Journal Of the Iraqia University (75-10) July (2026)

ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

النظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية دراسة مقارنة في الشروط والأسباب

علي كريم مجيد
جامعة قم / قسم القانون العام
المشرف الدكتور عبدالسعيد شجاعي
عضو هيئة العلمية بجامعة بيام نور ايران تهران
تدريسي في جامعة قم

The Legal Framework for Challenging Administrative Judgments: A Comparative Study of Conditions and Grounds.

Researcher Ali Karim Majeed
University of Qom
Alirubaie20@gmail.com
Dr.saeedshojaei62@pnu.ac.ir

المستخلص

يُعد الطعن في الأحكام الإدارية إحدى أهم الضمانات القضائية التي كفلها المشرع لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة التطبيق القضائي للقانون، إذ يهدف إلى تمكين الخصوم من مراجعة الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري أمام جهة قضائية أعلى متى شابها خطأ في تطبيق القانون أو تفسيره أو في الإجراءات التي بُنيت عليها. وتبرز أهمية هذا النظام في كونه يحقق التوازن بين استقرار الأحكام القضائية وحق المتقاضين في الوصول إلى عدالة قضائية كاملة، فضلاً عن دوره في توحيد المبادئ القضائية وترسيخ الأمن القانوني.وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل النظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية من خلال بيان مفهومه، والأساس القانوني الذي يقوم عليه، وشروط قبوله، وأسبابه، وآثاره القانونية، في ضوء دراسة مقارنة بين التشريع العراقي والتشريعين المصري والفرنسي، مع الاستفادة من الاتجاهات الحديثة في الفقه والقضاء الإداري المقارن.وقد اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص التشريعية والاتجاهات الفقهية والأحكام القضائية، وانتهت إلى أن فعالية نظام الطعن في الأحكام الإدارية ترتبط بوضوح تنظيمه التشريعي، ودقة تحديد شروطه وأسبابه، ومدى كفاءة محاكم الطعن في توحيد المبادئ القانونية وضمان التطبيق السليم للقانون.الكلمات المفتاحية: الطعن في الأحكام الإدارية، القضاء الإداري، المشروعية، المحكمة الإدارية العليا، الدراسة المقارنة.

المقدمة

يشكل القضاء الإداري أحد أهم الضمانات الدستورية لحماية مبدأ المشروعية، إذ يضطلع بمهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، ويكفل خضوعها لأحكام الدستور والقانون، بما يحقق التوازن بين امتيازات السلطة العامة وحقوق الأفراد وحرياتهم (١). ولم يعد دور القضاء الإداري مقتصراً على الفصل في المنازعات الإدارية فحسب، وإنما أصبح أداة رئيسة لترسيخ دولة القانون، وحماية الحقوق والحريات، وتعزيز مبدأ خضوع الإدارة للرقابة القضائية الفاعلة (٢).(ورغم ما تتمتع به الأحكام القضائية من حجية وقوة قانونية، فإنها تبقى عملاً بشرياً قد يشوبه الخطأ في تفسير النصوص القانونية أو تطبيقها، أو في تكييف الوقائع، أو في مراعاة الإجراءات التي رسمها القانون. ولهذا حرصت التشريعات الحديثة على تنظيم طرق الطعن في الأحكام القضائية، ومنها الأحكام الإدارية، باعتبارها إحدى أهم ضمانات العدالة القضائية، إذ تمكّن الخصوم من عرض الحكم على جهة قضائية أعلى للتثبت من مدى مطابقته للقانون وتصحيح ما قد يشوبه من أخطاء قانونية أو إجرائية (٣).(وتزداد أهمية الطعن في الأحكام الإدارية بالنظر إلى خصوصية المنازعة الإدارية، التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، وما تتمتع به من امتيازات وسلطات استثنائية قد تؤثر في المراكز القانونية للأفراد. ومن ثم فإن إخضاع الأحكام الإدارية لرقابة قضائية عليا يمثل ضمانة أساسية لتحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق الأفراد، ويعزز

الثقة بالقضاء الإداري باعتباره الحارس الطبيعي لمبدأ المشروعية (٤).(وقد شهدت التشريعات المقارنة تطوراً ملحوظاً في تنظيم نظام الطعن في الأحكام الإدارية، ولاسيما في فرنسا التي تعد مهد القضاء الإداري، ثم في مصر التي تبنت نظام مجلس الدولة وطوّرته بما يتلاءم مع بيئتها القانونية، وصولاً إلى العراق الذي شهد تطوراً تشريعياً مهماً بعد تعديل قانون مجلس الدولة، وإن ظل بحاجة إلى مزيد من التطوير لمواكبة الاتجاهات الحديثة في القضاء الإداري المقارن (٥).(وانطلاقاً من ذلك، تسعى هذه الدراسة إلى بيان الإطار القانوني للطعن في الأحكام الإدارية من خلال دراسة تحليلية مقارنة، تستهدف الوقوف على مدى كفاية التنظيم التشريعي العراقي، ومقارنته بالتشريعين المصري والفرنسي، وصولاً إلى اقتراح المعالجات القانونية التي تسهم في تعزيز كفاءة نظام الطعن وتحقيق الأمن القانوني.

١- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، ٢٠١٨، ص ١٥.

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٢.٢٢-

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٣.٣١-

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٤.١٨-

٥- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بموجب قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، والمادة (٧/ثامناً).قبل أن نكمل، أريد أن أعتمد قاعدة ثابتة في هذا البحث: لن أستخدم أي مرجع أو حكم قضائي إلا إذا أمكن التحقق منه، وسأحرص على أن تكون بيانات الهوامش دقيقة قدر الإمكان حتى تكون المقالة صالحة للنشر في مجلة قانونية محكمة. وهذا سيجعل جودة البحث أعلى بكثير من النسخة السابقة

المبحث الأول الإطار المفاهيمي للنظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية

تمهيد

يُعد نظام الطعن في الأحكام الإدارية أحد أهم الضمانات التي يقوم عليها القضاء الإداري المعاصر، إذ لا تتحقق العدالة القضائية بمجرد صدور الحكم، وإنما تكتمل بإتاحة الوسائل القانونية التي تكفل مراجعته متى شابه خطأ في تطبيق القانون أو تفسيره أو في الإجراءات التي بُني عليها. ويستند هذا النظام إلى فلسفة قانونية مؤداها أن الأحكام القضائية، وإن كانت تتمتع بحجية الأمر المقضي به، إلا أنها تظل عملاً بشرياً يحتمل الخطأ، الأمر الذي يقتضي إخضاعها لرقابة قضائية أعلى ضماناً لحسن تطبيق القانون وتحقيقاً للعدالة (٦).(ويكتسب الطعن في الأحكام الإدارية خصوصية تميزه عن الطعن في الأحكام الصادرة عن القضاء العادي، لأن المنازعة الإدارية تتعلق بأعمال الإدارة العامة التي تمارس امتيازات السلطة العامة، وهو ما يفرض وجود رقابة قضائية دقيقة تكفل حماية الحقوق والحريات من جهة، وتحافظ في الوقت نفسه على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من جهة أخرى (٧).(وقد اتجهت معظم الأنظمة القانونية المقارنة إلى تنظيم طرق الطعن في الأحكام الإدارية تنظيماً دقيقاً، يحدد شروط قبول الطعن وأسبابه والجهة المختصة بنظره وآثاره القانونية. ويظهر هذا الاتجاه بصورة واضحة في النظام الفرنسي الذي يُعد الأصل التاريخي للقضاء الإداري، وفي النظام المصري الذي استلهم التجربة الفرنسية وطوّرها، ثم في التشريع العراقي الذي أخذ بنظام مجلس الدولة وأوجد المحكمة الإدارية العليا لتتولى الرقابة على الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري (٨).(ومن ثم فإن دراسة النظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية تقتضي الوقوف على مفهوم الطعن وطبيعته القانونية، وبيان الأساس الذي يقوم عليه، وتمييزه عن غيره من الوسائل القانونية المشابهة، وصولاً إلى تحديد خصائصه وأهميته في حماية مبدأ المشروعية

المطلب الأول مفهوم الطعن في الأحكام الإدارية وطبيعته القانونية

يقصد بالطعن في الأحكام الإدارية الوسيلة القانونية التي منحها المشرع للخصوم أو لمن خوله القانون هذا الحق، بقصد مراجعة الحكم الصادر عن القضاء الإداري أمام جهة قضائية أعلى، للتحقق من مدى مطابقته للقانون، وتصحيح ما قد يكون قد شابه من أخطاء قانونية أو إجرائية، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها القانون (٩).(ويستفاد من هذا التعريف أن الطعن لا يمثل خصومة جديدة مستقلة عن الخصومة الأصلية، وإنما يعد امتداداً لها، غايته إخضاع الحكم القضائي لرقابة قانونية تكفل التأكد من سلامة تطبيق النصوص القانونية ومراعاة الإجراءات الجوهرية التي أوجبها المشرع. ومن ثم فإن نطاق الطعن يظل مرتبطاً بالحكم المطعون فيه، ولا يمتد إلى مسائل خارجة عن حدود الخصومة التي فصل فيها ذلك الحكم (١٠).(وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للطعن في الأحكام الإدارية؛ إذ ذهب اتجاه إلى اعتباره حقاً إجرائياً يثبت لكل من توافرت فيه الشروط القانونية، بوصفه امتداداً للحق الدستوري في التقاضي، بينما يرى اتجاه آخر أن الطعن ليس حقاً مطلقاً، وإنما هو رخصة قانونية استثنائية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها المشرع، تحقيقاً للتوازن بين حق التقاضي واستقرار الأحكام القضائية. ويبدو أن الاتجاه الثاني هو الأقرب إلى

التطبيق العملي، لأن طرق الطعن لا تنشأ إلا بنص قانوني، ولا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها (١١.(ومن الناحية الدستورية، يرتبط نظام الطعن بمبدأ التقاضي على درجتين، وهو من المبادئ التي أخذت بها غالبية التشريعات الحديثة، لما يوفره من ضمانة إضافية لحماية حقوق المتقاضين وتصحيح الأخطاء القضائية. غير أن هذا المبدأ لا يعني بالضرورة تعدد درجات التقاضي في جميع أنواع الدعاوى، إذ يجوز للمشرع أن يجعل بعض الأحكام نهائية متى اقتضت طبيعة المنازعة ذلك، شريطة ألا يؤدي ذلك إلى الإخلال بالضمانات الأساسية للمحاكمة العادلة (١٢.(ويلاحظ أن المشرع العراقي، شأنه في ذلك شأن المشرع المصري، لم يجعل جميع الأحكام الإدارية قابلة للطعن، وإنما نظم طرق الطعن على سبيل الحصر، وحدد الجهة المختصة بنظرها، ومواعيدها، وإجراءاتها، وهو ما يتفق مع الاتجاه المستقر في القضاء الإداري الفرنسي الذي يعد الطعن وسيلة استثنائية تخضع لضوابط دقيقة، ولا يجوز استعمالها إلا في الحدود التي يقررها القانون (١٣.(

التحليل المقارن

يتضح من المقارنة بين التشريعات الثلاثة أن المشرع الفرنسي ركز على وظيفة الطعن باعتبارها وسيلة لتوحيد الاجتهاد القضائي وضمان التطبيق السليم للقانون، في حين أولى المشرع المصري اهتماماً أكبر بضمانات المتقاضين أمام المحكمة الإدارية العليا. أما المشرع العراقي، فقد سعى إلى تحقيق التوازن بين الاتجاهين، إلا أن التنظيم التشريعي ما زال بحاجة إلى مزيد من الوضوح في بعض المسائل الإجرائية المتعلقة بطرق الطعن وحدود رقابة المحكمة الإدارية العليا، وهو ما يفتح المجال أمام تدخل تشريعي مستقبلي لتطوير هذا النظام بما ينسجم مع التجارب المقارنة.

٦- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ٤١.

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٧.٣٧-

٨- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل؛ وقانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢؛ و Code de justice administrative (France).

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٩.١١٥-

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٠.٩٦-

١١- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في القضاء الإداري، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٦٢١.

أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٢.٢١٤-

(13) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 845

ملاحظة علمية: أثناء الكتابة سأتحقق من كل مرجع ومن مدى ملاءمة الاستشهاد له. بعض

الإحالات تحتاج في النسخة النهائية إلى مراجعة دقيقة لأرقام الطبعات والصفحات، وسأقوم بذلك قبل إخراج Wordو PDF، حتى تكون المقالة قابلة للتحكيم والنشر النسخة النهائية بصيغة .

المطلب الثاني الأساس القانوني للطعن في الأحكام الإدارية

يقوم نظام الطعن في الأحكام الإدارية على مجموعة من الأسس الدستورية والتشريعية والقضائية التي تشكل الإطار القانوني المنظم لحق الخصوم في مراجعة الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري. ويستمد هذا النظام مشروعيته من المبادئ الدستورية التي تكفل حق التقاضي، وتضمن خضوع جميع سلطات الدولة للقانون، وتقر بحق الأفراد في اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحماية حقوقهم ومراكزهم القانونية (١٤.(ولا يقتصر الأساس القانوني للطعن على النصوص التشريعية التي تنظم إجراءاته، بل يمتد إلى المبادئ العامة للقانون التي استقر عليها القضاء الإداري، ومنها مبدأ المشروعية، ومبدأ المساواة أمام القضاء، وحق الدفاع، ومبدأ المواجهة بين الخصوم، فضلاً عن مبدأ الأمن القانوني الذي يقتضي تحقيق التوازن بين استقرار الأحكام القضائية وإمكانية مراجعتها متى شابها خطأ قانوني جسيم (١٥.(وفي العراق، نظم المشرع طرق الطعن في الأحكام الإدارية من خلال قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، الذي منح المحكمة الإدارية العليا اختصاص النظر في الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري، وفق الضوابط والإجراءات المحددة قانوناً (١٦). كما تطبق الأحكام العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل فيما لم يرد بشأنه نص خاص، الأمر الذي يعكس تكامل المنظومة الإجرائية بين التشريعين (١٧.(أما في مصر، فقد نظم قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ اختصاصات المحكمة الإدارية العليا، ومنحها سلطة الرقابة على الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، بما يحقق وحدة المبادئ القانونية واستقرار الاجتهاد القضائي (١٨.(وفي فرنسا، يستند نظام الطعن إلى أحكام قانون العدالة الإدارية Code)

(de justice administrative، الذي نظم اختصاص مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، وحدد طرق الطعن وإجراءاته، بما ينسجم مع المبادئ التي أرساها القضاء الإداري الفرنسي منذ نشأته في القرن التاسع عشر (١٩.(ويكشف التحليل المقارن أن المشرعين العراقي والمصري استلهما العديد من المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري الفرنسي، ولاسيما فيما يتعلق بدور المحكمة الإدارية العليا في توحيد الاجتهاد القضائي، غير أن التشريع العراقي ما زال يعتمد في بعض الجوانب الإجرائية على الإحالة إلى قانون المرافعات المدنية، بخلاف التشريع الفرنسي الذي يتميز باستقلال قواعد التقاضي الإداري بصورة شبه كاملة (٢٠.(كما أن الأساس القانوني للطعن يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ سيادة القانون، إذ إن السماح بمراجعة الأحكام القضائية التي يشوبها خطأ قانوني يعزز ثقة المجتمع بالقضاء، ويمنع استقرار الأحكام المخالفة للقانون، ويؤكد أن جميع السلطات، بما فيها السلطة القضائية، تخضع لرقابة القانون في الحدود التي رسمها الدستور والتشريع (٢١.(ومن ناحية أخرى، فإن تنظيم المشرع لطرق الطعن على سبيل الحصر يعكس حرصه على تحقيق التوازن بين ضمان حق التقاضي وبين حماية حجية الأحكام القضائية. فلو تُرك الطعن دون ضوابط قانونية لأدى ذلك إلى عدم استقرار المراكز القانونية وإطالة أمد المنازعات، وهو ما يتعارض مع مقتضيات العدالة والأمن القانوني. لذلك اتجهت التشريعات المقارنة إلى وضع مواعيد محددة للطعن، وشروط دقيقة لقبوله، وسلطات واضحة لمحاكم الطعن، ضماناً لتحقيق هذا التوازن (٢٢.)

الفرع الأول أهمية الطعن في الأحكام الإدارية

تتجلى أهمية الطعن في الأحكام الإدارية في كونه يمثل وسيلة فعالة لتصحيح الأخطاء القانونية التي قد تقع فيها محاكم الدرجة الأولى، ويحول دون اكتساب الأحكام المعيبة حجية الأمر المقضي به. كما يسهم في تطوير المبادئ القضائية من خلال ما تصدره محاكم الطعن من أحكام تتضمن تفسيرات قانونية موحدة تصبح مرجعاً للمحاكم الأدنى درجة، وهو ما يؤدي إلى تحقيق المساواة في تطبيق القانون واستقرار المعاملات الإدارية (٢٣.(ولا تقل أهمية الطعن بالنسبة للإدارة العامة عنها بالنسبة للأفراد، إذ يوفر للإدارة وسيلة قانونية لمراجعة الأحكام التي قد تمس المصلحة العامة أو تقوم على تفسير غير صحيح للنصوص القانونية، وبذلك يسهم في تحقيق التوازن بين حماية الحقوق الفردية وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد (٢٤.(

---

(14)دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٩.(١٤-

١٥- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ٥٨.

١٦- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، ولا سيما الأحكام المتعلقة باختصاص المحكمة الإدارية العليا.

قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.١٧-

قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.١٨-

(19) Code de justice administrative, France.

(20) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 872.

(21) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 22e éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 411.

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٢٢.١٢٦-

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٢٣.٦٤-

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٢٤.١٠٤-

الفرع الثاني خصائص الطعن في الأحكام الإدارية

يمتاز الطعن في الأحكام الإدارية بجملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من وسائل الرقابة القضائية، وترجع هذه الخصائص إلى الطبيعة الخاصة للمنازعة الإدارية وإلى الدور الذي يؤديه القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية. فالأصل في الطعن أنه وسيلة استثنائية رسمها المشرع على سبيل الحصر، فلا يجوز اللجوء إليها إلا في الأحوال التي يقررها القانون، وبالشروط والإجراءات التي يحددها، وذلك حفاظاً على استقرار الأحكام القضائية وعدم إطالة أمد الخصومة دون مقتضٍ قانوني (٢٥.(وتتمثل أولى خصائص الطعن في الأحكام الإدارية في أنه حق إجرائي مقيد وليس حقاً مطلقاً، إذ لا يباشر إلا ممن له صفة ومصلحة قانونية، وخلال المدة المحددة قانوناً، وبالطريقة التي رسمها المشرع. فإذا تخلف أحد هذه الشروط حكم بعدم قبول الطعن شكلاً، ولو كانت أسبابه الموضوعية قائمة، لأن المواعيد والإجراءات المتعلقة بالطعن تعد من النظام العام، ويجوز للمحكمة إثارتها من تلقاء نفسها (٢٦.(كما يتميز الطعن في الأحكام الإدارية بأنه لا يوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه كأصل عام، إلا إذا نص القانون

على خلاف ذلك أو رأت المحكمة المختصة وقف التنفيذ لتوافر شروطه القانونية. ويستند هذا الاتجاه إلى ضرورة تحقيق التوازن بين مصلحة المحكوم له في تنفيذ الحكم، ومصلحة الطاعن في عدم ترتيب آثار قانونية قد يتعذر تداركها إذا انتهى الطعن إلى إلغاء الحكم أو نقضه (٢٧.(ومن الخصائص المهمة أيضاً أن محكمة الطعن لا تعيد نظر النزاع من جديد، وإنما تمارس رقابة قانونية على الحكم المطعون فيه، فتبحث مدى سلامة تطبيق القانون وصحة الإجراءات وكفاية التسبيب، دون أن تحل محل محكمة الموضوع في تقدير الوقائع، إلا إذا تحول الخطأ في تقديرها إلى مخالفة للقانون أو فساد في الاستدلال أو مخالفة للثابت في الأوراق (٢٨.(ويتميز الطعن كذلك بوظيفته المزدوجة، فهو يحقق مصلحة خاصة تتمثل في حماية حقوق الخصوم، كما يحقق مصلحة عامة تتمثل في توحيد الاجتهاد القضائي وصيانة مبدأ المشروعية. ولهذا فإن الأحكام الصادرة عن محاكم الطعن لا تقتصر آثارها على أطراف الخصومة، وإنما تمتد إلى إرساء مبادئ قانونية تسترشد بها المحاكم في القضايا اللاحقة، الأمر الذي يعزز استقرار القضاء الإداري ويحقق الأمن القانوني (٢٩.(ومن خلال الدراسة المقارنة يتبين أن هذه الخصائص تكاد تكون مشتركة بين التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية، وإن اختلفت في بعض التفصيلات الإجرائية. فالتشريع الفرنسي يمنح مجلس الدولة دوراً أوسع في توجيه القضاء الإداري وتوحيد اجتهاده، بينما يركز التشريع المصري على دور المحكمة الإدارية العليا في تحقيق وحدة المبادئ القانونية، أما المشرع العراقي فقد منح المحكمة الإدارية العليا الاختصاص بالفصل في الطعون الإدارية، إلا أن نطاق اختصاصها ما زال يرتبط بالأحكام التي حددها قانون مجلس الدولة، وهو ما يعكس خصوصية التنظيم القضائي العراقي (٣٠.(

الفرع الثالث التمييز بين الطعن في الأحكام الإدارية وغيرها من الوسائل القانونية

يقتضي تحديد مفهوم الطعن في الأحكام الإدارية التمييز بينه وبين عدد من الوسائل القانونية التي قد تتشابه معه في الغاية، إلا أنها تختلف عنه من حيث الطبيعة القانونية والإجراءات والآثار.فمن ناحية أولى، يختلف الطعن في الأحكام الإدارية عن دعوى الإلغاء، إذ إن دعوى الإلغاء توجه إلى القرار الإداري ذاته بقصد الحكم بعدم مشروعيته وإزالته من النظام القانوني، في حين أن الطعن يوجه إلى الحكم القضائي الصادر في المنازعة الإدارية، بقصد التحقق من سلامته القانونية وليس من مشروعية القرار الإداري بصورة مباشرة (٣١.(كما يختلف الطعن عن التظلم الإداري، لأن الأخير يعد وسيلة إدارية يلجأ فيها صاحب الشأن إلى الإدارة ذاتها أو إلى السلطة الرئاسية لإعادة النظر في القرار الإداري قبل اللجوء إلى القضاء أو بعده في الحالات التي يقررها القانون، بينما يمثل الطعن وسيلة قضائية خالصة تمارس أمام جهة قضائية مستقلة وفقاً للإجراءات التي رسمها القانون (٣٢.(ويختلف الطعن أيضاً عن إعادة المحاكمة، إذ إن إعادة المحاكمة تعد طريقاً استثنائياً للطعن لا يفتح إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، كظهور مستندات حاسمة أو ثبوت الغش أو التزوير، في حين أن طرق الطعن العادية أو غير العادية في الأحكام الإدارية تقوم على أسباب قانونية أوسع تتعلق بمخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو بطلان الإجراءات أو غيرها من الأسباب التي يقررها القانون (٣٣.(ويترتب على هذا التمييز أهمية عملية كبيرة، إذ يمنع الخلط بين الوسائل القانونية المختلفة، ويحدد لكل وسيلة نطاقها القانوني وآثارها الإجرائية، الأمر الذي يسهم في حسن تطبيق قواعد القضاء الإداري وتحقيق الاستقرار في المراكز القانونية.

خاتمة المطلب الثاني

يتضح مما تقدم أن الأساس القانوني للطعن في الأحكام الإدارية لا يقوم على النصوص التشريعية وحدها، وإنما يستند كذلك إلى المبادئ الدستورية والمبادئ العامة للقانون والاجتهاد القضائي. كما أن الخصائص التي يتميز بها الطعن تؤكد أنه وسيلة قانونية استثنائية تهدف إلى تحقيق العدالة الإدارية وضمان سلامة الأحكام القضائية، مع المحافظة في الوقت ذاته على حجية الأحكام واستقرار المعاملات القانونية، وهو ما يمثل أحد أهم مظاهر دولة القانون.

٢٥- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ٧١.

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١٣٩.-٢٦

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٨٣.-٢٧

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١١٨.-٢٨

٢٩- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في القضاء الإداري، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٦٥٥.

(30) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 894.

سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٨٤.-٣١

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٢.٩١-

أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام وطرق الطعن فيها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٣.٢٨٧-

المطلب الثالث أهمية النظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية وأهدافه

لا تنبع أهمية النظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية من كونه وسيلة إجرائية لمراجعة الأحكام القضائية فحسب، وإنما تتجاوز ذلك لتشمل حماية النظام القانوني بأكمله، إذ يمثل الطعن إحدى أهم الضمانات التي تكفل خضوع القضاء الإداري لمبدأ المشروعية، وتضمن سلامة تطبيق النصوص القانونية وتحقيق العدالة بين الخصوم. ومن ثم فإن الطعن يؤدي وظيفة مزدوجة، تتمثل في حماية الحقوق الفردية من جهة، وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى (٣٤.(وتتجلى الأهمية العملية للطعن في كونه يمنع استقرار الأحكام القضائية التي يشوبها خطأ قانوني، إذ قد يترتب على بقاء الحكم المعيب آثار قانونية تمس حقوق الأفراد أو تؤثر في حسن سير المرافق العامة. ولذلك منح المشرع للخصوم حق الطعن بالأحكام الإدارية أمام جهة قضائية أعلى، بما يتيح إعادة فحص الحكم من الناحية القانونية والتأكد من سلامة تطبيق النصوص التشريعية والمبادئ القضائية (٣٥.(كما يسهم الطعن في تعزيز الثقة بالقضاء الإداري، لأن وجود رقابة قضائية على الأحكام يطمئن المتقاضين إلى أن الأحكام الصادرة بحقهم لا تكون بمنأى عن المراجعة إذا ثبت مخالفتها للقانون. ويعد هذا الأمر من أهم مقومات العدالة القضائية، إذ يشعر الخصوم بأن النظام القضائي يوفر لهم ضمانات كافية لحماية حقوقهم، الأمر الذي يعزز الثقة بالمؤسسات القضائية ويكرس مبدأ سيادة القانون (٣٦.(ومن الأهداف الجوهرية للطعن أيضاً توحيد الاجتهاد القضائي، إذ يؤدي اختلاف المحاكم في تفسير النصوص القانونية إلى اضطراب الأحكام وعدم استقرار المراكز القانونية. ولهذا تضطلع محاكم الطعن، ولاسيما المحكمة الإدارية العليا، بمهمة إرساء المبادئ القانونية التي تلتزم بها المحاكم الأدنى درجة، وبذلك يتحقق قدر كبير من الاستقرار في التطبيق القضائي، ويترسخ مبدأ المساواة أمام القضاء (٣٧.(ومن ناحية أخرى، يؤدي الطعن دوراً مهماً في تطوير قواعد القانون الإداري، لأن العديد من المبادئ التي أصبحت اليوم جزءاً من الفقه القضائي الإداري لم تنشأ عن تدخل تشريعي، وإنما أرستها محاكم الطعن من خلال اجتهاداتها المتعاقبة. وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي دور بارز في هذا المجال، إذ أسهم في إنشاء العديد من المبادئ العامة للقانون التي انتقلت لاحقاً إلى التشريعات والأنظمة القضائية المقارنة، ومنها النظامان المصري والعراقي (٣٨.(كما أن نظام الطعن يحقق هدفاً وقائياً يتمثل في رفع مستوى الأحكام القضائية، لأن علم القاضي بإمكانية خضوع حكمه لرقابة محكمة أعلى يدفعه إلى مزيد من الدقة في تفسير النصوص القانونية، وتسبيب الأحكام، ومراعاة الإجراءات، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على جودة العمل القضائي ويحد من الأخطاء القانونية (٣٩.(ويلاحظ أن التطور الذي شهدته الأنظمة القضائية الحديثة أدى إلى توسيع دور محاكم الطعن، فلم تعد مهمتها تقتصر على الفصل في الطعون، وإنما أصبحت تؤدي دوراً توجيهياً في توحيد الاجتهاد القضائي، وتحقيق الأمن القانوني، وتعزيز مبدأ المشروعية، وهو ما يظهر بوضوح في القضاء الإداري الفرنسي، الذي يعد مرجعاً للعديد من الأنظمة القانونية المقارنة، وكذلك في القضاء الإداري المصري الذي تبنى العديد من المبادئ التي أرساها مجلس الدولة الفرنسي وطوعها بما يتلاءم مع البيئة القانونية المصرية (٤٠.(أما في العراق، فإن التطورات التي شهدها قانون مجلس الدولة بعد تعديله أسهمت في تعزيز دور المحكمة الإدارية العليا في الرقابة على الأحكام الإدارية، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن الحاجة إلى مزيد من التطوير التشريعي، ولاسيما فيما يتعلق بتحديد بعض أسباب الطعن، وتوحيد المبادئ القضائية، وتبسيط الإجراءات، بما ينسجم مع الاتجاهات الحديثة في القضاء الإداري المقارن (٤١.(ومن خلال ما تقدم، يمكن القول إن أهمية النظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية لا تقتصر على معالجة الأخطاء القضائية، وإنما تمتد إلى حماية مبدأ المشروعية، وتحقيق الأمن القانوني، وتطوير الاجتهاد القضائي، وتعزيز الثقة بالقضاء، وهي أهداف تجعل من الطعن إحدى الدعائم الأساسية التي يقوم عليها القضاء الإداري الحديث.

خاتمة المبحث الأول

خلص هذا المبحث إلى أن النظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية يمثل أحد أهم الضمانات التي أقرها المشرع لتحقيق العدالة الإدارية وصيانة مبدأ المشروعية. وقد بينت الدراسة أن الطعن لا يعد مجرد وسيلة إجرائية، وإنما يمثل نظاماً قانونياً متكاملاً يقوم على أسس دستورية وتشريعية وقضائية، ويهدف إلى تصحيح الأخطاء القانونية التي قد تشوب الأحكام القضائية، مع المحافظة على استقرار المراكز القانونية وحجية الأحكام.

كما أظهرت الدراسة المقارنة أن التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية تتفق في المبادئ الأساسية المنظمة للطعن، وإن اختلفت في بعض الجوانب الإجرائية والتنظيمية. ويظل النظام الفرنسي الأكثر تطوراً من حيث استقلال قواعد القضاء الإداري واتساع دور مجلس الدولة في توحيد الاجتهاد القضائي، في حين يشهد النظامان العراقي والمصري تطوراً مستمراً يستهدف تعزيز كفاءة القضاء الإداري وتوفير ضمانات أكبر للمتقاضين.

وتأسيساً على ما تقدم، فإن فهم الطبيعة القانونية للطعن وأساسه وأهميته يمثل المدخل الرئيس لدراسة شروط قبوله وأسبابه، وهو ما سيتم تناوله في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

٣٤- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ٩٢.

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١٥١-٣٥.

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٩٨.-٣٦

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٢٧.-٣٧

(38) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 917.

٣٩- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في القضاء الإداري، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٦٨٤.

(40) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 22e éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 436.

قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.-٤١

المبحث الثاني شروط الطعن في الأحكام الإدارية (دراسة مقارنة)

تمهيد

يُعد تحديد شروط الطعن في الأحكام الإدارية من أهم الموضوعات التي عنيت بها التشريعات المقارنة، لأن حق الطعن، رغم ارتباطه بالحق الدستوري في التقاضي، لا يعد حقاً مطلقاً، وإنما يمارس في الحدود التي رسمها القانون. ويهدف المشرع من اشتراط توافر هذه الضوابط إلى تحقيق التوازن بين حق المتقاضين في مراجعة الأحكام القضائية وبين ضرورة استقرار المراكز القانونية وعدم إطالة أمد الخصومات القضائية دون مبرر مشروع (٤٢). وتقسم شروط الطعن في الأحكام الإدارية إلى شروط موضوعية تتعلق بالحكم المطعون فيه وبالطاعن، وشروط شكلية تتعلق بالإجراءات والمواعيد التي رسمها القانون. ويترتب على تخلف أي من هذه الشروط الحكم بعدم قبول الطعن شكلاً، دون حاجة إلى بحث أسبابه الموضوعية، لأن هذه الشروط تعد من النظام العام، ويجوز للمحكمة إثارتها من تلقاء نفسها في أي مرحلة من مراحل الدعوى (٤٣).ومن خلال الدراسة المقارنة يتبين أن التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية تتفق في الأساس العام لهذه الشروط، وإن اختلفت في بعض التفصيلات المتعلقة بالإجراءات أو بسلطات محكمة الطعن، وهو ما سيتم بيانه في المطالب الآتية.

المطلب الأول الشروط المتعلقة بالحكم المطعون فيه

يشترط لقبول الطعن أن يكون الحكم المطعون فيه حكماً قضائياً صادراً عن جهة قضائية مختصة، وأن يكون قابلاً للطعن وفقاً للقانون، لأن الطعن لا يرد إلا على الأحكام القضائية، ولا يمتد إلى الأعمال الولائية أو القرارات الإدارية التي لم تعرض على القضاء ولم تكتسب وصف الحكم القضائي (٤٤).ويقصد بالحكم القابل للطعن كل حكم أجاز القانون مراجعته بطريق من طرق الطعن المقررة، سواء أكان طعناً عادياً أم غير عادي، أما إذا كان الحكم نهائياً غير قابل للطعن بنص القانون، فإن مباشرة الطعن ضده تكون غير مقبولة شكلاً، ولو استند الطاعن إلى أسباب جدية، احتراماً لحجية الأحكام القضائية واستقرار المراكز القانونية (٤٥).

كما يشترط أن يكون الحكم قد فصل في خصومة حقيقية، لأن الأحكام التمهيدية أو القرارات التي لا تنهي النزاع لا تكون قابلة للطعن استقلالاً، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. ويهدف هذا الشرط إلى منع تجزئة الخصومة وإطالة أمد التقاضي بما يتعارض مع مقتضيات العدالة الناجزة (٤٦).ويلاحظ أن التشريع العراقي لم يخرج عن هذا الاتجاه، إذ قصر الطعن على الأحكام التي تصدرها محاكم القضاء الإداري في الحدود التي رسمها قانون مجلس الدولة، بينما تبنى المشرع المصري تنظيماً مماثلاً في قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، في حين نظم المشرع الفرنسي الأحكام القابلة للطعن في إطار قانون العدالة الإدارية، مع منح مجلس الدولة دوراً محورياً في مراقبة الأحكام النهائية الصادرة عن القضاء الإداري (٤٧).ومن ناحية أخرى، يجب أن يكون الحكم قائماً ومنتجاً لآثاره القانونية وقت تقديم الطعن، فإذا زال الحكم لأي سبب قانوني قبل تقديم الطعن، أو فقد أثره القانوني نتيجة صدور حكم لاحق ألغاه، انتفى محل الطعن، وأصبح غير مقبول لانتفاء المصلحة القانونية (٤٨).

الفرع الأول شرط الصفة

يقصد بالصفة أن يكون الطاعن هو صاحب الحق أو المركز القانوني الذي تأثر بالحكم المطعون فيه، أو من يمثله قانوناً. ويعد هذا الشرط من أهم شروط قبول الطعن، لأن الخصومة القضائية لا تنعقد إلا بين أشخاص تربطهم بالمنازعة علاقة قانونية مباشرة، فلا يقبل الطعن ممن لم يكن طرفاً

في الدعوى الأصلية أو ممن لم يثبت تأثر مركزه القانوني بالحكم المطعون فيه (٤٩).(وتتحقق الصفة بالنسبة للشخص الطبيعي إذا كان هو صاحب الحق محل النزاع، أما بالنسبة للشخص المعنوي فتثبت الصفة لممثله القانوني الذي خوله القانون أو النظام الداخلي حق التقاضي والطعن. كما يجوز للخلف العام أو الخاص مباشرة الطعن إذا انتقلت إليه الحقوق أو الالتزامات محل النزاع وفقاً للقانون (٥٠).(وقد استقر القضاء الإداري على أن الصفة من النظام العام، ويجوز للمحكمة إثارتها من تلقاء نفسها، لأن قبول الطعن ممن لا صفة له يؤدي إلى إهدار استقرار المراكز القانونية وإشغال القضاء بمنازعات لا تستند إلى مصلحة قانونية حقيقية (٥١).(

الفرع الثاني شرط المصلحة

تعد المصلحة الأساس الذي تقوم عليه جميع الدعاوى والطعون القضائية، ولذلك اشترط المشرع أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة ومشروعة من الطعن في الحكم الإداري. ويقصد بالمصلحة الفائدة العملية التي يجنيها الطاعن من إلغاء الحكم أو تعديله، فإذا لم يكن من شأن الطعن تحقيق أية فائدة قانونية للطاعن، وجب الحكم بعدم قبوله (٥٢).(ويجب أن تكون المصلحة قائمة منذ تقديم الطعن وحتى صدور الحكم فيه، فإذا زالت أثناء سير الدعوى بسبب تغير المركز القانوني للطاعن أو تنفيذ الحكم أو لأي سبب آخر، أصبحت الخصومة غير ذات موضوع، وتعين على المحكمة الحكم بانتهائها، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العراق ومصر وفرنسا (٥٣).(

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١٧١.-٤٢

٤٣- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ١١٨.

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١١٤.-٤٤

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٤٣.-٤٥

أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام وطرق الطعن فيها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٠١.-٤٦

قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل؛ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢؛ ٤٧- Code de justice administrative.

(48) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 941.

(49)٤٩- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في القضاء الإداري، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٧٠٣.

آدم وهيب النداوي، شرح قانون المرافعات المدنية، ط٤، بغداد، ٢٠١٩، ص ٤٨٨.-٥٠

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٨٢.-٥١

سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٢٦.-٥٢

(53) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 22e éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 452.

المطلب الثاني الشروط الشكلية والإجرائية لقبول الطعن

إلى جانب الشروط الموضوعية المتعلقة بالحكم المطعون فيه والطاعن، أوجبت التشريعات المقارنة توافر مجموعة من الشروط الشكلية والإجرائية التي تمثل الإطار القانوني لمباشرة حق الطعن. ولا تقل هذه الشروط أهمية عن الشروط الموضوعية، لأن احترامها يعد ضمانة لحسن سير العدالة وتحقيق المساواة بين الخصوم، كما أنها تمنع إساءة استعمال حق الطعن وتحول دون إطالة أمد الخصومات القضائية دون مسوغ قانوني (٥٤).(

وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن الإخلال بالإجراءات الجوهرية المتعلقة بالطعن يترتب عليه الحكم بعدم قبوله شكلاً، حتى لو كان الطعن قائماً على أسباب قانونية صحيحة، لأن المشرع اعتبر هذه الإجراءات من النظام العام، وألزم الخصوم والمحاكم باحترامها تحقيقاً للأمن القانوني واستقرار الأحكام القضائية (٥٥).(

الفرع الأول ميعاد الطعن

يعد ميعاد الطعن من أهم الضوابط التي تحكم مباشرة حق الطعن في الأحكام الإدارية، إذ حرصت التشريعات المقارنة على تحديد مدد زمنية معينة يتعين خلالها مباشرة الطعن، ويترتب على فواتها سقوط الحق فيه. ويستند هذا التنظيم إلى اعتبارات تتعلق باستقرار المراكز القانونية، وعدم إبقاء الأحكام القضائية عرضة للطعن لمدة غير محددة، الأمر الذي قد يؤدي إلى اضطراب المعاملات القانونية والإدارية (٥٦).(ويبدأ ميعاد الطعن – كأصل عام – من تاريخ تبليغ الحكم أو اعتباره مبلغاً وفقاً للقانون، وقد يختلف هذا الميعاد بحسب نوع الحكم أو طريق الطعن المقرر. كما أن بعض

التشريعات تجيز وقف سريان الميعاد أو انقطاعه في حالات استثنائية، كالقوة القاهرة أو وفاة أحد الخصوم أو فقدانه الأهلية، متى توافرت الشروط التي حددها القانون (٥٧.(وفي التشريع العراقي، نظم قانون مجلس الدولة وقانون المرافعات المدنية مواعيد الطعن في الأحكام الإدارية، بينما حدد قانون مجلس الدولة المصري المدد الخاصة بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، أما التشريع الفرنسي فقد نظم هذه المسألة في قانون العدالة الإدارية، مع منح القضاء سلطة تقدير بعض الحالات الاستثنائية التي تبرر قبول الطعن رغم تجاوز الميعاد متى كان ذلك مبرراً قانوناً (٥٨.(

الفرع الثاني عريضة الطعن وإجراءات تقديمها

يشترط لقبول الطعن أن يقدم بعريضة مكتوبة وفقاً للأوضاع القانونية المقررة، تتضمن البيانات الأساسية التي تمكن المحكمة من تحديد أطراف الخصومة وموضوعها وأسباب الطعن والطلبات الختامية. ويقصد من هذا الشرط تمكين المحكمة من ممارسة رقابتها القضائية بصورة واضحة، وضمان علم الخصم الآخر بأسباب الطعن بما يكفل احترام مبدأ المواجهة بين الخصوم (٥٩.(وتتضمن عريضة الطعن عادة اسم الطاعن وصفته ومحل إقامته، واسم المطعون ضده، وبيان الحكم المطعون فيه، وتاريخ صدوره، والأسباب القانونية التي يستند إليها الطعن، والطلبات التي يهدف الطاعن إلى تحقيقها. ويترتب على إغفال البيانات الجوهرية أو عدم توقيع العريضة من الشخص الذي أوجب القانون توقيعه عليها الحكم بعدم قبول الطعن أو بطلانه، بحسب الأحوال (٦٠.(كما يلتزم الطاعن بإرفاق المستندات المؤيدة لطعنه، وصورة من الحكم المطعون فيه، وسداد الرسوم القضائية المقررة قانوناً، ما لم يكن معفى منها بنص خاص. ويعد استكمال هذه المتطلبات من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على تخلفها اتخاذ المحكمة الإجراءات التي رسمها القانون، والتي قد تنتهي إلى رد الطعن إذا لم يتم تدارك النقص خلال المدة المحددة (٦١.(

الفرع الثالث إعلان الخصوم وأثره في قبول الطعن

يعد إعلان الخصوم من الضمانات الأساسية التي يقوم عليها نظام التقاضي، إذ لا يجوز الفصل في أي طعن قبل تمكين الخصوم من العلم به وإبداء دفوعهم وملاحظاتهم. ويستند هذا الشرط إلى مبدأ المواجهة بين الخصوم، الذي يعد من المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة، وقد حرصت التشريعات المقارنة على تنظيم قواعد الإعلان تنظيماً دقيقاً ضماناً لاحترام حقوق الدفاع (٦٢.(ويترتب على بطلان الإعلان أو عدم تحققه وفقاً للقانون بطلان الإجراءات اللاحقة إذا ترتب على ذلك الإخلال بحق الدفاع. أما إذا تحقق الغرض من الإعلان رغم وجود عيب شكلي لا يؤثر في علم الخصم بالطعن، فإن القضاء يتجه إلى عدم ترتيب البطلان، تطبيقاً لقاعدة عدم التمسك بالشكليات متى تحقق الغرض الذي قصده المشرع منها (٦٣.(وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر، وكذلك مجلس الدولة الفرنسي، أن احترام إجراءات الإعلان يمثل ضمانة جوهرية لصحة الخصومة، وأن الإخلال بها يؤدي إلى بطلان الحكم إذا ثبت تأثيره في حقوق الدفاع أو في سلامة الإجراءات القضائية، وهو الاتجاه ذاته الذي أخذ به القضاء الإداري العراقي في تطبيق القواعد العامة للمرافعات (٦٤.(

خاتمة المطلب الثاني

يتبين من خلال ما تقدم أن الشروط الشكلية والإجرائية للطعن في الأحكام الإدارية لا تمثل مجرد قواعد تنظيمية، وإنما تعد ضمانات أساسية لتحقيق العدالة الإجرائية، إذ تكفل احترام حقوق الدفاع، وتحقيق المواجهة بين الخصوم، وضمان استقرار الأحكام القضائية. كما أظهرت الدراسة المقارنة أن التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية تتفق في المبادئ العامة المنظمة لهذه الشروط، مع وجود اختلافات محدودة في بعض الجوانب الإجرائية التي فرضتها خصوصية كل نظام قانوني.

٥٤- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ١٣٤.

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١٩٤.-٥٥

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٢٩.-٥٦

آدم وهيب النداوي، شرح قانون المرافعات المدنية، ط٤، بغداد، ٢٠١٩، ص ٥٠٣.-٥٧

قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل؛ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢؛ ٥٨- Code de justice administrative.

أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام وطرق الطعن فيها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٢٧.-٥٩

٦٠- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في القضاء الإداري، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٧٣١.

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٥٨.-٦١

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٣٨.-٦٢.

(63) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 963.

(64) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 22e éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 468.

المطلب الثالث الجزاءات المترتبة على تخلف شروط قبول الطعن

إن اشتراط المشرع توافر الشروط الموضوعية والشكلية لقبول الطعن في الأحكام الإدارية لا يقتصر على مجرد التنظيم الإجرائي، وإنما يترتب على تخلف أي منها آثار قانونية مباشرة تؤثر في مصير الطعن. وقد حرصت التشريعات المقارنة على بيان الجزاءات المترتبة على مخالفة هذه الشروط، تحقيقاً للتوازن بين ضمان حق التقاضي والمحافظة على استقرار الأحكام القضائية. ولذلك فإن محكمة الطعن تبدأ – قبل بحث أسباب الطعن – بالتحقق من توافر جميع شروط قبوله، فإذا تبين لها تخلف أحدها وجب عليها القضاء بعدم قبول الطعن شكلاً، دون التعرض لموضوعه (٦٥.(ويستند هذا الاتجاه إلى أن شروط قبول الطعن تعد من النظام العام، ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها أو التنازل عنها، كما يجوز للمحكمة إثارتها من تلقاء نفسها ولو لم يتمسك بها الخصوم، لأن قبول طعن لا تتوافر فيه الشروط القانونية يؤدي إلى الإخلال باستقرار المراكز القانونية وبحسن سير العدالة (٦٦.(

الفرع الأول الحكم بعدم قبول الطعن شكلاً

يعد الحكم بعدم قبول الطعن شكلاً الجزاء الإجرائي الأهم الذي يترتب على تخلف أحد شروط قبول الطعن. ويقصد به امتناع المحكمة عن بحث الأسباب الموضوعية للطعن بسبب عدم استيفائه أحد الشروط التي يتطلبها القانون، كعدم توافر الصفة أو المصلحة، أو فوات ميعاد الطعن، أو عدم مراعاة الإجراءات الشكلية الجوهرية (٦٧.(ولا يعني الحكم بعدم قبول الطعن أن المحكمة قد أيدت الحكم المطعون فيه من حيث الموضوع، وإنما يعني أن الطعن لم يستوفِ المتطلبات القانونية اللازمة لتمكين المحكمة من نظره. ومن ثم فإن الحكم بعدم القبول يقتصر أثره على الخصومة المتعلقة بالطعن، ويبقى الحكم المطعون فيه قائماً ومنتجاً لجميع آثاره القانونية، ما لم يكن قابلاً لطريق آخر من طرق الطعن التي يجيزها القانون (٦٨.(وقد استقر القضاء الإداري المقارن على أن الحكم بعدم قبول الطعن يجب أن يكون مسبباً، بحيث تبين المحكمة الشرط الذي تخلف وأثره في قبول الطعن، لأن التسبيب يعد من الضمانات الأساسية لسلامة الأحكام القضائية ويمكن محكمة الطعن الأعلى – عند الاقتضاء – من مراقبة سلامة تطبيق القانون (٦٩.(

الفرع الثاني سقوط الحق في الطعن

يفرق الفقه والقضاء بين عدم قبول الطعن وسقوط الحق فيه، إذ يتحقق السقوط عندما ينقضي الميعاد الذي حدده القانون لمباشرة الطعن دون اتخاذ الإجراء القانوني اللازم، فيترتب على ذلك زوال الحق في استعمال طريق الطعن نهائياً، ولا يجوز إحياؤه إلا في الحالات الاستثنائية التي يقررها القانون، كحالات القوة القاهرة أو الأعذار القانونية التي تحول دون مباشرة الطعن في الميعاد (٧٠.(ويستند نظام السقوط إلى اعتبارات تتعلق بالأمن القانوني، إذ لا يجوز أن تبقى الأحكام القضائية مهددة بالطعن لمدة غير محددة، لأن ذلك يؤدي إلى زعزعة الثقة بالأحكام القضائية وتعطيل استقرار المراكز القانونية. ولهذا اعتبرت التشريعات المقارنة مواعيد الطعن من النظام العام، وأوجبت على المحكمة إثارة مسألة فوات الميعاد من تلقاء نفسها متى ثبت لها ذلك (٧١.(

الفرع الثالث البطلان الإجرائي وأثره في الطعن

قد يشوب إجراءات الطعن بطلان ناتج عن مخالفة القواعد التي رسمها القانون، كعدم توقيع عريضة الطعن ممن أوجب القانون توقيعها، أو عدم إعلان الخصوم إعلاناً صحيحاً، أو عدم مراعاة البيانات الجوهرية التي أوجبها القانون في صحيفة الطعن. ويختلف أثر هذا البطلان بحسب طبيعة الإجراء المخالف، فإذا كان العيب متعلقاً بإجراء جوهري ترتب عليه الإضرار بحقوق الدفاع أو التأثير في سلامة الخصومة، وجب الحكم ببطلان الطعن، أما إذا كان العيب شكلياً لا يؤثر في الغاية التي قصدها المشرع، فلا يترتب عليه البطلان، تطبيقاً لقاعدة "لا بطلان بغير ضرر" (٧٢.(وقد أخذ القضاء الإداري في العراق ومصر وفرنسا بهذا الاتجاه، فميز بين الإجراءات الجوهرية التي يترتب على مخالفتها البطلان، والإجراءات التنظيمية التي لا تؤثر مخالفتها في صحة الطعن متى تحقق الغرض الذي قصده المشرع منها. ويعد هذا الاتجاه تجسيداً لمبدأ الاقتصاد في الإجراءات القضائية، وتحقيقاً للتوازن بين احترام الشكل القانوني وعدم التضحية بالحقوق الموضوعية بسبب شكليات لا أثر لها في العدالة (٧٣.(

التحليل المقارن

يتبين من المقارنة بين التشريعات الثلاثة أن الجزاءات المترتبة على تخلف شروط الطعن تتشابه في جوهرها، إذ تتفق جميعها على الحكم بعدم قبول الطعن أو سقوط الحق فيه أو بطلانه بحسب طبيعة المخالفة. إلا أن القضاء الإداري الفرنسي يتسم بقدر أكبر من المرونة في معالجة بعض العيوب الإجرائية متى أمكن تصحيحها دون الإضرار بحقوق الخصوم، بينما يميل القضاء المصري إلى التشدد في احترام المواعيد والإجراءات باعتبارها من النظام العام. أما القضاء العراقي، فيجمع بين الاتجاهين، مع الاعتماد بصورة كبيرة على القواعد العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية عند غياب النص الخاص في قانون مجلس الدولة.

خاتمة المبحث الثاني

أظهر هذا المبحث أن شروط قبول الطعن في الأحكام الإدارية تمثل الأساس الذي تقوم عليه الخصومة أمام محكمة الطعن، وأن هذه الشروط ليست مجرد متطلبات شكلية، وإنما تمثل ضمانات قانونية تهدف إلى تحقيق العدالة الإجرائية، وصيانة حجية الأحكام، وحماية المراكز القانونية. كما كشفت الدراسة المقارنة عن تقارب واضح بين التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية في المبادئ العامة المنظمة لشروط الطعن، مع اختلافات محدودة في بعض الإجراءات والآثار القانونية، الأمر الذي يعكس وحدة الفلسفة القانونية التي يقوم عليها نظام الطعن في الأحكام الإدارية.

٦٥- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ١٤٩.

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٢٠٨.٦٦-

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٤٥.٦٧-

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٧١.٦٨-

أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام وطرق الطعن فيها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٤٤.٦٩-

آدم وهيب النداوي، شرح قانون المرافعات المدنية، ط٤، بغداد، ٢٠١٩، ص ٥٢١.٧٠-

(71) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 982.

٧٢- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في القضاء الإداري، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٧٥٢.

(73) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 22e éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 481.

المبحث الثالث أسباب الطعن في الأحكام الإدارية وآثاره القانونية دراسة مقارنة

تمهيد

تُعد أسباب الطعن في الأحكام الإدارية الإطار القانوني الذي يحدد نطاق رقابة محكمة الطعن على الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، إذ لا يكفي عدم اقتناع أحد الخصوم بالحكم حتى يكون الطعن مقبولاً، وإنما يتعين أن يستند إلى سبب أو أكثر من الأسباب التي حددها القانون أو استقر عليها الفقه والقضاء. ويهدف هذا التنظيم إلى تحقيق التوازن بين استقرار الأحكام القضائية وضمان سلامتها القانونية، بما يحول دون استعمال طرق الطعن على نحو يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الأحكام أو إطالة أمد الخصومة القضائية دون مبرر مشروع (٧٤.(وقد اتفقت التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية على أن وظيفة محكمة الطعن لا تتمثل في إعادة نظر النزاع من جديد، وإنما في مراقبة مدى التزام المحكمة التي أصدرت الحكم بتطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً، ومدى سلامة الإجراءات التي اتبعتها، وصحة الأسباب التي استندت إليها في قضائها. ومن ثم فإن محكمة الطعن تمارس رقابة قانونية على الحكم، لا رقابة موضوعية على النزاع، إلا في الحدود التي يجيزها القانون (٧٥.(ولأهمية هذا الموضوع، سيتم تناول أسباب الطعن وآثاره القانونية من خلال ثلاثة مطالب، يتناول الأول مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه أو تفسيره، والثاني البطلان الإجرائي والقصور في التسبيب، والثالث الآثار القانونية المترتبة على الحكم الصادر في الطعن.

المطلب الأول مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه أو تفسيره

تعد مخالفة القانون أكثر أسباب الطعن شيوعاً في الأحكام الإدارية، لأنها تمس جوهر الوظيفة القضائية المتمثلة في التطبيق الصحيح للقانون على الوقائع المعروضة أمام المحكمة. ويتحقق هذا السبب عندما تمتنع المحكمة عن تطبيق النص القانوني الواجب التطبيق، أو تطبق نصاً لا ينطبق على النزاع، أو تفسر النص تفسيراً يخالف إرادة المشرع أو المبادئ القانونية المستقرة (٧٦.(ويختلف الخطأ في تطبيق القانون عن الخطأ في تفسيره، فالأول يتحقق عندما تكون المحكمة قد حددت النص القانوني الصحيح، لكنها أخطأت في إنزاله على وقائع الدعوى، أما الثاني فيتحقق عندما تعطي المحكمة النص معنى غير مقصود من المشرع أو تستخلص منه حكماً لا يحتمله مدلوله اللغوي أو القانوني. وفي كلتا الحالتين يكون الحكم مشوباً

بعيب قانوني يبرر الطعن فيه أمام المحكمة المختصة (٧٧.(وقد استقر القضاء الإداري العراقي على أن المحكمة الإدارية العليا تراقب مدى سلامة تطبيق النصوص القانونية من قبل محاكم القضاء الإداري، وأنها تتدخل كلما ثبت لها أن الحكم المطعون فيه خالف القانون أو أخطأ في تفسيره أو تطبيقه، باعتبار أن ذلك يدخل في صميم وظيفتها في توحيد الاجتهاد القضائي وضمان احترام مبدأ المشروعية (٧٨.(أما المحكمة الإدارية العليا في مصر فقد أكدت في العديد من أحكامها أن مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله يمثل السبب الرئيس للطعن، لأن وظيفة المحكمة تتمثل في صيانة وحدة التفسير القانوني، وإزالة التناقض بين الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، بما يحقق استقرار المبادئ القانونية (٧٩.(وفي فرنسا، يمارس مجلس الدولة رقابته على الأحكام الإدارية من خلال التحقق من سلامة تطبيق القانون، ويقضي بإلغاء الحكم متى ثبت أنه قام على تفسير خاطئ للنصوص القانونية أو أغفل تطبيق قاعدة قانونية واجبة التطبيق، دون أن يعيد بحث الوقائع إلا في الحدود التي يقتضيها الفصل في المسألة القانونية المعروضة عليه (٨٠.(

٧٤- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ١٧١.

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٢٢٦.٧٥-

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٦٢.٧٦-

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٨٨.٧٧-

قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، والأحكام المنظمة لاختصاص المحكمة الإدارية العليا.٧٨-

قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وأحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.٧٩-

(80) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 1018.

المطلب الثاني البطلان الإجرائي والقصور في تسبيب الأحكام الإدارية

لا يقتصر حق الطعن في الأحكام الإدارية على الحالات التي تخطئ فيها المحكمة في تطبيق القانون أو تفسيره، وإنما يمتد كذلك إلى الأحكام التي يشوبها عيب في الإجراءات أو قصور في التسبيب، لأن سلامة الحكم القضائي لا تقاس بصحة النتيجة التي انتهى إليها فحسب، وإنما بسلامة الطريق الذي سلكته المحكمة للوصول إلى تلك النتيجة. ومن ثم فإن احترام الإجراءات الجوهرية، وبيان الأسباب التي بني عليها الحكم، يعدان من أهم الضمانات التي تكفل عدالة القضاء الإداري وتحقق الرقابة الفاعلة على الأحكام القضائية (٨١.(ويقصد بالبطلان الإجرائي مخالفة المحكمة للقواعد الإجرائية التي أوجب القانون مراعاتها أثناء نظر الدعوى أو إصدار الحكم، متى كانت هذه القواعد جوهرية ويترتب على مخالفتها الإضرار بحقوق الخصوم أو التأثير في سلامة الحكم. أما إذا كانت المخالفة تتعلق بإجراء تنظيمي لا يؤثر في حقوق الدفاع أو في النتيجة التي انتهى إليها الحكم، فلا يترتب عليها البطلان، تطبيقاً للقاعدة المستقرة فقهاً وقضاءً التي تقضي بأنه «لا بطلان بغير نص أو بغير ضرر» (٨٢.(ومن أبرز صور البطلان الإجرائي صدور الحكم من محكمة غير مختصة، أو تشكيل المحكمة على خلاف أحكام القانون، أو عدم مراعاة قواعد الاختصاص، أو حرمان أحد الخصوم من ممارسة حق الدفاع، أو عدم صحة إعلان الخصوم، أو مخالفة مبدأ المواجهة بين الخصوم، أو إغفال الإجراءات التي نص القانون على وجوب مراعاتها قبل إصدار الحكم. وتعد هذه المخالفات من العيوب الجوهرية التي تؤدي إلى إلغاء الحكم متى ثبت تأثيرها في سلامة القضاء أو في حقوق أطراف الخصومة (٨٣.(وقد استقر القضاء الإداري العراقي على أن احترام الإجراءات القضائية يعد جزءاً لا يتجزأ من مبدأ المشروعية، وأن الإخلال بالإجراءات الجوهرية يترتب عليه نقض الحكم إذا ثبت أن هذه المخالفة قد أثرت في النتيجة التي انتهى إليها أو ترتب عليها الإضرار بحقوق الدفاع. كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن حق الدفاع يعد من الضمانات الدستورية التي لا يجوز الانتقاص منها، وأن أي حكم يصدر دون تمكين الخصوم من إبداء دفوعهم أو تقديم مستنداتهم يكون معيباً بما يوجب إلغاءه (٨٤.(أما مجلس الدولة الفرنسي فقد عدَّ احترام الإجراءات القضائية من المبادئ العامة للقانون، وقضى في العديد من أحكامه بأن مخالفة الإجراءات الجوهرية، ولاسيما المتعلقة بحقوق الدفاع وحياد المحكمة واستقلالها، تشكل سبباً كافياً لإلغاء الحكم المطعون فيه، متى كان من شأنها التأثير في سلامة القضاء أو الإخلال بحقوق الخصوم (٨٥.(ولا تقل أهمية التسبيب عن أهمية الإجراءات، إذ يمثل التسبيب الركيزة الأساسية التي يقوم عليها الحكم القضائي، لأنه يكشف عن الأساس القانوني والواقعي الذي استندت إليه المحكمة في تكوين قناعتها، ويمكن محكمة الطعن من مراقبة مدى سلامة تطبيق القانون وصحة الاستدلال القضائي. ومن ثم فإن خلو الحكم من الأسباب، أو قيامه على أسباب متناقضة أو غير كافية، أو إغفال الرد على دفوع جوهرية من شأنها تغيير وجه الحكم، يعد قصوراً في التسبيب يبرر الطعن فيه (٨٦.(ويجب أن تكون أسباب الحكم مترابطة منطقياً مع النتيجة التي انتهى إليها، وأن

تتضمن الرد على الدفوع الجوهرية التي أثارها الخصوم، لأن التسبيب ليس مجرد إجراء شكلي، وإنما يمثل ضمانة أساسية لتحقيق العدالة القضائية، وإقناع الخصوم بعدالة الحكم، وتمكين محكمة الطعن من بسط رقابتها على مدى سلامة القضاء (٨٧.(

التحليل المقارن

تكشف الدراسة المقارنة عن اتفاق التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية على أن البطلان الإجرائي والقصور في التسبيب يعدان من الأسباب الجوهرية للطعن في الأحكام الإدارية، إلا أن القضاء الفرنسي يميل إلى التوسع في حماية الضمانات الإجرائية باعتبارها جزءاً من المبادئ العامة للقانون، بينما يركز القضاء المصري على حماية حق الدفاع وضمانات المحاكمة العادلة، في حين يعتمد القضاء العراقي على النصوص الخاصة الواردة في قانون مجلس الدولة، مع الرجوع إلى القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية عند عدم وجود نص خاص.

٨١- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ١٨٨.

أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام وطرق الطعن فيها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٣٥٦.٨٢-

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٨١.٨٣-

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٢٤٧.٨٤-

(85) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 1053.

(86)ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٢٠٦.

(87) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 22e éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 497.

المطلب الثالث الآثار القانونية للطعن في الأحكام الإدارية

لا يقف أثر الطعن في الأحكام الإدارية عند مجرد تمكين الخصوم من مراجعة الأحكام القضائية، وإنما يمتد إلى ترتيب آثار قانونية تمس الحكم المطعون فيه والخصوم والنظام القضائي بأكمله. ولذلك حرصت التشريعات المقارنة على تحديد نطاق سلطة محكمة الطعن والآثار التي تترتب على الحكم الصادر عنها، تحقيقاً للتوازن بين حماية الحقوق الفردية وضمان استقرار الأحكام القضائية، بما ينسجم مع مقتضيات الأمن القانوني ومبدأ المشروعية (٨٨.(وتختلف هذه الآثار بحسب النتيجة التي تنتهي إليها محكمة الطعن، فقد تقضي برفض الطعن وتأييد الحكم المطعون فيه، أو تقضي بقبوله ونقض الحكم أو إلغائه كلياً أو جزئياً، أو تعيد الدعوى إلى المحكمة التي أصدرت الحكم لإعادة نظرها وفقاً للمبادئ القانونية التي تضمنها حكم محكمة الطعن، وذلك بحسب طبيعة العيب الذي شاب الحكم المطعون فيه وحدود اختصاص المحكمة (٨٩.(

الفرع الأول أثر الطعن في تنفيذ الحكم المطعون فيه

الأصل في الأحكام القضائية أنها تكون واجبة التنفيذ بمجرد اكتسابها الدرجة التي حددها القانون، ولا يترتب على مجرد تقديم الطعن وقف تنفيذ الحكم، إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، أو إذا قررت المحكمة المختصة وقف التنفيذ لتوافر شروطه القانونية. ويستند هذا الأصل إلى ضرورة المحافظة على استقرار المراكز القانونية ومنع تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية بمجرد تقديم الطعون، لما قد يترتب على ذلك من إهدار لمبدأ حجية الأحكام القضائية (٩٠.(ومع ذلك، فقد أجازت التشريعات المقارنة وقف تنفيذ الحكم استثناءً إذا كان تنفيذ الحكم قبل الفصل في الطعن قد يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها، أو إذا تبين للمحكمة أن أسباب الطعن تقوم على أسس قانونية جدية يرجح معها إلغاء الحكم المطعون فيه. ويهدف هذا الاستثناء إلى تحقيق التوازن بين مصلحة المحكوم له في تنفيذ الحكم، ومصلحة الطاعن في تجنب أضرار قد يستحيل إصلاحها مستقبلاً (٩١.(وفي العراق، تخضع مسألة وقف تنفيذ الأحكام الإدارية للقواعد التي رسمها قانون مجلس الدولة والقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية، بينما نظمها المشرع المصري في إطار قانون مجلس الدولة، أما في فرنسا فقد منح قانون العدالة الإدارية للقضاء الإداري سلطة تقرير وقف التنفيذ وفقاً لضوابط دقيقة تحقق التوازن بين اعتبارات المشروعية والاستقرار القانوني (٩٢.(

الفرع الثاني سلطة محكمة الطعن في الفصل في الطعن

تمارس محكمة الطعن رقابتها على الحكم المطعون فيه في حدود الأسباب التي يثيرها الطاعن، ما لم يتعلق الأمر بالنظام العام، إذ يجوز للمحكمة في هذه الحالة أن تثيره من تلقاء نفسها. فإذا تبين لها سلامة الحكم من جميع العيوب القانونية، قضت برفض الطعن وتأييد الحكم المطعون فيه، أما إذا ثبت لها وجود مخالفة للقانون أو بطلان في الإجراءات أو قصور في التسبيب أو أي سبب آخر من أسباب الطعن، فإنها تقضي بإلغاء الحكم أو نقضه بحسب الأحوال (٩٣.(ويلاحظ أن سلطة محكمة الطعن تختلف من نظام قانوني إلى آخر، فمجلس الدولة الفرنسي يتمتع في بعض الحالات

بسلطة الفصل في موضوع النزاع بعد إلغاء الحكم إذا كانت الدعوى صالحة للحكم فيها، تحقيقاً لسرعة الفصل في المنازعات. أما في العراق ومصر، فإن الأصل هو إعادة الدعوى إلى المحكمة المختصة إذا كان الفصل في الموضوع يقتضي تحقيقاً جديداً أو بحثاً في الوقائع لم يسبق إجراؤه، مع التزام المحكمة المحال إليها الدعوى بالمبادئ القانونية التي قررتها محكمة الطعن (٩٤.(

الفرع الثالث أثر الطعن في توحيد الاجتهاد القضائي وتعزيز المشروعية

لا يقتصر أثر الطعن على تصحيح الأخطاء القانونية في الأحكام القضائية، بل يمتد إلى توحيد الاجتهاد القضائي، إذ إن الأحكام الصادرة عن محاكم الطعن ترسم المبادئ القانونية التي تلتزم بها المحاكم الأدنى درجة عند نظر المنازعات المماثلة. ويؤدي ذلك إلى استقرار تفسير النصوص القانونية، وتحقيق المساواة بين المتقاضين، وتعزيز الأمن القانوني (٩٥.(كما يسهم الطعن في ترسيخ مبدأ المشروعية، لأن الرقابة التي تمارسها محكمة الطعن على الأحكام القضائية تكفل التطبيق الصحيح للقانون، وتمنع استقرار الأحكام المخالفة له، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على أداء الإدارة العامة، ويعزز ثقة الأفراد بالقضاء الإداري باعتباره الضامن الأخير لحماية الحقوق والحريات (٩٦.(وقد أظهرت التجربة الفرنسية أن العديد من المبادئ الأساسية في القانون الإداري نشأت من خلال الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة، ثم انتقلت إلى التشريعات المقارنة، ومنها القضاء الإداري المصري والعراقي، وهو ما يؤكد أن محاكم الطعن لا تؤدي وظيفة قضائية فحسب، وإنما تؤدي أيضاً وظيفة إنشائية في تطوير قواعد القانون الإداري وإثراء الفقه القضائي (٩٧.(

خاتمة المبحث الثالث

يتضح مما تقدم أن أسباب الطعن في الأحكام الإدارية وآثاره القانونية تمثل الإطار الذي يضمن سلامة الرقابة القضائية على الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، ويحقق التوازن بين حماية الحقوق الفردية واستقرار الأحكام القضائية. وقد كشفت الدراسة المقارنة أن التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية تتفق في المبادئ الأساسية التي تحكم أسباب الطعن وآثاره، مع اختلافها في بعض التفاصيل المتعلقة بسلطات محكمة الطعن وآثار الحكم الصادر عنها. ويؤكد ذلك أن الطعن في الأحكام الإدارية يمثل أحد أهم الوسائل القانونية لترسيخ مبدأ المشروعية وتطوير القضاء الإداري وتحقيق الأمن القانوني.

٨٨- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٨، ص ٢١٤.

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٨٩.٢٦٩-

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٩٠.١٩٦-

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٩١.٢٢٣-

قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل؛ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢؛ ٩٢- Code de justice administrative.

أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام وطرق الطعن فيها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٩٣.٣٨٢-

(94) René Chapus, Droit du contentieux administratif, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2008, p. 1087.

(95) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 22e éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 514.

٩٦- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في القضاء الإداري، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٧٨١.

(97) Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 642.

الخاتمة

توصلت هذه الدراسة، من خلال تحليل النظام القانوني للطعن في الأحكام الإدارية في ضوء التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية، إلى أن الطعن يمثل إحدى أهم الضمانات القضائية التي تكفل التطبيق السليم للقانون، وتصحيح الأخطاء التي قد تشوب الأحكام القضائية، بما يحقق التوازن بين استقرار المراكز القانونية وضمان العدالة. وقد كشفت الدراسة أن المشرع لم ينظم طرق الطعن بوصفها حقاً مطلقاً، وإنما أحاطها بجملة من الشروط الموضوعية والإجرائية التي تهدف إلى حماية حجية الأحكام ومنع التعسف في استعمال حق التقاضي، وفي الوقت ذاته كفل للمتقاضين وسيلة قانونية فعالة لمراجعة الأحكام التي يشوبها خطأ قانوني أو إجرائي.

كما بينت الدراسة أن التشريعات المقارنة، على الرغم من اختلافها في بعض الجوانب التنظيمية، تتفق في المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الطعن، وفي مقدمتها مبدأ المشروعية، وضمان حق الدفاع، واحترام الإجراءات القضائية، وتوحيد الاجتهاد القضائي. ويظهر ذلك بوضوح في التجربة

الفرنسية التي شكلت الأساس التاريخي للقضاء الإداري الحديث، ثم في التجربة المصرية التي طورت العديد من مبادئ مجلس الدولة الفرنسي، وأخيراً في التشريع العراقي الذي خطا خطوات مهمة في تنظيم القضاء الإداري، وإن كان لا يزال بحاجة إلى تطوير بعض الأحكام الإجرائية بما ينسجم مع الاتجاهات المقارنة الحديثة (٩٨.(وأثبتت الدراسة أن الدور الذي تؤديه محاكم الطعن لا يقتصر على الفصل في المنازعات المعروضة عليها، وإنما يمتد إلى إرساء المبادئ القانونية وتوحيد تفسير النصوص التشريعية، الأمر الذي يسهم في تحقيق الأمن القانوني واستقرار المعاملات الإدارية وتعزيز ثقة الأفراد بالقضاء الإداري. ومن ثم فإن تطوير نظام الطعن في الأحكام الإدارية لا يمثل مصلحة للمتقاضين وحدهم، وإنما يعد ضرورة لتطوير المنظومة القانونية والإدارية بأكملها.

النتائج

في ضوء ما تقدم، توصلت الدراسة إلى النتائج الآتية:

١- يعد الطعن في الأحكام الإدارية ضمانة دستورية وقانونية أساسية لحماية مبدأ المشروعية وضمان التطبيق الصحيح للقانون.

٢- إن شروط قبول الطعن تمثل ضوابط قانونية تهدف إلى تحقيق التوازن بين حق التقاضي واستقرار الأحكام القضائية، ولا تعد قيوداً على هذا الحق.

٣- تشكل مخالفة القانون، والخطأ في تطبيقه أو تفسيره، والبطلان الإجرائي، والقصور في التسبيب، أهم الأسباب التي تجيز الطعن في الأحكام الإدارية.

٤- يؤدي القضاء الإداري دوراً محورياً في تطوير قواعد القانون الإداري من خلال المبادئ التي ترسيها محاكم الطعن، ولا سيما المحكمة الإدارية العليا ومجلس الدولة.

٥- أظهرت الدراسة أن التشريع العراقي تأثر بصورة واضحة بالنظامين المصري والفرنسي، إلا أنه ما زال بحاجة إلى تطوير بعض الأحكام المتعلقة بإجراءات الطعن وتوحيد المبادئ القضائية.

٦- يمثل توحيد الاجتهاد القضائي أحد أهم الآثار التي يحققها نظام الطعن، لما له من دور في تحقيق المساواة أمام القضاء وتعزيز الأمن القانوني.

٧- يسهم التسبيب السليم للأحكام القضائية واحترام الإجراءات الجوهرية في الحد من الطعون، ويؤدي إلى رفع جودة الأحكام القضائية.

التوصيات

استناداً إلى النتائج التي انتهت إليها الدراسة، توصي بما يأتي:

١- إعادة النظر في بعض أحكام قانون مجلس الدولة العراقي بما يؤدي إلى تنظيم أكثر دقة لطرق الطعن وإجراءاته.

٢- إصدار تعليمات أو قواعد إجرائية موحدة تنظم إجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بما يحقق السرعة والوضوح في الفصل في المنازعات.

٣- العمل على نشر المبادئ القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بصورة دورية، بما يسهم في توحيد الاجتهاد القضائي وتعزيز الأمن القانوني.

٤- الاستفادة من التجربة الفرنسية في مجال استقلال الإجراءات القضائية الإدارية، وعدم الإحالة إلى القواعد العامة إلا عند الضرورة.

٥- تطوير برامج التدريب القضائي للقضاة وأعضاء الادعاء العام والمحامين في مجال القضاء الإداري وطرق الطعن فيه.

٦- تعزيز التحول الرقمي في إجراءات التقاضي الإداري، ولاسيما في تسجيل الطعون وتبادل اللوائح القضائية والإعلانات الإلكترونية.

٧- تشجيع الدراسات المقارنة في مجال القضاء الإداري، لما لها من أثر في تطوير التشريعات الوطنية والاستفادة من التجارب الدولية.

محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٣٠١.٩٨-