اختصاص القضاء الإداري في تفسير القرار الإداري «دراسة مقارنة»

The jurisdiction of the administrative judiciary in interpreting the administrative decision "Comparative study"

م. اقبال نعمت درويش
جامعة سامراء/ كلية الاداب

المستخلص:

يعد تفسير القرار الإداري عمل قضائي يهدف في المحصلة النهائية الى تطبيق المشروعية، كون القرارات الإدارية تصدر استنادا الى القوانين التي تنظم اعمال الإدارة العامة واجراءاتها. فالتفسير يقوم على الوصول الى المعنى المقصود من إرادة الإدارة، والوسيلة في ذلك هو الدعوى القضائية التي تُرفع إما مباشرة أمام القاضي الإداري من ذوي المصلحة في القرار محل التفسير، أو ترفع بالإحالة القضائية - من القضاء العادي اثناء نظره في دعوى مرفوعة أمامه ايا كانت طبيعتها مدنية او تجارية او جنائية– بناءً على دفع من صاحب المصلحة بغموض وابهام القرار الإداري المتعلق بموضوع الدعوى بما يترتب على توضيح معناه من الأثر الحيوي في حسم الدعوى.. وفي كلتا الحالتين – سواء بالطلب المباشر من ذوي المصلحة أو عن طريق الإحالة من القضاء العادي- يكون القضاء الإداري هو المختص بنظر دعوى التفسير، ولكن سلطته تنحصر في التفسير فقط دون أن تتعداه الى موضوع الدعوى الغاءً وتعديلاً. على ان الحكم الذي يصدر بنتيجة الدعوى له حجية الشيء المقضي به الا انه ذات أثر نسبي لا يتعدى اطراف الدعوى.

Abstract:

Interpreting the administrative decision is a judicial act that aims, in the end, to implement legality, since administrative decisions are issued based on the laws that regulate the work and procedures of the public administration. Interpretation is based on reaching the intended meaning of the administration's will, and the means in this is the lawsuit that is filed either directly before the administrative judge with an interest in the decision in question, or it is filed by judicial referral - from the ordinary judiciary while it considers a lawsuit filed before it of whatever civil nature commercial or criminal - based on the vagueness and vagueness of the interested party The administrative judiciary is competent to consider the case for interpretation, but its authority is limited to interpretation only, without going beyond it to the subject matter of the case, cancellation and amendment. However, the judgment issued as a result of the case has the authority of the res judicata, but it has a relative effect that does not exceed the parties to the case.

مقدمة:

من المسلّم به ان النصوص القانونية يجب ان تتولد واضحة في التعبير عن المقصود منها وكذا الحال بالنسبة للقرارات الإدارية كونها تمس المصلحة العامة الى جانب المصلحة الخاصة والمراكز القانونية للافراد، لكن مع ذلك قد يعتريها الغموض والشك حول المعنى الصحيح لها، وذلك راجع الى ان عملية صياغة هذه القرارات من عمل البشر الذي يعتريه القصور وعدم الكمال. الا ان متطلبات تطبيق هذه النصوص بما يحقق مبتغاها يتطلب إزالة الشك عن معناها وإيضاح ما غمض منها؛ ولا يكون ذلك الا بوسيلة التفسير امام القضاء الاداري، كونه الجهة المختصة بفض المنازعات الادارية، وان القضاء الاداري في معرض حاجته الى فهم هذه القرارات والتي هي محل المنازعة المرفوعة امامه يحتاج الى تفسيرها، وان عملية التفسير من القضاء الإداري تكون اختصاص اصيل له بموجب القانون، وتتم هذه العملية بوسيلة مباشرة او غير مباشرة، وان هذه الوسيلة تكمن فيما يسمى بدعوى التفسير.

أولا: أهمية الموضوع:

ان تفسير القرار الاداري له أهمية كبيرة في النطاق العملي؛ فهو يسهم في سد النقص الواقع في صياغة القرار الاداري من خلال إيضاح المقصود منه وإزالة الشك عن معناه، مما يسهم في التطبيق السليم وتحقيق الغاية المتوخاة منه. ولهذه الأهمية ارتأينا دراسة الموضوع في الوقت الذي نجد فيه ندرة الأبحاث العلمية الخاصة به مقارنة بالدعاوى الأخرى.

ثانيا: مشكلة الموضوع:

تدور المشكلة حول التساؤلات المثارة: ماهية الوسيلة التي تُعتمد في إيضاح معنى القرارات الإدارية الغامضة؟ و مدى الصلاحية التي يمتلكها القضاء الإداري في عملية التفسير؟ والى اين تمتد هذه الصلاحية؟ وماهية طبيعة الحكم المستخلص من عملية التفسير وحجيته؟

ثالثا: منهجية البحث:

نتبع في دراستنا المنهج التحليلي المقارن، بتحليل النصوص القانونية التي تمنح صلاحية التفسير للقضاء الإداري، وتلك المتعلقة بكيفية تقديم طلب التفسير، معززين ذلك بالإشارة الى دور الدول المقارنة بالموضوع قدر تعلق الامر.

رابعا: هيكلية البحث

نتناول دراسة الموضوع بتقسيم البحث الى مطلبين، يكون المطلب الأول

بعنوان مفهوم التفسير الاداري، وهو يتفرع الى فرعين، يكون الفرع الأول بعنوان تعريف تفسير القرار الاداري، والفرع الثاني بعنوان خصائص تفسير القرار الاداري. اما المطلب الثاني فيكون بعنوان سلطة القاضي الاداري في التفسير وينقسم الى فرعين، الفرع الأول بعنوان دعوى تفسير القرار الاداري، والفرع الثاني بعنوان صلاحية القاضي الاداري في التفسير، ونختم دراستنا بما نتوصل اليه من نتائج وتوصيات مقترحة للمشرع.

المطلب الأول
مفهوم تفسير القرار الإداري

لأجل الوصول الى مفهوم تفسير القرار الإداري لابد من تعريفه وتحديد مضمونه، وكذلك تحديد ما يتميز به من خصائص عدة تجعله وسيلة يستعين بها القاضي الإداري في حسم المنازعات المرفوعة امامه. ويكون كل ذلك من خلال فرعين، يكون الفرع الأول بعنوان تعريف تفسير القرار الإداري وتحديد مضمونه، ويكون الفرع الثاني خصائص تفسير القرار الاداري

الفرع الأول:تعريف تفسير القرار الاداري وتحديد مضمونه

أولا: التفسير لغةَ

هو من الفعل الثلاثي فَسَرَ، من الفَسْر بمعنى البيان، وهو الكشف عن المغطى، والتفسير هو كشف واظهار المراد عن التفسير المشكل، ويقال: "استفسرته عن كذا أي سألته ان يُفسّره لي"(١). "فالفاء والسين والراء كلمة واحدة تدل على بيان الشيء وإيضاحه"؛ من ذلك الفسر، يقال: فسرت الشيء(٢). والفسر هو الابانة وكشف المغطى كالتفسير وهو كشف المراد عن المُشكل(٣). منه قوله تعالى: ((ولا يأتونك بمَثَلٍ الا جئناك بالحق وأحسن تَفسيرا))(٤). كما استعمل البيان في اللغة بمعنى الاظهار كما في قوله عزّ وجل: ((هذا بيانٌ للناس وهدى وموعظةٌ للمتقين))(٥).

ثانيا: التفسير اصطلاحا

ان التفسير بمعناه الاصطلاحي عند علماء الشريعة ينصرف الى احد علوم القران الكريم، وعرفوه بأنه «علمٌ يُبحث فيه عن القران الكريم من حيث دلالته على مراد الله تعالى بقدر الطاقة البشرية»(٦)، وهذا يعني ان الغرض منه هو فهم النص القرآني ومعرفة دلالته من حيث مراد الله تعالى.

ان المعنى الاصطلاحي للتفسير يختلف بحسب الهدف منه وتحديد نطاقه، فهناك من يعرفه بالمعنى الضيق بأنه الاستدلال على الحكم الذي تتضمنه القواعد القانونية، وتحديد ما تتضمنه من معنى يمكن تطبيقه على الظروف الواقعة(٧)، فهو بيان الحكم القانوني المستدل عليه من تعبير المشرع تمهيدا لتطبيقه على الحالات

(١) ينظر: ابن منظور، لسان العرب، حرف الفاء، ج١١، دار صادر، ٢٠٠٣، ص٢٦١.
(٢) ينظر: احمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي، معجم مقاييس اللغة، ج٤، دار الفكر، ١٩٧٩، ص٥٠٤.
(٣) ينظر: مجد الدين ابو طاهر محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، ج١، مؤسسة الرسالة للطبع والنشر، بيروت، ٢٠٠٥، ص٤٥٦.
(٤) سورة الفرقان، الاية ٣٣.
(٥) سورة آل عمران، الاية ١٣٨.
(٦) ينظر: محمد عبد العظيم الزرقاني، مناهل العرفان، ج٢، ط١، ، دار الكتب العلمية، بيروت، ص٤. أشار اليه: عبد المهدي محمد سعيد احمد العجلوني، قواعد تفسير النصوص وتطبيقاتها في الاجتهاد القضائي الاردني دراسة مقارنة–، اطروحة دكتوراه، الجامعة الاردنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٥، ص٥٤.
(٧) ينظر: د.توفيق حسن فرج، الدخل للعلوم القانونية، المكتب المصري الحديث، الاسكندرية، ١٩٧١، ص٢٠٩.

المعروضة امام القضاء او الفقه[٨]. ومن الجانب الاخر يُعرف التفسير بمعناه الواسع بأنه عملية تسبق اصدار الحكم وضرورة لازمة للحصول عليه[٩]... فوفقا للمعنى الضيق يكون التفسير لأجل إزالة الغموض الذي شاب النص والكشف عن معناه، وهو ما يعني عدم الحاجة الى التفسير فيما اذا كان النص واضحا متجليا استدلالاً بالقاعدة العامة (لا اجتهاد في مورد النص)، وعلى العكس من ذلك المعنى الواسع الذي يتطلب اجراء جميع العمليات اللازمة لإمكانية تطبيق القانون على الواقع، فمجرد إزالة شائبة الغموض أمر لا يستقيم مع واقع القانون. وعند هذا الامر تتجلى أهمية التفسير من استجابته لمستجدات التطورات التي تطرأ على القانون والواقع في ظل العيوب التي تشوب الصياغة التشريعية. فالتفسير بصورة عامة «عملية ذهنية منطقية، تقوم على اتباع قواعد علمية لتحقيق غرضه الذي يختلف باختلاف حالة النص، وذلك لإستنباط حكمه لتطبيقه على الحالة الواقعية"[١٠]. وبصورة عامة ينصرف التفسير الى بيان المقصود بالنصوص القانونية واستخلاص الحكم منها، وذلك بتوضيح ما غمض من تلك النصوص والتوفيق بين النصوص المتعارضة واكتمال ما نقص منها[١١].

ثالثا: التفسير القضائي

اما التفسير في نطاق القضاء فيتمثل بما يقوم به القضاة من تفسير وهم بصدد نظر الوقائع المعروضة عليهم لأجل تجسيد حكم القانون على تلك الوقائع، وذلك دون الحاجة الى طلب من الخصوم كونه يدخل في صميم عمل القضاة[١٢]. فالتفسير وسيلة يستخدمها القضاء وصولا للفصل في المنازعات المعروضة عليه[١٣]. فإذا كان عمل المشرع هو سن القواعد القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد الا ان مهمة القاضي تتخللها الجهد والمشقة بإنزال حكم تلك القواعد القانونية على الوقائع. فالقاضي ليس حرا في تطبيق القواعد القانونية كالمشرع وانما يكون مقيدا؛ كونه يواجه وقائع خاصة وحالات عملية قد تختلف او تتشابه وهو ما يتطلب منه الفصل فيها وفق الحكم القانوني المناسب لها.

ويكون التفسير القضائي اكثر تطبيقا؛ كون القاضي يقوم به حينما ينظر في الخصومة المرفوعة اليه، فيحتاج الى توضيح القاعدة القانونية التي يتضمنها النص القانوني المطلوب تطبيقه على الواقعة المعروضة عليه[١٤].

(٨) ينظر: د.محمود فريد عبد اللطيف، تفسير النصوص القانونية في قضاء المحكمة الدستورية العليا بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٨، ص٨٤.
(٩) ينظر: د.مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٧٢، ص٤٦٦.
(١٠) ينظر: د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص٢٧٩.
(١١) ينظر: محمد وجيه شحادة، المدخل الى القانون ونظرية الالتزام، منشورات جامعة حلب، كلية الاقتصاد والتجارة، ص٩١، اشار الى ذلك عبد المهدي محمد سعيد احمد العجلوني، المصدر السابق، ص٦٩.
(١٢) ينظر: د.محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون –القاعدة القانونية–، ج١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٣٩٤.
(١٣) ينظر: د.عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١٢، ص٢١٠.
(١٤) ينظر: كاظم عبد الله حسين الشمري، تفسير النصوص الجزائية –دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص٩٤.

اما المقصود بتفسير القضاء للقرار الاداري فهو التفسير الذي يتم من القضاء الإداري للقرار الإداري، والذي يكون عندما يمارس القاضي الإداري مهمته بصدد الفصل في المنازعات الإدارية المعروضة امامه، فهو يحتاج الى إزالة الابهام الذي يشوب القاعدة القانونية التي تتعلق بالقرار الإداري محل المنازعة او تفسير القرار الإداري ذاته للتعرف على قصد الإدارة منه، ولأجل ذلك يقوم القاضي بالتفسير ومن ثم يتخذ حكمه بشأن موضوع المنازعة. فالادارة يجب عليها ان تتوخى الدقة في صياغة قراراتها التي تتخذها حول موضوع معين، وان تراعي اختيار الالفاظ المناسبة مراعية في ذلك الاثار القانونية المترتبة بما فيها تحقيق المصلحة العامة(١٥).

ونرى ان التفسير قد يختلط مع مصطلحات أخرى **كالاجتهاد** و**التأويل** و**التكييف**: فبالنسبة للاجتهاد فهو بمعناه اللغوي بذل الجهد واستفراغ الوسع للحصول على المطلوب، وهو لا يطلق الا على ما فيه مشقة(١٦). والاجتهاد القضائي هو الرأي الصادر عن المحاكم بصورة أحكام بشأن مسألة قانونية معينة؛ أي رأي المحاكم عند غياب النص القانوني. وان القاضي الإداري يلجأ الى الاجتهاد لسببين، أولهما: فكما هو معلوم بأن القانون الإداري غير مقنن وانه حديث نسبيا، لهذا فعندما لا يجد القاضي الإداري قاعدة قانونية يطبقها على المنازعة المعروضة عليه- والتي يكون ملزما بالفصل فيها- فإنه يقوم بخلق القاعدة القانونية واكمال النقص التشريعي وذلك بالاجتهاد. وثانيهما: عدم مساواة طرفي الدعوى الإدارية؛ فالمدعي هو الفرد العادي والمدعى عليه هو الإدارة التي تتمتع بإمتيازات السلطة العامة، وان الأول ملزم بالاثبات استناداً الى قاعدة «البينة على من ادعى»، ولهذه يلجأ القضاء الإداري الى تحقيق التوازن العادل بين الطرفين عن طريق الاجتهاد(١٧)، وحيث ان القاعدة المذكورة لا يمكن تطبيقها على اطلاقها في مجال الدعاوى الإدارية، فإن للقاضي الإداري أن يُلزم الإدارة بتقديم ما في حوزتها من أوراق ومستندات للتخفيف من عبء الاثبات الواقع على المدعي(١٨).

أما التأويل فهو "صرف المعنى الظاهر من اللفظ الى معنى آخر يحتمله اللفظ، ويعضده دليل"(١٩)، فالتأويل هو بيان المقصود من الكلام على سبيل الظن وهذا على خلاف التفسير الذي يكون على سبيل القطع، وانه يستعمل في الالفاظ ومفرداتها، في حين ان التأويل يكون في المعاني والجمل(٢٠). الا انه ما يتفقان في ان الغاية

(١٥) ينظر: رحاب جبار عباس، تفسير القرارات الادارية-دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠٢١، ص٥٠.

(١٦) ينظر: د.عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص١٦.

(١٧) ينظر: ابتسام فاطمة الزهراء شقاف، دور القاضي الاداري في انشاء القاعدة القانونية، رسالة ماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان- الجزائر، ٢٠١٦، ص٣٦.

(١٨) ينظر: د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الاثبات أمام القضاء الاداري، ط١، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠٠٨، ص٨٦.

(١٩) ينظر: احمد عبد الغفار، التفسير ومناهجه – النص وتفسيره، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية، ص٢٣٠.

(٢٠) ينظر: د.عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص٥.

منهما هي فهم معاني النصوص وتطبيقها بصورة سليمة.

وأما التكييف فإنه يتفق مع التفسير في ان كلا منهما عملية اجتهادية تدخل في مهمة القاضي من أجل الوصول الى حسن تطبيق القانون؛ حيث ان التكييف ينصب على تحديد طبيعة النزاع تمهيداً لإعطائه الوصف القانوني الملائم، وبهذا يكون التكييف أسبق من التفسير كونه المرحلة الأولى لتطبيق القانون، وهو ما يعني ان للتكييف وظيفة تحديد النص القانوني المراد تطبيقه(٢١).

الفرع الثاني: خصائص تفسير القرار الإداري

تتميز عملية تفسير القرار الإداري بعدة خصائص تجعله وسيلة مهمة للقاضي الإداري وهو بصدد حسم المنازعات الإدارية، وهذه الخصائص كالتالي:

أولا: يتميز التفسير القضائي بدوره البالغ في فهم القرارات الإدارية والوصول الى القصد الحقيقي الذي أراده رجل الإدارة، وهو ما يساهم في تثبيت مبادئ قضائية عامة يسترشد بها القضاة ويسيرون عليها وهذا ما يحقق العدل، ومن ثم تأتي الاحكام متناسقة ومنسجمة(٢٢).

ثانيا: حتمية ووجوب عملية التفسير الإداري(٢٣)؛ بالنظر لكون القانون الإداري قانون غامض وتشوبه الثغرات وقابل كثيرا للتغييرات والتطورات، لذلك تكون عملية التفسير اكثر مطلوبية بالنسبة له لسد النقص والثغرات فيه، ولتكون اثاره اكثر ملاءمة مع التغييرات التي تحيطه وتشكل بيئة القانون الإداري.

ثالثا: يتميز التفسير الذي يقوم به القضاء الاداري بالتنوع في طرقه ومراحله ووسائله وأنواعه، وهذا يعود لطبيعة وخصائص القانون الإداري ولطبيعة القضاء الإداري وخصائص دوره ووظائفه في تفسير وتطبيق قواعد القانون الإداري، وهو ما يجعل منهجية التفسير في هذا القانون تتسم بالاختلاف والتعدد والتنوع(٢٤).

رابعا: يتميز التفسير الذ يقوم به القضاء الإداري بأنه يُشخص الخطأ المادي الواقع سهواً عند صياغة القرار الإداري، سواءً كان هذا الخطأ في المعنى او المبنى(٢٥).

خامسا: يعد التفسير بصورة عامة عملا سابقا للتطبيق، فالقاضي الإداري يتولى تحديد مدلول القرار ومواءمة حروفه ونصوصه مع روح ومقاصد المشرع الحقيقية والتي قد تكمن خلف الفاظه المعبرة(٢٦).

سادسا: يكون القاضي الإداري مستقلا عند ممارسته للتفسير، انطلاقا من مبدأ استقلال القضاء وعدم تأثره بأية اراء او تدخل من الجهات الأخرى؛ وهو ما يعني عدم

(٢١) ينظر: رحاب جبار عباس، مصدر سابق، ص١٠.
(٢٢) ينظر: د.عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص٣٥.
(٢٣) ينظر: محمد لمين مرجاني، دور القاضي الاداري في عملية التفسير، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة- الجزائر، ٢٠١٨، ص٣١.
(٢٤) ينظر: محمد لمين مرجاني، المصدر السابق، ص٣٢.
(٢٥) ينظر: د.عصمت عبد المجيد بكر، مصدر السابق، ص٣٦.
(٢٦) اشار الى ذلك: ابتسام فاطمة الزهراء سقاف، مصدر سابق، ص١٣.

تقيده بالتفسيرات الصادرة من الجهات الأخرى سوى التفسير الصادر من المشرع لأنه يكون بمثابة القانون ملزماً.

سابعا: عدم إلزامية التفسير القضائي للجهات الأخرى وحتى للقاضي نفسه في القضايا المماثلة، كونه قائم على اجتهاد القاضي الذي يتغير بحسب كل مسألة على حدة ومن وقت الى آخر تبعا لظروف القضايا ووقائعها(٢٧).

(٢٧) ينظر: عبد المهدي محمد سعيد العجلوني، مصدر سابق، ص١٣١.

المطلب الثاني
سلطة القاضي الإداري في التفسير

ان القاضي الإداري يكون ملزما بسد الفراغ الحاصل في القرار الإداري محل النزاع المرفوع امامه والا كان منكرا للعدالة؛ فهو ان لم يستطع ان إنشاء القانون الا ان بمقدوره إيجاد الحل بالاستناد الى المبادئ العامة.

ان عدم تقنين القانون الإداري يجعل من دور القاضي الإداري وهو بصدد تفسير القرارات الإدارية دورا شاقا، اذ يجد نفسه مضطرا لإيجاد حل للنزاع المعروض امامه من خلال العمل على رفع الغموض الذي يشوب الاعمال القانونية للادارة، خاصة ان وضوح النص او غموضه ليس بنفس المستوى لدى القائمين بتطبيقه- القضاة-، فضلا عن ان النشاط الذهني للقاضي يمر بعدة مراحل يحددها المنطق.

ان العنوان الذي نحن بصدده يتطلب منا تناول دور القاضي الإداري في التفسير عند نظر دعوى التفسير، إضافة الى البحث عن الصلاحية التي يتمتع بها في هذه الدعوى، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الأول دعوى تفسير القرار الإداري، ونتناول في الفرع الثاني صلاحية القاضي الإداري في دعوى التفسير.

الفرع الأول: دعوى تفسير القرار الاداري

تعرف دعوى التفسير بأنها دعوى قضائية إدارية ترفع من ذوي الصفة القانونية امام الجهة المختصة وفقا للقانون والتي تتمثل بجهة القضاء الإداري في الدول ذات النظام القضائي المزدوج، ويطلب من خلالها بتفسير تصرف قانوني اداري غامض ومبهم بغية تحديد المراكز القانونية ومعرفة الحقوق والالتزامات المترتبة عليها(٢٨). وكذلك تعرف بأنها دعوى إدارية يطلب صاحب المصلحة بمقتضاها من القضاء المختص إعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير وفقا للقانون(٢٩).

وبدورنا نعرف دعوى تفسير القرار الإداري بأنها الدعوى التي يطلب فيها صاحب الشأن من القضاء الإداري تفسير ما ورد في القرار الإداري محلها من غموض وابهام وفقا للإجراءات القانونية.

ان دعوى التفسير هذه قد ترفع بصورة مباشرة الى القضاء الإداري، او انها ترفع بصورة غير مباشرة اليه عن طريق طلب من القضاء العادي.

أولا: الدعوى المباشرة

ترفع هذه الدعوى مباشرة وابتداء كما في الدعاوى الاخرى امام جهة القضاء الاداري طبقا لقواعد الاختصاص، يطلب صاحب المصلحة من خلالها تفسير عبارة او عبارات يتضمنها القرار الإداري(٣٠).

---

(٢٨) ينظر: عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار الهومة، الجزائر، ١٩٩٩، ص١١٠.

(٢٩) ينظر: عمار بوضياف، دعوى تفسير قرار اداري في القانون الجزائري، مجلة الفقه والقانون الالكترونية، ع١٥، ٢٠١٤، ص٩.

(٣٠) ينظر: خليفي اسيا، الرقابة الادارية على اعمال الادرة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة – الجزائر، ٢٠١٤، ص١٤.

ان هذه الدعوى طريقة حديثة اقرها مجلس الدولة الفرنسي بعد تردد طويل، فقد كان يرفض دعوى التفسير المباشرة اما القضاء الاداري على اساس ان القضاء الاداري ليس هيئة ادارية استشارية يستعان بها في تفسير الاعمال الادارية الغامضة والمبهمة و المتنازع حول معناها الحقيقي، الا ان المجلس بدأ في نهايه القرن التاسع عشر بقبول هذه الدعوى حسب الشروط الشكلية والاجراءات القانونية والقضائية المقررة في هذا الشأن[٣١]. وفي مصر يذهب جانب من الفقهاء الى ان طلب تفسير القرار الإداري من قبل القضاء الاداري لا يعد دعوى ادارية مستقلة بذاتها وانما يدخل ضمن اجتهادات القضاء الاداري واعتباره من المبادئ التي وضعتها المحكمة الادارية العليا في مصر لتفسير الاعمال الادارية اثناء ممارستها لوظيفتها الاعتيادية في نظر المنازعات المطروحة امامها وذلك لان ظروف الطعون التي فصلت فيها لم تكن تستوجب تقرير مثل هذا المبدأ[٣٢]. اي ان المحكمة بإمكانها حسم المنازعات المعروضة عليها والتوصل الى النتائج بدون تطبيق هذا المبدأ، وهذ ما تأكد في قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ في المادة ١٠ منه التي اشارت الى المسائل التي يختص بها القضاء الاداري المصري حيث نصت على: (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الاتية... ١٤- سائر المنازعات الادارية) حيث ان عبارة «سائر المنازعات الإدارية» قد حسمت الولاية العامة للقضاء الاداري المصري بجميع المنازعات الادارية وان قضاء التفسير يدخل من ضمن هذه المنازعات وهو يكون مقيد لتحديد المدلول الصحيح للعمل الاداري دون ان يتجاوزه الى اصدار حكم بالالغاء او بالتعويض. الا ان النص لم يشر الى ان كون هذه الدعوى مباشرة او غير مباشرة.

أما في العراق فقد ذهب الفقه الى انه لا يوجد ما يحول دون تطبيق دعوى التفسير المباشرة امام محكمة القضاء الاداري وذلك من قبل كل من له مصلحه في رفعها، وتكون سلطة المحكمة هنا فقط تفسير القرار دون التعرض لمشروعيته، وهذا ما تجسد قانونا في نص المادة (٧/ثانيا/د) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنه ١٩٧٩ المعدل التي نصت على اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر الدعوى المرفوعة من ذي مصلحة، بالإضافة الى ان القانون بيّن أسباب الطعن في الفقرة (هـ) من المادة المذكورة على سبيل المثال وليس الحصر؛ وهذا مما يعني ان التفسير ممكن ان يكون من ضمن هذه الأسباب طالما انها لم تُحصر وانها تدخل في اختصاص القضاء الاداري.

ولا بد ان نشير هنا الى ان القرارات التي لها قوة القانون[٣٣] لا يتدخل القاضي الاداري في تفسيرها، فقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الاداري في ٢٥/٨/ ١٩٩٧

(٣١) ينظر: عمار عوابدي، مصدر سابق، ص١٤٠.

(٣٢) ينظر: محمد عصفور، مذاهب المحكمة الادارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع، ج١، دار العهد الجديد للطباعة، ١٩٥٧، ص١٤٧.

(٣٣) وهذه تشابه نوعا ما قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل)، والتي لايزال قسما منها موضع تنفيذ وكأنها قوانين–صدرت عن جهة مختصة بإصدار التشريعات– كونها تضم قواعد عامة مجردة وملزمة تطبق على الافراد دون تحديد، شأنها شأن القرارات التنظيمية.

بانـه: (لا تختـص محكمـة القضـاء الاداري فـي تفسـير القوانيـن وتعديلاتهـا او القـرارات الصـادرة عـن السـلطة التشـريعية)[٣٤].

على ان رفع دعوى مباشرة ومستقلة امام القضاء الإداري لتفسير قرار اداري تتطلب توافر شروط معينة حددها مجلس الدولة الفرنسي وهي:

- وجـود نـزاع حـال وجـدي حـول القـرار الإداري المطلـوب تفسـيره: وذلـك بـأن يكـون هـذا القـرار قـد مـس المراكـز القانونيـة لأطـراف العلاقـة ولكـن بشـيء مـن الغمـوض ممـا نشـأ عنـه نـزاع لـم يتـم تسـويته بشـكل ودي بينهـم وتطلـب الامـر اللجـوء الـى القضـاء الإداري بدعـوى مباشـرة لتفسـير القـرار وحـل النـزاع[٣٥]. وقـد ذهـب الفقـه الـى ان النـزاع القائـم والحـال ينشـأ فـي حالـة الامتنـاع عـن اعطـاء المدعـي الحـق الـذي يدعيـه وكان هـذا الامتنـاع متعلقـا بتفسـير القـرار الاداري فهنـا يلجـأ المدعـي الـى رفـع دعـواه مباشـرة امـام القاضـي الاداري يطلـب فيهـا بيـان مـدى صحـة القـرار او توضيـح مدلولـه و معنـاه[٣٦].
- شـرط المصلحـة: وهـو مـن الشـروط البديهيـة لرفـع الدعـوى امـام القضـاء الإداري، لكـون القـرار الإداري المـراد تفسـيره قـد مـسّ مصلحـة قانونيـة لرافـع الدعـوى. والمصلحـة هـي الفائـدة التـي تعـود للمدعـي مـن تفسـير القـرار الإداري[٣٧]. وهـذا يعنـي ان القاضـي الإداري حينمـا يفسـر القـرار الإداري محـل الدعوى فإنـه ملـزم بالتحقـق مـن أمريـن: **أولهمـا** هـل ان هـذا القـرار المبهـم يلحـق الضـرر برافـع الدعـوى؟ بمعنـى هـل ان التفسـير يزيـل الضـرر الـذي مسـه؟ **وثانيهمـا** مـا النفـع الـذي يعـود علـى الطاعـن اذا تـم تفسـير القـرار محـل الدعـوى؟. فـإذا قـام القاضـي الإداري بتفسـير القـرار الإداري محـل الدعـوى فإنـه يكـون قـد حقـق المصلحـة التـي يبغيهـا الطاعـن مـن دعـواه وإزالـة الضـرر الـذي مـس مركـزه القانونـي.
- شـرط المـدة لرفـع دعـوى تفسـير القـرار الإداري: خلافـا لدعـوى الالغـاء فـان دعـوى تفسـير القـرار الاداري لا تخضـع لمـدة مقيـدة لهـا كأصـلٍ عـام، لذلـك يمكـن رفعهـا بـأي وقـت وحسـب إرادة المتقاضيـن طالمـا ان القـرار الاداري المطعـون فيـه محـل دعـوى التفسـير موجـود ونافـذ ولا يـزال العمـل بـه مسـتمراً[٣٨]. وان المعيـار المعتمـد فـي هـذا الشـأن هـو ان سـلطة القاضـي فـي دعـوى تفسـير القـرار الاداري تنحصـر حـول توضيـح المعنـى المبهـم للقـرار الاداري دون ان يتعـداه الـى الغائـه وهـذا ممـا يعكـس طبيعـة دعـوى

(٣٤) حكم محكمة القضاء الاداري في الدعوى ٨٧/ قضاء اداري/٩٧، اشار اليه د.عبد الباقي محمود، اهم المبادئ التي اقرها القضاء الاداري في العراق، مجلة العدالة الصادرة عن وزارة العدل، ع ٢، ١٩٩٩، ص١٠١.

(٣٥) ينظر: خليفي آسيا، مصدر سابق، ص١٨.

(٣٦) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، دعوى تفسير القرار الاداري، مجلة العلوم القانونية، مجلد ١٧، ع ١و٢، كلية القانون، جامعة، ٢٠٠٢، ص١٦.

(٣٧) ينظر: د.فاتح خلوفي، سلطات القاضي الاداري في التفسير، دار الهومة، الجزائر، ٢٠١٧، ٣٢٠.

(٣٨) ينظر: خليفي آسيا، مصدر سابق، ص١٩.

التفسير المختلفة عن بقية الدعاوى الإدارية، وهو ما يجسد الحكمة من عدم خضوع دعوى تفسير القرار الاداري لمدة معينه من حيث اقامتها، خاصة وان التفسير هو اثر تصريح فقط يمتد بأثر رجعي الى تاريخ صدور القرار الاداري المراد تفسيره(٣٩).

- غموض القرار الإداري محل الدعوى: ان هذا الشرط يميز دعوى التفسير عن باقي الدعاوى الإدارية، فهي تُقبل كلما كان القرار الاداري غامضا ومبهما بحيث لا يُفهم معناه الصحيح والحقيقي او ان عبارات ودلالات القرار الاداري غير متوافقة مع الغاية المتوخاة من القرار(٤٠).
- موضوع الدعوى: حيث يجب ان ينصب موضوع الدعوى على طلب تفسير القرار فقط، كما يجب ان يكون الطلب محددا بما مطلوب تفسيره من القرار الإداري بشكل دقيق(٤١).
- احترام قواعد الاختصاص القضائي في الدولة: لكي تُقبل دعوى التفسير من قبل الجهة القضائية المرفوعة امامها يجب ان لا يشكل قبولها مخالفة لقواعد الاختصاص القضائي السائدة في الدولة التي تتولى تنظيم توزيع الاختصاص القضائي ما بين جهات القضاء المختلفة فيها بين القضاء العادي والقضاء الاداري و القضاء الدستوري من جهة، وبين محاكم القضاء الاداري على اختلاف درجاتها من جهة أخرى. لأن من المعلوم ان قواعد الاختصاص من النظام العام ولا يجوز مخالفتها(٤٢). فلا تُقبل هذه الدعوى اذا كان القرار الاداري محلها مختلطا ومركبا في ما اذا تم رفع هذه الدعوى امام جهة قضائية غير الجهة القضائية المختصة بالعملية القانونية المرتبط بها القرار الاداري محل الدعوى؛ لأن الامر يتطلب فصل القرار الاداري عن العملية القانونية المرتبط بها وفقا لأحكام نظرية القرارات الادارية القابلة للانفصال، كما انها لا تُقبل اذا كان القرار الاداري محلها مرتبطاً بدعوى اصلية منظورة امام القضاء العادي الا اذا تم احالة الدعوى بصورة غير مباشرة من القضاء العادي الى القضاء الإداري(٤٣).

بعد بيان الشروط المطلوبة لدعوى التفسير المباشرة امام القضاء الإداري، نستشف بعض أوجه الاختلاف بينها وبين دعوى الإلغاء وهي كالتالي:

١. من حيث الأثر: فدعوى الإلغاء تُرفع لوجود مساس مباشر بالمركز القانوني لرافعها –المدعي-؛ أي ان القرار الإداري محل دعوى الإلغاء قد

(٣٩) ينظر: د.فاتح خلوفي، مصدر سابق، ص٣٢٣.
(٤٠) ينظر: عمار عوابدي، مصدر سابق، ص١٤٤.
(٤١) نصت المادة ٦ من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على وجوب تحديد موضوع دعوى التفسير والاسباب التي دعت الى تقديم الدعوى وطلب التفسير بشأنها. للتفصيل ينظر: د.ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص١٨.
(٤٢) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير للطباعة، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٣١٦.
(٤٣) ينظر: د.عمار عوابدي، مصدر سابق، ص١٤٧.

مسّ مباشرة مصلحة مشروعة للمدعي، على خلاف دعوى التفسير التي لا يكون القرار الإداري محل الدعوى قد أصاب مباشرة المركز القانوني لرافعها، وانما مجرد ورود غموض او ابهام حول المعنى المقصود من ذلك القرار.

٢. من حيث الضرر الواقع أو سبب رفع الدعوى: ففي دعوى الإلغاء يكون هناك ضرر حال ومباشر وقع على صاحب الدعوى مما دفعه للمطالبة برفع الدعوى أمام القضاء، اما في دعوى التفسير فليس هناك ضرر حال ومباشر على رافعها وانما مجرد الطلب من القضاء الإداري بتحديد المقصود من القرار محل الدعوى لفهم ما يترتب عليه من أثر حياله. وهو ما يعني مجرد وجود نزاع كشرط لرفع الدعوى- لتحديد المعنى المقصود من القرار محل الدعوى- وليس ضرر مباشر قد وقع على المدعي.

ثانيا: الدعوى غير المباشرة

وتتمثل بالدعوى التي تهدف الى استجلاء معنى قرار اداري او تفسيره او تقدير مدى مشروعيته او تقدير صحة الاعمال الإدارية(٤٤). ان هذه الدعوى ترفع عن طريق الاحالة القضائية وذلك عند وجود دعوى قضائية اصلية واساسية ايا كانت طبيعتها (مدنية او تجارية) منظورة امام جهات القضاء العادي واثناء المرافعة والمحاكمة يدفع احد الخصوم بغموض او ابهام قرار اداري مرتبط بموضوع الدعوى الاصلية وان لبيان معنى هذا القرار وتوضيح غموضه له الاثر الحيوي والجدي بالفصل في هذه الدعوى(٤٥).

ففي هذه الحالة ترجئ المحكمة العادية النظر في الدعوى المقدمة اليها الى حين ان تبت جهة القضاء الإداري في دعوى التفسير-تفسيرا او تقديرا لصحة العمل الإداري- المرتبطة بالدعوى الاصلية امام القضاء العادي(٤٦). وتتمكن بعدها محكمة الموضوع من استئناف اجراءات الدعوى الاصلية وصدور حكم قضائي حائز حجية الامر المقضي به.

ان هذه الدعوى كانت في فرنسا يتم رفعها عن طريق الاحالة التي يسبقها طلب التفسير من السلطات الادارية الرئاسية ذات الاختصاص تطبيقا لنظام الوزير القضائي الا ان مجلس الدولة الفرنسي قد تراجع عن تحقيق هذا الشرط ، حيث اصبح بإمكان اطراف الدعوى رفع دعوى التفسير هذه بعد الاحالة القضائية مباشرة امام جهات القضاء الاداري المختص من غير اللجوء الى السلطات الادارية الرئاسية(٤٧). فقد اصبح للقضاء العادي بمحاكمه كافة تفسير القرارات الادارية - بصورة عرضية وعن طريق القضاء الإداري- عندما يفصل في الدعوى الاصلية المنظورة امامه، الا ان هذه السلطة للقضاء العادي لا تشمل القرارات الادارية بكافة أنواعها، حيث له ان يقوم بتفسير القرارات الادارية التنظيمية

(٤٤) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، دعوى تفسير القرار الإداري، مصدر سابق، ص١٠.
(٤٥) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، دعوى تفسير القرار الاداري، مصدر سابق، ص١٠.
(٤٦) ينظر: د.محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص٣٥٠.
(٤٧) ينظر: د.عمار عوابدي، مصدر سابق، ص١٥٢ ومابعدها.

دون القرارات الادارية الفردية، كون الاولى كالقوانين تتضمن قواعد عامه مجردة(٤٨).

اما في مصر فانه وفقا لقانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنه ١٩٧٢ الذي يحدد ولاية المحاكم العادية له فنجد ان المواد ١٥ و١٦ و١٧ منه قد حددت اختصاص القضاء الاداري للفصل في الدفع الذي يثور اثناء نظر القضاء العادي في الدعوى المختص به. ان الواضح من هذه النصوص ان الفصل في المنازعات الادارية لا يدخل ضمن اختصاص المحاكم العادية حسب المادة ١٥ حتى وان كانت المنازعة بصورة الدفع حسب المادة ١٦ فهي من اختصاص جهة قضائية أخرى، كما وانه حسب المادة ١٧ لا يمكن القضاء العادي ان يؤول الامر الإداري، مما يعني عدم اختصاصه بتفسير القرارات الادارية اذا ما ثارت منازعة تجارية او مدنية بين الافراد والحكومة او الهيئات العامة او حتى بين الافراد العاديين اثناء الفصل في منازعات قضائية امام القضاء العادي(٤٩).

اما في العراق فنجد ان المشرع في قانون مجلس الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل لم يشر الى اختصاص محكمة القضاء الإداري بتفسير القرار الإداري. الا انه بالرجوع الى المادة (٧/ثانيا/ج) من القانون نصت على: (تسري في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون الاحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية واحكام قانون الرسوم العدلية بشأن استيفاء الرسوم عن الطعون المقدمة اليها او عن الطعون في قراراتها لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة)، ان هذا النص يقضي بسريان قانون المرافعات المدنية على اجراءات المحكمة في حال عدم وجود نص في قانون مجلس الدولة، الا ان القاضي العادي في العراق اثناء نظره في دعوى معروضة امامه قد يحتاج الى بيان مدلول قرار اداري مرتبط بهذه الدعوى ويكون لتفسير القرار الإداري المتعلق بالدعوى دورا مؤثرا في حسم هذه الدعوى، فإن هذه الحالة هي من ضمن الحالات التي نصت عليها الفقرة ١ من المادة ٨٣ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنه ١٩٦٩ التي نصت على: ((اذا رأت المحكمة ان الحكم يتوقف على الفصل في موضوع اخر قررت ايقاف المرافعة واعتبار الدعوى مستأخرة حتى يتم الفصل في ذلك الموضوع)). وهو ما يعني ان بإمكان القاضي العادي طلب التفسير الى مجلس الدولة ومن ثم يوقف اجراءات الدعوى المنظورة امامه الى حين البت في طلب التفسير دون ان يتعارض هذا الاجراء مع حكم المادة ٨ من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنه ١٩٧٩ المعدل، التي نصت على: ((يمتنع المجلس عن ابداء الراي والمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء و في القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن)) لأن تفسير القرار الاداري يكون بمثابة مساعدة للقاضي العادي في فهم مدلولات القرار الإداري من خلال توضيح المقصود منه دون ابداء أي رأي فيه حتى يتمكن على ضوء ذلك من الفصل في الدعوى المعروضة عليه(٥٠).

ان الدعوى غير المباشرة لتفسير القرار الإداري لا تُقبل امام القضاء الإداري الا

(٤٨) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص٣٦٦.
(٤٩) ينظر: د.علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص٢٥٤.
(٥٠) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، دعوى تفسير القرار الإداري، مصدر سابق، ص١٤ ومابعدها.

بتوافر شروطها والتي تتمثل بـ:

١. وجود قرار قضائي صريح بالإحالة من القضاء العادي، فلكي يتمكن القاضي الاداري من تفسير القرار الاداري الغامض لابد ان تتم الاحالة بموجب قرار قضائي صادر من القاضي العادي المختص بنظر الدعوى الاصلية الى القاضي الإداري، على ان يتضمن قرار الاحالة طلبات القاضي العادي لتوضيح المعنى الصحيح للقرار الاداري حتى يتسنى له استئناف الدعوى الاصلية والفصل فيها(٥١).

٢. وجود نزاع جدي قائم بين اطراف الدعوى بسبب غموض القرار الإداري، وهو ذات الشرط المطلوب للدعوى المباشرة.

٣. وجود قرار اداري غامض، حيث يعد الغموض السمة المميزة لدعوى تفسير القرار الاداري عن غيرها من الدعاوى، اذ يشترط لقبول هذه الدعوى ان يكون القرار مشوبا بالغموض الحقيقي، وهو ما يستوجب التفسير لغرض بيان المقصود من المعنى الحقيقي والصحيح للقرار الاداري الذي ثارت بسببه النزاعات مما ادى الى المساس بالمصالح والمراكز القانونية(٥٢).

٤. توقف الدعوى الاصلية، اذ تتوقف اجراءات الدعوى الاصلية امام القاضي العادي والفصل فيها على تفسير القرار الإداري بموجب قرار قضائي بالنظر لأهميته للفصل في الدعوى الاصلية، فيجب ان يكون هذا القرار الاداري منتجا في الدعوى وان يتوقف عليه مصيرها النهائي كليا، فلا مجال لتفسيره ان لم يكن منتجا(٥٣).

٥. مدة رفع الدعوى، وهو ذات الشرط المطلوب في الدعوى المباشرة – السالف ذكره-. فضلا عن ان التفسير في الدعوى غير المباشرة يكون بشكل عَرَضي اثناء نظر الدعوى الاصلية.

٦. طلب الإحالة، حيث يشترط تقديم طلب تحريري من قبل احد اطراف الدعوى الاصلية بالإحالة الى التفسير على ان يكون مرفقا معه قرار الإحالة(٥٤).

٧. ان يكون القرار المطلوب تفسيره فرديا، وهذا لكون القضاء العادي يملك فقط تفسير القرارات التنظيمية استنادا الى حقها في تفسير القوانين دون القرارات الفردية؛ وذلك لكون القرارات التنظيمية تتضمن قواعد عامة مجردة فإنها تُقاس على القوانين، أما القرارات الفردية فلا يملك القضاء العادي تفسيرها وانما يحيلها الى القضاء الإداري ليتولى تفسيرها(٥٥).

---

(٥١) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، المصدر ذاته أعلاه، ص١٢.
(٥٢) ينظر: خليفي اسيا، مصدر سابق، ص١٨.
(٥٣) ينظر: د.فاتح خلوفي، مصدر سابق، ص٣٢٤.
(٥٤) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، دعوى تفسير القرار الإداري، مصدر سابق، ص١٢.
(٥٥) ينظر: د.سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري –قضاء الإلغاء–، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص٧٨. وينظر: د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص٣٦٦.

الفرع الثاني: صلاحية القاضي الإداري في دعوى التفسير

لكون القضاء جهة محايدة تضطلع بمهمة تفسير القرار الاداري وفق قناعة القضاة لذلك فانه عندما يقوم بتفسير القرار الاداري محل الدعوى فإنه يتخذ موقفا محايدا دون ان يؤيد التفسير المقدم من احد اطراف الخصومة، وهذا يعني انه بموجب دعوى التفسير يتم خلق حالة من التوازن التشريعي بين مصلحتين متعارضتين مصلحة الادارة في تنفيذ قراراتها وفق رؤيتها وقناعتها في تفسير هذه القرارات محل الخصومة من جهة، ومصلحة المدعي في اللجوء الى القضاء من جهة أخرى(٥٦).

ان سلطه القاضي الاداري في دعوى التفسير تقتصر على تفسير القرار محل الدعوى الذي يتصف بالغموض والابهام لأجل ايضاح معناه والتحقق من مدلوله او بحث مشروعيته دون ان يتعداه الى ابعد من ذلك، اي ان صلاحيته تقتصر فقط على ايضاح المعنى المبهم للقرار محل الدعوى دون ان يتعداه الى الفصل في النزاع الذي اثير بمناسبة تفسير القرار، فليس للقاضي الاداري المختص بالتفسير ان يتخذ اي اجراء يترتب عليه مساس بالمراكز القانونية مثلا او إلغاء القرار محل التفسير لما في ذلك من تجاوز لحدود اختصاصه –كونه مختص فقط بالتفسير في هذا الجانب– فلا يُصدر احكاما بالمعنى الفني الدقيق لأن دعوى التفسير تختلف عن كل من دعوى الالغاء ودعوى التعويض؛ واللتين يكون فيهما يكون اختصاص القاضي حول الغاء التصرف القانوني او تقدير عناصر المسؤولية الادارية و تقدير التعويض المناسب على ضوئها(٥٧). كذلك لا يسمح القاضي الاداري ان تتضمن الدعوى الجمع بين طلبين (التفسير والتعويض) وذلك لأن دعوى التفسير تعد احدى صور الرقابة القضائية وانها دعوى مستقلة بذاتها ويتم رفعها او اثارتها من اجل صيانة الحقوق والحريات من خلال بيان وتحديد المعنى الحقيقي من القرار الاداري بما يترتب على ذلك من تحقيق العدالة وبث الطمأنينة والاستقلال في نفوس الافراد والمجتمع(٥٨). وهذا يعني ان صلاحية القاضي الإداري هنا تنحصر في البحث عن المعنى الحقيقي للقرار الإداري محل الدعوى وفقا للقواعد المقررة للتفسير القضائي وإصدار حكم قضائي بذلك.

وبهذا فإن حرية القاضي الإداري تكون مقيدة بحدود دعوى التفسير المباشرة وبطلب التفسير في الدعوى غير المباشرة –الإحالة القضائية-؛ فلا يمكن له ان يعدل في التصرف الإداري محل الدعوى او تعديل الأخطاء المادية فيه، كما لا يمكن له ان يقوم بإلغاء ذلك التصرف او الحكم بالتعويض عن الاضرار المادية والمعنوية التي سببها الطرف الإداري في ذلك التصرف(٥٩).

ان حكم التفسير يكتسب حجية الشيء المقضي به، الا ان هذا الحكم ذو أثر نسبي يقتصر على اطراف الدعوى فقط(٦٠)، وهو ما يعني ان للمحاكم الأخرى

(٥٦) ينظر: د.عمار بوضياف، مصدر سابق، ص١٠ و١١.

(٥٧) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، دعوى تفسير القرار الإداري، مصدر سابق، ص١٩. وينظر: د.فاتح خلوفي، مصدر سابق، ص

(٥٨) ينظر: د.عمار عوابدي، مصدر سابق، ص١٢٥.

(٥٩) ينظر: عمار عوابدي، المصدر السابق نفسه، ص١٦٥–١٦٦.

(٦٠) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، دعوى تفسير القرار الإداري، مصدر سابق، ص١٩.

وحتى المحكمة نفسها التي أصدرته عدم التقيد به وإعطاء تفسير مغاير عنه في القضايا الأخرى والمماثلة.

وقد أثير خلاف في الفقه حول دور القاضي الإداري في عملية التفسير هل هو دور منشئ أم كاشف؟

وبعد البحث والاستقراء نرى ان دور القاضي الإداري هنا هو انشائي؛ أي انشاء قاعدة قانونية من خلال تفسير القرار الاداري، وهو دور نابع من طبيعة القانون الإداري غير المقنن والخاضع للتطور السريع مما أدى الى مرونة أحكامه، فالقاضي الإداري حينما يتوجب عليه حسم المنازعات والقضايا ينبغي اتخاذ موقف ازاؤها تحقيقا لتوفير الضمانات القانونية، من خلال إيجاد قواعد قانونية جديدة عن طريق التفسير لعدم وجود نصوص قانونية تقيده للتطبيق؛ وبهذا يكون دوره منشئا لقواعد القانون الإداري.

نستشف مما سبق:

- ان صلاحية القاضي الإداري بنظر دعوى التفسير تنعقد كلما كان العمل محل التفسير داخلا في اختصاص القضاء الإداري.
- ان الحجية النسبية للحكم في دعوى التفسير تعد ضمانة مهمة للمتقاضين، ودون ان يتعدى أثرها الى غير اطراف الدعوى. كما ان هذه الحجية نتيجة مترتبة على الصفة الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الدعوى.
- ان القاضي الإداري يكون مقيدا في حدود التفسير دون ان تتعدى صلاحيته جوانب أخرى تتعلق بالقرار الإداري كالتعديل والالغاء والتعويض.

خاتمة:

الاستنتاجات

بعد الانتهاء من بحث موضوعنا توصلنا للنتائج التالية:

- يتجلى معنى التفسير بصورة عامة حول الفهم والكشف والابانة، وأنه أحد علوم القران الكريم الذي يُبحث فيه عن مراد الله تعالى وفهم النص القرآني ومعرفة دلالته.
- ينعقد اختصاص القضاء الإداري بتفسير القرار الإداري بناءً على وظيفته في حسم المنازعات الإدارية؛ للتعرف على قصد الإدارة وغايتها تمهيداً لإتخاذ الحكم في تلك المنازعات.
- يختلط تفسير القرار الإداري مع غيره من المصطلحات في المعنى كالتأويل والاجتهاد والتكييف، الا انه مع ذلك يتميز عن غيره من أنواع التفسير بعدة خصائص مما تجعله وسيلة مهمة يستعين بها القاضي الإداري.
- يختص القضاء الإداري بتفسير ما ينتاب القرار الإداري من غموض وابهام عن طريق الدعوى التفسيرية التي قد ترفع امامه بصورة مباشرة او غير مباشرة.
- ان دعوى التفسير تتلخص بأنها الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن الى القضاء يطلب فيها إزالة الغموض الوارد في القرار الإداري محل الدعوى لتعلقها بمصلحة شخصية له.
- تقتصر سلطه القاضي الاداري في دعوى التفسير على تفسير القرار محل الدعوى لأجل ايضاح معناه والتحقق من مدلوله دون ان يتعداه الى ابعد من ذلك.
- ان الحكم الصادر من القاضي الاداري بشأن دعوى التفسير يكون ذات حجية نسبية لا يتعدى أثره أطراف الدعوى، ويكون بمثابة ضمانة لهم.

التوصيات:

من خلال هذا البحث المتواضع ندعو المشرع الى:

١. تحديد اختصاص القضاء الإداري بالتفسير وبنص واضح ضمن قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل؛ كون المادة ٤ من القانون لا تفي بصريح اختصاص المجلس بالتفسير.
٢. عقد الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري بنص صريح بالجمع بين التفسير ونظر الدعوى الموضوعية المرفوعة امامها في آن واحد؛ لكي يكون الحكم الصادر بهذا الشأن موحدا؛ لوجود الارتباط بينهما. بمعنى توسيع اختصاص المحكمة أسوة بالتشريع المقارن.