مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة
دراسة مقارنة بين أحكام القضاء المصري والسعودي

الدكتور/ شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة*

الملخص:

يتناول هذا البحث مسئولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، وذلك بتعويض الأفراد عن الأضرار التي تسببها هذه القرارات، ويتعين لتقرير تلك المسئولية ضرورة توافر أركان المسئولية التقصيرية من خطأ وضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، ويتمثل ركن الخطأ في كون القرار معيباً بعيب من عيوب عدم المشروعية، وليست كل العيوب تؤدي إلى مسئولية الإدارة، ومما لاشك فيه أن الإدارة تسأل عن الأخطاء المصلحية دون الشخصية، ويوضح البحث معيار التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي، كما يشترط أن يكون الضرر مباشراً ومحققاً سواء كان ضرراً مادياً أو أدبياً، أما الأضرار الاحتمالية فلا تعويض عنها. والأصل أن يكون التعويض نقدياً لكن في مجال المسئولية الإدارية يمكن أن يكون عينياً، وللقاضي أن يُحمِّل المضرور جزءًا من التعويض إذا كان قد اشترك في إحداث الضرر انطلاقًا من قاعدة المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة.

ولا مانع من تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارة حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة بالتعويض ضدها، وهذا لا يعد من قبيل توجيه أوامر إلى الإدارة، فهذا في الدول التي تأخذ بالفصل المطلق بين السلطات.

الكلمات المفتاحية: قرار إداري – خطأ شخصي – خطأ مرفقي – علاقة السببية – غرامة تهديدية.

---

* أستاذ القانون العام المساعد بكلية الشريعة والقانون بدمنهور – جامعة الأزهر.

The Responsibility of the Administration for its Illegal Administrative Decisions A Comparative Study between the Egyptian and Saudi Courts

Abstract:

This research deals with the responsibility of the administration for its illegal administrative decisions by compensating individuals for the damages caused by these decisions, and it is necessary to determine the responsibility of the necessity of the elements of tort liability and the damage and causal relationship between error and damage. The fault is that the decision is flawed the research clarifies the criterion of distinction between personal and attachment error. It also requires that the damage be direct and realized whether it is material or moral damage. The compensation must be in cash, but in the area of administrative liability, it may be in kind, and the judge may bear the injured part of the compensation if he participated in causing the damage from the basis of equality of citizens in front of public burdens.

There is no objection to the application of a threatening fine to the administration if it fails to implement the sentences issued against it, and this is not a matter of directing orders to the administration, in countries that take the absolute separation of powers.

Keywords: Administrative Decision - Personal Error - Annex Error - Causation Relationship - Threatening Mulct**.**

مقدمة

من المبادئ المقررة في الدولة الحديثة مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها التي تلحق ضررًا بالأفراد كأثر من آثار خضوع الدولة للقانون وإعلائها لمبدأ المشروعية[١]، مما يستتبع تعويض الأفراد عن الأضرار التي تلحقهم نتيجة مباشرة الدولة لأنشطتها المختلفة، طبقًا لقواعد المسؤولية التقصيرية.

أهمية البحث:

لا شك أن القرارات الإدارية[٢]، تعتبر من أهم صور النشاط الإداري في الدولة، وأكثرها انتشارًا، حيث تتمتع الإدارة عند إصدارها لهذه القرارات بامتيازات السلطة العامة، ومن ذلك حق تنفيذها لقراراتها تجاه الأفراد ولو بالقوة الجبرية.

إلا أنه قد يترتب على القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة مساسًا بحقوق وحريات الإفراد دون مبرر قانوني، الأمر الذي يصم هذه القرارات بعدم المشروعية، ويتيح للأفراد حق طلب التعويض عن هذه القرارات إذا كانت قد أصابتهم بأضرار مادية أو معنوية، ويستوي في ذلك أن ترفع دعوى التعويض بصفة مستقلة أو أن ترفع بصفة تبعية، أي ترفع دعوى إلغاء القرار والتعويض عنه في صحيفة واحدة، وهذا ما يُعرف بدعوى القضاء الكامل.

إشكالية البحث:

يتعين لتقرير مسؤولية الإدارة عن تعويض المضرور عن قراراتها الإدارية غير المشروعة توافر أركان المسؤولية التقصيرية الثلاثة المعروفة، ويمثل عدم

---

[١] يعني مبدأ المشروعية احترام أحكام القانون من قبل الحاكم والمحكوم، فكما يجب على الأفراد أن يخضعوا لأحكام القانون، كذلك يجب على الدولة أن تكون جميع تصرفاتها متفقة مع أحكام القانون. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١٩٨٥م، ص٩، وأيضًا أ. د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط ١٩٨٥م، ص١٦.

[٢] يعرف مجلس الدولة القرار الإداري بأنه: (إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا ابتغاء مصلحة عامة). انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٤١٣ لسنة ٣٣ ق. عليا، جلسة ١٩٨٨/١١/٢٦م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، نشر نقابة المحامين، السنة ٣٤ ق، الجزء الأول من أول أكتوبر ١٩٨٨م إلى آخر فبراير ١٩٨٩م، مبدأ رقم ٢٧، ص١٨٩.

مشروعية القرار بأن يكون معيبًا بعيب من العيوب التي تعتور القرار عنصر الخطأ، إلا أن هذه العيوب لا تؤدي كلها حتمًا إلى قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض[٣].

أسئلة البحث:

يجيب البحث عن العيب الذي يترتب عليه تحمل الإدارة بالتعويض؟ وعن شروط الضرر الموجب للتعويض، وهل يشمل الأضرار المادية والأدبية أم لا؟ كما يجيب عن طبيعة التعويض في المسئولية الإدارية وكيفية تقديره؟ وعن مدي إمكانية توجيه القاضي أوامر إلى الإدارة حال تعنتها في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بالتعويض؟

أهداف البحث:

بيان القواعد التي تحكم مسئولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، والتي يسترشد القاضي الإداري في صددها بالقواعد المدنية، نظرًا لأن الروابط العقدية المدنية لا تتعارض مع الروابط الإدارية، مع مراعاة ما تقتضيه الروابط الإدارية من مسوغات الصالح العام المتعلقة بالمرفق، وما اعتور القرار الإداري من حسن نية أو سوء نية، وذلك عند تقدير قيمة التعويض.

خطة البحث:

سوف أقسم موضوع هذا البحث إلى ثلاثة مباحث وخاتمة.

المبحث الأول: مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية دون الشخصية.

المطلب الأول: موقف الفقه والقضاء الإداري من التمييز بين الأخطاء المرفقية والشخصية

المطلب الثاني: شروط قبول دعوى التعويض.

المبحث الثاني: أركان مسؤولية الإدارة التقصيرية عن القرارات الإدارية غير المشروعة.

المطلب الأول: ركن الخطأ.

المطلب الثاني: ركن الضرر.

المطلب الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

المبحث الثالث: التعويض كجزاء مترتب على مسؤولية الإدارة.

---

[٣] انظر في ذلك: د. عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢٠٠٤م، ص١٣٢.

المطلب الأول: طبيعة التعويض في المسؤولية الإدارية.
المطلب الثاني: تقدير التعويض في المسؤولية الإدارية
خاتمة وفيها أهم نتائج البحث
هذا وأسأل الله أن يوفقني في إنجاز هذا البحث، وأن يجبر تقصيري، وأن يلهمني الصواب في القول والعمل، وأن يجعل عملي خالصًا لوجهه الكريم.

المبحث الأول
مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية دون الشخصية

لكي تترتب مسؤولية الإدارة عن الأضرار المترتبة على القرار الإداري يتعين التمييز بين الأخطاء المرفقية والشخصية، كما أنه يجب توافر شروط قبول الدعوى، من رفعها في الميعاد المقرر قانونًا، وتوافر شرط المصلحة، والتظلم الوجوبي في بعض القرارات، واللجوء إلى لجنة فضّ المنازعات.

وسأتناول ذلك في مطلبين على الوجه الآتي:
المطلب الأول: موقف الفقه والقضاء الإداري من التمييز بين الأخطاء المرفقية "الوظيفية" والأخطاء الشخصية.
المطلب الثاني: شروط قبول دعوى التعويض.

المطلب الأول
موقف الفقه والقضاء الإداري من التمييز بين الأخطاء المرفقية والشخصية

إذا كانت جهة الإدارة من الأشخاص المعنوية العامة التي لا يمكن نسبة الخطأ نظريًا إليها، فإنها تقوم بمباشرة أنشطتها المتعددة عن طريق موظفين خاضعين لها.

وعندما يرتكب هؤلاء الموظفون أخطاءً يترتب عليها أضرارًا للغير فإن الإدارة وفقًا لقواعد مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه تتحمل عبء التعويض عن هذه الأضرار، وترجع أهمية التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي إلى أن المضرور من مصلحته دائمًا رفع الدعوى ضد جهة الإدارة كمرفق عام، لأنها تكون دائمًا موسرة، وبالتالي يحصل المضرور على التعويض المحكوم له به غالبًا بسهولة نسبية، بعكس الموظف الذي يمكن ألا يكون كذلك، ومن مصلحة الدولة أن تتقرر مسؤولية

الموظف الشخصية عن تعويض الأضرار، حتى لا تتحمل خزانة الدولة أعباءً إضافية في حالة الخطأ المرفقي[٤].

من أجل ذلك، كان من الضروري التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي لوضع معيار لمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ.

وسوف أذكر معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي في الفقه، ثم القضاء الإداري.

أولاً– موقف الفقه:

ذكر الفقهاء المعايير التالية للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي[٥].

المعيار الأول: معيار الخطأ العمدي (النزوات الشخصية).

ويعد هذا المعيار من أقدم المعايير التي قال بها الفقه في هذا الصدد، وقد قال بهذا المعيار الفقيه (لافيرير).

ويقوم هذا المعيار على البحث في مسلك الموظف وأهدافه، فإذا اتصف العمل الصادر عن الموظف بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره اعتبر الخطأ هنا شخصيًا، ويتحمل الموظف وحده العبء النهائي للتعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد.

ويعتبر الخطأ مرفقيًا إذا كان العمل غير مطبوع بطابع شخصي صادر من موظف عرضة للخطأ والصواب، وبذلك يعد هذا المعيار معيارًا شخصيًا يقوم على سوء نية الموظف من عدمه، فإذا كان العمل مقرونًا بسوء نية كان الخطأ شخصيًا، وإذا لم يقترن بسوء النية كان الخطأ مرفقيًا[٦].

---

[٤] د. عبدالله حنفي، قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة. ط ٢٠٠٠م، ص٢٤٠.

[٥] الخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الموظف، وتكون المسؤولية عليه شخصيًا، فيتحمل عبء التعويض عما أصاب الغير من ضرر، أما الخطأ المرفقي الوظيفي فهو الذي يُنسب فيه الإهمال أو التقصير إلى المرفق العام ذاته، وتقع المسؤولية على عاتق الإدارة وحدها، فهي التي تقوم بدفع التعويض إلى من أصابه ضرر. انظر: د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٢٣٨–٢٣٩.

[٦] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٥٠، أيضًا: د. رمزي الشاعر، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٩٩٠م، ص٢٨٦ و ٢٨٧.

المعيار الثاني: معيار جسامة الخطأ.

وقد قال بهذا المعيار الفقيه (جيز)، ومضمون هذا المعيار أن الخطأ يكون شخصيًا إذا بلغ حدًّا من الجسامة بحيث لا يتصور اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في قيامه بعمله اليومي، أو إذا وصل الخطأ إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات.

ويجد الخطأ الشخصي مصدره عندما يقع الموظف في خطأ جسيم في تفسيره للوقائع التي تبرر قيامه بالتصرف، أو في فهمه لنصوص القانون التي تعطيه الحق في التصرف إلى حدٍّ يوصف بأنه لم يتجاوز حدود سلطاته فقط، بل وصل إلى حد التعسف فيها، كأن يأمر عمدًا بهدم مبنى دون سند من القانون، كما يجد الخطأ الشخصي مصدره أيضًا عندما يصل الموظف بتصرفه إلى حد ارتكاب جريمة توقعه تحت طائلة قانون العقوبات.

وقد استندت بعض أحكام القضاء على جسامة الخطأ لاعتباره شخصيًا، ومن هذه الأحكام، خطأ الطبيب الذي يؤدي إلى وفاة المريض، والإهمال في حياة شخص مهدد بالاغتيال[٧].

المعيار الثالث: معيار العمل المنفصل عن الوظيفة.

وقد قال بهذا المعيار العميد "هوريو" Hauriou، ومضمون هذا المعيار، أن الخطأ يكون شخصيًا إذا أمكن فصله عن الوظيفة، بينما يكون مرفقيًا إذا كان يدخل ضمن أعمال الوظيفة، ولا ينفصل عنها، بغض النظر عن جسامة الفعل أو بساطته.

ويعتبر الفصل بين الخطأ والوظيفة ماديًا إذا تصرف الموظف تصرفًا ضارًا لا علاقة له بواجبات وظيفته، مثل قيام أحد العمداء برفع اسم أحد الأفراد من كشوف الناخبين لإفلاسه (وهو ما يدخل في واجباته الوظيفية) ثم قيامه بعد ذلك بالإعلان في الشوارع أنه تم رفع اسمه من كشوف الناخبين للإفلاس، فهذا التصرف الأخير ينطوي على تشهير، ولا علاقة له بالوظيفة إطلاقًا.

وقد يكون الفصل معنويًا إذا كان التصرف الصادر من الموظف يدخل ضمن واجبات وظيفته، لكن الموظف استهدف أغراضًا أخرى غير الأغراض التي تهدف

---

[٧] راجع في هذا المعيار كلٌ من: د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١٩٨٦م، ص١٢٨، وأيضًا: د. سامي حامد سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى ١٩٨٨م، ص١٤٩.

الوظيفة إلى تحقيقها، مثل الأمر الصادر من أحد العمد بقرع الأجراس لوفاة شخص مدني، مع أن قرع الأجراس لا يكن إلا للإعلان عن الوفاة الدينية فقط[٨].

المعيار الرابع: معيار الغاية.

ويُنسب هذا المعيار إلى العميد (دوجي)، وهو معيار يقوم على الغاية التي يبتغيها الموظف من تصرفه الخاطئ، فإذا كان الموظف قد تصرف لتحقيق أهداف العمل الوظيفي (الصالح العام) فإن الخطأ يعد مرفقيًا حتى ولو كان مشوبًا بالجسامة، أما إذا قصد الموظف تحقيق أغراض شخصية لا علاقة لها بالوظيفة، ولا تتطابق مع أهداف المرافق الإدارية، فإن الخطأ يُعد في هذه الحالة خطأ شخصيًا[٩].

المعيار الخامس: معيار الالتزام الذي أُخِلَّ به.

ويُنسب هذا المعيار إلى (دوك راس) وهو معيار يقوم على طبيعة الالتزام الذي أخل به الموظف، فإذا كان الالتزام من الالتزامات العامة التي تقع أعباؤها على جميع الموظفين، كان الإخلال به يعتبر خطأً شخصيًا، أما إذا كان الالتزام من الالتزامات التي ترتبط أساسًا بالعمل الوظيفي فإن الإخلال به يعتبر مرفقيًا[١٠].

هذه هي المعايير التي ذكرها الفقهاء بغرض الوصول إلى معيار يُميز بين الخطأ الشخصي والمرفقي، وكل معيار منها يغطي جانبًا من جوانب الخطأ الشخصي أو المرفقي، ولا يُمكن أن يقوم بذاته معيارًا جامعًا مانعًا، وإنما يمكن القول بها جميعها، مما جعل البعض يُقرر، وبحق، أنها: "ماهي إلا توجيهات أو إيضاحات لحالات الخطأ الشخصي تصدق في بعض الأحيان، ولا تصدق في بعضها الآخر"[١١].

ثانيًا- موقف القضاء الإداري من التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي:

تبنى مجلس الدولة المصري فكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي، والتي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، وقد استهدى القضاء بالمعايير الفقهية السابقة

---

[٨] راجع هذا المعيار لدى كل من: د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص١٢٦، وأيضًا: د. محمد عبد الواحد الجميلي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٩٩٥-١٩٩٦م، ص٣١٩.

[٩] د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٢٤٨-٢٤٩.

[١٠] د. رمزي الشاعر، قضاء التعويض، مرجع سابق، ط ٢٠٠٠م، ص٢٩٣.

[١١] انظر في نقد هذه المعايير تفصيلاً: د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص ١٢٨ وما بعدها.

في بعض أحكامه، ولكنه لم يتقيد بمعيار محدد في أحكامه، بل بفحص كل حالة على حدة دون أن يُعلن تبنيه لأي من المعايير سالفة الذكر، وسيتضح ذلك من خلال استعراض موقف مجلس الدولة المصري، وموقف ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية على النحو التالي:

أ- موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية:

ذهبت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها إلى أن: "فيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف من القرار الإداري الذي أصدره إلى تحقيق الصالح العام أو كان قد تصرف لتحقيق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها، والتي تدخل في وظيفتها الإدارية، فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة، بحيث لا يمكن فصله عنها، ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام، ويكون خطأ الموظف في هذه الحالة خطأً مصلحياً – إذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً دون اشتراط أن يصل ذلك إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأً شخصياً يسأل عنه الموظف في ماله الخاص ..... "[١٢].

وفي حكم آخر لها قررت أن: "....الخطأ الشخصي الذي يُسأل عنه الموظف في ماله الخاص هو ذلك الخطأ الذي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره، أو إذا تبين أن العامل لم يعمل للصالح العام، أو كان يعمل مدفوعًا بعوامل شخصية بقصد النكاية أو الإضرار أو تحقيق منفعة ذاتية"[١٣].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم أحدث لها بأن: ".....يعتبر الخطأ شخصياً إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي ينم عن الإنسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره، وعن قصد النكاية والإضرار أو تغيي المنفعة

---

[١٢] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٦٣٨ لسنة ٢٩ ق. عليا، جلسة ٢٦ / ١٢ / ١٩٧٨م، البوابة القانونية لمبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية لا دس ٢٠١٠م، قاعدة رقم ٧٤، العدد ٣٣.

[١٣] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١١٤٥ لسنة ٤٦ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٣/٥/٣١م، مجموعة القوانين والمبادئ القانونية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٤م، المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، طبعة ٢٠٠٥م، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، ج٣، ص٢٥٤.

الشخصية للموظف، أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي، وينم عن موظف عرضة للخطأ والصواب، فإن الخطأ في هذه الحالة يكون خطأً شخصياً، فيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف من القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة، أو كان قد تصرف لتحقيق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها فإن خطأه يندمج في أعمال وظيفته فلا يمكن فصله عنها ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلي المرفق العام ،أما إذا كان الموظف لم يعمل للمصلحة العامة ،أو كان يعمل مدفوعا بعوامل شخصية، أو كان خطؤه جسيماً، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأً شخصياً –يشترط لثبوت مسئولية العامل المدنية في ماله الخاص أن يكون ما ارتكبه من خطأ هو الذي أدى مباشرة إلى الضرر، وأن يكون الضرر محدداً بما لا يدع مجالاً للاحتمال فيه –أثر ذلك: يسأل الموظف في ماله الخاص عن خطئه الشخصي دون الخطأ المرفقي....."[١٤].

ويتضح مما تقدم أن أحكام المحكمة الإدارية العليا تدور بين معياري جسامة الخطأ، والخطأ العمدي.

ب- موقف ديوان المظالم السعودي:

يقوم ديوان المظالم بفحص حالات المسؤولية على أساس الخطأ الشخصي أو الخطأ المرفقي في الفقه والقضاء المقارن، مستهديًا في ذلك بأحكام الشريعة الإسلامية، والتي تعتبر المرجع لكل أنظمة الدولة.

فقد جاء في حكم لديوان المظالم أن: "تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧١٥١ وتاريخ ١٤٠٠/٧/٢١هـ، يقضي بعدم جواز تخصيص أرض مملوكة للغرض من استخدامها للمرافق العامة إلا بعد اتخاذ إجراءات نزع ملكيتها طبقاً للنظام، الأمر السامي رقم ١٣٤٩ / ٤م، وتاريخ ١٤٠٠/٥/٤هـ، يقضي بأحقية كل من استعمل ملكه بدون رضاه في المطالبة بالتعويض، ..... يقدر التعويض بواسطة لجنة يشترك فيها عضوان شرعي وفني، ويتم تشكيلها بأمر من المقام السامي – أحقية المدعي في التعويض عما أصابه من أضرار بسبب وضع جهة الإدارة يدها على الأرض المملوكة له ومنعه من التصرف فيها دون نزع ملكيتها طبقاً للنظام،

---

[١٤] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣١٣٨ لسنة ٤٦ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٨/٥/٧م، البوابة القانونية لمبادئ أحكام المحكمة الادارية العليا، مرجع سابق، مبدأ رقم، ١٥٧ص١١٩٩،١١٩٨.

وإعادتها إليه بعد ذلك، يقدر التعويض وفقاً للقيمة الإيجارية السنوية للأرض في الفترة من تاريخ استيلاء جهة الإدارة عليها حتى تاريخ ردها إلى صاحبها"[١٥].

المطلب الثاني
شروط قبول دعوى التعويض عن قرارات الإدارة غير المشروعة

سنتناول شروط قبول دعوى التعويض عن قرارات الإدارة غير المشروعة، وهي المصلحة والصفة والتظلم الوجوبي في بعض القرارات، ورفع الدعوى في الميعاد المقرر قانوناً، وذلك بإيجاز مناسب على النحو الآتي:

أولاً- شرط المصلحة:

لابد لقبول الدعوى أن يكون هناك مصلحة لمن رفعها، وتعرف المصلحة بوصفها شرطاً لقبول الدعوى بشكل عام بأنها: "الفائدة القانونية التي يسعى المدعي إلى تحقيقها في الدعوى التي يقيمها، وقد تتمثل في حماية حق أو الحصول على تعويض مادي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية"[١٦].

وعرفت أيضًا بأنها: "المنفعة التي يجنيها المدعي من التجائه إلى القضاء لتحقيق حماية قانونية لحقه الذي اعتدي عليه أو المهدد بالاعتداء عليه"[١٧].

وتختلف المصلحة في دعوى الإلغاء عنها في دعاوى القضاء الكامل (التعويض)، فيشترط في الأخيرة أن يكون هناك اعتداء على حق لصاحب الشأن، أما دعوى الإلغاء فيكفي توفر مصلحة شخصية ومباشرة لصاحب الشأن بأن يكون في حالة قانونية بالنسبة للقرار المطعون من شأنها أن تجعله مؤثرًا تأثيرًا مباشرًا في مصلحة جدية له، كما أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية مناطها رقابة شرعية القرار الإداري في ذاته، ووزنه بميزان القانون، وهذا يقتضي اتساع نطاق المصلحة

---

[١٥] حكم ديوان المظالم السعودي، رقم ١١٤ / ث / ٣ لعام ١٤١١هـ، ذكره المستشار/ حسون توفيق حسون، قضاء ديوان المظالم، الجزء الأول ١٤١٠ -١٤١١ هـ.

[١٦] د. نواف كنعان، القرار الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، ص١٩٩.

[١٧] د. عبد المنعم أحمد الشرقاوي، نظرية المصلحة في الدعوي، مكتبة عبدالله وهبة بالقاهرة، الطبعة الأولى ١٩٩٤م، ص٥٥.

الشخصية فيها، كما تتمتع الأحكام الصادرة بالإلغاء بأنها ذات حجية مطلقة تسري على الكافة باعتبارها حجية ذات طبيعية عينية[١٨].

ومن الأمور المسلم بها قانونًا ضرورة توافر المصلحة حين رفع الدعوى أمام القضاء، لكن الفقه يختلف حول استمرار توافر المصلحة حتى الفصل في الدعوي.

فيري جانب من الفقه أنه يتعين توافر شرط المصلحة حين رفع الدعوى فقط، وحجتهم في ذلك أن ذلك يحقق احترام مبدأ المشروعية، كما أن الأخذ بغير هذا الرأي لا يتفق مع الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، ولا مع الأهداف التي تحققها هذه الدعوي.

ويري الجانب الآخر من الفقه ضرورة توافر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى إلى حين الفصل فيها، فإذا تخلف هذا الشرط عند الفصل في الدعوى تعين الحكم بعدم قبول الدعوى لعدم توافر شرط المصلحة، أي أن المصلحة شرط بداية واستمرار.

وحجتهم في ذلك أن ذلك يخفف العبء عن كاهل القضاء بتقليل عدد القضايا المعروضة عليهم، ويقلل من احتمالات التصادم من جهة أخري[١٩].

ويؤيد القضاء الإداري في مصر الرأي الأخير، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها، أنه: "من المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أن شرط المصلحة في الدعوى يتعين توافره ابتداءً، كما يتعين استمرار قيامه حتى صدور حكم نهائي فيها – هذا الحكم يشمل الدعاوى كما يشمل الطعون في الأحكام الصادرة في تلك الدعوى – أساس ذلك: الطعن ليس سوى استمرار لإجراءات

---

[١٨] د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، بدون ناشر، الطبعة الأولى ١٩٩١-١٩٩٢م، ص٣٢٢ و٣٢٣، وأيضًا: د. زكي النجار، وجيز القضاء الإداري، بدون ناشر، ط ٢٠٠٤/٢٠٠٥م، ص٤٥ و٤٦. ولمزيد من التفاصيل في الفرق بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل راجع: د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الاولى ١٤٣٠هـ /٢٠٠٩م، ص٢٦٢ –٢٦٥.

[١٩] راجع في ذلك: د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، مكتبة الرشد ناشرون/ الطبعة ١٤٣٦هـ – ٢٠١٥م، ص٢٦٧، وأيضًا: د. فهد الدغيثر، رقابة القضاء علي قرارات الإدارة (ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم)، مرجع سابق، ص ١١٨،١١٩.

الخصومة بين الأطراف ذوي الشأن، كما أنه يعيد طرح الموضوع برمته شكلاً وموضوعاً أمام المحكمة الإدارية العليا لتنزل فيه صحيح حكم القانون"[٢٠].

إلا إنني أرى أن الوقت المعتبر لتوافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء هو وقت رفعها، دون اشتراط استمرار هذا الشرط وقت الفصل في الدعوي، لاتفاق هذا الرأي مع الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، وزوال المصلحة لا يعني زوال العمل غير المشروع (القرار) الذي يجب أن يتتبعه قضاء الإلغاء حتى يقرر عدم مشروعيته تحقيقًا للمصلحة العامة التي تستهدف حماية مبدأ المشروعية.

ثانياً– الصفة:

تعرف الصفة في الدعوى بأنها: "قدرة الشخص على المثول أمام القضاء كمدعي أو مدعى عليه"[٢١].

ويرى البعض أن المصلحة والصفة مفهومان متداخلان، فصاحب المصلحة هو في واقع الأمر ذو الصفة، وذو الصفة هو واقع الأمر صاحب المصلحة، ومن ثم يمكن القول إن الطاعن له مصلحة، ومن ثم له صفة، أو له صفة، ومن ثمة له مصلحة[٢٢].

بينما يذهب رأي أخر إلى أن شرط المصلحة يغاير شرط الصفة، فالمصلحة تتمثل في المنفعة التي تعود على رافع الدعوى من جراء رفعها، أما الصفة فتتضح في قدرته على مباشرة الدعوى[٢٣].

ويستنتج من ذلك أن التعرض للمصلحة يكون تاليًا للتعرض للصفة سواء في نظر الدعوى أو الحكم فيها، حيث إن الصفة مسألة شكلية تتضح قبل الدخول في الدعوى، وبمجرد تقديم عريضتها، أما المصلحة فذات طبيعة موضوعية لا تتضح إلا بعد فحص الدعوى[٢٤].

---

[٢٠] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٩١٢٢ لسنة ٤٨ ق . عليا، جلسة ٢٠٠٦/١١/٢٥م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، العدد ٤٨، رقم القاعدة ١٢.

[٢١] د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٠.

[٢٢] د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٤ ، ٣٢٥.

[٢٣] د. وجدي راغب، مبادئ القضاء المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨٦م، ص١٢٣.

[٢٤] د. خميس السيد إسماعيل، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية بدون ناشر، ط ١٩٩٣م، ص٨٤.

على أن صاحب الصفة في دعاوى القضاء الكامل (التعويض) هو صاحب الحق الذي لحقه ضرر، سواء في مجال العقود أو المنازعات المالية أو في دعاوى المسؤولية غير التعاقدية.

أما في دعاوى الإلغاء فإن صاحب الصفة هو صاحب المصلحة الشخصية المباشرة، ومن ثم تندمج المصلحة في الصفة طبقًا للرأي السائد في الفقه، مادامت المصلحة المطلوبة لقبول دعوى الإلغاء متوافرة فيه لانتمائه إلى طائفة معينه أصابها ضرر من القرار محل الطعن بالإلغاء مثل التجار أو الممولين أو الملاك أو صفة المواطن ..... إلخ.

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن: "... القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦م بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية – لكل مواطن حق الترشيح والانتخاب لأعضاء المجالس الشعبية المحلية – صفة المواطن تكفي لتوفر شرطي الصفة والمصلحة في الدعوى المقامة طعناً على قرار رئيس الجمهورية ووزير الداخلية بدعوى المواطنين لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية ..."[٢٥].

ومن الجدير بالذكر أن الدعوى ترفع عادة ضد ممثل الإدارة مصدرة القرار، وهو الرئيس الأعلى حتى ولو لم يكن هو مصدر القرار، فإذا كانت الجهة مصدرة القرار تتمتع بالشخصية الاعتبارية كالوحدات المحلية فإن الدعوى ترفع ضد رئيس الوحدة المحلية بصفته وليس بشخصه.

وإذا كانت الجهة مصدرة القرار لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية فإن الدعوى ترفع غالبًا على الوزير على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أنه: "إذا رفعت الدعوى ضد إحدى الوزارات أو المصالح أو الهيئات الاعتبارية العامة أو الخاصة فيكفي لتوافر شرط الصفة أن يرد اسم تلك الجهة بصحيفة الدعوى – ترتيب على ذلك: إذا كانت الجهة المتصلة بالمنازعة هي الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة، وأقام المدعي دعواه مختصماً وزير الإسكان والمرافق، وهو رئيس مجلس إدارة الهيئة

---

[٢٥] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٦٣ لسنة ٣٩ ق. عليا، جلسة ١٩٩٤/١/١٦م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، العدد رقم ٣٩، رقم القاعدة ٦٦.

المذكورة فإنه يكون قد ذكر اسم الجهة المدعى عليها في صحيفة الدعوى ويتعين من ثم قبول دعواه"[٢٦].

وتنوب هيئة قضايا الدولة في مصر عن الدولة بكافة شخصياتها الاعتبارية العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصًا قضائيًا.

ويعتبر الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة من الدفوع المتعلقة بالنظام العام أمام القضاء الإداري، خلافًا للقضاء العادي، ومن ثم يجوز إثارته أمام المحكمة الإدارية العليا لأول مرة، وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، ويسمح بتصحيح شكل الدعوى ورفعها ضد ذي الصفة في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وقبل إصدار حكم فيها.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن: "الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة من الدفوع المتعلقة بالنظام العام – يجوز إثارة هذا الدفع أمام المحكمة الإدارية العليا، وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، ولو لم يثره أحد الخصوم"[٢٧].

ثالثاً– التظلم الوجوبي:

يعرف التظلم بأنه: طلب يتقدم به من صدر القرار الإداري في مواجهته إلى جهة الإدارة، يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها، وذلك بسحبه أو إلغائه[٢٨].

فإذا قدم التظلم إلى من صدر منه القرار كان التظلم ولائياً، وإذا قدم إلى من يرأس من صدر منه القرار أيا كان فرداً أو هيئة كان تظلماً رئاسياً.

والأصل في التظلم أنه اختياري، إذ يجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء مباشرة طعناً في قرار إداري ضار به دون أن يسلك سبيل التظلم الإداري، فإن قدم التظلم خلال الميعاد المقرر قانوناً، فلا مانع من لجوئه إلى القضاء قبل أن

---

[٢٦] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٤٤١٢ لسنة ٥٠ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٨/٧/٢م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، العدد رقم ٥٢، القاعدة رقم ١٩٥.

[٢٧] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٢١٦٦ لسنة ٣٢ ق. عليا، جلسة ١٩٨٨/١/٢٣م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، العدد ٣٣، رقم القاعدة ١١٠.

[٢٨] يترتب على سحب القرار الإداري إلغاء جميع الآثار التي ترتبت على صدور القرار سواء في الماضي أو المستقبل واعتباره كأن لم يكن، أما إلغاء القرار من قبل جهة الإدارة فيترتب عليه إلغاء جميع آثاره بالنسبة للمستقبل فقط.

ترد جهة الإدارة على تظلمه طالما كان التظلم اختيارياً، ويترتب على تقديم التظلم قطع ميعاد رفع الدعوى[٢٩].

أما بالنسبة للتظلم الوجوبي فقد حددت المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م حالات التظلم الوجوبي، بأن نصت على عدم قبول طلبات الطعن في بعض القرارات المنصوص عليها في البند ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من ذات القانون قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، وانتظار الهيئة المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم.

وتتمثل هذه القرارات فيما يلي:

- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة في التعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية[٣٠].

ومن الواضح من هذه الحالات أن شرط التظلم الوجوبي ليس متطلباً لأي منازعة لا تتعلق بهذه الموضوعات المتعلقة ببعض شئون الموظف العام، أو متعلقة به لكن في أمور أخرى خلاف الأمور السابق ذكرها.

ويعد التظلم الوجوبي هو القاعدة في كل القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، وينادي البعض بتطبيق نظام التظلم الاختياري بحيث يكون هو الأصل كما هو الحال في مصر، عدا الدعاوى المتعلقة بالقرارات اللائحية، وبعض القرارات الهامة التي يجب أن يكون التظلم منها إجباريا؛ وذلك لما يؤدي إليه التظلم من تأخير الفصل في صحة القرارات الإدارية، وصعوبة تدارك الضرر الحاصل لصاحب الشأن، والناتج عن قرار إداري غير مشروع[٣١].

---

[٢٩] راجع في ذلك: د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية (دعوى إلغاء القرارات الإدارية – دعاوى التسوية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣م، ص١٠٦.

[٣٠] د. زكي النجار، وجيز القرار الإداري، مرجع سابق، ص٧٤.

[٣١] د. على شفيق الصالح و د. محمد المعارك، الدعاوى الادارية والأنظمة القضائية في المملكة العربية السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، طبعة ١٤٣٢هـ – ٢٠١١م، ص١٥٢، وأيضاً د. فهد محمد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دراسة مقارنة، بدون ناشر، مكتبة اللواء، ١٤٣٥هـ، ص١٤٥.

والسؤال الذي يطرح نفسه الآن هل تخضع دعاوى التعويض لنظام التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى؟

يمكن القول إن الأمر في فرنسا قد نال عناية الفقه والقضاء، كما أن المشرع الفرنسي قد جعل التظلم الإداري المسبق قيداً على اختصاص القضاء الإداري بوجه عام؛ لأهميته في حسم المنازعات دون اللجوء إلى القضاء الذي ينوء كاهله بالكثير من الدعاوى(٣٢).

أما في مصر فإن قانون مجلس الدولة والفقه والقضاء لم يولوا اهتمامهم بالتظلم الإداري المسبق إلا بالنسبة لدعاوى الإلغاء، ومن ثم يمكن رفع دعوى تعويض عن قرارات الإدارة غير المشروعة مباشرة أمام القضاء الإداري بدون حاجة لسبق التظلم.

وعلى القاضي قبل الحكم في دعوى التعويض أن يبحث أولاً في مدى مشروعية القرار الإداري من عدمه حتى ولو رفعت دعوى التعويض بعد فوات ميعاد الطعن بالإلغاء، فإذا تبين للقاضي عدم مشروعية القرار الإداري المطلوب التعويض عنه، كان ذلك أساساً للحكم بالتعويض(٣٣).

رابعاً- اللجوء إلى لجنة التوفيق في المنازعات:

من شروط قبول دعوى التعويض في مصر اللجوء إلى لجنة فض المنازعات المنصوص عليها في القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م، والمعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧م(٣٤).

وهو شرط لازم وضروري لقبول الدعوى، خلافاً للوضع في المملكة العربية السعودية، حيث لا توجد هذه اللجنة التي يلزم اللجوء إليها قبل رفع دعوي التعويض.

وطبقاً لهذا القانون يخرج عن اختصاص هذه اللجنة المسائل التي يختص بها القضاء المستعجل، ومنازعات التنفيذ، والطلبات الخاصة بالأوامر على عرائض، وطلبات أوامر الأداء، وهذه منازعات مدنية وتجارية لا علاقة لنا بها، أما المنازعات الإدارية الداخلة معنا فهي:

---

(٣٢) د. زكي النجار، وجيز القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٧٩.

(٣٣) عدم مشروعية القرار الإداري لا تؤدي حتماً إلى الحكم بالتعويض، فمخالفة قواعد الاختصاص أو الشكل لا تكون سبباً دائماً للتعويض، ما لم يكن العيب مؤثراً في مضمون القرار الإداري، بحيث يؤدي إلى تغيير مضمونه لو روعيت القواعد التي تم إغفالها.

(٣٤) راجع: الجريدة الرسمية، العدد رقم ٥ مكرر (د)، الصادر بتاريخ ١١ جمادي الأولى سنة ١٤٣٨هـ، الموافق ٨ فبراير سنة ٢٠١٧ م، السنة الستون.

١-المنازعات التي تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربي أو أي من أجهزتها طرفاً فيها.
٢-المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية إذا كان لها صفة المال العام.
٣-المنازعات التي تفردها القوانين بأنظمة خاصة للتوفيق بين أطرافها أو توجب فضها أو تسويتها أو نظر التظلمات الخاصة بها عن طريق لجان قضائية أو إدارية.
٤-المنازعات التي يتفق أطرافها على إنهاء النزاع فيها عن طريق هيئات تحكيم.
٥-طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ.

ونضيف إليها أيضاً القرارات الواردة في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة – وذلك بشرط التظلم منها للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية لها، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم طبقاً لنص الفقرة ب من المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة، وفيما عدا ما ذكر لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداءً إلى المحاكم إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة، وفوات الميعاد المقرر بإصدار التوصية، أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول، وفقاً لحكم المادة ١١ من قانون ٧ لسنة ٢٠٠٠م.

وقد قصرت المادة التاسعة من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧م موعد إصدار القرار إلى ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق، وأوجبت أن تكون قرارات اللجنة مسببة، خلافاً للمادة التاسعة الواردة بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م، والتي اعتبرت الرأي الصادر من اللجنة بمثابة توصية، ولم تشترط أن تكون التوصية مسببة.

ومن ثم فإن على المدعي في دعوى التعويض الإداري تقديم طلب إلى اللجنة المختصة، وانتظار التوصية الصادرة من هذه اللجنة سواء برفض الطلب أو بأحقيته في التعويض قبل رفع الدعوى، فإذا ما رفعت الدعوى ابتداءً دون عرض المنازعة على لجان التوفيق، فإن المحكمة تقضي بعدم قبول الدعوى لعدم سلوك الطريق الذي رسمه القانون في التقاضي، ويمكن إثارة هذا الدفع في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وللقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه لتعلقه بالنظام العام[٣٥].

كما أنه إذا لم تصدر اللجنة توصيتها خلال ميعاد الثلاثين يوماً، فإنه من حق طرفي النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة.

---

[٣٥] راجع في ذلك: د. إبراهيم شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ص٤٨٨، وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط ٢٠٠٩م، ص٨٩.

أما بخصوص القرارات الإدارية التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى، والمنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة، فهذه القرارات يجوز الطعن عليها قضاءً دون اللجوء إلى لجنة فض المنازعات بشروط بينها الحكم التالي:

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أنه: "القرارات الإدارية التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى والمنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة... يجوز الطعن عليها قضاءً دون اللجوء إلى لجنة فض المنازعات ... قبول طلب التوفيق في المنازعات المشار إليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ المذكورة، مرهون بأن تكون روعيت الإجراءات المشار إليها في المادة (١٢/ب) من قانون مجلس الدولة، وحتى لا يتخذ العامل من اللجوء للجنة فض المنازعات وسيلة للتهرب من المواعيد والإجراءات المنصوص عليها بقانون مجلس الدولة فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الواجب التظلم منها قبل رفع الدعوى بشأنها"[٣٦].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قررت في حكم أحدث من الحكم السابق أن اللجوء إلى لجنة التوفيق في المنازعات يغني عن تقديم التظلم، فقد قضت في أحد أحكامها بأن: "اللجوء إلى لجنة التوفيق في المنازعات، وعرض توصيات اللجنة على جهة الإدارة، والموافقة عليها يغني عن تقديم التظلم مباشرة إليها – أساس ذلك: أن لجان التوفيق في المنازعات المنشأة بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م يدخل ضمن تمثيلها ممثل للجهة الإدارية تختاره السلطة المختصة طبقاً لنص المادة الثانية من القانون المشار إليه، الأمر الذي يكون معه اللجوء إلى لجنة التوفيق في المنازعات يحقق الغاية من التظلم المنصوص عليه في المادة ١٢/ب من قانون مجلس الدولة، ترتيباً على ذلك: اشتراط تقديم التظلم مباشرة إلى جهة الإدارة كشرط لقبول الطلب بعد أن تحقق علمها به يعد من قبيل الإغراق في الشكليات التي تتجاوز قصد المشرع، وتحجب المواطن عن القضاء بالمخالفة لحكم المادة ٦٨ من الدستور"[٣٧].

---

[٣٦] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٨١٠ لسنة ٤٨ ق . عليا، جلسة ٢٠٠٥/٥/٥م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، العدد ٥٠، رقم القاعدة ١٥٧.

[٣٧] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٤٠٧٣ لسنة ٥١ ق . عليا، جلسة ٢٠٠٨/٣/٢٧م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، عدد رقم ٥٣، قاعدة رقم ١٢٤.

خامساً- الميعاد المقرر قانوناً لرفع دعوى التعويض:

لما كان قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م لم يحدد مدداً في المنازعات الإدارية التي يختص بنظرها بهيئة قضاء إداري إلا فيما يتعلق بدعوى الإلغاء[٣٨]، ومن ثم فإن دعوى التعويض يجوز رفعها طالما لم يسقط الحق المطالب به بالتقادم طبقاً لقواعد القانون المدني، إلا إذا وجد نص يخالف ذلك في قانون مجلس الدولة[٣٩].

وقد انتهت دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا المنصوص عليها في المادة ٥٤ مكرر من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م إلى سقوط دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون بمضي خمسة عشر سنة.

إذ تقرر في حكم لها أنه: "..... تنسب مسئولية جهة الإدارة عن القرار الإداري المخالف للقانون إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام المنصوص عليها في القانون المدني، وهو القانون – أساس ذلك: أن تلك القرارات من قبيل التصرفات القانونية وليست أفعالاً مادية – مؤدى ذلك: أن التعويض عن تلك القرارات يخرج من نطاق المادة ١٧٢ من القانون المدني الخاصة بالتقادم الثلاثي بالنسبة للتعويض عن العمل غير المشروع .... عدم خضوعها كذلك لأحكام التقادم الخمسي المنصوص عليه في المادة ٣٧٥ من ذات القانون الذي يخص الحقوق الدورية المتجددة كالمهايا والأجور – لا وجه كذلك لإعمال المادة ٥٠ من اللائحة

---

[٣٨] مدة رفع دعوى الإلغاء في مصر ستون يوماً من اليوم التالي لنشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به، أما في المملكة العربية السعودية فيفرق بين ميعاد رفع الدعاوى المتعلقة بشئون الخدمة المدنية وبين الدعاوى المتعلقة بغيرها، فإذا تعلقت الدعوى بشئون الخدمة المدنية وتم رفض ديوان الخدمة للتظلم – والذي يعد وجوبياً قبل اللجوء لديوان المظالم – ففي هذه الحالة يكون ميعاد رفع الدعوى تسعون يوماً من تاريخ العلم برفض التظلم أو انقضاء ستون يوماً للبت في التظلم. أما في حالة صدور قرار لصالح المتظلم وعدم قيام الإدارة بتنفيذه خلال ثلاثين يوماً من صدوره، فيتحدد ميعاد رفع الدعوى بستين يوماً من انقضاء مدة الثلاثين يوماً الأولى، أما إذا كانت الدعوى غير متعلقة بشئون الخدمة المدنية يكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من قرار رفض التظلم أو مضي تسعين يوماً دون بت الإدارة في التظلم.

راجع في ذلك تفصيلاً: د. خالد خليل الظاهر القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٩٦، ١٩٧. وأيضاً: د. فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص١٨٣، ١٨٤.

[٣٩] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسئولية الإدارة عن تصرفاتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٧م، ص٢٤٨.

المالية للميزانية والحسابات التي تقضي بأن الماهيات التي لم يطالب بها مدة خمس سنوات تصبح حقاً مكتسباً للحكومة، لأن التعويض عن القرار المخالف للقانون ليس بمرتب بل هو التزام بمبلغ تقدره المحكمة جزافاً، وليست له بأي حال صفة الدورية والتجدد، ويراعى عند تقديره عناصر أخرى غير المرتب كالأضرار الأدبية والمعنوية"(٤٠).

وبالنسبة لتقادم دعوى التعويض في النظام السعودي، فطبقاً لنص المادة ٤ من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم لا تسمع الدعوى الخاصة بالتعويض ومنازعات العقود الإدارية بعد مضي خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به ما لم يكن ثمة عذر شرعي حالة دون رفع الدعوى، وبالإضافة إلى المواعيد السابق ذكرها فلا مانع أن تحدد أنظمة أو لوائح أخرى مواعيد خاصة بالطعون في القرارات الإدارية أو دعاوى التعويض والعقود(٤١).

المبحث الثاني

أركان مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة

تنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، على أنه: "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:-

.... عاشرًا: طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية"، كما جاء نص الفقرة (ج) من المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ واضحاً في اختصاص الديوان بنظر دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات وأعمال جهة الإدارة.

ولابد لتقرير مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها الإدارية غير المشروعة من توافر ثلاثة أركان، يتمثل الركن الأول في الخطأ في القرار الإداري، وذلك

---

(٤٠) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٥٦٧ لسنة ٢٩ ق . عليا، جلسة ١٩٨٥/١٢/١٥م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، رقم المجلد ٨١، رقم الجزء ١، رقم القاعدة ٥، ص٢٩ وما بعدها.

(٤١) د. علي شفيق الصالح: الدعاوى الإدارية والأنظمة القضائية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص١٧٩، وأيضاً: د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٦١.

بصدوره معيبًا بعيب من عيوب عدم المشروعية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة.

ويتمثل الركن الثاني في الضرر الذي يلحق بالمضرور من جراء هذا القرار، بينما يتمثل الركن الثالث في قيام علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

وعلى ذلك فإن هذا المبحث ينقسم إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:-

المطلب الأول: ركن الخطأ.

المطلب الثاني: ركن الضرر.

المطلب الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

المطلب الأول
ركن الخطأ

يقصد بالخطأ لغةً[٤٢]: ضد الصواب، وقد أخطأ، وهو فعل غير متعمد، وفي التنزيل:﴿وليس عليكم جناحٌ فيما أخطأتم به﴾[٤٣]، وقال تعالى:﴿وما كان لمؤمنٍ أن يقتل مؤمنًا إلا خطأً﴾[٤٤].

أما المعنى الاصطلاحي فهو: "العمل الضار غير المشروع أي العمل الضار المخالف للقانون"[٤٥].

ومن ثم، فإن الخطأ هو مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها، وذلك حين يكون القرار غير مشروع بأن يكون مشوبًا بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في القانون، وأن يحيق بأصحاب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر.

وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها: "أساس مسؤولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون

---

[٤٢] لسان العرب، لابن منظور، الإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، دار صادر بيروت، ج١، ص ٦٥ وما بعدها.

[٤٣] سورة الأحزاب، من الآية رقم ٥.

[٤٤] سورة النساء من الآية رقم ٩٢.

[٤٥] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، تحديث المستشار/ أحمد المراغي، النقابة العامة للمحامين، ط١٤٢٨هـ/٢٠٠٧م، ج١، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، ص٦٥٥.

القرار غير مشروع، وأن يحيق بأصحاب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر..."[٤٦].

كما ذهب ديوان المظالم في أحد أحكامه إلى أنه: "ومن حيث أن المستقر عليه أن مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو وجود خطأ في جانبها، بأن يكون القرار الإداري غير مشروع لمشوبته بأي عيب يناله من العيوب التي تشوب القرار الإداري، وتجعله مخالفاً للنظام، وأن يلحق صاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية المباشرة بين الخطأ والضرر"[٤٧].

على أن العيوب التي تشوب القرار الإداري والتي تبرر للقضاء الإداري أن يقضي بإلغائه والتعويض عنه، وهي: عيب الشكل، وعدم الاختصاص، وعيب مخالفة القانون واللوائح[٤٨]، وعيب السبب، وعيب الانحراف بالسلطة، وإن كانت تعتبر دائمًا سببًا لإلغاء القرار الإداري، إلا أنها لا تؤدي حتمًا إلى قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض[٤٩].

فعدم مشروعية القرار الإداري ليس معناه توافر ركن الخطأ الذي يؤدي إلى تحمل الإدارة عبء التعويض.

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أنه: "....لا تلازم بين عدم مشروعية القرار الإداري وتحقق ركن الخطأ الموجب للتعويض – أثر ذلك:

---

[٤٦] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٤٣٨١، لسنة ٤٤ق.عليا، جلسة ٢٠٠١/١/٢٧م، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا "الدائرة الأولى" لسنة ٤٧ ق، الجزء الأول من أكتوبر ٢٠٠، حتى آخر مارس ٢٠٠ طبعة مجلس الدولة، ص٢٨٣.

[٤٧] حكم ديوان المظالم السعودي، رقم ٧١ / ت / ٣ لعام ١٤٠٩هـ، مشار إليه في مجلة العدل، السنة الرابعة عشر، شوال ١٤٣٣هـ، حكم غير منشور، العدد ٥٦، ص٢٣٠.

[٤٨] يعبر عن عيبي المحل والسبب بمخالفة القانون، وعبارة "مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقيها أو تأويله تتضمن وجهين للإلغاء: (الأول) وجه مخالفة القانون الذي يتعلق بالأثر القانوني للقرار، وهو عيب المحل، (الثاني) الخطأ في تطبيق القوانين أو تأويلها، ويتمثل في الخطأ في الحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصدار القرار، وأدت إلى الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله وهو عيب السبب. راجع في ذلك تفصيلاً: د. زكي النجار، وجيز القرار الإداري، بدون ناشر، ط ٢٠٠٤/٢٠٠٥م، ص١٠٢ و١٠٣. وأيضاً د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط أولى ٢٠٠٩م، ص٢٠٨ – ٢١٠.

[٤٩] د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ط ٢٠٠٤م، ص١٣٢.

يتعين الوقوف على طبيعة الخطأ الذي يرتب مسئولية الإدارة عن قراراتها، فالخطأ في السلوك الإداري هو وحده الذي يرتب المسئولية كأن يصدر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة فيكون بذلك خطأً عمدياً وليد إرادة آثمة للإدارة، أو أن يصدر القرار دون دراسة كافية على نحو ينبئ عن رعونة الجهة الإدارية ..."[٥٠].

فبالنسبة لعيب الشكل[٥١]، وعيب عدم الاختصاص[٥٢] لا يؤديان حتمًا إلى تقرير مسؤولية الإدارة، والحكم عليها بالتعويض، ما لم يكن العيب مؤثرًا في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليمًا في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة له، رغم مخالفة الشكل أو الاختصاص، فلا يكون ثمة مجال للقضاء بالتعويض.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن: "عيوب عدم الاختصاص والشكل ومخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقيها و تأويلها وإساءة استعمال السلطة لا يعني في حد ذاته تحقق ركن الخطأ في جانب الجهة الإدارية؛ ذلك أنه لا تلازم بين ثبوت عدم مشروعية القرار الإداري وتحقق ركن الخطأ الموجب للتعويض، ما قد يشوب القرار الإداري من عيب يتعلق بعدم الاختصاص أو بالشكل فيؤدي إلى عدم مشروعيته لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن هذا العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه فلا يكون ثمة وجه للحكم بالتعويض عن هذا القرار

---

[٥٠] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم٨٢٩٦ لسنة ٤٤ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٥/٣/٢٧م، البوابة القانونية لمبادئ أحكام المحكمة الادارية العليا، مرجع سابق، مبد أ رقم ١٢٦، ص٨٦٧، ٨٦٨.

[٥١] عيب الشكل يكون في حالة مخالفة القرار شكلاً معينًا تطلبه القانون، وشكل القرار لا يقل أهمية عن عناصر القرار الأخرى، لأن القانون قد قرره لمصلحة الأفراد والإدارة في وقتٍ واحد، ضمانًا لحرية الأفراد وحقوقهم التي قررها القانون، كما يؤدي إلى نوع من الدقة في مجال العمل.

[٥٢] أما عيب عدم الاختصاص، فيكون في حالة صدور القرار من جهة لم يمنحها القانون هذا الاختصاص، لأن قواعد الاختصاص تحدد مدى اختصاص كل موظف تخوله وظيفته سلطة إصدار القرارات الإدارية.

انظر: د. محمد أنس قاسم جعفر، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع، ص٩٥، ٩٦.

الإداري غير المشروع، باعتبار أنه كان سيصدر حتماً وبذات المضمون لو أن الجهة الإدارية قد راعت قواعد الاختصاص والشكل"[٥٣].

أما بالنسبة لديوان المظالم فيأخذ بذات التوجه الذي يأخذ به القضاء المصري من حيث التفرقة بين الأشكال والإجراءات الجوهرية والثانوية، بعد أن كان متوجساً في البداية من تقرير التعويض على عيب الشكل، فقد قضى ديوان المظالم في حكم له: "وأما بخصوص موضوع الدعوى فإنه لما كان من المستقر عليه فقهاً وقضاءً على أن عيب الشكل إذا كان ثانوياً يمكن للجهة الإدارية أن تعيد تصحيح القرار وفقاً للشكل المطلوب نظاماً فلا يحكم بالتعويض"[٥٤].

أما عيب عدم صحة السبب[٥٥]، فيتحقق إذا كان سبب إصدار القرار غير مشروع من الناحية الواقعية أو القانونية، ويعتبر ما يصدر عن الموظف عملاً ماديًا معدوم الأثر قانونًا، ويفقد القرار صفته الإدارية، ومن ثم تترتب مسؤولية الموظف الذي أصدر القرار بالتعويض من ماله الخاص[٥٦].

أما بالنسبة لعيب مخالفة القانون[٥٧]، فإن المخالفة المتعمدة تمثل خطأً شخصيًا موجِبًا للتعويض، خاصةً في حالة عدم تنفيذ الأحكام القضائية، وقد قضت المحكمة

---

[٥٣] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٦٠٧٢ لسنة ٤٢ ق . عليا، جلسة ٢٠٠١/٧/١م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، قاعدة رقم ٢٧٤، ص٢٣٣٥، ٢٣٣٦.

[٥٤] حكم ديوان المظالم السعودي، رقم ١٣٢ / د / ا / ٨ لعام ١٤٣١ هـ، (غير منشور) مؤيد من الدائرة الثالثة في محكمة الاستئناف الإدارية بالرياض، بالحكم رقم (٣٩٤ / ا س / ٣) لعام ١٤٣٢هـ.

[٥٥] السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع إلى إصدار القرار، ويجب أن يكون هذا السبب مشروعًا أي مطابقًا للقانون، وبمعنى آخر أن يقوم القرار على سبب صحيح، أو باعث سليم، وهذا السبب الباعث هو مناسبة القرار، ومناسبة القرار تتطلب سلامة الوقائع والقانون "الحالة الواقعية أو القانونية".

انظر: د. مصطفى كمال وصفي: مصنفة النظم الإسلامية، مكتبة وهبة، القاهرة، الطبعة الثانية ٢٠٠٩م، ص٣٩٩.

[٥٦] بتصرف من م. د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الثالث، نقابة المحاميين بالقاهرة، طبعة ٢٠٠٧م، ص٢٥٦، ٢٥٧.

[٥٧] عيب مخالفة القانون هو عيب يتعلق بمحل القرار الإداري، ومحل القرار الإداري هو موضوعه أو الأثر الذي يترتب عليه حالاً ومباشرةً، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها، ويظهر عيب مخالفة القانون في ثلاث صور: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، الخطأ في تفسير القاعدة القانونية، الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية. ==

الإدارية العليا أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم من أحكام القضاء الإداري يعتبر خطأً جسيمًا مستوجبًا للتعويض.

حيث ذهبت المحكمة إلى أن: "مناط توافر مسؤولية الجهة الإدارية عن الأضرار التي تحدثها قراراتها غير المشروعة يقوم على ثلاث أركان: الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما .... توافر الأركان الثلاثة يترتب عليه انعقاد المسؤولية التقصيرية في حق الجهة الإدارية مصدرة هذا القرار المعيب – أثر ذلك: تلتزم هذه الجهة بالتعويض الجابر لتلك الأضرار التي حاقت بالمضرور – تحقق المسؤولية الإدارية في حالة امتناع الجهة الإدارية عن تنفيذ حكم قضائي نهائي"(٥٨).

وقد ذهب ديوان المظالم في حكم له إلى أنه: "... وحيث أن المدعي يطلب تعويضه عن الضرر الذي لحق به نتيجة سجنه مدة عشرة أيام من قبل إدارة الجوازات ... بسبب عدم حمله رخصة إقامة ... ومن خلال النصوص النظامية يتبين عدم جواز إبقاء المتهم أكثر من أربعة وعشرين ساعة إلا وفق آلية معتبرة ومحددة إذا رأى المحقق الحاجة إلى إبقائه، وحيث خالفت الجهة المدعى عليها هذه النصوص، وقامت بإيقاف المدعي دون أن تقوم بتمديد إيقافه مما يعد مخالفة لنظام الإجراءات الجزائية، وحبس للحرية دون مبرر ... مما تنتهي معه الدائرة إلى تعويضه عن ذلك بـ خمسة آلاف ريال"(٥٩).

أما بالنسبة لعيب الغاية أو الانحراف بالسلطة(٦٠)، فإذا استهدف الموظف أغراضًا بعيدة عن الصالح العام، كالانتقام والتشفي أو تحقيق نفع لبعض الأفراد على

==راجع في تفصيل ذلك: د. سليمان الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١٩٧٦م، ص٢١٦، وأيضاً د. السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، دار الزهراء، الرياض، الطبعة الأولى ٢٠٠٩م، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٥٨) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١١٨٨٢ لسنة ٤٨ ق . عليا، جلسة ٢٠٠٨/٢/٢٠م، مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، العدد ٥٣، قاعدة رقم ٩٥.

(٥٩) حكم المحكمة الاستئنافية بديوان المظالم السعودي، الحكم رقم ١٧٧ / ا س / ٦ لعام ١٤٣٠هـ، جلسة ١٤٣٠/٢/١٤هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، بوابة ديوان المظالم الإلكترونية، القضية رقم ١٨٣ / ٧ / ق لعام ١٤٢٩هـ.

(٦٠) عيب الانحراف في استخدام السلطة هو استخدام الموظف صلاحياته القانونية لتحقيق أهداف غير الأهداف التي من أجلها أسندت إليه تلك الصلاحيات، وواضح أن هذا التعريف مقصور على حالة الانحراف بالإجراء. د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ، ط ٢٠٠٨م، الإصدار الثاني، ص٨٢٤.

حساب الصالح العام، أو كان العيب ناتجًا عن مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، حين يسعى إلى تحقيق الصالح العام ولكن لتحقيق أهداف غير الذي أرادها المشرع، ويُطلق على هذه الحالة (الانحراف بالإجراء).

ويمثل ذلك العيب في هذه الحالة ركن الخطأ الذي يشوب القرار الإداري، وتلتزم الإدارة بتعويض الأضرار المترتبة على ذلك.

وفي حكم لديوان المظالم قرر أن (الجهة المدعى عليها قد قامت بنزع كامل ملكية عقار مورث المدعي، وكان المنزوع من تلك العقارات أكثر من حاجة الشارع لتوسعته، مما أدي بالبلدية فيما بعد إلى إعادة الأجزاء المتبقية من عقارات المواطنين الذين طلبوا إعادتها إليهم، واعتبرتها أجزاء متبقية وليست زوائد تنظيمية ..... في حين لم توافق على طلب مورث المدعين وطلب الورثة من بعده في إعادة الجزء المتبقي من العقار، بعد أن كانت متجهة في البداية إلى إعادته إليهم ... مما يصم تصرفها هذا بالانحراف بالسلطة"[٦١].

المطلب الثاني
ركن الضرر

لا يكفي لتحقق مسؤولية الإدارة أن يقع خطأ، بل لابد أن ينجم عن ذلك الخطأ ضرر تتوافر فيه شروط معينة، سواء كان ذلك الضرر ماديًا أم أدبيًا، والضرر بصفة عامة هو "إخلال بحق أو مصلحة للمضرور"[٦٢].

ويُعد الضرر العنصر الأساس في قيام المسؤولية الإدارية، وبدونه لا توجد مسئولية أو تعويض، فالضرر مناط كل منهما يدور معهما وجودًا وعدمًا[٦٣].

وحتى يؤدي الضرر إلى قيام المسؤولية الإدارية فإنه يتعين أن يتوافر فيه الشروط الآتية:

---

[٦١] حكم ديوان المظالم السعودي، رقم ١٤٧ / ت / ٣ لعام ١٤٠٨ هـ، القضية رقم ٨ / ١٤٧٢ / ق لعام ١٤٠٦هـ، ذكره: فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دراسة مقارنة ١٤١٩هـ – ١٩٩٨م.

[٦٢] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، تحديث وتنقيح م/ أحمد المراغي، ج١، نظرية الالتزام بوجه عام (مصادر الالتزام)، مرجع سابق، ص ٨٢٧.

[٦٣] د. عبد العليم مشرف، مرجع سابق، ص١٣٨.

أولاً- يجب أن يكون الضرر مباشرًا:

بمعنى أن يكون الضرر نتيجة مباشرة لخطأ جهة الإدارة، فإذا كان الضرر غير مباشر فلا تعويض[٦٤].

ويكون الضرر مباشرًا إذا كان نتيجة طبيعية للخطأ، بحيث لم يكن في استطاعة المضرور أن يتوقاه ببذل جهد معقول، وهو وحده الذي يحتفظ بعلاقة السببية بينه وبين الخطأ[٦٥].

على أنه إذا كان بوسع صاحب الشأن توقى حدوث الضرر ببذل جهدٍ معقول إلا أنه لم يفعل، فلا يجوز له المطالبة بتعويض عن ضرر كان باستطاعته أن يتوقاه من البداية، إلا أنه لم يفعل.

ثانيًا- أن يكون الضرر محققًا:

يشترط في الضرر الواجب التعويض عنه أن يكون محقق الوقوع سواء وقع فعلاً أم سيقع حتمًا في المستقبل ولكنه محتم الوقوع، ومن أمثلة الضرر المحقق وإن كان مستقبلاً أن يُصاب طفلٌ من عمل إداري غير مشروع بعاهةٍ، تحول بينه وبين القدرة على ممارسة مهنته في المستقبل.

حيث إن تلك الإصابة من المؤكد أن تمنعه من العمل والكسب، علاوةً على ما تسببه من آلامٍ نفسية تكون محلاً للتعويض عنها كضررٍ معنوي[٦٦].

أما الضرر المحتمل الوقوع، وهو ما لم يقع ولا يُعرف ما إذا كان سيقع في المستقبل أم لا فلا تعويض عنه، ومثال ذلك: أن يحدث أحد الأشخاص خللاً في منزل جاره، فهذا الخلل ضررٌ محقق يُسأل عنه، أما احتمال تهدم المنزل فهو ضرر غير محقق لا يُسأل عنه الجار إلا إذا وقع فعلاً.

وقد رفضت المحكمة الإدارية العليا التعويض عن الضرر الاحتمالي، حيث قضت في أحد أحكامها أنه: "... ومن حيث أنه رغم ثبوت الخطأ في جانب الجهة الإدارية غير أن إلغاء قرار مجلس الجامعة بعدم ترقية أحد أعضاء هيئة التدريس إلغاء مجرداً بسبب عدم توافر الحيدة في أحد أعضاء اللجنة العلمية، ليس من شأنه

---

[٦٤] د. عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص٣٧٧.

[٦٥] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج١، مرجع سابق، ص ٧٧٩.

[٦٦] د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، ١٩٧٢م، ص١٢٤٠، وأيضًا: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٣٧.

أن يقطع بأن هذا القرار قد أحدث ضرراً محققاً بالمدعي، إذ أن الإلغاء المجرد للقرار المطعون فيه لا يعني في حد ذاته ترقية المدعي إلى الوظيفة التي يطالب بها، وإنما يعني إعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدور هذا القرار لتستعيد الجهة الإدارية سلطتها في إصدار القرار وفقاً للإجراءات القانونية السليمة للكشف عن حقيقة المركز القانوني للمدعي، وبيان ما إذا كان مستحقاً للترقية من عدمه، أما قبل ذلك فإنه لا وجه للقول بتحقق عنصر الضرر الموجب للمسئولية الإدارية"[٦٧].

وقد قضى ديوان المظالم في حكم له أن: "طلب المدعي التعويض بصفته أحد سكان الموقع بغض النظر عن كونه مالكاً – عدم تحقق الضرر وارتباط حدوثه بإقامة المكثفات في الموقع وتشغيلها – مجرد التعميد بتسليم الموقع لا يشكل في ذاته السبب المنتج للضرر – أثر ذلك رفض الدعوى"[٦٨].

وواضح من خلال الحكم أنه لا تعويض عن الضرر الاحتمالي، فمجرد صدور قرار بتسليم الموقع لا يكون مبرراً للتعويض، فالتعويض مرتبط بحدوث الضرر الفعلي المحقق.

أما تفويت الفرصة فيجوز التعويض عنها، ذلك أن الفرصة وإن كانت أمرًا محتملاً إلا أن تفويتها أمر محقق، ويراعى في تقدير التعويض مدى احتمال الكسب الذي ضاع على المضرور بسبب تفويت الفرصة عليه[٦٩].

ومن أمثلة تفويت الفرصة: تسبب الإدارة بخطئها في تأخير إقلاع طائرة تقل أحد المستثمرين، والذي كان ذاهبًا على متنها لعقد صفقة مهمة، أو تعطل سيارة التلاميذ مما أدى إلى تخلفهم عن حضور الامتحان مما أدى إلى رسوبهم للغياب...إلخ.

---

[٦٧] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٧٠٠ لسنة ٤٠ ق . عليا، جلسة ٢٠٠١/٦/١٧م، طبعة مجلس الدولة، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة ٤٦، ج٣ من يونيو ٢٠٠١ إلى آخر سبتمبر ٢٠٠١م، مبدأ رقم ٢٥٦، ص٢١٨١.

[٦٨] حكم ديوان المظالم السعودي، الاستئناف رقم ٥٦٢ / ا س / ٨ لعام ١٤٣٠هـ، جلسة ١٤٣٠/٦/٢٢هـ، في القضية رقم ٦٥٠٧ / ٢ / ق، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، بوابة ديوان المظالم الالكترونية، عام ١٤٢٩هـ.

[٦٩] م. د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص١٢.

ثالثًا– أن يكون الضرر خاصًا:

يُقصد بالضرر الخاص: ذلك الضرر الذي يصيب شخصًا معينًا أو أشخاصًا معينين بذواتهم على وجه الخصوص(٧٠).

وعلى ذلك فإن الضرر الذي يصيب عددًا غير محدود من الأفراد لا يكون محلاً للتعويض، لأنه يعتبر من الأعباء العامة التي يجب على الجميع تحملها.

وقد اعترض بعض الفقه – بحق – على ضرورة أن يكون الضرر خاصًا حتى يعتبر ركنًا في المسؤولية الإدارية، فيستوي في الضرر أن يكون خاصًا أو عامًا، بل إن عمومية الضرر بكثرة عدد المتضررين تعد دليلاً على جسامة الخطأ الناتج عن استهتار جهة الإدارة، الأمر الذي يوجب التشدد في مسؤولية الإدارة وليس التساهل فيها(٧١).

ولا تثار فكرة الضرر الخاص إلا إذا كان الأمر متعلقًا بمسؤولية الإدارة دون خطأ(٧٢).

رابعًا– أن يقع الضرر على مركزٍ يحميه القانون:

بمعنى أنه يجب أن يخل الضرر بحق أو مركز قانوني يُسبغ عليه القانون حمايته، وقد يكون الضرر إخلالاً لا بحق قانوني، لكن بمصلحة مالية يحميها القانون، فإذا كانت تلك المصلحة المالية غير مشروعة فلا تعويض عن المساس بها، حيث إنها غير جديرة بالحماية القانونية.

فإذا صدر قرار ضبطي بإغلاق محل للدعارة، وثبت أن هذا القرار غير مشروع بصدوره من غير مختص أصلاً، فإن الضرر الذي ترتب عليه لا تعويض

---

(٧٠) د. عبد العليم مشرف: القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص١٤٠.

(٧١) د. وهيب عياد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، دراسة تحليلية مقارنة لاتجاهات القضاء في فرنسا ومصر، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع السنة ٢٣ أكتوبر – ديسمبر ١٩٨٩م، ص١٢٦، م. د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص٣٣٠.

(٧٢) تتحقق المسؤولية دون خطأ عندما يحدث ضرر من جراء تصرف إداري ولكن بدون أن يشوب هذا التصرف خطأ، أي أن الضرر قد حدث رغم مشروعية العمل الإداري، فأساس التعويض هنا قواعد العدالة التي تقضي ألا تتحمل فئة قليلة ضررًا استثنائيًا في سبيل الجماعة، بل يجب تعويضها بطريقة عادلة. د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٣٤٣.

عنه، لأن الحق الذي لحقه غير مشروع[٧٣]، ولا تعويض لعشيقة عن موت عشيقها كما قضى بذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي[٧٤].

خامسًا- أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالمال:

يجب أن يكون من الممكن تقدير التعويض بمال، وهذا الشرط متحقق في كل ما يصيب الشخص في جسمه أو ماله أو حق من الحقوق التي تدخل في تقويم ثروته أو في مصلحة مالية[٧٥].

والتعويض في القانون الإداري لا يكون إلا نقديًا، حيث إن التعويض العيني غير جائز على خلاف المعمول به في القانون المدني، ومن ثم يتعين أن يكون الضرر الناتج عن القرار الإداري غير المشروع مقدرًا نقدًا أو قابلاً للتقدير بالنقود[٧٦].

وينقسم الضرر الموجب للمسؤولية التقصيرية إلى ضرر مادي وآخر أدبي، والضرر المادي يقتضي المساس بمصلحة أو حق مالي للشخص المضرور، كما سبق القول، أما الضرر الأدبي أو المعنوي فلا يمس مصلحة مالية للمضرور، وذلك مثل الضرر الذي يُصيب العاطفة أو الشعور أو يمس المعتقدات الدينية[٧٧].

والتقدير النقدي للضرر وإن كان سهلاً بالنسبة للضرر المادي، إلا أن الأمر صعب بالنسبة للضرر الأدبي، حيث لا يمكن أن يُقدر المساس بالمشاعر والعواطف بمال.

لكن يذهب أغلب الفقه إلى جواز التعويض عن الضرر الأدبي، فلا يُقصد بتعويض الضرر محوه نهائيًا وإزالة أثره من الوجود، فالضرر الأدبي لا يُمحى ولا

---

(٧٣) د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٤٠، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، مرجع سابق، ص ٢١٦.

(٧٤) C.E.11-Mai-1928- Vchétons. 1928-3-p 97.

أشار إليه: د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، مرجع سابق، ص٣٢٥.

(٧٥) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٧٢٦.

(٧٦) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، مرجع سابق، ص٢١٨.

(٧٧) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج١، مرجع سابق، ص ٧٣٧ – ٧٣٨.

يُزال بتعويض مادي، ولكن يراد بالتعويض أن يكون بديلاً عما أصاب المضرور من أضرار أدبية، فالخسارة لا تزول ولكن يقوم إلى جانبها كسب يعوض عنها، وعلى هذا يُمكن تعويض الضرر الأدبي، فمن أصيب في عاطفته وشعوره إذا حصل على تعويض فتح له المال أبواب المواساة، أما تقدير مبلغ التعويض فليس بأشد مشقة من تقدير التعويض في بعض أنواع الضرر المادي، وما على القاضي إلا ان يُقدر مبلغًا يكفي عوضًا عن الضرر الأدبي، دون غلوّ في التقدير ولا إسراف[٧٨].

وعلى ذلك فإن التعويض عن الضرر الأدبي ما هو إلا تعويض رمزي، يؤكد أحقية الشخص المضرور في رفع دعواه ضد من أساء إلى شعوره وعاطفته وأحاسيسه أو سمعته، وليس مقابلاً للمساس بالمشاعر والأحاسيس والسمعة التي يحول سموها ورفعتها دون وزنها بمالٍ.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها: ".... الضرر باعتباره ركناً من أركان المسئولية التقصيرية إما أن يكون أدبياً وإما أن يكون مادياً، والضرر المادي هو الإخلال بمصلحة للمضرور ذات قيمة ماليه بشرط أن يكون الإخلال بهذه المصلحة متحققاً، أما الضرر الأدبي فهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور بأن يعيبه في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه .... التعويض عن الضرر الأدبي أمر مقرر بنص القانون ..."[٧٩].

كما أن التعويض يكون كاملاً بحيث يشمل ما لحِق بالمضرور من خسارة وما فاته من كسب، بحيث لا يتحمل المضرور بأية نسبة من الضرر ما دام لم يثبت أنه هو السبب في وقوع الخطأ أو أنه ساهم في إحداثه"[٨٠].

وقد قضت المحكمة الادارية العليا في احد أحكامها أيضاً أن: "... مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها تقوم على ثبوت خطا من جانبها، بأن يكون القرار غير مشروع ....وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر من هذا الخطأ، وأن

---

[٧٨] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج١، مرجع سابق، ص ٧٣٩-٧٤٠.

[٧٩] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٨٩٩، لسنة ٢٨ ق. عليا، جلسة ١٩٨٨/٥/١٥م، أحكام المحكمة الإدارية العليا، البوابة القانونية، مرجع سابق، العدد ٣٣، قاعدة رقم ٢٤٦، ص١٥٣٨.

[٨٠] د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص٢٥١، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، مرجع سابق، ص ٢٤٠-٢٤١.

تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر فإن تخلف ركن من هذه الأركان الثلاثة انتفت المسئولية المدنية في جانب الإدارة. وأنه فيما يتعلق بركن الضرر المترتب على القرار الإداري غير المشروع فإنه لا يقوم على الافتراض بمجرد إلغاء القرار المشوب بمخالفة موضوعية للقانون، وإنما يتعين على من يدعيه إثباته بكافة طرق الاثبات، وباعتبار أن التعويض عن الضرر يشمل ما لحق المدعي من خسارة وما فاته من كسب، وأن يكون هذا نتيجة طبيعية للقرار المعيب .."[٨١].

وقد قضى ديوان المظالم في أحد أحكامه أن: "المدعي يهدف من دعواه إلى طلب الحكم لموكله بتعويض بمبلغ ثمانية ملايين ريال وذلك عن الأضرار التي لحقت به من جراء سجنه ... الشريعة راعت الجانب الذي يصيب الإنسان في سمعته أو يناله ضرر معنوي، وإن لم يناله ضرر مادي ... على أن الضرر الأدبي يمكن تعويضه بالمال ... وبناء عليه تقدر الدائرة تعويضاً للمدعي بمبلغ ستون ألف ريال نتيجة حبس حريته وإبعاده عن تجارته وأهله بمقدار ألف وخمسمائة ريال عن كل يوم قضاه بالسجن"[٨٢].

المطلب الثالث
علاقة السببية

لا يكفي لقيام مسؤولية الإدارة أن يكون هناك خطأ من جانبها، وأن يكون هناك ضرر أصاب صاحب الشأن، بل يُشترط بالإضافة إلى ذلك توافر ركن ثالث، هو علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

بمعنى أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر في وقوع الضرر، ويقع على المضرور عبء إثبات علاقة السببية بين خطأ الإدارة المتمثل في قرارها غير المشروع، والضرر الذي لحق به بسبب هذا القرار[٨٣].

---

[٨١] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٦٧٣٠ لسنة ٤٤ ق جلسة ٢٠٠١/٤/١م، البوابة القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، مبدأ رقم ١٤٧، ص١٢٤.

[٨٢] حكم هيئة التدقيق السعودية، رقم ٢٥٩ / ت / ٦ لعام ١٤٢٩هـ، في القضية ٨١٤ / ١ / ق لعام ١٤٢٣هـ، بوابة ديوان المظالم الإلكترونية، مجموعة الأحكام الإدارية ص ٢٨٠٠ وما بعدها.

[٨٣] د. عبد العليم مشرف، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص٧٤٢.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أنه: "طبقاً لحكم ١٦٣ مدني، تقوم المسؤولية التقصيرية على أركان ثلاثة الخطأ والضرر وعلاقة السببية بين خطأ جهة الإدارة وذلك الضرر، فإذا انتفى أي ركن من هذه الأركان انتفت مسؤولية الإدارة، ولا يكون ثمة مجال للحكم عليها بالتعويض"[٨٤].

وقد قضى ديوان المظالم في حكم له أنه: "من المسلم به فقهاً وقضاءً أنه يجب أن تتوافر علاقة السببية المباشرة بين الضرر المطالب بالتعويض عنه وبين الفعل الناشئ عنه الضرر، أي يجب أن يكون الضرر نتيجة للفعل نفسه، أما إذا لم يكن عمل الإدارة هو السبب المباشر للضرر المطلوب التعويض عنه، ففي هذه الحالة تنتفي رابطة السببية بين عمل الإدارة وبين الضرر ولا تسأل عنه جهة الإدارة"[٨٥].

ومن المعلوم أن الضرر قد ينتج بخطأٍ واحد، وهنا لا توجد صعوبة في نسبة الضرر إلى هذا السبب، ولكن الأمر يكون من الصعوبة بمكان إذا تداخلت في إحداث الضرر مجموعة من الأخطاء، ويلزم في مثل هذه الحالة لتحديد من يتحمل المسؤولية أن يتم تحديد أي من تلك الأخطاء هو محدث الضرر.

ووفقاً لنظرية السبب المنتج لا يعول إلا على السبب المألوف (المنتج) الذي يحدث الضرر عادة، فهو الذي يعتد به في قيام المسئولية الإدارية، ولا يعتد بالسبب العارض الذي لا يحدث الضرر عادة إن كان قد أحدثه بصورة عارضة[٨٦].

---

[٨٤] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن ٦٢٥٣ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٧/٢/١٠م، البوابة القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، مبدأ رقم ٤٨، ص٣٤١ وما بعدها.

[٨٥] حكم هيئة التدقيق السعودية، رقم ٣٦٢ / ت / ٨ لعام ١٤٢٨هـ، جلسة ١٤٢٨/١٢/٢٠هـ، في القضية رقم ٣١٣١ /١/ق لعام ١٤٢٦هـ، بوابة ديوان المظالم الإلكترونية، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص٢٤٥٩ وما بعدها.

[٨٦] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٥٣، ١٥٤ ، وأيضاً: د. محمد عبد الواحد الجميلي، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص٥٠٦ وما بعدها.

المبحث الثالث
التعويض كجزاء مترتب على مسؤولية الإدارة

إذا تحققت أركان المسؤولية الإدارية بأن توافر عنصر الخطأ في جانب الإدارة المتمثل في القرار الإداري غير المشروع، وتوافر الضرر، وتحققت علاقة السببية بين الخطأ والضرر بشروطهما، التزمت الإدارة بتعويض هذا الضرر، سواء كان ضررًا ماديًا أو أدبيًا، كما سبق القول.

ولدراسة التعويض كجزاء للمسؤولية، يتعين أن أتعرض لطبيعة التعويض في المسؤولية الإدارية، ثم لتقدير التعويض، وذلك في مطلبين، على النحو الآتي:

المطلب الأول: طبيعة التعويض في المسؤولية الإدارية.

المطلب الثاني: تقدير التعويض في المسؤولية الإدارية.

المطلب الأول
طبيعة التعويض في المسؤولية الإدارية

تنص المادة ٢/١٧١ من القانون المدني المصري على أن: "يقدر التعويض بالنقد على أنه يجوز للقاضي تبعًا للظروف وبناءً على طلب المضرور أن يأمر بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، أو أن يحكم بأداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع وذلك على سبيل التعويض".

ويتبين من هذا النص أن القاعدة العامة في التعويض في مجال القانون المدني أن يكون نقديًا، أو أن يكون عينيًا حسب الأحوال، فيُمكن في مجال المسؤولية التقصيرية في بعض الفروض أن يجبر القاضي المدين على التنفيذ العيني، لكونه أخل بالتزام قانوني مفروض على الكافة وهو عدم الإضرار بالغير دون وجه حق، كأن يأمر بإعادة الحال إلى ما كانت عليه أو أداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع يعتبر تعويضًا وجبرًا للضرر [٨٧].

إلا أن الأمر مختلف في المسؤولية الإدارية، حيث يكون التعويض نقديًا، ولا يتصور التعويض العيني، لأنه يمتنع على القاضي أن يُصدر أمرًا للإدارة بعمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء، أو يوجه نواهي للإدارة بهذا الخصوص، وإلا كان

---

[٨٧] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٨٢٩.

في ذلك إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي لا يُجيز للقاضي أن يوجه أوامر للإدارة [٨٨]، ومن ثم فإن التعويض الذي يتقرر على جهة الإدارة أداؤه لا يكون إلا نقدًا بغض النظر عن نوع الضرر سواء كان ماديًا أو أدبيًا[٨٩].

وقد تلجأ الإدارة إلى التعويض العيني إذا رأت أن ذلك يُحقق المصلحة العامة، كأن تغتصب الإدارة قطعة أرض مملوكة لأحد الأفراد، ثم يقوم هذا الشخص برفع دعوى تعويض ضد الإدارة، فتقوم الإدارة من تلقاء نفسها برد قطعة الأرض إليه، فإن ذلك يعدّ تعويضًا عينيًا يُغني عن التعويض النقدي.

وقد يقترح القاضي على الإدارة أن تقوم بالتعويض العيني بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، إذا رأى القاضي أن التعويض العيني أفضل للمضرور، فإذا ما وافقت الإدارة على ذلك فإن القاضي يستطيع الحكم به، ويجب على الإدارة أن تلتزم بهذا الحكم، ولا يُعد ذلك من قبيل إصدار أوامر ملزمة للإدارة، كما هو المستقر في النظام القانوني المصري حتى الآن[٩٠].

وسوف أتناول هذه النقطة بالتفصيل المناسب في آخر البحث.

---

[٨٨] اعترف المشرع الفرنسي بالقانون ١٢٥ لسنة ١٩٩٥م لمحاكم القضاء الإداري بمختلف درجاتها بسلطة توجيه أوامر للإدارة، كما اعترف لها بإمكانية الحكم بقرارات تهديدية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة منها، كما اعترف للقاضي الإداري عن طريق الدعوى المستعجلة السابقة على التعاقد بسلطة إصدار أوامر إلى الجهات الإدارية، بناءً على طلب صاحب الشأن باحترام القواعد القانونية المتعلقة بالإعلان عن إجراءات العقود التي تبرمها وتحقق المساواة والمنافسة العادلة بين المرشحين للتعاقد معها، وأجرى المشرع الفرنسي إصلاحًا قضائيًا هامًا في: ٢٠٠٠/٦/٣٠م، مؤداه تفعيل وتوسيع سلطات القاضي الإداري المستعجل لاتخاذ ما يلزم لحماية الحريات الأساسية واتخاذ الإجراءات التحفظية التي تتطلب ألا تمهل الإدارة حينًا من الوقت لتنفيذها، وذلك كله على خلاف المستقر في النظام القانوني المصري.

راجع في ذلك: د. حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٤٢٧هـ – ٢٠٠٧م، ص ١٢٠–١٢١.

[٨٩] د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٢٩٨، وأيضًا: د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص٢٦٠.

[٩٠] د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص٣٨١، وأيضًا: د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص٢٦١، وأيضًا: قضاء الإلغاء والتعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٣٦٠.

المطلب الثاني
تقدير التعويض في المسؤولية الإدارية

تنص المادة ١٧٠ من القانون المدني الجديد، على ما يأتي: "يُقَدِّر القاضي مدى التعويض عن الضرر الذي لحق بالمضرور طبقًا لأحكام المادتين ٢٢١ و٢٢٢، مراعيًا في ذلك الظروف المُلابسة ... ".

وتنص المادة ٢٢١ مدني على أنه: "إذا لم يكن التعويض مقدرًا في العقد أو بنص القانون فالقاضي هو الذي يُقدره ويشمل التعويض ما لحِق بالدائن من خسارة وما فاته من كسب بشرط أن يكون هذا نتيجة طبيعية لعدم الوفاء بالالتزام أو للتأخير في الوفاء به.."، كما تنص المادة ٢٢٢ مدني على أنه: "يشمل التعويض الضرر الأدبي أيضًا....".

ويتبين من هذه النصوص أن التعويض مقياسه الضرر المباشر، فالتعويض في أية صورةٍ كان يُقدَّر بمقدار الضرر المباشر الذي أحدثه الخطأ، سواءً كان هذا الضرر ماديًا أو أدبيًا، متوقعًا أو غير متوقع، حالاً أو مستقبلاً، ما دام محققًا.

والضرر المباشر يشتمل على عنصرين جوهريين، هما:

١. ما لحِق المضرور من خسارة. ٢. ما فاته من كسب.

وهذان العنصران هما اللذان يقومهما القاضي بالمال[٩١].

ولا يختلف الأمر في القانون الإداري عن هذه القواعد كثيرًا، فإن لم يوجد اتفاق على قدر التعويض، ولم يوجد نص قانوني في هذا الشأن، فإن تقدير التعويض يخضع لسلطة القاضي.

ويشمل التعويض الضرر المادي والضرر الأدبي الذي أصاب المضرور بسبب العمل غير المشروع، طبقًا للقواعد العامة، كما أن التعويض يكون كاملاً بحيث يشمل ما لحِق بالمضرور من خسارة وما فاته من كسب، بحيث لا يتحمل المضرور بأية نسبة من الضرر ما دام لم يثبت أنه هو السبب في وقوع الخطأ أو أنه ساهم في إحداثه[٩٢]، كما سبق القول.

---

[٩١] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ج ١، ص ٨٣٣.

[٩٢] د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٥١، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، مرجع سابق، ص ٢٤٠-٢٤١.

ولا يجوز للقاضي أن يحكم بما لم يطلبه المدعي، أو بأكثر مما طلبه، بحجة أن المضرور ليس على دراية كافية بالمبادئ القانونية أو أنه ضعيف أمام الإدارة، لأن ذلك يُعدّ تجاوزًا من القاضي لحدود صلاحياته.

لكن للقاضي بطبيعة الحال أن يحكم للمدعي بأقل مما طلبه أو يرفض دعواه، إذا لم يكن للتعويض سند قانوني، أو يُحمِّل المضرور نفسه جزءًا من التعويض إذا كان قد اشترك في إحداث الضرر، أو كان عليه أن يتحمل جزءًا من الضرر الواقع عليه انطلاقًا من قاعدة المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة[٩٣].

كما أن على القاضي أن يتحرى في حكمه ألا يزيد التعويض عن مقدار الضرر، فإذا كان المضرور قد حصل على فائدة من تصرف الإدارة رغم عدم مشروعيته، فإن على القاضي أن يخصم من قدر التعويض قدرًا يتناسب مع الفائدة التي حصل عليها.

وفي هذا قضت المحكمة الادارية العليا في أحد أحكامها أن: "...تقدير مبلغ التعويض من إطلاقات محكمة الموضوع، مادام تقديرها قد جاء متفقا مع ما تم بسطه تحت نظرها من وقائع ومستندات استخلصت منها مدي توافر أركان المسئولية من خطأ وضرر وعلاقة السببية بينهما ...لا يتجاوز تقدير مبلغ التعويض نطاق جبر تلك الأضرار حتى لا يثرى الأفراد على حساب الخزانة العامة التي تتحمل عادة قيمة التعويض، وقلما يتحملها المتسبب في الخطأ من الأفراد..."[٩٤].

وإذا كان الضرر قد وقع نتيجة خطأ مشترك بين الإدارة والمضرور، فإن على القاضي أن يخصم من مقدار التعويض ما يتناسب مع مساهمة المضرور في وقوعه.

---

[٩٣] د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٤٠٢.

[٩٤] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٦٦٥٩ ، ٦٧٠٧ لسنة ٤٦ ق جلسة ٢٠٠٨/٣/١٩م، البوابة القانونية لأحكام ومبادئ المحكمة الادارية العليا، مرجع سابق، مبدأ رقم ١١٣، ص٨٢٥.

ولا يجوز للمضرور الحصول على أكثر من تعويض عن ضررٍ واحد، ولذا ففي حالة الجمع بين مسؤولية الموظف والإدارة لا يجوز للمضرور أن ينال سوى تعويضًا واحدًا[٩٥].

والعبرة في تقدير التعويض بيوم صدور الحكم، وليس بوقوع الخطأ، اشتد الضرر أو خفّ، حتى لا يُضار المدعي من تأخير الفصل في الدعوى مع تغير قيمة النقود غالبًا بالانخفاض نتيجة ارتفاع نسبة التضخم في الفترة ما بين وقوع الضرر وصدور الحكم في الدعوى، وهذا يتماشى مع قواعد العدالة.

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن: "تأخير الفصل في الدعاوى مع تغير الأوضاع الاقتصادية لا يجب أن يكون سبيلاً لإنقاص قيمة التعويض الكاملة الجابرة للضرر"[٩٦].

أما إذا كان الضرر لم يتغير منذ وقوعه إلى يوم صدور الحكم، والذي تغيَّر هو سعر النقد الذي يُقدر به التعويض، فالعبرة بالسعر يوم صدور الحكم، سواء ارتفع هذا السعر منذ وقوع الضرر أو انخفض، ويملك القاضي سلطة تقديرية فيما يتعلق بكيفية تقدير التعويض، فله أن يحكم بأدائه دفعةً واحدة، أو على دفعات متفرقة أو أن يكون عبارة عن مرتب مدى الحياة[٩٧].

---

[٩٥] يهدف نظام الجمع بين مسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة إلى تمكين المضرور من مسائلة المدين الأكثر اقتدارًا على دفع التعويض، وهذا المدين هو عملاً الإدارة، وتستطيع الادارة أن تدفع المسئولية عن نفسها في حالة الخطأ الشخصي وذلك بأن ترفع دعوي فرعية على الموظف أمام ذات المحكمة، ولا يجوز أن يمكن المضرور من الحصول على التعويض الكامل مرتين في حالة ما إذا تم رفع دعويين أمام جهتين قضائيتين مختلفتين، ومن ثم فإن مواجهة مبدأ جواز الجمع بين المسؤوليات يوجد مبدأ آخر هو عدم جواز الجمع بين التعويضات. راجع في ذلك: م. د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص٢٣٩.

[٩٦] حكم الإدارية العليا المصرية، الطعنين رقمي ٧٨٥٣ ، ٧٩٤١، لسنة ٤٧ق. عليا، جلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٣م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الأولى) طبعة مجلس الدولة، الجزء الأول من أول أكتوبر ٢٠٠٦، حتى آخر إبريل ٢٠٠٧ مبدأ رقم ٣١ ص٢٥٢.

[٩٧] د. حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ١٩٨٤م، ص٥٩٢، وأيضًا، د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ج١، ص ٨٢٧.

ويثور التساؤل حول ما إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بالتعويض خاصة في ظل عدم امكانية استخدام طرق التنفيذ العادية ضد جهة الإدارة، ووجود قاعدة راسخة في القانون العام مؤداها أن الذمة المالية للأشخاص العامة ليست هي الضمان العام لدائنيها؟

يمكن القول أن للقاضي أن يلزم الادارة بفوائد قانونية تأخيرية عن عدم تنفيذها للأحكام الملزمة لها بأداء مبالغ مالية، لكن إذا كان ذلك ممكناً في مصر وفرنسا فإن هذا غير جائز نظاماً في المملكة العربية السعودية التي تحرم أنظمتها تقاضى فوائد تأخيرية، باعتبار أن ذلك من قبيل الربا المحرم، فما الحل في هذه الحالة؟

وبمعني آخر هل بإمكان القاضي الحكم بغرامة تهديدية في حالة عدم تنفيذها للأحكام الصادرة ضدها بأداء مبالغ مالية؟

بداية نقرر أن المشرع الفرنسي أعطى للقاضي الإداري الحق في توقيع الغرامة التهديدية وذلك بالقانون رقم ٥٣٩ لسنة ١٩٨٠م، والمعدل بالقانون ١٢٥ لسنة ١٩٩٥م، حال عدم تنفيذها للأحكام الصادرة ضدها أياً كان موضوع الحكم، فله أن يوجه أوامر إلى الإدارة بعمل أو امتناع عن عمل يستوجبه تنفيذ الحكم[٩٨].

ويذهب الفقه المصري وشايعه في الرأي القضاء إلى عدم جواز الحكم على الإدارة بالغرامة التهديدية بالمعني الفني لها، لأنه مازال يتبني مذهب عدم جواز توجيه أوامر إلى الإدارة بعمل أو امتناع عن عمل، وإلا كان ذلك إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات.

لكن يجوز الحكم على الإدارة بمبلغ من المال عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ الحكم على اعتبار أن ذلك جزء من التعويض المستحق لمن أصابه ضرر من عدم تنفيذ الحكم، وليس باعتباره غرامة تهديدية[٩٩].

وأري أنه لا مانع من الحكم علي الإدارة بغرامة تهديدية، ولا يعتبر ذلك إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات، لأن الإدارة يجب عليها قبل الأفراد احترام حجية الشيء المقضي به، ضماناً لثقة الأفراد فيها، كما أن عليها التزاما مؤداه عدم وضع العقبات أمام تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، فإن فعلت ذلك كان على القاضي إزالة هذه

---

[٩٨] د. عصمت الشيخ: الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الادارية، دار النهضة العربية بالقاهرة، ط٢٠٠٩، ص٨٤، ٨٥.

[٩٩] د. سعاد الشرقاوي: المسئولية الإدارية، مرجع سابق، ص٢٦٦ ، ٢٦٧، وأيضاً: د. عصمت الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ٨٥-١٠٠.

العقبات بالوسيلة التي يراها فعالة في تحقيق هذا الهدف، ومن ذلك الغرامة التهديدية، خاصة أن من مقتضيات مبدأ المشروعية احترام الإدارة لأحكام القانون، والتي تقرر احترام حجية الأحكام الصادرة ضدها.

خاتمة

هذه جملة ما توصلت إليه من نتائج وتوصيات تتعلق بمسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، بعد أن مَنَّ الله عليَّ بالانتهاء من هذا البحث.

أولاً- النتائج:

١-اعتنق القضاء الإداري منذ نشأته فكرة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وذلك لتقرير المسؤولية عن التعويض على جهة الإدارة في حالة الخطأ المرفقي، وعلى عاتق الموظف وحده في حالة الخطأ الشخصي، ولم يتقيد بمعيار محدد في هذا الخصوص، وإن كانت أحكامه تتردد بين معيار الخطأ العمدي ومعيار جسامة الخطأ.

٢-يشترط لأحقية المتضرر في التعويض عن القرار غير المشروع، توافر أركان المسؤولية التقصيرية، طبقًا لنص المادة ١٦٣ من القانون المدني، والتي تقوم على أركانٍ ثلاثة: الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما، وتمثل عيوب القرار ركن الخطأ الذي يرتب مسؤولية الإدارة مع ضرورة توافر شرط الضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر فإذا توافرت هذه الشروط التزمت جهة الإدارة بالتعويض عن الضرر المادي أو الأدبي.

٣-عيب الشكل وعدم الاختصاص لا يؤديان إلى تقرير مسؤولية الإدارة، والحكم عليها بالتعويض ما لم يكن العيب مؤثرًا في موضوع القرار.

٤-الأصل أن يكون التعويض نقديًّا، ولا يتصور الحكم على الإدارة بتعويض عيني، إلا أن القاضي له أن يقترح على الإدارة أن تقوم بتعويض المضرور عينيًا بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، إذا رأى القاضي أن التعويض العيني أفضل للمضرور، ولا يُعدّ هذا من قبيل إصدار أوامر مُلزِمة للإدارة، كما هو المستقر عليه في النظام القانوني المصري حتى الآن.

٥-يشمل التعويض ما لحِق المضرور من خسارة وما فاته من كسب، كما يشمل التعويض الضرر المادي والأدبي، ويجب على القاضي أن يتحرى في تقديره

للتعويض ألا يزيد عن مقدار الضرر، وإذا كان الخطأ مشتركًا بين المضرور والإدارة، فإن على القاضي أن يخصم من مقدار التعويض ما يتناسب مع مساهمة المضرور في وقوع الضرر.

٦- لا مانع من الأخذ بفكرة الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام المالية الصادرة ضدها إذا امتنعت عن ذلك، وذلك احتراماً لحجية الشيء المقضي به، وضماناً لتحقيق مبدأ المشروعية.

ثانياً- التوصيات:

- هناك ضرورة لأن يتدخل المشرع المصري والسعودي ويقرران تطبيق الغرامة التهديدية في مجال الأحكام الإدارية لضمان تنفيذ الأحكام الصارة ضد الإدارة خاصة الأحكام الصادرة بالتعويض، حال تعنتها في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، أسوة بالمشرع الفرنسي الذي أقر إمكانية ذلك منذ فترة طويلة، حتى لا يضار المحكوم له من تعنت الإدارة ويلجأ إلى القضاء مرة أخرى لكي يحصل على حكم جديد قد تتعنت الإدارة مرة أخرى في تنفيذه، ومن ثم يدور في حلقة مفرغة.
- ولا يوجد ما يمنع من الحكم على الإدارة بالغرامة التهديدية طالما أن ذلك لا يؤثر علي حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، ولا يعد هذا من قبيل إصدار أوامر إلى جهة الإدارة، وإنما وسيلة للقضاء على تعنتها كما يفعل مع الأشخاص الطبيعيين، والعلة التي من أجلها منع القاضي من توجيه أوامر إلى جهة الإدارة، وهي الفصل بين السلطات، فهذا عندما يكون الفصل مطلقاً، وهذا صعب التطبيق، ومعظم الدساتير في العصر الحديث تأخذ بالفصل المرن المبني على التعاون والتوازن بين السلطات في سبيل تطبيق القانون، وإعلاء مبدأ المشروعية.

وهذا العمل في النهاية عمل بشرى، فما كان فيه من صواب وهو ما آمله فالفضل فيه لله تعالى وحده، وما كان فيه من خطأ فمنى ومن الشيطان، وأستغفر الله تعالى عنه، فالنقص من صفات البشر، والكمال لله تعالى وحده.

وأسأل الله تعالى أن يهيئ لنا من أمرنا رشداً، وأن يفتح علينا مغاليق الأمور، ويسدد خطانا، وأن يتقبل هذه الدراسة قبولاً حسناً، وأن يجعل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم، إنه على ما يشاء قدير، وبالإجابة جدير، وهو نعم المولى ونعم النصير.

قائمة بأهم مراجع البحث

أولاً- المراجع القانونية:

١) د. أحمد محمود جمعة: منازعات التعويض في مجال القانون العام، منشاة المعارف، الإسكندرية، ط ٢٠٠٥م.

٢) د. حمدي علي عمر: سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٤٢٧هـ/ ٢٠٠٧م.

٣) د. خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري " ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية"، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٠/ ٢٠٠٩م.

٤) د. خميس السيد إسماعيل: قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية بدون ناشر، ط ١٩٩٣م.

٥) د. رمزي طه الشاعر: قضاء التعويض (مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار النهضة العربية، القاهرة ، ط ٢٠٠٠م.

٦) د. سعاد الشرقاوي: المسؤولية الإدارية، دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية ١٩٧٢م.

٧) د. سليمان الطماوي: قضاء التعويض (مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار النهضة العربية، القاهرة ، ط ٢٠٠٠م.

٨) د. السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، دار الزهراء، الرياض، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م.

٩) د. صلاح الدين فوزي: المبسوط في القانون الإداري، ط ٢٠٠١م، بدون دار نشر، النسر الذهبي للطباعة.

١٠) د. عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، تحديث المستشار/ أحمد المراغي، الجزء الأول، النقابة العامة للمحامين، ط ١٤٢٨هـ/ ٢٠٠٩م.

١١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه: دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط٢٠٠٩م.

١٢) د. عبد العليم عبدالمجيد مشرف: القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢٠٠٤م.

١٣) د. عصمت الشيخ: الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية، دار النهضة العربية بالقاهرة، طبعة ٢٠٠٩م.

١٤) د. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ج ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط ٢٠٠٨م، الإصدار الثاني.

: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، مكتبة الرشد ناشرون/ الطبعة الثانية،١٤٣٦هـ/٢٠١٥م.
١٥) د. على شفيق الصالح و د. محمد المعارك: الدعاوى الإدارية والأنظمة القضائية في المملكة العربية السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، طبعة ١٤٣٢هـ – ٢٠١١م.
١٦) د. فهد محمد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دراسة مقارنة، بدون ناشر، مكتبة اللواء ١٤٣٥هـ، الرياض، المملكة العربية السعودية.
١٧) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، ط ١٩٨٥م.
١٨) د. محمد أنس قاسم جعفر: التعويض في المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة في ضوء أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٩٨٧م.
١٩) م. د. محمد ماهر أبو العينين: الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الثالث، نقابة المحاميين بالقاهرة، طبعة ٢٠٠٧م.

ثانياً- بحوث ومقالات:

١) وهيب عياد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، دراسة تحليلية مقارنة لاتجاهات القضاء في فرنسا ومصر، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع السنة ٢٣ أكتوبر – ديسمبر ١٩٨٩م.

ثالثاً- مصادر أخري:

١) د. مصطفى كمال وصفي: مصنفة النظم الإسلامية، مكتبة وهبة، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٤٣٠هـ/ ٢٠٠٩م.
٢) د. محمد أنس جعفر: ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع.

رابعاً- الموسوعات والمجلات وأحكام المحاكم:

١) بوابة ديوان المظالم الإلكترونية.
٢) البوابة القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، لا دس ٢٠١٠م.
٣) مجلة هيئة قضايا الدولة.
٤) مجموعة أحكام المحاكم العربية العليا، ٢٠٠٤م، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية WWW.Eastlaws.com
٥) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني.