

الطعن في القرارات الإدارية في القانون السوداني

Appeal against administrative decisions in Sudanese law

مها إبراهيم عمر أحمد

جامعة الخرطوم (السودان)

البريد الإلكتروني: mashairidris21@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2022/06/28 تاريخ القبول: 2022/06/28 تاريخ النشر: 2023/06/30

الملخص: السلطة التنفيذية هي أكثر السلطات الثلاث احتكاكا بالجمهور، حيث تختص بتسيير المرافق العامة التي تقوم بتقديم الخدمات لهم. كما أنها المخدم الأكبر للمواطنين. وقد تصدر في بعض الأحيان قرارات إدارية من السلطة التنفيذية يتضرر منها الأفراد. الهدف من إعداد هذه الورقة البحثية معرفة هل يستطيع الأفراد رفع دعوى أمام المحاكم السودانية للتظلم من القرارات الإدارية؟ وماهي المحاكم التي يستطيع الأفراد رفع الدعوى امامها؟ تناولت الورقة الشروط الواجب توفرها في القرار الإداري حتى يمكن الطعن فيه أمام القضاء، الأسباب الواجب توفرها في القرار الإداري حتى يمكن الطعن فيه، والجزاءات التي يستطيع القاضي ان يحكم بها عند الطعن في القرار الإداري.

الكلمات المفتاحية: الطعن - القرارات الإدارية - السلطة التنفيذية - الجزاءات.

Abstract : The executive branch is the three most in contact with the public, as it is responsible for managing the public utilities that provide services to them. It is also the largest server for citizens. Administrative decisions may sometimes be issued by the executive branch that affect individuals. The aim of preparing this research paper is to find out whether individuals can file a lawsuit before the Sudanese courts to appeal against administrative decisions? What are the courts before which individuals can file a lawsuit? The paper dealt with the conditions that must be met in the administrative decision so that it can be challenged before the judiciary, the reasons that must be provided in the administrative decision so that it can be appealed, and the penalties that the judge can rule on when appealing the administrative decision.

Keywords: appeal - administrative decisions - executive authority - sanctions.

مقدمة:

يعمل السودان بنظام وحدة القضاء، أي ان القضايا التي تكون الحكومة او أحد الأشخاص المعنوية طرفا فيها والقضايا التي يكون طرفاها اشخاص عادين تنظر في نفس المحاكم. السلطة التنفيذية والتي هي أحد سلطات الدولة الثلاث قد تصدر قرارات إدارية يتضرر منها الأشخاص بصورة مباشرة وأعني هنا القرارات الفردية. يأتي السؤال هل يمكن للشخص المتضرر من القرار الإداري ان يطعن فيه لدى المحاكم؟ وما هي المحكمة التي يستطيع ان يرفع لديها الطعن في النظام القضائي السوداني؟

تناول هذا البحث والذي يتكون من أربع فصول، الطعن في القرارات الإدارية في القانون السوداني للإجابة على هذين السؤالين.

نظرا لان القانون السوداني لم يعرف الطعن في القرار الإداري الا حديثا، خلافا للقانون المصري ولمعرفة تاريخ بدء العمل بنظام الطعن في القرار الإداري في السودان، فسوف ابدا بالفصل الأول الذي اتناول فيه خلفية تاريخية للطعن في القرار الإداري. بينما يتناول الفصل الثاني الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه. ويتناول الفصل الثالث أسباب الطعن في القرار الإداري وفقا للقانون السوداني. ويتناول الفصل الرابع والأخير الجزاءات للدعاوى الإدارية.

الفصل الأول

خلفية تاريخية للطعن في القرار الإداري

في ظل قانون القضاء المدني السوداني لسنة 1929م لم يكن القضاء يتعرض للقرارات الإدارية ما لم ينص القانون على حق القضاء في مراقبة القرارات أو أساءه الإدارة استعمال سلطتها. كانت المحكمة العليا هي التي تختص بالفصل في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية. حيث كانت تطبق وسائل القانون العام الإنجليزي لمراقبة القضاء على اعمال الإدارة دون النص على ذلك في التشريع.

بعد الاستقلال في 1956م نصت المادة 7 من دستور السودان المؤقت المعدل 1964م على خضوع الأشخاص الطبيعية والاعتبارية لحكم القانون، وأصبحت رقابة القضاء على اعمال الجهات الإدارية تستند الى الدستور.

الدعاوى التي اخذ بها القضاء السوداني في ذلك الوقت هي: -

1. دعوى Mandamus

2. دعوى Habeas Corpus

3. دعوى Certiorari

كان القضاء يقبل الدعاوى في القرارات الإدارية وفقا لشروط كل دعوى على الا يكون قد نص على وسيلة للطعن في القرار الإداري كالاستئناف.¹

1. دعوى الالتزام بالواجب القانوني (Mandamus):

يقصد بهذه الدعوى إلزام جهة الإدارة القيام بواجبها المقرر بموجب القانون عندما ترفض القيام به ويؤدي ذلك لإلحاق الضرر بشخص ما.

2. دعوى فحص مشروعية الحبس Corpus :

يقصد بهذه الدعوى منع الحجز او الحبس غير المشروع الذي تقوم به جهة الإدارة. وذلك بان تصدر المحكمة امرا الى الجهة الإدارية بإحضار الشخص المحبوس لديها امام المحكمة.

3. دعوى فحص الإجراءات Certiorari :

وهي الدعوى التي بموجبها تصدر المحكمة الأعلى (عادة المحكمة العليا) للجهة الإدارية امرا بان تحضر محضر النزاع لفحصه ومراجعته لتصحيح الأخطاء او المخالفات القانونية ولتمنع إساءة استعمال الاختصاص. نظام الطعن في القرارات الإدارية بشكله الحالي، ظهر اول مرة في السودان في قانون المرافعات المدنية 1972م في الباب الثاني الذي كان بعنوان الطعن في القرارات الإدارية ونظم إجراءات الطعن. حيث نصت المادة 416 على ان المحكمة المختصة بالنظر في الغاء القرار الإداري وفي طلبات التعويض عن الاضرار الناتجة من القرارات الإدارية هي المحكمة الكلية " بصفة ابتدائية".

تحدثت المواد 416-421 من قانون المرافعات المدنية لسنة 1972م عن شروط قبول الإلغاء. بينما تحدثت المواد 423-425 عن إجراءات رفع الطعن وصلاحيه الحكم بالتنفيذ. وتحدثت المادة 426 عن حجية حكم الإلغاء.

الطعن في القرارات الإدارية وفقا لقانون المرافعات المدنية لسنة 1972م اشبه بالطعن في القرارات الإدارية في النظام المصري والذي يعرف هناك بقضاء الإلغاء وقضاء التعويض.

نص على الطعن في القرارات الإدارية أيضا قانون الإجراءات المدنية لسنة 1974م في الفصل الثاني منه والذي بعنوان "الطعن في القرار الإداري". ونصت المادة 309 منه على ان محكمة الاستئناف هي المحكمة المختصة بصفة ابتدائية بنظر الطعن في القرار الإداري. بينما تختص محكمة المديرية بصفة ابتدائية بالنظر في

طلبات التعويض عن الضرر الناتج عن القرارات الإدارية وفقا للمادة 313 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1974م.

اما قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م فقد وزع اختصاص النظر في الطعون الإدارية بصفة ابتدائية بين المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف. حيث نصت المادة 16 (ج) على اختصاص المحكمة العليا في نظر الطعون في القرارات الإدارية التي تصدرها الحكومة المركزية وأجهزتها. بينما تختص محاكم الاستئناف فيما عدا ذلك وفقا للمادة 17(ج).

صدر بعد ذلك قانون التعديلات المتنوعة لسنة 1987م بأمر مؤقت وبموجبه تم تعديل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م ليكون الفصل في الطعون في القرارات الإدارية الصادرة من راس الدولة ومجلس الوزراء من اختصاص المحكمة العليا. ويكون الفصل في الطعون في القرارات الإدارية الصادرة من الوزراء المركزيين وحكام الأقاليم ومعتمد العاصمة القومية من اختصاص محكمة المديرية.

لكن الامر المؤقت هذا الغي ووقف العمل به لعدم عرضه على الجمعية التأسيسية خلال المدة التي ينص عليها الدستور وعاد لمحاكم المديرية الاختصاص في نظر الطعون بصفة ابتدائية وفقا للمادة 18 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م.

ثم صدر قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م الذي نظم إجراءات رفع الطعون الدستورية والإدارية. وصدر بعد ذلك قانون القضاء الإداري لسنة 2005م وتم تعديل بعض مواده في 2017م وهو القانون المعمول به الان.

الفصل الثاني

الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه

المبحث الأول

ان يكون القرار المطعون فيه قرار إداري

تنصت المادة 4 (1) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م على انه " يرفع الى قاضى المحكمة العليا المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء القومي او وزير قومي". ونص البند 2 من المادة 4 على انه "يرفع لدى قاضى محكمة الاستئناف المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من إي سلطة عامة أخرى غير المذكورة في البند (1)".

وزعت المادة 4 اختصاص النظر في الطعون الإدارية بصفة ابتدائية بين المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف.

ووفقا للمادة 4 أيضا فان القرارات التي تقبل الطعن فيها هي القرارات الإدارية إي القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية، وبذلك تخرج القرارات الصادرة من السلطة التشريعية والسلطة القضائية من دائرة الطعن. كما نصت المادة (1)8 على انه لا يجوز الطعن في اعمال السيادة. ووفقا للمادة (2)8 يعتبر من اعمال السيادة تعين شاغلي المناصب الدستورية القومية والولائية، اعلان الحرب، اعلان حالة الطوارئ، تمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية بالدول والمنظمات، تعيين السفراء واعتماد السفراء المبعثين اليها، تعيين شاغلي الوظائف القيادية في الخدمة المدنية.

قصر القانون الطعن في القرارات الإدارية فقط وبالتالي لا تختص المحكمة الإدارية بنظر العقود الإدارية. وهو ما اخذ به القضاء حيث قررت المحكمة العليا في سابقة عمر محمود واخرين ضد والى ولاية الخرطوم ومدير عام الأوقاف الإسلامية² إن المحكمة الإدارية في القانون السوداني لا تختص بالنزاعات حول العقود، والمطالبة بتنفيذ العقد عينا مكانها المحاكم المدنية.

عرفت المادة 3 من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م القرار الإداري بأنه " يقصد به القرار الذي تصدره اية جهة إدارية بوصفها سلطة عامة بقصد احداث أثر قانوني معين يتعلق بحق او واجب إي شخص او اشخاص ويشمل رفض تلك الجهات او امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة قانونا باتخاذة".

المبحث الثاني

ان يكون القرار الإداري المطعون فيه نهائي

إي ان القرار قد استنفذ كل وسائل التظلم الإداري المتاحة له. حيث نصت المادة 7 (1) (ب) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م على انه " للقاضي المختص شطب العريضة ايجازيا ورفضها إذا تبين له انه ان الطاعن لم يستنفذ طرق التظلم الإداري المتاحة له بموجب القانون". هذا التظلم وفقا للمادة (1)7 (ب) وجوبيا لتحريك الطعن في القرار الإداري.

غير ان المحكمة العليا قضت في عدد من السوابق بقبول الطعن في القرار الإداري دون صدور قرار من السلطة الإدارية الأعلى إذا تجاهلت السلطة الإدارية هذا التظلم ولم تصدر فيه قرارا لأنه لا يمكن ان يترك الامر معلقا وعلى المحكمة ان تقبل الدعوى إذا اتضح لها ان السلطة الإدارية تعمدت تجاهل التظلم. منها سابقة محمد الحاج ضد باشري الأمين ومجلس شعبي منطقة السجانة⁽³⁾ قررت المحكمة العليا ان شرط الحصول على الرد في التظلم ضروري قبل تصريح الدعوى ولكن إذا تجاهلت السلطة الإدارية الأعلى التظلم فلا يمكن ترك

الامر معلقا، وعلى المحكمة تصريح الدعوى إذا بان لها ان السلطة الإدارية تعمدت ان تتجاهل التظلم بعد ان اخذت الفرصة الكافية.

لعلاج مشكلة تجاهل الإدارة للفصل في التظلمات التي ترفع لديها نصت المادة 5(4) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م على انه " يعتبر رفضا للتظلم عدم فصل الجهة الإدارية فيه خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفعه اليها".

المبحث الثالث

ان يكون مقدم الطلب ذا مصلحة شخصية

إي يجب ان يكون القرار المطلوب الغاؤه قد أثر في مقدمه تأثيرا مباشرا في مصالحه الشخصية سواء اكانت مادية او أدبية إي ان هناك ضرر وقع عليه. حيث نصت المادة 7(1) (أ) من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م على انه " للقاضي المختص شطب العريضة ايجازيا ورفضها إذا تبين له انه ليس للطاعن مصلحة شخصية في الطعن". ولا يقبل الطعن في القرار الإداري من إي شخص بهدف حماية المصلحة العامة. اختلفت المحاكم السودانية في وضع المعايير اللازمة لتحديد المصلحة الشخصية فأخذت بمعايير متشددة في بادئ الامر في سابقة سلطات مباني الخرطوم ضد ايفانجيلوس⁴ حيث قررت المحكمة العليا بان مستأجر الفندق ليس له مصلحة شخصية تبرر له مناهضة قرار إزالة المباني. وبدأت هذه النظرة المتشددة تتغير، ويظهر هذا في قضاء المحكمة العليا في سابقة المجلس الشعبي لمنطقة الخرطوم ضد حسن محمد صالح⁵ والتي رفع فيها المستأجر دعوى طعن ضد القرار الصادر بهدم منزل بموجب امر محلي لتنظيم البناء بمديرية الخرطوم، قررت المحكمة قبول الطلب لتوافر المصلحة الشخصية. أكدت هذا التحول سابقة فريق النيل الرياضي وآخرين ضد معتمد العاصمة القومية وآخر⁶ في هذه السابقة تقدم عدد من الفرق الرياضية بالطعن ضد قرار معتمد العاصمة القومية الذي خصص ارض لإقامة معهد ديني، حيث ادعوا ان هذه القطعة محل ملاعب تمارس فيها الفرق المدعية نشاطها الرياضي، جاء قرار المحكمة العليا ان الطاعنين لهم مصلحة شخصية تكفي لتقديم دعوى طعن إداري ضد الجهة التي أصدرت القرار.

الفصل الثالث

أسباب الطعن في القرار الإداري

لكي يحكم القاضي بإلغاء القرار الإداري او التعويض عنه لابد ان يكون القرار الإداري غير مشروع. اما

إذا كان القرار الإداري سليم فلا تعويض ولا الغاء مهما بلغ الضرر الذي ترتب عليه. بينما إذا ثبت عدم مشروعية القرار يستطيع المتضرر ان يطالب بإلغاء القرار والتعويض.

أوجه عدم المشروعية تناولتها المادة 6 من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م. ووفقا للمادة يعتبر القرار الإداري غير مشروع إذا شاب أيا من العيوب الآتية:

1. عدم الاختصاص.

2. مخالفة الشكل أو الإجراءات.

3. إساءة استعمال السلطة.

4. مخالفة القانون.

وقد قامت المحاكم السودانية بتطبيق قواعد عدم المشروعية الأربع على عدد من السوابق. وسوف اتناول أوجه عدم المشروعية في المباحث التالية.

المبحث الأول

عيب الاختصاص

يكون القرار الإداري مشوب بعيب الاختصاص عندما يكون القرار أصدرته جهة إدارية غير مختصة. " الاختصاص هنا يقصد به الاختصاص المكاني والاختصاص الزماني والاختصاص القيمي والموضوعي"⁷. في سابقة باشمفتش الزراعة ومحافظ مديرية النيل الأزرق ضد عباس عبد الماجد⁸ التي طالب فيها المطعون ضده الغاء الأمر الصادر بإلغاء رخصته وإيجار الجنيينة وتحويلها للمدعو بدوي محمود الوكيل الشرعي والشريك للطاعن بدون مبرر قانوني أو سلطة تحت قانون مراقبة سحب مياه النيل أو لائحته. قررت محكمة الاستئناف الغاء الأمر الصادر بإلغاء رخصته وإيجار الجنيينة وذلك لأن القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص لصدوره من جهة غير مختصة.

المطلب الأول

الاختصاص الشخصي

الاختصاص الشخصي يعني ان يصدر القرار من الشخص المختص للقيام بذلك. وهذا الشخص المختص قد يكون معين بالاسم أو بالوظيفة. وقد نصت المادة 14 من قانون تفسير القوانين والنصوص العامة لسنة 1974م على انه " اذا فوضت اية سلطة بمقتضى أو بموجب اي قانون في اختيار أو تعيين شخص ليكون له أو ل مباشر إي اختصاص أو ليقوم باي عمل، فهذه السلطة اما ان تعين بالاسم أو الشخص من يكون

له هذا الاختصاص، ويباشرو ويقوم بهذا العمل، واما ان تعهد بذلك الى الشخص القائم وقتئذ بأعمال الوظيفة، التي تعينها تلك السلطة وفي هذه الحالة يكون للشخص المعين باسمه او الشخص القائم بأعمال الوظيفة السالفة الذكر، ذلك الاختصاص ويجوز له مباشرته، والقيام بذلك فوراً او من التاريخ الذي تحدده تلك السلطة". وفقاً لهذا النص فان مباشرة اختصاص الوظيفة، تكتسب إما بالتعين بالاسم او بحكم الوظيفة. فاذا صدر القرار من غير واحد منهما، كان القرار معيب بعيب عدم الاختصاص. وهو ما اخذت به المحكمة العليا في سابقة د. حامد إبراهيم واخرين ضد وزير المالية تتلخص الوقائع في الدعوى الإدارية رقم 90/56 امام محكمة المديرية بالخرطوم انه قد حدث خطأ في حساب مستحقات الموظفين الموفدين في بعثات دراسية لجمهورية مصر العربية. ولكن بعض المبعوثين كانوا قد أكملوا دراستهم وعادوا للبلاد. وأصبح السؤال كيف تدفع لهم هذه الفروقات؟ لم يرض المبعوثون ان تدفع لهم الفروقات في السودان بالعملة المحلية وبالسعر الرسمي. لدى استئنافهم الى وزير المالية ايد سيادته هذا الرأي. اقام المبعوثون الدعوى الإدارية وهم يرون ان القرار صدر من غير ذي اختصاص وينطوي على مخالفة للقانون وتعسف في استعمال السلطة. بعد سماع الدعوى رأت المحكمة ان القرار المطعون ضده مشوب بعيب عدم الاختصاص ومخالفة القانون والتعسف وإساءة استعمال السلطة. وأمرت بإلغاء القرار المطعون فيه. ايدت محكمة الاستئناف الحكم الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه الصادر من وزير المالية وقررت بانه ليس لوزير المالية سلطة اصدار القرار المطعون فيه وانما السلطة لوزير شئون الرئاسة. ايدت المحكمة العليا حكم محكمتي المديرية والاستئناف حيث قضت بانه لم يكن للوزارة اختصاص وانما الاختصاص لجهة أخرى هي وزير شئون الرئاسة.

المطلب الثاني

الاختصاص الموضوعي

وهو يعنى ان تكون الجهة التي أصدرت القرار مختصة قانوناً بإصدار قرار في هذا الموضوع، فاذا تجاوزت الجهات ذلك إي خرجت عن اختصاصاتها وسلطاتها التي حددها لها القانون اعتبر العمل مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، ويكون القرار قابلاً للإبطال. التجاوز الموضوعي قد يكون تجاوزاً لاختصاصات جهة إدارية معينة او تجاوز لاختصاص موظف معين في الجهة الإدارية.

المطلب الثالث

الاختصاص المكاني

وهو يعنى الدائرة الجغرافية التي يحددها القانون للجهة الإدارية لتباشر فيها اختصاصها. يقسم السودان الى ولايات. يتولى السلطة التنفيذية وإل يعاونه نائب وعدد من الوزراء. ونص قانون تنظيم الحكم اللامركزي لسنة 2020م على الاختصاصات التي تستأثر بها الحكومة الاتحادية، وتلك التي تختص بها الولاية.

عيب عدم الاختصاص المكاني، يتمثل في تجاوز الجهة الإدارية حدود الولاية في تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الرابع

الاختصاص الزماني

تمارس الجهة الإدارية " شخص، لجنة، مجلس " اختصاصاتها وسلطاتها من تاريخ التعين او من التاريخ الذي تحدده السلطة المستولة على انه في بعض الحالات ينص على مباشرة الوظيفة بعد أداء اليمين. عليه القرارات التي تصدر قبل التعين المحدد لمباشرتها، او قبل أداء اليمين تعتبر معيبة بعيب عدم الاختصاص وتكون القرارات باطلة. كذلك القرارات التي تصدر بعد انتهاء فترة التعين.

المبحث الثاني

عيب الشكل

لا بد ان تعبر جهة الإدارة عن ارادتها بإصدار القرار بالشكل الذي يفرضه القانون. والقاعدة العامة ان القرارات الإدارية ليس لها شكل معين، فالإدارة حرة في اختيار الشكل الذي تراه مناسباً ما لم يقيد بها القانون ويستلزم صدور القرار في شكل معين. عدم اتباع قواعد الشكل يجعل القرار قابلاً للإبطال. من هذه القواعد ضرورة اجراء تحقيق مكتوب عن المخالفة قبل إحالة الموظف الى مجلس محاسبة مصلحي او عالي وهو ما نصت عليه المادة 13 من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لسنة 2007م. وضرورة اكتمال النصاب القانوني لانعقاد المجلس واللجان لإصدار القرارات. وان يكون القرار الإداري موقع من الجهة التي أصدرته.

واهم عيب من عيوب الشكل عدم سماع الشخص قبل التقرير بشأنه وهو ما حكمت به محكمة المديرية شندي في قضية احمد محمد الحسن ضد عبد الله الخليفة محمد⁹ حيث قررت إلغاء قرار حاكم الإقليم الذي قرر فيه منح ارض أحد المواطنين إلى مواطن آخر لان الحاكم أصدر قراره هذا دون أن يستمع الى الطرف الآخر مخالفاً بذلك قواعد العدالة الطبيعية.

المبحث الثالث

عيب مخالفة القانون

وهو يعنى تجاهل الإدارة عمدا صريح نص القانون، المقصود بالقانون هنا التشريع الذى تم بموجبه النشاط الإداري المعنى، بحيث يجرى القرار خروجاً على نصوص القانون وقد قضت بذلك المحكمة في سابقة لجنة جامع الخليفة عبدالله ضد معتمد العاصمة القومية¹⁰ تقدم المدعون لجنة جامع الخليفة عبدالله التعايشي بدعوى طعن إداري أمام محكمة الاستئناف ضد معتمد العاصمة القومية مطالبين بإلغاء القرار الصادر بتكوين لجنة لإدارة مسجد الخليفة عبدالله دون إخطار لجنة جامع الخليفة المعتمدة من الشؤون الدينية والأوقاف، ويرى المدعون أن في فعل المعتمد هذا إساءة لاستعمال السلطة ومخالفة للقانون. أصدرت محكمة الاستئناف حكمها برفض الدعوى لأن القرار المطعون فيه صدر ممن يملكه وفقاً للمادة (13) من قانون العاصمة القومية لسنة 1983م.

تقدم المدعون بالطعن في حكم محكمة الاستئناف حيث أن قرار المعتمد بتشكيله لجنة أخرى قرار مشوب بعدم الاختصاص والعيب في الشكل ومخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله، حيث أنهم يرون أن قانون الشؤون الدينية والأوقاف لسنة 1980م هو الأصل وليس قانون العاصمة القومية لسنة 1983م. ويحتتمون اسبابهم بأن قرار المعتمد جاء معيباً لعدم التسيب. ومشوباً بالتعسف لعدم وجود ما يدعوا لإصداره، ومتخطياً للقانون بتجاهله لمدير الشؤون الدينية بالمعتمدية، وتغول على اختصاصه وهو ممثل المجلس الأعلى للشؤون الدينية والأوقاف. قررت المحكمة العليا أن القانون الواجب التطبيق هو قانون الشؤون الدينية والأوقاف لسنة 1980م لأن له سلطة في كافة أرجاء البلاد. كما أنه ليس للمعتمد سلطة في تعيين لجنة غير اللجنة الأولى المصدق عليها من المجلس الأعلى للشؤون الدينية والأوقاف، والذي لم يقم بحل هذه اللجنة وهو صاحب الاختصاص في ذلك، كذلك فإن قرار المعتمد يكون خارج اختصاصه مما يستوجب إلغائه.

المبحث الرابع

إساءة استعمال السلطة

يقصد بها استخدام السلطة في غير الغرض الذي أعطيت من أجله. ولمعرفة ذلك ننظر إلى الدافع من وراء إصدار مثل هذا القرار. ونجد أن من ضمن ما يعتبر إساءة لاستعمال السلطة ما يعرف بالتعسف في استعمال السلطة. وقد قررت المحكمة العليا في سابقة مجلس شعبي بالمدينة عرب ضد الطيب دفع الله¹¹

التي تقدم فيها الطيب دفع الله بطعن إداري ضد قرار مفتش الحكومة المحلية بالمدينة عرب الصادر بهدم المباني في قطعة أرض بعد أن قام بتشديد مبان عليها في وقت سابق. وسبب الطعن هو إساءة استعمال

السلطة.

حكمت محكمة الاستئناف بإلغاء القرار المطعون فيه. تقدم النائب العام بالطعن في حكم محكمة الاستئناف وذلك لان التصديق الصادر مجرد رخصة يمكن سحبها في أي وقت، وانه ليس في القرار إساءة لاستعمال السلطة. الثابت انه صدر تصديق للطبيب محمد دفع الله لتشديد مبان سكنية، وانه قد اقام السور ثم صدر امر مفتش الحكومة بإزالة المباني لإخلاء الأرض ملغياً بذلك التصديق الصادر. ودفع ممثل النائب العام بأن للحكومة وفقاً للمادة (8) من قانون الأراضي غير المسجلة لسنة 1970م أن تأمر بإخلاء أي أرض مسجلة باسم حكومة السودان، وهو ما قامت به وليس في ذلك سوء استغلال للسلطة. قرت المحكمة أنه من البيانات يظهر أن صاحب التصديق جاءه أمر الإخلاء دون مراعاة لبقية نص المادة حيث أن الفقرتين (3) و(4) تراعيان وضع الشخص المطلوب إخلاؤه، وحيث أن الفقرتين نصتا على دفع تعويض أو معالجة الأمر من ناحية العدالة ولما كان قرار المفتش قد صدر دون مراعاة لهاتين الفقرتين فإن قراره يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

الفصل الرابع

الجزاءات

تكون الجزاءات للدعوى الإدارية أربعة وفقاً للمادة 12 من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م والتي تنص "يجوز للقاضي المختص ان يصدر حكماً بالآتي:

أ. إلغاء القرار المطعون فيه.

ب. منع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين.

ج. إجبار الجهة الإدارية على اتخاذ إجراء معين.

د. تقرير الحق.

هـ. تعويض المضرور عن الضرر الناتج عن القرار الإداري".

حتى وقبل صدور قانون القضاء الإداري كانت المحاكم السودانية تصدر هذه الجزاءات وهو ما أكدته سابقة

د. حامد محمد وآخرين ضد وزير المالية والتخطيط¹² التي ذكرت المحكمة العليا فيها ان واقع الامر أن

القضاء السوداني والمصري والإنجليزي، كلها تتفق في أسباب الطعن في القرار الإداري والتي هي الخروج عن الاختصاص، عيب الشكل، مخالفة القانون وسوء استعمال السلطة. كما ذكرت المحكمة العليا ان الجزاءات التي استقرت عليها السوابق السودانية هي الالغاء، الإجبار، المنع، والتقرير. وفي هذه السابقة قررت المحكمة

إلغاء قرار وزير المالية لعدم الاختصاص. إلا أن المحكمة العليا في هذه السابقة رفضت إصدار أمر بالإجبار حيث أن إصدار مثل هذا الأمر له قواعده ولا يجوز للمحكمة أن تجبر الإدارة لأن تؤدي شيئاً ليس من اختصاصها. وذكرت المحكمة العليا في هذه السابقة أنه من الممكن صدور حكم تقريري بأن يتم الدفع حسب قرار وزير شؤون الرئاسة.

القانون السوداني لم يأخذ بجزء الحظر والذي أخذ به القانون الإنجليزي، حيث يتطلب القانون السوداني إرفاق القرار المطعون فيه ولا يعتد بالقرارات التي يتوقع أن تصدر كما يفعل القانون الإنجليزي. سوف تناول الجزاءات في القانون السوداني في المباحث التالية.

المبحث الأول

الإلغاء

يقصد به إلغاء أمر سبق أن أصدرته إدارة معينة وهو ما أكدته سابقة عبد الرحمن محمد عبد الله ضد حكومة جمهورية السودان الديمقراطية وعلى النعيم على¹³ حيث قررت المحكمة أن دعوى الإلغاء هي دعوى يرمى رافعها إلى الحصول على حكم بإلغاء القرار الإداري النهائي، ولذلك فهي ليست دعوى قاصرة على إعلان حق أو الاكتفاء بتقرير حقيقة، عليه فالحكم الصادر هنا ليس حكماً تقريرياً فحسب بل هو حكم يترتب عليه إلغاء القرار الإداري.

المبحث الثاني

الإجبار

يقصد به إجبار الإدارة على أداء أمر معين وهو ما قامت به المحكمة العليا في سابقة محافظ مديرية الخرطوم ضد بشير عبد الله السلماني¹⁴ التي أصدرت فيها محكمة المديرية قراراً بتحويل سجل القطعة رقم 84 مربع (115) ثمبات والمسجلة باسم الشيخ عبد القادر حسن البائع لتكون باسم بشير عبد الله السلماني المشتري، بعد الحصول على موافقة محافظ المديرية وفقاً للفقرة (7) من عقد الحكر والمادة (3) من قانون تقييد تصرف السودانيين في الأراضي لسنة 1918م. امتنع المحافظ عن الموافقة وكتب لرئيس تسجيلات أراضي بحري معلناً عدم موافقته. رفع بشير عبد الله السلماني طعناً إدارياً ضد قرار المحافظ لدى محكمة الاستئناف، التي قررت بطلان قرار المحافظ، وأمرت بتغيير السجل ثم تقدم مستشار محافظة الخرطوم بطعن بالنقض ضد قرار محكمة الاستئناف.

قررت المحكمة العليا في هذه السابقة أن عدم التسيبب يعنى أن السلطة الإدارية المعنية لم يكن لديها دوافع منطقية ومقبولة لذلك القرار، ومن ثم فإنه يتحتم إلغاء القرار الصادر هنا وذلك يؤيد قرار محكمة الاستئناف. إلا أننا نوجه الحكم للمحافظ ليصدر موافقته على تعديل السجل بالطريقة المشار إليها واتخاذ الخطوات اللازمة لكي يتم تسجيل الأرض.

المبحث الثالث

امر المنع

امر المنع هو اصدار امر تمنع بموجبه السلطة من القيام بشيء معين.

المبحث الرابع

التقرير

للمحكمة ان تصدر امرا تقريرياً أو ما يعرف بالحكم بإعلان الحقوق وهو ما أكدته محكمة الاستئناف في سابقة محمد عبد الله المنشاوي ضد نقابة المحامين¹⁵ حيث قررت محكمة الاستئناف أن المحكمة أخطأت عندما قررت أنها ليست مختصة بالنظر في الطلب المقدم بالتقرير. حتى إذا كان الفعل هو فعل إداري بحت فيجوز للمحكمة ان تصدر امرا تقريرياً بحقوق وواجبات الأشخاص الذين أخطأوا.

الخاتمة:

بما ان النظام القانوني السوداني يتبع نظام القانون العام الإنجليزي، كانت المحكمة العليا في البداية والتي كانت تختص بالفصل في الطعون ضد القرارات الإدارية تطبق وسائل القانون الإنجليزي. ثم صدرت عدة تشريعات بعد ذلك أعطت محاكم مختلفة اختصاص النظر في الطعون الإدارية. اشترط القانون السوداني لرفع دعوى الغاء أو تعويض أو دعوى الغاء وتعويض في وقت واحد وجود القرار الإداري المتضرر منه. والجهة التي ترفع امامها هذه الدعاوى هي القضاء الإداري وفقاً لقانون القضاء الإداري 2005م.

حتى يتم الغاء أو التعويض عن القرار الإداري لابد ان يكون القرار الإداري غير مشروع. فلا تعويض ولا الغاء إذا كان القرار الإداري سليم. ويعتبر القرار الإداري غير مشروع إذا شابه إي من العيوب الأربعة التي ذكرها المشرع في المادة 8 من قانون القضاء الإداري لسنة 2005م. والتي هي عدم الاختصاص، مخالفة الشكل أو الإجراءات، إساءة استعمال السلطة، ومخالفة القانون.

ويستطيع القاضي وفقاً لقانون القضاء الإداري لسنة 2005م ان يحكم بأي من الجزاءات التالية: إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، أو يصدر أمر منع، أو يجبر الجهة الإدارية على اتخاذ إجراء معين، أو يقوم بتقرير

حق أو تعويض المضرور. وهذه الجزاءات عملت بها المحاكم حتى قبل صدور قانون القضاء الإداري وقد وردت في تشريعات مختلفة. ظهرت اول مرة في قانون المرافعات لسنة 1972م، ثم وردت في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1974م، ووردت أيضا في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م، ثم بعد ذلك في قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م وقانون القضاء الإداري لسنة 2005م.

وهذه الجزاءات تختلف عن الجزاءات في القانون المصري والتي هي نوعان فقط الإلغاء والتعويض. وتشبه الجزاءات في القانون السوداني الجزاءات في القانون الإنجليزي. على ان المشرع السوداني لم يأخذ بالجزاء خامس وهو الحظر الذي يأخذ به القانون الإنجليزي. حيث يتطلب القانون السوداني إرفاق صورة من القرار المطعون فيه، بينما في الحظر يطلب من الجهة الإدارية الا تصدر قرارا معيناً، فجزاء الحظر يتعلق بمنع صدور مثل هذا الامر في المستقبل.

هوامش البحث:

- 1 بشير/ يوسف عثمان، القرار الإداري تعريفه وإجراءات الطعن فيه في القانون السوداني، الطبعة الأولى 1991م ص 11-12
- 2 مجلة الاحكام القضائية السودانية سنة 1992 ص 322
- 3 مجلة الاحكام القضائية السودانية سنة 1981 ص 209
- 4 مجلة الاحكام القضائية السودانية لسنة 1958 ص 16
- 5 مجلة الاحكام القضائية السودانية لسنة 1975 ص 234
- 6 مجلة الاحكام القضائية السودانية لسنة 1986م ص 297
- 7 أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة السلطة القضائية 1999م ص 176
- 8 رياض هنري، أحمد إبراهيم فاروق. أشهر القضايا الإدارية والدستورية في السودان، دار الجيل 1988 ص 176
- 9 مجلة الاحكام القضائية السودانية سنة 1992 ص 352
- 10 مجلة الاحكام القضائية السودانية سنة 1987 ص 257
- 11 مجلة الاحكام القضائية سنة 1982م ص 286
- 12 مجلة الاحكام القضائية السودانية سنة 1992 ص 378
- 13 مجلة الاحكام القضائية السودانية سنة 1981 ص 282
- 14 مجلة الاحكام القضائية السودانية سنة 1981 ص 192
- 15 مجلة الاحكام القضائية السودانية سنة 1968 ص 128

المراجع:

1. أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة السلطة القضائية 1999م.
2. رياض هنري، أحمد إبراهيم فاروق، أشهر القضايا الإدارية والدستورية في السودان، دار الجيل 1988م.

3. بشير/ يوسف عثمان، القرار الإداري تعريفه وإجراءات الطعن فيه في القانون السوداني، الطبعة الأولى 1991م.

القوانين والتشريعات السودانية: -

1. دستور السودان المؤقت المعدل 1964م
2. قانون المرافعات المدنية لسنة 1972.
3. قانون الإجراءات المدنية لسنة 1974م.
4. قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م.
5. قانون التعديلات المتنوعة لسنة 1987 م
6. قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م.
7. قانون القضاء الإداري لسنة 2005م المعدل 2017م.
8. قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لسنة 2007.
9. قانون تنظيم الحكم اللامركزي لسنة 2020م.

السوابق القضائية السودانية: -

1. سلطات مباني الخرطوم ضد ايغا نجيلوس مجلة الاحكام القضائية السودانية 1958م ص 16.
2. محمد عبد الله المنشاوي مجلة الاحكام القضائية السودانية 1968م ص 128.
3. المجلس الشعبي لمنطقة الخرطوم ضد حسن محمد صالح مجلة الاحكام القضائية السودانية 1975م.
4. محمد الحاج على ضد باشري الأمين ومجلس شعبي منطقة السجانة مجلة الاحكام القضائية 1981م ص 209.
5. عبد الرحمن محمد عبد الله ضد حكومة جمهورية السودان الديمقراطية وعلى النعيم على مجلة الاحكام القضائية السودانية 1981م ص 282.
6. محافظ مديرية الخرطوم ضد بشير عبد الله السلامي مجلة الاحكام القضائية السودانية 1981 ص 192.
7. مجلس شعبي المدينة عرب ضد الطيب دفع الله مجلة الاحكام القضائية السودانية 1982 ص 286.
8. فريق النيل الرياضي واخرين ضد معتمد العاصمة القومية واخر مجلة الاحكام القضائية السودانية 1986م.
9. لجنة جامع الخليفة عبد الله ضد معتمد العاصمة القومية مجلة الاحكام القضائية السودانية 987 ص 257.
10. عمر محمود واخرين ضد والي ولاية الخرطوم ومدير الأوقاف الإسلامية مجلة الاحكام القضائية السودانية 1992 ص 322.
11. احمد محمد الحسن ضد عبد الله الخليفة محمد مجلة الاحكام القضائية السودانية 1992 ص 352.
12. د. حامد إبراهيم محمد واخرين ضد وزير المالية والتخطيط مجلة الاحكام القضائية 1992 ص 378.