

# كيفية التعامل مع شرح الدعوى الإدارية الجزء وإثبات الدفاع أمام المحكمة

متابعة لموضوع شرح الدعوى الإدارية الجزء الثانى فى القانون  
الادارى المصرى وقد سبق تقديم الجزء الأول من شرح [الدعوى  
الإدارية](#) فى القانون الادارى المصرى

## تفسير القانون و الدعوى الإدارية



## شرح الدعوى الإدارية الجزء الثانى

تفسير القانون – الدفع بعدم الدستورية – إلغاء القانون ونسفه – خصائص الدعوى الإدارية



الموقع الرسمي للأستاذ

**عبدالعزیز حسین عمار**

**المهامى بالنقض**

المستفاد من نصوص قانون المحكمة العليا الصادر بالقانون رقم 81  
لسنة 1969 أن المشرع قد ناط بوزير العدل وحده الاختصاص بتقديم  
طلبات تفسير النصوص القانونية أمام المحكمة العليا إذا ما قدر  
توفر الأسانيد والمبررات القانونية التي تستدعي التفسير - مؤدى

ذلك أن ما يقدمه بعض الأفراد أو الهيئات إلى وزير العدل من طلبات لاتخاذ إجراءات تفسير نصوص قانونية ما لا تعدو في حقيقتها أن تكون مجرد مقترحات أو رغبات يجوز للوزير أن يستجيب لها أو أن يطرحها حسب تقديره

رفض الوزير صراحة أو ضمناً لتلك الطلبات لا ينشئ مركزاً قانونياً معيناً لمقدم الطلب المفروض ومن ثم فإن هذا التصرف من جانب الوزير لا يعتبر قراراً إدارياً لافتقاده ركناً جوهرياً من أركان القرارات الإدارية وهو ركن المحل الذي يتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين لصاحب الشأن في القرار الإداري.

(الطعن رقم 249 لسنة 18 ق "إدارية عليا" جلسة 1/5/1976)

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "إن الأصل في تفسير النصوص القانونية وتفهم مدلولها أن تحمل ألفاظها على ما يقضى به الاصطلاح والعرف القانونيان لا ما تقضي به الأوضاع اللغوية - أساس ذلك"

(الطعن رقم 368 لسنة 13 ق "إدارية عليا" جلسة 11/4/1970)

وبأنه "مدى جواز الرجوع إلى الأعمال التحضيرية للتشريع ومنها مذكرته الإيضاحية لتفسير نصوصه - عدم جواز الرجوع إليها إلا عند غموض النص أو وجود لبس فيه - لا سبيل إلى تخصيص النص وتقييد إطلاقه بالرجوع إلى المذكرة الإيضاحية - مثال من القانون رقم 151 لسنة 1963 ومذكرته الإيضاحية"

(الطعن رقم 425 لسنة 11 ق "إدارية عليا" جلسة 6/5/1967)

## الدفع بعدم الدستورية

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "للمحكمة الدستورية العليا إذا تراءى لها أثناء نظر الدعوى أن نصاً في قانون أو لائحة لازماً للفصل فيها "غير دستوري" وكان أحد الخصوم في الدعوى قد دفع بعدم الدستورية - للمحكمة الخيار بين أن توقف الدعوى وتحيل أوراقها إلى المحكمة الدستورية متى تراءى لها في ذاتها عدم دستورية النص اللازم للفصل في الدعوى أو أن تؤجل نظر الدعوى وتحدد ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لمن أبدى هذا الدفع لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا.

(الطعن رقم 2742 لسنة 29 ق "إدارية عليا" جلسة 4/3/1984)

# أحكام إلغاء القانون ونسخه

من المبادئ الأساسية لتفسير وتطبيق النصوص التشريعية أن اللاحق منها ينسخ السابق وأن النسخ كما يكون صريحاً يكون ضمنياً - من بين أساليب النسخ الضمني إعادة تنظيم الموضوع بقواعد تشريعية أو تنظيمية جديدة تسري بأثر مباشر على المراكز العامة القائمة - القواعد التنظيمية العامة التي تضعها جهة الإدارة متسمة بطابع العمومية والتجريد تكون بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية الواجبة في حدود ما صدرت بشأنه - تلتزم جهة الإدارة بمراعاتها في التطبيق على الحالات الفردية - ذلك ما لم يصدر من الإدارة تعديل أو إلغاء لهذه القاعدة بنفس الأداة

(الطعن رقم 2155 لسنة 37ق "إدارية عليا" جلسة 2/2/1992)

من المبادئ الأساسية لتفسير وتطبيق النصوص التشريعية أن اللاحق منها ينسخ السابق - النسخ كما هو صريحاً يكون ضمنياً - من أساليب النسخ التعديل القانوني - مركز الطالب بالنسبة للجامعة هو مركز تنظيمي عام يجري تغييره في أي وقت واستبداله بتنظيم جديد سريان هذا التنظيم على الطالب بأثره المباشر.

(الطعن رقم 883 لسنة 38ق "إدارية عليا" جلسة 2/5/1993)

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "من المبادئ الأساسية لتفسير وتطبيق النصوص التشريعية أن اللاحق منها ينسخ السابق- النسخ قد يكون صريحاً وقد يكون ضمنياً - من بين أساليب النسخ التعديل القانوني"

(الطعن رقم 862 لسنة 38ق "إدارية عليا" جلسة 2/5/1993)

وبأنه "طعن هيئة مفوضي الدولة في قرار رئيس مجلس إدارة البنك الأهلي بفصل عاملة من المستوى الثالث إلى أنه وإن كان قرار فصل العاملة قد صدر عن غير مختص إلا أن القانون رقم 61 لسنة 1971 بنظام العاملين بالقطاع العام والصادر بعد توقيع العقوبة قد أجاز لرئيس مجلس الإدارة هذه السلطة وصحيح عيب القرار المطعون فيه رفض طعن الهيئة تأسيساً على أن الطعن أصبح لا سند له بعد إلغاء القانون رقم 61 لسنة 1971 وحل محله القانون 48 لسنة 1978 الذي أناط بالمحكمة التأديبية دون غيرها سلطة توقيع عقوبة الفصل"

(الطعن رقم 962 لسنة 20 ق "إدارية عليا" جلسة 31/1/1984)

وبأنه "من الأمور المسلمة أن النسخ الضمني للقاعدة القانونية لا يكون لا حيث يصدر تشريع لاحق على ذات المستوى في مجال المدارج التشريعية، وأن يكون التشريع اللاحق الذي توافر له الشروط المتقدم حاسماً في إسقاطه للحكم السابق وذلك لتعارضه معه بصورة تجعل من غير الممكن التوفيق بينهما وإعمالها معاً أما حيث يكون لكل من التشريعين مجال لإعماله يختلف عن الآخر فلا يكون هناك نسخ وإذا أورد المشرع تنظيمًا خاصاً بمسألة قانونية محددة وردت الإشارة إليهما بصفة عامة في قانون آخر فإنه يتعين إطراح الإشارة العامة وتطبيق التنظيم الخاص وذلك تطبيقاً لقاعدة أن الخاص يقيد العام"

(الطعن رقم 1283 لسنة 14 ق "إدارية عليا" جلسة 12/6/1971)

وبأنه "النص على إلغاء تشريع لا يفيد حتماً افتراض صحة قيامه حتى وقت الإلغاء لاسيما إذا لم يكن لهذا التشريع وجود قانوني بعد أن صدر قانون استلزم بعد تعديله بقرار رئيس الجمهورية صدور هذا التشريع بقرار من رئيس الجمهورية وليس بقرار من مجلس الوزراء كما كان الحال في القانون الملغى"

(الطعن رقم 834 لسنة 9 ق "إدارية عليا" جلسة 30/12/1968)

وبأنه "أن اللوائح التنفيذية إنما تستمد وجودها وقوتها من القانون الذي تصدر تنفيذاً لأحكامه فإذا ما ألغي هذا القانون، ولم ينص القانون اللاحق على بقاء اللوائح التنفيذية الصادرة تنفيذاً للقانون السابق قائمة ومعمولاً بها إلى أن تعدل أو تلغى طبقاً للقانون الجديد، فإن ذلك يستتبع حتماً وبالضرورة اعتبار اللوائح السابقة ملغاة دون أن يحل محلها شيء لأنها إنما تنبثق عن القانون ويتوقف مصيرها عليه وجوداً وعدماً"

(الطعن رقم 1571 لسنة 7 ق "إدارية عليا" جلسة 17/12/1966)

## خصاص الدعوى الإدارية

تنص المادة (3) من قانون مجلس الدولة على أن "تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات".

الملاحظ أن الإجراءات الإدارية متميزة ومستقلة عن الإجراءات المدنية والتجارية ، ولكن مع ذلك فهناك حقيقة قائمة وهى أن قانون المرافعات المدنية والتجارية أكثر وأوفر تنظيماً في الوقت الذي لا يجد فيه - في **القانون الإداري** - من التشريعات ما يضارعه ، والنص يقول بأن تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، وتطبيق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص وذلك الى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي

فهناك فيد واحد أوردته هذه المادة على تطبيق أحكام المرافعات المدنية وهو عدم التعارض مع المنصوص التشريعية الموجودة في القانون الإداري ، ولكن القضاء الإداري عندنا اضاف الى هذا القيد قيذا آخر هو عدم تعارض هذه الأحكام مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة

فوصل بذلك الى نفس ما هو معمول به في فرنسا ، ويمكن القول اليوم بأن قضاء المجلس قد استقر على ذلك ، فنحن نرى المحكمة العليا نيهت الى أن إجراءات قانون المرافعات المدنية والتجارية أو أحكامه لا تطبق أمام القضاء الإداري إلا فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون مجلس الدولة ، وبالقدر الذي لا يتعارض أساساً مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة به

ويلاحظ أن تطبيق هذه القاعدة يترك للمجلس سلطة تقديرية واسعة لأنه هو الذي سيحدد ما يتفق من أحكام المرافعات المدنية مع نظام القضاء الإداري وأوضاعه وما لا يتفق ، ومع ذلك فنحن لا نرى غضاضة في هذا الأمر، ذلك أنه ألم تكن كل قواعد القانون الإداري من خلق المجلس وابتداعه”

(الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مجلس الدولة ص583)

**فنص المادة 3 من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة على أن**

تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد به نص الى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي- عدم صدور قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي وخلق قانون مجلس الدولة من أحكام تنظيم المسائل الخاصة بسير الخصومة وعلى الأخص ما تعلق منها بسقوط الخصومة نتيجة ذلك أن الأحكام الواردة في الفصل الثالث من الباب السابع من قانون

المرافعات تطبق في شأن سير الخصومة في الدعاوى والطعون المقامة أمام القضاء الإداري بمجلس الدولة

لأنها لا تتعارض مع طبيعتها- مثال- يحق لورثة المدعى أن يتمسكوا بما قضى به قانون المرافعات في المادة 134 من سقوط الخصومة لمضى أكثر من سنة من تاريخ الحكم بانقطاع سير الخصومة في الطعن لوفاء مورثهم إذا استشفت المحكمة الإدارية أن الجهة الإدارية الطاعنة لم يصدر منها أى إجراء في مواجهة ورثة المدعى من شأنه استئناف السير في الطعن فإنه يتعين الحكم بسقوط الخصومة .

وتتميز الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري بخصائص ذاتية تباين تلك المأخوذ بها أمام محاكم القضاء العادي- الإجراءات أمام القضاء الإداري إيجابية يوجهها القاضي على خلاف الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها- قيام نظام القضاء الإداري أساسا على مبدأ المرافعات التحريرية وعلى تحضير الدعوى من هيئة مفوضي الدولة

أثر ذلك- لا يجوز إعمال الأثر الذي رتبته المشرع من عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية في مجال الدعوى الإدارية- ليس من حق ذوي الشأن أن يصروا على طلب المرافعة الشفوية- لرئيس المحكمة أن يطلب إليهم أو الى المفوض ما يراه لازما من إيضاحات .

كما أن **شطب الدعوى** - لا تطبق لهذا النظام في الدعاوى الإدارية ولا في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية- قرار بشطب طلب الاعفاء من أداء رسوم دعوى إدارية- لغو ولا اثر له .

والإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري إجراءات إيجابية يوجهها القاضي وتختلف عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن عليها الخصوم- النظام القضائي بمجلس الدولة يأبى النظام الإجرائي الذي تجرى عليه المحاكم المدنية في حالة تخلف الخصوم عن حضور الجلسات- الأثر المترتب على ذلك لا يجوز إعمال الأثر الذي رتبته الشارع على عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية في مجال الدعوى الإدارية .

واختصاص محاكم مجلس الدولة بالفصل في سائر المنازعات الإدارية - اختصاص محاكم مجلس الدولة في هذا الشأن اختصاص مطلق وشامل لأصل تلك المنازعات وهذه ما يتفرغ عنها من مسائل- طالما كانت طرفا المنازعة هما جهة الإجارة من جانب وموظف عام من جانب آخر وتدق حول أثر من الآثار التي ترتبت على صدور قرار إداري في شأن العلاقة الوظيفية التي تربطهما فهي منازعة إدارية مما ينعقد الاختصاص

بنظرها للقضاء الإداري .

كما أن طلب استبعاد الطعن من الرول أو الحكم بسقوط الخصومة فيه استنادا الى المادتين 129 ، 134 من قانون المرافعات يتعارض مع روح النظام القضائي الذي تقوم عليه محاكم مجالس الدولة مما يتعين معه الالتفات عنه- الدعوى الإدارية تقوم على روابط القانون العام وتتمثل في خصومة مردها الى مبدأ الشرعية وسيادة القانون وتتجرد بالتالي من عدد الخصومة الشخصية التي تهيمن على منازعات القانون الخاص

الدعوى الإدارية يملكها القاضي فهو الذي يوجهها ويكلف الخصوم فيها بما يراه لاستيفاء تحضيرها وتحقيقها وتهيئتها للفصل فيها- قرار لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض وسببه- الطعن بالإلغاء على هذا القرار- التوكيل الصادر من مؤسس الحزب الى ممثلهم في مباشر إجراءات الأخطار عن تأسيس الحزب

هذا المشمول يتسع ليشمل جميع الإجراءات التي تصل بهم الى الهدف المرجو وهو الموافقة على تأسيس الحزب سواء كانت هذه الإجراءات إدارية أمام لجنة شئون الأحزاب السياسية أو قضائية أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا إذا رفضت اللجنة المذكورة صراحة أو ضمنا الموافقة على تأسيس الحزب

ثبوت أن الموقعين على إخطار تأسيس الحزب توافرت في حقهم أدلة جدية على قيامهم باتصال لا تعد مجرد تعبير عن رأى في معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية وإنما صدرت في صورة بيانات موقعة من مجموعة من الأشخاص أو على شكل حقيقيا ومقالات صحيفة نشرت في الداخل والخارج تضمنت دعوة الى تجليد وترويج اتجاهات تتعارض مع معاهدة السلام

وقد وصل الأمر الى حد خلق جبهة وصفت بأنها تولدت من تلك البيانات- تلك الأفعال بهذه المثابة تندرج تحت مدلول (البند سابعاً) من المادة 4 من القانون رقم 40 لسنة 1977 المعدل بالقانون رقم 36 لسنة 1979- كما يشكل سببا كافيا للاعتراض على تأسيس الحزب .

ويعتبر مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية وقاضيها الطبيعي- متى قضى الدستور أو القانون في الحالات التي يجوز فيها ذلك بجعل الاختصاص بنظر نوع معين من هذه المنازعات لجهة أخرى فإنه يتعين على محاكم مجلس الدولة عدم التعويل على هذا الاختصاص- يكون على محاكم مجلس الدولة إنزال

رقابة المشروعية المقررة لها في حدود الولاية الممنوحة لها .

والقانون رقم 564 لسنة 1955 بشأن عدم سريان أحكام القانون رقم 121 لسنة 1947 بشأن إيجار الأماكن على المساكن الحكومية المخصصة لبعض موظفي الحكومة وعمالها- المسكن المملوك لجهة إدارية عامة والذي تخصصه للعاملين بها في أداء رسالتها وتوفير الخدمات التي تقوم عليها طبقا لمفهوم القانون المذكور أمر موقوت ورهينة ببقاء العامل بعمله في هذا المرفق ويدور على إسهام الموظف العام في سير العمل بالمرفق العام وجودا وعدما

انقضاء علاقته بالجهة الإدارية بسبب الإحالة الى المعاش- انتفاء السن القانوني لبقائه في المسكن- للجهة الإدارية إصدار قرار بإخراجه من المسكن بالطريق الإداري - اختصاص محاكم مجلس الدولة بهذه المنازعة - لا يسوغ لقانون الإيجارات من الطاعن والجهة المطعون ضدها لأن هذه المنازعة من المنازعات الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة طبقا للدستور والقانون لا يعمل بهذه الحجية- تعلقها بالقطاع العام القضائي وفق أحكام الدستور .

وتطبيق المبادئ العامة للبطلان المقررة في قانونى مجلس الدولة والمرافعات المدنية والتجارية فإنه يتعين للقضاء ببطلان إجراء معين وبصفة خاصة في المنازعات الإدارية التي تختص بها محاكم مجلس الدولة

على الأخص في دعاوى **الإلغاء** التي تقوم على مبدأ المشروعية وسيادة القانون الذي يمثل أساسا حاكما للنظام العام في الدولة بجميع سلكتها وأجهزتها أن تثبت بيقين تحقق سبب البطلان وأن يكون منصوصا على تقريره صراحة في القانون أو أن لا تحقق الغاية من الإجراء الباطل حتى الفصل في الدعوى إذا لم ينص المشرع صراحة وبصفة جازمة على هذا البطلان .