

نشأة وتطور القضاء الإداري في العالم العربي-جمهورية مصر العربية أنموذجاً

أ.م.د. محمد طه الحسيني

عميد كلية القانون والعلوم السياسية/الجامعة الإسلامية

المقدمة:

يقوم القضاء الإداري على التخصصية في الوظيفة والاستقلال في العمل، ولذا عند دراستنا للقضاء الإداري مصر كنموذج لنشأة القضاء الإداري في العالم العربي وتطوره سنبحث هاتين الجنبتين.

أولاً: إشكالية البحث:

هناك جملة من الأسئلة تتعلق بهذا الموضوع ينبغي الإجابة عنها، مثل مِمَّ يتشكل مجلس الدولة المصري؟ ومن هم أعضاؤه؟ وما هي أصناف العضوية فيه؟ وهل يتمتع أعضاؤهم بنحو من الضمانات لصيانة استقلاله؟ وما هي الاختصاصات التي يمارسها؟ وهل أن اختصاصاته تُمارس من قِبَلِ قسم واحد أم أنها موزعة على أكثر من قسم؟ وما هي تلك الأقسام؟ ثم ما هي تشكيلات القضاء الإداري في مصر؟ وما هي محاكمه؟ كلُّ هذه الأسئلة تُمثِّلُ إشكالية البحث وسنسعى من خلال هذه الدراسة للإجابة عنها.

ثانياً: نطاق ومنهجية البحث:

مع انتشار القضاء المزوج أو الإداري في عدد كبير من الدول العربية إلا أن الإحاطة بها جميعاً في بحث واحد يخرجها عن ستمه كبحت علمي أكاديمي يُنشر في مجلة تخصصية، ولذا كان من المنطقي أن نحصر البحث في دولة عربية واحدة تكون النموذج لهذا القضاء في العالم العربي، ومن هنا حددنا نطاقه بمصر.

وسنستخدم في بحثنا هذا منهجين علميين هما المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وسنضيف إليهما المنهج التركيبي والذي سنعتمده كلاً ما دعت الحاجة إليه.

ثالثاً: خطة البحث:

سُنُقَسَم بحثنا في دراسة نشأة القضاء الإداري في العالم العربي وتطوره (جمهورية مصر العربية نموذجاً) إلى مُقَدِّمة ومبحثين وخاتمة، وسُنُقَصِّصُ المبحث الأول لمجلس الدولة المصري، ونتناول في الثاني المحاكم المتنوعة التابعة له تُحَتَّ عنوان القسم القضائي (محاكم مجلس الدولة).

المبحث الأول: مجلس الدولة المصري:

أشرنا سابق إلى أَنَّ نشأة القضاء الإداري كانت في فرنسا وقد مرَّ بمراحل حتى وصل إلى ما هو عليه اليوم، وقد لاحظنا أنه نشئ كجهاز استشاري تابع إلى الإدارة يمنحها المشورة في كيفية حسم المنازعات الإدارية، وبعد تطوره اختصَّ بمنحها الرأي القانوني الذي تطلبه في مسائل مُعَيَّنة، كما ومنح اختصاصاً تشريعياً، ومع كل هذا استمرت تبعية القضاء الإداري للإدارة في فرنسا إلى يومنا هذا، وقد نسجت التشريعات التي أخذت بنظام القضاء المزدوج على منوال التشريع الفرنسي المنظم للقضاء الإداري فجعلت تبعيته (مُتمثلاً بمجلس الدولة) للإدارة ومنها التشريعات المصرية التي أنشأت مجلس الدولة المصري، حيث ألحقته بوزارة العدل، وإمعاناً في جعله خاضعاً للإدارة جاء تعديل سنة (١٩٥٢) ليمنح الرئيس الإداري الأعلى لوزارة العدل (أي وزير العدل) الاختصاص في الإشراف على مجلس الدولة وعلى أعضائه وموظفيه، ولكن هذا التعديل أثار مشكلة ووجهت إليه أصابع الانتقاد وثار حوله الاختلاف بين فقهاء القانون ومجلس الدولة ووزارة العدل، إذ أنَّ هذا التعديل يؤدي إلى فقدان المجلس لاستقلاله، ولم تنته الآثار التي ترتبت على التعديل إلا بعد أنَّ الحق لمجلس الدولة بمجلس الوزراء في محاولة لمنحه بعض القوة والاستقلالية، وفي سنة (١٩٥٦) فُصل عَن مجلس الوزراء وألحق برئاسة الجمهورية، ولكنه بعد اثنتي عشرة سنة وتحديداً في (١٩٦٨) أُعيد مجلس الدولة إلى وزارة العدل وأُخضع لوزير العدل، وقد تأكَّد هذا الإخضاع من خلال إلحاقه بوزير العدل في قانون رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) والذي نصَّ على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل"^(١) وقد حاز المجلس على استقلاله وابتعاده عَن

الإدارة وتأثيرها على عمله بتعديل هذا القانون في سنة (١٩٨٤) فقد نصّ التعديل على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة"^(٢).

وسندرس مجلس الدولة المصري بالطريقة ذاتها التي درسنا فيها مجلس الدولة الفرنسي، أي سندرس أعضاء مجلس الدولة المصري واقسام مخصّصين لكل منهما مطلباً مستقلاً.

المطلب الأول: أعضاء مجلس الدولة المصري:

إن أعضاء مجلس الدولة المصري ليسوا صنفاً واحداً، فهناك أكثر من صنف يتألف منهم المجلس، كما أنهم يمتازون عن نظرائهم في مجلس الدولة الفرنسي بجملة من الضمانات.

-أصناف أعضاء مجلس الدولة المصري:

إنّ البحث عن أعضاء مجلس الدولة في واقعه بحث عمّن تكون وظيفته فيه مُحَقَّقة للغاية من إنشائه، ولما كانت الغاية من إنشاء مجلس الدولة ممارسة ثلاث مهامّ تتلخّص في الفتوى والتشريع والقضاء، يتبين أنّ المراد من الأعضاء هم الذين يُحَقِّقون هذه المهام بشكل مباشر، وهؤلاء هم الأعضاء، وقد يطلق عليهم اسم الأعضاء الفنيين في مقابل طائفة من العاملين في مجلس الدولة ولا يُعدون من أعضائه، وهم طائفة الموظّفين الإداريين والكتابيين الذين يقومون بالأعمال الإدارية والكتابية المتعلقة بالمجلس، وهؤلاء موظفون اعتياديون يخضعون لقانون الخدمة المدنية (قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل).

والطائفة الأولى أو أعضاء مجلس الدولة على أصناف عدّة يمكن إيجازها في أربعة، وهي رئيس المجلس، ونوابه ووكلائه، والمستشارون والمستشارون المساعدون، والمندوبون والمندوبون المساعدون، وسنُبيّن كلا منها بشكل تصاعدي، أي نبدأ من الفئات الأدنى ثمّ الأعلى منها:

أولاً: المندوبون والمندوبون المساعدون

القاعدة هي أن منصب المندوب يُشغل من خلال ترقية المندوب المساعد إليه، وفي الحقيقة هذه قاعدة عامة تجري في التعيين لأي منصب من مناصب عضوية مجلس الدولة المصري بعد توافر الشروط العامة التي حددها القانون، وهي:

١. أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة.
٢. أن يكون حاصلًا على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق بجمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها، وإن نجح في الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة طبقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك.
٣. أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.
٤. إلا يكون قد حُكم عليه من المحكمة أو مجالس التأديب لأمر مخلّ بالشرف ولو كان قد رد إليه
٥. أن يكون حاصلًا على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب.
٦. إلا يكون متزوجاً بأجنبية، ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية الإعفاء من هذا الشرط إذا كان متزوجاً بمن تنتمي جنسيتها إلى إحدى البلاد العربية.
٧. إلا تقل مدة عمل من يُعين مستشاراً بالمحاكم عن ثمان وثلاثين سنة.
٨. ولا تقل من يُعين عضواً بالمحاكم الإدارية والتأديبية عن ثلاثين سنة ولا تقل سن من يُعين مندوباً مساعداً عن تسعة عشر سنة^(٣).

ومع مراعاة هذه الشروط يكون التعيين في وظائف مجلس الدولة بطريقة الترقية من الوظائف التي تسبقها مباشرة^(٤)، ومن هنا قلنا أن القاعدة العامة في تعيين شخص مندوباً هي عن طريق الترقية، بل تعيين المندوب المساعد في منصب مندوب لا يحتاج إلى مؤنة زائد، فيعتبر المندوب المساعد مُعيناً في وظيفة

مندوب بشكل تلقائي في الأول من كانون الثاني التالي لحصوله على الدبلومين المنصوص عليهما في الشرط الخامس المتقدم إذا كانت التقارير المقدمة عنه مرضية^(٥).

والقاعدة المتقدمة لا تعني بحال وقف هذه الوظيفة على ترقية المندوبين المساعدين إليها، بل يمكن شغلها من غيرهم وإن على نحو الاستثناء، فيمكن شغلها من:

١. المندوبون السابقون بمجلس الدولة.

٢. من يشغلون وظيفة وكيل النائب العام أو وكيل النيابة الإدارية أو محام بهيئة قضايا الدولة.

٣. المعيدون في كلية الحقوق أو في مادة القانون بجامعة جمهورية مصر العربية متى أمضى المعيد ثلاث سنوات في عمله وكان راتبه يدخل في حدود مرتب مندوب.

٤. المشتغلون بعمل يعتبر بقرار من المجلس الأعلى للهيئات القضائية نظيراً للعمل القضائي متى أمضى كل منهم ثلاث في عمله.

٥. المحامون المشتغلون أمام المحاكم الابتدائية مدة سنة على الأقل^(١).

ولا يُعدُّ المندوب المساعد عضواً من أعضاء مجلس الدولة بالمعنى الدقيق وإنما هم ملحقون به، كما وأنَّ هذه الوظيفة هي أدنى الوظائف الفنية في مجلس الدولة، ويُشترط فيمن يُعين فيها الشروط العامة المتقدمة، ويستثنى منها الشرط الخامس، أي لا يُشترط الحصول على دبلومين، وهناك جملة من الشروط الخاصة يجب توافرها في المتقدم لطلب التعيين كمندوب مساعد، يمكن إيجازها بما يأتي:

١. يُشترط حصوله على شهادة ليسانس (بكالوريوس) الحقوق، ويتمُّ التفاضل بين المتقدمين للتعين في الدرجة، فالأولوية للحاصل على درجة امتياز ثمَّ جيد جداً، ثمَّ جيد، وإذا لم تتمكَّن الدرجة من تحقيق التفاضل لتساويهم فيها فيلجأ إلى المسابقة والتي يُحدِّد شروطها رئيس مجلس الدولة بقرار صادر عنه.

٢. إلاَّ تقلَّ سنُّه عن تسع عشرة سنة.

٣. أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية كاملة.

٤. أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة.

٥. إلا يكون محكوما عليه تأديبيا أو بجريمة مخلة بالشرف.

٦. إلا يكون متزوجا بأجنبية.

ويُعيّن المندوبون والمندوبون المساعدون بقرار رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص بالشؤون الإدارية في المجلس.

وذكر القانون بعض الوظائف بتوصيفات خاصة إلا أنها في الواقع لا تخرج عن الفئات المتقدمة، من ذلك عنوان مفوض الدولة، فهذه الوظيفة جزء من وظائف مجلس الدولة المصري، وقد أنشئ القانون هيئة خاصة اطلق عليها اسم هيئة مفوضي الدولة، وهي تتألف من أحد نواب رئيس المجلس، ويكون هذا النائب رئيسا لهيئة المفوضين، ويضم إليها عدد من المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين^(٧)، وهؤلاء قد يُطلق عليهم تسمية مفوضي الدولة ويتضح مما تقدم أن عنوان مفوض الدولة لا يُشكّل فئة جديدة من فئات أعضاء مجلس الدولة، ومثال آخر هو الأمين العام لمجلس الدولة والذي يرأس أحد تشكيلات مجلس الدولة والذي يُسمى بالأمانة العامة لمجلس الدولة، وهذه ليست وظيفة تمتاز بفئة جديدة من أعضاء مجلس الدولة وإنما الذي يشغلها هو شخص منصوص تحت عنوان من عناوين الفئات المتقدمة إذ أن الذي يُندب لهذه الوظيفة لا تقلّ درجته عن مستشار مساعد، وكذا الحال بالنسبة إلى الآخرين الذين يُندبون للعمل في الأمانة العامة، فيصدر قرار عن رئيس المجلس بندب أعضائه من بين المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين^(٨).

فالشاغلين لهاتين الوظيفتين لا يُمثّل كلّ منهما فئة في مقابل الفئات الأخرى، ومن هنا يتبين أن ما قام به بعض الفقه من عدّ هاتين الوظيفتين ضمن فئات أعضاء مجلس الدولة وأصنافه ليس في محله^(٩).

ثانيا: نواب رئيس مجلس الدولة ووكلائه

نصّ قانون مجلس الدولة المصري على أن "يُشكّل المجلس من رئيس ومن عدد كافٍ من نواب الرئيس والوكلاء..."^(١٠) يتّضح من النصّ أنّه ليس هناك عدد مُحدّد من النواب، وقد أحال القانون العدد إلى الحاجة بتعبيره بلفظ (كافٍ) ومع ذلك يمكن استكشاف العدد الأولي لهؤلاء النواب من خلال متابعة الوظائف التي اناطها القانون بهم، وهي:

١. يترأس أحد نواب رئيس مجلس الدولة محكمة القضاء الإداري.
 ٢. يختصّ أحد النواب بالمحاكم الإدارية ليُقدّم المساعدة لرئيس المجلس بما يتعلّق بتنظيم هذه المحاكم والإشراف على حُسن سير العمل فيها.
 ٣. يختصّ أحد النواب بالمحاكم التأديبية ويُقدّم المساعدة لرئيس المجلس بما يتعلّق بشؤونها.
 ٤. يقوم أحد نواب الرئيس بإدارة التفتيش الفني لمجلس الدولة.
 ٥. يرأس أحد النواب هيئة المفوضين.
 ٦. يرأس أحد النواب قسم الفتوى.
 ٧. يرأس أحد النواب قسم التشريع.
 ٨. يرأس نائب الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.
 ٩. يقوم أقدم النواب بأداء أعمال رئيس المجلس نيابة عنه عند غيابه.
- ويتمّ تعيين شخص ما نائبا لرئيس المجلس من خلال جملة إجراءات أهمها قيام الجمعية العمومية لمجلس الدولة بترشيح شخص ما لمنصب نائب الرئيس، على أن تُبادر الجمعية قبل ذلك إلى أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية، ثمّ ترفع الترشيح إلى رئيس الجمهوريّة ليصدر قرارا بتعيينه نائبا لرئيس المجلس^(١١).

ومِمّا ينبغي عدم اغفاله هنا هو أن نائب رئيس مجلس الدولة المصري منصبٌ مستحدث، تقرّر للمرة الأولى في القانون رقم (٥٥) لسنة (١٩٥٩) وقبل استحداثه كان هناك منصب الوكلاء ولكنه ألغي عند

استحداث منصب النائب ثم اعيد إنشائه بعد قرابة العقدين من الزمن، وتحديدا في قانون رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٦).

وجعل منصب الوكيل حدًا وسطا بين مناصبي النائب والمستشار، فهو منصب أدنى من منصب النائب، وأعلى من منصب المستشار، ويمارس الوكيل الوظائف التي يمارسها النائب عند غيابه، فوظيفة الوكيل هي الحل محل نائب رئيس المجلس عند غيابه وبحسب الأقدمية، ويتم تعيينهم بالطريقة ذاتها التي يُعين بها النواب، فترشحهم الجمعية العمومية للمجلس بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية، ثم يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية^(١٢).

ثالثا: المستشارون والمستشارون المساعدون

القاعدة هي أن تسنم منصب المستشار يتم من خلال الترقية، حيث يُرقى المستشار المساعد فئة (أ) إليه، وهذا يعني أن منصب المستشار خاص بأعضاء المجلس، ومع ذلك يمكن تعيين شخص من خارج المجلس بهذا المنصب استثناء، وقد حدّد القانون فئات مُعيّنة من الأشخاص لهذا الاستثناء يمكن تعيينهم فيه، وهذه الفئات هي:

١. المستشارون السابقون في مجلس الدولة المصري، أي من كان يشغل منصب مستشار في مجلس الدولة وانقضى منصبه هذا وانتهت علاقته به، فيمكن إعادة تعيينه بهذا المنصب مجدداً.
٢. فئة من العاملين في القضاء غير الإداري (غالبا) وهم المستشارون في محاكم الاستئناف، والمحامون العامون بالنيابة العامة المصرية، والوكلاء العامون بالنيابة الإدارية، والمستشارون بإدارة قضايا الحكومة.
٣. أكاديميو القانون، وهم أساتذة القانون في الجامعات المصرية.

وجاء هذا الاستثناء في المادة (٨١) والتي نصّت على ما يأتي "استثناء من أحكام المواد (٧٥، ٧٧، ٧٨، ٧٩) يجوز أن يُعين رجال القضاء والنيابة العامة والنيابة الإدارية وأعضاء هيئة قضايا الدولة والمشتغلون بالتدريس في كليات الحقوق أو بتدريس مادة القانون في جامعات جمهورية مصر العربية، في وظائف

أعضاء مجلس الدولة التي تلي مباشرة درجات وظائفهم في جهاتهم الأصلية، على ألا يترتب على ذلك أن يسبقون زملاءهم بمجلس الدولة.

ويعمل المستشارون في الأقسام المختلفة لمجلس الدولة، ويمكن أن يعاونهم أعضاء المجلس على أداء مهامهم، كما أن أقدم هؤلاء المستشارين يمكنه أن يحل محل رئيس المجلس في ممارسة اختصاصاته عند غيابه وغياب نوابه والوكلاء.

وينقسم المستشارون المساعدون إلى فئتين، (أ) و(ب)، ويتم تعيين مستشار مساعد فئة (أ) من خلال ترقية مستشار مساعدة من فئة (ب) كما يمكن تعيين أشخاص من خارج المجلس في هذا المنصب، وهم المستشارون المساعدون السابقون في مجلس الدولة، ورؤساء المحاكم الابتدائية، ورؤساء النيابة العامة والنيابة الإدارية، والمستشارون المساعدون في هيئة قضايا الدولة الذين يشغلون وظائف معادلة في الدرجة لهذا المنصب، وأساتذة كليات الحقوق، وتدرسيي القانون في الجامعات المصرية الذين أمضوا في وظيفة أستاذ مدة لا تقل عن سنتين، العاملين في وظائف مناظرة للعمل القضائي مدة عشرين سنة، وكانت درجاتهم مُمثلة لدرجة مستشار مساعد من الفئة (أ) على أن يُعتبر عملهم مناظرا للعمل القضائي من خلال قرار يصدر عن المجلس الأعلى للهيئات القضائية، والمحامون أمام محاكم الاستئناف والذين أمضوا في عملهم مدة خمس عشرة سنة متتالية وفعلية أو عملا يُعدُّ مناظرا للعمل القضائي بقرار من المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

ويجوز أن يُعيّن في منصب مستشار مساعد من فئة (ب) كلا من:

1. المستشارون المساعدون السابقون بمجلس الدولة.
2. رؤساء المحاكم الابتدائية والمستشارون المساعدون في هيئة قضايا الدولة، ورؤساء النيابة الإدارية.
3. أساتذة كليات الحقوق والقانون في الجامعات المصرية، وكذلك الأساتذة المساعدون في هذه الكليات الذين أمضوا مدة لا تقل عن خمس سنوات متوالية كأستاذ مساعد.

٤. المحامون أمام محكمة النقض والذين أمضوا في عملهم هذا مُدّة خمس سنوات متوالية^(١٣). ويتمّ تعيين المستشارين والمستشارين المساعدين بفتنيتهم بقرار يصدره رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاصّ للشؤون الإدارية.

رابعاً: رئيس مجلس الدولة

بناءً على منح مجلس الدولة الاستقلال الواقعي وإبعاد شبح تأثير الإدارة عليه لم يُجعل رئيس مجلس الوزراء رئيساً لمجلس الدولة، وعند غيابه يكون رئيسه وزير العدل كما هو الحال في فرنسا، بل جعلت رئاسة مجلس الدولة المصري منذ إنشائه إلى أجدّ أعضائه.

ويتمّ تعيين رئيس مجلس الدولة بقرار صادر عن رئيس الجمهورية، وقد قيّد قانون مجلس الدولة رئيس الجمهورية في هذا التعيين، فليس له تعيين أيّاً كان في هذا المنصب وإنما عليه اختياره من بين أعضاء مجلس الدولة، وعلى وجه الدقّة يختاره من بين نواب رئيس مجلس الدولة، وعليه ليس لرئيس الجمهورية أن يختار لرئاسة مجلس الدولة شخصاً من خارجه، وجاء النصّ على هذا التقييد كالاتي "يُعيّن رئيس مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية، من بين نواب رئيس المجلس بعد أخذ رأي جمعية عمومية خاصة تُشكّل من رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلائه والمستشارون الذين شغلوا وظيفة مستشار لمُدّة سنتين^(١٤)."

ويُعامل رئيس مجلس الدولة من حيث التقاعد معاملة رئيس محكمة النقض المصرية، ثمّ قرّر القانون معاملته معاملة الوزير من حيث التقاعد، بل ومنحه سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة إلى العاملين الشاغلين للوظائف الإدارية والكتابية^(١٥).

النصّ السابق يوضح أنّ لرئيس مجلس الدولة اختصاصات ذات طبيعة إدارية، والواقع أنّ هذا النوع من الاختصاصات هي الغالبة على الاختصاصات التي يُمارسها، وله سلطة إنشاء دوائر لمحكمة القضاء

الإداري خارج العاصمة كما وله سلطة إنشاء محاكم إدارية خارج العاصمة ومحافظة الإسكندرية اللتين أنشئ القانون في كلٍ منهما محكمة إدارية^(١٦) وكذلك الحكم بالنسبة إلى المحاكم التأديبية^(١٧). وله دعوة الجمعية العمومية في مجلس الدولة للانعقاد، وله الإشراف على أعمال المجلس بأقسامه المختلفة، ويقوم بتمثيل المجلس أمام الجهات الأخرى، وغيرها من الاختصاصات الإدارية. ولم تقتصر اختصاصات رئيس مجلس الدولة على الشؤون الإدارية فحسب، بل منحه القانون اختصاصات ذات طبيعة قضائية أيضا، وهو أمر منطقي جدا، ولذا جعله القانون رئيسا للمحكمة الإدارية العليا^(١٨) والتي تُعتبر أعلى محكمة إدارية في الدولة ولذا يُطلق عليه اسم القاضي الأول في المجلس^(١٩).
المطلب الثاني: قسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري:

يؤدي مجلس الدولة نوعين من الاختصاص أحدهما يتعلّق بجانب الفتوى وإبداء المشورة والمساعدة في المجال التشريعي، والثاني اختصاصه الأصيل في نظر وحسم المنازعات الإدارية، وقد قام المشرع بإحداث ثلاثة أقسام في مجلس الدولة يؤدي كلٌّ منها إحدى الوظائف المتقدمة، فأقسام مجلس الدولة المصري هي القسم القضائي وقسمي الفتوى والتشريع، وسنبحث القسمين الأخيرين في هذا المطلب مخصّصين فرعا مُستقلا لكلٍ منهما، أمّا القسم القضائي فلأهميته ولأنّ المجلس يؤدي من خلاله وظيفته الرئيسية في القضاء الإداري وما فيه من تشكيلات قضائية تحتاج إلى بحثه بشكل تفصيلي، ولذا سندرسه في مبحث خاصّ به وهو المبحث الثاني.

الفرع الأول: قسم الفتوى:

يمكن اعتبار المهام التي يقوم بها هذا القسم مهامًا مساعدة للسلطة التنفيذية أو الإدارة في أداء وظائفها، وسيتضح هذا المعنى فيما يأتي، حيث إنّنا سنتناول هنا أمرين، تكوين قسم الفتوى، واختصاصاته:

أولا: تكوين قسم الفتوى

أنَّ قسم الفتوى يَمنح السلطة التنفيذية أو الإدارة الرأى القانوني في مسائل كثيرة حَدَدَ بعضها القانون، وستتبيّن كثرة هذه المسائل عندَ دراستها لاحقاً، وتصل كثرتها إلى حدّ يجعل من الصعوبة بمكان متابعتها جميعاً من جهة واحدة، فرئاسة الجمهورية تحتاج إلى الرأى الذي يُقدّمه هذا القسم في المسائل التي تختصّ بها، وكذلك الحال بالنسبة إلى رئاسة مجلس الوزراء، وهذا يشمل أيضاً الوزارات كلّ منها بشكل منفرد مضافاً إلى الهيئات العامّة، ويبدو أنّ المُشرّع قد التفت إلى هذه المسألة ورام علاجها وتقادي الإبطاء في أداء هذا القسم لوظيفته، فقام بإنشاء إدارات بعدد الجهات الإدارية الرئيسية في السلطة التنفيذية، فهناك إدارة مختصّة بتقديم الفتوى لرئاسة الجمهورية، وأخرى تختصّ بتقديمها لرئاسة مجلس الوزراء، وإدارة لكل وزارة وهيئة عامّة، ووضع على رأس كل إدارة من هذه الإدارات مستشاراً أو مستشاراً مساعداً، وقد يُقال أنّ قيام المُشرّع بتحديد عدد الإدارات في قسم الفتوى أمرٌ رُبمًا لا يكون عملياً، لأنّه قد يفرض ظرفاً ما زيادة عدد هذه الإدارات، أو يحدث ظرفاً ما فيقتضي تقليص عددها، فكان من المفترض إيجاد نحوٍ من المرونة هنا وهذا يعني أنّ يقوم المُشرّع برفع يده عنّ هذا التحديد ومنحه إلى جهة تحدّده بحسب الحاجة، ولذا قام بمنح السلطة في تحديد عدد الدوائر بل وتحديد اختصاصاتها إلى الجمعية العمومية لمجلس الدولة^(٢٠).

رُبمًا يكون العمل الإداري عملاً معقداً ويستند إلى جملة من الظروف والوقائع يجعل من منحها الرأى القانوني مسألة صعبة لأنّها تحتاج إلى فهم عميق بضرورات العمل الإداري، وهذا قد يؤدّي إلى عدم قدرة دائرة الفتوى على تقديم رأى قانوني مناسب لعلاج الحالة التي تواجهها الإدارة، والسبب في عدم هذه القدرة أو ضعفها يعود إلى عدم الالمام الدقيق بتلك الضرورات من دائرة الفتوى، وهذه مشكلة حقيقية لا تنحصر مواجهتها بالإدارة فقد بل بأعضاء قسم الفتوى أيضاً، وحلّها يعتمد على وعي إدارات الفتوى لضرورات الإدارة وأعمالها، ومن هنا حاول المُشرّع إيجاد هذا الوعي والفهم من خلال إنشاء ما يُعرف بمفوضي المجلس، وهؤلاء المفوضين ممكن أن يكونوا من المستشارين المساعدين أو النواب لدى مجلس الدولة

يُنتدبون للعمل في الإدارات العامّة، فيُنتدب عضو في مجلس الدولة للعمل برئاسة الجمهوريّة، وكذلك الحال بالنسبة إلى رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامّة، ومن خلال تواجد المندوب في الإدارة العامّة سيطلع وبشكل تفصيلي وعميق على أعمال الإدارة وضروراته ممّا يُشكّل لديه فهما واقعيًا عن حاجاتها، ممّا يُيسّر على إدارة الفتوى المعنيّة منح رأي قانوني منطقي وواعي ويوازن بشكل حقيقي بين مصلحة الإدارة والمصلحة الخاصّة للأفراد، فموقعه يتيح له الاطلاع المباشر على أعمال الإدارة والتحقّق من شرعيّتها، وهذا الخبرة التي سيكتسبها مفوّض المجلس ستعكس على واقعيّة ما سنقدّمه الإدارة من استشارات قانونية لا سيّما وأنّ المنتدب من مجلس الدولة في الإدارة العامّة يُلحق بإدارة الفتوى المُختصّة بشؤون الجهة المنتدب للعمل فيها، والسؤال الذي يُطرح هنا هو هل أنّ الإدارة العامّة والتي تتمثّل برئاسة الجمهوريّة ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامّة وغيرها، مجبرة على تقبل مفوّض المجلس المنتدب لديها؟ والجواب هو أنّ المُشرّع جعل الانتداب في أيّ من الإدارات العامّة متوقّف على طلبها، فالانتداب في رئاسة الجمهوريّة متوقّف على طلب رئيس الجمهوريّة، والانتداب في رئاسة مجلس الوزراء متوقّف على طلب رئيس مجلس الوزراء، وهكذا الحال بالنسبة إلى بقية الإدارات العامّة^(٢١).

وليكون عمل إدارات الفتوى منتجا وأكثر دقّة وعمقا شكّل المُشرّع لجانا تتألّف من رؤساء إدارات الفتوى ذات الاختصاص المتجانس، فيعقد رؤساء الإدارات اجتماعاتهم بهيئة لجان، وعيّن القانون نائب رئيس مجلس الدولة رئيسا لها، أمّا إنشاء هذه اللجان وتحديد اعدادها فهو من اختصاصات الجمعية العمومية للمجلس، وقد أنشأت بالفعل ثلاث لجان وذلك بقرارها الصادر في (١٠) كانون الثاني (١٩٧٢) وقد جمعت اللجنة الأولى رؤساء إدارات الفتوى الخاصّة برئاسة الجمهوريّة، ورئاسة مجلس الوزراء، والمجالس المحليّة ووزارات التخطيط والنقل البحري والمصالح العامّة بمدينة الإسكندرية، أمّا اللجنة الثانية فجمعت رؤساء إدارات الفتوى الخاصّة بوزارات التعليم العالي والتربية والتعليم والأوقاف وشؤون الأزهر والشؤون الاجتماعية والصحيّة والقوى العاملة، والثقافة والإعلام، والسياحة والإسكان والتشييد، وجمعت الثالثة

رؤساء إدارات الفتوى الخاصة بوزارات الخزانة، والزراعة واستصلاح الأراضي، والإصلاح الزراعي، والري، والصناعة والبتترول والثروة المعدنية، والكهرباء، والنقل والمواصلات، ولا تقيد الجمعية العمومية بهذه اللجان فلها إنشاء لجنة أو لجان أخرى تختص كل منها بنوع معين من المسائل^(٢٢).

ثانياً: اختصاصات قسم الفتوى

يمارس قسم الفتوى وظيفة استشارية، فيقدم رأيه القانوني للإدارة فيما يتعلّق بأعمالها المختلفة، بالإضافة إلى اختصاصه في فحص التظلمات الإدارية، ولكن هل يجب على الإدارة أن تطلب رأي إدارة الفتوى المختصة حول كل عمل تروم القيام به؟ الجواب هو أن طلب الفتوى نوعان، ملزم وغير ملزم، والأصل هو أن الإدارة غير ملزمة بطلب رأي إدارة الفتوى في كل مسألة تعرّض لها، ولكن هناك جملة من المسائل التي قام بتحديدتها المشرّع وأوجب على الإدارة العامة طلب رأي إدارة الفتوى حولها، فطلب الفتوى في هذه المسائل أمر وجوبي وملزم على الإدارة القيام به وإلا عدّ قرارها الذي تتّخذ من دون طلب الرأي مشوباً بعيب الشكل والإجراء، ومن المسائل التي يجب على الإدارة العامة أخذ الرأي والفتوى فيها هي إبرام أو إجازة أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار المحكّمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة الاف جنية^(٢٣).

ولا يتوقّف الإلزام وعدمه عند الإدارات العامة، بل يشمل أيضاً رئيس إدارة الفتوى، فهو مخير بشكل عام في إحالة المسائل التي ترده لإبداء الرأي فيها إلى اللجنة المختصة وعدم إحالتها إليها، ولكن في مسائل محدّدة يكون ملزماً بالإحالة، وهي:

أ- كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد، أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة.

ب- عقود التوريد والأشغال العامة، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، أو عليها، إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنية.

ت- الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون إنشائها بقرار من رئيس الجمهورية.
ث- المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى أو لجانته^(٢٤).

الفرع الثاني: قسم التشريع:

يُمثِّلُ قسم التشريع أحد الأقسام الثلاثة التي نصَّ عليها القانون، وسنبحث تكوينه واختصاصاته:

أولاً: تكوين قسم التشريع

يرأس قسم التشريع أحد نواب رئيس مجلس الدولة المصري، أمّا أعضاء قسم التشريع فهم المستشارين والمستشارين المساعدين، ويضاف إليهم ما يحتاج إليه القسم من نواب ومدوبين، وقد جاء القانون مرنا من ناحية العدد إذ إنّه لم يُحدّد عدداً مُعيّناً لعضوية هذا القسم سواء من المستشارين أو المستشارين المساعدين أو النواب أو المدوبين، ومعيار العدد الذي أخذ به القانون هو الكفاية، بمعنى أنّه يُضم إلى قسم التشريع العدد الكافي لأداء مهامه المكلف بها.

و عندئذٍ يعقد هذا القسم اجتماعاته بحضور رئيسه، وهو نائب رئيس مجلس الدولة، يكون رئيساً للجلسة، وعند غيابه يكون أقدم المستشارين رئيساً لها.

ويبدو أنّ المُشرِّع أراد لهذا القسم أن لا ينفرد بنظر التشريعات الخاصّة بأحد الإدارات التي حدّد لها إدارة فتوى خاصّة، كرئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس الوزراء أو غيرهما، ومن أجل أن تكون النتيجة التي يخرج بها هذا القسم عند اجتماعه لمناقشة تشريع مُعيّن يخصّ إحدى تلك الإدارات منطقية وقريبة من الواقع وأدنى لتحقيق المصلحة العامّة، أوجب على رئاسته إشراك إدارة الفتوى المُختصّة، فعلى رئاسة قسم التشريع أن تدعو رئيس إدارة الفتوى المُختصّة بتلك الإدارة التي يخصّها التشريع المنظور من القسم، ولا يتوقّف حضوره على الاشتراك بالمداوولات وإبداء الرأي بل منحه المُشرِّع الحقّ في التصويت الذي يُجرى في هذا القسم والذي تصدر قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين^(٢٥).

ثانياً: اختصاصات قسم التشريع

قد توجي تسمية هذا القسم بقسم التشريع أنه يختصّ بسنّ التشريعات في الدولة، وهذا محضّ اشتباه، فهذا القسم تابعاً لجهة (وهي مجلس الدولة) تُعدُّ أحد محاور السلطة القضائية، ومعلوم أن سنّ القوانين ليس من اختصاصات السلطة القضائية، بل ولا التنفيذية، وإنما هو من اختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية^(٢٦).

يصدر القانون ليلبي حاجة ما إلى وجود قواعد سلوك عامة تُنظّم شؤونها، وإصداره من مختصات السلطة التشريعية، ولكن قد يرى المُشرّع الدستوري من المناسب إشراك السلطة التنفيذية في بعض مراحل سنّه مدفوعاً بفلسفة أنها وبحكم قربها من الأفراد وتماسها اليومي مع إدارة الدولة وما تحتاج إليه من أدوات وقواعد، أقدُر على تحديد القواعد العامة المنظمة للسلوك التي ينبغي وجودها في التنظيم القانوني، وهذا ما ذهب إليه المُشرّع الدستوري المصري الذي اشرك السلطة التنفيذية مُتمثلة بالحكومة (مجلس الوزراء) فنصّ على أن "تُمارس الحكومة بوجه خاصّ الاختصاصات الآتية: ... إعداد مشروعات القوانين..."^(٢٧)، هذا من جهة ومن أخرى نجد أن قواعد السلوك العامة في الدولة لا تقتصر على القواعد الدستورية ولا القانونية، بل تشمل أيضاً ما يُصطلح عليه بالقرارات التنظيمية أو اللوائح، وهذه قواعد عامة لا تختلف من حيث المضمون عن القواعد القانونية، وقد يكون الاختلاف الوحيد بينها هو اختلاف شكلي يرجع إلى الجهة التي تصدر عنها، فالقوانين تصدر عن السلطة التشريعية واللوائح تصدر عن السلطة التنفيذية بشرط عدم مخالفتها للأولى، ومن خلال ما تقدّم يتضح أن ما يمكن أن يُنشئ عن السلطة التنفيذية من قواعد عامة نوعان الأول القوانين والتي تقترحها السلطة التنفيذية على البرلمان على شكل مشروعات، والثاني القرارات التنظيمية أو اللوائح، والتي عبر عنها المُشرّع الدستوري بالقرارات من دون إضافة، فنصّ على أن "تُمارس الحكومة بوجه خاصّ الاختصاصات الآتية: إعداد مشروعات القوانين، والقرارات"^(٢٨).

أنَّ السلطة التنفيذية مختصة بإدارة شؤون الدولة المختلفة، وتحتاج هذه الإدارة للوقت والجهد، ولذا قد لا يكون لدى الحكومة وقتاً كافياً لتركزها على صياغة مشروع قانون أو القرار تقتضي المصلحة العامة سنّه أو إصداره، أو تقوم بصياغة مشروع القانون أو القرار اللائحي ولكن ليس لها الوقت الكافي أو الاختصاص لمتابعة التشريعات الأخرى وإجراء عملية مقارنة لتتقاضي تغيير المصطلح القانوني، أو رفع التعارض بين القواعد القانونية العامة، وهذا مؤثر على حاجة الحكومة أو السلطة التنفيذية أو الإدارة إلى جهة مختصة، ووجد المشرع الدستوري أنَّ الجهة المختصة والتي لها تقديم المساعدة للإدارة في هذه العملية هي مجلس الدولة بقسمه التشريعي، ولذا جعل هذا القسم هو العون للإدارة ومنحه الاختصاص في الصياغة القانونية للتشريعات والقرارات، وكذلك مراجعة صياغة التشريعات والقرارات التي تقوم الإدارة بإعدادها، لتتأكد من سلامتها من الناحية القانونية واللغوية وسلامة التعبير، وأنه منسجمة ومتسقة مع النصوص القانونية النافذة في الدولة، وخالية من الإجمال والإبهام، وواضح القصد والدلالة، وإحالة تلك المشروعات إلى قسم التشريع في مجلس الدولة ليس أمراً اختياريًا للحكومة بل يجب عليها ذلك^(٢٩) لتقاضي أي خطأ ممكن أن يقع.

وهل أن تخلف الحكومة عن إحالة مشروع القانون أو القرار التنظيمي إلى قسم التشريع في مجلس الدولة يضر به؟ ينبغي للجواب عن هذا السؤال التمييز بين مشروع القانون ومشروع القرار التنظيمي، أما بالنسبة إلى الأول أي إذا قامت الحكومة بإحالة مشروع قانون إلى السلطة التشريعية، واتبعت هذه الإجراءات القانونية في سنّه فلا يمكن الادعاء بحال أن هذا القانون باطل، إذ لم يجعل المشرع من مجلس الدولة جهة رقابية على السلطة التشريعية، ولم يوجب عليها مراجعته وأخذ رأيه في القوانين التي تُصدرها، ولا تتحمل وزر مخالفة الإدارة بعدم عرضها لمشروع القانون على مجلس الدولة، وقد ذهب بعضهم إلى القول أن مناقشة المجلس التشريعي لمشروعات القوانين تُعتبر تغطية لاحقة لما يكون قد شابها من عيوب في الصياغة، ومن شأن إقرار المجلس النيابي لهذه المشروعات أن يكفل تصحيح هذا العيب^(٣٠).

أما بالنسبة إلى القرار فيمكن أن يضرَّ به عدمُ عرضه على مجلس الدولة أن كان عرضه عليه أمراً وجوبياً، ففي هذه الحالة يكون أخذ رأي مجلس الدولة بقسمه التشريعي من الإجراءات واجبة الاتباع فمتى ما تخلفت الإدارة عنه كان عملها مشوباً بعيب الشكل والإجراء مما يُرتب عليه بطلان القرار قانوناً^(٣١). والنتيجة التي نستفيد منها مما سبق هو أن عرض مشروع القانون والقرار التنظيمي أمر ملزم للإدارة، وهل أن رأي قسم التشريع فيما قدمته إليه الإدارة من مشروع قانون أو قرار تنظيمي ملزمٌ للإدارة أيضاً، أي هل يجب على الإدارة تنفيذ رأي مجلس الدولة وعدم مخالفتها له؟ في الواقع لم يفرض المُشرِّع على الإدارة اتباع رأي المجلس، فمثلاً إذا قام قسم التشريع بتعديل صياغة مشروع قانون أحواله عليه الإدارة، أو التعديل على صياغة مشروع قرار تنظيمي، فالإدارة لها الحرية والخيار في اعتماد الصياغة المعدلة التي اقترحتها قسم التشريع أو الاكتفاء بصياغتها الأصلية، وقد ينتقد هذا ويقال بأن عدم إلزام الإدارة باتباع رأي قسم التشريع إنما هو نقض للغرض من إجبار الإدارة بتقديم مشروعات القوانين والقرارات التنظيمية له. ولئلا يقع الاشتباه في عمل قسم التشريع هنا نُذكر بأن مجلس الدولة يقوم على إبداء المعونة القانونية للسلطة التنفيذية فقط، وليس له أي علاقة بالسلطة التشريعية، ومن هنا فإن مراجعته لمشروعات القوانين تنحصر بتلك التي تتقدّم بها السلطة التنفيذية، وهذا يعني أنه ليس لديه أي اختصاص يتعلّق بمقترحات القوانين التي يتقدّم بها أعضاء السلطة التشريعية فليس من اختصاصه مراجعتها. وأخيراً نشير إلى أن كل قسم من قسمي الفتوى والتشريع يعمل بمفرده في مجال اختصاصه إلا إذا كانت المسألة المعروضة على قسم التشريع تتعلّق بإحدى إدارات قسم الفتوى فيجب على رئيس قسم التشريع دعوة رئيس قسم الفتوى لحضور جلسة المداولة، ومع أن الأصل في أن يمارس كل قسم اختصاصاته بصورة منفردة عن الآخر إلا أن المُشرِّع وجد أن هناك بعض المسائل تقتضي أهميتها أن لا يبحثها ويُبَيِّن الرأي فيها قسم واحد فقط، بل لابد من رأي موحد يتبناه القسمان، ولذا قام بتشكيل جمعية منهُما معا اطلق عليها اسم:

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وهي تتألف من رئيسي قسمي الفتوى والتشريع مضافا إلى مستشاري قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوى، ويرأس الجمعية أحد نواب رئيس مجلس الدولة^(٣٢).

وقد حدّد المُشرّع اختصاصات هذه الجمعية على نحو الحصر، فجعل اختصاصها يدور حول إبداء الرأي مسببا في المسائل والموضوعات الآتية:

١. مسائل الدولة الدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.

٢. المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

٣. المسائل التي ترى إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها.

٤. المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها بعضهم، وما يصدر عن الجمعية من رأي هنا يكون ملزما لأطراف النزاع.

٥. مراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية، واللوائح التي يرى قسم التشريع إحالتها إليها لأهميتها^(٣٣).

المبحث الثاني: القسم القضائي: (محاكم مجلس الدولة):

إنّ هذا القسم هو الذي يضيف على مجلس الدولة صفته القضائية، بل هو الفيصل الذي يجعل من الدولة ذات نظام قضائي مزدوج، وينبغي دراسته من ناحيتين، من ناحية التشكيل ومن ناحية الاختصاصات، ولما كان مجلس الدولة لا يمارس الاختصاص القضائي إلا من خلال تشكيلاته المختلفة وكل واحدة من تلك التشكيلات لها اختصاصاتها المحددة، وجدنا من المناسب أن نُقسّم هذا المبحث إلى مطلبين وفقا

لتشكيلات مجلس الدولة، والذي يتألف من محكمتين رئيسيتين هما المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، مضافا إلى مجموعة من المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، فنجعل المطلب الأول يضم المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، أما المطلب الثاني فسُنخّصه لدراسة المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وسنلحق به هيئة مفوضي الدولة.

المطلب الأول: المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري:

جمعنا في هذا المطلب بين المحكمتين الإدارية العليا والقضاء الإداري لأنّ الأولى تُعدّ أعلى محكمة من محاكم مجلس الدولة، أما الثانية فهي أول محكمة من محاكمه، وسنُخصّص لدراسة كلٍ منهما فرعا مُستقلاً مبتدئين بالأعلى رتبة منهما:

الفرع الأول: المحكمة الإدارية العليا:

تُعدّ المحكمة الإدارية العليا أعلى محاكم مجلس الدولة المصري رتبة، وإن كانت نشأتها متأخرة فقد سبقتها في الوجود محكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية، إذ تمّ النصّ على إنشائها في القانون الثالث لمجلس الدولة، وهو قانون رقم (٦٥) لسنة (١٩٥٥).

والسؤال الذي يُطرح هنا هو لماذا تُعتبر هذه المحكمة أعلى محاكم مجلس الدولة رتبة؟ والجواب يكمن فيما منحها المُشرّع من سلطة رقابية عليا على محاكم مجلس الدولة جميعا، ويمكن تشبيهها بمحكمة النقض (التمييز) في القضاء الاعتيادي، فمحكمة النقض تهيمن على محاكم القضاء الاعتيادي جميعا من حيث فرض رقابتها الإدارية على ما تُصدره من أحكام، فلها مراجعتها والمصادقة عليها أو نقضها أن وجدت ما يقتضي ذلك، وهذه الوظيفة عينها هي التي تقوم بها المحكمة الإدارية العليا في مواجهة الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، حيث لها نظرها نقضا (تمييزا)، بل وتتفرد بميزة إضافية لا وجود لها في محكمة النقض، ذلك أنّ محكمة النقض لَيْسَتْ محكمة موضوع، وإنّما هي محكمة حكم أو قانون، أي أنّ لها النظر في ما يصدر عن المحاكم الأخرى وتحصص موافقته للقانون من عدمها، فإذا وجدته غير موافق

للقانون تقوم بنقضه وإعادة الدعوى إلى المحكمة التي أصدر الحكم لتعيد النظر فيها مسترشدة بما سطرته لها محكمة النقض، وهذا يعني أنه ليس لمحكمة النقض النظر في موضوع الدعوى وتحسم النزاع حوله بنفسها، وهذا بخلاف المحكمة الإدارية العليا، والتي إذا وجدت أن الحكم الصادر عن محكمة الموضوع غير موافق للقانون تقوم بنقضه أولاً ثم تتصدى لنظر موضوع الدعوى بنفسها وتفصل فيه، ولذا لا تحتاج بعد هذا الاختصاص إلى إعادة الدعوى إلى محكمة الموضوع التي أصدرت الحكم المطعون به نقضا لتعيد النظر فيه^(٣٤).

ولما كانت المحكمة الإدارية العليا هي أعلى محاكم مجلس الدولة رتبة كان من الطبيعي أن تجعل رئاستها بيد أعلى موظف رتبة في مجلس الدولة، وهو رئيس مجلس الدولة ذاته، وعند غيابه تكون رئاستها للأقدم من نوابه، ويساعده عدد من المستشارين.

إن المحكمة الإدارية العليا لا تُباشر أعمالها إلا من خلال دوائر تابعة لها، فتتظر في ما هو معروض عليها بوساطة تلك الدوائر وتصدر أحكامها كذلك، ويصل عدد دوائرها إلى سبعة إلا أن التي تُمارس الوظيفة القضائية منها خمس دوائر فحسب، والتي تتألف كل منها من خمسة مستشارين وتختلف فيما بينها من حيث الاختصاص الذي تُباشره، وكما يأتي:

الدائرة الأولى: يرأس هذه الدائرة رئيس مجلس الدولة، وتختص بالمنازعات المتعلقة بالأفراد والهيئات وكذلك التعويضات، مضافا إلى المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية ودعاوى الإلغاء والتعويض التي يقوم برفعها أعضاء مجلس الدولة أنفسهم، حيث نص القانون على أنها تختص بالطلبات الآتية التي يقدمها أعضاء المجلس:

١. إلغاء القرارات المتعلقة بالترقية، وذلك متى كان مبنى الطلب عدم إخطار صاحب الشأن.

٢. إلغاء القرارات المتعلقة بأي شأن من شئونهم عدا الترقية في غير الحالة المنصوص عليها في البند (١) وعدا التعيين والنقل والندب وذلك متى كان مبنى الطلب عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.
٣. كما تختص دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين (١) و(٢).
٤. وتختص أيضا دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لأعضاء مجلس الدولة أو لورثتهم^(٣٥).
- الدائرة الثانية: تختص بنظر المنازعات المتعلقة بالتعيينات والترقيات والتسويات، أي أنها تختص بالمنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين، وأعضاء مجلس الدولة، وأعضاء هيئة النيابة الإدارية.
- الدائرة الثالثة: تختص بنظر المنازعات المتعلقة بالإصلاح الزراعي ومنازعات المنقذين بالأرضي التي خضعت للاستيلاء^(٣٦).
- الدائرة الرابعة: تختص بنظر المنازعات المتعلقة بتأديب الموظفين (انضباطهم)، وكذلك الفصل بغير الطريق التأديبي، ويُسْتثنى من المنازعات المتعلقة بتأديب الموظفين تلك التي تختص بها الدائرة الخامسة.
- الدائرة الخامسة: تختص هذه الدائرة بنظر المنازعات المتعلقة بتأديب العاملين من غير الخاضعين لقانون رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٨) وطعون مجالس التأديب، كما وتختص بنظر منازعات تراخيص البناء، وإزالة الأعمال المخالفة لقوانين البناء.
- وهناك دائرتان إضافيتان تابعتان للمحكمة الإدارية العليا ولكن لا تُمارس أي منهما وظيفة قضائية، وهما: دائرة فحص الطعون: سمح القانون لإنشاء دائرة أو أكثر تابعة للمحكمة الإدارية العليا مهمتها فحص الطعون المرفوعة أمامها، وتتألف من ثلاثة مستشارين^(٣٧).

تَقَدَّم أَنَّ المحكمة الإدارية العليا بمثابة محكمة النقض في القضاء الاعتيادي، فترفع إليها الطعون على الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، ومن البداية بمكان أنه لَيْسَتْ جميع الطعون على أحكام تلك المحاكم بالمستوى الجدِّي ذاته، فقد لا تكون طعوناً جدِّية أو جدير بأن تنظرها المحكمة الإدارية العليا، وهذا النوع من الطعون ليس بالقليل أيضاً، وإذا استحضرتنا أنَّ هذه المحكمة هي المُختَصَّة بالنظر نقضا في الطعون نلتفت إلى أنَّ الطعون التي ترفع إليها ذات إعداد كبيرة جداً، فإذا سُمح لجميعها بالوصول إلى المحكمة من دون استثناء لأدى ذلك إلى إقبال كاهل المحكمة وتأخير حسمها لتلك الطعون، فكانت منهجية المُشرِّع لتقليل الجهد والوقت هو منع الطعون غير الجدِّية من أن تنظرها المحكمة الإدارية العليا، وهذا يعني أنَّ هناك حاجة لفحص الطعون المرفوعة إلى المحكمة وتصنيفتها، بحيث تنظر المحكمة في الطعون المؤهَّلة دون غيرها، وهذا الوظيفة أعني وظيفة الفحص والعزل (عزل الطعون الجدِّية بنظرها من المحكمة عن غيرها) هي التي تضطلع بها دائرة فحص الطعون، فالطعن يردُّها أولاً، لتقوم بفحصه، فإذا وجدته جديراً بالنظر القضائي رفعته أمام المحكمة الإدارية العليا، وإلا رفضت قبوله، ويتمَّ كلُّ ذلك باتِّباع إجراءات مُعيَّنة، فتنتظر دائرة فحص الطعون بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن (إن رأى رئيس الدائرة وجهاً لذلك) وإذا رأَتْ دائرة فحص الطعون أنَّ الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا، إمَّا لِأَنَّ الطعن مرجَّح القبول، أو لِأَنَّ الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره، أصدرت قراراً بإحالته إليها، أما إذا رأَتْ - بإجماع الآراء أنه غير مقبول شكلاً، أو باطلاً، أو غير جدير بالعرض على المحاكمة، حكمتُ برفضه، ويكتفي بذكر القرار أو الحكم الصادر بمحضر الجلسة، وتبيَّن المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض، ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن، وإذا قرَّرت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشِّر قلمُ كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن، ويخطر نوي الشأن وهيئة مقوضي الدولة بهذا القرار^(٣٨).

وبهذا يتّضح وضع المُشرِّع معيارين لإحالة هذا الدائرة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا، وهما أن يكون مرجح القبول وهذا يرسم لجديّة الطعن وجدارته بالنظر، والثاني أن يقتضي حسمه تقرير مبدأ قانوني جديد.

الدائرة الأخيرة من دوائر المحكمة الإدارية العليا والتي تندرج في الدوائر غير ذات التخصص القضائي هي:

دائرة توحيد المبادئ: وهي دائرة حديثة النشأة، فقد تمّ إنشاؤها بالقانون المعدّل لقانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) وهو قانون رقم (١٣٦) لسنة (١٩٨٤).

وقد جاء إنشاء هذه الدائرة بناء على محاولة الحفاظ على الأغراض الرئيسية التي دعت لقيام مجلس الدولة والتي منها المحافظة على وحدة المبادئ التي تؤسس ليعمل بمضمونها القضاء الإداري، لا سيّما وأنّ الأحكام القضائية التي للمحكمة الإدارية العليا إصدارها يمكن أن تصدر عن إحدى دوائر خمس، وهذا ما يرفع من احتمال وضع دائرة ما منها لمبدأ مُعيّن تضع غيرها ما يعارضه، فاقتضت حاجة اتقاء حدوث تعارض كهذا إنشاء هذه الدائرة لتختصّ بهذا الجانب فحسب.

وتكون الجمعية العامّة في المحكمة الإدارية العليا هي المسؤولة عن تشكيل هذه الدائرة في كل عام قضائي، ولأهميتها منح المُشرِّع رئاستها لرئيس مجلس الدولة عينه، أمّا إذا غاب عن حضور اجتماعاتها فينوب عنه الأقدم من نوابه فالأقدم، وحرصا على أن تؤدي عملها على أكمل وجه واستبعاد احتمال الوقوع في الخطأ أو الاشتباه قد المستطاع، زاد المُشرِّع عدد أعضاء هذه الدائرة من المستشارين ليصل إلى أحد عشر مستشارا.

وأخيرا نقول إنّه يجب على أي دائرة من دوائر المحكمة الإدارية العليا الخمس ذات التخصص القضائي، إحالة الطعن إلى دائرة توحيد المبادئ إذا تبيّن لها عند نظره أنّه قد صدرت منها سابقة تخالف ما قد صدر منها فيما مضى، أو رأّت العدول عن مبدأ قانوني قرّره أحكام سابقة صادرة عن المحكمة الإدارية

العليا، ولا يُشترط صدور قراراتها بالاتفاق (بالإجماع) بل يكفي صدوره بأغلبية موصوفة وهي اغلبية سبعة اعضاء^(٣٩).

الفرع الثاني: محكمة القضاء الإداري:

نشأت هذه المحكمة بالقانون الذي إنشاء مجلس الدولة ذاته، وهو قانون رقم (١١٢) لسنة (١٩٤٦) وتعتبر الركن الأساس الذي قام عليه مجلس الدولة المصري عند نشأته، إذ لم يكن يتضمّن سواها، فهي صاحبة قصب السبق في القضاء الإداري المصري والتخصّص بنظر وحسم المنازعات ذات الطبيعة الإدارية.

مقر محكمة القضاء الإدارية مدينة القاهرة، ويرأسها أحد نواب رئيس مجلس الدولة، وكما أنّ القرارات في المحكمة الإدارية العليا تصدر عن الدوائر التي تتشكّل منها فكذلك الحال هنا، تصدر قرارات محكمة القضاء الإداري عن الدوائر التي تتشكّل منها هذه المحكمة، فهذه المحكمة دوائر عدّة تابعة لها يتمّ إنشائها (لا سيّما تلك التي تُمارس عملها في المحافظات المصرية) بقرار يصدر من رئيس مجلس الدولة، ولا يُشترط أن تكون هناك دائرة لكل محافظة بل يمكن أن تختصّ دائرة ما من دوائر هذه المحكمة بأكثر من محافظة، ولكن قد تواجه مقرّها مشكلة في هذه الحالة، فالدوائر التي تختصّ كلّ منها بمحافظة من المحافظات يكون مقرّها وبشكل تلقائي في عاصمة تلك المحافظة، وقد عالج المشرّع هذه الحالة فسمح بأن تعقد جلساتها في مقرّ أي محافظة من التي يشملها اختصاصها على أن تحدّد بقرار من رئيس مجلس الدولة، وتتألف كلّ دائرة من ثلاثة مستشارين^(٤٠).

وقد تمّ إنشاء جملة من الدوائر في هذه المحكمة بشكل فعلي، وقد وصل عدد دوائرها في الوقت الحالي إلى ثماني دوائر، خمس منها موزّعة وفقا للاختصاص النوعي (وهو ما يتعلّق بالأفراد، والجزاءات، والترقيات، والتسويات، والعقود) ودائرة للاستئناف، ودائرتان للاختصاص الإقليمي فقد صدر قرار رئيس مجلس الدولة رقم (٣٨) لسنة (١٩٧٣) القاضي بإنشاء دائرة تابعة لمحكمة القضاء الإداري مقرّها مدينة

الإسكندرية ويشمل اختصاصها الإقليمي محافظة الإسكندرية والبحيرة ومطروح، ثم صدر قرار لاحق لئيشئ دائرة ثانية جعل مقرها مدينة المنصورة، ويشمل اختصاصها الإقليمي مضافا إلى المنصورة محافظات الدقهلية، ودمياط، والشرقية، والاسماعيلية، وبور سعيد^(٤١).

لوجود اختصاص إقليمي رُبما يُطرح سؤال حاصله هل لكل دائرة من الدوائر الإقليمية اختصاصها النوعي الذي يجب أن يختلف عن اختصاص الأخرى؟ أم يمكن أن تختص بما تختص به الأخرى؟ قد يكون الجواب عن هذا السؤال واضح، ذلك أن تداخل الاختصاص الممنوع هو التداخل النوعي لمحكمتين أو دائرتين يشتركان في الاختصاص الإقليمي، أما مع عدم الاشتراك في هذا الاختصاص لا مانع بل في مثل دائرتي الاختصاص الإقليمي هنا لا مناص من القول بجواز بل بحتمة ممارسة كل منهما الاختصاص الذي تمارسه الأخرى ولكن على رقعة الإقليم المختصة به فحسب، ولولا هذا لنقض غرض المُشَرِّع من إجازته لتعدد دوائر محكمة القضاء الإداري إقليميا.

هذا بالنسبة إلى تشكيل محكمة القضاء الإداري وعدد المستشارين الذين تتألف منهم، أما عن اختصاصها النوعي فتمارس هذه المحكمة الاختصاصات الآتية:

تمتاز محكمة القضاء الإداري باختصاص عام يقضي بمنحها الولاية العامة لنظر المنازعات الإدارية وحسمها، ولا يخرج عن هذه الولاية سوى ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، وهي عندما تنتظر النزاع هنا فتنتظره بصفتها محكمة أول درجة، ولا يقتصر ممارسة اختصاصها على هذه الصفة، فقد تُمارس اختصاصها القضائي بصفتها محكمة استئناف أيضا فتنتظر في الطعون المقامة على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وفيما يأتي بيان لاختصاصاتها بكلا الصفتين:

أولا: نظر محكمة القضاء الإداري النزاع بصفتها محكمة أول درجة

ذكرنا تولا أن لهذا المحكمة اختصاص عام يقضي منحها الاختصاص في نظر المنازعات الإدارية جميعا عدا ما تختص به المحاكم الإدارية ومحاكم التأديب^(٤٢)، ويمكن تحديدها بالاختصاصات الآتية:

١. الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية.
 ٢. المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.
 ٣. الطلبات التي يقدمه ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.
 ٤. الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستدياع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.
 ٥. الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
 ٦. الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً.
 ٧. للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.
 ٨. دعاوى الجنسية.
 ٩. الطعون التي ترفع من القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن، عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
 ١٠. طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.
 ١١. المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر.
 ١٢. الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.
 ١٣. سائر المنازعات الإدارية.
- ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر

بحكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين و اللوائح^(٤٣).

ثانيا: نظر محكمة القضاء الإداري النزاع بصفتها محكمة استئناف أن الأحكام القضائية التي تصدر عن المحاكم بصفتها محاكم أول درجة لا تختص بمحكمة القضاء الإداري، فهناك محاكم أخرى ضمن التشكيلات القضائية لمجلس الدولة تصدر عنها الأحكام بهذه الصفة، ومن الطبيعي وقد يُقال من مقتضيات العدالة فسخ المجال أمام المتنازعين الطعن بهذه الأحكام، والطعن بها لا يكون إلا أمام محكمة أخرى أرفع درجة من المحكمة التي أصدرت الحكم، فيُطعن فيه استئنافا أمام محكمة ثاني درجة، وقد منح المشرع المصري محكمة القضاء الإداري هذا الاختصاص، أي جعلها محكمة ثاني درجة بالنسبة إلى الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، فيمكن لأصحاب الشأن وكذلك لرئيس هيئة المفوضين الطعن به أمامها استئنافا خلال مدة لا تتجاوز الستين يوما من تاريخ صدوره عن محكمة أول درجة^(٤٤).

وعندما يصدر عن محكمة القضاء الإداري حكما بصفتها الاستئنافية لا يكون هذا الحكم قابلا للطعن به نقضا (تميزا) أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس هيئة المفوضين، وخلال مدة ستين يوما من تاريخ صدوره، وله ذلك في حالتين:

١. إذا صدر حكمها مخالفا لما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا.
 ٢. إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره^(٤٥).
- أن ما قام به المشرع من إنشاء جمعية عمومية للمحكمة الإدارية العليا أجراه على محكمة القضاء الإداري أيضا، حيث قرر لها أن تجتمع بهيئة جمعية عمومية عندما تكون بصدد النظر في المسائل الخاصة بها كالنظر في المسائل المتصلة بنظامها وأمورها الداخلية، وكذلك ما يتعلق بتوزيع الأعمال بين أعضائها أو دوائرها، وتتألف من المستشارين العاملين فيها جميعا، كما تُدعى لحضور اجتماعاتها هيئة المفوضين

والتي تُرسل أصد أعضاءها ليمثلها في الاجتماع، ولا يُعد وجود هذه الهيئة في اجتماع الجمعية العمومية لمحكمة القضاء الإداري شكلياً، بل تواجد مؤثر حيث منح القانون لممثلها صوتاً في مقابل أصوات أعضائها.

ولرئيس مجلس الدولة حضور اجتماعات الجمعية العمومية لمحكمة القضاء الإداري، وإذا حضر الاجتماع تكون له رئاسته، وإلا فرئاسة الاجتماع للأقدم فالأقدم من أعضائها، وتتعدد بدعوة رئيس مجلس الدولة، أو رئيس المحكمة ذاتها، أو ثلاثة من أعضائها، أو بطلب من هيئة المفوضين، ويُشترط لصحة انعقادها حضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وتحتاج لصدور قرار عنها إلى أصوات الأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، وعند التساوي يكون الترجيح لصوت الرئيس^(٤٦).

المطلب الثاني

المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وهيئة مفوضي الدولة

سعى المشرع المصري لتكثير الجهات القضائية التابعة لمجلس الدولة من أجل تحقيق مزيد من العدالة وسرعة حسم الدعاوى الإدارية ومساعدة القضاة لتخصيص وقتهم للفصل فيها، ومن هنا جاء إنشاء المحاكم الإدارية، ومحاكم التأديب، وهيئة مفوضي الدولة، وسندرس كلا منها تباعاً فيما يأتي:

الفرع الأول: المحاكم الإدارية:

أشرنا فيما تقدم إلى أن مجلس الدولة المصري نشئ وهو لا يضم سوى محكمة القضاء الإداري، فكانت هذه المحكمة تنتظر المنازعات الإدارية جميعاً، وتمثل محكمة أول وآخر درجة للتقاضي، وهذه مشكلة حقيقية لأنها تحولت من دون تحقيق العدالة في الكثير من الأحيان، فقد يقع الخطأ في حكمها سواء أكان منشأه مخالفة القانون أو الخطأ في تأويله أو لسبب آخر، فيذهب حق صاحب الشأن سدى، لا سيما وإن حصر التقاضي بها يؤدي إلى أن يكون التقاضي على درجة واحدة فحسب وهذا أمر مُنتقد للغاية^(٤٧)، كما وأن وجود هذه المحكمة المنفرد جعل الدعاوى تتكاثر على مكاتبها وتتراكم أمامها مما جعل حسمها يحتاج

إلى وقت طويل، ولم تقتصر المشاكل على ما ذكرنا فحسب، بل تعدّتها إلى أخرى كالمشكلة المكانية، حيث أنّ مقرّ محكمة القضاء الإدارية مدينة القاهرة، ومعلوم أنّ مصر دولة ممتّدة إقليمياً على رقعة جغرافية واسعة، وتكليف كل من له نزاع إداري بمراجعة محكمة القضاء الإداري في القاهرة قد يكون تكليفاً بما يخرج عن الاستطاعة للكثير من ذوي الشأن، وكلّ هذه المشكلات أبرزت الحاجة إلى إيجاد علاج مناسب لها.

ولوضع علاج مناسب قام المُشرّع بإنشاء لجان إدارية منحها الاختصاص القضائي واطلق عليها اسم اللجان القضائية، وذلك بمقتضى قانون رقم (١٦٠) لسنة (١٩٥٢) ومنحها الاختصاص في نظر المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامّة، ولكن سرعان ما ثبت فشل هذا العلاج، ذلك لأنّ الموظّفين الذين لا تحسم منازعاتهم عن طريق هذه اللجان لصالحهم، لجأوا مرة أخرى إلى محكمة القضاء الإداري، وهذا يعني عودة الدعاوى إليها وهي التي حاول المُشرّع رفعها عن كاهلها، فقرّر المُشرّع وضع حلّ لا عن طريق لجان إدارية ذات اختصاص قضائي بل عن طريق إنشاء محاكم إدارية مختصّة، وفعلاً أنشئها تحت اسم المحاكم الإدارية وذلك بقانون المجلس رقم (١٤٧) لسنة (١٩٥٤) بعد أنّ ألغى اللجان القضائية، فكانت المحاكم الإدارية من ناحية الرتبة الزمنية ثاني هيئة قضائية تنضمّ إلى مجلس الدولة بعد انفراد محكمة القضاء الإداري بها.

تتألف كلّ محكمة من المحاكم الإدارية من رئيس بمرتبة مستشار مساعد وعضوين اثنين من النواب على الأقلّ، ويكون جميع هؤلاء من العناصر القضائية في مجلس الدولة، ويُشرف على تنظيمها وحسن سير العمل فيها أحد نواب رئيس مجلس الدولة، أمّا اختصاصها فقد بدأ بشكل ضيق ثمّ توسّع بعد ذلك، فقد كانت اختصاصاتها تنحصر في شؤون الوظيفة العامّة، وعلى وجه الدقّة تنظر في المنازعات المتعلقة بالرواتب والتقاعد والمكافآت، سواء للموظّفين أنفسهم أو لورثتهم، أمّا صفة الأحكام الصادرة عنها فهي نهائية وغير قابلة للطعن إذا كانت القيمة التي تتضمنها الدعوى لا تتجاوز (٢٥٠) جنيهاً مصرياً، أمّا إذا

تجاوزت القيمة هذا المبلغ فلا يكون الحكم نهائياً وباتاً بل يكون قابلاً للطعن فيه استثناءً أمام محكمة القضاء الإداري، ومن هذا يتضح أنه لم يكن لها الاختصاص في نظر المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية غير المشروعة كما كان الحال بالنسبة إلى اللجان القضائية التي سبقتها.

ثم تطوّر اختصاصها واتّسع، وقد حدث تغيير في مجالين، الأول صفة النهائية لقراراتها، فقد كانت قراراتها نهائية للطعن إذا كانت القيمة التي تتضمنها الدعوى لا تتجاوز (٢٥٠) جنيهاً مصرياً فحسب دون ما إذا كانت القيمة أكثر، والتطوّر الجديد جعل قراراتها نهائية مع قطع النظر عن القيمة، هذا من جهة ومن أخرى منحت الاختصاص في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة.

وجاء تطورها الأخير من خلال إعادة تنظيمها بقانون المجلس رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) فضم إليها الاختصاص في نظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية أيضاً، فنص على أن تختص المحاكم الإدارية بما يأتي:

١. بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثانياً ورابعاً من المادة (١٠) متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم، وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.

٢. بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا في البند السابق أو لورثتهم.

٣. بالفصل في المنازعات الواردة في البند (الحادي عشر) من المادة (١٠) متى كانت قيمة المنازعة لا تتجاوز خمسمائة جنيه^(٤٨).

الفرع الثاني: المحاكم التأديبية:

قد تكون المحاكم التأديبية هي آخر الهيئات القضائية التابعة لمجلس الدولة نشأة، فقد تمّ انشاؤها بمقتضى القانون رقم (١١٧) لسنة (١٩٥٨)، وكانت في بداية إنشائها تتألف من ثلاثة أعضاء، عضوين من

مجلس الدولة، وعضو من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين وذلك بحسب طبيعة المخالفة، فإذا كانت إدارية فيكون العضو الثالث من ديوان المحاسبة، أما إذا كانت إدارية فيكون العضو الثالث من ديوان الموظفين، ومن هنا يتبين أن تشكيل المحكمة ليس قضائياً خالصاً، فهناك عضو إداري وهو العضو الثالث، وقد يكون هذا التشكيل محلّ بالصفة القضائية للمحكمة بل ومنتقد، ولذا حاول المشرع تصحيح تشكيلها وذلك في قانون المجلس رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) فقد ألغى كون العضو الثالث من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين وجعله من أعضاء مجلس الدولة، وبهذا اقتصرت عضوية المحاكم الإدارية على العنصر القضائي فتّمت لها الصفة القضائية.

وقد ميّز المشرع بين العاملين في الدولة من ناحية خضوعهم لمحاكم التأديب، فأوجد فئتين من المحاكم تتكوّن منهما المحاكم التأديبية، وهما:

١. المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يُعادلهم.
 ٢. المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث، ومن يُعادلهم.
- وجعل مقرّ المحاكم من الفئة الأولى مدينتي القاهرة والإسكندرية، وتتألف كلّ منهما من دائرة أو أكثر وذلك بحسب الحاجة، وتشكّل كل دائرة من ثلاثة مستشارين، أما محاكم الفئة الثانية فمقرّها مدينتي القاهرة والإسكندرية أيضاً، كما وتتألف كلّ منهما من دوائر تتشكّل برئاسة مستشار مساعد على الأقل، ويُشرف على المحاكم التأديبية نائب رئيس المجلس لئيساعده في القيام على شؤونها.
- ولم يحصر المشرع وجود المحاكم الإدارية على مدينتي القاهرة والإسكندرية بل أجاز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى ويُبين القرار عددها ومقرّها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية، وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تتعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها، وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة^(٤٩).

ومن الناحية التفصيلية تختص المحاكم التأديبية بالمخالفات المالية والإدارية التي تقع من عاملين مُعيَّنين وهم:

١. العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية ، والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات والشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح.

٢. أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكَّلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم (١٤١/١٩٦٣) المشار إليه.

٣. العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديداتها قرار من رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً.

كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها في البندين تاسعا وثالث عشر من المادة العاشرة^(٥٠)، وهما:

١. الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

٢. الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

ومع تشكيل هذه المحاكم إلا أن وجودها واختصاصها في دعاوى التأديبية لا يعني ولايتها العامة على جميع هذا النوع من الدعاوى وإن كان الأصل هو ولايتها العامة، ولكن يخرج عن هذا الأصل جملة من الموظفين لما يتمتعون به من وضع خاص، ومن باب المثال قام المُشرِّع بإخراج أعضاء مجلس الدولة عن اختصاص هذه المحاكم وكذلك الحال بالنسبة إلى أعضاء الهيئات التدريسية في الجامعات المصرية، فقد منح الاختصاص في تأديبهم إلى مجالس تأديبية خاصة^(٥١).

الفرع الثالث: هيئة مفوضي الدولة:

تمَّ إنشاء هيئة مفوضي الدولة لأول مرة بقانون المجلس رقم (١٦٥) لسنة (١٩٥٥) وقد جاء تأسيسها لمحاكاة هيئة مفوضي الحكومة في مجلس الدولة الفرنسي.

وهذه الهيئة هي إحدى هيئات القسم القضائي في مجلس الدولة المصري، ولذا نجد أنَّها تتألف من مجموعة من أعضاء مجلس الدولة كما هو حال المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري وغيرهما، فهي تتألف من أحد نواب رئيس مجلس الدولة رئيسا لها، ومن عدد كافٍ من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين، وهو يتوزعون على الهيئات القضائية في مجلس الدولة، وقد اشترط المشرع أن لا تقل رتبة مفوضي الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ولدى محكمة القضاء الإداري عن مستشار مساعد^(٥٢).

ذكرنا آنفا أن مفوضي الدولة يتوزعون على الهيئات القضائية في مجلس الدولة، وهذا يعني وجوب وجود مفوض للدولة في كل جلسة تعقدها أي هيئة من تلك الهيئات سواء أكانت أعلاها رتبة كالمحكمة الإدارية العليا، أو محاكم أول درجة كالمحاكم الإدارية، ولا تُعدُّ جلسة أيٍّ منها صحيحة ما لم يكن ممثلاً هيئة مفوضي الدولة حاضرا باستثناء محاكم التأديب، ولأهمية مفوض الدولة في القسم القضائي وتأثيره المباشر على ما قد يصدر من حكم لحسم الدعوى المقامة أمام الهيئة القضائية يجب أن تتوفر فيها شروط الحيادة حاله في ذلك حال القاضي في محاكم مجلس الدولة، ولذا تجري عليه ما تجري على القاضي من عدم الصلاحية أو الردِّ عند قيام أي سبب من أسبابها فيمنع من مباشرة الدعوى عند قيام أي سبب من أسباب عدم الصلاحية، ويجوز رده عند قيام أي سبب من أسباب ردِّ القاضي^(٥٣).

ولأجل ما يتصل بحيادة هذه الهيئة جعلت ميزان يقوم بتجريد المنازعة الإدارية من الخصومات الفردية، فمن المعلوم أن أحد طرفي الدعوى الإدارية هي الإدارة ذاتها، ويُفترض بالإدارة الساعية لتحقيق المصلحة العامة بحسب أصل الغرض الذي يُفترض بها تأمينه، أقول من المسلم به أن تكون الإدارة خصما نزيها وشريفا لا يبغى إلا معاملة الأفراد طبقا للقانون من دون تمييز ومن دون تجاوز على حقوقهم وحررياتهم،

ومن أجل إبعاد لدد الخصومات الشخصية جاء أهم سبب لإنشاء هيئة مفوضي الدولة، حيث أن الأهم من الأغراض التي تسعى الهيئة للمحافظة عليها هو تجريد المنازعات الإدارية عن مثل تلك الخصومات الفردية التي قد تعرض لعمل رجل الإدارة، وهذا من أجل إبقاء الإدارة خصما شريفا ونزيها، وقد انط المشرع جملة من الاختصاصات بهذه الهيئة فضلا عما تقدم وجميعها ذات طبيعة قضائية، وهذا ما دفع المحكمة الإدارية العليا لوصف مهمتها بأنها "مهمة قضائية في طبيعتها، تقوم على حكمة تشريعية كشفت عنها المذكرة الايضاحية للقانون، رقم (١٦٥) لسنة (١٩٥٥) بشأن مجلس الدولة" ولما كانت طبيعة عملها المناط بها قضائية فهذا يعني أن هيئة مفوضي الدولة ليست خصما شخصا للطرف الثاني في الدعوى الإدارية^(٥٤).

وتختص هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، كما تقوم بتقديم الرأي المحايد للهيئة القضائية التي تنظر الدعوى لحسمها، كما منح المشرع لممثل هيئة مفوضي الدولة أن يقوم بعرض التسوية على طرفي النزاع، وينبغي أن تقوم التسوية المقترحة على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا وعدم تجاوزها، فإذا تمت التسوية تكون المسألة قد انتهت إلى هذا الحد ولا تحتاج إلى عرضها على القضاء الإداري، أما إذا لم تتم التسوية المقترحة من ممثل هيئة مفوضي الدولة ففي هذه الحالة ينبغي الاستمرار بالإجراءات القضائية الهادفة إلى حسم المنازعة، ولذا يقوم المفوض بأعداد تقرير عن الدعوى ويحدد وقائعها والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، كما ويقدم الرأي القانوني الذي يقترحه لحسم الدعوى مع بيان الاسانيد القانونية التي أسس رأيه على وفقها، ويحضر جلسات المحكمة ويواكب الإجراءات كافة حتى صدور الحكم الحاسم للدعوى، وفي هذه الحالة لمفوض الدولة عند توافر الأسباب القانونية، أن يطعن بالحكم الصادر من أجل تدارك الأخطاء التي يرى أنها قد وقعت في الحكم، أو من أجل ضمان توحيد المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة التي أصدرت الحكم والتابعة لمجلس الدولة.

ولهيئة مفوضي الدولة اختصاص آخر وهو الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم التي يلتزم المتقاضون بها، باستثناء تلك المتعلقة بمحاكم التأديب.

وممّا تقدّم يكن اجمال اختصاصات هيئة مفوضي الدولة بما يأتي:

١. تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة: وتعدّ هذه التهيئة المهمة الأولى التي تضطلع بها الهيئة، ولها من أجل ذلك الاتصال بأي جهة من الجهات ذات الشأن في الدعوى حتى وإن كانت جهة حكومية، كما لمفوض الدولة استدعاء من يرى ضرورة سماع وقائع الدعوى منه.

٢. إعداد التقرير: بعد انتهاء مفوض الدولة من مرحلة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة يقوم بإعداد تقرير عنها يبيّن فيه وقائعها وما تكتنفها من مسائل قانونية يُثيرها النزاع، والرأي القانوني الذي قادت به إليه تلك الوقائع وأدلتها، فيقترح على المحكمة المقامة أمامها الدعوى أن تعتمد رأيه ذاك في حسم الدعوى، وليس لمفوض الدولة اقتراح الرأي القانوني لحسم الدعوى مُجرّداً، بل عليه اقتراح الرأي القانوني مسبباً، فيذكر الاسانيد القانونية التي تعزّزه وتدعمه.

٣. اقتراح التسوية على أطراف المنازعة: أنّ هذا الاختصاص لمفوض الدولة يصبّ في ما يسعى إليه المُشرّع من إنهاء النزاع بالمرضاة وتخفيف العبء عن كاهل المحاكم المختلفة التابعة لمجلس الدولة، فللمفوض عرض التسوية على أطراف النزاع لينتهي بشكل ودي وقبل اتصال المحكمة المُختصة بالدعوى، وعلى مفوض الدولة عند قبول الأطراف للتسوية أن يقوم بكتابة محضر رسمي بها ويجعل الخصوم يوقعون عليه، وبهذا تُستبعد الدعوى من جدول الدعاوى التي تنتظرها المحكمة المُختصة، وتُعتبر منتهية.

٤. الفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية: فإمّا أن يوافق على طلب الإعفاء أو يرفضه، وفي كلا الحالتين يجب عليه أن يؤسس قراره وفقاً لما سمح به القانون.

٥. الطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة: لهيئة مفوضي الدولة الطعن بالأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة وعلى النحو الآتي:

- أ- لرئيس هيئة مفوضي الدولة (ولذوي الشأن) الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري.
- ب- لرئيس هيئة مفوضي الدولة (ولذوي الشأن) الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم^(٥٥).
- ت- لرئيس هيئة مفوضي الدولة (ولذوي الشأن) الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري باعتبارها محكمة أول درجة أمام المحكمة الإدارية العليا^(٥٦).
- ث- لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري باعتبارها محكمة ثاني درجة أي محكمة استئناف، أمام المحكمة الإدارية العليا، وهنا لا يحق الطعن بهذه الأحكام إلا لرئيس هيئة مفوضي الدولة ولم يمنح المشرع حق الطعن فيها لذوي الشأن، ويرد الطعن في حالتين، إذا صدر الحكم مخالفا لما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو إذا كان الفصل في الدعوى يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق للمحكمة الإدارية العليا تقريره.

الخاتمة:

في نهاية البحث تحققت لدينا جملة من النتائج وعدد من التوصيات سنستعرض أهمها فيما يأتي:
أولاً: النتائج:

١. تُعدُّ الدولة المصرية أول دولة عربية سعت إلى تغيير نظامها القضائي للتحويل من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج وذلك بعد عددٍ من المحاولات، وقد تعود المحاولة الأولى لها إلى سنة (١٨٧٩) وهي وإن لم تنجح من المحاولة الأولى إلا أنها نجحت أخيراً في المحاولة الخامسة وأنشأت القضاء الإداري وكان ذلك في سنة (١٩٤٦).
٢. يتوزع أعضاء مجلس الدولة المصري على جملة من الأصناف، فهناك المندوبون، والمندوبون المساعدون، ثم نواب رئيس مجلس الدولة ووكلاؤه، وبعدهم يأتي المستشارون والمستشارون المساعدون،

وأخيرا رئيس مجلس الدولة، ويتمتع كل صنف من الأصناف المذكورة باختصاصات وظيفية قضائية تختلف باختلاف مرتبة عضو المجلس.

٣. قام المشرع المصري بمنح أعضاء مجلس الدولة ضمانات عديدة، والهدف من منحهم هذه الضمانات هو كفالة الاستقلالية في أداء الواجبات القضائية المناطة بهم، ومن أمثلة الضمانات التي منحتم لهم تقييد سلطة عزلهم، وتنظيم انضباطهم أو تأديبهم إداريا بشكل يسعى للحفاظ على مكانة القضاء ورجاله إذ أنشأ التشريع مجلسا تأديبيا خاصا بهم سمي مجلس التأديب يرأسه رئيس مجلس الدولة، ومنها ضمانات تتعلق بما ينشئ من منازعات تتعلق بشؤونهم الوظيفية.

٤. منح التشريع المصري لأعضاء مجلس الدولة جملة من الامتيازات تختلف عن اقرانهم في الوظيفة العامة خارج المجلس، مثل رفع سن التقاعد الإجباري إلى (٦٤) عاما في حين أن بقية الموظفين العموميين يحالون إلى التقاعد عند بلوغهم (٦٠) عاما، ومنها عدم سقوط حقهم بالتقاعد عند الاستقالة، ومنها إضافة مدة زمنية معينة إلى خدمة العضو في حالات محددة.

٥. يؤدي مجلس الدولة نوعين من الاختصاص أحدهما يتعلق بجانب الفتوى وإبداء المشورة والمساعدة في المجال التشريعي، والثاني اختصاصه الأصيل في نظر وحسم المنازعات الإدارية.

٦. قام المشرع بإحداث ثلاثة أقسام في مجلس الدولة يؤدي كل منها إحدى وظائفه، فأقسام مجلس الدولة المصري هي القسم القضائي وقسمي الفتوى والتشريع.

٧. يتشكل مجلس الدولة المصري من محكمتين رئيسيتين هما المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، مضافا إلى مجموعة من المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وهيئة مفوضي الدولة.

٨. تباشر المحكمة الإدارية العليا أعمالها من خلال دوائر تابعة لها، فتتظر فيما هو معروض عليها بواسطة تلك الدوائر وتصدر أحكامها كذلك، ويصل عدد دوائرها إلى سبعة إلا أن التي تمارس الوظيفة

القضائية منها خمس دوائر فحسب، والتي تتألف كلٌّ منها من خمسة مستشارين وتختلف فيما بينها من حيث الاختصاص الذي تُباشره.

ثانياً: التوصيات:

١. يُعْتَبَرُ العراق من الدول التي تأخرت نسبياً في تَبَنِّي القضاء الإداري المُتَخَصِّص، وهذا يعني أنَّ تجربته لَيْسَتْ بسعة تجربة القضاء الإداري المصري، وَمِنْ هنا نقترح عَلَيْهِ وَعَلَى المُشَرِّعِ النظر بجدية إلى ما ادخله القضاء والمُشَرِّعِ المصري من تطوّر ليستفيد من تجارب الغير ولا يُبَدَأُ عمله من الخطوة الأولى.
٢. من أجل قيام المجلس بأداء وظائفها في وقت مناسب لأطراف الدعوى من دون الإخلال بسيرها يحتاج إلى توسيع أعضائه لتوزيع المهام بينهم، ولذا نقترح على المُشَرِّعِ عند تعديله لقانون مجلس الدولة أن يُنْشِئَ صنفاً جديداً فِيهِ وَيَتِمَّتْ بِالْمَنْدُوبِينَ والمندوبين المساعدين.
٣. من أجل تقوية استقلال القضاء الإداري نقترح على المُشَرِّعِ مَنَحَ أعضائه مزيداً من الضمانات وتعزيز الموجود منها.

٤. تُؤَدِّي هَيْئَةُ مَفْوَضِي الدولة وظيفة في غاية الأهمية في المحافظة على القانون ومتابعة سير الإجراءات في مجلس الدولة، وتكاد تكون نظير هَيْئَةِ الادعاء العام في المحاكم الاعتيادية، ولهذا الأهمية التي تَنَمُّعُ بِهَا نقترح على المُشَرِّعِ إنشاء هَيْئَةِ مَفْوَضِي الدولة داخل مجلس الدولة.

٥. يُعَدُّ القضاء في العالم مَصْدَرُ العدالة، وَكُلَّمَا كَانَ اللجوء إليه في متناول الأفراد كُلَّمَا شعروا بالطمأنينة والأمن، وَقَدْ يَكُونُ البعد المكاني أحد عوامل بَعْدَ القضاء عن الأفراد وصعوبة لجوئهم إليه، مِمَّا يفقدون الإحساس بالعدالة والذي من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالاستقرار، كما أنَّ العدالة تقتضي المساواة بين الأفراد في القدرة على اللجوء إلى القضاء، وَلَمَّا كَانَتْ محاكم مجلس الدولة لا تتوافر إلا في مناطق قليلة ومُحَدَّدة فهي بعيدة عن الأفراد الَّذِينَ لا يقطنون في أماكن تواجدتها مِمَّا يجعل لجوئهم إليها صعباً وَقَدْ

يكون مستحيلاً بالنسبة إلى بعضهم، كما أنّ هذا التنظيم المكاني يخلّ بمبدأ المساواة بين الأفراد، ومن هنا نقترح على المجلس والمشرّع على حدّ سواء الالتفات إلى هذه المسألة ونشر محاكمه في معظم أماكن الكثافة السكانية في العراق، وعلى أقلّ تقدير إنشائها في كلّ منطقة استثنائية.

الهوامش:

- (١) المادة (١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢).
- (٢) المادة (١) من قانون مجلس الدولة المصري المستبدلة بقانون رقم (١٣٦) لسنة (١٩٨٤).
- (٣) المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٤) المادة (٧٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٥) المادة (٧٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٦) المادة السابقة.
- (٧) المادة (٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٨) المادة (٧١) و(٧٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٩) انظر: د. سليمان محمد الطماوي . القضاء الإداري . قضاء الإلغاء . ص ١٠٩.
- (١٠) المادة (٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (١١) انظر: المادة (٨٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (١٢) انظر: المادة السابقة.
- (١٣) المادة (٨٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (١٤) المادة (٨٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (١٥) انظر: المادة (١٢٦) من القانون السابق.
- (١٦) انظر: المادتين (٤) و(٥) من القانون السابق.
- (١٧) انظر: المادة (٨) من القانون السابق.
- (١٨) انظر: المادة (٤) من القانون السابق.

- (١٩) انظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي . القضاء الإداري ومجلس الدولة . ط ١ . دار المطبوعات الجامعية . الإسكندرية . ١٩٩٩ . ص ٥٠ .
- (٢٠) المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٢١) المادة (٥٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٢٢) انظر: د. حسين عثمان محمد عثمان . قانون القضاء الإداري . مصدر سابق . ص ١٤٢ .
- (٢٣) المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٢٤) المادة (٦١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٢٥) المادة (٦٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٢٦) ويمكن أن يُشرك المُشرِّع معها السلطة التنفيذية ويسمح لها المساهمة في عملية التشريع من خلال الاشتراك ببعض مراحلها إن وجد أنَّ المصلحة العامة تقتضي ذلك، ولكن يبقى تدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع عملاً استثنائياً .
- (٢٧) الفقرة (٦) المادة (١٦٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة (٢٠١٢) المعدل .
- (٢٨) الفقرة السابقة .
- (٢٩) المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٣٠) د. محمد فوزي نويجي . القضاء الإداري . دار الفكر والقانون . المنصورة . ٢٠١٦ . ص ٢٨١ .
- (٣١) انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا . القضاء الإداري . منشأة المعارف . الإسكندرية . ٢٠٠٦ . ص ٣٢٨ وما بعدها .
- (٣٢) طبعا من غير نائبيه اللذين يرأس أحدهما قسم التشريع والآخر قسم الفتوى، وهذا ما يتضح من النص القانوني وهو "تشكل الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع برئاسة نائب لرئيس المجلس، وعضوية نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوى والتشريع ومستشاري قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوى" المادة (٦٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٣٣) المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٣٤) انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا . القضاء الإداري . مصدر سابق . ص ٣٣٤ .
- (٣٥) انظر: المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل .
- (٣٦) انظر: د. محمد فوزي نويجي . مصدر سابق . ص ٢٥٢ .

- (٣٧) انظر: المادة (٤) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٣٨) المادة (٤) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٣٩) انظر: المادة (٥٤) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٤٠) انظر: المادة (٤) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٤١) انظر: د. حسين عثمان محمد عثمان . قانون القضاء الإداري . مصدر سابق . ص ١٤٩.
- (٤٢) المادة (١٣) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٤٣) المادة (١٠) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٤٤) انظر: د. ماجد راغب الحلو . القضاء الإداري . دار الجامعة الجديدة للنشر . الإسكندرية . ٢٠١٠ . ص ١٢٨.
- (٤٥) المادة (٢٣) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٤٦) المادة (٥٥) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٤٧) انظر: د. محمد فوزي نويجي . مصدر سابق . ص ٢٥٧.
- (٤٨) المادة (١٤) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٤٩) المادة (٨) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٥٠) المادة (١٥) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٥١) انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا . القضاء الإداري . مصدر سابق . ص ٣٤٦.
- (٥٢) المادة (٦) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٥٣) انظر: د. سامي جمال الدين . القضاء الإداري . مصدر سابق . ص ٣٦٠.
- (٥٤) انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا . القضاء الإداري . مصدر سابق . ص ٣٥٠.
- (٥٥) المادة (٢٣) مِنْ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) المعدل.
- (٥٦) المادة السابقة.

المصادر والمراجع:

- القرآن الكريم.
أولاً: كتب القانون:
١. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا . القضاء الإداري . منشأة المعارف . الإسكندرية . ٢٠٠٦ .
 ٢. د. جورج شفيق ساري . قواعد وأحكام القضاء الإداري . ط ٥ . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٣ .
 ٣. د. حسين عثمان محمد عثمان . قانون القضاء الإداري . منشورات الحلبي الحقوقية . بيروت . ٢٠١٠ .
 ٤. د. رمضان محمد بطيخ ود. نوفان منصور العجارمة . مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية . ط ١ . إثناء للنشر والتوزيع . عمان . ٢٠١٢ .
 ٥. د. سامي جمال الدين . القضاء الإداري . منشأة المعارف . الإسكندرية . ٢٠٠٣ .
 ٦. د. سليمان محمد الطماوي . القضاء الإداري . قضاء الإلغاء . ط ١ . دار الفكر العربي . القاهرة . ٢٠١٥ .
 ٧. د. ماجد راغب الحلو . القضاء الإداري . دار الجامعة الجديدة للنشر . الإسكندرية . ٢٠١٠ .
 ٨. د. محمد طه حسين الحسيني . مبادئ وأحكام القانون الإداري . ط ١ . مكتبة زين الحقوقية والأدبية . بيروت . ٢٠١٧ .
 ٩. د. محمد فوزي نويجي . القضاء الإداري . دار الفكر والقانون . المنصورة . ٢٠١٦ .
 ١٠. د. مصطفى أبو زيد فهمي . القضاء الإداري ومجلس الدولة . ط ١ . دار المطبوعات . الإسكندرية . ١٩٩٩ .
- ثانياً: الدساتير:
١. دستور جمهورية مصر العربية لسنة (٢٠١٢) المعدل.
- ثالثاً: القوانين والأنظمة والقرارات القضائية:
١. قانون (٢٤) مايو/ أيار (١٨٧٢) الفرنسي.
 ٢. قانون مجلس شورى القوانين أو مجلس الدولة المصري الصادر في (٢٣) نيسان (١٨٩٧).
 ٣. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢).

