الغلو في العقوبة التأديبية وموقف القضاء

مقدمـــة :

يختص رؤساء المرافق العامة بتوقيع عقوبات الإنذار والخصم من المرتب بحد أقصى خمسة عشر يوماً ، كما يختص الأمناء بتوقيع عقوبتي الخصم من المرتب بحد أقصى خمسة عشر يوماً وتأخير الأقدمية بحد أقصى ستة أشهر ، ويجب لكي تنتج هذه العقوبات آثارها أن يسبقها إجراء تحقيق رسمي ، وإما باقي العقوبات شديدة الجسامة فلا يمكن توقيعها إلا بواسطة المجالس التأديبية المختصة التي تكون قراراتها نهائية في هذا الصدد .

ولئن كان للقضاء الإداري مراقبة هذه القرارات مراقبة ملاءمة دون تدخل في سلطة الإدارة أثناء تأديبها لواجباتها ، ومن بين هذه القرارات التأديبية التي تصدر عن هذه الإدارة سواءً من الرؤساء المباشرين أو عن طريق مجالس التأديب التي أنيط بها توقيع العقوبات الأشد جسامة ، ومن خلال هذه المراقبة يتسنى للقضاء مراقبة الغلو في العقوبات التأديبية التي توقع على العاملين بالإدارة ، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزء ومقداره ، ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب ، والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو سير المرافق العامة بانتظام

واطراد ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة ، فركوب متن الشطط في القسوة كما يقول بعض الفقهاء يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرُّض لهذه القسوة المفرطة في الشدة والإفراط المسرف في الشفقة ، فكل من طرفي المعادلة لا يؤمن بانتظام سير المرافق العامة ، وبالتالي يؤدي إلى التعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب وهو الموازنة بين الفاعلية والضمان ، أي فاعلية الإدارة في أداء واجباتها والسيطرة على عملها بنوع من الحزم وضمان حقوق هؤلاء العاملين ، وعدم تعرضهم إلى عسف وجور الإدارة أثناء إيقاع العقوبات عليهم .

وعلى هذا الأساس إذا غالت الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية في تقدير الجزاء الموقع فيكون تقديرها مشوباً بالغلو ، فيخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ، ومن ثم يخضع إلى رقابة القضاء الإداري .

ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره وغنياً عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية يخضع أيضاً لرقابة القضاء الإداري ، وحيث أن مشكلة الرقابة على ملاءمة القرارات الإدارية ترتد إلى نقطة أساسية هي تحديد مركز ملاءمة القرار وما إذا كانت هذه الملاءمة من عناصر السلطة التقديرية فتنأى بالتالي عن رقابة القضاء ، والملاءمة في القرارات الإدارية هي التناسب بين القرار ومحله ، فهي تقوم على عنصرين السبب والمحل ، وهي في القرارات التأديبية التناسب بين الذنب الإداري – السبب – وبين نوع الجزاء ومقداره – المحل – فهي أقرب إلى عملية حسابية بسطها جسامة الذنب ومقامها خطورة

الجزاء ، وحاصلها ملاءمة القرار أو عدم ملاءمته ، وليس هنالك من شك في أن القضاء لا يستطيع التطرق إلى بحث أهمية الذنب وأهمية الجزاء وهما عنصرا الملاءمة إلا إذا كان يملك في الأصل الرقابة على الملاءمة ذاتها ، فسلطته في الرقابة على هذين العنصرين نابعة من سلطته في الرقابة على ملاءمة القرار وتابعة لها والعكس صحيح إذا لم يكن القضاء الإداري مختصاً بالرقابة على ملاءمة القرار ، الأمر الذي يستتبع بالضرورة عدم رقابته على عنصريها وهما أهمية الذنب وأهمية الجزاء .

كما أن اعتبارات العدالة التي توحي بإخضاع ملاءمة القرارات التأديبية للرقابة القضائية توحي كذلك بإعمال هذه الرقابة بالنسبة إلى كل القرارات الإدارية دون قصرها على القرارات التأديبية ، إذ ليس من شك في أن سائر القرارات الإدارية مثلها كمثل القرارات التأديبية تمس بوجه عام مصالح المواطنين أفراداً كانوا أم موظفين ، بل أن منها ما يمس مصالح تفوق أثراً وخطراً على المصالح التي تتهددها القرارات التأديبية ، ومع ذلك لم يتجه القضاء الإداري إلى ملاءمة هذه القرارات وإن قضاءه مستقر على أن الملاءمة تدخل كأصل في نطاق السلطة التقديرية التي تمارسها بغير رقابة عليها من القضاء ، ومع قيم اعتبارات العدالة فإننا ندعو إلى ملاءمة كل القرارات تأديبية كانت أم غير تأديبية وذلك لضمان حرية الأفراد وحقوقهم من عسف وجور الإدارة .

ولقد رأيت ضرورة إعداد بحث حول موضوع الغلو في العقوبة التأديبية لما لهذا الموضوع من أهمية في نظام تأديب الموظفين وما يترتب عليه من نتائج خطيرة تمس حياة الموظف الوظيفية ، وإسهاماً في إثراء الموضوع الذي لازال يحوز جدلاً كبيراً في القضاء والفقه حول آلية استخدامه

والحد من سلطات الإدارة التي يرى البعض عدم التدخل فيها ، والبعض الآخر يرى عكس ذلك .. ولهذا سنقوم بدراسة هذا البحث وفق الخطة الآتية :

المبحث الأول : الغلو في القضاء الليبي.

المبحث الثاني : الغلو في القضاء المصري.

المبحث الثالث : التعويض عن القرارات التأديبية الغير مشروعة .

المبحث الأول

الغلو في القضاء الليبي

مرَّ موقف القضاء الليبي بمرحلتين: ففي المرحلة الأولى لم يتعرض لعنصر الملاءمة أو التناسب بين العقوبة والمخالفة، باعتبار ذلك من إطلاقات الإدارة، ويدخل في مجال سلطتها التقديرية، دون معقب عليها من القضاء الإداري، ما دامت العقوبة من ضمن العقوبات المنصوص عليها قانوناً. وبهذا الخصوص حكمت المحكمة العليا بقولها: "من المقرر أن رقابة هذه المحكمة على القرارات النهائية الصادرة من مجالس التأديب لا تكون إلا في نطاق بحثها من الناحية القانونية، للفصل في مطابقتها أو عدم مطابقتها للقوانين واللوائح، ولا تمتد إلى التقرير الموضوعي في ذاته، إذ ليست المحكمة هيئة استئنافية بالنسبة للسلطات التأديبية في الجانب الواقعي من القرار المطعون فيه، ما دامت تلك السلطات قد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها استخلاصاً من أصول صحيحة ثابتة". وتنتهي المحكمة إلى القول بأنه ما دام القرار المطعون فيه قد صدر بريئاً من كل ما يعيبه في القانون، وفي حدود العقوبة المقررة للمخالفة المسندة إلى الطاعن، فيتعين لذلك رفض الطعن.

وفي المعنى ذاته تقول المحكمة العليا إنه "ليس للمحكمة أن تعقب على مقدار الجزاء التأديبي، ما دام الجزاء الموقع يدخل في الحدود القانونية المعينة، لأن تناسب الجزاء للفعل موضوع التأديب أو عدم تناسبه مما تترخص المجالس التأديبية في تقديره".

والملاحظ أن الأحكام الصادرة من القضاء الإداري الليبي خلال هذه المرحلة، تقتصر على رقابة القرارات الإدارية، من حيث مشروعيتها أو عدم مشروعيتها.

أما المرحلة الثانية التي مر بها القضاء الإداري الليبي فهي الفترة التي تم فيها عدول المحكمة العليا عن قضائها السابق، وسبب هذا العدول هو أن المحكمة العليا قد رأت بأن مثل هذه الحرية التي تتمتع بها الهيئات التأديبية في مجال تقدير العقوبة قد تمثل خطراً حقيقياً بالنسبة للأفراد، بعيداً عن رقابة القضاء الإداري، ومن ثم فقد عدلت عن موقفها القضائي السابق، واعترفت للقاضي الإداري بحق فرض رقابته على السلطات التأديبية، فيما يتعلق بتقدير جسامة العقوبة، وأجازت له إلغاء القرارات التأديبية، عندما يرتكب مجلس التأديب غلواً صارخاً في تقدير العقوبة، أي عندما يكون هناك عدم ملاءمة واضحة بين العقوبة والمخالفة.

وتواتر حكم المحكمة العليا بعد ذلك على هذا الأساس، حيث أصدرت حكمها في القضية المشهورة التي تتلخص وقائعها في أنه بتاريخ 23/ 1972/1ف أصدرت اللجنة التأديبية لكلية التربية بجامعة طرابلس قراراً بفصل إحدى الطلبات نهائياً من الدراسة بالكلية، بمقولة إنها ضُبطت في الحرم الجامعي تتبادل القبلات مع زميل لها، فأقام والدها الدعوى أمام محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) طالباً الحكم بإلغاء القرار المذكور،

مع جميع ما يترتب عليه من حقوق وآثار، مع إلزام المدعى عليهما متضامنين (عميد كلية التربية ومدير الجامعة الليبية) بتعويض أدبي ومادي، كما تقدم زميلها إلى محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) بدعوى إدارية، وطلب إلغاء القرار التأديبي الذي يقضي بحرمانه من دخول الكلية والدراسة بها ومزاولة أي نشاط بها لمدة تسعة أشهر.

ولما دفعت إدارة القضايا، نيابة عن الجامعة، في مذكرتها بعدم جواز الطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ، عملاً بالمادة (65) من القانون رقم 20 لسنة 1968ف بتنظيم الجامعة الليبية، ورد الطاعن على هذا الدفع بأن المادة (65) مخالفة للدستور، على ذلك قضت محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) بوقف السير في الدعوى وإحالتها إلى المحكمة العليا، عملاً بالمادتين (248) من قانون المرافعات والمادة (2/15) من قانون المحكمة العليا للفصل في الدفع بعدم دستورية المادة (65) المشار إليها.

ولما أحيلت القضية إلى المحكمة العليا قضت بعدم دستورية المادة (65)، وذلك في الطعنين الدستوريين رقم (1) لسنة 19ق، وهو المتعلق بطعن الطالبة، ورقم (2) لسنة 19ق الخاص بطعن الطالب. وقالت المحكمة العليا بشأن الطعن الدستوري رقم (2) لسنة 19ق المتعلق بطعن الطالب "وحيث إن هذه المسألة قد أصدرت فيها هذه المحكمة حكمها بتاريخ اليوم 1972/6/10ف في القضية الدستورية رقم (19/1) المنظورة مع هذه القضية، وهو يقضي بعدم دستورية نص المادة (65) فيما تضمنته من عدم جواز الطعن بطريق الإلغاء أو وقف التنفيذ في القرارات الإدارية الصادرة من الهيئات الجامعية في شؤون طلابها، وهذا الحكم له بطبيعته حجية على الكافة، وتنسحب آثاره إلى الدفع المبدئي من الجامعة في الطعن الإداري رقم 72/25

المقام من الطاعن، وتحيل المحكمة على ذلك الحكم الذي فصل في الدفع على الوجه المقدم، وأمرت المحكمة العليا بإعادة القضية إلى محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) لاستئناف السير فيها، واعتبرت النطق بهذا الحكم إعلاناً للخصوم".

ولما رفضت محكمة استئناف طرابلس الطعن، أعادت الطالبة الطعن فيه أمام المحكمة العليا. وقد أبدت الطالبة أمام محكمة استئناف طرابلس عدة أسباب لإلغاء القرار التأديبي، وكانت مجموعة هذه الأسباب تتعلق بعيوب شكلية وموضوعية تشوب القرار الإداري، كعيب إساءة استعمال السلطة، والذي ردت عليه محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) بقولها "إن عيب إساءة استعمال السلطة هو عيب مستقل قائم بذاته، يلحق بالقرارات الإدارية، ويتميز عن غيره من العيوب التي تشوبها، ومقتضاه أن القرار المعيب به قد صدر من مختص بإصداره، واستوفى الإجراءات الشكلية المقررة، وطابق القانون من حيث محله، ولكن الإدارة، في حماية من مظهر المشروعية، أرادت أن تحقق بقرارها أغراضا غير مشروعة، وهو عيب يتعين على من يتحدى به أن يقوم بإثباته بوقائع صاحبت إصدار القرار، ومن ثم فإن ما تحدى به الطاعن كشواهد على إساءة استعمال السلطة لا تصلح سنداً للقول بوجود هذا العيب، إذ إن قيام هذه العيوب كلها أو بعضها كافٍ بذاته لإلغاء القرار الإداري، دون حاجة إلى الاستناد إلى عيب إساءة استعمال السلطة".

"كما أن الوقائع التالية لصدور القرار لا يجوز الاستناد إليها للطعن عليه، إذ يجب أن تكون تلك الوقائع قد صاحبت إصدار القرار، وإذ خلت الدعوى من أي دليل على قيام هذا العيب، ولم يثبت على أي وجه أن ثمة

دوافع شخصية قد دعت إلى إصدار ذلك القرار، فإن هذا الوجه من أوجه الطعن يكون في غير محله". ويتضح أن محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) لم تتعرض لقضية التناسب بين العقوبة والمخالفة، وذلك لأن الطاعنة لم تثر في طعنها هذا الوجه، مما يمكن أن يدخل تحت عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة، كما أن المحكمة العليا لم تكن، حتى ذلك التاريخ، قد قررت مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية، الذي أقرته في حكمها الخاص بالطعن في هذا الحكم الذي انتهت إليه محكمة استئناف طرابلس، وقد قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (2) لسنة 21ق المشار إليه بتعديل العقوبة التي قررها مجلس التأديب على الطالبة، وتخفيضها إلى الحد المساوي للعقوبة التي قضى بها مجلس التأديب على زميلها، حيث تقول في هذا الخصوص "وحيث إن الذنب المنسوب إلى الطاعنة هو نفسه الذنب المنسوب لشريكها الطالب الآخر، وقد رأت اللجنة (التأديبية) معاقبته بالحرمان من الدراسة لمدة تسعة أشهر، إلا أنها رغم تساوي الذنب المنسوب لهما، واشتراكهما فيه بدرجة متساوية، فقد عاقبت الطاعنة بالفصل من الجامعة فصلاً نهائياً، الأمر الذي يُعد غلواً صارخاً تنعدم فيه الملاءمة بين الذنب والعقوبة الموقعة، وبالتالي يخرج تقديرها لهذه العقوبة من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية.

وترى المحكمة العليا أن اللجنة بالغت في العقوبة الموقعة على الطالبة، لأنها أثارت غضب اللجنة، حيث تقول المحكمة "ويكون صحيحاً القول بأن اللجنة قد تحاملت على الطاعنة ، بسبب إثارتها لها بأجوبة جافة ، كقولها مثلاً في التحقيق "كيف تسألون كل هذه الأسئلة التافهة"، مما يدل على أنها أثارت غضب أعضاء اللجنة، فعاملوها بالشدة، ووقعوا عليها أقصى

العقوبات الواردة في المادة (39) من لائحة التأديب، مما ترى معه هذه المحكمة تعديل العقوبة والنزول بها إلى نفس الحد الذي وقعته اللجنة على شريكها في الذنب، وهو الحرمان من دخول الكلية والدراسة بها لمدة تسعة أشهر من تاريخ صدور القرار".

ومن الملاحظ على هذا الحكم أنه أرسى بوضوح مبدأ التناسب في العقوبة، حيث ألغى الحكم الصادر بحق الطاعنة، وهو الفصل، لقناعة المحكمة بأنه مبالغ فيه، بل إن المحكمة العليا ذهبت إلى أبعد من ذلك، وقضت بحقها في التصدي لتقدير العقوبة المناسبة، وقد قامت بتعديل العقوبة التي أوقعتها اللجنة التأديبية على الطالبة إلى ما يعادل العقوبة التي أنزلت على شريكها الطالب، وتعلل ذلك بالمساواة في العقوبة لاشتراكهما في ذنب واحد بدرجة متساوية. وهذا يعتبر قضاء محمودا من المحكمة العليا.

وقد أكدت المحكمة العليا على قضائها السابق بشأن نظرية الغلو حيث تقول "لما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقدير العقوبة أمر تقديري للسلطة التأديبية، يراعى في تقديرها جسامة المخالفة والآثار المترتبة عليها، بما يكون فيه زجر للموظف وعظة لغيره، في حدود العقوبات المقررة قانوناً، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة، شأنه شأن أي سلطة تقديرية أخرى، لا يشوب استعمالها غلو يؤدي إلى عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، بما يخالف روح القانون والحكمة التي توخاها المشرع من العقاب التأديبي، فيخرج بذلك تقدير العقوبة من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة القضاء الإداري ، وكان الحكم المطعون فيه قد انتهى في مُدوناته إلى عدم التناسب بين المخالفة التأديبية المسندة إلى المطعون ضده ، وهي الهروب من

الحجز في اليوم الأخير، وبين عقوبة العزل من الخدمة التي أوقعها عليه مجلس التأديب ، بما يخالف الحكمة من التدرج في العقوبات التي نص عليها المشرع في المادة (64) من القانون رقم 6 لسنة 1973ف ، دون بيان لأسباب الشدة في توقيع هذه العقوبة دون غيرها، مما يكون معه القرار الإداري قد تردى في عيب عدم المشروعية، بما يتعين معه إلغاؤه، وكان ما انتهى إليه الحكم المطعون فيه يصادف التطبيق السليم للقانون، بما يكون معه النعي عليه بالخطأ في تطبيق القانون في غير محله.

إلا أن الأحكام الأخيرة للمحكمة العليا جاءت غير مستقرة ومتناقضة، فبينما نجدها في أحيان كثيرة تبرر الاستقرار الظاهر في مجال الرقابة على التناسب، نجدها تعود إلى قضائها القديم في غل يد القضاء على الرقابة عليه. ومن ذلك حكمها بتاريخ 1992/11/22ف حيث تقول "إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية لا تكون إلا في نطاق بحثها من الناحية القانونية، من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقوانين واللوائح، ولا يمتد إلى التقدير الموضوعي "أي تناسب الذنب مع العقوبة"، طالما كانت العقوبة الموقعة تدخل في الحدود القانونية المعينة".

ونعتقد أن من الضروري أن تستقر أحكام القضاء الإداري على مبدأ الرقابة على التناسب بين المخالفة والعقوبة في المجال التأديبي، لما يشكله ذلك من ضمانة للموظف ضد تعسف الإدارة، إذ إن إسراف الإدارة وشدتها في إيقاع العقوبات التأديبية، سيؤدي بلا شك إلى شعور الموظف بالغبن وعدم الثقة والخشية على مستقبله الوظيفي، مما يؤدي إلى الإضرار بحسن سير العمل الإداري.

المبحث الثاني

الغلو في القضاء المصري

لقد سبق القضاء الإداري في مصر نظيره الفرنسي في مجال الرقابة على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية، حيث أنشأ القضاء الإداري المصري نظريته الخاصة في هذا المجال، وهي نظرية الغلو التي أنشأتها المحكمة الإدارية العليا في حكمها الشهير والجريء عام 1961م، أما قبل هذا التاريخ فقد كانت محكمة القضاء الإداري تسير على قاعدة أن لا رقابة للقضاء على مقدار العقوبة التأديبية المفروضة ومدى ملاءمتها للمخالفة المرتكبة، باعتبار هذا الأمر من إطلاقات الإدارة التي لا رقابة للقضاء عليها، شأنها في ذلك شأن القضاء الإداري الفرنسي. لكن محكمة القضاء الإداري المصري لم تلتزم بهذه القاعدة على إطلاقها، بل استثنت منها طوائف العمد والمشايخ والطلبة، ومن ثم توسعت المحكمة الإدارية بهذا الاستثناء وجعلت منه القاعدة في حكمها .

ظهور فكرة الغلو ومدى الرقابة عليها في مصر :

ترجع نظرية الغلو التي أنشأها القضاء الإداري المصري إلى بداية العقد السادس من القرن الماضي، وكان موقف القضاء منها متذبذباً، فهو يطبقها تارة، ويرجع عنها أخرى، إلى أن استتب أمره في النهاية على الأخذ بها، ومن ثم كان دوره تجاه القرار الملغي معدلاً ومصححاً.

استقر قضاء مجلس الدولة المصري على ضرورة التحقق من قيام الوقائع المكونة للذنب الإداري، وألغى المجلس القرار التأديبي في كل حالة تثبت فيها عدم صحة الوقائع المنسوبة إلى الموظف والتي استندت إليها سلطات التأديب في توقيع الجزاء.

ويبدو هذا واضحاً فيما تقرره المحكمة الإدارية العليا من أن القرار التأديبي، شأنه شأن أي قرار إداري آخر، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف، هو توقيع الجزاء، للغاية التي استهدفها القانون، وهي الحرص على حسن سير السلوك داخل العمل، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية تسوغ التدخل. وللقضاء الإداري، في حدود رقابته القانونية، أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع، وصحة تكييفها القانوني.

ثم بسط مجلس الدولة المصري رقابته، في مرحلة تالية في التطور، على التكييف القانوني للوقائع في معظم الأحوال، ليطمئن إلى انطباق الوصف القانوني الذي قالت به الإدارة على الوقائع، حيث يقوم المجلس بمراقبة تكييف الإدارة لهذه الوقائع في كل حالة، وهل توفرت صفة الخطأ الوظيفي الذي يبرر توقيع جزاء تأديبي.

ووضعت المحكمة الإدارية العليا في بيان سلطتها مبادئ عامة، أخذت ترددها في أحكامها، حيث عبرت عن نهجها هذا بقولها "ولئن كان القضاء الإداري لا هيمنة له على ما تكوّن فيه الإدارة عقيدتها واقتناعها في شيء من هذا، فإنما الرقابة للقضاء المذكور في ذلك تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً أم لا ؟ إذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها ، وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي انتهى إليها القرار من هذه الأصول أو فسادها ، وعلى صحة التكييف القانوني للوقائع، بفرض وجودها مادياً، أو عدم صحة هذا التكييف، يتوقف على هذا كله قيام أو عدم قيام ركني السبب في القرار الإداري، ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون".

وقد أبرز هذا الحكم الوجهين الصحيحين لركني السبب في القرار الإداري وهما: الوجود المادي للحالة الواقعية والوصف القانوني لتلك الوقائع ، إلا أنه قد أكد أن هناك منطقة محرمة على الرقابة القضائية هي منطقة الاعتبارات التي تقوم لدى الإدارة والتي تقدر على مقتضاها إصدار القرار، ويقصد بذلك الملاءمة، فقد سار القضاء الإداري المصري على نهج زميله الفرنسي، فأقرا قاعدة أن لا رقابة للقضاء على مقدار العقوبة التأديبية ومدى ملاءمتها للمخالفة الإدارية .

إلا أن محكمة القضاء الإداري المصرية لم تلتزم بهذه القاعدة على إطلاقها، بل استثنت طوائف العمد والمشايخ والطلبة منها، حيث راجعت السلطات التأديبية، في تقديرها لأهمية وخطورة الأفعال، ولمدى جسامتها في الإجراء الموقع بشأنها، وقامت بإلغاء قرار الجزاء، عندما وجدت عدم التناسب الظاهر بين الجزاء والخطأ المرتكب. إلا أن هذه الرقابة اقتصرت في المجال التأديبي على الطعون الخاصة بطوائف العمد والمشايخ والطلبة، دون باقي الفئات، مع أن المنطق القانوني كان يقتضي تعميم تطبيق هذه القاعدة على جميع الموظفين العموميين دون قصرها على العمد والمشايخ فقط، فما دام القضاء الإداري قد اعترف بأن الشارع نص على أن تُراعى سنة التدرج القانوني في توقيع العقوبات التي نظمها القانون، تبعاً لنوع التهمة ودرجة خطورتها، ولم يقيد هذا المبدأ بأي قيد، فلا يجوز للقضاء إقامة هذه التفرقة، ما دام القانون لم ينص عليها .

لكن بدلاً من أن تعمم محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ على جميع الموظفين، عدلت عن هذا الاستثناء، وطبقت في خصوص قرارات تأديب هاتين الطائفتين نفس القاعدة العامة في استقلال الإدارة بتقدير ملاءمة

الجزاء. وبعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا وقيامها بممارسة رقابتها على القرارات التأديبية لاحظت عدم التناسب الظاهر بين المخالفات والعقوبات الموقعة بصددها، ومن ثم وجدت صعوبة في الاعتراف بشرعية قرار الجزاء لمجرد تقيده بالتعداد التشريعي للعقوبات، رغم مغالاة السلطة التأديبية في التجريم، لذا فقد عدلت عن قضائها السابق، وبنت القضاء الاستثنائي الذي سبق لمحكمة القضاء الإداري أن طبقته بشأن تأديب العمد والمشايخ والطلبة، وجعلت منه قضاءها العام.

مدى الرقابة القضائية على الملاءمة بين العقوبة والمُخالفة :

لقد خلصنا أن مجلس الدولة المصري انتهى إلى مد رقابته على الملاءمة بين العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف وبين المخالفة الإدارية التي ارتكبها، سابقاً بذلك نظيره الفرنسي، عن طريق نظرية خاصة به هي نظرية الغلو التي صاغها بصدور حكم المحكمة الإدارية العليا في 1961/11/11م ، وكان لهذه النظرية، شأنها شأن أية نظرية، مقدمات وأفكار أدت إليها، حيث طبقت محكمة القضاء الإداري رقابة الملاءمة على القرارات التأديبية الخاصة بالعمد والمشايخ والطلبة .

وعلى الرغم من أن الأمر استتب لدى كل من المجلسين برقابة الملاءمة في القرارات التأديبية ، إلا أن مسلكهما ليس واحداً، حيث تقف حدود رقابة مجلس الدولة الفرنسي عند حد إلغاء العقوبة، إذا ما اقترنت بخطأ ظاهر في التقدير، دون أن يتصدى بنفسه لإيقاع العقوبة المناسبة، في حين أن مجلس الدولة المصري يقوم بإلغاء العقوبة غير الملاءمة، ويوقع العقوبة التي يراها أكثر ملاءمة، فالمحكمة الإدارية العليا، عندما تتصدى لقضية ما، فإنها تبحثها أولاً من الناحية الواقعية والقانونية، فتتأكد من وجود الوقائع

مادياً، ومن صحة تكييفها القانوني، ثم تتصدى لتقدير تلك الوقائع لمعرفة مدى ملاءمة العقوبة للمخالفة ، وتصدر حكماً بإلغاء القرار الإداري ثانياً، ولكنها لا تقف عند هذا الحد، بل تتصدى لإصدار عقوبة جديدة، ترى أنها أكثر ملاءمة لما اقترفه الموظف من مخالفات إدارية .

ويمكن القول إن هذا الاتجاه الذي بدأت تخطو فيه المحكمة الإدارية العليا نحو الرقابة على ملاءمة القرارات التأديبية، تسانده في الظاهر اعتبارات من العدالة، تتمثل في إخضاع السلطات التأديبية في تقديرها للجزاء لرقابة قضائية، تردها إذا ما جنحت إلى المبالغة في تقدير
الجزاء، حتى لا يتعرض المؤاخذون بذنوبهم لإفراط في القسوة أو الشدة، لا تبرره خطورة الذنب الذي اقترفوه .

ومن ثم استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على هذا النهج الذي تفرض من خلاله رقابتها على الملاءمة في المجال التأديبي، فتراجع الإدارة في تقديرها لأهمية المخالفة المرتكبة وجسامة الجزاء الموقع بشأنها، وذلك بتطبيق معيار واحد محدد هو عدم الملاءمة، سواء أكان نتيجة وجود شطط في الجزاء أم نتيجة وجود لين به ، فكلاهما يتسم بعدم الملاءمة، فالملاءمة تعني وجود توافق بين أهمية السبب وجسامة الإجراء، وهناك دائماً حد أدنى وحد أعلى إلى أي مجال يستطيع أن يتحرك خلاله في مأمن بإصدار حكم مناسب، أما إذا جاوز الحكم الحد الأقصى، فإنه يكون هناك عدم ملاءمة.

فللسلطة التأديبية تحديد الجزاء المناسب بحسب تقديرها للذنب الإداري، وما ستوقعه من عقاب، وشرط ذلك ألا يكون ثمة نظام قانوني قد خص ذنباً إدارياً معيناً بعقوبة محددة، من خلال لائحة جزاءات تحدد المخالفة

والجزاء المقرر لها، ووجوب التقيد باللائحة وإنزال العقوبة المنصوص عليها .

هذا وقد درج مجلس الدولة في مصر على إيراد صيغة معينة تدل على اعتمادها على عيب عدم الملاءمة (الغلو) تتلخص في أن للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء، بغير معقب عليها في ذلك، على أن لا يشوب استعمال السلطة عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره.

المبحث الثالث

التعويض عن القرارات التأديبية الغير مشروعة

أكد المشرع الليبي على حق الموظف الذي يعاقب تأديبياً في التعويض من القرارات التأديبية غير المشروعة، حيث نص صراحة في المادة (3) من القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري على أنه "تفصل دوائر القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة ، إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية، ويترتب على رفع دعوى التعويض إلى دائرة القضاء الإداري عدم جواز رفعها أمام المحاكم العادية.

ويجوز أن ترفع دعوى التعويض مجتمعة مع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أو بصفة مستقلة أمام القضاء العادي. والحكمة من ذلك تكمن في تفادي تضارب الأحكام القضائية بين القضاء المدني والقضاء الإداري. ولكن هل يعني مجرد الرفع أمام أي من القضائين دون النظر إلى الحكم الصادر.

بهذا الخصوص يرى بعض الفقه الليبي أن عدم جواز رفع دعوى التعويض عن القرارات التأديبية أمام دوائر القضاء الإداري، إذا سبق رفعها أمام المحاكم المدنية أو العكس، يصدق فقط على فرضية ما إذا نظرت المحكمة التي رفعت إليها الدعوى في الموضوع، وحكمت برفضها، أو حكمت للمدعي بأقل من طلباته، وهي الفرضية الوحيدة التي تؤدي إلى تناقض الأحكام، فيما لو رفع المدعي دعواه مجدداً إلى المحكمة الأخرى. أما إذا حكمت المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى بعدم اختصاصها، أو بعدم قبول الدعوى شكلاً، ففي هذه الحالة يجوز للمدعي أن يرفع دعواه إلى المحكمة الأخرى، لأن المحكمة الأولى لم تتصل بالدعوى أصلاً، ولم تفصل في الموضوع، وبالتالي فإن تناقض الأحكام غير وارد أساساً.

وفي حالة رفع دعوى التعويض أمام القضاء الإداري مجتمعة مع دعوى الإلغاء فإن القاضي الإداري لا يقتصر دوره على إلغاء القرار الإداري المعيب فحسب، بل يمتد إلى الحكم على الإدارة بالتعويض عما أصاب الموظف من أضرار من جراء قرارها غير المشروع.

ويجوز كذلك رفع دعوى التعويض في أي حالة تكون عليها دعوى الإلغاء، كما أنها لا تتقيد بمواعيد دعوى الإلغاء، وإنما تخضع لمواعيد التقادم العادي. وفي هذا المعنى تقول المحكمة العليا "إن دعوى الإلغاء، وهي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري يخول للقاضي فحص مشروعية القرار، فإذا ما تبين مخالفته للقانون، حكم بإلغائه، لكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به، وعلى هذا الأساس يكون قضاء الإلغاء على عكس القضاء الكامل الذي يخول للقاضي سلطات كاملة لحسم النزاع،

فالقاضي لا يقتصر على مجرد إلغاء القرار غير المشروع، بل تمتد سلطته إلى الوضع غير المشروع وجميع نتائجه القانونية، لأنه يتعلق بالحقوق الشخصية لرافع الدعوى، مثل المنازعات المتعلقة بالعقود وقضاء التعويض عن أعمال الإدارة الضارة".

وفي سياق الموضوع تقول المحكمة العليا "إن طلب التعويض لا يخضع لإجراءات دعوى الإلغاء، ويجوز إبداؤه في أية حالة كانت عليها الدعوى، سواء في المذكرات الكتابية أو في جلسات المرافعة الشفوية، وهو خليق بمعالجته والنظر فيه متى دفع الرسم عنه.

ويشترط لقبول دعوى التعويض أن يكون القرار التأديبي قد صدر معيباً ومشوباً بعدم المشروعية، بما يكشف عن خطأ الإدارة، وأن يترتب عليه ضرر للموظف المعاقب، وأن تتحقق رابطة السببية بين الخطأ والضرر، وإلا رفضت دعوى التعويض. ولقد استقر القضاء الإداري الليبي على ذلك. ومن أمثلة قضائه في هذا الخصوص ما قضت به محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) في الطعن الإداري رقم 22 لسنة 1972ف بجلسة 1974/1/13ف "من أن المدعي يطلب من ناحية أخرى الحكم له بتعويض عن القرار المطعون فيه، قدره بمبلغ عشرة دراهم عن الضرر الإداري، وبمبلغ خمسة آلاف دينار عن الضرر المادي.

ومن المسلم به أن مسؤولية الحكومة عن القرارات الإدارية الصادرة منها، وهي وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار الإداري غير مشروع، أي مشوبا بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971ف، بشأن القضاء الإداري، وهي عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو

إساءة استعمال السلطة، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر. فإذا كان القرار مشروعاً، بأن كان سليماً مطابقاً للقانون، فلا تسأل الإدارة عن التعويض عنه، مهما بلغ الضرر الذي يترتب عليه، لانتفاء الركن الأساسي للمسؤولية، وهو ركن الخطأ، وإذ كان الثابت أن القرار المطعون فيه قد صدر صحيحاً ومطابقاً للقانون، فإن طلب التعويض الذي يطالب به المدعي يكون في غير محله".

كما قضت المحكمة العليا بأن حكما قضائيا بالتعويض، رغم انعدام ركن الخطأ الموجب للمسؤولية، يكون مخالفاً للقانون بما يوجب نقضه.

ويجب أن يبين الحكم العناصر المكونة للضرر، وإلا كان قاصراً يستوجب النقض. وفي هذا المعنى تقول المحكمة العليا "إنه وإن كان من المتفق عليه أن تقدير التعويض يعتبر من المسائل الواقعية التي يستقل بها قاضي الموضوع، إلا أن تعيين العناصر المكونة قانوناً للضرر، والتي يجب أن تدخل في حساب التعويض، هي من المسائل القانونية التي تخضع لرقابة محكمة النقض، لأن هذا التعيين هو من قبيل التكييف القانوني للواقع، فإذا قضى الحكم بالتعويض، ولم يبين عناصر الضرر، يكون قاصراً ويستوجب نقضه.

ومن خلال هذا يلاحظ أن القضاء الليبي قد أقر مبدأ التعويض عن الأضرار المادية والأدبية نقداً وعيناً، وأن يغطي التعويض مجمل الضرر وما فات من كسب. وفي هذا المعنى تقول محكمة استئناف بنغازي (دائرة القضاء الإداري) في الدعوى الإدارية رقم 12 لسنة 22ق بجلسة 1994/11/15ف "وحيث إنه عن المطالب بالتعويض، فإن المحكمة ترى أن جبر أضرار الطاعنين يتم بأمرين:

أولهما : إلزام الجامعة المطعون ضدها بإعادتهم إلى سابق عملهم (وهذا يعني إعادة الحال إلى ما كانت عليه، وفيه يتمثل التعويض العيني).

ثانيهما : تعويضهم مادياً عما لحقهم من أضرار، تتمثل فيما فاتهم من كسب، وما لحقهم من ضرر مادي ومعنوي، فإن المحكمة، وإن استظهرت خطأ جهة الإدارة بإساءة استعمال السلطة والانحراف بها حيالهم، وأن ذلك سبب لهم الأضرار الموصوفة، إلا أن عناصر تقدير قيمة التعويض المادي ليست مطروحة أمام المحكمة، وخشية من إطالة أمد التقاضي بانتداب خبرة حسابية ونحوها، فإنه لحسن سير العدالة، وإحقاقاً للحق، رأت المحكمة تقرير مبدأ مسؤولية جهة الإدارة المطعون ضدها عن التعويض والقضاء للطاعنين بتعويض مؤقت قيمته دينار واحد لكل منهما، وهم بعد ذلك وشأنهم في المطالبة بقيمة التعويضات التي يرونها برؤى مستقلة، إذا لزمهم الأمر".

وقضت محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) في الدعوى الإدارية رقم 42 لسنة 21ق بجلسة 1993/6/29ف بالتعويض عن الضرر المادي والأدبي الناتج عن خطأ الإدارة، وذلك في القضية التي تلخص وقائعها في أن مجموعة من الموظفين، تم تعيينهم بجامعة ناصر الأممية، بموجب القرار رقم 84 لسنة 1990ف الصادر بتاريخ 1990/12/4 من أمين اللجنة الشعبية للجامعة، إلا أن القسم المالي بالجامعة امتنع عن صرف مرتباتهم، مما اضطرهم لرفع دعواهم أمام الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف طرابلس، التي قضت بإلزام الجامعة بدفع مرتبات الطاعنين، اعتباراً من تاريخ مباشرتهم العمل، طبقاً لقرار تعيينهم، وبإلزامها بأن تدفع لكل واحد من الطاعنين مبلغاً قدره ألف دينار، كتعويض عن الأضرار التي لحقت به.

وعندما طعنت إدارة القضايا في الحكم السابق أمام المحكمة العليا، بحجة أن الحكم المطعون فيه قد صدر في مواجهة جامعة ناصر، التي لم يعد لها وجود، باعتبار أن موجوداتها آلت إلى جامعة الفاتح، التي أصبحت صاحبة الصفة في الدعوى، وبذلك يكون الحكم قد صدر في مواجهة شخص غير صاحب الصفة الأساسية في الدعوى، ردت المحكمة العليا على ذلك بقولها: "وإن هذا النعي غير سديد، ذلك أنه من المقرر أن اللجنة الشعبية العامة يتكون هيكلها العام من جميع الأمانات العامة النوعية وجميع المؤسسات والهيئات العامة، سواء منها التي تتبعها مباشرة، أو تلك التي تتبع الأمانات العامة النوعية، وهي بحكم تلك الهيكلية ذات اختصاص إشراف على جميع تلك الأمانات والهيئات العامة، إلا ما استثنى بنص خاص، وهي، أي "اللجنة الشعبية العامة" مسؤولة بالتضامن عنها أمام مؤتمر الشعب العام". ويضيف الحكم "ومتى كان الثابت من الحكم المطعون فيه أن اللجنة الشعبية العامة قد اختصمت في الدعوى، وصدر حكم في مواجهتها، وهذا يكفي لانعقاد الخصومة بحكم اختصاص اللجنة الشعبية العامة الإشرافي ومسؤوليتها عن وجود أو انعدام جامعة ناصر، التي يتبعها المطعون ضدهم". "من جهة أخرى فإنه على فرض انتهاء صفة جامعة ناصر، فإنه لا مصلحة لإدارة القضايا في إثارة هذا الدفع، باعتبار أنها لم تعد تمثلها قانوناً، وفضلاً عن ذلك فإن المطعون ضدهم قد اختصموا جامعة الفاتح بموجب صحيفة الدعوى المقدمة منهم".

والمستفاد من كل ما سبق أن رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية لا تقتصر على إلغائها، إذا صدرت باطلة وغير مشروعة، وإنما يستطيع القضاء الإداري، بناءً على طلب الموظف، أن يحكم له بتعويض

عادل، بسبب الأضرار المادية والمعنوية التي لحقته من جراء تصرفات الإدارة الخاطئة.

ومن هنا يكون قضاء التعويض بجانب قضاء الإلغاء من الضمانات الفعالة الأخرى للموظفين في مواجهة سلطات الإدارة.

ومن هذا نستطيع أن نخلص إلى أن القضاء المختص بالتعويض عن قرارات التأديب هو القضاء الإداري والقضاء العادي، وقد أوضحنا أن السبب الذي جعل المشرع يجعل الموظف يلجأ إلى القضاء العادي في رفع دعوى التعويض هو التسهيل عليه، لقرب المحاكم الابتدائية من كل موظف. رغم أن صدور القانون رقم 88 لسنة 1971ف في شأن القضاء الإداري، الذي جعل دوائر القضاء الإداري بكل دائرة استئناف بالمحاكم، قد يجعل السبب السابق منتفياً، لقرب دوائر الاستئناف من الموظفين ، إلا أن المشرع لم يلغي رفع دعوى التعويض أمام القضاء العادي للسبب نفسه.

الخاتمـــــــة :

يتمثل الضمان القضائي في مجال التأديب في حق الموظف في التظلم من القرار الصادر في خصوص تأديبه ، وهذا الحق مقرر تشريعياً في جميع نظم التوظيف في الدول العربية وغيرها ، وقد استمد القانون التأديبي في الوظيفة العامة المطبقة في مجال العقاب التأديبي من المبادئ الأساسية المستقرة في مجال العقاب الجنائي تلك التي ظهرت إلى حيز الوجود بصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن بتاريخ 26 أغسطس 1789م والذي ورد به لأول مرة مبدأ شرعية العقوبات والجرائم ، ذلك المبدأ الذي تلقفته فيا بعد مختلف الدساتير والقوانين في الدول ، وقد ترتب على تطبيق ذلك المبدأ بشقيه متعلقين بالعقوبة والجريمة نتائج مهمة تُعد بمثابة مبادئ جريئة مطبقة في مجال العقاب متفرعة من أعمال مبدأ شرعية العقوبة ، ومن أهمها السلطة التقديرية للسلطة التأديبية في ظل هذا المبدأ ، وكذلك شخصية العقوبة وعدم رجعيتها وعدم تعدد الجزاء وتناسب الجزاء مع المخالفة أو الذنب الإداري ، وباعتبار العقوبة التأديبية كأي عقوبة جنائية أخرى ، بل هي أشد وطأة ، حيث أنها قد تنهي حياة الموظف وما يترتب عليها من آثار سلبية تتعدى الموظف إلى أفراد أسرته الذي يتعايشون من راتبه الذي هو الدخل الأساسي لمعيشتهم ، لهذا تنتقل هذه العقوبة من عقوبة فردية إلى عقوبة جماعية ، الأمر الذي يجعلنا نمعن النظر فيها ونحيطها بجميع الضمانات وخاصة ضمانة الملاءمة بين العقوبة والذنب الإداري وثبات القضاء على مبدأ الملاءمة والتدخل لرد بعض العقوبات المغالى فيها إلى أصلها الصحيح ، وهذا

المبدأ يُعتبر من المبادئ السامية لتحقيق العدالة ، ولا يعتبر تدخل من القاضي في عمل الإدارة .

قائمة المراجع الأساسية

1- د. شاهين، مغاوري ، المساءلة التأديبية للعاملين المهنيين بالدولة بالقطاع العام عالم الكتاب ، 1996.

2- د. مصطفى عفيفي، د. بدرية الجاسر ، سلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان.

3- د. السيد محمد إبراهيم ، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية ، مجلة العلوم الإدارية .

4- محمد عبد الله الحراري ، القانون الإداري الليبي، ج 2 ، منشورات الجامعة المفتوحة ، ط 1 ، 1992.

5- د. محمد عبد الله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة .

6- د. محمد حسنين عبد العال ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، 1974م.

7- نصر الدين مصباح القاضي ، النظريات العامة للتأديب ، دراسة موازنة مع القانون المصري ، الشريعة الإسلامية ، رسالة دكتوراه .

8- مجلة المحكمة العليا ، السنة الثانية والعشرون ، العدد الثاني ، ص 29.

9- طعن إداري رقم 2 لسنة 7ق بجلسة 1961/4/22ف ، مجلة المحكمة العليا.

10- طعن إداري رقم (1) لسنة 11ق بجلسة 1964/5/2 ، مجلة المحكمة العليا ، السنة الأولى ، العدد الثاني .

11- طعن إداري رقم 49 لسنة 31ق ، جلسة 1986/6/22ف مجلة المحكمة العليا ، السنة الرابعة والعشرون، العددان الثالث والرابع .

12- طعن إداري 38/16 ، غير منشور أشار إليه د. نصر الدين القاضي .

13- طعن رقم 2/1656 في 1957/2/16م ، مجموعة المبادئ .

14- طعن رقم 1351 في 1965/1/23م ، مجموعة المبادئ .

15- ينظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 7/563 في 1961/11/11م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها .

16- طعن رقم 563-7 في 1961/11/11 ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات .

17- تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

[1] المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت المستحقة للموظفين العامين أو المستحقين عنهم.

[2] الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

[3] الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية

[4] الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

[5] الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .