إداري
١٦٠

جامعة القاهرة
كلية الحقوق

الطعن بإلغاء القرارات الإداريه
فى الجمهورية اليمنية
" دراسة مقارنة "

رسالة مقدمة من الباحث
محمد على عبده سليمان
لنيل درجة الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

الأستاذ الدكتور: أنور أحمد رسلان
أستاذ القانون العام عميد كلية الحقوق جامعة القاهرة مشرفاً ورئيساً

الأستاذ الدكتور: فتحي فكري
أستاذ القانون العام بحقوق القاهرة عضواً

الأستاذ الدكتور: محمد سعيد حسين أمين
أستاذ القانون العام بحقوق عين شمس عضواً

٢٠٠٠

جامعة القاهرة
كلية الحقوق

١٢٧١
٢٠٠٩

الطعن بإلغاء القرارات الإدارية
فى الجمهورية اليمنية
" دراسة مقارنة "

رسالة مقدمة من الباحث
محمد على عبده سليمان
لنيل درجة الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

الأستاذ الدكتور: أنور أحمد رسلان
أستاذ القانون العام عميد كلية الحقوق جامعة القاهرة مشرفاً ورئيساً

الأستاذ الدكتور: فتحي فكري
أستاذ القانون العام بحقوق القاهرة عضواً

الأستاذ الدكتور: محمد سعيد حسين أمين
أستاذ القانون العام بحقوق عين شمس عضواً

T07-01024

٢٠٠٠

شكر وتقدير

الحمد لله الذي هدانا سواء السبيل، وإني له من الحامدين الشاكرين نعمه وفضله الدائم على عباده المؤمنين . ومن لا يشكر الناس من أولي الفضل لا يشكر الله تعالى ،وأول من لا أستطع الوفاء بفضله مهما قلت أو كتبت من عبارات أو كلمات ذلك العالم الجليل العميد الأستاذ الدكتور أنور أحمد رسلان ، الذي أحاطني برعاية واهتمام الأب والمعلم، فلم يبخل علىّ بعلمه الغزير وملاحظاته الموضوعية التي كان لها الأثر الواضح فى إخراج هذا العمل بالصورة التي عليها الآن ، فجزاه الله عني وطلاب العلم خير جزاء .

وأتقدم بخالص شكري وعظيم امتناني للأستاذ الدكتور فتحي فكري الأستاذ بقسم القانون العام كلية الحقوق جامعة القاهرة ، على تفضله قبول مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها، رغم مشاغله الكثيرة فجزاه الله عني وعن طلاب العلم خير الجزاء.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور محمد سعيد حسين أمين الأستاذ بقسم القانون العام كلية الحقوق جامعة عين شمس على قبوله الاشتراك فى مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها رغم مشاغله الكثيرة فجزاه الله عنى وطلاب العلم خير الجزاء.

كما لا يفوتني أن أتقدم بعميق شكري وطيب ثناني لجميع أساتذتي فى جامعة القاهرة وإلى بلدي الحبيب اليمن ممثلة بجامعة صنعاء التي رعتني طيلة سنوات البحث العلمي فى مصر الكنانة .

الباحث

مقدمة

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا} (١).

هكذا سبق القرآن الكريم تقرير التزام الحاكم ضوابط العدل واجتناب كافة مظاهر الشطط والزلل عند أداء واجب الوظيفة العامة وممارستها،فالعدل مناط الحكم السليم؛والسبيل الوحيد لضمان الحرية وتحقيق النظام؛ بل وحماية حقوق الأفراد والجماعات، وتلك مسئولية الإدارة في الدولة الحديثة، حيث مُنحت من أجلها حق ممارسة السلطة العامة،وإصدار القرارات الإدارية؛ التي تمثل أهم أساليب ووسائل مباشرة الوظيفة الإدارية ؛ وأبرز مظهر من مظاهر سلطات وامتيازات الإدارة القانونية فى الدولة الحديثة فتستطيع الإدارة من خلال قراراتها الإدارية أن تغير في مراكز الأفراد، حيث تنشئ لهم حقوقا، أو تفرض عليهم التزامات ؛ دون مراعاة لإرادتهم في ذلك قبولاً أو رفضاً، وهو ما يجسد بوضوح سلطات الإدارة الواسعة؛ التي لا نظير لها في علاقات الأفراد بعضهم البعض (٢)،فالقرارات الإدارية وسيلة الإدارة في التعبير عن إرادتها عند ممارسة نشاطها؛بل وامتياز هام لها، إلى جانب ما تتمتع به من امتيازات أخرى كالسلطة التقديرية، وحق التنفيذ المباشر، ونزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، ولا يقيدها فى ذلك سوى مبدأ الشرعية؛ الذي يفرض عليها احترام كافة القواعد القانونية ويلزمها بعدم الخروج على ما ورد فى أحكامها ومضامينها،فيفرض عليها ذلك المبدأ ضرورة صدور القرارات الإدارية بالصورة والشكل التي رسمتها لها القوانين واللوائح وتحقيقاً للأهداف التي حددت لها لكي تكون تلك القرارات صحيحة ومشروعة.

ويمثل موضوع رقابة (٣) القضاء على تلك القرارات أهم موضوعات القانون الإداري

---

(١) الآية (٥٨) من سورة النساء .

(٢) د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري دراسة فى أسس التنظيم الإداري-أساليب العمل الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ١٩٩٧م ، ص٣٤٩ وما بعدها .

(٣) تنطوي الرقابة بشكل عام على جانبين هامين: يرتبط الأول بعلم الإدارة العامة فيبحث في المبادئ والأساليب الأكثر فاعلية لمباشرة الإدارة لمهامها، وكذلك الصعوبات التي قد تعيقها عن أداء ذلك المهام، بهدف تحقيق السرعة والفعالية في تنفيذ مهامها، وزيادة في إنتاجها . ويرتبط جانبها أو شقها الثاني بالقانون فيتضمن=

فهرس

مقدمة ١

باب تمهيدي: مبدأ الشرعية والقضاء المختص بالرقابة ٥

الفصل الأول : مبدأ الشرعية وصور الرقابة عليه ٦

المبحث الأول : مفهوم الشرعية ومصادرها ٧

أساس المبدأ وتطوره ٩

الفرع الأول : مفهوم الشرعية الإدارية ١٦

نطاق مبدأ الشرعية ١٩

أ- اتفاق أعمال الإدارة وحكم القانون ٢٢

ب- استناد الإدارة في كافة تصرفاتها لقواعد القانون ٢٣

جـ- تنفيذ أو تطبيق لقاعدة القانون :- ٢٣

الفرع الثاني : مصادر الشرعية ٢٥

١-الشريعة الإسلامية ٢٥

أهمية الشريعة ومكانتها ٢٨

الكتاب(القرآن الكريم) ٣٢

السنة ٣٤

٢-الدستور ٣٦

٣- التشريعات العادية ٣٩

٤-اللوائح:- ٤٢

أنواع اللوائح ٤٣

القيد الزمني ٤٥

قيد مصادقة البرلمان ٤٦

المصادر غير المكتوبة ٤٧

المعاهدات ٤٧

العرف ٤٩

المبادئ العامة للقانون..... ٥١
أساس المبادئ القانونية ومصدرها ٥٣
القوه الإلزامية للمبادئ العامة للقانون..... ٥٤

المبحث الثاني: صور الرقابة على أعمال الإدارة فى الجمهورية اليمنية..... ٥٦

الفرع الأول :الرقابة السياسية والإدارية..... ٥٧
رقابة الرأي العام : ٥٧
رقابة الأحزاب السياسية ٥٨
الجمعيات والنقابات ٦٠
الرقابة البرلمانية ٦١
تقدير الرقابة السياسية :..... ٦٢
الرقابة الإدارية ٦٤
الرقابة التلقائية : ٦٦
الرقابة بناء على تظلم : ٦٦
الرقابة الإدارية المتخصصة..... ٦٧
١-الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة..... ٦٨
٢-وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري ٦٩
الفرع الثاني : الرقابة القضائية ٧٠
خصائص الرقابة القضائية ومميزاتها..... ٧١
صور الرقابة القضائية..... ٧٢
١-قضاء الإلغاء ٧٣
٢-قضاء التعويض أو(قضاء المسئولية) ٧٥
تطبيقات الرقابة القضائية ٧٥
أ-نظام القضاء الموحد ٧٥
ب-نظام القضاء المزدوج ٧٧

الفصل الثاني: تحديد الاختصاص القضائي ٨١
معيار الاختصاص ٨٣
المبحث الأول المحاكم المدنية ٩٣
الفرع الأول ٩٧
تشكيل المحاكم اليمنية ٩٧
أ-المحاكم الابتدائية: ١٠٦
ب-محاكم الاستئناف: ١٠٨
الفرع الثاني ١١٠
اختصاصات المحاكم اليمنية ١١٠
مجلس القضاء الأعلى :- ١١٢
اختصاصاته :- ١١٣
وزارة الشئون القانونية :- ١١٥
تشكيلها :- ١١٧
اختصاصاتها :- ١١٨
المبحث الثاني الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا ١٢٣
الفرع الأول :تشكيل المحكمة العليا ١٢٤
اختصاصاتها :- ١٢٩
الفرع الثاني ١٣٢
الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا ١٣٢
خلاصة:- ١٣٦

الباب الأول : الطعن بالإلغاء وشروطه ---------- ١٣٨

ب–طعون الإلغاء دعاوى موضوعية() أو(عينية) ---------- ١٤٤

ج– دعاوى الإلغاء جوهر قضاء المشروعية والقانون العام ---------- ١٤٥

الفرق بين طعون الإلغاء وغيرها من الدعاوى الإدارية ---------- ١٤٦

أ–من حيث الموضوع ---------- ١٤٦

ب–من حيث المواعيد ---------- ١٤٦

ج– من حيث الإجراءات ---------- ١٤٧

ب–الإجراءات أمام القضاء الإداري كتابية ---------- ١٤٨

ج– تتميز أخيرا إجراءات الدعوى الإدارية بعامل السرعة: ---------- ١٤٨

الفصل الأول : القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء ---------- ١٥٣

المبحث الأول : تحديد القرار الإداري الذي يمكن إلغاؤه ---------- ١٥٧

معيار تمييز القرار الإداري ---------- ١٥٩

أولا: المعيار الشكلي---------- ١٥٩

ثانيا: المعيار المادي أو الموضوعي ---------- ١٦١

أولا: التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي ---------- ١٦١

ثانيا: التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي ---------- ١٦٣

الفرع الأول :كون القرار إداريا ونهائيا---------- ١٦٦

أ–أن يكون القرار تعبيرا عن إرادة سلطة إدارية . ---------- ١٦٧

ب–أن يكون القرار نهائيا---------- ١٦٩

الفرع الثاني : صدور القرار عن سلطة إدارية وطنية ---------- ١٧٣

المبحث الثاني : مالا يجوز الطعن فيه بالإلغاء ---------- ١٧٤

الأعمال المادية ---------- ١٧٤

العقود الإدارية---------- ١٧٥

الفرع الأول : الأعمال التشريعية والقضائية ---------- ١٧٧

الأعمال التشريعية ---------- ١٧٧

أعمال السلطة القضائية ---------- ١٨١

الفرع الثاني : أعمال السيادة---------- ١٨٥

الفصل الثاني : صفة الطاعن وميعاد تقديم الطعن ---------- ١٨٨
الصفة وعلاقتها بالمصلحة ---------- ١٨٩
أهلية التقاضي فى طعون الإلغاء ---------- ١٩٢
المبحث الأول : شرط المصلحة فى طعون الإلغاء ---------- ١٩٤
الفرع الأول : الأحكام العامة للمصلحة ---------- ١٩٨
خصائص المصلحة ---------- ١٩٨
المصلحة الشخصية والمباشرة ---------- ١٩٨
المصلحة المحققة والمحتملة ---------- ١٩٩
الفرع الثاني : أنواع المصالح التي تبرر قبول الطعن بالإلغاء ---------- ٢٠١
مصالح الأفراد من غير الموظفين العموميين ---------- ٢٠١
صفة المالك ---------- ٢٠٢
صفة ممارس المهنة ---------- ٢٠٢
صفة الناخب ---------- ٢٠٣
المستفيدون من خدمات المرافق العامة ---------- ٢٠٤
صفة الممول ---------- ٢٠٥
مصالح الموظفين ---------- ٢٠٥
مصالح الهيئات والجماعات ---------- ٢٠٦
المبحث الثاني : ميعاد الطعن بالإلغاء ---------- ٢٠٧
الفرع الأول : أحكام الميعاد ---------- ٢١٠
بدء سريان الميعاد ---------- ٢١١
حساب الميعاد ---------- ٢١٢
وقف سريان الميعاد وانقطاعه وامتداده ---------- ٢١٤
وقف الميعاد ---------- ٢١٤
قطع الميعاد ---------- ٢١٥
أ-التظلم الإداري ---------- ٢١٦
ب-طلب المساعدة القضائية ---------- ٢١٧
ج-رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ---------- ٢١٨
الفرع الثاني : التظلم الإداري ---------- ٢١٩

مفهوم التظلم الإداري وأهميته ---------- ٢١٩
خلاصة ---------- ٢٢٥

الباب الثاني : أوجه الطعن بالإلغاء ----------٢٢٨

الفصل الأول : عيبا عدم الاختصاص والشكل----------٢٣٣
المبحث الأول : أحكام عيب الاختصاص ----------٢٣٤
مصادر تحديد الاختصاص وجزاء مخالفته ----------٢٣٥
تعريف عيب الاختصاص ----------٢٣٧
أهميته وخصائصه ----------٢٣٨
صور عيب عدم الاختصاص ----------٢٣٩
الفرع الأول : عيب عدم الاختصاص البسيط ----------٢٤٠
عيب عدم الاختصاص الموضوعي ----------٢٤١
الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية ----------٢٤٢
اعتداء سلطة إدارية علياء على اختصاص سلطة أدنى منها ---٢٤٢
اعتداء سلطة دنيا على اختصاصات سلطة إدارية علياء -----٢٤٣
عيب عدم الاختصاص الزمني ----------٢٤٤
عيب عدم الاختصاص المكاني ----------٢٤٥
الفرع الثاني : عيب عدم الاختصاص الجسيم----------٢٤٦
حالة صدور القرار من فرد عادي ----------٢٤٨
٢-الاعتداء على اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية ٢٤٩
أ- اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة التشريعية ٢٥٠
ب- اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية ٢٥٠
ج-اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية فى نطاق الوظيفة الإدارية
(اغتصاب سلطة التقرير) ----------٢٥١
موقف الفقه المصري من التوسع فى حالات اغتصاب السلطة ٢٥٣
المبحث الثاني : عيب الشكل والإجراءات----------٢٥٤
الفرع الأول ----------٢٥٧
الأوضاع المختلفة للإجراءات والأشكال ----------٢٥٧
أولا:الإجراءات السابقة أو التمهيدية على صدور القرار :- -٢٥٩

الاستشارة ---------- ٢٦٠
الضمانات الإجرائية للتأديب ---------- ٢٦١
الأوضاع التي يأخذها عيب الشكل(حالات عيب الشكل)---- ٢٦٢
الكتابة والتوقيع ---------- ٢٦٢
التسبيب---------- ٢٦٣
الفرع الثاني :الحالات التي لا يؤدي فيها عيب الشكل إلى إبطال القرار ٢٦٤
الأشكال غير الجوهرية ---------- ٢٦٥
الأشكال المقررة لمصلحة الإدارة---------- ٢٦٦
الفصل الثاني : انعدام السبب ومخالفة القانون والانحراف بالسلطة --- ٢٦٨
المبحث الأول : عيبا انعدام السبب ومخالفة القانون---------- ٢٦٩
الفرع الأول : عيب السبب ---------- ٢٧١
الرقابة القضائية على عيب السبب---------- ٢٧٤
الرقابة على الوجود المادي للوقائع---------- ٢٧٤
الرقابة على التكييف(أو الوصف)القانوني للوقائع --------- ٢٧٩
الفرع الثاني : عيب المحل(مخالفة القانون) ---------- ٢٨٣
محل القرار وشروطه ---------- ٢٨٤
صور مخالفة القانون ---------- ٢٨٦
١-المخالفة المباشرة للقانون ---------- ٢٨٧
٣-الخطاء فى تفسير القانون ---------- ٢٨٧
٣-الخطأ فى تطبيق القاعدة القانونية ---------- ٢٨٩
أ-التحقق من حدوث الوقائع المادية ---------- ٢٩٠
المبحث الثاني : إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها---------- ٢٩١
أهميته وخصائصه ---------- ٢٩٤
خصائصه ---------- ٢٩٥
الفرع الأول : مجانبة المصلحة العامة ---------- ٢٩٧

----------٢٩٧
استعمال السلطة لغرض سياسي ----------٣٠٠
مجانبة قاعدة تخصيص الأهداف----------٣٠٠
أ-إساءة استعمال سلطة الضبط ----------٣٠٢
فى مجال الوظيفة العامة ----------٣٠٣
الخاتمة ----------٣١٠
ملخص الرسالة ----------٣١٤
قائمة المراجع ----------٣١٥
الفهرس----------٣٣٤

للطباعة

يسري حسن اسماعيل

شارع عبدالعزيز - الهدارة ٢ عابدين

عابدين ت : ٣٩١٠٠٧٥ دار السلام ت : ٣٢٠٩١١٨