ضبط شرط ميعاد دعوى الإلغاء في التشريع القطري:

دراسة مقارنة: القانون العام، القانون الإداري

السيد مشعل هادي محمد المري
ماجستير في القانون العام
كلية الحقوق - الجامعة الأردنية
المملكة الأردنية الهاشمية

الأستاذ الدكتور وليد سعود فارس القاضي
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - الجامعة الأردنية
المملكة الأردنية الهاشمية

المُلَخَّص

تبرز أهمية هذا البحث من كونه يتناول موضوعًا غاية في الأهمية يتعلق بتنظيم شرط من أهم الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، وهو شرط الميعاد.

وتكمن مشكلة البحث في أن المشرع القطري لم ينظم هذا الشرط بتفصيلاته الدقيقة، بل تناوله بشكل عام. ومن هنا، تبرز مشكلة البحث التي تتمثل في عدم وضوح المسائل المتعلقة بهذا الشرط، مثل كيفية بدء الميعاد وامتداده وانقطاعه ووقفه، وبيان القرارات الإدارية التي لا تتقيد بهذا الشرط.

وقد تناولنا في بحثنا هذا كيفية سريان الميعاد والأسباب المؤثرة فيه من خلال اتباع المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، وهما يهدفان إلى تحقيق الغاية المنشودة من دراسة هذا الموضوع.

وقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج، كان أهمها: أن المشرع القطري لم ينص صراحة على أن طلب الإعفاء من الرسوم يُعد سببًا من أسباب الانقطاع أو الوقف، وكذلك لم يبيّن وقت انقضاء سبب الوقف أو الانقطاع.

كما توصلنا إلى مجموعة من التوصيات، أبرزها: تعديل نص المادة (6) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية؛ لتكون على النحو التالي: «ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًّا، أو بأي وسيلة تفيد العلم بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، وينقضي الموعد بانقضاء اليوم الأخير منه ...»

الكلمات المفتاحية: سريان القرار الإداري، الطعون، العلم اليقيني، التظلم الإداري.

Setting the Deadline for the Annulment Lawsuit in Qatari Legislation: A Comparative Study

Abstract

This research addresses a critical issue concerning the procedural requirements for the admissibility of annulment lawsuits, specifically the condition of the deadline. The significance of this study lies in its focus on the regulation of one of the most vital formal prerequisites for filing an annulment claim: the time limit for initiating legal proceedings.

The problem examined in this study stems from the fact that the Qatari legislator has not provided a detailed and comprehensive regulation of this condition. Rather, the relevant provisions remain general and imprecise. Consequently, ambiguity persists regarding key aspects of this condition, such as the commencement, suspension, interruption, and extension of the time limit, as well as the identification of administrative decisions that are not subject to this temporal requirement.

This research adopts both the descriptive-analytical and comparative methodologies to explore how the deadline operates and to analyze the factors that affect its applicability. These methods aim to achieve a nuanced understanding of the legal framework governing this issue.

The study reached several conclusions, the most notable of which is that the Qatari legislator does not explicitly recognize the submission of a request for exemption from judicial fees as a valid ground for the interruption or suspension of the deadline. Moreover, the law fails to specify when such interruption or suspension ceases.

Based on these findings, the study proposes a number of recommendations. Chief among them is the amendment of Article (6) of the Law on the Adjudication of Administrative Disputes to read as follows: "The time limit for filing an annulment lawsuit shall be sixty days from the day following the date on which the contested administrative decision is published in the Official Gazette, or in bulletins issued by administrative bodies, or from the date it is served to the concerned party, or from the date on which the concerned party acquires actual and certain knowledge thereof, by any means, including electronic methods. The time limit shall expire at the end of the last day thereof…"

Keywords: validity of administrative decisions, appeals, certainty of knowledge, administrative grievance.

المقدمة:

1. التعريف بموضوع البحث:

يُعَدُّ الميعاد في الدعاوى، ودعوى الإلغاء بصفة خاصة، من أهم المحاور التي تعمل على إقامة التوازن بين مبدأ المشروعية وحقوق المتعاملين مع جهة الإدارة، ويرجع ذلك إلى أنَّ الوقت في دعوى الإلغاء أو مدة الطعن في القرار الإداري التي نص عليها القانون من أجل المطالبة بإلغائه لأحد الأسباب القانونية أو القضائية التي جرى العمل عليها، واستقر عليها القضاء الإداري في دعاوى وطعون الإلغاء، يقوم على ركيزتين أساسيتين: الركيزة الأولى هي احترام الحقوق والمراكز القانونية التي نشأت عن القرارات الإدارية والمحافظة على استقرارها، والركيزة الثانية هي الرغبة في إلغاء القرار الإداري المعيب الذي أثر سلبيًا في حقوق المتعامل مع جهة الإدارة، وذلك في الميعاد الذي نص عليه القانون، ومن أجل الحفاظ على ذلك التوازن يتعين على الطاعن احترام الميعاد القانوني الذي نُصَّ عليه من أجل المطالبة بإلغاء القرار الإداري المعيب، ولذلك سنتناول في هذا البحث مسألة الميعاد في دعوى الإلغاء في كل من قانون العدالة الإدارية الفرنسي للعام 2018، وقانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، وقانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم (7) لسنة 2007.

2. أهمية موضوع البحث:

يكتسب الميعاد في دعوى الإلغاء أهمية كبيرة؛ لأنَّه يُعَدُّ من عوامل تحقيق العدالة بشكل عام، والعدالة الإدارية بشكل خاص، وسواءٌ أكانت العدالة إدارية أم قضائية (القضاء العادي) فإنَّ العدالة تُعَدُّ مسألة وقت في الأساس، ويكتسب ميعاد دعوى الإلغاء في القانون الإداري بصفة خاصة أهمية كبيرة؛ لأنَّ احترام الطاعن له وإقامة طعنه في الميعاد القانوني يؤدي إلى حث جهة الإدارة على تحري الدقة واحترام المشروعية عند إصدارها القرارات الإدارية، لأنَّه في الحالة التي تخالف فيها مبدأ المشروعية تعرف سابقًا أنَّ قرارها الإداري المخالف ليس له إلا الإلغاء والزوال إذا طعن عليه في الميعاد من صاحب الشأن والمصلحة.

3. إشكالية البحث:

يثير الميعاد في دعوى الإلغاء إشكاليات عديدة، ولا سيَّما في قانون المنازعات الإدارية القطري رقم (7) لسنة 2007، مقارنةً بقانون العدالة الإدارية الفرنسي، وقانون مجلس الدولة المصري، ومن أهم هذه الإشكاليات التي سيعرضها الباحث ما يلي:

1. إنَّ المشرع القطري جعل ميعاد رفع دعوى الإلغاء من يوم تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا، وفي ذلك مجافاة لقواعد العدالة والإنصاف لحق الطاعن والمتعاملين مع الإدارة.

2. خلو قانون الفصل في المنازعات الإدارية وقانون المرافعات المدنية والتجارية من الإجابة على السؤال: (هل يُعَدُّ تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية قاطعًا للميعاد أو لا؟).

4. منهج البحث:

يعتمد البحث على المنهج المقارن بين قانون العدالة الإدارية الفرنسي وقانون مجلس الدولة المصري، ومعرفة مدى اتفاق أو اختلاف قانون المنازعات الإدارية القطري في شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، كما يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي لِما استقر عليه الفقه والقضاء بخصوص سريان ميعاد الطعن بالإلغاء.

5. خطة البحث:

المبحث الأول: بدء سريان الميعاد في دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: الأسباب المؤثرة في سريان ميعاد دعوى الإلغاء.

المبحث الأول

بدء سريان الميعاد في دعوى الإلغاء

التمهيد:

يُعَدُّ شرط رفع دعوى الإلغاء – في المدة القانونية المنصوص عليها– أحد الشروط الشكلية المهمة التي يتوقف عليها قبول أو عدم قبول دعوى الإلغاء في كل من القانون الفرنسي، والقانون المصري، والقانون القطري، لذلك فإنَّ المشرع في هذه التشريعات فرض ميعادًا وجوبيًّا يتعين خلاله على الطاعن وعلى كل مَنْ يرغب في الطعن بالإلغاء على قرارات الإدارة أن يراعي هذا الميعاد وأن يقيم دعواه في إطار ذلك الميعاد.

وعليه، سنتناول في هذا المبحث الوقت الذي يبدأ فيه سريان واحتساب مدة الطعن على قرارات الإدارة بالإلغاء؛ من خلال مطلبين

المطلب الأول: مفهوم الميعاد في دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: وسائل العلم ببدء سريان الميعاد في دعوى الإلغاء.

المطلب الأول

مفهوم الميعاد في دعوى الإلغاء

يكتسب تحديد مفهوم الميعاد أو مدة الطعن في قرار جهة الإدارة بالإلغاء أهمية كبيرة؛ إذ يتم بناءً على هذا التحديد بدء احتساب المدة القانونية التي سمح فيها القانون للأفراد وأصحاب الحقوق بالطعن على قرارات جهة الإدارة المخالفة للمشروعية القانونية بالإلغاء؛ ولذلك سنتناول تحديد مفهوم الميعاد أو مدة الطعن بالإلغاء في القانون الفرنسي، والقانون المصري، والقانون القطري، على النحو التالي

الفرع الأول

مفهوم الميعاد في دعوى الإلغاء في القانون الفرنسي

يُعَدُّ مصطلح الوقت Le temps من المصطلحات أو الكلمات متعددة المعاني، لكنَّ الوقت في ظل دعاوى الإلغاء له خصوصية ومدلول يتعلق بطبيعة هذا النوع من الدعاوى الإدارية التي تحمي مبدأ المشروعية القانونية في ظل النظام الدستوري والقانون الفرنسي[1].

(1) Fandjip, O. (2016). Le temps dans le contentieux administratif: essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone. (Doctoral dissertation, Université d›Auvergne-Clermont-Ferrand I).

ويؤدي الوقت دورًا بالغ الأهمية في تطبيق القانون على مر الزمن، وخاصَّةً في ما يتعلق بسحب وإلغاء القرارات الإدارية الفردية والجماعية، وإذا تخلف عنصر الوقت في الإجراءات الإدارية أضحى القانون بلا قيمة، كما يؤدي القضاء الإداري الفرنسي دورًا كبيرًا في احتساب الوقت الخاص بمباشرة الإجراءات الإدارية والدعاوى الإدارية[1].

ويتميز موقف المشرع الفرنسي في تحديد مواعيد الطعن على القرارات الإدارية، ولا سيَّما الطعن بالإلغاء، بمرونة شديدة تكفل الحفاظ على حقوق الأفراد واستقرار القرارات الإدارية والحقوق المكتسبة في الوقت؛ ترسيخًا لما يُسَمَّى بِـ «الأمن القانوني»[2] .

وعلى ذلك، فإنَّ مفهوم الميعاد أو الوقت في الدعاوى الإدارية – بصفة عامة– يقوم على المدة الزمنية التي يسمح فيها القانون (قانون العدالة الإدارية الفرنسي) بالطعن لـمَنْ له الحق وفق أحكام القانون، ولـمَنْ له مصلحة في الطعن على قرارات جهة الإدارة من أجل تعديلها أو إلغائها؛ حمايةً لمبدأ المشروعية الإدارية ولحماية حقوقه التي عصفت بها جهة الإدارة بإصدارها للقرار الإداري.

وبالتالي يتعين على مَنْ يرغب في الطعن على قرارات الإدارة بالإلغاء أو التعويض أو المطالبة بأي حق، أن يقيم الطعن في ظل الميعاد أو الوقت القانوني الذي ضربه المشرع ونصَّ عليه.

ومن خلال استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي تدل على حرص المشرع والقضاء الإداري الفرنسي على أن يدخل في مفهوم الميعاد عنصر أساسي آخر يمثل محور وجود المواعيد الخاصة بالطعن، ولا سيَّما في دعاوى الإلغاء، التي تسمح بالفصل في الدعاوى الإدارية في مدة معقولة، وعلى نحو سريع وفعال، من دون إخلال بحقوق الدفاع، وضمن ظروف وملابسات كل دعوى إدارية، على أنَّ ذلك يخضع لتقدير محكمة الموضوع تحت رقابة المحكمة الأعلى درجة[3].

ويُعَدُّ الميعاد من أهم الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، ولذلك نصت المادة R. 421 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي على أن: «يختص القضاء الإداري بنظر الطعن في القرار الإداري خلال مدة شهرين، اعتبارًا من تاريخ الإخطار أو نشر

(1) Verpeaux, M. (2009), «le temps: jurisdoctaria; no 3/ p. 11.
(2) Le temps dans le contentieux administratif: essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone. Fandjip, p. 13-14.
(3) Le temps dans le contentieux administratif: essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone. Fandjip p. 16.

هذا القرار، ويستطيع الطاعن الطعن في قرار الرفض الضمني – في مدة الشهرين ذاتها– الناجم عن صمت الإدارة لأكثر من شهر بعد طلب سابق».

ونصت المادة R.421 من القانون ذاته على أنَّه: «وعلى ذلك، يمكن تقديم طلبات الطعون في أي وقت طالما لا يمكن تحديد موعد نهائي للطاعن"، عندما يؤدي سكوت الإدارة إلى عدم صدور القرار ويتوقف على موافقة مجلس محلي أو مجتمع أو هيئة جماعية أخرى[1].

ويتضح من النصوص السابقة أنَّ المشرع الفرنسي قد حدد ميعادًا للطعن بالإلغاء على قرارات جهة الإدارة، ومدته شهران من تاريخ الإعلان أو نشر القرار الإداري[2]، كما يستطيع الطاعن الطعن على قرارات جهة الإدارة المنعدمة في أي وقت لأنَّها صدرت فاقدة للمشروعية على نحو صارخ[3].

ولذلك يتعين على الطاعن احترام ميعاد الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية، وهو مدة شهرين من تاريخ الإعلان بالقرار أو نشره، وذلك وفق مبدأ الأمن القانوني Le principe de sécurite juridique، الذي يعني في مضمونه ضرورة احترام المواعيد القانونية التي نص عليها القانون من أجل حماية الحقوق والحفاظ على المراكز القانونية التي نشأت واستقرت، وهذا من ناحية[4]. ومن ناحية أخرى فإنَّ اعتبارات العدالة الإدارية تأبى إتاحة الطعن إلى أجل غير مسمى، وبالتالي إذا أثبتت جهة الإدارة، أو ثبت وفق ملابسات الدعوى علم الطاعن بالقرار، فإنَّه إمَّا أن يكون قد أقام طعنه في الميعاد والمدة القانونية التي نصت عليها المادة R.421 من قانون الإجراءات الإدارية (مدة الشهرين)، وبالتالي يصبح الطعن مقبولاً من ناحية الشكل، أو أنَّه قد أقام طعنه بعد إخطاره وعلمه وتفويته هذه المدة، وهنا لا يكون الطعن مقبولاً من الناحية الشكلية، وإذا ثبت تعمُّد الجهة الإدارية عدم إخطار الطاعن، أو حالت ظروف معينة دون علمه بالقرار أدت إلى تأخره في الطعن على القرار الإداري بالإلغاء، فإنَّه يمكن أن يقيم طعنه في مدة مقبولة تخضع لتقدير محكمة الموضوع، وكقاعدة عامة، وباستثناء بعض الحالات والظروف الخاصة التي يستطيع أن يقدمها

(1) رمضان، شعبان أحمد، الوسائل المستحدثة للفصل في الدعاوى الإدارية خلال مدة معقولة في النظام القانوني الفرنسي ومدى إمكانية تطبيقها أمام محاكم جهة القضاء الإداري المصري، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2020)، ط1، ص: 33.

(2) المادة 3 – R421 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي.

(3) Icard, A. Petit guide pratique de contentieux administratif. Member Of The Paris Bar - D0325, (2023), paris.

(4) Rouault, M. C, Droit administratif et institutions administratives, 6e édition, Bruylant Paradigne, 21 février, 2020.

الطاعن للمحكمة، وباستثناء مواعيد الطعن النهائية التي ورد تحديدها بنصوص خاصة، فإنَّه لا يجوز أن تزيد تلك المدة عن سنة واحدة من تاريخ صدور القرار الصريح لجهة الإدارة، أو من تاريخ ثبوت علم الطاعن به[1].

ويمكن – من وجهة نظرنا– أن نلاحظ مرونة المشرع الفرنسي في قبول الطعن على قرارات الإدارة من خلال دعوى الإلغاء؛ تبسيطًا للإجراءات الخاصة بتعامل المواطنين مع إدارات الدولة[2].

ولذلك فإنَّ القاعدة العامة في ميعاد دعوى الإلغاء في القانون والقضاء الإداري الفرنسي تقوم على المرونة النسبية التي تسمح للمضرورين من قرارات الإدارة بالطعن على قراراتها بالإلغاء تحت مظلة المرونة الوقتية في مواعيد الطعن، مع مراعاة بعض الحالات – وهذا هو الاستثناء مع قاعدة المرونة من وجهة نظرنا– التي لم يسمح فيها المشرع الفرنسي بتخطي الحدود الزمنية للطعن على بعض قرارات الإدارة[3].

وهذا ما سلكه المشرع الفرنسي في ظل قرارات الإدارة السلبية، كما في حالات سكوت جهة الإدارة عن إصدار قراراتها مع وجود نصوص قانونية تلزمها بذلك، أو وجود ظروف قانونية أو ظروف خاصة بالطعن تُملي عليها إصدار القرار إلا أنَّها تفضل السكوت؛ تحقيقًا لبعض الأغراض التي تتعارض مع المصلحة العامة أو حقوق المواطنين، وبالتالي ترك للقضاء الإداري حرية الحركة والمرونة في تحديد المدة الزمنية المعقولة لقبول الطعن بالإلـ ـاء، وذلك وفق طبيعة النزاع القائم بين الطاعن وجهة الإدارة[4].

---

(1) Conseil d'état, assemblée, 13/07/2016, 387763, publié au recueil Lebon.

Article R421-1: version en vigueur depuis le 01 janvier 2020, Modifié par Décret n92019-1502 du 30 décembre 2019 – art. 7. La jurisdiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une decision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Lorsque la requête tend au palement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. Le délal prévu au premier alinéa n'est pas applicable à la contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat.

(2) الوسائل المستحدثة للفصل في الدعاوى الإدارية خلال مدة معقولة في النظام القانوني الفرنسي ومدى إمكانية تطبيقها أمام محاكم جهة القضاء الإداري المصري، شعبان أحمد، ص: 34.

(3) Le temps dans le contentieux administratif: essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone. Fandjip, p. 31,

(4) Seiller, B. Quand les exceptions infirment (heureusement) La règle: Le sens du silence de l'administration. Revue française de droit administratif, No. 01, 2014, p. 35.

الفرع الثاني

مفهوم الميعاد في القانون المصري والقانون القطري

نصت الفقرة الأولى من المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972على أن: «ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به...».

بينما نصت الفقرة الأولى من المادة (6) من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أن: «ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا...».

ويتضح من النصوص السابقة أنَّ كلًّا من القانون المصري والقانون القطري قد حدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية بمدة ستين يومًا، يبدأ احتسابها من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن به، أو من تاريخ العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه ومحتوياته[1].

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنَّ: «ميعاد الطعن المحدد قانونًا لرفع دعوى الإلغاء متعلقة بالنظام العام، ذلك أن المشرع قد راعى في تحديده ضرورة استقرار القرارات الإدارية وعدم استهدافها للطعن بدعوى الإلغاء وقتًا طويلاً، ثم يكون للدفع بعدم قبول الدعوى لعدم مراعاة هذا الميعاد متعلقًا بالنظام العام جائزًا تعديه في أي مرحلة من مراحل الدعوى، كما أن للمحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا رفعت بعد هذا الميعاد»[2].

وكذلك قضت محكمة التمييز القطرية في السياق ذاته بأنَّ: «النص في المادة السادسة من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أن: ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا، ينقطع ميعاد سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يومًا من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببًا. ويعتبر فوات ستين يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال)»[3].

---

(1) أحمد، رغدة رأفت السيد. تحليل إجراءات الطعن الإداري وأثرها على العدالة الإدارية في ظل القانون الإداري المصري والإماراتي. مجلة قطاع الشريعة والقانون، مج(15)، ع(15)، (2024)، ص: 2829.

(2) القرار رقم (408)، لسنة (1994)، محكمة القضاء الإداري، جلسة 8/2/1994.

(3) القرار رقم (1)، لسنة (2014)، تمييز مدني، جلسة 20/5/2014.

ويتضح من أحكام القضاء الإداري المصري والقطري أنَّ ميعاد الستين يومًا قد جاء ميعادًا قصيرًا يعكس رغبة المشرع في الحرص على حماية استقرار وثبات المراكز القانونية التي نشأت في ظل أعمال الإدارة من ناحية، وعلى عدم ترك أعمال الإدارة معرضة للطعن عليها بالإلغاء لمدة زمنية طويلة من ناحية أخرى[1].

ويتميز موقف كل من القانون المصري والقانون القطري عن موقف القانون الفرنسي؛ إذ جاء مسلك كل منهما أفضل من الأخير؛ من خلال النص على أنَّ مدة الطعن بالإلغاء ستون يومًا، فقد حددها المشرعان المصري والقطري بالأيام، وذلك على خلاف القانون الفرنسي الذي حددها بشهرين، ويرجع ذلك إلى أنَّ الشهور يختلف عدد أيامها من شهر إلى آخر، وبالتالي فإنَّ احتساب مدة الستين يومًا بالأيام يكون أدق وأفضل من احتسابها بالشهور[2].

وذهب جانب من الفقه – وهو جدير بالتأييد- إلى أنَّ هناك خلافًا بين كل من القانون الفرنسي والقانون المصري والقانون القطري بالنسبة لميعاد الطعن بالإلغاء، ويتمثل هذا الخلاف في أنَّ مدة الشهرين في القانون الفرنسي تسري على كل أنواع الطعون التي تدخل في اختصاص مجلس الدولة الفرنسي. ويرجع ذلك إلى أنَّ الدعوى - وفق اختصاص مجلس الدولة الفرنسي- لا يحكم بقبولها ما لم تكن في صورة طعن في قرار إداري، ممَّا يعني ضرورة توافر شروط القرار السابق؛ أي وجود قرار إداري، أمَّا في القانونين المصري والقطري فإنَّ مدة الستين يومًا يقتصر تطبيقها على ميعاد طعن الإلغاء فقط دون غيره من الطعون التي يختص بنظرها القضاء الإداري[3].

وبالنسبة لما تثيره الإشكالية المتعلقة بتحديد مفهوم الميعاد في قانون المنازعات الإدارية القطري، فإنَّه يجب التنويه إلى أنَّ ميعاد إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، إذا كان يستمد وجوده وفق الأصل من ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء، الذي يبدأ احتسابه من تاريخ نشر القرار أو الإعلان عنه[4]، فإنَّه يستقل في بداية احتسابه عن ميعاد الطعن القضائي بإلغاء القرار الإداري، وترجع العلة من وراء هذا الاختلاف أو التمييز إلى أنَّ مي اد الطعن القضائي بالإلغاء يبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلانه لصاحب الشأن؛ لأنَّ الطاعن لن يتسنى له العلم بالقرار الإداري الصادر عن جهة الإدارة إلا بالوسائل التي نصت عليها المادة السادسة من قانون المنازعات الإدارية القطري.

(1) الفلاح، محمد عبد الله، شروط قبول دعوى الإلغاء، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2011)، ص: 166.

(2) المناعي، ريم عبد العزيز مبارك. (2020). انتهاء القرار الإداري في القانون القطري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة قطر، ص: 55؛ آثار حكم الإلغاء المجرد بين الواقع والمأمول، عبد العزيز سعد ربيع، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، مج(36)،ع(44)، (2024)، ص: 2466.

(3) الجرف، طعيمة، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1977)، ص: 197.

(4) الحلو، ماجد راغب، القانون الإدارية، (الإسكندرية: دار النشر الجامعية، 1998)، ص: 332.

وبالنسبة لجهة الإدارة فإنَّها لا تحتاج إلى نشر القرار أو إعلان مضمونه؛ لأنَّها هي التي أصدرت القرار، ويترتب على ذلك نتيجة مؤداها أنَّ ميعاد إلغاء القرار المعيب بوساطة السلطة الإدارية التي أصدرته يبدأ احتسابه من تاريخ صدور ذلك القرار، وليس من تاريخ نشره أو إعلانه[1].

وعلى ذلك، إذا انقضى ميعاد إلغاء القرار الإداري دون أن تقوم الجهة الإدارية المختصة بإلغائه من تلقاء نفسها، أو أن يطعن صاحب المصلحة عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، فإنَّ القرار يتحصن ولا يجوز في هذه الحالة لجهة الإدارة إلغاؤه أو سحبه[2].

وتجدر الإشارة إلى أنَّه قد يتم النص على ميعاد خاص في قوانين أخرى كاستثناء على الأصل العام للميعاد المحدد في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وهنا يجب التقييد بهذا النص؛ لأنَّ النص الخاص يقيد النص العام، فمثلاً نص المشرع على ميعاد أقصر من الميعاد المحدد في قانون الفصل في المنازعات الإدارية لرفع دعوى الإلغاء؛ حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (72) من القانون القطري رقم (23) لسنة 2006 بإصدار قانون المحاماة على أن: " يجوز الطعن في قرارات المجلس أمام محكمة الاستئناف خلال ثلاثين يومًا تبدأ بالنسبة لإدارة شؤون المحاماة بالوزارة من تاريخ صدور القرار، وبالنسبة للمحامي من تاريخ إعلانه بالقرار أو تسلمه صورته....»[3] كما أنَّ المادة (17) من قرار مجلس الوزراء رقم (33) لسنة 2017 بتشكيل لجنة لفض المنازعات الإدارية الناشئة عن تطبيق أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية والقواعد والإجراءات الواجب اتباعها أمامها نصت على أنَّ: « لذوي الشأن الطعن في القرار الصادر من اللجنة أمام الدائرة المختصة بمحكمة الاستئناف خلال ثلاثين يومًا من تاريخ صدور القرار إذا كان حضوريًا، أو من اليوم التالي للإعلان بالقرار إذا كان غيابيًا، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ القرار ما لم تقرر الدائرة المختصة بمحكمة الاستئناف غير ذلك»[4].

والتساؤل المطروح هنا: لماذا حدد المشرع ميعادًا قصيرًا نسبيًا لرفع دعوى الإلغاء؟

إنَّ الإجابة على هذا التساؤل لم تكن من قبل الفقه الإداري فحسب، بل كانت من قبل القضاء الإداري؛ حيث قضى بأنَّ:" ميعاد الطعن المحدد قانونًا لرفع دعوى الإلغاء متعلقة بالنظام العام، ذلك أن المشرع قد راعى في تحديده ضرورة استقرار القرارات الإدارية وعدم استهدافها للطعن بدعوى الإلغاء وقتًا طويلاً،.....»[5].

(1) ياسين، حمدي، موسوعة القرارات الإدارية، (دار أبو المجد للطباعة والنشر، 2018)، ج(3)، ص: 851.
(2) انتهاء القرار الإداري في القانون القطري، ريم عبد العزيز مبارك ص:58.
(3) القانون القطري، قانون المحاماة رقم (23)، لسنة (2006).
(4) قرار مجلس الوزراء رقم (33)، لسنة (2017)، بتشكيل لجنة لفض المنازعات الإدارية الناشئة عن تطبيق أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية والقواعد والإجراءات الواجب اتباعها أمامها.
(5) القرار رقم (408)، لسنة (1994)، محكمة القضاء الإداري، جلسة 8/2/1994.

المطلب الثاني
وسائل العلم ببدء سريان الميعاد

نتناول في هذا المطلب وسائل العلم بالقرار الإداري، والمتمثلة في نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به، ونتناول كذلك كيفية احتساب المدة المقررة قانوناً لدعوى الإلغاء في القانون الفرنسي والقانون المصري والقانون القطري، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول
وسائل العلم ببدء سريان الميعاد

يتحقق العلم ثم يبدأ سريان واحتساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء بحسب نص المواد R.421-2 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي، والمادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري، والمادة (6) من قانون المنازعات الإدارية القطري، من تاريخ نشر القرار الإداري، أو من تاريخ إعلان جهة الإدارة لصاحب الشأن بالقرار الصادر عنها، أو في الحالة التي يتحقق فيها العلم اليقيني بالقرار الإداري الصادر من جهة الإدارة، وفي هذه الصور جميعًا يبدأ احتساب مدة الشهرين أو الستين يومًا[1].

وسنتناول وسائل العلم بالقرار الإداري التي تُفضي إلى بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء بشيء من التفصيل على النحو التالي:

أ. نشر القرار الإداري:

يقصد بنشر القرار الإداري اتباع جهة الإدارة إجراءات شكلية معينة كي يتحقق العلم لدى الجمهور بالقرار الإداري[2]، ويتحقق النشر بأي وسيلة قانونية معترف بها، وبتمام نشر القرار الإداري يبدأ سريان ميعاد دعوى الإلغاء بمجرد وصوله إلى الطرف المعني بقرار جهة الإدارة والذي تتعلق مصلحته به[3].

وعلى ذلك يتفق كل من القانون الفرنسي والقانون المصري والقانون القطري؛ في أنَّ مناط البدء بسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء إلى المحكمة الإدارية المختصة هو تحقق واقعة نشر القرار الإداري المطعون فيه[4].

---

(1) شروط قبول دعوى الإلغاء، محمد عبد الله، ص: 183؛ Broyelle, C. Contentieux administratif. 10eme édition, 2022, p. 119.

(2) الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1995)، ص: 350.

(3) CE no 217.208, 12 janvier 2012, C.E, no 217.216, 12 janvier, 2012.

(4) رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، طعيمة الجرف، ص: 198.

والنشر هو وسيلة العلم بالنسبة للقرارات التنظيمية الصادرة عن جهة الإدارة؛ لأنَّ هذه القرارات تمس المركز القانوني لعدد غير محدود من الأفراد، أمَّا القرارات الفردية فلا يعتد بالنشر فيها كوسيلة للعلم بصدورها عن الإدارة أو بمضمون القرار الإداري المراد الطعن عليه كأصل عام، إلا أنَّ لهذا الأصل استثناءً في ما يخص بعض القرارات الإدارية الفردية، التي تُعَدُّ واقعة النشر الأساس لسريانها؛ كقرار سحب أو إسقاط أو فقد أو منح الجنسية، وكذلك قرارات نزع الملكية؛ حيث إنَّ الفقرة الأولى من المادة (8) من القانون رقم (8) لسنة 2022 بشأن نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتًا للمنفعة العامة تنص على أن: «يصدر قرار نزع الملكية من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير، وتُرسل نسخة منه إلى الإدارة المختصة فور صدوره، ويُنشر في الجريدة الرسمية،....»[1].

وفي ذلك قضت محكمة التمييز القطرية بأنَّ: «علم المخاطبين بأحكام القرار الإداري سواء جرى هذا العلم بطريق النشر في حالة القرارات الإدارية التنظيمية أو تلك القرارات الفردية التي يتصل علم المخاطبين بها بطريق الإعلان أو والعلم اليقيني، يجد أثره القانوني في تحديد الوقت الذي يبدأ به سريان ميعاد الطعن عليه بالنسبة للموظف أو ذوي الشأن على النحو الذي جرى عليه نص المادة 6 من القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية»[2].

ويُستفاد ممَّا تقدَّم أنَّ النشر الذي يعتد به ويكون قرينة قانونية قاطعة لا تقبل إثبات العكس، هو النشر الذي يتضمن فحوى القرار، بمعنى أن يؤدي النشر إلى توافر العلم بجميع عناصر القرار؛ حيث يكون في وسع صاحب المصلحة أن يحدد موقفة تجاه القرار؛ فإمَّا أن يقبله وإمَّا أن يرفضه، ثم يقوم بالطعن عليه خلال الستين يومًا من تاريخ نشره، أمَّا النشر الذي لا يتضمن العناصر الجوهرية للقرار فإنَّه في هذه الحالة لا قيمة له من الناحية القانونية في جريان الميعاد.

وقد جرت العادة لدى السلطة التنفيذية في أكثر من قرار لائحي بنصها على أنَّ: «على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ هذا القرار. ويُعمل به من تاريخ صدوره. ويُنشر في الجريدة الرسمية.» وهذا مخالف للمستقر عليه لدى الفقه والقضاء المقارن، ويرى الباحث – بخلاف ما جرت عليه العادة– أن يكون النص على النحو الآتي: «على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القرار، ويُعْمَلُ به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية». فهنا يكون النص أكثر اتساقًا مع قواعد العدا ـة ومع ما هو مستقر عليه في الفقه والقضاء المقارن.

(1) القانون القطري، قانون نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتًا للمنفعة العامة قانون رقم (8)، لسنة (2022).

(2) القرار رقم (334)، لسنة (2018)، تمييز مدني، جلسة 16/10/2018.

ب - الإعلان بالقرار الإداري:

استقر القضاء الإداري على أنَّ وسيلة النشر في قرارات الإدارة التنظيمية (اللوائح) هي الوسيلة المُثلى لتبليغ قرارات الإدارة لـمَنْ يعنيه القرار التنظيمي؛ بسبب عمومية تلك القرارات وتجريدها واستهدافها عددًا من الأشخاص لا يمكن حصرهم وتحديدهم سابقًا[1].

أمَّا في الحالات الخاصة بالقرارات الفردية، فإنَّ الأخيرة تصدر عن جهة الإدارة وتستهدف أشخاصًا معلومين ومعنيين بذواتهم سابقًا لدى الإدارة، ثم لا يكون هناك محل بالنسبة للاكتفاء بالنشر كوسيلة للعلم بالقرارات الإدارية، وبالتالي يُعَدُّ الإعلان إجراءً إلزاميًا يقع على عاتق الإدارة للقيام به، ويبدأ احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ إعلان القرار الإداري لأصحاب الشأن.

إنَّ الإعلان هو من وسائل العلم بقرارات الإدارة، والذي من خلاله تنقل الإدارة العلم بالقرارات الإدارية الفردية إلى شخص معين أو إلى عدد من الأشخاص بذواتهم من الجمهور، ولا يوجد قيد أو شكل معين يتعين أن يتجسَّد فيه الإعلان بالقرار الإداري[2].

ولذلك يجب على الطاعن - بمجرد وصول إعلان الإدارة إليه- أن يرفع دعوى الإلغاء إلى المحكمة الإدارية المختصة في إطار مدة الستين يومًا أو الشهرين؛ لأنَّه من تاريخ تحقق العلم بالقرار الإداري بوساطة اتباع جهة الإدارة لوسيلة الإعلان لتبليغ موقفها لصاحب الشأن من مركزه القانوني لديها، يبدأ سريان ميعاد دعوى الإلغاء، وإذا لم يتحقق العلم بالإعلان فلا يبدأ موعد الطعن في السريان[3].

وطالما أنَّ القانون لم يحدد شكلاً معينًا للإعلان الذي يتحقق به العلم بصدور القرار الإداري، فإنَّ الإعلان يمكن أن يتحقق بأي صورة أو وسيلة تعبر بها جهة الإدارة عن نيتها وموقفها من الطاعن، فقد يتم الإعلان للشخص من خلال الاطلاع على أصل القرار والتوقيع على هذا الأصل أو على صورة منه، أو قد يتم ذلك عن طريق تحرير محضر من الموظف المختص بجهة الإدارة، أو من خلال البريد، مع ضرورة أن يشتمل الإعلان على الجهة الإدارية مصدرة القرار، وأن يصدر الأخير من موظف مختص، وأن يُوَجَّهَ إلى ذوي المصلحة شخصيًا في حال كان الشخص كامل الأهلية، أو إلى مَنْ ينوب عن الشخص في حالة نقص الأهلية[4].

---

(1) رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، طعيمة الجرف، ص: 198.

(2) الوجيز في القضاء الإداري، سليمان الطماوي، ص: 350.

(3) Droit administratif et institutions administratives. Rousset, p. 113.

(4) الشاعر، رمزي، دعوى الإلغاء، (القاهرة: عين شمس، 1990)، ص: 46.

وفي ذلك ذهبت محكمة التمييز القطرية إلى أنَّ: «القرار الإداري لا يلزم صدوره في صيغة معينة أو بشكل معين، فهو قد يكون شفويًا أو مكتوبًا صريحًا أو ضمنيًا، إيجابيًا أو سلبيًا»[1].

وممَّا لا شك فيه أنَّه يقع عبء إثبات تمام الإعلان لصاحب الشأن على عاتق جهة الإدارة مصدرة القرار الإداري، وفق القاعدة المعروفة في الإثبات (أنَّ البينة على مَنْ ادَّعى)، ويكون للإدارة الحرية الكاملة في الإثبات بأي طريقة من الطرق القانونية، والعبرة في بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء بوصول الإعلان إلى صاحب الشأن، وليس من تاريخ إرسال الإدارة الإعلان بمضمون القرار الإداري[2].

ج - العلم اليقيني:

إنَّ وسيلة العلم اليقيني؛ بوصفها وسيلة لاحتساب ميعاد دعوى الإلغاء، ترجع إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي[3]، ولقد أخذ مجلس الدولة المصري أيضًا بهذه الوسيلة في احتساب موعد دعوى الإلغاء، وجرت أحكام القضاء الإداري المصري على عَدِّ العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه وسيلةً تقوم مقام الإعلان أو النشر في ما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك بالنظر إلى أنَّ كلًا من النشر والإعلان وسيلة للعلم، وبالتالي إذا تحقق العلم بالقرار الإداري، قام هذا العلم مقامهما، على أنَّ هذا العلم يجب أن يكون علمًا يقينيًا لا ظنيًا ولا افتراضيًا، كما يجب أن يشمل المضمون الكامل للقرار، وأن يثبت هذا العلم في تاريخ محدد حتى يمكن احتساب بدء المدة.

أمَّا القانون القطري فقد ورد فيه نص صريح في عجز الفقرة الأولى من المادة (6) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، والتي نصت على أنَّ «ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا .....»، وهذا هو الاتجاه الحديث الذي ساوى بين قرينة الإعلان وقرينة العلم اليقيني ولم يفرق بينهما، وعَدَّهُما من القرائن القانونية البسيطة التي تقبل إثبات العكس، ودليلنا أنَّ المشرع هو الذي يحدد القرينة القاطعة والقرينة البسيطة في ضوء القاعدة العامة التي تقضي بأنَّ الأصل في القرينة أن تكون بسيطة، والاستثناء فيها أن تكون قاطعة، وهذا ما أكدته المادة (298) من القانون القطري رقم (13) لسنة 1990 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية والقوانين المعدلة له، والتي تنص على أنَّه: «إذا تقررت القرينة في القانون، فإنَّ هذه القرينة القانونية تغني من تقررت لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات على أنه

(1) القرار رقم (253) و(273)، لسنة (2016)، تمييز مدني، جلسة 20/12/2016.

(2) المهندي، عبد الله، (2020)، التنظيم الإداري في دعوى الإلغاء في التشريع القطري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قطر، ص: 64.

(3) CE, 8 avr. 1998, Lahrache, no 17, 548; CE, 7 déc 2015, M. Feleukri, no 387872.

يجوز نقض هذه القرينة بالدليل العكسي، ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك»[1].

والحكمة من إضافة العلم اليقيني بَيِّنة بجلاء؛ لأنَّ الهدف من النشر أو الإعلان هو علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، فإذا تحقق هذا العلم بغيرهما تحقق هذا الهدف أيضًا، وعليه ونظرًا للطبيعة الاستثنائية لهذه الوسيلة؛ حيث إنَّ الأصل هو النشر أو الإعلان، فقد أحاطها القضاء الإداري بمجموعة من الضمانات الأساسية[2]. وقد ورد تحديد بعض هذه الضمانات في حكم محكمة التمييز القطرية، الذي جاء فيه: «العلم اليقيني يقوم مقام نشر القرار اللائحي أو إعلان صاحب الشأن به إذا كان القرار فرديًا، ويشترط للعلم اليقيني أن يتوافر به أمران: أولاً: أن يكون يقينيًا لا ظنيًا وألا يكون افتراضيًا، فلا يكفي لبدء ميعاد رفع الدعوى الأخذ بالظن أو الافتراض بعلم صاحب الشأن بالقرار بل يجب في العلم الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان أن يكون إيجابيًا ومؤكدًا لا مستنتجًا من قرائن تقبل العكس، ثانيًا: أن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار بما يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه فإذا تخلف أحد هذين الأمرين فقد العلم المنتج أثره في بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء»[3].

وفي حكم آخر قالت محكمة التمييز القطرية إنَّ: «المقصود بالعلم اليقيني بالقرار الإداري الذي تبدأ به مواعيد التظلم أو الطعن عليه هو علم صاحب الشأن بمضمون القرار وفحواه أيًا كان مصدر علمه،....»[4].

وترتيبًا على ما تقدَّم، يلزم توافر مجموعة من الضوابط في العلم اليقيني حتى يكون حُجَّة على صاحب الشأن، وتتمثل في ما يلي:

1. يجب أن يكون القرار الإداري قرارًا فرديًا، أمَّا القرارات التنظيمية فلها وسيلة وحيدة للعلم بها هي النشر في الجريدة الرسمية.

2. لابد من أن يكون العلم يقينيًا لا ضمنيًا ولا افتراضيًا، وأن يكون إيجابيًا ومؤكدًا لا مستنتجًا من قرائن تقبل إثبات العكس؛ أي ثبوت علم صاحب الشأن بالقرار الإداري المطعون فيه ثبوتًا قاطعًا غير مبني على الشك والتخمين، أو الظن، أو الافتراض، أو الاحتمال.

3. يلزم شمولية العلم بالقرار المطعون فيه، بمعنى أن يكون الطاعن قد علم بفحوى القرار وأصبح مُلِمًا بسائر عناصره وما رتبه من أثر في مركزة القانوني.

(1) القانون القطري، قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (13)، لسنة (1990).
(2) التظلم الإداري في دعوى الإلغاء في التشريع القطري، عبدالله المهندي، ص: 65.
(3) القرار رقم (3)، لسنة (2017)، تمييز مدني، جلسة 7/3/2017.
(4) القرار رقم (230)، لسنة (2017)، تمييز مدني، جلسة 3/12/2013.

4. أن يكون العلم ثابتًا في تاريخ معلوم يمكن احتساب الميعاد منه، فإذا كان ذلك فإنَّه يكون حُجَّة على صاحب الشأن ومُجريًا للميعاد في حقه من تاريخ هذا العلم، وهذا ما أوضحته محكمة التمييز القَطرية؛ إذ قضت بأنَّه: « .... لما كان ذلك، وكان البين من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر من الجهة الإدارية بتاريخ 27/1/2008 بإحالة الطاعن إلى التقاعد اعتبارًا من 1/8/2008، وقد ثبت من كتاب الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الاجتماعية المقدم بالأوراق أن الطاعن يتقاضى معاشه التقاعدي اعتبارًا من التاريخ الأخير بما يقطع بتحقق علمه اليقيني بالقرار المطعون فيه منذ تقاضيه معاشه التقاعدي، وقد قدم تظلمًا إلى لجنة التقاعد العسكري طعنًا على ذلك القرار بتاريخ 12/5/2009، كما قدم تظلمًا إلى لجنة فحص المنازعات بالهيئة العامة للتقاعد والمعاشات بتاريخ 10/9/2009 التي قررت عدم قبول تظلمه لرفعه بغير الطريق الذي رسمه القانون، وكان كلا التظلمين قد رفعا بعد انقضاء أكثر من ستين يومًا من تاريخ علمه اليقيني بالقرار المطعون فيه، وهو ما صار معه القرار حصينًا بفوات ذلك الميعاد دون الطعن عليه سواء بالتظلم أو الدعوى، .....»[1].

ويثبت العلم اليقيني من أي واقعة أو قرينة تفيد بأنَّه تحقق، ولا تتقيد الإدارة بوسيلة إثبات محددة، فقد تستخلص المحكمة علم الطاعن بالقرار المطعون فيه من خلال الظروف التي أحاطت بالنزاع؛ مثل التظلم من القرار الإداري الذي يقدمه صاحب الشأن إلى جهة الإدارة لإعادة النظر في قرارها، فيُعَدُّ ذلك دليلًا قاطعًا على علم الطاعن علمًا يقينيًّا بمضمون القرار وفحواه، وأيضًا تنفيذ القرار الإداري محل الطعن من قبل الإدارة تنفيذًا ماديًّا، وكذلك القبول الضمني بالقرار؛ كأن يقوم صاحب الشأن بأفعال مادية تؤكد قبوله القرار محل الطعن.

الفرع الثاني
كيفية احتساب ميعاد دعوى الإلغاء

نصت المادة R. 421-2 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي على أن: «يتحدد الموعد النهائي للطعن بالإلغاء بمرور شهرين من تاريخ الإخطار أو نشر القرارات، وعلى خلاف ذلك لا يبدأ احتساب هذه المدة النهائية للطعن».

وكذلك نصت المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري على أنَّ: «ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به».

(1) القرار رقم (230)، لسنة (2017)، تمييز مدني، جلسة 3/12/2013.

ويستدل من نص المادة R. 421-2 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي على أنَّ المشرع قد قرر احتساب المدة التي يجوز فيها الطعن على القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة، والذي شابَهُ أحد عيوب القرار الإداري، في نطاق مدة شهرين تبدأ من تاريخ تمام الإخطار أو نشر القرارات الإدارية، وإذا لم يتم الإخطار أو النشر أو الإعلان فإنَّ ميعاد قبول الطعن بالإلغاء لا يبدأ في السريان[1].

ويتميز موقف القانون الفرنسي – كما ذكرنا– بالمرونة؛ إذ جرى العمل وجرت أحكام القضاء الإداري الفرنسي، ويؤيدها في ذلك أغلب الفقه الفرنسي، على أنَّ ميعاد دعوى الإلغاء الذي يبدأ في السريان لا يتحدد إلا بعد قيام جهة الإدارة بنشر القرار أو إعلانه إلى صاحب الشأن، ولا يبدأ ذلك السريان إلا من اليوم التالي بعد تحقق واقعة النشر أو الإعلان أو تحقق العلم اليقيني لـمَنْ يمسه القرار الإداري المعيب لارتباطه بمركزه القانوني. [2]

وعلى ذلك فإنَّ القاعدة في القانون الفرنسي – ويختلف معه القانونان المصري والقطري– أنَّ القرارات الإدارية لا تسري في حق أصحاب الشأن الذين تعلقت بهم مراكزهم القانونية إلا من اليوم التالي لنشر القرار الإداري أو إعلانه والإخطار به، أو من تحقق واقعة العلم اليقيني للشخص أو الأشخاص المعنيين بالقرار، ويتفرع عن ذلك نتيجة أخرى تتمثل في أنَّ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المعيب؛ سواءٌ أكان قرارًا فرديًّا أو لوائح تنظيمية، لا يبدأ إلا من اليوم التالي لإعلانه أو نشره أو العلم اليقيني به، وإذا لم تتخذ الإدارة أيًّا من الوسائل سالفة الذكر للإفصاح عن قرارها فلا تبدأ مدة الطعن في السريان لـمَنْ له الحق في الطعن بالإلغاء على القرار الإداري[3].

أمَّا في قانون المنازعات الإدارية القطري فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (6) منه على أنَّ: «ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا.....».

وعلى ذلك، يبدو من مطالعة نص الفقرة آنفة الذكر أنَّ المشرع قد جعل اليوم الذي يُنشَرُ فيه القرار الإداري، أو يحدث فيه الإعلان، أو يثبت فيه العلم اليقيني بصدور القرار الإداري، داخلًا في مدة الستين يومًا التي حددها القانون لتكون ميعادًا لدعوى الإلغاء، ويبدأ منه سريان هذه المدة، وهو أمر يخالف مذهب القانون الفرنسي في عدم احتساب مثل هذا اليوم من مدة الطعن بالإلغاء.

(1) Camille Broyelle, op.cit., p. 120.
(2) Benoit Cambier:Procédure administrative, Avocats. BE, Septembre 2021, p. 44.
(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري، (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2004)، ص: 185.

كما أنَّ القضاء الإداري القطري قد ذهبت أحكامه إلى النتيجة ذاتها، ومن ذلك ما قضت به محكمة التمييز القطرية من أنَّ: «النص في المادة السادسة من القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أن: ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا».

ويرى الباحث أنَّ القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (13) لسنة 1990 تقرر في الفقرتين الأولى والثانية من المادة (14) أنَّه: «إذا عين القانون للحضور أو لحصول الإجراء ميعادًا مقدرًا بالأيام أو بالشهور أو بالسنين، فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجريًا للميعاد. أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان ظرفًا يجب أن يحصل فيه الإجراء. ...»[1]. إضافةً إلى أنَّ يوم تاريخ النشر أو يوم الإعلان أو يوم ثبوت العلم هو فاصل زمني يمتد 24 ساعة، وقد يتم النشر أو الإعلان أو العلم في أي وقت فيه، وقد يتراخى النشر أو الإعلان أو العلم في هذا اليوم لآخره، فكيف يفترض علم صاحب الشأن بالقرار الإداري من أوله؟، لذلك كان يفترض ألا يدخل يوم النشر أو العلم أو الإعلان من ضمن الميعاد، ونعتقد بأنَّ موقف المشرع في قانون المرافعات سالف الذكر كان أفضل من موقفه في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك في ما يتعلق بعدم احتساب اليوم الذي يتم فيه الإجراء ضمن المواعيد القانونية، ويرى الباحث ضرورة أن يعيد المشرع القطري صياغة الفقرة الأولى من المادة (6) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية؛ لتكون على النحو التالي: «ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا، أو بأي وسيلة تفيد العلم بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، وينقضي الموعد بانقضاء اليوم الأخير منه ...»، فبإضافة يوم لبداية احتساب الميعاد، أيًا كانت وسيلة العلم بالقرار الإداري، فإنَّ النص يكون أكثر عدالةً من ناحية، ومن ناحية أخرى يتماشى مع قانون المرافعات المدنية والتجارية بوصفه الشريعة العامة لقانون الفصل في المنازعات الإدارية.

أمَّا الوسائل الأخرى المتمثلة في الوسائل الإلكترونية – المادة المقترحة للتعديل أعلاه– فهي مقيدة بتوافر شرطين: الشرط الأول أن ينص القانون على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ، والشرط الثاني أن يتم إعلان صاحب الشأن بتلك

(1) القرار رقم (77)، لسنة (2014)، تمييز مدني، جلسة 20/5/2014.

الوسيلة؛ كأن يتيح القانون الإعلان بالطريقة الإلكترونية عن طريق الموقع أو البريد الإلكتروني، كما ورد في نص الفقرة الأولى من المادة (18) من القانون رقم (24) لسنة 2018 بإصدار قانون الضريبة على الدخل، والتي تنص على أن: «تنظر الهيئة في الاعتراض، وتخطر المكلف أو الشخص المسؤول بقرارها فيه بأي وسيلة تفيد العلم، وذلك خلال ستين يومًا من تاريخ تقديم الاعتراض...»[1]، فعبارة (بأي وسيلة تفيد العلم) تفسح المجال لاستخدام الوسائل الإلكترونية.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أنَّ القاعدة العامة تشير إلى أنَّ سريان أحكام القرارات الإدارية يكون بأثر فوري في مواجهة السلطة المختصة قانونًا بإصدارها؛ لأنَّها بكل بساطة هي مَنْ أصدرتها، وتصبح نافذة من تاريخ صدورها ما لم تكن معلقة على شرط، فقرارات التعيين في الوظائف العامة تكون معلقة إمَّا على شرط واقف أو على شرط فاسخ ولا يُعَدُّ نهائيًا، ويتجسد الشرط الواقف بتوافر الاعتماد المالي اللازم لشغل الوظيفة، أمَّا الشرط الفاسخ فيتمثل في رفض التعيين والامتناع عن تسلم العمل، ممَّا يؤدي إلى سقوطه وعَدِّه كأنَّه لم يكن، وبناءً على ذلك لا يكون القرار المعلق على الشرط الفاسخ نافذًا في مواجهة جهة الإدارة ولا مُلزِمًا لها.

وممَّا لاريب فيه أنَّ القاعدة العامة – المبينة آنفًا –لا تسري في مواجهة الأشخاص، فالقرارات الإدارية لا تسري بحقهم إلا من تاريخ تحقق علمهم بإحدى الوسائل التي حددتها الفقرة الأولى من المادة (6) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وهي النشر والإعلان إضافةً إلى العلم اليقيني بالقرار الإداري.

ولـمَّا كان قانون الفصل في المنازعات الإدارية لم يتضمن قواعد خاصة بشأن حساب المواعيد بصورة متكاملة باستثناء بدء الميعاد، فإنَّه لا بد من العودة إلى الأحكام العامة في قانون المرافعات المدنية والتجارية؛ حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (11) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية على أنَّه: " فيما عدا ما نص عليه هذا القانون من قواعد وإجراءات يسري على الدعاوى المنصوص عليها فيه، والأحكام الصادرة فيها، وطرق الطعن في هذه الأحكام، القواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية المشار إليه، والقانون رقم (12) لسنة 2005 بشأن حالات وإجراءات الطعن بالتمييز في غير المواد الجنائية....»[2].

لقد نصت المادة (14) من قانون المرافعات المدنية والتجارية – في الفقرتين الأولى والثانية منها– على أنَّه: «إذا عين القانون للحضور أو لحصول الإجراء ميعادًا مقدرًا بالأيام أو بالشهور أو بالسنين، فلا يحسب منه يوم الإعلان أو حدوث الأمر المعتبر

(1) القانون القطري، قانون الضريبة على الدخل رقم (24)، لسنة (2018).
(2) القانون القطري، قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (13)، لسنة (1990).

في نظر القانون مجربًا للميعاد أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان ظرفًا يجب أن يحصل فيه الإجراء»[1].

وخلاصة القول، إنَّ حساب اليوم الأول من مدة الستين يومًا المقررة لإقامة دعوى الإلغاء يبدأ بطريقين:

الطريق الأول: يتعلق بنشر القرار الإداري؛ سواءٌ أكان تنظيميًّا أم فرديًّا؛ حيث يبدأ حساب اليوم الأول من مدة الستين يومًا من يوم تاريخ نشر القرار الإداري بالجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية.

والطريق الثاني: يختص بالقرار الإداري الفردي فقط؛ حيث يبدأ حساب اليوم الأول من الستين يومًا من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، وعلم صاحب الشأن يثبت بوسيلتين لا ثالث لهما؛ الأولى تتمثل في الإعلان، وهي الوسيلة الأكثر استعمالاً، والثانية تتحقق بثبوت قرينة علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علمًا يقينيًّا، كما يجب أن يكون تاريخ علم الطاعن ثابتًا في تاريخ معلوم يمكن حساب الميعاد منه.

أمَّا انقضاء المدة فلم يُشِرْ إليه المشرع في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وكان الأجدر بالمشرع استخدام عبارة: (وينقضي الموعد بانقضاء اليوم الأخير منه)، بينما نرى المشرع استخدم هذه العبارة في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

المبحث الثاني

الأسباب المؤثرة في سريان ميعاد دعوى الإلغاء

التمهيد:

قد تحدث بعض الأمور أو الأسباب التي تؤثر في سريان واحتساب ميعاد الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المعيب الصادر عن جهة الإدارة، وهذه الأسباب قد ورد النص عليها في كل من القانون الفرنسي والقانون المصري والقانون القطري على السواء، وبعض هذه الأسباب تؤدي إلى امتداد مواعيد الطعن بالإلغاء، والبعض الآخر يترتب عليه انقطاع الميعاد، وفضلاً عن ذلك توجد حالات وأسباب تؤدي إلى وقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء إلى حين زوال سبب الوقف، ثم معاودة احتساب المدة المتبقية من مدة الطعن بالإلغاء الـ ي نص عليها القانون، وذلك إلى جانب البعض من الحالات التي يُعَدُّ فيها الطعن بالإلغاء مفتوحًا ولا يتقيد بمدة الشهرين أو الستين يومًا التي حددها المشرع للطعن بالإلغاء أمام الدائرة الإدارية المختصة.

(1) القانون القطري، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7)، لسنة (2007).

وعلى ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: حالات امتداد وانقطاع ووقف سريان ميعاد دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: حالات عدم تقيد الطعن بالإلغاء بميعاد محدد.

المطلب الأول

حالات امتداد وانقطاع ووقف سريان ميعاد دعوى الإلغاء

سنتناول في هذا المطلب الحالات التي يمتد فيها الطعن بالإلغاء، والحالات التي ينقطع فيها سريان مدة الطعن في حق الطاعن أو مَنْ له المصلحة في الطعن بالإلغاء على القرار الإداري، وحالات وقف سريان الميعاد، وذلك على النحو التالي

الفرع الأول

امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء

القاعدة العامة لانقضاء ميعاد إقامة دعوى الإلغاء هو اليوم الأخير منه، والمحدد بالستين يومًا من تاريخ بدء حساب اليوم الأول للميعاد، إلا أنَّ المشرع وضع فرضية واقعية في قانون المرافعات المدنية والتجارية؛ بأن يكون اليوم الأخير من الميعاد عطلة رسمية في البلاد تغلق فيها كل المؤسسات الرسمية بما فيها المحاكم، هنا وبطبيعة الحال يتعذر بل يستحيل على صاحب المصلحة فعليًّا إقامة الدعوى خلال الميعاد؛ أي في الستين يومًا، بسبب خارج عن إرادته ولا يد له فيه، الأمر الذي يترتب عليه فوات الميعاد وعدم قبول الدعوى شكلاً، وهذه النتيجة لا يتصورها العقل ولا المنطق، لذلك قرر المشرع القطري في المادة (13) أنَّه:" إذا صادف آخر يوم في الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها».

ونص المشرع المصري كذلك في المادة (18) من قانون المرافعات المدنية التجارية على أنَّه: "إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها".

ويُعَدُّ امتداد الميعاد في كل من قانون المرافعات المصري وقانون المرافعات القطري استثناءً على المبدأ العام في المواعيد الإجرائية، والذي نص عليه قانون المرافعات المصري في الفقرة الثانية من المادة (15) بقوله: « .... وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان ظرفًا يجب أن يحصل فيه الإجراء..... « .

كما نص عليه قانون المرافعات القطري في الفقرة الثانية من المادة (14) بقوله:" ... وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان ظرفًا يجب أن يحصل فيه الإجراء...»[1].

(1) القانون القطري، قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (13)، لسنة (1990).

ويستند هذا الاستثناء على حكمة مؤداها أنَّ ميعاد الطعن بالإلغاء في كل من القانون المصري والقانون القطري يُحَدَّدُ بالأيام، وهو 60 يومًا، ولذلك يجب أن يكون هذا الميعاد ملكًا لصاحب المصلحة في رفع دعوى الإلغاء، ثم أن يكون له الحق في أن يُرجِئَ - مباشرةً- الإجراءات القانونية التي ورد النص القانوني على اتخاذها إلى آخر يوم في الميعاد.

ومن أجل حماية حق الطاعن ممَّا قد يطرأ من مفاجآت تحول دون مباشرته الإجراء القانوني، فقد نص القانون على أنَّ آخر يوم في الميعاد إذا صادف عطلة رسمية، فيجب حينها أن يمتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعد انتهاء العطلة؛ حتى لا يأتي الميعاد ناقصًا فيهدد مصالح أصحاب الشأن بالضياع [1] .وعليه إذا كان تاريخ اليوم الأخير من الميعاد (الستين يومًا) عطلة رسمية، امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعد انتهاء العطلة أيًّا كانت مدة العطلة؛ فقد تكون يومًا واحدًا كالعطلة التي تكون في يوم عمل في منتصف أيام الأسبوع (كعطلة اليوم الرياضي للدولة، وعطلة اليوم الوطني للدولة)، أو قد تكون يومين (كعطلة نهاية الأسبوع)، أو ثلاثة أيام (كعطلة عيد الفطر)، أو أربعة أيام (كعطلة عيد الأضحى)، وقد تتواصل عطلة نهاية الأسبوع مع عطلة رسمية أخرى فيمتد الميعاد لأكثر من خمسة أيام. [2]

والامتداد لا يكون إلا في نهاية الميعاد، أمَّا إذا وقعت العطلة خلال الميعاد فلم يُجِز المشرع امتداد الميعاد بسببها، وهذا يتضح من خلال نصَّيْ المادتَيْن (13) و (18) من قانونَيْ المرافعات المذكورين آنفًا.

وتطبيقًا لذلك قضت محكمة التمييز القطرية في أحد أحكامها بأنَّه: «لما كان الحكم المطعون فيه استند في قضائه إلى أن الطاعن قدم تظلمه الأول للوزير - الذي يعتد به دون غيره من تظلمات تالية - في 22/10/2011 ولم تجبه الإدارة خلال ستين يومًا مما يُعَدُّ رفضًا ضمنيًا له، وكان لزامًا على الطاعن رفع دعواه في موعد غايته 19/2/2012، إلا أن الطاعن أقام دعواه في 20/2/2012 ولم يعرض الحكم من أن يوم 22/10/2011 يصادف يوم سبت وهو عطلة رسمية في جميع المصالح الحكومية، وبحسبان أن ذلك يُعَدُّ من العلم العام ويتعذر القول بأن حقيقة تاريخ تقديم التظلم الأول كان في هذا اليوم وهو أمر جوهري....». [3]

أمَّا القانون والقضاء الفرنسي فتغلب لديهما المرونة في مواعيد بالطعن بالإلغاء وعدم التحكيم، ولذلك يمكن أن يمتد الميعاد - إذا صادف آخر يوم عطلة رسمية-

(1) رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، طعيمة الجرف، ص: 216.
(2) قرار مجلس الوزراء رقم (6)، لسنة (2008)، بتحديد أيام العطلات الرسمية في الدولة وتنظيم العمل خلالها، والقرار الأميري رقم (80)، لسنة (2011)، بشأن اليوم الرياضي للدولة.
(3) القرار رقم (136)، لسنة (2013)، تمييز مدني، جلسة 19/11/2013.

إلى أول يوم عمل من انتهاء العطلة، ويدخل هذا اليوم في نطاق الموعد النهائي للطعن بالإلغاء. [1]

الفرع الثاني

انقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء

ينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في الحالات التالية:

1. التظلم

إذا كان سبب الامتداد مرتبطًا بحساب اليوم الأخير من الميعاد، فإنَّ سبب الانقطاع مرتبط ببدء حساب اليوم الأول منه، والمقصود بقطع الميعاد هو أنَّ ميعاد الطعن بالإلغاء لا يجري في مواجهة الطاعن بعد علمه بالقرار المطعون فيه مباشرةً لمدة زمنية معينة لقيام حالة الانقطاع؛ حيث يبدأ سريان الميعاد بعد انقضاء تلك المدة الزمنية المخصصة للانقطاع[2]. وتفسيرًا لذلك فإنَّ الانقطاع يؤدي إلى زوال المدة السابقة وبدء ميعاد طعن جديد، ولذلك لا تحسب المدة المنقضية، وتُعَدُّ كأنَّها لم تكن.

وفي ذلك نصت الفقرة الثانية من المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري على أنَّه: «... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ....».

كما نصت الفقرة الثانية من المادة (6) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري على أنَّه: «.... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية، ....».

وعلى ذلك يتفق كل من القانون المصري والقانون القطري في أنَّ موعد الطعن بالإلغاء على القرار الإداري ينقطع في حالة تقديم صاحب الشأن تظلمًا للجهة الإدارية أو الرئاسية التي أصدرت القرار الإداري المعيب. ويعكس ذلك أيضًا موقف القضاء والمشرع الفرنسي؛ من أنَّ انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء قد يحدث في حالة ما إذا قدَّم صاحب الشأن طلبًا للجهة الإدارية مصدره القرار، أو إلى اللجان التوفيقية التي نص عليها القانون[3].

ومن المُسَلَّم به - فقهًا وقضاءً وتشريعًا- أنَّ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ينقطع في حالة التظلم (بنوعَيْه الجوازي والوجوبي) من القرار الإداري. والمقصود بالتظلم هو: شكوى أو التماس يتقدَّم به صاحب الشأن للجهة التي أصدرت القرار أو للسلطة

(1) Benoit Cambier, op.cit., p. 44.

(2) شروط قبول دعوى الإلغاء، محمد عبد الله، ص: 192.

(3) Camille Broyelle, op.cit., p. 121.

الرئاسية، ويسمى تظلمًا ولائيًّا في الحالة الأولى وتظلمًا رئاسيًّا في الحالة الثانية.[1]

وبما يقابل هذا التعريف، يمكن للباحث أن يعرف التظلم على أنَّه التماس إعادة نظر، يتقدَّم به صاحب الشأن المتضرر من القرار الإداري طالبًا إلغاء القرار أو تصحيحه أو سحبه؛ بسبب مخالفة القرار الإداري للقوانين واللوائح السارية.

والأصل في التظلم أن يكون اختياريًّا، إلا أنَّه قد يكون وجوبيًّا كشرط لقبول دعوى الإلغاء، وعلى هذا التأسيس هناك نوعان للطعن الإداري (التظلم): الأول جوازي والثاني وجوبي، فالتظلم الجوازي يُعَدُّ رخصة لصاحب الشأن، إن شاء قدَّمه أو لجأ للقضاء مباشرةً من دون تقديمه [2].

والجدير بالقول إنَّ التظلم يكون وجوبيًّا إذا نص المشرع صراحةً على ضرورة تقديم تظلم إداري سابق للجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعوى الإلغاء، وعلى هذا الحال لا يجوز قبول دعوى الإلغاء شكلاً إلا بعد تقديم التظلم الوجوبي.

والتظلم الوجوبي ليس غاية في حد ذاته، بل وسيلة تتمثل في إنهاء المنازعات الإدارية في مهدها بأقل التكاليف وأيسر الطرق، فقد يجعل منه المشرع شرطًا شكليًّا يسبق الطعن القضائي في بعض القرارات الإدارية النهائية، وفي حال لم يُراعِ صاحب الشأن هذا القيد فإنَّ دعواه تكون غير مقبولة شكلاً لعدم سابقة التظلم، كذلك جعل المشرع من التظلم الوجوبي – كما أسلفنا– سببًا من أسباب قطع الميعاد؛ حيث إنَّ البند (3) من المادة (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري ينص على أنَّه: «لا تقبل الطلبات التالية: ...–3 طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المبينة بالبند (2) من المادة (3) من هذا القانون، قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية وانقضاء المواعيد المقررة للبت في التظلم....»[3].

وباستقراء هذا النص يتضح أنَّ المشرع تطلب ثلاثة شروط تكاملية لقبول طعن صاحب المصلحة بالقرار الإداري الذي يخضع لقيد التظلم الوجوبي، وتتمثل هذه الشروط بالتالي:

الشرط الأول: أن يتم تقديم التظلم للجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعوى الإلغاء أمام الدائرة الإدارية.

---

(1) بطيخ، رمضان محمد، وبطيخ، منى رمضان، مبدأ المشروعية، قضاء الإلغاء، (بدون دار نشر، 2013–2014) ص: 146.

(2) العيسائي، عبد الله علي مسعود. (2022). أحكام التظلم من القرار الإداري دراسة تطبيقية مقارنة بين القانونين المصري والإماراتي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص: 116.

(3) القانون القطري، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7)، لسنة (2007)؛ انظر في المعنى ذاته: عبد الله، عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2002)، ص: 160.

الشرط الثاني: أن يكون من القرارات الواردة في البند (2) من المادة (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وهي القرارات الإدارية المتعلقة بترقية الموظفين أو إنهاء خدماتهم أو القرارات التأديبية الصادرة بحقهم.

الشرط الثالث: أن يتم الطعن في القرار الإداري بعد انقضاء الميعاد المحدد للبت في التظلم.

وفي هذا المقام قالت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها: «ومن حيث إن المستفاد مما تقدم أن القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى بطلب إلغائها، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وهي ستين يومًا، فإذا انقضت هذه المدة دون رد اعتبر ذلك بمثابة رفض للتظلم، ووجب على ذوي الشأن المبادرة بالطعن على القرار الخاص بالتظلم خلال ستين يومًا من تاريخ انقضاء الستين يومًا المذكورة، وإلا قضى بعدم قبول الدعوى شكلاً»[1].

وفي هذا الإطار، فإنَّ جهة الإدارة عندما تستجيب للتظلم فإنَّها إمَّا أن تلغي القرار أو تصححه أو تسحبه أو تعدله، ولكنَّها قد ترفض التظلم صراحةً أو دلالةً وتلوذ بالصمت حياله.

وفي حال رفضت جهة الإدارة التظلم المقدَّم لها، فهذا يعني بداية ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ العلم بقرار جهة الإدارة الصريح، وهنا يكون أمام صاحب الشأن ستون يومًا من تاريخ علمه بالقرار في حالة رفض التظلم، كما أنَّ الأمر لا ينتهي عند حالة الرفض، بل قد تكتفي جهة الإدارة بتعديل القرار محل التظلم على نحو لا يتلاءم مع رغبة المتظلم ومصلحته.[2] وفي حالة انقطاع الميعاد، ولم تكن جهة الإدارة قد أعلنت عن موقفها من الرفض أو القبول؛ أي عندما تمارس جهة الإدارة سلطتها التقديرية، فإنَّ لها أن تلتزم الصمت إذا لم يكن هناك نص قانوني يُلزِمُها بقبول التظلم أو رفضه، فسكوت جهة الإدارة يفترض أنَّ هناك سلوكًا أو تصرفًا إيجابيًّا يتجسَّد في وجود طلب أو تظلم، يقابله صمتها أو عدم ردها على هذا الطلب أو التظلم لمدة معينة ومحددة وفق القوانين واللوائح السارية[3].

وأوضح المشرع أنَّه في حالة مضي الستين يومًا المقررة للبت في التظلم من دون أن تصدر جهة الإدارة قرارًا برفض التظلم أو قبوله، فإنَّ ذلك يعني بداية ميعاد جديد للطعن بالقرار المتظلم منه، وهنا يرى الباحث أنَّ صمت جهة الإدارة يعني

(1) القرار رقم (92172)، لسنة (64) قضائية، المحكمة الإدارية العليا، جلسة 13/6/2020.
(2) حسن، عبد الفتاح، قضاء الإلغاء، (المنصورة: مكتبة الجلاء الجديدة، 1982)، ص: 196؛ القرار رقم (3)، لسنة (8) قضائية، المحكمة الإدارية العلي، جلسة 29/5/1965.
(3) مبدأ المشروعية، قضاء الإلغاء، رمضان محمد ومنى رمضان، ص: 142.

أنَّها رفضت التظلم بصورة ضمنية، وإن لم يكن بشكل صريح، وفي هذه الحالة يلتزم المتظلم – صاحب الشأن- بأن يطعن بالقرار الإداري خلال الستين يومًا التالية لانقضاء الستين يومًا المقررة للبت في التظلم.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ مدة التظلم قد تكون أقصر من مدة الستين يومًا الواردة في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وقد نصت على ذلك المادة (10) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، بقولها: «تسري على المنازعات الإدارية التي يجوز الطعن عليها وفقًا لأحكام هذا القانون، إجراءات التظلم ومواعيده المنصوص عليها في القوانين السارية....»[1] . فهنا لا بد من أن يتقيد صاحب الشأن بالنص الخاص بإجراءات التظلم ومواعيده الواردة في القوانين الخاصة؛ لأنَّ النص الخاص – كما هو معلوم- يقيد النص العام.

والمثال على ما تقدَّم ما نصت عليه المادة (9) من القانون (23) لسنة 2015 بتنظيم المدارس الخاصة؛ حيث جاء فيها: « .... وتتولى الجهة المختصة البت في طلب الترخيص، وإخطار صاحب الشأن بقرارها فيه على محل إقامته أو مركز أعماله، بكتاب مسجل، أو بأي وسيلة تفيد العلم بالقرار، وذلك خلال ستين يومًا من تاريخ تقديمة، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببًا، ويُعتبر انقضاء هذه المدة دون رد رفضًا ضمنيًا للطلب. ويجوز لمن رفض طلبه أن يتظلم إلى الوزير خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطاره بالقرار، أو من تاريخ اعتبار طلبه مرفوضًا ضمنيًا، ويبت الوزير في التظلم خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي هذه المدة دون رد رفضًا ضمنيًا، ويكون قرار الوزير في التظلم نهائيًا»[2].

كما أنَّ المادة (42) من القانون (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية نصت على أن: «يعلن الموظف بصورة من تقرير تقييم الأداء بمجرد اعتماده، ويجوز للموظف أن يتظلم منه إلى الرئيس خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ علمه، ويبت الرئيس في التظلم خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمه، ويعتبر انقضاء الميعاد المذكور دون إخطار الموظف بتعديل التقرير بمثابة قرار بالرفض، ويكون قرار الرئيس في التظلم نهائيًا. ولا يعتبر التقرير نهائيًا إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه»[3].

(1) القانون القطري، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7)، لسنة (2007).
(2) القانون القطري، قانون تنظيم المدارس الخاصة رقم (23)، لسنة (2015).
(3) القانون القطري، قانون الموارد البشرية رقم (15)، لسنة (2016).

2. تقديم طلب الإعفاء من الرسوم

يجب على رافع دعوى الإلغاء أمام الدائرة الإدارية سداد الرسوم المقررة، ولا يُعَدُّ سداد الرسم من عدمه من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء بصفة خاصة والدعاوى القضائية الأخرى بصفه عامة، إنَّما يجوز للمحكمة أن تستبعدها من جدول القضايا، وذلك وفق ما قررته محكمة التمييز القطرية في أحد أحكامها الذي جاء فيه: «المستقر في ظل المادتين (31)، (32) مرافعات أن أداء الرسم لا يعتبر شرطًا لقبول الدعوى، كما لا يعتبر عدم سداده سببًا لبطلان إجراءات رفعها، وإنما ينحصر الجزاء في أنه يجوز للمحكمة استبعاد القضية من جدول القضايا عملاً بحكم المادة (529) مرافعات»[1].

ولمَّا كان قانون الفصل في المنازعات الإدارية قد خلا من أي إشارة إلى تنظيم طلب الإعفاء من الرسوم، وأحال في المادة (11) من القانون المذكور على قانون المرافعات المدنية والتجارية ما ينقص من أحكام إجرائية، وبالنظر إلى الفقرتين الأولى والثانية من المادة (529) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، فإنَّنا نجدها تنص على أنَّه: «مع عدم الإخلال بما ينص عليه هذا القانون من أحكام مخالفة، لا يجوز مباشرة أي عمل إلا بعد تحصيل الرسوم المستحقة عليه مقدمًا. وتحصل الرسوم المستحقة جميعها عند تقديم صحيفة الدعوى، أو الطعن، أو الطلب، أو الأمر، أو الورقة المستحق عنها الرسوم أو صورتها ....»[2].

كما نصت المادة (552) من القانون ذاته على أن: " يقدم طلب الإعفاء من الرسوم إلى قلم كتاب المحكمة المختصة. ويحدد قلم الكتاب جلسة لنظره، يخطر بها الخصم الآخر بميعاد ثلاثة أيام على الأقل. وتفصل المحكمة في الطلب بعد الاطلاع على الأوراق ومستندات الطالب، وبعد سماع أقوال من حضر من الخصوم ومن يمثل قلم الكتاب ومن يرى الاستئناس برأيه في هذا الشأن»[3].

نستخلص من النصين المبينين أعلاه أنَّ المشرع لم يبين بدء انقطاع سريان الميعاد، وهو تقديم طلب الإعفاء من الرسوم وعَدِّه سببًا للانقطاع، وكذلك لم يبين وقت انقضاء سبب الانقطاع أو زواله، وكان ينبغي عليه بيان تاريخ زوال سبب الانقطاع.

وهنا يرى الباحث أنَّ مدة الانقطاع تبدأ من تاريخ تقديم طلب الإعفاء من دفع الرسوم القضائية لقلم كتاب الدائرة الإدارية في المحكمة الابتدائية أو محكمة الاستئناف أو محكمة التمييز خلال الميعاد، وتنتهي بزوال سبب الانقطاع المتمثل

(1) القرار رقم (201)، لسنة (2012)، تمييز مدني، جلسة 5/2/2013.
(2) القانون القطري، قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (13)، لسنة (1990).
(3) المرجع السابق.

بصدور قرار الدائرة الإدارية المختصة بقبول طلب الإعفاء من دفع الرسوم القضائية أو رفضه، وتماشيًا مع ما تم ذكره يرى الباحث أن يتم إجراء تعديل بالإضافة على قانون الفصل في المنازعات الإدارية؛ من خلال إضافة مادة يكون نصها على النحو التالي:" يقدم طلب الإعفاء من الرسوم إلى الدائرة الإدارية المختصة بشرط أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن، وتنقضي حالة الانقطاع بتاريخ صدور قرار بالموافقة على الطلب أو رفضه».

وعلى الرغم من مسايرة الباحث لِما هو مستقر عليه لدى الفقه والقضاء المقارن؛ من أنَّ تقديم طلب الإعفاء من الرسوم يُعَدُّ قاطعًا للميعاد، إلا أنَّ حقيقة الأمر أنَّ طلب الإعفاء من الرسوم القضائية لم يكن سببًا لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء في دولة قطر، وإن كان ذلك مطبقًا لدى القضاء الإداري المصري، وذلك من وجهين؛ الوجه الأول: لأنَّ الإعفاء من الرسوم لم ينص عليه في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، والوجه الثاني: بسبب خلو قانون المرافعات المدنية والتجارية من بيان بدء انقطاع سريان الميعاد ووقت انقضاء سبب الانقطاع، وأنَّه هل يُعَدُّ تقديم طلب الإعفاء من الأساس قاطعًا للميعاد أم لا من وجهة نظر المشرع؟

ونرى في المقابل أنَّ المشرع القطري في الفقرة الأولى من المادة (10) من قانون العمل[1] نص على أنَّ: «جميع الدعاوى التي يرفعها العمال أو ورثتهم للمطالبة بالحقوق الناشئة عن أحكام هذا القانون أو عن عقد العمل، يكون نظرها على وجه السرعة وتعفى من الرسوم القضائية....».

ومن هذا المنطلق يرى الباحث أنَّه إذا كان العمال معفيُّون من دفع الرسوم القضائية في الدعاوى العمالية؛ بالنظر لأحوالهم المادية البسيطة، ولكونهم ينضوون تحت مظلة الطبقة الكادحة التي يكون دخل الفرد فيها متدنيًا، فلماذا لا يتم إعفاء موظفي القطاع العام الذين يشغلون درجات وظيفية دنيا وطلبة الجامعات والمدارس من الرسوم القضائية عند رفع دعوى الإلغاء؟

فالموظفون الذين يشغلون درجات وظيفية دنيا لا يتفاوتون كثيرًا من الناحية المادية عن طبقة العمال الذين ينتمون للطبقة الكادحة، إضافةً إلى أنَّ طلبة الجامعات والمدارس – في الغالب– لا يحوزون دخولاً مستقلة؛ كونهم في بداية العمر ودخولهم تأتي من ذويهم الذين يتولون إعالتهم، وكي يتمكن الطالب المُعال والموظف البسيط من حماية مركزة القانوني الذي قد تنال منه بعض القرارات الإدارية التي يُطلَقُ عليها وصف عدم المشروعية؛ فإنَّنا نرجو من المشرع إعفاءهم من الرسوم القضائية، وخاصَّةً أنَّ دعوى الإلغاء هي دعوى عينية تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وإعادة التوازن بين المراكز القانونية المتباينة، والدفاع عن مبدأ المشروعية.

(1) القانون القطري، قانون العمل رقم (14)، لسنة (2004).

3. رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة

لم يتطرق المشرع القطري في قانون الفصل في المنازعات الإدارية إلى هذه الحالة القانونية ولم يَعُدَّها سببًا من أسباب قطع ميعاد دعوى الإلغاء، إلا أنَّ جُلَّ الفقه والقضاء المقارن عَدَّها سببًا من أسباب قطع الميعاد، وبالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية، وبناءً على أنَّ دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية في نهاية المطاف، وبالاطلاع على نص المادة (32) التي تنص على أنَّه: «تعتبر الدعوى مرفوعة ومنتجة لآثار رفعها من تاريخ إيداع صحيفتها قلم الكتاب، ولو كانت المحكمة غير مختصة»[1]. فإنَّه لا بد من توافر شرطين لقيام حالة الانقطاع

الشرط الأول: أن يتم رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة.

الشرط الثاني: أن يتم رفع دعوى الإلغاء خلال الميعاد المقرر للطعن.

ومن الجدير ملاحظته هنا أنَّ المشرع القطري – كما ذكرنا آنفًا– لم يُشِرْ إلى هذه الحالة في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، كما أنَّه لم يبين في قانون المرافعات المدنية والتجارية تاريخ زوال سبب الانقطاع، الذي يتمثل في صدور حكم من المحكمة بعدم الاختصاص، وبناءً على ذلك فإنَّ المدة الممتدة بين تاريخ قيام سبب الانقطاع وتاريخ زوال سبب الانقطاع لا تدخل ضمن الميعاد، وإنَّما يبدأ ميعاد طعن جديد من تاريخ صدور حكم المحكمة بعدم الاختصاص.

ويرى الباحث أن يجري المشرع القطري تعديلاً بالإضافة على قانون الفصل في المنازعات الإدارية؛ من خلال إضافة مادة يكون نصها على النحو التالي: «ينقطع ميعاد دعوى الإلغاء في حال كانت المحكمة غير مختصة، وتنقضي حالة الانقطاع بصدور الحكم بعدم الاختصاص».

وفي الاتجاه ذاته جرى القضاء الإداري المقارن على أنَّ: «رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة يترتب عليه انقطاع الميعاد، فإذا أخطأ الطاعن في معرفة المحكمة المختصة التي يجب ان ترفع امامها دعوى الإلغاء ومضت فترة زمنية إلى أن تحكم بعدم اختصاصها، فإنَّ الأثر المترتب على ذلك هو انقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ويبدأ من تاريخ صدور الحكم بعدم الاختصاص ميعاد طعن جديد للمدعي»[2].

(1) القانون القطري، قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (13)، لسنة (1990).

(2) حكم مشار إليه: القاضي، وليد سعود، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27)، لسنة (2014)، مجلة دراسات، مج(48)، ع(2)، (2021)، ص: 111.

وقد سار القضاء الإداري المصري على أساس أنَّ: «رفع دعوى الإلغاء خطأ على غير ذي صفة يقطع الميعاد، قياسًا على رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بأن صدور قرار من جهة إدارية لا يسهل معرفة من يمثلها قانونًا في التقاضي على وجه التحديد لتشابك الاختصاصات وتشعب الرئاسات، فإنه لا جدال في أن رفع الدعوى أمام محكمة مختصة على غير ذي صفة يقطع الميعاد، قياسًا على مبدأ مستقر في القضاء الإداري من أن رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة يقطع الميعاد»[1].

إنَّ رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة يُعَدُّ سببًا قاطعًا للميعاد وفق المستقر عليه لدى الفقه والقضاء المقارن، ويرى الباحث أنَّ القضاء القطري لم يستقر على ذلك، ويمكن القياس على هذه الحالة من خلال حكم قضائي صادر من محكمة التمييز القطرية، قررت فيه أنَّ التقادم ينقطع بالمطالبة القضائية حتى لو كانت المحكمة غير مختصة، فإنَّه إذا صدر الحكم في نهاية المطاف برفض الدعوى أو عدم قبولها زال ما كان لها من آثار في قطع التقادم وعَدِّ الانقطاع كأنَّه لم يكن، فلو تم أخذ هذا القياس في دعاوى الإلغاء؛ أي أنَّ رفع دعوى الإلغاء إلى محكمة غير مختصة يوقف الميعاد ولا يقطعه في حالة الحكم بعدم الاختصاص، بحسبان أنَّ الحكم بعدم الاختصاص أو عدم قبول الدعوى نتيجتهما واحدة لاتحاد العلة، ولأنَّ المحكمة لم تفحص الموضوع في كلا القضاءين، وخاصَّةً أنَّ الإحالة من محكمة أو دائرة غير مختصة إلى أخرى مختصة غير وجوبية لا في قانون الفصل في المنازعات الإدارية ولا في قانون المرافعات المدنية والتجارية [2].

الفرع الثالث

وقف ميعاد الطعن بالإلغاء

إذا كان سبب الامتداد يؤثر في احتساب اليوم الأخير من الميعاد، وإذا كان سبب الانقطاع يؤثر في بدء احتساب اليوم الأول منه، فإنَّ سبب الوقف يأتي خلال الميعاد؛ أي بعد بدء احتساب اليوم الأول وقبل انتهاء احتساب اليوم الأخير، والنتيجة التي يُفضي إليها سبب الوقف هي وقف احتساب الميعاد مؤقتًا خلال قيام سبب الوقف حتى زواله، ولتوضيح ذلك يتم احتساب المدة التي سبقت سبب الوقف والمدة المتبقية بعد زوال سبب الوقف فقط، أمَّا المدة الزائدة عن مدة الميعاد الأصلية فلا تُحسَبُ ضمن مدة الميعاد مهما طالت تلك المدة أو قصرت.

ويجدر القول إنَّ المشرع القطري لم ينص في قانون الفصل في المنازعات الإدارية على حالات الوقف، بل إنَّ ما جرت عليه الأحكام القضائية والثابت لدى سائر

(1) المرجع السابق.

(2) القرار رقم (245)، لسنة (2015)، تمييز مدني، جلسة 27/10/2015.

الفقه، هو أنَّ هناك حالة وحيدة لوقف الميعاد تتمثل في حالة القوة القاهرة، التي يُقصَدُ بها كل حادث أو عذر قهري غير متوقع يترتب على وقوعه الحيلولة دون قيام صاحب المصلحة من رفع دعواه إلى القضاء[1]، ويشترط القضاء في الحادث الفجائي المؤلف للقوة القاهرة أن يكون غير ممكن التوقع ومستحيل الدفع[2].

وتأسيسًا على ذلك يظهر لنا أنَّ القوة القاهرة التي تُعَدُّ سببًا لوقف الميعاد تتمثل في واقعة مادية ملموسة غير متوقعة، ولا يمكن دفعها، وهي خارجة عن إرادة الطاعن، فلذلك تجعل من الاستحالة بمكان أن يقيم الطاعن دعواه أمام المحكمة المختصة خلال الميعاد المحدد قانونًا، وللقوة القاهرة صور عديدة، فقد تكون كارثة طبيعية كجائحة كورونا، وقد تتمثل في حالة الحرب، أو في حدث عارض يُلِمُّ بصاحب الشأن؛ كالحبس أو الاعتقال أو المرض العقلي.

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أنَّ جائحة كورونا التي اجتاحت العالم في أواخر العام 2019، والتي ترتب عليها تعطيل أعمال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة الأخرى كافَّةً – بما فيها المحاكم- لدى أغلب دول العالم، عُدَّت من قبيل القوة القاهرة، إلا أنَّ هذا الأمر لم يكن كذلك في دولة قطر – بحمد الله -؛ إذ استمر عمل كل الوزارات والهيئة والمؤسسات العامة – بما فيها المحاكم- بانتظام واضطراد من خلال الوسائل الإلكترونية، بل إنَّ محكمة التمييز – في أحد أحكامها الحديثة- لم تَعُدَّ جائحة كورونا من قبيل القوة القاهرة بصورة خالصة، وفي ذلك تقول: «ولئن كانت جائحة (كوفيد 19) تعتبر من قبيل الحوادث الاستثنائية، ما دامت قد لحقت إبرام العقد، إلا أنه ليس بطريق اللزوم والضرورة أن تتأثر بها كافة الالتزامات الناشئة عن جميع العقود بنفس درجة التأثر، بل إنها قد لا يترتب عليها أي أثر على الالتزامات بالعقد، في حين أنها قد تبلغ حد القوة القاهرة بحيث يستحيل تنفيذ التزام البعض الآخر من العقود، أو يقتصر أثرها فقط على مجرد أن يكون تنفيذ الالتزام مرهقًا للمدين في عقد ثالث، فيتباين أثرها في كل حالة على حدة، بحسب طبيعة كل عقد والالتزام الناشئ عنه، وأثر الجائحة على تنفيذه ومداه، بما يستلزم من قاضي الموضوع أن يتقصى أبعاد العقد المطروح عليه، بحسب ظروفه، منبتَّ الصلة عن غيره، محيطًا بجوانبه متعمقًا دخائله، بالغًا ببحثه منتهاه للوقوف على طبيعة الالتزام وأثر الجائحة على تنفيذه»[3].

وخلاصة القول هنا، إنَّ المحكمة تترخص في تقدير تقرير ما إذا كان الفعل أو الحادث من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة أم لا، ولذلك فإنَّ قبول سبب

(1) حسبو، عمرو، وأبو حمزة، أيمن، الوجيز في القضاء الإداري والدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2018)، ص: 69.

(2) القرار رقم (134)، لسنة (2015)، تمييز مدني، جلسة 26/5/2015.

(3) القرار رقم (335)، لسنة (2021)، تمييز مدني، جلسة 29/9/2021.

وقف الميعاد أمر تختص بتقديره المحكمة دون غيرها، وهذا ما يتضح في أحد أحكام محكمة التمييز القطرية؛ إذ قالت: «تقرير ما إذا كانت الواقعة المدعى بها تعتبر قوة قاهرة، هو مما يدخل في سلطة محكمة الموضوع التقديرية مادامت تقيم قضاءها على أسباب سائغة وكافية لحمله لها أصلها الثابت في الأوراق وأن تستظهر الحقيقة التي اقتنعت بها ومصدرها من الأدلة المطروحة عليها»[1].

المطلب الثاني

حالات عدم تقيد الطعن بالإلغاء بميعاد محدد

يشير الأصل العام إلى أنَّه إذا كان القرار الإداري باطلاً فيجوز للإدارة إلغاؤه أو سحبه أو تعديله، كما يجوز الطعن به بالإلغاء ضمن المدة المحددة قانونًا، إلا أنَّ هذا الأصل يرد عليه استثناءات ابتدعها وأنشأها كلها القضاء؛ حيث يتم الطعن ببعض القرارات الإدارية بعد فوات الميعاد، وتتمثل هذه القرارات في القرارات الإدارية المنعدمة والسلبية والمستمرة والمبنية على اختصاص مقيد، وسنفصل هذا الأمر في أربعة فروع تأتي تباعًا.

الفرع الأول

القرارات الإدارية المنعدمة

القرار المنعدم هو الذي وصل عيبه إلى أقصى درجة من الجسامة؛ حيث يفقد صفته كقرار إداري، فيتحول إلى مجرد عمل مادي يتعذر معه القول بأنَّه تطبيق لقانون أو لائحة[2]؛ كالقرار الصادر من شخص ليس له صفة، أو القرار الذي أصبح محله مستحيلاً، فيكون القرار منعدمًا إذا لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني وتتحدر به إلى درجة الانعدام.

وهناك مَنْ يرى - بحق- أنَّ عبارة القرار الإداري المنعدم عبارة غير سليمة؛ لأنَّ الانعدام ينفي الوجود بالنسبة للقرار الإداري، ونتيجة لذلك لا يجوز التعبير عن ذلك بالقرار الإداري، وإنَّما بالواقعة المادية[3].

وهذا ما يتفق مع اتجاه قضاء محكمة التمييز القطرية، التي وضَّحت القرار المنعدم بالتالي: «إذا انطوى القرار الإداري على مخالفة صارخة للقانون تتحدر به إلى مجرد العمل المادي المعدوم الأثر فإنه لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن عليه، ويجوز رفع الدعوى بشأنه دون التقيد بميعاد الطعن فيه»[4].

(1) القرار رقم (64)، لسنة (2006)، تمييز مدني، جلسة 26/12/2006.
(2) مبدأ المشروعية، قضاء الإلغاء، رمضان محمد ومنى رمضان، ص: 272.
(3) دعوى الإلغاء، رمزي طه، ص: 59.
(4) القرار رقم (224)، لسنة (2013)، تمييز مدني، جلسة 21/1/2014.

وعليه، لا يلتزم الأفراد باحترام القرارات الإدارية المعدومة، ولهم كل الحق في تجاهلها وعدم التصرف على أساسها، والتعامل معها كما لو أنَّها غير موجودة، وإذا كان الغرض من دعوى الإلغاء هو إلغاء القرار الإداري، وكان القرار الإداري الصادر عن جهة الإدارة قد لاحقته صفة العدم، فإنَّه يصبح بمثابة عمل مادي، وبالتالي لا يتقيد حق الطاعن في رفع دعوى الإلغاء ضدَّه بالميعاد الذي نص عليه القانون.[1]

وذهب الفقه الفرنسي إلى أنَّ القرار الإداري المنعدم قد شابَتْهُ مخالفات جسيمة وخطيرة تجعله باطلاً إلى حد الانعدام، وهو ما دفع إلى القول بتخفيف الالتزام بإجراءات الدعوى الإدارية الخاصة بالإلغاء وبشروطها وخاصَّةً الميعاد، ولذلك يستطيع صاحب المصلحة رفع دعوى الإلغاء دون التقيد بالميعاد القانوني لرفع الطعن بالإلغاء[2]. وتأسيسًا على ذلك، يجب الطعن بالقرار الإداري خلال الميعاد إذا كان باطلاً، وإلا تحصن وأصبح بمنأى عن السحب والإلغاء، فإذا كان منعدمًا فإنَّ الطعن به لا يتقيد بميعاد.

الفرع الثاني

القرارات الإدارية السلبية

عَدَّ المشرع سكوت جهة الإدارة قرينةً قانونيَّةً تقوم مقام القرار الإداري الصريح الإيجابي، وذلك في حالة الرفض أو الامتناع عن إصدار القرار الإداري الذي كان من الواجب عليها إصداره وفق القوانين السارية، ونلحظ في ما تقدم أنَّ الرفض المذكور ليس الرفض الصريح الإيجابي، وإنَّما رفض اتخاذ القرار الإداري؛ أي السكوت؛ حيث إنَّ الفقرة الأخيرة من المادة (4) من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية تنص على أنَّه: «.... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض الجهات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح»[3].

وقد قضت محكمة التمييز القطرية بأنَّ: «القرار الإداري السلبي هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، ويعتبر في حكم القرارات الإدارية السلبية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح، ومناط اعتبار امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح، هو أن تكون هناك ثمة قاعدة قانونية عامة تقرّر حقًا أو مركزًا قانونيًا

(1) الوجيز في القضاء الإداري، سليمان الطماوي، ص: 256.

(2) Olivier Fandjip, op.cit, no. 731, p.66

(3) القانون القطري، قانون الفصل في المنازعات الإدارية، رقم (7)، لسنة (2007)؛ انظر في المعنى ذاته: عكاشة، حمدي ياسين، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987)، ص: 277.

لاكتساب هذا الحق أو المركز القانوني بحيث يكون تدخل الإدارة لتقرير أمر واجب علها، وأن يثبت بيقين أنه قد طلب منها اتخاذ القرار الواجب عليها اتخاذه، وعندئذ يكون تخلّفها عنه بمثابة امتناع عن أداء هذا الواجب بما يشكل قرارًا إداريًا سلبيًا؛ مما يجوز الطعن عليه بدعوى الإلغاء؛ ذلك أنه لا يجوز القول بقيام القرار السلبي وإمكانية مخاصمته بدعوى الإلغاء إلا إذا ثبت أن صاحب الشأن قد استنهض الإدارة بطلب إصدار القرار الذي أوجبت علها القوانين واللوائح اتخاذه، وأن يكون قد توافر فيه الشروط والضوابط التي استلزمها القانون، والذي أوجب بتوافرها على جهة الإدارة التدخل بقرار لإحداث الأثر الذي رتبه القانون»[1].

لذلك نرى أنَّ القرار السلبي، الذي يكون قرينة قانونية تقوم مقام القرار الإداري الصريح، يشترط فيه مجموعة من الشروط التكاملية المتمثلة في ما يلي:

1. توافر الشروط المادية أو القانونية في فرد ما لاكتساب مركز قانوني معين، وعند توافرها يتحقق السبب المشروع والدافع للإدارة كي تتخذ القرار الإداري الصريح.
2. عدم قيام جهة الإدارة بإصدار قرار إداري؛ سواءٌ كان ذلك في صورة رفض أو في صورة امتناع، ممَّا يترتب عليه نتيجة مؤداها أنَّ جهة الإدارة لم يصدر عنها أي قرار إداري في كلا الصورتين.
3. أن يكون هناك نص قانوني ساري المفعول ونافذ يُلزِمُ جهة الإدارة بإصدار القرار الإداري في هذه الحالة، وعلى الرغم من ذلك ترفض جهة الإدارة أو تمتنع عن إصدار القرار.
4. أن يكون السند القانوني لإصدار القرار نصًا موجودًا في الدستور أو القوانين أو اللوائح، وترتيبًا على ذلك أن تخرج القاعدة القانونية العرفية أو المبادئ القانونية العامة من مجال القرارات السلبية، كما يتضح من نص الفقرة الأخيرة من المادة (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية.
5. ألا يحمل النص التشريعي المُلزِم لجهة الإدارة ميعادًا محددًا لبدء مدة الطعن؛ حتى تتخذ القرار.

ويتضح أنَّ القرار السلبي هو موقف سلبي لجهة الإدارة؛ إذ لا تعلن عن إرادتها في اتجاه أو في آخر بالنسبة لموضوع معين كان من الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه[2].

ويرى الباحث في هذا السياق أنَّ القرار السلبي هو: مسلك سلبي نابع عن رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار إداري معين نص التشريع على اتخاذه وتوافرت

(1) القرار رقم (822)، لسنة (2021)، تمييز مدني، جلسة 23/5/2022.

(2) ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27)، لسنة (2014)، وليد سعود، ص: 114.

موجبات إصداره؛ كأن يتقدم أحد الأشخاص لوزارة التجارة والصناعة طالبًا منحه الترخيص الذي يخوله افتتاح محل تجاري، ولا يُرَدُّ على طلبه إطلاقًا، على الرغم من أنَّ المشرع ألزم الوزارة بإصدار القرار بمجرد توفر شروطه القانونية، فرفض الوزارة أو امتناعها عن الرد في هذه الحالة يُعَدُّ بمنزلة القرار الإداري السلبي.

ويتعين علينا في هذا المقام تبيين الفرق بين القرار الإداري الذي يُلزِمُ المشرع جهة الإدارة بإصداره، وبين القرار الضمني الذي لا يُلزِمُها بإصداره[1]، فإذا رفضت جهة الإدارة أو امتنعت عن إصدار قرار إداري معين من دون أي إلزام قانوني، فإنَّنا نكون في هذه الحالة أمام قرار إداري ضمني بالرفض، وهذا ما أشار إليه المشرع في عجز الفقرة الثالثة من المادة السادسة من قانون الفصل في المنازعات الإدارية؛ إذ نص على أنَّه: « ..... ويعتبر فوات ستين يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه، وبحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال»، بينما إذا ألزم المشرع جهة الإدارة باتخاذ القرار الذي توافرت شروط إصداره، ورفضت أو امتنعت عن اتخاذه، فإنَّنا نكون في هذه الحالة أمام قرار إداري سلبي استنادًا للفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من القانون ذاته، والتي تنص على أنَّه: « ..... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض الجهات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح»[2].

ومن الأمثلة الكلاسيكية على القرارات الضمنية حالة عدم رد جهة الإدارة على التظلم الإداري الوجوبي؛ كأن ترفض أو تمتنع عن الرد على الطعن الإداري (التظلم) الذي تقدَّم به صاحب الشأن خلال مدة الستين يومًا، فسكوت جهة الإدارة أو عدم ردها هنا يُعَدُّ قرارًا إداريًا بالرفض، علمًا بأنَّه لا يوجد أي إلزام قانوني على جهة الإدارة بالرد على هذا التظلم، فإذا كان هناك موظف توافرت فيه شروط الترقية وضوابطها وفق المادة (47) من قانون الموارد البشرية المدنية[3]، وانتفت عنه موانعها، وكان فوق ذلك مستحقًا لها، وعلى الرغم من ذلك لم تصدر جهة الإدارة قرارًا بترقيته، فإنَّه يستطيع أن يتقدَّم بتظلم لجهة الإدارة ويطالبها بترقيته، فإذا مضى الميعاد المحدد (الستون يومًا) للرد على التظلم من دون أن ترد جهة الإدارة والتزمت الصمت، فإنَّنا نكون هنا أمام قرار إداري ضمني يجوز معه للموظف أن يطعن عليه أمام الدائرة الإدارية وفق المواعيد المقررة قانونًا.

نخلص ممَّا سبق إلى أنَّ جهة الإدارة غير مُلزَمة بالرد على التظلم في حالة القرار الضمني؛ كونها تتمتع إزاءه بسلطة تقديرية، على العكس من الوضع في حالة القرار السلبي؛ حيث يتطلب من جهة الإدارة اتخاذ القرار الإداري اعتمادًا على أنَّ سلطتها في اتخاذ هذا القرار من عدمه مقيد بنص القانون أو اللائحة.

(1) السنوسي، صبري، وسائل النشاط الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1998)، ص: 190.
(2) القانون القطري، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7)، لسنة (2007).
(3) القانون القطري، قانون الموارد البشرية المدنية رقم (15)، لسنة (2016).

وتأسيسًا على ذلك، يتبين أنَّ القرارات السلبية لا يتصور أن تكون محلاً للنشر أو الإعلان، ممَّا يترتب عليه أنَّ الطعن بالإلغاء في هذه القرارات يبقى مفتوحًا ولا يتقيد بميعاد.

الفرع الثالث

القرارات الإدارية المستمرة

تختلف القرارات المستمرة عن القرارات الإدارية في أنَّ آثارها القانونية لها صفة التجدد، فالقرار المستمر هو: قرار قائم يتجدد أثره القانوني كلما تم تنفيذه، ولا ينتهي أثره إلا إذا زال سببه؛ كقرار المنع من السفر، وقرار الاعتقال، وقرار غلق المحال.

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها أنَّ:" قرار وضع اسم المدعي على قوائم الممنوعين من السفر يتجدد أثره - بحكم طبيعته- كلما استجدت مناسبات السفر»[1].

كما قالت محكمة القضاء الإداري المصرية: «إنَّ وضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر مما يجعل له الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم في كل مناسبة تدعو إلى السفر إلى الخارج، وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قرارًا إداريًا جديدًا يحق له الطعن فيه بالإلغاء استقلالاً»[2] .

ويرى الباحث - من خلال الأحكام المتقدمة- أنَّه يحق لصاحب الشأن أن يطلب من جهة الإدارة سحب القرار المستمر الذي ينال من مركزه القانوني؛ لأنَّ كل قرار يصدر بالرفض من جهة الإدارة ردًّا على طلبه، يُعَدُّ قرارًا إداريًّا جديدًا قابلاً للطعن فيه.

الفرع الرابع

القرارات المبنية على اختصاص مقيد

عندما تكون سلطة جهة الإدارة مقيدة بتطبيق النصوص القانونية التي حددها المشرع سلفًا، فإنَّها تلتزم بها وتسير على هديها، ولا يجوز لها مخالفة مقتضياتها مخالفة جسيمة عند إصدار قراراتها، وإلا كانت غير مشروعة ويجوز الطعن عليها من دون التقييد بالمواعيد المقررة لدعوى الإلغاء، فالاختصاص المقيد يرتبط وجودًا وعدمًا بفكرة المشروعية، وهذا ما أكده القضاء القطري؛ إذ جاء فيه:" وأن الحق في المطالبة بالراتب مستمد من القانون والدعوى فيه - تعتبر بلا ريب- دعوى تسوية

(1) القرار رقم (1977)، لسنة (6) قضائية، المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1/12/1962.
(2) القرار رقم (1313)، لسنة (13) قضائية، قضاء إداري، جلسة 17/5/1960.

مستحقات وطبقًا لما استقر عليه القضاء؛ فإنَّ دعوى التسوية لا تخضع لميعاد السقوط الذي تخضع له دعوى الإلغاء؛ لأنَّها من قبيل دعاوى الاستحقاق»[1].

ويُفهَمُ من هذا الحكم أنَّ القرارات الإدارية الفردية الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تُعَدُّ كاشفة لحق الشخص المستمد من النصوص القانونية لا مُنشئَةً له، لذلك يجوز سحبها والطعن عليها من دون التقييد بميعاد متى ثبتت مخالفتها للقوانين واللوائح مخالفة جسيمة، وقد أكد قضاء محكمة التمييز القطرية في مرات عديدة: «أن القرار الصادر عن الجهة الإدارية بناءً على سلطتها المقيدة يقبل السحب دون التقيد بالمواعيد المقررة قانونًا لسحب القرارات الإدارية التي تصدر بناءً على سلطتها التقديرية؛ لأنَّ القرار الصادر في الحالة الأولى ليس سوى تطبيقًا لقواعد تنعدم فيها معايير الجهة الإدارية من حيث المنح أو المنع، وهو في حقيقته لا يُعَدُّ قرارًا إداريًا منشئًا لمركز قانوني، وإنّما هو مجرد إجراء تنفيذي يهدف إلى تطبيق القانون على حالة العامل وحمل ما نص عليه القانون إليه مباشرة، فإذا ما أصدرت جهة الإدارة بموجب سلطتها المقيدة قرارًا بالمخالفة للقواعد الصحيحة من أحكام القانون، كان لها إذا ما انتهت إلى فساد هذا القرار المادي أن تقوم بسحبه في أي وقت وليس للعامل محاجتها بحقوقه المكتسبة المترتبة على القرار المخالف....»[2].

وصفوة القول إنَّ القرارات الخاطئة المبنية على اختصاص مقيد لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تولد حقوقًا مكتسبة، فإذا ما انتهت جهة الإدارة إلى مخالفة قرارها للقانون أو اللائحة، وكانت معايير السلطة التقديرية منعدمة في هذا القرار، فلها أن تسحب القرار أو تلغيه من دون أن تتقيد بالميعاد المقرر للإلغاء؛ كون هذه القرارات – كما ذكرنا آنفًا– صادرة عن سلطة في اختصاصها المقيد، فلا يتولد عن القرار أي حق مكتسب، وبذلك لا يتحصن بمضي الميعاد.

والجدير بالذكر هنا أنَّ سحب القرار الإداري والإلغاء القضائي للقرار يُفْضِيَان إلى نتيجة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بقرارات منعدمة أو مبنية على سلطة مقيدة وفيها مخالفة قانونية بالغة في الجسامة؛ إذ يؤديان إلى زوال القرار الإداري بأثر رجعي، وإلى عَـدِّه كأنَّه لم يكن، ولا يعترفان بالحقوق المكتسبة للأفراد وخاصَّةً في هذا المجال، وفي هذا قضت محكمة النقض المصرية بالتالي: « .... وأن سحب القرار الإداري يعني إعدامه من تاريخ صدوره ويترتب على السحب زوال القرار المسحوب واعتباره كأن لم يصدر ولا يترتب عليه أي آثار، ويتماثل السحب مع الإلغاء القضائي في أن كلاهما يستهدف إعدام القرار غير المشروع من تاريخ صدوره»[3].

(1) القرار رقم (701)، لسنة (2021)، تمييز إداري، جلسة 24/1/2022.
(2) القرار رقم (672)، لسنة (2021)، تمييز مدني، جلسة31/1/2022.
(3) القرار رقم (225)، لسنة (85) قضائية، نقض مدني، جلسة 26/1/2016.

الخاتمة

أولاً: النتائج

1. نص المشرع القطري صراحة على أنَّ بدء سريان ميعاد الطعن على القرارات الإدارية يتحدد في اليوم ذاته للوسيلة المستخدمة للعلم بالقرار الإداري؛ إذ نص على أنَّ: «ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا».
2. كرَّس المشرع القطري قرينة العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرارات الإدارية الفردية، وعَدَّها قائمةً مقام الإعلان وآخذةً حكمه، وقد كانت هذه القرينة قرينة قضائية تبنَّاها القضاء المقارن (الفرنسي والمصري) سابقًا، إلا أنَّها أصبحت لاحقًا قرينة قانونية بعد النص عليها؛ حيث ساوى المشرع القطري بينها وبين قرينة الإعلان، ولم يفرق بينهما، بل عَدَّهما من القرائن القانونية البسيطة التي تقبل إثبات العكس.
3. لم ينظم المشرع - في قانون الفصل في المنازعات الإدارية- أحكامًا تنظم حالات الانقطاع والامتداد والوقف.
4. إنَّ المشرع - في حالة تقديم طلب الإعفاء من الرسوم- لم يبين موعد بدء انقطاع سريان الميعاد، وهو من تقديم طلب الإعفاء، ولم يبين إذا كان يُعَدُّ سببًا للانقطاع أو لا، كما لم يبين أيضًا وقت انقضاء سبب الانقطاع أو زواله.
5. قد ينص المشرع على ميعاد خاص للطعن بالإلغاء في قوانين أخرى؛ كاستثناء على الأصل العام للميعاد المحدد في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وهنا يجب التقييد بهذا النص؛ لأنَّ النص الخاص يقيد النص العام.
6. قد تكون مدة التظلم أقصر من مدة الستين يومًا الواردة في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وهنا لا بد من أن يتقيد صاحب الشأن بالنص الخاص بإجراءات التظلم وبمواعيده الواردة في القوانين الخاصة؛ لأنَّ النص الخاص يقيد النص العام.
7. إنَّ رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة لا يُعَدُّ سببًا قاطعًا للميعاد وفق القضاء القطري.

ثانيًا: التوصيات

1. نطالب المشرع القطري بتعديل نص المادة (6) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية؛ لتكون على النحو التالي: «ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينيًا، أو بأي وسيلة تفيد العلم بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، وينقضي الموعد بانقضاء اليوم الأخير منه...».
2. نقترح على المشرع القطري أن يجري تعديلاً بالإضافة على قانون الفصل في المنازعات الإدارية؛ من خلال إضافة مادة يكون نصها على النحو التالي:" يقدم طلب الإعفاء من الرسوم إلى الدائرة الإدارية المختصة بشرط أن يُقَدَّمَ هذا الطلب خلال ميعاد الطعن، وتنقضي حالة الانقطاع بتاريخ صدور قرار بالموافقة على الطلب أو رفضه».
3. نوصي المشرع القطري بإعفاء الموظفين الذين يشغلون مستويات وظيفية دنيا في القطاع العام من جهة، وبإعفاء الطلبة من جهة أخرى (بقوة القانون)، على غرار العمال في القطاع الخاص ومن دون الحاجة لتقديم طلب الإعفاء، وذلك مراعاةً لأحوالهم المادية، وحمايةً لمراكزهم القانونية، وتحقيقًا للمصلحة العامة، ودفاعًا عن مبدأ المشروعية.
4. نقترح أيضاً على المشرع القطري وضع تشريع يتضمن قواعد خاصة بأصول نظام التقاضي وإجراءاته أمام الدوائر الإدارية المختصة، ومعالجة حساب المواعيد بشكل متكامل ودقيق، وعدم الاكتفاء بالإحالة إلى الأحكام الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية؛ نظرًا لخصوصية دعوى الإلغاء.
5. نوصي كذلك السلطة التنفيذية بتعديل ما جرت عليه العادة لديها في القرارات اللائحية؛ بالنص على أنَّه: «على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ هذا القرار. ويُعمل به من تاريخ صدوره ويُنشر في الجريدة الرسمية»، والاستعاضة عن هذه العبارة بعبارة أخرى تكون على النحو التالي: «على جميع الجهات المختصة -كُلٌّ فيما يخصُّه- تنفيذ هذا القرار، ويُعْمَلُ به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية». فالنص الأخير هو أكثر اتِّساقًا مع قواعد العدالة ومع ما هو مستقر عليه في الفقه والقضاء المقارن.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

1. أحمد، رغدة رأفت السيد. (2024). تحليل إجراءات الطعن الإداري وأثرها على العدالة الإدارية في ظل القانون الإداري المصري والإماراتي. مجلة قطاع الشريعة والقانون، 15(15)، 2815 - 2861.
2. بطيخ، رمضان محمد، وبطيخ، منى رمضان. (2014). مبدأ المشروعية، قضاء الإلغاء، بدون دار نشر.
3. الجرف، طعيمة. (1977). رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء. القاهرة: دار النهضة العربية.
4. حسبو، عمرو، وأبو حمزة، أيمن. (2018). الوجيز في القضاء الإداري والدستوري. القاهرة: دار النهضة العربية.
5. حسن، عبد الفتاح. (1982). قضاء الإلغاء. المنصورة: مكتبة الجلاء الجديدة.
6. الحلو، ماجد راغب. (1998). القانون الإداري. الإسكندرية: دار النشر الجامعية.
7. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2004). دعوى إلغاء القرار الإداري. (ط1)، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
8. ربيع، عبد العزيز سعد. (2024). آثار حكم الإلغاء المجرد بين الواقع والمأمول. مجلة البحوث الفقهية والقانونية، 36(44)، 2536-2439.
9. رمضان، شعبان أحمد. (2020). الوسائل المستحدثة للفصل في الدعاوى الإدارية خلال مدة معقولة في النظام القانوني الفرنسي ومدى إمكانية تطبيقها أمام أمام محاكم جهة القضاء الإداري المصري. (ط1)، القاهرة: دار النهضة العربية.
10. السنوسي، صبري. (1998). وسائل النشاط الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.
11. الشاعر، رمزي طه. (1990). دعوى الإلغاء. القاهرة: عين شمس.
12. الطماوي، سليمان. (1995). الوجيز في القضاء الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي.
13. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (2002). ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء. الإسكندرية: منشأة المعارف.

14. عكاشة، حمدي ياسين. (1987). القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. الإسكندرية: منشأة المعارف.

15. عكاشة، حمدي ياسين. (2018). موسوعة القرارات الإدارية. ج(3)، دار أبو المجد للطباعة والنشر.

16. العيسائي، عبد الله علي مسعود. (2022). أحكام التظلم من القرار الإداري دراسة تطبيقية مقارنة بين القانونين المصري والإماراتي. أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس.

17. الفلاح، محمد عبد الله. (2011). شروط قبول دعوى الإلغاء. القاهرة: دار النهضة العربية.

18. القاضي، وليد سعود. (2020). ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014. مجلة دراسات، 48(2)، 114–111.

19. المناعي، ريم عبد العزيز مبارك. (2020). انتهاء القرار الإداري في القانون القطري، دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، جامعة قطر.

20. المهندي، عبد الله. (2020). التظلم الإداري في دعوى الإلغاء في التشريع القطري. رسالة ماجستير، جامعة قطر.

القوانين:

1. القانون القطري، قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (13)، لسنة1 (1990).

2. القانون القطري، قانون العمل رقم (14)، لسنة (2004).

3. القانون القطري، قانون المحاماة رقم (23)، لسنة (2006).

4. القانون القطري، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (7)، لسنة (2007).

5. القانون القطري، قانون تنظيم المدارس الخاصة رقم (23)، لسنة (2015).

6. القانون القطري، قانون الموارد البشرية رقم (15)، لسنة (2016).

7. القانون القطري، قانون الضريبة على الدخل رقم (24)، لسنة (2018).

8. القانون القطري، نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتًا للمنفعة العامة رقم (8)، لسنة (2022).

القرارات:

1. القرار رقم (1313)، لسنة (13) قضائية، قضاء إداري، جلسة 17/5/1960.
2. القرار رقم (1977)، لسنة (6) قضائية، المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1/12/1962.
3. القرار رقم (3)، لسنة (8) قضائية، المحكمة الإدارية العلي، جلسة 29/5/1965.
4. القرار رقم (408)، لسنة (1994)، محكمة القضاء الإداري، جلسة 8/2/1994.
5. القرار رقم (64)، لسنة (2006)، تمييز مدني، جلسة 26/12/2006.
6. قرار مجلس الوزراء رقم (6)، لسنة (2008)، بتحديد أيام العطلات الرسمية في الدولة وتنظيم العمل خلالها، والقرار الأميري رقم (80)، لسنة (2011)، بشأن اليوم الرياضي للدولة.
7. القرار رقم (201)، لسنة (2012)، تمييز مدني، جلسة 5/2/2013.
8. القرار رقم (136)، لسنة (2013)، تمييز مدني، جلسة 19/11/2013.
9. القرار رقم (230)، لسنة (2017)، تمييز مدني، جلسة 3/12/2013.
10. القرار رقم (224)، لسنة (2013)، تمييز مدني، جلسة 21/1/2014.
11. القرار رقم (77)، لسنة (2014)، تمييز مدني، جلسة 20/5/2014.
12. القرار رقم (134)، لسنة (2015)، تمييز مدني، جلسة 26/5/2015.
13. القرار رقم (245)، لسنة (2015)، تمييز مدني، جلسة 27/10/2015.
14. القرار رقم (225)، لسنة (85) قضائية، نقض مدني، جلسة 26/1/2016.
15. القرار رقم (253) والقرار رقم (273)، لسنة (2016)، تمييز مدني، جلسة 20/12/2016.
16. القرار رقم (3)، لسنة (2017)، تمييز مدني، جلسة 7/3/2017.
17. قرار مجلس الوزراء رقم (33)، لسنة (2017)، بتشكيل لجنة لفض المنازعات الإدارية الناشئة عن تطبيق أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية والقواعد والإجراءات الواجب اتباعها أمامها.
18. القرار رقم (334)، لسنة (2018)، تمييز مدني، جلسة 16/10/2018.
19. القرار رقم (92172)، لسنة (64) قضائية، المحكمة الإدارية العليا، جلسة 13/6/2020.

20. القرار رقم (335)، لسنة (2021)، تمييز مدني، جلسة 29/9/2021.

21. القرار رقم (701)، لسنة (2021)، تمييز إداري، جلسة 24/1/2022.

22. القرار رقم (672)، لسنة (2021)، تمييز مدني، جلسة31/1/2022.

23. القرار رقم (822)، لسنة (2021)، تمييز مدني، جلسة 23/5/2022.

ثانيًا: المراجع الفرنسية

1. Benoit C. (2021). Procédure administrative. Avocats. BE.
2. Broyelle, C. (2022). Contentieux administratif. 10eme édition.
3. Icard, A. (2023). Petit guide pratique de contentieux administratif. Member Of The Paris Bar - D0325, paris.
4. Seiller, B. (2014). Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle: le sens du silence de l'administration. Revue française de droit administratif, No. 01.
5. Verpeaux, M. (2009). Le temps : jurisdoctaria. no 3.
6. Fandjip, O. (2016). Le temps dans le contentieux administratif: essai d'analyse comparative des droits français et des États d'Afrique francophone. (Doctoral dissertation, Université d'Auvergne-Clermont-Ferrand I).
7. Rouault, M. C, (2020). Droit administratif et institutions administratives. 6e édition, Bruylant Paradigne, 21 février.

القرارات:

1. CE, 8 avr. 1998, Lahrache, no 17, 548.
2. CE, 7 déc 2015, M. Feleukri, no 387872.
3. Conseil d'état, assemblée, 13/07/2016, 387763, publié au recueil Lebon.