تنظيم المحاكم الادارية في التشريع الاردني

The Regulation of the administrative Courts in the Jordanian legislation

اعداد الطالب:

عامر احمد الشخانبه

اشراف الدكتور:

محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون العام

جامعة الشرق الاوسط

كلية الحقوق

كانون ثاني,2016

التفويض

انا الموقع ادناه عامر احمد محمد الشخانبة أفوض جامعة الشرق الاوسط بتزويد نسخة من رسالتي ورقياً والكترونياً للمكتبات او المنظمات او ألهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند الطلب.

ألاسم : عامر احمد الشخانبة

التوقيع :

التاريخ : 3 / 1 /2016

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها " تنظيم المحاكم الادارية في التشريع الأردني"

و أجيزت بتاريخ : 3/1 /2016

اعضاء لجنة المناقشة

	الاسم	جهة العمل	التوقيع
1	د.ايمن الرفوع (رئيساً)	جامعة الشرق الاوسط	
2	د. محمد الشياطات (مشرفاً)	جامعة الشرق الاوسط	
3	أ.د. فيصل شطناوي(ممتحناً خارجياً)	جامعة العلوم الاسلامية العالمية	

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والصلاة والسلام على أشرف الخلق سيدنا محمد.

إيماناً بفضل الاعتراف بالجميل وبعد الانتهاء من رسالتي لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان من أستاذي ومشرفي الفاضل (الدكتور محمد الشباطات) على كل ما بذله من جهود علمية مخلصة لوجه الله تعالى، وتقديمه النصح والمشورة والإرشادات القيمة لإنجاز رسالتي بأحسن صورة.

كما أتقدم بعظيم الشكر والامتنان إلى اساتذتي في جامعة الشرق الاوسط, واخص بالذكر

(الاستاذ الدكتور وليد عوجان والاستاذ الدكتور محمد النعيمي والدكتور احمد اللوزي) لوقوفهم معي منذ البداية.

كما أتقدم بالشكر والتقدير لأعضاء المناقشة الكرام

لإكمال رسالتي.

الباحث

عامر احمد الشخانبة

الاهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون)

صدق الله العظيم (التوبه105)

ربي .....لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك .. ولاتطيب اللحظات إلا بذكرك ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك.

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة .. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين..
(سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم)

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من أحمل أسمه بكل افتخار .. أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى ثماراً قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد.. الى (والدي العزيز)

إلى ملاكي في الحياة إلى معنى الحب ...وإلى معنى الحنان والتفاني ...إلى بسمة الحياة وسر الوجود ...إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي ...إلى أغلى الحبايب الى

(والدتي الحبيبة اطال الله في عمرها)

وإلى أخواني وأخواتي الذين ماتوانوا يوماً عن الوقوف بجانبي وكانوا ملاذي ومصدر قوتي.

إلى اصدقائي وزملائي في العمل. وإلى كل من ساندني في إنجاز هذه الرسالة.

أهـــــــــــــدي هـــــــــــذا الجهـــــــــــد المتواضـــــــــــــع،،،،،

الباحث

عامر احمد الشخانبة

قائمة المحتويات

التفويض.....ب
قرار لجنة المناقشة ..... ج
شكروالاهداء .....د–ه
قائمة المحتويات .....و
الملخص الدراسة ..... ط
Abstract ..... ك
الفصل الأول خلفية الدراسة و أهميتها 1
اولأ–تمهيد:.....1
ثانيا–مشكلة الدراسة وأسئلتها: 3
ثالثا– أهداف الدراسة: 4
رابعا–: أهمية الدراسة:.....4
خامساً–حدود الدراسة:.....4
سادساً–محددات الدراسة: 4
سابعاً–مصطلحات الدراسة:.....5
ثامناً: الاطار النظري : 6
تاسعاً: الدراسات السابقة: 8
عاشراً: منهجية الدراسة.....11
الحادي عشر: مجتمع الدراسة.....11
الفصل الثاني نشاة وتطور القضاء الاداري 12
المقدمة 12
المبحث الاول القضاء الاداري في فرنسا.....13

المطلب الأول نشأة القضاء الإداري في فرنسا ما قبل الثورة..... 14
المطلب الثاني نشأة القضاء الإداري في فرنسا ما بعد الثورة..... 22
المطلب الثالث تطور القضاء الإداري الفرنسي 1872 – 2010 24
الفرع الثاني : الإصلاحات الخاصة بكل من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية..... 26
المبحث الثاني نشأة القضاء الاداري في مصر 27
المطلب الاول مرحلة ما قبل انشاء مجلس الدولة 30
المطلب الثاني مرحلة ما بعد انشاء مجلس الدولة 32
المبحث الثالث نشأة القضاء الاداري في الاردن 34
المطلب الاول مرحلة ما قبل صدور دستور عام 1952..... 36
المطلب الثاني مرحلة ما بعد صدور دستور 1952 38
الفرع الاول : قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 / لسنة 1952: 39
الفرع الثاني : قانون محكمة العدل العليا المؤقت(الملغي) 11/ لسنة 1989 :..... 42
الفرع الثالث : قانون محكمة العدل العليا (الملغي) رقم 12 / لسنة 1992 43
الفصل الثالث تنظيم المحاكم الادارية بوجب القانون رقم(27) لسنة2014..... 48
المبحث الأول تشكيل المحكمة الادارية 49
المطلب الأول العضوية وشروطها 50
المطلب الثاني التشكيل والاختصاص 51
المبحث الثاني المحكمة الادارية العليا 69
المطلب الاول العضوية..... 69
المطلب الثاني التشكيل والاختصاص المحكمة الادارية العليا..... 74
الفرع الأول: مدة الطعن في الاحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الادارية..... 79
الفرع الثاني: النظر في الطعون وصدور الحكم 85
الفرع الثالث: تطبيقات المحكمة الادارية العليا كمحكمة استئناف فيما صدر منها من القرارات 89

الفصل الرابع الخاتمة والنتائج والتوصيات..... 91
اولا : الخاتمة 91
ثانيا : النتائج 93
ثالثا: التوصيات..... 95
قائمة المراجع 96
المراجع العامة :..... 96
البحوث العلمية المنشورة..... 99
الرسائل العلمية. 99
الدساتير والقوانين..... 100

الملخص الدراسة

تنظيم المحاكم الادارية في الاردن

اعداد الطالب

عامر احمد الشخانبة

اشراف الدكتور محمد الشباطات

هدفت هذه الدراسة الى إلقاء الضوء على المحاكم الإدارية وتشكيلها في المملكة الأردنية الهاشمية وتكوينها ونشأتها , والدعاوى التي ترفع إليها ودرجة التقاضي فيها وكيف نظمها المشرع الأردني ودراسة متعمقة وشرح مفصل لتوضيح مشكلة الدراسة , وتوصلت دراستنا هذه الى مجموعة من النتائج وهي : ضرورة وجود آلية معينة لاختيار وتأهيل قضاة متخصصين للنظر في المنازعات الإدارية، وخلال إطار زمني واضح يحدده القانون وتلتزم به الحكومة. وانما احال المشرع ذلك الى قانون استقلال القضاء، على الرغم من أن هذه المسألة تمثل حجر الاساس في تطوير القضاء الإداري، ويتوجب النص عليها في التشريع ذاته لضمان تنفيذها والالتزام بها. وأهمية لوجود قضاء إداري على درجتين، ولا أهمية لتوسيع إختصاص القضاء الإداري أو حتى الحديث عن ولاية عامة للقضاء الإداري ما لم يكن هناك – ولو بعد فترة من الزمن– قضاة مشبعون بروح القانون العام ومدركون لخصوصية وطبيعة المنازعات الإدارية، كما هو الحال في فرنسا ومصر والعديد من دول العالم. وبيان اختصاص المحكمة الادارية صلاحية

النظر في الطعون المتعلقة بجميع القرارات الادارية النهائية مع الإشارة إلى مجموعة منها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، فجاء في مطلع المادة " تختص المحكمة الادارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الادارية النهائية بما في ذلك وهذا التوسع في اختصاص القضاء الإداري ، ولكنه لم يصل إلى مستوى الطموح من منح القضاء الإداري في الأردن الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية، كما هو الحال في مصر وفرنسا وغيرها من الدول. فما زالت إلى الآن منازعات العقود الإدارية وجزء كبير من المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية (مسؤولية الدولة بالتعويض) خارج نطاق اختصاص القضاء الإداري.

الكلمات الافتتاحية :المحاكم الادارية, تنازع القوانين, التقاضي على درجتين, القضاء المستعجل, اختصاصات المحكمة.

Abstract

The Regulation of the administrative

Courts in the Jordanian legislation

Student: Amer A Al Shakhnbah

Supervisor: Dr Mohammed AL-Shabatat

This study aimed to shed light on the light on the administrative courts and composition of the Hashemite Kingdom of Jordan, composition and origins and cases filed against them and the degree of litigation and how the Jordanian legislator systems and in-depth study and detailed explanations to clarify the problem of the study and concluded this study to a group of results, namely: the need for a specific mechanism for the selection and qualification Judges specialists to consider administrative disputes, and within a clear time frame specified by the law and abide by the government. But it referred to the independence of the judiciary law, despite the fact that this issue is a cornerstone in the development of the administrative court, and must be provided for in the same legislation to ensure implementation and compliance. And the importance of the presence of administrative spend on the two degrees, and the importance to expand the jurisdiction of the administrative court, or even to talk about a general mandate administrative courts unless there is - even after a period ofElfin- judges Maben the spirit of the common law and are aware of the privacy and the nature of administrative disputes, as is the case in France, Egypt and many countries of the world. And the statement of the jurisdiction of the Administrative Court jurisdiction to hear appeals relating to all final administrative decisions with reference to the group, for example, but not limited to, came at the beginning of the article "is concerned with the Administrative Court and not others to consider all appeals relating to administrative decisions final including this expansion in the jurisdiction of the administrative court, but it did not reach the level of ambition of granting administrative court in Jordan, the general mandate to look at all administrative disputes, as is the case in Egypt, France and other

countries. What remains to now disputes administrative contracts and a large part of the disputes relating to the administrative responsibility (liability State compensation) outside the jurisdiction of the administrative court.the keywords .administrative courts.conflict laws.litigation on the levels.urgent justice.terms of reference of court.

الفصل الأول

خلفية الدراسة و أهميتها

اولاً–تمهيد:

يتكون النظام القضائي في بعض الدول من جهتين. تختص إحداهما بالفصل في المنازعات التي تنشب بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر أو بينهم وبين الإدارة إذا ما تجردت من امتيازات السلطة العامة، وتسمى تلك الجهة بالقضاء العادي، وتتصدى الأخرى للمنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة نتيجة ممارسة وظيفتها باعتبارها سلطة عامة وهي جهة القضاء الإداري.

وتعتبر فرنسا في مقدمة الدول التي تعتنق فكرة الازدواج القضائي، حيث أفردت للإدارة محاكم أنشئت خصيصاً النظر في منازعاتها وميزتها بقواعد خاصة تخضع لها.[1]

ولقد حذت مصر حذو فرنسا في تطبيق فكرة الازدواج القضائي , عندما أنشأت مجلس الدولة المصري عام 1946 الذي نجح في استخلاص المبادئ القانونية المغايرة لأحكام القانون المدني , وقام بدور رئيسي في بناء قواعد القانون الإداري وتأصيل مبادئه وإرساء نظرياته , كاشفا بذلك عن استقلال القضاء الإداري وتحريره من قيود القانون المدني.

---

[1] كنعان، نواف(2002)، القضاء الاداري، دار الثقافة،ط1، ص 71

ونظرا للأهمية البارزة لوجود القضاء الإداري، اعتمدت دول عربية كثيرة الازدواج القضائي، أي تنظيم قضائها بشكل يسمح بوجود محاكم إدارية متخصصة بالفصل في المنازعات الادارية، الى جانب المحاكم العادية المتخصصة بنظر منازعات الأفراد. الا ان مواقف الدول من تنظيم القضاء الإداري

تتفاوت وتختلف، فمنها من قطع شوطا بعيدا في هذا المجال ، مثل فرنسا على الصعيد الدولي ومصر على الصعيد العربي، ومنها من لا يزال في بداية الطريق ، مثل الأردن وكثير من الدول العربية. وتعود بداية ظهور القضاء الاداري في الاردن الى خمسينات القرن الماضي ، حيث اقر الدستور الاردني الصادر عام 1952 بانشاء محكمة عدل عليا. فقد نصت المادة (100) منه قبل التعديل عام 2011 على ما يلي " تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص ، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا". وبمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام 1952، أضيفت لمحكمة التمييز الصفة الإدارية، فأصبحت هي محكمة القضاء الإداري في الأردن، وحددت اختصاصاتها في هذا المجال على سبيل الحصر في القانون رقم (26) لسنة 1952. ولعل هذا ما أدى إلى احتدام الجدل والخلاف حول وجود أو عدم وجود قضاء إداري في الأردن في هذه المرحلة.

واستمر هذا الحال حتى عام 1989 حيث انشئت لاول مرة محكمة قضاء اداري مستقلة عن القضاء النظامي باسم محكمة العدل العليا بموجب القانون المؤقت رقم (11) لسنة 1989، وبعد ذلك إصدر هذا القانون واصبح رقم (12) لسنة 1992. وكانت محكمة العدل العليا محكمة من درجة واحدة في ظل هذين القانونين باعتبارها محكمة القضاء الاداري الوحيدة واحكامها غير قابلة للطعن امام اي جهة اخرى. ومع بزوغ فجر الاصلاحات التشريعية ، تم فتح الباب امام تعديل المادة (100) من الدستور

الاردني عام 2011 بحيث اصبحت كما يلي "تعيَن أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها وإختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين". وسندا لهذا التعديل الدستوري، صدر قانون القضاء الاداري رقم (27) لسنة 2014, والذي اقره مجلس الامة وصادق عليه الملك في تموز 2014 اي قبل انتهاء المهلة الدستورية المحددة لانجاز التشريعات المرتبطة بالتعديلات الدستورية وفقا لما نصت عليه المادة (128) من الدستور بصيغته المعدلة والتي تنتهي في تشرين اول 2014.

ثانيا–مشكلة الدراسة وأسئلتها:

تكمن مشكلة الدراسة في صدور قانون القضاء الاداري رقم (27) لسنة 2014 وإعتبار المحاكم الادارية قضاء مستقل مما تمخض عنه من إختصاصات جديدة بإضافة إلى درجتي التقاضي والتي لم يسبق للمحاكم الإدارية السابقة إن كان قضاءً إداريًا مستقلاً، وتصليت الضوؤ على هذه الاشكالية لا بد من الإجابة عن التسائولات التالية:

السؤال الأول: بيان كيفية نشأة القضاء الإداري في القانون المقارن؟

السؤال الثاني:تحديد تنظيم القضاء الإداري في الأردن؟

السؤال الثالث:ماهية اختصاصات المحاكم الإدارية؟

السؤال الرابع:ما المنازعات التي تندرج ضمن اختصاصات المحاكم الإدارية؟

ثالثا- أهداف الدراسة:

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوءعلى المحاكم الإدارية وتشكيلها في المملكة الأردنية الهاشمية وتكوينها ونشأتها والدعاوى التي ترفع إليها ودرجة التقاضي فيها كماهدفت إلى مقارنة محكمة العدل العليا السابقة التي تم إلغاؤها مع المحاكم الإدارية الجديدة وما تميزت به سواء كان من الجانب السلبي أو من الجانب الايجابي .

رابعا-: أهمية الدراسة:

جاءت أهمية هذه الدراسة لتتناول بمضمونها محكمة العدل العليا السابقة التي كانت تمتاز قراراتها القضائية بدرجة تقاض واحدة والتي تم إلغاؤها واستبدالها بالمحاكم الإدارية , التي تمتاز قراراتها بدرجتي تقاضي فضلاً عن اختصاصها بالأمور المستعجلة واسناد الدعوى الى ركن السبب .

خامساً-حدود الدراسة:

ان هذه الدراسة تتعلق في المحاكم الادارية القائمة في المملكة الاردنية الهاشمية المتبعة الى القضاء الاداري في المملكة , حيث سنقوم بدراسة مقارنة المحكمة الادارية السابقة مع المحاكم الادارية الحالية .

سادساً-محددات الدراسة:

تحددت هذه الدراسة من حيث العامل الزمني بعدة عوامل زمنيه تخص تشكيل المحاكم الإدارية في الأردن فمن ناحية ستتناول موضوع الدراسة ما قبل عام 1952 إلى عام 2015.

أما العامل المكاني فهي تتحدد بالمحاكم الادارية في المملكة الأردنية الهاشمية.

سابعاً-مصطلحات الدراسة:

سيقوم الباحث بتعريف بعض مصطلحات الدراسة من خلال العودة إلى المراجع التي عرفتها، ولتسهل على القارئ فهم هذه المصطلحات.

المنازعات الإدارية: هي المنزعات التي تنشأ بين شخص من اشخاص القانون العام (كالدولة) او (المصالحة العامة المستقلة) وأحد أشخاص القانون الخاص أو بين أشخاص القانون العام أنفسهم وتستهدف عاده الطعن بعمل صادر من الشخص العام بقصد إبطاله أو التعويض عن ضرر نأشئ عنه.[1]

المحاكم الإدارية: هي محاكم تتولى النظر في القضايا التي يطعن بها في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية ، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة وطعون الموظفين .[2]

القضاء المستعجل: عرفه الفقه والقضاء بأنه (هو الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد حمايته والذي يلزم درؤه عنه بسرعة لا تكون عاده في التقاضي العادي ولو قصرت مواعيده) وعلى هذا فالاستعجال يتوافر في الحالات التي يقصد منها منع ضرر مؤكد او المحافظة على حق أوإثبات حاله ماديه قد تتغير أو تزول مع الزمن . والاستعجال ينشأ من طبيعة الحق المطلوب صيانته والظروف المحيطة به لا من الخصوم واتفاقهم.[3]

---

(1)عيد، إدور (1974)، مطبية باخوس والشرتوني، بيروتج1، ص 14.

(2)مليجي ،أحمد (1999) ، تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي ، دارسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص210.

(3) ابو الوفا ، احمد،(2000) ، نظرية الدفوع في قانون المرافعات ، ط 8 ، مشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص 158.

اختصاصات المحكمة:يعد الاختصاص القضائي هو الصلاحية القانونية لهيئة قضائية ما للنظر في نزاعات معينة.[4]

التقاضي على درجتين:أن مبدأ التقاضي على درجتين هو وسيلة التشريع الذي يوفر من خلاله الضمانات الإجرائية للمحاكمة العادلة على الصّعيد الجزائي التي يمكن تسميتها بالضمانات الأصلية للمبدأ.[1]

ثامناً: الاطار النظري :

سيقوم الباحث بتناول موضوع هذه الدراسة من كافة جوانبه لتكون ملمة قدر الإمكان بموضوعها وسيتم تقسيمها إلى عدة فصول ومباحث ومطالب وقد كان الفصل الأول عن المقدمة ومشكلة الدراسة،اسئلة الدراسة،هدف الدراسة،أهمية الدراسة، محددات الدراسة ،مصطلحات إجرائية، الإطار النظري، منهج الدراسة، الدراسات السابقة، ما تميزت به الدراسة.

أما الفصل الثاني ، فسيتناول فيه الباحث نشأة وتطور القضاء الإداري المقارن وتكون من المبحث الأول: والذي خصص عن القضاء الإداري في فرنسا، وقد احتوى على مطلبين،المطلب الأول كان عن الثورة الفرنسية 1789. والمطلب الثاني، ما بعد الثورة الفرنسية1789.

والمبحث الثاني، جاء ليتكلم عن نشأة القضاء الإداري في مصر.وتم تقسيمه إلى مطلبين , سيكون موضوع المطلب الأول، عن مبادئ القضاء الإداري المصري 1946 والمطلب الثاني، عن تعديلات

(4) عيد ، ادورد(1993) ، موسوعة اصول المحاكمات والاثبات والتنفيذ ، ج1 ، مجلد 2 ، تتمة نظرية الدعوى ، ط 2 ، بيروت ص148.

[1]أحمد قاسم ، عمر وماهر الجاعوني ، (1992) مجموعة التشريعات المتعلقة بالعمل القضائي في المملكة الاردنية الهاشمية ، ط 1 ، عمان .

القضاءالإداري عام 1972،وقد تناول المبحث الثالث موضوع نشأة وتطور القضاء الإداري في الأردن. وسأقوم بتقسيمه إلى مطلبين الأول سأخصصه لمرحلة ما قبل صدور دستور عام1952.والثاني، لمرحلة مابعد صدور دستور عام1952 وتشكيل المحاكم النظامية ،

ويتناول الباحث في الفصل الثالث موضوع تنظيم القضاء الإداري الحالي بالقانون رقم(27) لسنة2014.فكانت مباحثه ثلاث مباحث وسأتناول في المبحث الأول : المحكمة الإدارية وقسم الى مطلبين الاول عن العضوية وشروطها والمطلب الثاني عن التشكيل والاختصاصات , المبحث الثاني عن المحكمة الإدارية العليا وقمت بتقسيمة الى مطلبين الاول عن العضوية وشروطها .اما المطلب الثاني عن التشكيل والاختصاصات في المبحث الثانياما المبحث الثالث فخصصته لاختصاصات محكمة القضاء الإداري.وتكون من خمس مطالب رئيسه سأتناول في المطلب الأول: الطعون الانتخابية.والمطلب الثاني: طعون الموظفين. والمطلب الثالث: طعون في الامور المستعجلة. والمطلب الرابع: طعون طلبات التعويض عن القرارات الإدارية . وسيتناول الباحث في الفصل الرابع: بالخاتمة والنتائج والتوصيات والمصادر والمراجع.

تاسعاً: الدراسات السابقة:

- الشوبكي،عمر محمد (2001) :**القضاءالإداري – دراسة مقارنة** : عمان. كتاب

حيث تناولت هذه الدراسة تسليط الضوء حول المنازعات الإدارية , حيث انه في الأردن تمارس المحاكم النظامية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد الجزائية والمدنية بما فيها الدعاوي التي تقيمها الحكومة أوتقام عليها باستثناءالمواد التي قد يتدخل فيها القضاء أومحاكم دينية أومحاكم خاصة بموجب أحكام الدستور أو أي تشريع نافذ المفعول، فعليه تكون محكمة العدل العلياهي محكمة القضاء الإداري الوحيدة في الأردن ولها ولاية القضاءالكامل لإضافة إلى ولاية الإلغاء في الأمور التي تقع ضمن حدود اختصاصها بموجب المادة(9) من قانون محكمةالعدل العليا رقم (12) لسنة 1992.

تتميز دراستنا عن دراسة الشوابكة بأنها تناولت تنظيم المحاكم الادارية على درجتين في التشريع الاردني والتعديلات الدستورية لسنة 2011 وما حصل من تعديلات عليه والغاء قانون محكمة العدل العليا .

- بطارسة، سليمان، سليم (1992) : **المبادئ العامة لقانون القضاء الإداري وتطبيقاتها في فرنسا والأردن**، رسالة ماجستير، الجامة الأردنية.

هدفت هذه الدراسة إلى إيضاح نظرية المبادئ العامة للقانون العام وطبيعتها ودورها في التطوير المستمر لقانونالقضاء الإداري ومن ثم متابعة التطبيقات الرئيسة لهذه المبادئ في فرنسا والأردن في محاولة لتقييم مدى استفادة محكمة العدل العليا من هذه المبادئ في التوصل إلى أحكام إدارية

عادلة ومنصفة. توصلت الدراسة إلى أن محكمة العدل العليا رغم أنها تستفيد كثيراً من هذه النظرية والممارسات التي بنيت عليها، إلا أنها لاتستفيد منها بنفس الدرجة التي يستخدمها مجلس الدولة الفرنسي.

وأوصت الدراسة بضرورة تنوير الطلبة والمحامين بشكل عام والقضاة بشكل خاص بهذا الموضوع الحيوي الهام الذي يعتبر سر تطور قانون القضاء الإداري للمساعدة في التوصل إلى أحكام أكثر عدلاً وإنصافاً.

تتميز دراستنا عند دراسة البطارسة لانها تتناول المبادئ العامة في القضاء الاداري حيث ركزت هذه الدراسة على المبادئ العامة للقانون الاداري ودوره في تطوير القضاء الاردني اما دراستنا فقد ركزت على التنظيم الاداري والتقاضي على درجتين

- سدرة, وسيلة (2010):**أثر تنظيم القضاء الإداري على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فرنسا و الأردن–دراسة مقارنة:** مقدمة لجامعة مؤتة

هدفت هذه الدراسة إلى إيضاح أثر القضاء الإداري على أعمال الإدارة وفعالية الرقابة القضائية على هذه الأعمال في فرنسا والأردن والأسلوب الذي أتبعة المشرع الأردني عند أعادة تنظيم الرقابة القضائية على الأعمال الإدارة و تأثره الواضح بما كان مطبقا في الضفة الغربية وفيما يتعلق بالتنظيم نجد أن الباحث لم يتطرق إلى تحديد طبيعة التنظيم القضائي وطبيعة الاختصاصات المسندة إلى محكمة العدل العليا.المحكمة الإدارية وهذا ما سنتطرق آليه خلال الدراسة ببيان اختصاصات المحاكم الإدارية في الأردن.

- عبعوب ، محمد الأمين(**2014**) : **التقاضي على درجتين في القضاء الاداري**، رسالة ماجستير الجامعة الاردنية.

هدفت الى انه من أبرز الاصلاحات القانونية التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996 ، تطبيق نظام الازدواجية القضائية ، بتأسيس مجلس الدولة بموجب المادة 152 منه ، ويعتبر قمة هرم التنظيم الاداري ، ثم انشاء المحاكم الادارية ، اذ تعد قاعدة التنظيم القضائي الاداري وتم تحقيق التقاضي على درجتين في قانون الاجراءات المدنية والادارية ، بموجب نص المادة 6 منه ، فاسندت للمحاكم الادارية اختصاصات ذات طابع قضائي ، باعتبارها صاحبة الولاية للنظر والفصل في المنازعات الادارية بنصوص المواد : 801 ، 800 من القانون الاجرائي الجديد ، وكذلك نصوص المواد : 01 ، 02 من القانون رقم 98/02 المتعلق بالمحاكم الادارية ، كما اسندت ايضا لمجلس الدولة اختصاصات ذات طابع قضائي بنصوص المواد : من 903 ، 902 ، 901 من قانون الاجراءات المدنية والادارية ، وكذا نصوص المواد 09 ، 10 ، 11 ، من القانون 98/01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمة وعمله، في جمهورية مصر.

فقد تتشابة دراسة عبعوب مع دراستنا لحد كبير لاتناولها التقاضي على درجتين فقد تناول قانون القضاء الاردني التقاضي على درجتين امام المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا بموجب التعديلات التي جرت على الدستور والغاء قانون محكمة العدل العليا الاردنية لسنة 1992 فيكون المشرع الاردني قد ارتق بالقضاء الاداري الاردني نقلة نوعية لتنظيم عمل الادارة وحتى يكون هناك

رقابة قضائية على الطعون المقدمة من الافراد اتجاه الادارة وان يكون هناك مجال للطعن بقرارات المحكمة الادارية امام المحكمة الادارية العليا محققاً للشفافية والعدالة والحق في التقاضي .

عاشراً: منهجية الدراسة

لقد اتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي.

-من خلال وصف إشكالية الدراسة وعناصرها وتحديد الصورة التي يجب أن تكون عليها هذه الإشكالية مع تقديم التوصيات والاقتراحات التي من شانها تعديل الواقع للوصول إلى الحلول القانونية لهذه المشكلة وتفسيرها.

_ و تحليل محتوى الدراسة من خلال تحديد الإطار القانوني لتنظيم المحاكم الإدارية وبيان مميزاتها و طبيعتها و أنواعها.وتمييزها عن غيرها من النظم المشابهة كما نستعين به في تحليل اراء الفقه والقضاء من تنظيم المحاكم الإدارية.

الحادي عشر: مجتمع الدراسة

يتكون مجتمع الدراسة من النصوص القانونية والانظمة والتشريعات التي تتعلق بموضوع الدراسة وبصورة خاصة المحاكم الادارية .

الفصل الثاني

نشاة وتطور القضاء الاداري

المقدمة

تطور القضاء الإداري تطوراً ملحوظاً في السنوات الأخيرة ونجح في التصدي لكثير من المنازعات المعروضة عليه مستمداً أحكامه من طبيعة القانون الإداري .

فيما يتعلق بالطعن في القرارات الإدارية فقد استمد القضاء أحكامه من واقع سلطته كجهة رقابية قضائية على أعمال الإدارة وتحقيقاً لمبدأ المشروعية، وبطبيعة الحال وجد القضاء الإداري بعض الصعوبات في التكيف مع مبادئ القانون الإداري ونظرياته وهو الذي عمل في ظل نظام القضاء الموحد إلا أنه وعلى ما رأينا نجح في تطبيق مبدأ المشروعية على أعمال وتصرفات الإدارة مستعيناً في ذلك بخبراته وتجاربه مستفيداّ من القانون المقارن وشروحات فقهاء القانون الإداري.[1]

حيث سيقوم الباحث بتقسيم الفصل الى ثلاثة مباحث حيث يوضح المبحث الأول: والذي خصص عن القضاء الإداري في فرنسا، وقد احتوى على مطلبين،المطلب الأول كان عن الثورة الفرنسية 1789. والمطلب الثاني، ما بعد الثورة الفرنسية1789.

والمبحث الثاني، جاء ليتكلم عن نشأة القضاء الإداري في مصر.وقسمته إلى مطلبين سيكون موضوع المطلب الأول، عن مبادئ القضاء الإداري المصري 1946 والمطلب الثاني، عن تعديلات القضاء الإداري عام 1972،وقد جعلت المبحث الثالث لأتناول فيه موضوع نشأة وتطور القضاء الإداري في

[1]. مختار, وهبي محمد(2003) ، دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري ، مجلة العدالة، أبو ظبي، ص 21.

الأردن. وسأقوم بتقسيمه إلى مطلبين الأول سأخصصه لمرحلة ما قبل صدور دستور عام1952.والثاني، لمرحلة ما بعد صدور دستور عام1952 وتشكيل المحاكم النظامية.

المبحث الاول

القضاء الاداري في فرنسا

يعتبر القضاء الإداري قديما في أصوله ووجوده، حديثا في نظامه القانوني ، ويعتبر أغلب الفقه ان فرنسا مهدا له، حيث يرونه امتدادا متطورا وحديثا لنظام مجلس الملك الذي كان سائدا قبل الثورة الفرنسية، إلا أن البعض يرى في قضاء المظالم الذي عرفته الحضارة العربية الإسلامية نظاما يعد نموذجا فريدا ومتجاوبا مع مقتضيات وظيفة الدولة، وهو نظام يفرض رقابته على الولاة وعمال الدولة، وذوي السلطة بخلاف القضاء العادي.[1]

ويتضح من ذلك فضل السبق للدولة الإسلامية في تقرير نظام القضاء المزدوج وفرض الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية، ولعل فرنسا قد اقتبست أو على الأقل تأثرت به، وعلى كل يصعب تكييف ولاية المظالم على المصطلحات والمفاهيم المستخدمة حاليا.[2]

عموما فإن الفضل في ظهور القضاء الإداري يرجع إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789، والتي قامت على أساس الفصل الجامد بين السلطات، خاصة وأن فرنسا مرت خلال مرحلة ما قبل الثورة بتجربة غير مشجعة في علاقة القضاء بالإدارة وصلت إلى حد وقوف القضاء في وجه بعض الإصلاحات، الأمر الذي ترتب عنه تشويه صورة القضاء في

---

[1] ابو الروس ، محمد الشافعي ، (1997) القضاء الاداري دراسة مقارنة ، الزقازيق ، مكتبة النصر ــ ص 148 ,

[2] كنعان ، نواف(2012) الوجيز في القانون الاداري الاردني ، دار الافاق المشرقة ، ص 289 .

تلك الفترة، وتعميق درجة النزاع بينه وبين الإدارة، وهو ما دفع الفلاسفة ورجال الفكر والفقهاء إلى دق ناقوس الخطر، فطالبوا الشعب بالدفاع عن حقوقهم، مما أدى إلى انفجار الثورة الفرنسية التي تضمنت من بين مقتضياتها منع المحاكم القضائية القائمة آنذاك من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة اتجاه السلطة القضائية.[1]

المطلب الأول

نشأة القضاء الإداري في فرنسا ما قبل الثورة

تعد فرنسا أول دولة نشأ فيها القضاء الإداري في العصر الحديث، وعنها أخذت معظم دول العالم الحديث نظام هذا القانون؛ فالقضاء الإداري الفرنسي في الواقع قانون حديث، لم يكن له وجود قبل الثورة الفرنسية عام 1789، لذلك لا يمكن التحدث عن وجود قانون إداري بالمعنى الدقيق في فرنسا قبل الثورة.[2]

لم تكن ظروف فرنسا في بادئ الأمر مواتيةً لظهور القضاء الإداري بالمعنى الفني المتخصص المطلوب، واستمر الحال على ما هو عليه طوال القرون الوسطى التي سيطر عليها نظام الإقطاع؛ فكانت الدول الأوروبية عامةً وفرنسا خاصةً مجزأةً في تكوينها السياسي مبعثرةً في حكمها، ولم يكن الملك إلا الأمير الأول في عهد كثر فيه أمراء الإقطاع وتسلح كل منهم في إقطاعيته بكل مظاهر السلطة العامة.[3] وكان عهد الإقطاع مظهراً وحصناً منيعاً لإمتيازات الاشراف التي أثقلت كاهل الشعب[4].

---

[1] امام ، محمد ، محمد (2008) ، القضاء الاداري ، دار الفكر الجامعي ، ص 159 .

[2] جمال الدين ، سامي (1991)، الدعاوي الادارية والاجراءات امام القضاء الاداري ، دار النهضة ــ القاهرة ، ص390 .

[3] امام ، محمد ، محمد (2008)، القضاء الاداري ، دار الفكر الجامعي ، ص 166

[4] عبادي، محمد وليد (2008)، القضاء الاداري في الانظمة المقارنة، الوراق، ج1، ط1، ص151.

وتجاوز الإقطاعيون المدى، حيث استقلوا في أقاليمهم عن الملك في كثير من الأحيان وفرضوا سلطاتهم في تلك الأقاليم، فانحصرت سلطة الملك في نطاق إقطاعيته، الأمر الذي ينفى وجود وحدة سياسية تشيد عليها سلطة إدارية عامة وقانون إداري مستقل.

ولقد عاق الجهود التي بذلها ملوك فرنسا لتحقيق الوحدة السياسية أيضاً وجود الإمبراطور "تشارلمان" الذي كان يدعى بحق السيادة على ملوك فرنسا وأمرائها من ناحية، والسلطة الدينية التي كانت تتمتع بموجبها بعظيم من النفوذ في سلطة الكنيسة الكاثوليكية والباباوات من ناحية أخرى. لذلك فقد كان لملوك فرنسا ضرورة التخلص من تلك العقبات إن أرادوا إصلاحاً، وتحقيق وحدتهم السياسة اللازمة لشق الطريق لقيام الوحدة الإدارية ظهور سلطة إدارية وقانون إداري مستقل.[1]

ولقد تغلب ملوك فرنسا فعلا على تلك العقبات بالتدريج وركزوا السلطة في أيديهم ومهدوا السبيل لميلاد القضاء الإداري. إلا أن المَلكة في فرنسا كانت مطلقة والدولة تختلط بشخصية الملك وتسرى عليها حصانته باعتبارها صاحبة السيادة المطلقة ولم يستطع الأفراد مساءلتها أمام القضاء عن أي تصرف تتخذه بهذه المثابة، وجميع مظاهر السيادة من تشريع وتنفيذ وقضاء أصبحت في حوزة الملك، لأن الملوك كانوا يعتبرون أنفسهم مختارين من قبل الله لحكم الناس، ومن ثم فإن سلطانهم يكون مستمدا من الإدارة الإلهية التي لا مرد لحكمها. وكانت مهمة الملكية أساساً وظيفة حكم لا وظيفة إدارية، واتجهت إلى أمهات الشؤون العامة دون التصدي لمباشرة الأعمال العادية الجارية التي تتكون منها الوظيفة الإدارية فعُنيت بمهام الحكم ولا سيما القضاء والدفاع.[2]

- بالنتيجة، لم يترتب على تحقيق الوحدة السياسة في أوائل القرن السادس عشر مزاولة الحكومة للوظيفة الإدارية فوراً، وبالتالي ظهور المرافق العامة والقضاء الإداري الذي يحكم نشاطها، وإنما

---

[1] بسيوني ، حسن البيد (2000) القضاء الاداري ، عالم الكتب ، القاهرة ، 200

[2] جمال الدين ، سامي (1991) الدعاوي الادارية والاجراءات امام القضاء الاداري ، دار النهضة ــ القاهرة ، ص 401

ظل إسداء الخدمات العامة للجمهور موكولاً للنشاط الخاص تحت إشراف الحكومة التي لا تباشر إلا وظائف الحكم. وبذلك كانت الإدارة نشاطاً فردياً وكنت الأيدي التي تتولاها حرة من القيد المُراقب، الأمر الذي بات معه عدم التفكير في وجود قانون إداري مستقل عن القضاء المدني، لأن الإدارة لم تكن وظيفة عامة من ناحية، ولأن السلطة الإدارية لم تكن قد تكونت وتميزت من ناحية أخرى.[1]

ولم يقتصر الأمر على عدم وجود قانون إداري في ذلك الحين وإنما لم تخضع الأعمال العامة بأسرها لأي قانون ملزم للملك صاحب السلطان المطلق، لأن الدولة واضعة القضاء يجب أن تعلو ولا تخضع بالتالي لحكامه، فاختلاط شخصية الدولة بشخص الملك جعلها لا تخضع بصفتها حكومة لأي قانون. فالقضاء من صنع يديها وبنات أفكارها ولا يصح لها أن تخضع للقانون الذي صنعته. فلم تكن ما تتضمنه القوانين العامة إلا مجموعة تعليمات وأوامر وضعها الحكام لمن يلونهم في المرتبة، وهؤلاء يتولون مهمة الحكم دون مساءلة سواء أمام الأفراد أو الرؤساء، على أن يسأل هؤلاء الأخيرين أمام الحاكم الذي لا يسال إلا أمام الله. فسيادة الملك كانت امتداداً لإرادة الله التي لا مُعقب عليها.[2]

كون هذا الاتجاه في فرنسا عقيدة لدى ملوكها، عبر عنها بعضهم بقوله: "إن سلطة الملوكية مستمدة من تفويض الخالق ويكون الله بذلك مصدرها وليس الشعب، وهم مسؤولون أمام الله وحده عن كيفية استخدامها". وهذه العقيدة ما هي إلا ترديد لنظرية قديمة تعرف بنظرية الحق الإلهي المباشر التي تعني أن الحاكم يستمد سلطته من الله مباشرة دون تدخل إرادة أخرى في اختياره، ومن ثم تكون سلطته ملزمة، لأنه ليس إلا مُنفذاً لإرادة الله، ومن يخالف هذا الحاكم يكون قد خالف الإرادة الإلهية.

---

[1] ابو الروس ، محمد الشافعي ، (1997) القضاء الاداري دراسة مقارنة ، الزقازيق ، مكتبة النصر ، ص 190 .

[2] طماوي ، سليمان محمد (1977) القضاء الاداري ، دار الفكر ، القاهرة ــ ص 690 .

وقد سادت هذه النظرية في فرنسا في القرن السابع عشر في عهد لويس الرابع عشر، الذي كان يستند إليها مدعياً أنه يستمد سلطته من الله، وأنه ليس مسؤولاً إلا أمام الله، ثم كانت تلك النظرية سندا للكثير من الملوك والأباطرة في تأييد سلطانهم المطلق. كما كان يتميز نظام الحكم في فرنسا في ذلك الحين بسيطرة الإدارة الملكية ومركزيتها، وكانت الإدارة تشكو من سيطرة البرلمانات التي حظيت باختصاصات قضائية واسعة.[1]

استغلتها للتدخل في شؤون الإدارة وعرقلة نشاطها. حيث حاربت تلك البرلمانات – وهي تشبه محاكم الاستئناف في مهمتها– جهود الملوك في توحيد البلاد وتركيز حكمها، فناصبت مراقبي الملك العداء وقاومت سلطتهم القضائية، وكذلك تحظر على الموظفين الخضوع لسلطة مراقبي الملك القضائية، مما حدا بالملكية إلى التضييق من نشاطها. وجاءت الثورة لكي تقضي على هذه الأوضاع الفاسدة وما نتج عنها من ظلم وطغيان، وما إن كتب لها النجاح حتى عملت على إصلاح مختلف الأمور التي كانت سائدة في الماضي، وبدء عهد جديد يرتكز على أسس صالحة في شتى المجالات التشريعية والإدارية والقضائية، وكان أول ما امتدت إليه يد الإصلاح موضوع السيادة وحظر تركيزها في يد واحدة. فقررت أن تكون هذه السيادة للأمة كوحدة متضامنة، أي بحسبانها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها. فالسيادة لم تكن لأفراد الأمة مستقلين، ولم يكن كل منهم مالكا لجزء منها، وإنما كان لها صاحب واحد، هو الأمة التي هي شخص جماعي مستقل عن الأفراد الذين يتبعونها. والحكام والهيئات التي تمارس مظاهر السيادة في الدولة، إنما يمارسونها باسم الأمة وبتفويض منها، لأن الأفراد وكلاء عنها في ممارسة مختلف مظاهر السيادة. [2]

---

[1] بسيوني ،عبد الله ، (1996) القضاء الاداري ، الاسكندرية ، منشاة المعارف ، ص 360 .

[2] طماوي ، سليمان محمد (1977) القضاء الاداري ، دار الفكر ، القاهرة ــ ص 690 .

وعندما أفل نجم نابليون أخذ مبدأ عدم مسئولية الدولة عن أفعالها الضارة في الانحدار وانسلخت عنه قوته، بفضل استخلاص المبادىء الجديدة والنظريات المناهضة لما كان معروفا في عصر نابليون، وسبب هذا التحول الجريء ما جاء به الفقهاء في فرنسا من المبادئ الحديثة التي غطت سماء المبادىء القديمة وقضت عليها.[1]

ولئن جاءت الثورة الفرنسية مؤكدة لمبدأ الفصل بين الملك والسلطة وأصبحت الجماعة صاحبة السلطة، وظلت فكرة السيادة قائمة بما لها من صفات الإطلاق والسمو وعدم التجزئة، إلا أن تيار الحرية الفردية ومبدأ مسؤولية الدولة، قد عادا بعد ذلك إلى السير بخطى واسعة وجريئة، كما أن وظيفة الملكية المنتصرة قد تطورت وتشبعت تبعا لتقدم المدنية، ولم تعد مقصورة على تبعات الحكم، بل امتد نشاطها إلى إشباع الحاجات العامة، التي لم تكن الدولة تتولى مهمة إشباعها من قبل، فتعددت هيئات الحكومة وأعمالها، وبدأت تظهر ملامح قانون إداري جديد يتولى مهمة تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة الإدارية الوليدة، لأن الدولة لم تعد تتولى مسؤولية الحكم فحسب، بل تصدت لمهمة الإدارة وإشباع الحاجات التي كانت تترك للنشاط الفردي والإدارة الحرة.[2]

وقد طبقت الثورة الفرنسية في أول عهدها مبدأ الفصل بين السلطات. ورتبت عليه أمرين هما:[3]

- الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية.
- الفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القضائية.

---

[1] عبد الوهاب ، محمد رفعت (2007) القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة ، ص 360 .

[2] Charles Debbasch,(1987) institutions at droit administratif , Paris p. u. f, p. 163. نقل

[3] عبد الوهاب ، محمد رفعت (2007) القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة ،ص 361

ويتطلب هذا المبدأ وجود ثلاث سلطات مستقلة في الدولة، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتتفرع لممارستها على سبيل الاستقلال والتخصص.

دون التدخل في شؤون السلطتين الأخريين والاعتداء على اختصاصاتها مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بين تلك السلطات.

إلا أن الثورة الفرنسية فسرت مبدأ الفصل بين السلطات على أنه يعني الفصل الجامد أو المطلق بين السلطات، والذي يصل إلى حد عدم قيام أية سلطة بالرقابة على أعمال السلطات الأخرى، اعتقادا منها بان تلك الرقابة تعتبر نوع من التدخل الذي يتعارض مع المبدأ، وبذلك تنفى كل علاقة أو تدخل بين الهيئات التي تتولى هذه السلطات.[1]

لذلك، منعت الثورة الفرنسية القضاء العادي، من النظر في المنازعات التي تنتج عن تصرفات الإدارة. وجعلت الأخيرة هي المختصة بالفصل في المنازعات التي تثور بينها وبين الأفراد، فتصبح خصما وحكما، وهي الصورة المعبرة عنها بالوزير القاضي أو الإدارة القضائية. وبهذه المثابة أصبحت الإدارة تجمع بين صفتين، فهي إدارة عاملة تباشر نشاطا إداريا بغية تحقيق الصالح العام، وإدارة قاضية تفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، فقامت الإدارة في تلك المرحلة بدور السلطة القضائية إلى جانب قيامها بوظيفتها الإدارية المعتادة. وأصبح لمن يريد مخاصمة الإدارة التوجه إليها بدلا من المحاكم القضائية، ولم يعتبر ذلك اعتداء من الإدارة العاملة على وظيفة القضاء، لأن مبدأ الفصل بين هاتين السلطتين كما فهمه رجال الثورة يهدف إلى منع القضاة بالذات من التدخل في أعمال السلطة الإدارية لا العكس، فأخرجت الخصومات الإدارية من اختصاص السلطة القضائية لكي تتولاها الإدارة.

---

[1] عبد اللطيف ، محمد (2001) قانون القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة ، ص 201

ولكن سرعان ما تحولت الحكومة عن هذه الفكرة وأخذت منذ العام الثامن للثورة بفكرة الفصل بين الإدارة العامة والإدارة القضائية، حيث وضع "نابليون" أساس مجلس الدولة بمقتضى دستور السنة الثامنة للفصل في المنازعات الإدارية وكانت مهمة المجلس في باكورة نشأته الإفتاء غير الملزم، يقترح على القنصل الأول "نابليون" الحلول التي يراها للمنازعات الإدارية المرفوعة إليه. وقد نصت المادة 52 من الدستور المذكور على أن يختص مجلس الدولة بالعمل تحت إدارة القناصل لحل المشاكل الإدارية ثم عهد إليه في ذات العام بمهمة الفصل في المنازعات القضائية التي كان يختص الوزراء بالفصل فيها.

وبعد تطورات كثيرة تعاقبت منذ العام الثامن للثورة أخذ مجلس الدولة يتصدى للمنازعات الإدارية، ولكن رغم ذلك كانت قراراته خاضعة لتصديق الحكومة، أي كان اختصاصه من قبل ما يعرف باسم القضاء المقيد Justice returnue، بعد ذلك لم يتطلب تصديق الحكومة على قرارات المجلس، فتحول إلى ما يعرف باسم القضاء المفوض Justice deleguee ولم يمض القرن التاسع عشر إلا وقد أصبح مجلس الدولة محكمة إدارية ذات اختصاص شامل واستقلال كامل عن القضاء العادي. وأصبح مجلس الدولة "لا الوزراء" القاضي الأصلي في المنازعات الإدارية، أي قاضي القضاء العام؛ فيختص.[1]

بكل منازعة إدارية لم تعط لجهات أخرى، ثم انتزعت منه تلك الصفة وعهد بها إلى المحاكم الإدارية الإقليمية، التي أصبحت تختص بكل المنازعات التي لم يرد فيها نص على اختصاص مجلس الدولة بها، وبهذا يكون اكتمل نظام مجلس الدولة الفرنسي ومعه المحاكم الإدارية الإقليمية للفصل في المنازعات الإدارية وصار القضاء الإداري مستقلاً عن الإدارة ويقابل في ذات الوقت القضاء العادي

---

[1] عبد الوهاب ، محمد رفعت (2007) القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة ، ص 306

وعلى رأسه محكمة النقض، وتحقق الازدواج القضائي الذي يتميز به النظام الفرنسي على عكس القضاء الموحد الذي تتحلى به الدول الأنجلوسكسونية. وصاحب هذا الازدواج ازدواج قانوني حيث ظهرت قواعد جديدة مستقلة عن قواعد الشريعة العامة لتحكم المنازعات الإدارية.[1]

وهذا القضاء الجديد المستقل، لم يكن كالقضاء المدني أسير النصوص المدنية الجامدة وإنما أصبح يسترشد بها فحسب مستلهماً من مبادئها العامة ما يراه ملائما، واضعا في الحسبان اعتبارات الإدارة ومقتضيات دوام سير المرافق العامة. كل ذلك حدا بمجلس الدولة الفرنسي أن يقرر لنفسه الحق في وضع قانونه الإداري.

بل لقد جاءت هذه الأحكام في صالح الأفراد، ودافعت عن حقوقهم ضد عسف السلطات الإدارية ووصلت إلى حلول لم تتطاول إليها أحكام المحاكم العادية التي أنشئت خصيصا للدفاع عن تلك الحقوق لدرجة أن مجلس الدولة الفرنسي قد ألغى قرارا صادرا من أحد العمد لعدم مشروعيته في الوقت الذي اعتبرته محكمة النقض سليما ولا غبار عليه.

وبناءً عليه، فقد أصبح القضاء الإداري مستقلاً عن القضاء الخاص بفضل جهود مجلس الدولة الفرنسي، الرامية إلى تحقيق الموافقة بين مصالح الأفراد التي تتمثل في حماية حقوقهم من ناحية، وحاجات الإدارة التي تتبدى في رعاية الصالح العام من ناحية أخرى. لذلك يقول هوريو: "إن الفضل في تكوين علم القضاء الإداري إنما يرجع إلى القضاء الإداري الفرنسي". الذي إليه يرد ميلاد القضاء الإداري وعن طريقه تتطور نظرياته، بفضل ما يحويه من نخبة ممتازة من القضاة الذي يحكمون

---

[1]) عمر ، عدنان (1973) القضاء الاداري ، الاسكندرية ، منشاة المعارف ، ص 690

بروية وعدالة، لما واتوه من ميزة الملكة التي اكتسبوها بالخبرة والمران في التصدي للمسائل الإدارية الفنية , وهو ميسر في طرق مرافعاته وإجراءاته وبفضله وجد قضاة ذو كفاءة عالية في المسائل الإدارية يسهل لهم تقدير المسئولية تقديرا ذو اثر فعال في سير المرافق العامة بما امتازوا به عن غيرهم من الذين وقفوا عند حدود النصوص القانونية المدونة. وكان من نتيجة الاختلاف بين القضائين (المدني المقيد بالنصوص والإداري المتحرر من أسرها) أن أحكامه جمعت بين العدالة والمتانة، لأنها لم تتقيد بنصوص مرسومة ولم تحيد عن العدالة وتنطق بالحق، فجاءت حقاً بجلائل النتائج وكبريات النظريات التي تكون منها صرح القضاء الإداري.[1]

المطلب الثاني

نشأة القضاء الإداري في فرنسا ما بعد الثورة

وقوفا على نشأة القضاء الإداري الفرنسي يجدر بنا أن نستحضر المراحلتين التي مر بها، انطلاقا من مرحلة الإدارة القاضية (فرع أول) وصولا إلى مرحلة القضاء المحجوز أو المقيد(فرع ثاني) .

الفرع الاول: الإدارة القاضية أو الوزير القاضي

تجد الإدارة القاضية أساسها القانوني في نص المادة 13 من القانون الذي أصدرته الجمعية التأسيسية بتاريخ 16-24 اغسطس 1790 الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات)[1] وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي, ومنع السلطة القضائية من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها و أصبحت الهيئات الإدارية

[1] عمر ، عدنان (1973) القضاء الاداري ، الاسكندرية ، مشاة المعارف ، ص 691

هي صاحبة الاختصاص بالفصل في هذه المنازعات حيث تضمنت هذه المادة أن "الوظيفة القضائية مستقلة وتظل دائما منفصلة عن الوظيفة الإدارية ولا يمكن للقضاة بأي وجه من الوجوه أن يقوموا بعرقلة أعمال الهيئات الإدارية أو أن يقوموا باستدعاء رجال الإدارة للمثول أمامهم بسبب يتعلق بأداء وظائفهم الإدارية" وهذا تفسير مباشر لموقف رجال الثورة من السلطة القضائية و فيه خروج واضح على مبدأ فصل السلطات الذي اعتنقوه، واطلق على الادراة في ذالك الوقت تعبير الادراة القاضية أو الوزير القاضي للدلاله على أن الوزير هو المختص والمكلف بنظر المنزعات التي تكون وزارته طرفاً فيها.[1]

وبعد مرور سنوات من هذا التطبيق الخاطئ لمبدأ فصل السلطات كان من الضروري تصحيح هذه الوضعية عن طريق خلق هيئات متميزة عن الإدارة، ولو أنها بقيت خاضعة لها للاستشارة معها

والاستعانة بها مع بقاء الكلمة النهائية لرئيس السلطة ألتنفيذية و بالتالي أنشئ مجلس الدولة الفرنسي في صورته الأولى في إطار القضاء المحجوز.[1]

الفرع الثاني: القضاء المحجوز 1872/1799

كانت هذه الخطوة الأولى ذات أهمية قصوى في تاريخ القضاء الإداري بفرنسا، إذ نشأت هيئة متميزة للنظر في القضايا الإدارية تمثلت في مجلس الدولة ومجالس الأقاليم رغم أن اختصاصاتها كانت محدودة و خاضعة لتصديق رئيس الدولة. فبنشوء مجلس الدولة أصبح تطور القضاء الإداري بفرنسا مرتبطا بتطور هذا المجلس و تطور الاختصاصات المسندة إليه في الميدان الإداري بعد إحداث مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1799 في عهد نابليون بونابرت وضعت بذلك اللبنة الأولى للقضاء

[1] الشطناوي، علي خطار(2001) موسوعة القضاء الاداري عمان دار الثقافة، ج1، ص172

الإداري باعتباره هيئة استشارية إلى جانب رئيس الدولة، حددت مهامه حسب المادة 11 من دستور السنة الثامنة في

أولا:الميدان التشريعي

كان مجلس الدولة يقوم بتحرير مشاريع القوانين بطلب من رئيس الدولة وبطبيعة الحال فإن الفتاوى القانونية التي كان يقدمها مجلس الدولة إليه غير ملزمة إذ يبقى الرأي النهائي لرئيس الدولة، وبهذا عرف القضاء المقيد.

ثانيا:الميدان الإداري

أُوكل لمجلس الدولة بالدور الاستشاري للسلطة التنفيذية وتبعا لذلك كان يقترح على رئيس الدولة الحلول الخاصة بعض النزاعات الإدارية "المادة 52 من الدستور للسنة الثامنة للثورة"فلقد كانت السمة لأساسية لدور مجلس الدولة الفرنسي هي المساهمة منذ البداية في خلق قضاء إداري متميز عن القضاء العادي و بالتالي ازدواجية القضاء .

هكذا سيتم الانتقال من القضاء المحجوز إلى مرحلة القضاء المفوض نظرا لقصوره ومحدوديته.[1]

المطلب الثالث

تطور القضاء الإداري الفرنسي 1872 – 2010

عرف القضاء الإداري الفرنسي في بداية تطوره نظام القضاء المفوض باعتباره مرحلة مفصلية (فرع أول) تلته إصلاحات خاصة بكل من مجلس الدولة والمحاكم الادارية (فرع ثاني)

---

[1] الحلو ، ماجد (1999) القضاء الاداري المقارن ، الاسكندرية ، منشاة المعارف ، ص 350

الفرع الاول: نظام القضاء المفوض 1872-1889

يعتبر يوم 24 مايو 1872 محطة تاريخية مهمة في مسار تطور القضاء الفرنسي، ذلك أن صدور قانون بهذا التاريخ يعطي لمجلس الدولة الفرنسي اختصاص القضاء المفوض دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية أي وضع نهاية لفترة القضاء المحجوز.

وإن كانت صفة القضاء المفوض هي السمة العامة منذ صدور هذا القانون إلى اليوم، فإن القضاء الإداري الفرنسي عرف بعض التطورات المهمة من خلال الاجتهادات القضائية الصادرة خاصة عن مجلس الدولة نفسه، والتي أدت إلى تقنين بعض الإصلاحات كان أهمها إصلاحات سنة 1953 و التعديلات التي أدخلت عليها لتنقسم إلى مراحلتين :

أولا: القضاء المفوض مع بقاء الإدارة القاضية. [1]

منذ قانون 24 لسنة 1872، انتهت رسمياً مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز لتحل محلها مرحلة القضاء المفوض، حيث أن هذا القانون خول لمجلس الدولة سلطة إصدار الأحكام النهائية اللازمة لحسم المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، ولم يعد لرئيس الدولة أو لأية جهة إدارية أخرى من سلطة التعقيب على هذه الأحكام، ومع هذا لم يعترف لمجلس الدولة بالصفة القضائية الكاملة بل بقيت الإدارة القاضية هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية ولم يسمح لأصحاب الشأن رفع دعواهم مباشرة إلى مجلس الدولة إذ توجب عليهم اللجوء أولاً إلى الإدارة القاضية إلا في الحالات التي نص القانون عليها بصارحة باستثنائها. وأسنده إلى الإدارة وبهذا دخل القضاء الإداري بفرنسا إلى مرحلة جديدة عزز فيها

[1] رسلان ، انور (1982) القضاء الاداري دراسة مقارنة ، دار النهضة ، القاهرة ، ص 210

القضاء المفوض بإيقاف تطبيق نظرية الوزير القاضي .[1]

ثانيا: القضاء المفوض مع إنهاء الإدارة القاضية :قرار كادو ديسمبر 1889.

وبموجب قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 13 ديسمبر 1889 قضية كـــــــــادو[2] " انتقل الاختصاص العام في المنازعات الإدارية إلى المحاكم الإدارية حيث اعترف لمجلس الدولة الفرنسي ولأول مرة بأنه مختص بالنظر في كل الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية إلا إذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك، بينما في السابق لم يكن المجلس مختصا إلا بناء على نص، فإن لم يكن هناك نص يعود الاختصاص إلى الوزراء.

الفرع الثاني : الإصلاحات الخاصة بكل من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

لقد صار مجلس الدولة الفرنسي، منذ حكم "كادو "cadot سنة 1889، صاحب الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية إلا ما استثناه القانون صراحة وأسنده إلى الإدارة وظل مجلس الدولة يتمتع بهذه الصفة حتى بداية سنة 1954 ومنذ هذا التاريخ والمشرع الفرنسي يدخل التعديلات والإصلاحات على القضاء الإداري حتى يواكب التطور الذي يعرفه المجتمع الفرنسي، ومن هذه التعديلات صدور أول تشريع متكامل بشأن إعادة تنظيم مجلس الدولة سنة 1940 في ظل حكومة "فيشي "vichy ، غير أنه عقب سقوط

---

[1] رسلان ، انور (1982) القضاء الاداري دراسة مقارنة ، دار النهضة ، القاهرة ،ص 212 .

[2] قضية كادو السيد كادو كان مديرًا للطرقات و المياه بمدينة مرسيليا عندما تقرر إنهاء هذه الوظيفة ، و لما طالب البلدية بالتعويض رفضت له ذلك فطعن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة رغم عدم جود أي نص يسمح بهذا و مع ذلك صرح المجلس باختصاصه بالفصل في الطعن دون توضيح السند أو المبدأ الذي يعتمد عليه ، و لكن يبدو أنه اعتمد على فكرة أن كل قرار إداري يجب أن يكون قابلا للمنازعة أمام قاض. ففي السابق كان قانون 16-24 اغسطس 1790 يتضمن بأن المنازعات الموجهة ضد القرارات الإدارية تقدم أمام الوزراء المختصين اعتمادا على نظرية الوزير القاضي ، ثم بعد سنوات تم تأسيس مجلس الدولة بناء على دستور السنة الثامنة ليتولى الفصل في الطعون بالنقض الموجهة ضد القرارات الإدارية في بعض الميادين فقط ، و هذا الإختصاص كان محدودا و لكن مجاله بدأ يتوسع شيئا فشيئا خلال القرن التاسع عشر إلى غاية صدور قرار كادو الذي نص على أن كل قرار إداري يجب أن يكون قابلا للمنازعة أمام القضاء فأصبح هذا من أسس القانون الإداري و مبدأ من مبادئه.

هذه الحكومة ألغي هذا القانون وحل محله المرسوم الصادر في 31يوليوز 1945 والذي عدل بالمرسوم الصادر في 30 شتنبر 1953. [1] وبعد الحكم بقضية كادو سنة1889 سار مجلس الفرنسي صاحب الاختصاص العام بنظر في المنزعات الادارية إلا التي استثناها القانون أو اسندها الى الادارة وبقي مجلس الدولة يتمتع بهذه الصفة حتى بداية عام 1945 وبتحديد قانون الصادر في 30_ سمبتمبر عام 1953 الذي أصبح بموجبة إختصاص مجلس الدولة محدداً وعلى سبيل الحصر إذ أصبح يختص بلمنازعات التي يحددها القانون صراحة وكان الهدف من هذا القانون وما تلاه من قاونين هو تنظيم توزيع الاختصاص بين المحاكم الادارية وبعدها صدرت قاونين منظمة لاختصاص القضاء الادراري الفرنسي كالقانون الصادر في 30_ تموز_1963 الذي دعم إستقلالة ووسع من إختصاص مجلس الدولة وبعدها صدر قانون في 14_ فبراير_1973 الذي حدد النظام الاساسي للعاملين بالمجلس وبعدها صدر القانون في 31_كانون الاول_1987 الذي تعلق بإصلاح القضائي.

المبحث الثاني

نشأة القضاء الاداري في مصر

لا يكاد يختلف الوضع في مصر عنه في فرنسا قبل ظهور القضاء الإداري وبعده، فالوحدة الإدارية في مصر كانت منعدمة، إلى أن ألغى محمد على نفوذ المماليك وانفرد بحكم البلاد تحت إشراف العثمانيين.

---

[1] رسلان ، انور (1982) القضاء الاداري دراسة مقارنة ، دار النهضة ، القاهرة ،ص 212 .

وفيما يتعلق بالفصل بين السلطات والفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية وخضوع الإدارة للقانون، نجد أن الوضع في مصر من هذه الأمور قبل إنشاء المحاكم المختلطة والأهلية- الوطنية- يشبه ما كان سائدا في فرنسا قبل تفجير ثورتها عام 1789. ومن الطبيعي إزاء تلك الأوضاع أن تكون الظروف غير مواتية لظهور القانون الإداري.[1]

ولقد تغيرت الأوضاع بشكل ملحوظ إثر إنشاء المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية عام 1875؛ حيث تضمنت نصوص لائحتي ترتيب المحكمتين ضرورة الفصل بين الهيئة القضائية والهيئة الإدارية، وخضوع الإدارة للقوانين، وذلك بتقرير مساءلتها عن تصرفاتها غير المشروعة، وكانت هذه المبادىء بمثابة اللبنة الأولى في بناء القانون الإداري في مصر الذي يحتوي على القواعد القانونية المنظمة للنشاط الفردي.

ثم جاء أول دستور لجمهورية مصر عام 1923 ونص لأول مرة على مبدأ الفصل بين السلطات وتحديد اختصاص كل سلطة، وعلى حق السلطة التنفيذية في ترتيب المصالح العامة وتنظيم شؤون الموظفين العموميين وعلى إنشاء هيئات للإدارة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة. وفي ظل هذه المبادىء الدستورية نشأ القانون الإداري المصري. إلا أن الخطوة الحاسمة في تكوين القانون

---

[1] عيد ، ادورد (1975) القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، بيروت ، ص 369 .

الإداري، هي صدور القانون رقم 112 لعام 1946 بإنشاء مجلس الدولة المصري الذي أسس قضاءً إداريا مستقلاً على غرار القضاء الإداري الفرنسي.[1]

ويعتبر إنشاء مجلس الدولة المصري باكورة إصلاحات قضائية وقانونية وإدارية أجل وأسمى، فكما اعتبر إنشاء المحاكم المختلطة عام 1875 والمحاكم الأهلية عام 1883 فاتحة عهد قضائي جديد في مصر، اعتبر قانون إنشاء مجلس الدولة في عام 1946 نقطة تحول هامة في هذا العهد سواء في ميدان القضاء أو في عالم القانون.

[1] عيد ، ادورد (1975) القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، بيروت ، ص 371.

المطلب الاول

مرحلة ما قبل انشاء مجلس الدولة

لم يكن القضاء الإداري معروفاً في مصر قبل إنشاء المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية؛ حيث كانت مصر متخلفة في شتى المجالات، فلم يكن مبدأ فصل السلطات موجوداً، وكانت الإدارة غير خاضعة للقانون في كل تصرفاتها، إذ كان نظام الحكم السائد وقتئذ يجعل كلمة الحاكم قانوناً نافذاً، ولم توجد إدارات قوية تزاول اختصاصات محددة، فكانت تجمع بين يديها أيضاً سلطة القضاء، ومن ثم كان النظام السائد في مصر في تلك الفترة بوليسيا واستبداديا.[1]

ولقد ترتب على تلك الأوضاع السياسية التي خيمت على سماء مصر في ذلك الزمان والتدخل الأجنبي في شؤونها، أُنشيء نظام الامتيازات الأجنبية بغية عدم خضوع الأجانب للنظام المصري من حيث القانون والقضاء، وإنما يخضعون لقوانين بلادهم التي كان يقوم بتطبيقها القناصل الأجانب الذين كان يعقد لهم الاختصاص بتولي زمام مصر.

وقد استمر هذا الوضع إلى أن تم إنشاء المحاكم المختلطة بناءً على اتفاق بين مصر والدول صاحبة الامتيازات، للفصل في المنازعات التي تثور بين المصريين والأجانب أو بين هؤلاء الأخيرين إذا كان مختلفي الجنسية، حيث أرادت مصر أن تخفف بهذه الخطوة من غلواء نظام الامتيازات الذي يستفيد منه رعايا الدول الأجنبية، مطبقةً في ذلك النظام الأوروبي الذي كانت تتزعمه بلجيكا. ويكون المشرع المصري بهذا قد خرج على عادته التي درج عليها من النقل عن فرنسا، حيث أن النظام الفرنسي

---

[1] طماوي ، سليمان محمد (1977) القضاء الاداري ، دار الفكر ، القاهرة ، ص 710 .

القائم على فصل الهيئات الإدارية والقضائية، لم تكن محاسنه قد ظهرت، وكان يعتبر حتى ذلك الوقت نظاماً لحماية الإدارة. وبعد فترة قصيرة من قيام المحاكم المختلطة، أنشئت المحاكم الأهلية للفصل في المنازعات التي تحدث بين المواطنين المصريين. وقد اتخذت تلك المحاكم عام 1937 تسمية جديدة عرفت باسم المحاكم الوطنية.

والواقع أن إنشاء هذه المحاكم يعتبر الخطوة الأولى والهامة في بناء القانون الإداري المصري، حيث تقرر خضوع الإدارة للقانون، والفصل بين نشاطها وبين الجهة التي تحكم في المنازعات التي تثور عند مباشرة ذلك النشاط، وصدرت مجموعات القوانين.[1]

التي تطبقها هذه المحاكم، وأصبح لهذه الأخيرة الحق في أن تحكم على الإدارة بالتعويض عن تصرفاتها غير المشروعة لصالح الأفراد.

ويكشف عن هذه الخطوة صدور لائحة ترتيب المحاكم المختلطة التي تعتبر أيضاً أول تنظيم لأعمال السلطة القضائية في مصر. وقد تضمنت هذه اللائحة أول قيد قانوني على تصرفات الإدارة بما يخضعها للرقابة القضائية حمايةً لمصالح الأفراد الخاصة.

فقد نصت المادة الحادية عشرة من تلك اللائحة على أنه يجوز للمحاكم المختلطة في الأحوال المنصوص عليها في القانون المدني المصري أن تحكم في الاعتداءات التي تنشأ عن إجراءات إدارية تقع على حق مكتسب لأحد الأجانب، وفيما عدا ذلك منعت تلك المادة المحاكم المختلطة من أن تحكم في أملاك الحكومة من حيث الملكية ولا أن تؤول معنى أمر يتعلق بالإدارة، ولا أن توقف تنفيذه، كما حظرت المادة المذكورة على تلك المحاكم أن تحكم في أعمال الحكومة التي تباشرها بموجب سلطاتها

---

[1] طماوي ، سليمان محمد (1977) القضاء الاداري ، دار الفكر ، القاهرة ، ص 712 .

العامة أو التي تتخذ بناءً على قوانين ولوائح الإدارة العمومية. وتنفيذاً لتلك القوانين واللوائح، منعت هذه اللائحة أيضاً المحاكم المختلطة من النظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة.[2] وتعني هذه النصوص أولاً أن جميع الدعاوى المتعلقة بأعمال الإدارة تكون من اختصاص القضاء المختلط، طالما أن رافعها من الأجانب، وفي هذه الحالة يطبق القانون المدني المختلط، وبذلك يكون هذا القانون منطبقا على الحكومة إذا دخلت في منازعة مع الأفراد، ولكن ليس معنى ذلك أن الحكومة في علاقاتها مع الأفراد تصبح فيه كحال أحدهم.

المطلب الثاني

مرحلة ما بعد انشاء مجلس الدولة

ارتفعت الأصوات في مصر وجارت بالشكوى من إخضاع المنازعات الإدارية للقضاء العادي، وطالبت بضرورة إجراء الإصلاح القضائي، بإنشاء قضاء إداري يتولى التصدي لاقضية الإدارة طبقا للمبادىء التي إرساها مجلس الدولة الفرنسي، ويعمل على اكتمال بناء القانون الإداري وتطور قواعده.[1]

حيث استجاب المشرع المصري لتلك الرغبات بإنشاء مجلس الدولة ومقتديا إلى الحد الكبير بالنظام الفرنسي.

حيث أنشئ على نمط مجلس الدولة الفرنسي 23 ابريل عام 1879، وكان هذا المجلس يختص بالإفتاء فيما يعرض عليه من موضوعات وإبداء الرأي في مشروعات القوانين وصياغتها واللوائح التي تطلبها منه الحكومة أما فيما يتعلق بالقضاء، فقد كانت له ولاية إلغاء القرارات غير المشروعة والتعويض عنها.

---

[2] بسيوني ،عبد الله ، (1996) القضاء الاداري ، الاسكندرية ، منشاة المعارف ، ،ص 301 .

[1] حلمي ، محمود (1977) القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة ، ص 114

غير أن هذا المجلس لم يدم طويلا، بسبب الاضطرابات والأزمات التي انتابت مصر سياسيا وماليا في ذلك الوقت. لذلك لم يستطع أن يباشر ما عقد له من اختصاص وألغى بعد مدة من إنشائه.

ثم عادت فكرة إنشاء مجلس الدولة تراود نفوس المصلحين إذ توالت مشروعات القوانين الحكومية واقتراحات قوانين من جانب أعضاء مجلس البرلمان، إلى أن تقدمت الحكومة بمشروع قانون بإنشاء مجلس الدولة وافق عليه البرلمان وغدا بعد تصديق الملك القانون رقم 112 لعام 1946 بإنشاء مجلس الدولة. وقد منح القانون مجلس الدولة اختصاصات استشارية وقضائية، وجعل محكمة القضاء الإداري الجهة المختصة بالفصل قضائيا في المنازعات الإدارية.[1]

إلا أن محكمة القضاء الإداري لم تكن صاحبة اختصاص عام في المنازعات الإدارية، وإنما كانت ذات اختصاص محدد، ينظر فقط في المنازعات التي حددها القانون وعلى سبيل الحصر. وبقيت المحاكم العامة ذات اختصاص عام بالنسبة للمنازعات الإدارية وأصبح القضاء الإداري مختصاً بجزء من تلك المنازعات.

وعندما أعيد تنظيم مجلس الدولة بالقانون رقم 9 لعام 1949 توسع اختصاص محكمة القضاء الإداري إلى الفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والعقود الإدارية. ثم أصبح القضاء الإداري مختصاً بالمنازعات المتعلقة بكافة العقود الإدارية طبقا للقانون رقم 165 لعام 1955، ورغم أن تلك المنازعات تشكل الجانب الأكبر من المنازعات الإدارية إلا أن القضاء الإداري ظل صاحب اختصاص محدود ثم ألغى هذا القانون بمقتضى القانون رقم 55 لعام 1959 ,الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة بمناسبة قيام الجمهورية العربية المتحدة (الوحدة مع سوريا)[2]

---

(1) حلمي ، محمود (1977) القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة ،ص 140

[2] عوكاشا، حمدي ياسين (1987)، القرار الاداري في مجلس الدولة منأة المعارف، إسكندريا، ص 158.

وإذا كان المجلس قد توسع في تفسير النصوص المقررة لاختصاصه بما يخضع المزيد من التصرفات الإدارية لرقابته، إلا أنه ظل غير مختص بنظر جميع المنازعات الإدارية.

وبعدها جاء دستور جمهورية مصر العربية عام 1971 مقرراً اختصاص مجلس الدولة بكافة المنازعات الإدارية، حيث نصت المادة 172 منه على أن " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل بالمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".[1]

ثم صدر قانون مجلس الدولة رقم 47 من عام 1972 حيث قرر في البند الرابع عشر من المادة العاشرة منه اختصاص مجلس الدولة دون غيره بالفصل في جميع المنازعات الإدارية.

وهذا التطور في التشريع من شانه أن يجعل القانون الإداري متطورا وايجابيا لكي يسد احتياجات الإدارة ويواكب التطورات السريعة والمستجدة في النشاط الإداري للدولة.

المبحث الثالث

نشأة القضاء الاداري في الاردن

كان الأردن –كغيره من البلاد العربية الأخرى– خاضعا للدولة العثمانية خلال فترة طويلة امتدت منذ الربع الأول من القرن السادس عشر حتى الربع الأول من القرن العشرين، وعلى اثر هزيمة الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى تم تجزئة البلاد العربية إلى مناطق نفوذ فأدخلت فلسطين وشرق الأردن في منطقة النفوذ البريطاني، وقد تأثرت أوضاع الأردن نتيجة هذه التبعية بأنظمة الدولة المتبوعة ومن بينها النظام القانوني بشكل عام والقضاء بشكل خاص. [2]

إن القضاء الإداري الأردني يقتصر على صلاحية إلغاء القرار الإداري، ويتعامل مع الإدارة باعتبارها سلطة تنفيذية لا تملك الحلول لتعديل قراراتها عملا لمبدأ الفصل بين السلطات مع استثناء

---

[1] جميلي ، محمد (1995) القضاء الاداري المصري ، دار النهضة ، القاهرة ،ص 622.

[2] كنعان ، نواف (2002) القضاء الاداري ، دار الثقافة ، عمان ، ص 148 .

الحقوق التقاعدية والطعون الانتخابية للنقابات والجمعيات ،إذ أنه يملك إلزام الإدارة على الامتثال لحكم القانون فيما يتعلق بتسوية الحقوق التقاعدية والطعن الانتخابي ،ووفقا للاختصاص الحصري للقضاء الإداري الأردني فانه غير مختص بالطعون الانتخابية النيابية ودعاوى الضريبة لذا فان القضاء الإداري الأردني يختص بإلغاء القرارات الإدارية وهو أمر حاسم وجوهري في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية ،وهو جوهر الاختلاف بين الحكم القضائي والعادي ، وعليه فان القضاء الإداري الأردني ينظم أحكام خاصة لشروط قبول الدعوى الإدارية مما يجعل من عدم الوعي الدقيق لشروطها نتيجته الرد الشكلي ،ونادرًا ما تستعمل المحكمة الإدارية صلاحيتها بالتصحيح غير المتعلق بالنظام العام فيما يتعلق بشروط الدعوى الإدارية، وكذلك فان القضاء الإداري الأردني لا زال يطبق نظرية العلم اليقيني ،والتي تعرض الدعاوى الإدارية للرد الشكلي ، والتي تم تقبلها وتبنيها في قانون القضاء الإداري رقم 27لسنة 2014،بالإضافة لنظرية إعمال السيادة ,أما الحقوق المالية كالضريبة والتعويض والمطالبة بالرواتب وغيرها فلا تزال من اختصاص القضاء العادي الأردني باعتباره حامي حق الملكية والحرية الاقتصادية،ولذا فان القضاء الإداري الأردني يقترب من نظام المحكمة المتخصصة أكثر من ازدواجية القضاء.

وسنعرض نشأة وتطور القضاء الإداري في الأردن في ثلاث مراحل: مرحلة العهد العثماني، ومرحلة الانتداب البريطاني، ومرحلة ما بعد دستور 1952.

المطلب الاول

مرحلة ما قبل صدور دستور عام 1952

إن الحديث عن النشأة الأولى للقانون الإداري في الأردن يرتبط بنشوء ذلك القانون في الدولة العثمانية، فقد تأثر الأتراك العثمانيون بالنظام القانوني والإداري الفرنسي حيث استرشدوا بهذا النظام واقتبسوا منه، فانعكس ذلك على أجزاء الدولة العثمانية ومنها الأردن.

ومن أهم الأنظمة القانونية التي اقتبسها الأتراك العثمانين من النظام الفرنسي: نظام مجلس الدولة الفرنسي الذي اسماه الأتراك العثمانين (مجلس شورى الدولة التركي)، وكان من أهم اختصاصاته الفصل في المنازعات الإدارية ومحاكمة كبار الموظفين، ونظام مجالس المحافظات الفرنسي الذي اسماه الأتراك العثمانين (مجالس الإدارة) وهي مجالس أنشأها الأتراك العثمانين في الألوية والأقضية في الولايات التابعة لحكمهم، ومنها ألوية وأقضية شرق الأردن، حيث كانت هذه المجالس تفصل في المنازعات التي تنشأ بين الإدارة أو الأفراد من جهة، والموظفين من جهة أخرى. وقد ظلت هذه المجالس قائمة قانوناً في شرق الأردن حتى ألغيت فيما بعد.[1]

كما عرفت ولاية شرق الأردن –كغيرها من الولايات التابعة للدولة العثمانية– نظاماً قضائيا يقوم على تشكيل محاكم نظامية تمارس حق الفصل في المنازعات الخاصة بجميع الأشخاص بما في ذلك الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو التي تقام عليها، وهو النظام الذي ورثته إمارة شرق الأردن فيما بعد، وأصبح المبدأ العام الذي حكم تشكيل المحاكم النظامية الموجودة حالياً.

---

[1] كنعان ، نواف (2002) القضاء الاداري ، دار الثقافة ، عمان ،ص 150 .

وهكذا يمكن القول –على هدي ما سبق– بوجود قانون إداري وقضاء إداري ولو في جانب منه في الدولة العثمانية متأثرة في ذلك بالنظام الذي عرفته فرنسا في ذلك الوقت؛ إلا أنه ليس من السهل تقرير ما إذا كانت المحاكم النظامية التي عرفتها إمارة شرق الأردن في العهد العثماني مختصة بالنظر في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، وذلك لعدم وجود مجموعة للمبادىء التي قررتها المحاكم النظامية في ذلك الوقت.[1] المحاكم النظامية ومن ضمنها المحكمة العليا التي تفصل في المنازعات التي تخرج عن اختصاصات أية محكمة أخرى. وكان إنشاء هذه المحكمة هو المصدر التاريخي لمحكمة العدل العليا الأردنية التي أنشئت فيما بعد في الأردن؛ وبموجب هذا النظام القضائي كانت المحاكم النظامية تفصل في منازعات الأفراد بما في ذلك الدعاوى التي تقام على الحكومة. وقد صدر قانون المحكمة العليا الفلسطينية بعد صدور مرسوم دستور فلسطين، وجعل لها ولاية القضاء الإداري والنظر في المنازعات ذات الطابع الإداري وذلك بصفتها محكمة عدل عليا، حتى شملت اختصاصاتها المسائل المتعلقة بالأوامر الموجهة إلى الموظفين العموميين بشان القيام بواجباتهم التي تتطلب القيام ببعض الأعمال أو الامتناع عنها، إلى جانب اختصاصها بالرقابة الإدارية، مستخدمة الأوامر القضائية التي تستخدمها المحكمة العليا الانجليزية في ممارستها لهذه الرقابة.

وفي شرق الأردن: استمر تطبيق النظام القانوني والقضائي الذي كان سائدا في عهد الدولة العثمانية إلى أن صدر القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن عام 1928، الذي نظم السلطة القضائية فيها حيث حدد أنواع المحاكم الثلاث: المدنية والدينية والخاصة، واختصاصاتها التي تشمل المنازعات الخاصة بجميع الأشخاص في الإمارة بما في ذلك الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها [2]وقد تأثر

---

[1] شطناوي ، علي خطار / (2008) موسوعة القضاء الاداري ، دار الثقافة ، عمان ، ص 214 .

[2] كنعان، نواف (2002)، القضاء الاداري، ط1، دار الثقافة، ص77.

المشرع في إمارة شرق الأردن –في مجال مسؤولية الإدارة– بالنظام القانوني والقضائي الذي كان سائدا في فلسطين وقتئذ، ونلاحظ أيضا ان الازدواج القانوني قد تحقق في نصوص الدستور لا سيما فيما يخوله الادارة من إختصاصات وصلطات إدارية واسعة[1] فاصدر قانون دعاوى الحكومة عام 1935 كأساس تقوم عليه مسؤولية الدولة في إمارة شرق الأردن، وبقي هذا القانون ساريا لأكثر من عشرين عام رغم إجراء بعض التعديلات عليه.[2]

وبقي الوضع السائد في فلسطين وشرق الأردن على النحو الذي سبق بيانه خلال هذه المرحلة حتى قيام الوحدة بين الضفتين عام 1950، فبدأت مرحلة جديدة كان من نتائجها ولادة قانون إداري بالمعنى الدقيق، حيث استحداث محكمة عدل عليا للفصل في المنازعات الإدارية، وذلك وفقا للنص الدستوري الذي تضمنه دستور عام 1952 والذي قضى بصدور قانون لتنظيم القضاء في الأردن على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا.

المطلب الثاني

مرحلة ما بعد صدور دستور 1952

كانت نشأة القضاء الإداري وتطوره مرتبطة في جانب منها بوجود قواعد قانونية تحكم الإدارة فيما يتعلق بتنظيمها ونشاطها ووسائلها وامتيازاتها، ومرتبطة بالجانب الآخر بوجود قواعد تحكم المنازعات الإدارية تطبقها محاكم إدارية مستقلة، فان ذلك يقتضي بيان ما إذا كان القانون الإداري في الأردن قد وجد في هذه المرحلة بجانبيه التشريعي والقضائي.[3]

---

[1] قبيلات، حمدي (2011)، الوجيز في القضاء الاداري دار وائل، عمان ط1، ص110.

(2) شطناوي ، علي خطار / (2008) موسوعة القضاء الاداري ، دار الثقافة ، عمان ،ص 216 .

(3) ابو العثم ، فهد عبد الكريم (2005) القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة ، عمان ، ص 201.

ففي الجانب التشريعي: تضمن الدستور الأردني نصوصا تقرر قواعد أساسية تتعلق بعدد من موضوعات القانون الإداري هي: التنظيم الإداري المركزي، والإدارة المحلية، والوظيفة العامة، والأموال العامة، وامتيازات المرافق العامة، والضبط الإداري، وكلها قواعد تعتبر أساسا لتشريعات إدارية تنظم هذه الموضوعات.

- وفي الجانب القضائي: تضمن الدستور نصا خاصا بتنظيم القضاء الإداري في الأردن حيث عهد إلى المشرع العادي بإصدار قانون خاص بإنشاء محكمة العدل العليا عند تنظيم المحاكم النظامية.
- واستنادا لهذا النص الدستوري صدرت ثلاثة تشريعات خاصة بتنظيم القضاء الإداري في الأردن هي:

الفرع الاول : قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 / لسنة 1952:

نص الدستور الاردني لسنة 1952 على أن محاكم السلطة القضائية تنقسم ألى ثلاثة أنواع:

1_ المحاكم النظامية

2_ المحاكم الدينية

3_ المحاكم الخاصة

والذي يهمنا هنا المحاكم النظامية والتي حدد تشكيلها قانون تشكيل المحاكم القضائية 26 لسنة 1952 وتتكون من النحاكم التالية:

أ_ محاكم الصلح

ب_ محاكم البداية

ج_ محاكم الإستئناف

د_ محاكم التميز

وقد حدد المشرع لمحكمة التميز ثلاث صفات رئيسية حسب القضايا التي تنظر فيها:

- الصفة الجزائية : تنظر محكمة التميز بمقتضى هذه الصفة في الطعون ضد الاحكام الصادرة من محكمة الإستئناف في القضايا الجزائية وتنظر في الطعون المقدمة في الاحكام والقرارات التي نص أي قانون أخر على تميزها غلى محكمة التميز كلطعون ضد القرارات محمكة أمن الدولة ومحكمة الشرطة ومحكمة الجنايات الكبرى. [1]
- صفتها المدنية : تنظر محكمة التميز بمقتضى هذه الصفة في الطعون ضد الاحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف في الدعاوي المدنية والحقوقية وتنظر أيضا محكمة التميز في الاحكام والقرارات الصادرة عن محاكم البداية والتي يزيد قيمة المدعى به فيها عن عشرة آلاف دينار[2]. وتنظر أيضا في طلبات تعيين المرجع المختص عند التنازع سلباً أو إجابياً على الاختصاص بين محكمتين نظاميتين لا تتبعاً لمحكمة إستئناف واحدة، أو بين محكمتين إستئناف.
- بصفتها الإدارية:

ان قانون تشكل المحاكم النظامية رقم 26 لسنه1952 لم ينص- كما امر النص الدستوري (المادة 100)، على انشاء محكمة عدل عليا، لاعتبارات قدرها آنذاك، وانما اناط بمحكمة التمييز بمقتضى الصفة الادارية ، الاختصاص بالنظر ببعض الطعونات الادارية الغاء فقط دون الحكم بالتعويض، وقد حدد القانون اختصاصات محكمة التمييز بالصفة الادارية على سبيل الحصر وكما يلي:

- الطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية.
- الطعون والمنازعات الخاصة بالموظفين العموميين(المنازعات المتعلقة برواتب التقاعد، وطلبات الغاء قرارات التعيين بالوظائف العامة، وطلبات الغاء القرارات النهائية للسلطات التاديبية).

- طعون الافراد والهيئات الادارية.

وهنا نجد ان محكمة التمييز بالصفة الادارية اصبحت في محكمة القضاء الاداري في الاردن، وحددت اختصاصاتها في هذا المجال على سبيل الحصر في القانون رقم (26) لسنه 1952 ولعل هذا ما ادى الى احتدام الجدل والخلاف حول وجود او عدم وجود قضاء اداري في الاردن في هذه المرحلة فذهب اتجاه نؤيده–[1] الى ان القضاء الاردني استمر في هذه المرحلة قضاء موحدا ولم يكن مزدوجا، رغم اناطة بعض الاختصاصات الادارية بمحكمة التمييز بالصفة الادارية في حين ذهب اتجاه اخر الى ان اختصاص محكمة إلا أن محكمة التميز بنظر دعون في المنزعا الادارية المحددة حصراً يدل على عدم وجود إزداوج في النظام القضائي الاردني،[2] والرئي الثالث يجد أن التنظيم القضائي الاردني في تلك المرحلة قد أخذ بنظام القضاء المختلط [3] وبرغم من هذه الخلاف الفقهي وموقفنا منه،نجد أنه ومع أن قانون تشكل المحاكم النظامية رقم 1952/26 لم يستجب لنص المادة 100 من الدستور بشكل تام إلا ان محكمة التميز بصفتها محكمة عدل عليا طبقة قواعد القانون الاداري على المنزاعات وأرست العديد من المبادئ في هذه المجال حيث ساهمت في التظورات اللاحقة بالقانون الاداري [4]، وقد إستمرت محكمة التميز بصفتها محكمة العدل العليا في تطبيق قواعد القانون الاداري على المنزعات الادارية التي تختص بنظرها حتى إنشاء محكمة العدل العليا رقم 11_سنة 1989. [5]

---

[1] القيسي ، اعاد حمود ، (1998)، الوجيز في القانون الادراي ، ط 1 ، دار وائل للنشر ، عمان ، ص 27–28 .

[2] شطناوي، علي خطار (1993، مبادي القامون الاداري ، المركز العربي للخدمات الطالبية ، عمان ، ص 68 – 73.

[3] الخطيب ، نعمام(1986)، بحث بي عنوان إتجاهات محكمة العدل العليا في ميعاد الطعن بإلغاء، مجلة مؤتة للبحوث والدرسات ، مجلد 1 ،العدد 2، ص 118.

[4] كنعان نواف، 2006 ، القانون الاداري ، دار الثقافة ، عمان ، ص41.

[5] العتوم، منصور إبرهيم (2013)، القضاء الادراي درراسة مقارنة دار وائل، عمان ط1 ، ص68.

الفرع الثاني : قانون محكمة العدل العليا المؤقت(الملغي) 11/ لسنة 1989 :

نص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا كمحكمة قضاء إداري مستقلة استقلالا تاما عن المحاكم النظامية، وجاء إنشاء هذه المحكمة تنفيذا للنص الدستوري الذي قضى بإنشائها كمحكمة مستقلة، وجعل لها تشكيلها الخاص، واختصاصاتها المحددة في مجال المنازعات الإدارية، مما خفف العبء عن كاهل محكمة التمييز[1]؛ وبصدور هذا القانون تحقق ازدواج القضاء في الأردن بصورة واضحة وصريحة بالرغم من أن اختصاصات محكمة العدل العليا في ظل هذا القانون جاءت محددة على سبيل الحصر، وهذا يعني أن هذه الاختصاصات تشكل استثناء على اختصاصات المحاكم النظامية التي لها الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية الأخرى؛ كما أن صدور هذا القانون الذي أنشأ قضاء إداريا مستقلاً فتح آفاقا رحبة أمام القضاء الإداري في الأردن لإرساء قواعد القانون الإداري وتكريس مبادئه وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة، وبالتالي حماية المصلحة العامة عن طريق الموازنة بين حقوق الأفراد ومتطلبات الإدارة.

ويلاحظ إن اختصاص المحكمة مازال محددا على سبيل الحصر، إضافة إلى إن المشرع قد قصر رقابة المحكمة على نتائج تلك الانتخابات فقط ولا يشمل اختصاصها الإجراءات السابقة لعملية الاقتراع أو الممهدة لها.

وعلى الرغم من محاولة المشرع إعادة الاختصاص إلى محكمة العدل العليا بموجب قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989، إلا إن التعديل الذي تم إجراؤها على قانون البلديات، بموجب

---

[1] حافظ ، محمود (1987)، القضاء الاداري في الاردن، مطبعة الجامعة الاردنية، عمان، ص 49.

القانون رقم (12) لسنة 1994 أعاد الصلاحية مرة أخرى إلى محكمة البداية.[1] وقد حدد المشرع أيضاً إختصاصات هذه المحكمة عاى سبيل الحصر إخنصاصات ولاملاحظ أن المشرع وسع الاختصاصات هذه المحكمة لتشمل ولاية التعويض بإضافة لولاية الإلغاء، ومتاز هذا القانون بأنه قانوناً مؤقتاً وعلى أثر عودة الحياة البرلمانية في الاردن وبعد إنعقاد مجلس النواب الحادي عشر عرض هذا القانون على مجلس تطبيقاً لإحكام المادرة 94 من الدستور ليقول كلمته فيه[2]، وبعد دراسة جادة متأنية لهذا القانون تم إقرار قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 والذي سار على نهج القانون السايق بخوطات مجددة ومحصورة.

الفرع الثالث : قانون محكمة العدل العليا (الملغي) رقم 12 / لسنة 1992

صدر قانون محكمة العدل العليا الجديد في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في الأردن التي كان من أهم نتائجها انتخاب مجلس نواب جديد بعد فترة انقطاع طويل، وكان هذا القانون أول قانون اقره المجلس الجديد؛ ويمثل هذا القانون خطوة رائدة وهامة على طريق تطور القضاء والقانون الإداريين في الأردن للأسباب التالية:[3]

- إن هذا القانون جاء بعد دراسة واسعة ومتأنية، وبعد تقييم تجربة محكمة العدل العليا في المرحلتين السابقتين، ولذلك راعى المشرع الأردني في هذا القانون متطلبات التطور الحديث في مجال تنظيم القضاء الإداري من جهة وتطور النشاط الإداري واتساعه من جهة أخرى، وحاول الاستفادة من تجارب الدول ذات النظام القضائي المزدوج.

---

[1] انظر : حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 1992/122 و الصادر بتاريخ 1992/10/17– منشورات مركز عدا

[2] قبلات، حمدي (2011)، الوجيز في القضاء الاداري ، دار وائل ، عمان ، ط1 ، ص114.

[3] حافظ ، محمود (1987) القضاء الاداري في الاردن ، مطبعة الجامعة الاردنية ، عمان ،ص 55 .

- إن هذا القانون وسع من اختصاصات محكمة العدل العليا كونها أصبحت تشمل – وبعكس القانونين السابقين– جميع الطعون الخاصة بقرارات الوظيفة العامة، والطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والغرف التجارة والجمعيات، كما اقر قضاء التعويض إلى جانب قضاء الإلغاء مما جعل اختصاص المحكمة كاملا (إلغاء وتعويضاً)، ومثل هذا التطور يساهم في تطوير قواعد القانون الإداري من خلال ابتداع المبادىء القضائية التي تحكم المنازعات الإدارية على اختلاف صورها.
- إن هذا القانون ألغى التحصين التشريعي للقرارات الإدارية أيا كانت الجهة الإدارية التي تصدرها، بعد أن توسع المشرع الأردني في الفترة السابقة بتحصين القرارات الإدارية ليجعلها بمنأى عن رقابة القضاء الإداري، وترتب على ذلك إعفاء مصدري القرارات الإدارية من المسؤولية عنها، وهذه خطوة رائدة على طريق تطوير القضاء الإداري الأردني نظرا لخطورة التحصين كاستثناء على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، لأنه يمنح الإدارة الفرصة للتنكر أحيانا لمبدأ المشروعية، وبالتالي سلب الأفراد أهم ضمانة لحماية حقوقهم وحرياتهم من تعسفها، وتجاوزت لأحكام القانون.[1]
- النظر في الطعون بالقرارات الادارية النهائية الصادرة من جهات ادارية ذات الاختصاص القضائي.[2]

إلا أنه بالرغم من المزايا السابقة لقانون محكمة العدل العليا الجديد فان هذا القانون لم يحقق جميع الأهداف المؤملة من إصداره. صحيح أن المزايا السابقة التي حققها هذا القانون والتي تمثل الأسس

---

(1) حافظ ، محمود (1987) القضاء الاداري في الاردن ، مطبعة الجامعة الاردنية ، عمان ،ص 61 ..

(2) قبيلات ، حمدي ، (2011) الوجيز في القضاءالاداري ، دار وائل للنشر ، عمان ، ص 115

التي يقوم عليها ازدواج القضاء في الأردن، إلا أنه في اعتقادنا لم يصل في أحكامه إلى درجة تحقيق الأمل المنشود في إنشاء قضاء إداري مستقل تماما , له الولاية العامة في الفصل في جميع المنازعات الإدارية، وان هذا الأمل لن يتحقق إلا إذا اكتمل تنظيم القضاء الإداري وتشكيله من الناحيتين الفنية والموضوعية ليأخذ شكل مجلس دولة أردني سواء من حيث تشكيله بأقسام تمارس اختصاصات استشارية في مجال الفتوى والتشريع، أو من حيث اختصاصاته بحيث تكون له الولاية العامة بالنظر من خلال محاكمه المتعددة في جميع المنازعات الإدارية.

وقد خطى المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (12) لسنة 1992، خطوة مهمة في توسيع اختصاصات محكمة العدل العليا، حيث نصت المادة (9/أ/1) من ذلك القانون على اختصاص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون بنتائج انتخابات مجالس هيئات البلديات، وغرف الصناعة والتجارة، والنقابات، والجمعيات، والنوادي المسجلة في المملكة وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة السارية المفعول.

ويتبين من النص المتقدم، إن المشرع جعل محكمة العدل العليا صاحبة الولاية العامة بالنظر بكافة الطعون الانتخابية و إن الهيئات الستة التي ذكرتها الفقرة(أ) من المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا جاءت على سبيل المثال لا على سبيل الحصر ، لان عجز تلك الفقرة أطلق صلاحية المحكمة بالنظر في سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة السارية المفعول.

ومع ذلك فقد ترددت المحكمة في بادئ الأمر في بسط رقابتها على الطعون الانتخابية الخاصة بالنقابات العمالية، نظرا لعدم وجود نص بقانون العمل يجيز الطعن في مثل هذه الأمور أمام محكمة العدل العليا [1]، كذلك الأمر بالنسبة لفروع النقابات العمالية لان اختصاص المحكمة لا يتناول الطعن بنتائج انتخابات المجالس الإدارية للفروع لكون الفرع جزءا من الأصل وليس له شخصية معنوية مستقلة، والتابع تابع ولا يفرد بحكم[2].ولكن المحكمة في قرار حديث لها، رجعت عن اجتهادها السابق، وقررت اختصاصها بالنظر الطعون المتعلقة بنتائج انتخابات النقابات العمالية (نقابة أصحاب مكاتب التخليص) كون تلك النقابة منشأة وفقا لأحكام قانون العمل، ومسجلة لدى سجل النقابات، ولها شخصية اعتبارية مستقلة .

وقد اعتبرت المحكمة نفسها غير مختصة بالنظر بطعون نتائج انتخابات الأحزاب السياسية، لان الحزب السياسي ليس بجمعية، ولا نقابة، ولا نادي ، إضافة إلى عدم وجود نص في أي قانون أو أي نظام – بما في ذلك قانون الأحزاب السياسية والنظام الداخلي للحزب(الحزب الوطني الدستوري) – يحدد كيفية إجراء انتخابات الأحزاب.[3]

وعلى الرغم من إن المشرع حدد اختصاص المحكمة بالنظر بالطعون (بنتائج الانتخابات) إلا إن محكمة العدل العليا أحسنت صنعا عندما بسطت رقابتها على كافة الإجراءات المرافقة لعملية الانتخاب , سواء كانت إجراءات ممهدة أو مكملة لها[4]، ولم تقصر رقابتها على نتائج تلك الانتخابات، حيث تقول:(استقر

---

[1] قبيلات ، حمدي، (2011) ، الوجيز في القضاءالاداري ، دار وائل ، عمان .

[2] انظر : حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 2006/12 و الصادر بتاريخ 2006/2/15 – منشورات مركز عدالة. لقد خرجت المحكمة على هذا الاجتهاد في الدعوى (رقم 1999/140 تاريخ 1999/5/26) حيث المحكمة بطلان نتائج الانتخابات لفرع النقابةالعامةللعاملين بالنقل البري والميكانيك في اربد نظرا لعدم التقيد بالمواعيد والمهل التي اوجب النظام الأساسي مراعاتها .

[3] حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 1998/256 و الصادر بتاريخ 1999/12/12– منشورات مركز عدالة

[4] يرى جانب من الفقه إن النص الحالي في قانون محكمة العدل العليا لا يخول المحكمة بسط رقابتها على الإجراءات الممهـدة أو المكملة للعملية الانتخابية، انظر : د. احمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني(قضاء الإلغاء و التعويض)، ط1، بدون ناشر عمان ، 1997 ، ص: 266

الاجتهاد على إن عملية الانتخابات تشمل الإجراءات السابقة والمعاصرة والمتممة لهذه العملية فهي تبدأ بصدور القرار بدعوة الناخبين للانتخاب وتنتهي بصدور القرار بتثبيت نتائج الانتخابات وهو ما يدخل ضمن اختصاص محكمة العدل العليا وفقا لأحكام المادة 1/9 من قانونها وعليه فيكون الدفع بعدم اختصاص محكمة العدل العليا للنظر بهذا الطعن غير وارد...))

وعلى الرغم من توسيع اختصاص المحكمة بالنظر بالطعون الانتخابية في هذا القانون، إلا إن المشرع اخرج بعض الطعون الانتخابية من ولاية المحكمة، و أدخلها في ولاية القضاء النظامي، حيث اخرج من ولاية المحكمة الطعون الخاصة بانتخابات البلديات وكذلك الطعون الخاصة بانتخابات مجلس النواب .[1]

يخلص الباحث الى ان القضاء الاداري ينظر في المنازعات ذات الطبيعة الادارية والمنازعات الادارية هي التي تكون الادارة العامة طرفا فيها بوصفها فردا من الافراد العاديين , فإن المنازعات يمكن ان تخضع للقضاء العادي في ظل نظام القضاء المزدوج , اما الادارة العامة تكون فيها تدخل في ولاية القضاء الاداري في ظل هذا النظام .

والاصل في القضاء هو نظام القضاء الموحد الذي تفصل فيه المحاكم النظامية (العادية) , اما في ظل نظام الازدواج القضائي فتكون هناك محاكم تمارس ولاية القضاء الاداري الغاءاً وتعويضا بالنسبة للمنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها بوصفها سلطة عامة .

---

[1] حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 1998/10 الصادر بتاريخ 1998/10/14– منشورات مركز عدالة، كذلك حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 1998/10 تاريخ 1998/10/14، المنشور في المجلة القضائية، العدد العاشر ، لسنة 1998،ص: 887

الفصل الثالث

تنظيم المحاكم الادارية بوجب القانون رقم(27) لسنة2014

تسعى الدول الحديثة الى بناء دولة القانون والمؤسسات القائمة على سيادة القانون، تعبيرا عن ديمقراطية الدولة، واحترامها لحقوق وحريات الأفراد. ولا يكون ذلك إلا بخضوع كافة الأشخاص حكاما ومحكومين لسيادة القانون، في ظل مبدأ المشروعية. ولم تعد المسألة حبيسة حدود الدولة الداخلية، بل أصبحت بعض المنظمات والهيئات الدولية تصدر تقارير سنوية تصنف فيها الدول بحسب احترامها للحقوق والحريات العامة. وان ضمان حقوق وحريات الأفراد في مواجهة السلطات العامة، وعلى رأسها السلطة التنفيذية، التي تمارس نشاطا أكثر التصاقا بالأفراد وأكثر خطرا على حقوقهم وحرياتهم. [1]

وإذا كانت سيادة القانون هي المقدمة الأولى للديمقراطية، فإن وجود القضاء الإداري هو الضمانة الأخيرة لها، فلا قيمة للحديث عن الديمقراطية وحقوق الإنسان دون وجود ضمانات تكفل ممارسة الأفراد لحقوقهم وتمنع السلطات الادارية من مضايقة الأفراد في هذه الممارسة، وعلى رأس ضمانات مبدأ المشروعية وسيادة القانون الرقابة القضائية على التصرفات الادارية، من قبل جهة قضائية متخصصة الا وهي القضاء الإداري. فقد كان القضاء الإداري منذ نشأته في فرنسا حاميا ومدافعا عن حقوق وحريات الأفراد ورقيبا على أعمال الإدارة.

---

[1] شطناوي ، علي خطار (1995) القضاء الاداري الاردني، المركز العربي للخدمات الطلابية عمان،ص 27.

وبناء عليه سيقوم الباحث بتوضيح ذلك في هذا الفصل وتقسيمة الى ثلاثة مباحث حيث سيتناول الباحث في المبحث الأول : تشكيل المحكمة الإدارية بموجب القانون رقم 27/لسنة2014 واختصاصاتها حيث قسم الى مطلبين في المطلب الأول، العضوية وشروطها.والمطلب الثاني، التشكيل والاختصاصات، اما المبحث الثاني تناول المحكمة الادارية العليا والذي قسم إلى مطلبين كان الأول عن شروط العضوية والثاني التشكيل والاختصاص.

المبحث الأول
تشكيل المحكمة الادارية

مرّ القضاء الإداري في الأردن بعدة مراحل أهمها دستور 1952 على إنشاء محكمة عدل عليا، وقامت محكمة التمييز بهذه الوظيفة حتى صدور أول قانون منفصل لمحكمة العدل العليا (قانون مؤقت رقم 11 لسنة 1989 ثم صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، وأخيرا صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014[1]تطبيقا للتعديل الدستوري بإنشاء قضاء إداري على درجتين[2]حسب (المادة 100 من الدستور).[3]

---

[1]قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014 المنشور بعدد الجريدة الرسمية رقم 5297 بتاريخ 2014/8/17 صفحة 4866 .

[2]أن المحكمة الدستورية وفي قرارها التفسيري رقم 10 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 19/ 1/ 2014 لم تأخذ بجهتين قضائيتين مستقلتين. جهة القضاء العادي، والتي يمثلها ويرأسها المجلس القضائي، وجهة القضاء الاداري المستحدث المستقلة عن القضاء النظامي. بل اعتبرت المحاكم الادارية محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الادارية وطلبات التعويض والفصل فيها وهي بذلك جزء من القضاء النظامي. وما يبنى على ذلك هو ان تشكيل المحاكم الادارية في الاردن سيكون من القضاء النظامي عن طريق المجلس القضائي وعدم وجوب تخصص القاضي والقضاء الاداريين .وهذا مستمد من تعريفات المادة 2 من القانون الجديد حيثتعرف «القضاة» بأنهم (القضاة الذين يعود أمر تعيينهم للمجلس وفقا لأحكام القانون.) و«المجلس» بأنه (المجلس القضائي المنصوص عليه في القانون) كما تم تعريف القانون بـــ (قانون استقلال القضاء أو أي قانون يحل محله) وكذلك من المادة 23 من القانون التي نصت على أن (تسري شروط وأحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية). ومستمد أيضا مما ورد في المادتين (4) و(22)عندما نصتا على إنشاء المحكمتين الادارية والادارية العليا وطريقة تشكيل كل منها .

[3]تنص المادة (100) من الدستور الأردني لسنة 1952 على أن : " تعيين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص ، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة قضاء اداري على درجتين.

المطلب الأول

العضوية وشروطها

نصت المادة الثالثة من قانون القضاء الاداري رقم 27 لسنة 2014 على إنشاء قضاء في المملكة قضاء يسمى القضاء الاداري و يتكون من :

أ- المحكمة الإدارية .

ب- المحكمة الإدارية العليا .

وقد نصت المادة الرابعة من قانون القضاء الإداري (تنشأ محكمة ادارية في عمان ويجوز لها بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان اخر في المملكة).

وتشكل المحكمة الادارية من رئيس و عدد من القضاه لا تقل درجة اي منهم عن الثانية وتنعقد المحكمة الادارية من هيئة او اكثر يشكلها رئيسها تتألف كل منها من رئيس و عضوين على الاقل , واذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركاً في اي هيئه من هيئاتها فيرأسها القاضي اعلى درجة او أقدم في الدرجة [1]

[1] نص المادة (4/ب/ج) من قانون القضاء الاداري رقم (27) لسنة 2014

المطلب الثاني

التشكيل والاختصاص

تنص المادة (5) من قانون القضاء الاداري الاردني (وتختص المحكمة الادارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الادارية النهائية بما في ذالك:

1- الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة ، وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى .

2- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة او بالترفيع او بالنقل او بالانتداب او بالاعارةاو بالتكليف او بالتثبيت في الخدمة او بالتصنيف.

3- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بالغاء القرارات الادارية النهائيةالمتعلقة بانهاء خدماتهم او ايقافهم عن العمل.

4- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بالغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

5- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافات والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين او للمتقاعدين منهم او لورثتهم بمو جب التشريعات النافذة .

6- الطعون التي يقدمها اي متضرر لطلب الغاء اي نظام او تعليمات او قرار و المستندة الى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاة او مخالفة التعليمات للقانون او للنظام الصادر بمقتضاه او مخالفة القرار للقانون او النظام او التعليمات التي صدر بالاستناد اليها.

7- الطعون التي يقدمها اي متضرر المتعلقة بالغاء القرارات الادارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادر بمقتضاه.

8- الطعون في اي قرارات نهائية صادرة عن جهات ادارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق و التحكيم في نزاعات العمل .

9- الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الادارية بموجب اي قانون اخر.

ب–تختص المحكمة الادارية بالنظر في طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة نتيجة القرارات و الاجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة اذا رفعت اليها تبعا لدعوى الالغاء.

ج–تخضع الطعون المتعلقة بالضرائب و الرسوم الى طرق الطعن المبنية في القوانين الخاصة.

د–لا تختص المحكمة الادارية بالنظر في الطلبات او الطعون المتعلقة باعمال السيادة.

ة–لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية . [1]

وتنص المادة (6) من قانون القضاء الاداري الاردني على ان المحكمة الادارية تكون مختصة فيما يلي:

أ. 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 .

---

[1] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية رقم 2015/106 (هيئة عادية) تاريخ 2015/5/18 منشورات مركز عدالة باستقراء نص المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 يتبين أنها اشترطت لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً أن تــرى المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها. وباستعراض المستندات التي قدمها الطاعنون إثباتاً لدعواهم ولطلب وقف التنفيذ للقرار المطعون فيه نجد أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية في قرارها المطعون فيه واقع في محله وأسباب الطعن لا ترد عليه ويتعين ردها.

ب. يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك.

ج. للمحكمة الإدارية ان تلزم 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.

د. إذا اسقطت الدعوى وفقاً لأحكام هذا القانون وكان قد صدر فيها قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقاً لأحكام هذا القانون يعتبر قرار وقف التنفيذ في هذه الحالة ملغى حكماً.

وقد قضت المحكمة الادارية العليا الاردنية انه باستقراء نص المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 يتبين أنها اشترطت لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه مؤقتاً أن ترى المحكمة أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها. وباستعراض المستندات التي قدمت في الدعوى إثباتاً لدعواها ولطلب وقف التنفيذ للقرار المطعون فيه فان شروط وقف التنفيذ بموجب المادة السادسة المشار إليها غير متوافرة في الدعوى مما يتعين معه رد هذه الأسباب.

يتبين لنا مما سبق بان القضاء المختص بالنظر في الدعوى التأديبية هي المحكمة الادارية التي تم انشاءها بموجب القانون رقم 27 لسنة 2014 (قانون القضاء الاداري).

تنشأ المحكمة الادارية في عمان (ويجوز للمحكمة ايضا ان تعقد جلساتها في اي مكان آخر في المملكة) الا انه قد نص أيضا على ان تنعقد المحكمة الادارية من هيئة او اكثر يشكلها رئيسها–الذي يعين من المجلس القضائي– من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية (المادة 4 /أ، ب، ج).

وتنص المادة (7) من قانون القضاء الاداري الاردني:

أ . تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:[1]

1. عدم الاختصاص.

2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

3. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.[2]

4. إساءة استعمال السلطة.

5. عيب السبب.

---

[1] قرار المحكمة الادارية الاردنية رقم 2015/10 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/6/2منشورات مركز عدالة اذا جاء استدعاء الدعوى مطبوعا بوضوح وتضمن اسم المستدعي واسماء المستدعى ضدهما بشكل واضح وأدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى والقرار المطعون فيه وأسباب الطعن وطلبات المستدعي، فان هذا يحقق شروط المادة 9/ب من قانون القضاء الاداري، أما عن عدم ذكر موطن ومحل عمل المستدعين فإنه لا يترتب على ذلك بطلان لائحة الدعوى.2. يستفاد من للمادة 7/أ من قانون القضاء الاداري أن الدعاوى تقام على صاحب الصلاحية في إصدار القرار الطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه ، وان القرار المطعون فيه صادر عن المستدعى ضده الثاني استنادا الى تفويض الصلاحيات من المستدعى ضده الأول بموجب الكتاب رقم 5538/70/1 تاريخ 2014/2/4 ، وبذلك فإن صاحب الصلاحية باصدار القرار هو المستدعى ضده الأول والمستدعى ضده الثاني هو من اصدر القرار بالنيابة عن صاحب الصلاحية فتكون مخاصمة المستدعى ضدهما موافقة للمادة 7/أ المذكورة.3. إذا تضمن القرار المطعون فيه نقل المستدعين (ما عدا المستدعية الثانية اخلاص) من المركز الريادي الى المدرسة المبينة ازاء اسم كل منهم في الجدول الوارد في القرار المطعون فيه، وبذلك فهو قرار نقل بحق كل منهم وهو يعتبر قرارا اداريا قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية.

[2] قرار المحكمة الادارية الاردنية رقم 2014/219 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/2/24منشورات مركز عدالة يستفاد من المادة 7/أ من قانون القضاء الإداري ان الدعوى تقام على صاحب الصلاحية في أصدار القرار المطعون فيه او من أصدره بالنيابة عنه، وعليه فإن الدعوى تكون مستوجبة الرد عن المستدعى ضدهم الأول والثالث والرابع

ب. يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها.

وقضت المحكمة الادارية على انه يستفاد من المادة 7/أ من قانون القضاء الاداري أن الدعوى الإدارية تقام على صاحب الصلاحية في اصدار القرار المطعون فيه او من أصدره بالنيابة عنه، وحيث ان صاحب الصلاحية في اصدار القرار هو مسجل العلامات التجارية وحيث تم اختصامه فإن الدعوى تكون مقدمة وفق احكام القانون مستوفية لشرائطها القانونية[1]

وبهذا فان الحكم المستحدث في المادة (7/أ) من القانون الجديد، فإن الخصم في دعوى الالغاء و/أو الدعوى الادارية و/أو الدعوى التي تختص بنظرها المحاكم الادارية بمقتضى القوانين الاخرى، هو صاحب الصلاحية في اصدار القرار الطعين او من أصدره بالنيابة عنه. وهذه نقلة نوعية في هذا المجال. ذلك ان قضاء محكمة العدل العليا منذ تأسيسها وفيما بعد ذلك، وبالاستناد أيضا الى المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992 قد جرى رد الدعوى شكلا اذا كانت مقامة على غير شخص مصدر القرار. ومصدر القرار تبعا للمادة العاشرة وما ذهبت اليه المحكمة عندما فسرت كلمة «مصدر» بالمصدر الحقيقي وليس صاحب الصلاحية وبهذا فقد تم رد الكثير الكثير من الدعاوى التي اقيمت امام المحكمة شكلا بسبب عدم الخصومة .

لقد أضاف القانون الجديد «عيب السبب» الى أسباب دعوى الالغاء. وعيب السبب هو من العيوب التي ان اعترت القرار او الاجراء الاداري فإنها تخرجه من الأصل وهو قرينة السلامة وتنال من مشروعيته وتقام لاجلها دعوى الالغاء وذلك بموجب المادة (7/أ/5).

---

[1]) قرار المحكمة الادارية الاردنية رقم 82 / 2015 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/6/16 المنشورات كركز عدالة.

لقد نص القانون الجديد (المادة 8/ز) على ان (القوة القاهرة، رفع دعوى الى محكمة غير مختصة، تقديم طلب تأجيل رسوم) هي حالات توقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في المادة (8/أ، ج، هـ).[1]

فقد احسن المشرع الاردني بتضمين قانون القضاء الاداري حالات وقف ميعاد الطعن كالقوة القاهرة او الطعن امام محكمة غير مختصة او تقديم طلب تاجيل الرسوم، يتوقف هذا الميعاد برفع الطعن [2]إلى محكمة غير مختصة (كما لو رفع الطعن فى قرارات مجلس التأديب إلى المحاكم التأديبية لا إلى[3] المحكمة الإدارية العليا أو رفع طعن فى حكم صادر من المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة من قبل ذوى الشأن وهو غير جائز) ، ويظل هذا الميعاد متوقفاً حتى يفصل فى الطعن ولو من المحكمة الأعلى درجة , ويترتب على ذلك أنه يتعين على صاحب الشأن أن يلجأ إلى المحكمة المختصة بعد أن تبينها سواء إبان قطع الميعاد أو خلال جريانه ثانية طالما لم ينصرم بعد. وان تقديم طلب الإعفاء يترتب عليه وقف الميعاد حتى لو كان المدعى قد تقدم سابقا بتظلم انقطع معه الميعاد , ذلك أنه ليس فى القانون ما يمنع من انقطاع ميعاد رفع الدعوى أكثر من مرة متى تحققت الواقعة المبررة لانقطاع هذا الميعاد .كما أن تقديم طلب المساعدة القضائية من شأنه قطع ميعاد رفع الدعوى ويظل له هذا الأثر قائماً لحين صدور القرار وهو ما يعنى وجوب رفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار بالقبول أو الرفض فى طلب المساعدة القضائية. [2]

---

[1]) قرار المحكمة الادارية الاردنية رقم 82 / 2015 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/6/16 المنشورات كركز عدالة.

[2] رافت فودة، رأفت(1998)، النظام القانونى للميعاد في دعوى الالغاء – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ص 166.

اختصاصات محكمة القضاء الاداري في الطعون الانتخابية والاستعجال والتعويض

أولاً: الطعون الانتخابية

تعد الطعون الانتخابية ذات طبيعة خاصة تختلف عن دعوى إلغاء القرارات الإدارية، فقد استقر القضاء الإداري على التفريق بين الطعن الانتخابي، و الطعن بإلغاء قرار إداري ، على أساس طبيعة كل من الطعنين [1]، فدعوى الإلغاء تنصب على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع ، و القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث اثر قانوني معين[2]، بينما الطعن الانتخابي ينصب على العملية الانتخابية، والتي تتمثل بالكشف و الإعلان عن إرادة الناخبين ومظهر من مظاهرها ، بدون تدخل أو إيحاء من السلطة الإدارية .[3]

وقد وسع المشرع في قانون القضاء الاداري من اختصاص المحكمة الادارية بالنظر في الطعون الانتخابية، حيث نصت المادة (5/أ/1) من ذلك القانون على اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون الخاصة بانتخاباتوغرف الصناعة والتجارة و الجمعيات ، ولا تشمل هذه الصلاحية الإجراءات السابقة لعملية الاقتراع أو الممهدة لها.

ويتبين من النص المتقدم، إن المشرع جعل المحكمة الادارية صاحبة الولاية العامة للنظر كافة الطعون الانتخابية و إن الهيئات الستة التي ذكرتها الفقرة(أ) من المادة (5) من قانون القضاء الاداري

---

[1] انظر : حافظ ، محمود (1987)، القضاء الإداري في الأردن ، ط1، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ص: 120.

[2] انظر : د.بكر القباني و د. محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، ط1، القاهرة، 1970، ص: 158

[3] انظر : الطماوي، سليمان (1977)، القضاء الإداري، دار الفكر،تاقاهرة ص: 180

جاءت على سبيل المثال لا على سبيل الحصر ، لان عجز تلك الفقرة أطلق صلاحية المحكمة بالنظر سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة السارية المفعول.

ولاية رقابة للمحكمة الادارية، على الطعون الانتخابية، من خلال بيان نطاق الرقابة القضائية على الإجراءات الممهدة و الإجراءات المكملة للانتخابات، حيث استقر اجتهاد محكمة العدل العليا سابقا على بسط رقابتها على كافة الإجراءات الممهدة والمكملة للعملية الانتخابية حيث تقول ((استقر الاجتهاد على إن عملية الانتخابات تشمل الإجراءات السابقة والمعاصرة والمتممة لهذه العملية فهي تبدأ بصدور القرار بدعوة الناخبين للانتخاب وتنتهي بصدور القرار بتثبيت نتائج الانتخابات))[1].

ومع ذلك فقد ترددت المحكمة في بادئ الأمر في بسط رقابتها على الطعون الانتخابية الخاصة بالنقابات العمالية، نظرا لعدم وجود نص بقانون العمل يجيز الطعن في مثل هذه الأمور أمام محكمة، كذلك الأمر بالنسبة لفروع النقابات العمالية لان اختصاص المحكمة لا يتناول الطعن بنتائج انتخابات المجالس الإدارية للفروع , لكون الفرع جزءا من الأصل وليس له شخصية معنوية مستقلة، والتابع تابع ولا يفرد بحكم ولكن المحكمة في قرار حديث لها، رجعت عن اجتهادها السابق، وقررت اختصاصها بالنظر بالطعون المتعلقة بنتائج انتخابات النقابات العمالية (نقابة أصحاب مكاتب التخليص) كون تلك النقابة منشاة وفقا لأحكام قانون العمل، ومسجلة لدى سجل النقابات، ولها شخصية اعتبارية مستقلة [2].

(1)انظر : حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1998/10 الصادر بتاريخ 1998/10/14 –منشورات مركز عدالة

(2)انظر : حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 2009/308 و الصادر بتاريخ 2009/11/25 (غير منشور) وقد كان الباحث محاميا ممثلا للنقابة في هذه الدعوى

وعلى الرغم من إن المشرع حدد اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون (بنتائج الانتخابات) إلا إن المحكمة أحسنت صنعا عندما بسطت رقابتها على كافة الإجراءات المرافقة لعملية الانتخاب سواء كانت إجراءات ممهدة أو مكملة لها[1]، ولم تقصر رقابتها على نتائج تلك الانتخابات، حيث تقول:(استقر الاجتهاد على إن عملية الانتخابات تشمل الإجراءات السابقة والمعاصرة والمتممة لهذه العملية فهي تبدأ بصدور القرار بدعوة الناخبين للانتخاب وتنتهي بصدور القرار بتثبيت نتائج الانتخابات وهو ما يدخل ضمن اختصاص محكمة العدل العليا وفقا لأحكام المادة 1/9 من قانونها وعليه فيكون الدفع بعدم اختصاص محكمة العدل العليا للنظر بهذا الطعن غير وارد...))[2].

وعلى الرغم من توسيع اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون الانتخابية في هذا القانون، إلا إن المشرع اخرج بعض الطعون الانتخابية من ولاية المحكمة، و أدخلها في ولاية القضاء النظامي، حيث اخرج من ولاية المحكمة الطعون الخاصة بانتخابات البلديات وكذلك الطعون الخاصة بانتخابات مجلس النواب .

ثانياً طعون الموظفين:

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام المحكمة الادارية أن يوجه الطعن ضد قرار إداري، فإذا لم يكن الطعن موجه ضد قرار إداري، فإن المحكمة الادارية لا تختص بنظر الدعوى. ولا بد من توفر بالقرار الإداري، الشروط الآتية:

---

[1] يرى جانب من الفقة ان النص الحالي في قانون محكمة العدل العليا لا يخول المحكمة بيبسط رقابتها على الاجراءات الممهدة أو المكملة للعملية الإنخابية، انظر د. احمد عودة الغويري، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء والتعويض) ط1، بدون ناشر عمان ، 1997، ص266.

[2] انظر : حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 1998/10 الصادر بتاريخ 1998/10/14– منشورات مركز عدالة، كذلك حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 1998/10 تاريخ 1998/10/14، المنشور في المجلة القضائية، العدد العاشر ، لسنة 1998،ص: 887 .

1- أن يكون القرار المطعون به إدارياً وطنياً.

2- أن يكون القرار الإداري نهائياً.

3- أن يكون القرار مؤثراً في مركز المستدعي.

أ- وجود القرار الإداري النهائي المؤثر:

إن الطعن بالقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص لا يكون إلا بالنسبة للقرار الإداري النهائي الذي يحدث أثراً في المراكز القانونية.

وعرفت محكمة العدل العليا الاردنية القرار الإداري بقولها: (...إن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني معين ومتى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانونياً).

كما لا يلزم أن يكون الإفصاح صريحاً بل قد يكون ضمنياً يستفاد من السكوت. فامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار يتطلب القانون اتخاذه يكون ذلك في حكم القرارات الإدارية.

كما يشترط أن يكون القرار الإداري قد أثر في مركز الطاعن القانوني، وذلك بأن ألحق به ضرراً، فإذا كان عمل الإدارة ليس من شأنه أن يحدث أثراً قانونياً فإنه لا يكون قابلاً للطعن بالإلغاء[1].

---

[1] عدنان، الخطيب، الإجراءات الإدارية، ط1 ص290.

ب- صدور القرار من سلطة إدارية:

من الجدير ذكره أن أعمال السلطة التشريعية وأعمال السلطة القضائية لا تدخل ضمن اختصاص محكمة الادارية، وأنه هناك بعض الأعمال الإدارية لا تدخل ضمن اختصاص محكمة العدل العليا بسبب طبيعتها أو بسبب تحصينها بنص قانوني.

كما أن مدلول (الإدارة) لا يقتصر على مجلس الوزراء والوزراء والدوائر الرسمية بل يشمل جميع أشخاص القانون العام.

يعد التظلم احد الضمانات التي كفلها القانون للموظف للتخلص من الجزاء الذي أوقع عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التظلم يكون علي شكل التماس يتقدم به الموظف إلي السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلي الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقا مع حكم القانون.[1]

يمثل التظلم من الجزاء التأديبي ضمانة إجرائية مهمة نصت عليها غالبية التشريعات المختلفة عندما سمحت للموظف أن يطعن أمام الإدارة في قرار الجزاء الصادر بحقه، وذلك وفق شروط وأوضاع معينه سحب أو إلغاء أو تعديل الجزاء التأديبي[2]، ويعتبر التظلم من أهم وسائل تحريك الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة علي نفسها، لاسيما بالنسبة للجزاءات التأديبية فأهمية وخطورة الجزاء وجسامة الآثار التي تترتب عليه تستوجب فتح المجال للموظف لطرق باب الإدارة لعلها تعيد النظر في قراراها.

---

[1] طماوي سليمان،الوجيزفي القضاءالإداري،المرجع السابق،ص11

[2] بدرية الجاسر، بدرية (1982)، الصلطة التأديبة بين الفاعلية والضمان ، دار نشر ص 10.

نظم نظام الخدمة المدنية الأردني أحكام التظلم الاداري في المادة (165) التي تنص على انه: "مع مراعاة ما ورد في المادة (162) من هذا النظام ، أ- يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبلغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه ويجوز تقديم طلب التظلم إلى الوزير، إلا أنه يجوز تقديمه إلى الديوان إذا لم تتم إجابة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه. ب- ويقوم الديوان بالتحقق أو التحقيق في التظلم المرفوع إليه إن اقتضت الضرورة ذلك[1]

كما أجاز المشرع الأردني التظلم لتحقيق مايلي :

أ- تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيما يتعلق بحقوق المواطن والموظف.

ب- فتح قنوات الاتصال بين الموظفين وجمهور المواطنين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.

ج- الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.

د- اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والأخطاء ويساهم في محاربة ومنع الفساد[2].

---

[1] المادة (65)، من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013

[2] دة 161 نظاماالخدمةالمدنيةالأردني رقم (82) لسنة 2013

ويعد التظلم احد الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي أوقع عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التظلم يكون علي شكل التماس يتقدم به الموظف إلي السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلي الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقا مع حكم القانون[1].

ومن حيث اشتراط المشرع تقديم التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء، ينقسم إلى نوعين أيضا، فإما أن يكون تظلم وجوبي أو أن يكون اختياري والأصل أن التظلم اختياري، بحيث يحق للأفراد إثارة هذا التظلم أمام الإدارة ابتداءً، أو الطعن مباشرة ضد عمل الإدارة أمام القضاء، إلا أن المشرع قد ينص على وجوب تقديم التظلم الإداري قبل مباشرة الطعن أمام القضاء، وهذا هو مسلك المشرع المصري، من خلال ما ينص علية قانون مجلس الدولة بالنص على عدم قبول الطعن بالإلغاء قبل التظلم الإداري بالنسبة للطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية [2][3].

وعليه لا تقبل الدعوة القضائية إذا رفعها الموظف دون سابقة تظلم، وهذا ما أكد علية قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث قضت بأن القرارات النهائية للسلطة التأديبية يتعين على الموظف العمومي التظلم منها قبل التقدم بطلب إلغائها، وإذا ما تم التقدم بطلب إلغائها دون سابقة تظلم منها تكون الدعوى غير مقبولة[4]

---

[1] طماوي، سليمان،الوجيزفيالقضاءالإداري،المرجعالسابق،ص11

[2] انظرالمادة (12) من قانون مجلس الدولةالمصري، لسنة 1972م

[3]انظرالمادة (12) من قانون مجلس الدولةالمصري، لسنة 1972م.

[4] المحكمة الادارية العليا المصرية ، قرارا رقم 827 ، الموسوعة الادارية الحديثة، الجزء 42 لسنة 1986، ص 1008.

ان المشرع الأردني ترك أمر تقديم طلبات أو شكاوى التظلم على القرارات الإدارية اختياريا للمتضرر منها، بدلالة عدم وجود أي نص قانوني يلزم ذلك المتضرر بتقديم تظلمه قبل المباشرة في رفع دعوى الطعن القضائي، بل على العكس من ذلك استخدم المشرع في نظام الخدمة المدنية صيغة جوازيه للشروع بالتظلم الإداري، بدلالة استخدام عبارة يحق للموظف الاعتراض أو عبارة قابل للاعتراض.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال، في حكم لها: "بأن التظلم جوازي وليس وجوبي، وأجازت الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً، ويكون القرار الصادر عن المجلس المعترض عليه قرارا قطعيا غير قابل للطعن أمام أي جهة أخرى، ويفهم من ذلك إن الاعتراض هو اعتراضا جوازيا متروك لخيار من له حق الاعتراض وليس و جوبيا، ولا يشترط لقبول الطعن في القرار أمام محكمة العدل العليا سبق الاعتراض لدى الجهة الأعلى، كما أن اعتبار القرار الصادر نتيجة الاعتراض قرارا قطعيا، فإن ذلك لغايات التظلم الإداري وليس لغايات الطعن أمام محكمة العدل العليا، وعلية يكون القرار الصادر من مجلس عمداء الجامعة قرارا إداريا نهائيا، قابل للطعن أمام محكمة العدل العليا، ولا يرد الدفع بأن القرار غير نهائي أو وجود طريق طعن موازي.[1]

وقضت محكمة العدل العليا انه: "من المبادئ الإدارية المستقرة أن التظلم أو الاعتراض يجب أن يقع ضد قرار قابل للتظلم منه أو الاعتراض عليه، بمعنى أن يكون هناك نص في القانون أو النظام يجيز التظلم أو الاعتراض إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي تملك حق إعادة النظر فيه، وبما انه لا يوجد نص في نظام موظفي الجمارك الأردنية المشار إليه، يجيز للمستدعية التظلم من قرار إيقاع العقوبة بحقها أو الاعتراض عليه، وعليه فإن القرار الصادر عن المستدعى ضده برد التظلم لا يعتبر

---

[1] محكمة العدل العليا لاردنية قرار رقم 98 / 99، مجلة نقابة المحامين ، عدد (10/9) لسنة 1999 ، ص 3306

قراراً إدارياً جديداً قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء وبالتالي فإنه يتعين رد الدعوى شكلاً بالنسبة لما سمّته المستدعية بالقرار المشكو منه الثاني ويكون الدفع مقبولاً"[1].

ثالثاً طعون الامور المستعجلة:

أن القضاء المستعجل يعتبر من المواضيع ذات الأهمية الكبيرة ، ففي الوقت الذي نشهد فيه ثورة المعلومات وتكنولوجيتها والتسارع الرهيب لما يسمى كذلك بثورة الاتصالات حيث شبكة الانترنت والهواتف المحموله وغيرها الكثير الكثير ، ومما نشهده الان وما سنشهده غدا من هذه التطورات ، فان ذلك انعكس حتى على الحياة الطبيعية التي يعيشها كأناس عاديين ، فنجد اتساع النطاق الكبير للمعاملات وتشعباتها المعقده ، وكثير من هذه المعاملات تتصف بالسرعه الواجب اتحاذ القرار حولها وبالتالي ايجاد الحلول السريعه المؤقتة لها .

تنص المادة 6 من القانون القضاء الاداري الاردني على انه:

أ. 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.

ب. يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها ، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/454 (هيئة خماسية) تاريخ 2011/3/28 منشورات مركز عدالة.

ج. للمحكمة الإدارية ان تلزم 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.

د. إذا اسقطت الدعوى وفقاً لأحكام هذا القانون وكان قد صدر فيها قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقاً لأحكام هذا القانون يعتبر قرار وقف التنفيذ في هذه الحالة ملغى حكماً.

وذلك بأن يترتَّب على تنفيذ القرار نتائج يتعذَّر تداركها أي النتائج التي يستحيل أو يمتنع معها إصلاحها عيناً بإعادة ما كان إلى ما كان عليه من ذات النوع والجنس–، وذلك بالإضرار بالطاعن إذا ما تم تنفيذ القرار، فيبرر ذلك الاستعجال وقف تنفيذ القرار تلافياًللأضرار التي يتعذر تداركها، ويكون الحكم بعدم صحة القرار يفقد قيمته العملية ولا تكون له سوى قيمة نظرية بحته لا تأثير لها على أرض الواقع فيما لو لم يتم القضاء بوقفه، ويخضع تقدير طبيعة الاستعجال للمحكمة في ضوء ملابسات وظروف كل حالة على حده.

ويتعين توافر حالة الاستعجال أثناء نظر طلب وقف التنفيذ وحتى تاريخ الفصل فيه، فلا يكفي توافر حالة الاستعجال وقت رفع الدعوى أو تقديم الطلب وإنما يتعين استمراره لحين الفصل فيه فإذا توافرت ابتداء وزالت فيما بعد يتعين الحكم برفض طلب وقف التنفيذ .

وجدير بالذكر أنه إذا كان القرار المطعون فيه المطلوب إيقاف تنفيذه قرار منعدم فإنه لا يشترط توافر حالة الاستعجال حتى يحكم بوقف تنفيذه باعتباره مجرد واقعة مادية.

ومن أمثلة القرارات التي يتوفر بها شرط الاستعجال والتي غالباً ما تعرض على المحكمة منع طالب من دخول الاختبار أو الحصة الدراسية، وقرار إزالة الإشغالات عن الأراض الحكومية أو إزالة منزل آيل للسقوط،وقرار الاستبعاد من الترشح لعضوية مجلس الشورى أو المجلس البلدي، والقرارات التي تمس مصدر الرزق كقطع الراتب والفصل من الخدمة وغلق المحل أو المنشأة أو عدم تجديد الترخيص لمحل أو منشأة، والقرارات التي تمس حرية التنقل والإقامة كحجز الوثائق الشخصية أو إبعاد الأجنبي من البلاد.

رابعاً طعون طلبات التعويض عن القرارات الادارية:

دعوى التعويض الاداري هي دعوى شخصية يرفعها المتضرر الى القضاء مطالبا تضمين ما اصابة من ضرر سواء كان ماديا او معنويا نتيجة تصرف الادارة غير المشروع، وتعرف دعوى التعويض بانها الدعوى التي يرفعها احد الاشخاص الى القضاء للمطالبة بتضمين ما اصابة من ضرر نتيجة تصرف الادارة.[1]

وتعرف بانها الدعوى التي يطالب فيها صاحب الشان بحق شخصي تجاه الادارة ويرتب القضاء فيها جميع النتائج القانونية على القرار غير المشروع فيكون له الحق الحكم بالتعويض عن الاضرار اللاحقة به بما في ذلك تقويم او تعديل القرار الاداري غير المشروع [2] تنص المادة (5/ب) من قانون القضاء الاداري على انه تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة

---

[1] الطباخ ، شريف احمد، التعويض الاداري في ضوء الفقهة واحكام المحكمة الادارية ، ط1، دار الفكر الجامعي، ص5

[2] ابو العثم، فهد، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005، ص545.

نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

اعتبرت المحاكم الادارية محاكم نظامية تختص بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الادارية وطلبات التعويض والفصل فيها , وهي بذلك جزء من القضاء النظامي. وما يبنى على ذلك هو ان تشكيل المحاكم الادارية في الاردن سيكون من القضاء النظامي عن طريق المجلس القضائي وعدم وجوب تخصص القاضي والقضاة الاداريين . فيما يخص قضاء التعويض؛ فإن قانون القضاء الاداري ووفقا للمادة (5/ب) قد حصر صلاحية المحكمة الادارية بنظر طلبات التعويض عن القرارات والاجراءات الادارية بالطلبات التبعية فقط اي التي تقام تبعا لدعوى الالغاء. في حين ان اختصاص محكمة العدل العليا وسندا للمادة (9/ب) من قانون سنة 1992 وفيما يتعلق بطلبات التعويض كان يشمل الطلبات التي تقدم الى المحكمة بصفة اصلية او تبعية. وما يبنى على ذلك هو ان دعوى أو طلب التعويض كانت تقدم الى محكمة العدل العليا حتى بعد مرور الزمن المانع من سماع دعوى الالغاء (عدل عليا 1994/140). أما في ظل القانون الجديد فإن الاختصاص بنظر دعوى التعويض بعد مرور مدة قبول الطعن بالقرار او الاجراء او التصرف الاداري تكون للقضاء المدني وفقا للتقادم الطويل .

المبحث الثاني

المحكمة الادارية العليا

أنشئت المحكمة الادارية العليا لأول مرة بموجب قانون القضاء إداري رقم 27/لسنة 2014 إذ انها تنظر بطعون الصادة من المحكمة الادارية إذ أنها تكون محكمة الإستئناف في القضاء الاداري الاردني وتكون مدة الطعن في الاحكام القابلة للطعن امامها وذلك لقاعدة الاختصاص لما يشمل وبموجب البند (6) من المادة 5/ أ ، ويقون مقر هذه المحكمة في عمان وتألف م رئيس وعدد من القضاه ويعين رئيسها بقرار من المجلس ويقترن القرار بالإردة الملكية السامية .

المطلب الاول

العضوية

اما المحكمة الادارية العليا فقد نصت المادة (22) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014 على انه :

أ. تنشأ محكمة تسمى (المحكمة الإدارية العليا) يكون مقرها في عمان وتتألف من رئيس وعدد من القضاة.

ب. يعين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من المجلس على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية .

ج. يكون رئيس المحكمة الإدارية العليا برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز كما يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الإدارية فيها برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز. [1]

يتم تشكيلها من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة. مع مراعاة أحكام المادة (5) من هذا القانون تسري على رئيس المحكمة وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية لديها وعلى مساعديه الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاة المعمول به.

د – يكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة تمييز كما يكون القاضي فيها بمرتبة قاضي تمييز.

❖ ويشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمةالادارية أو قاضياً أو رئيساً للنيابة العامة الإدارية فيها أن تتوفر فيه أي من الشروط التالية:

---

[1] تنشأ لدى المحكمة رئاسة للنيابة العامة الإدارية تشكل من رئيس يكون برتبة قاضي تمييز ومساعد له أو أكثر – ويشترط فيمن يعين مساعداً لرئيس النيابة العامة الإدارية لدى المحكمة أو ينقل إلى هذه الوظيفة– :

1- أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشر سنوات.
2- أو شغل وظيفة مستشار قانوني لدى إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية في القوات المسلحة أو الأمن العام مدة لا نقل عن خمس عشرة سنوات.
3- أو عمل في القضاء والمحاماة مدة لا تقل عن عشر سنوات.
4- -4أو مارس المحاماة مدة خمس عشرة سنة على الأقل.
5- ب _ يمثل رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطياً أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا في الدعوى، سواء أكانوا مدعين أو مدعى عليهم، وفي جميع إجراءاتها ولآخر مرحلة من مراحلها)
6- ج . على الرغم مما ورد في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة لرئيس هيئة الأركان المشتركة وبموافقة من رئيس النيابة العامة الإدارية أن ينتدب قاضياً عسكرياً أو أكثر لا تقل رتبته عن رائد ليعمل مساعداً له في القضايا التي تكون القوات المسلحة طرفاً فيها ويجوز في أي وقت إنهاء انتداب القاضي المذكور واستبدال غيره به بالطريقة ذاتها.

يعين رئيس المحكمة وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية لديها ومساعدوه بإرادة ملكية سامية بناءً على قرار من المجلس القضائي

– أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشرين سنة.

– أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية للقوات المسلحة أو الأمن العام بالإضافة إلى العمل في القضاء وممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمسة وعشرين سنة ,على أن يكون قد عمل في هذه المدة في القضاء والمحاماة مدة لا تقل عن خمسة عشر سنة[1].

– أن يكون قد مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة.

– عمل برتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية وعمل في القضاء أو المحاماة في الأردن مدة لا تقل عن خمس سنوات.

وتنص المادة (24) من قانون القضاء الاداري الاردني على انه:

أ. تنعقد المحكمة الإدارية العليا من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها وتتألف كل منها من رئيس وأربعة قضاة على الأقل ويحيل الرئيس الدعاوى المقدمة إلى المحكمة على هيئاتها .

ب. إذا لم يكن الرئيس مشتركاً في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأقدم في الدرجة .

ج. إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الإدارية العليا الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونياً مستحدثاً أو هاماً فتنعقد المحكمة الإدارية

---

[1] انظر : حكم محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 1988/224 الصادر بتاريخ 1988/12/1– منشورات مركز عدالة ، كذلك حكمها بالدعوى رقم 1979/140 و المنشور في مجلة نقابة المحامين، لسنة 1980، ص: 1216.

العليا بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها وذلك بطلب من رئيسها .

وبموجب قانون القضاء الاداري لسنة 2014 فقد غدت القرارات الادارية النهائية جميعها قابلة للطعن بدعوى الالغاء امام محكمة القضاء الاداري مع تعداد على سبيل المثال لطعون وطلبات يعتبر بذاته توسيعا لقاعدة الاختصاص بما يشمل وبموجب البند 6 من المادة 5/أ (الطعون التي يقدمها اي متضرر لطلب إلغاء أي نظام او تعليمات او قرار والمستندة الى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه او مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون او النظام او التعليمات التي صدر بالاستناد اليها). والجديد في هذا المجال هو «المطالبة بالالغاء» للنظام والتعليمات والقرارات مع استثناء طلب الغاء القانون او النظام او التعليمات المخالفة للدستور باعتباره اختصاص اصيل للمحكمة الدستورية. وهذا الاختصاص او الطعن لم يكن من ضمن اختصاصات محكمة العدل العليا التي كان الطعن امامها من هذا الجانب مقصورا على طلب الغاء اي قرار او اجراء بموجب اي قانون يخالف الدستور او اي نظام يخالف الدستور او القانون (المادة 9/أ/6) وعلى طلب وقف العمل باحكام اي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون او الدستور (9/أ/7).

وتنص المادة (26) من قانون القضاء الاداري الاردني على انه: تكون مدة الطعن في الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان وجاهياً ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو وجاهياً اعتبارياً.[1]

---

[1] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية رقم 2015/42 (هيئة عادية) تاريخ 2015/3/31منشورات مركز عدالة اذا صدر الحكم بحق الطاعن وجاهياً بتاريخ 2014/12/10 والطعن مقدم منه بتاريخ 2015/1/12 المصادف يوم الاثنين وأن مهلة تقديم الطعن بموجب المادة (26) من قانون القضاء الاداري رقم 27 لسنة 2014 تنتهي بتاريخ 2015/1/9 وحيث صادف أيام (7- 2015/1/11) عطلة رسمية بسبب تساقط الثلوج فإن مهلة تقديم الطعن تمتد إلى أول يوم دوام والذي صادف يوم الاثنين 2015/1/12 فتكون الدعوى والحالة هذه مقدمة ضمن المدة القانونية

وبهذا قضت المحكمة الادارية العليا على انه إذا جاء الحكم الصادر بحق الطاعن وجاهياً بتاريخ 2014/12/10 الطعن مقدم منه بتاريخ 2015/1/12 المصادف يوم الاثنين وأن مهلة تقديم الطعن بموجب المادة (26) من قانون القضاء الاداري تنتهي بتاريخ 2015/1/9 وحيث صادف أيام (7-2015/1/11) عطلة رسمية بسبب تساقط الثلوج فإن مهلة تقديم الطعن تمتد إلى أول يوم دوام والذي صادف يوم الاثنين 2015/1/12 فإن الدعوى والحالة هذه تكون مقدمة ضمين المدة القانونية.

وتنص المادة (27) من قانون القضاء الاداري على انه يكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية لمن خسر دعواه كلياً أو جزئياً أمامها سواء أكان طرفاً في الدعوى أم متدخلاً فيها في الأحوال التالية:

أ. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.

ب. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

ج. إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، سواء أدفع بهذا الدفع أم لم يدفع.

وتنص المادة 30 من قانون القضاء الاداري على انه:

أ . تقدم لائحة الطعن إلى المحكمة الإدارية لترفعها مع أوراق الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا بعد إجراء التبليغات، وترفق لائحة الطعن بنسخ كافية للتبليغ.

ب. تطبق المحكمة الإدارية العليا الشروط والإجراءات ذاتها المنصوص عليها في هذا القانون والمتبعة لدى المحكمة الإدارية .

وبهذا قضت المحكمة الادارية العليا على انه إذا جاءت لائحة الطعن المقدمة من وكيل الطاعنة خالية من ذكر وقائع الدعوى التي أوجبت المادتان (9/ب/3 و30/ب)، من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 أن يدرج فيها موجزاً عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة. وحيث أن لائحة الطعن لم تتضمن ما اشترطته المادتان سالفتا الذكر من وقائع فإن دعوى الطاعنة والحالة هذه تكون مستوجبة للرد شكلاً كما استقر عليه قضاء هذه المحكمة في العديد من قراراتها. (إدارية عليا رقم (2015/23)، (2015/33)، (2015/54) (2015/80)).[1]

المطلب الثاني

التشكيل والاختصاص المحكمة الادارية العليا

ان القضاء المختص بالنظر في دعوى الغاء القرار التاديبي هو قانون القضاء الاداري رقم (2014/27) الذي يتضمن مجموعة من الاجراءات و الاحكام لابد من اتباعها ابتداء من رفع الدعوى حتى صدور الحكم.

وتنص المادة (25) من قانون القضاء الاداري على انه تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية.

---

[1] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية رقم 2015/43 (هيئة عادية) تاريخ 2015/3/31 منشورات مركز عدالة

بيَّن قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني الأحكام الناظمة لعمل السلطة القضائية، ونصيب كلّ محكمة من المحاكم من النزاعات التي تعرض على القضاء، من خلال ما يسمى الاختصاص. والاختصاص لغةً: التفضيل والانفراد[1]، واصطلاحاً: السلطة التي خوّلها القانون لمحكمة ما، للفصل في نزاع ما،[2] ويعرف أنه نصيب المحكمة من المنازعات المعروضة علـــى القضـــاء،[3] ورغم أن المشرِّع الأردني يسعى–على الدوام– إلى إيراد النصوص القانونية المرعية التطبيق على الإجراء، لطلب الحماية القضائية للحق الموضوعي، ووضع الضوابط التي تنظم الإجراء القضائي، وهنا الاختصاص، وفق الشكلية التي تطلبها القانون،[4] إلا أن تلك القواعد والضوابط القانونية، بشأن الاختصاص، يطرأ عليها – في كثير من الأحيان– عـــوارض، من خلال التطبيق العملي، نظراً لتعقد تلك الإجراءات والقواعد والضوابط المتعلقة بالاختصاص، إضافة إلى عدم المعرفة التامة بها من قبل الخصوم– تعمّداً أو خطأ– بتوجيه الطلب إلى المحكمة التي ذهبت إرادة المشرِّع لاختصاصها في نظر النزاع، سواء من ناحية الاختصاص ، أو الولائيّ، أو النوعيّ، أو القيميّ.

والمحكمة بهذه الصفة تختص بالطعون الاستئنافية المقدمة عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، فتعتبر محكمة القضاء الإداري في هذه الحالة محكمة ثاني درجة أو محكمة استئنافية.

والحكم الصادر في الاستئناف من المحكمة الادارية هو حكم نهائي، ولكنه يقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بشرطين:

---

[1] المعجم الوجيز، جمهورية مصر العربية، مجمع اللغة العربية، 2002م، مادة (خصَّ)، ص198.

[2] هندي أحمد ، أصول قانون المرافعات المدنية والتجارية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2002م، ص125.

[3] الزعبي عوض ، (2004) شرح قانون أصول لمحاكمات المدنية، عمان، دار وائل للنشر، الجزء الأول، ص157.

[4] نظم قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة 1988م وتعديلاته، مسألة الاختصاص من المادة (27-55).

الشرط الأول :أن يقدم الطعن من رئيس هيئة المفوضين وحده، فلا يقبل الطعن الا من ذوي الشأن أنفسهم) الفرد أو الإدارة .(وكل ما يملكه هؤلاء هو أن يلتمسوا من رئيس هيئة المفوضين تقديم الطعن، فيقوم هذا الأخير بتقديمه إذا اقتنع بجدوى الطعن) مع ملاحظة الشرط الثاني.

الشرط الثاني: هو أن يتأسس الطعن على مخالفة الحكم المطعون فيه لما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، أو أن يتأسس على أن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق المحكمة الإدارية العليا تقريره. وتقدير هذا الاساس أو ذلك متروك لرئيس هيئة المفوضين وحده، حيث أن القانون كما قلنا يشترط أن يقدم الطعن منه وحده دون ذوي الشأن.[1]

وإلى جانب الطعن امام المحكمة الإدارية العليا على هذا النحو، الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بوصفها محكمة الاستئناف يقبل الطعن بالتماس اعادة النظر امام نفس المحكمة في المواعيد والحالات التي نص عليها قانون المرافعات المدنية والتجارية.

تنص المادة 22 من قانون القضاء الاداري رقم 27 لسنة 2014 , تنشأ محكمة تسمى المحكمة الادارية العليا, ويكون مقرها عمان وتتألف من رئيس وعدد من القضاة ويعين رئيس المحكمة الادارية العليا بقرار من المجلس على ان يقترن القرار بالارادة الملكية السامية , ويكون رئيس المحكمة الادارية العليا برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز, كما يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الادارية فيها برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز.

من خلال استعراض نص المادة السالفة الذكر, يتبين لنا ان المحكمة الادارية العليا تتشكل من :

---

[1] عبد الوهاب ، محمد رفعت، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 370.

أولاً : رئيس وعدد من القضاة, حيث يعين رئيس المحكمة وقضاتها بارادة ملكية سامية بناءاً على قرار من المجلس القضائي ويكون رئيس المحكمة برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز, بينما يكون قضاتها برتبة قضاة محكمة التمييز, ويشترط فيما يعين رئيساً للمحكمة الادارية العليا ان يكون عمل في سلك القضاة النظامي او سلك القضاة النظامي والمحاماة معاً مدة لا تقل عن 25 سنة.

ثانياً : رئيس النيابة العامة الادارية ومساعدوه, حيث يشترط لمن يكون رئيساً للنيابة العامة الادارية ان يكون برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز. ويتمثل رئيس النيابة العامة اشخاص الادارة العامة لدى المحكمة الادارية العليا في الدعوى ومساعدوه [1].

ويأخذ شروط وأحكام نفس القضاة الواردة في قانون استقلال القضاة على كل من رئيس المحكمة الادارية العليا وقضاتها ورئيس النيابة العامة الادارية [2].

تنعقد المحكمة الادارية العليا من هيئة او اكثر يشكلها رئيسها وتتألف كل منها من رئيس واربعة قضاة على الاقل ويحيل الرئيس الدعاوى المقدمة الى المحكمة على هيئتها واذا لم يكن مشتركاً في اي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الاقدم درجة [3]

وتعقد المحكمة بكامل هيئتها في الاحوال التالية:

---

[1] نص المادة (37) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014.

[2] نص المادة (23) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014.

[3] نص المادة (27) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

1 – اذا قررت هيئآت المحكمة الادارية العليا الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي او هيئة أخرى.

2 – اذا تبين لها ان الدعوى المعروضة عليها مبدأً قانونياً مستحدثاً أو هاماً, حيث يتم انعقادها بطلب من رئيسها للنظر في الدعوى واخذ الحكم فيها.[1] تختص المحكمة الادارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع اليها في جميع الاحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الادارية وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية [2]

ويشترط لمن يرفع دعواه بالطعن امام المحكمة الادارية العليا لمن خسر دعواه كلياً أو جزئياً امامها مقرراً أكان طرفاً في الدعوى أم متدخلاً فيها وذلك في الاحوال التالية :

1 – اذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه او تأويله.

2 – اذا وقع بطلان في الحكم او بطلان الاجراءات اثر في الحكم.

3 – اذا صدر الحكم خلافاً لحكم حاز قوة القضية المقضية سواءً ادفع بهذا الدفع ام لم يدفع. [3]

---

[1] نص المادة (24/ج) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[2] نص المادة (25) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[3] نص المادة26 من القضاء الإداري الاردني رقم 27/ 2014

الفرع الأول: مدة الطعن في الاحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الادارية

ان مدة الطعن في الاحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الادارية ثلاثين يوماً يبدأ من اليوم الثاني لتاريخ صدور الحكم اذا كان وجاهياً ومن اليوم الثاني بتاريخ تبلغه اذا كان بمثابة الوجاهي او وجاهاً اعتبارياً.[1] ولا يترتب على الطعن امام المحكمة الادارية العليا عدم وقف تنفيذ المطعون فيه الا اذا رأت المحكمة بغير ذلك[2].

الا ان هناك استثناءان اوردها القانون حيث يجوز الطعن قبل صدور الحكم النهائي وهي:

1 – القرارات الصادرة من الامور المستعجلة.

2 – القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى.

3 – القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى وتكون مدة الطعن 15 يوم من اليوم الثاني لتاريخ صدور القرار او تبليغه حسب مقتضى الحال [3]

---

[1] نص المادة 28 من قانون القضاء الاداري لاردني رقم 27 لسنة 2014

[2] نص المادة 29 من قانون القضاء الاداري لاردني رقم 27 لسنة 2014

[3] نص المادة 30 من قانون القضائي رقم 27 من سنة 2014

اجراءات رفع الدعوى امام المحكمة الادارية العليا

تقدم لائحة الطعن الى المحكمة الادارية لترفعها مع اوراق الدعوى الى المحكمة الادارية العليا بعد اجراء التبليغات[1] ذاتها المنصوص عليها في هذا القانون والمتبعة لدى المحكمة الادارية والتي كان محل دراستنا تحت عنوان اجراءات رفع الدعوى امام المحكمة الادارية.

اما فيما يخص قضاء التعويض؛ فإن قانون القضاء الاداري ووفقا للمادة (5/ب) قد حصر صلاحية المحكمة الادارية بنظر طلبات التعويض عن القرارات والاجراءات الادارية بالطلبات التبعية فقط اي التي تقام تبعا لدعوى الالغاء. في حين ان اختصاص محكمة العدل العليا وسندا للمادة (9/ب) من قانون سنة 1992 وفيما يتعلق بطلبات التعويض كان يشمل الطلبات التي تقدم الى المحكمة بصفة اصلية او تبعية. وما يبنى على ذلك هو ان دعوى أو طلب التعويض كانت تقدم الى محكمة العدل العليا حتى بعد مرور الزمن المانع من سماع دعوى الالغاء (عدل عليا 1994/140). أما في ظل القانون الجديد فإن الاختصاص بنظر دعوى التعويض بعد مرور مدة قبول الطعن بالقرار او الاجراء او التصرف الاداري تكون للقضاء المدني وفقا للتقادم الطويل .

احتساب مدة الطعن، يبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الاداري او نشره بالجريدة الرسمية او بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية وهي طريق تبليغ مستحدثة اذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الادراي من ذلك التاريخ او يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة(8/أ) وذلك مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر. وكذلك الأمر في حال امتناع الجهة الادارية او رفضها اتخاذ القرار؛ فإن مدة الطعن تبدأ أيضا من اليوم التالي لتاريخ تقديم الطلب الخطي لجهة اتخاذ القرار (8/هـ). هذا مع

---

[1] نص المادة (30) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27/لسنة 2014).

الاشارة الى أن يوم التبليغ او النشر كان يحتسب ضمن مدة الطعن وكان مجريا للميعاد وفقا للمادة (12/أ، ب) من قانون محكمة العدل العليا السابقة لسنة 1992 سواء في حالات صدور قرار او الرفض او الامتناع .

وأكدت المحكمة الادارية العليا هذا القضاء، كما أكدت حقيقة طالب التعويض في أن يطلب التعويض مع طلب الالغاء في دعوى واحدة أو أن يفصل بينهما في دعوتين مستقلتين أو أن يطلب احدهما دون الآخر ,ودون أن يحتج عليه بأي تلازم بين الطلبين.

ودعوى التعويض ضد الادارة امام القضاء الادارى ، لا تجوز الا بالنسبة لقرار اداري . وتحديد ما إذا كان أساس الدعوى هو في حقيقته قرار اداري أم لا – امر موكول إلى سلطة المحكمة في تقدير الوقائع والكيوف والاوصاف القانونية.

اما فيما يختص باجراءات رفع دعوى امام القضاء الاداري الاردني فانه يتضمن:

اولا : تقديم استدعاء خطي

يقدم الى المحكمة الادارية استدعاء خطي موقعا من محامي استاذ و ان يكون الاستدعاء مطبوعا بوضوح وعلى وجه واحد في كل ورقة يتضمن اسم المستدعي كامل و صفته و محل عمله وموطنه واسم المستدعي ضده و صفته بشكل واضح يبين فيه موجز عن وقائع الدعوى و مضمون القرار المطعون فيه واسباب الطعن و الطلبات التي يريدها المستدعي بصورة محددة[1]

[1] نص المادة (9/أ/ب) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

وعلى المستدعي ان يرفق باستدعاء الدعوى البينات الخطية التي يستند اليها في اثبات دعواه مصدقة منه بانها مطابقا للاصل مرفقة بقائمة مفردات هذه الدعوى و قائمة باسماء الشهود الذين يرغب في سماع شهاداتهم اثباتا لدعواهم وعناوينهم الكامله و القرار المطعون فيه اذا كان قد تم تبليغه له و قائمة بالبينة الخطية الموجودة تحت يد الخصم او الغير على ان يتم بيانها بصورة محددة و بيان الجهة الموجودة تحت يدها على ان تكون ذات علاقة مباشرة في الدعوى و منتجة في اثباتها ,و اذ ا كانت الجهة التي توجد المستندات تحت يدها قد امتنعت عن تزويده بصورة عنها او بصفها او زودته بها بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية قد انقضت عند تزويده بها فيكتفي بذكرها و بالقدر الذي يعلمه من التفصيل بخصوصها وللمحكمة الادارية الموافقة على تقديمها ويقدم استدعاء الدعوى الى قلم المحكمة الادارية مع المرفقات المسبقة و بعدد من النسخ تكفي لتبليغ المستدعي ضدهم اذا كانوا اكثر من واحد[1]

يتبين من خلال نص المادتين 9و10 من قانون القضاء الاداري بانه لا بد من توافرشروط في استدعاء الدعوى وهي :

أ- ان يكون الاستدعاء موقع من محامي استاذ مارس مهنة المحاماه لمدة لا تقل عن خمس سنوات او عمل في وظيفة قضائية لمده مماثله قبل ممارسته للمحاماه يوكله المستدعي لتقديم الدعوى و يمثله في جميع المراحل و عليه يعتبر توقيع المحامي على عريضة الدعوى امرا اساسيا يترتب على مخالفته بطلان الاستدعاء المقدم وقد قضت المحكمة بان تقديم الدعوى من محام لم يمارس المهنة للمدة المنصوص عليها يجعلها ممن لا يملك حق تقديمها.

---

[1] نص المادة (10/أ/ب) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

ب–تضمين استدعاء الدعوى البينات المتعلقة و التي تشمل :اسم المستدعي و اسم المستدعي ضده و موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه و اسباب الطعن و الطلبات التي يريدها المستدعي في دعواه .

ومن تطبيقات محكمة القضاء الاداري (يشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى محكمة العدل العليا ان يكون مطبوعا بوضوح على وجه واحد من كل ورقة وان يدرج فيه موجزا عن وقائع الدعوى و مضمون القرار المطعون فيه و اسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة وعليه وحيث ان المستدعي لم يدرج وقائع الدعوى وفقا للمادة 13/ب .[1]

ثانيا :تحديد الجهة المدعي عليها

نصت المادة السابعة فقرة (ا) من قانون القضاء الاداري على (تقام الدعاوي على صاحب الصلاحيه في اصدار القرار المطعون فيه ومن اصدره بالنيابه عنه). [2]

و يمثل رئيس النيابة العامة الادارية او من يفوضه من مساعديه خطيا اشخاص الادارة العامة لدى المحكمة الادارية في الدعوى وفي جميع اجراءاتها و لاخر مرحلة من مراحلها [3]من خلال ما سبق يتبين لنا بان الادارة التي اصدرت القرار المطعون فيه هي المدعي عليها.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2000/77 مجلة نقابة المحامين الاردنيين ص1055.

[2] نص المادة (7/أ) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[3] نص المادة (37/أ) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

ثالثا :استيفاء الرسوم القضائية من المستدعي عند رفع الدعوى حيث نصت المادة 38 فقرة(أ) من قانون القضاء الاداري (يستوفى عند تقديم الدعوى الى المحكمة الادارية رسم خاص يحدده رئيس المحكمة) وفقا لنظام رسوم المحاكم والجدول والملحقات.

ثالثا : تبليغ لائحة الدعوى وتبادل اللوائح

للمستدعي ضده ان يقدم لائحة جوابية على استدعاء الدعوى خلال خمسة عشر يوما من اليوم التالي لتاريخ تبليغه الاستدعاء, ولرئيس المحكمة الادارية تمديد هذه المدةلا تزيد عن عشر ايام بناءا على طلب المستدعي ضده شريطه ان يقدم الطعن معللاخلال المدة الاصلية لتقديم اللائحة الجوابية و يكون قرار رئيس المحكمة الادارية بتمديد المدة والذي يصدر تدقيقا غير قابل للطعن[1] و يتم تبليغ اللائحة الجوابية ومرفقاتها للمستدعي وله خلال عشرة ايام من اليوم التالي لتاريخ تبليغها ومرفقتها وان يقدم ردا عليها وللمحكمة الادارية من تلقاء نفسها ان تدعو المستدعي دون دعوة المستدعي ضده لشرح دعواه والرد على استفساراتها او تقديم ايضاحات , ولها ان ترد الدعوى اذا رأت لا وجه لاقامتها[2] ولا يجوز للمستدعي او للمستدعي ضده ان يقدم او يورد اثناء النظر في الدعوى امام المحكمة الادارية اي وقائع او اسباب او بينات لم تكن قد وردت في أستدعاء الدعوى وفي اللائحة الجوابية او بالرد عليها , وتعتبر اي وقائع واسباب اوردها اي من طرفي الدعوى مسلما بها من الطرف الاخر اذ لم ينكرها صراحة وبصورة محددة في اللائحة الجوابية اوفي الرد عليها.[3]

---

[1] نص المادة (1/11) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[2] نص المادة (12) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[3] نص المادة (13/أ/ب) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

الفرع الثاني: النظر في الطعون وصدور الحكم

تنظر المحكمة الادارية العليا في الطعون المرفوعة اليها مرافقة باستثناء الطعون المتعلقة بالقرارات المستعجلة وفي اليوم المعين للمحاكمة تباشر المحكمة الادارية العليا رؤية الدعوى وبعد ان تستمع لمرافعات الاطراف تصدر حكمها[1]بالاجماع او بالاكثرية على ان يشمل قرارها ما يلي: اسماء واطراف الدعوى ووكلائهم واسماء القضاة الذين اشتركوا في اصدار الحكم أو حضروا النطق به اذا تم نظر الدعوى مرافعة[2]، وعرض مجمل لوقائع الدعوى وطلبات الخصوم وخلاصة موجزه لدفوعهم ودفاعهم الجوهري وخلاصة واقيه للحكم المطعون فيه، والاسباب التي أوردها الأطراف للطعن في الحكم المطعون فيه أو لتأييده , ورد المحكمة الادارية العليا على اسباب الطعن وبيان اسباب حكمها برد الطعن أو قبوله وتاريخ صدور الحكم[3].

اذا وجدت المحكمة الادارية العليا ان الحكم المطعون فيه موافق للقانون فتؤيده واذا وجدت أن الحكم المطعون فيه مخالف للقانون فتقضي بنقه وتحكيم الدعوه[4] .

اذا ردت الدعوى لعدم الاختصاص أو لكون القضية مقضية أو لعدم الخصومه أو لاي سبب شكلى آخر تنقض المحكمة الادارية العليا الحكم وتعيد الدعوى الى المحكمة الادارية للنظر في الموضوع[5].

---

[1]نص المادة (31) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[2]نص المادة (32/ج/د/ط/و/ز) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[3]نص المادة (32) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[4]نص المادة (33/أ) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[5] نص المادة 18/أ/ب) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

تحدد المحكمة الادارية موعد للنظر في الدعوى في اقرب وقت بعدانتهاء اجراءات تبادل اللوائح فيها او انقضاء المدد المقرر لذلك وتبلغ ذلك الموعد لاطراف الدعوى[1]حيث يبدأ المستدعي بتقديم بيناته و شهوده كما وردت في الاستدعاء المقدم ثم ياتي دور الطرف الاخر, رئيس النيابة العامة او مساعدوا في تقديم اوجه دفاعه حسب ما ورد في لائحته الجوابية و يقدم بيناته وتبدأ المحكمة الادارية بسماع بينات المستدعي ثم بينات المستدعي ضده , وبعد الانتهاء من سماع البينات تستمع المحكمة الادارية الى المرافعة الختامية لكل من الاطراف مبتدئة بالمستدعي ويكون المستدعي ضده اخر من يتكلم الااذا امرت المحكمة الادارية بخلاف ذلك وللمحكمة الادارية ان تكلف الطرفين او اي منهم بدعوى مقامة لديها بتقديم لائحة اضافية او اكثر لتوضيح او تفصيل اي من الوقائع و الاسباب الواردة في استدعاء الدعوى او في اللائحة الجوابية عليه او في الرد على اللائحةسواء قبل المباشرة برفع الدعوى او في مرحلة من مراحلها.

واذا لم تقدم اي من اللوائح الاضافية خلال المدة التي حددتها المحكمة الادارية , تعتبر الامور التي طلبت المحكمة الادارية تلك اللائحة لتوضيحها او تقديم تفاصيل بشانها خارجة عن وقائع الدعوى واسبابها و لا يجوز للطرف الذي طلبت منه ولم يقدمها الاستناد اليها في دعواه او تقديم اي بينة بشانها [2][3] ثم تنظر المحكمة الادارية في الدعاوي المقامة لديها مرافعة وبصورة علنية الا اذا قررت من تلقاء نفسها او بناء على طلب احد الاطراف النظر فيها سرا بناء على مقتضيات المصلحة العامة [3] واذا لم

---

[1] نص المادة (33/ب) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

[2] نص المادة (18/ا/ب) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم 27 لسنة 2014

[3] نص المدة 16 /ا من قاون القضاء الاداري رقم 27 لسنة 2014

يحضر وكيل المستدعي في الموعد المحدد للنظر في الدعوى او تخلف عن حضور اي جلسة من جلسات المحاكمة فيجوز ان تقرر اسقاط الدعوى , الا انه يحق لوكيل المستدعي تجديد الدعوى خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوما ولمرة واحدة تبدأ من اليوم التالي لتاريخ اسقاط الدعوى وبعد دفع الرسوم القانونية كاملة واذا لم يحضر وكيل المستدعي ضده اي جلسة من جلسات المحاكمة فيجوز للمحكمة الادارية ان تقرر اجراء محاكمته بمثابة الوجاهي او ووجاهيا اعتباريا اذا كان قد حضر ايا من جلسات المحاكمة و ان تصدر حكمها في الدعوى و لا تقبل حضوره فيمابعد اذا كانت الدعوى معدة للفصل واذا لم يحضر احد من اطراف الدعوى يجوز للمحكمة الادارية ان تؤجل الدعوى او تسقطها واذا تعذر تبليغ المستدعي او وكيله ولم يحضر الى المحكمة الادارية خلال ستين يوم من تاريخ تقديمه الطعن فيجوز للمحكمة الادارية ان تقرر اسقاط الدعوى و الطلبات المتصلة بها[1]

التدخل في الدعوى

نصت المادة رقم (15) من قانون القضاء الاداري على انه (يجوز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة الادارية ويتاثر من نتيجة الحكم الذي يصدر فيها ان يطلب من المحكمة الادارية ادخاله في الدعوى شخصا ثالث ويجوز للمحكمة من تلقاء نفسها ادخال اي شخص ثالث في الدعوى واذا اقتنعت المحكمة الادارية من الاسباب التي ابداها من له علاقة في الدعوى القائمة و البينة التي قدمها بانه يتاثر من الحكم على ذلك الوجه فتقرر ادخاله في الدعوى في تلك الصفة) وفي الفقرة ب (يترتب على من يتقرر ادخاله في الدعوى وفقا الاحكام هذه المادة ان يقدم للمحكمة الادارية لائحة بادعائة او بدفاعه خلال خمسة عشر يوما من اليوم التالي لتاريخ تفهمه او تبلغه القرار بادخاله بالدعوى وتسري على هذه اللائحة الاحكام

---

[1] نص المادة (17/أ/ب/ج/د) من قانون القضاءالاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014

التي تسري على لائحة استدعاء الدعوى و اللوائح الجوابية المقرره في هذا القانون حسب مقتضى الحال وفي الفقرة (ج) تبلغ لائحة الشخص الثالث الى اطراف الدعوى ولكل منهم الرد عليها خلال عشرة ايام من اليوم التالي لتاريخ تبليغها اليه و له خلال المدة ذاتها تقديم البينة المؤيدة لجوابه) وفي الفقرة د (تسري على الشخص الثالث جميع اجراءات المحاكمة المنصوص عليها في القانون).

من خلال استعراض ما ورد في المادة سابقة الذكر يتبين لنا بان التدخل في الدعوى يتم بناء على طلب من شخص خارج اطراف الدعوى وان يكون له مصلحة مشروعة , وان يقدم الشخص المتدخل في الدعوى لائحة بدفاعه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبلغه بقبول طلب تدخله بالدعوى , وتسري على لائحة دفاعه جميع الاحكام الخاصة بالاجراءت الشكلية بتقديم استدعاء الدعوى وتوكيل محام وتقديم البينات الخطية واللوائح المتبادلة والواردة في المادة العاشرة من هذا القانون , وان تبلغ لائحة الشخص الثالث (المتدخل في الدعوى) الى طرفي الدعوى و الرد عليها خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغهم اليهما .

ونصت المادة (41) من قانون القضاء الاداري على انه (في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري احكام قانون اصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الاداري) وهذا نص مستحدث لا مثيل له في قانون محكمة العدل العليا ولم يجر العمل بمثله او بمضمونه. ذلك ان الاجراءات او الاصول المتبعة امام المحاكم الادارية لها طبيعة خاصة من حيث ذاتيتها وأصالتها، فهي قواعد او اجراءات اصيلة، ولا تعتبر استثناء من الاصول المدنية. والقاضي الاداري ليس ملزما بالرجوع الى الاجراءات او الاصول المدنية وانما عليه ان يستمد القاعدة الاجرائية او الاصول بذاته من طبيعة المسائل الادارية، ودون تعقيد، ويكون رجوعه الى الاصول والاجراءات المدنية اختياريا للاستئناس باعتبارها تطبيقا لقواعد العدالة. بالنتيجة، وحيث تم تضمين قانون القضاء الاداري هذا النص المستحدث؛

فإن التطبيق القضائي للمحاكم الادارية والمحكمة الادارية العليا سيعمل على بيان وتطبيق ما يتلاءم مع طبيعة القضاء الاداري من الاجراءات الواردة في الاصول المدنية ويمكن العمل بها امام المحاكم الادراية .

وحيث نصت المادة (43) من قانون القضاء الاداري على الغاء قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992؛ فإن المادة (39/أ) من ذات القانون قد أحالت كافة الدعاوى المنظورة امام محكمة العدل العليا الى المحكمة الادارية للسير بها من النقطة التي وصلت اليها. وبالنتيجة فإن جميع الدعاوى والطعون المقدمة الى محكمة العدل العليا قبل تاريخ 16/ 10/ 2014 بما فيها المنظورة فإنها جميعا ستحال الى المحكمة الادارية للنظر فيها ومن ثم يكون القرار الصادر فيها عن المحكمة الادارية قابلا للطعن لدى المحكمة الادارية العليا.

الفرع الثالث: تطبيقات المحكمة الادارية العليا كمحكمة استئناف فيما صدر منها من القرارات

حيث قضت بالتدقيق والمداولة يتبين ان المستدعي (المطعون ضده) كان وبتاريخ 2014/5/28 قد تقدم بمواجهة المستدعى ضده (الطاعن) لدى محكمة العدل العليا بالدعوى رقم 2014/226 للطعن في القرار الصادر عن المستدعى ضده الوارد بكتابه رقم (9/تشكيلات/15814 تاريخ 2014/4/6 والذي جاء به براءة تشكيلات الوضع الوظيفي اعتباراً من 2013/12/31 بالاستناد الى كتاب رئيس ديوان الخدمة المدنية رقم 1426/15 تاريخ 2014/2/18 والمتضمن من حيث النتيجة تعديل الوضع الوظيفي للمستدعي ليصبح في السنة الاولى من الدرجة السادسة من الفئة الاولى .). احيلت الدعوى الى المحكمة الادارية عند نفاذ قانون القضاء الاداري رقم 27 لسنة 2014 حيث سجلت تحت الرقم 2014/78 . بتاريخ 11/18/ 2014 قررت المحكمة الادارية الغاء القرار الطعين وتضمين المستدعى ضده الرسوم

ومبلغ خمسون دينار اتعاب محاماة . لم ترتضي الجهة المستدعى ضدها بالقرار الصادر عن المحكمة الادارية فتقدمت بتاريخ 2014/11/25 بهذه اللائحة للطعن فيه .

من ان براءة التشكيلات لا تشكل قراراً ادارياً يقبل الطعن بالالغاء.

فإن براءة التشكيلات تنظم لكل موظف على النموذج المقرر بصورة تتفق مع جدول تشكيلات الوظائف المعمول به وتصدر بعد استكمال جميع الاجراءات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية في اي من الحالات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (178) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته لغاية 2014/11/16 تتضمن رقم (الفصل والمادة) المدرج تحتها اسم الوظيفة في جدول تشكيلات الوظائف ورقم القرار الذي صدرت البراءة بموجبه وتاريخه كما تقضي الفقرة ب من المادة المذكورة.

مما ينبغي عليه ان براءة التشكيلات لا تعدو عن كونها تكريساً للوضع الوظيفي الذي آل اليه أخيرا الموظف الامر الذي يغدو معه طعن المطعون ضده (المستدعي) فيها يكون قد انصب على اجراء مادي لا يقبل الطعن بالالغاء كما استقر على ذلك قضاء محكمة العدل العليا (عدل عليا رقم 2000/533 تاريخ 2001/5/8 و 2013/433 تاريخ 2014/1/23). وبذلك يكون هذا السبب وارداً والدعوى حقيقة بالرد خلافاً لما انتهى اليه الحكم المطعون فيه.

الفصل الرابع

الخاتمة والنتائج والتوصيات

اولا : الخاتمة

خلصت هذة الدراسة الى ان نص المادة 100 من الدستور الأردني عام 1952 على إنشاء محكمة عدل عليا. إلا أن هذه المحكمة لم تبصر النور إلا في العام 1989 بموجب القانون المؤقت رقم 11 لسنة 1989 والذي حل محله القانون الدائم رقم 12 لسنة 1992.

وبموجب المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 62 لسنة 1952، ، عهد لمحكمة التمييز أن تنعقد بصفتها»محكمة عدل عليا» بالإضافة إلى صفتيها الحقوقية والجزائية بحيث كانت محكمة التمييز تعقد بصفتها محكمة عدل عليا للنظر بالطعون الإدارية المحددة بالمادة 3/10 من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1952 ,وذلك بأسلوب تحديد الاختصاص على سبيل الحصر. أما قبل ذلك وبموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت 71 لسنة 1951، فقد كانت محكمة التمييز أيضا وبصفتها محكمة عدل عليا تنظر في بعض (المسائل التي هي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض او استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة أخرى مما تستدعي الضرورة فصله لإقامة العدل).

لقد تم تعديل المادة 100 من الدستور وذلك بإلغاء عبارة (محكمة العدل العليا) الواردة فيها والاستعاضة عنها بعبارة (قضاء إداري على درجتين). وذلك بموجب المادة 30 من التعديل الدستوري لسنة 2011 بحيث أصبحت المادة بعد التعديل تنص على الآتي: (تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها

وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين).

وكان من مقتضيات هذا التعديل أن صدر (قانون القضاء الإداري رقم 27/ لسنة 2014) وتم نشره بعدد الجريدة الرسمية 5297 الصادر بتاريخ 17/ 8/ 2014, ونصت مادته الأولى على مسماه «قانون القضاء الإداري لسنة 2014» وعلى أن يعمل به بعد ستين يوما من نشره في الجريدة الرسمية.

وبالرغم من ان النص الدستوري جاء بعبارة «إنشاء قضاء إداري على درجتين»، إلا أن المحكمة الدستورية وفي قرارها التفسيري رقم 10 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 19/ 1/ 2014 لم تأخذ بجهتين قضائيتين مستقلتين. جهة القضاء العادي، والتي يمثلها ويرأسها المجلس القضائي، وجهة القضاء الإداري المستحدث المستقلة عن القضاء النظامي. بل اعتبرت المحاكم الإدارية محاكم نظامية تختص بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها , وهي بذلك جزء من القضاء النظامي. وما يبنى على ذلك هو ان تشكيل المحاكم الإدارية في الأردن سيكون من القضاء النظامي عن طريق المجلس القضائي وعدم وجوب تخصص القاضي والقضاة الإداريين.

ثانيا : النتائج

توصل الباحث الى اهم النتائج التالية :

1- أخذ القانون بالتقاضي على درجتين انسجاما مع التعديل الذي طرأ على المادة (100) من الدستور، حيث نصت المادة (3) من القانون على انشاء محكمتين للقضاء الاداري (المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا).

2- نصت المادة (25) من القانون على أنه "تختص المحكمة الادارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع اليها في جميع الاحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية". وهذا التعديل يشكل بلا شك أمرا محمودا بالمقارنة مع القانون السابق، حيث كانت محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة.

3– بين القانون في الاختصاص– في المادة 5 منه – للمحكمة الادارية صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بجميع القرارات الادارية النهائية مع الإشارة إلى مجموعة منها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، فجاء في مطلع المادة " تختص المحكمة الادارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الادارية النهائية وهذا التوسع في اختصاص القضاء الإداري ، ولكنه لم يصل إلى مستوى الطموح من منح القضاء الإداري في الأردن الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية، كما هو الحال في مصر وفرنسا وغيرها من الدول. فما زالت إلى الآن منازعات العقود الإدارية وجزء كبير من المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية (مسؤولية الدولة بالتعويض) خارج نطاق اختصاص القضاء الإداري.

4– أهمية وجود قضاء إداري على درجتين، ولا أهمية لتوسيع إختصاص القضاء الإداري

أو حتى الحديث عن ولاية عامة للقضاء الإداري ما لم يكن هناك – ولو بعد فترة من الزمن– قضاة مشبعون بروح القانون العام ومدركون لخصوصية وطبيعة المنازعات الإدارية، كما هو الحال في فرنسا ومصر والعديد من دول العالم.

5- أبقى القانون على مسمى "النيابة العامة الإدارية"، ولم يستبدله بالمسمى المستخدم في الأنظمة القانونية الأخرى وهو (هيئة مفوضي الدولة أو هيئة القضايا)، بالرغم من الانتقادات الكثيرة لمنح النيابة العامة الإدارية صفة المدافع عن أشخاص القانون العام فالنيابة العامة الإدارية حاليا تقوم فقط بالدفاع عن أشخاص القانون العام، ولا تمارس أهم واجب من واجبات النيابة العامة الإدارية والمتمثل بالتحقيق الإداري مثلا.

6- حافظ المشرع في هذا القانون على تحصين أعمال السيادة من الطعن بالالغاء او التعويض، مع أن هذه الأعمال رغم تبرير وجودها التاريخي، لا تزال تشكل وصمة عار في جبين مبدأ الشرعية.وقد دفع هذا الأمر مجلس الدولة الفرنسي الذي نشأت على يده هذه النظرية الى إعادة النظر بها والتخفيف من حدتها، وهو ما نأمله من قضائنا الاداري بحلته الجديدة.

ثالثا: التوصيات

1- أن القانون اختزل الدرجة الأولى للتقاضي الإداري في صورة محكمة إدارية واحدة في عمان ربما يكون موقعها في نفس المكان الذي توجد فيه المحكمة الإدارية العليا – لذا توصي الدراسة باستثمار التعديل الدستوري بطريقة أفضل بحيث يتم إنشاء محاكم إدارية في الأقاليم الثلاثة على الأقل (الوسط والجنوب والشمال) كما كان مقترحا عند مباشرة العمل على اعداد مشروع قانون القضاء الإداري

2- توصي الدراسة ضرورة وجود آلية معينة لاختيار وتأهيل قضاة متخصصين للنظر في المنازعات الإدارية، وخلال إطار زمني واضح يحدده القانون وتلتزم به الادارة. ويتوجب النص عليها في التشريع ذاته لضمان تنفيذها والالتزام بها.

3- توصي الدراسة المشرع الاردني بالنص صراحة على منح القضاء الاداري الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الادارية ودون استثناء , كما هو الحال في مجلس الدولة الفرنسي والمصري .

4-توصي الدراسة بضرورة اعادة النظر بالطعون المتعلقة باعمال السيادة الالغاءً وتعويضاً.

5ـ ان المحاكم الادراية لا تقتصر وظيفتها بالفصل بالمنازعات الإدارية، وإنما لها اختصاص إداري أخر وهو الدور الاستشاري حيث ان دورها إقتصر فقط أنها قاضي إدارة.

قائمة المراجع

المراجع العامة :

1) مختار، وهبي محمد (2003) ، دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري ، مجلة العدالة، أبو ظبي.

2) ابو الروس، محمد الشافعي (1997) القضاء الاداري دراسة مقارنة ، الزقازيق ، مكتبة النصر.

3) كنعان، نواف (2012) الوجيز في القانون الاداري الاردني ، دار الافاق المشرقة.

4) امام، محمد، محمد (2008) ــ القضاء الاداري ، دار الفكر الجامعي.

5) جمال الدين، سامي (1991) الدعاوي الادارية والاجراءات امام القضاء الاداري ، دار النهضة ــ القاهرة.

6) بسيوني، حسن اليبد (2000) القضاء الاداري ، عالم الكتب ، القاهرة.

7) طماوي، سليمان محمد (1977) القضاء الاداري ، دار الفكر ، القاهرة.

8) عبد الوهاب، محمد رفعت (2007) القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة.

9) عبد اللطيف، محمد (2001) قانون القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة.

10) عمر، عدنان (1973) القضاء الاداري ، الاسكندرية ، مشاة المعارف.

11) الحلو، ماجد (1999) القضاء الاداري المقارن ، الاسكندرية ، منشاة المعارف.

12) رسلان، انور (1982) القضاء الاداري دراسة مقارنة ، دار النهضة ، القاهرة.

13) ادورد، عيد (1975) القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، بيروت.

14) حلمي، محمود (1977) القضاء الاداري ، دار النهضة ، القاهرة.

15) جميلي، محمد (1995) القضاء الاداري المصري ، دار النهضة ، القاهرة.

16) كنعان، نواف (2002) القضاء الاداري ، دار الثقافة ، عمان.

17) شطناوي، علي خطار (2008) موسوعة القضاء الاداري ، دار الثقافة ، عمان.

18) ابو العثم، فهد عبد الكريم (2005) القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة ، عمان.

19) حافظ، محمود (1987) القضاء الاداري في الاردن ، مطبعة الجامعة الاردنية ، عمان.

20) قبيلات، حمدي (2011)، الوجيز في القضاءالاداري ، دار وائل ، عمان.

21) العبادي، محمد وليد (2007) القضاء الاداري في الانظمة المقارنة، الجزء الاول، مؤسسة الوراق، عمان.

22) راغب، وجدي (1986) مبادئ القضاء المدني، مصر، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة .

23) أبو الوفا، احمد (2000) ، نظرية الدفوع في قانون المرافعات، مصر، منشأة المعارف.

24) مليجي، أحمد (1999) ، تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي ، دارسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة .

25) أحمد قاسم، عمر وماهر الجاعوني ، (1992) مجموعة التشريعات المتعلقة بالعمل القضائي في المملكة الاردنية الهاشمية ، ط 1 ، عمان .

26) عكاشه، حمدي ياسين (1987) القرار الاداري في مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية.

27) العتوم ، منصور ابرهيم ، (2013) القضاء الادراي – دراسة مقارنة– دار وائل، عمان .

28) الزعبي عوض ، (2004) شرح قانون أصول لمحاكمات المدنية، عمان، دار وائل للنشر، الجزء الأول

29) هندي أحمد ، أصول قانون المرافعات المدنية والتجارية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2002م.

30) الخطيب ، نعمام(1986)، بحث بي عنوان إتجاهات محكمة العدل العليا في ميعاد الطعن بإلغاء، مجلة مؤتة للبحوث والدرسات ، مجلد 1 ،العدد 2.

31) رافت فودة، رأفت(1998)، النظام القانونى للميعاد في دعوى الالغاء – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية

32) الجاسر، بدرية (1982)، الصلطة التأدبية بين الفاعلية والضمان ، دار نشر

33) د.بكر القباني و د. محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، ط1، القاهرة، 1970.

34) الطباخ ، شريف احمد، التعويض الاداري في ضوء الفقهة واحكام المحكمة الادارية ، ط1، دار الفكر الجامعي.

35) المعجم الوجيز، جمهورية مصر العربية، مجمع اللغة العربية، 2002م

36) القيسي ، اعاد حمود ، (1998)، الوجيز في القانون الادراي ، ط 1 ، دار وائل للنشر ، عمان

البحوث العلمية المنشورة

_ الحياري، عادل، القاوانين المؤقتة في الاردن مجلة نقابة المحامين في الاردن، عمان رقم 1/ تشرين الأول/1977.

_ الشوبكي، عمر محمد القضاء الاداري – دراسة مقارنة 2001 كتاب

الرسائل العلمية.

- سدرة، وسيلة سدرة (2010), **أثر تنظيم القضاء الإداري على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فرنسا و الأردن**–دراسة مقارنة,(رسالة ماجستير).
- عبعوب، محمد الأمين (**2014**): **التقاضي على درجتين في القضاء الاداري**, عمان (رسالة ماجستير).
- بطارسة، سليمان سليم 1992، **المبادئ العامة لقاون القضاء الادراي وتطبيقاتها في فرنسا والاردن**، عمان (رسالة ماجستير).

الدساتير والقوانين.

- دستور المملكة الاردنية الهاشمية 1952 المعدل.
- قانون القضاءالاداري الاردني رقم (27)/ لسنة2014.
- قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11)/ لسنة 1989.
- قانون محكمة العدل العليا الدائم (الملغي) رقم (12)/ لسنة 1992.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26/ لسنة 1952.