

اختصاصات المحكمة الإدارية العليا
في ظل قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014)
"دراسة مقارنة"

**Jurisdiction of the Supreme Administrative Court Light the Jordanian
Administrative Judiciary Law No. (27) of (2014)
"A comparative study"**

إعداد

محمد معيش زياب الطراونة

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني 2023

التفويض

أنا الطالب محمد معيش نزياب الطراونة أفوض جامعة الشرق الأوسط بتفويض نسخة من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد معيش الطراونة

التاريخ: ٢٠٢٢/١/٥

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة والموسومة ب: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014) "دراسة مقارنة".

للباحث: محمد معيش ذياب الطراونة.

وأجيزت بتاريخ: 02 / 01 / 2023.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
د. أيمن يوسف الرفوع	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد علي الشباطات	عضواً من داخل الجامعة ورئيساً	جامعة الشرق الأوسط	
د. بلال حسن الرواشدة	عضواً من داخل الجامعة	جامعة الشرق الأوسط	
أ. د. وليد سعود القاضي	عضواً من خارج الجامعة	الجامعة الأردنية	

شكر وتقدير

اللهم لك الحمد والشكر على هذه الهبة التي وهبتي إياها، وأعنتني عليها بلا حول مني ولا قوة ...
يطيب لي في هذا المقام أن أقدم كلمة شكر إلى أهلها ومستحقيها، فالشكر الجزيل إلى جامعتي
جامعة الشرق الأوسط، واعترافاً بالفضل أتقدم من الدكتور الفاضل الأستاذ الدكتور أيمن الرفوع
الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة، ولطالما كان وما زال عوناً وسنداً لأبنائه الطلبة، وعلى ما
أفادني من علمه، وتابع عملي بجدية وبروح المربي، وما قدمه لي من إرشادات قيّمة وتوجيهات
نيّرة، كان لها الأثر الطيب في إنجازي هذا العمل. كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى الأساتذة أعضاء
لجنة المناقشة: الدكتور محمد الشباطات، والدكتور بلال الرواشدة، والدكتور وليد سعود القاضي،
الذين تفضلوا بقبول مناقشة هذه الرسالة، وتحملوا أعباء قراءتها، فلهم مني كل الشكر، ولا يفوتني
أن أسجل شكري وعرفاني لكل من صحح لي فكرة، أو أسدى إليّ رأياً.
كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء هيئة التدريس في قسم القانون العام - كلية الحقوق في
جامعة الشرق الأوسط على ما قدموه لي طيلة فترة دراستي في الجامعة، وأتقدم بجزيل الشكر لكل
من بذل أيّ جهدٍ أو قدم مشورة ولم أذكره فله من الله خير الجزاء.

الباحث

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

إلى من رعوني دالية طالعة في كروم العلم والدي ووالدتي رحمة الله عليهم

والى سندي الذين اشد بهم ازري اخواني واخواتي حفظهم الله

الى كل طلبة العلم

أهدي هذا الجهد

الباحث

محمد معيش ذياب الطراونة

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	شكر وتقدير
هـ	الإهداء
و	فهرس المحتويات
ط	الملخص باللغة العربية
ي	الملخص باللغة الإنجليزية

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

1	المقدمة
2	مشكلة الدراسة
3	أسئلة الدراسة
3	أهداف الدراسة
4	أهمية الدراسة
5	مصطلحات الدراسة وتعريفاتها الإجرائية
6	حدود الدراسة ومحدداتها
7	منهجية الدراسة
7	الدراسات السابقة

الفصل الثاني

نشأة القضاء الإداري في الأردن

- 13 تمهيد
- 14 المبحث الأول: نشأة القضاء الإداري في الأردن من عام 1952 لسنة 1989..
- 14 المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري في الأردن ما قبل دستور (1952) وحتى عام (1989)
- 30 المطلب الثاني: التطور التشريعي لنشأة القضاء الإداري من عام 1989 وحتى عام 1992
- 33 المطلب الثالث: نشأة القضاء الإداري الفرنسي والمصري.....
- 43 المبحث الثاني: التطور التشريعي حسب التعديلات الدستورية لعام (2011)....
- 44 المطلب الأول: قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014).....
- 56 المطلب الثاني: نشأة وتشكيل المحكمة الإدارية العليا.....

الفصل الثالث

اختصاصات المحكمة الإدارية العليا وأسباب الطعن

- 63 تمهيد
- 65 المبحث الأول: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية.....
- 65 المطلب الأول: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام النهائية.....
- 74 المطلب الثاني: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام الغير نهائية.....
- 85 المبحث الثاني: أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.....
- 85 المطلب الأول: الحكم المبني على مخالفة القانون او الخطأ في تطبيقه أو تأويله

90المطلب الثاني: البطلان في الحكم أو البطلان في الإجراءات أثر في الحكم....

91المطلب الثالث: الحكم المخالف لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية.....

الفصل الرابع

اجراءات التقاضي أمام المحكمة الادارية العليا

95تمهيد

97المبحث الأول: شروط قبول الطعن أمام المحكمة الادارية العليا.....

98المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن وبأوجه الطعن.....

112المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بمدة الطعن وبالحكم المطعون فيه.....

115المبحث الثاني: اجراءات الطعن والآثار المترتبة عليه.....

115المطلب الأول: إجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

125المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.....

132الخاتمة والنتائج والتوصيات.....

136المصادر والمراجع.....

اختصاصات المحكمة الإدارية العليا
في ظل قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014)
"دراسة مقارنة"

إعداد

محمد معيش نيا ب الطراونة

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

الملخص

تتاولت هذه الدراسة اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون القضاء الإداري الاردني، من خلال دراسة النصوص القانونية التي تتعلق باختصاص المحكمة الادارية العليا في الأردن في ظل قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة (2014)، على اعتبار أن المحكمة الادارية العليا تمثل قمة هرم القضاء الاداري، قام الباحث باستخدام المنهج التحليلي: بوصفه يعنى بالوقوف على النصوص القانونية وتحليلها وفقاً لأساس منطقي لشرح الأحكام الصادرة عنها، والمنهج المقارن بوصفه المنهج المناسب لمقارنة قانون القضاء الإداري الأردني مع قانون القضاء الإداري بعدة دول أخرى. ومن أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة هي أن: قانون القضاء الإداري يعتبر نقطة تحول انتقل فيها المشرع الأردني من مرحلة القضاء الموحد إلى مرحلة القضاء المزدوج على درجتين، فأصبحت المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة، والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة ثاني درجة.

توصلت الدراسة لعدة توصيات أهمها: إلغاء نص القانون (27) من قانون القضاء الاداري من كونها تتعارض مع المادة (25) من حيث حصر أسباب الطعن وهذا يتعارض مع نص المادة (25) والذي أجاز للمحكمة الادارية العليا النظر بالطعن قانوناً وموضوعاً.

الكلمات المفتاحية: اختصاصات المحكمة، المحكمة الإدارية العليا، قانون القضاء الإداري، الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

**Jurisdiction of the Supreme Administrative Court Light the Jordanian
Administrative Judiciary Law No. (27) of (2014)
"A comparative study"**

Student

Muhammed Moish Thiab Al-Tarawneh

Supervisor

Dr. Ayman Yousef Al-Rafu'

Abstract

This study dealt with the jurisdiction of the Supreme Administrative Court under the Jordanian Administrative Judiciary Law, through the study of legal texts related to the jurisdiction of the Supreme Administrative Court in Jordan under the Jordanian Administrative Judicial Law No. (27) of (2014), on the grounds that the Supreme Administrative Court represents a summit administrative judiciary hierarchy, the researcher used the analytical approach: as it means standing on the legal texts and analyzing them according to a logical basis to explain the rulings issued by them, and the comparative approach as the appropriate approach to compare the Jordanian Administrative Judiciary Law with the Administrative Judicial Law in several other countries. Among the most prominent findings of the study are: The Administrative Judiciary Law is considered a turning point in which the Jordanian legislator moved from the stage of the unified judiciary to the stage of dual judiciary on two levels, so the Administrative Court became a court of first degree, and the Supreme Administrative Court as a court of second degree.

The study reached several recommendations, the most important of which are: abolishing the text of Law (27) of the Administrative Judiciary Law because it contradicts Article (25) in terms of limiting the reasons for the appeal, and this contradicts the text of Article (25), which authorized the Supreme Administrative Court to consider the appeal legally and substantively.

Keywords: court jurisdiction, supreme administrative court, administrative judiciary law, appeal before the supreme administrative court.

مقدمة:

يختص القضاء العادي في المنازعات والخلافات التي تنشأ بين الناس عامة، ونظراً للأهمية البارزة لوجود القضاء الإداري في الدول نتيجة لتوسع العمل والمستويات الوظيفية البعيدة عن المنازعات المدنية؛ اعتمدت دول عربية كثيرة الأزواج القضائي في فض الخلافات، أي تنظيم قضائها بشكل يسمح بوجود محاكم إدارية متخصصة بالفصل في المنازعات الإدارية الى جانب المحاكم العادية المتخصصة بالنظر في منازعات الأفراد، إلا أن مواقف الدول من تنظيم القضاء الإداري تتفاوت وتختلف؛ فمنها من قطع شوطاً بعيداً في هذا المجال مثل فرنسا على الصعيد الدولي، ومصر على الصعيد العربي، ومنها من لا يزال في بداية الطريق، كالأردن وكثير من الدول العربية.

تعود بداية ظهور القضاء الإداري في الأردن إلى خمسينات القرن الماضي، حيث أقر الدستور الاردني الصادر عام 1952 بإنشاء 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 أنشئت لأول مرة محكمة قضاء إداري

مستقلة عن القضاء النظامي باسم محكمة العدل العليا بموجب القانون المؤقت رقم (11)

لسنة 1989، وبعد ذلك إصدار هذا القانون وأصبح رقم (12) لسنة 1992. وكانت محكمة العدل العليا محكمة من درجة واحدة في ظل هذين القانونين باعتبارها محكمة القضاء الإداري الوحيدة واحكامها غير قابلة للطعن امام اي جهة اخرى.

ومع بزوغ فجر الاصلاحات التشريعية؛ تم فتح الباب امام التعديلات الدستورية لعام 2011 حيث تم في المادة (100) إنشاء قانون القضاء الإداري على درجتين عوضاً عما كان معمولاً به سابقاً من خلال محكمة العدل العليا كدرجة واحدة، وتنفيذاً لذلك وبموجب أحكام المادة (3) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 انشئ قانون القضاء الإداري الإداري ويتكون من المحكمة الإدارية كمحكمة درجة أولى، والمحكمة الإدارية العليا. وتختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية وفقاً لما ورد النص عليه في المادة (5) من قانون القضاء الإداري، وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا. وتختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية من الناحيتين الموضوعية والقانونية.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في تحديد أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على سبيل الحصر، وهو ما ورد في المادة (27) من قانون القضاء الإداري، وهذا النص أوجد حالة من التناقض مع ما جاءت به نص المادة (25) من ذات القانون، والتي سمحت الطعن بجميع أحكام القانون بينما المادة (27) قضت بالحصر في تحديد أسباب الطعن، وكذلك سمحت المادة (25) بالنظر بالطعن في جميع الطعون، حيث تنظر المحكمة الإدارية العليا موضوعاً

وقانوناً. وحيث أن أسباب الطعن كما ورد في المادة (27) من القانون محصورة؛ مما يجعل من المحكمة محكمة قانون فقط، بسبب حصرية أسباب الطعن، ونقلها بمخالفة القانون. لذا جاءت الحصرية في المادة 27 تتناقض نص المادة 25 وتجعل من المحكمة الادارية العليا محكمة قانون فقط اضافة الى ذات الإجراءات التي تطبق أمام المحكمة الادريه العليا وهو أمر لم يراعي فيه المشرع طبيعة اختصاصات المحكمة الادريه العليا وخصوصًا الطعن المقدم امامها سيما وانه سمح للمحكمة الادارية العليا بالنظر في القرارات المنهيه للخصومه امام المحكمة الادريه العليا

هذا كله سيتم البحث فيه في طيات هذه الدراسة من خلال السعي للإجابة عن المشكلة الرئيسية للدراسة من خلال طرح السؤال الآتي: ما مدى اختصاصات المحكم' الإدارية العليا في ظل قانون القضاء الإداري الاردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤؟

أسئلة الدراسة؟

سيسعى الباحث في هذه الدراسة للإجابة عن الأسئلة الآتية:

1. ما اختصاصات المحكمة الإدارية العليا؟
2. ما أسباب الطعن امام المحكمة الإدارية العليا؟
3. ما مدة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا؟
4. ما طبيعة الاجراءات المتبعة في الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا؟

أهداف الدراسة:

سيسعى الباحث في هذه الدراسة لتحقيق الأهداف الآتية:

5. التعرف إلى اختصاصات المحكمة الإدارية العليا.
6. التعرف إلى أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.
7. الكشف عن مدة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.
8. التعرف إلى طبيعة الاجراءات المتبعة في الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

أهمية الدراسة:

تأخذ هذه الدراسة أهميتها من خلال جانبين هما:

أولاً: الأهمية النظرية للدراسة:

تستمد الدراسة الحالية أهميتها من كونها الدراسة الأولى -بحدود علم الباحث- التي سنتناول اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون القضاء الإداري الاردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، حيث يتوقع أن تفيد نتائج هذه الدراسة أصحاب الاختصاص القانوني والقائمين على وضع وتشريع الأنظمة والقوانين الخاصة بالقضاء الإداري. فيمكن الممكن أن تكون هذه الدراسة إضافة جديدة للأدب النظري، الخاص بدراسة الأنظمة القانونية المتعلقة بالقضاء الإداري على صعيد وطني ودولي، لذلك يؤمل من هذه الدراسة أن تثري المكتبة العربية والعالمية بالمعلومات العلمية التي ستسعى إلى توفيرها.

ثانيًا: الأهمية التطبيقية للدراسة:

تتجلى أهمية هذا البحث في دراسة النصوص القانونية التي تتعلق باختصاص المحكمة الادارية العليا في الأردن في ظل قانون القضاء الإداري الاردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، على اعتبار أن المحكمة الادارية العليا تمثل قمة هرم القضاء الاداري.

كما تأخذ هذه الدراسة أهميتها في السعي للتعرف إن كان هناك نقاط ضعف أو قوة في قانون القضاء الإداري الاردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ وتقديم المقترحات القانونية إن وجد هناك ما يستدعي لذلك في المواطن التي اعترها القصور، إضافة إلى عرض الأنظمة القضائية الإدارية لبعض الدول ومقارنتها مع النظام القضائي الإداري الأردني.

مصطلحات الدراسة وتعريفاتها الإجرائية:

اشتملت الدراسة على التعريفات الإصطلاحية والإجرائية الآتية:

- **اختصاصات المحكمة:** يشير الاختصاص القضائي إلى الصلاحية القانونية الممنوحة لهيئة قضائية بشكل مشروع قانونيًا للنظر في نزاعات معينة⁽¹⁾.
- **المحكمة الإدارية العليا:** هي أعلى محكمة في الهرم القضائي الإداري في الدولة، وتستأنف أمامها أحكام وقرارات المحكمة الإدارية، في حين أن أحكام المحكمة

(1) الشرقاوي، عبدالفتاح (2006). مدى اختصاص القاضي الإداري السعودي بمنازعات أشخاص القانون الخاص

«دراسة مقارنة بالنظام المصري والفرنسي». كلية الشريعة والدراسات الإسلامية-جامعة القصيم، 30(13)،

الإدارية العليا أحكام قطعية لا يمكن لأحد أن يطعن فيها⁽¹⁾.

- **قانون القضاء الإداري:** هو مجموعة من الإجراءات والأحكام والقرارات التي يقوم السلطة المختصة بتنفيذها للمحافظة على النظام الإداري العام في الدولة، إذ يهدف قانون القضاء الإداري إلى الإشراف على عمل الإدارة العامة وضمان شرعية أعمالها حفاظاً للحقوق والحريات⁽²⁾.

- **الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا:** هو عملية إعادة النظر في حكم صدر عن المحكمة الإدارية واستئنافه، لإعادة وزنه بميزان القانون بشكل يعيد للمتازعين الحقوق ويتم الرضى والقبول بنتائج الحكم، والتي كان يرى أحد أطراف النزاع أو كافة الأطراف أن الحكم غير عادل ويحتاج إلى تعديل أو حكم آخر⁽³⁾.

حدود الدراسة ومحدداتها:

تتمثل حدود الدراسة الحالية ومحدداتها على الآتي:

الحدود الموضوعية للدراسة: ستقتصر الحدود الموضوعية للدراسة على (اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون القضاء الإداري الاردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ - دراسة

(¹) مهدي، مروة (2019). «الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق». مجلة العلوم القانونية 34 (5):493-532.

(²) العتوم، منصور (2013). القضاء الإداري، دراسة مقارنة- دار وائل: عمان.

(³) مهدي، مروة (2019). «الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق». مجلة العلوم القانونية 34 (5):493-532.

مقارنة).

الحدود المكانية: إن هذه الدراسة تتعلق بالعامل المكاني للمحاكم القضائية الإدارية الأردنية ومقارنتها ببعض المحاكم الإدارية في بلدان أخرى كفرنسا ومصر.

الحدود الزمانية: سيتم تطبيق هذه الدراسة في الفصل الدراسي الأول من العام الدراسي 2022-2023.

منهجية الدراسة:

ستعتمد هذه الدراسة على أكثر من منهج علمي لتتبع التفاصيل والبحث في موضوعات الدراسة، حيث سيتبع الباحث:

1- المنهج التحليلي: بوصفه يعنى بالوقوف على النصوص القانونية وتحليلها وفقاً لأساس منطقي لشرح الأحكام الصادرة عنها.

2- المنهج المقارن: بوصفه المنهج المناسب لمقارنة قانون القضاء الإداري الأردني مع قانون القضاء الإداري بعدة دول أخرى.

الدراسات السابقة:

لقد أمكن الكشف والاطلاع عن الدراسات البحثية السابقة ذات الصلة بموضوع الدراسة الراهنة، وفيما يلي إيجاز لكل من هذه الدراسة، كما يلي:

القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري

الأردني. مجلة الجامعة الأردنية، دراسات، علوم الشريعة والقانون، 47(4)، 291-310.

بحث هذه الدراسة في (أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني) حيث تمثل رقابة القضاء الإداري ضماناً حقيقية لأعمال الإدارة وللحقوق والحريات العامة، وحماية فعالة لمبدأ المشروعية، ومن هنا تبرز أهمية هذا البحث، وتتجسد مشكلته في أن رقابة القضاء الإداري الأردني تقتصر على فحص مدى مشروعية القرار الأخرى، ولا تتخطى الاختصاصي القضائي كالقيام بمهام الإفتاء والتشريع، وقد اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن في بحث موضوعاته، المتمثلة؛ بتنظيم القضاء الإداري وبيان اختصاصاته القضائية، ومن أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة: أن النظام القضائي في الأردن يقوم على رقابة ثنائية جزئية، فيجعل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من اختصاص القضاء الإداري تارة، ومن اختصاص القضاء العادي تارةً أخرى، وأما أهم التوصيات التي توصلت لها الدراسة؛ ضرورة تدخل المشرع بالنص على إنشاء مجلس دولة مستقل يتكون من قسمين: قسم قضائي؛ يختص بنظر كافة المنازعات الإدارية. وقسم إداري: يختص بصياغة التشريعات وتقديم الفتاوى والآراء القانونية؛ أسوة بالدول ذات النظام القضائي المزدوج.

محيسن، عامر (2015). اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر تمييزاً في أحكام القضاء الإداري في العراق: دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون رقم (17) لسنة 2013. مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، 4(15)، 91-187.

في هذه الدراسة تم استحداث المحكمة الإدارية العليا في العراق بموجب قانون رقم (17) لسنة 2013 والذي يمثل التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل. يشمل هذا البحث دراسة مدى كفاية القواعد المنظمة لعمل المحكمة الإدارية العليا سواء أكان تلك المتعلقة بقواعد تشكيل المحكمة أو المتعلقة بالإجراءات التي تتبعها هذه المحكمة في

عملها والاختصاصات الممنوحة لها بصدد النظر تمييزاً في أحكام القضاء الإداري.

كانت الغاية من هذا البحث هو محاولة تحليل النصوص القانونية المنظمة للمحكمة الإدارية العليا في العراق وأيضاً تحليل بعض الأحكام القضائية الصادرة عن هذه المحكمة بشكل يبين مدى قدرتها على القيام بالأعباء والمهام الموكلة إليها، كذلك يهدف هذا البحث إلى تسجيل الملاحظات التي من شأنها تطوير عمل هذه المحكمة لتكون جهة قضائية فاعلة في ضمان تعدد درجات التقاضي وحق الإنسان في اللجوء إلى قاضيه المختص. وهذا يتفق مع الدراسة الحالية والتي تهدف إلى الكشف عن اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

مهدي، مروة (2019). الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق. مجلة العلوم القانونية 34 (5): 493-532.

اشتمل هذا القانون على التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة في العراق رقم 65 لسنة 1979 ، ويعد استحداثها تطوراً نوعياً على صعيد القضاء الإداري في العراق وذلك لاستيفاء مقومات نظام القضاء المزوج الذي يتطلب وجود محكمة إدارية عليا على رأس محاكم القضاء الإداري فضلاً عن أنه بإستحداثها قد عاد الوضع إلى نصابه الصحيح وانفض الاشتباك والتداخل بين اختصاص القضاء الإداري والقضاء الدستوري في موضوعات هي من اختصاص القضاء الإداري البحتة بتوليها اختصاص النظر تمييزاً في القرارات الصادرة عن كل من محاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإداري لتنتهي بذلك ولاية المحكمة الاتحادية العليا على هذه الطعون التي كانت تمارسها بموجب قانونها رقم (30) لسنة 2015.

أظهرت نتائج هذه الدراسة أن المحكمة الإدارية العليا تفرض التنازع الحاصل حول تعيين

الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين والتنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم انفسهم أو كان احدهم طرفاً في هذين الحكمين.

الشخاتبة، عامر (2016). تنظيم المحاكم الإدارية في التشريع الأردني. رسالة ماجستير: جامعة الشرق الأوسط.

هدفت هذه الدراسة لإلقاء الضوء على المحاكم الإدارية وتشكيلها في المملكة الأردنية الهاشمية وتكوينها ونشأتها، والدعاوى التي ترفع إليها ودرجة التقاضي فيها وكيف نظمها المشرع الأردني، وبينت الدراسة ضرورة وجود آلية معينة لاختيار وتأهيل قضاة متخصصين للنظر في المنازعات الإدارية؛ وخلال إطار زمني واضح يحدده القانون وتلتزم به الحكومة. وقد أحال المشرع ذلك لأن قانون استقلال القضاء؛ على الرغم من أن هذه المسألة تمثل حجر الأساس في تطوير القضاء الإداري، وبيان أن من اختصاص المحكمة الإدارية صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بجميع القرارات الإدارية النهائية، ومع ذلك 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 خارج نطاق اختصاص القضاء الإداري.

تتفق الدراسة السابقة مع الدراسة الحالية في العديد من أهدافها، لكن الدراسة الحالية تبحث على وجه التحديد اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧

الشرقاوي، عبدالفتاح (2006). مدى اختصاص القاضي الإداري السعودي بمنازعات أشخاص القانون الخاص -دراسة مقارنة بالنظام المصري والفرنسي-. كلية الشريعة والدراسات الإسلامية-جامعة القصيم، 30(13)، 404-532.

من خلال هذه الدراسة اتضح لنا أن القضاء الإداري يختص أحياناً بنظر منازعات أشخاص القانون الخاص، وذلك استثناء من القاعدة العامة، سواء في المملكة العربية السعودية، أو في مصر أو في فرنسا، استناداً إلى نص صريح في النظام (القانون) يخول القضاء الإداري سلطة الفصل في منازعات بعض الأشخاص الخاصة، وقد ينعقد هذا الاختصاص إذا عهدت الدولة لأحد الأشخاص الخاصة بإدارة المرافق العامة، كما قد يختص القضاء الإداري كذلك بنظر منازعات القانون الخاص في حالة الموظف الفعلي.

تختلف هذه الدراسة مع الدراسة الحالية في أن الدراسة السابقة اقتصر على اختصاص القاضي الإداري، بينما الدراسة الحالية سعت إلى تحديد اختصاصات المحكمة الإدارية العليا الأصلية من خلال النصوص التشريعية، مع تحديد أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا كما وردت في النص التشريعي بصورة حصرية.

الفصل الأول

نشأة القضاء الإداري في الأردن

المبحث الأول: نشأة القضاء الإداري في الأردن من عام 1952 لعام 1989

- المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري في الأردن ما قبل دستور 1952 وحتى عام

1989

- المطلب الثاني: التطور التشريعي لنشأة القضاء الإداري من عام 1989 وحتى عام

1992

المبحث الثاني: التطور التشريعي حسب التعديلات الدستورية لعام 2011

- المطلب الأول: قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014

- المطلب الثاني: نشأة وتشكيل المحكمة الإدارية العليا

تمهيد

تجتهد الدول فيما يخص تنظيمها القضائي في البحث عن أفضل السبل وأحسن الأساليب لضبط قواعد اختصاص هيئاتها القضائية، لذلك نجدها تبتدع في الأدوات المعتمدة لرسم حدود كل جهة قضائية، وتزيد شدة التباين في الأساليب المعتمدة عند الدول التي اتخذت من الإزدواجية طريقاً للتنظيم القضائي من الدول التي اتخذت الأسلوب الموحد، حيث تختلف هذه الأخيرة في أسلوب توزيع الإختصاص بين القضائين العادي والإداري والاستئناف والطعن.

هنا؛ يتم تقسيم هذه الفصل إلى مبحثين اثنين، المبحث الأول: نشأة القضاء الإداري في الأردن من عام 1952 لعام 1989، والمبحث الثاني: التطور التشريعي حسب التعديلات الدستورية لعام 2011.

المبحث الأول

نشأة القضاء الإداري في الأردن من عام 1952 لسنة 1989

رسخ الدستور الأردني مبدأ استقلال السلطة القضائية وأرسى قواعد صانها من التدخل حيث نص على أن القضاة لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وللمجلس القضائي وحده حق تعيين القضاة النظاميين وإدارة جميع شؤونهم وفق أحكام قانون استقلال القضاء. كما كفل الدستور حق التقاضي للجميع بنصه على أن المحاكم مفتوحة أمام الجميع. وأنواع المحاكم وفقاً لأحكام الدستور؛ النظامية والدينية والخاصة، وتندرج المحاكم النظامية والقضاء الإداري والنيابة العامة وبعض المحاكم الخاصة ضمن مظلة المجلس القضائي.

سيتناول الباحث في هذا المبحث والذي عنوانه نشأة القضاء الإداري في الأردن من عام 1952 لسنة 1989 مطلبين اثنين؛ المطلب الأول: الحديث حول نشأة القضاء الإداري في الأردن ما قبل دستور 1952 وحتى عام 1989. وسنتناول المطلب الثاني: التطور التشريعي لنشأة القضاء الإداري من عام 1989 وحتى عام 1992.

المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري في الأردن ما قبل دستور (1952) وحتى

عام (1989):

كان الأردن كغيره من البلاد العربيّة الأخرى، خاضعاً للدولة العثمانيّة خلال فترةٍ طويلة الأمد امتدت منذ الرّبع الأوّل من القرن السّادس عشر حتّى الرّبع الأوّل من القرن العشرين، وعلى أثر هزيمة الدولة العثمانيّة في الحرب العالميّة الأولى، تمّ تفرقة البلاد العربيّة إلى مناطق نفوذ، فأدخلت فلسطين وشرق الأردن في منطقة النفوذ البريطانيّ، وقد تأثرت أوضاع الأردنّ نتيجة هذه التبعيّة،

بأنظمة الدولة المتبوعة ومن بينها النظام القانوني بشكل عام والإداري بشكل خاص⁽¹⁾.

الفرع الأول: مرحلة ما قبل دستور عام (1952)

وبما أنّ الأردنّ كان جزءاً من الدولة العثمانية، فقد كان من الطبيعي أن يتأثر بالنظام الإداري والقانوني السائد في الدولة العثمانية، وكانت الولايات التابعة للدولة العثمانية تُدار من العاصمة (الأستانة) عن طريق الفرمانات؛ وهي عبارة عن أوامر أو قرارات يصدرها الباب العالي مرتبطة بتوقيع السلطان حاكم الخلافة الإسلامية إلى الولاة لتطبق في ولاياتهم، وتعدّ نافذة بمجرد صدورها ولا يتم الرجوع عنها بأيّ حال من الأحوال. وفي هذا المجال؛ سنتناول: تطوّر القضاء الإداري الأردني في ظلّ العهد العثماني، وتطوّر القضاء الإداري الأردني في ظلّ الانتداب البريطاني⁽²⁾.

أولاً: نشأة القضاء الإداري في الأردن في ظل العهد العثماني

إنّ الحديث عن النشأة الأولى للقانون الإداري في الأردن يتعلّق بنشوء ذلك القانون في الدولة العثمانية، فقد تأثر الأتراك العثمانيون بالنظام القانوني والإداري الفرنسي، حيث استدلّوا بهذا النظام واقتبسوا منه، فانعكس ذلك على أجزاء الدولة العثمانية ومنها الأردن. أمّا من أهمّ الأنظمة القانونية التي اقتبسها الأتراك من النظام الفرنسي: نظام مجلس الدولة الفرنسي الذي اسماه الأتراك (مجلس شورى الدولة التركي)، وكان من أهمّ اختصاصاته الفصل في القرارات الإدارية ومحاكمة كبار

(1) الشريعة، ابراهيم (2015). تاريخ الأردن وفلسطين. ط(1)، دار وائل للنشر والتوزيع: الأردن ص221.

(2) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، (4)47، 291-310، ص305.

الموظفين، ونظام مجالس المحافظات الفرنسي الذي أطلقوا عليه الأتراك (مجالس الإدارة)، وهي مجالس أسسها الأتراك 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 بقيت هذه المجالس قائمة قانوناً في شرق الأردن حتى ألغيت فيما بعد⁽¹⁾.

كما عرفت ولاية شرق الأردن كغيرها من الولايات التابعة للدولة العثمانية - نظاماً قضائياً يعتمد على تشكيل محاكم نظامية تمارس حق الفصل في المنازعات الخاصة، بجميع الأشخاص بما في ذلك الدعاوى التي تقيمها الحكومة، أو التي تُقام عليها، وهو النظام الذي ورثته إمارة شرق الأردن فيما بعد، وأصبح المبدأ العام الذي حكم تشكيل المحاكم النظامية الموجودة حالياً⁽²⁾.

وتبعاً لما سبق؛ في عام 1839، أراد السلطان العثماني عبد المجيد أن يكمل الإصلاحات التي بداها السلطان سليم الثالث فأصدر ما يسمى بالتنظيمات والتي تم من خلالها تنظيم الأمور القانونية والإدارية في الدولة وعلى الطريقة الأوروبية، وفي مجال القضاء تحديداً تم تشكيل محاكم عادية ودينية، وفي مرحلة متأخرة تم إنشاء مجلس شورى الدولة التركي على غرار الأجهزة القضائية التي تم إنشاؤها في فرنسا والدول الأوروبية، وكانت اختصاصاته تتمثل في عرض الآراء الاستشارية والفتاوى القانونية ووجهات النظر التي تطلبها الحكومة، وعلاوة على ذلك كان مجلس الشورى التركي يختص بإعداد وصياغة القوانين والأنظمة إضافة إلى الاختصاص القضائي

(1) الخلايلة، محمد، (2020) القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص240.

(2) قبيلات، حمدي، (2008) القانون الإداري، دار وائل، عمان، ص119.

المتمثل في القرارات الإدارية، وكان مجلس الشورى يقوم بوظيفة قضائية استئنافية، يطلع من خلالها بالطعون المقدمة ضدّ القرارات والبيانات الصادرة من مجالس العموم في الولايات والمجالس الإدارية في الألوية⁽¹⁾.

ومما لا شكّ فيه، أنّ الأردنّ كان يتبع لولاية دمشق التي تمتدّ جنوباً حتّى العقبة على البحر الأحمر، وكانت المجالس الإدارية في ألوية وأقضية شرق الأردنّ تختصّ بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين جهة الإدارة والموظفين، كما وجد نظاماً قانونياً شكل على أساسه محاكم نظامية تختصّ بالفصل في المنازعات التي تنشب بين الأفراد فيما بينهم أو تتأثر مع جهة الإدارة، ويلاحظ أن المحاكم النظامية الموجودة حالياً في الأردنّ هي امتداد طبيعي لتلك المحاكم التي عرفتها البلاد إزاء الحكم التركي⁽²⁾.

ثانياً: نشأة القضاء الإداري في الأردن في ظلّ الانتداب البريطاني:

عندما انهارت الدولة العثمانية إبان الحرب العالمية الأولى؛ تمّ تقسيم سوريا الكبرى بموجب اتفاق سايكس البريطاني وبيكو الفرنسي إلى أربعة أقاليم هي: سوريا ولبنان وفلسطين وشرق الأردنّ؛ حيث تأسست إمارة شرق الأردن عام 1921، وخضعت للانتداب البريطاني بعد ذلك. ويلاحظ، أنّ الانتداب البريطاني لم يكن له تأثيراً فعّالاً على تغيير الأوضاع القانونية والقضائية التي كانت سائدة في الأردنّ إبان الحكم التركي باستثناء بعض المحاولات التي نجم عنها إنشاء مجلس

(1) الخلايلة، محمد (2013)، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الإداري عن اجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني، ص 234.

(2) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني. مجلة الجامعة الأردنية، دراسات، علوم الشريعة والقانون، 47(4)، 291-310.

أطلق عليه اسم مجلس الشورى عام 1923، وتمّ تحديد اختصاصاته بتقديم الرأي القانوني، إضافةً إلى تفسير وتوضيح القوانين والنظر في الطعون المقدّمة ضدّ القرارات الصادرة من المجالس الإدارية ومحاكمة الموظفين ومحاسبتهم⁽¹⁾.

تأثرت فلسطين وشرق الأردن بالنظام القانوني والقضائي البريطاني الذي حلّ محلّ النظام القانوني والقضائي الذي كان سائداً في العهد العثماني، لكنّ تشكيل النظام القانوني والقضائي في ظلّ الانتداب البريطاني كان يختلف من حيث تأثيره في فلسطين عنه في شرق الأردن؛ ففي حين عملت بريطانيا على إدخال نظامها القانوني والقضائي وطبقته في فلسطين لتحلّ محلّ الأنظمة التي كانت سائدة في العهد العثماني، فإنّها لم تعمل على تغيير الأوضاع القانونيّة والقضائيّة في شرق الأردن بل أبقّت على الأنظمة التي كانت سائدة إبان العهد العثماني. ممّا ترتب عليه تأثر أنظمة في فلسطين بالنظام القانوني والقضائي البريطاني بشكل أكبر وأسرع تطوراً من ذلك الذي وجد في شرق الأردن⁽²⁾.

ففي فلسطين: أصدرت بريطانيا دستوراً لفلسطين أسمته (مرسوم دستور فلسطين)، تبعه صدور مراسيم وقوانين حددت طبيعة النظام القضائي واختصاصات محاكمة وأنواع المحاكم النظاميّة ومن ضمنها المحكمة العليا التي تفصل في المنازعات التي تخرج عن اختصاصات أيّة محكمة أخرى. وكان وجود هذه المحكمة؛ هو المصدر التاريخي لمحكمة العدل العليا الأردنيّة التي أنشئت فيما بعد في الأردن؛ وبموجب هذا النظام القضائي كانت المحاكم النظاميّة تفصل في

(1) الشريعة، ابراهيم (2015). تاريخ الأردن وفلسطين. ط(1)، دار وائل للنشر والتوزيع: الأردن ص324.

(2) العجارمة، نوفان (2019). المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. 26(13)، 297-314..

مشكلات الأفراد بما في ذلك الدعاوى التي تُقام 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 بسمتها محكمة عدلّ عليا، حتّى اشتملت اختصاصاتها المسائل المتعلقة بالأوامر الموجّهة إلى الموظفين العموميين بشأن القيام بواجباتهم التي تتطلب القيام ببعض الأعمال أو الامتناع عنها، إلى جانب اختصاصها بالرقابة الإدارية، مستخدمة الأوامر والتعليمات القضائية التي تستخدمها المحكمة العليا الانجليزية في ممارستها لهذه الرقابة⁽¹⁾.

وفي شرق الأردن: استمرّ تطبيق النظام القانوني والقضائي الذي كان سائداً في عهد الدولة العثمانية إلى أن صدر القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن وعندما صدر القانون الأساسي عام 1928، تمّ إعادة تنظيم السلطة القضائية دستورياً؛ حيث عالجت المادتين (43) و(44) كيفية تشكيل المحاكم وحددتها بثلاثة أنواع؛ محاكم نظامية وأخرى دينية وثالثة خاصة، كما بينت اختصاصاتها المتمثلة: بالفصل والحلّ في كافة المنازعات التي قد تنشأ بين الأفراد فيما بينهم أو تلك التي تنشأ بينهم وبين الحكومة بصفقتها شخصاً معنوياً خاصاً. ويلاحظ، أنّ القضاء العاديّ امتنع عن النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها بصفقتها شخصاً معنوياً عاماً، ولذلك سمح المشرّع بتشكيل لجان إدارية خاصة ذات اختصاص قضائيّ مثل المنازعات المتعلقة باللجان الضريبية.

اشتمل القانون الأساسي عام 1928 على (72) مادة موزعة على مقدمة وسبعة فصول في المقدمة ثلاث مواد تتناول تطبيق القانون وعاصمة البلاد وشكل الراية الوطنية. اقتصر الفصل

(1) شطناوي، علي خطار (2019). موسوعة القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: الأردن، ص67.

الرابع على القضاء (المواد من 42 إلى 55) ويبين أنواع المحاكم ودرجاتها ونفاذ احكامها⁽¹⁾.

وكما أشار القاضي⁽²⁾ في أن الوضع استمر على هذا الحال على هذا الوضع حتّى عام(1950)، حيث قامت الوحدة بين ضفتي الأردنّ، وتم التفكير في ذلك الوقت بشكل جدي بتوحيد النظام القانوني والقضائي في المملكة وتنظيمه، فسلك المشرع مسلك القضاء الموحد، وأصدر على أثره قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (71) لسنة 1951، وشكلت بموجبه المحاكم النظامية التي تألفت من محكمة التمييز، ومحكمتي الاستئناف، بالإضافة لعددٍ من محاكم البداية والصلح، ونصت المادة (11)⁽³⁾ منه على أن تنتظر محكمة التمييز بصفقتها محكمة عدل عليا ببعض الطلبات التي تتطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير

(1) قبيلات، حمدي، (2008) القانون الإداري، دار وائل، عمان ص45.

(2)القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(4)، 293.

(3) المادة (11) من قانون تشكيل المجاكم النظامية لسنة (1951): «إذا حدث خلاف في الوظيفة بين المحاكم المذكورة في الفقرات الآتية يحق لأي من الفرقاء أن يطلب إلى رئيس محكمة التمييز أن يعين محكمة خاصة للنظر في تعيين المرجع لرؤية الدعوى تؤلف من ثلاثة قضاة يكون اثنان منهم من قضاة المحكمة المذكورة يعينهما رئيسها وقاض ثالث من قضاة المحاكم الآتي بيانها : 1. إذا كان الخلاف بين محكمة نظامية ومحكمة شرعية يعين رئيس محكمة الاستئناف الشرعية القاضي الثالث. 2. إذا كان الخلاف بين محكمة نظامية ومحكمة دينية يعين رئيس محكمة الاستئناف الدينية المطلوب منها انتداب القاضي ، القاضي الثالث . 3. إذا كان الخلاف يدور حول قضية ما من قضايا الأحوال الشخصية داخلية ضمن صلاحية إحدى المحاكم الدينية الخاصة بها يكون القاضي الثالث رئيس أعلى محكمة دينية في المملكة الأردنية الهاشمية للطائفة التي يدعي احد الفريقين المتناضيين أنها تملك دون سواها حق النظر في القضية للفصل في هذا الخلاف . 4. إذا كان الخلاف بين محكمة شرعية ومحكمة دينية أو في قضية تتعلق بالأحوال الشخصية بين أشخاص ينتمون إلى طوائف دينية مختلفة تؤلف المحكمة الخاصة من ثلاثة قضاة من قضاة محكمة التمييز يعينهم رئيسها وذلك بناء على طلب أي من الفرقاء لتعيين المرجع لرؤية القضية بعد الاستشارة برأي خبيرين عن الطوائف المختصة . وفي جميع الحالات السابقة تتعقد المحكمة الخاصة برئاسة قاضي محكمة التمييز الأقدم ويترتب على المحكمة التي اعترض على صلاحيتها أن تؤجل جميع الإجراءات إلى أن تفصل المحكمة الخاصة في الأمر المعروف عليها. 5. عند صدور حكمين قطعيين متناقضين من محكمتين مختلفتين تختص محكمة التمييز في تقرير أي الحكمين واجب التنفيذ ما لم يكن احد الحكمين قد تم تنفيذه».

مشروع، وصلاحيّة إبطال أيّ إجراء أو رأي صادر بموجب نظام مخالف للدستور أو القانون بناءً على شكوى المتضرر.

لقد فرض المشرّع في قانون دعاوى الحكومة لسنة 1934 مقاضاة الحكومة، وحدد نوع الدعاوى التي يمكن للأفراد إقامتها ضدّ الدولة، واقتصر المشرع ولاية القضاء النظامي (العادي) على التّعويض، بمعنى أن اختصاص المحاكم كان قاصراً على مساءلة الإدارة عن أعمالها مساءلة قانونيّة التي تقع مخالفة للقوانين والأنظمة وإصدار الحكم عليها بالتّعويض إن كان ثمة وجه لذلك، ولم تتناول المحاكم مسألة إلغاء القرارات الإداريّة أو وقف تنفيذها، لأنّ المشرّع على حدّ تعبير محكمة الاستئناف أعلى محكمة في التّشكيل القضائيّ آنذاك لم يمنحها صلاحية مراقبة مدى مشروعية القرارات الإداريّة، حيث تقول: «..إنّه لما كانت السّلطة بموجب هذه الأنظمة في تقدير لياقة الموظّف أو كفاءته للعمل وجهوده، أو عزله عندما ترى هذه السّلطة أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، فإنّه لا يحقّ للسّلطة القضائيّة أن تتعدى على هذا الاستعمال مطلقاً لما في ذلك من إخلال بقاعدة تشتت القوى في الدولة... وإنّ جعل السّلطة القضائيّة صالحة لتدقيق أعمال إداريّة من هذا القبيل وتنفيذها يجب أن ينصّ عليها القانون ... وليس في القوانين الموجودة نصّ على حقّ السّلطة القضائيّة في هذه المراقبة»⁽¹⁾

(1) حكم محكمة الاستئناف الصادر بتاريخ 1935/4/13 في القضية رقم 35/59، المجبة القضائيّة، وزارة العدل الأردنيّة، العدد الخامس، السنة الأولى، ص305.

وتعتبر فرنسا أول من استحدث القضاء الإداري ومنها تمّ تصديره إلى الدول الأخرى، وأسباب ظهور هذا القانون هي أسباب تاريخية ترجع إلى الحدث الأهمّ في تاريخ دولة فرنسا، وهو الثورة الفرنسيّة عام 1789، كانت هذه الثورة منبع شرارة لفكرة أو مبدأ الفصل بين السلطات التي من خلالها تتفق مع الأذهان وجود جهة مستقلة تفصل في القرارات الإدارية.⁽¹⁾

وفي مصر يتخذ نشأة القضاء الإداري في مصر مرحلتين هما: المرحلة السابقة على إنشاء مجلس الدولة والمرحلة التالية له، كان الوضع مشابها لفرنسا قبل اندلاع الثورة الفرنسيّة، حيث لم يتمّ إدراك معنى أو مفهوم استقلال التنظيم الإداري في مصر أو السلطات الإداريّة وما يقوم مكانها، والثورة الفرنسيّة في فرنسا تتشارك ذات التأثير الذي حدث بعد إنشاء المحاكم المختلطة والأهليّة (المحاكم الوطنية) في مصر، وتلك المحاكم تعتبر نقطة انطلاق لخلق نظام قضائيّ مزدوج يختصّ بالفصل في نوعين مختلفين من الدعاوي علي أثر اختلاف أطراف النزاع وطبيعته نظراً للاعتراضات التي وجدت نتيجة فصل القضاء العادي في القرارات الإدارية في ظل وجود بعض الامتيازات للأجانب، وكانت هذه المحاكم تفصل في دعاوي الأفراد في مخاصمة الإدارة - ولكن - دون تطبيق «قانون إداري» وكانت تطبق قواعد القانون الخاص بمنازعات الافراد⁽²⁾.

(1) الحسناوي، ميسون (2015). التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق -دراسة مقارنة-. رسالة دكتوراة منشورة، جامعة النهدين: العراق، ص56.

(2) الشرعة، ابراهيم (2015). تاريخ الأردن وفلسطين. ط(1)، دار وائل للنشر والتوزيع: الأردن، ص246.

الفرع الثاني: نشأة القضاء الإداري الأردني مرحلة ما بعد دستور عام (1952)

وحتى عام 1989:

مع صدور دستور عام 1952، بدأت مرحلة جديدة ومنظمة؛ إذ نصّ في المادة (100) منه على: «تعيين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها واسهامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا»، كما صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952، الذي حلّ محلّ القانون المؤقت رقم (71) لسنة 1951، ويلاحظ، أن قانون تشكيل المحاكم النظامية الجديد لم يُطبّق نصّ المادة (100) من الدستور، فلم يتمّ إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة، ولذا فإنّ الباحث يستنتج أن الواقع والمنطق يشير إلى أنّ النظام الذي كان سائداً هو نظام القضاء الموحد؛ حيث إنّ قانون تشكيل المحاكم النظامية لم ينشئ محكمة عدل عليا، بل عهد إلى محكمة التمييز باعتبارها أعلى محكمة نظامية اختصاصات متعلّقة بالقضاء الإداري⁽¹⁾.

فإذا كانت نشأة القضاء الإداري وتطوره مرتبطة في جانب منها، بوجود قواعد قانونية تحكم الإدارة فيما يتعلّق بتنظيمها ونشاطها ووسائلها وامتيازاتها، ومتعلّقة بالجانب الآخر؛ بوجود قواعد تحكم القرارات الإدارية التي تطبقها محاكم إدارية مستقلة، فإنّ ذلك يقتضي بيان ما إذا كان القضاء الإداري في الأردن قد وجد في هذه المرحلة بجانبه: التشريعي والقضائي، ففي الجانب التشريعي: يتضمن الدستور الأردني نصوصاً تقرر قواعد أساسية تتعلّق بعدد من موضوعات القضاء الإداري هي: التنظيم الإداري المركزي، والإدارة المحلية، والوظيفة العامة، والأموال العامة، وامتيازات

(1) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(4)، 291-310.

المرافق العامة، والضبط الإداري وكلها قواعد تعتبر أساساً لتشريعات وتنظيمات إدارية تنظم هذه الموضوعات. وفي الجانب القضائي: يتضمن الدستور نصاً خاصاً بتنظيم القضاء الإداري في الأردن حيث عهد إلى المشرع العادي بإصدار قانون خاص بإنشاء محكمة العدل العليا عند تنظيم المحاكم النظامية، وارتكازاً لهذا النص الدستوري صدرت ثلاث تشريعات خاصة بتنظيم القضاء الإداري في الأردن هي: قانون المحاكم النظامية، وقانون محكمة العدل العليا المؤقت (الملغي) 11/ لسنة 1989، وقانون محكمة العدل العليا (الملغي) رقم 12/ لسنة 1992⁽¹⁾.

وستتناول هنا قانون المحاكم النظامية (26) لسنة (1952) وقانون محكمة العدل العليا (11) لسنة (1989)، وفي المطلب الثاني سنتناول التطور التشريعي لنشأة القضاء الإداري من عام 1989 وحتى عام 1992.

أولاً: قانون المحاكم النظامية (26) لسنة (1952)

اشتملت محاكم السلطة القضائية كما نص عليها دستور سنة (1952) على ثلاثة فروع هي: المحاكم النظامية والمحاكم الدينية والمحاكم الخاصة، حيث سنتناول في هذه الدراسة المحاكم النظامية كما حددتها السلطة القضائية والتي تتكون من المحاكم الآتية:

محكمة الصلح، ومحكمة البداية، ومحكمة الاستئناف، ومحكمة التمييز التي تعتبر المحكمة العليا في التشكيل القضائي للمحاكم، وذلك تبعاً لصفاتها واختصاصاتها، كما حدد المشرع لمحكمة التمييز صفات ثلاث بحسب نوعية القضايا التي تنظر فيها؛ حيث كانت تُمارس اختصاصاتها

(¹) العجارمة، نوفان (2019). المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية.

بصفتها:

- صفة حقوقية؛ تنظر بموجبها في الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف في الدعاوى الحقوقية.

- صفة جزائية؛ تركز على أساسها في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف في القضايا الجزائية.

- صفة إدارية؛ تنظر بعض القرارات الإدارية والتي وردت على سبيل الحصر في المادة (10) ⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (10) على ما يلي: تنظر محكمة التمييز : 1 . بصفتها الجزائية في جميع الأحكام والقرارات الصادرة عن محكمة الاستئناف في القضايا الجنائية . 2 . بصفتها الحقوقية : أ . في الأحكام والقرارات الصادرة عن محكمة الاستئناف في الدعاوى الحقوقية البدائية أو التي تكون قيمة الدعوى فيها أكثر من خمسمائة دينار على أن تستمر في النظر في القضايا الحقوقية المميزة إليها قبل صدور هذا القانون وكانت قيمتها خمسمائة دينار أو أقل وإصدار القرار فيها . ب. إذا كان الخلاف في الأحكام الأخرى حول نقطة قانونية مستحدثة أو على جانب من التعقيد أو تنطوي على أهمية عامة وأذنت محكمة الاستئناف بذلك . ج. إذا رفضت محكمة الاستئناف إعطاء الإذن يحق لطالب الإذن أن يتقدم بهذا الطلب إلى رئيس محكمة التمييز الذي له بعد تدقيق هذه الأوراق والإطلاع على قرار الاستئناف صلاحية الإذن أو الرفض ⁽²⁾.

إن قانون تشكل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة (1952) لم ينص كما جاء في النص الدستوري في (المادة 100) على إنشاء محكمة عدل عليا، لاعتبارات قدرها آنذاك، إنما أعطى ذلك

⁽¹⁾ (الجريدة الرسمية، عدد (5297)، 2014، ص 4866).

⁽²⁾ المادة (10) من قانون المحاكم النظامية (26) لسنة (1952)

الحق لمحكمة التمييز بمقتضى الصفة الادارية، للنظر ببعض الطعونات الإدارية الغاءً فقط دون الحكم بالتعويض، وقد حدد القانون اختصاصات محكمة التمييز بالصفة الادارية على سبيل الحصر وفق (الطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية، والطعون والمنازعات الخاصة بالموظفين العموميين، والمنازعات المتعلقة برواب المتقاعدين، ومنازعات إلغاء طلبات قرارات التعيين بالوظائف العامة، وطلبات الغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية، وطعون الأفراد والهيئات الإدارية).

إن وجود محكمة التمييز بالصفة الإدارية في محكمة القضاء الإداري مع تحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، أوجد جدل عند الباحثين والمشتغلين في النصوص القانونية حول وجود أو عدم وجود قضاء إداري في الأردن في هذه المرحلة، فظهر اتجاه مفاده أن القضاء الاردني في هذه المرحلة لازال قضاء موحدًا وليس ازدواجيًا، رغم منح محكمة التمييز بعض الصلاحيات إلا أنها لازالت محصورة. واتجاه قال أنه مزدوجًا، وذهب اتجاه آخر أخذ بنظام القضاء المختلط، واستمر العمل الفعال بهذا القانون حتى عام 1989، حيث صدر قانون مؤقت أنشأت بموجبه محكمة العدل العليا، وهو القانون رقم (11) لسنة 1989، وبصدور هذا القانون ظنّ البعض، أنّ نظام القضاء المزدوج قد تحقق من حيث المبدأ، إلا أنّ البعض الآخر يرى وبحقّ، أن القضاء استمر في هذه المرحلة قضاء موحدًا؛ حيث جعل اختصاصات المحكمة محددة أيضًا⁽¹⁾.

ومن هذا يقول شطناوي (2011) أن القضاء الإداري في الأردن نظام موحد وليس مزدوج لأن قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 لم يستجيب لنداء الدستور ولم يضع نفسه

(1) بطارسة، سليمان. المبادئ العامة للقانون وتطبيقاتها في فرنسا والأردن. مجلة علوم الشريعة والقانون (1)33،

موضع التنفيذ فلم ينص على انشاء محكمة عدل عليا وهي المحكمة او المحاكم النظامية⁽¹⁾.

أما محمود حافظ فقد كان له رأي مناهض لرأي شطناوي حيث قال: لكي يتحقق ازدواج القضاء يجب أن تتفصل جهة القضاء الإداري عن جهة القضاء النظامي أو العادي ولا أرى في النظام الأردني انفصالا للمحكمة الإدارية عن القضاء النظامي على العكس اندماجاً، إذ إن نفس المحكمة تتولى النظر أو الفصل في مختلف انواع المنازعات بما فيها القرارات الإدارية⁽²⁾.

في حين أن شطناوي دحض ما جاء به حافظ واعتبر أن ذلك القول غير صحيح، إذ أن محكمة التمييز بحد قوله حينما تنظر في المنازعات المعروضة امامها تنظرها باعتبارها محكمة نقض وتطبق بالتالي القواعد القانونية والاجراءات التي تحكم هذا الطعن من الطعون القضائية سواء أكان محل الطعم حكم في قضية حقوقية أو جزائية معنى سبيل المثال لا الحصر حين تقرر محكمة التمييز المميز في دعوى تنقض محكمة التمييز الحكم المميز وتحيل الدعوى إلى محكمة الموضوع والأحكام بالنقض.

أما الجحة الثانية التي قدمها حافظ يستند فيها إلى طريقة تحديد الاختصاص لنفي صفة القضاء المزدوج عن التنظيم القضائي الأردني يقول إن ما يعزز يعزز التكييف النظام الأردني بانه نظام موحد أن ما اسند الية محكمة التمييز من اختصاص في المواد الإدارية حدد على سبيل الحصر، بحيث يعتبر استثناء على اختصاص المحاكم النظامية ومعنى ذلك ومؤكدة أن تعتبر هذه المحاكم هي صاحبة الولاية العامة في نظر القرارات الإدارية وتعتبر محكمة التمييز بصفتها محكمة

(1) شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: الأردن ص 193.

(2) شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: الأردن ص 194

عدل عليها ذات اختصاص محدود أي مقصور على المسائل التي وردت في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية على سبيل الحصر⁽¹⁾.

ويرى شطناوي أن هذه الحجة الثانية لا تعزز إطلاقاً الحجة الأولى بل على العكس تهدمها من أساسها فمن المتعارف عليه في هذا المجال أن هناك أسلوبين لتحديد اختصاص القضاء الإداري، الأسلوب الأول التعداد التشريعي على سبيل الحصر، أما الأسلوب الثاني هو المعيار العام.

فالأسلوب الأول يقوم المشرع وفق هذا الأسلوب بذكر وتحديد اختصاص كل من جهتي القضاء الإداري والعادي بصورة واضحة ومحددة، أو أن يحدد اختصاص أحد الجهتين فقط على سبيل الحصر، ويعتبر كل من لا يذكره المشرع داخلياً ضمن اختصاص الجهة الأخرى صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات القضائية.

أما الأسلوب الثاني يكفي المشرع طبقاً لهذا الأسلوب بذكر المبدأ العام الذي يحتذى به لتحديد اختصاص محاكم القضاء العادي والإداري كأن يذكر المشرع في تحديده اختصاص القضاء الإداري سائر المنازعات الإدارية، وبذلك لا توجد علاقة مباشرة بين أسلوب تحديد الأختصاص وبين طبيعة التنظيم القضائي القائم في دولة ما، فلا يمكننا الاعتماد عليه لتحديد طبيعة النظام القضائي كما أن اعتماده يؤدي إلى نتائج وخيمة.

ونلخص ذلك ؛ بأنّ القضاء الإداري في الأردن كانت له خلال الفترة السابقة ملامح بأنّ لهذا القضاء وجوداً فعلياً حقيقياً، وذلك إلى أن أوجب المشرع الدستوري في المادة (100) من الدستور الأردني لسنة 1952 إنشاء محكمة العدل العليا، وقد تمّ إصدار قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم

(1) شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: الأردن ص 195

26 لسنة 1952، والذي أوكل لمحكمة التمييز - كمحكمة عدل عليا - الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بطلبات إلغاء القرارات الإدارية، وقد أصبح لدينا منذ ذلك التاريخ قضاء متخصص في نظر طلبات الإلغاء المتعلقة بالقرارات الإدارية، حيث أصبح للمحكمة الحق في إلغاء القرارات الإدارية وفي الفصل في بعض القرارات الإدارية دون أن تكون مقيدة ومرتبطة في ذلك بأحكام القانون المدني ولا بغيره من أقسام القانون الأخرى.

ثانياً: قانون محكمة العدل العليا (11) لسنة (1989)

نص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا وجاء إنشاء محكمة العدل العليا تنفيذاً للنص الدستوري الذي قضى بإنشائها كمحكمة مستقلة، وجعل لها تشكيلها الخاص، واختصاصاتها المحددة في مجال القرارات الإدارية، مما خفف العبء عن كاهل محكمة التمييز لكنه لم يفصله؛ وبصدور هذا القانون تحقق ازدواج القضاء في الأردن بصورة واضحة وصريحة، بالرغم من أن اختصاصات محكمة العدل العليا في ظل هذا القانون محددة على سبيل الحصر، وهذا يعني أن هذه الاختصاصات تشكل استثناء على اختصاصات المحاكم النظامية التي لها الولاية العامة في نظر القرارات الإدارية الأخرى⁽¹⁾.

(1) الخلايلة، محمد. الوسيط في القانون الإداري. دار الثقافة: الأردن، (2015) ص 121

المطلب الثاني: التطور التشريعي لنشأة القضاء الإداري من عام 1989 وحتى عام

1992

بصدور قانون محكمة العدل العليا (11) لسنة (1989) زرع المشرع بذرة القضاء المزوج، ولم يغادر النظام القضائي الأردني كلياً مرحلة القضاء الموحد، وقد تعزز هذا الأمر بصدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992)، حدث أصبح هناك محكمة مستقلة استقلالاً تاماً عن محكمة التمييز، وهي محكمة العدل العليا، وعلى الرغم من حيث توسيع اختصاصها والغاء التحصين التشريعي، ومنح المحكمة لأول مرة الاختصاص بالتعويض عن القرارات الإدارية، ولكن ما يعاب على هذا القانون أنه جعل اختصاص المحكمة محددًا على سبيل الحصر، وجعل القضاء الإداري في الأردن على درجة واحدة.

ولم يضيف قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) الكثير على القانون المؤقت، اللهم أن القانون الجديد أتاح للمحكمة قبول النظر في الطلبات والطعون المتعلقة بالتعويض عن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية، وهكذا أصبحت محكمة العدل العليا تنتظر في الطلبات والطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية والمحددة على سبيل الحصر؛ إلغاءً وتعويضاً (المادة 9/ب) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992، كما تمّ توسع مدة الطعن؛ فبعد أن كانت ثلاثين يوماً، أصبحت ستين يوماً (المادة 12/أ) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1989 والمادة 12/أ) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992⁽¹⁾.

صدر قانون محكمة العدل العليا الجديد في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في الأردن التي

(1) الشوبكي، عمر. القضاء الإداري. ط (4). دار الثقافة: عمان، (2016) ص342

كان من أهم نتائجها انتخاب مجلس نواب جديد بعد فترة القطاع طويل، وكان هذا القانون أول قانون أقره المجلس الجديد؛ ويمثل هذا القانون خطوة رائدة وهامة على طريق تطور القضاء الإداري في الأردن للأسباب الآتية:

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. حيث استفاد مما أرسته الثورة الفرنسية وجاءت به ببعض الأفكار من أهمها: فكرة الفصل بين سلطات الدولة وألا تكون جميع السلطات متمركزة في يد واحدة، حيث أن ذلك من شأنه أن يضعف كفاءة عمل كل سلطة على حدة، بل في بعض الأحيان يؤدي إلى التشتت والتضارب بين بعضهم البعض نتيجة لعدم التنظيم والفوضى، فكان من الأولى أن يتم الفصل بين السلطات وأن تتمتع كل سلطة بالاستقلال في عملها، دون تدخل من سلطة أخرى، حيث اتجهت فرنسا إلى إنشاء نظام قضائي يختص بالفصل في القرارات الإدارية، ولكن تم ذلك على عدة مراحل مختلفة؛ تمهيداً لنشأة مجلس الدولة الفرنسي⁽¹⁾.

كما يأخذ قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) أهميته في أن هذا القانون وسع من اختصاصات محكمة العدل العليا بحيث أصبحت تشمل وبعكس القانونين السابقين - جميع الطعون الخاصة بقرارات الوظيفة العامة، والطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والغرف التجارية والجمعيات، كما أقر قضاء التعويض إلى جانب قضاء الإلغاء مما جعل اختصاص المحكمة كاملاً (إلغاء وتعويضاً)، ومثل هذا التطور يساهم في تطوير قواعد القضاء

(1) الشويكي، عمر. القضاء الإداري. ط (4). دار الثقافة: عمان، (2016) 370

الإداري من خلال ابتداع المبادئ القضائية التي تحكم القرارات الإدارية على اختلاف صورها.

إن هذا القانون ألغى التحصين للقرارات الإدارية أيا كانت الجهة الإدارية التي تصدرها، بعد أن توسع المشرع الأردني في الفترة السابقة بتحسين القرارات الإدارية لجعلها بمنأى عن رقابة القضاء الإداري، وترتب على ذلك إعفاء مصدري القرارات الإدارية من المسؤولية عنها، وهذه خطوة رائدة على طريق تطوير القضاء الإداري الأردني نظراً لخطورة التحصين كاستثناء على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، لأنه يمنح الإدارة الفرصة للتكرار أحياناً لمبدأ المشروعية، وبالتالي سلب الأفراد أهم ضمانات لحماية حقوقهم وحررياتهم من تعسفها، وتجاوزاً لأحكام القانون.

إلا أنه بالرغم من المزايا السابقة لقانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) فإن هذا القانون لم يحقق جميع الأهداف المؤملة من إصداره. صحيح أن المزايا السابقة التي حققها هذا القانون والتي تمثل الأسس التي يعوم عليها ازدواج القضاء في الأردن، إلا أنه لم يصل في أحكامه إلى درجة تحقيق الأمل المنشود في إنشاء قضاء إداري مستقل تماماً له الولاية العامة في الفصل في جميع القرارات الإدارية، وإن 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 ببحث تكون له الولاية العاملة للنظر من خلال محاكمه المتعددة في جميع القرارات الإدارية.

المطلب الثالث: نشأة القضاء الإداري الفرنسي والمصري

لاشك أن القضاء الإداري هو من أهم أفرع القانون العام، فمن خلاله ندرس ماهية التنظيم الإداري للدولة ودور الهيئات الإدارية في سير عملية خدمة المرفق العام ودورها في إصدار القرارات وإبرام العقود التي تكون بقصد تحقيق المصلحة العامة، ولعل من أهم التساؤلات في هذا الصدد هو أين وكيف ولماذا نشأ القانون الإداري، لذلك سنتحدث في إيجاز عن إجابة تلك التساؤلات ودور مجلس الدولة في فرنسا كونها مصدر القانون الإداري وأصله مقارنة بنظيره المصري الذي احتذى به في ترسيخ القانون الإداري ومبادئه، كذلك نشأة القضاء الإداري المصري مرحلة ما قبل إنشاء مجلس الدولة وما بعد إنشاء مجلس الدولة.

الفرع الأول: نشأة القضاء الإداري الفرنسي مرحلة ما بعد الثورة

جاءت الثورة الفرنسية ببعض الأفكار من أهمها: فكرة الفصل بين سلطات الدولة وألا تكون جميع السلطات متمركزة في يد واحدة، حيث أن ذلك من شأنه أن يضعف كفاءة عمل كل سلطة على حدة، بل في بعض الأحيان يؤدي إلى التشتت والتضارب بين بعضهم البعض نتيجة لعدم التنظيم والفوضى، فكان من الأولى أن يتم الفصل بين السلطات وأن تتمتع كل سلطة بالاستقلال في عملها، دون تدخل من سلطة أخرى، حيث اتجهت فرنسا إلى إنشاء نظام قضائي يختص بالفصل في القرارات الإدارية، ولكن تم ذلك على عدة مراحل مختلفة؛ تمهيداً لنشأة مجلس الدولة الفرنسي⁽¹⁾.

(1) كنعان، نواف (2002). القضاء الإداري، ط(1)، دار الثقافة: عمان، ص211.

1. مرحلة الإدارة القاضية:

وتأكيدًا لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر قانون 16-24 أغسطس 1790، الذي نصّ على: إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي؛ كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفًا فيها، وأصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات، وفي مرحلة الإدارة القاضية كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم الشكوى، فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته وكان هذا الأمر مقبولاً إلى حدٍّ ما في ذلك الوقت؛ بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية⁽¹⁾.

2. إنشاء مجلس الدولة الفرنسي:

بنشوء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت وُضعت اللبنة الأولى؛ للقضاء الإداري الفرنسي مع أنّ اختصاص المجلس كان أول الأمر استشاريًا يتطلب تصديق القنصل، وفي الوقت ذاته تمّ إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم التي كانت تصدر أحكامًا لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا، إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة التي كانت أحكامه تعرض على القنصل، فقد كان عمل المجلس يقتصر على فحص القرارات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام، فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام، ولذلك سُمي قضاؤه في هذه المرحلة « القضاء المقيد » أو المحجوز وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضًا⁽²⁾.

(1) الشرقاوي، عبد الفتاح (2017). مدى اختصاص القاضي الإداري السعودي بمنازعات أشخاص القانون الخاص -دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري-. مجلة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية: جامعة القصيم، ص42.

(2) الحسناوي، ميسون (2015). التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق -دراسة مقارنة. رسالة دكتوراة

3. مرحلة القضاء المفوض:

في 24 مايو 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص (البتّ نهائياً) في القرارات الإدارية دون تعقب جهة أخرى، ومع أن هذا القانون منح المجلس سلطة البتّ النهائي في القرارات الإدارية فإنّه أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينصّ عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية ممّا أوجد ازدواجاً قضائياً، واستمرّ هذا الوضع حتّى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدّمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية، وترتّب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في القرارات الإدارية⁽¹⁾.

وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدّد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953، وأصبحت المحاكم الإداريّة التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في القرارات الإدارية، ثمّ أعقب ذلك بعض المراسيم التي تضمنت الإصلاحات منها المراسيم الأربعة الصادرة في 30 يوليو 1963 المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس وتنظيمه الداخلي ونشاطه الداخلي، وتمّ تغيير هذا التّنظيم وتعديله بثلاثة مراسيم أخرى في 26 أغسطس 1975 م، وبمرسوم في 15 يناير 1980، وآخر في 16 ديسمبر 1987 لإصلاح القضاء الإداري أنشأ بموجبه المحاكم الإدارية

منشورة، جامعة النهرين: العراق، ص71.

(1) الطماوي، سليمان (1996). القضاء الإداري - ج(1) - قضاء الإلغاء، دار الفكر - العربي، القاهرة، ص313.

الاستثنائية ووسع نطاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة⁽¹⁾.

ومن هنا يتّضح لنا دور مجلس الدولة الفرنسي في وضع قواعد ثابتة للقانون الإداري، وإيجاد تنظيم قضائي يمكن من خلال أحكامه تطوير القانون الإداري من خلال الفصل في القرارات الإدارية بين الأفراد وجهة الإدارة، عدم تقنين القانون الإداري ووجود نصوصاً ثابتة كسائر القوانين والتشريعات، كان له دوراً كبيراً؛ في استحداثه دائماً بما ينسجم مع الظروف الزمنية والمكانية المتغيرة التي تمارس فيها جهة الإدارة عملها، قد يكون عمل الإدارة في زمناً ما لا يتفق مع مقتضيات الصالح العام في زمناً آخر، أيضاً من الممكن أن تكون الأهداف الوظيفية لجهة الإدارة في المدينة أو عاصمة الدولة تختلف عن أهداف جهة الإدارة في الريف أو مناطق الحدود، كلّ هذه العوامل والتغيرات تؤثر على طبيعة القرارات الإدارية، ما يستوجب من القاضي الإداري أن ينشئ قواعد ومبادئ جديدة يحكم بها وأن يكون دائم الاطلاع على مقتضيات المرفق العام والجهات الإدارية لكي يستطيع أن يتمكن من تحديد هل ما صدر من جهة الإدارة يعدّ خطأ عمّا أصاب الأفراد من ضرر أم أن ذلك يعدّ من مقتضيات ممارسة الأهداف الوظيفية؛ وقصدت به تحقيق الصالح العام، وقد أصبح مجلس الدولة الفرنسي خلال تاريخه الطويل قاضي القرارات الإدارية دون منازع، وساهم في إرساء وتثبيت مبادئ القانون الإداري وقواعده المختلفة عن قواعد القانون الخاص وابتكار الحلول المناسبة لمقتضيات حُسن سير الإدارة العامة وأكدّ على وجود واستقلال القانون الإداري.

(1) قبيلات، حمدي، (2008) القانون الإداري، دار وائل، عمان، ص54.

الفرع الثاني: نشأة القضاء الإداري المصري

سيتناول هذا المبحث الحديث عن نشأة القضاء الإداري المصري، من خلال مطلبين اثنين، المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري المصري مرحلة ما قبل إنشاء مجلس الدولة. والمطلب الثاني: نشأة القضاء الإداري المصري مرحلة ما قبل إنشاء مجلس الدولة.

أولاً: نشأة القضاء الإداري المصري مرحلة ما قبل إنشاء مجلس الدولة

يتخذ نشأة القانون الإداري في مصر مرحلتين هما: المرحلة السابقة على إنشاء مجلس الدولة والمرحلة التالية له، كان الوضع مشابها لفرنسا قبل اندلاع الثورة الفرنسية، حيث لم يتم إدراك معنى أو مفهوم استقلال التنظيم الإداري في مصر أو السلطات الإدارية وما يقوم مكانها، والثورة الفرنسية في فرنسا تتشارك ذات التأثير الذي حدث بعد إنشاء المحاكم المختلطة والأهلية (المحاكم الوطنية) في مصر، وتلك المحاكم تعتبر نقطة انطلاق لخلق نظام قضائي مزدوج يختص بالفصل في نوعين مختلفين من الدعاوي علي أثر اختلاف أطراف النزاع وطبيعته نظراً للاعتراضات التي وجدت نتيجة فصل القضاء العادي في القرارات الإدارية في ظل وجود بعض الامتيازات للأجانب، وكانت هذه المحاكم تفصل في دعاوي الأفراد في مخاصمة الإدارة - ولكن - دون تطبيق «قانون إداري» وكانت تطبق قواعد القانون الخاص بمنازعات الأفراد⁽¹⁾.

ولكي نتطرق إلى نشأة القانون الإداري وقواعده في مصر، يتحتم أولاً أن نشير إلى لحظة ميلاد مبدأ الفصل بين السلطات في مصر وتوزيع السلطات في يد هيئات مستقلة بذاتها بدلاً من

(1) نحيلي، سعيد. القانون الإداري المبادئ العامة. جامعة دمشق، (2019)، ص 229.

فكرة السيادة المطلقة وتمركزها في يد الحاكم، فنجد بعد ذلك إنشاء تلك المحاكم أولى علامات استقلال كل سلطة بذاتها قد خلقت، حيث تتمتع السلطة التنفيذية بما خول لها من امتيازات لممارسة مهامها وأداء دورها في خدمة الصالح العام، ولكن لم يكن الفصل مطلقاً حيث كانت الإدارة تنبثق إلى القوانين الصادرة من السلطة التشريعية وفي حالة مخالفتها كانت تسأل عما ارتكبه من أعمال إدارية معيبة بعدم المشروعية أمام القضاء الذي يحكم بالتعويض للأفراد إزاء ما أصابهم من أضرار.

ثانياً: نشأة القضاء الإداري المصري مرحلة ما بعد إنشاء مجلس الدولة:

يعتبر إعطاء سلطة الفصل في القرارات الإدارية للقضاء العادي كان بمثابة وضع شاذ بعد وجود مجلس الدولة الفرنسي ونجاح تجربته من خلال وضع بعض القواعد والمبادئ المستخدمة في عملية الفصل في القرارات الإدارية، فمن ثم انطلقت بعض الأصوات تطالب بإنشاء هيئة قضائية مستقلة أخرى بجانب القضاء العادي تختص بالفصل في منازعات جهة الإدارة مع الأفراد على غرار المجلس الفرنسي، ومن هنا اتجهت مصر إلى تبني النظام القضائي المزدوج عن طريق تقديم الحكومة بمشروع قانون إنشاء مجلس الدولة المصري، وقد تم الموافقة والتصديق عليه من قبل الملك، ومن هنا تم إنشاء مجلس الدولة المصري بموجب القانون رقم 112 لسنة 1946⁽¹⁾

ولا بدّ من الإشارة إلى أن الدور البارز لمجلس الدولة المصري في بناء هيكل التنظيم الإداري وإرساء مبادئ القانون الإداري في مصر، فمن سمات القانون الإداري أنه غير مقنن، أي

(1) شيحا، إبراهيم (1999). الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية

أنه لا يعتمد على نصوص مكتوبة وما إلى ذلك ولكن يشترك القاضي الإداري في نظريات ومبادئ القانون الإداري من خلال الأحكام التي تصدر، فالقاضي الإداري هو من يستحدث ويُنشئ القواعد والمبادئ التي يسير على دربها للفصل في النزاع المعروض أمامه بالتوافق مع الدستور، لذلك نلاحظ دائماً في أحكام مجلس الدولة أنها تتفق مع روح القانون في المكان الأول فهو كما يطلق عليه « حصن الحقوق والحريات » لعل بعض الأحكام قد تتفق مع نصوص القانون ولكنها لا تتسق مع الواقع الذي نعيشه ومع روح القانون التي هي أولى بالاتباع، لذلك تعدّ أحكام مجلس الدولة نموذجاً يُحتذى به في تطبيق العدالة الاجتماعية بين أفراد الشعب وحمايته من تعسف جهة الإدارة والانحراف في استعمال سلطاتها، فهي وإن كانت تتمتع بسلطة تحديد ما يتفق مع مقتضيات خدمة الصالح العام وأفراد الشعب، إلا أنها تسأل أمام القضاء الإداري عن تقصيرها وتواطؤها في خدمة الأماكن العامة⁽¹⁾.

قبل نشوء مجلس الدولة في مصر عام 1946 لم تعرف مصر القضاء الإداري، وقد كانت المحاكم المختلطة والأهلية السائدة قبل هذا التاريخ في النظام القضائي المصري تطبق بعض القوانين على المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة ولم يكن من بينها القانون الإداري. ومن ناحية أخرى فقد ذهب جانب من الفقه الإداري المصري إلى أنّ أساس القانون الإداري ومبادئه قد بدأت تظهر من خلال أحكام المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية، بينما خالف جانب آخر منه واتجه إلى أنّ مبادئ القانون الإداري لم تنشأ حقيقة إلا من خلال أحكام مجلس الدولة بعد أن إنشأه عام 1946. وكان مجلس الدولة وقت إنشائه يتمتع بصلاحيات محددة وبمحكمة قضاء

(1) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(4)، 291-310.

إداري واحدة، ثم ما لبث أن توسعت مظلة اختصاصاته وتشعبت، إذ صدر القانون رقم 9 لسنة 1949 الذي وسع اختصاصاته ثم أنشأت المحاكم الإدارية بالقانون رقم 147 لسنة 1954، وبعد ذلك في عام 1955 تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا لتكون في قمة القسم القضائي بمجلس الدولة، ثم صدر القانون رقم 55 لسنة 1959 بشأن تنظيم مجلس الدولة، وقد مرّ مجلس الدولة بتطورات عدة حتى صدر القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته⁽¹⁾.

ووفقاً لهذا القانون يعدّ مجلس الدولة: هيئة قضائية ملحقة بوزير العدل، ويتكون من رئيس وعدد من نواب الرئيس والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين ومن مندوبين مساعدين. ولم تؤثر تبعية المجلس لوزير العدل في استقلاله في ممارسة وظيفته حيث لا تتعدى هذه التبعية منح الوزير الإشراف الإداري وضمان حسن سير العمل الوظيفي، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون رقم 47 لسنة 1972 « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ». ولم يولد المجلس قوياً منذ نشأته فقد كان القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في نظر القرارات الإدارية وكانت اختصاصات مجلس الدولة محددة على سبيل الحصر في القوانين التي سبقت القانون الحالي.

كما كانت المحاكم العادية تتميز بالنظر في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية حتى صدور القانون رقم 9 لسنة 1949 الذي منح المجلس النظر في منازعات عقود الالتزام والأشغال العامة، وعقود التوريد بالاشتراك مع المحاكم العادية. وفي ظلّ القانونين 165 لسنة 1955 و 55 لسنة 1959 استمرت المحاكم العادية تنفرد بالنظر في دعوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية في الوقت الذي استقلّ به مجلس الدولة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالتعويض عن القرارات الإدارية

(1) الشخايبه، عامر (2016). تنظيم المحاكم الإدارية في التشريع الأردني. رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

والعقود الإدارية. وبصدور القانون 47 لسنة 1972 أصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بالنظر في القرارات الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فقد ورد في المادة 172 من القانون رقم 47 لسنة 1972 «مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في القرارات الإدارية، وفي دعاوى لتأديبية ويحدد اختصاصاته الأخرى»⁽¹⁾.

وبذلك أصبح مجلس الدولة قاضي القانون العام المختص بالفصل في القرارات الإدارية والتأديبية وساهم أيضًا بتثبيت مبادئ القانون الإداري، وكان له دور كبير في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم؛ من عسف الإدارة وإلغاء قراراتها المعيبة والتعويض عنها. بعد أن كانت اختصاصات مجلس الدولة في البداية محددة وضعيفة نظرًا لحدثة فكرة القضاء المزدوج، بل كان وجود مجلس الدولة يمثل استثناءً للقاعدة العامة والتي هي أن القضاء العادي هو صاحب الولاية والاختصاص كما كان الوضع سابقًا، ثم تدخل المشرع الدستوري ووضع دستور عام 1971 ونص فيه صراحة على استقلال مجلس الدولة المصري كهيئة قضائية مستقلة تختص بالفصل في القرارات الإدارية والدعاوى التأديبية للموظفين العموميين بالدولة، وبصدور قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 يصبح مجلس الدولة هو قاضي الولاية العامة وقاضي المشروعات ويمتلك سلطة الرقابة على قرارات الجهات الإدارية والفصل في المنازعات التي تنشأ عن العقود الإدارية التي يبرمها أشخاص القانون العام⁽²⁾.

(1) المادة 172 من القانون الإداري المصري رقم 47 لسنة 1972.

(2) شاكر، مصطفى لطفي. القانون الإداري: القرار الإداري - العقد الإداري - الوظيفة العامة. دار

من خلال التحدّث عن اختصاصات مجلس الدولة يمكننا أن نستنتج أهميته في ترسيخ وتطوير قواعد القانون الإداري ونظرياته، وبالرغم من أن مجلس الدولة المصري قد أنشأ بعد نظيره الفرنسي، إلا أن مجلس الدولة المصري قد سبقه في كثير من المجالات عن طريق أحكام مميزة من القسم القضائي، فالقاضي الإداري يتولى هو إنشاء القواعد التي سيطبقها دون التقيّد بنصوص القانون المدني، وهنا نشير إلى أهميّة الأحكام والمبادئ التي تصدرها المحكمة الإدارية العليا كونها أعلى محكمة في نظام القضاء الإداري ولها الكلمة العليا والنهائيّة، وفتاوي دقيقة من قسم الفتوى بل وفي الدور التشريعي أيضًا من خلال إعداده وصياغته لمشروعات القانون واللوائح المقدّمة من الوزارات والهيئات المختلفة.

المبحث الثاني

التطور التشريعي حسب التعديلات الدستورية لعام (2011)

شهد الأردن تعديلات دستورية عام في (2011)، أحدثت تغييرات على أثرها في الميدان القضائي؛ فقد تم تأسيس محكمة دستورية لأول مرة في تاريخ الأردن، وعلى صعيد القضاء الإداري، تم النص صراحة على إنشاء قضاء إداري بدلاً من محكمة عدل عليا؛ حيث تم تعديل المادة (100) من الدستور واستبدلت عبارة: (...على أن ينص القانون على إنشاء محكمة عدل عليا) بعبارة: (... على أن ينص القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين)، وشتان بين محكمة واحدة بدرجة واحدة، وقضاء إداري متعدد الدرجات، وفي سنة (2014) تمت الاستجابة لهذا التعديل عندما صدر القانون الذي أُطلق عليه اسم قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، الذي نص في المادة (3) منه على أن ينشأ في المملكة قضاء يسمى (القضاء الإداري) ويتكون من محكمتين؛ المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، هذا وقد باشرت المحكمة الإدارية أعمالها في منتصف شهر تشرين أول، وتحديدًا بتاريخ 2014/10/17⁽¹⁾.

يعتبر هذا القانون نقطة تحول حقيقية انتقل فيها المشرع الأردني من مرحلة القضاء الموحد إلى مرحلة القضاء المزدوج، حيث تلافى إلى حد كبير عيوب التشريعات السابقة، إذ أصبح هناك قضاء إداري صاحب ولاية عامة بنظر كافة القرارات الإدارية النهائية، وتم الأخذ بمبدأ تعدد درجات التقاضي - أسوة بالمشرعين الفرنسي والمصري - حيث أصبح القضاء الإداري في الأردن على

(¹) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري

درجتين: المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة، والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة ثاني درجة.

وحيث سيتناول الباحث في هذا المبحث مطلبين اثنين؛ المطلب الأول: قانون القضاء

الإداري رقم 27 لسنة 2014، والمطلب الثاني: نشأة وتشكيل المحكمة الإدارية العليا

المطلب الأول: قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014)

تضمنت التعديلات الدستورية لعام 2011 النص في المادة (100) على إنشاء قضاء إداري

على درجتين عوضاً عما كان معمولاً به سابقاً من خلال محكمة العدل العليا كدرجة واحدة، وتنفيذاً

لذلك وبموجب أحكام المادة (3) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 انشئ القضاء

الإداري ويتكون من المحكمة الإدارية كمحكمة درجة أولى، والمحكمة الإدارية العليا. وتختص

المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية وفقاً لما ورد النص

عليه في المادة (5) من قانون القضاء الإداري، وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية

العليا. إذ تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام

النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية من الناحيتين الموضوعية والقانونية. ويمثل أشخاص الإدارة

العامة أمام القضاء الإداري في جميع إجراءات الدعوى الإدارية ولآخر مرحلة من مراحلها، نيابة

عامة إدارية تشكل من رئيس ومساعديه.

الفرع الأول: قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014):

لقد تم تعديل المادة (100) من الدستور وذلك بالغاء عبارة (محكمة العدل العليا) الواردة

فيها والاستعاضة عنها بعبارة (قضاء اداري على درجتين). وذلك بموجب المادة (30) من التعديل

الدستوري لسنة (2011) بحيث أصبحت المادة بعد التعديل تنص على الآتي: (تعين انواع جميع

المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص على ان ينص القانون على انشاء قضاء إداري على درجتين).

وكان من مقتضيات هذا التعديل أن صدر (قانون القضاء الاداري لسنة 2014) وتم نشره بعدد الجريدة الرسمية (5297) الصادر بتاريخ 17 / 8 / 2014 ونصت مادته الاولى على مسماه «قانون القضاء الاداري لسنة 2014» وعلى أن يعمل به بعد ستين يوماً من نشره في الجريدة الرسمية⁽¹⁾. وبالرغم من أن النص الدستوري جاء بعبارة «إنشاء قضاء إداري على درجتين»، إلا أن المحكمة الدستورية وفي قرارها التفسيري رقم 10 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 1/ 19/ 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 الادارية محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها وهي بذلك جزء من القضاء النظامي، وما يبنى على ذلك هو أن 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 لكلمة «القضاة» بأنهم (القضاة الذين يعود أمر تعيينهم للمجلس وفقاً لأحكام القانون) و«المجلس» بأنه (المجلس القضائي المنصوص عليه في القانون)، كما تم تعريف القانون بـ (قانون استقلال القضاء أو أي قانون يحل محله) وكذلك من المادة (23) من القانون التي نصت على أن (تسري شروط وأحكام تعيين القضاة

(1) جريدة الدستور بتاريخ 17 / 8 / 2014

الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضااتها ورئيس النيابة العامة الإدارية). ومستمداً أيضاً مما ورد في المادتين (4) و(22) عندما نصت على إنشاء المحكمتين الإدارية والإدارية العليا وطريقة تشكيل كل منهما⁽¹⁾.

وعود على بدء، وبقراءة أولية لمواد قانون القضاء الإداري لسنة (2014) وبالمقارنة بنصوص قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) وأيضاً بما جرى قضاؤها عليه كمحكمة عدل عليا أو بما صدر عن محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية؛ فإننا نجد الآتي:

الفرع الثاني: تشكيل القضاء الإداري:

يتكون قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) من محكمتين: المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا -بما يشكل من وجهة نظر واضعي القانون وأكثرية المحكمة الدستورية- قضاء إدارياً على درجتين قانوناً وموضوعاً بحيث تكون قرارات المحكمة الإدارية جميعها قابلة للطعن لدى المحكمة الإدارية العليا التي تنظر الطعون المقدمة أمامها مرافعة وتبحث كذلك في الموضوع والقانون وليس تدقيقاً أو قانوناً فقط (المواد: 3-16-31).

فالدعوى والطلبات ينظر كلاهما مرافعة لدى المحكمتين باستثناء الطلبات المستعجلة فإنها تنظر تدقيقاً (المادتين 6/ب و 3/أ). وبالرغم من أن القانون قد نص على أن تنشأ المحكمة الإدارية في عمان (ويجوز للمحكمة أيضاً عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة) إلا أنه قد نص

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

أيضاً على ان تتعقد المحكمة الادارية من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها-الذي يعين من المجلس القضائي- من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية (المادة 4/أ، ب، ج). أما المحكمة الادارية العليا فلها أن تتعقد من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها- وهو برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز ويعين بقرار من المجلس القضائي مقترن بالإرادة الملكية السامية- من رئيس وأربعة قضاة على الاقل⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الطعون في القرارات الإدارية النهائية

لقد رفع القانون الجديد القيد عن الطعون على القرارات الإدارية فأصبح الاختصاص الجديد للمحكمة الادارية مفتوح وغير مقيد من ناحية ومحصور ومحدود من ناحية أخرى. لقد كان محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا بموجب الفقرة الثالثة من المادة (10) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة (1952) وكذلك اختصاص محكمة العدل العليا بموجب المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) محدد على سبيل الحصر بالطعون المحددة في هذه المادة والتي جاء مطلعها بالفقرة أ (تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من

(1) قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014): المادة (22): 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 .

والمادة (24): أ. تتعقد 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 فيراسها القاضي الأقدم في الدرجة . ج. إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الإدارية العليا الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررتة هي أو هيئة أخرى أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونياً مستحدثاً أو هاماً فتتعقد المحكمة الإدارية العليا بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها وذلك بطلب من رئيسها .

ذوى المصلحة والمتعلقة بما يلي: ذلك ان المشرع قد اتبع اسلوب تحديد الاختصاص على سبيل الحصر أو التحديد الحصري للاختصاص وذلك ضمن الطعون الواردة بالفقرتين (أ) و(ب). وبالرغم من هذا التحديد إلا أن محكمة العدل العليا وباجتهاد منها فإنها قد توسعت أحياناً في تفسير بعض الاختصاصات الحصرية والتي كان منها على سبيل المثال قبولها الطعن بقرارات النقل المكاني والنقل النوعي للموظف العام عندما اعتبرت قرارات تأديبية مقنعة تأسيساً على أنها وإن كانت في ظاهرها قرارات نقل؛ إلا أنها في حقيقتها قرارات تأديبية⁽¹⁾.

وبموجب قانون القضاء الإداري لسنة (2014) فقد غدت القرارات الإدارية النهائية جميعها قابلة للطعن بدعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري مع تعداد على سبيل المثال لطعون وطلبات يعتبر بذاته توسيعاً لقاعدة الاختصاص بما يشمل وبموجب البند (6) من المادة 5/أ (الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها)⁽²⁾. والجديد في هذا المجال هو «المطالبة بالإلغاء» للنظام والتعليمات والقرارات مع استثناء طلب إلغاء القانون أو النظام أو التعليمات المخالفة للدستور باعتباره اختصاص أصيل للمحكمة الدستورية.

وهذا الاختصاص أو الطعن لم يكن من ضمن اختصاصات محكمة العدل العليا التي كان الطعن أمامها من هذا الجانب مقصوراً على طلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون (المادة 7/أ/9) وعلى طلب وقف العمل

(1) (مدلول عدل عليا 86/74).

(2) قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014): المادة (5/أ) بند (6).

بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور⁽¹⁾.

أما فيما يخص قضاء التعويض؛ فإن قانون القضاء الإداري ووفقاً للمادة (5/ب) قد حصر صلاحية المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات الإدارية بالطلبات التبعية فقط، أي التي تقام تبعاً لدعوى الإلغاء، في حين أن اختصاص محكمة العدل العليا واستناداً للمادة (9/ب) من قانون سنة (1992) وفيما يتعلق بطلبات التعويض كان يشمل الطلبات التي تقدم إلى المحكمة بصفة أصلية أو تبعية. وما يبنى على ذلك هو أن دعوى أو طلب التعويض كانت تقدم إلى محكمة العدل العليا حتى بعد مرور الزمن المانع من سماع دعوى الإلغاء⁽²⁾ أما في ظل القانون الجديد فإن الاختصاص بنظر دعوى التعويض بعد مرور مدة قبول الطعن بالقرار أو الاجراء أو التصرف الإداري تكون للقضاء المدني وفقاً للتقادم الطويل.

الفرع الثالث: من حيث الخصومة

فيما يتعلق بالخصومة؛ وبموجب الحكم المستحدث في المادة (7/أ) من القانون الجديد، فإن الخصم في دعوى الإلغاء و/أو الدعوى الإدارية و/أو الدعوى التي تختص بنظرها المحاكم الإدارية بمقتضى القوانين الأخرى، هو صاحب الصلاحية في إصدار القرار الطعين أو من أصدره بالنيابة عنه. وهذه نقلة نوعية في هذا المجال. ذلك ان قضاء محكمة العدل العليا منذ تأسيسها وفيما بعد ذلك، وبالاستناد أيضاً إلى المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992 قد جرى رد الدعوى شكلاً إذا كانت مقامة على غير شخص مصدر القرار. ومصدر القرار تبعاً للمادة (10) وما ذهب إلىه المحكمة عندما فسرت كلمة «مصدر» بالمصدر الحقيقي وليس صاحب

(1) قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014): المادة (5/أ) بند (6).

(2) عدل عليا 1994/140.

الصلاحية، وبهذا فقد تم رد الكثير الكثير من الدعاوى التي أقيمت أمام المحكمة شكلاً بسبب عدم الخصومة.

الفرع الرابع: عيب السبب

لقد أضاف القانون الجديد «عيب السبب» الى أسباب دعوى الإلغاء. وعيب السبب هو من العيوب التي إن اعترت القرار أو الاجراء الاداري فإنها تخرجه من الأصل وهو قرينة السلامة وتتنال من مشروعيته وتقام لاجلها دعوى الإلغاء⁽¹⁾.

أن السلطة التقديرية للإدارة تعتبر قيداً على مبدأ المشروعية، وهي تعني منح الإدارة حرية أكبر في الاختيار عند القيام بمهامها وممارسة اختصاصاتها وهذه السلطة تعطي الإدارة أيضاً مرونة أكثر وفي المقابل فإنها تعني فرض الحدود على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بحيث تقتصر هذه الرقابة على عناصر القرار أو التصرف هذا، ولقد جرى العرف والقضاء الاداري على اعتبار سبب القرار الاداري ركن من أركانه التي يجب ان يكون مشروعاً دون أن يكون هناك نص على ذلك، وكذلك الأمر فيما يتعلق بالشكل والاجراءات والغاية والمحل. وعنصر «السبب» أو «سبب القرار الاداري» يعني: الحالة الواقعية والقانونية التي تسبق صدور القرار وتدفع الإدارة لاتخاذها⁽²⁾.

(1) المادة (5/7): أ. تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار الطعون فيه أو من أصدره بالنيابة

عنه « ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية :

5. عيب السبب .

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

(2) القاضي: مرجع سابق: ص 307

وبهذا المعنى فإنه لا يكفي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة لإصدار قرارها موجوداً؛ بل يجب ان يكون صحيحاً أيضاً من الناحية القانونية ومبرراً لاتخاذ واصدار القرار الاداري. والأصل في مجال الصلاحية التقديرية هو أن يحدد المشرع اسباب القرارات الادارية. أما المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا التي اشترطت أن تستند دعوى الإلغاء على سبب أو أكثر من الأسباب المحددة فيها فقد جاءت خالية من عيب «السبب» على المعنى الذي بيناه. وبالنتيجة؛ فإن تقنين عيب السبب قد لا يقيد من حرية الإدارة عند ممارستها للسلطة التقديرية ولكنه بلا ريب يعطي القضاء الاداري في المملكة قدراً أكبر من الرقابة على أعمال الإدارة.

الفرع الخامس: مدة الطعن

بموجب القانون الجديد، فإن 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- إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الاداري من ذلك التاريخ او يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة (المادة/ 8/أ)، وذلك مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر. وكذلك الأمر في حال الامتناع جهة الادارية أو رفضها اتخاذ القرار؛ فإن مدة الطعن تبدأ أيضاً من اليوم التالي لتاريخ تقديم الطلب الخطي لجهة اتخاذ القرار (8/هـ). هذا مع الاشارة الى أن يوم التبليغ او النشر كان يحتسب ضمن مدة الطعن وكان مجرياً للميعاد وفقاً للمادة (12/أ، ب) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992 سواء في حالات صدور قرار او الرفض او الامتناع.

الفرع السادس: وقف ميعاد الطعن

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

(1) أ. مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر وأحكام الفقرتين (ج) و(د) من هذه المادة « تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال سنتين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة .

ب. يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً . ج. إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة « ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة .

د. إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم « ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة .

هـ. في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار .

و. تقبل دعوى الطعن في القرارات الإدارية المنعقدة في أي وقت دون التقيد بميعاد .

ز. يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية :

1. القوة القاهرة .

2. رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال ميعاد الطعن .

3. تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن.

أما قانون محكمة العدل العليا فإنه لم يتضمن حالات وقف ميعاد الطعن ولكن جرى قضاء محكمة العدل العليا على ان تقديم طلب تأجيل الرسوم يوقف الميعاد تبعاً للمادة (16) من قانون محكمة العدل العليا التي نصت على أن يستوفى عند تقديم دعوى إلى محكمة العدل العليا الرسم الخاص بذلك المنصوص عليه في نظام رسوم المحاكم.

أما نظام رسوم المحاكم فقد أجاز تأجيل رسوم المحاكم بطلب خاص ونص على ان تقديم طلب التأجيل يوقف الميعاد من تاريخ تقديم الطلب ولحين تبليغ المستدعي القرار الصادر بالطلب. أما ما تقدم الطعن لدى محكمة غير مختصة وكذلك القوة القاهرة فإنها ووفقاً لعدم النص عليها في قانون محكمة العدل العليا لا تعد حالات أو أسباباً أو موجبات لايقاف مدة الطعن حيث لم يجر قضاء العدل العليا على ذلك.

ومع الأخذ بعين الاعتبار ان احتساب المدد يبدأ من اليوم التالي للتبليغ، فإنه وبخصوص مدة تقديم اللائحة الجوابية وبيانات المستدعي ضده فقد بقيت المدة خمسة عشر يوماً (المادة 11/أ) مع امكانية التمديد لعشر أيام اضافية. أما مذكرة الرد على اللائحة الجوابية فقد اصبحت عشرة أيام (المادة 12/أ) بدلاً من سبعة (المادة 17/عدل عليا).

الفرع السابع: وقوع التظلم

حسب ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا فإن وقوع التظلم على القرار الاداري كان لا يمنع من تقديم الطعن بالقرار الاصلي لدى المحكمة (عدل عليا 2014/86). أما إذا نص القانون على جواز الاعتراض - خاصة في الاجراءات التأديبية- أو جواز التظلم فإن القرار الاداري الصادر بنتيجة الاعتراض او التظلم هو القرار الذي يقبل الطعن باعتبار أن

الاعتراض او التظلم في هذه الحالة يجعل من القرار الذي وقع عليه الاعتراض او التظلم غير نهائي وأن القرار الصادر بنتيجة الاعتراض أو التظلم هو القرار الذي يمس المركز القانوني للطاعن (عدل عليا 369 /2013).

أما قانون القضاء الاداري فإنه قد أجاز تقديم الطعن بالقرار الإداري الاصلي رغم وقوع التظلم ولكن خلال مدة الطعن المحددة بالقانون للقرار الاداري الطعين إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار (المادة 8 /ج). أما إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الاداري فلا يجوز الطعن في القرار امام المحكمة الادارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم هو القرار الخاضع للطعن (المادة 8/د).

كما نصت المادة (41) من قانون القضاء الإداري على أنه (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 أو بمضمونه. ذلك أن الاجراءات أو الاصول المتبعة أمام 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 الأصول المدنية، وإنما عليه ان يستمد القاعدة الاجرائية او الاصول بذاته من طبيعة المسائل الادارية، ودون تعقيد، ويكون رجوعه الى الاصول والاجراءات المدنية اختياريًا للاستئناس باعتبارها تطبيقًا 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 الادارية.

لقد كانت محكمة العدل العليا بموجب المادة (8/9) من قانون سنة 1992 تختص بالنظر في الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر. أما المحاكم الادارية، وبالإضافة الى اختصاصها الواردة في التاسعة من المادة (5) من قانون القضاء الاداري لسنة (2014) وهي الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الادارية بموجب اي قانون آخر، فإنها تختص أيضاً، وسنداً للمادة (39/ب) من ذات القانون، بالنظر في جميع الدعاوى التي كانت من اختصاص محكمة العدل العليا بموجب التشريعات النافذة قبل نفاذ احكام قانون القضاء الاداري اي قبل تاريخ 16 / 10 / 2014.

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 لليسير 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 تحال إلى المحكمة الادارية للنظر فيها ومن ثم يكون القرار الصادر فيها عن المحكمة الادارية قابلاً للطعن لدى المحكمة الادارية العليا.

يعتبر هذا القانون نقطة تحول حقيقية انتقل فيها المشرع الأردني من مرحلة القضاء الموحد إلى مرحلة القضاء المزدوج، حيث تلافى إلى حد كبير عيوب التشريعات السابقة، إذ أصبح هناك قضاء إداري صاحب ولاية عامة بنظر كافة القرارات الإدارية، وتم الأخذ بمبدأ تعدد درجات التقاضي -

أسوة بالمشرعين الفرنسي والمصري - حيث أصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين: المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة، والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة استئناف إداري.

المطلب الثاني: نشأة وتشكيل المحكمة الإدارية العليا

سنتناول في هذا المطلب كيف تم إلغاء محكمة العدل العليا لتحل مكانها المحكمة الإدارية العليا من خلال فرعين اثنين؛ الفرع الأول: نشأة المحكمة الإدارية العليا، والفرع الثاني: تشكيل المحكمة الإدارية العليا.

الفرع الأول: نشأة المحكمة الإدارية العليا

نص قانون القضاء الإداري (27) لسنة (2014) في المادة (3) ينشأ في المملكة (قضاء إداري) يتكون من:

أ- المحكمة الإدارية.

ب- المحكمة الإدارية العليا.

وتأتي المحكمة الإدارية في الدرجة الأدنى مباشرة للمحكمة الإدارية العليا، التي تعتبر امتداداً لمحكمة العدل العليا رغم أنها تختلف عنها، فالمادة (39) من قانون القضاء الإداري (27) لسنة (2014) نصت على أنه: «عند نفاذ أحكام هذا القانون : أ/ تحال كافة الدعاوى المنظورة أمام محكمة العدل العليا إلى المحكمة الإدارية للسير بها من النقطة التي وصلت إليها. ب/ تختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الدعاوى التي كانت من اختصاص محكمة العدل العليا بموجب التشريعات النافذة قبل نفاذ أحكام هذا القانون».

أما المحكمة الإدارية العليا فقد أنشئت لأول مرة بمقتضى المادتين (22) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014)، وتقف المحكمة الإدارية العليا على قمة هرم محاكم القضاء الإداري تماماً كمحكمة التمييز بالنسبة للمحاكم العادية، وإن كان هناك اختلاف بينهما فليس فقط فيما يتعلق بالإجراءات أمامها، وإنما أيضاً فيما يتعلق بالناحية الموضوعية، حيث يتجاوز دور المحكمة الإدارية العليا مجرد رقابة تطبيق القانون وهو ما تلتزم به محكمة التمييز، إلى رقابة الوقائع كذلك، مما يعني أن الطعن أمامها يأخذ سمة الطعن العادي.

وبإنشاء المحكمة الإدارية العليا كمحكمة استئناف يكون المشرع الأردني قد تبنى مبدأ تعدد درجات التقاضي - أسوة بالمشرعين الفرنسي والمصري - حيث أصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين، فمبدأ تعدد درجات التقاضي يمكّن المتقاضيين (الفرد والإدارة من تصحيح أحكام محكمة الدرجة الأولى التي أصدرتها عن خطأ أو جهل أو تقصير، وهذا من شأنه إشباع غريزة العدالة في نفس المحكوم عليه (الخاسر) إذ يتيح الفرصة أمامه بعرض النزاع مجدداً أمام محكمة أعلى درجة، وقضاتها أكثر عدداً وخبرة من قضاة محكمة الدرجة الأولى التي أصدرت الحكم، ومما لا شك فيه، أن هذا المبدأ يحض قضاة الدرجة الأولى على توخي العدالة والتأني في إصدار الأحكام خشية إلغائها أو تعديلها من محكمة الدرجة (الأعلى).

الفرع الثاني: تشكيل المحكمة الإدارية العليا

أن تشكيل المحكمة الإدارية يختلف عن تشكيل المحكمة الإدارية العليا التي يتفرع منها كذلك أعضاء النيابة العامة، فقد نصت المادة (4) من قانون القضاء الإداري (27) لسنة (2014): «(أ) تنشأ محكمة إدارية في عمان ويجوز لها بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة. (ب) - تشكل المحكمة الإدارية من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن

الثانية. (ج) تتعقد المحكمة الإدارية من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها تتألف كل منها من رئيس وعضوين على الأقل، وإذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركاً في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأعلى درجة أو الأقدم في الدرجة.

كما أشارت المادة (23) إلى أنه: «تسري شروط وأحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضااتها ورئيس النيابة العامة الادارية». والمادة (24) بينت: «(أ) تتعقد 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».

الفرع الثالث: هيئات المحكمة الإدارية العليا:

وأشار القاضي⁽¹⁾ أن المحكمة الإدارية العليا يتم عقدها أو تشكيلها إما بصورة هيئات عادية أو بصورة هيئة عامة: أما الصورة الأولى: فإنها تتمثل بالهيئات العادية؛ حيث تتعقد من خلال هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة، وتتألف كل هيئة من رئيس وأربعة أعضاء من القضاة على الأقل، ويقوم الرئيس بإحالة الدعاوى التي ترفع أمام المحكمة إلى هيئاتها المختلفة؛ وإذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركاً في هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأقدم في الدرجة (المادة 24 أ/ب) من

(1) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري

الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(4)، ص 295.

قانون القضاء الإداري⁽¹⁾، كما أشار القاضي إلى أن الهيئة العادية في المحكمة الإدارية العليا لا تختلف عن الهيئة العادية في المحكمة الإدارية، اللهم إلا من حيث عدد الأعضاء القضاة والشروط المطلوبة في الدرجة التي يشغلها رئيس الهيئة.

أما الصورة الثانية⁽²⁾: وتتجسد بالهيئة العامة؛ حيث تتعقد من خلالها المحكمة بطلب من الرئيس بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم، وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم المناسب إذا توافر سبب من الأسباب التي حددتها المادة (24/ج)، وهي:

1. إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى.

2. إذا تبين لأي هيئة في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونياً مستحدثاً أو هاماً.

(1) فيما جاء في المادة (24) فإنه:

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

ب. إذا لم يكن الرئيس مشتركاً في أي هيئة من هيئاتها فيراسها 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 فتتعقد المحكمة الإدارية العليا بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها وذلك بطلب من رئيسها .

(2) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري

الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(4)، ص 294.

وأشار القاضي أن المشرع بين كيفية تشكيل المحكمتين الإداريتين؛ فقد نصت المادة (4/ب) على أن تشكل المحكمة الإدارية من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية، وأما المحكمة الإدارية العليا فتتألف وفقاً لنص المادة (22) من رئيس وعدد من القضاة، على أن يعين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من المجلس القضائي وينبغي أن يكون ذلك بالإدارة الملكية، وأن يكون رئيس المحكمة الإدارية العليا كذلك برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الإدارية فيها برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز، فيما جاء في المادة (23)؛ أن الشروط الواجب توافرها فيمن يعين قاضياً أو رئيساً للنيابة العامة الإدارية في المحكمة الإدارية العليا هي ذات الشروط والأحكام الواردة في قانون استقلال القضاء، كما تم النص صراحة في المادة (40)؛ على سريان قانون استقلال القضاء على قضاة محاكم القضاء الإداري ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه. وحرص المشرع على حصر تعيين قضاة المحاكم الإدارية على القضاة وحدهم، وتطلب فيهم شروطاً متعلقة بالدرجة الوظيفية على عكس قانون محكمة العدل العليا الملغي؛ الذي كان يجيز تعيين المحامين وأعضاء الهيئة التدريسية الذين يدرسون القانون في الجامعات الأردنية والموظفين في الوزارات والقوات المسلحة والأمن العام الذين شغلوا وظيفة مستشار قانوني.

أما فيما يخص النيابة العامة فقد نص المشرع في المادة (36) على أنه: «(أ) تنشأ لدى القضاء الإداري نيابة عامة إدارية تتشكل من رئيس ومساعدين له لا تقل درجة أي منهم عن الثالثة، (ب) يعين رئيس النيابة العامة الإدارية ومساعدوه بقرارات المجلس»، كما جاء في نص المادة (37/أ) على أن: «يمثل النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطأ أشخاص الإدارة العامة لدى المحكمة الإدارية العليا ولدى المحكمة الإدارية في الدعوى وفي جميع إجراءاتها

ولآخر مرحلة من مراحلها»، ونص كذلك في الفقرة (ب) من ذات المادة؛ على أنه: «لرئيس هيئة الأركان المشتركة وبناء على طلب 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... وبين في المادة (11/ب) على أنه: «إذا لم تكن اللائحة الجوابية مقدمة من رئيس النيابة العامة الإدارية فيجب أن تكون اللائحة الجوابية موقعة من محام أستاذ تتوافر فيه الشروط ذاتها الواجب توافرها الشروط ذاتها الواجب توافرها فيمن يقدم استدعاء الدعوى»

الفصل الثالث

اختصاصات المحكمة الإدارية العليا وأسباب الطعن

المبحث الأول: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام النهائية الصادرة عن

المحكمة الإدارية

- المطلب الأول: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام النهائية
- المطلب الثاني: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام الغير نهائية
- اختصاصات المحكمة الادارية العليا في مصر

المبحث الثاني: أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

- المطلب الأول: الحكم المبني على مخالفة القانون او الخطأ في تطبيقه أو تأويله

- المطلب الثاني: البطلان في الحكم أو البطلان في الإجراءات أثر في الحكم
- المطلب الثالث: الحكم المخالف لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية

تمهيد

إن القضاء المختص بالنظر في دعوى الغاء القرار الإداري النهائي يستند إلى القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) والذي يتضمن مجموعة من الاجراءات والأحكام لا بد من اتباعها ابتداء من رفع الدعوى حتى صدور الحكم.

وتنص المادة (25) من قانون القضاء الإداري على أنه تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية⁽¹⁾.

بين قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني الأحكام الناظمة لعمل السلطة القضائية، ونصيب كل محكمة من المحاكم من النزاعات التي تعرض على القضاء، من خلال ما يسمى الاختصاص. والاختصاص لغة: التفضيل والانفراد، واصطلاحاً: السلطة التي خولها القانون لمحكمة ما، للفصل في نزاع معين، ويُعرف أنه نصيب المحكمة من المنازعات المعروضة على القضاء، ورغم أن المشرع الأردني يسعى -بشكل دائم- إلى إيجاد النصوص القانونية المراعية للتطبيق على الإجراء، لتقريب الحماية القضائية للحق الموضوعي، ووضع الضوابط التي تنظم ذلك الإجراء القضائي، وهذا الاختصاص، وفق الشكلية التي تطلبها القانون، إلا أن تلك القواعد والضوابط القانونية، بخصوص الاختصاص، يطرأ عليها - في كثير من الأحيان - استثناءات، من خلال التطبيق العملي، نظراً لتعدد تلك الإجراءات والقواعد والضوابط المتعلقة بالاختصاص، إضافة إلى عدم المعرفة بشكل تام بها من قبل الخصوم - تعمدًا أو خطأ - بتوجيه الطلب إلى المحكمة

(1) المادة (25) قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام (2014).

التي ذهبت إرادة المشرع لاختصاصها في نظر النزاع، سواء من ناحية الاختصاص، أو الولائي، أو النوعي، أو القيمي⁽¹⁾.

(¹) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص المحكمة الإدارية الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(4)، 291-310.

المبحث الأول

اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية

يتناول الباحث هذا المبحث في مطلبين، الأول: الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، ويتناول فيه القرارات غير المنهية للخصومة الصادرة كذلك عن المحكمة الإدارية.

المطلب الأول: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام النهائية

على الرغم من التطور الذي أحدثه صدور قانون المحكمة الإدارية بتكريسه مبدأ التقاضي على درجتين لأول مرة في التنظيم القضائي الإداري الأردني، إلا أن ولاية المحكمة الإدارية الأردني ما زالت مقيدة وبما لا يكرس حقيقة مبدأ الازدواج القضائي؛ حيث لا تزال المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى مسؤولية الإدارة عن أفعالها المادية الضارة تخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية الأردني⁽¹⁾.

وحقيقة الأمر إن المُتمعن بأحكام قانون المحكمة الإدارية يجد أن اختصاص المحكمة الإدارية لا ينحصر بالفصل في المنازعات التي تتدرج ضمن ولايتها القضائية، بل ينعقد الاختصاص لها كذلك بالببت في الطلبات التي تقدم أثناء سير الدعوى ولا تنتهي الخصومة، وبما أن مبدأ التقاضي على درجتين يعني منح الطرف الذي خسر دعواه كلياً أو جزئياً بإعادة طرح النزاع من جديد أمام المحكمة الإدارية العليا وبما يضمن تحقيق المحاكمة العادلة، فإن السؤال المطروح

(1) أبو رميلة، بسام (2015). الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 42(3)، 276-231.

هنا: هل جميع الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية يجوز الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا؟

الفرع الأول: الأحكام التي تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

إن المتمعن بأحكام المادة (25) من قانون المحكمة الإدارية يجد بأن المشرع الأردني قد وضع قاعدة عامة مفادها جوازية الطعن في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية والحكم النهائي وفق مفهوم المشرع الأردني هو ذلك الحكم الفاصل في الدعوى الذي ينعقد به اختصاص المحكمة الإدارية النوعي والذي يجوز الطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا، وتوصف بالنهائية، كون أن المحكمة الإدارية قد استنفذت ولايتها تجاه الدعوى المرفوعة أمامها وبما يرفع يدها عن النظر فيها كونها قد قالت كلمتها الأخيرة بخصوصها، فلا يمكنها إلغاء الحكم أو تعديله أو التراجع عنه من تلقاء نفسها، ويستثنى من ذلك تصحيح الخطأ المادي حال حدوثه وتفسير منطوقه عند غموضه، كما أنه لا يمكن للمدعي إعادة طرح النزاع أمام ذات المحكمة التي أصدرت الحكم⁽¹⁾.

على أنه مما تجدر الإشارة إليه هنا أن المشرع الأردني وإن وسع من اختصاصات المحكمة الإدارية بموجب أحكام المادة (5) من قانون المحكمة الإدارية إذا ما تم مقارنتها مع المادة (9) بموجب قانون محكمة العدل العليا، وذلك بأن جعل تعداد الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية

(1) المادة (25) من قانون القضاء الإداري: تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية .

النهائية التي ينعقد اختصاص النظر فيها للمحكمة الإدارية على سبيل المثال لا الحصر، إلا أنه ضيقها من ناحية أخرى وذلك بأن حصر اختصاص المحكمة بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية التي قضت بعدم مشروعيتها إذا رفعت تبعا لدعوى الإلغاء فقط، بمعنى أن اختصاص المحكمة بالنظر في طلبات التعويض لا يكون إلا بصفة تبعية؛ أي في الحالة التي يقدم فيها طلب التعويض ضمن طلبات دعوى الإلغاء، وبناء على ما سبق فإن الأحكام النهائية التي تصدر عن المحكمة الإدارية سواء تلك المتعلقة بدعوى الإلغاء أو دعاوى القضاء الكامل هي التي تقبل وحدها الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وبالتالي فإنه لا يجوز وفق خطة المشرع الأردني الطعن بالأحكام التحضيرية التي لا تمس موضوع الدعوى أو أساسها إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها⁽¹⁾

ولعل الحكمة التشريعية من عدم جواز الطعن بالأحكام التحضيرية بالرغم من حقيقة أنها أحكاماً قضائية بالمعنى القانوني هو الحفاظ على وحدة المنازعة القضائية، وعدم تأخير الفصل بموضوعها، وهو ما ينسجم مع العديد من نصوص القانون التي أوجبت سرعة البت في الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية لضمان استقرار الأوضاع والمراكز القانونية⁽²⁾.

إلا أن تطبيق قاعدة عدم جواز الطعن بالأحكام التحضيرية التي لا تنهي الخصومة على إطلاقها يتعارض مع التناضي على درجتين، وينتقص من دور رقابة المحكمة الإدارية على مبدأ المشروعية، ويشكل إهداراً لحق أطراف النزاع في المحاكمة العادلة، وعليه نجد بأن المشرع قد أقام

(1) قبيلات، حمدي (2018). الوجيز في المحكمة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ص35.

(2) الخلايلة، محمد (2020)، المحكمة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن ص 156.

استثناء على تلك القاعدة، وأجاز الطعن ببعض الأحكام التي لا تنهي الخصومة استقلالاً.

حيث حددت المادة (29/أ) من قانون المحكمة الإدارية تلك الأحكام على سبيل

الحصر⁽¹⁾ والمتمثلة في:

- 1- القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة.
- 2- القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى.
- 3 - القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى.

يستنتج الباحث أن جميع الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية والتي تنهي الخصومة يجوز الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا، كما ويجوز الطعن في بعض الأحكام غير المنهية للخصومة بشكل مستقل استثناء من الأصل باعتبارها أحكاماً قضائية لها مقومات الأحكام وخصائصها.

الفرع الثاني: القوة التنفيذية لقرارات المحكمة الإدارية

غني عن البيان أن الخصومة في الدعوى الإدارية تختلف كلياً عن الخصومة في الدعوى التي تنظرها المحاكم العادية؛ فالإدارة تتمتع بالعديد من الامتيازات التي منحها إياها القانون بهدف تسيير وتحقيق المصلحة العامة بما يجعلها في موقف أفضل من موقف الخصم، كما هو الحال بامتياز قرينة سلامة القرار الإداري، والتنفيذ المباشر لقراراتها، بالإضافة لاستحواذها على الوثائق

(1) المادة (29/أ) قانون القضاء الإداري. أ. تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية.

والملفات التي تؤثر في الحُكم بالدعوى⁽¹⁾.

ولأن الفقه الإداري مجمع على المحكمة الإدارية باعتباره الحارس الأمين لمبدأ المشروعية والحامي للحقوق والحريات بتحقيق التوازن العادل بين اطراف الخصومة، فإن المتمتع بموقف المشرع المصري في قانون مجلس الدولة يتبين له أنه وبرؤية مستتيرة منه قد أقام ضمانات قانونية من شأنها أن تضع حدا لمظنة استغلال جهة الإدارة للامتيازات التي تتمتع بها بما يلحق أضراراً بالطاعن لا يمكن تداركها ولا يغني عنها الحُكم بإلغاء القرار المطعون فيه أو التعويض المالي؛ فأورد نص خاص مفاده سريان القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإداريّة، وبما يمنحها القوة التنفيذية وإن كانت قابلة للطعن أمام محكمة الدرجة الأعلى⁽²⁾.

والمشرع الأردني باستدائه لنص المادّة (28) من القانون أراد مسايرة موقف المشرع المصري وهو ما عبر عنه واضعو مشروع قانون المحكمة الإدارية الأردني بالقول: «إن منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإداريّة القوة التنفيذية بالرغم من الطعن بها يضع حد لتعنّت الإدارة ومماطلتها وشراء الوقت من خلال طعنها في الحُكم بعدم مشروعية القرار أمام المحكمة الادارية العليا»⁽³⁾.

(1) شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة المحكمة الإدارية. دار الثقافة للنشر والتوزيع: الأردن ص345

(2) الخلايلة، محمد (2013)، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40(1)، 258-298.

(3) المادة (28) لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك.

إلا أن ذلك النص لم يسلم من سهام نقد جانب كبير من الفقه الإداري الأردني، الأمر الذي يدعونا إلى بيان مدى انسجام خطة المشرع الأردني في منح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية، وأن نسلط الضوء على مواطن الخلل التي شابته من أجل محاولة تقديم الحلول التي من شأنها تجاوز تلك الانتقادات⁽¹⁾.

والمشرع الأردني بمنحه القوة التنفيذية للأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية لا يفرق بين الأحكام النهائية والقطعية بالرغم من إيجاده لها والفارق الكبير بينهما، كما وجد جانب آخر من التشريع الأردني أن نص المادة (28) يتعارض مع قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية إلى أن يصدر حكم قطعي بإثبات عكسها، ولذلك حاول تفسير ذلك النص بالقول: ان المقصود من نص المادة (28) هو موضوع الحكم محل الطعن، أي القرار الإداري ذاته على اعتبار أن تنفيذ القرار الإداري لا يتوقف إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك مبررين رأيهم بأن القول بغير ذلك يتناقض مع وجود طرق للطعن بالحكم وينافي مع قرينة السلامة في القرارات الإدارية التي لا تنتفي إلا بصور الحكم القطعي من المحكمة الإدارية العليا بتأييد حكم الإلغاء الصادر من المحكمة الإدارية⁽²⁾.

(1) أبو رميلة، بسام (2015). الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 42(3)، 276-231.

(2) المادة (28) من قانون القضاء الإداري: لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك.

الفرع الثالث: حجية الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية

من المعلوم أن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا كانت تحوز قوة الأمر المقضي به باعتبارها أحكاماً قطعية لا يجوز الطعن بها بأي طريق من طرق الطعن، وبالتالي اكتسابها القوة التنفيذية باعتبارها عنواناً للحقيقة، إلا أنه في ظل التطور الذي طرأ على خطة المشرع الأردني في قانون المحكمة الإدارية وتكريسه لمبدأ التقاضي على درجتين نجد أن المشرع الأردني قد أوجد نوعين من الأحكام القضائية هي: الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، والأحكام القطعية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا، أو تلك الصادرة عن المحكمة الإدارية والتي لم يتم الطعن بها خلال المدة القانونية⁽¹⁾.

ونتيجة للتفرقة التي أقامها المشرع الأردني بين الأحكام النهائية والأحكام القطعية وفي ضوء صمته عن بيان طبيعة الحجية التي تتمتع بها الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية - على خلاف موقف المشرع المصري في قانون مجلس الدولة فإن تلك الأحكام ونظراً لكونها تتعلق بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فهي بذلك تكتسب حجية الحكم القضائي، والأمر ذاته ينطبق على الأحكام غير المنهية للخصومة والفاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى أو تلك القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى والقرارات المستعجلة⁽²⁾.

(1) الشوبكي، عمر. المحكمة الإدارية. ط (4). دار الثقافة: عمان، (2016) ص 390.

(2) نص المادة (29)

أ. لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها وتستثنى من ذلك :

1. القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة .

وبطبيعة الحال فإن اكتساب حكم المحكمة الإدارية حجية الحكم القضائي لا يعني أن الحكم القضائي أصبح حكماً قابلاً للتنفيذ، حيث أن الحجية هنا صفة للحماية التي تمنح للحكم القضائي، فتثبت لكل حكم قضائي يكون قابلاً للطعن فيه بطريق الاستئناف أو التمييز وفي حال نقض الحكم تزول عنه هذا الحجية، وذلك على خلاف الحكم القطعي الذي يحوز قوة القضية يصبح عنواناً للحقيقة مما يوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها، فقوة القضية المقضية لا تثبت إلا للأحكام القطعية المقضية، بحيث التي لا يمكن الطعن بها بأي طريق من طرق الطعن، ولهذا فإن كل حكم يحوز قوة القضية المقضية يكون حتماً حائزاً لحجية الحكم القضائي به والعكس لا يعتبر صحيحاً⁽¹⁾.

ومن هنا فإن الحكم القضائي في دعوى الإلغاء وفق خطة المشرع الأردني في قانون المحكمة الإدارية لا يصبح قطعياً ويكتسب قوة القضية المقضية مما يجعله قابلاً للتنفيذ إلا في حالتين هما: الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، والحكم الصادر عن المحكمة الإدارية وتنقضي المدة القانونية دون الطعن به. حيث أوجبت المادة (34/ب) من قانون المحكمة الإدارية تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا، وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها⁽²⁾.

2. القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى .

3. القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى .

ب. تكون مدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال .

(1) القاضي، وليد (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(4)، 291-310..

(2) المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري: يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية

ومن هنا يتبين أن التفرقة بين الحُكم الذي يحوز حجية الحُكم القضائي، والحكم الذي يحوز قوة القضية المقضية يتمثل بمرتبة الحُكم القضائي؛ فطالما أن الحُكم متعلقًا بالطعن أمام محكمة أعلى درجة فإنه بذلك يحوز حجية الحُكم القضائي، وهذه الحجية لا تمنحه قوة تنفيذية، أما إذا كان الحُكم غير قابلاً للطعن بأي طريق من طرق الطعن فإنه بذلك يحوز قوة القضية المقضية وبما يمنحه قوة تنفيذية، على اعتبار أنه الحُكم الذي تستقر بموجبه المراكز القانونية بشكل نهائي⁽¹⁾.

إلا أنه وعلى خلاف ما يقتضيه عدم تمتع الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية بالصفة القطعية وجواز الطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا، وعلى الرغم مما نصت عليه أحكام المادة (34/ب) من قانون المحكمة الإدارية نجد أن المشرع الأردني أوجد حكماً قانونياً لا ينسجم مع ما توصلنا إليه، فنص في المادة (28) من القانون على « لا يترتب على الطعن بالأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة الإدارية العليا بخلاف ذلك»، مما يعني أن المشرع الأردني قد منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية بالرغم من الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا، وهذا الأمر يدعونا الى تقدير موقف الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية في دعوى الإلغاء من حيث القوة التنفيذية⁽²⁾.

القطعية بالصورة التي تصدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار.

(1) بطارسة، سليمان (2015). المبادئ العامة للقانون وتطبيقاتها في فرنسا والأردن. مجلة علوم الشريعة والقانون (1)33، 116-138.

(2) أبو رميلة، بسام (2015). الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 42(3)، 231-276.

المطلب الثاني: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا للأحكام الغير نهائية

ذكر القاضي⁽¹⁾ أن المحكمة الإدارية العليا تختص بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام القطعية الصادرة عن المحكمة الإدارية، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها عدم الحصر، إذ يجوز الطعن ببعض الأحكام غير النهائية التي تصدر في أثناء انتظار دعوى الإلغاء ولا ينهي ذلك الخصومة؛ حيث نص عليها المشرع على سبيل الاستثناء وهي ما يلي:

الفرع الأول: القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة.

في اختصاص المحكمة الإدارية في الأمور المستعجلة نص المشرع صراحة على اختصاص المحكمة الإدارية في الأمور المستعجلة؛ وذلك من أجل صون الحقوق الفردية والحريات العامة؛ لكون التأخير في البت بالدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية والمشوبة بعيوب من عيوب الإلغاء قد يفوت الفرصة على أصحاب المراكز القانونية في تصحيح أوضاعهم القانونية، أي أن تنفيذ القرارات الإدارية غير المشروعة من قبل الإدارة قبل إلغائها من المحكمة قد يترتب عليها نتائج يتعذر تداركها أو لا يمكن تفاديها، وهذا ما بينه المشرع في المادة (6) من قانون القضاء الإداري⁽²⁾؛ حيث نصت على أن:-

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

(1) القاضي، وليد (2020). الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، (1)47، ص273.

(2) المادة (6) من قانون القضاء الإداري.

مؤقتاً؛ إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها.

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

ج. للمحكمة الإدارية أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الأخرى 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.

يتضح لنا مما سبق أن الأمور المستعجلة التي تختص بها المحكمة الإدارية هي عبارة عن طلبات تقدم عند رفع دعوى الإلغاء أو أثناء نظرها؛ كطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه مؤقتاً لحين الفصل بالدعوى، ويجوز للمحكمة نظر الطلب تدقيقاً، ولها أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل تقديم كفالة، وعندئذ تصدر قرارها المتعلق بالطلب المستعجل أثناء نظر دعوى الإلغاء، ويعتبر هذا القرار من القرارات غير النهائية التي لا تنهي الخصومة، ولذلك يقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال خمسة عشر يوماً وفقاً لنص المادة (29) من قانون القضاء الإداري⁽¹⁾.

تعتبر المحكمة الإدارية هي المحكمة المختصة دون غيرها بالنظر في جميع الطعون

(1) المادة (29/ب): تكون مدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال .

والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، ما لم ينص أي قانون آخر على منح هذا الإختصاص لمحكمة أخرى، وأن قانون القضاء الإداري الحالي أجاز الطعن في كافة القرارات الإدارية النهائية أمام المحكمة الإدارية، وأن ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (5) هو ذكر لبعض القرارات الإدارية النهائية التي يجوز الطعن بها على سبيل المثال؛ على عكس القوانين السابقة التي كانت تحدها على سبيل الحصر؛ فقانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، كان ينص في المادة (9) على أن:- «أ- تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي...»، كما نرى، أن المشرع الأردني لم يميز أو يفرق بين اختصاص المحكمة وأسباب الإلغاء؛ وهذا الخلط واضح في الفقرة (أ) البند (6) من المادة (5) حيث نص على اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها، فالمادة (7) من ذات القانون والمتعلقة بأسباب الإلغاء تنص على أن:-

«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- عدم الاختصاص

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

الفرع الثاني : القرارات القاضية برفض التدخل في الدعوى.

تنص المادة (15) من قانون القضاء الإداري 27 لسنة 2014: أ.1. يجوز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة الإدارية ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطلب من المحكمة الإدارية إدخاله في الدعوى شخصاً ثالثاً. 2. يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها إدخال أي شخص ثالث في الدعوى. 3. إذا اقتنت المحكمة الإدارية من الأسباب التي ابداهها من له علاقة بالدعوى القائمة والبينة التي قدمها بأنه يتأثر من الحكم على ذلك الوجه فتقرر إدخاله في الدعوى بتلك الصفة. ب. يترتب على من يتقرر إدخاله في الدعوى وفقاً لأحكام هذه المادة أن يقدم إلى المحكمة الإدارية لائحة بادعائه أو بدفاعه خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تفهيمه أو تبليغه القرار بإدخاله في الدعوى، وتسري على هذه اللائحة الأحكام التي تسري على لائحة استدعاء الدعوى واللوائح الجوابية المقررة في هذا القانون حسب مقتضى الحال. ج. تبلغ لائحة الشخص الثالث إلى أطراف الدعوى ولكل منهم الرد عليها خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغها إليه وله خلال المدة ذاتها تقديم البينة المؤيدة لجوابه. د. تسري على الشخص الثالث جميع إجراءات المحاكمة المنصوص عليها في هذا القانون.

ففيما يتعلق بالإدخال والتدخل في الدعوى فقد أجازت المادة 15 من القانون للمحكمة الإدارية إدخال أي شخص ثالث في الدعوى إذا رأت ذلك ضرورياً، كما أجازت في الوقت ذاته لكل من له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطلب إدخاله في الدعوى كشخص ثالث، فإذا اقتنعت المحكمة بطلبه وقبلته توجب عليه أن يقدم لائحة بادعائه أو بدفاعه خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه القرار بإدخاله في الدعوى، وتسري على هذه اللائحة الأحكام التي تسري على لائحة الدعوى واللوائح الجوابية، وتبلغ

لائحة الشخص الثالث إلى أطراف الدعوى ولكل منهم الرد عليها خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغها إليه وله خلال المدة ذاتها تقديم البينة المؤيدة لجوابه⁽¹⁾.

فالإدخال في الدعوى يختلف عن التدخل فيها، فهو يتم رغما عن إرادة الغير، بحيث يصبح طرفا في الخصومة، والأصل أن يكون الإدخال بهذا المعنى بناء على طلب من الخصوم أو بأمر من المحكمة من تلقاء نفسها، إلا أن الأمر يقتصر في الدعوى الإدارية على المحكمة ذاتها بخلاف الأمر في الدعوى المدنية، كما هو واضح من نص المادة (15/2) من قانون القضاء الإداري التي أشرنا إليها والتي جاء فيها: «يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها إدخال أي شخص ثالث في الدعوى»، وهو باعتقادنا نهج تشريعي سليم لأن الأصل أن المستدعي في دعوى الإلغاء يخاصم القرار ولا يخاصم المستفيد من القرار، ولذا فقد ردت المحكمة الإدارية في حكم لها طلب الإدخال الذي تقدم به المستدعي وقضت بأن هذا الأمر يقتصر على المحكمة ذاتها، وفيما يتعلق بالتدخل فهو نوعان؛ تدخل انضمامي وتدخل اختصاصي، وفي الأول ينظم المتدخل إلى أحد أطراف الدعوى ويسانده، وفي الثاني يتخذ المتدخل موقفا هجوميا تجاه أطراف الدعوى، ويطالب لنفسه بالحق المدعى به» وبخلاف الأمر في الدعوى المدنية فإننا نرى أن التدخل الاختصاصي غير متصور في الدعوى الإدارية، لأن المتدخل هنا وكما قلنا للتو يتخذ موقفا هجوميا تجاه أطراف الدعوى، ويطالب لنفسه بالحق المدعى به، وهو ما لا يمكن تصوره في دعوى الإلغاء؛ أولا لأنها ليست دعوى خصوم، وإنما دعوى مخاصمة قرار، وثانيا لأن فيما يتعلق بحجية مواجهة الحكم

(1) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 281 / 2015 (أهمية عادية) تاريخ 2015/10/28، منشورات مركز عدالة..

الذي يصدر في الدعوى يتمتع بالكافة مما يغني عن هذا التدخل⁽¹⁾.

ولذلك يرى تری الدراسة أن لا تتفق مع من يرى بإمكانية وجود هذا النوع من التدخل ويمثل لذلك بالحالة التي يثور فيها نزاع بين شخصين حول أحقية كل منهما بوظيفة، فيتدخل شخص ثالث ويطلب الحكم له بالتعيين في هذه الوظيفة باعتباره أحق منهما، فالمحكمة الإدارية ينحصر دورها في الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية قرار التعيين وليس من اختصاصها الحكم بأحقية هذا الشخص أو ذلك بالتعيين في الوظيفة الشاغرة، لأن ذلك سيخرج المحكمة عن وظيفتها القضائية الدستورية لعملها كجهة قضاء إداري⁽²⁾.

التدخل الانضمامي فنعتقد أنه لا يكون في دعوى الإلغاء إلا عندما ينظم المتدخل إلى جانب المستدعي ليسانده ويعزز موقفه، وهو ما يحصل عادة عندما يكون للمتدخل ذات المصلحة التي هي للمستدعي في إلغاء القرار الإداري محل الطعن ومن تطبيقاته ما قضت به محكمة العدل العليا في حكم لها من أنه: «... يجوز ادخال مالك قطعة الأرض كشخص ثالث في الدعوى المقامة من المستأجر لإلغاء قرار المجلس البلدي المتضمن تكليف المستأجر بالتوقف عن استعمال المأجور كمعمل طوب وإزالة المخالفة لأنه يتأثر نتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى»⁽³⁾.

أما التدخل الانضمامي إلى جانب الإدارة فهو أمر غير متصور في دعوى الإلغاء، أولاً لأن الإدارة

(¹) الأخرس، نشأة (2012). (شرح قانون اصول المحاكمات المدنية (الدعوى وإجراءات التقاضي). دار الثقافة للنشر والتوزيع: الأردن. ص 363.

(²) مرجع سابق (الخلاصة، 306: 2020).

(³) عدل عليا 1979/28 بتاريخ 1979/1/1.

ليست خصماً بالمعنى الدقيق، وثانياً لأن الإدارة لا تحتاج إلى من ينضم إليها فهي قادرة على مواجهة الزعم بعدم مشروعية قراراتها ولا تحتاج إلى مساندة الشخص المتدخل، وثالثاً لأن القرار الإداري المطعون به يتمتع دوماً بقرينة السلامة والمشروعية حتى يقيم المستدعي الدليل على عكس هذه القرينة مما يجعل موقف الإدارة موقفاً صلباً وتبدو معه فائدة الانضمام إلى جانبها محدودة الأثر⁽¹⁾.

الفرع الثالث: القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى

كان هذا الموضوع محل اهتمام الباحث وذلك لغايات فهم طبيعة القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة الدعوى، حيث لم يجد الباحث أي تطبيق عملي لهذه القرارات لدى المحاكم الإدارية في الأردن لدرجة ان قضاة هذه المحاكم ولدى سؤالهم عن طبيعتها اعتبروا انها ما زالت غامضة لعدم وجود حالات عرضت عليهم للبت فيها، كما أن الباحث لم يجد في كتب الفقه الأردني ما تحدث عنه أو شرح طبيعتها أو معرفة مضمونها، لكن الباحث من خلال المحاضرات التي تلقاها استطاع الوصول إلى بعض منها في القرارات الصادرة برفع يد المحكمة في حالة الطعن بعدم الدستورية أو الطعن بتزوير القرار الإداري المطعون فيه، أو بعض الردود الشكلية.

الفرع الرابع: الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

فيما جاء عن القاضي⁽²⁾ أن المشرع صفة الطاعن الذي يجوز له أن يقدم طلباً للطعن في

(1) مرجع سابق (الخلايلة، 309: 2020).

(2) القاضي، وليد (2020). الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، (1)47، ص 274.

الحكم النهائي الصادر عن المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا؛ حيث أن الطعن يقتصر فقط من خسر دعواه كلياً أو جزئياً، سواء أكان طرفاً في الدعوى أم متدخلًا، ولمن رفض طلبه المستعجل أو رفض طلبه بالتدخل في الدعوى من جهة أخرى⁽¹⁾، وبالإضافة إلى ذلك، فقد أجاز المشرع الطعن بالقرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة الدعوى وأن يحدد من هو صاحب الحق بالطعن بها؛ حيث يجوز لأي من أطراف الدعوى أو المتدخلين الطعن بهذه القرارات. يتم الطعن في أحكام المحكمة الإدارية من خلال لائحة (لائحة طعن) تقدم إلى المحكمة الإدارية ذاتها وبنسخ كافية للتبليغ لترفعها بدورها مع أوراق الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا بعد إجراء التبليغات، وعند وصول الأمر إلى المحكمة الإدارية العليا؛ تطبق ذات الإجراءات المتبعة لدى المحكمة الإدارية وتتنظر في الطعن مرافعة باستثناء الطعون المتعلقة بالقرارات المستعجلة فتتنظرها تدقيقاً»⁽²⁾. والنص على تطبيق ذات الإجراءات المتبعة لدى المحكمة الإدارية معناه لزوم أن يقدم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا باستدعاء موقع من محام أستاذ، وأن يكون الاستدعاء مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد متضمناً اسم المستدعي وصفته ومحل عمله وموطنه واسم المستدعي وصفته، وأن يتم إدراج موجز عن وقائع الطعن ومضمون قرار المحكمة الإدارية المطعون به وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي بصورة واضحة... إلخ⁽³⁾.

(1) المادة (27) من قانون القضاء الإداري.

(2) المادة 30 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.

(3) المادة 9 أ. مع مراعاة الأحكام الخاصة برئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه: 1. يجب أن يكون استدعاء الدعوى موقعاً من محام أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة. 2. لا يجوز تمثيل الخصوم أمام المحكمة الإدارية إلا بوساطة محامين تتوافر فيهم الشروط المنصوص

وفي اليوم المعين للمحاكمة تباشر المحكمة الإدارية العليا رؤية الدعوى المرفوعة أمامها، وبعد أن تستمع لمرافعات الأطراف تصدر حكمها إما بالإجماع أو بالأكثرية مشتملاً على (أسماء أطراف الدعوى ووكلائهم، أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدار الحكم أو حضروا النطق به إذا تم نظر الدعوى مرافعة، عرض مجمل لوقائع الدعوى وطلبات الخصوم ودفوعهم، خلاصة للحكم المطعون فيه، الأسباب التي أوردها الأطراف للطعن في الحكم المطعون فيه أو لتأييده، ورد المحكمة الإدارية العليا على أسباب الطعن وبيان أسباب حكمها برد الطعن أو قبوله وتاريخ صدور الحكم) ⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالحكم فيما أن تجد المحكمة الإدارية العليا أن الحكم المطعون فيه موافق للقانون فتؤيده، أو أنها تجده مخالفاً للقانون فتتقضه وتحكم هي في الدعوى، باستثناء الحالة التي تكون فيها الدعوى قد ردت من المحكمة الإدارية لعدم الاختصاص أو لكون القضية مقضية أو لعدم الخصومة أو لأي سبب شكلي آخر، ورأت المحكمة الإدارية العليا خلاف ذلك، فإنها في مثل هذه الحالات تنقض الحكم وتعيد الدعوى من جديد إلى المحكمة الإدارية للنظر في الموضوع من جديد، وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها: «... حيث صدر قرار المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (518/2015) برد الدعوى شكلاً لعدم صحة الخصومة ولم يرتض المستدعي بالقرار فطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا... فإن المحكمة ترى أن لجنة

عليها في البند (1) من هذه الفقرة . ب. يشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة الإدارية ما يلي : 1. أن يكون مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد في كل ورقة . 2. أن يتضمن اسم المستدعي كاملاً وصفته ومحل عمله وموطنه ، واسم المستدعي ضده وصفته بشكل واضح . 3. أن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريد المستدعي من دعواه بصورة محددة.

(1) انظر المادة 31 والمادة 32 من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014).

معادلة الشهادات التي أصدرت القرار الطعين قد تم مخصصتها وأن إضافة لجنة الاعتراف إلى الخصومة لا يعيب الدعوى ولا يؤدي إلى ردها بزعم عدم صحة الخصومة، فالطاعن لم يخاصم جهة غير مختصة وإنما لجنة مختصة بمعادلة الشهادات غير الأردنية... فالعبرة للمقاصد والمعاني لا للألفاظ والمباني، وعليه فتكون الخصومة صحيحة ونقرر نقض الحكم المطعون فيه وإعادة الدعوى إلى المحكمة الإدارية لنظرها»⁽¹⁾

الفرع الخامس: ميعاد الطعن

أشار القاضي⁽²⁾ أن ميعاد الطعن هو المهلة الزمنية أو الأجل المحدد لتقديم لائحة الطعن خلالها؛ حيث يتم تقديم لائحة الطعن خلال الميعاد المحدد، ويترتب على انقضاء الميعاد أن يصبح حكم المحكمة الإدارية حكماً قطعياً كالأحكام القطعية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا. وإذا كانت مدة الطعن في الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان وجاهياً (المادة 26)⁽³⁾، ومن اليوم التالي لتبليغه إذا كان بمثابة الوجيه أو وجاهياً اعتبارياً كما حددها المشرع، فإنه وبناء على ذلك تختلف مدة الطعن بالنسبة للقرارات التي تصدر عن المحكمة الإدارية أثناء سير الدعوى ولا تنتهي الخصومة، والتي يجوز استثناء الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ جعل المشرع الطعن فيها خلال خمسة عشر

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (2016/258) منشور قسطاس.

(2) القاضي، وليد (2020). الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(1)، ص 274.

(3) المادة (26) 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 الوجيه أو وجاهياً اعتبارياً.

يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور تلك القرارات أو تبليغها حسب مقتضى الحال⁽¹⁾.

المطلب الثالث: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا في مصر

تختص المحكمة الإدارية العليا وفقاً للمادة (23) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 بالفصل في الطعون التي تقدم إليها في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية ، ومن ثم ليس للمحكمة الإدارية العليا أن تنتظر دعوى تقدم إليها ابتداءً .

تختص المحكمة الإدارية العليا طبقاً لقانون مجلس الدولة الحالي بنظر الطعن في الأحكام

الصادرة في محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك للأسباب التالية :

- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .
- إذا صدر الحكم علي خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم بها.
- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً علي مخالفة القانون أو خطأ في تأويله أو تطبيقه.

وتختص أيضاً المحكمة الإدارية العليا بالطعن في قرارات مجالس التأديب، حيث نظرت الي

مجالس التأديب علي أنه قضاء تأديبي لا هيئة إدارية.

وتختص المحكمة الإدارية العليا بالطعون في القرارات الخاصة بشئون أعضاء مجلس الدولة

والتعويض عنها، ومن الجدير بالعرض أن احكام المحكمة الإدارية العليا أحكام باثة غير قابلة

للطعن، وبالتالي يكون حكمها واجب التنفيذ

(1) المادة (29) من قانون القضاء الإداري.

المبحث الثاني

أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

يتوجب لقبول الطعن امام المحكمة الادارية العليا ان تتوافر مجموعة من الشروط، منها ما يتعلق بالطاعن ومنها ما يتعلق بأوجه الطعن، ومنها ما يتعلق بمدى الطعن، ومنها ما يتعلق بالحكم المطعون به، وفيما يتعلق بالطعون اوضحت المادة 27 من قانون القضاء الاداري انه يكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية لمن خسر دعواه كلياً أو جزئياً أمامها سواء أكان طرفاً في الدعوى أم متدخلًا 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 أَدفع بهذا الدفع أم لم يدفع.

المطلب الأول: الحكم المبني على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو

تأويله

نصت المادة (27) من قانون القضاء الأردني أن يكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية

لمن خسر دعواه كلياً أو جزئياً أمامها سواء أكان طرفاً في الدعوى أو متدخلًا فيها إذا كان الحكم

المطعون فيه مبنياً على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله⁽¹⁾.

إن المقصود بمخالفة القانون هو أن يقوم القاضي بتجاهل أو إنكار مضمون القاعدة القانونية مخالفاً بذلك وجوب تطبيقه، أو أن يقوم بتطبيق قاعدة قانونية ملغاة، فيما يتعلق بأوجه الطعن فقد حددت المادة المشار إليها أوجه الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بما يلي:

إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، كما في حال إغفال الحكم المطعون به لنص قانوني واضح وصريح، أو ان تكون محكمة الدرجة الأولى قد طبقت عليه وقائع الدعوى قواعد قانونية غير القواعد الواجبة التطبيق، أو ان يكون هنالك فهم خاطئ لنصوص القانون التي طبقت على وقائع الدعوى⁽²⁾.

إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات اثر في الحكم، والمرجع في صحه الإجراءات هو قانون القضاء الإداري في المقام الأول، وكذلك ما ورد في قانون اصول المحاكمات المدنية وبما لا يتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية⁽³⁾.

إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، ويتحقق هذا السبب للطعن

(1) المادة (27) من قانون القضاء الإداري.

(2) المادة 27 يكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية لمن خسر دعواه كلياً أو جزئياً أمامها سواء أكان طرفاً في الدعوى أم متدخل 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 أذفع بهذا الدفع أم لم يدفع .

(3) المادة (27-ب) من قانون القضاء الإداري.

بحكم المحكمة الادارية حتى لو لم يدفع احد الخصوم به، على ان المقصود بالحكم السابق في هذا المجال هو الحكم الصادر عن محاكم القضاء الاداري وليس الحكم الصادر عن محاكم القضاء العادي⁽¹⁾.

ويعتقد الخلايلة (2020) انه كان يتوجب على المشرع ان لا يحدد اسباب الطعن امام المحكمة الادارية العليا، بهذه الطريقة الحصرية طالما انه قد اشار في المادة السابقة من القانون المادة 25 الى ان هذه المحكمة تنظر في الطعون المرفوعة امامها من الناحيتين الموضوعية والقانونية، فالمحكمة وفقاً لهذا النص تمتلك باعتقادنا أن تنظر في الطعن مهما كان السبب الذي تستند اليه، والتحديد الحصري بهذه الطريقة قد يجعل من المحكمة الادارية العليا وكأنها محكمة قانون فقط وليس محكمة موضوع بخلاف الغاية التي وجدت من أجلها وهي التقاضي على درجتين⁽²⁾.

أما القرارات التي تصدرها المحكمة الادارية المتعلقة بالامور المستعجلة وتلك المتعلقة برفض طلبات التدخل في الدعوى، وبرفع يد المحكمة عن متابعه نظر الدعوى؛ فيمكن الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا خلال «خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار او تبليغه حسب مقتضى الحال⁽³⁾.

وقد نصت المادّة (33) من قانون القضاء الإداري (أ/33) إذا وجدت المحكمة الإدارية العليا

(1) المادة (27-ج) من قانون القضاء الإداري.

(2) الخلايلة، محمد (2020)، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن.

(3) المادة (29-ب) من قانون القضاء الإداري.

أن الحُكم المطعون فيه موافق للقانون فتؤيده، ومعنى ذلك أن المحكمة الإدارية العليا إذا وجدت نوع من بطلان الطعن الذي تقدم به المتظلم بسبب أن قرار المحكمة الإدارية موافق للقانون ولم تشوبه شائبه فإنها ترفض الطعن في هذا القرار، أما إن وجدت أن الحُكم المطعون فيه مخالف للقانون فتقضي بنقضه وتحكم في الدعوى بما يناسبها⁽¹⁾.

أما الفقرة (ب/33) فقد نصت أنه إذا ردت الدعوى لعدم الاختصاص أو لكون القضية مقضية أو لعدم الخصومة أو لأسبب شكلي آخر، تنقض المحكمة الإدارية العليا الحُكم وتعيد الدعوى إلى المحكمة الإدارية للنظر في الموضوع، بمعنى أن يتوجب على المحكمة الإدارية في حال رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة بالحكم برد الدعوى شكلاً، الأمر الذي يستلزم من المدعي ضرورة رفع دعوى جديدة بإجراءات ورسوم جديدة وما يتطلبه ذلك من ضياع الوقت وزيادة في التكاليف والنفقات على عاتق المدعي، وقد نصت المادة (ج/33) من ذات القانون أنه: تحكم المحكمة الإدارية العليا بالرسوم والمصاريف والأتعاب وفقاً لأحكام القانون⁽²⁾.

كما نصت المادة (34) من قانون القضاء الإداري أن الأحكام التي تصدر عن المحكمة الإدارية العليا هي أحكام القطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن، وإذا تضمنت الحكم بالغاء القرار الإداري موضوع الدعوى؛ فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار من ملفاة من تاريخ صدور ذلك القرار، وإذا صدر حكم بالالغاء فيكون

(1) المادة (33-أ) من قانون القضاء الإداري.

(2) المادة (33-ب) من قانون القضاء الإداري.

حجة على الكافة⁽¹⁾.

وبما أن محاكم الدرجة الأولى والثانية منتشرة في أغلب المحافظات خاصة محاكم الدرجة الأولى، لذلك تدخل المشرع ليحدد لكل محكمة دائرة اختصاص إقليمي أو محلي. وهو ما يصطلح الفقه على تسميته بالاختصاص الإقليمي أو المحلي .

مما سبق يستنتج الباحث أهمية تحديد ما هو المقصود بالاختصاص، والذي على أساسه يتم تحديد اختصاص كل جهة قضائية، أو كل طبقة من طبقات المحاكم، أو كل محكمة من محاكم الطبقة الواحدة.

وبالنظر إلى قانون المحكمة الإدارية الاردني رقم (27) لسنة (2014) يلاحظ الباحث أن المشرع لم يتم بتعريف الاختصاص القضائي، لذلك لا بد من الاستعانة بالفقه لتحديد المقصود بالاختصاص القضائي. حيث يعرفه جانب من الفقه على أنه « ولاية سلطة الهيئات القضائية بصفة خاصة في منح الحماية القضائية»، أو هي عبارة عن « السُلطة التي خولها القانون لمحكمة ما للفصل في نزاع ما»، أو «عبارة عن سلطة الحكم بمقتضى القانون في خصومة معينة»، أو « مقدار ما لجهة قضائية أو محكمة من سلطة أو صلاحية الفصل في المنازعات» .

(1) المادة (34) من قانون القضاء الإداري: أ. تكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن .

ب . يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك

القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار .

ج. اذا صدر حكم بالالغاء فيكون حجة على الكافة.

المطلب الثاني: البطلان في الحكم أو البطلان في الإجراءات أثر في الحكم

نصت المادة (ب/27) من قانون إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم فإنه يكون هناك سبباً محققاً للطعن، يبطل الحكم في حالات عديدة ومنها في حال لم يشتمل الحكم على الأسباب التي بُني عليها، أو في حال تناقضت أسبابه؛ أو شابها قصور، أو كان صادراً عن قاضي غير صالح لنظر الدعوى، كما يبطل الحكم إذا اتخذ في الدعوى أي إجراء باطل، بني عليه الحكم وكان الحكم ذاته باطلاً كخلو ورقة التبليغ من البيانات الأساسية لها والتي نصت عليها المادة (5) من قانون أصول المحاكمات المدنية، أو مخالفة مواعيد وإجراءات التبليغ، ففي هذه الحالات يترتب البطلان على التبليغ كما جاء بنص المادة 16 من ذات القانون وعليه تبطل جميع الإجراءات اللاحقة له طالما كانت مبنية عليه⁽¹⁾.

إذا وجدت المحكمة الإدارية العليا وتبين لها أن حكم المحكمة الإدارية المطعون فيه مخالفاً للقانون، فالمشرع نص على أنه: «أ...وإذا وجدت أن الحكم المطعون فيه مخالفاً للقانون فتقضي بنقضه وتحكم في الدعوى»⁽²⁾، ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية العليا في هذه الحالة؛ حكمها الذي قالت فيه: - «وحيث أن الحكم المطعون فيه انتهى إلى نتيجة مغايرة فيكون قد أخطأ في تطبيق القانون مما يتعين نقضه، لذلك ورجوعاً عن أي اجتهاد سابق نقرر نقض الحكم المطعون فيه والقضاء بإلغاء القرار محل الطعن الإداري وتضمين الجهة المطعون ضدها الرسوم

(1) يكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية لمن خسر دعواه كلياً أو جزئياً أمامها سواء أكان طرفاً في الدعوى أم متدخلًا 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 أذبح بهذا الدفع أم لم يدفع.
- (2) المادة 33/أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

وخمسين ديناراً أتعاب محاماة عن مرحلتي التقاضي»⁽¹⁾.

كما نصت المادة (33/ب) على أنه: - «إذا ردت الدعوى لعدم الاختصاص أو لكون القضية مقضية أو لعدم الخصومة أو لأي سبب شكلي آخر، تنقض المحكمة الإدارية العليا الحكم وتعيد الدعوى إلى المحكمة الإدارية للنظر في الموضوع».

المطلب الثالث: الحكم المخالف لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية

جاءت المحكمة الادارية كدرجة ثانية من درجات التقاضي بعد التعديلات الدستورية لسنة (2011) حيث تم تعديل المادة (100) من الدستور لسنة (1952) بإنشاء قضاء اداري على درجتين، حيث انشأت هذه المحكمة بموجب نص المادة (22) من قانون القضاء الإداري ويكون مقره في عمان، وتتألف من رئيس وعدد من القضاة وقد حددت هذه المحكمة من حيث الأصل بنص المادة (25) من ذات القانون، بحيث يكون الاختصاص اصيل لها في جميع الطعون التي ترفع اليها، في جميع الاحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، وسيتناول هذا الباحث في هذا الفصل في مبحثين، تحدث في المطلب الأول عن اختصاصات المحكمة الإدارية العليا بالأحكام النهائية، كمطلب أول، وكذلك في القرارات غير المنهية للخصومة في المطلب الثاني، كما تناول في المبحث الثاني أسباب الطعن كما ورد في المادة (27) من قانون القضاء الإداري في ثلاثة مطالب.

نصت المادّة (ج/27) أنه إذا صدر الحكم نهائيًا خلأً لحكم آخر سبق أن صدر بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلاً وسبباً وحاز قوة القضية

(1) المحكمة الإدارية العليا 240 / 2015.

المقضية سواء ادفع بهذا ام لم يدفع فإنه يجوز الطعن⁽¹⁾.

إن إعادة النظر والحكم في دعوى سبق للقضاء أن نظر وفصل فيها يعد سبباً موجباً للطعن، إلا أن للقضية المقضية شروط وهي: وحدة الخصوم ووحدة المحل ووحدة السبب وأن يصدر الحكم عن جهة قضائية وأن يكون الحكم قطعياً، فإذا تخلف شرط من هذه الشروط لا نكون أمام قضية مقضية وبالتالي لا يكون هناك سبباً موجباً للطعن، إذ يترتب على صدور حكم سابق نهائياً وحائزاً على قوة القضية المقضية إنكار لسلطة أية محكمة بعد ذلك في إعادة نظر النزاع كتعليق ذلك بالنظام العام⁽²⁾.

أما قصد المشرع لمصطلح الدفع في قوله «.....» سواء ادفع بهذا ام لم يدفع فإنه يجوز الطعن» فيقصد به كما جاء في جواب الفقهاء بأنه جواب الخصم على ادعاء خصمه بقصد منع الحكم بما يدعيه، وهو «وسيلة المدعى عليه في استعمال الحق في الدعوى»، لذا تعتبر الدعوى الوسيلة التي قررها القانون لحماية كافة الحقوق والتي يعرفها البعض بأنها «وسيلة قانونية تمكن الشخص بواسطتها من اللجوء إلى القضاء للحصول على اعتراف بحقه وعند الاقتضاء لحماية هذا الحق»، وتستعمل هذه الدعوى عن طريق الطلبات التي يضمنها المدعى لطلباته والدفع التي يدفع بها المدعي عليه طلبات المدعي، وبما أن الإحالة لعدم الاختصاص غالباً ما يتم إثارتها عن طريق دفع يدفع بها المدعى عليه بعدم اختصاص المحكمة، خاصة إذا ما كان عدم الاختصاص راجعاً

(1) المادة (27/ج) قانون القضاء الإداري.

(2) أبو رميلة، بسام (2015). الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 42(3)، 231-276. المادة (27/ب) من قانون القضاء الإداري ب. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم

إلى الاختصاص الإقليمي أو المحلي، لذلك تبدو أهمية تعريف الدفع.

لذلك يمكن تعريف الإحالة لعدم الاختصاص كدفع على أنها التزام المحكمة المرفوع أمامها النزاع إذا ما تبين لها عدم اختصاصها بنظر الدعوى سواء بناء على دفع من المدعى عليه أو من تلقاء نفسها طبقاً لقواعد الاختصاص التي حددها المشرع في القانون، وأن تحكم بعدم اختصاصها وبإحالتها إلى المحكمة المختصة وألا تكتفي برد الدعوى⁽¹⁾.

(¹) أبو رميلة، بسام (2015). الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 42(3)، 231-276.

الفصل الرابع

اجراءات التقاضي أمام المحكمة الادارية العليا

المبحث الأول: شروط قبول الطعن أمام المحكمة الادارية العليا

● المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن وبأوجه الطعن

- الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن

- الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بأوجه الطعن

● المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بمدة الطعن وبالحكم المطعون فيه

- الفرع الأول: الشروط المتعلقة بمدة الطعن

- الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالحكم المطعون فيه

المبحث الثاني: اجراءات الطعن والآثار المترتبة عليه

● المطلب الأول: إجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

● المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

● الخاتمة

● النتائج

● التوصيات

تمهيد:

يقصد بإجراءات التقاضي الإداريّة بشكل عام، تلك القواعد التي يتعين على المتقاضين اتباعها في منازعاتهم الإداريّة، وعلى القضاة التزامها منذ لحظة اتصال المنازعة به حتى الحكم فيها وإجراءات الطعن فيه. تهدف إجراءات التقاضي أمام المحكمة الادارية العليا كغيرها من إجراءات التقاضي الأخرى إلى ضمان سلامة التقاضي وتيسير الفصل في الدعوى وصولاً إلى العدالة⁽¹⁾.

وقد بررت الحاجة إلى إجراءات التقاضي الإداريّة بنشوء مجلس الدولة ومجالس الإقليم وتطورها في فرنسا في العام الثامن للثورة، كجهات قضائيّة مستقلة عن جهة القضاء العادي مما يستتبع بالضرورة وجود إجراءات تتبع أمامها وأمام كل جهات التقاضي الإداريّة في الدول ذات النظام الإداريّ التي اتبعت فيه المنهج الفرنسي في هذا المضمار، ولذا يمكن القول أنها حديثة العهد نسبياً مقارنة بإجراءات التقاضي أمام القضاء العادي التي نمت وتطورت منذ زمن ولقد أخذ الأردن بنظام القضاء الإداريّ بصدور قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة (1989)، الذي جعل نواة هذا القضاء محكمة وحيدة هي المحكمة التي سمي هذا القانون باسمها. وتختص هذه المحكمة بصفة أساسية بنظر دعوى الإلغاء ضد القرارات الإداريّة التي حددها المشرع في القانون السابق على سبيل الحصر، كما حدد الإجراءات التي تتبع عند نظر هذه الدعوى ملغياً بتلك الإجراءات السابقة التي كانت تطبقها في ظل قانون أصول المحاكمات الحقوقيّة رقم ٤٢ لسنة ١٩٥٢ والتي تختلف عن الإجراءات في ظل القانون الجديد قانون القضاء الإداريّ رقم (27) لسنة (2014).

(1) الشطناوي، علي خطار (1995) القضاء الإداري الأردني المركز العربي للخدمات الطلابية عمان

حدد قانون مجلس الدولة المصري إجراءات خاصة للتقاضي أمامها، وفيما لم يرد بشأنه نصّ خاص في هذا القانون تطبق على الخصومة الإداريّة أحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية، وذلك فيما لا يتعارض مع طبيعة هذه الخصومة، وهذا ما أكد عليه قانون القضاء الإداري الأردني استناداً لنصّ المادّة (41) ، ويقصد بإجراءات التقاضي الإداري: تلك التي تتصل بالتنظيم القضائي من خلال تحديد أنواع المحاكم وكيفية ترتيبها وتشكيلها واختصاصاتها، والتي تختص ببيان كيفية اللجوء إلى السلطة العامة لاقتضاء الحقوق وتحديد المنازعات التي تعرض على القضاء والاجراءات التي يلزم إتباعها لطرح المنازعة فضلا عن الشكل الذي تقدم به الدعاوى وطريقة الدفاع وكيفية إصدار الأحكام والطعن فيها وتنفيذه⁽¹⁾.

وعلى ضوء ما تقدم، سندرس في هذا الفصل إجراءات التقاضي أمام المحكمة الادارية العليا من حيث شروط قبول الطعن أمام المحكمة الادارية العليا، والشروط المتعلقة بالطاعن وبأوجه الطعن. كما سندرس الشروط المتعلقة بمدة الطعن وبالحكم المطعون فيه، واجراءات الطعن والآثار المترتبة عليه أمام المحكمة الإدارية العليا.

(¹) (المادة 41): قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة (2014) "في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري"

المبحث الأول

شروط قبول الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

عرفت اجراءات التقاضي أنها القواعد التي تبين صورة الخصومة والخطوات التي تتبع فيها، والالتجاء إلى جهات القضاء الإداري وكيفية سير المنازعة حتى صدور الحكم في الدعوى، وبعبارة أخرى فالإجراءات هي مجموعة القواعد التي تحدد كيفية حماية الحقوق أمام القضاء الإداري والقواعد الأصولية التي تنظم القضاء والتقاضي بين الناس. ويمكن تعريف الإجراءات القضائية الإدارية بأنها: مجموعة القواعد والإجراءات والشكليات القانونية الواجبة الاحترام عند ممارسة حق الدعوى الإدارية أمام السلطة القضائية المختصة والتي تتعلق بتنظيم وأحكام عملية التقاضي، وتشمل القواعد الشكلية لجميع القواعد التي من شأنها تأمين حقوق الدفاع، ومن جملة هذه القواعد تلك التي تتعلق بعلانية المحاكمة، وإجراءات التبليغ وبأصول تبادل المذكرات وبمواعيد المثول أمام المحكمة، وإجراءات الإثبات وشروط إصدار الأحكام، وعرفت أنها تلك القواعد التي تستهدف وضع أسس التنظيم والقضائي وتعيين ضوابط الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية ورسم إجراءات ومرحل التقاضي وتحديد شروط وأوضاع الخصومة القضائية بين الأفراد والإدارة⁽¹⁾.

سيتناول هذا المبحث مطلبين اثنين، المطلب الأول المطلب الأول: الشروط المتعلقة

بالباعن وبأوجه الطعن. أما المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بمدة الطعن وبالحكم المطعون فيه.

(1) (الشوبكي، عمر محمد(2011) القضاء الإداري- دراسة مقارنة. دار الثقافة: عمان، ص 324

المطلب الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن وبأوجه الطعن

إن المشرع صفة الطاعن الذي يجوز له الطعن في الحكم النهائي الصادر عن المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا؛ فجعله لخسر دعواه كلياً أو جزئياً، سواء أكان طرفاً في الدعوى أم متدخلًا هذا من جهة»، ولمن رفض طلبه المستعجل أو رفض طلبه بالتدخل في الدعوى من جهة أخرى، وبالإضافة إلى ذلك، فإن المشرع أجاز الطعن بالقرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة الدعوى دون أن يحدد من هو صاحب الحق بالطعن بها.

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن

هناك عدة شروط يجب أن تتوفر بالشخص الطاعن كما حددها قانون القضاء الإداري 27 لسنة 2014، وهذه الشروط هي:

أولاً: الأهلية

إذا كان المستدعي هو خاسر للدعوى يشترط لقبول دعوى الإلغاء - كما هو الحال في الدعوى العادية - أن يكون رافع الدعوى أهلاً للمخاصمة لدى القضاء، وهو الأمر الذي استقر عليه القضاء الإداري منذ زمن بعيد، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: ... لا يكفي لقبول الدعوى أن يكون الشخص الذي يباشرها ذا حق أو ذا مصلحة أو ذا صفة في التقاضي، بل يجب أن تتوفر له أهلية المخاصمة لدى القضاء، وهو أصل عام ينطبق على الدعاوى الإدارية كما

ينطبق على غيرها من الدعاوى...»⁽¹⁾ -وهناك قرار للمحكمة الادارية رقم ٢٢٩/٢٠٢١ عندما تقدم الطاعن للطعن في قرار المحكمة الادريه عندما قررت رد الدعوى موضوعًا وتقدم الطاعن بالطعن في هذا القرار لدى المحكمة الادريه العليا وقامت بالنظر في الدعوى مرافعة وتم رد الطعن لكون قرار المحكمة الادريه جاء موافق للاصول والقانون

وتعرف الأهلية بالنسبة للشخص الطبيعي بأنها صلاحية الإنسان لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ومباشرة الأعمال والتصرفات القانونية، وعلى وجه يعتد به القانون ويحميه عند مباشرته واستعماله لهذه الحقوق⁽²⁾.

ثانيًا: المصلحة

يعد شرط المصلحة من أهم شروط قبول دعوى الإلغاء وربما يكون من أكثرى محلاً للجدل وتباينًا في وجهات النظر في الفقه والقضاء الإداريين، وقد اشترط المشرع الأردني في المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وجود مصلحة للمدعي كشرط لقبول دعوى الإلغاء إلا أنه لم يضع تعريفًا، للمصلحة وإنما ترك الأمر - شأنه في ذلك شأن المشرع في الأنظمة القانونية للفقه والقضاء. ووفقا للفقه والقضاء الإداريين فإن المصلحة كشرط لقبول الإلغاء، تعني أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، ومن شأنها

(1) (حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 1119 لسنة 10 قضائية، جلسة 24 ديسمبر سنة 1966، مشار إليه لدى

الدكتور بسيوني عبد الغني، (1992)، القضاء الإداري، الدار الجامعية، مصر، ص 183

(2) الفار، عبدالقادر، (1994)، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط(1)، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، ص 177.

أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له⁽¹⁾. وكذلك هناك قرار للمحكمة الادارية رقم ٧/٢٠١٥ عندما تقدم الطاعنون للطعن في قرار المحكمة الادارية لكونها ردت الدعوى شكلاً عن الطاعنين الأول والثالث وقامت بالغاء القرار الطعين الصادر عن الطاعن الثاني لصدوره عن جهة غير مختصة وتم نظر الدعوى مرافعة لدى المحكمة الادارية العليا واصدرت قرار بنقض الحكم المطعون فيه واصدرت حكم برد الدعوى المطعون ضدهم.

ثالثاً: الصفة

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها ذا صفة، بمعنى أن يكون قادراً على المثول أمام القضاء سواء أكان مدعياً أم مدعى عليه، فقد قضت محكمة العدل الأردنية بأنه: «... لما كانت دعوى الإلغاء حتى تقبل يجب أن تقدم من ذي صفة وإذا لم يرفع صاحب الصفة تلك الدعوى فإن الخصومة لا تتعقد⁽²⁾».

كما أن المشرع الأردني تطلب صراحة في المادة (9/ب/2) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014⁽³⁾ أن تتضمن لائحة استدعاء الدعوى صفة المستدعي حيث جاد فيها: (أن يتضمن اسم المستدعي كاملاً وصفته ومحل عمله وموطنه، واسم المستدعي وصفته بشكل واضح)، مما يعني أن المشرع الأردني يقر صراحة بأن الصفة ما هي إلا شرط متميز عن المصلحة والتي وردت الإشارة إليها في موقع آخر من القانون. والصفة بهذا المعنى تختلف عن

(1) المادة 5/هـ (لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية).

(2) عدل عليا قرار رقم 360/2013 (هيئة خماسية) تاريخ 2013/11/14.

(3) المادة 9/ب/2 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014..

المصلحة، فصاحب الصفة قد يكون صاحب المصلحة نفسه، وقد يكون من ينوب عنه⁽¹⁾.

وإذا كانت الصفة تختلف عن المصلحة فإنه من الممكن ان يندمج مدلول الصفة ومدلول المصلحة معاً، وهذا ما يحصل غالباً في دعوى الإلغاء عندما ترفع الدعوى من صاحب المصلحة والذي يكون بنفس الوقت قادراً على المثل أمام القضاء ولا يحتاج الى من يعبر عن ارادته.

أما إذا كان المستدعي ضده وخسر دعواه فإن الغاية من دعوى الإلغاء هي مخاصمة القرار غير المشروع وليس مخاصمة الإدارة التي أصدرت القرار، كما أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية، مما يلزم معه وجود أطراف للدعوى أحدهما بطبيعة الحال جهة الإدارة، وتوجه الخصومة عادة للجهة الإدارية التي أصدرت القرار لكونها هي الجهة المسؤولة عن إصداره، وهي كذلك الجهة التي تملك الدفاع عنه أو سحبه أو تعديله، ولأنها بالإضافة إلى ذلك كله هي الجهة المكلفة قانوناً بتنفيذ الحكم الذي يمكن أن يصدر عن المحكمة بإلغاء القرار المطعون به الصادر عنها⁽²⁾.

ويجب أن تتمتع الجهة الإدارية التي توجه لها الخصومة بالشخصية المعنوية حتى يكون لها صفة التقاضي، فإن لم تكن الجهة الإدارية التي أصدرت القرار متمتعة بالشخصية المعنوية فيتم توجيه الخصومة إلى الوزير المختص على اعتبار أن الجهة التي أصدرت القرار تابعة مركزياً للوزارة. فإذا رفعت دعوى الإلغاء على غير ذي صفة ردت شكلاً ولم تقبل، وهذه مسألة تتعلق بالنظام العام مما يجيز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها، ويمكن للإدارة أن تدفع بذلك في

(1) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2014/166 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2014/12/31 منشورات مركز العدالة.

(2) الخلايلة، محمد علي (2013). مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الادراي عن اجراءات الدعوى المدنية في القانون

الاردني. مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، 40(1). ص30.

أي مرحلة من مراحل الدعوى⁽¹⁾.

وعدم مخاصمة الجهة الإدارية ذات العلاقة ليس معناه أن القرار أصبح محصنا من الطعن، إذ يمكن تصحيح الخصومة وإعادة توجيهها إلى صاحب الصفة الأصلي، شريطة أن يكون هذا التصحيح قد تم خلال ميعاد رفع الدعوى. وفي حالة زوال الجهة الإدارية التي أصدرت القرار من التنظيم الإداري في الدولة فإن القرار لا يتحصن من الطعن أيضا، وإنما يتوجب أن توجه الخصومة إلى الجهة الإدارية التي حلت محلها، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يجوز مخاصمة المستفيد من القرار المطعون فيه بالإلغاء، لأنه لم يصدر القرار ولم يشارك في إصداره ولا يمكن أن نفترض وجود خلاف شخصي بينه وبين المستدعي، وباستعراض موقف المشرع الأردني من مسألة تحديد الجهة المستدعي ضدها في دعوى الإلغاء؛ نجد أن هنالك اختلاف بين الوضع السابق والوضع الحالي، فسابقا كانت المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 تنص على أن دعوى الإلغاء تقام: «على من أصدر القرار المطعون فيه... أما الآن وفي قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 فقد أدرك المشرع أن هنالك حالات كثيرة تحول فيها هذه الصياغة التشريعية دون مخاصمة من يجب مخاصمته فعلا، فكثيرا ما يصدر القرار من شخص مفوض من الأصل، مما يعني عدم إمكانية مخاصمة الأصل وهو الذي يتحمل من الناحية القانونية المسؤولية عن هذا القرار وعن الآثار القانونية المترتبة عليه.

فلو صدر القرار من الأمين العام نيابة عن الوزير، فالنص السابق لم يكن يسمح بمخاصمة الوزير؛ لأنه لم يصدر القرار، ولذا فقد عالج المشرع في القانون الحالي هذا الخلل وأصبح النص

(1) شطناوي. علي خطار (2000). الخصومة في دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور في

وفقا للمادة الثامنة كما يلي: «تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه...»⁽¹⁾

واستنادا لهذا النهج الجديد قبلت المحكمة الإدارية مخاصمة وزير التربية والتعليم في دعوى كانت تتعلق بإلغاء قرار صدر عن الأمين العام باسم الوزير»، وقضت في حكم آخر لها بأنه: «...إذا كان القرار صادرا عن مدير تربية عجلون استنادا إلى تفويض الصلاحيات المعطى له من وزير التربية والتعليم، فإن مخاصمة صاحب الصلاحية ومن أصدره بالنيابة عنه تتفق وأحكام المادة (7) من قانون القضاء الإداري»⁽²⁾.

ويلاحظ أن النص قد ترك مساحة واسعة للمدعي الذي يمكنه مخاصمة الأصل كما يمكنه مخاصمة من أصدر القرار بالنيابة عنه، وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية في حكم حديث لها أنه: «... إذا كان القرار صادرا عن مدير تربية إربد استنادا إلى تفويض الصلاحيات الممنوح له من وزير التربية والتعليم صاحب الاختصاص فإن مخاصمة مدير التربية منفردا يتفق وأحكام المادة السابعة من قانون القضاء الإداري»، وقضت كذلك بأنه: «... إذا كان القرار صادرا عن مدير تربية ذيبان استنادا إلى تفويض الصلاحيات المعطى له من وزير التربية والتعليم، فإن مخاصمة مدير تربية ذيبان منفردا صحيحة كونه من أصدر القرار بالنيابة عن صاحب الصلاحية»⁽³⁾.

(1) قرار المحكمة الإدارية الاردنية رقم 2015/124 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/9/21، منشورات قسطاس.

(2) قرار المحكمة الإدارية الاردنية رقم 2015/10 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/6/2، منشورات مركز العدالة.

(3) قرار المحكمة الإدارية الاردنية رقم 2015/330 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/11/23، منشورات مركز العدالة.

ومن ذلك يتبين أن النص الجديد (تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه) بحاجة إلى ضبط أفضل، فهناك حالات قد يصدر فيها القرار من شخص أو هيئة ليس بصاحب صلاحية وليس بمفوض من صاحب الصلاحية، وهذه الحالات تظهر بوضوح عندما يتعلق الأمر بعيب عدم الاختصاص⁽¹⁾.

وإذا تم تطبيق نص المادة السابعة من قانون القضاء الإداري وبشكل حرفي سترد الدعوى لأن المخاصمة لم تكن في مواجهة صاحب الصلاحية في إصدار القرار بالنيابة عنه، وإنما كانت في مواجهة من المحافظ أو رئيس البلدية غير المختصين

ولحل هذه الإشكالية وللحيلولة دون رد الدعاوى المقامة على مصدر القرار غير الأصل المختص أو غير المفوض من الأصل فإننا نرى ضرورة تعديل نص المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري لتصبح على النحو التالي: (تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو المصدر الفعلي له...⁽²⁾). ونتساءل في الختام عن المستدعى ضده في دعوى الإلغاء في حالتين وهما حالة التظلم الإداري وحالة الطعون الانتخابية.

ففي حالة التظلم الإداري يجب أن نميز هنا بين التظلم الجوازي والتظلم الوجوبي. ففي حالة التظلم الجوازي يمكن رفع الدعوى مباشرة في مواجهة الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار؛ لأن التظلم لا يكون هنا شرطاً لرفع الدعوى كما في التظلم الوجوبي، أما إن إختار صاحب المصلحة طريق التظلم وصدر من الإدارة قرار بالتظلم فعندها يمكن الطعن فقط بالقرار الصادر بنتيجة

(1) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2015/298 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/1/20، منشورات مركز العدالة.

(2) المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

التظلم⁽¹⁾، وذلك امتثالاً لأحكام المادة 8/ج من قانون القضاء الإداري والتي جاء فيها: «إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة»⁽²⁾.

أما في حالة التظلم الوجوبي: (عندما ينص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري) فلا يجوز رفع الدعوى كما رأينا إلا بعد إجراء التظلم، وبعد أن يصدر القرار المتعلق بالتظلم يمكن الطعن به وليس بالقرار الأصلي، وبالتالي يكون المستدعي ضده في هذه الحالة الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار الصادر بخصوص التظلم، سواء أكانت ذات الجهة التي أصدرت القرار الأصلي أم جهة رئاسية لها، وذلك امتثالاً لأحكام المادة 8/د من القانون والتي جاء فيها: «... ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة»⁽³⁾.

ولذلك فقد رأينا أن المحكمة الإدارية وفي حكم حديث ردت الدعوى التي تقدم بها موظف في وزارة الخارجية للطعن بقرار الوزير بالاستغناء عن خدماته مع نهاية فترة التجربة، لأنه كان قد تقدم بتظلم وجوبي من هذا القرار - وفقاً للمادة 165/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 - وخلصت المحكمة إلى أن: «... حق المستدعي بالطعن ينتقل إلى القرار الصادر بنتيجة التظلم سواء أكان صريحاً أو ضمناً كون هذا القرار هو الذي أثار في المركز القانوني للمستدعي... وعليه

(1) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2015/330 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2015/11/23، منشورات مركز العدالة.

(2) المادة (8/أ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

(3) المادة (8/د) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

فإن القرار الصادر قبل التظلم يكون والحالة هذه غير قابل للطعن أمام محكمتنا ويتعين رد دعوى المستدعي شكلاً»⁽¹⁾.

وبالانتقال إلى الطعون الانتخابية نجد أن القضاء الإداري الأردني قد استقر على أن الخصم في الدعوى هنا ليس فقط جهة الإدارة المعنية بالعملية الانتخابية والتي أعلنت نتائجها، وإنما أيضاً الأشخاص الذين فازوا بالانتخابات المطعون بصحتها، والأشخاص واللجان التي أشرفت على العملية الانتخابية منذ بدايتها إلى مرحلة إعلان نتائج الفائزين فيها. مع ضرورة الإشارة هنا على أن ولاية القضاء الإداري بالطعون الانتخابية هي ولاية قضاء كامل وليس قضاء إلغاء، بحيث يتجاوز دور المحكمة إلغاء القرار محل الطعن إلى بيان الحل القانوني السليم الواجب الاتباع⁽²⁾.

وفيما يتعلق بالإدخال والتدخل في الدعوى فقد أجازت المادة 15 من القانون للمحكمة الإدارية إدخال أي شخص ثالث في الدعوى إذا رأت ذلك ضرورياً، كما أجازت في الوقت ذاته لكل من له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطلب إدخاله في الدعوى كشخص ثالث، فإذا اقتنعت المحكمة بطلبه وقبلته توجب عليه أن يقدم لائحة بادعائه أو بدفاعه خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه القرار بإدخاله في الدعوى، وتسري على هذه اللائحة الأحكام التي تسري على لائحة الدعوى واللوائح الجوابية، وتبلغ لائحة الشخص الثالث إلى أطراف الدعوى ولكل منهم الرد عليها خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغها إليه وله خلال المدة ذاتها تقديم البينة المؤيدة لجوابه⁽³⁾.

(1) حكم المحكمة الادارية في الدعوى رقم (2018/191) تاريخ 11-7-2018.

(2) شيحا، ابراهيم (2006). القضاء الاداري/ دعوي الإلغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 102..

(3) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 281 / 2015 (أهمية عادية) تاريخ 2015/10/28، منشورات مركز عدالة.

فالإدخال في الدعوى يختلف عن التدخل فيها، فهو يتم رغماً عن إرادة الغير، بحيث يصبح طرفاً في الخصومة، والأصل أن يكون الإدخال بهذا المعنى بناء على طلب من الخصوم أو بأمر من المحكمة من تلقاء نفسها، إلا أن الأمر يقتصر في الدعوى الإدارية على المحكمة ذاتها بخلاف الأمر في الدعوى المدنية، كما هو واضح من نص المادة (15/2) من قانون القضاء الإداري التي أشرنا إليها والتي جاء فيها: «يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها إدخال أي شخص ثالث في الدعوى»، وهو باعتقادنا نهج تشريعي سليم لأن الأصل أن المستدعي في دعوى الإلغاء يخاصم القرار ولا يخاصم المستفيد من القرار، ولذا فقد ردت المحكمة الإدارية في حكم لها طلب الإدخال الذي تقدم به المستدعي وقضت بأن هذا الأمر يقتصر على المحكمة ذاتها، وفيما يتعلق بالتدخل فهو نوعان؛ تدخل انضمامي وتدخل اختصاصي، وفي الأول ينظم المتدخل إلى أحد أطراف الدعوى ويسانده، وفي الثاني يتخذ المتدخل موقفاً هجوماً تجاه أطراف الدعوى، ويطالب لنفسه بالحق المدعى به» وبخلاف الأمر في الدعوى المدنية فإننا نرى أن التدخل الاختصاصي غير متصور في الدعوى الإدارية، لأن المتدخل هنا وكما قلنا للتو يتخذ موقفاً هجوماً تجاه أطراف الدعوى، ويطالب لنفسه بالحق المدعى به، وهو ما لا يمكن تصوره في دعوى الإلغاء؛ أولاً لأنها ليست دعوى خصوم، وإنما دعوى مخاصمة قرار، وثانياً لأن فيما يتعلق بحجية مواجهة الحكم الذي يصدر في الدعوى يتمتع بالكافة مما يغني عن هذا التدخل⁽¹⁾.

وتسري المادة (15) من ذات القانون على هذه اللائحة الأحكام التي تسري على لائحة استدعاء الدعوى واللوائح الجوابية المقررة في هذا القانون حسب مقتضى الحال. ج. تبلغ لائحة

(¹) الأخرس، نشأة (2012). (شرح قانون اصول المحاكمات المدنية (الدعوى وإجراءات التقاضي). دار الثقافة للنشر والتوزيع: الأردن. ص 363.

الشخص الثالث إلى أطراف الدعوى ولكل منهم الرد عليها خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغها إليه وله خلال المدة ذاتها تقديم البينة المؤيدة لجوابه . د. تسري على الشخص الثالث جميع إجراءات المحاكمة المنصوص عليها في هذا القانون

ولذلك ترى الدراسة أن لا تتفق مع من يرى بإمكانية وجود هذا النوع من التدخل ويمثل لذلك بالحالة التي يثور فيها نزاع بين شخصين حول أحقية كل منهما بوظيفة، فيتدخل شخص ثالث ويطلب الحكم له بالتعيين في هذه الوظيفة باعتباره أحق منهما، فالمحكمة الإدارية ينحصر دورها في الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية قرار التعيين وليس من اختصاصها الحكم بأحقية هذا الشخص أو ذاك بالتعيين في الوظيفة الشاغرة، لأن ذلك سيخرج المحكمة عن وظيفتها القضائية الدستورية لعملها كجهة قضاء إداري⁽¹⁾..

أما التدخل الانضمامي فنعتقد أنه لا يكون في دعوى الإلغاء إلا عندما ينظم المتدخل إلى جانب المستدعي ليسانده ويعزز موقفه، وهو ما يحصل عادة عندما يكون للمتدخل ذات المصلحة التي هي للمستدعي في إلغاء القرار الإداري محل الطعن ومن تطبيقاته ما قضت به محكمة العدل العليا في حكم لها من أنه: «... يجوز ادخال مالك قطعة الأرض كشخص ثالث في الدعوى المقامة من المستأجر لإلغاء قرار المجلس البلدي المتضمن تكليف المستأجر بالتوقف عن استعمال المأجور كمعمل طوب وإزالة المخالفة لأنه يتأثر نتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى»⁽²⁾.

والتدخل الانضمامي إلى جانب الإدارة فهو أمر غير متصور في دعوى الإلغاء، أولاً لأن

(¹) (الخلايلة، 306: 2020).

(²) عدل عليا 1979/28 بتاريخ 1979/1/1.

الإدارة ليست خصماً بالمعنى الدقيق، وثانياً لأن الإدارة لا تحتاج إلى من ينضم إليها فهي قادرة على مواجهة الزعم بعدم مشروعية قراراتها ولا تحتاج إلى مساندة الشخص المتدخل، وثالثاً لأن القرار الإداري المطعون به يتمتع دوماً بقرينة السلامة والمشروعية حتى يقيم المستدعي الدليل على عكس هذه القرينة مما يجعل موقف الإدارة موقفاً صلباً وتبدو معه فائدة الانضمام إلى جانبها محدودة الأثر⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بأوجه الطعن

مع العلم أنه تم شرح هذا الموضوع في الفصل السابق المتعلق بأسباب الطعن ويحيد الباحث عنه منعاً للتكرار.

وفيما يتعلق بأوجه الطعن فقد حددت المادة المشار إليها أوجه الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بما يلي:

1- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، كما في حالة إغفال الحكم المطعون به لنص قانوني واضح وصريح، أو أن تكون محكمة الدرجة الأولى قد طبقت على وقائع الدعوى قواعد قانونية غير القواعد الواجبة التطبيق، أو أن يكون هنالك فهم خاطئ لنصوص القانون التي طبقت على وقائع الدعوى. هناك قرار للمحكمة الإدارية رقم ٢٢٩/٢٠٢١ عندما تقدم الطاعن للطعن في قرار المحكمة الادريه عندما قررت رد الدعوى موضوعاً وتقدم الطاعن بالطعن في هذا القرار لدى المحكمة الادريه العليا وقامت بالنظر في الدعوى مرافعة وتم رد الطعن لكون قرار المحكمة الادريه جاء موافق للاصول والقانون.

(١) (الخلايلة، 307: 2020).

3- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم، والمرجع في صحة الإجراءات هو قانون القضاء الإداري في المقام الأول، وكذلك ما ورد في قانون أصول المحاكمات المدنية وبما لا يتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية. وكذلك هناك قرار للمحكمة الادارية رقم ٧/٢٠١٥ عندما تقدم الطاعنون للطعن في قرار المحكمة الادريه لكونها ردت الدعوى شكلاً عن الطاعنين الأول والثالث وقامت بالغاء القرار الطعين الصادر عن الطاعن الثاني لصدوره عن جهة غير مختصة وتم نظر الدعوى مرافعة لدى المحكمة الادريه العليا واصدرت قرار بنقض الحكم المطعون فيه وأصدرت حكم ببرد الدعوى المطعون ضدهم

4- إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، ويتحقق هذا السبب للطعن بحكم المحكمة الإدارية حتى لو لم يدفع أحد الخصوم به، على أن المقصود بالحكم السابق في هذا المجال هو الحكم الصادر عن محاكم القضاء الإداري. وليس الحكم الصادر عن محاكم القضاء العادي.

وبالنسبة للحكم المطعون به فيشترط وفقاً للمادة (25) من القانون أن يكون صادراً عن المحكمة الإدارية، وأن يكون فاصلاً في موضوع الدعوى. فمن ناحية أولى تختص المحكمة الإدارية العليا فقط بالنظر في الطعون المتعلقة بالأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية ولا علاقة بالأحكام التي تصدر عن غيرها من المحاكم. ومن ناحية ثانية لا يجوز الطعن في الأحكام التي لم تفصل في موضوع الدعوى (الأحكام التحضيرية). والعلة من ذلك هي رغبة المشرع في الحفاظ على وحدة النزاع القضائي، وتجنب توزيعه على محكمتين في آن واحد، وما يمكن أن يترتب على ذلك من تأخير في الفصل في النزاع، إذ لو جاز الطعن في الحكم الابتدائي لتعين على المحكمة الإدارية

انتظار نتيجة الطعن به قبل الفصل في موضوع النزاع⁽¹⁾.

وقد استثنى المشرع الأردني من هذا الأصل القرارات التالية بحيث يمكن الطعن بها أمام

المحكمة الإدارية العليا أثناء سير الدعوى:

1. القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة .
2. القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى.
3. القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى. حيث يجعل الطعن بها عند صدورها وعلى حدة أي بشكل مستقل عن الدعوى الأساس⁽²⁾.

(¹) المادة 25 من قانون القضاء الإداري 27 لسنة 2014: تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتتنظر في الطعون من الناхتين الموضوعية والقانونية.

(²) المادة 29 أ. لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها وتستثنى من ذلك : 1. القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة . 2. القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى . 3. القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى . ب. تكون مدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال.

المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بمدة الطعن وبالحكم المطعون فيه

أشارت المادة (26) من قانون القضاء الإداري أن «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 الوجيه أو وجاهياً اعتبارياً» لكن بقي أن نشير في إطار الحديث أن الأصل أن مجرد رفع دعوى الإلغاء لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، لأن القول بخلاف ذلك سيؤدي إلى شل نشاط الإدارة الذي يقوم في معظمه على الأوامر والقرارات الإدارية، فالطعن في مشروعية القرار الإداري أمام القضاء لا يمنع الإدارة من المضي قدماً في تنفيذ ذلك القرار وترتيب كل آثاره. وهذا الأمر نفاذ قرار الإدارة رغم الطعن به - هو نتيجة منطقية لامتياز التنفيذ المباشر الذي تتمتع به الإدارة، كما أنه نتيجة منطقية لقرينة سلامة القرارات الإدارية والتي تعني أن كل قرار إداري يتمتع بقرينة الصحة والسلامة من الناحية القانونية حتى يثبت عكس ذلك، ضماناً لعدم شل نشاط الإدارة وللحفاظ على سير المرافق العامة في الدولة بانتظام واطراد⁽¹⁾.

إذا كان هذا هو الأصل فإنه واستثناء من ذلك وحتى لا يظل الأفراد تحت رحمة الإدارة في حال إساءة استخدام حقها في التنفيذ المباشر، فقد أتاح المشرع الأردني - للمتأثرين من قرارات الإدارة - شأنه في ذلك شأن العديد من الأنظمة القانونية المقارنة - الفرصة لتلافي الآثار الضارة التي قد تترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ويكون من المتعذر إصلاحها مستقبلاً ولا يجدي في جبرها التعويض المالي، وذلك بتحويل القاضي الإداري سلطة الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه مؤقتاً، ضمن مجموعة من الشروط والضوابط وإلى حين الفصل في أصل الدعوى⁽²⁾.

(1) المادة 26 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

(2) الخلايلة، محمد، (2020) القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ص 313.

ووقف التنفيذ بهذا المعنى هو إجراء وقائي مؤقت يمنع وقوع الضرر الذي قد لا يعالجه الحكم بالإلغاء، ولتحقيق هذه الغاية يجب التحقق من هذا الأمر على وجه الاستعجال، علماً بأن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يعد حكماً مؤقتاً، لا يمس أصل طلب الإلغاء ولا يقيد المحكمة وهي تنظر بالموضوع، حيث يجور لها أن تأخذ به إذا تحققت أسبابه أو تعدل عنه، وهو دون شك حكم قضائي له مقومات الأحكام وخصائصها، ولذا فإنه يجوز الطعن فيه بشكل مستقل.

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بمدّة الطعن

فيما يتعلق بمدّة الطعن فيمكن الطعن بالأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا خلال «ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان وجاهياً ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجيه أو وجاهياً اعتبارياً». أما القرارات التي تصدرها المحكمة الإدارية والمتعلقة بالأمر المستعجل وتلك المتعلقة برفض طلبات التدخل في الدعوى وبرفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى فيمكن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا خلال «خمس عشرة يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال»⁽¹⁾. والحكمة من قصر مواعيد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هي ذات الحكمة من قصر ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية، وهي بالتأكيد رغبة المشرع في تحقيق الاستقرار للمراكز القانونية سواء للإدارة أو للأفراد، وعدم بقاء الحكم الابتدائي (حكم المحكمة الإدارية) عرضة للطعن به لمدة طويلة⁽²⁾.

(1) المادة 29/ب من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

(2) الخلاصة/ مرجع سابق، ص 294..

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالحكم المطعون فيه

بالنسبة للحكم المطعون به فيشترط وفقاً للمادة 25 من القانون أن يكون صادراً عن المحكمة الإدارية، وأن يكون فاصلاً في موضوع الدعوى. فمن ناحية أولى تختص المحكمة الإدارية العليا فقط بالنظر في الطعون المتعلقة بالأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية ولا علاقة لها بالأحكام التي تصدر عن غيرها من المحاكم. ومن ناحية ثانية لا يجوز. من حيث الأصل - الطعن في الأحكام التي لم تفصل في موضوع الدعوى (الأحكام التحضيرية). والعلة من ذلك هي رغبة المشرع في الحفاظ على وحدة النزاع القضائي، وتجنب توزيعه على محكمتين في آن واحد، وما يمكن أن يترتب على ذلك من تأخير في الفصل في النزاع، إذ لو جاز الطعن في الحكم الابتدائي لتعين على المحكمة الإدارية انتظار نتيجة الطعن به قبل الفصل في موضوع النزاع.

وقد استثنى المشرع الأردني من هذا الأصل القرارات التالية بحيث يمكن الطعن بها أمام

المحكمة الإدارية العليا أثناء سير الدعوى:

1. القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة.
2. القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى.
3. القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى، حيث يجعل الطعن بها عند صدورها وعلى حدة أي بشكل مستقل عن الدعوى الأساس⁽¹⁾.

(1) المادة 29 قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

المبحث الثاني

إجراءات الطعن والآثار المترتبة عليه

سنتحدث في هذا المبحث عن إجراءات الطعن والآثار المترتبة عليه، والذي سنتناوله في

مطلبين اثنين؛ المطلب الأول: إجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا. المطلب الثاني: الآثار

المترتبة على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

المطلب الأول: إجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

تطلب المشرع في لائحة الطعن المقدمة للمحكمة الإدارية العليا ذات الشروط الواجب توافرها

في لائحة الاستدعاء -لائحة الدعوى - التي تقدم للمحكمة الإدارية؛ حيث نص على أن: -

«تطبق المحكمة الإدارية العليا الشروط والإجراءات ذاتها المنصوص عليها في هذا القانون

والمتبعة لدى المحكمة الإدارية»⁽¹⁾.

الفرع الأول: لائحة الدعوى ومشتملاتها:

استناداً لأحكام المادة التاسعة من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 فإن دعوى

الإلغاء تقام من خلال استدعاء خطي يقدم إلى المحمة الإدارية بواسطة محامي أستاذ (مارس

المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل

ممارسته للمحاماة)، ولا يجوز تمثيل الخصوم أمام المحكمة الإدارية إلا بواسطة محامين يتوافر

فيهم هذا الشرط⁽²⁾.

وهذا الشرط كان منصوصاً عليه في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، كما

أن المشرع المصري نص عليه في المادة (25) من قانون مجلس الدولة المصري، ولعل الحكمة

(1) المادة (30/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

(2) المادة (9) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

منه تكمن في أن التقاضي أمام القضاء الإداري يحتاج إلى خبرة من درجة معينة حتى لا تكون القرارات الإدارية والتصرفات الحكومية محل اتهام وتأثيم بغير داع أو ميرر، ولأن الفرد المستدعي قد لا يكون ملما بمبادئ ونظريات القانون الإداري بصورة كافية مما قد يتسبب في خسارته للدعوى⁽¹⁾.

وقد اشترط المشرع في استدعاء الدعوى أن يكون مطبوعا بشكل واضح، وأن يتضمن موجزاً عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي. وقد أوجبت المادة العاشرة من قانون القضاء الإداري على المستدعي أن يرفق باستدعاء الدعوى ما يلي:

- 1- البيانات الخطية التي يستند إليها في إثبات دعواه.
- 2- قائمة بأسماء الشهود الذين يرغب في سماع شهاداتهم إثباتاً لدعواه وعناوينهم الكاملة.
- 3- القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه له.
- 4- قائمة بالبينة الخطية الموجودة تحت يد الخصم أو الغير، على أن يتم بيانها بصورة محددة وبيان الجهة الموجودة تحت يدها على أن تكون ذات علاقة مباشرة في الدعوى ومنتجة في إثباتها، وإذا كانت الجهة التي توجد المستندات تحت يدها قد امتنعت عن تزويده بصورة عنها أو بوصفها أو زودته بها بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية قد انقضت عند تزويده بها فيكتفى

(1) قد اعتبرت المحكمة الإدارية في حكم حديث لها (الدعوى رقم 324/2016 تاريخ 8/11/2016 - منشورات مركز عدالة) بأن ما ورد النص عليه في هذه المادة هو من النظام العام فقضت: «... وبالرجوع للمادتين (9/ب) و(30) من قانون القضاء الإداري وهما نصان آمران ومن النظام العام وتملك المحكمة إثارتها من تلقاء ذاتها ولو لم يتعرض لها الخصوم بحيث خلت اللائحة مما ذكر في أعلاه فيغدو هذا الطعن مستوجب للرد شكلاً...».

بذكرها وبالقدر الذي يعلمه من التفصيل بخصوصها وللمحكمة الإدارية الموافقة على تقديمها⁽¹⁾..

وفي حالة خلو الاستدعاء من ذكر وقائع الدعوى أو القرارات المطعون فيها وأسباب الطعن وكذلك الجهات التي يجب مخاصمتها فإن ذلك يشكل جهالة فاحشة لا يمكن معها للمحكمة السير بإجراءات المحاكمة مما يعرض الدعوى للرد شكلاً. لكون هذا الأمر متعلق بالنظام العام، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية في حكم لها بأنه: « إذا كان لا يوجد ضمن بيانات الدعوى ما يشير إلى وجود القرارين الطعنيين، ولا الإشارة إلى موضوعيهما، فإن ما أورده تحت عنوان القرارات المطعون بها؛ هي عبارة عن أرقام لقرارات لم يبين من هو مصدرها ولا فحواها، ومع أنه أشار إليهما في قائمة بياناته الخطية في البندين الأول والثاني تحت عنوان (أولاً: البينة الخطية) ، فإنه لم يقدمهما ضمن حافظة مستنداته، وبما أن المحل يعد ركناً رئيساً من أركان القرار الإداري وفي حال تخلف هذا الركن فإن الدعوى تكون فاقدة لأحد شروط قبولها⁽²⁾.

الفرع الثاني: قيد الدعوى وتبادل اللوائح

بعد التحقق من توافر الشروط التي أشرنا إليها في لائحة الدعوى يتم دفع رسوم الدعوى التي يحددها رئيس المحكمة الإدارية، حيث جاء في المادة 38 من القانون أنه: «يستوفى عند تقديم الدعوى إلى المحكمة الإدارية رسم خاص يحدده رئيس المحكمة وفقاً لنظام رسوم المحاكم والجدول الملحق به... وتستوفى عند تقديم الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا ذات الرسوم التي دفعت أمام المحكمة الإدارية.... وتستوفى عن المطالبة بالتعويض الرسوم المقررة في نظام رسوم المحاكم ويتم

(1) المادة (10) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

(2) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 137/2015. تاريخ 29/6/2015. كذلك انظر القرارات ذوات الأرقام 298/2014 و94/2014 و500/2013، و69/2012 و548/1999 منشورات مركز عدالة.

تقدير قيمة الدعوى في هذه الحالة وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية». ووفقاً لذات المادة فإن الطعن يرد شكلاً في حال عدم دفع الرسوم، وحتى لو بدأت كاملة أو المحكمة بنظر الدعوى فإنه يتم إسقاطها إذا تبين أن الرسوم لم تدفع بصورة كان قد تم دفعها بصورة مخالفة للقانون أو إذا كلفت المحكمة المستدعي بدفع فرق الرسم خلال مدة معينة وتخلف عن ذلك⁽¹⁾.

وبعد قيد الدعوى تأتي مرحلة تبادل اللوائح، فقد أشرنا إلى ضرورة تقديم الاستدعاء إلى المحكمة مع المرفقات المشار إليها وبعدها كاف من النسخ تكفي لتبليغ المستدعي ضدهم إذا كانوا أكثر من جهة، ويمكن للمستدعي ضده أن يقدم لائحة جوابية على استدعاء الدعوى وذلك خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه الاستدعاء ولرئيس المحكمة الإدارية تمديد هذه المدة لمدة لا تزيد على عشرة أيام، بناء على طلب معلل من المستدعي ضده شريطة أن يقدم خلال المدة الأصلية لتقديم اللائحة الجوابية ويكون قرار رئيس المحكمة الإدارية بتمديد المدة غير قابل للطعن، مع الأخذ بعين الاعتبار مسألتين هنا، الأولى أنه إذا لم تكن اللائحة الجوابية مقدمة من رئيس النيابة العامة الإدارية أو مساعديه فيجب أن تكون موقعة من محام أستاذ، والثانية أنه ينطبق على اللائحة الجوابية ما ينطبق على لائحة الدعوى من حيث الشروط والمرفقات التي سبق الإشارة إليها⁽²⁾.

ويترتب على تقديم اللائحة الجوابية خارج المدة المشار إليها عدم قبولها والالتفات عما ورد بها، فقد فضت المحكمة الاداءة فقد المحكمة الإدارية الإدارية في حكم لها: «.... بما أن المادة 11/أ من قانون القضاء الإداري 27 لسنة 2014 تنص صراحة على المستدعي ضده أن يقدم

(1) المادة 38 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014

(2) المادة 11 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014

لائحة جوابية على استدعاء الدعوى خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبلغه الاستدعاء وبما أن اللائحة قدمت بتاريخ 2015/4/19 أي خارج المدة القانونية المنصوص عليها بالمادة أعلاه فإن محكمتنا لا تأخذ بها وتقرر الالتفات عنها⁽¹⁾.

ويسجل للمشرع الأردني هنا أنه جعل المدة تبدأ من اليوم التالي لتبلغ اللائحة، مما ينسجم مع النصوص الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية، ويجوز للمستدعي ضده - كما رأينا - أن يطلب تمديد هذه المدة لمدة لا تزيد عن عشرة أيام ويصدر قرار التمديد عن رئيس المحكمة الادارية تدقيقاً ويكون قراره غير قابل للطعن. وهذا النهج أسلم من ذلك الذي كان معمولاً به بموجب المادة (17/أ) من قانون معكمة العدل العليا، حيث كان المستدعي يملك إنقاص هذه المدة، أما اليوم فإن الأمر يقتصر على إمكانية طلب المستدعي ضده فقط تمديد هذه المدة، فالنص الحالي أكثر عدالة ومنطقاً فلا يجوز منح المستدعي الحق في الاعتداء على حق منحه القانون للخصم الآخر⁽²⁾.

وتبلغ اللائحة الجوابية ومرفقاتها للمستدعي، والذي يملك - خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغه اللائحة الجوابية ومرفقاتها - الرد على اللائحة الجوابية، وللمحكمة أن تدعوه لشرح دعواه والرد على استفساراتها أو تقديم ما تراه من إيضاحات، ولها أن ترد الدعوى إذا رأت أنه لا وجه لإقامتها⁽³⁾.

(1) قرار المحكمة الإدارية وقم 2015/25 تاريخ 2015/9/21 . منشورات مركز عدالة.

(2) كان قانون محكمة العدل العليا يبدأ بحساب المدة من تاريخ تبليغ الاستدعاء وذلك كما هو وارد في المادة 17/أ

(3) انظر المادة 12 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية (في الدعوى رقم 220/2014 تاريخ 23-11-2014) بما يلي: «... يستفاد من المادة (12/ب) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014) أنها تقضي بأن للمحكمة الإدارية من تلقاء نفسها أن تدعو المستدعي دون دعوة المستدعي ضده لشرح دعواه

ولا يجوز للمستدعي أو للمستدعى ضده أن يقدم أو يورد أثناء نظر الدعوى أي وقائم أو أسباب أو بيانات لم تكن قد وردت في استدعاء الدعوى أو في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها، وتعتبر أي وقائع وأسباب أوردها أي من طرفي الدعوى مسلماً بها من الطرف الآخر إذا لم ينكرها صراحة وبصورة محددة في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها⁽¹⁾.

والسؤال الذي يثور هنا يتعلق بمصير الدعوى في حالة عدم إنكار أي من طرف الدعوى للوقائع والأسباب التي أوردها الطرف الآخر، وكذلك مصيرها في حالة عدم تقديم المستدعي ضده لائحة جوابية، أو عدم رد المستدعي على اللائحة الجوابية للمستدعي ضده.

لقد أجاب المشرع والقضاء الإداري الأردني على هذه المسألة، فإذا لم ينكر أي من طرفي الدعوى أي وقائع وأسباب أوردها خصمه في لوائح الدعوى فإنه يعتبر مسلماً بما ورد في هذه اللائحة من وقائع وأسباب غير منكرة صراحة. ومن باب أولى فإن عدم تقديم المستدعي ضده لائحة جوابية يعد تسليمًا بدعوى المستدعي وكذلك عدم تقديم المستدعي لائحة رد يعد تسليمًا بما ورد في جواب المستدعي ضده.

والرد على استفساراتها أو تقديم إيضاحات ولها أن ترد الدعوى إذا رأت أنه لا وجه لإقامتها، وبناء عليه تم دعوة وكيل المستدعي وسؤاله عن الخصومة مع المستدعي ضدها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وتقديم توضيحاته للمحكمة حول الخصومة فذكر أن الأعضاء الموقعين على قرار اللجنة مكلفين من قبل الضمان الاجتماعي..... منشورات مركز عدالة.

(¹) انظر المادة 13 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية (في الدعوى رقم 456/2015 تاريخ 29-10-2015) بما يلي: «... إذا جاءت لائحة الدعوى خالية من ذكر وقائع الدعوى التي أوجبت المادة (9/ب/3) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) على المستدعي أن يدرج فيها موجزاً عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريد المستدعي من دعواه بصورة محددة. وبما أنه لا يجوز للمستدعي أن يقدم أو يورد في الدعوى أمام المحكمة الإدارية أي وقائع لم تكن قد وردت في استدعاء الدعوى وفق أحكام المادة (13/أ) من قانون القضاء الإداري ولما كانت لائحة الدعوى لم تتضمن ما اشترطته المادة (9/ب/3) سائلة الذكر من وقائع فإن دعوى المستدعي والحالة هذه تكون مستوجبة للرد شكلاً كما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري الأردني في العديد من قراراتها « منشورات مركز عدالة.

فقد جاء في المادة (13/ب) من قانون القضاء الإداري أنه: تعتبر أي وقائع وأسباب أورها أي من طرفي الدعوى مسلماً بها من الطرف الآخر إذا لم ينكرها صراحة وبصورة محددة في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها. ومن جانبها فقد قضت المحكمة الإدارية في حكم لها بأنه: «... لما كان وكيل المستدعى ضده لم يقدم لائحة جوابية ردًا على الوقائع الواردة في لائحة الطعن بالنسبة للقرار الطعين الأول الضمني الصادر عن رئيس البلدية، وبما أن المادة (13/ب) ⁽¹⁾ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 نصت على أنه: «... ب- تعتبر أي وقائع أو أسباب أورها أي من طرف الدعوى مسلماً بها من الطرف الآخر إذا لم ينكرها صراحة وبصورة محددة في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها». وبما أن وكيل المستدعى ضدهما لم يمتثل لهذا النص الأمر ولم يقدم لائحة جوابية فإن ما ينبني على ذلك اعتباره مسلماً للوقائع الواردة في لائحة الطعن واعتبار الوقائع غير متنازع عليها لعدم إنكارها صراحة مما يتوجب إلغاء القرار الطعين»⁽²⁾.

الفرع الثالث: الحضور وتلاوة اللوائح

بعد انتهاء إجراءات تبادل اللوائح أو انقضاء المدد المقررة لذلك تحدد المحكمة موعداً للنظر في الدعوى في أقرب وقت وتبلغه لأطراف الدعوى، وتنتظر المحكمة في الدعاوى المقامة لديها مرافعة وبصورة علنية إلا إذا قررت من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الأطراف النظر فيها سرا بناء على مقتضيات المصلحة العامة⁽³⁾.

⁽¹⁾ المادة 13/ب من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014

⁽²⁾ الدعوى رقم 2016/185 تاريخ 7-9-2016. منشورات مركز عدالة.

⁽³⁾ القاضي، وليد (2020). الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(1)، ص 277.

وإذا لم يحضر وكيل المستدعي في الموعد المحدد لنظر الدعوى أو تخلف عن حضور أي جلسة فيجوز للمحكمة إسقاط الدعوى وله تجديدها خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ولمرة واحدة، تبدأ من اليوم التالي لتاريخ إسقاط الدعوى. أما إذا لم يحضر وكيل المستدعي ضده أي جلسة من جلسات المحاكمة فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر إجراء محاكمته بمثابة الوجاهي ووجاهيا اعتباريا إذا كان قد حضر أيا من جلسات المحاكمة وأن تصدر حكمها في الدعوى ولا يقبل حضوره فيما بعد إذا كانت الدعوى معدة للفصل. أما الاحتمال الثالث للتغيب فهو عدم حضور الطرفين وهنا يجوز للمحكمة أن تؤجل الدعوى أو تسقطها⁽¹⁾.

وتختلف أحكام الحضور والغياب في قانون القضاء الإداري عما كان عليه الحال في قانون محكمة العدل العليا حيث كانت المادة (23) من القانون السابق تعطي الحق للمحكمة برد الدعوى إذا لم يحضر وكيل المستدعي في الموعد المحدد لنظر الدعوى أو تخلف عن حضور جلسة من جلسات المحاكمة. وللمستدعي الحق في رفع دعوى جديدة، بينما أعطى القانون الحالي المحكمة صلاحية إسقاط الدعوى. ويمكنه تجديدها خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ولمرة واحدة تبدأ من اليوم التالي لتاريخ الإسقاط بعد دفع الرسوم القانونية كاملة، وهذا النهج انسجاماً مع القواعد العامة للحضور والغياب المعمول بها في الأصول المدنية، وأكثر ردها لكي لا يتساهل المستدعي في الحضور وعدمه أمام المحكمة الإدارية⁽²⁾.

ومن جانب آخر فإنه يترتب على تعيب وكيل المستدعي ضده عن جلسة من جلسات

(1) (المادة 16) من ذات القانون.

(2) (المادة 17) من ذات القانون.

المحاكمة إجراء محاكمته بمثابة الواجهي أو وجاهي اعتباري وفقا لواقع الحال وهو ما يتفق مع أصول المحاكمات المدنية وهي الشريعة العامة والأقرب لطبيعة الدعوى الإدارية، في حين كان النص القديم الوارد في قانون محكمة العدل العليا يرتب على تغيب وكيل المستدعى ضده إجراء محاكمته غيابيا وكأننا بصدد دعوى جزائية.

الفرع الرابع: المرافعات النهائية وصدور الحكم

عند حضور الاطراف - وهذا هو الوضع الغالب - يبدأ المستدعي بسرد وقائع دعواه كما وردت في استدعائه ويقدم بينات الاثبات ويعرض المستدعى ضده أوجه دفاعه في حدود ما ورد في لائحته الجوابية ويقدم بيناته عليها ثم تصدر المحكمة قرارها بخصوص بينات الأطراف. وتبدأ المحكمة بسماع بينات المستدعي ثم بينات المستدعى ضده، وبعد الانتهاء من سماع البينات تستمع إلى المرافعة الختامية لكل من الأطراف مبتدئة بالمستدعي ويكون المستدعى ضده آخر من يتكلم إلا إذا أمرت المحكمة بخلاف ذلك⁽¹⁾.

وتعلن المحكمة الإدارية ختام المحاكمة بعد الانتهاء من سماع البينات والمرافعات، إلا أن المشرع أجاز لها وقبل اختتام المحاكمة أن تعيد فتح المحاكمة للثبوت من أي أمر ترى أنه ضروري للفصل في الدعوى، وفي جميع الأحوال وحرصا على عدم إطالة مدة التقاضي فإنه لا يجوز للمحكمة تأجيل الدعوى لمدة تزيد على عشرة أيام في كل مرة أو التأجيل أكثر من مرة لسبب واحد يرجع إلى أحد الخصوم⁽²⁾.

(1) (المادة 18) من ذات القانون.

(2) (المادة 19) من ذات القانون.

وبالنسبة للنطق بالحكم فيكون بصورة علنية في نفس جلسة إعلان ختام المحاكمة أو في جلسة أخرى تعين لهذا الغرض خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان ختام المحاكمة ويجب أن يحضر تلاوة الحكم القضاة الذين اشتركوا في المداولة، وإذا كان الحكم موقعا منهم وتغيب بعضهم فيجوز تلاوته من هيئة أخرى على أن يؤرخ بتاريخ النطق به، ويكون الحكم في الدعوى إما بالاجماع أو بأكثرية آراء الهيئة الحاكمة على أن يسجل المخالف رأيه في الحكم خطياً، ويجب أن يبين في الحكم العديد من المعلومات (المحكمة التي أصدرته وتاريخ إصداره ومكانه وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره وحضروا النطق به وأسماء الخصوم وحضورهم أو غيابهم وأسماء وكلائهم)، كما يجب أن يشتمل الحكم على عرض مجمل لوقائع الدعوى ومللمات الخصوم وخلاصة موجزة لدفعهم ودفاعهم وأسباب الحكم ومنطوقه⁽¹⁾.

وعندما تصدر المحكمة حكمها النهائي فإنها تحكم برسوم الدعوى ومصاريفها كاملة على الطرف الخاسر وينصفها إذا خسر جزءاً منها، أما أتعاب المحاماة فتقدرها وفقاً لما تراه مناسباً، أما في دعوى التعويض فتحكم بأتعاب المحاماة ورسوم الدعوى ومصاريفها وفقاً للأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية.

الفرع الخامس: إجراءات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية

المحكمة الإدارية العليا تعتبر أعلى محكمة بمجلس الدولة، وأحكامها باتة لا يجوز الطعن عليها، ووفقاً للقانون فإن ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا 60 يوماً من تاريخ صدور حكم القضاء الإداري المطعون فيه. ويقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع لقدم المحكمة موقع

(1) (المادة 20) من ذات القانون.

من محام من المقبولين أمامها، ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم، على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التي بنى عليها الطعن وطلبات الطاعن فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه.

ويجب على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة مقدارها عشرة جنيهات تقضى دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن، ولا يسرى هذا الحكم على الطعون التي ترفع من الوزير المختص وهيئة مفوضى الدولة ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية. وتنتظر دائرة فحص الطعون الطعن بعد سماع إيضاحات مفوضى الدولة وذوي الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجها لذلك وإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا، أما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل فى الطعن يقتضى تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قرارا بإحالته إليها أما إذا رأت - بإجماع الآراء - أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض على المحكمة حكمت برفضه. وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشر قلم كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن ويخطر ذوو الشأن وهيئة مفوضى الدولة بهذا القرار.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

يتم الطعن في أحكام المحكمة الادارية من خلال لائحة (لائحة طعن) تقدم إلى المحكمة الإدارية ذاتها وبنسخ كافية للتبليغ لترفعها بدورها مع أوراق الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا بعد إجراء التبليغات، وعند وصول الأمر إلى المحكمة الإدارية العليا تطبق ذات الإجراءات المتبعة لدى

المحكمة الإدارية وتتنظر في الطعن مرافعة باستثناء الطعون المتعلقة بالقرارات المستعجلة فتتنظرها تدقيقاً⁽¹⁾.

والنصّ على تطبيق ذات الإجراءات المتبعة لدى المحكمة الإدارية معناه لزوم أن يقدم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا باستدعاء موقع من محام أستاذ، وأن يكون الاستدعاء مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد متضمناً اسم المستدعي وصفته ومحل عمله وموطنه واسم المستدعي وصفته، وأن يتم إدراج موجز عن وقائع الطعن ومضمون قرار المحكمة الإدارية المطعون به وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي بصورة واضحة... إلخ.

وربما قصد المشرع من النصّ على تطبيق ذات الإجراءات المتبعة لدى المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا عدم تكرار بعض النصوص في ذات القانون، ولكن اشتراطه أن يقوم الطاعن بذكر موجز لوقائع الدعوى في لائحة الطعن مع ذكر أسباب الطعن هو أمر غير مقنع، طالما أنه سبق وأن أورد هذه الوقائع وهذه الأسباب أمام المحكمة الإدارية، وطالما أن ذلك كله مرفق في ملف الدعوى التي نظرتها المحكمة الإدارية، وتبرز هذه الإشكالية بوضوح إذا ما تذكرنا أن خلو لائحة الطعن من ذكر هذه الأمور قد يترتب عليه رد الطعن شكلاً.

وفي اليوم المعين للمحاكمة تباشر المحكمة الإدارية العليا رؤية الطعن المرفوع أمامها، وبعد أن تستمع لمرافعات الأطراف تصدر حكمها إما بالإجماع أو بالأكثرية مشتملاً على (أسماء أطراف الدعوى ووكلائهم، أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدار الحكم أو حضروا النطق به إذا تم نظر الدعوى مرافعة، عرض مجمل لوقائع الدعوى وطلبات الخصوم ودفعوهم، خلاصة للحكم المطعون

(1) (المادة 30) من ذات القانون.

فيه، الأسباب التي أوردتها الأطراف للطعن في الحكم المطعون فيه أو لتأييده، ورد المحكمة الإدارية العليا على أسباب الطعن وبيان أسباب حكمها برد الطعن أو قبوله وتاريخ صدور الحكم⁽¹⁾.

فيما يتعلق بالحكم فيما أن تجد المحكمة الإدارية العليا أن الحكم المطعون فيه موافق للقانون فتؤيده، أو أنها تجده مخالفاً للقانون فتتقضه وتحكم هي في الدعوى، باستثناء الحالة التي تكون فيها الدعوى قد ردت من المحكمة الإدارية لعدم الاختصاص أو لكون القضية مقضية أو لعدم الخصومة أو لأي سبب شكلي آخر، ورأت المحكمة الإدارية العليا خلاف ذلك، فإنها في مثل هذه الحالات تنقض الحكم وتعيد الدعوى من جديد إلى المحكمة الإدارية للنظر في الموضوع من جديد، وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها: «... حيث صدر قرار المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (518/2015) برد الدعوى شكلاً لعدم صحة الخصومة ولم يرتض المستدعي بالقرار فطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا... فإن المحكمة ترى أن لجنة معادلة الشهادات التي أصدرت القرار الطعين قد تم مخاصمتها وأن إضافة لجنة الاعتراف إلى الخصومة لا يعيب الدعوى ولا يؤدي إلى ردها بزعم عدم صحة الخصومة، فالطاعن لم يخاصم جهة غير مختصة وإنما لجنة مختصة بمعادلة الشهادات غير الأردنية... فالعبرة للمقاصد والمعاني لا للألفاظ والمباني، وعليه فتكون الخصومة صحيحة ونقرر نقض الحكم المطعون فيه وإعادة الدعوى إلى المحكمة الإدارية لنظرها»⁽²⁾.

وقد نصت المادة 34 أ. تكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل

(1) انظر المادة 31 والمادة 32 من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014).

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (2016/258) منشور قسطاس.

الطعن بأي طريق من طرق الطعن . ب . يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار . ج . إذا صدر حكم بالإلغاء فيكون حجة على الكافة.

وتطلب المشرع في لائحة الطعن المقدمة للمحكمة الإدارية العليا ذات الشروط الواجب توافرها في لائحة الاستدعاء -لائحة الدعوى - التي تقدم للمحكمة الإدارية؛ حيث نص على أن: - «تطبق المحكمة الإدارية العليا والشروط والإجراءات ذاتها المنصوص عليها في هذا القانون والمتبعة لدى المحكمة الإدارية» (المادة 30/ب)، ولكن ثمة اختلاف بين اللائحتين يتمثل في عدة فروق منها؛ أولاً: طريقة تقديم اللائحة للمحكمة المختصة؛ حيث هدم لائحة الدعوى لقم المحكمة الإدارية، بينما لائحة الطعن في الحكم لا يتم تقديمها مباشرة إلى المحكمة الإدارية العليا، وإنما تقدم للمحكمة الإدارية التي تقوم بدورها بإجراء التبليغات مع إرفاق نسخ كافية للتبليغ، وبعد ذلك تتولى المحكمة الإدارية مهمة تقديم لائحة الطعن مع أوراق الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا، وهذا ما تطلبه المشرع صراحة؛ حيث نص على أن: «تقدم لائحة الطعن إلى المحكمة الإدارية لترفعها مع أوراق الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا بعد إجراء التبليغات، وترفق لائحة الطعن بنسخ كافية للتبليغ» (المادة 30/أ)

نصت الفقرة (ب/33) فقد نصت أنه إذا ردت الدعوى لعدم الاختصاص أو لكون القضية مقضية أو لعدم الخصومة أو لأسبب شكلي آخر، تنقض المحكمة الإدارية العليا الحكم وتعيد الدعوى إلى المحكمة الإدارية للنظر في الموضوع، بمعنى أن يتوجب على المحكمة الإدارية في حال رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة بالحكم برد الدعوى شكلاً، الأمر الذي يستلزم من

المدعي ضرورة رفع دعوى جديدة بإجراءات ورسوم جديدة وما يتطلبه ذلك من ضياع الوقت وزيادة في التكاليف والنفقات على عاتق المدعي

الفرع الأول: الطعون في القرارات الإدارية النهائية

لقد رفع القانون الجديد القيد عن الطعون على القرارات الإدارية فأصبح الاختصاص الجديد للمحكمة الادارية مفتوح وغير مقيد من ناحية ومحصور ومحدود من ناحية أخرى. لقد كان محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا بموجب الفقرة الثالثة من المادة (10) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة (1952) وكذلك اختصاص محكمة العدل العليا بموجب المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) محدد على سبيل الحصر بالطعون المحددة في هذه المادة والتي جاء مطلعها بالفقرة أ (تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوى المصلحة والمتعلقة بما يلي: ذلك ان المشرع قد اتبع اسلوب تحديد الاختصاص على سبيل الحصر أو التحديد الحصري للاختصاص وذلك ضمن الطعون الواردة بالفقرتين (أ) و(ب). وبالرغم من هذا التحديد إلا أن محكمة العدل العليا وباجتهاد منها فإنها قد توسعت أحيانا في تفسير بعض الاختصاصات الحصرية والتي كان منها على سبيل المثال قبولها الطعن بقرارات النقل المكاني والنقل النوعي للموظف العام عندما اعتبرتها قرارات تأديبية مقنعة تأسيسًا على أنها وإن كانت في ظاهرها قرارات نقل؛ إلا أنها في حقيقتها قرارات تأديبية⁽¹⁾.

وبموجب قانون القضاء الاداري لسنة (2014) فقد غدت القرارات الادارية النهائية جميعها قابلة للطعن بدعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري مع تعداد على سبيل المثال لطعون

(¹) (مدلول عدل عليا 86/74).

وطلبات يعتبر بذاته توسيعاً لقاعدة الاختصاص بما يشمل وبموجب البند (6) من المادة 5/أ (الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها)⁽¹⁾. والجديد في هذا المجال هو «المطالبة بالإلغاء» للنظام والتعليمات والقرارات مع استثناء طلب إلغاء القانون أو النظام أو التعليمات المخالفة للدستور باعتباره اختصاص أصيل للمحكمة الدستورية.

الفرع الثاني : الطعون في القرارات غير النهائية

نصت المادة 29 أ. لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها وتستثنى من ذلك : 1. القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة . 2. القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى . 3. القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى . ب. تكون مدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال.

يتضح لنا مما سبق أن الأمور المستعجلة التي تختص بها المحكمة الإدارية هي عبارة عن طلبات تقدم عند رفع دعوى الإلغاء أو أثناء نظرها؛ كطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه مؤقتاً لحين الفصل بالدعوى، ويجوز للمحكمة نظر الطلب تدقيقاً، ولها أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل تقديم كفالة، وعندئذ تصدر قرارها المتعلق بالطلب المستعجل أثناء نظر دعوى الإلغاء، ويعتبر هذا القرار من القرارات غير النهائية التي لا تنهي الخصومة، ولذلك يقبل

(1) قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014): المادة (5/أ) بند (6).

الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال خمسة عشر يوماً وفقاً لنص المادة (29) من قانون

القضاء الإداري⁽¹⁾.

(1) المادة (29/ب): تكون مدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال .

الخاتمة والنتائج والتوصيات

تكريساً لمبدأ التقاضي على درجتين فقد ميز المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 بين نوعين من الأحكام هي: الأحكام النهائية والأحكام القطعية، ونتيجة لعدم تحديده للحجية التي تكتسبها الأحكام النهائية فإن هذه الأحكام تحوز حجية الحكم القضائي طالما أنها قلقة بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، في حين تكتسب الأحكام القطعية قوة الشيء المقضي به بما يمنحها القوة التنفيذية. استحدث المشرع الأردني - ولأول مرة - تنظيمًا قضائياً جديداً من خلال إنشاء - قضاء إداري على درجتين، تتمثل الدرجة الأولى بالمحكمة الإدارية، وتتمثل الدرجة الثانية بالمحكمة الإدارية العليا كمحكمة استئناف.

النتائج

ميز المشرع الأردني بين نوعين من الأحكام هي: الأحكام النهائية والأحكام القطعية، ونتيجة لعدم تحديده للحجية التي تكتسبها الأحكام النهائية فإن هذه الأحكام تحوز حجية الحكم القضائي طالما أنها قلقة بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، في حين تكتسب الأحكام القطعية قوة الشيء المقضي به بما يمنحها القوة التنفيذية.

يعتبر قانون القضاء الإداري نقطة تحول انتقل فيها المشرع الأردني من مرحلة القضاء الموحد إلى مرحلة القضاء المزدوج على درجتين، فأصبحت المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة، والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة ثاني درجة.

وبموجب قانون القضاء الإداري لسنة (2014) غدت القرارات الإدارية النهائية جميعها قابلة للطعن بدعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري مع تعداد على سبيل المثال لطعون وطلبات

يعتبر بذاته توسيعاً لقاعدة الاختصاص بما يشمل وبموجب البند (6) من المادة 5/أ (الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها) والجديد في هذا المجال هو «المطالبة بالإلغاء» للنظام والتعليمات والقرارات مع استثناء طلب إلغاء القانون أو النظام أو التعليمات المخالفة للدستور باعتباره اختصاص أصيل للمحكمة الدستورية.

أضاف قانون القضاء الإداري «عيب السبب» إلى أسباب دعوى الإلغاء. وعيب السبب هو من العيوب التي إن اعترت القرار أو الاجراء الإداري فإنها تخرجه من الأصل وهو قرينة السلامة وتقال من مشروعيته وتقام لاجلها دعوى الإلغاء.

نص قانون القضاء الإداري على أن القوة القاهرة، رفع دعوى إلى محكمة غير مختصة، تقديم طلب تأجيل رسوم، هي حالات توقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في المادة (8/أ، ج، هـ).

أجاز قانون القضاء الإداري تقديم الطعن بالقرار الإداري الاصلي رغم وقوع التظلم ولكن خلال مدة الطعن المحددة بالقانون للقرار الإداري الطعين إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار.

تم تحديد أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على سبيل الحصر في المادة (27) من قانون القضاء الإداري، وهذا النص أوجد حالة من التناقض مع ما جاءت به نص المادة (25) من ذات القانون، والتي سمحت الطعن بجميع أحكام القانون.

تشكيل المحكمة الإدارية يختلف عن تشكيل المحكمة الإدارية العليا التي يتفرع منها كذلك

أعضاء النيابة العامة، فقد نصت المادة (4) من قانون القضاء الإداري (27) لسنة (2014): «(أ)

تنشأ محكمة إدارية في عمان ويجوز لها بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة. (ب) - تشكل المحكمة الإدارية من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية. (ج) تتعد المحكمة الإدارية من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها تتألف كل منها من رئيس وعضوين على الأقل، وإذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركاً في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأعلى درجة أو الأقدم في الدرجة.

كما أشارت المادة (23) إلى أنه: «تسري شروط وأحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضااتها ورئيس النيابة العامة الإدارية». والمادة (24) بينت: «(أ) تتعد 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».

التوصيات

بعد انتهاء الدراسة من استعراض الأدب النظري والنتائج، خرجت بمجموعة مهمة من التوصيات هي:

1. توصي الدراسة المشرع الاردني بضرورة استحداث دوائر تنفيذية خاصة

بالمحاكم القضائية الصادرة عن الاحكام الادارية.

2. إلغاء نص القانون (27) من قانون القضاء الاداري من كونها تتعارض مع المادة

(25) من حيث حصر أسباب الطعن وهذا يتعارض مع نص المادة (25) والذي

أجاز للمحكمة الادارية العليا النظر بالطعن قانوناً وموضوعاً.

3. توصي الدراسة المشرع الاردني بضرورة الغاء النص فيما يتعلق بمدة (5)

سنوات فيما يخص المحامي الذي يمثل أطراف النزاع نظراً لارتفاع اتعاب

هذا النوع من الدعاوى كون المدة المنصوص عليها لاتحدد فيما إذا كان

المحامي يملك خبرة في إجراءات التقاضي الاداري.

4. أن يتم تعديل نص المادة (34) من القانون بحيث ينحصر حكم هذه

المادة على بيان الصيغة التنفيذية للحكم الصادر بالإلغاء.

5. استحداث نص قانوني ينص صراحة على سريان الشروط والقواعد

المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري على وقف تنفيذ الحكم.

المصادر والمراجع

- أبو رميلة، بسام (2015). الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 42(3)، 231-276.
- أنطاكي، رزق الله (1990) الوجيز في أصول المحاكمات: دار النهضة.
- بدوي، عبد العزيز خليل (1970). الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، الطبعة الأولى.
- بطارسة، سليمان (2015). المبادئ العامة للقانون وتطبيقاتها في فرنسا والأردن. مجلة علوم الشريعة والقانون 33(1)، 116-138.
- بعلوشة، شريف (2017). إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري دراسة تحليلية نقدية، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية.
- البله، طارق نقولا (2017). إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية في الأردن- دراسة مقارنة. رسالة دكتوراة: الجامعة الأردنية.
- الحسناوي، ميسون (2015). التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق -دراسة مقارنة-. رسالة دكتوراة منشورة، جامعة النهرين: العراق.
- الخلايلة، محمد (2013)، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40(1)، 258-298.
- الخلايلة، محمد (2020)، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن.
- الخلايلة، محمد (2020)، المحكمة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن.
- الخلايلة، محمد. (2015) الوسيط في القانون الإداري. دار الثقافة: الأردن..
- الخلايلة، محمد، (2020) القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان

الزهيري، مهدي (2019). الطعن تمييزاً أمام المحكمة الادارية العليا في العراق. بحث منشور في جامعة أوروک في بغداد.

سيد أحمد، عبدالرحمن (2018). أثر امتيازات الإدارة في وسائل الاثبات في الدعوى الإدارية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد 15(2)، 123-166..

شاكر، مصطفى لطفي. القانون الإداري: القرار الإداري - العقد الإداري - الوظيفة العامة. دار الكتاب الجامعي، (2017).

شحادة، موسى (2003). المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في احكام القضاء الاداري. كلية الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة.

الشخانبه، عامر (2016). تنظيم المحاكم الإدارية في التشريع الأردني. رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

الشرعة، ابراهيم (2015). تاريخ الأردن وفلسطين. ط(1)، دار وائل للنشر والتوزيع: الأردن.

الشرقاوي، عبد الفتاح (2017). مدى اختصاص القاضي الإداري السعودي بمنازعات أشخاص القانون الخاص -دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري-. مجلة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية: جامعة القصيم.

الشرقاوي، عبدالفتاح (2006). مدى اختصاص القاضي الإداري السعودي بمنازعات أشخاص القانون الخاص «دراسة مقارنة بالنظام المصري والفرنسي». كلية الشريعة والدراسات الإسلامية-جامعة القصيم، 30(13)، 404-532.

شطناوي، علي خطار (2019). موسوعة القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: الأردن

شطناوي، فيصل (2016). الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ. علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 43(1)، 505-526.

الشوبكي، عمر محمد (2011) القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة: عمان.

الشوبكي، عمر (2016). القضاء الاداري. ط (4). دار الثقافة: عمان.

شبحا، إبراهيم (1999). *الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري*. دار المطبوعات الجامعية (الإسكندرية).

صانوري، مهند، العطيّات، مصطفى (2012)، الدفع بقوة القضية المقضية وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 2(3)، 321-389.

الطماوي، سليمان (1996). *القضاء الإداري - ج(1) - قضاء الإلغاء*، دار الفكر - العربي، القاهرة.

العتوم، منصور (2013). *القضاء الإداري، - دراسة مقارنة - دار وائل: عمان.*

العجارمة، نوفان (2019). *المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني*. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. 26(13)، 297-314.

القاضي، وليد (2020). *أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني*. مجلة علوم الشريعة: الجامعة الأردنية، والقانون، 47(4)، 291-310.

القاضي، وليد (2020). *الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني*. مجلة علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية، 47(1)، 272-294.

قبيلات، حمدي (2018). *الوجيز في القضاء الإداري*، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

قبيلات، حمدي، (2008) *القانون الإداري*، دار وائل، عمان.

كنعان، نواف (2002). *القضاء الإداري*، ط(1)، دار الثقافة: عمان.

كنعان، نواف (2014). *الوجيز في القانون الإداري*. دار النهضة: مصر.

محيسن، عامر (2015). *اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر تمييزا في أحكام القضاء الإداري في العراق: دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون رقم (17) لسنة 2013*. مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، 4(15)، 91-187.

مهدي، مروة (2019). «*الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق*». مجلة العلوم القانونية 34 (5): 493-532.

نحيلي، سعيد. *القانون الإداري المبادئ العامة*. جامعة دمشق، (2019).

التشريعات:

أحكام محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا والتميز المنشورة في مجلة نقابة المحامين وموقع عدالة وقسطاس.

دستور المملكة الأردنية الهاشمية 1952 المعدل.

قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989.

(الجريدة الرسمية، عدد (5297)، 2014، ص 4866).

مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40(1)، 258-298.

المبادئ العامة للقانون في المادة الإدارية. مجلة دولية محكمة تصدر من جامعة مولاي طاهر بسعيدة: الجزائر، 23(12)، 733-753، (2018).