لا تقبل أي دعوى دون أن يكون لرافعها مصلحة، وتكمن هذه الأهداف الرئيسة والغايات الأساسية في اشتراط توافر المصلحة لقبول النظر في الدعوى الإدارية في محاولة الحد من الدعاوى التي ترفع أمام القضاء المختص؛ إذ لو ترك المجال مفتوحًا على مصراعيه للأفراد والمواطنين أيًّا كانت مراكزهم القانونية أو السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية للطعن في قرارات الإدارة العامة وتصرفاتها وأعمالها المختلفة دون توافر مثل هذا الشرط لأدى ذلك إلى وجود سيل ليس له نهاية من الدعاوى والطعون الإدارية؛ الأمر الذي يؤثر بصورة سلبية وخطيرة على جهد وكفاءة وفاعلية ونزاهة القضاء المختص من جهة وعلى نشاط الإدارة وحماية هيبتها وحرية حركتها واحترام واستقرار قراراتها وأعمالها من جهة أخرى، وعلى ضبط النظام القانوني في الدولة وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم من جهة ثالثة (عبد الهادي، 2007).

2. 2. المبحث الثاني: مفهوم المصلحة في الدعوى الإدارية في اللغة والقانون وأنواعها وشروطها واستمراريتها وانقطاعها

نتناول في هذا المبحث مفهوم المصلحة الإدارية في اللغة والقانون وأنواعها وشروطها واستمراريتها وانقطاعها على النحو التالي:

2. 2. 1. المطلب الأول: تعريف المصلحة في الدعوى الإدارية في اللغة والقانون والفرق بينها وبين الصفة.

أولًا - تعريف المصلحة في اللغة

«هي مفرد مصالح والصلاح ضد الفساد» (ابن منظور، ١٤١٤هـ).

ثانيًا - تعريف المصلحة الإدارية في القانون

ذهب بعض فقهاء القانون إلى تعريف المصلحة بأنها المنفعة التي

يجب أن يحصل عليها رافع الدعوى في حال إجابته إلى طلبه، وذهب البعض الآخر إلى تعريفها بأنها الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها بالالتجاء إلى القضاء وقيل: فائدة لاستبعاد ما يرفع من الدعاوى التي لا تعود على المدعي بفائدة لو حكم له بطلبه، ومعنى ذلك أن القضاء إنما أُنشيء لفض النزاعات التي تنشب بين أفراد المجتمع (ياسين، 2011).

ويقصد بالمصلحة أيضًا الفائدة النظامية التي يسعى المدعي إلى تحقيقها من الدعوى التي يقيمها والتي قد تتمثل في حماية حقه أو الحصول على تعويض مادي أو أدبي، إذا ما توافرت الأسباب النظامية، وتعني المصلحة باعتبارها شرطًا لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافع الدعوى في حالة نظامية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثرًا تأثيرًا مباشرًا في مصلحة شخصية له. وقيل: إنها المصلحة العملية الواقعية التي تعود على المدعي من الحكم له بطلبه (الشواربي، 2004).

وجاء في ديوان المظالم تعريف المصلحة عند حكمه في القضية رقم 1/545 ق لسنة 1428هـ بعدم قبول الدعوى، وأورد من الأسباب ما نصه «حيث إنه للفصل في الدعوى فإنه من المقرر أن يشترط لقبول الدعاوى أمام القضاء أن يكون لرافعها مصلحة في إقامتها والمصلحة هي الفائدة العملية التي يراد تحقيقها من الالتجاء إلى القضاء»(ديوان المظالم، 1428هـ).

ومن جانبنا نميل إلى هذا التعريف الذي مفاده تعريف المصلحة بالفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى عند إجابته لطلبه من قبل القضاء، وذكرنا أنها عملية حتى يتم استبعاد الفائدة النظرية التي يكون الهدف منها زيادة المعلومات أو الاعتماد عليها مستقبلًا.

ثالثًا - تعريف الصفة والفرق بينها وبين المصلحة

أما الصفة فتعرف بأنها السلطة التي يمارس من خلالها الشخص حق التقاضي، أي يجب أن يتوافر في المدعي والمدعى عليه أثناء نظر الدعوى إلى حيث الحكم أمارة تدل على أن كلًّا منهما له شأن في الدعوى؛ حيث يشترط في حال الدعوى أن ترفع من ذي صفة وعلى ذي صفة أن يكون هو صاحب الحق الذي يدعيه أو وكيله.

وهذا ما أشار إليه نظام المرافعات أمام ديوان المظالم في مادته الخامسة الفقرة (أ)؛ حيث ورد ما نصه «ترفع الدعوى الإدارية بصحيفة يودعها المدعي أو من يمثله لدى المحكمة المختصة...».وهو ما يطابق المادة (1) من القانون رقم (20) لسنة 1981 المعدل بموجب القانون الكويتي رقم (61) لسنة 1982.

وذهب بعض فقهاء القانون إلى أن الصفة تختلف عن المصلحة، وأن شرط الصفة متميز عن شرط المصلحة؛ وذلك أن المصلحة تحمي المدعي من المساس بمركزه القانوني في الدعوى الموضوعية كما تحميه من الاعتداء على حقه الذاتي في الدعاوى الذاتية. أما الصفة في الدعوى، فهي قدرة الشخص على المثول أمام القضاء في الدعوى كمدع أو مدعى عليه، فهي بالنسبة للفرد تتمثل في كونه أصلًا أو وكيلًا أو ممثلًا قانونيًّا أو وصيًّا. وبالنسبة للجهة الإدارية تتمثل في كونها صاحبة الاختصاص في التعبير عن الشخص الاعتباري العام المدعى عليه في الدعوى (العوفي، 1419هـ). وهو ما نصت عليه المادة (7/أ/1) من القانون رقم (27) لسنة 2014، قانون القضاء الإداري الأردني.

وعلى الرغم من هذا الاختلاف يذهب بعض الفقهاء إلى دمج الصفة في المصلحة الشخصية والمباشرة واعتبار الصفة أولى من المصلحة واعتبارها أحد عناصر شرط المصلحة، بينما يذهب رأي آخر إلى اقتضاء الفصل بينهما على أساس أن المصلحة تتمثل في المنفعة التي يجنيها رافع الدعوى من جراء رفعها (الدغيثر، 1992).

وفيما يخص ديوان المظالم يتضح أنه يسمح بالتوسع في مفهوم المصلحة؛ وذلك لأن أحكامه تيسر على المتقاضين الاكتفاء بتوافر مصلحة شخصية لا ترقى إلى مستوى الحق لقبول دعوى الإلغاء، وفي هذا الشأن يقول الديوان ما نصه: «إن القضاء برفضه الدعوى على النحو الذي انتهى إليه الحكم محل التدقيق لا يتعارض مع قواعد قبول الدعوى التي توجب أن يكون المدعي في مركز خاص تجاه القرار المطعون فيه يؤدي إلى توافر شرط المصلحة اللازمة لقبول الدعوى بأن تكون شخصية ومباشرة» (الدغيثر، 1992).

2. 2. 2. المطلب الثاني: أنواع المصلحة في الدعوى الإدارية

للمصلحة في الدعاوى الإدارية عدة أنواع، فهي تتنوع باعتبارات المستفيدين منها، ويمكن لنا أن نلخص ذلك فيما يلي:

أولاً - مصلحة الموظف العام

يقصد بها تلك الطعون التي يقوم بها رافعوها لحماية مصالحهم وحقوقهم الوطنية بصفتهم موظفين عموميين وليسوا أفرادًا عاديين، وهذه الطعون قد تكون ضد القرارات التي تصدرها الإدارة بصدد دخول الموظف الخدمة؛ حيث جرت العادة أن يسبق دخول الموظف الخدمة إجراء عدة قرارات على اختلاف الوظائف، ومن تلك الوظائف وظائف سابقة؛ حيث تحتوي على ثلاثة قرارات تتمثل في القرار الصادر بإعداد قوائم المتسابقين والقرار الصادر بإعلان النتيجة والقرار الصادر بالتعيين، فالقراران الأول والثاني لا يعدان من القرارات النهائية التي يجوز الطعن فيها على استقلال،وإنما يكون الطعن فيها بالطعن في القرار الصادر بالتعيين؛ ولذلك فإن

القرار الصادر بالتعيين يجوز الطعن فيه من قبل الذين تقدموا للمسابقة ولم تدرج أسماؤهم في القائمة، ولم يسمح لهم بدخول الامتحان، وكذلك الذين دخلوا الامتحان، ولكن لم ينجحوا والذين نجحوا في الامتحان، ولكنهم لم يعينوا الاختلاف في سبب الطعن، وكذلك الحال في حالة الترشيح للوظيفة ومرحلة الاختيار، فالطعن يكون في قرار التعيين من قبل الذين لم يرشحوا وهم مستوفون للشروط والذين رشحوا ولم يعينوا (فهمي، 1966).

وقد خصص المشرع الأردني في المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 التي تتحدث عن اختصاصات هذه المحكمة الحصرية فقرات وبنودًا محددة لطعون الموظفين العموميين هي البند رقم (2) من الفقرة (ا) من هذه المادة الذي ينص على اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون التي يقدمها ذوو الشأن أو القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف (عبد الهادي، 2007). وهي تطابق المادة الثالثة من القانون رقم (20) لسنة 1981 المعدلة بموجب القانون الكويتي رقم (61) لسنة 1982.

وكذلك يختص ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بكل طعن بالإلغاء في القرارات الإدارية السابقة، وذلك ما نصت عليه المادة (13) بكل فقراتها من نظام الديوان لسنة 1428هـ التي تقابل المادة (7/أ) بجميع فقراتها من القانون الأردني المشار إليه سابقًا؛ إذ يكفي أن تكون المصلحة محتملة ومثاله الطعن في قرار الترقية من قبل الموظف حتى ولو كانت شروط الترقية غير متوافرة فيه وقت صدور القرار، أما إذا انتفت المصلحة المحققة أو المحتملة كما إذا اختلف كادر المرقى عن كادر المدعي بأن يكون أحدهما تابعًا لكادر المعلمين والآخر تابعًا لكادر الإداريين فلا تقبل الدعوى لانتفاء المصلحة (فهمي، 1966)؛ وبذلك يلاحظ اتفاق كل من النظامين السعودي والأردني في الاعتداد بالمصلحة المحتملة للطاعن.

وأيضًا قد تكون القرارات الصادرة من الإدارة بهدف إخراج الموظف من الخدمة، وذلك إما بقرار يحيله إلى التقاعد ببلوغه سن التقاعد، وإما بفصله بقرار تأديبي، وفي مثل هذه الأحوال يجوز للموظف أن يطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الصادرة بإنهاء خدمته؛ لأنه بالنسبة لها ذو صفة، وقد نص على ذلك في البند رقم (2) الفقرة (ا) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية (عبد الهادي، 2007).

وقد تكون القرارات خاصة بتنظيم المرفق العام وتسييره، وهي قرارات لا تؤثر في المركز القانوني للموظف العام، ومن ثم لا تصلح أن تكون محلًا للطعن بالإلغاء، مثل الأوامر والتوجيهات التي تصدر من الرئيس الإداري، ويستثنى من ذلك حالة كون القرار يفيد الموظف في مركزه الذاتي (الدغيثر، 1992). وعلى وفق هذا جرى العمل في ديوان المظالم؛ حيث جاء في أحد أحكامه «وإذا جاز للمدعي باعتباره موظفًا عامًا أن يبين وجهة نظره في نظام العمل وما تضعه الإدارة من إجراءات أو قواعد لتسييره، فليس من حقه أن يستدعي ولاية القضاء الإداري على ما تتخذه الإدارة أو تضعه من قواعد في هذا الشأن» (ديوان المظالم، 1400هـ).

ثانياً - مصلحة الجماعات والهيئات

تتمتع هذه الهيئات التي يعتبرها البعض من أشخاص القانون العام وبعضها الآخر من أشخاص القانون الخاص بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية المستقلة ماليًّا وإداريًّا. وقد تتعرض مثل هذه الهيئات إلى إصدار قرارات إدارية نهائية من جانب الإدارة العامة تؤثر في حالتها أو مراكزها القانونية أو في تنظيمها أو في أعمالها، وتسبب لها أضرارًا أو تمس حقوقها المشروعة، وذلك ما أكدته محكمة العدل العليا في قرارها رقم 22/94 الوارد في مجلة نقابة المحامين في العددين 51، 87 لسنة 1995م.

ومن أمثلة الطعون المقدمة لديوان المظالم في ذلك ما تقدمت به إحدى شركات النقل البري في الطعن في قرار وزارة المواصلات المتضمن منعها من العمل على الخطوط التي تمنح امتياز النقل فيها للشركة السعودية للنقل الجماعي بموجب القرار رقم م/ 48 وتاريخ 1397/12/22هـ باعتبار أن ذلك القرار قد أضر بمصلحة الشركة المدعية المتمثلة في النقل عبر المدن وفق تراخيص سليمة، جاء ذلك في الحكم رقم 73/ت/ 3 لسنة 1409هـ في القضية رقم 1054 /1/ق لسنة 1409هـ.

ثالثاً - مصلحة الأفراد

المراد بالفرد الشخص العادي الذي لا تربطه بالإدارة روابط خاصة، ويمارس نشاطه في الحياة في ظل قواعد المشروعية العادية كالمالك والتاجر والصانع، ومن المعلوم أنه يشترط في دعوى الإلغاء أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة يؤثر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيرًا مباشرًا، ويترتب على ذلك أن الفرد باعتباره فردًا لا يمكنه أن يطعن بالإلغاء في كل القرارات الإدارية؛ بل لا بد أن تتوافر فيه صفة أخرى كصفة المالك أو التاجر أو الصانع... إلخ، ويقصد بهذه الصفة أن المالك له الحق في أن يطالب بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة التي لا تحترم مصالحه المشروعة والتي يعول عليها في مزاولة نشاطه كمالك، وذلك مثل القرارات التي تلحق بالمالك ضررًا من ناحية إعداده واستعمال الطرق المحيطة بالعقار (الطماوي، 2006). وأن الساكن إذا تقدم بدعوى الإلغاء مستندًا في رفعها إلى هذه الصفة فإن الدعوى تقبل منه. وقد أخذ ديوان المظالم

بهذه الصفة في حكمه رقم 14/ ت/3 لسنة 1431هـ في القضية رقم 1/113/ق لسنة 1430هـ، حيث أجاب أحد المواطنين باعتباره أحد سكان الحي المتضرر من قرار وزارة التربية المتعلق بإنشاء مدرسة بنين أمام منزله مع عدم توفير المواقف المناسبة للطلاب وكشف منازلهم؛ فقضت بإلغاء ذلك القرار. وأيضًا المستفيد من خدمة مرفق عام، وتتمثل هذه الصفة بتخويل المستفيدين من مرفق عام استنادًا إلى صفتهم هذه بالطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التي تنظم سير المرفق العام، وتلحق بهم ضررًا، وذلك مثل ألا يحترم صاحب الامتياز شروط العقد، وترفض الإدارة إجباره على ذلك. أما بالنسبة لديوان المظالم فسياسته عمومًا لا تمنع من اعتماده على صفة المستفيد من خدمات مرفق عام لقبول الطعن بالإلغاء.

وللتاجر والصانع أن يطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التي تمس مهنته، سواء أكانت قرارات إدارية فردية أو تنظيمية، ويبني طعنه في تلك القرارات الإدارية التنظيمية على مخالفتها للقواعد التي وضعها المنظم لتنظيم تلك الحريات، ولكن يشترط في جميع الأحوال أن تتوافر للطاعن المصلحة الشخصية المباشرة، فإذا انصب التنظيم على فرع من فروع المهنة لا يعمل هو به، ولا يؤثر فيه تأثيرًا مباشرًا، فليس له في هذه الحالة أن يطعن في القرارات التنظيمية بالإلغاء.

كما تتحقق للناخب أو المرشح صفة الطعن في القرارات الإدارية المتعلقة بالعملية الانتخابية وهو ما جاء تقريره في لائحة انتخابات أعضاء المجالس البلدية من أن لكل ناخب أو مرشح أن يتظلم أمام لجنة الطعون والتظلمات الانتخابية في قرارات لجان قيد الناخبين ولجان الانتخابات والفرز الصادرة في حقه خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدور القرار ويكون قرارها نهائيًا (فهمي، 1966).

2. 2. 3. المطلب الثالث: شروط المصلحة في الدعوى الإدارية

هنالك عدة شروط داخلة في شرط المصلحة لا بد من توافرها حتى تكون تلك المصلحة قائمة وتامة وهذه الشروط سوف نتناولها فيما يلي:

أولاً - يجب أن تكون المصلحة في الدعوى الإدارية شخصية

ويقصد بذلك أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية متميزة من المصلحة العامة، ومن ثم تكون له صفة المضار، ولا يقصد بكون المصلحة شخصية أن تكون خاصة به ومقصورة عليه، بل يمكن أن يشاركه فيها الغير كأن ترفع الدعوى من قبل من له صفة المستفيد من خدمات المرفق العامة ضد قرارات إدارية تتعلق بسير المرفق أو كأن ترفع الدعوى من قبل الممول دافع الضرائب على المستوى الإقليمي ضد القرارات الإدارية التي يترتب عليها زيادة الأعباء المالية. وهي شرط لازم لقبول الدعوى والاستمرار في موضوعها، فإذا انتفت فإنها تكون غير مقبولة، ويمنع على المحاكم الاستمرار في نظرها وإصدار حكم فيها بما لازمه أن رفع الدعوى ممن وعلى من له صفة فيها (المنشاوي، د. ت).

أما بالنسبة لديوان المظالم فالمستقر عليه في اجتهاده لقبول دعوى الإلغاء أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة دون اقتضاء أن ترقى تلك المصلحة إلى مستوى الحق. ومن تطبيقاته على المصلحة الشخصية ما جاء في القضية رقم 1/5223/ق لسنة 1427هـ «التي تتلخص وقائعها في تقدم...وكيل...بلائحة دعوى على الديوان بتاريخ 1427/11/15هـ بأن موكله درس في معهد المراقبين الفنيين بالرياض، وفي العام الدراسي 1427/1426هـ قام المعهد بتصحيح أوراق موكله بشكل غير صحيح؛ ما أدى إلى حصوله على درجات أقل مما كان يجب أن يحصل عليه وفقًا لإجابته، وبالتالي رسوبه؛ ما أضر به وحرمه من عروض وظيفية في شركات وطنية مميزة...»وجاء من أسباب رفض هذه الدعوى ما نصه أن المدعي قام بإعادة الدراسة مرة ثانية ونجح في الامتحان ولم يعد له مصلحة جدية في رفع الدعوى، وهذه المصلحة من الشروط الواجب توافرها في القرار المطعون فيه، وبناءً على ما سبق حكمت الدائرة بعدم قبول هذه الدعوى المقامة من..... ضد المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني؛ لما هو موضح من أسباب (ديوان المظالم، 1428هـ).

ومن تطبيقات الديوان أيضًا على رفض الدعوى لرفعها على غير ذي صفة ما جاء في القضية رقم 3236 /1/ق لسنة 1425هـ التي تتلخص وقائعها في أن المدعية تقدمت باستدعاء إلى رئيس فرع ديوان المظالم بمنطقة عسير قيد برقم 4/1950 وتاريخ 1425/7/5هـ تضمن أن الشركة تقوم بتنفيذ محطات انتقالية للتخلص من النفايات مع بلدية خميس مشيط، وقد باشرت عملها في المواقع المسلمة لها رسميًّا من قبل البلدية بموجب محضر الاستلام المؤرخ في 1425/2/26هـ، وحينما بدأت الشركة في العمل بتسوية الموقع كاملًا وحفر جميع الأساسات وتجهيز الأعمال الخشبية وتسليم القواعد والأساسات والأسوار وتجهيزها فوجئت بقيام معدات الممتلكات العسكرية دون سابق إنذار بالتعدي على الموقع وتحطيم جميع الأعمال من أخشاب وحديد وردم للموقع؛ ما أدى إلى خسائر مادية فادحة وختم هذا الاستدعاء بالمطالبة بالتعويض عن تلك الخسائر وفق البيان المرفق التي تقدر بأربع مئة وستة آلاف وخمس مئة وثلاثة ريالات، إضافة إلى المطالبة بالتعويض المعنوي، وقد حكمت المحكمة بعدم قُبول دعوى

الشركة المدعية لإقامتها على غير ذي صفة وقد حُكم بتأييد ذلك (ديوان المظالم، 1428هـ).

ثانياً - أن تكون المصلحة مباشرة

ويقصد بالمباشرة الدعوى التي ترفع من الشخص الذي يخوله القانون سلطة رفعها، وهو صاحب المصلحة الشخصية المباشرة، أي إنها مرفوعة من ذي صفة (خليل، د. ت). فلا تقبل الدعوى من فرد ليست له مصلحة في إلغاء القرار مهما كانت صلته بذي المصلحة الشخصية، فلا يكفي لقبول الدعوى أن تكون المصلحة قانونية فقط، بل لا بد أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، فلا يجوز أن يرفع شخص دعوى للمطالبة بحق الغير، فلو رفع شخص دعوى للمطالبة بحق لأبيه أو أخيه أو لابنه فإنها لا تقبل منه ما لم تكن له الولاية على صاحب الحق كأن يكون وصيًا عليه أو قيمًا أو وليًا شرعيًّا؛ لأن القاعدة هي أن يقوم كل من له مصلحة بالتقاضي في شؤونه الخاصة، وليس لأي شخص أن يتولى ذلك في المسائل الخاصة إلا نيابة عنه طبقًا للقانون (الطماوي، 2006).

والمستقر عليه بأحكام الديوان اشتراطه أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة. ومن تطبيقات الديوان على ذلك ما جاء في القضية رقم 1/2032/ق لسنة 1425هـ التي تتلخص وقائعها في «إنه بتاريخ 1425/5/8هـ تقدم لديوان المظالم بالرياض المدعي... بلائحة دعوى ضد وزارة الصحة ذكر فيها أنه قد سبق أن رفع تظلمه لوزير الخدمة المدنية بتاريخ 1425/1/18هـ بشأن إلغاء ترقيته على وظيفة مدير وحدة التخطيط والميزانية وذلك بعد مباشرته عليها قرابة ثمانية أشهر، وغاية ما يهدف إليه المدعي من دعواه هو الحكم له بإلزام الجهة المدعى عليها باحتساب ترقيته بأثر رجعي...» فهذه الدعوى تتعلق مباشرة بمصلحة المدعي وهي تعود عليه بالنفع المباشر.

ثالثاً - أن تكون المصلحة محققة أو محتملة

الأصل في الدعوى عمومًا قيام المصلحة وكونها مؤكدة، أي كونها قائمة وحالة. وحصول هذه المصلحة عندما يكون رافع الدعوى قد اعتدي على مركزه القانوني بالفعل، أو حصلت منازعة بصدده، وهذا هو الأصل أيضًا في الشريعة الإسلامية. إلا أننا نجد أن أنظمة المرافعات المقارنة تجيز قبول الدعوى القائمة على مصلحة محتملة استنادًا إلى بعض الحالات، كما إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدد أو الاستيثاق بحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، وكذلك دعاوى الأدلة. وفي نطاق القضاء الإداري المقارن نجد أن الأصل كون المصلحة محققة إلا أنه من الممكن أن تبرر المصلحة المحتملة قبول دعوى الإلغاء بشرط ألا تكون تلك المصلحة غير محققة بشكل غير مبالغ فيه، وتختلف درجة الاحتمال المطلوبة لقبول الدعوى بحسب ما إذا كان الطاعن تربطه علاقة بالإدارة أم لا، ففي الحالة الأولى يعرف كل من الطرفين حقوقه والتزاماته؛ ما يجعل القاضي متشددًا في تقدير النتائج الضارة المحتملة بعكس الثانية التي لا توجد فيها قواعد محددة أو واجبات وحقوق كل من الفرد والإدارة؛ ما يثير عدة فروض قد تقع وقد لا تقع حول الآثار الضارة المحتملة للقرار المطعون فيه؛ وتكون المصلحة محققة متى كان من المؤكد والحادث فعلًا وجود الضرر في القرار المطعون فيه. ويرى شراح القانون الإداري أنه إذا كان للمصلحة الاحتمالية مكان بالنسبة للدعاوى العادية، فمن المنطق أن يعترف بها في كل الدعاوى بما فيها دعوى الإلغاء الإدارية؛ لأن هذه الدعوى موضوعية تستهدف تحقيق المصلحة العامة من ناحية، كما أنها لا ترفع إلا من خلال فترة قصيرة يفوت بفواتها الحق في الطعن إذا انتظر الطاعن حتى تصبح مصلحة محققة بخلاف الدعاوى العادية، فإنه لا بأس من التشديد في شرط المصلحة فيها؛ لأنها من توابع الحق وموجودة بوجوده، ولن يخسر صاحب الحق كثيرًا في الظروف العادية إذا انتظر حتى تصبح مصلحة محققة فيرفع دعواه؛ لذلك أقر القضاء الإداري الاعتداد بالمصلحة المحتملة واعتبارها في منزلة المحققة (الحلو، 2000).

ولم يصرح ديوان المظالم بالمصلحة المحتملة صراحة إلا أنه جاء في أحد أحكامه، ومنها الحكم رقم 34/ ت/3/ لعام 1411هـ في القضية رقم 4/132/ق لعام 1409هـ ما نصه «إن من الأضرار التي تصيب أهالي الحي إقامة قصور الأفراح وفيها الإزعاجات الناتجة عن كثرة المترددين على القصور وسياراتهم، فضلًا عن إحضار المغنيين والمغنيات واستعمال مكبرات الصوت، وكذلك تعذر إيقاف سيارات ساكني الحي في أماكنها المعتادة، وقالت الدائرة: إنه من المعلوم شرعًا أن درء المفاسد مقدم على جلب المصالح، ولئن كان الضرر لم يقع بعد على المجاورين إلا أن وقوعه في حكم المؤكد...».

- أن المصلحة في الدعوى الإدارية يمكن أن تكون مادية كمصلحة الموظف العام في قرار وقف علاوته السنوية أو الخصم من راتبه الشهري، كما يمكن أن تكون أدبية كمصلحة الموظف العام في إلغاء قرار نقله على وظيفة أخرى مساوية لمستوى وظيفته الأولى وبنفس راتبه وعلاواته وجميع امتيازاته الأخرى التي كان يتقاضاها، ولكنها أدنى أو أكثر تواضعًا في الاختصاصات والسلطة والمسؤوليات المتعلقة بها (عبد الهادي، 2007). وهو ما أشارت إليه المادة (5/أ) في فقراتها 2،3،4،5 من القانون الأردني المشار إليه.

رابعاً - أن تكون المصلحة قانونية

يجب أن تستند المصلحة إلى حق أو مركز قانوني يحتاج إلى الحماية بواسطة القضاء، وهذا ما يعرف بالمصلحة القانونية. أما إذا كانت المصلحة لا تستند إلى حق أو مركز يقره القانون فهي لا تكفي لقبول الدعوى، كما ينبغي أن تكون المصلحة مشروعة بألا تخالف النظام العام والآداب (الدغيثر، 1992م).

2. 2. 4. المطلب الرابع: انقطاع المصلحة واستمراريتها في الدعوى الإدارية

لا خلاف في وجوب توافر المصلحة عند رفع الدعوى، وإلا ترفض الدعوى، ولكن الخلاف في مسألة استمرار المصلحة منذ وقت رفع الدعوى حتى صدور الحكم فيها، وذلك على النحو التالي:

الاتجاه الأول ويرى أصحابه وجوب توافر المصلحة عند رفع الدعوى دون اشتراط استمرارها إلى وقت الحكم فيها، وهذا هو المعمول به في مجلس الدولة الفرنسي، وقد استقر في قضائه على أن العبرة بتوافر المصلحة في رفع الدعوى عند رفعها، ولا يشترط استمرار بقاء هذه المصلحة فإن المجلس يستمر في نظر الدعوى وإصدار حكم فيها. وقد لقي هذا الاتجاه تأييدًا كاملًا في الفقه؛ لأن فيه تحقيقًا للغاية من دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى موضوعية لحماية مبدأ المشروعية واحترام الإدارة للقانون في قراراتها الإدارية وأن هذه المصلحة تبقى حتى بعد زوال المصلحة الشخصية للطاعن أثناء نظر الدعوى (الطماوي، 2006).

بينما الاتجاه الثاني يذهب إلى ضرورة توافر المصلحة عند رفع الدعوى حتى الفصل فيها، وبناء عليه يصرف النظر عن تلك الدعوى عند زوال مصلحة رافعها قبل الحكم فيها، وفي مجلس الدولة المصري المسألة محل خلاف وتأرجح ليست فحسب بين الفقهاء، بل أمام محكمة القضاء الإداري إلا أن المحكمة الإدارية العليا تدخلت وحسمت هذا التأرجح، وأيدت الاتجاه الذي يشترط استمرار تواجد المصلحة عند رفع الدعوى حتى الفصل فيها؛ حيث قضت بأن الشرط الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوافر للمدعي وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيه نهائيًّا، وقد أكدت ذلك في العديد من أحكامها، ومن ذلك حكمها الصادر في 24/12/1966؛ حيث يقول: «من المسلمات أن شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوافر في وقت رفع الدعوى، وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائيًّا» وعليه يتضح أنه إذا توافرت المصلحة عند رفع الدعوى ثم زالت أثناء نظر الدعوى حتى صدور حكم فيها فإن لصاحب الشأن أن يدفع باعتبار الخصومة منتهية لانتفاء شرط المصلحة؛ لأن الدعوى في هذه الحالة تعتبر غير مقبولة وغير ذات موضوع. وتبعتها محكمة القضاء الإداري؛ حيث جاء في حكمها بتاريخ 24/11/ 1948 ما نصه «حيث إنه يتبين من كل ما تقدم أن المدعي قد أصبح غير ذي صفة تخول له الاستمرار في الدعوى مما يتعين معه الحكم بانتهاء الخصومة بالنسبة إليه» (بسيوني، 2007).

أما ديوان المظالم فقد أكد في أحكامه اشتراط توافر المصلحة وقت رفع الدعوى واستمرارها إلى حين الفصل فيها نهائيًّا؛ حيث ورد في حكم له ما نصه «ومن المعلوم في نظرية الدعوى أنه يشترط لقبولها أن يكون للمدعي مصلحة في ادعائه من وقت رفع الدعوى وأن يستمر قيامها حتى يفصل فيها نهائيًّا، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة ويتعين القضاء بذلك» (الدغيثر، 1992) وجاء في حكمه بعدم قبول دعوى إبطال القرار الإداري المتعلق بنقل موظف من الرياض إلى الباحة لانتفاء شرط المصلحة في حقه بعد أن صدر قرار بطي قيده.

3. الخاتمة

وفي نهاية هذه الدراسة نشير إلى أهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها فيما يلي:

3. 1. النتائج

وتتمثل أهم نتائج البحث في الآتي:

- أن الأصل في الدعاوى عدم قبولها إلا إذا كانت المصلحة محققة، أما دعاوى الإلغاء فيكتفى فيها بالمصلحة المحتملة، ويرى البعض أن الصفة تختلف عن المصلحة والبعض الآخر يرى باختلاطها في المصلحة واعتبارها شرطًا فيها.
- يتفق رأي ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية مع مجلس الدولة المصري في مسألة وقت توافر المصلحة؛ حيث اشترطا قيام المصلحة من حيث رفع الدعوى إلى أن يفصل فيها نهائيًّا وخالفهم في ذلك مجلس الدولة الفرنسي؛ حيث اكتفى باشتراط المصلحة في بداية رفع الدعوى مع عدم استمرارها حتى الفصل فيها.
- يشترط في قبول الدعوى الإدارية أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة فلا يعتد بقانونيتها فقط.
- اتفاق كل من النظامين السعودي والأردني في الاعتداد بالمصلحة المحتملة للطاعن.
- اتفاق جميع فقهاء القانون الإداري على أن يكون أحد أطراف هذه الدعوى مدعيًا أو مدعى عليه جهة الإدارة.
- الدعوى الإدارية عينية لأنها تخاصم قرارًا إداريًّا استنادًا إلى مبدأ المشروعية.

3. 2. التوصيات

تتمثل أهم التوصيات في الآتي:

- أهمية احترام سيادة القانون والمشروعية القانونية وحفظ حقوق الأفراد وتعديل الاجتهاد بخصوص استمرارية المصلحة إلى حين الفصل في الدعوى الإدارية والاكتفاء بوجودها عند رفع الدعوى الإدارية.
- التوسع في مفهوم المصلحة وأن لا يشترط استمرارها إلى حين النظر في الدعوى الإدارية والفصل فيها نهائيًّا حتى لا يسمح ببقاء القرارات الباطلة التي يتضرر منها أصحاب الشأن.

المصادر والمراجـــع

المراجع العربية

إسماعيل، خميس السيد. (1987/1988). قضاء مجلس الدولة وصيغ الدعاوى الإدارية. (د. ن).

بديري، عبد العزيز خليل. (1970). الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها. القاهرة: دار الفكر العربي.

بسيوني، عبد الرؤوف هاشم. (2007). المرافعات الإدارية. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

الجرف، طعيمة. (1956). شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري (د.ن).

جمال الدين، سامي. (2004). الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية. الإسكندرية: منشأة المعارف.

حسن، عبد الفتاح. (1979). القضاء الإداري قضاء الإلغاء. (د.ن).

الحلو، ماجد راغب. (2000). القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.

خليل، أحمد. (د. ت). أصول المحاكمات المدنية. منشورات الحلبي الحقوقية.

الدغيثر، فهد بن محمد بن عبد العزيز. (1992). رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم. القاهرة: دار النهضة العربية.

الشواربي، عبد الحميد. (2004م). التعليق الموضوعي على قانون المرافعات، الإسكندرية: منشأة المعارف.

أبو ضيف، عمار. (2009). دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات والإدارة. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.

الطماوي، سليمان محمد. (2006). القضاء الإداري قضاء الإلغاء الكتاب الأول. القاهرة: دار الفكر العربي.

عبد التواب، معوض. (1991). الدعوى الإدارية وطبيعتها. القاهرة: دار الفكر العربي.

عبد الحميد، حسين درويش. (1984). بعض الأفكار العلمية في إجراءات الدعوى الإدارية. مجلة المحاماة (64) 1/2.

العشماوى، محمد العشماوى عبد الوهاب. (1952). قواعد المرافعات في التشريع المصري المقارن. (د. ن).

عبد الهادى، بشار جميل. (2007). الاتجاهات الحديثة لشرط المصلحة في الدعاوى الإدارية. عمان: دار وائل.

فهمى مصطفى أبو زيد (1966). القضاء الإداري ومجلس الدولة. (د.ن).

محمود سيد أحمد (1974). أصول التقاضي وفقًا لقانون المرافعات الكويتي. الكويت: جامعة الكويت.

المنشاوي، عبد الحميد. (د. ت). التعليق على قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية، الإسكندرية: منشأة المعارف.

ابن منظور، جمال الدين بن مكرم الإفريقي. (1414هـ). لسان العرب، بيروت: دار صادر.

مهنا، محمد فؤاد. (1956/1957). دروس في القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، (د. ن).

النجار، تركي محمد. (1996). القضاء الإداري: دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية. القاهرة: دار الأزهر.

وصفى، مصطفى كمال. (1978). إجراءات القضاء الإداري. (د. ن).

ياسين، محمد نعيم. (1432هـ/2011). نظرية الدعوى بين الشريعة وقانون المرافعات المدنية والتجارية. عمان: دار النفائس.

الأنظمة واللوائح

ديوان المظالم مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لسنة 1409هـ. المملكة العربية السعودية.

ديوان المظالم مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لسنة 1428هـ. المملكة العربية السعودية.

ديوان المظالم مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1400هـ. المملكة العربية السعودية.

القانون رقم (27) لسنة 2014 قانون القضاء الإداري الأردني. المملكة العربية السعودية.

اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم لسنة 1436هـ. المملكة العربية السعودية.

مرسوم القانون رقم (20) لسنة 1981 بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية (وفقًا لآخر تعديل). المملكة العربية السعودية.

نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لسنة 1435هـ. المملكة العربية السعودية.

نظام ديوان المظالم لسنة 1428هـ. المملكة العربية السعودية.