دعوى الطعن بالإلغاء للقرار الإداري

Lawsuit for Appealing the Cancellation of Administrative Decision

د. عاصم الأمين قسم السيد الطاهر: رئيس قسم القانون العام وأستاذ مساعد، كلية القانون، جامعة الجزيرة، السودان

Dr. Asim Amin Gasm ElSied Altaher: Head of the Department of Public Law, and Assistant Professor, Faculty of Law, University of Gezira, Sudan.

Email: Asimamin197023@gmail.com

DOI: https://doi.org/10.56989/benkj.v3i4.273

المستخلص:

تناولت هذه الدراسة دعوى الإلغاء للقرار الإداري؛ لأن دعوى الإلغاء للقرار الإداري يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمصلحة العامة وبالحريات العامة والخاصة للأشخاص، وكذلك يوجد عدد كبير من الأشخاص المتضررين من القرارات الإدارية يجهلون إجراءات رفع الطعن الإداري. هدفت الدراسة إلى بيان مفهوم دعوى الطعن بإلغاء القرار الإداري، وبيان مفهوم القرار الإداري وأسباب رفع دعوى الإلغاء للقرار الإداري، وتوضيح شروط دعوى الإلغاء في القرار الإداري، ثم بيان الشروط التي يجب توفرها في القرار الإداري والقرارات التي يجوز الطعن فيها. اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي الاستقرائي والمقارن، وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها: يشطب الطعن إذا لم يكن للطاعن مصلحة شخصية في الطعن، ولا يجوز الطعن في القرار الإداري الذي زال أثره أو استنفذت أغراضه قبل رفع دعوى الإلغاء. وأيضًا يمنع الطعن في القرار الذي لا يولد آثاراً قانونية، ولا يجوز الطعن في تعيين شاغلي المناصب الدستورية والاتحادية والولائية والسفراء وإعلان الحرب، وأنه يجوز سحب القرارات الإدارية غير المشروعة. كما توصلت الدراسة إلى عدد من التوصيات أهمها: على الجهات المختصة نشر ثقافة الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، وعلى المشرع السوداني العمل بنظام القضاء المزدوج في دعاوى الطعن بالإلغاء للقرار الإداري، وأيضًا عليه تحديد القرارات التي لا يجوز الطعن فيها (السيادة) خاصة في تعيين شاغلي الوظائف السيادية والقيادية.

الكلمات المفتاحية: دعوى الإلغاء، الطعن في القرار، مفهوم القرار

Abstract:

This study dealt with the lawsuit to cancel the administrative decision because it is closely related to the public interest, besides, public and private freedoms of people. Also, there are also a large number of people affected by administrative decisions who are ignorant of the procedures for filing an administrative appeal. The study aimed to explain the concept of the appeal to cancel the administrative decision, explain the concept of the administrative decision and the reasons for filing the cancellation lawsuit for the administrative decision with clarifying its terms, and indicate the

conditions that must be met in the administrative decision and the decisions that may be appealed. The study followed the inductive descriptive-analytical, and comparative approach and reached to a number of results, the most important of which are: The appeal is canceled if the appellant does not have a personal interest in the appeal. Also, it is not permissible to appeal the administrative decision which has effect has disappeared or its purposes have been fulfilled before filing a rescission lawsuit. In addition, it is forbidden to appeal against a decision that does not generate legal effects. Besides, it is not permissible to challenge the appointment of holders of constitutional, federal and state positions, ambassadors, and declaring war. Moreover, unlawful administrative decisions may be withdrawn. The study reached to a set of recommendations, the most important of which are: The competent authorities should spread the culture of appeal by canceling administrative decisions. Also, the Sudanese legislator should work with the dual judicial system in cases to appeal the cancellation of the administrative decision and specify decisions that may not be challenged (sovereignty), especially in the appointment of occupants of sovereign and leadership positions.

Keywords: Cancellation Lawsuit, Appealing Decision, Concept of Decision

المقدمة:

تمارس الإدارة أحياناً أعمالها ونشاطاتها وتصدر القرارات الإدارية بهدف تخفيف أهدافها، والأصل أن تكون هذه القرارات بغرض تحقيق المصلحة العامة، حيث تمس الإدارة حريات الأفراد ومراكزهم القانونية، وقد تلحق بهم وبأموالهم وممتلكاتهم الضرر (القرارات الإدارية المعنية)، الأمر الذي يتطلب وجود ضمانات للأفراد في مواجهة هذه القرارات التي تصدرها الإدارة أو على الأقل ضرورة خضوع هذه القرارات بصفة عامة لأحكام القانون؛ لذلك كفل القانون كل من يتضرر من قرار إداري صادر من جهة إدارية مختصة. حيث إن سلك طريق الرقابة الإدارية المتمثل في (التظلم الإداري) هو اختياري ما لم ينص القانون صراحة على وجوب القيام به قبل اللجوء إلى الطعن بالإلغاء أمام القضاء الذي يتطلب إجراءات محددة وفقاً للقانون وإلا تم رفض هذا الطعن بسبب تخلف شرط من الشروط.

مشكلة الدراسة:

تتناول هذه الدراسة شروط القرار الإداري والقرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء وكيفية سحب وإلغاء القرار الإداري في السودان والشريعة الإسلامية.، وتحاول الحصول على إجابات للأسئلة الآتية:

1. ما هي أحكام دعوى الإلغاء في القرار الإداري؟
2. ما هي أسباب رفع دعوى الإلغاء للقرار الإداري؟
3. ما هي شروط قبول دعوى الإلغاء في القرار الإداري؟

منهج الدراسة:

اعتمدت الدراسة المنهج (الاستقرائي والوصفي) والمنهج (التاريخي والمقارن).

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من واقع دعوى الإلغاء للقرار الإداري المرتبط بشكل وثيق بالمصلحة العامة، وبالحريات العامة، والخاصة للأشخاص، كما يوجد عدد كبير من الأشخاص المتضررين من القرارات الإدارية يجهلون إجراءات رفع الطعن الإداري.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

1. بيان مفهوم دعوى الطعن بإلغاء القرار الإداري.
2. بيان مفهوم القرار الإداري وأسباب رفع دعوى الإلغاء للقرار الإداري.
3. بيان شروط دعوى الإلغاء في القرار الإداري.
4. بيان الشروط الواجب توفرها في القرار الإداري والقرارات التي يجوز الطعن فيها.

هيكل البحث:

قسمت الدراسة إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- المبحث الأول: مفهوم دعوى الطعن بإلغاء القرار الإداري.
- المبحث الثاني: مفهوم القرار الإداري.
- المبحث الثالث: شروط القرار الإداري.

المبحث الأول: مفهوم دعوى الطعن بالإلغاء في اللغة والاصطلاح:

المطلب الأول: تعريف دعوى الطعن بالإلغاء في اللغة:

أولًا: الدعوى: يقال لي في هذا الأمر (دعوى) و(دعاوى) أي مطلب[1]. (الدعوى): اسم دعوى مصدر من الادعاء إلى أنها اسم لها يدعى به وتجمع على دعاوى هي الادعاء.[2]ومنه قول تعالى: (لَهُمْ فِيهَا فَاكِهَةٌ وَلَهُمْ مَا يَدَّعُونَ) (57)[يس: 57]. تدل الآية الكريمة على معنى أنهممهما طلبوا وجدوا من جميع أصناف الملاذ[4]. وهناك وجه استدلال آخر يتمثل في قوله تعالى: (فَمَا كَانَ دَعْوَاهُمْ إِذْ جَاءَهُمْ بَأْسُنَا إِلَّا أَنْ قَالُوا إِنَّا كُنَّا ظَالِمِينَ)[الأعراف: 5]. وتشير الآية بمعناها أي أنه فما كان قولهم عند مجيء العذاب[6]. وأيضًا في حديث النبي صلى الله عليه وسلم: (لو يعطي الناس بدعواهم،...)[7] رواه مسلم.

---

(1) الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، ص196.

(2) ابن منظور، لسان العرب، ص 361.

(4) بن كثير، تفسير القرآن العظيم، ط2، ج3، ص 553.

(6) المباركفوري، المصباح المنير في تهذيب تفسير ابن كثير، ص 373.

(7) النيسابوري، صحيح مسلم، ج3، ص 1336.

ثانيًا: الطعن: طعنه بالرمح (طعنًا) من باب قتل، و(طعن) في المفازة (طعنًا) ذهب، و(طعن) في السن كبر، و(طعن) الغصن في الدار مال إليها معترضًا فيها، (طعنت) في أمر كذا و(طعنت) فيه بالقول وعبت (طعناً) و(طعنانًا) وهو (طاعن) و(طعان) في أعراض الناس، (يطعن) في الكل بالفتح لمكان حرف الحلق، و(المطعن) يكون مصدرًا ويكون موضع الطعن.[8]طعن: فهو (طعنه) بالرمح طعنًا من باب قتل، وطعن في المفازة طعناً ذهب. طعن الغصن في الدار مال إليه معترضًا فيها. قال الزمخشري: طعنة في مر كذا وكل ما أخذت فيه ودخلت فقد طعنت فيه، وعلى هذا فقولهم طعنت فيه بالقول وطعنت عليه من باب قتل أيضًا، ومن باب نفع لغة قدحت وعبت طعنًا وطعنانًا وهو طاعن وطعان في أعراض الناس، وأجاز القراء يطعنوا في الكل بالفتح لمكان حرف الحلق، والمطعن يكون مصدرًا ويكون موضع الطعن.

ثالثًا: الإلغاء: ألغيته أبطلته و(ألغيته) من العدد أسقطه، (يلغي) يسقط ويبطل. وتأتي لفظة ألغيتُ الكلمة، بمعنى (رأيتها باطلًا)، أو أنها زيادة في القول أو الكلام. ومشوا كذا ما يلغي من الحساب. لغا الشيء: بطل، ألغى الشيء: أبطله. ويقال ألغى من العدد كذا: أسقطه، ألغيته: أبطلته، وألغيته من العدد: أسقطه وكان ابن عباس يلغي طلاق المكره أي يسقطه.

المطلب الثاني: تعريف دعوى الطعن بالإلغاء في الاصطلاح:

لم يتفق فقهاء القانون على تعبير دقيق لمفهوم دعوى الإلغاء كما ذكرها شراح القانون والقضاء الإداري الحالي، إلا أنهم اتفقوا في تحديد طبيعة الدعوى واعتبروها تصرفًا قوليًا لها شروط خاصة بوجودها، وعبروا عنها بكلامهم عن ولاية المظالم وإنصاف المظلوم، فكانت تعريفاتهم للدعوى على هذا النحو:

1/ المالكية: (هي طلب أو التزام محدد يعد شرعًا ملزمًا، ولا يجوز الكذب فيه بشكل عام، سواء كان ذلك الطلب التزامًا يترتب عليه شيء معين أو لا[1]. هذا التعريف وصف الدعوى بأنها طلب معين أي عيًنا معلومة، أو ما بذمة معين كالدين والسلم، أو ما يترتب عليه أحدهما بمعنى أن ينتج عن هذا الحق حقوقًا أخرى، ولم يذكر هذا التعريف أو يحدد الجهة التي ترفع إليها الدعوى، وهذا يعتبر مأخذًا عليه.

2/ الحنفية: تعد قولًا مقبولًا لدى القضاء حيث يُقصد بها طلب الحق قبل الآخرين، أو دفع مستحقاته المالية الخاصة)[2]. وهذا التعريف وصف الدعوى بأنها قول مقيد بالقبول والذي يشير إلى طلب الحق الأصيل للشخص نفسه، أو للشخص الذي ينوب عنه، ويُستخدم أمام القاضي للإشارة إلى دعوى

[8] الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، مرجع سابق، ص373.

شرعية للمطالبة بالحق، أو للمطالبة بدفع مستحقات مالية. وعند استخدامها أمام القاضي، تدل على أن الهدف من طلب الحق هو منع الآخرين من التعرض لهذا الحق.

3/ الشافعية: (هي إخطار الحاكم بوجود حق للمخبر يلزم به شخص آخر، ويتعين عليه تنفيذ هذا الحق بموجب القانون)[3].

وهذا التعريف وصف الدعوى بأنها عبارة عن قول المدعي سواء كان هو الشخص الأصلي الذي يمتلك الحق أو نائبًا أو وكيلًا يتحدث بالنيابة عن المدعي الأصلي، ويتضمن طلبها مطالبته للحاكم بتنفيذ الحق المطلوب بموجب القانون، أو مطالبته بتعويض مالي أو غيره عن الأضرار التي لحقت به. وهذا التعريف يؤخذ عليه أنه لم يذكر حق الدفاع عن الحقوق وأنه لم يذكر القضاء، وإنما ذكر الحاكم، وقد تكون ولاية المظالم عند القضاء وليس عند الحاكم.

4/ الحنابلة: (إدراج الشخص نفسه في قائمة المستحقين لشيء ما يتمتع به شخص آخر أو يكون بحوزته، سواء كان ذلك الشيء موجودًا لديه حاليًا أو تحت مسؤوليته في المستقبل). وهذا التعريف وصف الدعوى بأنها إضافة المدعي وطلبه لحق بيد غيره أو في ذمته، وهنا لم يذكر لمن تقدم الدعوى، وأنه حصر الدعوى كونها عينًا أو دينًا، وهذا يعتبر مأخذًا على التعريف.

والتعريف المختار هو تعريف الحنفية[1]: (هي قول مقبول عند القاضي يقصد به طلب حق قبل غيره أو دفعه عن حق نفسه)، لأنه عرف الدعوى بأنها قول مقيد بالقبول لإخراج كل قول لم تتوفر فيه الشروط المطلوبة لصحة الدعوى، ويراد بالقبول القبول الملزم فخرج غيره، وعند القاضي تدل على أنها دعوى شرعية (أنها أمام القضاء)، ويقصد به طلب حق قبل غيره بمعنى أنه قد ميز الدعوى عن الإقرار والشهادة وذلك بإضافة الحق إلى نفسه إن كان أصيلًا أو إلى من ناب المدعى منابه، أو دفعه عن حق نفسه يقصد به منع الغير من التعرض له، ولأنه ذلك أطراف الدعوى والجهة التي تقدم إليها الدعوى[2].

هذا التعريف يدل على أن الشرط الأساسي في الدعوى أن تكون قولًا مقبولًا بمعنى أنه كل قول غير مقبول عند القاضي لم تتوفر فيه شروط الدعوى:

1. قولاً مقبولاً توافرت فيه الشروط المطلوبة لصحة الدعوى.
2. القبول المقصود هو القبول الملزم، ولا يعتد بأي قبول آخر.
3. دل التعريف على أنها شرعية لأنها رفعت أمام القضاء.
4. وهي طلب حق قبل غيره أي أنه حق مضاف إلى النفس إن كان أصلًا أو إلى من ناب عنه إن كان وكيلًا، أو دفعه عن حق نفسه بمعنى منع التعرض له من قبل الغير.

5. تحديد أطراف الدعوى.

المطلب الثالث: تعريف دعوى الطعن بالإلغاء في القانون:

دعوى الإلغاء هي من الدعاوى الإدارية، وقد اختلف فقهاء القانون في تعريف الدعوى الإدارية، بحسب استناد كل منهم في تحديد المعيار والصياغة والأسلوب، وناتج عن اختلاف أنظمة القضاء وطبيعة الدعوى وإجراءاتها، ومن هذه التعريفات نذكر:

أولاً: الدعوى الإدارية: وقد عرفت عدة تعريفات:

التعريف الأول للدعوى الإدارية: (هي الدعوى التي يكون أحد طرفيها على الدوام – مدعيًا كان أو مدعى عليه – جهة إدارية متمتعة بامتيازات السلطة العامة وذات هيمنة على الطرف الآخر، سواء كان فرضاً أو من الأشخاص الذين لديهم حقوق وواجبات تجاه الأطراف الأخرى في الصفقة أو العقد أو الإجراء القانوني)[3].

التعريف الثاني للدعوى الإدارية: (حق الفرد في اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحقوقه في حالة وجود خلاف بينه وبين الإدارة. يستخدم هذا الحق لضمان حماية حقوقه ومصالحه، سواء كان ذلك بالمطالبة بالحصول على تعويض عن الأضرار التي لحقت به، أو لإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل الخلاف، أو للدفاع عن حقوقه المنتهكة بأي شكل من الأشكال"[1].

التعريف الثالث للدعوى الإدارية: (حق الشخص سواء كان طبيعيًا أو معنويًا، ووسيلته القانونية في أن يلجأ للقضاء الإداري في أي خلاف يكون سبب جزء منه أو كله الإدارة، وذلك للمطالبة بالاعتراف بحق أو حمايته نتيجة الإضرار به من قبل الإدارة لإزالة الضرر أو التعويض عنه، في نطاق إجراءات قانونية خاصة لا تخضع لقواعد المرافعات المدنية إلا فيما لم يرد فيه نص نظامي قانوني ولا يتعارض مع طبيعتها) [2].

ويرى الباحث أن أعم وأشمل تعريف في التعريفات السابقة هو التعريف الأخير؛ وذلك لأنه وضح طبيعة الدعوى الإدارية بأنها دعوى قضائية يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يرفعها ضد الإدارة مطالبًا بحقه أو حمايته أو التعويض عنه عبر القضاء الإداري.

تعريف دعوى الإلغاء في الفقه القانوني: هي دعوى حديثة الظهور مقارنة بغيرها من الدعاوى، فلم تظهر بصفة قضائية مستقلة عن الدعوى العادية إلا محصورًا في فترة زمنية محددة، وهي نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين وهي لا تزال غير مكتملة المبادئ والقواعد بشكل مستقل عن

[2] الشهري شاكر، الدعوى الإدارية (معناها، خصائصها، أنواعها)، ع47، ص122.

أحكام ومبادئ الدعوى القضائية عمومًا، ويعزى ذلك لتأخر وقلة البحوث والدراسات في مجال الدعوى الإدارية نتيجة لحداثتها[3].

التعريف الأول: (دعوى تجاوز السلطة): عرفه الفقيه (Vedel): (هي الطعن الذي يمكن لأي فرد له مصلحة تقديمه للمطالبة بإلغاء قرار إداري تنفيذي، وذلك بواسطة القاضي الإداري، نظراً لعدم شرعية هذا القرار[4].

التعريف الثاني: وقد عرفه د. يس عمر يوسف ومعوض عبد التواب (تُعرف هذه الدعوى القضائية باسم الطعن الإداري، وتستهدف إبطال القرار غير المشروع الصادر عن السلطة الإدارية، ويتم ذلك عن طريق تقديم الدعوى إلى القاضي الإداري"[1].

التعريف الثالث: (الدعوى الإدارية هي التي يقوم بها فرد ما أمام القضاء الإداري، بهدف إلغاء وإبطال قرار إداري يتعارض مع القانون)[2].

التعريف الرابع: (دعوى الإلغاء هي الدعوى التي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة، وتعد سلطة القاضي الإداري مقتصرة على بحث مشروعية القرار الإداري ومدى اتفاقه مع قواعد القانون وإلغائه إذا كان مخالفاً للقانون).[3]

وبنظرة لجميع ما سبق من تعريفات، يعد أول تعريف أفضلها؛ لأنه حدد أطراف الدعوى والجهة التي أصدرت القرار ووصفها بأنها سلطة إدارية تنفيذية، وحدد الجهة التي ترفع إليها الدعوى وهي السلطة القضائية المختصة والمتمثلة بـ (القاضي الإداري)، وإلغاء القرار إذا كان مخالفًا لمبدأ المشروعية.

ثانيًا: تعريف دعوى الطعن بالإلغاء في القضاء الإداري: ورد تعريف دعوى الإلغاء في القضاء السوداني في أحد الأحكام الصادرة من دائرة الطعون الإدارية بالمحكمة العليا، فجاء تعريفها لدعوى الإلغاء بأنها:

(التي يبتغي الفرد المطالب برفعها الوصول إلى إبطال وإلغاء ما يسمى بالقرار الإداري النهائي، وتختلف هذه الدعوى عن الدعاوى الأخرى التي قد تكون مقتصرة على إعلان حق أو تحديد حقيقة معينة، حيث أنها تستهدف إلغاء قرار إداري غير شرعي. وبالتالي، فإن الحكم الصادر في هذه الدعوى لا يقتصر على تحديد الواقعة فحسب، وإنما يتضمن أيضًا إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون)[4]. أما القضاء الإداري المصري فقد عرف الدعوى الإدارية: (تنشأ هذه الحالة القانونية عندما

---

[3] عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج1، ص221.

[4] الصغيري أحمد، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات، ص139.

يتم تقديم دعوى قضائية أو عريضة إلى القضاء، ويتم فيها الادعاء بمطالب معينة).[5] وقد حدد القانون إجراءات التقدم بهذا الادعاء الذي ينبني عليه انعقاد الخصومة، وهي التي تقوم على اتصال المدعي بالمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى والقيام بتكليف المدعى عليه بالمثول أمامها لكونها علاقة بين طرفيها من جهة، وعلاقة بين هذين الطرفين وبين القضاء من جهة أخرى، فإذا لم تكن ثمة دعوى من أحد الخصمين للخصم الآخر إلى التلاقي أمام القضاء أو لم يكن لأحدهما أو كليهما وجود فلا يتم بدء الإجراءات القضائية ولا يتم عقد الجلسات ولا صدور الأحكام)[1].

ثالثاً: تعريف دعوى الطعن بالإلغاء في القانون السوداني: دعوى الإلغاء لم تحظ بتعريف دقيق من قبل المشرع السوداني، واكتفى المشرع السوداني بتعريف الطعن، وجاء في قانون القضاء الإداري لسنة 2005م تعريف الطعن بأنه: (أي دعوى تقدم من المتضرر من قرار إداري وفق أحكام هذا القانون)[2].

المبحث الثاني: مفهوم القرار الإداري في القانون السوداني:

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري لغة واصطلاحًا:

أولًا: تعريف القرار الإداري لغة: تعريف القرار: قر الشيء (قرأ) من باب ضرب استقر بالمكان، والاسم (القرار): ومنه قيل لليوم الأول من أيام التشريق (يوم القر) لأن الناس (يقرون) في منى للنحر، و(قرار) الأرض المسقر الثابت، (إقرارًا) في التعدية، و(أقر) بالشيء اعترف به.[5]والقرار المستقر من الأرض، والقرار في المكان الاستقرار فيه، تقول (قررت) بالمكان بالكسر أقر إقرارًا.[4]

تعريف الإداري: من الإدارة: ("دار" دار يدور دورًا ودورانًا ودءورًا وأدرته أنا، ودورتهن أداره غير ودور به. وأدرت: استدرت، ودواره مداورةً، ودوارًا: دار معه. ومداورة الشئون: معالجتها. والمداورة المعالجة).[5]

ثانيًا: تعريف القرار الإداري في الإصلاح:

أ- تعريف القرار الإداري في الفقه الإسلامي: القرار الإداري لم يتم تعريفه في الفقه الإسلامي كما هو عليه اليوم، ولكن كانت "الصكوك" (يطلق الفقه على القرار الإداري مسميين (صك التعيين) أو (أمر التقليد) وهو ما نطلق عليه اليوم مرسومًا أو قرارًا إداريًا، فكلمة صك التي استخدمها الفقهاء ترادف كلمة قرار في وقتنا الحالي).[6] هي بمثابة (القرارات الإدارية) اليوم لأن الصكوك كان يتم الطعن فيها عندما تكون غير مستوفية للشروط أو إذا كانت معيبة في أركانها، كمثال لذلك نجد اللفظ

---

(3) الفيومي، مرجع سابق، ص496–497.

(4) الرازي، مختار الصحاح، ط1، ص528.

الصريح في الولاية مثل (قلدتك) (وليتك) (استخلفتك)، وقبول المولى شفاهة أو كتابة أو فعلًا بمباشرة العمل، وأن يصدر التقليد من سلطة مختصة، وأن يكون المولى مؤهلًا، وأن يحدد نوع العمل ومكانه، وإشاعة التقليد كما يعرف اليوم بنشر الصك[1].

ب- تعريف القرار الإداري في الاصطلاح القانوني:

1/ تعريف القرار الإداري عند فقهاء القانون:

يشير العميد (هوريو) في الفقه الفرنسي إلى أن القرار الإداري يمثل إعلانًا يصدر عن سلطة إدارية بقصد إحداث تأثير مباشر على الأفراد، ويمكن أن يتم صياغته إما في شكل تنفيذي أو بصورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر[2]. ومن المآخذ على هذا التعريف أنه تجاهل القرارات الإدارية التي تخاطب بها الإدارة موظفيها. وعرفه الفقيه (ليون دوجي) بأنه: أي إجراء أو تصرف إداري يصدر بهدف تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة في وقت صدوره أو كما ستكون في لحظ ما في المستقبل[3]. ويتجاهل هذا التعريف عنصر الإرادة المنفردة التي أصدر القرار الإدارية بواسطة الإدارة. وعرف بأنه: (العمل القانوني الذي يصدر بموجب الإرادة المنفردة للإدارة، ويتميز بأنه يتم اتخاذه من قبل سلطة إدارية واحدة) [4]. يمتاز هذا التعريف بالإيجاز الذي لا يغفل شيئًا من المكونات الذاتية للقرار الإداري.

2/ تعريف القرار الإداري في القانون السوداني: لقد عرف المشرع السوداني القرار الإداري في المادة (2) من قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م: بأنه (ما يصدر عن جهة إدارية بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أشخاص، ويشمل رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة قانوناً باتخاذه). تناول هذا التعريف القرارات السالبة، والمآخذ عليه أنه لم يُشر إلى القرار الإداري كونه ممكنًا وجائزًا قانونًا.

وفقًا لقانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م، فإن المادة (3) تعرف القرار الإداري بأنه: (ما يصدر عن أي جهة بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أشخاص، ويشمل رفض تلك الجهات أو امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة قانوناً باتخاذه). هذا التعريف لا يختلف كثيراً عن التعريف الذي ورد في قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م، والمآخذ على هذا التعريف أنه لم يُشر إلى القرار الإداري كونه ممكنًا وجائزًا قانونًا.

3/ تعريف القرار الإداري في القضاء السوداني:

أشارت المحكمة العليا السودانية في تعريفها للقرار الإداري بأنه: (كل قرار صادر من فرد أو هيئة تابعة للسلطة التنفيذية أثناء أدائها لوظيفتها يكون قرارًا إداريًا قابلاً للطعن بالإلغاء).[1] وهذا التعريف عرف القرار الإداري بأنه يكون صادرًا من فرد أو هيئة تابعة لسلطة تنفيذية ويصدر أثناء أدائها لوظيفتها ويحدث أثرًا قانونيًا. وأيضاً في حكمها بقولها: (العمل القانوني الذي يتضمن تنظيمًا لسلوك الأفراد في المجتمع ويصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارًا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم يعتبر قرارًا إداريًا).[2] وهذا التعريف عرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني يصدر بإرادة السلطة الإدارية وينشأ أثرًا قانونيًا.

المبحث الثالث: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه

المطلب الأول: شروط القرار الإداري المطعون فيه:

أورد المشرع السوداني شروط قبول الطعن في القرار الإداري في المادة (23) المتوافرة ضمن مواد قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م (الملغي) وتقرأ كما يلي: (لا يقبل الطعن في القرار الإداري)[3].

- أ/ (إذا لم يكن لمقدم الطلب مصلحة شخصية في الطلب).
- ب/ (إذا لم يستنفد مقدم الطلب كافة طرق التظلم المتاحة بموجب القانون).
- ج/ (إذا لم يكن مبنيًا على سلطة تقديرية لمن أصدره).

إن نص هذه المادة يكتنفه بعض الغموض لأن صيغته جاءت بالنفي، ولو جاءت بصيغة الوجوب لكان أفضل، والفقرة (ج) حديثة ولم يذكر هذا الشرط في شروط قبول دعوى الإلغاء في قوانين الإجراءات المدنية السابقة.

أما قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م الحالي، فقد نص في المادة (7) على الحالات التي يجوز للمحكمة فيها شطب العريضة ورفضها وبمفهوم المخالفة هي نفس شروط قبول الطعن في القرار الإداري التي وردت ضمن نصوص قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م حيث نصت:

---

(1) محافظ مديرية الخرطوم ضد بشير عبد الله السلمابي، مجلة الأحكام القضائية، 1980م، ص31.

(2) ياسمينة ميلاس ضد ورثة عثمان فضل، مجلة الأحكام القضائية، 1981م، ص209.

(3) المادة (23) من قانون القضاء الدستوري والإداري السوداني، 1996م، (الملغي).

1. على القاضي المختص القيام بشطب العريضة إيجازيًا ورفضها إذا تبين له أن:

- (أن ليس للطاعن مصلحة شخصية في الطعن).
- (أن الطاعن لم يستنفذ طرق الطعن المتاحة بموجب القانون).
- (إذا لم يذكر الطاعن سببًا للدعوى).
- (أن العريضة قدمت بعد فوات الميعاد وفقًا لنص المادة (5)).

2. (على القاضي المختص رفض العريضة إذا تبين له أنها لم تستوف البيانات المنصوص عليها في المادة (4) ما لم تصحح العريضة في ذات الجلسة).

وفي القانون المصري فقد نصت المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي على هذه الشروط، إذ تنص على أنه لا تقبل الطلبات الآتية:

- أ/ الطلبات المقدمة من أفراد دون أن يكون لهم فيها أي مصلحة شخصية.
- ب/ يحق للأفراد تقديم طلبات رأسًا بالطعن في القرارات الإدارية النهائية، المنصوص عليها في "بنود (3، 4، و9) من المادة (10)، قبل اللجوء إلى التظلم أمام الهيئة الإدارية المعنية بإصدار القرار أو الهيئات الرئاسية، ويتعين عليهم الانتظار للمواعيد المحددة للاستماع إلى التظلم، والالتزام بالإجراءات والطريقة المحددة لفصل التظلم، وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة".

ويلحق بهذين الشرطين (شرط المصلحة وشرط التظلم الإداري) بعض الشروط العامة الأخرى التي تسري على أي دعوى أمام القضاء، من هذه الشروط توافر الصفة في مباشرة الدعوى وشرط الأهلية[1].

فلا بد للقاضي الإداري أن يتحقق من توافر هذه الشروط الشكلية قبل أن يبدأ في دراسة وفحص الدعوى الإدارية، فغياب شرط أو أكثر يؤدي إلى عدم قبول الدعوى حتى لو كان القرار المطعون فيه ظاهر البطلان[2].

---

[1] جمال الدين سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، ص223 – 224.

[2] بطيخ رمضان، ندوة القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الرباط، المملكة المغربية، شروط قبول دعوى الإلغاء من 11 – 14 يوليو 2005م.

ويشترط في القرار الإداري المطعون فيه لكي يكون قابل للطعن بالإلغاء توافر شروط معينة فيه:

الفرع الأول: أن يصدر القرار من سلطة إدارية بوصفها سلطة عامة:

السلطة الإدارية المعنية حددها المشروع السوداني في المادة (5/33) المتوافرة في نصوص قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م، وتنص هذه المادة على ما جاء بها: (لأغراض هذه المادة تعني أجهزة الدولة، الحكومة الاتحادية والحكومات الولائية وأجهزة الحكم المحلي والهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام). ويُعنى بالجهة ذات السلطة العامة الجهة ذات الشخصية الاعتبارية العامة المخول لها قانونًا مباشرة الوظيفة الإدارية، وقد حددت نصوص مادة القانون (23) من قانون المعاملات المدنية لسنة 1984م، أن الأشخاص الاعتبارية هي:

1. الدولة والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية.
2. الهيئات والطوائف الدينية التي تعترف لها الدولة بشخصية اعتبارية.
3. الأوقـاف.
4. الشركات التجارية.
5. الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقًا لأحكام القانون.
6. كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص في القانون.

وقد نصت المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية لسنة 2007م على تعريف الوحدة الإدارية بقولها: (يقصد بها أي رئاسة لوزارة أو ديوان أو أمانة أو جهاز تابع للحكومة القومية أو ديوان منشأ بقانون خاص أو هيئة أو جامعة حكومية أو مجلس مهني متخصص).

الفرع الثاني: أن يحدث القرار الإداري أثرًا قانونيًا يتعلق بشخص أو أشخاص:

تقسم القرارات الإدارية إلى نوعين من حيث الأثر القانوني وهي:

أولاً: القرارات المنشئة: يقصد بالقرار المنشئ هو القرار الذي يحمل في ذاته تأثيرًا قانونيًا محددًا، ويتضمن إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، سواء كان هذا المركز عامًا أو خاصًا. وتشكل القرارات الإدارية الأغلبية من هذا النوع[1].

[1] الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، د ط، ص 353 – 384.

ثانياً: القرارات الكاشفة: يُعرف القرار الكاشف بأنه القرار الذي ينحصر دوره في تأكيد أو توضيح مركز قانوني سابقًا أو محدد من قبل القانون، ولا يحمل في ذاته أي تغيير عملي أو مؤثر على الموقف المعني، ومن أمثلته القرار الصادر بإحالة موظف على التقاعد أو المعاش نظرًا لوصوله إلى السن القانونية المحددة.

ولكي يكون القرار الإداري قابلًا للإلغاء، فلابد أن يحدث القرار الإداري أثرًا قانونيًا، بمعنى أن يترتب عليه آثار قانونية بشكل مباشر أو غير مباشر على حق شخص أو أشخاص سواء بإنشاء حق أو ترتيب التزام أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغائه، والمركز القانوني: (هو مجموعة الحقوق والواجبات التي يقررها القانون (أو اللائحة) لشخص معين)[1].

هذا فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الصريحة، أما بالنسبة للقرارات الإدارية الضمنية أو السالبة فقد نصت المادة (422) من قانون المرافعات لسنة 1972م الملغي على أنه: (يعتبر في حكم القرارات الإدارية، رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان واجب عليها اتخاذه طبقًا للقوانين)، لكن القانونين 1974 و1983م التاليين أغفلاه، ثم نص عليه في قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م (الملغي)، ونص عليه في قانون القضاء الإداري لسنة 2005م، في الفصل الأول أحكام تمهيدية (تفسير) القرار الإداري ومقصده هو: (القرار الذي تصدره أي جهة بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أشخاص، ويشمل رفض تلك الجهات أو امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة قانونًا باتخاذه).

وعلى هذا الأساس فإنه لا يجوز الطعن في القرار الإداري:

1. الذي لا يولد آثارًا قانونية.
2. الذي يولد آثارًا قانونية معينة ولكنها غير ممكنة أو غير جائزة قانونًا.
3. الذي زال أثره أو استنفدت أغراضه قبل رفع دعوى الإلغاء.[2]
4. الأعمال التمهيدية والتحضيرية السابقة لصدر القرار الإداري، والمنشورات والتعليمات المصلحة، والأعمال التفسيرية والإجراءات التنفيذية اللاحقة لصدور القرار، والإجراءات الداخلية[3].

---

(1) أحمد، آدم أبو القاسم، الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، د ط، ص273.

(2) عبد اللـه عبد الغني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص476.

(3) راضي مازن، القانون الإداري، د ط، ص161.

إن الإجراءات التنفيذية تتخذها الإدارة بقصد تنفيذ قرار سابق أو تسهل تطبيقه دون أن تضيف إليه جديدًا؛ لأن مركز الأطراف يتحدد في هذه الحالة بالقرار الأول، ومن ثم فإن الضرر قد تحقق بالقرار الأول[4].

الفرع الثالث: أن يكون القرار الإداري نهائيًا:

هنالك اختلاف بين تعريف القرار الإداري ككل والقرار التنفيذي بالذات (القرار النهائي)، فالقرار الإداري يشمل القرار التنفيذي وعددًا من الأنواع الأخرى معه، كالقرار التمهيدي والمنشورات والتعليمات المصلحية وقرارات التنظيم الداخلي.

وقد استعمل الفقه الفرنسي اصطلاح القرار التنفيذي ويقصد به القرار الإداري النهائي – وكلمة تنفيذي يعتقد أنه قصد بها نفاذ القرار الإداري (سمة امتياز المبادأة) وهو من العناصر الداخلية للقرار الإداري الذي عن طريقه تقوم الإدارة بإجراء التغيير في النظام القانوني بإرادتها المنفردة – أما التنفيذ المادي فهو من الأوصاف الخارجية، ويتعلق بسريان القرار الإداري لا بتكوينه.[1]

لذلك، يتعين أن يكون القرار الإداري المعارض للطعن قرارًا نهائيًا، أي أن يكون القرار النهائي الذي ينهي الإجراء الإداري ويحمل في ذاته تأثيرًا قانونيًا نهائيًا، فالقرارات التحضيرية والقرارات التي تسبق القرار الإداري النهائي (القرارات التمهيدية) وكذلك الأعمال التفسيرية والإجراءات التنفيذية اللاحقة لصدور القرار الإداري تكون غير قابلة للطعن فيها لأنها قرارات ليست نهائية، ولا تحدث القرارات الإدارية أي أثر قانوني في المحيط الخارجي إلا إذا توافرت لها الصفة التنفيذية، أي إذا أصبحت ملزمة وواجبة النفاذ، ولا يتحقق ذلك للقرارات الإدارية إلا إذا استنفدت جميع مراحل التوجيه والاقتراح والمناقشة ممن يملك ذلك قانونًا[2].

وقد اختلف الفقهاء في معنى نهاية القرار الإداري إلى أربعة آراء:

- الرأي الأول: القرار النهائي هو الذي لا يجوز الرجوع فيه ويحظر على من أصدره أو أي سلطة إدارية أعلى أن تسحبه أو تلغيه. وجاء في هذا الرأي أن الجهة مصدرة القرار لا يجوز لها الرجوع فيه، ويحظر عليها وعلى أي سلطة إدارية أعلى أن تسحبه أو تلغيه.
- الرأي الثاني: القرار النهائي هو الذي لا تستطيع جهة إدارية أعلى – سواء أكانت رئاسية أو وصائية – أن تعقب عليه بالتصديق أو الإلغاء أو السحب أو التعديل أو الحلول. ويعاب على

(4) الطماوي سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص490.

(1) زريق برهان، القرار الإداري وتمييزه عن قرارات الإدارة، ط1، ص13.

(2) البدوي إسماعيل، القضاء الإداري، ط1، ص151 – 152.

هذا الرأي أنه لم يتطرق للجهة مصدرة القرار بأن هل يجوز لها الرجوع فيه أم لا، بل انحصر في عدم جواز أي سلطة إدارية أعلى أن تعقب عليه بالتصديق أو السحب أو التعديل أو الحلول.

- الرأي الثالث: القرار الإداري النهائي هو الذي تصدره جهة خولها القانون سلطة البت في الأمر دون حاجة إلى التصديق من سلطة أعلى. يعاب على هذا الرأي أنه لا يختلف كثيرًا عن الرأي الثاني؛ لأنه لم يتطرق للجهة مصدرة القرار بأنه هل يجوز لها الرجوع فيه أم لا، حيث إنه انحصر في عدم جواز أي سلطة إدارية أعلى أن تعقب عليه بالتصديق أو السحب أو التعديل أو الحلول.
- الرأي الرابع: القرار الإداري النهائي هو القرار القابل للتنفيذ، مرتبًا لأثر قانوني معين[1]. ويعاب على هذا الرأي أنه لم يتطرق للجهة مصدرة القرار هل يجوز لها الرجوع فيه أم لا، وإنه انحصر في الأثر القانوني للقرار الإداري.

ونرجح الرأي الأول (القرار النهائي هو الذي لا يجوز الرجوع فيه ويحظر على من أصدره أو أي سلطة إدارية أعلى أن تسحبه أو تلغيه)، لأنه وضح أن الجهة مصدرة القرار لا يجوز لها الرجوع فيه، ويحظر عليها وعلى أي سلطة إدارية أعلى أن تسحبه أو تلغيه.

تعتبر الشروط الأساسية للقرار المستهدف بالإلغاء وفق القانون المصري أربعة شروط، حيث يجب أن يكون القرار إداريًا وصادرًا عن سلطة إدارية وطنية، وأن يكون قرارًا نهائيًا ويحدث تأثيرًا قانونيًا محددًا. ويرى معظم خبراء القانون العام في مصر أن يشترط شرطًا خامسًا وهو صدور القرار الإداري المستهدف بالطعن بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم (112) لعام 1946، مما يعني عدم جواز الطعن في القرارات الصادرة قبل ذلك التاريخ[2].

وقد لاحظ الباحث مدى دقة المشرع المصري في تحديد السلطة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه، إذ وصفها بـ (سلطة إدارية وطنية).

وعن نفاذ القرارات الإدارية: فإن الأصل أن القرار الإداري يكون نافذًا في حق الإدارة بمجرد التوقيع عليه، أما بالنسبة للأفراد فإن نفاذ القرار يتم بالعلم به علمًا يقينيًا عبر أحد الوسائل التي يتم بها الإعلان أو النشر، فيما عدا القرارات المعدومة فهي غير نافذة ولا يترتب عليها أثر قانون.[3]

---

(1) البدوي إسماعيل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص153.

(2) عبد الله، عبد الغني، القضاء الإداري، د ط، ص434.

(3) الطماوي، محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص538 – 540.

المطلب الثاني: القرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء:

هنالك قرارات صادرة من جهات إدارية بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني إلا أن المحاكم في السودان تمتنع عن النظر فيها، مثال ذلك القرارات الصادرة عن اللجان الرياضية (إن قرار اللجان الرياضية من المسائل غير الصالحة للفصل فيها).[1] حتى الآن حسب اطلاع الباحث.

وكذلك القرارات الصادرة من السلطة التشريعية مثل (التشريعات والقوانين) وأيضًا والسلطة القضائية كـ(الأحكام القضائية) تخرج عن دائرة الطعن في القرار الإداري، كما تخرج طائفة أعمال السيادة من دائرة الطعن في القرار الإداري ومنحها القانون حصانة تحميها من تدخل المحاكم، وقد عرف قانون القضاء الدستوري والإداري لعام 1996م (الملغي) أعمال السيادة بأنها (يقصد بها الأعمال التي يختص بها رئيس الجمهورية وفق أحكام المادة (5) من المرسوم الدستوري الثالث عشر لسنة 1992م)[2].

وفي قانون القضاء الإداري لسنة 2005م المعمول به حاليًا، نص المادة (8) على:

1. مع مراعاة أحكام المادة (1/4) لا يجوز الطعن في أعمال السيادة:
2. يعتبر من أعمال السيادة:

- تعيين شاغلي المناصب الدستورية الاتحادية والولائية.
- إعلان الحرب.
- إعلان حالة الطوارئ.
- تمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية بالدول والمنظمات.
- تعيين السفراء واعتماد السفراء المبعوثين إليها.
- تعيين شاغلي الوظائف القيادية في الخدمة العامة.

[1] رياض هنري، أشهر القضايا الإدارية والدستورية في السودان، ص37.

[2] قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م، الملغي، المادة (3).

(ويرى بعض فقهاء القانون أن نظرية أعمال السيادة – في ظل سيادة حكم القانون – أصبحت ذات معنى محدود، فالدستور لا يترك سلطة مطلقة وإن كانت أعمال السيادة أو ما تبقى منها بعيدة عن يد القضاء، فإنها ليست بعيدة عن مؤسسات الدولة الأخرى)[2].

كما أن هنالك أعمال إدارية أخرى يقوم بها رئيس الجمهورية لا تتمتع بحصانة أعمال السيادة، ويخضعها القانون لرقابة الجهاز القضائي: (أنه يجوز لكل فرد متضرر من أعمال رئيس الجمهورية الطعن فيها أمام المحكمة الدستورية إذا كان الفعل المدعى به يتعلق بانتهاك هذا الدستور أو وثيقة الحقوق أو النظام المركزي، وأن يطعن أمام المحكمة المختصة إذا كان الادعاء متعلقاً بأي أسباب قانونية أخرى)[1].

كذلك هنالك قرارات إدارية مستثناة بنص القانون من الرقابة القضائية، وفيما يلي عرض لأمثلة منها:

1. أن قرار الوزير القاضي بإبعاد الأجنبي لأنه غير مرغوب فيه، هو قرار نهائي ولا يجوز الطعن فيه أمام المحاكم.
2. أن قرار المسجل برفض طلب التسجيل نهائي وغير قابل للتعقيب عليه أمام المحاكم.
3. أن قرارات مجلس الأوقاف محصنة ضد تعقيب القضاء.
4. أن قرار الوزير نهائي ولا يجوز الطعن فيه أمام المحاكم.[2]

تعد اللجان الخاصة متمتعة باختصاصات وسلطات إدارية حين تكون في مقام المحاكم (إن هذه اللجنة – لجنة استئناف العاملين – تعتبر بمثابة محكمة، ولو أطلق عليها اسم لجنة فهذه اللجنة شبه قضائية أو بمثابة جهة قضائية أخرى لها اختصاص مستقل)[3]، ومن ثم فإن المسائل التي تفصل فيها هذه اللجنة تنأى عن ولاية جهة القضاء العادي وإن كانت قرارات اللجنة تعامل معاملة الأحكام القضائية وذلك بصريح نص المادة (3) من قانون الخدمة العامة لسنة 1973م التي تورد: (أن تكون قرارات لجنة الاستئنافات نهائية وواجبة التنفيذ)، كما أن فتوى النائب العام بشأن اختصاص لجنة استئناف العاملين رقم: د ن ع/168/34/7 بتاريخ 1989/2/14م قد أوردت: (أنه لما كان الدستور "المادة 130" من مواد دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 1985م) قد خص هذه

---

(3) أبو قصيصة محمد، مبادئ القانون الإداري السوداني، ط 2، ص97.

(1) دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م، المادة (11).

(2) أحمد آدم أبو القاسم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص277.

(3) هنري رياض وآخرون، مرجع سابق؛ محمد المأمون بابكر زروق ضد عميد معهد الموسيقى والمسرح، ص97.

اللجنة بالفصل في مسائل الخدمة العامة، فإنه يكون قد جعل منها جهة قضاء خاص لمسائل الخدمة العامة؛ في سبيل حماية تلك الخدمة من تغول السلطة التنفيذية وبالتالي يكون قرارها قضائيًا وليس إداريًا، ومن ثم فإنه لا يكون خاضعًا لرقابة القضاء العادي لأنه نهائي وواجب التنفيذ وفقًا لنص المادة (3) من قانون الخدمة العامة لسنة 1973م)[4].

لكن السؤال الذي يثور.. هل تنأى مثل تلك القرارات الإدارية النهائية عن رقابة القضاء بالطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة؟

الإجابة على التساؤل أنه لا يجوز استئنافها ولكن يجوز طلب مراجعتها وفحصها[1].

وجاء في حكم المحكمة العليا قولها: (إذا نص تشريع خاص كما نص قانون الخدمة العامة على أن القرار نهائي، فإن ذلك القرار لا يخضع للطعن من حيث القانون ولكن يخضع للرقابة القضائية بحسب نص المادة (312/ج) من قانون الإجراءات المدنية، وهو الاختصاص، وعيب الشكل، وسوء استعمال السلطة).[2] غير أن المحكمة العليا أكدت على عدم دستورية مثل هذه النصوص بقولها: (أن نص المادة (4) من قانون إخلاء المباني العامة لسنة 1969م تعديل لسنة 1978م) التي تقرأ: (لا يجوز لأي محكمة أن تعقب على أي أمر صادر إذا اعتبر أنه صدر أو تم بموجب هذا القانون)، هذا النص مخالف للدستور ومن ثم نعلن بطلان هذه المادة[3].

كان ذلك في ظل الدستور الانتقالي لسنة 1985م وعاد لكثير من القرارات الإدارية حصانتها بعد إلغاءه، كما أصدر رئيس القضاء منشورًا بالرقم 1989/3م، يأمر المحاكم بعدم قبول النظر في أي من الطعون الإدارية التي تتعلق بإخلاء المباني العامة[4].

المطلب الثالث: سحب وإلغاء القرار الإداري:

الفرع الأول: سحب القرار الإداري: ويكون ذلك بواسطة الإدارة ويعني إعدامه منذ إصداره، ويترتب على ذلك إزالة كل آثاره في الماضي والمستقبل، أي يسري عليه السحب بأثر رجعي فيزيل ما رتبه

(4) الحواتي بركات، أطر التطور التشريعي للنظام الإداري، الكتاب الأول، الخرطوم، مطبعة جامعة النيلين، 1997م، ص 32 – 34.

(1) عبد القادر أحمد، القرار الإداري وأسباب إلغائه، دراسة مقارنة، السلطة القضائية، ص82.

(2) جرجس برنابا شنودة ضد 1/ وزارة التشييد والإسكان الخرطوم. 2/ هيئة الخدمة العامة (لجنة استئنافات العاملين (مطعون ضدهم)، مجلة الأحكام القضائية لسنة 1991م، ص142.

(3) محجوب برير محمد نور ضد حكومة السودان، مجلة الأحكام القضائية لسنة 1989م، ص27.

(4) أحمد آدم أبو القاسم، الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص277 – 279.

من آثار في الماضي. ويكون السحب للقرارات الإدارية غير المشروعة التي تكون معيبة بمخالفة القانون منذ صدورها.

أما القرارات الإدارية المشروعة فلا يجوز سحبها حتى وإن كانت مشوبة بعيب عدم الملائمة، إلا في حالتين فقط فيجوز سحب القرار الإداري:

1. إذا لم يولد القرار الإداري حقوقًا مكتسبة للأفراد.
2. إذا تعلق القرار الإداري بفصل موظف.

أما بالنسبة لميعاد السحب فله مدة محددة إذا انقضت لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري بعدها، إلا إذا كان القرار الإداري معدومًا أو صادرًا نتيجة للغش أو التدليس بواسطة صاحب الشأن.[1]

الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري: المقصود هنا إلغاء القرار الإداري بواسطة الإدارة، ويعني إزالة كل آثار القرار الإداري محل الإلغاء وذلك بالنسبة للمستقبل فقط، ولا يمتد إلى ما ترتب من آثار في الماضي. والإلغاء يكون على النحو الآتي:

1. إلغاء القرارات السليمة (المشروعة): يجوز للإدارة إلغاء القرار الإداري حتى وإن كان مشروعًا وقانونيًا متى ما رأت أنه غير متلائم مع الظروف والأوضاع المحيطة به.

   ويختلف الحال فيما إذا كان القرار تنظيميًا أو فرديًا.

   أ/ القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح: يجوز للإدارة إلغاء القرار الإداري التنظيمي أو اللوائح أو تعديلها في جميع الأحوال، نظرًا لوجود قواعدة عامة بسيطة فيها.

   ب/ القرارات الفردية: القاعدة العامة تقول أن القرارات الفردية التي يتولد عنها أثر وحقوق مكتسبة للفرد لا يجوز للإدارة إلغاءها أو تعديلها أو استبدالها، أما التي لا تولد أثرًا ولا تكسب الفرد حقوقًا فيجوز للإدارة إلغاءها أو تعديلها أو استبدالها.

2. إلغاء القرارات غير المشروعة: في حالة صدور القرار الإداري بشكل مشروع، ثم تغيرت الأوضاع والظروف المحيطة فأصبح غير مشروع، فإنه يجوز للإدارة إلغاءه ويرتب الإلغاء أثره فقط بالنسبة للمستقبل. أما بالنسبة لميعاد إلغاء القرار الإداري بواسطة الإدارة فله مدة محددة إذا انقضت لا يجوز للإدارة إلغاء القرار الإداري بعدها، إلا إذا كان القرار الإداري معدومًا أو صادرًا نتيجة للغش أو التدليس بواسطة صاحب الشأن.

[1] بطيخ رمضان، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، ط1، ص267 – 273.

النتائج:

1. يشطب الطعن إذا لم يكن للطاعن مصلحة شخصية في الطعن.
2. لا يجوز الطعن في القرار الإداري الذي زال أثره أو استنفذت أغراضه قبل رفع دعوى الإلغاء.
3. يمنع الطعن في القرار الذي لا يولد آثارًا قانونية.
4. لا يجوز الطعن في تعيين شاغلي المناصب الدستورية والاتحادية والولائية والسفراء وإعلان الحرب.
5. يجوز سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

التوصيات:

1. نوصي الجهات ذات العلاقة بـنشر ثقافة الطعن بإلغاء القرارات الإدارية.
2. نوصي المشرع السوداني بضرورة العمل بنظام القضاء المزدوج في دعاوى الطعن بالإلغاء للقرار الإداري.
3. نوصي المشرع السوداني بضرورة تحديد القرارات التي لا يجوز الطعن فيها (السيادة) خاصة في تعيين شاغلي الوظائف السيادية والقيادية.

قائمة المصادر والمراجع:

المصادر.

1. القرآن الكريم
2. ابن كثير (1990)، تفسير القرآن العظيم، ط2، دار الجيل، بيروت.
3. أحمد بن قدامة أحمد (1984): المغنى، ط1، ج9، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت.
4. بن إدريس شهاب (د ت): الفروق أو أنوار البروق في أضواء الفروق، د ط، ج2، دار المعرفة، بيروت.
5. الرازي، مختار الصحاح، ط1، مكتبة لبنان، بيروت.
6. المباركفوري (د ت): المصباح المنير في تهذيب تفسير بن كثير، جهاز الإرشاد والتوجيه بالحرص الوطني، الرياض.
7. مسلم بن الحجاج (1983): صحيح مسلم، د ط، ج3، المجلد الثالث، رقم الحديث 1711، دار الفكر للطباعة والنشر، القاهرة.
8. الهيثمي أحمد (د ت): تحفة المحتاج بشرح المنهاج، حواشي الشرواني وابن قاسم العبادي، د ط، ج10، القاهرة.

المراجع:

9. العليوي سليمان (1433): الدعوى القضائية بين الشريعة والأنظمة الوضعية، د ط، مكتبة التوبة، الرياض.
10. عوايدي عمار (د ت): النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج1.
11. الصغيري أحمد (2008): القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات، دار الفكر العربي.
12. عبد التواب يس (2003): موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان، ط1، مكتبة عالم الفكر والقانون.
13. الطماوي سليمان (1986): القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، ط6، دار الفكر العربي.
14. عثمان حسين، وعبدالوهاب محمد (2000): القضاء الإداري، د ط، د ن.
15. عبد الحميد الرفاعي عبد الحميد (1989): القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، د ط، د ن.
16. ياسين عكاشة (1987): القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف.
17. جوهري نوال (2018): سحب وإلغاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة مستغانم.
18. عبد الوهاب محمد (1981): القانون الإداري، ط1.
19. جمال الدين سامي (2001): الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف بالإسكندرية.
20. الحلو ماجد (2004): القانون الإداري، د ط، ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
21. أحمد آدم أبو القاسم (2014): الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، د ط، دار الكتب القانونية، (الإمارات)، دار شتات للنشر والبرمجيات، (مصر).
22. راضي مازن (2008): القانون الإداري، د ط، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك.
23. زريق برهان (2016): القرار الإداري وتمييزه عن قرارات الإدارة، ط1، سوريا.
24. البدوي إسماعيل (2015): القضاء الإداري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.
25. عبد الله عبد الغني (1998): القضاء الإداري، د ط، منشأة المعارف، الإسكندرية.
26. رياض هنري (1988): أشهر القضايا الإدارية والدستورية في السودان – دار الجيل، بيروت.
27. أبو قصيصة محمد (1999): مبادئ القانون الإداري السوداني، ط 2، جامعة أمدرمان الإسلامية للطباعة والنشر.
28. الحواتي بركات (1997): أطر التطور التشريعي للنظام الإداري، الكتاب الأول، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم.

29. أحمد عبد العظيم عبد القادر أحمد (2009): القرار الإداري وأسباب إلغائه، دراسة مقارنة، د ط السلطة القضائية، الخرطوم.
30. بطيخ رمضان (1994): الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، ط1.
31. بطيخ رمضان (2005): ندوة القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، شروط قبول دعوى الإلغاء من 11 – 14 يوليو، الرباط.
32. مجلة الأحكام القضائية (1981): عبد الرحمن محمد عبد الله ضد (1) حكومة جمهورية السودان (2) علي النعيم علي.
33. الشهري شاكر (1331هـ): الدعوى الإدارية (معناها، خصائصها، أنواعها)، مجلة العدل، ع47، الرياض.
34. مجلة الأحكام القضائية (1991): جرجس برنابا شنودة ضد 1/ وزارة التشييد والإسكان الخرطوم. 2/ هيئة الخدمة العامة (لجنة استئنافات العاملين (مطعون ضدهم).
35. مجلة الأحكام القضائية (1989): محجوب بربر محمد نور ضد حكومة السودان، مجلة الأحكام القضائية.
36. مجلة الأحكام القضائية (1981): ياسمينة ميلاس ضد ورثة عثمان فضل.
37. مجلة الأحكام القضائية (1980): محافظ مديرية الخرطوم ضد بشير عبد الله السلمابي، مجلة الأحكام القضائية.
38. قانون القضاء الإداري السوداني (2005).
39. قانون القضاء الدستوري والإداري، الملغي (1996).
40. دستور جمهورية السودان الانتقالي، (2005).