بحث محكَّم

شطب الدعوى الإدارية
أمام ديوان المظالم
«دراسة مقارنة»

إعداد :

د. أيمن محمد فتحي رميس

أستاذ القانون الإداري المساعد – معهد الإدارة العامة بالرياض

ملخص البحث

تحدث الباحث في المبحث الأول عن «عدم جواز شطب الدعوى الإدارية» أمام القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة المصري، وذكر مبررات عدم جواز شطب الدعوى الإدارية، وتقييم عدم جواز شطب الدعوى الإدارية.

ثم أفرد الباحث المبحث الثاني ليكون خاصا «بجواز شطب الدعوى الإدارية» أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، وذكر مبررات شطب الدعوى الإدارية مع إشارته لبعض التطبيقات القضائية المتعلقة بالشطب.

ثم ذكر الباحث «ضوابط شطب الدعوى الإدارية» وهذه الضوابط هي: غياب المدعي عن الجلسة، وعدم صلاحية الدعوى للفصل فيها، وقرار المحكمة بشطب الدعوى. ثم أشار الباحث إلى ضوابط إنهاء الشطب وهذه الضوابط هي: استئناف سير الدعوى، زوال أثر الدعوى.

وبعد ذلك ختم الباحث بحثه بذكر أهم ما توصل إليه من نتائج.

مقدمة

الدعوى هي الوسيلة التي وضعتها أنظمة المرافعات بأيد الأفراد بقصد الحصول على تقرير الحق أو حمايته، وبها يستصرخ المدعي القضاء لنصرته، فالقواعد الموضوعية وحدها لا تكفي لمنح الحماية القانونية، وإلا اقتضى كل فرد حقه بنفسه، وساد الانتقام الفردي وعادت المجتمعات أدراجها، ومن ثمَّ فأنظمة المرافعات بصفة عامة وإجراءات التقاضي بصفة خاصة تأتي من القواعد الموضوعية كالجسد من الرأس والروح من البدن، إذ بها تتحول هذه القواعد من الحالة الإستاتيكية الساكنة إلى الحالة الديناميكية المتحركة، ومن البناء النظري المجرد إلى البيان العملي المتحرك.

ولما كان القضاء مطلوباً وليس محمولاً، فعلى المتّضرر اللجوء للقضاء، متى توافرت في حقه الشروط النظامية واتخذ الوسائل الإجرائية، فإذا ما سكنت دعواه محراب العدالة فعليه أن يتعهدها بالمتابعة والحضور لكونه المكلف بحسب الأصل بإقامة البيِّنة على صدق موضوعها، وتقديم الأوراق والمستندات المؤيدة لأسبابها، مما يحقق سرعة إنهائها، فإذا ما أهمل في متابعتها، وغاب عن حضورها، ولم تكن قد تهيأت للفصل فيها، تقضي المحكمة بشطبها.

وشطب الدعوى إجراء يلحق بالخصومة أثناء سيرها فيبعدها بصفة مؤقتة من عداد الدعاوى المنظورة أمام المحكم، فهو جزاء لإهمال المدعي عن المتابعة والحضور من ناحية، ويسهم في الحد من تراكم القضايا أمام المحاكم من ناحية أخرى، فيتفرغ القضاة للنظر في الدعاوى التي يثبت جدية أصحابها، مما يشكل

عاملاً مساعداً لمواجهة ظاهرة بطء إجراءات التقاضي، والتي منيت بها العديد من المحاكم.

وعلى الرغم من شيوع مصطلح «شطب الدعوى» في أنظمة المرافعات وأحكام القضاء، إلا أنه لا يعبر عن حقيقة المقصود، فالدعوى المشطوبة لا تلغى ولا ترفع كلية من جدول قيد الدعاوى، إذ الشطب ليس جزاءً منهياً للخصومة، وعلى ذلك تظل الدعوى المشطوبة باقية ومنتجة لآثارها، سوى أنها تكون (مشرنقة) في مرحلة من السكون أو الركود، وقد تنشط فتستأنف سيرها، أو تنتهي فيزول أثرها، ومن ناحية أخرى فإن الشطب يرد على الخصومة كعمل إجرائي، ولا يرد على الدعوى، إذ يظل الحق فيها قائماً لا يتأثر بقرار الشطب، ما لم ينقضِ بالتقادم.

وإذا كان الشطب كالوقوف والانقطاع، يوقف نظر الدعوى مؤقتاً، إلا أنه يبقى لكل منهم نظاماً قانونياً يختلف عن الآخر، الوقف له حالات محددة نصت عليها أنظمة المرافعات، وتشمل الوقف القانوني، والوقف القضائي، والوقف الاتفاقي، فالوقف يكون نتيجة لعوائق خارجية تتصل بموضوع الدعوى، وتتضاءل فيه سلطة القاضي التقديرية، ويستلزم صدور حكم قضائي بإيقاعه، أما الانقطاع فهو أثر لعارض يَضرب ركن الأطراف في الخصومة، ويقع بقوة النظام فور تحقق أسبابه، في حين أن الشطب يكون نتيجة إهمال المدعي في متابعة دعواه، وهو سلطة جوازية للقاضي، ويقع بقرار وليس بحكم.

والشطب مستقر في القضاء العادي ومقرر في نظام المرافعات الشرعية في المملكة العربية السعودية، ونظام المرافعات المدنية والتجارية في مصر،

كما يعرفه أيضاً نظام الإجراءات المدنية في فرنسا، سوى أنه قد عدد الحالات التي يحق فيها شطب الدعوى، فلم يجعله رهيناً بإرادة القاضي، وتبرير شطب الدعوى العادية يعود لكونها تستهدف المصلحة الخاصة لأطرافها، فلهم الحرية في متابعتها أو تركها.

في حين أن الدعوى الإدراية، وبما تحمل من طبيعة خاصة، من حيث الأطراف والموضوع والسبب، واستهدافها تحقيق المشروعية وسيادة القانون، ما قد يجعلها بمنأى عن الشطب، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر.

وعلى الرغم من اتفاق جل الأحكام في ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية مع نظيريه الفرنسي والمصري، إلا أن نظام المرافعات أمام الديوان قد تبنى شطب الدعوى الإدارية على النحو المتعارف عليه في الدعوى العادية، وبذلك أضحى هناك اتجاهان أحدهما يمنع شطب الدعوى الإدارية، والآخر يُجيز شطبها.

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث من خلال:

-حداثة الموضوع الذي يتناوله، حيث خلت المؤلفات الفقهية والأبحاث العلمية من تناول شطب الدعوى الإدارية في إطار الدراسة المقارنة، بين أنظمة المرافعات الإدارية في الدول التي تعتنق نظام القضاء المزدوج.

-أهمية الموضوع الذي يعالجه، وما يسعى إلى تحقيقه من أهداف، إذ يرتبط بجانب دقيق من جوانب الدعوى الإدارية، يتعلق بمدى شطبها، ومما يزيد أهميته أن النظام الجديد للمرافعات أمام ديوان المظالم، قد نظم شطب الدعوى الإدارية تنظيماً مغايراً عن سابقه، وعما ورد بنظام المرافعات الشرعية.

إشكالية البحث:

تبدو إشكالية البحث في:

- تنازع أنظمة القضاء الإداري فيما يتعلق بمدى الأخذ بشطب الدعوى الإدارية.
- مدى موافقة أي من الاتجاهات القائمة لطبيعة وخصائص الدعوى الإدارية.
- ندرة المراجع العلمية والأبحاث الفقهية في موضوع البحث.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى:

- تحديد مبررات عدم جواز شطب الدعوى الإدارية في النظام المقارن.
- دراسة الآثار العملية المترتبة على تقرير شطب الدعوى الإدارية.
- تحديد مبررات جواز شطب الدعوى الإدارية في النظام السعودي.
- دراسة ضوابط وشروط شطب الدعوى الإدارية أمام ديوان المظالم.
- اقتراح بالتوصيات الملائمة لحسن تطبيق أي من الاتجاهين.

منهج البحث:

يعتمد البحث:

المنهج الوصفي التحليلي للنصوص النظامية في إطار الدراسة المقارنة.

تقسيم البحث:

تحقيقاً لأهداف البحث:

تم تقسيمه إلى مبحثين، يتناول الأول، عدم جواز شطب الدعوى الإدارية، ويتناول الثاني، شطب الدعوى الإداريـة، ثم ينتهي البحث بالخاتمة وأهم التوصيات.

المبحث الأول
عدم جواز شطب الدعوى الإدارية
(أمام القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة المصري)

شطب الدعوى الإدارية كجزاء لغياب المدعي وإهماله في متابعة وحضور دعواه، لم يتقرر بعد في القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة المصري، إذ المستقر هو عدم جواز شطب الدعوى الإدارية، وهو ما نطقت به أحكام القضاء في كل من الدولتين، ولم تنطق به النصوص النظامية، إذ خلا تقنين القضاء الإداري الفرنسي (Code de justice administrative) وقانون مجلس الدولة المصري، من ثمة نص صريح أو ضمني يحظر شطب الدعوى الإدارية، ومع ذلك انتهى القضاء الإداري إلى مبدأ عدم جواز شطب الدعوى الإدارية.

كما أنه ومن المناسب بعد مرور فترات طويلة على استحداث وتطبيق مبدأ عدم جواز شطب الدعوى الإدارية، أن نبحث في تقييم هذا المبدأ في إطار من الدراسة الواقعية وفي ضوء ما أفرزه من آثار.

ولذلك فإن الحديث عن عدم جواز شطب الدعوى الإدارية أمام القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة المصري، يوجب البحث عن مبررات تقريره، وتقييم تطبيقه، وذلك في مطلبين على التوالي:

- المطلب الأول: مبررات عدم جواز شطب الدعوى الإدارية.
- المطلب الثاني: تقييم عدم جواز شطب الدعوى الإدارية.

المطلب الأول
مبررات عدم جواز شطب الدعوى الإدارية

إن الدافع الرئيس لتقرير مبدأ عدم جواز شطب الدعوى الإدارية في القضاء الإداري الفرنسي، هو نفس الدافع لتقرير نظرية أعمال السيادة، وهو تثبيت دعائم القضاء الإداري الوليد، في فترات صعبة كادت أن تعصف به، فكانت أعمال السيادة فدية لوجود مجلس الدولة الفرنسي وحاجباً عن إطاحته[1] وكان مبدأ عدم جواز شطب الدعوى الإدارية تدعيماً لذلك الوجود واستمراراً للبقاء، ورغبة في إقرار مبدأ المشروعية وتحقيق سيادة القانون، ومد رقابة القضاء على سائر أعمال الإدارة بما يشكل دافعاً أساساً لالتزام الإدارة بحدود النظام، وعدم الخروج على مقتضيات المصلحة العامة في سائر أفعالها المادية وتصرفاتها القانونية.

وقد تلقَّف القاضي الإداري المصري هذا المبدأ وطبقه على سائر المنازعات الإدارية، وقد كانت فرصته سانحة للعدول عنه، وتقرير شطب الدعوى الإدارية

(١) تعرف أعمال السيادة بأنها مجموعة الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطة للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل أو الخارج، وهي محصنة من الرقابة القضائية، وقد تم تقريرها في فرنسا في أعقاب سقوط الإمبراطورية الأولى ودعوة الملكية سنة ١٨٤١م، ونظرة رجال النظام الجديد إلى مجلس الدولة باعتباره من مخلفات النظام القديم، وامتدادا لحكم نابليون، ولذلك رغبوا في القضاء عليه، إلا أن قضاة المجلس أدركوا ذلك وحافظوا على المجلس، من خلال مهادنة الحكومة وتقرير أعمال السيادة، بموجب الحكم الصادر في قضية la ffitte بتاريخ الأول من مايو لعام ١٨٢٢م، وتتعلق هذه القضية برفض النظام الحاكم آنذاك تسليم أموال تم البرع بها لعائلة بونابرت وتقريره حرمانها كلية من هذه الأموال، ولما عرض النزاع على المجلس للنظر في مشروعية تصرف الحكومة، رأى أن المطالبة تتعلق بمسألة سياسية لا يختص بالفصل فيها ويكون التقرير فيها أصلا للحكومة.

بطريق القياس على الدعوى العادية، خصوصاً مع وجود النص المتواتر في أنظمته بطريق القياس على الدعوى العادية، خصوصاً مع وجود النص المتواتر في أنظمته المتعاقبة حتى نظامه الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م في المادة (٣) منه والتي نصت على «تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي» إلا أن مجلس الدولة المصري، رفض إجراء القياس على الدعوى العادية، معلناً تمسكه بعدم جواز شطب الدعوى الإدارية، وذلك على الرغم من اختلاف نشأة القضاء الإداري المصري عن نظيره الفرنسي، وعدم تعرضه لهزَّات عنيفة كالتي صاحبت نشأة الأخير، وأمام ذلك أورد الفقه مجموعة من المبررات الداعمة لهذا الاتجاه.

أولاً/ طبيعة دعوى الإلغاء:

دعوى الإلغاء دعوى موضوعية، تهدف إلى تحقيق المشروعية وسيادة القانون، وتوصف بأنها دعوى القانون العام (Recours de droit commun) بحيث لا يحتاج تقريرها إلى النص عليها، وإنما يلزم النص الصريح المحدد لاستبعادها في حالات معينة[٢] فحظر الطعن عامة يفسر على أنه يشمل كافة الدعاوى ما عدا دعوى الإلغاء[٣] فهي دعوى لا ترمي إلى حماية حق شخص بل ترمي إلى الدفاع عن سيادة القانون، وذلك بإلغاء كل عمل صادر عن الإدارة يخالف القانون، لذا قيل إن دعوى الإلغاء

(٢) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر دون تاريخ نشرن ص١٢٩.

(٣) DE Laubadere (A).: Traite de droit administrative، LGDJ، ١٠ ed; T١، ١٩٨٤، P. ٣٩٤.

خصومة ضد قرار بمعنى أنه لا يوجد فيها مدعى عليه، فالإدارة لا تفعل أكثر من تقديم ملاحظاتها باعتبارها مدافعاً عن القرار (Defenseur)[٤] وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «الدعوى الإدارية تقوم على روابط القانون العام وتتمثل في خصومة مردها إلى مبدأ المشروعية وسيادة القانون[٥]» ولا يغير من ذلك ما تشكلت به الدعوى الإدارية من أنماط أخرى، كدعاوى القضاء الكامل[٦] لأنها في حقيقتها فرع لأصل، يجب أن تتبعه وتأخذ حكمه، فالدعوى الإدارية في حقيقتها دعوى مشروعية ولو توشحت بوشاح المصلحة الخاصة.

كما أن عناصر الدعوى الإدارية تختلف عن عناصر الدعوى العادية، وآية ذلك أن أحد أطراف الدعوى الإدارية شخص من أشخاص القانون العام، أي الدولة كسلطة عامة، أو أحد فروعها المركزية أو المحلية، أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة، وأن موضوع المنازعة من الحقوق الإدارية، أي تلك التي تنشأ بسبب العلاقة بين الأشخاص العامة من ناحية، والأفراد من ناحية أخرى[٧] وتتميز بأن الجهة المختصة بنظرها جهة قضائية خاصة، هي جهة القضاء الإداري، الذي

(٤) د. فهد بن محمد عبدالعزيز الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار اللواء للنشر والتوزيع ١٤٣٥هـ، ٢٠١٤م، ص٤٥.

(٥) الطعن رقم ١٢٥٤ لسنة ٢٥ق إدارية عليا، مصر، جلسة ١٩٨٣/٦/٢٥م مجموعة المكتب الفني ٢٨، ص٩٢٥.

(٦) وفيها يخول القاضي سلطات كاملة لحسم النزاع فالقاضي لا يقتصر عل مجرد إلغاء القرار غير المشروع، وإنما يرتب على الوضع غير المشروع جميع نتائجه القانونية، بما في ذلك تعديل بعض القرارات الإدارية المعيبة أو استبدال غيرها بها، والحكم بالتعويضات المختلفة، ومن هنا استمد القضاء تسمية «القضاء الكامل» راجع استاذنا الدكتور سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٨٦م ص٣١٦.

(٧) د. عبدالعزيز خليل بديوي: الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٩٧٠م، ص١٢ وما بعدها.

يتميز بتشكيل مميز ومختلف تماماً عن تشكيلات جهات القضاء الأخرى[٨] وبناء على ذلك تتجرد الدعوى الإدارية من لدد الخصومة الشخصية التي تهيمن على منازعات القانون الخاص وتُبدي الإدارة فيها تعاوناً مع القاضي نحو نظر الدعوى والفصل فيها.

بالإضافة إلى أن الحكم في دعوى الإلغاء لا يرتبط بأطرافه فقط، وإنما يتعدى أثره إلى الغير، وبذلك يخرج حكم الإلغاء من نطاق الحجية النسبية المرتبطة بأطراف الدعوى، إلى نطاق الحجية العينية التي تسري على كل صاحب مركز قانوني يتأثر بالقرار المطعون فيه[٩] وهذا ما تواترت عليه أحكام القضاء الإداري، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: «الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكفاءة وتلك نتيجة له، فإن جهة الإدارة تلتزم بتنفيذ الحكم دون أن يكون لها أن تمتنع عن التنفيذ أو تتقاعس عنه على أي وجه نزولاً على حجية الأحكام والتزاماً بسيادة القانون[١٠]».

ثانياً / الطابع التحريري (الكتابي) للدعوى الإدارية:

من الخصائص المميزة للمرافعات الإدارية أنها تتم في صورة مكتوبة[١١] فكل ما فيها من مراحل وإجـراءات وطلبات وأدلـة ودفـوع تأخذ الشكل

---

(٨) د. عبيد عبدالله العبيد: الإثبات في الدعوى الإداريـة دراسة مقارنة بين قضاء المظالم والقضاء الإداري، رسالة دكتوراه جامعة الأزهر، ٢٠١٠م، ص٥٣.

(٩) Vedel (G.): Droit administrative، P.U.F.، 1984، P. 742، ets.

(١٠) الطعن رقم ٨٥٦٤ لسنة ٥٦ ق. إدارية عليا مصر، جلسة ٢٠١٣/٢/٢٦ – مجلة هيئة قضايا الدولة، – العدد الأول سنة ٢٠١٤م، ص١٥٥ وما بعدها.

(١١) Caracteristiques de la procedure administrative contentieusedevant le jugeadminsistratif.http://www.wikiterritorial.cnfpt. fr، 11/6/2015.

المكتوب، فخاصية الكتابة هي السمة الغالبة لكل إجـراءات الخصومة الإدارية[١٢] وتستمد خاصية الكتابة أساسها من طبيعة المنازعة الإدارية، إذ تبنى دائماً طعناً على القرارات الإداريـة أو العقود الإداريـة أو الجزاءات التأديبية أو غير ذلك من أعمال الإدارة، والتي تتخذ في الغالب الشكل المكتوب، ولما كانت الإدارة خصماً أصيلاً في هذه المنازعة فلا يتصور فيها – أي المنازعة – إلا أن تكون مكتوبة.

وتأكيداً لذلك، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا: «... إن النظام القضائي بمجلس الدولة يقوم على مبدأ المرافعات التحريرية في مواعيد محددة، وليس من حق ذوي الشأن أن يصروا أمام المحكمة على طلب المرافعة الشفهية»[١٣].

وللطابع الكتابي أهمية بالغة في نظر الدعوى والدفاع عن الحق، إذ يُسجل ويوثق كل ما تم في الخصومة من مراحل وما قدم فيها من أوراق ومستندات، ويكون لها الحجة في مواجهة الخصوم[١٤].

ثالثاً/ إلزامية تحضير الدعوى الإدارية:

تخضع الدعوى الإدارية لمرحلة إعداد وتحضير، يقوم بها في فرنسا المستشار

---

(١٢) د. أحمد كمال الدين موسى: طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٩ العدد الأول يونية ١٩٧٧، ص١٨.

(١٣) الطعن رقم ١١٧٢ لسنة ٣٥ق إدارية عليا مصر، جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥م، مجموعة المكتب الفني ٣٤ الجزء الثاني، ص٧٨٦، وفي ذلك أيضاً الحكم رقم ٨٦ لسنة ٢٦ق دستورية عليا مصر، جلسة ٢٠١٠/١/٣م نقلاً عن د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة: مبادئ الخصومة الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٢م، ص١٣٤، حاشية سفلية رقم.

(١٤) Gipoulon (J.F.): Tribunal administratif. Repertoire Dalloz du contentieuxadministratif. 2000. P.10.

المقرر ومن بعده مفوض الحكومة[١٥] ويقوم بها في مصر مفوض الدولة[١٦] ويقصد بعملية التحضير مجموعة الوسائل التي تتخذ من تاريخ إيداع عريضة الدعوى في سبيل تهيئتها للفصل فيها[١٧] وهي الوعاء الذي تتجمع فيه عناصر الإثبات وأوراقه[١٨] وتهدف عملية التحضير بصفة مباشرة إلى إضاءة جوانب القضية باستجلاء ما غمض من عناصرها، ورسم طريق القضاء فيها، فتنساب الدعوى الإدارية في سهولة ويسر من مرحلة إلى أخرى[١٩].

ويعتبر القيام بعملية التحضير من الشكليات الجوهرية التي يترتب على إهدارها بطلان الإجـراءات وبالتالي بطلان الحكم الصادر في الدعوى[٢٠] وهو ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي[٢١] والمحكمة الإداريـة العليا[٢٢] والمحكمة الدستورية العليا في مصر والتي قضت: «إن المنازعة الإداريـة لا تعتبر مطروحة للفصل فيها من جهة القضاء الإداري إلا بعد قيام هيئة مفوضي

(١٥) ريمون جليان (Raymond Guilien): مفوض الحكومة أمام القضاء الإداري وبصفة خاصة أمام مجلس الدولة الفرنسي (ترجمة المستشار/ علي الحمامصي) مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، السنة الخامسة والسادسة، يناير ١٩٥٤م، ص٣٧٠.

(١٦) م.د/ أحمد كمال الدين موسى: نظام مفوض الدولة، في مصر، مجلة مجلس الدولة السنة الحادية عشرة، مطابع أخبار اليوم ١٩٦٢م، ص٢٠٢، وفي ذلك أيضاً د. السيد صبري: نظام مفوض الدولة بمصر، جريدة الأهرام العدد ٢٥٠٢٠ بتاريخ ١٩٥٥م ص٧.

(١٧) م.د. أحمد كمال الدين موسى: الجهة المختصة بتحضير الدعوى الإداريـة، مجلة العلوم الإداريـة، السنة العشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٧٨م، ص٩٨.

(١٨) د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني: المرافعات الإدارية، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٧م، ص٣٦٥.

(١٩) د. أيمن رميس: نظرية الاستئناف في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠١٢م، ص٢٦١.

(٢٠) م.د. أحمد كمال الدين موسى: دور القاضي الإداري في التحضير من حيث الزمان، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية والعشرون العدد الأول يونية ١٩٧٩م، ص٤٧.

(٢١) CE: 25 janv. 1957. Raberanto. Rec.. P. 66.

(٢٢) الطعن رقم ٦٠٥ لسنة ٢٣ ق إدارية عليا جلسة ١٩٨٠/١/٢٦م.

الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقريرها عن كل الجوانب الواقعية والقانونية المثارة على ضوء الطلبات الختامية فيها إلى رئيس المحكمة لتعين تاريخ جلسة لنظرها»[٢٣].

وإذا كان الأمر كذلك فإن الشرط الرئيس لشطب الدعوى والمتمثل في عدم تهيئتها للفصل فيها يغيب بالقطع عن الدعوى الإدارية، ما دام يتم تحضيرها وتستجمع عناصر إثباتها ومستندات الحكم فيها.

رابعاً/ سيطرة القاضي الإداري على إجراءات الخصومة الإدارية:

الإجراءات الإدارية يوجهها القاضي procedure inquisitoire على عكس الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الأفراد على قيادتها وتوجيهها procedure accusatoire[٢٤] فإذا كانت الإجراءات أمام القاضي المدني ملك الخصوم وهي ضمان لمساواتهم أمام القانون (والقاضي خفيرها) والإجراءات أمام القاضي الجنائي تبغي تحقيق العدالة وهي ضمانة لحريات الناس وكرامتهم (والقاضي أسيرها) فإن الإجراءات أمام القاضي الإداري وسيلة لإعلان الحقيقة وضمان سيادة القانون (والقاضي أميرها)[٢٥].

فالقاضي الإداري صاحب هيمنة إيجابية كاملة على إجراءات الخصومة، يوجهها ويتقصى شروط قبولها، واستمرارها دون أن يترك ذلك لإرادة

---

(٢٣) القضية رقم ١٠ لسنة ٩ق دستورية عليا مصر، جلسة ١٩٩٠/٤/٧م مجموعة ٤ دستورية ص٥١٩ مجموعة مبادئ المحكمة الدستورية العليا ١٩٦٩م – ٢٠٠٩م الجزء الأول، ص١١٩٦.

(٢٤) رمضان محمد بطيخ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م، ص٧٢٢.

(٢٥) د. عدنان الخطيب: الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، نظرية الدعوى في القضاء الإداري جامعة الدول العربية معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٨، ص٣٣.

الخصوم[٢٦] لأن هذا هو دور المحكمة الطبيعي في الرقابة على المشروعية[٢٧] وإيجابية القاضي الإداري في الدعوى الإدارية، تلزمه – أكثر ما تمنحه – فحص قرارات وتصرفات الإدارة محل الطعن وبيان مدى مشروعيتها، وفي سبيل ذلك يطلع على الأوراق والمستندات، ويطلب ما يشاء من الإيضاحات، ويستمع إلى من يرغب من الشهود، ليس هذا فحسب، بل يلزم الإدارة بإيداع الأوراق والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى متى كانت في حوزتها وأعجزت المدعي عن تقديمها.

وتأكيداً لما سبق، فقد استقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر، على أن «الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري إجراءات إيجابية يوجهها القاضي وتختلف عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن عليها الخصوم[٢٨] ومن نتيجة ذلك عدم جواز إعمال الأثر الذي شرعه المشرع على عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية في مجال الدعوى الإداري[٢٩].

خامساً/ الحضور الدائم في الخصومة لممثل الإدارة أو نائب الدولة:

إن غياب أطراف الدعوى معاً – المدعي والمدعي عليه – هو المبرر لشطبها ودليل ذلك ما نصت عليه المادة (٨٢) من قانون المرافعات المدنية والتجارية

---

(٢٦) الطعن رقم ٢٠٤٤ لسنة ٤٩ ق إدارية عليا مصر جلسة ٢٠٠٦/٢/١١م.

(٢٧) د. محمد مختار وهبي: دور القاضي الإداري في دعم وتعزيز مبدأ المشروعية في القانون السوداني، برنامج القضاء الإداري (القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية) بالتعاون بين المنظمة العربية للتنمية الإدارية وجامعة الدول العربية وديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، الرياض – جدة ١٧-١٤٢٦/١٠/٢٨هـ، الموافق ١٩-٢٠٠٥/١١/٣٠م ص٤١.

(٢٨) الطعن رقم ٧٦٠ لسنة ٢٤ ق إدارية عليا مصر، جلسة ١٩٨٠/١١/١٨، موسوعة المبادئ، ص٨.

(٢٩) الطعن رقم ٥٦٩ لسنة ٢٩ ق إدارية عليا مصر، جلسة ١٩٨٦/١/١١م، موسوعة المبادئ، ص٥.

المصري بقولها: «إذا لم يحضر المدعي ولا المدعي عليه، حكمت المحكمة في الدعوى إذا كانت صالحة للحكم فيها، وإلا قررت شطبها، ...». وعلى ذلك فإن حضور المدعى عليه أو ممثلة القانوني مع تحقق شرطه يحول دون شطب الدعوى، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض بأن «حضور المدعى عليه وإبداء أقواله في الدعوى أثره عدم جواز شطبها»(٣٠).

والحضور متحقق في الدعوى الإدارية ونادر فيها الغياب، ذلك أن الإدارة ممثلة دائماً في ساحات المحاكم، ففي فرنسا يتم الحضور عن الدولة ووحداتها الإدارية المختلفة، عن طريق أصحاب الصفة في التمثيل القانوني وهو الوزير في وزارته، وله الحق في تفويض اختصاصه بالتمثيل القانوني إلى أحد الموظفين(٣١) وفي مصر تنوب هيئة قضايا الدولة 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 اختصاصات قضائية أخرى....(٣٢) أما الدفاع عن الهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها، فينعقد للإدارات القانونية الموجودة بتلك الهيئات(٣٣) فإذا لم يكن لدى الهيئة أو المؤسسة إدارة قانونية، تسترد هيئة قضايا الدولة حقها في الدفاع عنها(٣٤).

---

(٣٠) الطعن رقم ١٦٠٦ لسنة ٤٨ق نقض مدني، جلسة ١٩٨٣/١٢/٥م.

(٣١) Article R. 811-10، R.432-10، R.43-9، Code de justice administrative.

(٣٢) راجع المادة السادسة من قانون هيئة قضايا الدولة رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣م والمعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦م.

(٣٣) راجع القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشان الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة.

(٣٤) المستشار/ عبدالجليل بدوي: هيئة قضايا الدولة واختصاصها والتنسيق بينها وبين الإدارات القانونية ورفع الدعاوى ونتابع سيرها، مجلة هيئة قضايا الدولة السنة الرابعة والثلاثون، يناير/مارس ١٩٩٠م، ص٤٦ وما بعدها.

المطلب الثاني
تقييم عدم جواز شطب الدعوى الإدارية

إذا كان من ثمة أثر إيجابي لمبدأ عدم جواز شطب الدعوى الإدارية، في القضاء الإداري الفرنسي والمصري، فهو السعي نحو إقرار مبدأ المشروعية وسيادة القانون وبسط المظلة القضائية على جميع أعمال الإدارة المادية وتصرفاتها القانونية.

إلا أن فقه الواقع الذي يوجب النزول إلى ساحات القضاء للنظر في أحوال المتقاضين ومعرفة مشكلاتهم ومعاناتهم، قد قاد الباحث بحكم عمله في المحاماة لفترات طويلة إلى وجوب إعادة النظر في هذا المبدأ في ظل ما أفرزه من آثار سلبية كان أهمها بطء إجراءات التقاضي وتأخير الفصل في الدعوى الإدارية.

فقد أسهم عدم شطب الدعوى الإدارية – بالإضافة إلى غيره من الأسباب – إسهاماً كبيراً في زيادة بطء إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، تلك الظاهرة التي منيت بها العديد من المحاكم القضائية، فقد كان نتيجة عدم الأخذ بشطب الدعوى الإدارية، إهمال المدعين عن المتابعة والحضور، وعدم إيداع الأوراق والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى، فقد جرى العمل في العديد من محاكم مجلس الدولة المصري على قبول صحيفة افتتاح الخصومة دون تقديم مستندات[٣٥].

(٣٥) وذلك على الرغم ن نص المادة ٢٥ من نظام مجلس الدولة والتي جاء فيها «... ويرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه. وللطالب أن يقدم مع العريضة مذكر ة يوضح فيها أسانيد الطالب وعليه أن يودع قلم كتاب المحكمة عدا الأصول عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة بالمستندات...».

وقد أقنع الكثيرون من المدعين أنفسهم بهذا التصرف ظنّهم قيام الجهة المدعية عليها الالتزام بالنظام وإيداع المستندات اللازمة للفصل في الدعوى[٣٦] وهو ما لا يحدث في الواقع ، فالإدارة كخصم في الدعوى تسعى دائماً إلى تحقيق كسبها، فإذا كان المدعي غير حريص على دعواه فهل ننتظر الحرص من المدعية عليها!!

وقد مرت المرافعات الإدارية في فرنسا بنفس المنعطف من التأخير في الفصل في الدعاوى الإدارية[٣٧] إلا أنها تداركت – رغم حظرها شطب الدعوى الإدارية – أوجه القصور والتأخير وبطء إجراءات التقاضي، بإصدار قانون الإصلاح القضائي الأول بتاريخ ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣م، والذي جعل المحاكم الإدارية صاحبة الاختصاص العام بنظر المنازعة الإدارية[٣٨] ومن بعده قانون الإصلاح القضائي الثاني بتاريخ ٣١ ديسمبر ١٩٨٧م، والذي أنشأ المحاكم الإدارية الاستئنافية لتخفيف العبء على كاهل مجلسي الدولة[٣٩] ثم قانون ٦ يناير ١٩٩٥م، والذي رصد غاية محددة وهي ألا تزيد فترة الفصل في الدعوى عن العام،

---

(٣٦) تنص المادة ٢٦ من نظام مجلس الدولة «على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها. ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجها لذلك فإذا أستعمل الطالب حقه في الرد كان للجهة الإدارية أن تودع مذكره بملاحظاتها على هذا الرد مع المستندات في مدة مماثلة ...».

(٣٧) Veaux (G.-L.): La justice administrative au ralenti. RecueilDalloz. 1948. Chron. xxxl.P. 133ets.

(٣٨) Rivero (J.): la reforme du contentieux administrative. Revue de droit public et de la science politique. 1953. P. 927.

(٣٩) Gabold (Ch.): la secondereforme du contentieux administrative. RecueilDalloz. 1988. P.5.

وفي سبيل ذلك تم تعيين (١٨٠) قاضياً، (٢٠٠) موظف لدى المحاكم، وقانون ٨ فبراير ١٩٩٥م والذي أعطى للقاضي الفرد سلطة الأمر وصلاحية وقف التنفيذ، وقانون ٣٠ يونيه ٢٠٠٠م المتعلق بالإجراءات الإدارية المستعجلة، والمرسوم رقم (٩١١) بتاريخ ٢٨ يونيو ٢٠٠٥م، والذي أعطى للقاضي صلاحية الفصل بمفرده بطريق الأمر متى تعلق ذلك بمسائل القانون والتكييف وتقدير الوقائع [٤٠] كما قام القاضي الإداري الفرنسي بدوره في تحقيق سرعة الفصل في الدعوى الإدارية من خلال ما يملك من وسائل نظامية وأوامر قضائية، تتيح له استبعاد عملية التحضير متى استبان له من ظاهر ملف الدعوى أن الحكم فيها ينصرف إلى عدم القبول [٤١] أو عدم الاختصاص [٤٢] أو رفض الدعوى [٤٣] ويحوز قراره حجية الأمر المقتضي.

وبالمقابل في مصر يشكل بطء الفصل في الدعاوى القضائية ظاهرة عامة تحتاج إلى علاج حاسم نظراً لما تؤدي إليه من أضرار [٤٤] فالمرافعات الإدارية ما زالت بطيئة [٤٥] وأشبه بجثة هامدة لا تنتعش أوصالها إلا بفعل الصدمات الكهربائية المتمثلة في الدعاوى ذات الأهمية البالغة أو المؤثرة في الرأي العام أو بفعل الشكاوى المتتابعة للخصوم، أو تلك الدعاوى التي يلزم النظام الفصل

(٤٠) Rivero (J.(; Waline (J.): Droit administrative. 12eed. Dalloz. 2006. P.510.

(٤١) CE. 2fevr. 1996. Loisel. req. no 147. 029; CAA.. Nancy. 11 dec. 1997. Dizier. req. no 97NC00760.

(٤٢) CAA.. Nacy. 20 juill. 1995. Aubry. req. no94NC011759.

(٤٣) CAA.. Paris. 27 mars 1997. Gonzales-Mestres. req. no96PA02616.

(٤٤) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٥م، ص٥٩٢.

(٤٥) ينظر قاضي المحكمة الإدارية بمصر في الجلسة الواحدة ما يزيد على بضعة مئات من القضايا، ويطول فترة الفصل في الدعاوى الإدارية، لفترات تجاوز بضع سنين.

فيها خلال فترة زمنية محددة[٤٦].

لذلك اتجهت بعض الآراء المعتبرة[٤٧] في القضاء الإداري المصري من واقع الممارسة الواقعية إلى المناداة بتقرير شطب الدعوى الإدارية للأسباب التالية:

-إن عدم الأخذ بالشطب أمام مجلس الدولة لا تبرره أي اعتبارات متعلقة بطبيعة الأعراف الإدارية، وإنما كانت لهذه الاعتبارات أساس في بدء العمل في محاكم مجلس الدولة تأثراً بأفكار مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص، وقد كان حرياً أن تكون النشأة القضائية لمجلس الدولة في مصر لها تأثيرها على نظر المنازعات المطروحة أمام القضاء الإداري.

-نظام شطب الدعوى لا علاقة له بقضاء المشروعية، وإنما يتصل بسلوك الخصم المدعي إذا لم يحضر لمباشرة دعواه ولم يحضر المدعى عليه أيضاً، فليس هناك من معنى لأن تشغل دوائر المحاكم بقضايا لا يلقى أصحابها بالاً إليها.

-نظام الشطب يتعلق بإجراءات نظر الدعوى، كما أنه لا علاقة له بمبدأ المرافعات التحريرية أمام محاكم مجلس الدولة، ذلك أن الفرض هنا أن المدعي قام برفع دعواه ثم لم يحضر لمباشرتها فأين هي المرافعات التحريرية التي يستعين بها القاضي للفصل في الدعوى.

---

(٤٦) د. أيمن رميس: الرسالة السابقة، ص٢٨٤، وسبب ذلك هو عدم إصدار نظام لإجراءات التقاضي امام مجلس الدولة حتى الآن، رغم النص في نظام المجلس الحالي، على أن العمل بما فيه من إجراءات مؤقت لحين إصدار نظام للمرافعات والإجراءات امام محاكم مجلس الدولة، وهو ما لم يحدث حتى كتابة هذا البحث.

(٤٧) ينسب هذا الرأي للمستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين، نائب رئيس مجلس الدولة، وأحد أعمدة القضاء الإداري المصري، وله مؤلفات عديدة في فقه وتطبيقات القانون العام، وقد أشار إليه في مؤلفه عن إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الطباعة الحديثة، ١٩٩٥م، ص٥٣٠ وما بعدها، وشايعه في نفس الرأي المستشار هاني الدرديري، في مؤلفه الدليل العملي للإجراءات والصيغ أمام مجلس الدولة، ١٩٨٠م، ص٢١٥.

والواقع أن الأخذ بالرأي السابق يسهم حقيقة في حل الكثير من إشكاليات البطء في الدعاوى الإدارية، إلا أنه ينبغي حال اعتماده مراعاة الضوابط التالية:

-ضرورة إعلام المدعي بتاريخ الجلسة عند قيد صحيفة دعواه[٤٨].

-أن يسبق قرار الشطب إنذار المدعي بمده لا تقل عن (١٥) يوماً.

-أن يقتصر الشطب على مرحلة التحضير فقط.

المبحث الثاني
جواز شطب الدعوى الإدارية
(أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)

مما لا شك فيه أن نظامي ديوان المظالم، والمرافعات الإدارية، في المملكة العربية السعودية وخاصة في ثوبهما الجديد[٤٩] قد أظهرا تقارباً شديداً مع القضاء الإداري الفرنسي ومجلس الدولة المصري، إلى حد التطابق في العديد من الأصول والكليات، إلا أنه وفي الوقت ذاته يحافظ على خصوصيته المستمدة من الشريعة الإسلامية، والتي هي أساس نشأة القضاة الإداري ليس في المملكة

(٤٨) لا يعلم المدعي موعد نظر دعواه في يوم قيد صحيفته ان بل ينتظر اخطاراً من قلم كتاب المحكمة بموعد نظرها، وتبرير ذلك ما جري عليه العمل في المجلس وزيادة عدد الدعاوى بكل ملحوظ.

(٤٩) دخلت المملكة مصاف دول القضاء المزدوج بإنشاء ديوان المظالم باعتباره جهة قضائية مستقلة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ، وتم إصدار قواعد المرافعات والإجراءات امامه، بموجب القرار رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ، ثم صدر نظام ديوان المظالم الجديد بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، وتم إصدار نظام المرافعات امامه بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ.

فحسب بل في سائر الدول الأخرى. فإذا كان لفرنسا فضل إنشاء نظام القضاء المزدوج في العصر الحديث فيبقى للعرب فضل السبق – تاريخياً – في الأخذ بنظام القضاء المزدوج(٥٠).

وخصوصية ديـوان المظالم في المملكة توجب الحديث عن كونه أحد الولايات الدينية التي تقوم على مهام محددة بغية تحقيق مقاصد محددة أيضاً حددها ورسم معالمها وأحكامها الشارع، وبالتالي فإن المقارنة بين ديوان المظالم في المملكة ذي المرجعية الإسلامية، والقضاء الإداري في دول القضاء المزدوج تظهر فيه العديد من المفارقات(٥١).

ومن هذه المفارقات ما تفرد به نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بجواز شطب الدعوى الإدارية(٥٢).

وعلى ذلك فإن الحديث عن شطب الدعوى الإدارية في النظام السعودي، يوجب البحث عن المبررات التي حدت بالمنظم إلى تبني هذا الاتجاه، ثم التطرق إلى ضوابط شطب الدعوى الإدارية، وذلك في مطلبين على التوالي:

- المطلب الأول: مبررات شطب الدعوى الإدارية.
- المطلب الثاني: ضوابط شطب الدعوى الإدارية.

---

(٥٠) د. أنور احمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية ٢٠٠٠م، ص١٨٤.

(٥١) د. عبدالله بن عبدالعزيز الدرعان: القواعد الإجرائية في المرافعات الشرعية، مكتبة التوبة الرياض، ١٤١٣هـ، ص١٠٤ وما بعدها.

(٥٢) راجع المادة ١/١٥ من اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم، ومما هو جدير بالذكر أيضاً، أن قانون القضاء الإداري السوداني الصادر عام ٢٠٠٥م، يأخذ أيضاً بشطب الدعوى الإدارية، إلا أنه لم يجعل من بين حالات الشطب تخلف المدعي عن الحضور، حيث حصر شطب الدعوى الإدارية وفقاً لنص المادة ١/٧ في الحالات التالية: ليس للطاعن مصلحة شخصية في الطعن، الطاعن لم يستنفذ طرق النظام المتاحة بموجب القانون، الطاعن لم يذكر سبب للدعوى، العريضة قدمت بعد فوات الميعاد وفقاً لنص المادة ٥.

المطلب الأول
مبررات شطب الدعوى الإدارية

إن المنظم السعودي لم يقرر جواز شطب الدعوى الإدارية تزيداً ولم يضع قواعده تزييناً، وإنما لمبررات قوية رجحت لديه الخروج على المستقر في القضاء الإداري الفرنسي، ومجلس الدولة المصري، لذلك وقع علينا البحث عن تلك المبررات الداعمة لهذا الاتجاه، والتي يمكن ردها إلى:

أولاً: مبدأ حضورية المرافعات الإدارية ومجابهة الخصوم، في الشريعة والنظام:

تعتبر حضورية المرافعات، أحد المبادئ المستمدة من قوة الدفاع والتي تسيطر على المرافعات الإدارية وتعني ضرورة المجابهة والمواجهة التي تستلزم إحاطة كل طرف بما يقدمه الطرف الآخر والاطلاع عليه، ويشكل الطابع الحضوري للإجراءات الإدارية مبدأً عاماً للقانون يرتبط بالمبدأين الدستوريين، المساواة أمام القضاء، وحقوق الدفاع، ومن الطبيعي أن هذا المبدأ يستبعد إمكانية الحكم في القضية إذا لم يكن الخصم على علم بكافة المذكرات والمستندات المقدمة، والتي يضعها القاضي في الاعتبار حال الحكم في القضية.

ومبدأ الحضورية يضمن الصلاحية لكل واحد من الخصوم بأن يتم تبصيره أمام القاضي بكافة الحجج المطروحة وأن يُطلع على كافة المستندات الخاصة بالملف وأن تتاح له الفرصة لتقديم ملاحظاته الخاصة[٥٣] وتحقيقاً لهذا المبدأ نصت المادة (١٤) من اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام الديوان: «لأي

(٥٣) Gazier (F.): Procedure administrative Contentieuse، Repertoire Dalloz .du contentieux administrative،1994، P. 10

من أطراف الدعوى الحصول على صور من أوراق الدعوى ومستنداتها ما لم ير رئيس الجلسة خلاف ذلك، ولا يجوز التعويل على أي من أوراق الدعوى ومستنداتها ما لم يمكَّن الأطراف من الاطلاع عليها» وإمعانا في التأكيد على مضمون المواجهة واحترام حق الدفاع، فقد نصت المادة (١٦) من ذات اللائحة على: «... ولا يجوز للمدعي أن يبدي طلبات جديدة في الجلسة التي تخلف عنها المدعى عليه، أو أن يعدل أو يزيد أو ينقص في الطلبات الأولى، وكذلك لا يجوز للمدعى عليه أن يطلب – في غيبة المدعي – الحكم عليه بطلب ما».

ومن تطبيقات الديوان في ذلك، ما قضي له «وكانت الدائرة قد كلفت المدعي منذ الجلسة الأولى لتقديم ما يثبت وقوع الأضرار والخسائر المدعى بها تأييداً لدعواه فاستمهل عدة مرات ثم تخلف عن حضور الجلسات مما دعا الدائرة لإخطاره بالخطاب الصادر عن الديوان برقم ١ / ١٨٨٧ بتاريخ ٢٥ / ٦ / ١٤٠٠هـ بأن يقدم مستندات دعواه التي استمهل من أجلها ومنحته الدائرة فرصةً أخيرةً تنتهي في الجلسة المحددة يوم ١٢ / ٧ / ١٤٠٠هـ تحت طائلة سقوط دعواه في حال تخلفه، ومن حيث إن المدعي تخلف عن الحضور دون معذرة ظاهرة الأمر الذي يستوجب عدم متابعة النظر في دعواه، لذلك انتهى الديوان إلى شطب دعوى المؤسسة المدعية»(٥٤).

ومبدأ حضورية المرافعات ومجابهة الخصوم يجد مصدره في الشريعة الإسلامية، إذ الأصل أن الخصومة تنظر في حضور أطرافها، باعتبار ذلك الطريق

(٥٤) القرار رقم ١١/د/٢ لعام ١٤٠٠هـ القضية رقم ١/٥٥٤/ق لعام ١٣٩٩هـ، موقع محامو المملكة، تاريخ ٢٠١٥/٨/١٢م.

الأساس لإقامة الدعوى، حيث يعرض النزاع على القاضي، ثم تناقش حجج وأدلة كل طرف تمهيداً لإصدار الحكم فيها، وقد ورد هذا الطريق حكاية عن داود عليه السلام، في قول ربنا عز وجل: ﴿وَهَلْ أَتَىٰكَ نَبَؤُا۟ ٱلْخَصْمِ إِذْ تَسَوَّرُوا۟ ٱلْمِحْرَابَ ﴿٢١﴾ إِذْ دَخَلُوا۟ عَلَىٰ دَاوُۥدَ فَفَزِعَ مِنْهُمْ ۖ قَالُوا۟ لَا تَخَفْ ۖ خَصْمَانِ بَغَىٰ بَعْضُنَا عَلَىٰ بَعْضٍ فَٱحْكُم بَيْنَنَا بِٱلْحَقِّ وَلَا تُشْطِطْ وَٱهْدِنَآ إِلَىٰ سَوَآءِ ٱلصِّرَٰطِ ﴿٢٢﴾ إِنَّ هَٰذَآ أَخِى لَهُۥ تِسْعٌ وَتِسْعُونَ نَعْجَةً وَلِىَ نَعْجَةٌ وَٰحِدَةٌ فَقَالَ أَكْفِلْنِيهَا وَعَزَّنِى فِى ٱلْخِطَابِ ﴿٢٣﴾﴾[٥٥].

وفي تأكيد ذلك أيضاً ما رواه ابن عباس – رضي الله عنهما – أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: «لو يعطى الناس بدعواهم لادّعى رجال أموال قوم ودماءهم، ولكن البيِّنة على المدعي واليمين على من أنكر»[٥٦] كذلك قوله صلى الله عليه وسلم: «إذا تقاضى إليك رجلان فلا تقض للأول حتى تسمع كلام الآخر، فسوف ترى كيف تقضي»[٥٧].

ومن تطبيقات الديوان في ذلك «وحيث إنه لما كان تقرير الحق في التعويض المطالب يتوقف في أصله على مقداره وعلى ثبوت قيام عناصر المسؤولية عن هذا التعويض من خطأ وضرر ورابطة سببية مع تحديد حجم هذا الضرر وعبء إثبات هذه الأمور يقع على عاتق المقاول طالب التعويض آخذاً بقاعدة «البينة على من ادعى» وإذا كان ذلك وكانت الدائرة قد أفسحت المجال أمام هذا المقاول لتقديم ما لديه من مستندات تؤيد وجهة نظره غير أنه لم يقدم شيئاً منها، فضلاً عن تخلفه عن حضور الجلسة الختامية التي تحددت لنظر معاملته والفصل

(٥٥) سورة «ص» الآيات (٢١، ٢٢، ٢٣).
(٥٦) رواه البيهقي.
(٥٧) رواه البيهقي.

فيها بحالتها في حالة تخلفه عن الحضور الأمر الذي ترى معه الهيئة عدم جدوى الاستمرار في نظر المعاملة، وشطبها»[٥٨].

وبجانب الطريق السابق، يمكن إقامة الدعوى بطريق الاستدعاء بأن يتقدم المدعي بدعوى تتوافر فيها الشروط الواجبة، ومن ثم يرسل القاضي للمدعى عليه قائلاً: إما أن ترضي خصمك أو تحضر مجلس القضاء، ولا يؤثر عدم الدعوى، ذلك أن حضور الخصم يعد أثراً من آثار الدعوى، وليس من المنطق أن يشترك لصحة تصرف المدعى أمر يتعلق تنفيذه بإرادة خصمه[٥٩].

وعلى ذلك فالأصل في الخصومة العادلة حضور المدعي والمدعى عليه معاً فوجود أحدهما دون الآخر يؤدي لنقص إجراءات السير في الدعوى[٦٠].

ومن تطبيقات الديوان في ذلك «من حيث إن نظر هذه الدعوى والفصل فيها يتطلب حضور المدعي لشرح دعواه وتقديم ما يلزم من مستندات تؤيد متطلباته بالتعويض، ومن حيث إن المدعية مؤسسة / ... لم تتقدم أصلاً إلى الديوان باستدعاء للنظر في مطالبتها وإنما وردت أوراق هذه القضية من وزارة .... التي تعد في مركز المدعى عليه في هذه القضية وليس لها مصلحة في نظر

(٥٨) القرار رقم ٥/د/١٣٩٧/٤هـ، القضية رقم ٢٣٣/ق لعام ١٣٩٧هـ، ديوان المظالم، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان، في المدة من ١٣٩٧-١٣٩٩هـ ص٩٧.

(٥٩) لمزيد من التفاصيل راجع، محمد نعيم عبدالسلام ياسين: نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية، القسم الأول، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، الكويت دون تاريخ نشر، ص٣٠١ وما بعدها.

(٦٠) د. عبدالعزيز محمد العبداللطيف: أحكام البطلان في نظام المرافعات السعودي على ضوء الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية الرياض، ١٤٢٥هـ،، ٢٠٠٤م، ص١٢٦.

الدعوى، ومن ثم فلم تتوافر عناصر الخصومة للادعاء أمام الديوان، مما يتعين معه شطب الدعوى»[٦١].

والواقع أن ما جاءت به الشريعة الإسلامية، يحقق المساواة بين الخصمين ويكفل حق الدفاع، ويقيم العدل بين الناس، إذ ليس من العدل الحكم على المدعى عليه في مجلس قضاء لم يحضره أو لم يُدعَ إليه، أما المدعي فلا إجبار على حضوره، وبالتالي لم يتطرق فقهاء الشريعة الإسلامية إلى شطب الدعوى جزاء غيابه بالمعنى المتعارف عليه في الأنظمة الوضعية[٦٢] إلا أن المستقر في حقه بأنه إذا ترك الخصومة لا يجبر عليها فالدعوى تنتهي بتنازل المدعي عنها بإرادته، فمشيئة المدعي لا تتقيد بمجلس الحكم، فله إمهال المدعى عليه إلى الأبد بل له الانصراف وترك الخصومة بالكلية[٦٣].

وعلى ذلك فأقرب الأقوال لتخريج الشطب في الشريعة الإسلامية إنه يأخذ حكم الترك، وأن المدعي إذا ترك ترك[٦٤] وهو ما تأخذ به أنظمة المرافعات تحت مسمى ترك الدعوى، والذي يسمح بإعادة تجديدها مرة أخرى، إذ يرد على

(٦١) القرار رقم ٨/د٢/١٣٩٩م، القضية رقم ٤٣٢/ق لعام ١٣٩٨هـ، ديوان المظالم، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان، في المدة من ١٣٩٧-١٣٩٩هـ ص١٠٠.

(٦٢) راجع في ذلك د. المسلمي عبدالوهاب محمد الشيخ: الأحكام المتعلقة بشطب الدعاوى المدنية والجنائية في الفقه الإسلامي والقوانين السودانية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، ١٤٣٢هـ،، ٢٠١١م، ص١٣٢.

(٦٣) الموسوعة الفقهية الكويتية، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، الكويت، الطبعة الثانية ١٤١٠ه، ص٣١٨، وما بعدها.

(٦٤) الأستاذ محمد بن عبدالعزيز بن محمد الرشودي: أحكام شطب الدعوى، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية المعهد العالي للقضاء، قسم السياسة الشرعية، ١٤٢٧ه، ص٥٢ وما بعدها.

الجانب الإجرائي فيها[٦٥] بخلاف الترك الذي يرد على الجانب الموضوعي للدعوى، والذي يحمل في الغالب التنازل عن الحق، أو الإقرار بإسقاط المطالبة، أو إنهاء الدعوى صلحاً، وبالتالي فلا يجوز تجديدها مرة أخرى[٦٦].

ولذلك فإن تنظيم شطب الدعوى في عمومه لا يناقض الشريعة الإسلامية، ويأتي في حسن تطبيق السياسة القضائية، وإن لم يرد به نص شرعي أو تطبيق قضائي، وذلك انطلاقاً من حديث الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم «أنتم أعلم بأمر دنياكم[٦٧]» وما أخذت به المادة الأولى من نظام المرافعات امام الديوان بقولها «تطبيق محاكم الديوان على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية، وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنّة، والأنظمة التي لا تتعارض معهما،...» وفي ذلك ليكون لهذه الشريعة الغراء ميزة التطبيق في كل زمان ومكان، وتجمع خاصيتين لا تجتمعان في التشريعات الوضعية، وهما الثبات والاستقرار بالقرآن والسنّة، والمرونة والتطور بالإجماع والقياس.

ثانياً/ غياب التحضير الإلزامي للدعوى الإدارية في المملكة العربية السعودية:

لم تلزم نصوص قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، الصادرة

---

(٦٥) وقد أحسن المنظم السعودي في تسميته لهذا النوع من الترك، بترك الخصومة، راجع في ذلك المادة ٩٢، ٩٣ من نظام المرافعات الشرعية الحالي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ، وكذلك المادة ١/٩٢ من اللائحة التنفيذية لذات النظام، والتي قررت ان ترك الخصومة هو: تنازل المدعى عن دعواه القائمة أمام المحكمة مع احتفاظه بالحق المدعى به، بحيث يجوز له تجديد المطالبة به في أي وقت.

(٦٦) الأستاذ عبدالخالق بن عبدالله بن عبدالخالق الغامدي: مواعيد وإجراءات الدعوى قبل صدور الحكم في نظام المرافعات الشرعية السعودي، دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض ١٤٢٨هـ، ٢٠٠٧م، ص١٧٧.

(٦٧) اخرجه أحمد في مسنده (٢٤٩٦٤)، ومسلم في صحيحه (٢٣٦٣).

بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦ / ١١ / ١٤٠٩هـ، المحكمة المختصة، بوجوب تحضير الدعوى الإدارية، حيث اقتصر عجز المادة الأولى منها على «... وللدائرة المختصة الاستعانة بأحد المختصين لتحضير الدعوى تحت إشرافها».

وفي ظل سريان النظام السابق، فقد انتهى البعض[٦٨] إلى خلو قواعد المرافعات الإدارية أمام ديوان المظالم، من وجود مفوض للدولة، أو التحضير بالمعنى القانوني الدقيق، وإن الواقع يملي أهمية الاجتهاد في مجال القانون الإداري السعودي، وضرورة تطويره بما يتلاءم مع الشريعة الغراء وواقع المملكة وجود مفوض حكومة، أو على حد المصطلح الدارج في مصر مفوض دولة، ولعل طبيعة المهام التي ستلقى على عاتقه في حالة الأخذ بهذا التوجه تملي أيضاً استقلاله، حبذا لو فصل بينه وبين المقرر (المتخصص) لكي يستطيع كل واحد منهما القيام بعمله على الوجه المطلوب.

وعلى ذات الدرب نصت المادة (١١) من نظام المرافعات الإدارية الحالي أمام ديوان المظالم، والصادر بالمرسوم الملكي، رقم (م / ٣) وتاريخ ٢٢ / ١ / ١٤٣٥هـ، على أنه «في سبيل نظر الدعوى يجوز – وفقاً لقرار يصدر من مجلس القضاء الإداري – الآتي: ١-أن تعهد الدائرة إلى أحد قضاتها تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ...» وظاهر النص يشير إلى أن تحضير الدعوى الإدارية جوازياً للدائرة المختصة وليس إلزامياً عليها»[٦٩].

(٦٨) د. فهد بن محمد عبدالعزيز الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، المرجع السابق، ص٣٢٠، وما بعدها.

(٦٩) ولا شك أن الصياغة الواردة بالنظام الحالي، أكثر توفيقاً وإحكاماً من الصياغة الواردة بالنظام السابق، حيث أفرد المنظم مادة مستقلة لتحضير الدعوى الإدارية، ويبيّن فيها خطوات التحضير، وأوجب أن يكون التحضير بمعرفة أحد قضاة الدائرة، فلا يجوز أن يعهد بالتحضير لأحد من خارج الأسرة القضائية.

وبالتالي فقد تستقر الدعوى الإدارية لدى المحكمة المختصة عصيَّة عن الفصل فيها حال غياب المدعي عن الحضور، وعدم تقديمه الوسائل والمستندات اللازمة للحكم فيها، مما يبرر شطبها، ولا يغني عن ذلك ما تقوم به بعض الدوائر من عرض الدعوى على رئيسها للنظر والمطالعة، بما يمكن تسميته «بالتوجيه المسبق للدعوى» إذ لا ينطبق على هذا التصرف نص المادة (١١) من النظام، إذ توجب هذه المادة القيام ببعض الأعمال القانونية المحددة في سبيل تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها.

وبمفهوم المخالفة إذا ما تم تحضير الدعوى الإدارية على النحو المنصوص عليه نظاماً، أو صار التحضير إلزامياً، فإن الحديث عن شطب الدعوى الإدارية يكون مستبعد النظر فيه، إذ المفترض أن الدعوى بعد تمام التحضير تتهيأ للفصل فيها، وبالتالي لا محل لشطبها، وتأكيداً لذلك لا يسري الشطب على الدعوى التأديبية، لما يتم فيها من إجراءات، وما تشتمله من بيانات، وما يرفق بها من أوراق ومستندات.

ثالثاً/ قياس الدعوى الإدارية على الدعوى العادية:

نصت المادة (٦٠) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على: «تطبق على الدعاوى المرفوعة أمام محاكم ديوان المظالم أحكام نظام المرافعات الشرعية، فيما لم يرد فيه حكم في هذا النظام، وبما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية» وإشارة النص تهدي إلى إدراك المنظم السعودي لطبيعة الدعوى الإدارية واختلافها عن الدعوى العادية، إلا أن هذا الاختلاف لا يستغرق عموم الدعوتين، إذ توجد بينهما أحكام مشتركة، كبيانات صحيفة الدعوى،

وعوارض الخصومة من الوقف والانقطاع والترك، ولم يجادل أحدا من الفقه في مخالفة ذلك لطبيعة الدعوى الإدارية.

كما أن الحجة المساقة بفساد القياس بين الدعوتين لاختلاف طبيعة دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى العادية، مردود عليه بأن شطب الدعوى الإدارية لا يتعلق بمبدأ المشروعية ولا ينال منه – إذ الأمر يتعلق بإجراءات الخصومة لا موضوعها – بل على العكس قد يؤكد مبدأ المشروعية ويسعى نحو إعماله، إذ يحث المدعي على المضي قُدما نحو نظر الدعوى والفصل فيها بدلاً من تعليقها، أضف أنه وبخلاف دعوى الإلغاء، فالمصلحة الخاصة للمدعين محل اعتبار، وهم وحدهم القادرون على حمايتها بالمتابعة والحضور، أو إهدارها بالغياب والنكول.

ومما يّعضد قولنا ما سطره البعض[٧٠] من اتجاه فريق من الفقه إلى اعتبار الأحكام والقواعد الواردة بقانون المرافعات المدنية هي الأصل الذي يتعين الرجوع إليه في حالة وجود نقص أو قصور في التنظيم التشريعي للمرافعات الإدارية، فخلو الأخيرة من تنظيم أمر أو مسألة معينة يستلزم بالضرورة إكمال ذلك الإجراء من قانون المرافعات المدنية، وذلك دون حاجة للنص على ذلك.

قد أعمل ديوان المظالم في أحكامه المبكرة قواعد القياس على الدعوى العادية، منتهياً إلى شطب الدعوى الإدارية، ومن ذلك ما قضى به من «إن عدم حضور ممثل المدعية استناداً إلى المادة (٣٨) من نظام المرافعات الشرعية الصادر

(٧٠) راجع م.د. أحمد كمال الدين موسى: طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها، مرجع سابق، ص٢٧ وما بعدها.

بالأمر السامي في ١١ / ٢ / ١٣٥٥هـ، والتي تنص على أنه «إذا حضر المدعى عليه أو وكيله في الخصومة ولم يحضر المدعي ولا وكيله في الخصومة ولم يبد عذراً مقبولاً لدى القاضي قبل قرار شطب القضية فللمدعى عليه حق طلب شطب الدعوى، وعلى المحكمة إجابة طلبه في نهاية الجلسة» وحيث إنه لذلك ترى الهيئة شطب الدعوى[٧١]».

رابعاً/ الحد من تراكم القضايا، وتحقيق سرعة الفصل في الدعوى الإدارية:

إن تقرير شطب الدعوى الإدارية على صعيد الواقع العملي يؤدي إلى الحد من تراكم القضايا، بتخلُص القاضي الإداري من الدعاوى التي لا يعيرون أصحابها اهتماماً ولا يلقون لها بالاً، وبالتالي يتفرغ القاضي للبحث والفصل في الدعاوى التي يثبت جدية أصحابها، بالمتابعة والحضور، وإيداع الأوراق والمستندات اللازمة للفصل فيها، والقول بعكس ذلك يحمل مكافأة المدعي المُقصر أو على الأقل مساواته بالمدعي الحريص على دعواه.

ومعلومية المدعي منذ البداية بأن دعواه ستشطب إن لم يهتم بها، ويتابع حضورها، ويودع أوراق ومستندات الفصل فيها، تجعله أشد الناس حرصاً على الاهتمام بها ومتابعتها، مما يُعجل الفصل فيها، لذلك لم يكن مستغرباً أن مدة الفصل في الدعوى الإدارية لدى ديوان المظالم أفضل مما عليه الوضع في مصر، وبدأ في التقارب مع الوضع القائم في فرنسا.

(٧١) القرار رقم ١٠/د/٣/١٣٩٩هـ، القضية رقم ٥٦٩/ق لعام ١٣٩٨هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان في المدة من ١٣٩٧-١٣٩٩هـ، ص٩٣.

المطلب الثاني
ضوابط شطب الدعوى الإدارية

في معرض تنظيمها لشطب الدعوى الإدارية، نصت المادة (١٥) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على «١-إذا لم يحضر المدعي الجلسة الأولى جاز للمحكمة أن تحكم في الدعوى إذا كانت صالحة للحكم فيها أو تقرر شطبها، فإذا انقضت ستون يوماً ولم يطلب المدعي السير فيها بعد شطبها، أو لم يحضر بعد السير فيها، عُدَّت كأن لم تكن، وإذا طلب المدعي السير فيها بعد ذلك حكمت المحكمة من تلقاء نفسها باعتبار الدعوى كأن لم تكن. ٢-...، ٣- يقدم طلب السير في الدعوى وفقاً للإجراءات المقررة لرفع الدعوى، على أن يتضمن الطلب بيانات القضية المشطوبة، والدائرة التي نظرتها».

ومما ينبغي الإشارة إليه، أن هذه المادة أعادت تنظيم شطب الدعوى الإدارية، خلاف النظام السابق[٧٢] بما يحمل معالجة للسلبيات التي ظهرت في التطبيق العملي للمنازعات الإدارية، وخلافاً أيضاً لما نص عليه نظام المرافعات الشرعية[٧٣]

(٧٢) نصت المادة ١٨ من النظام السابق لقواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان على «يحضر الخصوم أو من ينوب عنهم في الدعوى الإدارية في اليوم المعين لنظر الدعوى، فإذا لم يحضر المدعي ولم يتقدم بعذر تقبله الدائرة جاز لها أن تفصل في الدعوى بحالتها بناءً على طلب المدعى عليه أو أن تأمر بشطبها، فإذا شطبت جاز للمدعي أن يطلب النظر فيها وتحدد الدائرة لنظرها موعداً تبلغ به المدعى عليه، فإذا لم يحضر المدعي ولم يتقدم بعذر تقبله الدائرة تشطب الدعوى ولا تسمع بعد ذلك إلا بقرار من هيئة التدقيق مجتمعة...».

(٧٣) تنص المادة ٥٥ من نظام المرافعات الشرعية على «إذا غاب المدعى عن جلسة من جلسات الدعوى ولم يتقدم بعذر تقبله المحكمة فتشطب الدعوى، وله بعد ذلك أن يطلب استمرار النظر فيها بحسب الأحوال، وعند ذلك تحدد المحكمة جلسة لنظرها وتبلغ بذلك المدعي عليه، فإن غاب المدعي كذلك ولم يتقدم بعذر تقبله المحكمة فتشطب الدعوى ولا تسمع بعد ذلك إلا بقرار من المحكمة العليا».

بما يحمل خصوصية للشطب في الدعوى الإدارية، ويظهر ذلك جلياً من خلال ما اشترطه المنظم من ضوابط ينبغي مراعاتها حال شطب الدعوى الإدارية، والتي أقام بها الموازنة بين واقع الحال الذي يوجب سرعة الفصل في الدعوى الإدارية، ونص النظام الذي يعطي للدعوى الإدارية خصوصية عن غيرها من الدعاوى، وهو ما يستدعي تناول هذه الضوابط على النحو التالي:

أولاً/ ضوابط إيقاع الشطب:

حددت المادة (١٥) من نظام المرافعات أمام الديوان، مجموعة الضوابط النظامية التي يتعين توافرها لإمكانية شطب الدعوة الإداريـة، ومن خلال استعراض هذه المادة، وما ورد بشأنها في اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام الديوان، يمكن القول بأن ضوابط شطب الدعوى الإدارية، هي:

١-غياب المدعي عن الجلسة الأولى:

اشترطت المادة (١٥) لجواز إيقاع الشطب تغيب المدعي[٧٤] عن حضور الجلسة الأولى، ويعني ذلك أن تنعقد الجلسة الأولى وتنفض دون حضور المدعي، فعندئذ يتحقق معنى الغياب المقصود، ذلك أن غياب الخصو م وخاصة المدعي قد يظلم القضية ويجعلها عصية عن الفصل، وبالمقابل ينتفي هذا الشرط ويتحقق حضور المدعي في الخصومة الإدارية بشخوصه في الجلسة الأولى أو بوكيل عنه، متى تم إثبات ذلك، حتى لو انصرف قبل نهاية الجلسة، كما أن حضوره أي من الجلسات أمام المحكمة المختصة يجعل الخصومة حضورية

(٧٤) وذلك خلافاً لنص المادة ٨٢ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، الحالي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٦م، والتي تشترط غياب المدعي والمدعى عليه معاً.

في مواجهته[٧٥] وتبدو أهمية الحضور فيما يحققه من صلة مباشرة بين القاضي والخصوم أثناء نظر القضية مما يضمن تنوير المحكمة واسترعاء نظرها إلى كافة النقاط المهمة في القضية[٧٦].

والسؤال مدار البحث، لماذا اقتصر الغياب المبرر للشطب في الدعوى الإدارية على الجلسة الأولى فقط، ولم يمتد إلى سائر جلساتها على لنحو المعمول به في نظام المرافعات الشرعية[٧٧]؟

والإجابة أن اتجاه المنظم لذلك يعود للأسباب التالية:

-أن المنظم قد بنى ذلك على الغالب في العمل، إذ الغالب أن يكون الغياب في الجلسة الأولى، ويندر بعد الحضور فيها الغياب عن الجلسات التالية.

-مراعاة الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية، فحضور المدعي للجلسة الأولى ينبئ عن رغبته السير فيها، وبهذا السلوك يسترد القاضي الإداري سيطرته على الدعوى الإدارية، ويقوم بدوره الإيجابي نحو الفصل فيها، ذلك أن حرص المدعى على دعواه بالمتابعة والحضور يتبعه أيضاً حرص من القاضي على الاهتمام بالنظر والفصل في الموضوع.

-أن الدعوى في الجلسات التالية تكون قد أوشكت على الانتهاء وتحقق لها صلاحية الفصل، فليس من المبرر شطبها.

٢-عدم صلاحية الدعوى للفصل فيها:

---

(٧٥) راجع المادة ١٦ من نظام المرافعات امام الديوان.

(٧٦) د. وجدي راغب: دراسات في مركز الخصم أمام القضاء المدني، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، السنة ١٨ لعام ١٩٧٦م، عدد١، ص٢٢٩، رقم ٥٢ وما بعدها.

(٧٧) راجع المادة ٥٥ مرافعات شرعية.

اشترطت المادة (١٥) من النظام – بمفهوم المخالفة – عدم صلاحية الدعوى للفصل فيها لإمكانية شطبها، وتعتبر الدعوى غير صالحة للفصل فيها إذا لم يستطع القاضي الوقوف على حقيقة طلبات المدعي المتغيب، لكون صحيفة الدعوى تحمل تجهيلاً بالموضوع، أو لعدم إيداع الأوراق والمستندات اللازمة للفصل فيها، وبالمقابل تكون الدعوى صالحة للفصل فيها، إذا ما أبدى الخصوم أقوالهم ودفاعهم واستوت للفصل فيها حتى لو تغيب الخصوم عن حضورها[٧٨].

والمدقق في نظام المرافعات أمام الديوان ولائحته التنفيذية، يلحظ رغبة المنظم في تحقيق صلاحية الدعوى الإدارية للفصل فيها، والحد من شطبها، وآية ذلك:

-إجراءات رفع الدعوى الإدارية وقيدها طبقا للنظام[٧٩] وما أوجبته اللائحة التنفيذية من بيانات ومرفقات. إذ بعد رفع الدعوى وعلم المدعى عليه بها لا تكون هنالك أهمية لحضور الخصوم، فإذا كان من حق الخصوم الحضور، إلا أن عدم ممارستهم لهذا الحق لا يمنع المحكمة من القيام بواجبها في نظر الدعوى والفصل فيها[٨٠].

-تكون الدعوى صالحة للفصل فيها إذا أمكن ذلك في الجلسة شكلاً أو موضوعاً[٨١] وتتوافر الصلاحية الشكلية في حالات عدم الاختصاص، وعدم

(٧٨) الطعن رقم ٧٨٦٦ لسنة ٦٣ق نقض مدنى مصري، جلسة ١٩٤٤/٧/٧م.
(٧٩) راجع المادتين ٥،٦ من نظام المرافعات أمام الديوان.
(٨٠) د. أحمد هندي: شطب الدعوى دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ١٩٩٣م، ص٥٧ وما بعدها.
(٨١) الفقرة ٤/١٥ من اللائحة التنفيذية.

القبول لعدم توافر شروط: الصفة، المصلحة، أو لرفع الدعوى بعد الميعاد، أو لعدم التظلم الوجوبي، وتتوافر الصلاحية الموضوعية بإيداع صحيفة الدعوى مكتملة البيانات، واضحة الطلبات، مرفقاً بها الأوراق والمستندات، فهذا يكفي للفصل فيها بالقبول أو بالرفض.

-إذا كانت المستندات المثبتة للدعوى من طبيعتها أن تكون تحت يد جهة الإدارة وحدها يتم الفصل في الدعوى إذا قدم المدعي ما يسند دعواه بحسب الظاهر وينبئ عن أحقيته فيما يطالب به[٨٢].

-صلاحية الدعوى التأديبية دائماً للفصل فيها، حيث ترفع الدعوى بإيداع صحيفتها وجميع أوراق التحقيق لدى المحكمة المختصة، ويجب أن تتضمن الصحيفة اسم الموظف، وصفته، ومقر عمله، والمخالفة المنسوبة إليه، ومكان وقوعها، وأدلتها، والنصوص النظامية المطلوب تطبيقها[٨٣] وعلى هذا النحو يتم تحضيرها وتهيئتها للفصل فيها، فلا تسري عليها قواعد الشطب[٨٤].

والسؤال محل البحث، لماذا لم يُعول النظام الحالي على إرادة المدعى عليه في نظر الدعوى، على النحو الذي كان معمولاً به في النظام السابق[٨٥]

---

(٨٢) الفقرة ٥/١٥ من اللائحة التنفيذية.

(٨٣) المادة ٧ من النظام.

(٨٤) الفقرة ١/١٥ من اللائحة التنفيذية.

(٨٥) نصت المادة ١٨ من قواد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، على «يحضر الخصوم أو من ينوب عنهم في الدعوى الإدارية في اليوم المعين لنظر الدعوى، فإذا لم يحضر المدعي ولم يتقدم بعذر تقبله الدائرة جار لها أن تفصل في الدعوى بحالتها بناء على طلب المدعي عليه أو أن تأمر بشطبها...».

ونحو ما يأخذ به النظام الحالي للمرافعات الشرعية[٨٦]؟

والإجابة في سببين، أولهما: أن مناط الدعوى الإدارية، وما يفرضه من الاهتمام الأكبر بموضوعها، وبحث مدى مشروعية أعمال الإدارة وتصرفاتها، بات حائلاً دون إرادة المدعى عليه في شطب الدعوى أو تسييرها، فالخيار معقود للقاضي، ويكفيه حضور المدعى عليه بالجلسة أو تبليغه بالحضور إلى جلسة تالية ليكون الحكم بعد ذلك حضورياً في حقه[٨٧].

وثانيهما: أن الواقع في العمل والمستفاد من النظام[٨٨] أن الإدارة غالباً ما تكون في مركز المدعى عليه[٨٩] فإرادتها الفصل في الدعوى مفترضة، لذلك جاء النص الحالي عدولاً عن سابقه حتى لا يحمل تزيداً لا مبرر له، أو يتهم الإدارة بالتعطيل في نظر الدعوى، أو ينتقص من هيمنة القاضي الإداري على دعواه.

٣–قرار المحكمة بشطب الدعوى:

نصت الفقرة الأولى من المادة (١٥) من النظام على أنه «إذا لم يحضر المدعي الجلسة الأولى جاز للمحكمة أن تحكم في الدعوى إذا كانت صالحة

---

(٨٦) تنص المادة ٥٦ من نظام المرافعات الشرعية، على «في الحالتين المنصوص عليهما في المادة (الخامسة والخمسون) ممن هذا النظام، إذا حضر المدعى عليه في الجلسة التي غاب عنها المدعي فله أن يطلب من المحكمة عدم شطب الدعوى، والحكم في موضوعها إذا كانت صالحة للحكم فيها، وفي هذه الحالة على المحكمة أن تحكم فيها، ويعد حكمها في حق المدعي غيابياً».

(٨٧) الفقرة ١٥/٢ من اللائحة التنفيذية.

(٨٨) الفقرة ٦/٢ من النظام.

(٨٩) يمكن تصور الإدارة في مركز المدعي، في دعاوى التعويض التي تقيمها في مواجهة المتعاقد معها، إذ التعويض ليس من الجزاءات التي تملك الإدارة توقيعه بإرادتها المنفردة، كما تكون الإدارة في مركز المدعي (الطاعن) في الخصومة الاستئنافية إذا صدر ضدها حكم أول درجة.

للحكم فيها، أو تقرر شطبها، . . .» وظاهر النص أن للشطب حالتين:

الأولى: شطب الدعوى الإدارية متى توافرت مفترضات الشطب، من غياب للمدعي في الجلسة الأولى، وعدم صلاحية الدعوى للفصل فيها، وهذا الاختيار لا يثير ثمة إشكالية في الدعوى الإدارية، بل يوجب على القاضي الإداري – إعمالاً لصريح النص – شطب الدعوى متى توافرت مقتضيات الشطب، وفي هذه الحالة تبقى القضية لمدة ستين يوماً بالدائرة، يتحدد بعدها مصير الدعوى.

الثانية: شطب الدعوى الإدارية، حال غياب المدعي للجلسة الأولى، وصلاحية الدعوى للفصل فيها، فهل يستقيم الشطب مع صلاحية الدعوى للفصل فيها؟

يرى فقه المرافعات الشرعية أنه متى قررت المحكمة أن الدعوى صالحة للفصل فيها فيمتنع عليها شطبها، وعليها أن تنظرها في نفس الوقت كما لو كان الخصوم حاضرين[٩٠] وهو ما أكده القضاء المدني، بأنه يجب على القاضي الحكم في الدعوى متى كانت صالحة للفصل فيها رغم غياب الخصوم جميعاً حتى وإن لم يقم المدعي بإيداع مذكرة بدفاعه[٩١] ولم يكن قد سبق له الحضور

(٩٠) أحمد هندي: المرجع السابق، ص٦٣.

(٩١) يلزم لقيد الدعوى طبقاً للمادة ٤/٦٥ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري الحالي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٦م، أن يرفق بها المدعي مذكرة شارحة للدعوى أو إقرار باشتمال صحيفة الدعوى على شرح كامل لها، وصور من المذكرة أو الإقرار بقدر عدد المدعي عليهم، وكذلك أصول المستندات المؤيدة للدعوى أو صورة منها تحت مسؤوليته، وما يركن إليه من ادلة لإثبات دعواه. وبالمقابل فإن المادة ٤٢ من نظام المرافعات الشرعية السعودي الحالي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ بتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ، لم تتطلب لقيد الدعوى، ضرورة ارفاق مذكرة شارحة، أو أوصل المستندات التي يركن إليها المدعى في دعواه، وإنما اكتفت بصحيفة الدعوى، متى اشتملت على البيانات الأساسية المنصوص عليها بالمادة ٤١.

أمام المحكمة، فالمحكمة لا تملك مطلقاً الحكم بالشطب هنا[٩٢].

وإسقاطاً على ما تقدم وبالقياس الأولى، ولطبيعة الدعوى الإدارية، ودور القاضي الإداري فيها، نقول إنه يجب على قاضي الديوان نظر الدعوى والفصل فيها متى كانت صالحة للحكم فيها - ولا يجوز له شطبها-، ويستقي قاضي الديوان عقيدته بصلاحية الدعوى للفصل فيها من صحيفتها والمستندات المرفقة بها.

وإذا انتهينا إلى ما سبق، فإن تساؤلاً آخر يثور عن مضمون الخيار، أو مجال التقدير الممنوح للمحكمة في الحالة الثانية من حالات الشطب؟

والواقع أن مجال التقدير إنما يكون بالنظر في مدى صلاحية الدعوى للفصل فيها من عدمه، فقد تجد المحكمة الدعوى صالحة للحكم فيها رغم أن أياً من الخصوم لم يحضر أمامها ولم يقدم أي منهم مذكراته، وقد تجدها غير صالحة رغم أنهم قد تقدموا بتلك المذكرات، فاعتبار الدعوى صالحة للحكم فيها مسألة تقديرية للمحكمة تتوقف على عناصر تكوين الرأي القضائي في الدعوى[٩٣].

والشطب لا يقع مباشرة وبقوة النظام كالانقطاع، ولا يصدر بحكم قضائي كالوقف، وإنما يكون بقرار من القاضي المختص، بعد إثبات عدم حضور المدعي أو من يمثله، ويُكيَّف هذا القرار على أنه من الأعمال والإجراءات الداخلية التي تنظم القضية، وتضمن حسن سير العدالة، وبناء على هذا

(٩٢) الطعن رقم ١٠٠٦ لسنة ٥٠ ق نقض مدني مصري، جلسة ١٩٨٤/٥/٩م مجموعة النقض السنة ٣٥ ص١٢٣٥.
(٩٣) وجدي راغب: مبادئ قانون القضاء المدني، ١٩٨٧م، ص٥٢٧.

الوصف، فإن قرار الشطب لا يوجب تسبيباً، ولا يجوز الطعن عليه قضاء.

ويترتب على قرار المحكمة بشطب الدعوى الإدارية دخولها في مرحلة من الجمود أو «الشرنقة» غير أن هذا الجمود لا يعني زوالها إذ تبقى منتجة لآثارها الإجرائية والموضوعية، فالشطب لا يرتب سوى وقف مؤقت لسير الدعوى.

ويدور قرار الشطب بمحضر الضبط أو بالنماذج المعدة لذلك والتي تلحق بملف الدعوى، كما يدون بالوسائل الإلكترونية (أيقونة) إلغاء أو شطب قضية.

ثانياً/ ضوابط إنهاء الشطب:

لما كان الشطب جزاءً عارضاً غير منه للخصومة، فإنه لا يبقى خالداً مؤبداً، إذ قد تتعافى منه الدعوى فتستأنف سيرها، أو يبلغ مداه فيزول أثرها، ولذلك جاءت المادة (١٥) من النظام، في فقرتيه الأولى والثالثة، لتضع ضوابط إنهاء الشطب في الدعوى الإدارية، على النحو التالي:

١ – استئناف سير الدعوى:

ويكون بطلب يقدمه المدعي إلى المحكمة المختصة وفقاً للإجراءات المقررة لرفع الدعوى، ويتضمن الطلب بيانات القضية المشطوبة، والدائرة التي نظرتها[٩٤] وتيسيراً على المتقاضين أعد ديوان المظالم نماذج يتم ملؤها شاملة البيانات المطلوبة.

ويقدم طلب التجديد من الشطب خلال مهلة ستين يوماً من قرار المحكمة بشطب الدعوى، وفي هذه الحالة تقوم الدائرة بتحديد موعد لنظر الدعوى،

(٩٤) الفقرة ١٥/٣ من النظام.

وتقوم الدائرة أيضاً – وليس المدعي – بتبليغ المدعى عليه بهذا الموعد، حيث يتم نظر الدعوى[٩٥] بتحقق حالة القوة القاهرة، إذ ليس من العدل سقوط الخصومة بسبب حدوث واقعة عامة لا إرادة للخصم فيها ولا قبل له بدفعها.

٢–زوال أثر الدعوى:

وزوال أثر الدعوى يعني تحولها من الرفع المؤقت إلى الرفع النهائي من عداد الدعاوى المنظورة، وذلك تبعاً لتحول الشطب من جزاء مؤقت إلى جزاء دائم باعتبار الدعوى كأن لم تكن، وقد بينت الفقرة الأولى من المادة (١٥) من النظام زوال اثر الدعوى وحصرته في حالتين:

-انقضاء الستين يوماً دون طلب المدعي السير في الدعوى بعد شطبها.

-عدم حضور المدعي بعد السير في الدعوى.

وفي الحالتين فإن الشطب لا يكون إلا لمرة واحدة، وبالتالي فإن المحكمة لا تقرر شطب الدعوى للمرة الثانية، على النحو الذي كان معمولاً به في النظام السابق[٩٦] والمعمول به حالياً في نظام المرافعات الشرعية[٩٧] ذلك أن

---

(٩٥) د. محمد شتا سعد: قواعد المرافعات والإجراءات في الدعوى الإدارية أمام ديوان المظالم، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، العدد ٦٨ السنة الثلاثون ربيع الآخر ١٤١١هـ، أكتوبر ١٩٩٠م، ص١٢٨ وما بعدها.

(٩٦) نصت المادة ١٨ من نظام قواعد المرافعات والإجراءات امام الديوان، على «... فإذا شطبت جاز للمدعي أن يطلب النظر فيها وتحدد الدائرة لنظرها موعداً يبلغ به المدعى عليه، فإذا لم يحضر المدعي ولم يتقدم بعذر تقبله الدائرة تشطب الدعوى ولا تسمع بعد ذلك إلا بقرار من هيئة التدقيق مجتمعه، ....».

(٩٧) تنص المادة ٥٥ من نظام المرافعات الشرعية» إذا غاب المدعي عن جلسة من جلسات الدعوى، ولم يتقدم بعذر تقبله المحكمة فتشطب الدعوى، وله بعد ذلك لن يطلب استمرار النظر فيها بحسب الأحوال، وعند ذلك تحدد المحكمة جلسة لنظرها وتبلغ المدعى عليه، فإن غاب المدعي كذلك ولم يتقدم بعذر تقبله المحكمة، فتشطب الدعوى ولا تسمع بعد ذلك إلا بقرار من المحكمة العليا».

سلوك المدعي في الحالتين ينبئ عن عدم اكتراثه بقرار المحكمة بالشطب، واستمراره في حالة اللامبالاة وعدم الاهتمام، فتحال دعواه إلى إدارة الدعاوى والأحكام، فإذا ما قدم طلباً للسير فيها، حكمت المحكمة من تلقاء نفسها باعتبار الدعوى كأن لم تكن، وهو حكم قضائي يجري عليه ما يجري على الأحكام من قواعد وإجراءات.

الخاتمة

في خاتمة هذا البحث أود التأكيد على النتائج التالية:

لا يأخذ القضاء الإداري الفرنسي ولا محاكم مجلس الدولة المصري بشطب الدعوى الإدارية، رغم عدم وجود نص نظامي يحظر الشطب، وإنما تقرر ذلك باجتهاد قضائي ذي بعد تاريخي بنشأة مجلس الدولة الفرنسي، ثم انتقل إلى مجلس الدولة المصري بهدف بسط رقابة المجلس على كافة أعمال الإدارة المادية، وسائر تصرفاتها القانونية.

يرتكز مبدأ عدم جواز شطب الدعوى الإدارية في القضاء الإداري الفرنسي والمصري، على طبيعة دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى مشروعية ولو توشحت بوشاح المصلحة الخاصة، بالإضافة إلى إلزامية تحضير الدعوى الإدارية، ودور القاضي الإداري في نظرها، والحضور الدائم لممثل الجهة الإدارية أو المكلف بالدفاع عنها.

ترتب على عدم جواز شطب الدعوى الإدارية – خاصةً في مصر – زيادة بطء إجراءات التقاضي، وتأخير الفصل في الكثير من الدعاوى الإدارية.

يأخذ ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية بجواز شطب الدعوى الإدارية، وفق ضوابط واشتراطات محددة، تبغي تحقيق العدالة الناجزة للمتقاضين، من ناحية والمحافظة على الخصائص المميزة للدعوى الإدارية من ناحية أخرى.

تتلخص المبررات الداعمة لتقرير جواز شطب الدعوى الإدارية أمام ديوان المظالم، في طابع الحضورية في الشريعة الإسلامية والمرافعات القضائية، وغياب

التحضير الإلزامي للدعوى الإداريـة، وإجـراء القياس بين الدعوى العادية والدعوى الإدارية، فضلاً عما يحققه الشطب من سرعة النظر في الدعاوى، بالتخلص من القضايا التي لا يهتم بها أصحابها، فيتفرغ القضاة للنظر في الدعاوى الجدية.

أهم التوصيات:

في ضوء ما تناوله البحث من عناصر وموضوعات، يمكن التوصية بالآتي:

- دعوة المنظم المصري إلى إصدار نظام المرافعات أمام محاكم مجلس الدولة، وتضمينه نصاً بجواز شطب الدعوى الإداريـة – فيما عدا الدعوى التأديبية – على النحو المعمول به أمـام ديـوان المظالم في المملكة العربية السعودية.

- اقتصار شطب الدعوى الإدارية في النظام المرتقب صدوره على مرحلة التحضير فقط، دون مرحلة نظر الدعوى، إذ الفرض أن الخصومة ستكون مهيأة للفصل فيها عقب عملية التحضير، وبالتالي فلن تتحقق مبررات الشطب أمام محكمة الموضوع.

- تحديد موعد لنظر الدعوى الإدارية عند قيدها بقلم كتاب المحكمة المختصة في النظام المصري، تحقيقاً لسرعة الفصل فيها، مع ضرورة إنذار المدعي – حال تقرير الشطب – قبل قرار المحكمة بالشطب، بمدة لا تقل عن (١٥) يوماً.

- دعوة رؤساء الدوائر بالمحاكم الإدارية بديوان المظالم، إلى التمسك دائماً بقواعد تحضير الدعوى الإدارية، وذلك على النحو المنصوص عليه بالمادة (١١) من نظام المرافعات الحالي أمام ديوان المظالم.

- دعوة القاضي الإداري في ديوان المظالم، إلى التمسك بكامل صلاحياته النظامية، والواقعية في نظر الدعوى الإداريـة والفصل فيها، على أن يكون الشطب هو الخيار الأخير الذي يلجأ إليه قاضي الديوان، إذا أعجزته كل الوسائل عن تحقيق الدعوى والفصل فيها.

- أن تقضي الدائرة المختصة – بالمحاكم الإدارية بالديوان – مباشرة باعتبار الدعوى كأن لم تكن، إذا لم يحضر المدعي بعد السير فيها، دون إرسالها إلى إدارة الدعاوى والأحكام ثم انتظار عودتها إليه مرة ثانية، توفيراً للجهد والوقت والنفقات، فضلاً عن أن انتظار عودة القضية للدائرة يجعل التجديد مرتين وليس مرة واحدة، وهو ما يخالف نص النظام.