

أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء
(دراسة مقارنة)

**The Impact of the Presumption of Legality of the
Administrative Decision on the Procedures of
Annulment
(A Comparative Study)**

إعداد

خالد ماهر صالح

إشراف

الدكتور محمد علي زعل الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

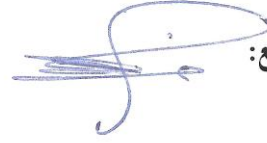
آيار - 2017

التفويض

أنا خالد ماهر صالح الجبوري أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً
والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات، والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية
عند طلبها.

الاسم: خالد ماهر صالح

التاريخ: 2017/ 6 / 4

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى

الإلغاء (دراسة مقارنة)"

وأجيزت بتاريخ: 20 / 5 / 2017

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور محمد الشباطات	المشرف	التوقيع: 
الدكتور أحمد اللوزي	رئيس اللجنة	التوقيع: 
الأستاذ الدكتور سليم حتملة	عضو اللجنة الخارجي	التوقيع: 

الشكر والتقدير

الحمد لله كثيراً خالداً مع خلوده، الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، الحمد لله على انجاز هذه الرسالة، وأصلي وأسلم على أشرف الخلق وخاتم النبيين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

أتقدم بعظيم الشكر والتقدير والعرفان بالجميل إلى من شملني بعلمه وفكره وتشجيعه وعطائه وسعة صدره ولم يبخل علي بوقته وإرشاداته وتوجيهاته المثمرة، إلى من تبنى هذه الرسالة منذ إن كان فكرة فكان كالأب والأخ قبل أن يكون مشرفاً إلى:

الدكتور: محمد علي الشباطات

" أسأل الله العظيم ان يجزيه عني خير الجزاء وإن يبارك له في عمله وأسرته وعمره "

كما أتقدم بخالص شكري وعرفاني إلى الأساتذة الكرام رئيس وأعضاء لجنة المناقشة الذين اقتطعت من وقتهم الثمين الشيء الكثير لقراءة الرسالة ومناقشتهم الحكمة التي آثرت الدراسة... كما وأتقدم بالشكر الجزيل إلى الذين نهلت من علمهم أساتذتي في قسم القانون العام في جامعة الشرق الأوسط.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

الباحث

خالد ماهر صالح

الإهداء

إلى هويتي و مكان انتسابي وانتمائي، إلى الذي أفرح لفرحه وأحزن لحزنه، الذي
عشت في كنفه، وطني
(العراق)
فليحفظك الله وليحفظ شعبك

إلى من كلفه الله بالهبة والوقار .. إلى من علمني العطاء دون انتظار ..
إلى من أحمل أسمه بكل افتخار .. إلى من حصد الأشواق عن دربي ليمهّد لي
طريق العلم
(والدي العزيز)

إلى ملاكي في الحياة .. إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني .. إلى بسمّة
الحياة وسر الوجود
إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي
(والدتي الغالية)

إلى رفيقة دربي ... إلى من تحمّلت مشاقّ مسيرتي..
إلى من شاركتني السعادة والحزن إلى من قاسمتني لذّة الفرح ومرارة الألم
(زوجتي الغالية)

إلى عينيّ التي أرى بهما ... إلى من أسعد برؤيتهما
إلى ريحانتي قلبي ...
ابني (الوليد) وابنتي (لانا)

إلى روح أخي الشهيد (أحمد) الذي أبي إلا أن يروي عطش أرض الوطن بدمائه
الزكيّة
(أسكنك الله الفردوس الأعلى)

إلى القلوب التي ترقبت نجاحي بكل صبر .. إلى من تسر العين بلقياهم
(أخي وأخواتي)

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ
التفويض.....	ب
قرار لجنة المناقشة.....	ج
الشكر والتقدير.....	د
الإهداء.....	هـ
فهرس المحتويات.....	و
الملخص باللغة العربية.....	ي
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ل
الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها	
تمهيد.....	1
مشكلة الدراسة وأسئلتها.....	3
أهداف الدراسة.....	4
أهمية الدراسة.....	4
حدود الدراسة.....	5
محددات الدراسة.....	5
مصطلحات الدراسة.....	5
الإطار النظري والدراسات السابقة.....	6

الموضوع	الصفحة
منهجية الدراسة.....	9
الفصل الثاني: قرينة سلامة القرار الإداري	10
المبحث الأول: ماهية قرينة سلامة القرار الإداري.....	11
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.....	11
الفرع الأول: تعريف القرار الإداري في الفقه والقضاء.....	11
الفرع الثاني: أركان القرار الإداري.....	16
المطلب الثاني: مفهوم قرينة سلامة القرار الإداري.....	19
المبحث الثاني: الأساس القانوني لقرينة سلامة القرار الإداري.....	22
المطلب الأول: محددات إصدار القرار الإداري.....	22
الفرع الأول: الاختصاص.....	23
الفرع الثاني: السبب.....	24
الفرع الثالث: الشكل والإجراءات.....	27
الفرع الرابع: المحل.....	30
الفرع الخامس: الغاية.....	33
المطلب الثاني: مقتضيات النشاط الإداري.....	36
الفرع الأول: ضرورة سير المرفق العام بانتظام واستمرار.....	37
الفرع الثاني: الحفاظ على النظام العام.....	39

الموضوع	الصفحة
الفصل الثالث: أثر القرينة بالنسبة للطاعن في دعوى الإلغاء	42
المبحث الأول: البدء بإجراءات الطعن (الطلب).....	43
المطلب الأول: العلم بالقرار الإداري.....	44
الفرع الأول: النشر.....	44
الفرع الثاني: الإعلان أو التبليغ.....	48
الفرع الثالث: العلم اليقيني.....	49
المطلب الثاني: الطعن خلال المدة المحددة.....	52
المطلب الثالث: شرط المصلحة.....	57
المبحث الثاني: تحمل عبء الإثبات	62
المطلب الأول: تحمل المدعي عبء الإثبات.....	63
المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في الإثبات.....	65
الفصل الرابع: أثر قرينة سلامة القرار في مركز الإدارة في دعوى الإلغاء	69
المبحث الأول: مركز الإدارة في دعوى الإلغاء.....	70
المطلب الأول: الإدارة مدعى عليها.....	70
المطلب الثاني: الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الإثبات.....	72
المبحث الثاني: الطعن بالقرار لا يوقف تنفيذه.....	76
المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار الطعون فيه قضائياً.....	78
الفرع الأول: الشروط الشكلية لوقف التنفيذ.....	79

الموضوع	الصفحة
الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ.....	82
المطلب الثاني: حكم الإلغاء يهدم قرينة السلامة.....	86
الفرع الأول: زوال قرينة سلامة القرار بحكم الإلغاء.....	87
الفرع الثاني: التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء.....	89
الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات	96
الخاتمة	96
النتائج.....	96
التوصيات.....	98
المصادر والمراجع.....	100

أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)

إعداد

خالد ماهر صالح

إشراف

الدكتور محمد علي زعل الشباطات

ملخص

تتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات مهمة في سبيل القيام بمهامها وواجباتها ونشاطها. ومن أكثر هذه الامتيازات سلطة الإدارة في إصدار قرار إداري بإرادتها المنفردة لإحداث آثار قانونية معينة.

وهذه القرارات تتمتع منذ صدورها بقرينة الصحة أي أنها موافقة للقانون وليس فيها عيب. وهذه القرينة لها أثر كبير في إجراءات دعوى الإلغاء وهذه القرينة ليست مجرد افتراض لا أساس ولا مقومات له. فهي مبنية على ما يحيط بإصدار القرار الإداري والعمل الإداري بشكل عام من قيود وضوابط. وكذلك ما يحتاجه العمل الإداري من افتراض صحة قرار الإدارة لكي تستمر بتنفيذه حتى لو طعن صاحب مصلحة به وطلب من القضاء المختص إلغاءه.

وقد تناولت هذه الدراسة قرينة صحة وسلامة القرار الإداري وسند هذه القرينة وآثارها في مركز الفرد الطاعن ومركز الإدارة مصدرة القرار في دعوى الإلغاء.

حيث أن الفرد الذي يخاصم القرار الإداري ويطعن بمشروعيته يتحمل أعباء الدعوى من بدء إجراءاتها إلى تقديم ما يثبت ادعائه وطلبه بإلغاء القرار الإداري كما أنّ هذه القرينة تجعل

الطاعن في موقف ضعيف نسبياً مما حمل القاضي الإداري على النهوض بدور أكثر فاعلية في الإثبات.

أما بالنسبة للإدارة فإنها في مركز ممتاز في دعوى الإلغاء فهي ليست ملزمة بشيء في الدعوى إلا إذا طلب منها القاضي شيئاً من المعلومات أو الوثائق أو الإيضاحات. وتستطيع الإدارة المضي في تنفيذ قرارها الذي يتمتع بقرينة السلامة من العيوب رغم الطعن به إلا إذا أمرها القاضي في حالات محددة بالتوقف عن التنفيذ.

وتستمر هذه القرينة ملازمة للقرار إلى أن يصدر حكم بالإلغاء إن وجد فيه قاضي الإلغاء عيباً من عيوب المشروعية.

الكلمات المفتاحية: قرينة صحة وسلامة القرار الإداري ، إجراءات دعوى الإلغاء.

The Impact of the Presumption of Legality of the Administrative Decision on the Procedures of Annulment

(A Comparative Study)

Prepared by

Khalid Maher Saleh

Supervised by

Dr. Mohammed Al-Shabatat

Abstract

Administration has very important authorities and privileges which pave the way for to execute its duties and activities.

The main pillar of these privileges is issuance of a solo administration decision to create certain lawful impact.

In fact this presumption is not baseless assumption, but it is based on the main aspects of administration and the general features of management.

This Study has focused on the Impact of Presumption and the Legality in the administration decision and the support of this presumption with its impact on the individual.

It shows the individual who disputes the impugnation of the administration decision will bear complete responsibility of the appeal from the beginning to time when he proves his claims.

However the Administration is in excellent position in such appeals unless the Judge requests more information on the case.

Keywords: the Presumption of Legality of the administrative decision , the procedures of annulment.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: تمهيد

تقوم الإدارة العامة بمهام كبيرة وأساسية في حياة الفرد والمجتمع تتمثل بتسيير المرافق العامة وحماية النظام العام. وتتمتع بسلطات وامتيازات مهمة لتأدية وظيفتها ومنها إصدار القرار الإداري بإرادتها المنفردة.

ويتمتع كل قرار إداري بافتراض مسبق بموافقته للقانون وهو ما يسمى قرينة صحة وسلامة القرار من الناحية القانونية⁽¹⁾. أي أنه صحيح ومشروع وأن أركانه سليمة ولا عيب فيها. وهذه القرينة تتحصل في عدة إجراءات وقيود تقيد العمل الإداري يفترض أنها تقضي إلى قرار صحيح وموافق للقانون، بل الأصل أن يصدر القرار الإداري صحيحاً وخالياً من العيوب وهذا ما تم التأكيد عليه في اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بحكم قالت فيه (الأصل أن يصدر القرار الإداري صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون)⁽²⁾.

ومن هذه القيود التي تحيط بالعمل الإداري الشروط المتعلقة بالموظف متخذ القرار والرقابة الإدارية والقضائية على أعماله ووجوب وجود سبب يتمثل بوقائع مادية أو قانونية خارج إرادته لا دخل له فيها. كذلك على الموظف المختص باتخاذ القرار إتباع الإجراءات والشكليات المطلوبة لإصدار القرار كما يجب أن يكون محل قراره موافقاً للقانون وممكن التحقيق حالاً ومباشرة وأخيراً يجب أن يكون هدف الموظف المختص من إصدار القرار تحقيق الصالح العام بحماية النظام العام

(1) علاوي، ماهر صالح (1991م). القرار الإداري. ط1، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ص 216.

(2) العبادي، محمد حميد (2014م). المبادئ العامة للقرار الإداري. ط1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ص 97.

وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد. ومبدأ انتظام ودوام سير المرفق العام له أهمية كبيرة في القانون الإداري أو يمكن عدّه من الأمور التي بنيت عليها قرينة صحة وسلامة القرار الإداري. فالعمل الإداري الهادف لخدمة جمهور المواطنين يجب أن يستمر لأن التوقف عند كل طعن في قرار إداري سيعطل سير العمل الإداري ويؤدي إلى اختلال مبدأ دوام وانتظام سير المرفق العام.

لذلك وضعت قاعدة (الطعن لا يوقف التنفيذ) حيث إن الإدارة تستطيع الاستمرار في تنفيذ القرار على الرغم من الطعن به أمام القضاء المختص في دعوى الإلغاء. ولهذه القرينة أهمية كبيرة في مراكز أطراف دعوى الإلغاء لا بل يمكن للباحث أن يؤكد أنها الأساس في بناء وإقامة إجراءات هذه الدعوى. فالإدارة عندما تُصدر القرار تستطيع أن تمضي في تنفيذه إذا توافرت شروط مواجهة الأفراد والزامهم بالقرار وهو علمهم بالقرار. وعلى الأفراد الالتزام بما يلزمهم به القرار.

وإذا أراد أحد الأفراد الذي مس القرار مركزه الطعن فيه فإن هذا لا يوقف آثار القرار إلا في حالة الحكم بالتوقف عن التنفيذ أو إلغائه، ويتحمّل من يهاجم القرار عبء إثبات عدم موافقته للقانون، أمّا الطعن في القرار فإنّه لا يوقف تنفيذه، ويعود للإدارة تقدير أمر التوقف عن تنفيذ القرار في حالة الطعن به أو الاستمرار في التنفيذ⁽¹⁾. لكن القاضي الإداري خفف هذا العبء عن المدعي (الذي ادعى بأن القرار مخالف لقرينه صحة وسلامة القرار الإداري) في دعوى الإلغاء فقد يقوم القاضي الإداري بدور فعال في تسيير الدعوى وإجراءات الإثبات. وقد يقلب الأمر فيطلب من الإدارة أن تثبت بأن قرارها بني على سبب صحيح وأنها اتبعت الإجراءات المحددة قانوناً وأنها استهدفت الصالح العام. وبهذا فإن قاضي الإلغاء يعمل على إعادة التوازن بين طرفي الدعوى

(1) الجبوري، ماهر صالح علاوي (2017). القانون الإداري. ط1، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ص 324-325.

فيكفي أن يقدم الطاعن ما يجعل القناعة بصحة وسلامة القرار تهتز في عقل ووجدان القاضي المختص ليتولى هو دور التحقيق وطلب الملفات وإلزام الإدارة ببيان الأسباب الحقيقية لقرارها وفي حالة امتناعها فإن قاضي الإلغاء يمكنه إلغاء القرار لأنه يفسر امتناع الإدارة عن بيان الأسباب دليل على عدم وجود أسباب تبرر اتخاذ القرار ويستنتج من هذا أن القرار غير مشروع فيلغيه.

كما أن القاضي الإداري قد يأمر بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه والمطلوب إلغاءه من القضاء إذا خشي فوات فرصة أو وجود ضرورة وحالة استعجال أو خشي من ترتيب التنفيذ آثاراً وواقعاً يصعب معالجته في حالة إلغاء القرار فلا يمكن إعادة الحال إلى ما كان عليه.

ومن آثار قرينه صحة وسلامة القرار الإداري أن الطعن بمشروعية القرار أمام القضاء لا يسقط هذه القرينة بل يظل الافتراض أن القرار صحيح على الرغم من الطعن بمشروعيته ولذا فإن الإدارة تستطيع أن تستمر في تنفيذ القرار الطعين.

ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها

تتمثل مشكلة الدراسة في البحث عن مصدر الافتراض بأن القرار الإداري حال صدوره يتمتع بقرينة الصحة والسلامة. وما يترتب على هذه القرينة من آثار وانعكاسات على إجراءات دعوى الإلغاء. وعليه تأتي هذه الدراسة للإجابة عن التساؤلات الآتية:

- 1- لماذا يفترض أن القرار الإداري حال صدوره يكون صحيحاً ومشروعاً؟
- 2- ما مدى تأثير إجراءات دعوى الإلغاء بقرينة صحة وسلامة القرار الإداري؟
- 3- ما دور القاضي الإداري في إعادة التوازن بين الطاعن والإدارة؟
- 4- كيف يتم إلزام الإدارة بالتوقف عن تنفيذ القرار المطعون فيه؟

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- 1- بيان المصادر والعوامل التي تستند إليها قرينة صحة وسلامة القرار الإداري وآثار هذه القرينة في دعوى الإلغاء.
- 2- بيان العوامل التي تنشئ قرينة صحة وسلامة القرار الإداري.
- 3- بيان أسباب عدم إلزام الإدارة بالتوقف عن تنفيذ القرار على الرغم من الطعن به.
- 4- بيان مركز الفرد الذي يدعي خلاف قرينة الصحة والسلامة في القرار المطعون به في دعوى الإلغاء.
- 5- بيان دور القاضي الإداري في إعادة التوازن بين طرفي الدعوى.
- 6- بيان مركز الإدارة بدعوى الإلغاء وآثار حكم الإلغاء عليها.

رابعاً: أهمية الدراسة:

إن أهمية أي دراسة تتوقف بالأساس على حجم المشكلة التي تعالجها، ولما كانت قرينة صحة وسلامة القرار الإداري تشكل امتيازاً مهماً للإدارة بهدف تحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام وتسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإن هذه الدراسة تكمن أهميتها في إبراز وبيان مصادر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري وأثرها في تنفيذ القرار والطعن به في دعوى الإلغاء واختلاف مركزي طرفي دعوى الإلغاء وكذلك دور القاضي الإداري في إعادة التوازن بين طرفي دعوى الإلغاء.

خامساً: حدود الدراسة

إن المحددات المكانية لهذه الدراسة ستكون في دول نشأ فيها القضاء الإداري في النصف الثاني من القرن العشرين مثل: مصر والعراق والأردن، وذلك من خلال القوانين المنظمة للقضاء الإداري في كل منها مع الاستئناس بالقانون والقضاء الفرنسي حيثما تطلبت ضرورات البحث ذلك.

سادساً: محددات الدراسة

تحدد هذه الدراسة بقرارات الإدارة العامة التي يفترض صحتها وسلامتها حال صدورها وبالنتائج المبنية على قرينة صحة وسلامة تلك القرارات وأثرها في دعوى إلغاء القرار الإداري أو أثرها في مراكز طرفي الدعوى.

سابعاً: مصطلحات الدراسة:

أولاً: القرار الإداري: وهو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين⁽¹⁾.

ثانياً: قرينة صحة وسلامة القرار الإداري: وهي تمتع كل قرار إداري بصحة ما تضمنه من أحكام وبقيمة قانونية لحين إثبات العكس⁽²⁾.

ثالثاً: دعوى الإلغاء: هي وسيلة قانونية يلجأ بمقتضاها الشخص الى القضاء الاداري ، طالباً منه إلغاء قرار اداري⁽³⁾

(¹) عدل عليا 2008/75 صادر بتاريخ 31-3-2008، منشورات عدالة.

(²) الطماوي، سليمان محمد (1961). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي، ص 571.

(³) شطناوي، علي خطر (2004) موسوعة القضاء الاداري. الجزء الاول، عمان:دار الثقافة ص276.

رابعاً: إجراءات دعوى الإلغاء: وهي تلك القواعد التي يتعين على المتقاضين اتباعها في منازعاتهم الإدارية، وعلى القضاء التزامها أثناء سير الدعوى أمامه⁽¹⁾.

ثامناً: الإطار النظري والدراسات السابقة

أولاً: الإطار النظري للدراسة

سنتناول الدراسة أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء في خمسة فصول:

- **الفصل الأول:** يتضمن مقدمة عامة للدراسة تعالج خلفية الدراسة وأهميتها ومشكلتها

وأُسئلتها وأهدافها وحدودها ومحدداتها وبيان مصطلحات الدراسة إضافة إلى الدراسات السابقة والمنهج الذي سيتبعه الباحث في هذه الدراسة.

- **أما الفصل الثاني من الدراسة:** سوف يتم التطرق فيه إلى بيان قرينة صحة وسلامة القرار

الإداري من خلال تعريف القرار الإداري وبيان أركانه وعناصره وتوضيح أساس قرينة صحة وسلامة القرار الإداري من خلال ذكر محددات إصدار القرار وضرورات تسيير

المرفق العام بانتظام واطراد.

- **أما في الفصل الثالث:** سوف يتم تناول أثر القرينة بالنسبة للطعن كطرف من طرفي

دعوى الإلغاء من خلال بيان البدء بإجراءات الطعن والمتضمنة العلم بالقرار والطعن خلال المدة المحددة والمصلحة وكذلك بيان تحمّل عبء الإثبات ودور القاضي الإداري في

تحويل عبء الإثبات.

(¹) موسى، أحمد كمال الدين (1977). طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها. مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 19، ص 10. أشار إليه: الدكتور أحمد عوده الغوييري (1989). قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة. ط1، (بدون دار نشر)، ص 216.

- أما في **الفصل الرابع**: سوف يتم البحث بأثر القرينة بالنسبة للإدارة كطرف ثاني من طرفي دعوى الإلغاء وذلك من خلال بيان أن الإدارة مصدرة القرار مدعى عليها والدور السلبي للإدارة وتحويل القاضي المختص عبء الإثبات إلى الإدارة في حال قدم المدعي ما يناقض القرينة وكذلك بيان أن الطعن بالإلغاء لا يوقف التنفيذ وكيفية إيقاف التنفيذ قضائياً من خلال الجدية والاستعجال.

- أما **الفصل الخامس**: سوف يشمل الخاتمة والنتائج وأهم التوصيات.

ثانياً: الدراسات السابقة

تناول الكثير من الباحثين مواضيع تعالج جانباً من الجوانب التي تناولتها هذه الدراسة، لكن دراستنا تختلف عنها على النحو الآتي:

1- أحمد خورشيد حميدي المفرجي: وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء. أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد. 1995.

تناولت هذه الدراسة موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري تبعاً للطعن به بدعوى الإلغاء - ومبررات وأسباب وقف التنفيذ قضاءً وآثار الحكم بوقف التنفيذ.

وبهذا فإن الموضوع الذي تناولته دراسة المفرجي هو جزئية صغيرة في موضوع هذه الرسالة. وأهم ما يميز دراستنا هذه عن الدراسة السابقة المذكورة أعلاه، هو أن دراستنا تتناول قرينة صحة وسلامة القرار الإداري وأثرها في إجراءات دعوى الإلغاء وهو ما لم تتناوله الدراسة السابقة حيث اقتصر على موضوع وقف التنفيذ القضائي.

2-د. محمود حمدي عباس عطية: قرينة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري،

2012.

تناولت الدراسة بعض أحكام القضاء الإداري والدستوري في مصر وتطبيقهما لقرينة صحة القرار الإداري ودستورية اللوائح.

وما يميز دراستنا هذه عن دراسة الدكتور محمود عطية هو أن هذه الدراسة تتناول قرينة صحة وسلامة القرار الإداري وأثرها سواء في دعوى الإلغاء أو في مراكز الخصوم وفي دول مختلفة عن الدول التي ركز عليها الباحث السابق وفي نطاق القانون والقضاء الإداري.

3-سهير فليح الحديثي: وقف تنفيذ القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية،

دراسة مقارنة، 2015، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - جامعة اليرموك.

تناولت الدراسة أيضاً جزئية وقف التنفيذ في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية. وأشارت إلى أن استمرار الإدارة في تنفيذ القرار رغم الطعن به للحيلولة دون توقف النشاط الإداري تحقيقاً للمصلحة العامة.

ولإيجاد علاج لمثل هذه الحالة بحثت الدراسة عن علاج للمشكلة يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة من جهة ومصلحة الأفراد من جهة أخرى وهذا الحل هو حكم القاضي المختص بوقف التنفيذ إذا توافرت شروط معينة.

وتناولت الموضوع على وفق الأحكام والنصوص القانونية وأحكام القضاء في كل من مصر والعراق والأردن. وأهم ما يميز دراستنا هذه عن الدراسة السابقة المذكورة أعلاه، هو أنها تناولت موضوع أوسع وهو قرينة صحة وسلامة القرار الإداري وأثرها في إجراءات دعوى الإلغاء وهو ما لم تتناوله الباحثة.

4- أحمد راعع خليفة الكربولي: العوامل المنشئة لقرينة سلامة القرار الإداري 2016، رسالة

ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة إربد الأهلية.

وقد تضمنت الدراسة جملة عوامل تقوم عليها قرينة سلامة القرار الإداري وهي (العوامل المتصلة بالموظف العام) باختياره ومراقبته أثناء أداء واجباته والعوامل المتصلة بالقرار الإداري وشروط صحته، حيث أن هذه الدراسة تركز على آثار قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء ومراكز طرفيها. وهو ما لم تتناوله الدراسة السابقة.

ويتبين أن هذه الدراسة تتناول جزئية من موضوع هذه الرسالة والتي تبحث في مصدر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري. وأهم ما يميز دراستنا هذه عن الدراسة السابقة المذكورة أعلاه، أنها تتناول القرينة المذكورة وآثارها خاصة في إجراءات دعوى الإلغاء وهو ما لم يتناوله الباحث في الدراسة السابقة.

تاسعاً: منهجية الدراسة

سوف يتبع الباحث أسلوب تحليل المحتوى الذي يتبع المنهج الوصفي من خلال بيان وشرح وتوضيح النصوص المتعلقة بالموضوع وأحكام القضاء ومن خلال تحليل ونقل وبيان وجهات النظر حيثما يقتضيه الأمر بالنسبة للنصوص القانونية والأحكام القضائية، والمنهج المقارن من خلال المقارنة بين القانون العراقي والأردني والمصري مع الإشارة إلى القوانين الأخرى حيثما تطلبت ضرورات البحث ذلك.

الفصل الثاني

قرينة سلامة القرار الإداري

تتمتع الإدارة العامة في سبيل القيام بأنشطتها الهادفة لإشباع الحاجات العامة من خلال تسيير المرافق العامة، وحماية النظام العام، بمجموعة من الامتيازات والسلطات منها سلطة إصدار قرارات بإرادتها المنفردة. تحدث تغييراً في المراكز القانونية، وقد استقر القضاء والفقه على أن القرار الإداري يتمتع حال صدوره بقرينة السلامة، ويكون صحيحاً ومشروعاً حتى يثبت العكس.

وسيقوم الباحث بدراسة هذه القرينة من خلال بيان: ماهيتها وأساسها، وسيقسم هذا الفصل

على مبحثين:

المبحث الأول: ماهية قرينة سلامة القرار الإداري

المبحث الثاني: أساس قرينة سلامة القرار الإداري

المبحث الأول

ماهية قرينة سلامة القرار الإداري

تعد قرينة سلامة القرار الإداري من أهم امتيازات الإدارة حيث أنها تكون دائماً في مركز قوي بسبب اقتران قرارها الإداري بهذه الفرضية، ولتحديد ماهية قرينة سلامة القرار الإداري يجب البحث أولاً في تعريف القرار الإداري في مطلب أول، ثم التعريف بقرينة سلامة القرار الإداري في مطلب ثاني.

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري

سيقسم الباحث هذا المطلب على فرعين الأول يتناول فيه تعريف القرار الإداري في الفقه والقضاء أما الثاني فسيخصصه لأركان القرار الإداري التي متى استوفت شروطها صدر القرار متمتعاً بقرينة السلامة من العيوب والموافقة للمشروعية.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري في الفقه والقضاء

أورد فقه القانون العام والقضاء تعاريف كثيرة، للقرار الإداري وعلى النحو الآتي:

1. الفقه الفرنسي:

ذكر الفقه الفرنسي عدة تعريفات للقرار الإداري فقد عرفه الفقيه الفرنسي هوريو بأنه " إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد ويصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"⁽¹⁾.

(1) الجبوري، ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، مصدر سابق، ص14

وعرفه ريفيرو بأنه "العمل الذي تباشر الإدارة بواسطته سلطتها في تعديل الأوضاع القانونية بإرادتها المنفردة"⁽¹⁾.

2. الفقه والقضاء الإداري المصري:

أ - الفقه المصري

عرّف الفقه الإداري المصري القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معيّن متى كان ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽²⁾.

ب - القضاء الإداري المصري

عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية التي عرفت القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽³⁾.

وقد وُجّهت لهذا التعريف انتقادات مهمة من جانب الفقه فقد أتى التعريف على ذكر أركان القرار الإداري وشروط صحته هذا من جانب ومن جانب آخر فإن بعض القرارات تترتب على

⁽¹⁾ الجبوري، ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، مصدر سابق، ص 14

⁽²⁾ الطماوي، سليمان (1984). النظرية العامة للقرارات الإدارية. ط5، القاهرة: دار الفكر العربي، ص 170؛ ذكره القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. ط1، عمان: دار وائل للنشر، ص 209.

⁽³⁾ ابو العنين، محمد ماهر (2016). الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري. الكتاب الأول، ص 17، جمال الدين، سامي (1991). الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، ص 44، وعطية، محمود حمدي عباس (2012). قرينة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري. بدون دار نشر، ص 4

موقف سلبي من جانب الإدارة يترتب عليه القانون أثر بافتراض أن هذا السكوت من جانب الإدارة بمثابة قرار إداري وهو ما يسمى بالقرار السلبي⁽¹⁾.

3. الفقه والقضاء الإداري العراقي:

أ- الفقه العراقي

أما في العراق فقد عرف جانب من الفقه العراقي القرار الإداري بأنه " عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لأحدى الجهات الإدارية في الدولة لأحداث تغيير في الأوضاع القائمة إما بإنشاء مركز قانوني جديد عام أو فردي- أو تعديل لمركز قانوني قائم أو إلغاءه"⁽²⁾. وعرفه جانب آخر من الفقه العراقي بأنه " عمل قانوني تصدره جهة إدارية بإرادتها المنفردة"⁽³⁾.

ب- القضاء الإداري العراقي:

أما بالنسبة لتعريف القضاء الإداري العراقي للقرار الإداري فنجد انه جاء في حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في القضية عدد 28/اداري - تمييز / 1990 في 11/11/1990 والذي جاء فيه ".... وحيث ان هذا الطلب لا يدخل ضمن مفهوم الاوامر والقرارات الادارية لانه لا يقرر وينشأ مركزاً قانونياً...."⁽⁴⁾.

(1) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2001). وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، دار الحلبي، جمال الدين، سامي. المصدر السابق، ص 44؛ الجبوري، ماهر صالح علاوي (1991). القرار الإداري. دار الحكمة، ص 16، وابوالعينين، ماهر، مرجع سابق، ص 17-18

(2) بدير، علي وآخرون. مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص 415

(3) الجبوري، ماهر صالح علاوي (2017). القانون الإداري. دار الذاكرة، ص 260

(4) حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة القضية عدد 28/اداري - تمييز / 1990 في 11/11/1990 .

وكما جاء ايضاً في حكم محكمة القضاء الاداري رقم 16 قضاء اداري 991 في 1991/10/26 والذي جاء فيه " مدلول القضاء الاداري الذي يترتب عليه اثر قانوني حالاً ومباشراً...."⁽¹⁾

4. الفقه والقضاء الإداري الأردني:

أ- الفقه الاردني :

تأثر فقه القانون العام الأردني بالتعريف السابق ذكره للقضاء الإداري المصري فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية السابقة قبل إلغاء قانونها بموجب قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 على هذا التعريف وتابعها معظم فقه القانون العام الأردني فعرف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽²⁾. وقد ذكر جانب من الفقه الأردني عناصر القرار الإداري في التعريف بأن القرار الإداري عمل قانوني يصدر عن جهة إدارية من جانب واحد وبالإرادة الملزمة وأن يكون عملاً نهائياً محدثاً لآثاره القانونية⁽³⁾، كما وقد أيد جانب من الفقه الاردني التعريف الذي يرى بأن القرار الإداري هو "عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة"⁽⁴⁾.

ب- القضاء الاداري الاردني

استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية السابقة قبل إلغاء قانونها بموجب قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 على هذا التعريف وتابعها معظم فقه القانون العام الأردني

(1) حكم محكمة القضاء الاداري رقم 16 قضاء اداري 991 في 1991/10/26

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (84/13) مجلة نقابة المحامين الاردنية 1984، ص50.

(3) القبيلات، حمدي، الوجيز في القانون الإداري، المصدر السابق، ص209

(4) بسيوني، عبدالله عبدالغني (1987). القانون الإداري. بيروت: الدار الجامعية، ص 454؛ ذكره: الخلايلة محمد علي (2015). القانون الإداري، الكتاب الثاني. ط2، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 175.

فعرّف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽¹⁾.

ومن قبيل ذلك نجد أن محكمة العدل العليا الأردنية السابقة قد قضت في إحدى أحكامها بأنه "استقر الفقه والقضاء الإداريان في الأردن على تعريف القرار الإداري أياً كان نوعه على أنه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين"⁽²⁾.

ويرى الباحث بأن التعريف الأخير والذي أيده جانب من الفقه الأردني والذي يعرف القرار الإداري "عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة"⁽³⁾ هو تعريف جامع مانع يتضمن عناصر القرار الإداري الأساسية فكونه عمل قانوني، يعني أنه عمل إرادي تتجه فيه إرادة الإدارة العامة لأحداث تغيير في المراكز القانونية (أي تغيير أوضاع الأشخاص تجاه القانون)، فقد ينشأ القرار مركزاً جديداً مثل منح رخصة بناء أو رخصة قيادة مركبة أو تعيين شخص بوظيفة وقد يترتب على القرار تعديل مركز قانوني موجود وقائم مثل ترفيع أو ترقية موظف أو معاقبة موظف أو إلغاء مركز قانوني قائم كإلغاء إجازة أو فصل موظف، فلا داع لتكرار القول بأن القرار الإداري يحدث تغييراً في المراكز القانونية... الخ.

⁽¹⁾ قرار محكمة العدل العليا رقم (84/13) مجلة نقابة المحامين الأردنية 1984، ص 50.

⁽²⁾ عدل عليا 2008/75 صادر بتاريخ 2008/3/31، منشورات عدالة .

⁽³⁾ بسيوني، عبدالله عبدالغني (1987). القانون الإداري. بيروت: الدار الجامعية، ص 454؛ ذكره: الخلايلة محمد علي (2015). القانون الإداري، الكتاب الثاني. ط2، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 175.

كما ويلزم لاعتبار العمل القانوني قراراً إدارياً أن يصدر عن سلطة إدارية وطنية أو شخص إداري من الأشخاص الإدارية في الدولة سواء أكان هيئة مركزية أم هيئة لا مركزية مرفقية كانت أم إقليمية، بالإضافة إلى ما يعتبره القضاء الإداري من أشخاص القانون العام بالنظر إلى توافر مقومات الشخصية المعنوية العامة، مثل النقابات المهنية⁽¹⁾.

كما أنه يصدر من جهة إدارية وهذا ما يميزه من العمل التشريعي والعمل القضائي⁽²⁾.
 وكونه يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة يميزه عن العقد الإداري الذي تحتاج فيه الإدارة إلى طرف آخر ليتم العمل القانوني الذي هو العقد الإداري.
 وبعد تحديد مفهوم القرار الإداري بتعريفه وذكر العناصر الرئيسية في التعريف لابد للباحث من تناول أركان القرار الإداري وهذا هو موضوع الفرع الثاني.

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري

إن دراسة أركان القرار الإداري على صلة وثيقة بقرينة صحة وسلامة القرار الإداري، لا بل أن هذه الأركان عندما تتوافر صحيحه وسليمة فهي السند الأساسي بالقول أن القرار صحيح وموافق للقانون أي أنه يتمتع بقرينة الصحة والسلامة مع ما يترتب عليه من آثار ونتائج.

وسيقوم الباحث بذكر أركان القرار الإداري ويرجأ التفصيل فيها وبيان أحكامها إلى المبحث

الثاني خشية التكرار.

(¹) شطناوي، علي خطار. دراسات في القرارات الإدارية. عمان: مطبعة الجامعة الأردنية، ص 23؛ ذكره: الخلايلة، محمد علي (2015). القانون الإداري، الكتاب الثاني. مصدر سابق، ص 178.

(²) في تمييز القرار الإداري من العملين التشريعي والقضائي، ينظر الطماوي، سليمان، والبناء، محمود عاطف (2012). النظرية العامة للقرارات الإدارية. دار الفكر العربي، ص 175 وما بعدها.

1. الاختصاص:

الاختصاص أو الصلاحية هو القدرة التي يمنحها القانون لأحد موظفي الإدارة أو لشخص معنوي عام لاتخاذ القرار أي هو الأهلية القانونية لاتخاذ القرار. ويتكون من أربع عناصر-
العنصر الشخصي- العنصر الموضوعي- العنصر المكاني والعنصر الزماني⁽¹⁾.

وعرفه جانب من الفقه بأنه الصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة عامة أو موظف لمباشرة عمل من الأعمال القانونية⁽²⁾.

وعرفه جانب آخر من الفقه بأنه القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة⁽³⁾.

2. السبب:

لا يستطيع رجل الإدارة المخول صلاحية أو اختصاص اتخاذ قرار ما من ممارسة هذا الاختصاص إلا إذا وقع سبب معين والسبب في القرار الإداري هو وقائع مادية أو قانونية تحصل فتتحرك الموظف المختص لاتخاذ قرار إداري⁽⁴⁾.

وعلى سبيل المثال: منح القانون لموظفين معينين وزراء أو مدراء عامين...الخ اختصاص فرض عقوبات تأديبية على الموظف لكن الموظف المختص لا يستطيع ممارسة هذا الاختصاص إلا إذا وقع السبب وهو مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية أو مقتضياتها.

(1) القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. ص323، الخلايلة، محمد علي (2012). القانون الإداري، ص192، والقبيلات، حمدي (2016). القانون الإداري. الجزء الثاني، دار وائل، ص38
(2) الجبوري، ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، مصدر سابق، ص65
(3) الطماوي، سليمان، والبنا، محمد عاطف (2012). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مصدر سابق، ص313
(4) الطماوي، سليمان محمد، والبنا، محمد عاطف (2012). النظرية العامة للقرارات الإدارية. دار الفكر العربي، ص199، والطماوي، سليمان (1986). قضاء الإلغاء. دار الفكر العربي، ص937، والجبوري، ماهر صالح علاوي (1991). القرار الإداري. دار الحكمة، ص85

3. الشكل والإجراءات:

شكل القرار الإداري هو المظهر الخارجي الذي تعبر فيه الإدارة عن إرادتها ويمكن أن يكون بالكتابة أو بالوسائل الأخرى وقد يحدد القانون شكلاً محدداً مثل العقوبات التأديبية التي يجب أن تكون مكتوبة، إما الإجراءات فهي الخطوات التي تسبق اتخاذ القرار مثل تشكيل لجنة أو أخذ استشارة⁽¹⁾.

4. المحل:

هو موضوع القرار أي الأثر الذي يترتب على إصداره من تغيير المراكز القانونية سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين.

وهو التغيير الذي يحصل في المراكز القانونية، مثل قرار تعيين موظف أثره أنه يستطيع ممارسة مهام الوظيفة ويحتل الدرجة الوظيفية التي تم تعيينه فيها ومنح رخصة أثره أن صاحبها بإمكانه ممارسة ما فيها من سماح دون أن يعد مخالفاً للقانون وهو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديلها أو إلغاؤها⁽²⁾.

5. الغاية:

غاية العمل الإداري بشكل عام تحقيق المصالح العامة لذا فإن غاية كل قرار إداري يجب أن يكون تحقيق مصلحة عامة من خلال ضمان سير المرافق العامة لتقديم خدمة لجمهور

(¹) الجبوري، ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، المصدر السابق، ص112، والطماوي، سليمان، والبنا، محمود عاطف، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص224، والخليلة، محمد، المصدر السابق، ص210

(²) عكاشه، حمدي ياسين. القرارات الإدارية. ص455، والعنوم، منصور ابراهيم (2013). القضاء الإداري. ط1، دار وائل، ص158، والجبوري، ماهر صالح، القرار الإداري، مصدر سابق، ص126

المواطنين أو باتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية النظام العام وتحقيق أهدافه بتوفير الأمن والصحة والسكينة وحماية الآداب والأخلاق العامة (1) .

المطلب الثاني

مفهوم قرينة سلامة القرار الإداري

يتفق الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة، فصحة القرار الإداري ومشروعيته أمر مفترض حتى يثبت العكس، ويكون الأفراد المخاطبين به ملزمون باحترامه وتنفيذه ومن يدعي خلاف هذه القرينة فعليه مخاصمة القرار لدى الجهة القضائية المختصة. (2)

وتعني قرينة سلامة القرار الإداري أنه عندما يصدر فإنه يتمتع بقرينة أو افتراض أنه صحيح وموافق للقانون ومشروع وخال من العيوب كما ويقصد بامتياز قرينة صحة القرارات الإدارية أن قانونية القرار الإداري، وصحته، أمر مفترض إلى أن يثبت العكس، فيظل القرار نافذاً من تاريخ سريانه حتى تاريخ انتهاء العمل به، وهو ما يعني أن الأفراد المخاطبين بهذا القرار ملزمون باحترام ما يتضمنه من أوامر ونواه، وينتج عن ذلك أنه إذا أراد شخص التخلص من الالتزامات التي وقعت على عاتقه بموجب هذا القرار، فما عليه سوى أن يقاضي الإدارة ويهاجم القرار طبقاً للإجراءات القانونية المقررة (3) .

ويبنى على هذه القرينة أن القرار الإداري يترتب أثاره حال نفاذه بحق الإدارة وبحق الأفراد، وأن الإدارة تستطيع أن تتخذ الإجراءات لتنفيذ القرار لأنه منذ صدوره يكون سليماً ومشروعاً كقاعدة

(1) الجبوري، ماهر. القرار الإداري، مصدر سابق، ص 138

(2) شطناوي، علي خطار. موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني. ص 538-539، والجبوري ماهر صالح القانون الإداري مصدر سابق، ص 324-325، وعطية محمود حمدي (2012) قرينة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري (بدون دار نشر)، ص 6 وما بعدها.

(3) عطية، محمود حمدي عباس. قرينة صحة القرار الإداري. مصدر سابق، ص 6

عامة، أما بالنسبة للأفراد فيشترط علمهم بالقرار لكي يكون نافذاً بحقهم ويتم هذا العلم بثلاث طرق رئيسية سيتناولها الباحث لاحقاً ولابد التوضيح على أن قرينة صحة وسلامة القرار الإداري من العيوب ليست مطلقة ونهائية وإنما هي قرينة نسبية قابلة لإثبات العكس وتعني أن القرار صحيح ومنتج لأثاره إلى أن يثبت العكس.

ويرى الباحث أن في كون هذه القرينة مؤقتة وقابلة لإثبات العكس ضماناً إضافية مهمة لمبدأ المشروعية ذلك لأن المختص باتخاذ القرار يعلم أن قراره عرضه للطعن وأن قرينة السلامة التي ولدت معه لا تحصنه ولا تحميه من هذا الطعن ومن إمكانية إلغاء القرار إذا ثبت أن فيه عيب يحمل القاضي على إلغائه فإنه سيتخذ كل الاحتياطات والتدقيقات ليكون قراره صحيحاً وسليماً فيدقق ويمحص ويفحص أركان القرار قبل إصداره من سبب وشكل ومحل وغاية ليتأكد من موافقتها للقانون أي أن قراره مشروعاً وبالعكس ذلك لو كانت هذه القرينة (قرينة سلامة القرار) نهائية وثابتة وغير قابلة للإسقاط فأن هذا يكون مدعاة للتعسف وغط الحقوق ولا يمكن القول بأي رقابة قضائية إذا قيل بأن القرار صحيح ومشروع من لحظة صدوره وأن هذا القول أو القرينة ثابتة ونهائية وغير قابلة لإثبات العكس فما الداعي لرقابة القضاء إن لم يكن بإمكانه إلغاء القرار وإسقاط قرينة سلامته التي لازمتها لفترة قبل إلغائه إذا وجد القاضي أنه مشوب بعيب من عيوب المشروعية؟

وسنداً على ما تقدم يتضح بأن هذه القرينة مؤقتة وقابلة لإثبات العكس ويمكن أن تسقط بحكم القضاء أو إذا أرادت الإدارة سحب القرار أو إلغاؤه، ولكنها تبقى ملازمة للقرار ما دام موجوداً في عالم القانون ومنتجه لأثارها في إجراءات دعوى الإلغاء، التي سيتناولها الباحث فيما يأتي من الفصول والمباحث. قد أكد القضاء الإداري الأردني باستمرار أن "القرار الإداري يصدر مصحوباً بقرينة السلامة من العيوب"⁽¹⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية رقم 531/2015 في 15/5/2016 مركز عدالة.

وفي حكم آخر تقول المحكمة الإدارية "...من حق محكمتنا بسط رقابتها على قرينة سلامة القرار الإداري...."(1).

ويقر القضاء الإداري الأردني أن قرينة السلامة قابلة لإثبات العكس فقد جاء في حكم محكمة العدل العليا الأردنية السابقة رقم 1993/324 " أن القرار صدر استناداً لنظام موظفي مؤسسة عالية تلازمه قرينة سلامته المفترضة قيامه على سببه المبرر صدقاً وحقاً أي في الواقع والقانون وللمستدعي إثبات العكس هذا ولم يقدم المستدعي أية بيينة تنقض هذه القرينة أو تؤدي على الأقل إلى زعزعتها...."(2).

وأكد ذلك القضاء الإداري المصري كذلك في حكم المحكمة الإدارية العليا الذي قضت فيه "... فقرار النيابة العامة المطعون فيه كأني قرار إداري آخر تلازمه قرينة الصحة ولا تززع هذه القرينة إلا بإثبات ما ينقضها. وهو ما لم يفعله المدعي ولم يقدم أي دليل جدي يشكك في سلامته"(3).

ومما تقدم يتبين أن قرينة سلامة القرار الإداري هي القول بأن القرار صحيح من لحظة صدوره وأن أركانه قد كانت سليمة وصحيحة وخالية من العيوب وهذا ما سيفصله الباحث في المبحث الثاني.

(1) حكم المحكمة الإدارية رقم 2014/207 في 2015/1/28، مركز عدالة.

(2) وينظر أيضاً أحكام المحكمة الإدارية رقم 2016/326 في 2016/22/28 و 2015/505 في 2016/6/26، مركز عدالة.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعان رقم 2653 و 2735 لسنة 29 قضائية عليا. بجلسة 1987/12/12 .

المبحث الثاني

الاساس القانوني لقرينة سلامة القرار الاداري

قد يسأل سائل لماذا يفترض أن القرار الإداري صحيح من لحظة صدوره؟ وما هو الأساس لقرينة سلامته؟ أي من أين جاءت هذه القرينة وكيف ولدت مع القرار ولازمته طيلة حياته؟ هذا ما سيبحثه الباحث في مطلبين: الأول يتناول محددات إصدار القرار الإداري أي أركانه وشروط صحته وأما المطلب الثاني سيكون لضرورات النشاط الإداري وسير المرفق العام بانتظام واستمرار وحماية النظام العام كأساس لهذه القرينة ولمعظم نظريات القانون الإداري⁽¹⁾.

المطلب الأول

محددات إصدار القرار الإداري

إن القول بأن القرار الإداري يتمتع من لحظة صدوره بقرينة السلامة والموافقة للقانون لا يأتي من فراغ وإنما من القرار الإداري نفسه وما يحيط إصداره من شروط ومحددات فالإدارة مقيدة- حتى وهي تمارس سلطتها التقديرية بمجموعة شروط يجب أن تراعيها في إصدار القرار الإداري وهذه المحددات هي أركان القرار الإداري الذي يقوم على خمسة أركان يجب أن تتوفر صحيحة للقول بأن القرار الإداري صدر صحيحاً ومستوفياً لشروط صحته وسلامته القانونية وسيتناول الباحث هذه الأركان الخمسة في الفروع التالية:

(1) الجبوري، ماهر صالح علاوي (2017). القانون الإداري. الذكرة، ص150 وما بعدها

الفرع الأول: الاختصاص

عرف فقه القانون العام ركن الاختصاص بأنه القدرة أو الصلاحية القانونية التي يمنحها القانون لموظف أو هيئة عامة لمباشرة عمل من الأعمال القانونية⁽¹⁾.

والأصل أن المشرع هو الذي يحدد اختصاصات الموظفين أو الهيئات التي يخولها إصدار القرارات الإدارية وهذا التحديد لاختصاص كل موظف وهيئة عامة يعد الخطوة الأولى لإجادة العمل الإداري ودقة القرارات التي يتخذها المختص⁽²⁾.

لذا فإن كل موظف عليه أن يتقيد بحدود اختصاصه ويتصرف في نطاقه وضمن الحدود التي وضعها له القانون، كما أنه يخضع لرقابة رؤسائه ووسائل الرقابة الأخرى مثل القضاء والبرلمان والصحافة ووسائل الإعلام الأخرى.

كما أن الاختصاص يتضمن إضافة لتحديد الشخص المختص باتخاذ القرار (العنصر الشخصي) تحديد المواضيع التي يجوز اتخاذ القرارات فيها (العنصر الموضوعي) والوقت الذي يجوز للمختص اتخاذ القرار وممارسة صلاحياته في ذلك خلاله (العنصر الزمني) وإضافة إلى تحديد الرقعة الجغرافية التي تسري في نطاقها قرارات هذا الموظف أو الهيئة (العنصر المكاني)⁽³⁾. كل هذه القيود والمحددات تجعل القرار الإداري عند اتخاذه أقرب إلى الصحة والمشروعية لعدم إمكانية اتخاذه إلا ضمن حدود القانون باستثناء بعض الحالات الاستثنائية مثل (الموظف الفعلي).

(¹) الجبوري، ماهر صالح علاوي. القرار الإداري. ص 65، شطناوي، علي خطار. موسوعة القضاء الإداري. الجزء 2، ص 689.

(²) الطماوي. سليمان والبناء، محمود عاطف. النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق، ص 313

(³) ينظر حول عناصر الاختصاص الجبوري، ماهر، القرار الإداري. مصدر سابق، ص 66 وما بعدها؛ والقبيلات، حمدي. القانون الإداري. ج 1، ص 48، وجمال الدين، سامي (1991). الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري. دار الكتب القانونية، ص 235

الفرع الثاني: السبب

ومن القيود التي ترد على حرية رجل الإدارة في التصرف وتجعل قراره مقروناً بافتراض الصحة والمشروعية هو ضرورة وجود سبب خارج عن متخذ القرار يحصل فيحركه لممارسة اختصاصه باتخاذ القرار.

وسبب القرار الإداري هو وقائع مادية أو قانونية يستند إليها الموظف المختص في اتخاذ القرار فسبب القرار الإداري أمر خارجي عن رجل الإدارة⁽¹⁾.

وقد حسم المشروع الأردني في قانون " القضاء الإداري، رقم 27 لسنة 2014 موضوع سبب القرار الإداري وعده وجهاً مستقلاً من أوجه الطعن حيث نصت المادة 7-أ من هذا القانون على أسباب الطعن ومنها (5- عيب السبب)⁽²⁾.

ويرى جانب من الفقه أن تصرفات الإدارة العامة " مقيدة" في مجال السبب إذ يجب أن تستند إلى واقعة (سبب) له وجود حقيقي موضوعي عند اتخاذ القرار⁽³⁾.

ومن القرارات التي راقبت فيها المحكمة الإدارية العليا في العراق ركن السبب القرار التمييزي رقم 94/إداري/ تمييز 2013 بتاريخ 2013/12/12 والذي جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر في الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك أن المدعى (المميز عليه) يطعن في قرار مجلس قضاء عفا المرقم (16) في

⁽¹⁾ الطماوي، سليمان، والبناء، محمود عاطف. النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص 199.

⁽²⁾ كان غالبية الفقه المصري يستند في القول بأن القضاء يراقب سبب القرار الإداري إلى المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري التي أشارت إلى " الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح" ويرى أنه قصد عيب السبب في القرار الإداري، جمال الدين، سامي، الدعاوي الإدارية، ص 307 وحسناً فعل المشرع الأردني عندما نص صراحة على (عيب السبب) من بين أسباب الطعن بالقرار الإداري.

⁽³⁾ الجبوري، ماهر. القرار الإداري مصدر سابق. ص 87.

2011/11/22 المتضمن إقالته من منصب قائم مقامية قضاء عفك وأن هذا القرار مخالف للقانون كونه لم يتبع الآلية الصحيحة في الإقالة ولم يتضمن ذكر الأسباب والقضايا التي قام بها باستغلال منصبه الوظيفي أو الإهمال الجسيم وأن مجلس قضاء عفك والمحافضة تشهد بقيامه بواجبه ونزاهته من خلال كتب الشكر الموجهة إليه من مجلس القضاء. ومن خلال سير المرافعة تم إدخال كل من رئيس مجلس محافظة الديوانية ومحافظة الديوانية - إضافة إلى وظيفتهما شخص ثالث بناء على طلب المدعي (المميز عليه)، حيث أن مجلس قضاء عفك كان قد أصدر بأغلبية عدد أعضائه قراراً بإقالة المدعي (المميز عليه) من منصب قائم مقام قضاء عفك استناداً إلى الفقرة (7) من المادة (8) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وذلك لاستغلاله منصبه الوظيفي لأغراضه الشخصية وإهماله الجسيم في أداء واجبه أن مجلس القضاء كان قد وجه عدة كتب لاستجواب المدعي (المميز عليه)، إلا أنه لم يحضر للاستجواب بداعي تمتعه بإجازة مرضية وحيث أن الغاية من الاستجواب المنصوص عليه في المادة (51) الحادية والخمسين من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 هو توفير الحماية للشخص المعني قبل إصدار قرار الإقالة أو الإعفاء، وحيث أن عدم حضور المدعي (المميز عليه) جلسات الاستجواب من خلال الحصول على إجازات مرضية يكون قد أسقط حقه في ضمانة الاستجواب التي وفرها القانون له وحيث أن الأفعال المنسوبة إلى المدعي (المميز عليه) لا ترقى إلى مستوى القانون له وحيث أن الأفعال المنسوبة إلى المدعي (المميز عليه) لا ترقى إلى مستوى استغلال منصبه لأغراض شخصية أو الإهمال الجسيم في أداء الواجب. وحيث أن الأسباب الحصرية لإقالة المدعي (المميز عليه) (9) المنصوص عليها في المادة (7/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم غير متوافرة، وحيث أن محكمة القضاء الإداري قد التزمت بوجهة النظر القانونية المتقدمة وقضت بإلغاء قرار مجلس قضاء عفك رقم (16) في

2012/11/22 القاضي بإقالة المدعي (المميز عليه) من منصب قائم مقام قضاء عفا، لذا قرر تصديق الحكم ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رقم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في 9/صفر/1435هـ الموافق 2013/12/12م⁽¹⁾.

وقد قضت أيضاً في القرار رقم 105/قضاء موظفين/ تمييز/ 2014 بتاريخ 2015/3/26 والذي جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك أن المميز عليه (المعترض) يطعن بالأمر الإداري المرقم (11149) في 2012/9/13 المتضمن معاقبته بعقوبة لفت النظر لقيامه بصرف المستحقات المالية لأحد الموظفين دون التأكد من صحة صدور شهادة آخر راتب وعدم الاستفسار عن مفهوم الشهادة الجامعية الأولية لدى شركة ناقلات النفط العراقية وما هو مقدار المخصصات لمنوحة للموظف، وحيث أن شهادة آخر راتب للموظف الذي صرفت له المستحقات المالية خاطأ المرقمة (364) في 2010/10/13 قد جاءت من شركة ناقلات النفط العراقية وإن عنوان الموظف المنقول الوارد فيها هو (مهندس كهرباء) والشهادة الحاصل عليها هي (شهادة جامعية أولية) "وأن المميز عليه (المعترض) قد صرف المستحقات المالية وفق المعلومات الواردة في شهادة آخر راتب وأنه لا يتحمل عدم صحة المعلومات الواردة فيها كونه يعمل مسؤول وحدة الرواتب والعلاوات في شعبة إدارة الموارد البشرية لدى الشركة العامة لتوزيع المنتجات النفطية، وبذلك لا توجد مخالفة مرتكبة من المميز عليه (المعترض) تستوجب فرض عقوبة انضباطية بحقه، وحيث أن محكمة قضاء الموظفين التزمت بوجهة النظر القانونية هذه وقضت بإلغاء العقوبة المفروضة فيكون حكمها

(1) العجيلي، لفته هامل (2016). قضاء المحكمة الإدارية العليا. ط1، بغداد: مطبعة الكتاب، ص 73، 74.

صحيحاً وموافقاً للقانون، لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي وتحميل المميز الرسم المدفوع وصدر قرار بالاتفاق في 4/ جمادي الآخرة/ 1436هـ الموافق 2015/3/26م⁽¹⁾.

كما وقد قضت محكمة العدل العليا السابقة في الأردن "وجود السبب عند إصدار أي قرار إداري أمر مفروغ منه إذ لا يتصور أن تصدر الإدارة أي قرار بدون داعٍ أو موجب"⁽²⁾. كما وقد قضت أيضاً "يفترض في كل قرار إداري حتى لو صدر خلوا من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دوافع قامت لدى الإدارة حين أصدرته وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره"⁽³⁾.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر الحكم (الصادر في 25 مايو سنة 1968 س13 ص 982) والذي جاء فيه "وأن الرقابة القضائية موجودة دائماً على جميع التصرفات الإدارية، لا تختلف في طبيعتها، وإن تفاوتت فقط في مداها، وهي تتمثل في هذا المجال التقديري في التحقق بأن التصرف محل الطعن يستند إلى سبب موجود مادياً، وصحيح قانوناً"⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: الشكل والإجراءات

شكل القرار الإداري هو الصورة الخارجية التي يظهر بها أو هو طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها، فقد يكون التعبير بالكتابة فيكون قرار الإدارة مكتوباً وقد يكون بالإشارة أو بواسطة الأجهزة والتقنيات الحديثة في الإدارة الإلكترونية عن طريق الشبكة العنكبوتية (الانترنت) والإجراءات

(¹) العجيلي، لفئة هامل. مصدر سابق، ص 160، 161.

(²) قرار رقم 43/2000 فصل بتاريخ 28/10/2000 (هيئة عادية). منشور على الصفحة (84) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة (2001).

(³) قرار رقم 454/2004 فصل بتاريخ 04/01/2005 (هيئة عادية). منشور على الصفحة (721) من العدد (4) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة (2005).

(⁴) ذكره: الطماوي، سليمان محمد والبناء، محمود عاطف (2012). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي، ص 209، 210.

السابقة على اتخاذ القرار تشكل ضماناً إضافية لمصلحة الأفراد والإدارة مثل إلزام الإدارة بتشكيل لجنة تحقيق إذا أرادت محاسبة الموظف عن خطئه الوظيفي فإن هذا الإجراء يمنع تسرع الإدارة في اتخاذ القرار فيكون القرار الإداري مدروساً ومبنياً على تحقيقات من لجنة مختصة لذا يكون أقرب إلى الصواب.

بعكس لو اتخذ الرئيس الإداري قرار العقوبة التأديبية بسرعة وبدون إجراءات فان نسبة الخطأ والانحراف تكون في هذه الحالة أكبر.

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بالتعبير عن إرادتها بصيغة معينة أو بشكل محدد فلها حرية في تقدير كيفية التعبير عن إرادتها وإظهارها بمظهر خارجي إلا أن القانون يفرض عليها في بعض الأحيان شكل معين مثل الكتابة في القرارات التأديبية أو إلزام الإدارة بذكر السبب في صلب القرار (التسبيب)⁽¹⁾.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في العراق الذي راقبت فيه إجراءات القرار المطعون فيه القرار رقم 343/قضاء إداري/2013 بتاريخ 2013/10/2 والذي جاء فيه "لاحظت المحكمة أن البند (أولاً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 لم تحقق بالشكلية المطلوبة لدعوة أعضاء مجلس المحافظة للاجتماع وتمكينهم من الحضور والمناقشة والتصويت على قرارات الجلسة المذكورة وإن ما أبرزه وكيلاً المدعى عليهما من صحف وما ادعى من الدعوة في وسائل الإعلام السمعية البصرية فلم يقدم ما يؤيد ذلك هذا من جهة ومن جهة أخرى لاحظت المحكمة ضعف في إجراءات المحافظ والمجلس في كتابة المحضر من حيث لم يبين ساعة انعقاد الاجتماع ومن الذي دعا إليه مع عدم بيان سبب عدم حضور الأعضاء الآخرين وهل تم تبليغهم وما هي صفة غيابهم بعذر أم بدون عذر وجاء الاجتماع مقتضباً وبخط اليد ولم يتم

(1) جمال الدين، سامي. الدعاوي الإدارية. مصدر سابق، ص261، وشطناوي، علي خطار. مصدر سابق، ص757

طبعه أو كتابته على أوراق تحمل صفة رسمية خاصة بالمحافظة، من خلال ما تقدم فإن الدعوة للاجتماع (مجل الطعن) قد شابها نقص في الإجراءات أخلت بصحتها وصحة ودقة ما تم اتخاذه من قرارات في اجتماع المجلس ليوم 2013/3/19 ولأسباب المذكورة قررت المحكمة وبالاتفاق إلغاء القرارات المتخذة في جلسة اجتماع مجلس محافظة ديالى المؤرخة في 2013/6/19 وإعادة إجراءات الاجتماع وفقاً للقانون وإلغاء الإجراءات والآثار القانونية المترتبة عليها وتحميل المدعى عليهما الرسوم والمصاريف وأتعاب محاماة وكيل المدعي مبلغاً قدره (10.000) عشرة آلاف دينار وصدر القرار استناداً إلى أحكام المواد (156) و(161) و(166) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 والمادة (63) من قانون المحاماة رقم (173) لسنة 1965 حكماً حضورياً قابلاً للتمييز لدى المحكمة الإدارية العليا وافهم علناً في 2013/10/2⁽¹⁾.

ومن أحكام محكمة العدل العليا السابقة في الأردن القرار رقم (558/2006) فصل بتاريخ 21/03/2007 والذي جاء فيه "يجب أن يصدر القرار الإداري وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع في الشكل المرسوم له من المقرر فقهاً وقضائاً أن الأصل في الشكليات والإجراءات أنها مقررة لمصلحة عامة قدرها المشرع تمس الصالح العام كما أنها مقررة لمصلحة الأفراد على السواء وبالتالي فإن القرار المطعون فيه والصادر عن مجلس بلدية السلطة الكبرى قد صدر بناء على تنسيب لجنة التحقيق وليس بناء على تنسيب مجلس التأديب فيكون قراره بهذه الحالة مشوباً بعيب الشكل ويتعين إلغاؤه"⁽²⁾.

كما وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بحكمها الصادر في 24 مارس لسنة 1956 والذي تقول فيه "إنه ولأن كانت لائحة النظام الدراسي والتأديب لطلاب الجامعات قد خلت

(¹) العجيلي، لفظة هامل. مصدر سابق. ص 100، 101.

(²) قرار رقم 558/2006 فصل بتاريخ 21/03/2007 (هيئة خماسية). منشور على الصفحة (115) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة (2008).

من النص على وجوب إجراء تحقيق ابتدائي مع المتهم بالغش قبل إحالته إلى لجنة التأديب، إلا أن عميد الكلية قد أصر بإحالة الطالب إلى لجنة تحقيق، قد يكون علق الإحالة إلى لجنة التأديب على النتيجة التي يسفر عنها التحقيق الذي أمر به، ورتب للطلاب بذلك حقاً في هذا الشأن بتمكينه من إبداء دفاعه في هذه المرحلة التمهيدية، الأمر الذي قد يتيح له إظهار براءته مما يجنبه المحاكمة التأديبية. وإذا كانت اللائحة المتقدم ذكرها قد سكتت عن النص على القيام بتحقيق قبل المحاكمة فإنها لم تمنع مثل هذا الإجراء الذي تقتضيه العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص عليه⁽¹⁾.

الفرع الرابع: المحل

محل القرار الإداري هو الأثر الذي يترتب حالاً ومباشرة على صدور القرار أي المحل هو التغيير في الأوضاع القانونية الذي يحصل حال صدور القرار⁽²⁾. وقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها المحل بأنه "من الأركان الأساسية للقرار الإداري أن يكون له محل، وهو المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، وهو الأثر في إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها"⁽³⁾.

ويشترط لصحة محل القرار الإداري عدة شروط وهي⁽⁴⁾:

1. أن أثار القرار تترتب حال صدوره أي أن التغيير في الأوضاع القانونية يجب أن يتحقق حالاً أما التنفيذ فإنه مرهون بعلم الأفراد بالقرار.

(1) الطماوي، سليمان محمد والبنّا، محمود عاطف (2012). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة. مصدر سابق، ص 292.

(2) القبيلات، حمدي (2016). القانون الإداري. الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 63

(3) ذكره الطماوي، مصدر سابق، ص 358

(4) الجبوري. ماهر صالح، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 127

2. أن يكون محل القرار الإداري ممكن التحقيق فلا يجوز للإدارة أن تصدر قراراً لا يمكن تحقيق أثره مثل ترقية موظف خدماته منتهية منذ فترة.

وقد أطلق الفقه عبارات مختلفة للإشارة إلى مخالفة محل القرار للقواعد القانونية فسميت (مخالفة القانون) وأطلق البعض عبارة " مخالفة القواعد القانونية"⁽¹⁾. ولعيب المحل أو (مخالفة القانون) ثلاثة صور⁽²⁾:

1. المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: ويكون محل القرار في هذه الحالة مخالفاً لقاعدة قانونية مخالفة مباشرة.

2. الخطأ في تفسير القاعدة القانونية وفي هذه الحالة فإن المخالفة غير مقصودة ولكن الموظف المختص باتخاذ القرار أخطأ في فهم معنى القاعدة القانونية ودلالة نصوصها.

3. الخطأ في التكيف: حيث يخطأ رجل الإدارة في تكيف الواقعة التي يطبق النص عليها، مثل انقطاع موظف عن الدوام إذا كلفه رئيسه الإداري على أنه إنشاء الإسرار الوظيفية العامة.

ومن أحكام القضاء الإداري في العراق في إطار فرض رقابته على ركن المحل القرار رقم 1266/قضاء موظفين/ تمييز/ 2014 بتاريخ 2015/4/5 والذي جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً ولدى عطف لنظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون، ذلك أن المميز (المدعي) يطعن بالأمر الوزاري المرقم (29640) في 2013/9/25 المتضمن توجيه عقوبة العزل له لقيامه بإعداد كشف غير دقيق لطريق الشعلة - إبراهيم بن علي وقد شكلت لجنة تحقيقية بموجب الأمر الإداري المرقم (د/2637) في 2013/8/26 للتحقيق في

(¹) الطماوي. القضاء الإداري، قضاء الإلغاء. مصدر سابق ، ص 817.

(²) الطماوي، سليمان والبناء، محمود عاطف. النظرية العامة للقرارات الإدارية. مصدر سابق، ص 362؛ الجبوري، ماهر. القرار الإداري. مصدر سابق ، ص 137.

المخالفات الموجودة في الكشف المذكور ومقدار الضرر الذي لحق في المال العام وقد تبين إلى اللجنة المذكورة أن الطريق المكشوف والمذكور آنفاً لا يحتاج إلى إكساء بأكمله كما تبين في الكشف المعد من المميز (المدعي) وإنما يحتاج إلى صيانة طارئة وأن مساحة المناطق المتضررة والمكسوة لا تزيد على (400م²) ثلاثين ألف متر مربع كما ورد في جدول الكميات المعد من المميز (المدعي) وحيث أن تشكيل اللجنة التحقيقية وإجراءاتها جاءت موافقة للقانون ولكن العقوبة المفروضة على المميز (المدعي) كانت شديدة ولا تتناسب والفعل المرتكب منه، وحيث أن محكمة قضاء الموظفين التزمت بوجهة النظر القانونية المتقدمة وقررت بالاتفاق تخفيض العقوبة من عقوبة العزل إلى عقوبة تنزيل الدرجة، لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي وتحميل المميز وصدر القرار بالاتفاق في 14/جمادي الثانية/1436هـ الموافق 2015/4/5م⁽¹⁾.

وفي هذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة "نصت المادة السادسة من الدستور الأردني على أن الأردنيين أمام القانون سواء ولا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، والمقصود بالمساواة هو عدم التفرقة بين أفراد الفئة الواحدة إذا تماثلت ظروفهم ومواقعهم ومراكزهم القانونية واتحدت خصائصها ولا يجوز المقارنة والقياس بين المتقاعدين من المجموعة الثالثة وبين المتقاعدين الآخرين من الفئات والمجموعات الأخرى من مدنيين وعسكريين لاختلاف ظروف كل فئة عن الأخرى، حتى وإن انتظمتا معاً طائفة واحدة أعم متى كان وضع كل فئة ينفرد بظروف ذاتية خاصة، وعليه فيكون القرار المطعون فيه الذي أفرز اختلافاً بيّناً وعدم مساواة هو مبدأ

(¹) العجيلي، لفئة هامل. مصدر سابق، ص 208، 209.

جوهرى من المبادئ العليا الدستورية مما يستوجب إعادة النظر في هذه التعليمات بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين المتقاعدين وبما يحقق المساواة بينهم⁽¹⁾.

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية حكمها الصادر في 6 يناير سنة 1954 والذي جاء فيه "فمن الأركان الأساسية للقرار الإداري أن يكون له محل، وهو المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها. وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون نتيجة مادة واقعية"⁽²⁾.

الفرع الخامس: الغاية

غاية القرار الإداري وهو الهدف النهائي من القرار وهو دائماً تحقيق (المصلحة العامة) وهذه المصلحة العامة قد تكون محددة ابتداءً كما في قرارات الضبط الإداري التي لها أهداف محددة هي حماية عناصر النظام العام "الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، والآداب والأخلاق العامة" ولا يجوز لرجل الإدارة المختص اتخاذ قرار من قرارات الضبط الإداري إلا لتحقيق هدف أو أكثر من أهداف الضبط الإداري وهذه حالة تخصيص الأهداف للقرار أما القرارات الإدارية الأخرى فيكون هدفها المصلحة العامة كما تصورها متخذ القرار ولا يجوز لرجل الإدارة أن يتخذ قرار إداري إلا لغرض المصلحة العامة أما إذا كان الغرض تحقيق مصلحة شخص أو فئة أو الإضرار بأحد أو الانتقام فأن القرار يكون معيباً وهو ما يسمى (عيب الانحراف باستخدام السلطة) وقد بينت ذلك محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بقولها "لا يرد النعي بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب التعسف باستعمال السلطة حيث أن الأصل في القرار الإداري هو صدوره بريء في بواعثه وأهدافه

(1) قرار رقم 1995/250 فصل بتاريخ 1996/2/28 (هيئة عادية). منشور على الصفحة (1679) من العدد (4) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة (1996).

(2) الطماوي، سليمان والبناء، محمود عاطف (2012). النظرية العامة للقرارات الإدارية. مصدر سابق، ص 358، 359.

والنعي عليه بإساءة استعمال السلطة مؤداه انحرافه عن المصلحة العامة وتتكبه لمتطلباته وانقطاع صلته بها أو مجاوزته لأغراض بذاتها رصدها المشرع عليه"⁽¹⁾.

ومن أحكام القضاء الإداري في العراق القرار رقم 17/انضباط/ تمييز/2013 بتاريخ 2013/2/17 والذي جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، وجدت أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون، ذلك أن المدعي ادعى في عريضة دعواه بأن تم اعفاؤه ضمناً من إدارة جزيرة الأعراس السياحية بموجب الأمر الإداري الصادر من الدائرة الإدارية والمالية في هيئة السياحة بالعدد (1038) في 2012/4/8 وطلب إلغاء الفقرة (4) من الأمر الإداري والفقرة (12) من الأمر الوزاري المذكورين آنفاً فأصدر مجلس الانضباط العام حكمه المميز بإلغاء تلك الفقرتين من الأمرين المذكورين، دون أن يلاحظ بأنها يتعلقان بنقل موظف آخر لم يكن طرفاً في الدعوى، مما لا يجوز أن يتعدى الحكم إليه بدون خصومه، ذلك أن الدعوى تتحدد بأطرافها، كما ليس من صلاحيات المجلس أن يعيب على الإدارة تكليف موظف بإدارة تشكيل بمستوى عنوانه الوظيفي بحجة وجود ملاحظات عليه من رئيسه الإداري في وقت سابق، ويتخذ من ذلك سبباً من أسباب الحكم، لأن هذا الأمر من أطلاقات سلطة الإدارة ولا معقب عليها في ذلك من القضاء. كما أن الإدارة حرة في تغيير مكان عمل الموظف طالما كانت الغاية من ذلك تحقيق المصلحة العامة، كذلك أن مجرد عدم ذكر المركز القانوني للمميز عليه (للمدعي) في أمر نقل من يحل محله في إدارة التشكيل، لا يعني بذاته تنزيلاً في العنوان الوظيفي للمدعي، وكان على المجلس التحقق من ذلك وتكليف دائرة المدعي ببيانه، وبناء

(¹) قرار رقم 262/2007 فصل بتاريخ 2007/10/10 (هيئة خماسية)، منشور على الصفحة (47) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة (2008).

حكمه على أساس ذلك، وحيث أن المجلس لم يراع ما تقدم ما أدخل بصحة الحكم المميز، لذا قررت الهيئة نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى إلى مجلس الانضباط العام للسير فيها وفق ما تقدم على أن يبقى رسم التمييز تابعاً للنتيجة وصدر القرار بالاتفاق في 26/ربيع الأول/1434هـ الموافق 2013/2/7م⁽¹⁾.

كما وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في 19 مارس سنة 1952 والذي جاء فيه "أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة، وإنما استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام، كان القرار مشوباً بالانحراف وإساءة استعمال السلطة"⁽²⁾.

يتضح من كل ما تقدم أن هناك شروط وضوابط ومحددات لإصدار القرار الإداري وهي بالنتيجة يفترض أن تؤدي إلى أن يكون القرار الصادر صحيحاً وموافقاً للقانون أي ليس فيه عيب من عيوب المشروعية ومن هنا جاء الافتراض أن القرار صحيح وأنه منذ صدوره يتمتع بقرينة الصحة والسلامة والمشروعية فيتوافر هذه الشروط يعتبر القرار مقروناً بقرينة السلامة والمشروعية لذا فإن الإدارة تستطيع أن تنفذه حتى لو طعن أحد الأفراد الذي مس القرار مركزاً له وطلب إلغائه فإن هذا الطعن لا يوقف التنفيذ تلقائياً إلا في حالات استثنائية يمكن للقاضي المختص أن يصدر حكماً يوقف التنفيذ إذا توافرت بعض الشروط كما سيأتي لاحقاً.

(1) العجيلي، لفته هامل. مصدر سابق، ص 288.

(2) ذكره: الطماوي، سليمان محمد والبناء، محمود عاطف (2012). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة. مصدر سابق، ص 371.

المطلب الثاني

مقتضيات النشاط الإداري

نشاط الإدارة العامة الذي تتمتع بسلطاتها وامتيازاتها للقيام به ينقسم إلى قسمين تسيير المرافق العامة وحماية النظام العام. حيث توجد في كل مجتمع مجموعة حاجات أساسية وضرورية يشترك كل الأفراد أو قسم كبير منهم في طلبها وبالنظر لما لهذه الحاجات من أهمية في حياة الناس فإن الإدارة تقوم بإشباعها مباشرة أو بالإشراف على جهة من جهات القانون الخاص تقوم بإشباع هذه الحاجات العامة حسبما تضع الإدارة من ضوابط وشروط وتحت رقابتها وإشرافها وهذا النشاط أو الهيئات الهادفة لإشباع الحاجات العامة تسمى "المرافق العامة"⁽¹⁾ وتخضع المرافق العامة مهما كان نوعها لعدد من المبادئ تُنظم سيرها وتطورها لخدمة الجمهور وتحقيق النفع العام.. وهذه المبادئ أملتتها الضرورة التي قادت إلى إنشاء المرفق العام وهي إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام، وأهم هذه المبادئ⁽²⁾:

- انتظام سير المرافق العامة.
- تطور المرافق العامة.
- المساواة في الانتفاع بالمرافق العامة.
- جودة خدمات المرفق العام.

(1) الخلايلة، محمد علي (2015) القانون الإداري الكتاب الأول عمان: دار الثقافة ، ص181 وما بعدها .

(2) الجبوري، ماهر صالح (2017). القانون الإداري. مصدر سابق، ص 149.

وأكثر هذه المبادئ أهمية وتأثيراً في أحكام القضاء الإداري وفي نظريات القانون الإداري مبدأ دوام وانتظام سير المرفق العام⁽¹⁾.

أما الشق الثاني من نشاط الإدارة العام فهو الضبط الإداري الهادف لحماية الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب والأخلاق في المجتمع وسنداً على ما تقدم سيقوم الباحث بدراسة مبدأ انتظام سير المرفق العام (الفرع الأول) وضرورات الحفاظ على النظام العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضرورة سير المرفق العام بانتظام واستمرار

عندما تتخذ السلطة العامة المختصة في الدولة قراراً بإنشاء المرفق العام لأن حاجة من الحاجات العامة بلغت من الأهمية واحتياج الناس لها حداً يحملها على إنشاء مرفق عام فإن هذه الحاجات التي حملت تلك السلطة المختصة على اتخاذ قرارها بإنشاء مرفق عام لإشباع هذه الحاجات هي حاجات مستمرة ومتجددة وكل حاجة يشبعها مرفق عام لا يمكن القول بالاكتماء منها بعد عمل المرفق لمدة معينة، مثال ذلك حاجة الناس للتعليم والخدمات الصحية والكهرباء والماء.... الخ⁽²⁾.

(1) الجبوري، ماهر (2017). القانون الإداري، مرجع سابق، ص 149
والجبوري، ماهر صالح (2001). العوامل المؤثرة في اجتهاد القاضي الإداري. بحث منشور في الحولية العراقية للقانون، العدد الأول، ص 57.

(2) عرفت محكمة العدل العليا الأردنية المرفق العام " حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخل الحكومة كي توفرها للأفراد... أن العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع إلى إدارتها من الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها.... القرار رقم 1967/74 منشور في مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة 1969 ص 321-322.

لذلك كله فقد أجمع الفقه والقضاء الإداريين ومنذ زمن بعيد على أن من أهم المبادئ التي تحكم المرافق العامة في الدولة هو ضرورة دوام سير هذه المرافق وانتظامها باستمرار ودون انقطاع بحيث يجد المنتفع الخدمة التي يقدمها له المرفق متوفرة في كل الأوقات وتحت كل الظروف⁽¹⁾.

ولكي تتمكن الإدارة العامة من ضمان تسيير المرافق العامة بانتظام واستمرار مُنحت السلطات والامتيازات ومنها سلطة إصدار قرار بإرادتها المنفردة فالإدارة العامة تستخدم سلطتها في إصدار القرارات الإدارية لضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار فالقرار الإداري وسيلتها الأساسية لهذا الغرض⁽²⁾.

ولكي يتحقق الغرض من منح الإدارة سلطة إصدار قرار بإرادتها المنفردة ملزم للأفراد يجب أن يكون هذا القرار نافذاً ومستمراً في إنتاج آثاره حتى لو عارضه أحد وادعى أنه غير صحيح فضرورات تسيير المرفق العام، إضافة إلى العوامل الأخرى، تجعل قرار الإدارة مقروناً منذ لحظة صدوره بافتراض الصحة (أي قرينة صحة وسلامة القرار الإداري) وذلك لكي تتمكن الإدارة من أداء وظيفتها الأساسية في تسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة لجمهور المواطنين.

وبدون هذه القرينة سيتهدد السير المنتظم للمرافق العامة واستمرارها بتقديم خدماتها وبالتالي تتهدد المصلحة العامة لما قد يحصل من إرباك في حياة الأفراد نتيجة لانقطاع المرفق العام.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في العراق القرار رقم 66/قضاء موظفين/تميز/2014 بتاريخ 2015/2/26 والذي جاء فيه "من حق الإدارة تغيير مدير القسم لأغراض حسن سير المرفق العام وحيث أن محكمة قضاء الموظفين التزمت بوجهة النظر المتقدمة وقررت رد الدعوى،

(¹) الخلايلة، محمد علي (2015). القانون الإداري. الكتاب الأول، دار الثقافة، مصدر سابق، ص257.

(²) الجبوري، ماهر صالح القانون الاداري، مصدر سابق، ص256.

لذا قرر تصديقه ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز الرسم التمييزي وصدر القرار بالاتفاق في 6/جمادي الأولى/1436هـ الموافق 2015/2/26م⁽¹⁾.

وفي ذلك قد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأنه "..... من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقتضيه ذلك ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي إليه أو التحدي بالتنظيم القديم ما دام لم يكتسب في تطبيق هذا النظام القديم في حقه مركزاً قانونياً ذاتياً وذلك لأن هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف، والقاعدة أن الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات..."⁽²⁾.

الفرع الثاني: الحفاظ على النظام العام

تنص الدساتير على مجموعة من الحقوق والحريات المضمونة للأفراد مثال ذلك الدستور الأردني لعام 1952 الفصل الثاني (حقوق الأردنيين وواجباتهم) المواد من 5 إلى 23، والدستور العراقي لعام 2005 في الباب الثاني (الحقوق والحريات) (المواد من 14 إلى 46)، والدستور المصري لعام 2014 في الباب الثالث (الحقوق والحريات والواجبات العامة) المواد من 51 إلى 94.

(1) العجيلي، لفظة هامل. مصدر سابق، ص 159.

(2) عدل عليا 86/120، مجلة نقابة المحامين الاردنية 1987، ص 244.

إلا أن ممارسة الحقوق والحريات يجب أن تكون ضمن القانون والنظام العام لذلك يمكن للباحث القول أن عدم تنظيم ممارسة الحقوق والحريات ووضع ضوابط وحدود لها يعني الفوضى. وعلى هذا الأساس فإن من أول واجبات الدولة عند تأسيسها كان واجب حماية النظام العام وبسط الأمن والسكنية في المجتمع، وهذا الواجب تتولاه الإدارة العامة فهي المعنية بحماية النظام العام بعناصره الأربع الأمن العام والصحة العامة، السكنية العامة والآداب والأخلاق العامة⁽¹⁾.

وأكثر الوسائل أهمية لا بل الوسيلة الاعتيادية الأساسية التي تتبعها الإدارة لأداء وظيفتها في حماية النظام العام هي القرارات الإدارية فالإدارة العامة تلجأ إلى سلطتها في إصدار القرارات الإدارية لتنظيم حقوق وحريات الأفراد لحماية النظام العام أي حماية الأمن والصحة والسكنية والآداب والأخلاق العامة، وهذه القرارات قد تكون قرارات تنظيمية وقد تكون قرارات فردية⁽²⁾.

وتعد القرارات الإدارية التنظيمية (أنظمة أو تعليمات) من أكثر وسائل الضبط الإداري أهمية فهي تتضمن قواعد عامة موضوعية وتسمى (أنظمة الضبط) وغالباً ما تلجأ الإدارة العامة إلى إصدار مثل هذه القرارات لتنظيم نشاط الأفراد أو ممارسة الحريات والحفاظ على النظام العام بحماية الأمن والسكنية، والصحة العامة، والآداب والأخلاق العامة.

أما القرارات الفردية فهي التي تخص شخص أو مجموعة أشخاص محددين بذواتهم ابتداءً مثل غلق محل مخالف للشروط الصحية أو سحب رخصة لممارسة مهنة بسبب مخالفة... الخ.

ومن بيان أهمية القرارات الإدارية في حماية النظام العام يظهر الأساس الذي تقوم عليه قرينة صحة وسلامة القرار الإداري ذلك أن القول بخلاف ذلك يعني أن الإدارة لا تستطيع أن تطبق هذه القرارات لحماية النظام العام إلا بعد أثبات مشروعيتها وعدم وجود عيب فيها أو طعن ضدها

(1) الجبوري، ماهر صالح. القانون الإداري. ص121 وما بعدها

(2) القبيلات، حمدي (2016). القانون الإداري. الكتاب الثاني. عمان، الأردن، ص73 وما بعدها.
الجبوري، ماهر، القرار الإداري، مصدر سابق، ص152؛ والخليلة، محمد علي. المصدر السابق، ص207

وهذا الأمر سيعرض النظام العام للخطر فكيف يتسنى للإدارة تطبيق قراراتها وإجراءاتها لحماية الأمن والسكينة والصحة العامة ما لم تكن قراراتها مقرونة بافتراض الصحة والمشروعية في لحظة صدورها؟

أما في الظروف والأحوال الاستثنائية فأن الإدارة عليها أن تتصرف بسرعة لذا فإنها في بعض الأحيان تنفذ قراراتها عن طريق القوة والقسر وفي أحيان أخرى قد تتصرف لمواجهة خطر حال دون أي قرار لأن القانون الذي تداولته الدول والشعوب والفقه منذ مئات السنين هو "أن حماية الشعب هو القانون الأعلى والأسمى" وأن "سلامة الدولة فوق القانون وأن الضرورات تبيح المحظورات...⁽¹⁾..

وخلاصة ما تقدم فإن ما يحاط به اصدار القرار الاداري من شروط وضوابط تجعل القرار الذي يصدر بعد استيفاء هذه الشروط مقترناً بفرضية الصحة القانونية، كما أن متطلبات العمل الاداري تقتضي أن يكون القرار الاداري الصادر عن السلطة المختصة صحيحاً لما في ذلك من اهمية في ضمان سير المرافق العامة وحماية النظام العام .

(1) ينظر حول سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية : الطماوي، سليمان، والبناء، محمود عاطف، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص109 وما بعدها، وكنعان، نواف، القانون الإداري، عمان، دار الثقافة، الكتاب الثاني، ص298، والخليلة، محمد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ص247

الفصل الثالث

أثر القرينة بالنسبة للطاعن في دعوى الإلغاء

بعد أن بين الباحث مفهوم قرينة صحة وسلامة القرار الإداري والأسس أو المبررات التي تقوم عليها سيتناول في هذا الفصل أثر هذه القرينة في مركز الطاعن بالقرار في دعوى الإلغاء أي الفرد الذي يطلب من القاضي المختص أن يلغي القرار الإداري لادعائه بأنه مشوب بعييب معين أي أنه يدعي أن القرار غير صحيح ويعارض قرينة صحته وسلامته.

وسيقسم الباحث الفصل على مبحثين: الأول يتناول فيه البدء بإجراءات الدعوى أو الطلب وشروطه. وفي المبحث الثاني سيتناول: عبء الإثبات الذي يتحمله الطاعن لأنه ادعى خلاف الافتراض أو القرينة القائلة بصحة القرار الإداري فهو مدعي ويتحمل عبء الإثبات.

المبحث الأول

البدء بإجراءات الطعن (الطلب)

إن نفاذ القرار الإداري بحق الأفراد لا يتم إلا بعد علمهم به ومن تاريخ هذا العلم يبدأ حساب مدة الطعن وهي مدة محددة.

وهذا العلم يتم بثلاث طرق سيتناولها الباحث في (المطلب الأول) وأما مدة الطعن التي يبدأ حسابها من تاريخ العلم بالقرار فيخصص لها (المطلب الثاني) وفي (المطلب الثالث) سيتناول الباحث شرط المصلحة في دعوى الإلغاء "قلا دعوى بلا مصلحة".

لبيان مفهوم دعوى الإلغاء فقد عرفها جانب من الفقه المصري بأنها عبارة عن تلك الدعاوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون⁽¹⁾.
ويطلق على دعوى الإلغاء أيضاً دعوى تجاوز السلطة ويعرّف الفقه الفرنسي الطعن بسبب تجاوز السلطة بأنه الطعن الذي بموجبه يستطيع كل شخص ذي مصلحة أن يطلب إلغاء قرار إداري تنفيذي بواسطة القاضي الإداري بسبب عدم شرعية هذا القرار⁽²⁾.

كما وقد بينتها محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأحد قراراتها والذي قضت فيه "أن دعوى الإلغاء هي خصومة قضائية، الأمر الذي يستتبع أن تبحث المحكمة أولاً شروط قبول الدعوى، فإذا تحققت من توافر هذه الشروط، انتقلت إلى نظر موضوع الدعوى ذاته"⁽³⁾.

ويرى الباحث، ودون الخوض في خلاقات التعاريف الفقهية أن دعوى الإلغاء هي حق الفرد في اللجوء إلى القضاء بطلب النظر في مشروعية قرار الإدارة وإلغاءه إن وجد فيه عيب. ولا بد

⁽¹⁾ ذكره علي، عثمان ياسين (2011). مصدر سابق، ص 60.

⁽²⁾ القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 205.

⁽³⁾ قرار رقم 2005/472 فصل بتاريخ 2005/12/21 (هيئة عادية). منشور على الصفحة (272) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة (2006)؛ ذكره: القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 206.

للطاعن أن يكون قد علم بالقرار الإداري بإحدى طرق العلم وأن يطعن خلال المدة المحددة للطعن وأن تكون له مصلحة في إلغاء القرار الإداري.

والتي سوف يتم تفصيلها في المطالب الثلاثة من هذا المبحث.

المطلب الأول

العلم بالقرار الإداري

عندما يصدر القرار الإداري فإن نفاذه بحق الأفراد يتطلب إعلامهم به لذلك وجب إعلام الأفراد بالقرارات التي تؤثر في مراكزهم لتكون نافذة بحقهم. وعلم الأفراد بالقرارات الإدارية يتم بثلاث طرق⁽¹⁾:

الفرع الأول: النشر:

تتناول القرارات الإدارية التنظيمية قواعد عامة موضوعية وأوصافاً لا تنطبق على شخص محدد بذاته وهي قواعد عامة مجردة لذا فإن طريقة إعلام الأفراد بها هي النشر. وعادة تنشر هذه الأنظمة والتعليمات في الجريدة الرسمية. وفي ذلك قد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة "معنى كلمة النشر أن المقصود في نشر القرار الإداري هو نشره في الجريدة الرسمية، وليس في الجرائد المحلية أو إذاعته في محطة الإذاعة الحكومية"⁽²⁾.

وإذا لم يلزم القانون بنشرها في الجريدة الرسمية فإن الإدارة قد تختار أي وسيلة لإعلام الأفراد بالقرار كالصحف والتلفاز أو لوحات الإعلانات أو المواقع الإلكترونية للحكومة والدوائر المعنية... إلخ، ويجب أن تكون وسيلة النشر مناسبة لاطلاع المعني بالقرار.

(1) - القبيلات، حمدي. القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 269.

- الجبوري، ماهر. القرار الإداري. مصدر سابق، ص 211.

(2) قرار رقم 107/1964 (هيئة عادية). منشور على الصفحة (1056) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة (1965).

وقد حُدّدت مدة الطعن بالقرار في فرنسا بشهرين من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه، في حين حدّدها المشرع المصري وفقاً لأحكام المادة (24) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 بستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به⁽¹⁾.

أما في الأردن فقد حددت مدة الطعن بستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه كما جاء في المادة (8/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27 لسنة 2014) والذي نصت فيه "مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر وأحكام الفقرتين (ج) و(د) من هذه المادة، تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة".

وقد بينت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في قرارها رقم (2004/65) في 2004/7/15 أن "المعايير التي اعتمدها مجلس نقابة المحامين وطلب اعتبارها مجرية لميعاد الطعن بقرارها الطعين المتضمن وقف التدريب اعتباراً من تاريخ 2003/4/1 بأن القرار جرى تعليقه على لوحة إعلان النقابة وصالة مجمع النقابات وتناقلته وسائل الإعلام، لا يمكن الاطمئنان إلى حد الرضا الوجداني بأن المستدعين الذين كانوا على مقاعد الدراسة الجامعية في ذلك الوقت بأنهم يجب أن يطلعوا على ما يعلق على لوحة إعلانات نقابة المحامين وصالة مجمع النقابات المهنية، وحتى متابعة الموضوع في وسائل الإعلام، مما يجعل من دعواهم مقدمة على العلم

(1) القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 268.

ومقبولة شكلاً⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس فإن طريقة النشر يجب أن تتناسب موضوع القرار التنظيمي والأشخاص المعنيين به⁽²⁾، ويكون تاريخ العلم بالقرار التنظيمي من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وتبدأ مدة الطعن من هذا التاريخ.

وقد حددت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة المقصود بالنشر كوسيلة لبدء سريان معاد الطعن بقولها "استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن تاريخ نشر القرار الإداري يعتبر بداية لسريان الميعاد إذا كان النشر يتضمن فحوى القرار، فإذا نشر القرار فلا يصار إلى تبليغ صاحب الشأن لأن القانون افترض اطلاع العامة على ما نشر في الجريدة الرسمية ولا يقال أن النشر منحصر في القرارات الإدارية العامة دون القرارات الإدارية الفردية..."⁽³⁾.

أما في العراق فنجد أن الحالة تختلف حيث أن المشرع العراقي لم يحدد سريان ميعاد إقامة دعوى الإلغاء بتاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه (التبليغ) بحسب الأحوال، وإنما حدد هذا السريان من تاريخ تقديم التظلم من قبل صاحب المصلحة حيث (أن المادة 7/ سابعاً / أ وب من قانون مجلس الشورى المعدل رقم 17 لسنة 2013) حيث جاء فيها "أ-يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) ثلاثين يوم من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلّغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال 30 يوم من تاريخ تسجيل التظلم لديها، ب- عند عدم البت في التظلم أو رفضه

(¹) قرار رقم (65/2004) فصل بتاريخ 2004/7/15 (هيئة عادية) منشور على الصفحة (19) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة (2005).

(²) الجبوري، ماهر. القرار الإداري. مصدر سابق، ص 212.

(³) عدل عليا أردنية، قرارها رقم 82/30، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد رقم (4) من المجلد (6/1) 1983، ص 501.

من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً.....⁽¹⁾.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق في قرارها رقم (39/ إداري/ تمييز/2014) بتاريخ 2015/2/26 والذي جاء فيه "وحيث أنه تظلم في 2012/4/17 ورفض التظلم في 2012/4/26. وحيث أنه أقام الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري في 2013/10/2، بذلك يكون الاعتراض واقعاً خارج المدة القانونية المنصوص عليها بالفقرة (ب) من البند (سابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 التي تشترط أني قدم الطعن لدى محكمة القضاء الإداري خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً مما يستوجب رد الدعوى شكلاً وحيث أن مدد الطعن في القرارات حتمية يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق في الطعن استناداً إلى حكم (17) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969، وحيث أن محكمة القضاء الإداري التزمت بوجهة النظر القانونية هذه وقضت برد الدعوى شكلاً، عليه تقرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في 6/جمادي الأولى/1436هـ الموافق 2015/2/26م⁽²⁾.

⁽¹⁾ قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل رقم (17) لسنة 2013.

⁽²⁾ العجيلي، لفظة هامل (2016). قضاء المحكمة الإدارية العليا. مصدر سابق، ص 16.

الفرع الثاني: الإعلان أو التبليغ:

الإعلان هو تبليغ الشخص المعني بالقرار الإداري ويكون ذلك في القرارات الفردية لأنها توجه لشخص أو أشخاص محددين بذواتهم ابتداءً. ويجب أن يكون التبليغ واضحاً يفهم القرار للمعني بشكل لا لبس فيه. وفي ذلك نصت المادة (8- أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014) والذي جاء فيها "... تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي..."⁽¹⁾ وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بهذا المعنى في قرارها رقم 94/292 حيث قالت "إن أصولية التبليغ تقتضي أن يقف المُتَبَلَّغ وقوفاً واعياً على تفاصيل ما تبليغه، ويستلزم لاعتبار تبليغ المؤمن عليه صحيحاً أن يقف على تفاصيل ما تبليغه..."⁽²⁾.

وقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا الأردنية ما يلي "إن من شروط دعوى الإلغاء أن تقدم خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري وفي حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ القرار وهذا الشرط من النظام العام تملك المحكمة التصدي له ولو لم يثره أحد الخصوم.... وحيث تبين أن طلب صرف جواز سفر للمستدعي كان مقدماً كحد أدنى متيقن بتاريخ 2015/3/25 وقدمت الدعوى لدى المحكمة الإدارية بتاريخ 2015/12/10 ... مما يتعين رد الدعوى شكلاً بعد فوات المدة القانونية"⁽³⁾.

(1) قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014)

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (94/292) بتاريخ 1994/11/26 المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية العدد (4) لعام 1995، ص 564.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا 2016/305 في 2016/11/9 منشورات مركز عدالة.

ومن أحكام القضاء الإداري في العراق القرار رقم (28/قضاء موظفين/تمييز/2014 بتاريخ 2015/1/22 والذي جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولية وجد أن القرار المميز صدر حضورياً بتاريخ 2013/9/23 وقدم الطعن التمييزي عليه لدى محكمة قضاء الموظفين واستوفى الرسم التمييزي عنه بتاريخ 2013/10/24، وحيث أن الفقرة (ج) من البند (تاسعاً) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 تجيز الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغاً، لذا قرر رد اللائحة التمييزية شكلاً لتقديمها خارج المدة القانونية المذكورة آنفاً وتحميل المميز الرسم التمييزي وصدر القرار بالاتفاق في 30/ربيع الأول/1436هـ الموافق 2015/1/22م"⁽¹⁾.

الفرع الثالث: العلم اليقيني

العلم اليقيني هو طريقة ثالثة للعلم بالقرار الإداري أوجدها القضاء الإداري إذا ثبت له أن المعني بالقرار قد علم به علماً يقينياً. ويبدأ ميعاد الطعن من تاريخ هذا العلم اليقيني الذي يقوم مقام النشر والتبليغ. حيث نصت المادة (8-ب) من قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014) على ما يلي "يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً"⁽²⁾ وعلى الرغم من أن قانون مجلس شورى الدولة في العراق لم يحدد سريان مدة الطعن من تاريخ النشر أو الإعلان إلا أن القضاء الإداري العراقي أخذ بالعلم اليقيني كوسيلة لبدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء وقد أكد ذلك في قرار حديث له صدر في 2004/10/18 الذي جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة

⁽¹⁾ العجيلي، لفظة هام (2016). قضاء المحكمة الإدارية العليا. مصدر سابق، ص 144، 145.

⁽²⁾ قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014)

القانونية قررت قبوله شكلاً ولدى عطف النظر في الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن المدعي (المميز عليه) صرف له راتب آذار لسنة 2004 في 2004/3/31 ولم يتم صرف الفروقات المطالب بها فكان على المدعي إقامة الدعوى خلال المدة القانونية المنصوص عليها في المادة التاسعة والخمسين من قانون الخدمة المدنية والبالغة (30) يوماً من تاريخ التبليغ وهو تاريخ استلامه الراتب لعلمه علماً يقينياً بعدم دفع الفروقات مع راتب شهر آذار في حين إقامتها في 2004/5/16 مما يجعل إقامته بعد فوات المدة القانونية المذكورة وحيث أن مدد الطعن حتمياً يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق في الطعن المادة (171) من قانون المرافعات المدنية وحيث أن الحكم المميز لم يلتزم بوجهة النظر القانونية المتقدمة فُرر نقضه⁽¹⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأن قضاءها قد استقر "على اعتبار العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه وسيلة تقوم مقام التبليغ، فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك بالنظر إلى أن التبليغ وسيلة للعلم فإذا تحقق العلم بغيرها قام العلم مقامها..."⁽²⁾.

ويجب أن يتوافر لدى القاضي الذي ينظر الدعوى دليل قوي بأن المعني بالقرار قد علم به علماً قاطعاً يقينياً وليس مجرد افتراض أو تخمين. ومن قرارات مجلس الانضباط العام في العراق الذي أكد فيه الأخذ بالعلم اليقيني كدليل على العلم بالقرار الإداري قراره المرقم 1973/107 الذي جاء فيه "ولما كان إقرار المدعي بعلمه بالأمر المذكور حجة بذاته عن سداد المبلغ عن ذمته لدائرة التنفيذ وكل ذلك يحقق العلم اليقيني. وبما أن المدعي أقام الدعوى بتاريخ 1973/4/5 أي بعد

(¹) قرار مجلس شورى الدولة رقم 231/انضباط/تميز/ 2004 والصادر في 2004/10/18 غير منشور؛ ذكره: النعيمي، أبو بكر أحمد عثمان (2013). حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة. مصدر سابق، ص 73، 74.

(²) قرار محكمة العدل العليا 2006/69 من 2006/4/12، منشور على الصفحة (990) من العدد (7) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة 2006.

انتهاء المدة القانونية المعينة ... الأمر الذي يستوجب رد دعواه⁽¹⁾. علماً بأن مجلس الانضباط العام أصبح (محكمة قضاء الموظفين) بموجب التعديل الخامس رقم (17) لسنة (2013) لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة (1979) المعدل

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الأردني قد نص صراحة في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 على أن العلم اليقيني يُعد في حكم التبليغ⁽²⁾.

وعلى الطاعن أن يقدم طلباً إلى المحكمة المختصة يشير فيه إلى القرار وأوجه الطعن فيه أي العيوب التي يدعيها في القرار، وقد اشترط المشرع الأردني أن يقدم استدعاء الدعوى (الطلب) من محام أستاذ مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس سنوات.

فقد نصت المادة (9-أ) من قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014) على أن استدعاء الدعوى يجب أن يكون موقعاً من محام أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته المحاماة، ولا يجوز تمثيل الخصوم أمام المحكمة الإدارية إلا بواسطة محامين بنفس المواصفات المذكورة آنفاً.

وقد وجه جانب في فقه القانون العام الأردني انتقاداً لموقف المشرع الأردني الذي اشترط تقديم الدعوى عن طريق محام أستاذ⁽³⁾ والباحث يؤيد هذا الرد لأن دعوى الإلغاء يجب أن تتاح للجميع دون نفقات كبيرة قد لا يطيقها الطاعن فهي دعوى حماية المشروعية.

(¹) الجبوري، ماهر. القرار الإداري. ص 213.

(²) المادة (8-ب) "يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً".

(³) القبيلات. حمدي. الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 447.

وترفع دعوى الإلغاء في مصر بوساطة محامي مقيد في جدول المحامين المقبولين أمام المحكمة المختصة بعد دفع الرسوم القضائية عنها⁽¹⁾.

أما في العراق فيجوز إقامة دعوى الإلغاء بدون محام، إذ لم يشترط قانون مجلس شورى الدولة المعدّل ذلك بالرغم من أنه أخضع هذه الدعوى للرسوم القضائية⁽²⁾. وهو في هذا يجاري المشرع الفرنسي الذي جعل دعوى الإلغاء دعوى شعبية معفاة من الرسوم يمكن إقامتها من أي شخص له مصلحة في إلغاء القرار الإداري لذلك سميت دعوى حماية المشروعية...".

المطلب الثاني

الطعن خلال المدة المحددة

على من يدعي ان القرار قد صدر مخالف لقرينة صحته وسلامته القانونية أن يبادر بالطعن به أمام القضاء المختص (القضاء الإداري في الأردن والعراق ومصر وفرنسا) خلال مدة حددها المشرع. فلا يكفي الادعاء أمام الإدارة بأن القرار غير صحيح (التظلم الإداري) بل يجب عليه تقديم طلبه بإلغاء القرار بعد علمه به وخلال المدة المحددة قانوناً إلى المحكمة المختصة. ومدد الطعن من النظام العام يترتب على فواتها سقوط الحق بالطعن فيتحصّن القرار الإداري وبخاصة الفردي ضد السحب أو الإلغاء. ويمكن للقاضي الإداري أن يثير هذا العيب الشكلي من تلقاء نفسه وهو أول ما يبحث القاضي هل أن الطعن مقدم ضمن المدة القانونية؟⁽³⁾.

(1) العاني، وسام صبار (2015). القضاء الإداري. ط1، بغداد: دار السنهوري، ص 297.

(2) العاني، وسام صبار (2015). القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 297.

(3) شطناوي، علي خطار. موسوعة القضاء الإداري، الكتاب الأول. مصدر سابق، ص 435.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بـ"أنها تملك حق البحث في التباطؤ قبل إثارة هذه النقطة من الخصم". لأن صفة الاستعجال الواجب توافرها في القضايا الإدارية هي أقرب ما تكون إلى المهل المحددة للطعن بالأحكام القضائية⁽¹⁾.

وقد حدد المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) بالمادة (8-أ) مدة تقديم الطعن بـ "ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري...". وبهذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة حيث جاء في قرارها "وحيث أن التقيد بمدة الطعن المقررة لسماع دعوى الإلغاء من النظام العام تثيره المحكمة من تلقاء نفسها، وحيث أقام المستدعي دعواه بعد مرور ستين يوماً على تبليغه وعلمه اليقيني بقرار ترفيعه للدرجة الثالثة، فتكون مقدمة بعد فوات الميعاد القانوني مستوجبة الرد شكلاً"⁽²⁾.

وحساب مدد الطعن يختلف من دولة إلى أخرى ففي فرنسا يتم حساب المدة بالأشهر (شهرين) بعد العلم بالقرار حيث تبدأ المدة بيوم رقمي في شهر وتنتهي بانتهاء اليوم الأخير من الشهر الثاني⁽³⁾.

أما في الأردن والعراق فإن احتساب المدة يكون بالأيام بحساب (ستين) يوماً من اليوم التالي للعلم بالقرار. وقد تكون مدة الطعن (ثلاثون) يوماً في بعض الأحيان.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في العراق القرار رقم (211/قضاء موظفين/تميز/2013 بتاريخ 2013/9/5 والذي جاء فيه "وحيث أن البند (تاسعاً) من الفقرة (ج) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 تجيز الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ

(¹) عدل عليا ، 1996/4/23 والمنشور على الصفحة 1694 من مجلة نقابة المحامي لعام 1996.

(²) عدل عليا، 1993/6/30 ، منشور على الصفحة 35 من مجلة نقابة المحامين الاردنية عام 1994.

(³) الغويري، أحمد عوده (1989). قضاء الإلغاء في الإدارة. ص 282.

بها، لذا قرر رد اللائحة التمييزية شكلاً لتقديمها خارج المدة القانونية المذكورة آنفاً، وتحميل المميز

الرسم التمييزي وصدر القرار بالاتفاق في 28/شوال/1434هـ الموافق 2013/9/5م⁽¹⁾.

وإذا صادف آخر يوم عطلة رسمية فيمتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعد العطلة. ويمكن أن

يوقف الميعاد وتمدد مدة الطعن في بعض الحالات وهي القوة القاهرة - نص القانون⁽²⁾.

أما في قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 فقد بين المشرع صراحة في

الفقرة (ز) من المادة 8 حالات وقف ميعاد الطعن في (القوة القاهرة. رفع الدعوى لمحكمة غير

مختصة وطلب تأجيل الرسوم).

وإذا كان التظلم وجوبي كما هو الحال في التشريع العراقي فإن مدة 60 يوماً تبدأ من تاريخ

رفض التظلم حقيقةً أو حكماً⁽³⁾.

أما المشرع الأردني فقد نص في قانون القضاء الإداري على حالتي التظلم الجوازي في

المادة (8-ج) والوجوبي في نفس المادة فقرة (د).

وقد ردت المحكمة الإدارية الأردنية دعوى لأن استدعاء الدعوى المقدمة من وكيل

المستدعي يخلو من أسباب الطعن بصورة محددة بالمعنى الذي حددته المادة (9/ب/3) من قانون

القضاء الإداري وعدت هذا النص من النظام العام حين نصت في حكمها رقم (2015/198) هيئة

ثلاثية بتاريخ 2015/9/30 والذي جاء فيه "لما كان استدعاء الدعوى المقدمة من وكيل المستدعي

تخلوا من أسباب الطعن بصورة محددة بالمعنى المقصود في المادة (9/ب/3) من قانون القضاء

الإداري. ولما كان هذا النص من النصوص الآمرة ومن النظام العام، فإن الدعوى تكون مقدمة

(¹) العجيلي، لفظة هامل. مصر سابق، ص 306، 307.

(²) العتوم، منصور. القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 109.

(³) المادة (6 سابقاً - ب) من قانون مجلس شوري الدولة رقم 6 لسنة 1979، المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2013.

بطريقة مخالفة لشروط الدعوى، وعليه يكون الدفع وارداً على الدعوى وتكون مستوجبة الرد شكلاً وهذا ما جرى عليه القضاء الإداري في العديد من قراراته⁽¹⁾.

ونصت المادة (10) من قانون القضاء الإداري الأردني على مجموعة بيانات ووثائق يجب أن ترفق باستدعاء الدعوى وبينت الفقرة (ب) من هذه المادة "يقدم استدعاء الدعوى إلى قلم المحكمة الإدارية مع المرفقات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة وبعدد من النسخ تكفي لتبليغ المستدعى ضدهم إذا كانوا أكثر من واحد وبكتفي بتقديم نسخة واحدة للمستدعى ضدهم إذا كانوا من غير أشخاص الإدارة الحكومية الذين ينوب عنهم محام واحد"⁽²⁾.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية أشارت المحكمة إلى متطلبات يجب إدراجها في استدعاء الدعوى وقد تمسكت المحكمة كثيراً بالشكليات وحرفية الكلمات وهو أمر قد يكون مخالفاً لتاريخ دعوى الإلغاء ودور القاضي الإداري الكبير في توجيهها والتحكم بمجرياتها. وقد جاء في هذا الحكم: "ومن الرجوع لاستدعاء الدعوى نجد أنه يشتمل على القرار المطعون فيه وعلى أسباب الطعن والطلب ولم يتطرق بتاتاً إلى وقائع الدعوى بصورة محددة كما تنص المادة (13/ب/2) من القانون المشار إليه، وبذلك تكون الدعوى مقدمة بصورة مخالفة لشروط استدعاء الدعوى التي تقدم لدى المحكمة، مما يقتضي رد الدعوى شكلاً من هذه الناحية..... ومن ناحية أخرى نجد بالرجوع إلى طلبات المستدعية أنها تطلب فسخ القرار الصادر عن لجنة جامعة اليرموك وبما أن محكمة العدل العليا هي محكمة إلغاء فإنها لا تفسخ القرارات الإدارية بل تلغيها أو تردّها.....وعليه استناداً لما تقدم تقرر المحكمة:

1- رد الدعوى شكلاً.

(1) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم (2015/198) بتاريخ 2015/9/30 منشورات مركز عدالة.

(2) قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 المادة (10) فقرة (ب).

2- تضمين المستدعية الرسوم ومبلغ خمسين ديناراً أتعاب محاماة" (1).

ويبدو أن هذا الحكم قد كتبت مسودته من محكمة العدل العليا السابقة وصدر عن المحكمة الإدارية بعد صدور القانون لأنه يشير في حيثيات الحكم إلى محكمة العدل العليا وكونها محكمة إلغاء.

ويرى الباحث أن التمسك بالحرفية والشكليات لا يخدم كثيراً في حماية المشروعية فيكفي أن يقدم الطاعن القرار المطعون فيه وأسباب الطعن ليتولى القاضي الإداري فحص مشروعيته. وعن البيانات التي يجب أن يقدمها الطاعن قالت المحكمة الإدارية الأردنية في حكمها رقم 2015/14 الصادر في 2015/4/26 ... "وما دام أنه لا يوجد ضمن البيئة المقدمة أي معززات أو سجلات تثبت علمه (الطاعن) خلال تلك الفترة، وبالتالي فإنه لا ينطبق عليه مفهوم العامل حسب أحكام المادة (2) من قانون الضمان الاجتماعي، ولم يقدم الطاعن أية بيئة تثبت عكس القرينة المصحوبة بسلامة القرار المطعون فيه، أو أي عيب من العيوب التي عزاها للقرار الطعين". وعليه قررت المحكمة رد دعوى المستدعي (2).

(1) حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 2014/15 في 2014/12/2 منشورات مركز عدالة.

(2) قرار رقم 2014/15 بتاريخ 2014/12/2، مركز منشورات عدالة.

المطلب الثالث

شرط المصلحة

استقر التشريع والقضاء على وجوب توافر مصلحة شخصية للطاعن لقبول دعواه فقد نص المشرع الأردني على هذا الشرط في المادة (5-هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية".

كما أوضح ذلك جانب من الفقه الاردني "وكذلك تختلف المصلحة في دعوى الإلغاء عن المصلحة في دعوى الحسبة التي تتسع فيها المصلحة بشكل كبير"⁽¹⁾. وقد تم ذكر ذلك في قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر والذي جاء فيه "يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له وإلا كانت الدعوى غير مقبولة إذا كان نطاق المصلحة في دعوى الإلغاء يتسع لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة مسّها القرار المطعون فيه، حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والصالح العام، إلا أن هذا الاتساع لا يعني الخلط بينها وبين دعوى الحسبة، إذ يظل قبول الدعوى منوطاً بتوافر شرط المصلحة الشخصية لرافعها"⁽²⁾.

وعلى الرغم من كون دعوى الإلغاء هي دعوى حماية المشروعية كما توصف إلا أنها لا تقبل ممن ليس له مصلحة في إلغاء القرار المطعون فيه. وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة "من حق عضو المجلس القروي أن ينازع في قانونية أي عضو آخر في المجلس نفسه وأن

(¹) القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 238.

(²) الطعن رقم 18868 - لسنة 51 - تاريخ الجلسة 2007/07/01، ذكره: القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 239.

دعوى الإلغاء ليست شخصية بل عينية القصد منها فحص مشروعية القرار الإداري ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقاً للمصلحة العامة⁽¹⁾.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة أيضاً بأن "من المبادئ العامة التي استقر عليها الفقه والقضاء أنه لا دعوى بدون مصلحة وأن ذلك ينطبق على الطعون في المنازعات الإدارية والتي توجب أيضاً أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة..."⁽²⁾.

وقد فصل المشرع العراقي في قانون مجلس شورى الدولة المعدل شرط المصلحة فقضى في البند رابعاً من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم (17) لسنة 2013 على أن يكون "... بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن"⁽³⁾.

وبهذا فإن المشرع العراقي كان أكثر إيضاحاً "لشروط المصلحة ومواصفاتها" فأجاز قبول الدعوى لمصلحة محتملة علماً أن محكمة العدل العليا الأردنية السابقة قد أخذت بالمصلحة المحتملة وقبلت الدعوى لمصلحة محتملة فقد قررت في حكم لها "تري أن الدفع في غير محله ذلك لأن عنصر المصلحة وإن كان لا بد من توفره في دعوى الإلغاء إلا أن المصلحة هذه لا يشترط أن تستند إلى حق لرافعها اعتدت عليه الإدارة أو مهدد بالاعتداء عليه باعتبار أن النزاع في الدعوى الماثلة يدور حول مشروعية القرار الإداري ذاته وأنها تتوافر ولو كانت مصلحة محتملة"⁽⁴⁾.

(1) قرار العدل العليا ف1987/1/23 ، مجلة نقابة المحامين الاردنية عام 1987 ، ص67.

(2) عدل عليا 1995/12/12. مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة 1996 ، ص788.

(3) قانون مجلس شورى الدولة رقم (65 لسنة 1979) المعدل رقم (17) لسنة 2013.

(4) عدل عليا في 1993/10/19. مجلة نقابة المحامين الاردنية 1994 ، ص1968.

وعن طبيعة المصلحة في دعوى الإلغاء فإنها يمكن أن تكون مادية أو معنوية وقد قررت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة أن دعوى الإلغاء "مقبولة إذا ما توافر لرافع الدعوى مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية..."⁽¹⁾.

أما عن وقت توافر المصلحة فهو عند إقامة الدعوى. ولكن ما الحكم إذا انتهت المصلحة قبل حسم الدعوى أي أثناء السير بإجرائاتها؟.

ذهب جانب من الفقه إلى أن شرط المصلحة لابد منه عند إقامة الدعوى ولكن زوالها بعد ذلك لا يؤثر في الدعوى لأن الغرض من دعوى الإلغاء هو حماية المشروعية وهذا الغرض باقٍ حتى لو انتهت مصلحة الطاعن قبل انتهاء الدعوى ويرى جانب آخر من المصلحة يجب أن تستمر لحين حسم الدعوى وصدور الحكم بها⁽²⁾.

وهذا موقف القضاء الإداري الفرنسي الذي يرى في دعوى الإلغاء أنها دعوى موضوعية الغرض منها فحص مشروعية القرار المطعون فيه لذلك فإنه يستمر في الدعوى حتى لو انتهت مصلحة الطاعن الشخصية بعد إقامتها⁽³⁾.

ويميل الباحث إلى تأييد الرأي القائل باستمرار السير بالدعوى حتى لو انتهت مصلحة الطاعن ذلك أن دعوى الإلغاء وسيلة لمراقبة مشروعية القرار المطعون فيه وعلى الرغم من اشتراط تحريكها من ذي مصلحة إلا أنها بالنتيجة ستكون وسيلة لحماية المشروعية أما القضاء الإداري في الأردن ومصر فإنهما يتطلبان استمرار المصلحة حتى انتهاء الدعوى والفصل فيها⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ قرار رقم 179 / 1997. فصل بتاريخ 1998/3/15 منشور على الصفحة 3113 من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة 1998.

⁽²⁾ ينظر في ذلك: القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 255، 256.

⁽³⁾ الغويري، أحمد عودة. القضاء الإداري. ص 258.

⁽⁴⁾ القبيلات، حمدي. المصدر السابق، ص 254. شطناوي، علي خطار، ص 292.

ويجب أن يتضمن استدعاء الدعوى تحديد القرار المطعون فيه والجهة التي أصدرته والتي توجه إليها الخصومة في الدعوى⁽¹⁾.

كما جاء في المادة (9-ب) من قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014) في الفقرات 1، 2، 3، والمادة (10-أ) من نفس القانون في الفقرات 1، 2، 3، 4⁽²⁾.
ومما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة الإدارية الأردنية قد بينت موضوع المصلحة في دعوى الإلغاء. فقد جاء في حكمها في الدعوى رقم 2015/267 برقم القرار 54 الصادر في 2015/10/28 "وبما أن اختصاص القضاء الإداري يتحدد على أساس الغاية التي يتوخى رافع الدعوى الحصول عليها لأن موضوع الدعوى هو الذي يعين الاختصاص ذلك أن دعوى الإلغاء يجب أن تنصب على الطعن بعدم مشروعية القرار المطعون فيه فإذا كان هدف رافع الدعوى هو إلغاء القرار لعدم المشروعية ومخالفة القانون فتكون الدعوى من اختصاص القضاء الإداري". وأما إذا كان هدف رافع الدعوى الحصول على حق متنازع عليه فتكون المحكمة الإدارية غير مختصة"⁽³⁾.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في العراق القرار رقم (63/إداري/تميز/2014) بتاريخ 2015/9/23 والذي جاء فيه "وجدت المحكمة الإدارية العليا من تدقيق أوراق الدعوى، بأن المادة (11) من القانون رقم (35) لسنة 2013 قانون التعديل الأول لقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (4) لسنة 2006 نصت على (لكل ذي مصلحة طلب إدارة النظر في القرارات التي صدرت في ظل تطبيق أحكام القانون رقم (4) لسنة 2006 وكانت مخالفة لأحكام هذا القانون) مما يعني

(1) شطناوي، علي خطار. نفس المصدر السابق، ص 478.

(2) قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014)

(3) قرار رقم 2015/267 الصادر بتاريخ 2015/10/28، منشورات مركز عدالة.

أن المشرع أجاز الطعن بالقرارات الصادرة من اللجان الخاصة بصرف النظر عن تاريخ هذه القرارات أو التبّلع فيها ولا وجود لمدة قانونية يمتنع الطعن بفواتها⁽¹⁾.

أما في مصر فقد استقر القضاء الإداري على توافر مصلحة شخصية مباشرة كشرط لقبول دعوى الإلغاء وعبرّت عن ذلك محكمة القضاء الإداري بشكل صريح في حكمها الصادر بتاريخ 1992/3/7 والذي جاء فيه "لا يلزم لقبول دعوى الإلغاء أن يكون المدعي ذا حق مسّه القرار المطعون فيه، بل يكفي أن يكون له مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية في طلب الإلغاء"⁽²⁾.

(¹) العجيلي، لفته هامل (2016). قضاء المحكمة الإدارية العليا. مصدر سابق، ص 19.

(²) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة السنة 37، مارس 1993، ص 193؛ ذكره: علي، عثمان ياسين (2011). إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، دراسة تحليلية مقارنة. ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص 118، 119.

المبحث الثاني

تحمل عبء الإثبات

لابد للباحث أن يشير ابتداءً إلى عدم وجود تشريع خاص بأصول أو إجراءات الدعاوى الإدارية في كل من الأردن والعراق ومصر وأن المشرع في هذه البلدان يحيل في المسائل التي ينظمها قانون القضاء الإداري الأردني أو قانون مجلس شوري الدولة العراقي على قانون أصول المحاكمات المدنية⁽¹⁾. في حال عدم وجود نص في قانون القضاء الإداري الأردني أو قانون مجلس شوري الدولة .

يؤيد الباحث ضرورة وضع تشريع خاص ينظم إجراءات التقاضي أمام محاكم القضاء الإداري. وعوداً على عبء الإثبات فإنه يقع على المدعي الذي يخاصم القرار الإداري ويشكك في قرينة صحة القرار ويطلب من القاضي الإداري المختص إلغاء القرار المطعون فيه لعيب أو أكثر حسب ادعائه.

إلا أن الإثبات في دعوى الإلغاء يختلف عنه في الدعاوى المدنية فالمدعي لا تتوافر له السندات والوثائق والملفات التي تثبت ادعائه بأن القرار مشوب بعيب من عيوب المشروعية لذا فإن القاضي الإداري يسهم بدور إيجابي في إجراءات الإثبات في الدعوى الإدارية، ليعيد التوازن المختل ابتداءً بين الطاعن (الفرد) والمدعي عليها (الإدارة العامة).

(¹) ينظر المادة 41 من قانون القضاء الإداري في الأردن 27 لسنة 2014 والمادة 7- حادي عشر من قانون مجلس شوري الدولة العراقي التي تنص على: "تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 وقانون الإثبات رقم 107 لسنة 1979 وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم 114 لسنة 1981 في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون".

وعلى أساس ما تقدم سيقوم الباحث بتقسيم هذا المبحث على مطلبين يتناول في (الأول) عبء الإثبات الذي ينهض به المدعي وفي (المطلب الثاني) يبحث دور القاضي الإداري في الإثبات.

المطلب الأول

تحمل المدعي عبء الإثبات

من القواعد المستقرة تشريعاً وفقهاً وقضاءً أن المدعي يتحمل عبء إثبات دعواه "البينة على من ادعى" وقد عرف جانب من الفقه الإثبات بأنه "إقامة الدليل بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارها"⁽¹⁾.

إلا أن دعوى الإلغاء هي دعوى بين طرفين غير متكافئين فهي في بدايتها تفترض مواجهة بين خصمين غير متكافئين. والأكثر ضعفاً من هذين الطرفين هو من عليه تقديم دعواه وإثباتها (الفرد الطاعن) فالمدعي في دعوى الإلغاء هو دائماً الشخص العادي الفرد وذلك بسبب عدم تكافؤ السلطات بين الإدارة والفرد العادي⁽²⁾.

فالإدارة في موقف الدفاع لأن الافتراض بأن قرارها صحيح يجعلها في مركز قوي. فبمجرد وصول الدعوى الإدارية إلى القاضي المختص يحمل هو عبء السير بها فيأخذ بالتحقيق وفحص الوثائق والأوراق المقدمة⁽³⁾.

ولكن من جانب آخر فإن من يلجأ إلى القضاء الإداري في دعوى الإلغاء لا يطلب حماية مركزه القانوني وحقه الذي يدعي أن القرار الطعين قد تجاوز عليه فقط وإنما يطلب أيضاً ضمان

⁽¹⁾ أبوالعنين، محمد ماهر (2016/2015). الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الرابع. ص 559.
⁽²⁾ Debbasch.ch.at RICCI. J.C. Contentieux administratif Dalloz. 1994. P. 308.
⁽³⁾ الطماوي، سليمان (1986). قضاء الإلغاء. ص 963.

تطبيق القانون وحماية المشروعية التي تجاوزت عليها الإدارة مصدرة القرار بحسب ادعاء المدعي⁽¹⁾.

وعلى المدعي أن يقدم مع لائحة الدعوى البيانات والمستندات المتوافرة لديه وصورة القرار المطعون فيه أو معلومات كافية للإشارة إليه وكل المستندات والتي تؤيد طلبه وإن لم تكن أدلة إثبات كافية بشكل كامل لأن القاضي الإداري بحاجة إلى ما أسماه "بداية دليل" وليس دليل كامل على ادعاء المدعي بعدم مشروعية القرار الذي يعارض قرينه صحته ومشروعيته.

وكما ذكر الباحث فإن لائحة الدعوى بحسب القانونين الأردني والمصري يجب أن توقع من محام بمواصفات معينة وقد انتقد جانب من الفقه هذا الشرط لأن دعوى الإلغاء دعوى شعبية يجب تبسيط إجراءات رفعها إلى أبعد الحدود حماية لمبدأ المشروعية⁽²⁾.

ولا تعد الدعوى مقدمة إلا بتسجيلها في سجل قلم المحكمة ودفع الرسوم اللازمة عنها. فإذا أودعت لائحة الدعوى لدى قلم المحكمة انعقدت الخصومة أما إعلان العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المدعى عليها وبقية ذوي الشأن فليس ركناً من أركان إقامة المنازعات الإدارية أو شرطاً لصحتها، وإنما هو إجراء مستقل لا يقوم به أحد طرفي المنازعة، وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها...."⁽³⁾.

ويتطلب القضاء الإداري الأردني أن يتضمن استدعاء الدعوى "وقائع الدعوى بصورة محددة..."⁽⁴⁾.

(1) ابوالعينين، محمد ماهر (2015-2016). الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري. الكتاب الرابع، ص 8.

(2) الطماوي، سليمان (1986). دعوى الإلغاء. ص 966.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، مصر في 9 آذار 1957 ذكره الطماوي. نفس المصدر السابق. ص 985.

(4) حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم 2014/15 في 2014/12/2، مركز عدالة.

وهذه المستندات والوثائق المطلوب إرفاقها باستدعاء الدعوى هي لمساعدة القاضي في تسيير الدعوى وتوجيهها والنهوض بدوره التحقيقي والاستقصائي فيها.

المطلب الثاني

دور القاضي الإداري في الإثبات⁽¹⁾

إن عدم التوازن بين كفتي طرفي دعوى الإلغاء من شأنه أن يجعل القاضي الإداري يتدخل بشكل إيجابي وفعال لإعادة التوازن بين طرفي دعوى الإلغاء (المدعي، والإدارة العامة) فالقاضي الإداري يهدف لحماية المشروعية ويكرر بأنه قاضي المشروعية وهذه الحماية يصعب تحقيقها إذا لم يتدخل في إجراءات الدعوى وتسييرها فهو المهيمن على هذه الإجراءات الموجه لها. وفي سبيل حماية المشروعية وضمان تطبيق القواعد القانونية فإن الإجراءات القضائية التي تحكم عمل القاضي الإداري تأتي "في المقام الثاني من اهتمامه، فلا يجوز في نظره أن تعوقه هذه الإجراءات القضائية عن تطبيق ما يراه واجب الاتفاق مع قواعد الدستور والقانون"⁽²⁾.

ولما كان الاهتمام الأول للقاضي الإداري التأكد من مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه فإنه يعلم علم اليقين أن المدعي قد لا يستطيع أن يقدم كل ما يلزم لإثبات دعواه. لأن الإدارة متخذة القرار تملك الملفات وكذلك تبريراتها للقرار أي الأسباب التي استندت إليها والتي قد لا تفصح عنها إذا لم يلزمها القانون بذلك وكذلك غاية القرار التي يمكن أن تغلفها دائماً بغطاء "المصلحة العامة" وربما تكون قد استهدفت أغراضاً أخرى غير ما ذكرته في قرارها.⁽³⁾

⁽¹⁾ الطماوي، سليمان محمد. القضاء الإداري. قضاء الإلغاء. مصدر سابق، ص 963.

⁽²⁾ أبو العينين، محمد ماهر. المصدر السابق، ص 9.

⁽³⁾ شطناوي، علي خطر- موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني، مصدر سابق، ص 605 و 610.

وللمحكمة سلطة تقديرية في بعض الطلبات وهي ليست ملزمة بإتباع ما يطلبه الخصوم دائماً فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن 807 في 10/12/1966 ما يلي:

"لا وجه لما ينعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه من أن المحكمة لم تستجب إلى ما طلبه من إحالة الدعوى للتحقيق .. ذلك أن المادة (484) قانون المرافعات إذ نصت على أنه "إذا كان الادعاء بالتزوير منتجاً في النزاع ولم تكف وقائع الدعوى ومستنداتها لاقتناع المحكمة بصحة الورقة أو بتزويرها ورأت أن إجراء التحقيق منتج وجائز أمرت بالتحقيق" قد أفادت بأنه لا إلزام على المحكمة بإحالة الدعوى على التحقيق لإثبات الادعاء بالتزوير متى كانت وقائع الدعوى ومستنداتها كافية لتكوين عقيدتها فلها أن تستدل على انتفاء التزوير بما تستظهره من ظروف الدعوى وملابساتها وما تستخلصه من عجز المدعي عن إثبات ما ادعاه"⁽¹⁾.

وللمحكمة أن تلجأ للخبرة ولها أن ترفض ذلك ولها أن تلجأ للخبرة من تلقاء نفسها إذا رأت ذلك⁽²⁾.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أكثر من حكم دور القاضي الإداري في الإثبات والذي يختلف عن دور القاضي العادي ومن أحكامها الصادرة في 25 يونيو 1983 الذي جاء فيه:

"جرى قضاء هذه المحكمة على أن الدعوى الإدارية تقوم على روابط القانون العام، وتتمثل في خصومة مردها إلى مبدأ الشرعية وسيادة القانون، وتتجرد بالتالي من لدن الخصومة الشخصية التي تهيمن على منازعات القانون الخاص. ونتيجة لذلك استقر الوضع على أن الدعوى القائمة

(¹) ذكره عبدالنواب، معوض. الدعوى الإدارية. ص 385.

(²) نفس المصدر، ص 387.

على روابط القانون العام يملكها القاضي، فهو الذي يوجهها، ويكلف الخصوم فيها بما يراه لازماً لاستيفاء تحضيرها وتحقيقها وتهيئتها للفصل فيها...⁽¹⁾.

ولما كانت مراكز الخصوم في دعوى الإلغاء ليست متكافئة، لما تتمتع به الإدارة في مركز ممتاز يجعلها مدعى عليها... الأمر الذي اقتضى إيجاد قواعد إجرائية مستقلة تناسب طبيعة الخصومة في دعوى الإلغاء وتحقق نوعاً من التوازن بين كفتي طرفي الدعوى.

لذا فإن القاضي الإداري يقوم بدور إيجابي في توجيه إجراءات الدعوى ويتحكم في سيرها لتحقيق التوازن بين طرفي الدعوى.

وقد وصف جانب من الفقه هذا الدور الإيجابي بأنه "دور استيفائي" أي أن القاضي الإداري يقوم باستيفاء وإكمال نقاط النقص في الدعوى. ويكلف أطراف الدعوى بما يراه لازماً لإثبات أو نفي الادعاء فيها⁽²⁾.

وبناءً على هذا الدور الإيجابي وسيطرة القاضي الإداري على إجراءات الدعوى وتوجيهها فقد وصفت سلطة القاضي الإداري إزاء إجراءات الدعوى "بأنه أميرها، أما سلطة القاضي المدني إزاء الإجراءات المدنية فتوصف بأنه خفيها"⁽³⁾.

والقاضي الإداري عند مباشرته التحقيق في الدعوى فهو الذي يوجه إجراءاتها "فالدعوى هي ملكه وليست ملكاً للخصوم الذين ليس لهم أن يأخذوا أي مبادرة إجراء أو تصرف إلا بإذن منه"⁽⁴⁾.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا المعنى في جلسة 1986/1/11 الطعن

569 بقولها إن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري تتميز بخصائص تختلف عن الإجراءات

(1) حافظ، محمود (1993). القضاء الإداري. دار النهضة العربية، ص 547.

(2) كنعان، نواف (2001). القضاء الإداري. دار الثقافة. مصدر سابق، ص 356.

(3) كنعان، نواف (2001). القضاء الإداري. المصدر السابق، ص 357.

(4) الغويري، أحمد. قضاء الإلغاء في الأردن. ص 225.

المتبعة أمام القضاء العادي "أهم هذه الخصائص أن الإجراءات الإدارية إجراءات إيجابية يوجهها القاضي بخلاف الإجراءات المدنية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها"⁽¹⁾.

وإذا كان المشرع قد أحال في كل من مصر والأردن والعراق في موضوع الإجراءات والإثبات إلى قوانين المرافعات المدنية فإنه يترك للقاضي الدور الرئيسي في إجراءات الدعوى وتوجيهها ليصوغ نظرية في الإثبات الإداري تقوم على تحقيق التوازن بين طرفي دعوى الإلغاء ولهذا فإنها تتميز عن نظريات الإثبات في القوانين الأخرى⁽²⁾.

ويرى الباحث أن هذا الدور الإيجابي للقاضي الإداري وتَحْكُمه في إجراءات دعوى الإلغاء وخصوصية هذه الإجراءات واختلافها عن إجراءات الدعوى المدنية هو بالدرجة الأساس نتاج قرينة الصحة والسلامة القانونية التي يتمتع بها القرار الإداري وسلطة الإدارة في تنفيذه حتى لو طعن به. مما يحدث خلافا كبيرا في قوة مركزي طرفي الدعوى.

لذا أخذ القاضي الإداري في توجيه إجراءات دعوى الإلغاء دوراً إيجابياً ليعدل كفة الميزان المائلة لصالح الإدارة.

⁽¹⁾ ذكره: فوده، عبدالحليم (1996). الخصومة الإدارية. المطبوعات الجامعية، ص 284.

⁽²⁾ أبوالعينين، محمد ماهر (2016). موسوعة القضاء الإداري، الكتاب الرابع. ص 561.

الفصل الرابع

أثر قرينة سلامة القرار في مركز الإدارة في دعوى الإلغاء

لقرينة سلامة القرار الإداري انعكاسات وآثار كثيرة على مركز الإدارة في دعوى الإلغاء. فكونها مصدرة للقرار الذي يتمتع قرارها بقرينة الصحة فهي دائماً مدّعى عليها عندما يطعن الفرد بقرارها. كما أن مركزها الممتاز اضطر القضاء الإداري لأخذ دور إيجابي في إجراءات الدعوى. وهذا ما نتناوله في (المبحث الأول) المركز الممتاز للإدارة في دعوى الإلغاء.

وفي جانب آخر فإن من آثار قرينة السلامة والصحة في القرار الإداري أن الطعن بالإلغاء ليس له أثر موقوف لتنفيذ القرار المطعون فيه إلا في حالات استثنائية وهذا ما سيتناوله الباحث في (المبحث الثاني) ويبحث فيه أيضاً أثر الحكم بإلغاء القرار على قرينة سلامة القرار الإداري.

المبحث الأول

مركز الادارة في دعوى الإلغاء

عندما تصدر الإدارة قرارها مستوفياً لشروط صحته ويتمتع بهذه القرينة فإن من يدعي أن قرارها مشوب بعيب من العيوب يكون مدعي أما هي فتكون في مركز المدعى عليه وهو مركز قوي.

وسيتناول الباحث في هذا المبحث مطلبين (الأول) الإدارة مدعى عليها و(الثاني) الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الإثبات.

المطلب الأول

الإدارة مدعى عليها

تكون الإدارة العامة دائماً مدعى عليها في دعوى الإلغاء لأن قرارها مقرون بافتراض الصحة والسلامة والإدارة تتمتع "بمركز ممتاز" يختلف عن مركز الأفراد⁽¹⁾. والإدارة وهي في موقف المدعى عليه تكون في مركز سهل يسير وهي تحوز الأوراق الإدارية وكونها طرف في الدعوى جعل "الأوراق والإثبات بالكتابة الطريق الأساس في الإثبات، حيث يعتمد القاضي الإداري أصلاً على الأوراق الإدارية..."⁽²⁾.

(¹) حافظ، محمود (1993). القضاء الإداري القاهرة. دار النهضة، ص 549.

(²) أبوالعينين، محمد ماهر. المصدر السابق، ص 567.

ومن الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في دعوى الإلغاء والتي تؤثر في نظرية الإثبات فقد ذكرها الفقه في أربعة امتيازات وهي:

"1- حيازة الأوراق الإدارية. 2 - امتياز المبادرة. 3- قرينة سلامة القرارات الإدارية. 4- امتياز التنفيذ المباشر"⁽¹⁾.

والمدعي يجهل في معظم الأحيان الأدلة والدوافع التي استندت إليها الإدارة في اتخاذ قرارها الذي مس مركزه فطعن به. لذا فإن دعواه في أحيان كثيرة قائمة على "الاستفهام" فهو ليس لديه دليل كامل على عدم صحة القرار الإداري لذا فإن دور القاضي الإداري هو مساعدة المدعي بالتوجه إلى الإدارة المدعى عليها والطلب منها تقديم ما لديها من مستندات وملفات وأوراق لمعرفة مدى مشروعية قرارها.

لذا فإن القاضي الإداري غالباً ما يطلب من الإدارة لاستيفاء الأوليات والمستندات المطلوبة للسير بالدعوى وحسمها

وهكذا توصف إجراءات الدعوى الإدارية بأنها "ذات صبغة إيجابية استيفائية موجهة يتولى فيها القاضي استيفاء الدعوى بوسائل تهيمن عليها الصبغة الإدارية وروح العمل دون توقف أو انتظار لمبادرة الطرفين"⁽²⁾.

ويحتفظ القاضي الإداري بإجراءات مستقلة في البحث عن الأدلة والإثبات. فهو لا يقع تحت سيطرة وهيمنة طرفي الدعوى.

(¹) أبوالعينين، محمد ماهر. نفس المصدر السابق، ص 568.

(²) أبوالعينين، محمد ماهر. المصدر السابق، ص 570.

فحياد القاضي الإداري لا يعني سلبه كما يستطيع القاضي الإداري في فرنسا الذهاب أكثر مما طلب أطراف الدعوى فهو ليس مقيداً بطلباتهم وإنما قاضي مشروعية يبحث عن مشروعية القرار المطعون فيه⁽¹⁾.

فالقاضي يقيم الأدلة المقدمة من الطرفين ويأمر بالتحقيق أو الخبرة إذا رآه مجدي في الإثبات وقد يرفض طلب التحقيق إذا وجد في أوراق الدعوى ما يمكن أن يؤدي إلى نفس نتيجة التحقيق أو الخبرة⁽²⁾.

المطلب الثاني

الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الإثبات

يتبين مما سبق أن قاضي الإلغاء ينهض بدور إيجابي كبير في الدعوى وتوجيه إجراءاتها والتحقيق فيها. وبموجب هذا الدور فإنه قد يحول عبء الإثبات إلى الإدارة فيطلب منها إثبات وجود الأسباب ومدى جدتها وتبريرها للقرار والغاية التي سعت الإدارة لتحقيقها باتخاذ قرارها⁽³⁾.

فدور القاضي الإداري دور تحقيقي أو "استقصائي" Inquisitoire فهو يستفهم من الطرفين عن كل ما يلزم لتكوين قناعته حول مشروعية القرار المطعون فيه. فالطابع التحقيقي أو الاستقصائي لدور القاضي الإداري يجعله يقوم بدور إيجابي في البحث عن الدليل وفي توجيه الإجراءات⁽⁴⁾. فالقاضي الإداري بعد أن تقدم له الدعوى فإنه هو الذي يتهم الطرف المدافع ويقوم بدعوة كل طرف بالإجابة عن الأسئلة التي توجه إليه وهو الذي يقرر الوقت المناسب لإيقاف تبادل اللوائح الكتابية. ويمكنه أن يوجه للإدارة أوامر Injonctions في إطار التحقيق في الدعوى ويصر

(1) Debbasch.ch.Ricic.cle: contentieux administratif.. Dallos 1994 – P. 391.

(2) Ibid. P. 392.

(3) شطناوي ، علي خطار ، موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني ، مصدر سابق، ص610 وما بعدها.

(4) Vedel et Delvolle. Droit administratif. PUf. P. 198.

على أن تقدم كل الوثائق التي من شأنها أن تكون قناعاته وتسمح له من التأكد من ادعاءات المدعي⁽¹⁾.

وبالنظر لمركز الإدارة المتميز نتيجة امتياز المبادرة واشتراط مشروعيتها قرارها فإن القاضي الإداري يدعوها لإيضاح وشرح مشروعيتها قرارها المطعون فيه واي سكوت من جانبها أو تردد أو رفض فإنه سيكون ليس في مصلحتها في الدعوى. وإذا لم تجب الإدارة كونها الطرف المدعى عليه فإن سكوتها يعني قبولها للوقائع المقدمة من الطاعن.

وبشكل عام فإن موضوع الإثبات أمام القضاء الإداري وبخاصة في دعوى الإلغاء يرتبط بمشكلتين رئيسيتين (التسبيب والسلطة التقديرية). ففيما يخص تسبيب القرار الإداري، أي ذكر السبب في صلب القرار، فإن القاعدة أن الإدارة ليست ملزمة بالتسبيب إلا إذا وجد نص يلزمها بذلك. إلا أن القاضي الإداري، ومنذ أمد بعيد، يفرض على الإدارة فتح ملفاتها وإعلام القاضي بأسباب قرارها⁽²⁾.

أما بالنسبة للقرارات الداخلة في السلطة التقديرية والتي غالباً ما تمتنع الإدارة عن بيان أسبابها بدعوى أنها تتمتع بسلطة تقديرية فإن القاضي الإداري بدأ تدريجياً ببسيط رقابته على أسبابها وإلزام الإدارة ببيانها. ويعد حكم Barel المشهور الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 28 مارس 1954 المتعلق برفض قبول بعض المتقدمين للقبول في المدرسة الوطنية للإدارة E.N.A.⁽³⁾. من أهم الأحكام والذي تكمن أهميته من الناحية القانونية في إظهار حدود السلطة التقديرية للإدارة وتحديد من ناحية أخرى من يتحمل عبء الإثبات وسلطات القاضي الإداري في التحقيق.

(1) Ibid, 198.

(2) Vedel et Delvolve. P. 202.

(3) Long. M. et autre: Les grands arrest de la Jurisprudence administrative. Dalloz. 17 edition 2009, P. 454.

وخلص القضية أن سكرتارية الدولة في رئاسة الحكومة قررت في 3 و 7 آب 1953 رفض ترشيح السيد باريل ومعه مجموعة من المتقدمين لمسابقة القبول في المدرسة الوطنية للإدارة. وبعد التحقيقات التي أجراها القضاء الإداري تبين أن ادعائهم بأنهم استبعدوا من القبول بسبب معتقداتهم السياسية، وبعد رفض الإدارة لبيان الأسباب الحقيقية لاستبعاد الطاعنين من الترشيح والاكتفاء بالادعاء بأن المحكمة تستطيع معرفة الأسباب من ملف القضية وأن القسم المختص بالتحقيق في القضية وهو يستخدم صلاحيات المجلس بالتزام الإدارة المختصة بتقديم جميع الوثائق التي تسهم في تكوين قناعة القاضي والتأكد من ادعاءات المدعين وأن الإدارة لم تقدم الوثائق والتقارير والمعلومات التي كانت سنداً للقرار والتي طلبتها المحكمة الأمر الذي استنتج منه المجلس بأن ادعاءهم كان مبني على أسباب صحيحة وأن الإدارة استبعدتهم بسبب معتقداتهم السياسية وأنها بهذا قد خالفت مبدأ المساواة بين الفرنسيين في تولي الوظائف العامة، وعلى أساس ما تقدم قرر المجلس إلغاء القرار المطعون فيه⁽¹⁾.

وهكذا فإن القاضي الإداري لا يحمل الطاعن عبء الإثبات كاملاً وإنما يطلب منه فقط أن يكون طلبه واضح ومحدد وأن يقدم ما يمكنه تقديمه من أدلة لدعم طلبه.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ حكم Barel على هذا الأسلوب في التحقيق في القضايا والإثبات فيها⁽²⁾.

وحتى في القضايا التي تمتع الإدارة فيها عن الإفصاح عن كل أوليات وأسباب قرارها لدواع أمنية أو حفاظاً على أسرار الدفاع الوطني فإن القاضي الإداري يمكن أن يطلب إيضاحات وشروحات يترتب على رفض الإدارة لها استنتاجه أن القرار معيب في أسبابه المادية أو القانونية.

(¹) Ibid. P. 455.

(²) Ibid. P. 457.

لا بل أن القاضي الإداري ذهب أبعد في الدور الذي ينهض به في إجراءات الدعوى وإثباتها ففي قضية مشابهة لقضية باريل لم يتمكن الطاعن من تقديم بدايات دليل كافية لدعم ادعاءه فقامت المحكمة الإدارية في باريس بطلب الملف على الرغم من أن الطاعن لم يقدم أي دليل وعندما رفضت الإدارية الاستجابة لأمر المحكمة قررت هذه إلغاء القرار المطعون فيه وأيد مجلس الدولة حكم المحكمة الإدارية في باريس⁽¹⁾.

مما تقدم يتضح أن عبء الإثبات في المنازعات الإدارية قد يقع على عاتق الإدارة وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في مصر أيضاً "الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات لذا فإن "من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً أو نفيّاً متى طلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أو من المحاكم وقد رددت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة هذا المبدأ فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة"⁽²⁾.

(¹) Ibid. P. 458.

(²) الطعن رقم 1490 منه 14 ق (إدارية عليا مصرية) جلسة 1973/12/30؛ ذكره: عبدالنواب، معوض. الدعوى الإدارية. مصدر سابق، ص 388.

المبحث الثاني

الطعن بالقرار لا يوقف تنفيذه

لما كان القرار الإداري يتمتع بقرينة الصحة والسلامة القانونية فإن الطعن به لا يوقف تنفيذه. وهذا الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء على تنفيذ القرار قد نصت عليها بعض التشريعات صراحة. كما هو الحال في قانون تنظيم مجلس الدولة الفرنسي عام 1953 "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة الإدارية أثر موقف إلا إذا أمرت المحكمة بذلك بصفة استثنائية"⁽¹⁾.

كما نصت على عدم وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة⁽²⁾.

وإذا كان المشرع الأردني لم ينص صراحة على عدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بدعوى الإلغاء إلا أن هذا الحكم يمكن استنتاجه ضمناً من نص المادة (6-أ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 التي نصت على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة "... بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها" وبمفهوم المخالفة لهذا النص فإن الأصل عدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. أما في العراق فإن المشرع لم يتطرق إلى موضوع وقف تنفيذ القرار المطعون فيه كما أن القضاء الإداري لا ينظر في طلبات وقف التنفيذ.

(¹) - عبدالله، عبدالغني بسيوني. وقف تنفيذ القرار الإداري. ص 23.

- حافظ، محمود. القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 665.

- بسيوني، عبدالغني. نفس المصدر، ص 23.

(²) حافظ، محمود. القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 665.

وعدم إيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه تمليه مقتضيات المصلحة العامة وسير المرافق العامة. أما القول بأن كل طعن بالقرار يجب أن يتوقف تنفيذه فإن هذا سيؤدي إلى شل نشاط الإدارة تماماً⁽¹⁾.

وهكذا فإن قرينة سلامة القرار الإداري تظل قائمة حتى لو طعن به وطُلب من القاضي الإداري إلغاؤه. إلا أن هذه القرينة تُهدم وتزول إذا أصدرت المحكمة المختصة بنظر الطعن بالإلغاء حكماً بإلغاء القرار المطعون فيه. فحكم الإلغاء يمحو القرار وقرينة السلامة التي كان يتمتع بها قبل الحكم بأثر رجعي ويمحو القرار وآثاره من الوجود.

وتأسيساً على ما تقدم سيقسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو الآتي:

- المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار المطعون فيه قضائياً.
- المطلب الثاني: أثر حكم الإلغاء على القرار وقرينة سلامته.

(¹) الطماوي. قضاء الإلغاء. مصدر سابق، ص 1025.

المطلب الأول

وقف تنفيذ القرار الطعن فيه قضائياً

على الرغم من القاعدة المستقرة في القضاء الإداري في فرنسا والأردن ومصر والعراق والتي تقضي بأن الإدارة ليست ملزمة بالتوقف عن تنفيذ القرار في حال الطعن به أمام القضاء لأن الأصل والقرينة أن القرار صحيح للأسباب والمبررات التي ذكرها الباحث سابقاً، ولكن هناك بعض الحالات يجد القاضي فيها أن تنفيذ القرار أثناء السير في الدعوى قد تترتب عليه آثار لا يمكن معالجتها في حالة إلغاء القرار. أو قد يجد القاضي حالة من حالات الاستعجال التي تلزم إصدار أمر للإدارة بالتوقف عن التنفيذ مؤقتاً بانتظار نتيجة الطعن. مثل قرار هدم منزل أثري. إذا طعن به ونفذته الإدارة على الرغم من الطعن بالإلغاء فلا يمكن إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل التنفيذ حتى لو ألزمت الإدارة ببناء أحسن بيت فإنه لن يكون له القيمة الأثرية والتاريخية للمنزل القديم. وبالتالي فإن استمرار الإدارة في التنفيذ في بعض الأحيان يفرغ دعوى الإلغاء من قيمتها والحكم الذي يصدر فيها من موضوعه. وبهذا فإن حكم الإلغاء سيكون حكماً صورياً مجرداً من كل أثر إذا نفذت الإدارة قراراً لا يمكن معالجة آثاره⁽¹⁾.

ولما كان وقف التنفيذ استثناءً من الأصل فإنه محدد بحالات وشروط معينة وهذا ما

سيتناوله الباحث في الفرعين التاليين.

(1) عبدالله، عبد الغني (2001). وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري. منشورات الحلبي بيروت، ص 22.

الفرع الأول: الشروط الشكلية لوقف التنفيذ

لما كان وقف التنفيذ استثناء يلجأ إليه القاضي الإداري في حالات خاصة فإنه محاط بمجموعة شروط هي⁽¹⁾:

1- أن يطلب رافع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه في لائحة الدعوى. ولا يجوز طلب ذلك بموجب استدعاء لاحق لرفع الدعوى، إذ أن طلب وقف التنفيذ متفرع عن طلب الإلغاء الأصلي.

2- أن يستند طلب الإلغاء إلى أسباب جدية. إذ أنه بالرغم من أن وقف التنفيذ من قبيل الأمور المستعجلة ولا علاقة لها بالموضوع، إلا أنه طلب متفرع عن طلب الإلغاء، فيجب أن يكون طلب الإلغاء مبنياً على أسباب جدية يترك لقاضي الموضوع تقديرها.

3- أن يتعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار فيما لو تم إلغاؤه، أي يكون تنفيذ القرار يمنع إعادة الحال إلى ما كان عليه بعد صدور الحكم بإلغاء القرار إذا ما ألغي، مثل حرمان طالب من دخول الامتحان، وقرارات هدم المنازل والعقارات.

وقد أثير التساؤل هل يلزم أن يقدم طلب وقف التنفيذ في نفس لائحة الدعوى أم يجوز أن يقدم بطلب لاحق منفصل لائحة الدعوى الأصلية؟⁽²⁾ الرأي الراجح في الفقه هو استقلال طلب

⁽¹⁾ القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 467، 468، 469.

⁽²⁾ القبيلات، حمدي. القضاء الإداري. مصدر سابق. ص 467.

حافظ، محمود. ص 666، كنعان، نواف. القضاء الإداري. ص 275.

الغويري، أحمد عودة (1991). إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية. جامعة مؤتة، كانون الأول. ص 229.

وقف التنفيذ. أما الرأي الثاني فيذهب إلى أن طلب وقف التنفيذ يجب أن يقترن بصحيفة الدعوى وهو ما يسمى "شرط الإقتران"⁽¹⁾.

أما في فرنسا فإن طلب وقف التنفيذ يقدم بطلب مستقل ومرفق به نسخة من لائحة الدعوى وتكون شروط قبوله نفس شروط الدعوة الأصلية⁽²⁾.

ومن جانب آخر فإن الفقه قد عارض وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية التي تتضمن رفض أو سكوت الإدارة ذلك أن القرار السلبي ينفذ منذ صدوره فكيف يمكن طلب وقف تنفيذه وهو لم يتضمن تغيير في مراكز الأفراد⁽³⁾.

وفي مصر اشترط القضاء على الطاعن أن يطلب وقف التنفيذ في نفس لائحة الدعوى (صحيفة الدعوى)⁽⁴⁾، علماً أن المادة (49) من قانون مجلس الدولة المصري يشترط تقديم الطلب في نفس عريضة دعوى الإلغاء⁽⁵⁾.

أما قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 فقد نصت المادة (6/أ) على ما يلي "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها".

أما في فرنسا فإن طلب وقف التنفيذ يمكن أن يكون في نفس لائحة الدعوى ويمكن أن يكون بطلب خاص مستقل بعد رفع الدعوى الأصلية بالإلغاء. ويجب أن يكون طلب وقف التنفيذ

⁽¹⁾ الحديثي، سهير (2015). وقف تنفيذ القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، ص 76 وما بعدها.

⁽²⁾ Vdelel. Delvelve, Droit administratif. P.U.F. 2-1995. P. 191.

⁽³⁾ عبدالله، عبدالغني بسيوني. وقف تنفيذ القرار الإداري. ص 48 وما بعدها.

⁽⁴⁾ حافظ، محمود. المصدر السابق، ص 666.

⁽⁵⁾ بسيوني، عبدالغني. المصدر السابق، ص 361.

في نطاق الدعوى الأصلية وملحقاتها فلا يجوز تقديم طلبات وقف التنفيذ بصورة منفصلة دون أن تكون مرتبطة بدعوى إلغاء أصلية⁽¹⁾.

أما من جانب الفقه المصري فقد انتقد د. سليمان الطماوي موقف المحكمة الإدارية العليا التي اشترطت اقتران طلب وقف التنفيذ مع دعوى الإلغاء بنفس الصحيفة وليس في عريضة مستقلة. ويرى أن الطلب يمكن أن يقدم بعد إقامة الدعوى لأن الطاعن قد تستجد لديه ظروف بعد إقامة الدعوى تجعل من وقف التنفيذ ضرورة ملحة⁽²⁾.

ويقترح جانب من الفقه المصري تعديل نص المادة (49) من قانون مجلس الدولة المصري الذي تمسكت المحكمة الإدارية العليا بحرفيته⁽³⁾.

وفي الأردن فإن القانون لم يشترط اقتران طلب وقف التنفيذ بنفس طلب الإلغاء وقد أيد الفقه ذلك⁽⁴⁾.

ومما تجدر الإشارة إليه أن قانون تعديل الإجراءات الذي صدر في فرنسا في 8 شباط 1995 قد أضاف في مادته (65) حالة جديدة من حالات وقف التنفيذ وهي "التعليق المؤقت للتنفيذ" وبموجب هذا النص فإن رئيس المحكمة الإدارية الذي يقدم له طلب الإيقاف المؤقت للتنفيذ يمكن أن يقرر "تعليق" التنفيذ لمدة أقصاها ثلاثة أشهر⁽⁵⁾.

وهذا الحل هو حل وسط بين عدم وقف التنفيذ الذي هو القاعدة في فرنسا حرصاً على عدم شل النشاط الإداري حيث وصف مجلس الدولة الفرنسي عدم وقف التنفيذ بأنه "قاعدة جوهرية

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني. وقف تنفيذ القرار الإداري. ص 127.

(2) الطماوي، سليمان. قضاء الإلغاء. ص 1006.

(3) عبدالله، عبدالغني بسيوني. المصدر السابق، ص 147.

(4) كنعان، نواف. القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 376.

(5) Chapus. R. Droit administratif general. TI. P. 711.

في القانون العام⁽¹⁾. وبين وقف التنفيذ الذي قد يأمر فيه القاضي الإداري بناءً على طلب الطاعن إذا وجد مبرراً كافياً لذلك والذي قد يستغرق فترة طويلة إذا علمنا أن حسم القضايا أمام القضاء الإداري في فرنسا يستغرق سنة أو أكثر في المعدل العام.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ

لما كان طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه يهدف إلى إلزام الإدارة من قبل القاضي الذي ينظر دعوى الإلغاء بالتوقف عن تنفيذ القرار مؤقتاً بانتظار نتيجة الطعن فلا بد من توافر شروط تبرر هذا الطلب وقد تحمل القاضي على إصدار الحكم بوقف التنفيذ.

وأهم هذه الشروط: (1) الاستعجال. (2) الجدية. وقد أضاف المشرع الأردني شرطاً ثالثاً وهو الكفالة المالية.

1. الاستعجال:

لا شك أن الطاعن بالقرار الإداري يهدف إلى إلغائه والحماية من آثاره. ولكن إجراءات دعوى الإلغاء قد تأخذ بعض الوقت وقد يترتب على تنفيذ القرار من قبل الإدارة نتائج تفرغ حكم الإلغاء، من محتواه فيما لو صدر لاحقاً. مثل فوات فرصة على الطاعن أو ترتيب آثار لا يمكن تداركها في حالة إلغاء القرار. ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا بمصر في هذا الشأن حكمها الذي يقضي بسلامة الحكم بوقف تنفيذ قرار صادر بتجنيد أحد المواطنين، لأن قرار التجنيد يؤثر على استقراره في عمله، وتدبير موارد رزقه، ويوقعه تحت طائلة العقاب إذا ما تخلف عن الإذعان له، وهي من الأمور التي يتعذر تدارك نتائجها، ويكون ركن الاستعجال والأمر كذلك قائماً⁽²⁾.

(1) Ibid. P. 710.

(2) حكمها بتاريخ 1977/12/10، مجموعة المبادئ، ص 2086؛ ذكره: القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 469.

وقد عبر المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري عن هذا الشرط بالنص على أن للمحكمة الإدارية أن توقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً "إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها" المادة (6-أ)

مثل منع شخص من الدخول في مناقصة أو دخول اختبار أو منافسة للحصول على وظيفة .. إلخ. وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حالة الاستعجال في أحد أحكامها بتوافر شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذ قرار قبول طالبة في كلية الطب البيطري بينما كانت تطلب القبول في كلية طب بشري ومعدلها يؤهلها لذلك "مما ضيع عليها فرصة الالتحاق بأي من الكليات الثلاث. وذلك بالنظر إلى ما ينتجه هذا القرار من آثار مستمرة ومتجددة تتعلق بمستقبل المدعية وهي نتائج لا يمكن تداركها فيما لو قضي بإلغاء القرار المطعون فيه"⁽¹⁾.

وقد أعطى القضاء الإداري للاستعجال بعض الأوصاف مثل: "الضرر الذي لا يمكن تعويضه" أو "الأضرار الجسيمة" و"ضرر بالغ ولا يمكن إصلاحه"⁽²⁾.

2. الجدية⁽³⁾:

شرط الجدية في طلب وقف التنفيذ يعني أن يقدم الطاعن ما يكفي من الأدلة بحيث يلقي ظلالاً من الشك لدى القاضي حول مشروعية القرار المطعون فيه. ويهز قناعاته بقرينة السلامة التي تمتع بها والتي تجيز للإدارة تنفيذه على الرغم من الطعن فيه وعلى الرغم من أن قرار وقف التنفيذ ليس حكماً نهائياً وليس ملزماً للمحكمة بأن تتبعه بإلغاء القرار إلا أن المحكمة إذا وجدت في القرار ما يمكن أن يكون بالنتيجة سبباً لإلغائه فإنها تحكم بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك الطاعن.

⁽¹⁾ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم (2398) في 1984/5/22 ، مجموعة أحكامها. ص 802.

⁽²⁾ عبدالله، عبدالغني بسيوني. وقف تنفيذ القرار. ص 154.

⁽³⁾ عبدالله، عبدالغني بسيوني. المصدر السابق، ص 177.

وهو المقصود بالجدية في الطلب أي أن الأدلة الأولية كافية لزعة قرينة السلامة الملازمة للقرار المطعون فيه.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا المعنى بقولها "إن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزن القرار بميزان القانون وزناً مناطة بمبدأ المشروعية وعدمها. فوجب على القضاء الإداري ألا يوقف قراراً إدارياً إلا على ركنين، الأول: الاستعجال، أي أن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، والثاني: يتصل بمبدأ المشروعية أي يكون الطلب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية"⁽¹⁾. كما وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بما يلي "برفض طلب وقف تنفيذ قرار رئيس لجنة إدارة سوق عمان المالي المتضمن نقل المستدعي من مسؤول دائرة شؤون الوسطاء والقاعة إلى مسؤول في العقود المرتجعة حيث رأت المحكمة أنه لا موجب لوقف تنفيذ القرار في هذه المرحلة من مراحل الدعوى"⁽²⁾.

3. الكفالة المالية:

لقد أضاف المشرع الأردني شرطاً آخر لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري وهو شرط تقديم طالب وقف التنفيذ كفالة مالية إذا رأت المحكمة الإدارية ذلك وهي التي تقرر مقدارها وشروطها. حيث نصت المادة (6-ج) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 على ما يلي: "للمحكمة الإدارية أن تُلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية".

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، ذكره: القبيلات، حمدي. القضاء الإداري. ص 469.

(2) عدل علياً أردنية، قرارها رقم 86/52، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1986، ص 602.

ويرى الباحث أن شرط الكفالة ليس شرطاً لازماً لطلب وقف التنفيذ وإنما هي صلاحية تقديرية للمحكمة فهي التي تقدر ظروف كل قضية ومدى الحاجة لربط طالب وقف التنفيذ بكفالة من عدمه.

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية السابقة التي قررت فيها وقف تنفيذ قرار مطعون فيه وقف تنفيذ قرار لجنة أمانة العاصمة مؤقتاً والمتضمن إخلاء نادي الاستقلال من ساكنيه لأن تنفيذ القرار يمكن "أن يحدث أضراراً لا يمكن تداركها"⁽¹⁾.

كما أن المحكمة الإدارية الأردنية ربطت بين طلب وقف التنفيذ ومصير دعوى الإلغاء ففي قرارها المرقم 2014/39 بتاريخ 2014/10/22 إن استنفذت الدعوى والطلب غرضهما حيث قدم المستدعي طلباً لإسقاط الدعوى والطلب المقدم بوقف التنفيذ لموافقة أمانة عمان/ منطقة زهران على فتح المقهى وسحب قرار الإغلاق⁽²⁾.

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا ردت الطعن بحكم المحكمة الإدارية بعدم وقف التنفيذ لأن القانون اشترط "لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً أن ترى المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها. وباستعراض ظاهر المستندات التي قدمت في الدعوى ولطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه نجد أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية في قرارها المطعون فيه واقع في محله وأسباب الطعن لا ترد عليه ويتعين ردها..⁽³⁾.

⁽¹⁾ عدل عليا اردنية، قرارها رقم 86/57 والمنشور على صفحة 677 من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة 1986.

⁽²⁾ حكم المحكمة الادارية الاردنية رقم (2014/39) في 2014/10/22 منشورات مركز عدالة.

⁽³⁾ - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 116/طلب/2016 في 2016/3/9، مركز عدالة

- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 115/2016 في 2014/3/9 مركز عدالة

- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 127/2016 في 2016/28 منشورات مركز عدالة.

أما عن أثر الحكم بوقف التنفيذ على قرينة سلامة القرار الإداري فإن الحكم ليس حكماً بإلغاء القرار وبالتالي يبقى القرار قائماً وتبقى قرينة سلامته ملازمة له وقائمة بقيامه⁽¹⁾. ولا يتفق الباحث مع الرأي القائل بأن الحكم بوقف التنفيذ يزيل مؤقتاً قرينة صحة وسلامة القرار الإداري بحيث يزول الحكم بوقف التنفيذ إذا رفضت محكمة الموضوع إلغاء القرار وتعود قرينة الصحة والمشروعية "تلازم القرار بعد أن زالت بصفة وقتية نتيجة صدور حكم بوقف تنفيذه"⁽²⁾ فالحكم بوقف التنفيذ ليس حكماً على مشروعية القرار وإنما هو إجراء مؤقت لا أثر له على قرينة سلامة القرار الإداري وعلى مشروعية القرار.

المطلب الثاني

حكم الإلغاء يهدم قرينة السلامة

تبين مما تقدم أن قرينة سلامة القرار الإداري تبقى قائمة من لحظة صدوره وتستمر مع كل آثارها إلى أن تسقط بحكم إلغاء القرار، إذا صدر حكم بالإلغاء نتيجة الدعوى. وخلال مراحل الدعوى المختلفة فإن القرار يبقى صحيحاً وتستطيع الإدارة أن تستفيد من كل نتائج هذه الصحة والسلامة التي يتمتع بها القرار وتنفعه ما لم يصدر حكم بوقف التنفيذ في الحالات والشروط التي سبق للباحث بيانها.

إلا أن حكم الإلغاء يهدم القرار ويزيله هو وقرينة سلامته وجميع الآثار التي ترتبت عليه. ويترتب على الإدارة الالتزام بإعادة الأوضاع والأحوال إلى ما كانت عليه قبل إصدار القرار وعليه سيقسم الباحث هذا المطلب على فرعين كالآتي:

(¹) - جمال الدين، سامي. دعاوى الإدارية. مصدر سابق، ص 392.

- كنعان، نواف. القضاء الإداري. ص 379.

(²) عطية، محمود حمد. قرينة صحة القرار الإداري. مصدر سابق، ص 77.

الفرع الأول: زوال القرار وقرينة سلامته بحكم الإلغاء

الفرع الثاني: التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء.

بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار أي إزالة كل الآثار التي تترتب على

القرار نتيجة لتمتعه بقرينة السلامة التي زالت بحكم الإلغاء.

الفرع الأول: زوال قرينة سلامة القرار بحكم الإلغاء

بعد أن تكمل المحكمة إجراءاتها وتحقيقاتها تعلن اختتام المحاكمة بعد الانتهاء من سماع

البيانات والمرافعات المادة (19-ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

وعلى المحكمة أن تنطق بالحكم في نفس جلسة ختام المرافعة أو في جلسة لاحقة تعين

موعتها خلال مدة ملا تزيد عن ثلاثين يوماً) فقرة (ج- مادة 19).

أما المشرع العراقي فقد بين في قانون مجلس شورى الدولة أن لمحكمة القضاء الإداري أن:

(1) ترد الطعن. (2) إلغاء القرار. (3) أو تعديل القرار المطعون فيه. (4) الحكم بالتعويض إن كان له

مقتضى بناء على طلب المدعي المادة (7 - ثامناً - أ) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل

بموجب القانون رقم 17 لسنة 2013.

وهناك اختلاف آخر فقد أقر الفقه والقضاء في الأردن بعدم إمكانية توجيه قاضي الإلغاء

أوامر للإدارة وأن دور القاضي الإداري في الأردن بصدد دعوى الإلغاء هو إما رد الدعوى شكلاً

أو موضوعاً لأن القرار صحيح وليس فيه عيب من عيوب المشروعية وأما الحكم بإلغاء القرار

المطعون فيه كلياً أو جزئياً⁽¹⁾.

(1) القبيلات، حمدي. الوجيز في القضاء الإداري. مصدر سابق. ص 462.

ولا يملك القاضي الإداري الحلول محل الإدارة في إصدار قرار جديد بعد إلغاء القرار المطعون فيه وكذلك الحال في مصر وفرنسا⁽¹⁾. أما في العراق فإن القاضي الإداري قد استقر على توجيه أوامر للإدارة والحلول محلها من تعديل القرار المطعون فيه إذا رأت المحكمة ذلك⁽²⁾.

فقد قضت محكمة القضاء الإداري في العراق في القرار رقم 19/قضاء إداري/2013 بتاريخ 2013/1/30 "وحيث أن السبب يعد ركناً من أركان القرار الإداري وحيث أن القرار المطعون فيه شابه تناقض في سبب طرد المدعي ولأكثر من سبب بما أخل بصحته وسلامته ومجانيته الصواب وتأشير التعسف في استعمال السلطة مما يستوجب التصدي له وإلغاؤه لذا قرر بالاتفاق إلغاء الأمر المرقم (462/241) في 2010/1/26 الفقرة (1) ت/8 منه قدر تعلق الأمر بالمدعي وإعادته إلى وظيفته وإلغاء القرارات التي استند إليها في إصداره وتحميل المدعي عليه المصاريف وأتعاب محاماة وكيل المدعي مبلغاً قدره (10.000) عشرة آلاف دينار وصدر القرار استناداً لأحكام المواد (156) و(161) و(166) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 والمادة (63) من قانون المحاماة رقم (173) لسنة 1965 حكماً حضورياً قابلاً للتمييز لدى المحكمة الاتحادية العليا وافهم علناً في 2013/1/30م"⁽³⁾.

وقد قضت أيضاً في القرار رقم 142/قضاء إداري/2013 بتاريخ 2013/5/27 والذي جاء فيه "ولا يوجد سند قانوني لامتناع المدعي عليه من احتساب المدة المطالب بها للأغراض

(1) حافظ، محمود. القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 676؛ جوهر، عبدالمجيد محبوب (2017). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه. دار الجامعة الجديدة، ص 11 وما بعدها.

(2) النعيمي، أبوبكر عثمان (2013). حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص 232 وما بعدها.

(3) العجيلي، لفقة هامل. مصر سابق، ص 120.

كافة، عليه قرر بالاتفاق الحكم بإلزام المدعى عليه الأول باحتساب مدة خدمة المدعى للفترة من 2003/7/31 ولغاية 2006/2/27 للأغراض كافة"⁽¹⁾.

ولحكم الإلغاء حجية مطلقة وبهذا فإن قرينة سلامة القرار الإداري تسقط مع قرار المحكمة بإلغائه وبأثر رجعي لأن حكم الإلغاء ينهي القرار ويمحوه بأثر رجعي. وكما أن حكم الإلغاء يلزم أطراف الدعوى بالالتزام به فإنه ملزم للقاضي نفسه إذا قدم له طعن جديد بالقرار الملغى⁽²⁾. فلا يجوز الطعن بالقرار الملغى مرة أخرى. وتزول كل آثاره والإجراءات التي بُنيت عليه من تاريخ اكتسابه الدرجة القطعية إما لعدم الطعن بالحكم الأولي بالإلغاء خلال المدة المحددة أو لتصديقه من الهيئة المختصة (المحكمة الإدارية العليا)⁽³⁾.

الفرع الثاني: التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء

إذا كانت قرينة سلامة القرار الإداري قد أعطت الإدارة امتيازات كثيرة منها إمكانية التنفيذ المباشر، بشروط معينة، ونفاذ القرار من لحظة صدوره وعلم المخاطبين به، وعدم توقفها عن التنفيذ حتى في حالة الطعن في القرار فإن حكم الإلغاء المكتسب الدرجة القطعية والذي يهدم قرينة سلامة القرار يترتب على الإدارة التزام بتنفيذه سواء كان الإلغاء كلياً أو جزئياً.

ويترتب على الإدارة اتخاذ قرارات لتنفيذ الحكم وإعادة الوضع والمراكز القانونية التي مسها القرار الملغى بآثاره إلى ما كانت عليه قبل صدوره فهي "عملية هدم لا تعقبها عملية بناء، فالقاضي

⁽¹⁾ العجيلي، لفظة هامل. مصر سابق، ص 123.

⁽²⁾ Vedel. Op. cit. p. 351.

⁽³⁾ - جمال الدين، سامي. الدعاوى الإدارية. مصدر سابق، ص 394.

- كنعان، نواف. القضاء الإداري. مصدر سابق، ص 381.

الإداري يقف عند حد إلغاء القرار دون أن يقرر النتائج الحتمية لهذا الإلغاء⁽¹⁾. وعلى الإدارة أن تتخذ من القرارات والأعمال ما يلزم لإعادة الحال إلى ما كان عليه، وإذا كان القرار الملغي أساساً لقرارات أخرى فإنها أيضاً يجب أن تزول بعد أن زالت قرينة السلامة التي استمدتها من القرار الملغي⁽²⁾.

ومن أحكام القضاء الإداري الأردني حكم محكمة العدل العليا (السابقة) الذي أوضحت فيه بشكل واضح آثار حكم الإلغاء وحجته على الكافة بقولها "إن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة وحجتها تعتبر من النظام العام وإذا ما حكم بإلغاء قرار فإن الإدارة تلتزم بأن تعيد الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت تلك النتائج، ذلك لأن ولاية الإلغاء تنطوي على إنهاء الوجود القانوني للأمر المشكو منه بحيث يترتب على الإدارة التزامين أساسيين أولهما، التزام إيجابي يقتضي من الإدارة أن تتخذ جميع الإجراءات التي من شأنها أن تعيد الحالة إلى ما كانت عليها قبل صدور القرار الإداري الملغي، ثانيهما التزام سلبي يستلزم ضرورة امتناع الإدارة أن تتخذ أي إجراء يعتبر تنفيذاً للقرار الإداري الملغي"⁽³⁾.

وكذلك الحكم في القضية رقم 1986/25 الذي أوضحت فيه محكمة العدل العليا السابقة واجبي الإدارة الإيجابي والسلبي لتنفيذ حكم الإلغاء الذي جاء فيه "إن الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء أمر الدفاع الصادر عن الحاكم العسكري بإغلاق محلات لعب البلياردو والفليبرز ليس فقط يجعل هذا الأمر كان لم يكن بل أنه يضع على عاتق الإدارة إضافة إلى ذلك القيام بإجراءين اثنين: الأول: سلبي بأن تمتنع عن المعارضة في منح أي تصريح بفتح محل لعب

(1) جمال الدين، سامي. المصدر السابق، ص 396.

(2) - القبيلات، حمدي. الوجيز في القضاء الإداري. المصدر السابق، ص 477.

- كنعان، نواف. القضاء الإداري. المصدر السابق. ص 382.

(3) عدل عليا قرار رقم 1988/233 منشور على الصفحة 664 من العدد (4) من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة 1989.

البلياردو والفليبرز. والثاني: إيجابي بأن تقوم برفع العوائق التي أقامت عند إصدارها أمرها الذي حكمت المحكمة بإلغائه⁽¹⁾.

وقد رتب المشرع في القوانين العقابية مسؤولية جزائية على الموظف الذي يتمتع عن تنفيذ حكم الإلغاء.

ففي الأردن نص قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 المعدل في المادة (182-) على ما يلي: "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

أما المشرع العراقي فقد نص في قانون العقوبات القرار رقم 111 لسنة 1969 في المادة 329 على ما يلي:

1- يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم..".

2- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو من أي سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم، أو الأمر داخلاً في اختصاصه.

وفي مصر فقد نص قانون العقوبات رقم (58) لسنة (1937) المعدل بالقانون رقم (95) لسنة (2003) في المادة (123) على ما يلي: "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو

(1) عدل عليا اردنية، قرار رقم (86/25) والمنشور على الصفحة 759. من مجلة نقابة المحامين الاردنية لسنة 1986.

تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو أية جهة مختصة.

كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف.

يتضح من كل هذه النصوص أن الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء باتخاذ ما يلزم لإعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور القرار الملغى يعرض نفسه للمساءلة الجزائية وربما التأديبية. والالتزام بتنفيذ حكم الإلغاء يتضمن الالتزام بعدم إعادة نفس القرار الملغى بصيغة جديدة إذا كان بنفس المضمون⁽¹⁾.

وقد استقر الفقه والقضاء على أن الحكم الواجب التنفيذ والذي يحوز حجية الشيء المقضي به هو الحكم ألبات الذي استنفذت كل طرق الطعن به.

ولكن الباحث يستغرب من نص المادة (28) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 التي تنص على ما يلي:

"لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك"

لقد جاء النص على الحكم المطعون فيه مطلقاً فهو يشمل بهذا الإطلاق الحكم برد الدعوى والحكم بالإلغاء، وكأن الحكم الأولي الصادر من المحكمة الإدارية هو حكم نهائي ويات وملزم تنفيذه. ويتساءل الباحث عن جدوى الطعن بهذا الحكم الأولي أمام المحكمة الإدارية العليا؟

(1) كنعان، نواف. القضاء الإداري. مصدر سابق. ص 389.

وبهذا الصدد يقترح الباحث تعديل هذا النص إما بالنص على أن الحكم المطعون فيه لا يكون باتاً وقابلاً للتنفيذ إلا بعد صدور الحكم بالطعن من المحكمة الإدارية العليا أو النص على أن "لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إذا كان يقضي برد الطعن" تأسيساً على أن القرار الإداري في الأصل صحيح ويتمتع بقرينة السلامة التي عززها حكم المحكمة الإدارية برد الطعن فيه، فكان الحكم هو استصحاب لقرينه سلامة القرار الإداري فلا يترتب على الطعن بالحكم برد دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه وهذا هو الأصل.

على سبيل المثال قررت المحكمة الإدارية الأردنية في الدعوى رقم 2015/539 في 2016/4/27 إلغاء قرار مجلس إدارة سجل الجمعيات بسحب رخصة تسجيل الجمعية الأردنية لهواة اللاسلكي لمرور أكثر من ستين يوماً على صدور الرخصة وبالتالي تحصين القرار الفردي ضد السحب الإداري بمضي المدة وطعن مجلس إدارة سجل الجمعيات بالحكم أمام المحكمة الإدارية العليا التي أصدرت قرارها في الدعوى رقم 2016/254 في 2016/10/5 بـ "نقض الحكم المطعون فيه ورد دعوى المطعون ضدها،" الجمعية الأردنية لهواة اللاسلكي".

ومما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا: "بما أن اجتهاد القضاء الإداري استقر على أن للإدارة الحق في سحب قرارها المخالف للقانون أو إلغائه في أي وقت عند ممارستها سلطتها المقيدة، لأن تصرفات الإدارة الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات، فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون أو استبان لها فيما بعد أن تصرفها كان خاطئاً ومخالفًا لنص القانون فلها سحب القرار أو إلغائه دون التقيد بميعاد وأنه لا يكشف المطعون ضدها حقاً ولا حصانة ضد الإلغاء... وعليه يكون القرار المشكو موافق للقانون وحيث أن الحكم المطعون فيه قد صدر مغاير لما انتهينا إليه فإنه يكون قد جاء مخالفًا للقانون ويتعين نقضه لورود هذه

الأسباب عليه لذلك نقرر نقض الحكم المطعون فيه ورد دعوى المطعون ضدها وتضمنها الرسوم وخمسين ديناراً أتعاب محاماة"⁽¹⁾.

وهكذا يحصل إرباك في المراكز القانونية فتقوم الجمعية بممارسة أنشطتها بعد حكم المحكمة الإدارية ثم بعد بضع شهور يأتي حكم آخر من المحكمة الإدارية العليا بإلغاء حكم المحكمة الإدارية وإلغاء رخصة الجمعية.

وعندما تنتظر المحكمة الإدارية العليا في الطعن فإن لها صلاحيات محكمة الموضوع حيث نصت المادة (25) من قانون القضاء الإداري الأردني على أن المحكمة الإدارية العليا ".... تنتظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية".

ففي حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى 2016/301 قررت نقض الحكم المطعون فيه والقضاء بإلغاء القرار محل الطعن...."⁽²⁾.

وفي الحكم المشار إليه سابقاً رقم 2016/254 القرار رقم (6) في 2016/10/5 مارست المحكمة الإدارية العليا هذا الدور فقد جاء في قرارها ما يلي:

"وعليه يكون القرار المشكو موافقاً للقانون وحيث أن الحكم المطعون فيه قد صدر مغايراً لما انتهينا إليه فإنه يكون قد جاء مخالفاً للقانون ويتعين نقضه لورود هذه الأسباب عليه.

(¹) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2016/254 في 2016/10/5 مركز عدالة.

(²) الحكم بتاريخ 2016/11/1 مركز عدالة.

لذلك نقرر نقض الحكم المطعون فيه ورد دعوى المطعون ضدها وتضمينها الرسوم وخمسين ديناراً أتعاب محاماة⁽¹⁾.

ويتضح مما تقدم أن الإدارة تكون في مركز ممتاز في دعوى الإلغاء وأنها تستطيع المضي في تنفيذ قرارها حتى في حالة الطعن فيه إلا إذا أمرها القاضي بالتوقف عن التنفيذ في حالات وأسباب محددة وأن قرينة صحة وسلامة القرار الإداري قد أعطتها هذا المركز المريح في دعوى الإلغاء من أجل أداء واجباتها والمتضمنة ضمان سير المرفق العام وحماية النظام العام.

(¹) قرار رقم 2016/254 بتاريخ 2016/10/5، منشورات مركز عدالة.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة

في ختام هذه الرسالة توصل الباحث إلى بعض النتائج التي في بحثه ويقترح بعض التوصيات عليها تجد من يقرأها ويمحص في مضامينها وتكون ذات فائدة لتطوير إجراءات القضاء الإداري.

ثانياً: النتائج:

- 1- القرار الإداري وبالنظر لما يحاط بإصداره بالقيود وشروط وإجراءات فإنه يفترض أن يصدر صحيحاً خالياً من العيوب.
- 2- يتمتع القرار الإداري حال صدوره بقرينة السلامة من العيوب أي أن أركانه سليمة وموافقة للقانون.
- 3- أن هذه القرينة لها أهمية كبيرة جداً في العمل الإداري لأن الإدارة تستمد منها المكنة القانونية لتنفيذ قرارها وإلزام الأفراد به. ولولا هذه القرينة وما يترتب عليها من نتائج لتعطل العمل الإداري وتوقفت المرافق العامة واختل النظام العام.
- 4- لهذه القرينة أثر كبير في إجراءات دعوى الإلغاء حيث أن من يدعي خلافها يكون مدعياً على خلاف الأصل وعليه يقع عبء الإثبات. أما الإدارة فهي في مركز ممتاز لأنها دائماً مدعى عليها في دعوى الإلغاء ومركزها مريح.

5- يقوم القاضي الإداري بموازنة المراكز المختلفة والمختلة بين طرفي الدعوى ويقوم بدور

إيجابي فاعل في تسيير إجراءات الدعوى والإثبات فيها فهو سيد الإجراءات في الدعوى

الإدارية وهو موجهها وقائدها.

6- الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه. وإذا قدم الطاعن بالإلغاء طلباً

للمحكمة بإيقاف التنفيذ (للاستعجال) خشية ضياع فرصة أو فوات منفعة في ما لو نفذ

قرارها أثناء السير في الدعوى أو إذا قدم أسباباً وأدلة (جديّة) يمكن أن تولّد لدى القاضي

قناعة أوليّة بأن القرار ربّما يكون غير مشروع. فتصدر المحكمة حكماً بوقف التنفيذ.

7- اشترطت بعض التشريعات وجانب من الفقه اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء

وعارض البعض ذلك.

8- الحكم بوقف التنفيذ حكم مؤقت لا يدخل في موضوع الدعوى ولا يلزم المحكمة الحكم

بالغاء القرار لاحقاً. وهكذا فإن مشروعية القرار تبقى قائمة لحين صدور الحكم النهائي.

9- حكم الإلغاء في حال صدوره ينهي القرار الإداري ويهدم قرينة السلامة التي يتمتع بها منذ

صدوره. ويقع على الإدارة الالتزام بإعادة الحال إلى ما كان عليه عند صدور القرار

الملغي.

10- أن نص المادة (28) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (2014/27) يثير التساؤل

عن جدوى الطعن بالحكم الأولي الصادر من المحكمة الإدارية إذا كان الطعن فيه أمام

المحكمة الإدارية العليا لا يوقف تنفيذه.

ثالثاً: التوصيات:

يقترح الباحث على المشرع والقضاء والفقهاء النظر في التوصيات التالية:

1- يوصي الباحث المشرع في الأردن والعراق ومصر لتشريع قانون خاص بإجراءات التقاضي

أمام المحاكم الإدارية ليتأكد استقلال القضاء الإداري ويأخذ القاضي الإداري دوره المنشود

في حماية مبدأ المشروعية.

2- يوصي الباحث القاضي الإداري في الأردن والعراق للنهوض بدور أكبر في تسيير الدعوى

الإدارية والتحكم بإجراءاتها وموازنة مراكز أطرافها بالإثبات.

3- يوصي الباحث المشرع العراقي لإضافة نص يعالج موضوع وقف التنفيذ للقرار الإداري في

حال طعن به بالإلغاء وإذا كان تعديل القانون قد يواجه بعض الصعوبات فإن القضاء قادر

على الأخذ بمبدأ وقف التنفيذ ضمن الحالات التي ينظر فيها على (الاستعجال والجديّة).

4- يوصي الباحث المشرع الأردني إلى رفع شرط الكفالة عن طالب وقف التنفيذ تسهياً على

المتقاضين. وإذا لم يكن تعديل التشريع ممكناً فبإمكان المحكمة الإدارية أن تعدل عن طلب

الكفالة فتميت النص في الواقع العملي. لأن دعوى الإلغاء وصفت بأنها دعوى شعبية

بسيطة الإجراءات وقليلة التكاليف كي يتمكن القاضي عن طريقها من حماية المشروعية.

5- يوصي الباحث استمرار السير بدعوى الإلغاء حتى لو انتهت مصلحة الطاعن قبل الحكم

فيها. ذلك لأن دعوى الإلغاء هي دعوى حماية المشروعية وأن المصلحة شرط لإقامتها أما

وقد أقيمت فقد أصبحت بين يدي القاضي الذي عليه السير فيها حتى يقرر مشروعية

القرار المطعون فيه أو عدم مشروعيته فيلغاه.

6- يقترح الباحث تعديل نص المادة (28) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 على النحو الآتي: (لا يترتب على الطعن بحكم المحكمة الإدارية برد الدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه) لأن الحكم برد الدعوى جاء تأكيداً واستصحاباً لقرينة السلامة التي يتمتع بها القرار المطعون فيه فيكون بإمكان الإدارة الاستمرار بتنفيذه. أما إذا كان حكم المحكمة الإدارية قضى بإلغاء القرار الإداري فإن قرينة سلامته تكون موضع شك إلا إذا أثبتت المحكمة الإدارية العليا عكس ذلك.

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

1. أبو العنين، محمد ماهر (2016). الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري. الكتاب الأول. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- أبو العنين، محمد ماهر (2015-2016). الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، الكتاب الرابع. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
2. بدير، علي وآخرون (1993). مبادئ وأحكام القانون الإداري. بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر.
3. الجبوري، ماهر صالح علاوي (1991). القرار الإداري. بغداد: دار الحكمة.
- الجبوري، ماهر صالح علاوي (2017). القانون الإداري. بغداد: الذاكرة للنشر والتوزيع.
4. جمال الدين، سامي (1991). الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري. القاهرة دار الكتب القانونية.
5. جوهر، عبدالمجيد محجوب (2017). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
6. حافظ، محمود (1993). القضاء الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.
7. الحلو، ماجد راغب (بدون سنة نشر). القضاء الإداري. (بدون طبعة)، الإسكندرية: منشأة المعارف.
8. الخلايلة، محمد علي (2015). القانون الإداري. الكتاب الأول، عمان: دار الثقافة.
9. الخلايلة، محمد علي (2015). القانون الإداري، الكتاب الثاني. عمان: دار الثقافة.

10. شطناوي، علي خطار (2004). موسوعة القضاء الإداري. الجزء الأول. عمان: دار الثقافة.
11. شطناوي، علي خطار. موسوعة القضاء الإداري. الجزء 2. عمان: دار الثقافة.
12. الطماوي، سليمان محمد (1986). قضاء الإلغاء. القاهرة: دار الفكر العربي.
13. الطماوي، سليمان محمد (1961). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي.
14. الطماوي، سليمان محمد، والبناء، محمد عاطف (2012). النظرية العامة للقرارات الإدارية. القاهرة: دار الفكر العربي.
15. العبادي، محمد حميد (2014). المبادئ العامة للقرار الإداري. ط1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
16. العاني، وسام صبار (2015). القضاء الإداري. ط1، بغداد: دار السنهوري.
17. عبد الله، عبد الغني بسيوني (2001). وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري. منشورات الحلبي بيروت.
18. عبدالنواب، معوض (1995). الدعوى الإدارية. منشأة المعارف الاسكندرية.
19. عبدالمجيد محجوب (2017). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
20. العتوم، منصور إبراهيم (2013). القضاء الإداري. ط1، عمان: دار وائل.
21. العجيلي، لفته هامل (2016). قضاء المحكمة الإدارية العليا. ط1، بغداد: مطبعة الكتاب.

22. عطية، محمود حمدي عباس (2012). قرينة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري. بدون دار نشر.
23. عكاشه، حمدي ياسين. القرارات الإدارية. الإسكندرية: منشأة المعارف.
24. علاوي، ماهر صالح (1991م). القرار الإداري. ط1، بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر.
25. علي، عثمان ياسين (2011). إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض - دراسة تحليلية مقارنة- . ط1، بيروت: منشورات الحلبي.
26. الغويري، أحمد عوده (1989). قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة. ط1، (بدون دار نشر).
27. فوده، عبدالحليم (1996). الخصومة الإدارية. الاسكندرية المطبوعات الجامعية.
28. القبيلات، حمدي (2011). الوجيز في القضاء الإداري. ط1، عمان: دار وائل.
29. القبيلات، حمدي (2016). القانون الإداري. الجزء الثاني. ط2، عمان: دار وائل.
30. قدورة، زهير أحمد. الوجيز في القضاء الإداري. ط1، عمان: دار وائل للنشر.
31. كنعان، نواف (2007). القانون الإداري. الكتاب الثاني. عمان: دار الثقافة.
32. كنعان، نواف (2010). القضاء الإداري. عمان: دار الثقافة.
33. النعيمي، أبوبكر عثمان (2013). حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة. الإسكندرية: دار الجامعية الجديدة.

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. Chapus. R. Droit administratif general.T.1 montchrestion 9edition. 1995.
2. Debbasch.ch.at RICCI. J.C. Contentieux administrative, Dalloz. 1994.
3. Long. M. et autre: Les grands arrest de la Jurisprudence administratif. Dalloz. 17 edition 2009.
4. Vedel. Delvelve, Droit administratif. P.U.F. 2-1995.

ثالثاً: الأطاريح والرسائل والبحوث:

1. الجبوري، ماهر صالح (2001). **العوامل المؤثرة في اجتهاد القاضي الإداري**. بحث منشور في الحولية العراقية للقانون، العدد الأول، بغداد.
2. الحديثي، سهير (2015). **وقف تنفيذ القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية - دراسة مقارنة-**. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك.
3. الكربولي، أحمد راعع خليفة (2016). **العوامل المنشئة لقرينة سلامة القرار الإداري**. رسالة ماجستير غير منشورة في جامعة إربد الأهلية، إربد، الأردن.
4. المفرجي، أحمد خورشيد حميدي (1995). **وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القاضي**. أطروحة دكتوراه غير منشورة في جامعة بغداد، بغداد، العراق.
5. موسى، أحمد كمال الدين (1977). **طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها**. مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول.
6. الغويري، أحمد عودة (1991). **إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية**. جامعة مؤتة، كانون الأول.