

اختصاص الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بالفصل في المنازعات بين الجهات الإدارية العامة

إشراف الأستاذ الدكتور

سام دله

إعداد طالب الدكتوراه

حسام راتب القاعد

كلية الحقوق

جامعة دمشق

المخلص

تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري والمصري وحدها، بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية العامة، الأمر الذي يحول دون إمكانية عرض هذه المنازعات أمام القسم القضائي.

ولكي ينعقد الاختصاص للجمعية العمومية، يجب تحقق ما يأتي:

1 - وجود نزاع، يتعلق في المساس بحق أو مركز قانوني، وليس خلافاً في تفسير قانوني معين.

2 - أن يكون طرفاً النزاع من الجهات الإدارية العامة .

3 - أن يكون النزاع ناجماً عن ممارسة هذه الجهات لنشاطاتها، بوصفها سلطة عامة.

وتفصل الجمعية العمومية في هذه المنازعات برأي ملزم للجانبين .

مقدمة:

يقسم مجلس الدولة السوري والمصري إلى قسمين: قسم قضائي، وقسم استشاري، وذلك على غرار تقسيم مجلس الدولة الفرنسي، ومنح المشرع القسم القضائي في مجلس الدولة سلطة الفصل في المنازعات القضائية، عدا ما يتعلق منها بالمنازعات بين الإدارات العامة، حيث منح الاختصاص بهذا الشأن إلى القسم الاستشاري، المتمثل بالجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

صاغ المشرع السوري، في قانون مجلس الدولة الحالي رقم 55/ لسنة 1959 هذا الاختصاص في الفقرة ج من المادة 47/ منه، كالآتي:

(تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بإبداء الرأي مسبباً:

ج - في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات.)

ومن آراء الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة السوري في هذا الصدد، ما ذهبت إليه من اختصاصها بإبداء الرأي مسبباً، في المنازعات التي تقوم بين الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والمصالح العامة.¹

كما صاغ المشرع المصري، في قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47/ لعام 1972 هذا الاختصاص في الفقرة د من المادة 66/ منه، على أنه:

(تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبباً في المسائل والموضوعات الآتية:

د - المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة، أو بين الهيئات العامة، أو بين المؤسسات العامة، أو بين الهيئات المحلية، أو بين هذه الجهات وبعضها البعض.

ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزماً للجانبين.)

ومن فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في هذا الصدد، ما ذهبت إليه، بقولها: (تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بالفصل في المنازعات التي

¹ - رأي الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية رقم 29 / لسنة 1963، خلاصة الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري لسنة 1963، مجلس الدولة السوري (المكتب الفني)، بلا دار نشر، دمشق، بلا تاريخ، ص 255.

تنشأ بين الوزارات وبين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية، أو بين هذه الهيئات بعضها البعض، طبقاً للفقرة د من المادة /66/ من قانون مجلس الدولة رقم /47/ لسنة 1972.....¹

بيد أن هذه النصوص القانونية، تثير تساؤلات عديدة، منها ما يتعلق بطبيعة المنازعة بين الجهات الإدارية العامة، من حيث وجودها وأطرافها وموضوعها، ومنها ما يتعلق بطبيعة اختصاص الجمعية العمومية للفتوى والتشريع والرأي الصادر عنها، وهل هذا الاختصاص يحول دون عرض هذه المنازعات على أية جهة قضائية، وهل الرأي الصادر عنها ملزماً لطرفي المنازعة.

ولإجابة عن هذه التساؤلات، فإننا سنتناول في دراستنا، طبيعة المنازعة بين الجهات الإدارية العامة في (المطلب الأول)، وطبيعة اختصاص الجمعية العمومية والرأي الصادر عنها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

طبيعة المنازعة بين الجهات الإدارية العامة:

يختص مجلس الدولة كهيئة استشارية، متمثلاً في جمعيته العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، في إبداء الرأي بنوع معين من المنازعات الإدارية، وهي فقط المنازعات التي تنشأ بين الأجهزة الإدارية العامة دون غيرها، وذلك فيما إذا كنا أمام منازعة قضائية حقيقية، تطبيقاً للفقرة د من المادة /66/ من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم /47/ لسنة 1972، وللفقرة ج من المادة /47/ من قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم /55/ لسنة 1959.

إذ ينبغي أن يكون النزاع بين جهتين من الجهات الإدارية العامة في الدولة. ويتمثل في ادعاء إحداها في مواجهة الأخرى، بمخالفتها للقانون، يقوم على أثره من له صفة في التقاضي عن الجهة المدعية بتقديم طلب، إلى الجمعية العمومية لحسم النزاع.

وهذا الطريق المنصوص عليه قانوناً، هو بديل عن استعمال الدعوى كوسيلة لحماية الحقوق وفض المنازعات.¹

¹ - فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية رقم /1183/ تاريخ 1991/12/26 في الملف رقم 2/32، 1984، غير منشورة، مشار إليها لدى د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، الطبعة الأولى، ص 373.

وفي هذا الصدد، أقرت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية باتخاذ الاختصاص لها في النزاع القائم بين وزارة الكهرباء ووزارة الدفاع.²

ويقترض في النزاع أن يمس حقاً أو مركزاً قانونياً، وليس خلافاً في تفسير قانوني معين. فإذا ثبت أن الموضوع المطلوب عرضه على هذه الجمعية لا يعدو أن يكون خلافاً في الرأي بين جهتين، ويتعلق بتفسير بعض القوانين، ولم تكتمل له عناصر المنازعة، فإنه يدخل في مجال طلب الرأي، ويخرج عن اختصاص الجمعية العمومية للفتوى والتشريع.

وتطبيقاً لذلك، أقرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية بأن: (اختلاف وزارة الداخلية في الرأي مع هيئة قناة السويس حول مدى انطباق أحكام القانون رقم 68/ لسنة 1970 في شأن الحراس الخصوصيين على الحراس الذين تستخدمهم هذه الهيئة، حيث رأت الوزارة دون الهيئة، خضوعهم لأحكامه، فإن الذي حدث بينهما لا يعدو أن يكون مجرد خلاف في الرأي وفي وجهات النظر حول تفسير أحكام القانون، دون أن يكون هناك حق أو مركز قانوني معين متنازع عليه، وعلى ذلك فإنه لا يعتبر بمثابة نزاع مما تختص بالفصل فيه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع طبقاً للقرة د من المادة 47/ من القانون رقم 55/ لسنة 1959 بتنظيم مجلس الدولة معدلاً بالقانون رقم 86/ لسنة 1969)³

كما أنه لا محل من باب أولى لعقد الاختصاص للجمعية العمومية للقسم الاستشاري، إذ لم يكن ثمة خلاف أصلاً بين إدارتين عامتين، ويتحقق ذلك في الحالة التي يتفق فيها طرفان من الأطراف المنصوص عليها في هذه الفقرة على أسلوب معين لحل ما قد ينشأ بينهما من منازعات والتزامهما، مسبقاً بما يتم التوصل إليه عن طريقه.

وهذا ما جاءت به الجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية بقولها:

¹ - فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية رقم 898/ في الملف رقم 551/2/32، تاريخ 1994/12/25، وفتاها في الملف رقم 2541/2/32، تاريخ 1996/10/18، مشار إليها لدى د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، الطبعة الأولى، ص 259.

² - رأي الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية رقم 2003/17 في القضية ذات الرقم 2003/90، مجلس الدولة السوري، غير منشور.

³ - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية، جلسة 1970/4/29، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع (1970/10/1 - 1971/9/30)، مجلس الدولة، المكتب الفني، الهيئة العامة للطابع الأميرية، القاهرة، 1971، ص 454 وما بعدها.

(إذا تضمن مشروع العقد المزمع إبرامه بين وزارة الحربية من ناحية ومؤسسات وزارة الصناعة من ناحية أخرى ، نصاً بتشكيل لجنة لحل الخلافات التي تنشأ عنه وارتضى الطرفان الالتزام بقراراتها، فإنه يمكن القول: بأن ما ينتهي إليه رأي هذه اللجنة هو تعبير عن إرادتهما، الأمر الذي ينتفي معه قيام نزاع بين الطرفين تختص الجمعية العمومية بنظره بالتطبيق لأحكام قانون مجلس الدولة، إذ إن اختصاصها لا يقوم إلا في حالة نشوب نزاع بين الطرفين، يتعذر عليهما التوصل إلى حل بشأنه).¹

فالتزام طرفي العقد بقرار اللجنة يعني انعدام النزاع الذي يفترض وجوده لانعقاد اختصاص الجمعية العمومية، ومن ثم يظل هذا الاختصاص قائماً بالنسبة إلى الحالات التي يتعذر فيها على هذه اللجنة حل النزاع، وكذلك في حالة عدم تنفيذ أي من الطرفين لقرارها.

وهكذا، فالمنازعات المتعلقة بالعلاقة بين السلطات الإدارية أياً كان أسلوب التنظيم الإداري المتبع لرسم هذه العلاقة، مركزية كان أم لا مركزية، والمنازعات التي تنشأ بين أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتحتل مركزاً متساوياً في التنظيم الإداري للدولة، وكذلك المنازعات الدائرة بين سلطتي إداريتين محكومتين بعلاقة التدرج الإداري بعنصريه - الأعلى وهو ممارسة الرئيس لسلطة رئاسية على أشخاص مرؤوسيه، والأدنى وهو طاعة هؤلاء لأوامر الرئيس - في الحالة التي يتمتع فيها المرؤوس ببعض السلطات الذاتية التي لا يخضع في ممارستها للسلطة الرئاسية لمن هم أعلى منه درجة، تدخل في مجال اختصاص الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع للفصل فيه.

وكذلك الحال في إطار التنظيم الإداري القائم على اللامركزية الإدارية، تختص الجمعية العمومية بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعلاقة بين السلطات المركزية في الدولة والأشخاص العامة الأخرى، محلية كانت أو مرفقية.

فالنزاع الناجم عن مباشرة الإدارة المركزية لسلطة الوصاية على الأشخاص العامة المحلية من محافظات ومدن وبلدات..... والمتضمن تجاوزها لحدود اختصاصاتها وهي تمارس رقابتها عليها، يدخل في اختصاص الجمعية العمومية بالفصل فيه.

كما يمكن للسلطة المركزية اللجوء إلى الجمعية العمومية من أجل الفصل في نزاع نشأ بينها وبين أحد الأشخاص المحلية، نتيجة قيام الأخير بإصدار قرار لا تملك إزاءه بموجب سلطتها في الوصاية شيئاً.

¹ - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية، جلسة 1970/4/29، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع (1970/10/1 - 1971/9/30)، المرجع نفسه، ص30 وما بعدها.

وكذلك الأمر في المنازعات التي تنشأ بين الهيئات العامة، حيث تختص الجمعية العمومية بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين جهتين إداريتين تتمتعان بالشخصية المعنوية المستقلة، وتحتلان مركزاً متساوياً في التنظيم الإداري للدولة.

وعلى سبيل المثال، انعقد الاختصاص للجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية للفصل في النزاع الذي نشأ بين هيئة السكك الحديدية المنشأة بالقانون رقم 366 لسنة 1956 وهيئة المواصلات السلكية واللاسلكية التي أنشئت، كمؤسسة عامة، بالقرار الجمهوري رقم 709 لسنة 1957، وكان مداره تحمل تكاليف إضاءة المكاتب التي تشغلها الأخيرة، وهي المكاتب المملوكة لهيئة السكك الحديدية.¹

وينعقد الاختصاص للجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين شركة الطيران العربية السورية وباقي مؤسسات الدولة، باعتبار أن هذه الشركة هي مصلحة عامة من مصالح الدولة، ما دامت أموالها تعود للدولة، وأنها تقوم بإدارة مرفق عام هو مرفق النقل الجوي، وأنها تعد من المديرات العامة التي تلحق بإحدى الإدارات العامة.²

وكذلك انعقد الاختصاص للجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية في النزاع القائم بين المؤسسة العامة للاتصالات والشركة العامة للكهرباء بمحافظة ريف دمشق.³

وبالمقابل، فإذا لم تكن المنازعة بين جهتين إداريتين عامتين، فلا انعقد الاختصاص للجمعية العمومية للفتوى والتشريع للفصل فيه، وفقاً للمادة 66/ والمادة 47/ المشار إليهما أعلاه

وفي هذا الصدد، أقرت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية، بأنه ليس من الملائم بيان الرأي في المنازعة المعروضة، بحسبان أنها غير داخلية في اختصاصها طبقاً لأحكام المادة 47/ من القانون ذي الرقم 55/ لسنة 1959 وتعديلاته.

¹ - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية، جلسة 1964/3/11، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع (1963/10/1 - 1964/9/30)، مجلس الدولة، المكتب الفني، القاهرة، بلا تاريخ، ص 253 وما بعدها.

² - قرار الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية رقم 13 / تاريخ 21 / 11 / 1966، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة العامة لمحكمة النقض، مجلة القانون، وزارة العدل، الجزء الأول، 1993، ص 255 وما بعدها.

³ - رأي الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية رقم 2003/553/ في القضية ذات الرقم 852/ لسنة 2003، مجلس الدولة السوري، غير منشور.

وجاء في حيثيات الرأي:

(إن الموضوع المعروض قد أخذ شكل النزاع بين الطرفين، الأمر الذي يجعل البت فيه غير داخل في اختصاص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة في ضوء أحكام المادة /47/ المشار إليها أعلاه، بحسبان أن هذا النزاع لا يدور بين جهتين عامتين، وإنما هو نزاع مع شركة لا تدخل في عداد الجهات العامة بالمفهوم القانوني لهذا التعبير، وبهذه المثابة يغدو من غير الملائم إبداء الرأي في هذه القضية).¹

كما أقرت أيضاً، بأنه ليس من الملائم إبداء الرأي في النزاع القائم بين وزارة الكهرباء والفرقة الحزبية، بحسبان أن منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي، منظمة شعبية، ولا تعدُّ من الجهات المعددة في الفقرة ج من المادة /47/ من قانون مجلس الدولة.²

ومن ثمَّ تخرج المنازعات الإدارية الناشئة بين إحدى الجهات الإدارية العامة وأحد أشخاص القانون الخاص، عن مجال ولاية الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

كما ذهبت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية إلى أن:

(النزاع بين وزارة الداخلية وإحدى شركات القانون الخاص بشأن قيمة تكاليف إصلاح التلفيات التي أصابت سيارة شرطة من جراء ما ارتكبه العاملون بهذه الشركة من أخطاء، يخرج عن مجال اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

لذلك إذا لم تقم هذه الشركة بأداء قيمة هذه التكاليف بالطريق الرضائي، فإنه يتعين على وزارة الداخلية أن تلجأ إلى القضاء بإقامة دعوى التعويض الناشئة عن العمل غير المشروع ضد الشركة المذكورة لمطالبتها بالتعويض في قيمة إصلاح هذه التلفيات)³

¹ - رأي الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية رقم /8/ لسنة 1995، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع للأعوام (1991 - 1995)، مجلس الدولة السوري (المكتب الفني)، بلا دار نشر، دمشق، بلا تاريخ، ص 322 وما بعدها.

² - رأي الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية رقم /295/ 2003 في القضية ذات الرقم /1042/ 2003، مجلس الدولة السوري، غير منشور.

³ - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية، جلسة 1964/6/24، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع (1963/10/1 - 1964/9/30)، المرجع السابق، ص 344 وما بعدها.

ولا يتغير الحال حتى لو قبلت شركة القانون الخاص عرض نزاعها مع الجهة الإدارية العامة على الجمعية العمومية، وقبولها المسبق لما تقرره هذه الأخيرة.

فأقرت الجمعية العمومية المصرية في هذا الصدد أنه:

(لا يفيد في ذلك أن تقبل الشركة عرض النزاع على الجمعية العمومية أو ترضى حلها، أو بحكمها فيه، وذلك لأن اختصاص الجمعية العمومية يحدده القانون، وليس منه أن تباشر تحكيمياً في أي نزاع، كما لا يدخل فيه ما تقبل الشركات أياً كان وضعها عرضه على الجمعية من نزاعاتها).¹

وينبغي لاتخاذ الاختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أن ينشأ النزاع نتيجة مباشرة الهيئات الإدارية العامة لنشاطها بصفتها سلطة عامة، وإلا انعقد الاختصاص بنظره للقضاء العادي.

وهذا ما أوضحتها الجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية في نظرها للمنازعات المتولدة عن مباشرة وزارة الأوقاف، ومن بعدها هيئة الأوقاف، لنشاطها بصفتها ناظرة للوقف.

حيث ذهبت - الجمعية العمومية - إلى أنه وإن كان الأصل أنها مختصة بالنظر في منازعات وزارة الأوقاف مع غيرها من الوزارات وسائر المصالح العامة، بمعناها الذي يشمل المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية، وتلك التي لا تتمتع بها، والأشخاص المحلية، إلا أنها في تحديدها لمدى هذا الاختصاص أجرت تفرقة بين نشاطها المتمثل في نظارتها على الأوقاف الخيرية، ونشاطها القائم على إدارة ما انتهى وقفه من هذه الأوقاف.

أمّا النشاط الأول فإن وزارة الأوقاف تمارسه بصفتها سلطة عامة، وذلك منذ صدور القانون رقم 247 لسنة 1953 الذي قرر لها ولاية عامة في النظر على الأوقاف الخيرية، وذلك كجزء من اختصاصاتها كسلطة عامة تشغل مكاناً في الحكومة المركزية، ومما يقوي من هذا النظر تمتع الوزارة في نظارتها امتيازات السلطة العامة، كتقرير حقها في اقتضاء حقوق الأوقاف بطريق الحجر الإداري، وحظر تملك عقارات الأوقاف بالتقادم.

وعلى ذلك، يكون نزاع الوزارة مع باقي الجهات الإدارية المحددة في الفقرة د من المادة 66/ من قانون مجلس الدولة رقم 47/ لسنة 1972 الحالي من اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

¹ - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية، جلسة 1964/10/1، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع (1963/10/1 - 1964/9/30)، المرجع نفسه، ص 17 وما بعدها.

وأما عن المنازعات التي تنشأ مع هذه الجهات نتيجة إدارة وزارة الأوقاف للأموال التي انتهى وقفها إلى حين تسليمها إلى أصحابها، فلا تختص الجمعية العمومية بالنظر فيه، حيث إن الوزارة تمارس نشاطها بصفقتها نائبة عن صاحبه، ولا تملك أكثر مما يملك.¹

وهكذا، ولكي ينعقد الاختصاص للجمعية العمومية للفتوى والتشريع، ينبغي وجود نزاع بين جهتين من الجهات الإدارية العامة، وفقاً للفقرة ج من المادة 47/ من قانون مجلس الدولة السوري، ومثيلتها الفقرة د من المادة 66/ من قانون مجلس الدولة المصري، المشار إليهما أعلاه، وعلى أن يمس هذا النزاع حقاً أو مركزاً قانونياً معيناً، لا أن يكون خلافاً بالرأي يتعلق بتفسير قانوني معين، كما ينبغي أن يكون ناجماً عن مباشرة هذه الجهات لنشاطاتها بصفقتها سلطة عامة، وأما إذا كان النزاع بين إحدى الجهات الإدارية العامة وشخص من أشخاص القانون الخاص، فإنه يخرج عن اختصاص القسم الاستشاري لمجلس الدولة ويدخل في اختصاص القسم القضائي.

المطلب الثاني

طبيعة اختصاص الجمعية العمومية والرأي الصادر عنها:

أثير التساؤل هل اختصاص الجمعية العمومية بالفصل في المنازعات بين الجهات الإدارية ذو طبيعة مانعة - بحيث لا يجوز عرض النزاع على أية جهة أخرى غيرها - أم لا؟

وما طبيعة الرأي الصادر عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بصدد المنازعات بين الجهات الإدارية العامة، وهل ملزم لطرفي النزاع أم لا ؟

أما السؤال الأول، طبعاً ودون أدنى شك، إذا كانت الإجابة عنه إيجاباً، فإن ذلك يعني عدم إمكانية هذه الجهات اللجوء إلى القضاء لعرض نزاعها مع جهة إدارية أخرى عليه للفصل فيه، وإذا قامت بذلك حكم بعدم الاختصاص.

وأما إذا كانت الإجابة سلباً، فذلك يسمح لأي من هذه الجهات أن تختار لحسم نزاعها مع جهات إدارية أخرى، بين اللجوء إلى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، وبين أسلوب الدعوى القضائية أمام القسم القضائي.

¹ - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية، جلسة 1964/1/1، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع (1963/10/1 - 1964/9/30)، المرجع نفسه، ص 126 وما بعدها.

أعطت الجمعية العمومية لقسمة الفتوى والتشريع المصرية إجابة صريحة لهذا التساؤل، بعدم أحقية الجهات الإدارية من اللجوء إلى القضاء لعرض نزاعها مع جهة إدارية أخرى عليه للفصل فيه، حيث قررت أن الاختصاص الذي أناطه المشرع لها بالفصل في المنازعات بين الجهات الإدارية اختصاص شامل لا تشاركها فيه أية جهة إدارية أو قضائية،

فهو في رأيها البديل عن استعمال الدعوى كوسيلة لحماية الحقوق وفض المنازعات بين الجهات الإدارية المختلفة.¹

كما اتجهت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية في ذات الاتجاه، من أنها المرجع الوحيد للنظر في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات وبين المصالح العامة، أو بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية والبلدية أو بين هذه الهيئات، وذلك استناداً إلى الفقرة ج من المادة /47/ من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 وتعديلاته.²

وقد أيدت الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية موقف الجمعية العمومية للقسم الاستشاري، وذلك عندما قضت بأن:

(الجمعية العمومية في مجلس الدولة هي المرجع الوحيد للفصل في النزاعات القائمة بين المؤسسات والمصالح العامة)³

غير أن فقهاء القاتون العام كان لهم موقف آخر، حيث اختلفت الآراء بخصوص طبيعة اختصاص الجمعية العمومية بالنظر في المنازعات بين الجهات الإدارية، فمنهم من أيد الطابع المانع، ومنهم من عارضه.

فذهب بعضهم إلى تأييد الطابع المانع لاختصاص الجمعية العمومية، تأسيساً على أن اختصاص الجمعية العمومية لقسمة الفتوى والتشريع، إنما هو اختصاص أصيل تباشره وحدها دون غيرها.⁴

1 - فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية رقم /898/ في الملف رقم /551/2/32، تاريخ 1994/12/25، مشار إليها سابقاً.

2 - آراء الجمعية العمومية للفتوى والتشريع السورية رقم /7 و 32 / لسنة 1965، خلاصة الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري لسنة 1965، مجلس الدولة السوري (المكتب الفني)، بلا دار نشر، دمشق، بلا تاريخ، ص 168 وما بعدها.

3 - قرار الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية رقم /3 / تاريخ 1972/5/8، مجموعة القواعد القانونية التي قررت بها الهيئة العامة لمحكمة النقض، مجلة القانون، المرجع السابق، ص 263 وما بعدها.

4 - د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967 - 1968، ص 322.

نظراً لأن الحكمة من تقريره عدم شغل جهات القضاء بمنازعات تنشأ بين ممثلين مختلفين لشخص واحد وهو الدولة.¹

وفتاوى الجمعية العمومية العديدة تؤيد ذلك.

بينما ذهب آخرون إلى معارضة الطابع المانع لاختصاص الجمعية العمومية، حيث إن اختصاص الجمعية العمومية لقسمة الفتوى والتشريع استناداً إلى نص الفقرة د من المادة /66/ المشار إليها لا يتأتى أن يكون بديلاً عن الدعوى القضائية، وإلا كان غير دستوري. تطبيقاً للمادة /68/ من الدستور المصري الحالي لعام 1971، التي حظرت تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.²

فضلاً عن أن مفهوم الفقرة د من المادة /66/ من قانون مجلس الدولة يعني أنه إذا حدثت منازعة بين الهيئات الإقليمية - المحافظات أو المراكز أو الأحياء أو القرى - وبين السلطة المركزية ممثلة في وزارة أو أكثر بشأن الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية عليها، فإن هذا النزاع يحال إلى الجمعية العمومية لقسمة الفتوى والتشريع لا إلى القضاء، إلا أنه على الرغم من كل شيء فإننا مازلنا نرى أنه من الواجب أن يفسر النص في أضيق الحدود، إذ لا معنى لحرمان الهيئات اللامركزية - إقليمية أو مرفقية - من حماية القضاء الإداري، كما أنه من الممكن أن تفسر النصوص الحالية على إطلاقها بحيث تكون دعاوى الأشخاص المعنوية الإقليمية والمصلحية بطلب إلغاء القرارات المتعلقة بمباشرة سلطة الوصاية مقبولة، لأن الفقرة الخامسة من المادة العاشرة تنص صراحة على قبول: (الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية).

وأيضاً إذا لم يؤخذ بالتفسير السابق، فيجب أن يفسر النص في أضيق الحدود، فيقتصر على الطعون التي تستند إلى الشخصية المعنوية للهيئات الإقليمية أو المصلحية، ومن ثم فلا يسري النص على طعون أعضاء المجالس الإقليمية لهذه الهيئات، ضد قرارات السلطة المركزية المخالفة للقانون التي يترتب عليها الإضرار بمصالح المجلس البلدي الذي يتبعه العضو الطاعن.³

¹ - الدكتور سعاد شرقاوي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 139.

² - د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، عالم الكتب، القاهرة، 1978، الطبعة الثانية، ص 86. نصت المادة /68/ من الدستور المصري لعام 1971 على أن: (التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء وسرعة الفصل في القضايا. ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.)

³ - أ.د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، الطبعة السابعة، ص 472 وما بعدها.

وهكذا، فقد استقر تشريعياً وقضائياً في مصر وسورية على اختصاص القسم الاستشاري لمجلس الدولة وحده، ممثلاً بالجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وليس القسم القضائي للمجلس بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية العامة، أي بين الوزارات، والمصالح أو الهيئات العامة، أو بين الهيئات المحلية، أو بين هذه الجهات وبعضها بعضاً.

ونرى الصواب في ذلك فيما يتعلق بالمنازعات التي تنشأ بين الوزارات والمديريات العامة، باعتبار أنها تابعة لشخص معنوي واحد، وهو الدولة، ولا يجوز للدولة مقاضاة نفسها، حيث يعود للجمعية العمومية للفتوى والتشريع تسوية هذه المنازعات بأراء صادرة عنها تأخذ الطابع الإنزامي لطرفي النزاع، ومن ثمّ يكون اختصاصها في هذا الصدد من طبيعة مانعة.

وأما فيما يتعلق بالمنازعات المتعلقة بالوحدات الإقليمية والمؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية التي تنشأ بينها وبين الإدارة المركزية، فإننا نرى بضرورة عرضها على القسم القضائي في مجلس الدولة، بوصفها تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وباختصاصات ذاتية تجعلها ذات صفة في عرض منازعاتها مع الإدارة المركزية على القسم القضائي للمجلس، الأمر الذي يتطلب تعديل نص الفقرة ج من المادة /47/ من قانون مجلس الدولة في بما ينسجم مع ذلك.

وأما السؤال الثاني الخاص بطبيعة الرأي الصادر عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في المنازعات بين الجهات الإدارية العامة، فإنه - أي الرأي - ودون شك، ملزم لطرفي النزاع وبشكل حتمي، إذ لا قيمة لأربها إذا لم يكن حاسماً في حل النزاع وملزماً للجانبين، وإلا بقي النزاع قائماً إذا ما امتنعت الجهة الإدارية التي صدر الرأي ضدها عن تنفيذه.

وهذا ما نص عليه المشرع المصري صراحة في الفقرة د من المادة /66/ من قانون مجلس الدولة الحالي التي نصت على أنه: (تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبباً في المسائل والموضوعات الآتية:

د - المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة، أو بين الهيئات العامة، أو بين المؤسسات العامة، أو بين الهيئات المحلية، أو بين هذه الجهات وبعضها بعضاً.

ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزماً للجانبين.)

وتطبيقاً لذلك فإن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية تمارس اختصاصاً نهائياً باتاً وملزماً لطرفي المنازعة، إذ إن طرفي المنازعة وهما من الجهات الإدارية العامة ملتزمان بنص قانوني صريح، بتنفيذ ما انتهت إليه الجمعية العمومية فيما يتعلق بالنزاع الذي قام بينهما.

ومن ثم أصبح الرأي الذي تصدره الجمعية العمومية في هذه المنازعات أقرب إلى القضاء منه إلى الفتوى التي تتسم أساساً بعدم الإلزام، بما يتمتع معه إثارة النزاع مرة أخرى أمام القضاء.¹

وأما في سورية، فعلى الرغم من أن المشرع السوري قد نص على أن يكون الرأي الصادر عن الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في المنازعات بين الجهات الإدارية العامة مسبباً، إلا أنه لم ينص صراحة على إلزامية هذا الرأي، كما فعل المشرع المصري في هذا الصدد.

وقد نصت المادة /47/ من قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم/55/ لعام 1959 على أنه:
(تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بإبداء الرأي مسبباً:

ج - في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات.)

الأمر الذي يتطلب بحث ما قصده المشرع من عبارة إبداء الرأي، وهل يهدف من وراء ذلك، تخويل الجمعية العمومية فض المنازعات الواقعة بين المصالح والمؤسسات العامة، وإعطاء الرأي الذي تبديه صفة الحكم الإلزامي الذي يحسم المنازعات القائمة بين هذه المصالح، أم أنه قصد مجرد إبداء رأي ما غير ملزم لهذه المؤسسات التي يحق لها أن تأخذ به أو تطرحه، على غرار ما هو معمول في باقي الآراء والفتاوى التي يصدرها مجلس الدولة في هيئاته المختصة بناءً على الطلب المرفوع إليه من سائر الدوائر الرسمية.

وما دامت المصالح والمؤسسات العامة لا تخرج عن كونها فروعاً لشخصية معنوية هي الدولة، فلا يتصور ومن ثم قيام دعاوى ومنازعات قضائية فيما بينها، وعلى هذا الأساس استبعدت الدعوى كوسيلة للمطالبة بالحق في نطاق القانون العام في صدد العلاقة بين المصالح العامة المذكورة.

غير أن استبعاد الدعوى كوسيلة لحسم النزاعات القائمة فيما بين دوائر الدولة ومؤسساتها، يرتب على المشرع أن ينشئ مرجعاً آخر لحسم الخلافات القائمة بينهما.

¹ - أ.د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 472.

ولمّا كان المشرع لم ينشئ مرجعاً خاصاً للبت في الخلافات المذكورة، وكان النص الوحيد الوارد في هذا الشأن هو ما ورد في المادة /47/ من قانون مجلس الدولة، الذي أوجب إحالة الخلافات المذكورة إلى الجمعية العمومية لهذا المجلس لإبداء الرأي فيها، فإتن إرادة المشرع تكون قد تجلت باعتبار الجمعية المذكورة هي المرجع الوحيد للفصل في هذه الخلافات من ناحية، وإن للرأي الذي تصدره في هذا الصدد له القوة الإلزامية من ناحية أخرى.

ومما يؤكد صحة ذلك، أن الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية قد أكدت إلزامية الرأي الصادر عن الجمعية العمومية في المنازعات بين الجهات العامة، حيث قضت بأن:

(الجمعية العمومية في مجلس الدولة هي المرجع الوحيد للفصل في النزاعات القائمة بين المؤسسات والمصالح العامة، ويعتبر الرأي الذي تصدره الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ملزماً للدوائر الرسمية)¹

كما أن رئاسة مجلس الوزراء قد أكدت في العديد من بلاغاتها الموجهة إلى الجهات العامة على إلزامية هذا الرأي .

وجاء في أحد البلاغات الصادرة عن رئاسة مجلس الوزراء:

(ولما كانت الآراء التي تصدر عن الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة الصادرة وفقاً لأحكام الفقرة ج من المادة /47/ من القانون رقم /55/ لعام 1959 وتعديلاته، باعتبارها المرجع القضائي الوحيد للفصل في الخلافات بين جهتين عامتين إحداهما مدعية والأخرى مدع عليها، إنما تتمتع بما للأحكام القطعية من حجية قانونية ملزمة على ما أوضحه بلاغنا ذو الرقم 75/ب الصادر بتاريخ 1973/6/30.

لذلك نؤكد على جميع الوزارات والهيئات العامة والشركات والمؤسسات العامة ووحدات الإدارة المحلية وجوب المبادرة إلى تنفيذ الآراء المشار إليها، والصادرة عن الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة، دون تعليق ذلك على أية موافقات إدارية من السلطات الوقائية أو الرقابية أو رئاسة مجلس الوزراء، تقيداً بمبدأ سيادة القانون)².

¹ - قرار الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية رقم / 3 / تاريخ 1972/5/8، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة العام لمحكمة النقض، مجلة القانون، المرجع السابق، ص263وما بعدها.

² - بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم 21- ب / 4749 - 15 تاريخ 2002/6/29، غير منشور، ومؤكداً عليه بالبلاغ رقم 16- ب / 10151- 15 تاريخ 2003/8/2، غير منشور أيضاً .

ومن ثمّ فإذا أصدرت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رأياً في منازعة إدارية بين جهتين عامتين، فإنّه من الضروري أن يكون ملزماً لطرفي النزاع، إذ ليس هناك محكمة يمكن أن تعرض عليها مثل هذه المنازعة، فضلاً عن انعدام الفائدة من عرض النزاع على الجمعية العمومية، إذا لم يكن رأياً ملزماً لطرفي النزاع .

ولكن ما الذي يمكن أن تفعله الجهة التي صدرت لصالحها الفتوى، فيما إذا ما رفضت الجهة الأخرى الاتصاع لها؟

في هذه الحالة، رأى بعضهم بإمكان الجهة التي صدرت الفتوى لصالحها اللجوء إلى عرض الأمر على مجلس الوزراء، لإصدار قرار يلزم هذه الجهة بتنفيذ الفتوى، وعندها إما أن ترفض هذه الجهة تنفيذ الفتوى بقرار صريح، أو تمتنع عن الرد، وهذا مما يشكل قراراً إدارياً بالرفض الضمني، وفي هذه الحالة يحق للجهة الإدارية الأخرى الطعن بالإلغاء في قرار الرفض الصريح أو الضمني. ومن ناحية أخرى، إذا لم يستجب لطلب الجهة التي صدرت الفتوى لصالحها بعرضها على مجلس الوزراء، عد ذلك امتناعاً عن اتخاذ إجراء أوجب القانون القيام به لتنفيذ رأي الجمعية العمومية، وهذا الرفض بحد ذاته يعدّ قراراً إدارياً سلبياً، يسمح للهيئة صاحبة الشأن حق الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة.

غير أن هذا العرض على مجلس الوزراء غير سليم في القانون، لأن مناطه الأساسي أن يكون هناك ضرر ذات طبيعة سياسية، لا من طبيعة قانونية.

ومن ثمّ فإن عدم عرض الوزير مسألة عدم التنفيذ على مجلس الوزراء، عندما تطلب منه إحدى الهيئات ذلك، يعدّ امتناعاً عن اتخاذ إجراء ينبغي القيام به قانوناً، لتنفيذ رأي الجمعية العمومية وحتى يكون ملزماً، ومن ثمّ فإنّ هذا الرفض يعدّ قراراً يجيز للهيئة صاحبة الشأن الطعن فيه بالإلغاء أمام محاكم مجلس الدولة.¹

خاتمة:

وفي ضوء مما سبق، نخلص إلى القول:

إن القسم الاستشاري لمجلس الدولة السوري والمصري المتمثل في الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، وليس القسم القضائي للمجلس، هو المختص وحده بالنظر في المنازعات التي قد تنشأ

¹ - راجع في ذلك: د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا تاريخ، ص197 وما بعدها.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، بلا دار نشر، بلا تاريخ، ص665 وما بعدها.

بين الوزارات، والمصالح أو الهيئات العامة، أو بين الهيئات المحلية، أو بين هذه الجهات وبعضها بعضاً.

وإنه لاعتقاد الاختصاص للجمعية العمومية، ينبغي وجود نزاع بين جهتين من الجهات الإدارية العامة وذلك تطبيقاً للفقرة ج من المادة / 47 / من قانون مجلس الدولة السوري، ومثلتها الفقرة د من المادة / 66 / من قانون مجلس الدولة المصري المشار إليهما أعلاه.

الأمر الذي يؤدي إلى استبعاد المنازعات الناشئة بين إحدى الجهات الإدارية المذكورة أعلاه، وأحد أشخاص القانون الخاص، عن مجال ولاية الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ويقترض في النزاع الناشئ بين الجهتين العامتين، أن لا يكون خلافاً متعلقاً بتفسير قانوني معين، وإنما يتعلق بالمساس في حق أو بمركز قانوني معين، ناجماً عن مباشرة إحدى هذه الجهات لنشاطها بصفتها سلطة عامة ، لا أن يكون هذا النشاط ذا طبيعة خاصة.

كما أن اختصاص الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في الفصل في هذه المنازعات هو اختصاص مانع، يحول دون إمكانية عرضه على أية جهة قضائية أخرى لحسمه، فهي - أي الجمعية العمومية - المرجع الوحيد للنظر في المنازعات التي تنشأ بين الجهات العامة المذكورة أعلاه .

فضلاً عن أن الرأي الصادر عنها أي الجمعية العمومية بصدد هذه المنازعات، هو ملزم لطرفي النزاع، حيث لا قيمة لرأيها إذا لم يكن حاسماً في حل النزاع وملزماً للجانبيين، تجنباً من بقاء المنازعة قائمة، إذا ما امتنعت الجهة الإدارية التي صدر الرأي ضدها عن تنفيذه .

وحبذا لو عبر المشرع السوري عن ذلك صراحة، كما فعل المشرع المصري، تجنباً لأية اجتهادات قضائية أو آراء فقهية مستقبلية في هذا الصدد، تخالف ذلك، في ظل غياب الإرادة التشريعية، وكذلك حبذا لو نص المشرع على جزاءات تفرض بحق الإدارة التي تمتنع عن تنفيذ فتوى أو رأي استشاري صادر عن الجمعية العمومية بشأن نزاع معروض أمامها، وذلك لزيادة فعالية هذه الجمعية ولمنع الإدارة من التلكؤ والتباطؤ في التنفيذ.

قائمة المراجع

أولاً - المؤلفات الفقهية:

- 1- الدكتور سعاد شرفاوي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
- 2- أ.د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، الطبعة السابعة.
- 3- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، بلا دار نشر، بلا تاريخ .
- 4- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، الطبعة الأولى .
- 5- د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا تاريخ .
- 6- د. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967 - 1968.
- 7- د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، عالم الكتب، القاهرة، 1978، الطبعة الثانية.

ثانياً - مجموعات الأحكام القضائية و خلاصة الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري لمجلس الدولة:

- 1 - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع (1970/10/1 - 1971/9/30)، مجلس الدولة، المكتب الفني، الهيئة العامة للمطابع الأميرية، القاهرة، 1971.
- 2 - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع (1963/10/1 - 1964/9/30)، مجلس الدولة، المكتب الفني، القاهرة، بلا تاريخ .

- 3 - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع للأعوام (1991 - 1995)، مجلس الدولة السوري (المكتب الفني)، بلا دار نشر، دمشق، بلا تاريخ .
- 4 - مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة العامة لمحكمة النقض، مجلة القاتون، وزارة العدل، الجزء الأول، 1993.
- 5 - خلاصة الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري لسنة 1963، مجلس الدولة السوري (المكتب الفني)، بلا دار نشر، دمشق، بلا تاريخ .
- 6 - خلاصة الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري لسنة 1965، مجلس الدولة السوري (المكتب الفني)، بلا دار نشر، دمشق، بلا تاريخ .
- 7 - مجموعة آراء صادرة عن الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع السورية غير منشورة.

ثالثاً - الدساتير والقوانين والبلاغات:

- 1 - دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971.
- 2 - قانون مجلس الدولة المصري ذي الرقم /47/ لسنة 1972.
- 3 - قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم /55/ لسنة 1959.
- 4 - بلاغات صادرة عن رئاسة مجلس الوزراء في سورية، غير منشورة .