صلاحية القاضي الإداري العُماني في وقف التنفيذ للقرار الإداري – دراسة مقارنة

The authority of the Omani administrative judge to suspend the execution of the administrative decision a comparative study

إعداد

إبراهيم بن ناصر بن إبراهيم الزدجالي

إشراف

الدكتور محمد علي زعل الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً للحصول على متطلبات درجة الماجستير في القانون

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الاوسط

تشرين الثاني، 2022

التفويض

أنا إبراهيم بن ناصر بن إبراهيم الزدجالي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونيا للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: إبراهيم بن ناصر بن إبراهيم الزدجالي

التاريخ:2022/11/05

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة والموسومة بـــ : **صلاحية القاضي الإداري العُماني في وقف التنفيذ للقرار الإداري دراسة مقارنة.**

للباحث: إبراهيم بن ناصر بن إبراهيم الزدجالي.

وأجيزت بتاريخ: 11/30/ 2022.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
١. د. محمد علي زعل الشباطات	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط.	.....
٢. د. أيمن يوسف الرفوع	عضواً من داخل الجامعة ورئيسا	جامعة الشرق الأوسط	.....
٣. د. بلال حسن الرواشدة	عضواً من داخل الجامعة	جامعة الشرق الأوسط.	.....
٤. أ.د. محمد جمال الذنيبات	عضوا من خارج الجامعة	جامعة عمّان الأهلية.	.....

الشكر والتقدير

أوجه شكري وتقديري لسادتي وتيجان الرؤوس وفخري وعزوتي من ذللوا لي الصعاب وكانوا لي قبل التعليم إخوة وآباءا، فلكم يا أساتذة كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط كل الشكر والتقدير وإلى الأستاذ الدكتور عميد كلية الحقوق أحمد اللوزي والأستاذ الدكتور أيمن الرفوع والأستاذ بلال الرواشدة خاص الشكر والعرفان ، لولاكم بعد الله لم أصل للمحطة الأخيرة لمناقشة رسالتي وبحثي المتواضع، والذي اسأل الله به أن يضيف قيمة علمية للقانون والباحثين فيه، والشكر موصول إلى مشرفي العزيز الدكتور محمد الشباطات و الأستاذة مرام نضال عمرو اللذان كان لهما الفضل في إرشادي ومتابعتي لإتمام هذه الرسالة الأكاديمية ولتوفيرهم لي بعضاً من المراجع العلمية وتمكينها لي وإتمام النماذج المرفقة وما يتبعها من إجراءات.

وإلى فضيلة القاضي الدكتور عامر بن محمد بن عامر الحجري قاضٍ بالمحكمة الإدارية بسلطنة عُمان الحبيبة.

وإلى كل من يستحق الشكر والتقدير في مسيرتي العلمية شكرا لكم جميعا

الإهداء

أهدي هذه الرسالة إلى جميع طلبة العلم في تخصص القانون خاصةً والعلوم الأخرى عامةً

وإلى صديق العمر وأخي الذي لم تلده أمي الدكتور هشام بن سعيد الغنيمي الذي كان محفزا لي

لإكمال دراستي العليا، فلك هذا الإهداء طالبا منكم المباركة على ما قدمتموه من دعم لي

وأهدي رسالتي إلى شيخي وتاج رأسي وقرة عيني وفرحة قلبي شيخي الجليل ومربي الفاضل الشيخ

الدكتور إسماعيل بن ناصر العوفي المستشار لدى وزارة الأوقاف والشؤون الدينية الذي كان له

الفضل على زرع حب العلم والسعي فيه فلك مني كل الشكر والتقدير

إلى اخوتي الذين درسوا معي وحققوا مناهم بالمسيرة العلمية أهدي لكم هذا الإهداء

وليس آخراً إلى والدي ووالدتي تذيلي الإهداء لكم نقص ولست أرجوا بعد فضلكم كمالاً.

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان .....أ
التفويض.....أ
قرار لجنة المناقشة.....ج
الشكر والتقدير.....د
الإهداء.....هـ
فهرس المحتويات.....و
الملخّص باللغة العربية .....ح
الملخّص باللغة الإنجليزية.....ي

الفصل الأول: المقدمة

1.2 مشكلة الدراسة: 2
1.3 أهداف الدراسة:.....4
1.4 أهمية الدراسة ومميزاتها 4
1.5 حدود الدراسة 5
1.6 مصطلحات الدراسة:.....6
1.7 الدراسات السابقة:.....7
1.8 منهجية الدراسة: 8
1.9 الإطار النظري للدراسة:.....9

الفصل الثاني: القرار الإداري بين النفاذ ووقف التنفيذ

2.1 المبحث الأول: القرار الإداري محل وقف التنفيذ:..... 12
2.1.1 الفرع الأول: خصائص القرار الإداري: 16
أولاً: أن القرار الإداري عملاً قانونيا صادراً من جانب واحد..... 16
ثانياً: صدور القرار الإداري من سلطة إدارية وطنية مختصة بما لها من سلطة بموجب القوانين والانظمة:..... 18
ثالثاً: أن يكون القرار الإداري نهائياً: 20
2.1.2 الفرع الثاني: أركان القرار الإداري..... 22
أولاً: الأركان الشكلية للقرار الإداري: 23

ثانياً: الأركان الموضوعية للقرار الإداري: 28
2.1.3 الفرع الثالث: أعمال الإدارة التي تخرج عن نطاق وقف التنفيذ: 38
أولاً: العمل التشريعي (الأعمال البرلمانية): 39
ثانياً: العمل القضائي: 40
ثالثاً: أعمال السيادة: 42
2.2 المبحث الثاني: طبيعة وقف التنفيذ: 45
2.2.3 الفرع الثالث: وقف التنفيذ للقرارات الإدارية: 54
أولاً: مبدأ الأثر غير الموقف للطعن 55
ثانياً: تبريرات مبدأ الاثر غير الموقف للطعن: يستند هذا المبدأ إلى مجموعة من التبريرات والنظريات: 56
أولا: نظرية القرار التنفيذي: 56
ثانيا: الاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات: 56
ثالثاً: المبرر المؤسس على الاعتبارات العملية: 57
رابعاً: وقف التنفيذ كاستثناء على مبدأ الاثر غير الواقف للدعوى 58

الفصل الثالث: إجراءات وشروط وقف التنفيذ للقرار الإداري وصلاحية القاضي بالوقف والتعويض

3.1 المبحث الأول: اجراءات وقف التنفيذ للقرار الإداري وشروطه 64
3.1.1 الفرع الأول: إجراءات وقف التنفيذ وتقديمه 65
3.1.2 الفرع الثاني: شروط وقف التنفيذ للقرار الإداري 72
أولا: الشروط الشكلية 73
ثانيا: الشروط الموضوعية 79
3.2 المبحث الثاني: الرقابة القضائية على وقف تنفيذ القرارات الإدارية 85
3.2.1 الفرع الأول: صلاحية القاضي الإداري بوقف التنفيذ للقرارات الإدارية 88
أولا: ناحية الشكل والاصول والاجراءات: 94
ثانيا: الناحية الموضوعية: 95
3.2.2 الفرع الثاني: صلاحية القاضي الإداري في تقدير الضرر والتعويض.....100
الخاتمة:.....106
النتائج:.....107
التوصيات:.....108

صلاحية القاضي الإداري العماني في وقف التنفيذ القرار الإداري دراسة مقارنة

اعدا: إبراهيم بن ناصر بن إبراهيم الزدجالي
إشراف: الدكتور محمد علي زعل الشباطات

الملخّص

من خلال سعي الدول لتحقيق الرفاهية لشعوبها تنشئ كل دولة السلطات الثلاث، و كل سلطة لها اختصاصاتها التي تعمل من خلالها بحيث لا يكون هنالك تداخل ما بين عمل هذه السلطات، ومن هذه السلطات السلطة التنفيذية التي تعمل على تحقيق المصالح العامة من خلال وسائلها المختلفة، ومن هذه الوسائل القرارات الإدارية التي تعد من أهم وسائل الضبط الإداري، وتتمتع هذه القرارات بنوع من القوة لضمان حسن سير المصالح العامة، والإدارة وهي بصدد ممارستها لأعمالها لا تكون بعيدة عن الرقابة بمختلف أنواعها، وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وسيلة ذات أثر مهم وفعال، إذ أنها تعد وسيلة من الوسائل التي يمكن بها فحص مشروعية القرار، وذلك من خلال أنواع من الدعاوى القضائية منها دعوى الإلغاء والتي من خلالها يمكن مخاصمة القرار الإداري وطلب إلغائه ، وقد أعطت التشريعات الحق للطاعن بهذا القرار طلب "وقف تنفيذه" كإجراء مستعجل تفصل به المحكمة قبل التعرض لموضوع الدعوى المقدمة لإلغاء القرار.

ووقف تنفيذ القرار هو نوع من الإلغاء المؤقت لهذا القرار، وقد نصت عليه التشريعات لتحقيق التوازن ما بين المصلحة العامة التي تقتضي أن يتمتع القرار الإداري بنوع من القوة التنفيذية تُمَكن الإدارة من الاستمرار في تنفيذ هذا القرار، حتى لو قدّمت دعوى لإلغائه؛ وما بين المصلحة الخاصة التي تقتضي إيقاف هذا القرار بشكل مؤقت لحين البت في الدعوى، نظراً لوجود ضرر يصيب الفرد من الاستمرار في تنفيذ هذا القرار الطعين.

وبهذا يكون إيقاف تنفيذ القرار الإداري استثناءًا من الأصل العام الذي تتمتع به هذه القرارات، وبذلك يكون وقف التنفيذ شلٌ مؤقتٌ للقوة التي يتمتع بها القرار، وهذا الاستثناء لا يتحقق بذاته بل لابد له من شروط تَرِد عليه، وهذه الشروط وضعت لضمان حسن سير المصالح العامة، وتتفاوت هذه الشروط ما بين تحقيق المصالح الخاصة للأفراد والمصالح العامة، وتقسم الشروط إلى صنفين: الصنف الأول يتعلق بقبول طلب وقف التنفيذ، أما الصنف الثاني فيتعلق تحقيقها بإصدار المحكمة لقرارها بوقف التنفيذ، وفي حال تحقق هذه الشروط وقررت المحكمة وقف التنفيذ فإن قرارها هذا يتمتع بطبيعة تميزه نوعاً ما عن الأحكام الأخرى التي تصدر عن المحاكم.

وقد اعتمد الباحث في هذه الدراسة الأسلوب المقارن، وذلك بين كلاً من فرنسا ومصر وسلطنة عُمان ودولة الكويت والمملكة الأردنية مع بيان موقفي التشريع والقضاء، واراء الفقهاء في المسائل المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات.

ثم خلصت الدراسة لعدة نتائج وتوصيات يأمل الباحث أن تسهم في اثراء البحث وتحقيق النتائج المرجوة منه، أهمها ضرورة إحاطة نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بأهمية على الصعيدين التشريعي والقضائي، وضرورة تعديل القوانين الناظمة له ليواكب التطور الذي أصاب الكثير من مناحي الحياة، وبالتالي تفعيل دور المحكمة في هذا المجال وأن تكون قراراتها بالشكل الذي نرجوه لها.

الكلمات المفتاحية: القرار الاداري، وقف التنفيذ، القرار المعيب، التنفيذ المباشر، قرينة السلامة.

The authority of the Omani administrative judge to suspend the execution of the administrative decision, a comparative study

By :Ibrahim Nasser Ibrahim Alzadjali

Supervised by: Mohamed Ali Zaal Alshbatat

Abstract

Through the endeavor of states to achieve the well-being of its people, each state establishes the three authorities, and each authority has its own competencies through which it operates so that there is no overlap between the work of these authorities, and among these authorities is the executive authority that works to achieve public interests through its various means, and from These means are administrative decisions, which are considered one of the most important means of administrative control, and these decisions enjoy a kind of power to ensure the smooth functioning of public interests, and the administration, while it is in the process of carrying out its work, is not far from censorship of all kinds. As it is considered one of the means by which the legality of the decision can be examined, through types of lawsuits, including the annulment lawsuit, through which the administrative decision can be disputed and requested to be canceled, and the legislation has given the right to the appellant of this decision to request a "suspension of its implementation" as an urgent procedure to be decided by the court Before addressing the subject matter of the lawsuit filed to annul the decision.

Suspending the implementation of the decision is a kind of temporary cancellation of this decision, and the legislation stipulated it to achieve a balance between the public interest that requires that the administrative decision enjoy a kind of executive force that enables the administration to continue implementing this decision even if a lawsuit is submitted to cancel it; and between the private interest that It requires stopping this decision temporarily until the case is decided due to the existence of harm to the individual from continuing to implement this appealed decision.

Thus, the suspension of the implementation of the administrative decision is an exception to the general principle that these decisions enjoy, and thus the suspension of execution is a temporary paralysis of the power that the decision enjoys, and this

exception is not achieved by itself, but rather it must have conditions that respond to it, and these conditions were set to ensure the proper functioning of public interests These conditions vary between achieving the private interests of individuals and public interests, and the conditions are divided into two categories: the first category relates to accepting the request to stay execution, while the second category relates to their fulfillment by the court's issuance of its decision to suspend execution, and if these conditions are fulfilled and the court decides to suspend execution, then this decision enjoys By nature, it is somewhat distinguished from other rulings issued by the courts.

In this study, the researcher adopted the comparative method between France, Egypt, the Sultanate of Oman, the State of Kuwait, and the Kingdom of Jordan, with a statement of the positions of legislation and the judiciary, and the opinions of jurists on issues related to stopping the implementation of decisions.

Then the study concluded with several results and recommendations that the researcher hopes will contribute to enriching the research and achieving the desired results, the most important of which is the need to inform the system of stopping the implementation of administrative decisions of importance at the legislative and judicial levels, and the need to amend the laws governing it to keep pace with the development that affected many aspects of life, and thus activating the role of the court In this field, and that its decisions be in the way we hope for them.

Keywords: The administrative decision, stay of execution, defective decision, direct implementation, safety presumption.

الفصل الأول
المقدمة

تمارس الإدارة سلطاتها العامة المفوضة إليها بالقوانين النافذة المختلفة بإصدار قرارات إدارية نافذه، وقد تلجأ الإدارة إلى تصرفات بإرادة منفردة تفرض فيها إرادتها على الطرف الآخر كالقرارات التي تتخذها لأنزال عقوبة بموظف ما، كما وقد تلجأ إلى تصرفات ثنائية الأطراف ويكون فيها بعض الإذعان من الطرف الاخر كالتصرفات التي تكون قائمة على توافق إرادتين عن غير طريق التعاقد كتعيين الموظفين، وهناك تصرفات ثنائية خالية من الإذعان كتعيين الاختصاصيين بالتعاقد، كما وتلجأ لتصرفات متعددة الأطراف كما هو الحال في القرار الإداري النافذ الذي تشترك في تكوينه مجالس مختلفة، كمجالس الكليات ومجالس الجامعات وفي بعض الأحيان يشترك في إصداره الوزير المختص بصفته أعلى سلطة إدارية في المرفق العام.

يُعد القرار الإداري الوسيلة القانونية المستخدمة من قبل الإدارة لتحقيق الأهداف عند مزاولة نشاطها، ويتسم موضوع القرارات الإدارية بأهمية خاصة من موضوعات التشريع الإداري من الناحيتين النظرية والعملية.

فنظرياً تعتبر القرارات الإدارية محوراً منظماً لنظريات ومبادئ القانون الإداري، كما أنها تعتبر من مظاهر ما تتمتع به الإدارة من مزايا وسلطات، كما أنها تعتبر وسيلة فعالة تمكن الإدارة من وسائلها الأخرى كتعيين الموظفين بقرار إداري والنشاط الإداري كالقرارات الصادرة في مجالات الضبط الإداري والمرفق العام والوسائل المادية كالحصول على الأموال العامة من خلال قرارات الاستملاك.

وعملياً تعتبر القرارات الإدارية من الوسائل القانونية التي تستعين بها الإدارة للتعامل مع الأفراد فيما يتعلق بأعمالهم في حياتهم اليومية، والمصالح والحريات في بعض الأحيان، كما أن القرارات

الإدارية يمكن اعتبارها حقلاً رئيسياً عند ممارسة القضاء لرقابته على عمل الإدارة إذ أن المنازعات المطروحة أمام القضاء غالباً تدور حول الطعن بإلغاء القرارات ووقف تنفيذها كإستثناء على المبدأ العام المتمثل بالأثر غير الموقف للطعن، بما يتيح أمام القضاء الفرصة لابتكار عديد من المبادئ والقواعد ذات الصلة بالقرارات الإدارية، وممارسة الولاية بايقاف التنفيذ بعد إتباع شروط معينة من شأنها اقناع المحكمة بوقف التنفيذ، –سيتم بيانها خلال الدراسة– ، ذلك أن استمرار التنفيذ قد يؤدي إلى أضرار ليس من الممكن تداركها فبالتالي لا فائدة من إلغاء قرار نفذ وأنتج أثره وأحدث ضرر في مصالح الافراد.

يجب أن يصدر القرار الإداري متمتعاً بكافة خصائصه وأركانه ومستوفياً الشروط اللازمة قانونا لإعتباره قراراً صحيحاً واجب التنفيذ، فعند الإخلال بأحد خصائصه وأركانه يكون القرار معيباً وبالتالي قابلاً للطعن، فمن المهم ابتداءاً التعريف بماهية القرار الإداري وخصائصه وما يميزه عن الأعمال الأخرى للإدارة، لمعرفة أي من قرارات الإدارة يكون محلاً الطعن وبالتالي محلاً لوقف التنفيذ.

أن توضيح مفهوم القرار الإداري مهم جدا ويميزه عن الأعمال القانونية الأخرى، مثل الأعمال المادية والتشريعية والقضائية، ذلك أن دعوى الإلغاء ووقف التنفيذ للقرار لا يوجهان للقرارات الإدارية ذات الطابع التنفيذي، حيث تتداخل هذه الإجراءات القانونية السابقة مع القرارات الإدارية، ومن الصعب أحيانا التفريق بينها، ومن هنا تأتي أهمية تحديد مفهوم القرار الإداري، وهو تمييز ضروري أيضاً لتحديده الأعمال التي تخضع لنطاق الرقابة من جهة القضاء عن غيرها من الأعمال.

1.2 مشكلة الدراسة:

نظم المشرع في سلطنة عُمان القضاء الإداري بعدت مراسيم سلطانية إبتداءاً بالمرسوم السلطاني رقم 99/91 وتعديل بعض نصوصه بالمرسوم السلطاني رقم 2009/3 وانتهاءاً بالمرسوم السلطاني

رقم 2022/35 الذي قام بإلغاء بعضاً من مواد التشريع والإبقاء على بعضها الأخر، ونظم المشرع الأردني القضاء الإداري في قانون محكمة العدل العليا المؤقت لسنة 1989 وقانونها الدائم لسنة 1992 والملغي بموجب قانون القضاء الإداري الأردني رقم 2014/92 ,أما المشرع الكويتي نظم القضاء الإداري بالمرسوم رقم 1981/20، ومن خلال مراجعة نصوص التشريعات في هذه الدراسة نجد أن مشكلة الدراسة تكمن في أن المشرع العُماني لم يلقي بالاً لموضوع وقف التنفيذ للقرارات الإدارية بالدرجة اللازمة والمطلوبة إذ أن أغلب النصوص المتعلقة بموضوع وقف التنفيذ جاءت مبهمة، ومن هنا تثار المشكلة في القصور التنظيمي في التشريع المكتنف للتشريعات الإدارية في كل من دول محل الدراسة بخصوص التنظيم القانوني لوقف التنفيذ للقرارات الإدارية المشكوك في عدم مشروعيتها، والولاية الممنوحة للقاضي الإداري في وقف تنفيذ هذه القرارات. كما وانه يعتبر من قبيل المشكلات التي واجهت الدراسة تعذر الحصول على قرارات قضائية حديثة فيما يتعلق بموضوع وقف التنفيذ للقرارات الادارية، بما يجعل وجهة النظر المبني عليها الدراسة مستندة للاجتهادات القديمة نسبياً للقضاء الإداري في كل من سلطنة عُمان، والمملكة الأردنية الهاشمية، ودولة الكويت، وتثير هذه الإشكالية العامة العديد من التساؤلات الفرعية المتعلقة بشكل مباشر فيها ويمكن إجمال أبرز هذه التساؤلات فيما يلي:

1. ما هي طبيعة وقف القرارات الإدارية؟
2. ما هي حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ؟
3. ما هي شروط وقف التنفيذ القرار؟
4. ما مدى خضوع جميع أنواع القرارات الإدارية لوقف التنفيذ؟

5. ماهي صلاحية القاضي بفرض الكفالة الضامنة إذا كانت الدعوى غير محقة؟

6. ما هي الإجراءات التي يجب إتباعها لوقف التنفيذ للقرار الإداري؟

7. ما هي أوجه الاختلافات بين كل من القانون العُماني وقانون الدول المقارنة بخصوص وقف التنفيذ للقرار الإداري؟

1.3 أهداف الدراسة:

1- بيان القرار الإداري محل الوقف ببيان خصائصه وشروطه وأركانه وما يميزه عن غيره من الأعمال.

2- بيان العيوب التي من شأن وجودها أن يتسم القرار الإداري بعدم المشروعية وبالتالي إمكانية الطعن في صحته.

3- بيان آلية تنفيذ القرار الإداري.

4- بيان ماهية وقف التنفيذ وشروطه وآثاره والإجراءات الواجب إتباعها لوقف القرار.

5- بيان صلاحية القاضي في التشريعات في هذه الدراسة بوقف التنفيذ.

6- بيان فيما إذا كانت الإدارة ملزمة بتعويض الضرر اللاحق بسبب تنفيذ القرارات المعيبة وآلية هذا التعويض أن وجد.

1.4 أهمية الدراسة ومميزاتها

أن وقف التنفيذ للقرارات الإدارية الذي اخترته موضوعاً لهذه الدراسة يعتبر من المواضيع الهامة والتي يرى الباحث أن على المُشرع العماني تدارك التضييع التنظيمي الذي وجِد في التشريع العماني

من حيث خلوه من نصوص تنظم مسألة وقف التنفيذ للقرار الإداري وتبيانه، على ذلك نعرض على أهمية تدارك النتائج التي قد تترتب على التنفيذ وذلك بمنح المتضرر حق اللجوء إلى القضاء وطلب وقف التنفيذ للقرار الإداري المطعون فيه إلى حين صدور حكم في الموضوع بإلغائه أو رفضه ، و كما أشرت سابقاً أن أهمية هذا الموضوع كالأداة والوسيلة الفعّالة التي تملكها الأجهزة الإدارية في سبيل تسيير وتنظيم أعمالها الداخلية وكذلك الخارجية التي تسعى من خلالها إلى تحقيق مصالح العموم **وتبيّن** مبدأ المشروعية.

أن ما يميز هذه الدراسة هو قيام الباحث بإتباع الأسلوب التحليلي والمقارن لكلٍ من قانون مجلس الدولة المصري رقم 1972/47، والمراسيم الناظمة للقضاء الإداري في سلطنة عُمان ذوات الأرقام 99/91 و22/23، وقانون القضاء الإداري الأردني رقم 2014/27، والمرسوم الصادر لتنظيم القضاء الكويتي رقم 1981/20

1.5 حدود الدراسة

الحد المكاني والموضوعي: تدور دراسة الباحث حول تحليل نصوص القانون والتشريعات الناظمة للقضاء الإداري في كل من سلطنة عُمان، دولة الكويت والمملكة الأردنية، حيث ستعمد هذه الدراسة على الوقوف على آلية وشروط إيقاف التنفيذ للقرارات المعيبة وبيان صلاحية القضاء الإداري في إصدار قرارات بوقف التنفيذ للقرارات سابقة الذكر ومدى اختصاص القضاء بالحكم بجبر الضرر اللاحق بالأفراد وإمكانية تعويضه جراء تنفيذ هذه القرارات.

الحد الزماني: يحدد وقت الدراسة بالفترة الزمانية التي صدرت فيها التشريعات في هذه الدراسة، سنداً للمرسوم السلطاني رقم 99/91 وقانون القضاء الإداري الاردني رقم 2014/27 والمرسوم الصادر بقانون تنظيم القضاء الإداري الكويتي رقم 1980/20.

1.6 مصطلحات الدراسة:

القرار الإداري: عمل قانوني نهائي يصدر عن السلطة الإدارية وطنية بإرادتها المنفردة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد ترتيب آثار قانونية معينة [1].

طلب وقف التنفيذ: طلب مستعجل مقترناً بدعوى الإلغاء يتقدم به المتضرر من القرار غير المشروع لتفادي آثار التنفيذ المتعذر تداركها في حالة الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري[2].

وقف التنفيذ للقرار الإداري: هو قيام سلطة قضائية مختصة –القضاء الإداري– بإلزام السلطات الإدارية مصدرة القرار غير المشروع بإيقاف تنفيذه، لحين البت في موضوع دعوى الإلغاء وصولا إلى إلغاء القرار الإداري أو رفض الدعوى[3].

العمل المادي: هو كل ما تجربه الإدارة من أعمال على إلا يكون القصد من العمل إحداث أثر قانوني[4].

قرينة سلامة القرار الإداري: هو تمتع القرار الإداري بالمشروعية القانونية أي تمتعه بحجية بما ورد به لحين إثبات غير ذلك[5].

---

[1] نقلاً عن الدكتور محمد علي الخلايلة، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عُمان،٢٠٢١، ص٢١.

[2] الشريف، عريرة والعتيبي، محمد، (2004). **القانون الإداري (2)**، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ص133

[3] عبد الله، عبد الغني، (1991). **القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر)**، القاهرة، منشأة المعارف، ص 24.

[4] الجبوري، محمود خلف، (2010)، **العقود الإدارية**، ط1، عُمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص9

[5] الجبوري، محمود، مصدر سابق، ص9

القضاء المستعجل في القرار الإداري: هو قضاء يتولاه القاضي المختص بالأمور المستعجلة ولقاضي الموضوع نظره تبعا لدعوى الموضوع ويتمتع بطابع وقتي حيث لا يمس أصل الحق وجوهر النزاع وبالتالي تعتبر حكم قضائي لا قرارات ولائية[1].

1.7 الدراسات السابقة:

1- السنيدي، محمد بن منصور، (2013) أحكام وآثار وقف التنفيذ للقرار الإداري في كل من القانون الأردني والقانون العماني

هذه الدراسة قائمة على النهج التحليلي الوصفي كأساس منهجي، وعملت من خلاله على تحقيق عدد من الأهداف أهمها إبراز حالات يمكن فيها إيقاف التنفيذ للقرار، والتميز بين المستعجل. والقضايا العادية وكذلك إبراز السلطة الممنوحة للقضاء بإصدار قرارات الوقف، والقيود التي تطرأ على ذلك، وخلُصت هذه الدراسة إلى أن وقف التنفيذ من قبل القضاء مُحاط بقيود كثيرة أهمها وجود طلب لإلغاء القرار الإداري ومنها دفع الرسوم والكفالة والجدية، حيث لا يجوز تعليق القرار إلا بالتزامن مع طلب الإلغاء.

2- الحميميص، حميدي بن ابراهيم، (2019)، بعنوان: وقف التنفيذ للقرارات الإدارية في النظام السعودي

هذه الدراسة قائمة على النهج التحليلي الوصفي وعملت من خلالها على تحقيق عدد من الأهداف من أبرزها التعرف على حقيقة إجراء إيقاف التنفيذ في القوانين السعودية من حيث شرح طبيعتها

[1] بحث مقدم إلى ندوة القضاء المستعجل، ص١١، من قبل الأستاذ سعيد الصباح رئيس دائرة محكمة التعقيب بتونس.

بإيقاف التنفيذ والشروط التي يجب توافرها ليحكم القاضي بوقف التنفيذ، مع بيان مدى صحة الأحكام التي تصدر بوقف التنفيذ.

3- الراجحي، سليمان، (2013)، وقف التنفيذ للقرار الإداري "دراسة مقارنة في القانون الأردني والكويتي".

هذه الدراسة قائمة على النهج التحليلي الوصفي وعملت من خلالها على تحقيق عدد من الأهداف كان أبرزها بيان أسس وقف التنفيذ للقرار الإداري، وبيان نظام إيقاف التنفيذ للقرار الإداري وبيان شروط قبول طلب الوقف، وتوضيح شروط حكم وقف التنفيذ للقرار الإداري يُجيز للقضاء أن يحكم بإيقاف التنفيذ للقرار المعيب دون طلب.

1.8 منهجية الدراسة:

سيتبع الباحث لتحقيق الغايات المرجوة من الدراسة المنهج الوصفي و التحليلي والمقارن، وذلك لتحليل مضمون نصوص التشريعات محل الدراسة (عماني، أردني، كويتي، والدول المقارنة)، كما سيتم تحليل مضمون أحكام القضاء الإداري المتعلقة بموضوع الدراسة ، كما سيقوم الباحث بالمقارنة بين التشريعات في هذه الدراسة وبيان ضعف وقصور بعض نصوص التشريعات الناظمة للقضاء الإداري والإشارة إلى ما تفرد به مُشرعٌ عن آخر مع اللجوء في بعض المواضع إلى موقف التشريعين الفرنسي والمصري والاستناد إلى بعض قرارات مجلس الدولة المصري ذات الصلة.

1.9 الإطار النظري للدراسة:

لتحقيق الغاية المرجوة من هذه الدراسة ستقسم هذه الدراسة إلى أربعة فصول، الأول هو الفصل التمهيدي التعريفي بموضوع الدراسة والمتضمن المقدمة ومشكلة الدراسة وأهميتها والحدود الموضوعية والزمانية لهذه الدراسة كما أشار هذا الفصل إلى عدة مصطلحات متعلقة بالدراسة وبيان مفهومها، ويتضمن المنهجية المتبعة للوصول إلى نتائج الدراسة، وأشارت إلى بعض الدراسات ذات الموضوع. أما الفصل الثاني من هذه الدراسة والموسوم القرار الإداري بين النفاذ ووقف التنفيذ فقسم إلى مبحثين الأول وهو القرار الإداري محل وقف التنفيذ وقسم إلى ثلاثة فروع الأول تناول خصائص القرار الإداري، والثاني بين أركان القرار الإداري، أما الفرع الثالث فأُفردَ لبيان ما يخرج عن أعمال الإدارة عن نطاق الوقف، أما ثاني مبحث من هذا الفصل فقسم إلى ثلاثة فروع أيضاً تناول الفرع الأول نفاذ القرارات الإدارية ، والفرع الثاني تحدث عن تنفيذ القرارات الإدارية، أما الفرع الثالث فانفرد لبيات وقف التنفيذ للقرارات الإدارية.

أما الفصل الثالث من هذه الدراسة فقد وسم بعنوان **اجراءات وشروط وقف التنفيذ للقرار الإداري وصلاحية القاضي بالوقف والتعويض** ، وقسم إلى مبحثين، الأول وهو **إجراءات وقف التنفيذ للقرار الإداري وشروطه،** وقسم إلى فرعين الأول تحدث عن **الإجراءات الواجب إتباعها** في تقديم طلب الوقف ، والثاني بين **الشروط الواجب توافرها في طلب الوقف** ، أما المبحث الثاني **صلاحية القاضي الإداري بالوقف ، وتقدير الضرر والتعويض** ، وسيقسم لتحقيق هذه الغاية إلى فرعين الأول سيبين **صلاحية القاضي الإداري بوقف التنفيذ للقرارات الإدارية** ، أما الثاني سيبين **صلاحية القاضي الإداري بتقدير الضرر والتعويض** عنه.

الفصل الثاني
القرار الإداري بين النفاذ ووقف التنفيذ

أن مبدأ السيادة القائمة عليه الدول الحديثة يمكن تلخيصه بأنه السيادة للقانون بما يعني خضوع الدولة في أي تصرف للقانون النافذ، وأن يتمكن الأفراد من ممارسة الرقابة على الدولة عند أداء وظائفها بالوسائل المشروعة المقررة قانونا، وبذلك يفترض هذا المبدأ أن تكون أعمال الدولة وتصرفات الإدارة في حدود القانون أي أن عليها الالتزام بكافة القواعد الملزمة على اختلاف قوتها وتدرجها، وعليها الإلتزام بهذا المبدأ على اختلاف نوع التصرف الذي تقوم به سواء قانونيا أو مادياً، بما يرتب على مخالفة هذا المبدأ بطلان التصرف الذي خالفت به القانون وهذا المطلبان يجب أن يثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق لأن الاصل مشروعية عمل الإدارة.

ويكون لتقرير هذا البطلان طريقان الأول الرقابة الإدارية عن طريق التظلم إلى لجان إدارية خاصة والآخر الرقابة من جهة القضاء وهو ما يهمنا في موضوع هذه الدراسة، إذ أن الرقابة الإدارية قد لا توفي بالغرض المطلوب ذلك أن مصدر القرار قد لا يعترف بخطأه، كما أنه ممكن أن تكون لدى الإدارة رغبة في التحرر من قيود المشروعية.

والرقابة من جهة القضاء تعني الخضوع للمبادئ المقررة وأهم هذه المبادئ أن القضاء لا يمارس من تلقاء نفسه هذه الولاية أنما يجب أن تحرك الدعوى من صاحب المصلحة في ذلك، كما أنه لا سلطان للقضاء على تصرف الإدارة المشروع، فالرقابة من جهة القضاء فقط رقابة مشروعية فلا يملك القضاء إلا الحكم بسلامة التصرف أو عدم سلامته وبالتالي إبطاله فلا يمللك القضاء أحقية تعديل التصرف بما يحقق المصلحة. فالأصل إذاً أن القرار الإداري يصدر سليماً من كل عيب استناداً إلى مبدأ المشروعية، فتكون القاعدة الأساسية هي نفاذ القرار الإداري وأن يكون منتج لأثره القانوني منذ

الصدور، وتكمن المشكلة في حال مجانبة الإدارة للصواب وإصدارها قرارا معيباً، فيقوم بذلك الفريق المتضرر برفع دعوى إلغاء للقرار الإداري وإعدامه وهذه هي القاعدة العامة للطعن في القرارات الإدارية المعيبة، وهنا يثار التساؤل الاخر أنه في حال تم تنفيذ القرار الطاعن بالإلغاء استناداً إلى المبدأ القائم بعدم وقف التنفيذ للقرار الطعين بالإلغاء وتحقيقه لنتائج يتعذر معها تدارك الضرر فما الفائدة من دعوى الإلغاء؟ وهنا وجد الإستثناء على المبدأ العام وهو وقف التنفيذ للقرار الإداري.

ولمعرفة القرار المعيب الجائز الطعن به يتم خلال هذا الفصل بيان خصائص وأركان القرارات الإدارية التي بفقدان أحدها يفقد القرار الإداري صفته كقرار سليم وبالتالي يفقد صفة النفاذ ويجوز الطعن به كما سيتم بيان آلية نفاذ وتنفيذ ووقف التنفيذ للقرارات الإدارية وبيان القواعد العامة المنظمة لها.

2.1 المبحث الأول: القرار الإداري محل وقف التنفيذ:

لم يضع المشرع الإداري تعريفاً معيناً للقرار الإداري، إنما ترك الأمر إلى الفقه والقضاء الإداريين، وهذا ما سارت عليه التشريعات في هذه الدراسة شأنها في ذلك شأن التشريعات العربية كافة، فاكتفت التشريعات العربية بذكر صوره وخصائصه وشروطه وآلية الطعن به واحالت في موضوع تعريفه للفقه والقضاء الإداريين.

فقد عرف القرار الإداري بأنه تصريح وحيد الطرف صادر عن السلطة صاحبة الولاية بصيغة النفاذ ويقصد منه أن يحدث أثر حقوقي، كما وعرف أيضاً بأنه كل تصرف قانوني يصدر عن الإدارة المختصة بصفتها سلطة عامة وعلى أن يحدث بحد ذاته آثار حقوقية[1]، كما وعرف بأنه تصرف قانوني من جانب واحد يتصل بالوظيفة الإدارية، ويتضمن استعمالاً لامتيازات السلطة العامة[2].

كما عرف بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءاً على ما لها من سلطة عامة بموجب القوانين واللوائح حين تتجه ارادتها لأنشاء مركز قانوني جائز وممكن قانونا وبباعث من الصالح العام التي يبتغيها القانون[3]، مع أن هذا التعريف قد رد عليه في جزئية الإفصاح بأن ليس للإدارة الإفصاح فقط بل لها السكوت وغيره.

ويتبين من خلال إستقراء التعاريف السابقة استبدال الأثر الحقوقي بالمركز القانوني مع أن الأثر الحقوقي هو لفظ يحوي العمومية وبالتالي يتضمن إنشاء المركز القانوني وتعديله وفي حالات عديدة

---

[1] العجلاني، عدنان، (1961). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، ط3، ج1، دمشق، دار الفكر، ص207

[2] عواضة، حسن محمد، (1997). **المبادئ الاساسية للقانون الإداري**، ط1، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ص133

[3] بركات، زين العابدين، (1974). **الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن**، دمشق، دار الفكر، ص473

إلغاء هذا المركز إلا أنه أضاف إلى التعريف الفقهي وجوب انطباق القرار الإداري مع الغاية التي قصدها المشرع وهو أمر في حال خلو القرار منه فإنه يفقد وجوده ويصبح مخالفاً لنص القانون.

كما وعرف القرار الإداري بأنه تصريح كتابي يصدر بصيغة النفاذ عن سلطة إدارية مختصة وحيدة الطرف أو متعددة الأطراف وذلك لإحداث أثر حقوقي [1]، وعرف القرار الإداري بأنه كل عمل قانوني نهائي يصدر بإرادة الإدارة المنفردة والملزمة بما تتمتع به من سلطة وفق القوانين والأنظمة، ووفقاً لشكل يتطلبه القانون قاصدةً إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانونا وابتغاء الصالح العام[2] .

ونقلاً عن الفقيه هوريو بأنه تصريح أحادي الطرف عن الإرادة يصدر من السلطة الإدارية صاحبة الولاية ويكون بصيغة نفاذ وبقصد إحداث أثر حقوقي، ونقلاً عن الفقيه والين بأنه تصرف حقوقي يصدر عن الإدارة المختصة بصفتها السلطة العامة وحيدة الطرف وعلى أن يحدث أثاراً حقوقية[3]، هذه التعاريف حصرت القرارات الإدارية في كونها وسيلة خطاب بين الإدارة والأفراد واستبعدت بذلك القرارات الموجهة للإدارات العمومية، وبذلك يكون قد قلل من دائرتها وحصرها في نوع معين من القرارات دون الأخرى. كما عرفه الفقيه ليون دوجيه بأنه كل عمل إداري يهدف إلى تعديل الوضع القانوني كما هو موجود وقت صدوره ، أو على اعتبار ما سيكون في المستقبل[4].

وقد عرفه مجلس الدولة بأنه إفشاء الإدارة إرادتها الملزمة مع ما منح لها من سلطة بموجب التشريعات واللوائح بهدف إنشائها لوضع قانوني محدد على أن يكون ممكنًا ومسموحًا به قانونا بهدف

---

[1] بركات زين العابدين، مرجع سابق، ص474

[2] كنعان، نواف، (2003). **القانون الإداري (الكتاب 2)**، ط1، عُمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص237

[3] بركات، زين العابدين، مرجع سابق، ص 472

[4] عوابدي، عمار، (2008). **القانون الإداري**، ج2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص90-91

تحقيق الصالح العام [1]. وهذا التعريف تم تأييده بالقرار رقم 2017/973 الصادر عن الدائرة الإستئنافية الأولى في محكمة القضاء الإداري العُمانية[2]. وتم تأييده أيضاً من خلال المحكمة التمييزية في الكويت بقرارها بالطعن رقم 2000/253[3].

ويلاحظ من خلال هذا التعريف الذي اعتمدته وأيدته أغلب التشريعات في هذه الدراسة أنها جانبت الصواب إذ أن التعريف لا يقف فقط على تحديد مفهوم القرار الإداري بل يجب التعرض للشروط الواجبة لصحته وإمكانيات التنفيذ، على الرغم من أنه يعتبر موجوداً حتى أن شابه عيب بما يجعله يستحق الإلغاء وأن كان التنفيذ غير ممكن، كما أن مصطلح إفصاح لا يشمل القرارات الضمنية الصادرة عن الإدارة نتيجة سكوتها ، بينما يرتب القانون على ذلك أثرا قانونيا، وكان الأجدى اعتماد تعريف محكمة العدل الأردنية السابقة للقرار الإداري في قرارها رقم 1953/52 والذي ورد به أن القرار الإداري هو كل ما يصدر من تصريح عن الإدارة لإحداث أثراً قانونيا صادر بصيغة التنفيذ عن سلطة إدارية [4]، ذلك أن التصريح هو أن تعبر الإدارة عن إرادتها سواء بتعبير صريح منها أو باتخاذها موقفا يدل على ما اتجهت إليه إرادتها. وبالتالي فإن السكوت برأيي يُشكل موقفاً صريحاً من الإدارة إزاء الطلبات المقدمة إليها، لأنها تعي أن عدم إصدارها لقرار صريح يقضي بالرفض أو القبول من شأنه أن يحدث أثرا قانونيا لا تملك الإدارة إلا الالتزام به.

---

[1] نقلاً عن الطماوي، سليمان، (1967). **الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)**، القاهرة، دار الفكر العربي، ص508

[2] القرار رقم 2017/973 الصادر عن الدائرة الاستئنافية الاولى في محكمة القضاء الإداري العمانية تاريخ 2017/11/6، المكتب الفني لمحكمة القضاء الإداري، (2018/2017). **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري سابقاً**، ج1، سلطنة عُمان، ص501

[3] محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2000/253 تاريخ 2001/3/19، **المبادئ القانونية التي قررتها محكمة التمييز الكويتية القرارات الصادرة من 1972-2011**، (2016). صادر عن وزارة العدل في دولة الكويت، ص63

[4] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 1953/52، المنشور بمجلة نقابة المحاميين لعام 1953، ص70

يستفاد من التعريفات السابقة العناصر والخصائص المميزة للقرار الإداري وممكن إيجازها بأن القرار الإداري يعتبر عملاً قانونياً من جانب واحد صادر عن سلطة عامة بما لها من إرادة ملزمة بمقتضى القوانين والأنظمة وبناءاً على ما سبق يتبين أن القرارات الإدارية موضوعات متعددة الجوانب ويتطلب لدراستها الإحاطة بهذه الجوانب

يلاحظ أن السمة الغالبة للتشريعات محل الدراسة أنها لم تتطرق لتبني مفهوم واضح ومحدد للقرار الإداري، إنما تركت الأمر للفقه والقضاء الإداريين، وكما هو ملاحظ أن اغلب الفقه والقضاء اتجه إلى أن القرار الإداري هو العمل القانوني النهائي الذي يصدر عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة والملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القانونين والأنظمة بقصد ترتيب آثاراً قانونية، ويلاحظ أن هذا التعريف أقرب إلى الصواب إذ تجنب الانتقادات سابقة الذكر لما سبقه من تعريفات، واعتماداً على هذا التعريف تبرز خصائص القرار الإداري محل الوقف، والتي ممكن أن نجملها فإنها تعبير إداري صادر عن جهة إدارية في الدولة، كما أنه يصدر بالإرادة المنفردة لهذه الإدارة محدثا آثار قانونية، ويقصد بالخصائص العناصر المكونة للقرار الإداري وممكن إيجازها بما يلي:

2.1.1 الفرع الأول: خصائص القرار الإداري:

أولاً: أن القرار الإداري عملاً قانونيا صادراً من جانب واحد

أي أن تعبر الإدارة عن إرادتها بما يترتب عليه أثر قانوني إما بحالة قانونية جديدة أو تعديل لمراكز قانونية سابقة أو إلغائها، وهو ما يميزه عن التعليمات والتوجيهات الصادرة من الإدارة لإرشاد الموظفين ومساعدتهم في حسن تطبيق القوانين والأنظمة الفاعلة.

كما أنه يختلف عن الأعمال المادية للإدارة بأن محل الأعمال المادية دائماً يكون وقائع مادية أو إجراءات مثبتة لها دون اتجاه القصد لإحداث أثر قانوني ، فـالأعمال المادية الصادرة عن الإدارة تكون في أغلب الأحيان من الوقائع المادية دون اتجاه قصدها لاحداث الأثر القانوني بإنشاء التزامات جديدة فإن هذه الأعمال لا تعتبر قرارات إدارية كتسوية أوضاع الموظفين وفقاً لنظام معادلة الشهادات الدراسية لأن عمل الإدارة وهذه الحال يعتبر كاشف وليس منشئ لمركز قانوني، فالقرار الكاشف هو ما يكشف أو يؤكد على مركز قانوني إقامة القانون، أما القرار المنشئ هو ما ينشئ أثر قانوني بتعديل مركز قانوني أو إلغائه ، كما أن التأشير على أوراق تعيين أحد الموظفين مثلاً يعتبر عملاً مادياً لأن هذا التأشير لا ينشئ أثر قانوني[1].

كما أن الأعمال المادية قد تكون تنفيذاً لعمل قانوني كان يصدر أمر إداري بإلقاء القبض على أشخاص، فتكون الإدارة بينت قصدها وغايتها ونفذت على إعتبار أنها ذات وظيفة، حيث يعتبر هذا العمل قانونياً أما عملية إلقاء القبض (كواقعة مادية في حد ذاتها) تعتبر من الأفعال المادية أي أنها ليست إلا نتيجة للأمر الإداري بالقبض وليست عملاً قانونياً[2]، كما أن العمل المادي الصادر من

---

[1] الحسيني، محمد طه، (2017). **تعريف القرار الإداري وعناصره**، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مج 9، ع1، الناشر جامعة بابل كلية القانون، ص515

[2] كنعان نواف، مرجع سابق، ص238-239

الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال دون أن يتوجه قصدها لترتيب أي أثر قانوني عليه، لا يعتبر قراراً إدارياً كالحوادث أو هدم مبنى قد تنتج عنها ضرر يصيب بعض الأفراد أو أموالهم[1].

والقرار الإداري أيا كان نوعه يصدر بإرادة منفردة وهذا هو الأساس للتفرقة بين القرارات والعقود الإدارية ذلك أن الأعمال القانونية في العقود لا يظهر أثرها إلا إذا تلاقت إرادة الإدارة وإرادة الفرد أو الجهة صاحبة التعاقد، في حين أن الأعمال القانونية يظهر أثرها من غير التدخل من جانب الأفراد وبإرادة الإدارة وحدها، وهذا ما يجعلها في مأمن من الطعن بالإلغاء، لأن هذا الأخير ينصب على القرارات الإدارية فقط، باعتبارها عمل انفرادي إداري خالص، ومع ذلك يجوز الطعن في العقد الإداري بواسطة دعوى القضاء الكامل "دعوى التعويض"[2].

ويعتبر من قبيل القرارات الإدارية الصادرة إرادة منفردة القرارات التي تتخلف الإدارة عن إصدارها فهنا نكون بصدد قرار لم تصدره فعلاً إنما افترض القانون أنها أصدرته في حال تخلفها، وهو ما أورده المشرع في العُماني في نص المادة 8 من تشريع محكمة القضاء الإداري الصادر بموجب المرسوم رقم 99/91 والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم 22/23 إذ ورد بالمادة 6 منه (أنه يعتبر رفض أو الامتناع عن اتخاذ قرار واجب اتخاذه وفق القوانين واللوائح في حكم القرار الإداري) ، وأيده بهذا النهج المشرع الأردني في المادة 7/ب من تشريع القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014، وهذا ما ورد بالمادة 4 من المرسوم الصادر بقانون تنظيم القضاء الكويتي رقم 20 لعام 1981 ، ورد بقرار الدائرة الإستئنافية الأولى رقم 2017/1122 إذ ورد به أن القرار الإداري قد يكون ضمنياً أو

---

[1] خليفة عبد الحميد، (2007). **المعيار المميز للعقد الإداري**، ط1، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص84

[2] غيتاوي عبد القادر، (2008/2007). **وقف التنفيذ للقرار الإداري قضائياً**، (رسالة ماجستير) مقدمة لكلية الحقوق في جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان/ الجزائر، ص50

سلبياً عند رفض أو تمنع الإدارة عن اتخاذه في حال كان واجب عليها أن تتخذه بحكم القانون[1] ، وهذا ما تم تأييده بقرارات محكمة التمييز الكويتية وعلى سبيل المثال ورد بالقرار رقم 2002/424 أن تمنع السلطة عن اتخاذ قرار كان واجب عليها اتخاذه قانونا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية، وسكوتها عن اتخاذ قرار ترك أمر اتخاذه لها قانونا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية. وهذا ما سبق للقرار 1990/164 بيانه[2].

يختلف تمنع الإدارة عن اتخاذ أي قرارات يكون من الواجب قانونا عليها اتخاذها عن التمنع عن القيام بـالأعمال المادية، فإن كان التصرفان يتحدان في أن جوهرهما هو امتناع الإدارة عن القيام بعمل إيجابي أو رفضها القيام به، فإن هناك فرق بين القرار الإداري السلبي وامتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية، فهي لا ترقى إلى درجة القرار الإداري[3]، فلا يجوز الطعن بها بالإلغاء أمام القضاء المختص، حيث أن القرارات السلبية قد تكون غير مشروعة مما يضمن للأفراد المتضررين حق الطعن به[4] .

ثانياً: صدور القرار الإداري من سلطة إدارية وطنية مختصة بما لها من سلطة بموجب القوانين والانظمة:

والقصد من هذه الخاصية وجوب صدور القرار الإداري من سلطة هي صاحبة الولاية في إصداره وذلك بموجب القوانين النافذة، فلا يعتبر قراراً إدارياً ما لا يصدر عن سلطة إدارية عامة مهما

---

[1] قرار الدائرة الاستئنافية الاولى في محكمة القضاء الإداري العمانية رقم 2017/1122 تاريخ 2017/11/6، مرجع سابق، ص 520

[2] محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2002/424، الصادر بتاريخ 2003/1/6، مرجع سابق، ص 517، محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 1990/164 الصادر بتاريخ 1992/2/3، ص245

[3] العنزي، سعد، (2010). **الرقابة من جهة القضاء على القرار السلبي**، بحث منشور في مجلة الحقوق العدد 3 المجلد 1، منشورات جامعة الكويت، الكويت، ص18

[4] المجالي، محمد، (2020). **التحليل القانوني للقرار الإداري السلبي ومدى جواز وقف تنفيذه**، بحث منشور، مجلة الجامعة الاسلامية للدراسات الشرعية والقانونية العدد 28، مجلد 2، ص 240

كانت طبيعة النشاط الذي تتولاه، وهذا ما ورد بنص المادة 6 من تشريع محكمة القضاء الإداري العُماني بالحديث عن اختصاصات المحكمة في نظر الطعون المقدمة في القرارات الإدارية وأيدته المادة 5 من تشريع القضاء الإداري وهذا ما ورد بنصوص المواد 1 و2 من المرسوم الصادر بقانون تنظيم القضاء الكويتي، وبناء على ذلك لا تعتبر الأعمال أو التصرفات الصادرة عن سلطات عامة أخرى غير إدارية كالسلطات التشريعية أو القضائية قراراً إدارياً كما لا تعتبر الأعمال أو التصرفات الصادرة عن هيئات أهلية خاصة ذات نفع عام (كمؤسسة صحفية، ومشفى خاص)، أو أشخاص القانون الخاص (كالفنادق)، وأن أي خلل يقع في مبدأ الفصل بين السلطات في هذا الخصوص أو أي خلل يفضي إلى عدم التقيد في الاختصاصات الممنوحة يؤدي إلى بطلان القرار وحتى إلى اعتباره معدوماً[1].

كما لا تعتبر الأعمال والتصرفات التي تصدر عن أشخاص القانون العام والحالة محل أشخاص القانون الخاص وتصدر تلك الأعمال نيابة عنها قرارات إدارية لعدم توافر هذه الشروط فيها وهذا ما ورد بقرار محكمة العدل الأردنية السابقة رقم 2/17 إذ جاء به أن توقف فرع بنك مرخص في المملكة عن الدفع وحل محله البنك المركزي في إدارة أعماله، فإن قرار البنك المركزي بالإفراج عن جزء من الرصيد يعتبر كأنه صدر عن الفرع نفسه، وبذلك لا يعتبر قراراً إدارياً[2].

كما يقتضي أن تكون السلطات الإدارية المصدرة للعمل أو التصرف سلطات إدارية وطنية تطبق القوانين وتستمد سلطتها من هذه القوانين بحيث تكون التصرفات معبرة عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة لوصفها سلطة عامة وطنية فيخرج من ولاية إلغاء القرارات الإدارية القرارات الصادر من سلطة أجنبية

---

[1] بركات، زين العابدين، مرجع سابق، ص 474

[2] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 5/17، المنشور في مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، سنة 1967، ص 63

أو دولية وهو ما أوردته محكمة العدل الأردنية السابقة في قرارها رقم 2/18 لعام 1974 والذي يقتضي بأن لا تسمع الدعاوى التي تقام عن إحدى السفارات الأجنبية في عمّان لعدم الاختصاص باعتبار أن السفارة جزء من بلد المبعوث[1] وأضيف أن السفارة جزء من بلد المبعوث تابعة قانونا لأرض الوطن التي هي فيه ولكنها محصنة قضائيا.

ويعتبر صدور القرار الإداري تعبيراً للإدارة عن الإرادة المنفردة والملزمة سواء كان هذا التعبير متخذاً موقفاً إيجابياً بأن يكون القرار صريح أو يتخذ موقفاً سلبياً فيكون القرار بهذه الحالة قرار سلبي أو ضمني، وكلا النوعين من القرارات يجوز الطعن بعدم مشروعيتها. كما يشترط أن تستند الإدارة في إصدار قراراتها إلى القوانين والأنظمة المانحة لها هذه السلطة.

ثالثاً: أن يكون القرار الإداري نهائياً:

أي أن يكون القرار صادراً بصيغة النفاذ بأن يكون قابل للتنفيذ بالطريق الإداري المباشر، ولا يعتبر القرار الإداري نافذاً إلا بعد أن يستوفي شروطه حسب الأصول المقررة قانونا. وتعتبر نهائية القرارات الإدارية من الخصائص المميزة للقرار الإداري فالعمل أو التصرف الذي يصدر من الإدارة مستوفياً شروطه يتخذ صفته التنفيذية دون الحاجة إلى التصديق من سلطة أعلى[2]، يعتبر لفظ نهائية القرارات الإدارية محل خلاف ذلك أن القرار قد يكون نهائي بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 2/18، المنشور في مجلة نقابة المحاميين الأردنين سنة 1974، ص 330

[2] كنعان نواف، مرجع سابق، ص 242

لغيرها، فالقرارات الصادرة من لجان شؤون الموظفين مثلاً تعتبر نهائية بالنسبة للسلطة التي أصدرتها إلا أنها تحتاج لتصديق سلطة أعلى منها وبالتالي فإنها تعتبر غير نهائية في دعوى الإلغاء[1].

وهذا ما ورد بقرار الدائرة الاستئنافية الأولى في محكمة القضاء الإداري العمانية رقم 2017/799 إذ ورد به أن الخصومة في دعوى مراجعة القرارات الإدارية تكون خصومة عينية فحواها اختصام القرار بما يهدف للرقابة على مشروعيته، بغية إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدوره وهذا يشترط لقبولها أن يكون القرار الإداري نهائي قائم ومنتج لآثاره عند إقامة الدعوى[2] ونجد أن محكمة العدل الأردنية السابقة بقرارها رقم 2/5 لعام 1968 ايدت هذا الدفع إذ ورد بنص القرار أن القرار الذي يقبل الطعن هو القرارات النهائية الذي تصدره اللجنة بأن تضع المشروع التنظيمي موضع التنفيذ أما القرار الصادر بإيداع المشروع للإعتراض عليه فهو قرار تحضيري غير نهائي[3]. كما وأيد هذا الاتجاه محكمة التمييز الكويتية بقرارها رقم 1993/5 والوارد به أن صفة النهائية للقرارات الإدارية تعني صدور القرار من الجهة صاحبة الولاية وأن لا يكون لسلطة إدارية اخرى التعقيب عليه.[4]

بالتالي وبناء على ما سبق فإن الأعمال اللاحقة لصدور القرار الإداري النهائي كالتوصيات والاستيضاحات عن كونها قرارات إدارية ما لم تحدث بذاتها أثر قانوني، أي شريطة أن لا تتضمن قواعد وأحكام جديده، ونجد أن هذا ما أيدته محكمة التمييز الكويتية بقرارها رقم 1988/240 والذي

---

[1] الطحاوي، سليمان، (1976). **القضاء الإداري (الكتاب الاول، قضاء الإلغاء)**، ط5، مصر، دار الفكر العربي، ص458

[2] قرار الدائرة الاستئنافية الاولى في محكمة القضاء الإداري العمانية رقم 2017/799 تاريخ 2017/10/16، مرجع سابق، ص 155

[3] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 2/5، منشور بمجلة نقابة المحاميين الاردنيين، لعام 1968 ص 11

[4] محكمة التمييز الكويتية بقرارها الطعن رقم 1993/5 الصادر بتاريخ 1995/11/25، مرجع سابق، ص 51

اورد أن شرط القرار الإداري أن يحدث أثر قانوني فلا يعتبر من قبيل هذه القرارات ما يصدر من أعمال لاحقة لضمان التطبيق والتأكيد على القرار[1].

لأن طلب الوقف متفرع عن الدعوى القائمة لإلغائه يتعين منطقيا أن يتوفر في هذا القرار شروط قبول دعوى الإلغاء وذلك خروجا عن إطار المشروعية كونه قرار نهائي صادر عن سلطة إدارية، وأهم هذه الشروط أن يكون القرار الإداري سليماً، وعليه يعتبر القرار الإداري معيبا وغير مشروع إذا فقد ركنا من أركانه الخمسة المعروفة وهي؛ الاختصاص، الشكل، والإجراءات، السبب، المحل والغاية. وتنقسم هذه الأركان إلى شكلية وموضوعية:

2.1.2 الفرع الثاني: أركان القرار الإداري

ورد بقرار الدائرة الإستئنافية الأولى رقم 2018/139 أنه أن فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية يعتبر معيباً بعيب جسيم ينزل به إلى حد الإنعدام، وأن صدوره عن غير الجهة المناط لها إصداره قانونا يعتبر معيب بعيب من العيوب الجسيمة[2]وقد يكون احياناً بسيطاً، فقد ورد بالاستئناف رقم 2017/110 أن الإدارة عادة ما تصدر قرارها تحت تأثير دوافع معينة، وحتى يعتبر القرار مشروعاً يتعين أن يكون دافعها في إصداره هو تحقيق الصالح العام، وأن يكون القرار ذا دافع معقول لإصداره فإن انعدم الباعث تولدت قرينة إساءة وانحراف السلطة باستعمال صلاحياتها، ويعتبر ذلك قرينة في يد المدعي على انحراف الإدارة بسلطتها مما يجيز له الطعن بصحة القرار واعتباره معيباً[3]. وتنقسم هذه الأركان إلى شكلية وموضوعية، وتالياً تفصيلها.

---

[1] محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 1988/240 الصادر بتاريخ 1989/3/13، مرجع سابق، ص 142

[2] قرار الدائرة الاستئنافية الاولى في محكمة القضاء الإداري العمانية رقم 2018/139 تاريخ 2018/2/5، مرجع سابق، ص1169

[3] الاستئناف رقم 2017/110 تاريخ 2017/1/23 ص 1813

أولاً: الأركان الشكلية للقرار الإداري:

1- ركن الاختصاص:

وهو صلاحية قانونية تمنح للقيام بأعمال معين، ويقصد به عند التطرق للقرار الإداري: "القدرة على إصدار القرار الإداري على وجه يعتد به قانونياً"[1]، كما يقصد به ما يتمتع مصدر القرار به من قدرة قانونية سواء من عضو، أو هيئة في إصدار قرار إداري[2]، يعتبر من أركان القرار ويستوجب لمشروعيته صدوره عن صاحب الولاية في إصداره، ويعتبر القرار الطعين باطلاً ومشوب بعيب عدم الاختصاص في حال صدوره ممن لا يملك صلاحية إصداره، وهذا ما جاء بقرار الدائرة الاستئنافية الأولى رقم 2018/139 سابق الذكر، و أيدته محكمة العدل الأردنية السابقة في قرارها رقم 2002/113[3]، كما ورد بنص المادة 7 من تشريع القضاء الإداري الأردني على أن الدعوى تقام على من يملك الولاية بإصدار القرار ونصت على الاختصاص كعيب موجب للطعن في الفقرة 1 من هذه المادة.

ويعتبر هذا الركن من النظام العام وللقاضي إثارة الدفع من تلقاء ذاته دون طلب الطاعن إذا تبين أن القرار صادر من جهة غير مختصة[4]، ويتبع ذلك أن الجهة المختصة بإصدار القرار لا يجوز أن تتنازل عنه مستندة إلى الاستعجال المفروض لظروف استثنائه[5].

---

[1] الراجحي، سليمان سالم، (2013/2012). **وقف التنفيذ للقرار الإداري (دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والكويتي)**، رسالة ماجستير منشورة مقدمة لكلية الحقوق في جامعة الشرق الاوسط، الاردن، ص 6

[2] الطماوي، سليمان، (1966). **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، ط3، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 194

[3] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 2002/113 تاريخ 2002/7/18، منشورات عدالة

[4] مساعده، أكرم، (1992). **القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة بين الاردن ومصر**، الاردن، دار وائل للنشر، ص66

[5] حافظ، محمود، (1985). **القرار الإداري**، ج1، مصر، دار النهضة العربية، ص159

قد يكون عدم الاختصاص من حيث المكان أو الزمان أو الموضوع ، فيكون عدم الاختصاص إقليميا عندما يحدد نطاقا جغرافيا للموظف أو الهيئة ويمارس العمل خارج هذا النطاق، ويكون زمنيا إذا باشر الموظف اختصاصات وظيفته خارج حدود الأجل المحدد لممارستها أو في غير المدة المتولي فيها الوظيفة، كان يصدر الموظف القرار المعيب قبل أن يتولى المنصب أو بعد خروجه منه، ويكون عدم الاختصاص موضوعيا عندما يحدد القانون اختصاص الموظف أو الهيئة بموضوعات معينة، فيصدر القرار عن غير ذي اختصاص أو في غير الموضوعات التي حددها القانون[1] وهذه تعتبر العناصر المكونة لركن الاختصاص.

أوردت محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2004/294 أن تحديد القانون السلطة ذات الاختصاص بإصدار ترخيص وقصر هذه السلطة على مجلس الوزراء دون وزير الاعلام، وبذلك أن القرار الذي أصدره الوزير يعتبر مشوباً بعيب عدم الاختصاص وواجب الإلغاء.[2]

2- ركن الشكل والاجراءات:

وتعرف شكلية القرار بأنها شكلية يؤدي عدم مراعاتها إلى عدم ترتيب أي أثر قانوني للقرار الإداري[3]، ونجد أن هذا التعريف منتقد من حيث إنه لم يعرف الشكل، وأنه حكم فقط على تخلف الشكل بعدم ترتيب أي أثر قانوني، وهذا مخالف لما هو متفق عليه فقها وقضاء بأن مخالفة الشكل

---

[1] صحراوي، محمد، (2014/2013). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري**، رسالة ماجستير منشوره مقدمة لجامعة محمد خيضر كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ص19-20

[2] محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2004/294 تاريخ 2005/3/28، مرجع سابق، ص154

[3] الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص244

والإجراء هي بمثابة مخالفة لشرط من شروط صحة القرار لا تؤدي بأي حال من الأحوال إلى انعدامه[1].

كما عرف بأنه مجموعة من القواعد الإجرائية الشكلية التي على رجال الإدارة الواجب في مراعاتها قانونا قبيل إصدار القرار الإداري[2]، والإطار الخارجي الذي يصدر به القرار أو القالب الذي تتبعه الإدارة في التعبير به عن إرادتها[3].

بناءًا على ما سبق فان أهمية الشكل والإجراءات تبرز في أنها تمنع الإدارة من التسرع عند اتخاذ القرارات قبيل وزنها للظروف، ومنعها من أن تتخذ قرارات بطرق عفوية، وتعتبر كنوع من الضمان للإدارة والأفراد لحماية حقوقهم ومصالحهم، ولبسط الرقابة من جهة القضاء على القرار الإداري والتحقق من أنه يتحلى بمشروعيته وأنه مطابق للأوصاف القانونية.

والأصل أنه لا يشترط شكلية معينة لصدور القرار الإداري فقد يصدر القرار الإداري كتابة أو شفاهة، وإذا أصدرت الإدارة القرار كتابياً فهي غير ملزمة بتضمينه للأسباب التي دفعت لإصداره ما لم يلزمها المشرع بذكر الأسباب، وفي هذه الحالة فإن إغفال الإدارة ذكر الأسباب في القرار يجعله مشوبا بعيب في شكل القرار[4] .

لقد استقر الفقه والاجتهاد القضائي على أن تسبيب القرار الإداري من المظاهر الخارجية للقرار، وأن القرار الإداري يجب أن يستند إلى سبب، ففي حال السبب غير صحيح من الناحيتين الواقعية والقانونية كان القرار الإداري مخالفا للقانون، وهذا ما ورد بالقرار رقم 2017/884 إذ ورد

---

[1] عمرو، عدنان، (2001). **ابطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين**، بحث منشور، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص120

[2] الديدانين، احمد، (1993). **الاجراءات والاشكال في القرار الإداري**، ط1، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص28

[3] نده، حنا، (1973). **القضاء الإداري في الاردن**، ط1، عُمان، جمعية عمال المطابع التعاونية، ص373

[4] حسن، عبد الفتاح، (1971). **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 128

به تخضع لأسباب القرار الطعين لرقابة المحكمة للتأكد من مدى مطابقتها للقانون، والأسباب التي تبديها جهة الإدارة تبريراً لقرارها الطعين تكون خاضعة لرقابة القاضي الإداري[1]، فالإدارة غير ملزمة بذكر سبب صدور القرار إلا حين إلزامها قانونا بذلك ، فإن لم تلزم بذكر السبب ولم تذكره تكون رقابة المحكمة على عنصر السبب رقابة نظرية، لأن السبب لا يكون معلوما لدى المحكمة لمراقبة صحته من ناحية واقعية أو قانونية ، ولهذا فإن من الضمانات المهمة وجوب الإفصاح عن السبب وهذه الضمانة مقررة لحرية الأفراد [2].

ويرى الباحث على ضوء ذلك أن مجرد إشارة الإدارة في قرارها أنه صدر استنادا لمادة معينة من نظام أو قانون، أو أن القرار الذي تريد إلغاءه صدر أيضاً خلافا لأحكام مادة معينة من نظام أو قانون لا يكفي لاعتبار قرارها مسببا بالمفهوم القانوني لتسبيب القرار الإداري، بل يلزم أن يشتمل هذا القرار على بيان ما استند إليه من وقائع، كي يتسنى مراقبة الأسباب التي دعت لاتخاذه خاصة إذا كانت المادة القانونية المتخذة أساسا لإصدار القرار تتضمن عدة نصوص وتحتوي على أكثر من مسألة. أن صدور القرار الطعين بالصيغة التي صدر فيها دون تسبيب ودون بيان الوقائع المستند إليها والاكتفاء بترديد حكم القانون من حيث الإشارة فقط للمادة القانونية التي يدعي أن القرار الذي تم إلغاؤه من قبل المستدعى ضده مخالفا لها [3]، كل ذلك يؤدي مفاده إلى أن القرار الطعين صدر مجانبا للصواب وباطل.

وأكدت محكمة العدل الأردنية على ذلك بقرارها رقم 1959/5 بقولها (على أنه استقر الفقه على أنه كلما ألزمت الإدارة بتسبيب قراراتها من قبل المشرع يكون واجب عليها ذكر أسباب واضحة وإلا

---

[1] قرار الدائرة الاستئنافية الثانية رقم 2017/884 تاريخ 2017/10/24، مرجع سابق، ص357

[2] نده، حنا، مرجع سابق، ص384-385

[3] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص265

يعتبر القرار مجانبا للقانون وباطلا، وفي قرار لاحق قضت أن مبادئ القانون الإداري لا تجيز اعتبار القرار صحيحا إذا كانت السلطة مصدرة القرار أغفلت تضمينه الأسباب الواجب عليها قانونا بيانها[1]، وكذلك الشأن عندما تهمل الإدارة احترام الإجراءات أو الآجال أو الضمانات التي ينص المشرع على إتباعها ، وهذا ما أوردته محكمة العدل الأردنية السابقة " في حال اشتراط القانون صدور القرار وفقا للإجراءات المحددة من قبل المشرع وفق شكل معين، فإن عدم مراعاة هذه الإجراءات تجعل القرار معيباً[2].

وقد ينص المشرع على صدور تنسيب من سلطة إدارية أخرى أو استشارة هيئة ما أو إتباع إجراءات معينة في المرحلة التمهيدية لصدور القرار، كالإعلان عن ذلك في وسائل الإعلام وإجراء مسابقة أو امتحان، وعدم احترام ذلك من شأنه أن يجعل القرار معيبا بعيب الشكل، ومن جهة أخرى في حال أن المشرع لم يشترط شكلية معينة أو إجراء معيناً قبل اتخاذ القرار غير أن الإدارة سلكته من تلقاء نفسها فيجب أن يكون سلوكها هذا قانونيا، كأن تختار الإدارة قبل اتخاذ القرار عرضه على لجنة فنية فيجب أن يكون تشكيل اللجنة سليما وإجراءات اجتماعاتها وآلية صدور القرارات عنها صحيحة ، وإلا كان القرار الصادر عنها معيبا بعيب الشكل ولو لم ينص عليها القانون[3].

---

[1] قرارات محكمة العدل الأردنيةرقم 5 و6 لعام 1959، مجلة نقابة المحاميين الاردنيين لعام 1959، ص1

[2] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 124 لعام 1996، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 1997، ص 1448

[3] عمرو، عدنان، مرجع سابق، ص 124

ثانياً: الأركان الموضوعية للقرار الإداري:

1- المحل:

ويقصد بمحل القرار الإداري ما يحدثه من أثر في الحالة القانونية القائمة، وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو التعديل على مركز قانوني قديم أو إلغائه [1]، ومن الطبيعي القول أن محل القرار الإداري يختلف في القرار الفردي عنه إذا كان القرار لائحيا، فالقرار الفردي ينتج آثرا شخصيا يمس شخصا بذاته أو أشخاصا بذواتهم، كما لو كان القرار قرار تأديب أو تعيين أو ترقية أحد الموظفين، ففي هذه القرارات محل القرار يخاطب شخصا بذاته، ويؤثر على مركزه هو دون غيره، أما القرار اللائحي أو التنظيمي فينتج أثرا عاما واسع النطاق، فهي تنصب على مركز عام ومجرد وتنصب على عدد غير محدود من الأفراد المتوافر فيهم صفة معينة فلا يهم عدد من تنطبق عليهم هذه القرارات حيث أن كثرة أو قلة الحالات لا تغير من طبيعتها طالما أنها تشمل قواعد عامة وموضوعية تنطبق على أشخاص معينين بصفاتهم لا بذواتهم[2]، وسواءًا تعلق الأمر بالنسبة للقرار الفردي أو القرار اللائحي فهناك نتائج قانونية تنجم عن صدور أيٍّ منهما.

ويشترط في المحل أن يكون جائزا قانونا أي مشروعا، وإلا كان باطلا لمخالفة القانون، وتكون المخالفة مباشرة للقانون في حالات خرق الإدارة حكما ينص عليه القانون صراحة، أو امتنعت عن إصدار قرار يوجب عليها القانون إصداره، كما يمكن أن تكون مخالفة القانون عند تفسير الإدارة لنص قانوني تفسيرا خاطئا، أي أنها أصدرت قرارا إداريا انطلاقا من نص قانوني لكن على غير إرادة

---

[1] الغويرية، احمد، مرجع سابق، ص367

[2] العدوان، رائد، (2013/2012). **نفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد**، رسالة ماجستير منشورة مقدمة لكلية الحقوق في جامعة الشرق الاوسط، الاردن، ص 27-28

المشرع في هذا النص، ثم يمكن أن يكون الخطأ يتعلق بعدم تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع تطبيقا سليما (التكييف الخاطئ). [1].[2]

ورد بقرار محكمة العدل الأردنية السابقة رقم 37 لعام 1962 أن لا يملك مجلس الوزراء صلاحية إحالة الموظف على التقاعد قبيل إكماله 15 عاماً خدمة مقبولة للتقاعد، كما ورد بقرارها رقم 1953/9 أن القاعدة في التفسير هي أنه إذا ورد تعبير خاص في القانون ولم يرد له تعريف أو تحديد فيجب استنباط معنى ذلك التعبير من سياق النصوص الواردة في ذات التشريع في المواضع التي جاء فيها[3]، وهذا ما ورد عن محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 1985/144 اذ ورد به أن مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية، مناطها الخطأ في القرار، وحالاته هي إما عيب من ناحية الاختصاص، أو في شكله، أو مخالفة التشريعات واللوائح أو الخطأ في التأويل والتطبيق[4].

كما يشترط في المحل أن يكون ممكنا غير مستحيل، أي أن لا يكون الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري غير ممكن تحقيقه من الناحية العملية حتى لا يستحيل تنفيذ القرار، فمثلا إذا صدر قرار بترقية موظف فإن الأثر الناجم عنه هو تغيير تصنيفه من درجة إلى أخرى، فإن ثبت أن الموظف توفي قبيل إصدار القرار فإنه لن يكون ممكنا، أو صدور قرار بتعيين أحد الموظفين ثم يتبين أن التعيين تم على وظيفة شاغرة أصلاً، ففي مثل هذه الحالة فإن تحقق أثر للقرار الصادر

---

[1] كنعان، نواف مرجع سابق، ص275

[2] نصت على ذلك المواد 8 من المرسوم السلطاني رقم 99/91، والمادة 2/7 من تشريع القضاء الإداري، والمادة 50 من مرسوم تنظيم القضاء الكويتي.

[3] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 37 لعام 1962، مجلة نقابة المحامين الأردنيين عدد 8، 1962، ص680، والقرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 1953/9، مجلة نقابة المحاميين الادنيين عدد 5، 1953، ص215

[4] محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 1985/144 تاريخ 1986/3/5، مرجع سابق ص 106

بالتعيين من حيث الواقع غير ممكن إذ أنه لا يصادف محلا لأن المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه هذا التعيين منعدم ، ففي حال الاستحالة واقعاً وقانونا ، فإن القرار يصبح قراراً منعدماً[1].

2- الغاية:

ما تسعى الإدارة لتحقيقه من أهداف من خلال القرار الإداري الذي تصدره ، والأصل أن تكون الغاية التي يستهدفها القرار الإداري هي الصالح العام، وإلا كان معيباً في غايته ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة وسائل لتحقيق غاية الصالح العام فالقرار الإداري الصادر لتحقيق الصالح الشخصي لمصدر هذا القرار أو لغيره بناء على طلبه أو للإضرار بشخص لحقد شخصي يعتبر معيباً في غايته[2]، على أن مجرد العداء الشخصي بين الجهة مصدرة القرار والمخاطب به لا يكفي لجعل القرار مشوبا بالانحراف بل لا بد من إثبات أن القرار قد صدر تحت تأثير العداوة القائمة بين الفريقين، وسلطة الإدارة في الغاية هي سلطة مقيدة وإذا كانت الغاية هدفت لتحقيق أمر أخر غير الصالح العام هنا تعتبر إساءة إستعمال سلطة وبالتالي القرار الإداري معيب، والقاضي الإداري يتأكد من غاية القرار الصالح العام[3]، والحكمة من رقابة المشروعية على عنصر الغاية في القرارات الإدارية، حتى تكون الغاية مشروعة يجب أن تستهدف النظام العام وإلا تعرضت للإلغاء[4]، ويتم تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لقاعدتين أساسيتين:

الأولى: استهداف الصالح العام فعلى الإدارة أن تجعل الصالح العام مناط قراراتها وأعمالها، ونجد أن هذا ما أكدته محكمة العدل الأردنية بالقرار رقم 1994/310 وورد به يفترض في القرار

---

[1] الخوالدة، مؤيد، (2015). **موقف محكمة العدل الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة**، بحث منشور في مجلة المنارة، العدد 4، مجلد 21، ص432-433

[2] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص276-277

[3] الخوالدة، مؤيد، مرجع سابق، ص 439

[4] الدبس، عصام، (2010). **القضاء الإداري ورقابته على اعمال الإدارة دراسة مقارنة**، ط1، الاردن، دار الثقافة للنشر، ص365

الإداري أنه صدر صحيحاً وفي حدود الصالح العام إلا في حال إقامة الدليل القاطع على عكس ذلك[1]، وهذا ما أوردته محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 1997/129 والذي جاء به وجوب أن يكون الباعث على القرار الإداري ابتغاء الصالح العام وإلا اعتبر معيباً بإساءة استخدام السلطة، فإن العيب غير مفترض وواجب إقامة الدليل عليه، والقرار الصادر بالطعن رقم 2000/250 والذي جاء به أن عيب الإساءة باستخدام السلطة يتعلق بجوهر القرار لا شكله الظاهري، يدخل في معناه قيام الإدارة بمخالفة روح التشريع والهدف المبتغى من نصوص المشارع، وأن القرار الإداري يجب ألا يستهدف الصالح العام فحسب بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون [2].

الثانية: فهي "قاعدة تخصيص الأهداف"، لا يكفي استهداف الصالح العام عموما بل يجب التقيد بالأهداف أو الغايات المحددة من قبل المشرع عملا بقاعدة تخصيص الأهداف وإلا اعتبر القرار معيباً بالإساءة عند استعمالها للسلطة، كما هو الشأن في القرارات المتخذة في نطاق الضبط الإداري الواجب أن تستهدف المحافظة على النظام العام بمشتملاته الأمن العام والصحة والسكينة والآداب العامة دون غيرها من أهداف الصالح العام، أو عندما تنقل الإدارة موظفا لحرمانه من مزايا معينة يحددها القانون أو ينطوي القرار في حقيقته على إجراء تأديبي مقنع فتكون قد انحرفت عن الأهداف التي حددها المشرع بهذا الشأن[3].

فأحيانا يحدد القانون أو اللائحة أهدافا خاصة على الإدارة أن تحقق هذه الأهداف دون سواها . وعلى العموم فإن خالفت الإدارة إحدى هاتين القاعدتين تكون قد جانبت صحيح القانون، ومنه كانت

---

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 1994/310، مجلة نقابة المحاميين الاردنيين، 1996، ص685

[2] محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 1997/129 تاريخ 1999/3/1، مرجع سابق، ص 62، والقرار الصادر بالطعن رقم 2000/250 تاريخ 2000/12/11، ذات المرجع، ص 72-73

[3] عمرو، عدنان، (2002). **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني (نشاط الإدارة ووسائلها)**، المطبعة العربية الحديثة، القدس، ص 31-40

قراراتها مشوبة بعيب الإساءة عند استعمالها للسلطة، وهو أن يستخدم الموظف العام سلطاته بغية تحقيق أهداف غير الأهداف التي من أجل تحقيقها منح تلك الصلاحيات[1] ، ومن ثَم وجب على القاضي الإداري – متى رفع الأمر إليه– أن يتدخل بتسليط الجزاء على هذا العيب، متى ثبت له ذلك.

فالقاضي الإداري لا يتعرض لهذا العيب من تلقاء ذاته، ولا يبحثه إلا حال إثارته من قبل الخصم صاحب المصلحة في الدعوى، كما أنه غير مفترض، بمعنى أن على من يدّعي انحراف الإدارة باستعمالها لسلطتها في إصدار القرارات الإدارية عليه إقامة الدليل على ذلك، فاللجوء لعيب الانحراف في استخدام السلطة يعد عيبا احتياطيا، أي أن القاضي الإداري لا يلجأ له إلا إذا لم يجد عيوبا أخرى في القرار.

ويجب عدم الخلط بين الأركان الموضوعية الثلاث للقرار الإداري، إذ أن لكل ركن مدلول خاص، فركن الغاية هو ما يهدف مصدر القرار إلى تحقيقه من نتيجة نهائية، أما السبب فهو الحالة القانونية التي أثارت فكرة إصدار القرار والسبب يسبق وجود القرار، أما الغاية فتلحق به والمفروض أن تظهر بعد صدور القرار، أما ركن المحل فهو ما يرتبه القرار وصدوره وتنفيذه من أثر قانوني ويعد وسيلة لتحقيق النتيجة النهائية التي استهدفها القرار[2].

3- السبب:

حتى يعتبر القرار مشروعاً وقت صدوره لا يكفي أن يكون من سلطة ذات ولاية وأن تتبع الإجراءات المنصوص عليها قانونا، بل يجب قيامه على أسباب صحيحة تبرر صدوره، فالسبب

---

[1] شطناي، علي، (1995). **القضاء الإداري الاردني**، ط1، مطبعة كنعان، الاردن، ص628

[2] الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص 328-333

يشكل الدافع لاتخاذ القرار، ويمثل عنصر البدء في وجوده، وهو الحالة الواقعية أو القانونية والتي تكون بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته فتتم و توحي إليه بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارا ما وأنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والتي تدفع الإدارة إلى التدخل واتخاذ القرار[1]، اشترط الفقه والقضاء الإداري لسلامة ومشروعية الوقائع التي ينبني عليها سبب القرار الإداري تحقق مجموعة من الشروط، فإذا تخلف أي منها فإن القاضي يحكم بإلغاء القرار وهي على النحو التالي:

1- أن يكون السبب مشروعاً أوجب الفقه والقضاء لسلامة السبب أن يكون الدافع لصدور القرار أمرا مشروعا، كما قضت بذلك محكمة العدل الأردنية السابقة بقرارها رقم 95/93 إذ ورد به لا يجوز تسجيل العلامات المخلة بالنظام أو الآداب العامة أو التي تؤدي إلى غش الجمهور، وبما أن العلامة المطلوب تسجيلها هي علامة تعود لشركة بريطانية مقاطعة، فيكون بالتالي تسجيلها بسجل العلامات التجارية لدى مسجل العلامات التجارية بوزارة الصناعة والتجارة بالمملكة مخالفا للقانون ، ويكون رفض المسجل للعلامة لهذا السبب متفقا وأحكام القانون[2]، ونجد أن هذا ما أيدته محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2008/351 وجاء به أن القرار الإداري الصادر بتقدير كفاية الموظف يجب قيامة على أسباب مشروعة وقائمة ومحققة، وعدم تحقق ذلك يعتبر القرار فاقدا للسبب الذي يبرره[3]. وتقتضي مشروعية السبب أن يكون من الأسباب التي أوردها المشرع، وإلا اعتبر القرار الإداري غير مشروع.

---

[1] الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص 194

[2] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 93 لعام 1995، مجلة نقابة المحاميين الاردنيين لعام 1996، ص629

[3] محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2008/351 تاريخ 2011/1/18، مرجع سابق، ص250

2- أن يكون سبب القرار الإداري سليماً يعني ذلك أن يكون من الوقائع الفعلية التي استند إليها القرار وسابقة على صدوره، ومن بين الأسباب المذكورة في القرار الإداري فيما إذا فرض المشرع ذكرها في القرار، أو قامت الإدارة بتسبيب قرارها من تلقاء نفسها، ويقتضي هذا الشرط أن تكون الوقائع التي ادعت الإدارة أنها سبب للقرار الإداري موجودة فعلاً وغالباً ما يستدل على حقيقة الأسباب الواقعية من خلال فحص الظروف السابقة واللاحقة على إصدار القرار والتي تكشف عن إنعدام الوجود المادي لما استند إليه القرار من وقائع، كما يجب تكون تلك الوقائع قائمة وموجودة وقت صدور القرار وأن تستمر حتى إصدار القرار وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن تقدير مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها يرجع إلى وقت صدور القرار[1]، وعلى ذلك أن كان السبب متحققاً ولكنه زال قبل إصدار القرار يعتبر معيباً لا الوجود المادي للسبب غير متحقق، أي أن يكون له وجوداً مادياً أو فعلي وقت إصدار القرار.

ونجد تأييد لذلك من محكمة العدل الأردنية السابقة بالقرار رقم 12/8 إذ ورد به بأن إصدار الإدارة قراراً باعتبار أن الموظف يعتبر فاقداً لوظيفته يتطلب أن يتغيب عن العمل لمدة 10 أيام متصلة بدون عذر مقبول، فيجب أن تكون الأعذار المقدمة تحت نظر السلطات صاحبة الولاية بإصدار القرار حتى تكون محل للتقدير عند إصدار القرار، فإذا تبين أن الوزير لم يطلع على التقارير حين إصداره لقرار فقدان الوظيفة، فإن المحكمة تقضي بإلغاء القرار[2]، وورد بمحكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2004/415 أن للإدارة تصحيح قرارها المعيب شريطة أن لا يؤثر ذلك على مضمون القرار وأن تكون موجبات إصداره ما زالت قائمة[3].

---

[1] كنعان، نواف، مرجع سابق، 281-282

[2] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 12/8، مجلة نقابة المحاميين لعام 1986، ص 469

[3] قرار محكمة التمييز الكويتية الصادر بالطعن رقم 2014/415 تاريخ 2005/3/7، مرجع سابق، ص76

كما ورد بقرار محكمة العدل الأردنية السابقة رقم 1959/6 أن القول بأن تقدير الأدلة متروك للسلطة الإدارية ذاتها وأن لا رقابة للمحكمة عليها في ذلك قول صحيح، إذا كانت هنالك أدلة قانونية صالحة لاستخلاص الوقائع التي بني عليها القرار، أما إذا انعدمت هذه الأدلة، فإن الأسباب تخضع لرقابة المحكمة، لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية، ومطابقتها لنص القانون. فإن تبين عدم صحتها واقعيا أو أنها تحمل في طياتها مخالفة للقانون أو خطأ في التطبيق أو التأويل يكون القرار معيباً، فيحق للمحكمة الحكم بإلغائه[1]. وهذا ما جاء باجتهاد لمحكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2006/63 إذ ورد به أن سبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف في تأدية واجباته وللقضاء رقابة سبب التأديب في شقيه الواقعي والقانوني[2].

أما إذا لم يحدد المشرع الأسباب فتكون للإدارة سلطة تقديرية تحت رقابة قاضي الإلغاء الذي يتحقق من الوجود المادي للسبب، وأنه حقيقي لا وهمي، وقائم قبل صدور القرار ولحين صدوره، فإذا ما تقدم موظف بطلب استقالة ثم سحب الطلب قبل صدور القرار بقبولها، فإن القرار الصادر بقبول الاستقالة بعد ذلك يكون معيباً لعدم وجود السبب.

3- أن يكون مبني على تكييف قانوني سليم فيراقب القاضي الإداري تكييف الإدارة للواقعة التي صدر بشأنها القرار الإداري، كما لو صدر القرار الإداري بمعاقبة الموظف لتغيبه عن العمل أسبوعاً، فلكي يكون القرار سليما يجب إثبات واقعة التغيب كما يجب أن توصف واقعة التغيب هذه بأنها خطأ وظيفي، فإذا كان تغيبه بإذن أو بعذر مشروع كان القرار الصادر معيبا، وهذا ما أوردته محكمة العدل الأردنية السابقة حيث أوردت " مغادرة الموظف مكان عمله بسبب مرض والدته

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 6 لعام 1959، مجلة نقابة المحاميين لعام 1959، ص85

[2] محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2006/63 تاريخ 2008/3/4، مرجع سابق، ص334

بعد أن تقدم بطلب إذن للمغادرة، ثم طلبه الإجازة عن الفترة التي تغيب فيها بعد أن شرح ظروف مغادرته لا تستدعي في مثل هذه الظروف إيقاع عقوبة الإنذار بحقه، دون التحقيق معه ومراعاة الضمانات الأساسية التي تكفل له حق الدفاع عن نفسه، وكذلك دون استدعائه ومواجهته بما أُخِذ عليه من مخالفة، وإتاحة الفرصة له لدفع التهمة أو تبريرها يشكل إخلالا بضمانات حق الدفاع ويعيب القرار الصادر بحقه.

4- أن يتناسب السبب مع محل القرار تشترط بعض النظم القضائية التي تأخذ برقابة الملاءمة استثناء أن يتناسب الدافع لصدور القرار مع الأثر القانوني للقرار الإداري الطعين ، كما هو حال القضاء الإداري في مصر والأردن فيما يختص بالقرارات التأديبية بحق الموظفين ، فقد قضت محكمة العدل الأردنية السابقة أن مناط مشروعية السلطة التأديبية في تقدير خطورة الذنب المقترف وما يناسب معه من جزاء دون معقب عليها ، هو ألا يشوب استعمالها غلواً في العقوبة، وقد جرى قضاء محكمة العدل الأردنية السابقة أن الأصل تقدير الجزاء يكون على أساس التدرج في العقاب بما يكفل سير المرفق العام.

استقر الفقه والاجتهاد القضائي في شرائع الدول محل المقارنة على أن كافة القرارات تعتبر مبنية على سبب صحيح، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، فالإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك، وعدم ذكر السبب لا ينفي وجود السبب كما قضت بذلك محكمة العدل الأردنية السابقة " أن قانون التقاعد لا يوجب على الإدارة بيان أسباب الفصل في قرار الإحالة وأن قرار الإحالة غير المسبب يعتبر أنه صدر بصورة صحيحة وفي حدود الصالح العام، ورغم ذلك فإن وجود السبب عند إصدار القرار الإداري أمر مفروغ منه، حيث لا يتصور أن يصدر هذا القرار دون داع أو مُوْجِب له، كما أنه يقتضي أن يكون الداعي أو الموجب لإصدار أي قرار إداري هو تحقيق

الصالح العام التي يجب على الإدارة أن تهدف إليها في كل قرار تصدره، وإذا كان القانون لا يلزم الإدارة بيان سبب تدخلها والباعث على إصدار قرارها الطعين، فإن ذلك لا يعني المحكمة الإدارية لا تبسط رقابتها على صحة السبب، وليس في ذلك ما يخل بكون القرار الإداري يتمتع بقرينة السلامة العامة، وأن عبء إثبات عدم صحته يقع على عاتق طالب الإلغاء.

وهذا ما أكدته محكمة العدل الأردنية السابقة في قرارها رقم 96/349 إذ ورد به يفترض في كل قرار حتى وأن صدر خاليا من ذكر السبب أن يكون مستنداً في الواقع إلى دواع لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلا لفقدانه سببه ومبرر إصداره، وإذا تكشفت هذه الدواعي على أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة لإصداره، كان للمحكمة بموجب ما تتمتع به من رقابة أن تتحرى مدى صحتها، أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها مسببا ومعللا فإن هذه الأسباب تكون محل رقابة لمعرفة مدى صحتها ومطابقتها للقانون نصا وروحا[1]، وهذا ما أكدت عليه محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2006/276 إذ ورد به أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ذلك، فالقرار غير المسبب يفترض قيامه على سبب صحيح وعلى من يدعي خلاف ذلك إثبات العكس[2].

والقاضي يراقب المشروعية في إطار الأسباب القائمة دون أن يقدر الوقائع المسوغة للقرار أو افتراض أسبابً أخرى، كما أنه في حالة الادعاء بسببين للقرار وثبت عدم صحة أحدهما، فلا يعيب ذلك القرار إذا كان السبب الصحيح جوهرياً وهاماً، أما إذا كانت الأسباب كلها دافعة فإنه ينظر إليها

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 1996/349، مجلة نقابة المحاميين الاردنيين، 1997، ص 4351

[2] محكمة التمييز الكويتية بقرارها رقم 2006/276، مرجع سابق، تاريخ 2008/4/8، ص312

كوحدة واحدة تؤدي بالقرار إلى المطلبين إذا ما ثبت عدم صحة أحدها رغم ثبوت الأسباب الأخرى، وذلك لأن القرار في هذه الحالة لم يقم على كامل سببه[1].

وقرينة السلامة التي يتمتع بها القرار تشمل كافة الأركان المتوقف عليها مشروعيته، فيفترض صدره من سلطة ذات اختصاص، ووفقاً لشكل وإجراءات قانونية معينة، وقيامه على أسباب صحيحة وله وجود مادي وسند قانوني سواءاً أكان مسبباً أم غير مسبب، وأن هذه القرينة تلحق بالقرارات على اختلاف أنواعها سواء أكانت القرارات إيجابية أم سلبية، صريحة أم ضمنية، إذ يفترض قيامها على سبب صحيح إلى أن يثبت العكس بمعرفة المدعي صاحب الشأن.

ويترتب على هذه القرينة إلزام الأفراد بتنفيذ القرارات الإدارية، فإن كان القرار معيباً مثلاً أو تعسفت الإدارة باستخدام صلاحياتها، فعلى الفرد أن يسعى لتقديم طعن لإلغاء هذا القرار وأن تقديم دعوى قضائية للطعن بالقرار الإداري لا يوقف – كقاعدة عامة – تنفيذ القرار الإداري، وإنما تستمر جهة الإدارة بتنفيذه إلى أن تتحقق المحكمة من مشروعية هذا القرار.

2.1.3 الفرع الثالث: أعمال الإدارة التي تخرج عن نطاق وقف التنفيذ:

إضافة إلى تعريف القرار الإداري لابد للتطرق إلى تمييزه عن الأعمال القانونية الأخرى لبيان وتحديد ماهيته، إذ أن هذه الأعمال لا تكون خاضعة للرقابة من جهة القضاء الإداري لصدورها عن غير السلطة الإدارية صاحبة الولاية، فدعوى الإلغاء أو وقف التنفيذ للقرار الإداري لا توجه إلا للقرارات الإدارية النهائية[2]، –كما ذكرنا سابقاً– بالإضافة إلى التمييز الذي بموجبه يتم معرفة خضوع

[1] عمرو، عدنان، مرجع سابق، ص 137

[2] المطاوي، سليمان، مرجع سابق، ص 321

القرار الإداري أو عدم خضوعه للرقابة القضائية، فإنه يحدد الجهة صاحبة الولاية لإصدار هذا القرار ومسؤوليتها عنه.

فالقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية والقضائية والقرارات المتعلقة بأعمال ادارية لا تصلح أن تكون محلاً للطعن بها بالإلغاء أو إيقاف التنفيذ ذلك أنها لا تعتبر من القرارات الإدارية المبينة سابقاً، وهذا ما سيقوم الباحث بطرحه بهذا الفرع من هذا المبحث بتمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال وفقاً للمعايير الشكلية والموضوعية الذي تم التفاوت بالأخذ بهم في الفقه والقضاء المقارن.

أولاً: العمل التشريعي (الأعمال البرلمانية):

المعيار الشكلي: يقوم هذا المعيار على النظر إلى الجهة التي صدر عنها العمل أو التصرف بصرف النظر عن موضوع العمل ومضمونه، فالأعمال التشريعية بحسب هذا المعيار هي الأعمال الصادرة من البرلمان، بينما تعتبر الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية قرارات إدارية[1]، وبمضمون هذا المعيار نجد أن كافة الأعمال التشريعية تخرج عن مبدأ الرقابة من جهة القضاء إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتقديراً لمبدأ سمو التشريع ، كون التشريع يمثل إرادة الشعب بحيث ممثلوه هم من قاموا بوضعه[2]. فالقوانين لها حصانة ضد الإلغاء ولا يقبل الطعن بها بالإلغاء أو إيقاف التنفيذ لعيب مجاوزة السلطة أو الانحراف فيها[3].

أن أعمال السلطة التشريعية لا تقتصر فقط على إصدار القوانين باعتبارها قواعد عامة مجردة وإنما يوجد إلى جانب القوانين ما يسمى بالأعمال البرلمانية كالأعمال المتعلقة بالتنظيم الداخلي

---

[1] الشمري، احمد محمد، (2020). **القرار الإداري ودعوى الإلغاء في النظام السعودي بين النظرية والتطبيق**، (بحث منشور) في مجلة الشريعة والقانون، جامعة حفر الباطن، السعودية، العدد 5، مجلد 22، ص 4224

[2] غيتاوي، عبد القادر، مرجع سابق، ص54

[3] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 325

للبرلمان كالقرارات الصادرة بتعيين موظفين وترقيتهم والقرارات المتصلة برقابة البرلمانية لسلطة التنفيذ سواءًا كانت ذات صبغة إدارية أو كانت مالية، وهذه الأعمال وإن كانت تقوم مقام التشريع كاللوائح وغيرها فإنها خاضعة للرقابة من القضاء كمثل سائر القرارات الإدارية وتكون قابلة للطعن بها.[1]

أما الرقابة على مدى الدستورية لهذه القوانين فهي مسألة معترف فيها وأعطت الدساتير حق الرقابة على مدى دستوريتها للقضاء وفقاً لدساتير الدول محل الدراسة، فقد ورد النص على ذلك بالمادة 70 من الدستور العُماني، وهذا ما نص عليه الدستور في المملكة الأردنية في المادة 59، وما نصت عليه المادة 173 من الدستور الكويتي.

المعيار الموضوعي: يقوم على أساس النظر إلى مضمون الأعمال أو التصرفات، فإذا كان ينطوي على قواعد مكتوبة عامة ومجردة، يعتبر عمل تشريعي بصرف النظر عن مصدر العمل والشكل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره، وهذا ينطبق على جميع القواعد القانونية العامة المجردة والموضوعية سواءا تلك التي تصدر عن البرلمان (مجلس الشعب أو النواب) أو الأنظمة على اختلاف أنواعها التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وأن الاختلاف بين هذه الأنواع من التشريعات هو فيما تحمله من قيمة قانونية أو مستوى الالتزام ومصدر كلا منهما واجراءات إصدارهما[2].

ثانياً: العمل القضائي:

يظهر التشابه بين القضاء والإدارة في إسهامهم بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها عند تظلم الأفراد، ويكون القرار الصادر أداةً لتنفيذ القانون، لذلك سعى الفقه والقضاء لإيجاد معيار للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري لخطورة النتائج المترتبة على الخلط بينهما، فالقرارات

---

[1] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 325-326

[2] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 244-245

الإدارية من الجائز إلغائها وتعديلها وسحبها، أما الأحكام القضائية فطرق الطعن فيها محددة على سبيل الحصر تشريعياً

المعيار الشكلي: يعتبر العمل أو التصرف إدارياً إذا كان صادر عن جهة إدارية – كما بينا سابقاً–، ويعتبر قضائياً إذا كان صادر عن السلطة القضائية ووفقاً للمعيار الشكلي يكون القرار قضائياً إذا صدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، فلا يمكن توجيه دعوى إلغاء إلى حكم قضائي بقصد إلغائه، وهذا ما أوردته محكمة العدل الأردنية السابقة بقرارها رقم 53/6 لعام 1953 إذ ورد به أن الأحكام الصادرة من محاكم خاصة مثل المحكمة العسكرية هي أحكام قضائية لا تقبل الطعن أمامها[1].

وبناءا على هذا المعيار فإن الأعمال القضائية بمدلولها الفني والقرارات الصادرة من جهات القضاء ولو لم تكن أعمالاً قضائية كالأوامر الولائية لا يقبل الطعن بها بأي طريق من طرق الطعن أمام القضاء الإداري. كما أن الأعمال المتعلقة بسير الدعوى وإجراءات تنفيذ الأحكام تخضع للقاعدة السابقة كذلك[2].

المعيار الموضوعي: وفقاً لهذا المعيار فيكون العمل إدارياً أو قضائياً بحسب محتوى العمل وفحواه وليس بحسب الجهة التي تصدره فالمعيار الموضوعي يقوم على أن القرار القضائي هو ما يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها، ونجد أن هذا ما أيدته محكمة العدل الأردنية السابقة بقرارها رقم 15/12 لعام 1974 إذ جاء به أن شرط القرار القضائي أن يصدر بمقتضى الوظيفة

---

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 53/6، مجلة نقابة المحاميين الاردنيين لعام 1953، ص 325

[2] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 339– 346

القضائية ويحسم خصومة على أساس قاعدة قانونية ويقرر وجود حق من عدمه بقوة الحقيقية القانونية[1].

وفقاً لما سبق فإن القرار الإداري يصدر من الإدارة صاحبة الولاية كونه وسيلة قانونية تمارس من خلاله الإدارة نشاطها كما يمكن للجهة الإدارية مصدره القرار أو لجهة أعلى منها أن تعيد النظر فيه بتعديله أو سحبه أو إلغائه، أما الحكم القضائي فلا يصدر إلا بناءا على دعوى أقامها الخصوم أمام المحكمة المختصة، فلا يستطيع القضاء أن يتصدى للمنازعة من تلقاء ذاته كما أنه بمجرد صدور القرار فيمتنع على أي جهة حتى مصدرة القرار إعادة النظر فيه إلا وفق الطرق الإجراءات المقررة قانونا للطعن فيه، كما أن القرار الإداري يصدر بناءاً على سلطة الإدارة التقديرية بحيث تكون الإدارة حرة في تحديد محل القرار ووجوب أو عدم وجوب إصداره، إذ أن حالات تقييد السلطة الإدارية بإصدار قرار والتزامها بإصداره إذا توافرت شروط معينة تكاد تكون نادرةً جداً، إذ يقتصر هذا التقييد على القرار التأديبي، إذ تلتزم عند إصداره بمبادئ مشروعية العقوبة وتناسب العقوبة مع المخالفة، أما القرار القضائي فيعتبر القاضي مقيد بأن يصدر الحكم في الدعوى المقامة على نحو معين ولا يتمتع بسلطة تقديرية إلا في حالة القاضي الجنائي حيث يلتزم عند تحديد العقوبة ومقدارها ضمن حدود القانون.

ثالثاً: أعمال السيادة:

يعد مصطلح أو مفهوم أعمال السيادة من المسائل المختلف عليها في عالم الفكر القانوني، حيث يضيق هذا المفهوم في الدول ذات الأنظمة العريقة في الديمقراطية التي ترسخ فيها مبدأ سيادة القانون، ويتسع في دول أخرى حتى يكاد يشمل العديد من تصرفات الإدارة، ورغم أن الكثير من

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنيةرقم 15/12/ مجلة نقابة المحاميين الاردنيين، 1974، ص 579

شؤون الدولة تكون محل نزاع جدي بين أجهزة الحكم وسلطات الدولة إلا أنها كثيرا ما تأخذ طابعا سياسيا مبتعدة عن القضاء لأسباب تتعلق بحساسية مثل هذه النزاعات وبجانب التحفظ والسرية التي تطبع نشاطات الدولة في غالب الأحيان، وبناء عليه تبقى مثل هذه التصرفات والأعمال والخلافات الناشئة عنها بعيدة عن الرقابة من جهة القضاء[1].

أن الأعمال السيادية هي طائفة من الأعمال تقوم سلطة الحكم في الدول بمباشرتها بغرض المحافظة على كيان الدولة من الأخطار الخارجية أو المواجهات الداخلية عامة، كتنظيم سلطات الدولة وتحديد نظام الحكم، والعلاقة بين السلطات[2]، وبذلك أن أعمال السيادة هي ما يتصل بالسياسية العليا للدولة من أعمال والإجراءات المتخذة من قبل الحكومات بما لها من سلطات عليا للحفاظ على سيادة الدولة والكيان الداخلي والخارجي لها.

يجد الباحث أن جميع التشريعات في هذه الدراسة على حد سواء أخرجت أعمال السيادة من اختصاص المحاكم بشكل عام ولم تضع استثناءًا على ذلك بمنح هذه الولاية مثلاً للقضاء الإداري إنما أخرجتها عن ولاية كافة أنواع القضاء، وهذا ما ورد على لسان المشرع في السلطنة في المادة 7 من تشريع محكمة القضاء الإداري إذ نصت على (المحكمة غير مختصة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، وبالمراسيم، والأوامر السلطانية)، والمشرع الاردني في نص المادة 5/د من تشريع القضاء الإداري، والمشرع الكويتي في نص المادة 2 من قانون تنظيم القضاء.

وتمتاز أعمال السيادة بأن المشرع قد ترك أمر تحديدها إلى القضاء واكتفى بإعلان وجودها، إذ أن هذه الأعمال هي في الأساس أعمال إدارية بطبيعتها، لكن المشرع حصنها مهما كانت درجة عدم

---

[1] مقني بن عمار، مرجع سابق، ص4

[2] واصل، محمد، (2006). **اعمال السياسة والاختصاص القضائي**، مقال منشور، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، مجلد 1، عدد2، ص 136

مشروعيتها من كل رقابة قضائية، ذلك بأن بعض الأعمال الإدارية لها في نظر الحكومة أهمية خاصة وأن من المصلحة ألا تعرض على القضاء بما يستلزمه من علنية وتحقيقات وأن الحكومة قد يكون لديها من الأسباب ما تقتضي مصلحة الدولة العليا على ألا يعرض على الجمهور[1] ، واكتفت التشريعات في هذه الدراسة بالنص على مبدأ المنع دون التطرق إلى ذكر أعمال السيادة فألقت هذه التشريعات بالمهمة على عاتق الفقه والقضاء ليتم تحديد ماهية أعمال السيادة.

وقد جاء بقرار الدائرة الاستئنافية لمحكمة القضاء الإداري العماني رقم 1328 لعام 2017 حظر على المحكمة النظر فيما يتعلق بأعمال السيادة من طلبات لكن لم يحدد القانون أعمال السيادة ولم يضع تعريفاً لها مما يعني أن المشرع ترك أمر تحديد أعمال السيادة لسلطة القضاء التقديرية[2] وأيدت هذا الاتجاه القرارات الصادرة لمحكمة العدل الأردنية السابقة ذوات الأرقام 18/12 لعام 1987 و12/21 لعام 1993[3]، وأيدها بهذا الاتجاه قرارات محكمة التمييز الكويتية بالقرار رقم 2001/193 لعام 2003 و2002/368 لعام 2003[4].

---

[1] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 362- 370

[2] قرار الدائرة الاستئنافية الثانية في محكمة القضاء الإداري العماني رقم 2017/1328 تاريخ 2017/10/31، مرجع سابق، ص472

[3] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 18/12، مجلة نقابة المحاميين لعام 1987 ص543، وقرار رقم 12/21 مجلة نقابة المحاميين لعام 1993، ص 667

[4] قرارات محكمة التمييز الكويتية الصادر بالطعن رقم 2001/193 لعام 2003، مرجع سابق، ص 129، والقرار الصادر بالطعن رقم 2002/368 لعام 2003، ذات المرجع، ص 129

2.2 المبحث الثاني: طبيعة وقف التنفيذ:

أن القاعدة العامة في القانون الإداري هي الأثر غير الموقف للطعن سواءا أكان الطعن إداريا – التظلم الإداري– أو قضائيا ، إلا أن أعمال هذه القاعدة على إطلاقها سيترتب عنه جوانب سلبية تجعل كفة الميزان لصالح الإدارة، لذا وجب على المشرع إقرار نظام إيقاف التنفيذ كإستثناء على القاعدة القائلة بالأثر غير الواقف للطعون لتصحيح مسار هذه القاعدة، والأخذ بهذا النظام جاء لتحقيق أهداف يتمثل أهمها في وقف النتائج المتعذر تدارك أضرارها أن تم التنفيذ ، وهذه الأهداف وراء تطبيق إيقاف التنفيذ للقرارات المطعون بإلغائها أمام القضاء الإداري كاستثناء على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية، فالأصل أن مجرد رفع الدعوى بالإلغاء ليست ملغي للخصوم ، فالطعن في القرار الإداري أمام المحكمة المختصة لا يمنع الإدارة من من تنفيذها للقرار وإلغاء الخصوم حتى يبت في الدعوى حيث يعد وقف التنفيذ للقرار عبارة عن إجراء إحترازي مؤقت تجنبا لتريبه ضررا على الطاعن فقد نصت المادة ٢٩ من قانون القضاء الإداري الأردني بعدم جواز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصوم إلا بعد صدور الحكم النهائي للخصومة كلها وتستثنى من ذلك الطلبات المستعجلة.

وسيتم بيان ذلك من خلال هذا المبحث إذ سيقسم لتحقيق الاهداف المرجو تحقيقها من الدراسة إلى ثلاثة فروع، الأول سيتناول نفاذ القرارات الإدارية وتنفيذها، أما الفرع الثاني سيتناول الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء، والفرع الأخير سيتضمن بيان الإستثناء الوارد على القواعد العامة وهو وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

2.2.1 الفرع الأول: نفاذ القرارات الإدارية:

تكون القرارات الإدارية واجبة النفاذ من لحظة صدورها والتوقيع عليها أما تنفيذها فلا يتم إلا بعد اتخاذ إجراءات التنفيذ، وتنحصر إجراءات التنفيذ في تبليغ القرارات الإدارية إلى أصحاب العلاقة ونشرها في الجريدة الرسمية أو الإعلان عنها وذلك حسب النصوص الواردة بهذا الشأن في القوانين النافذة، فالقرارات الإدارية تعتبر نافذة بالنسبة للأفراد من تاريخ تبليغها وبعد النشر في الجريدة الرسمية أو الإعلان عنها[1]، أما بالنسبة للسلطة الإدارية صاحبة الولاية فتعتبر كذلك من تاريخ صدورها ولا تعتبر مقيدة بها إلا بعد نشرها أو إعلانها لأنها في هذه الحالة فقط تكون قد مست المركز القانوني وعلى ذلك فلها أن تعود عنها قبل النشر أو الإعلان، ولا تعتبر نافذة قبل صدورها أي لا يمكن تطبيقها لأننا في هذه الحالة نكون قد أعطينا الأحكام الواردة فيها مفعولاً رجعياً وهو ما يخالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

ورد بنص المادة 81 من المرسوم السُلطاني رقم 99/91 والذي جرى تعديل بعض أحكامه بموجب المرسوم السُلطاني رقم 2022/23، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع ألغي النص السابق بالمرسوم رقم 2022/35 وهذا ما يجده الباحث إغفال من المشرع إذ لم يذكر نص مماثل للنص السابق بما يبين آلية نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية إنما أحال بالمرسوم سابق الذكر وتحديداً المادة 9 منه إلى قانون الإجراءات المدنية والتجارية، الذي بدوره يفتقر للنصوص المنظمة للمنازعات الإدارية. وهذا ما أوردته المادة 8/أ من تشريع القضاء الإداري الأردني، وأيدها في هذا الإتجاه المادة 51 من المرسوم الصادر بتنظيم القضاء الكويتي.

أولاً: مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية: أن القرار الذي يصدر عن السلطة صاحبة الولاية حسب الأصول لا تنطبق أحكامها إلا بعد تبليغها ونشرها أو الإعلان عنها وعلى ذلك فالآثار الحقيقية

---

[1] العلوان، علي يوسف، **نشأة ونفاذ القرار الإداري**، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الإدارية، عدد22، ص293

التي تنتج عنها لا تسري أيضاً إلا بعد تاريخ النشر والإعلان عنها وليس لها أثر رجعياً لما قبل ذلك التاريخ، فالقرار الإداري هو أداة السلطة الإدارية لتنفيذ مضمون القانون لذلك ينطبق عليه ما ينطبق على القانون.[1]

أن مبررات هذا المبدأ متمثلة في عدم التجاوز لحدود الإختصاص الزماني أي أن يتم منع من يصدر القرار من اعتداءه على اختصاص من سبقه احتراماً للحقوق المكتسبة وضمانا لإستقرار المعاملات والأوضاع القانونية، وهذا ما ورد بمحكمة التميز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2000/887 إذ ورد به أن لا يجوز توقيع جزاءات على الطالب المتأخر في سداد الرسوم الجامعية إذا لم يتم نشر التعديل بالرسوم الجامعية المقرر من ناحية مجلس المختص بالتعليم العالي قبل فصل دراسي كامل ذلك أن مبدأ عدم رجعية القرار الإداري أصل من مبادئ المشروعية[2].

على الرغم من مبررات هذا المبدأ إلا أن الفقه الإداري أجاز بعض الاستثناءات على هذا الأصل إذ يجوز أن يطبق القرار بالأثر الرجعي في حال ورود نص يسمح بذلك، كأن يصدر قرار لتصحيح وضع قانوني أقامه قرار سابق وحكم القضاء بإلغائه، وجواز رجعية القرار الأصلح للمتهم وخاصة في القرارات التأديبية إذ أن الحكمة من ذلك منع الظلم حتى لا يتم تطبيق عقوبة على المتهم في وقت اعترف المشرع بعدم فائدتها[3].

ثانياً: مبدأ إرجاء أثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق أي جواز إرجاء ترتيب القرار الإداري لآثاره ونفاذه في مواجهة المعنيين به وذلك بإضافته إلى تاريخ لاحق لصدوره بتعليق النفاذة على شرط واقف أن كان فيه تحقيق الصالح العام وذلك خروجاً عن الأصل العام للنفاذ الفوري في القرارات

---

[1] بركات، زين العابدين، مرجع سابق، ص 496-497

[2] محكمة التميز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2000/887 تاريخ 2004/4/5، مرجع سابق، ص468

[3] الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 573

الإدارية إلا أنه يجب التميز بين القرارات التنظيمية والفردية، فالقرارات التنظيمية لا ينتج عنها حقوق مكتسبة وإنما مراكز تنظيمية عامة و يحق للإدارة تعديلها واصدار قرارات التنظيمية مع أرجاء آثارها إلى تاريخ مستقبل[1]، أما القرارات الفردية فيتولد عنها حقوق مكتسبة للمعنيين بها وبالتالي لا يجوز إرداء آثارها إلى تاريخ مستقبل إلا إذا كان لهذا الأرجاء مبرراته الجدية كان يوقف نفاذ القرار الصادر بتعيين موظف إلى حين توفير الإعتماد المالي اللازم لترتيب آثاره أو إرجاء الآثار التي تترتب عليه إلى ما بعد أداء الخدمة العسكرية[2].

ثالثاً: سريان القرار في حق الأفراد، الأصل أن القرار الإداري يرتب آثاره كامله بمجرد صدوره، إلا أن الإحتجاج بآثاره تجاه الأفراد لا يسري إلا من تاريخ العلم به بإحدى الوسائل المقررة قانونا، وذكر المشرع الاردني في هذا الصدد بنص المادة 8/أ من قانون القضاء الإداري الوسائل الالكترونية كطريقة من طرق التبليغ إلا أنه يُأخذ على المشرع عدم تحديده ماهية الطرق الإلكترونية، وكان الأجدى على المشرع الأردني ذكر الوسائل الإلكترونية التي يعتد بها وتكون منتجة لأثرها بالتبليغ على سبيل الحصر وأن لا يترك المجال مفتوحاً بهذا الصدد للإجتهاد، وتختلف طريقة العلم بين القرار الفردي والقرار التنظيمي، فالقرار التنظيمي وسلة العلم به النشر في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة نشر أخرى تحقق علم المخاطب بمضمون القرار، أما القرار الفردي فيكون العلم به عن طريق إبلاغه إلى صاحب الشأن مباشرة بالشكل الذي يتحقق معه العلم اليقيني بمضمونه[3].

---

[1] بركات، زين العابدين، مرجع سابق، ص 498

[2] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 294-295

[3] السبخي، ابتسام، (2019/2018). **أثار القرار الإداري الغير منشور**، رسالة ماجستير منشورة مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر، الجزائر، ص 34-55

ويترتب على اختلاف وسيلة العلم بالقرارات الإدارية نتائج هامة من حيث نفاذها إذ يترتب على عدم نشر القرار التنظيمي عدم إمكانية الاحتجاج به على الغير وعدم جواز التمسك بآثاره من قبل الأفراد تجاه الإدارة، أما القرار الفردي فيمكن للأفراد التمسك به وبالحقوق التي تنشأ عنه بمجرد صدوره وحتى قبل علم المخاطبين به، إذ لا معنى لتعطيل الحقوق التي تترتب عليه إلى أن يتم الإعلام به[1].

والحكمة من التفرقة بين القرار الفردي والتنظيمي في وسيلة النشر، كون القرارات التنظيمية تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة وتخاطب أفراد غير محددين بذواتهم، فلا يمكن تحديدهم سلفاً، فيكتفي بالنشر كقرينة على العلم بالقرار التنظيمي بينما يجب أن يتم إعلان صاحب الشأن بالنسبة للقرار الفردي لضمان العلم الحقيقي بمضمون القرار والعمل على تنفيذه، فقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية تكملها قاعدة ضرورة علم الأفراد بالقرارات التي من شأنها المساس بمراكزهم القانونية،.وهذا ما استقر عليه اجتهاد القضاء إذ ورد بمحكمة التميز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2007/99 عدم نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد إلا إذا علموا بها بصورة كاملة شاملة بجميع عناصرها علماً حكمياً بالنشر في الجريدة الرسمية أو النشرات الحكومية أو علماً يقينياً، وتبدأ آثار هذا العلم بالنسبة للأفراد المعنيين به من تاريخ العلم بالقرار الإداري، وعبء إثبات هذا العلم يقع على عاتق الإدارة [2].

2.2.2 الفرع الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية

[1] العجارمة، نوفان والسلامات، ناصر، (2013). **نفاذ القرار الإداري الالكتروني**، بحث منشور في دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، ص1025

[2] محكمة التميز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2007/99 تاريخ 2010/4/27، مرجع سابق، ص473

يختلف نفاذ القرارات الإدارية وسريانها قانونا عن وضعها موضع التنفيذ، فالنفاذ القانوني يترتب بمجرد صدور القرار تلقائياً إن كان مستكملاً لأركانه دون حاجة اقترانه بأي إجراء تابع له، أما التنفيذ فلا يتحقق إلا عند تجسيد الآثار القانونية في الواقع العملي باتخاذ كافة الإجراءات المادية التي تلي صدوره، فمثلاً القرار الصادر بنقل موظف إلى مكان عمل آخر لا يتحقق الهدف منه إلا بانتقال الموظف ومباشرة عمله.

والأصل أنه إذا صدر القرار مستكملاً لأركانه أن يتم تنفيذه طواعية على إختلاف أنواع القرارات الإدارية – تنظيمية، فردية، ايجابية، سلبية –، ويثار التساؤل فيما إذا لم يمتثل الأفراد للقرار الإداري، فما هي وسائل الإدارة التي من خلالها تستطيع تنفيذ هذه القرارات، إذ أن الأفراد المخاطبين بالقرار عليهم الإلتزام بتنفيذه والإدارة من ناحيتها عليها كفالة هذا الإلتزام.

المبدأ العام أن الإدارة لا تملك صلاحية تنفيذ قراراتها عن طريق استعمال القوة، إذ أن الأصل أن التشريع النافذ يتضمن عقوبات معينة لكل مخالفة، إلا أن التشريع النافذ قد يشوبه قصور وإغفال حالات معينة دون تنظيم، فلا يتصور في هذه الحالة توقف الإدارة عن متابعة تنفيذ قراراتها، ولا يتصور توقف المرافق العامة عن أداء خدماتها، ومن هذا المنطلق وجدت وسيلة التنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري، وهذه الوسيلة تعتبر من أهم امتيازات السلطة الإدارية إذ من خلالها تستطيع الإدارة تنفيذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء للحصول على إذن التنفيذ وذلك باستخدام القوة الجبرية عند الحاجة في مواجهة تعنت الأفراد بعدم التنفيذ[1].

[1] كنعان، نواف، مرجع سابق ص295–296، بركات، زين العابدين، مرجع سابق، ص 500

ورد بمحكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2005/703 أنه حق الجهة الإدارية في تنفيذ القرارات الصادرة عنها تنفيذاً مباشراً تمتعها بهذا الامتياز – الاستثنائي– في نطاق مباشرتها وظيفتها الإدارية دون الحاجة للجوء للقضاء[1].

أولاً: نظرية التنفيذ المباشر:

هو الوسيلة التي من خلالها تلجأ السلطات الإدارية إلى تنفيذ قراراتها أو أقتضى الأمر استعمال القوة وذلك عندما لا تجد وسيلة أخرى لتنفيذها، فتلجأ الإدارة لهذه النظرية لتنفيذ أحكام القانون والمحافظة على مضمونه ومتطلباته، إلا أن حق الإدارة في التنفيذ المباشر للقرارات خاضع لضوابط وقيود بما يضمن عدم التجاوز في هذا الإستثناء الخطير.

ثانياً: ضوابط التنفيذ المباشر:

1- رفض الإنصياع للقرار بشكل طوعي لتنفيذه بعد قيام الجهات المختصة بطلب ذلك، إذ أن الحرص على الإستجابة السريعة والفعالة لظرورات سير العمل الإداري واستقرار الأوضاع وما ينشأ عنها من مراكز تعتبر مبررات للتنفيذ المباشر أو جبراً إذا لزم الامر.

2- استخدام القدر اللازم الذي يضمن تنفيذ القرار دون المساس بالحقوق والحريات للأفراد الذين بمواجهتهم سينفذ القرار بعد انعدام أي وسيلة بديلة متاحة أمام الإدارة لوضع قراراتها موضع التنفيذ وخاصة في الظروف الضرورية الإستثنائية والحالات الطارئة، ولا يجب أن تتعدى الوسائل تلك الحدود وإلا تكون قد تجاوزت حدود سلطتها، ففي حال تجاوز الإدارة لحدود سلطاتها تكون أمام ما

[1] محكمة التميز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2005/703 تاريخ 2006/12/26، مرجع سابق، ص 85

يسمى بالإعتداء المادي وابتعاد السلطة عن حدود التنفيذ المباشر مما يجعلها تتحمل المسؤولية المدنية الناتجة عن هذا الإعتداء وتجاوز الصلاحيات.

والإعتداء المادي هو كل عمل من شأنه إحداث مخالفة بشكل جسيم لأحكام القانون ويعتدي على الملكية الخاصة أو الحريات الفردية ويقع عند تحول تصرفات الإدارة من نطاق التصرفات الإدارية إلى نطاق التصرفات العادية، وتجعل من المنازعات التي تحدث بشأنها منازعات تدخل في اختصاص القضاء المدني وينطبق عليها ما ينطبق على التصرفات المدنية المماثلة لها، ويدخل في صلاحياته تقدير عدم مشروعية القرار الإداري مما يجيز اتخاذ قرارات بإيقاف التنفيذ، ووقف الأعمال التي شكلت الإعتداء، وبالتالي الحكم بتعويض الضرر الناشئ بسبب الإعتداء[1].

3- وجود نص صريح يمنح الإدارة الحق باللجوء للتنفيذ المباشر، ذلك أنه في الاصل يعتبر من الوسائل الإستثنائية التي يتم اللجوء إليها في بعض الحالات المحددة.

نجد أن المشرع في السلطنة نظم آلية التنفيذ المباشر بنظام تحصيل الضرائب والرسوم الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم 94/32 إذ نصت المواد 2 و4 و6 و8 من هذا النظام على أن المكلفين بدفع الضرائب والرسوم الجمركية ملزمين بأدائها وفي حال امتناعهم على الوزير المختص إصدار قرار بمصادرة أموال المكلف بقدر يساوي ما هو ملزم به واستيفاء الضرائب والرسوم المستحقة بالإضافة إلى التعويضات المستحقة نتيجة التأخير بالوفاء، كما ورد بنص المادة 6/ج من قانون تحصيل الأموال العامة العُماني لعام 1952: أنه يتم حجز أموال المكلفين الذين يتخلفون عن سداد المبالغ المطلوبة منهم بقرار من الحاكم الإداري، والمادة 20 من المرسوم السلطاني رقم 1979/15

[1] بركات، زين العابدين، مرجع سابق، ص505-510

في شأن تنظيم الخدمة المدنية إذ نصت على أنه يجوز حجز راتب الموظف استيفاءا لما يكون مطلوب منه للحكومة.

يتبين من خلال استقراء النصوص السابقة وجود نص صريح يخول الإدارة لتنفيذ القرارات أن تستخدم القوة المادية.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرعين العماني والكويتي قد تفردا عن المشرع الأردني بأن بيّنا أن الحجز يكون بمقدار مساوي لما هو مطلوب من المكلف، وقد أغفل المشرع الأردني هذا التحديد، إذ لم يرد بنص المادة 6 المنظمة للحجز مقدار ما يجوز حجزه فيقع الحجز على كافة أموال المكلف إلا أنه عاد وبنص المادة 8 من القانون سابق الذكر أعطى الجابي سلطة تقديرية في حجز ما يرى أنه فيه كفاية لتحصيل ما هو مطلوب، بالإضافة لنفقات الحجز، وأغفل المشرع وضع قيود على الجابي بما يضمن صحة التقدير.

4- حالات الاستعجال والضرورة بوجود خطر يهدد الأمن العام أو الصحة العامة، على أن يكون هذا الخطر حقيقياً وقائماً فعلاً في وقت إصدار قرارات الإدارة، ولنا في الجائحة العالمية مثال حي على ذلك فقامت الدول لمجابهة هذه الجائحة بإصدار أوامر إدارية ومراسيم وقوانين دفاع لدرء الخطر المتمثل بهذا الفيروس، فأصدرت سلطنة عُمان المرسوم رقم 2020/32 وتحديداً المواد 19 و20 منه لضمان الإلتزام وعدم مخالفة أحكام قانون الأمراض المعدية رقم 92/73 وفرض عقوبات جزائية وغرامات مالية على المخالفين، كما صدر في الأردن أوامر دفاع عده صادرة بموجب قانون الدفاع رقم 1992/13 تضمنت عقوبات على من يخالف هذه الأوامر ونذكر على سبيل المثال أمر الدفاع 2020/2 الذي كان فحواه حظر تجوال الأشخاص في ساعات معينة وعاد وأكد لذلك في أمر الدفاع رقم 2020/3 وفرض عقوبات على المخالفين تصل حد الحبس والغرامة وعاد بأمر الدفاع رقم

2020/12 ليلغي الحبس ويفرض الغرامة فقط على المخالفين وفي حال التكرار يتم تغليظ العقوبة، وورد بنص المادة 12 من القانون رقم 1969/8 الصادر للإحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية أن لوزير الصحة الحق بإصدار قرار بالتطعيم الإجباري من بعض الأمراض المعدية والسارية حفاظاً على الصحة العامة، وفرضت المادة 17 من ذات التشريع عقوبتي الغرامة والحبس على من يخالف هذه القرارات.

وهذا يعتبر من قبيل الجزاء الجنائي المسموح للإدارة اللجوء إليها لتنفيذ قراراتها قسراً من خلال توقيع العقوبات الجزائية حيث تعتبر هذه العقوبات الأسلوب الأمثل لحمل الأفراد على تنفيذ القرارات.

2.2.3 الفرع الثالث: وقف التنفيذ للقرارات الإدارية:

وقد بيّنا سابقاً أنه حال استيفاء القرار الإداري لأركانه وشروطه يعتبر قراراً سليماً واجب التنفيذ، كما بينا آلية نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية فالأصل أن القرارات الإدارية تعد نافذة من أوم صدورها، ما لم يتم وضع حد لتنفيذها قضائيا ومرد ذلك إلى قرينة الصحة المفترضة –قرينة السلامة العامة– في القرارات الإدارية، بالإضافة إلى تحقيق الصالح العام التي لا يجوز تعطيلها أو وقفها، لكن هذا الأصل يرد عليه استثناء ألا وهو نظام وقف التنفيذ للقرارات الإدارية درءا للنتائج الضارة التي يصعب أو يستحيل تداركها إذا نُفِذ القرار الإداري.

وهذه الأهداف هي الدافع وراء تطبيق نظام إيقاف التنفيذ للقرار الإداري الذي رفعت دعوى لطلب إلغائه استثناءاً لمبدأ الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء، ويعني هذا المبدأ أن مهاجمة القرارات عن

طريق دعوى الإلغاء لا توقف – بحسب الأصل– التنفيذ، والذي يجب استمراره إلى أن يقضي بإلغاء القرار أو سحبه من قبل الإدارة، في حال كان معيباً بعدم المشروعية وبالأصول المقررة لذلك[1].

وأكد الشارع المصري على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القوانين المتعاقبة لمجلس الدولة، حيث ورد بالمادة 49 من القانون رقم 1972/47 أنه لا يترتب على قيام دعوى الإلغاء وقف التنفيذ للقرار، وسارت على هذا النهج التشريعات في هذه الدراسة، فقد ورد بالمادة 19 من المرسوم العماني رقم 2022/35 بأنه لا يترتب على قيام الدعوى وقف التنفيذ للقرار، وأيدهم بذلك تشريع القضاء الإداري الاردني في نص المادة 28 منه، وهذا ما ورد بالمادة 6 من قانون القضاء الاداري الكويتي رقم 1980/20.

أولاً: مبدأ الأثر غير الموقف للطعن

الأصل أن الطعن لا يرتب وقف التنفيذ للقرار، وتكون الإدارة بين خيارين إما التمهل لحين انجلاء الموقف، أو التنفيذ ، وبذلك تتحمل مخاطر المصاحبة للتنفيذ على عاتقها، ذلك أن الهدف الاساسي هو عدم شل حركة الإدارة، وعدم وقف نشاط الإدارة الذي تهدف من خلاله لتحقيق الصالح العام نتيجة الطعن المقدم ضد قراراتها ، وهذا هو الأصل العام أن الطعن لا يوقف التنفيذ [2].وهذا الأساس من المنطق بمكان نتيجة لمبدأ القوة التنفيذية للقرار، الذي يعتبر من القواعد الأساسية في القانون العام، فالأصل أنه لا يجوز الخروج عن هذا المبدأ إلا في حال وجود نص تشريعي خاص،

[1] صحراوي، محمد، مرجع سابق، ص 35

[2] بسيوني، عبد الغني، **وقف التنفيذ للقرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص7–10

وأن لا يشمل النص فقط الطعون بالإلغاء عند الجهات القضائية ، إنما التظلمات المرفوعة للإدارة، فكل هذه التظلمات لها أثر غير موقف للتنفيذ[1].

ثانياً: تبريرات مبدأ الاثر غير الموقف للطعن: يستند هذا المبدأ إلى مجموعة من التبريرات والنظريات:

أولا: نظرية القرار التنفيذي:

اسند جانب من الفقه هذا التبرير إلى نظرية القرار التنفيذي للفقيه هوريو، التي تقتضي أن الإدارة تملك سلطة تنفيذ القرارات دون الحاجة إلى إذن المحكمة حتى وإن كان التنفيذ للمحافظة على مصلحة الغير فللإدارة الحصول على حقوقها دون تدخل القضاء، فهي تنشئ حقها بإصدار قرار إداري تبين فيه ذلك الحق، ثم تنفذ القرار مباشرة دون اللجوء للقضاء للحصول على حكم يؤكد ذلك الحق .[2] وتبرير ذلك يظهر في أن القرار منذ لحظة صدوره يتمتع بقرينة المشروعية المفترضة وبغياب هذه القرينة يفقد القرار القوة التنفيذية له، وقرينة الصحة المفترضة لا تعني بحال من الأحوال تحصين القرار ضد أي طعن وإنما يلزم بأن يقابل امتياز الإدارة في إصدارها لقرارات تكون قابلة للتنفيذ المباشر منح القضاء إمكانية التدخل لفحص مشروعيتها لمراعاة مصالح المخاطبين بها[3].

ثانيا: الاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات:

فحوى هذه الفكرة بأن الفصل بين السلطات يقضي ألا تتداخل السلطات باختصاصات بعضها البعض، فليس للسلطة القضائية التدخل في أعمال السلطة التنفيذية، وعليه فإن رفع الدعوى لدى القضاء يجب أن لا يؤثر في الأصل على تنفيذ القرار الإداري لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى

---

[1] غيتاوي، عبد القادر، مرجع سابق، 78

[2] بسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص 11-12

[3] عبد الباسط، محمد فؤاد، (2014). **وقف التنفيذ للقرار الإداري**، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص10-11

عرقلة سير العمل الإداري، وبما أن الرقابة من جهة القضاء الإداري هي رقابة لاحقة والمتمثلة في الدعاوى الإدارية، فلا يحق للقاضي أن يتدخل في وظيفة الإدارة فلا يكون له أن يصدر أوامر لها بالقيام أو الامتناع عن عمل، لذلك لابد أن تتسم الإدارة في تنفيذ قراراتها بعدم تقديم دعوى الطعن ضدها[1].

ثالثاً: المبرر المؤسس على الاعتبارات العملية:

أن هدف القرار الإداري هو تحقيق الصالح العام مما يقتضي سموها على المصلحة الخاصة، ومن هذا المنظور يفترض في أعمال الإدارة الضرورة والاستعجال، ولبلوغ هذا الهدف يقضي الأمر بألا يسمح لأي كان أن يشل حركة الإدارة فور تحريك دعوى أمام القضاء و بخلاف ذلك يعني إتاحة الفرصة لسيئ النية مبتغى المماطلة للطعن على أعمال الإدارة بحجة عدم المشروعية وإيقاف التنفيذ، مما يؤدي لتعطيل سير المرافق العامة، ويكون العمل الإداري في تخبط خاصة مع بطء إجراءات التقاضي [2]. وبصفة عامة فإنه يمكن القول أن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ، ضرورة من ضروريات العمل للإدارة، وكل ما قيل في تبريره يتكامل في دعمه وإسناده، وفي حال غياب هذا المبدأ يفتح الباب فور رفع دعوى الإلغاء أمام الأفراد للقيام بتعطيل اعمال الإدارة القائمة على اتخاذ القرارات ، ويمكن تصور الشلل الذي قد يصيب نشاط الإدارة في حالة افتراض العكس في حال تم السماح بوقف التنفيذ للقرارات كأثر لدعوى الإلغاء وأخذنا في الاعتبارات نشاط الإدارة يكون في غالب الأحيان عن طريق القرارات الإدارية[3].

---

[1] بوطبيق، نصر الدين، (2017/2016). **وقف التنفيذ للقرارات الإدارية في ظل قانون الاجراءات المدنية والتجارية الجزائري**، رسالة ماجستير منشورة مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ص 13

[2] عبد الباسط، محمد فؤاد، مرجع سابق، ص16

[3] بو طبيق، نصر الدين، مرجع سابق، ص 16-17

رابعاً: وقف التنفيذ كاستثناء على مبدأ الاثر غير الواقف للدعوى

ترتب على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء أن اعتبر نظام إيقاف التنفيذ نظاماً استثنائياً، فلا يجوز للقاضي أن يأمر بإيقاف التنفيذ بناء على الطلب إلا حيث يكون هناك نص يقرر صراحةً مثل هذه السلطة؛ فالأصل هو نفاذ كل القرارات الإدارية حتى ولو طُعن عليها بالإلغاء أمام القضاء إلى أن يصدر حكم بوقف تنفيذها استناداً إلى نص يقرر ذلك صراحةً، أو حيث يصدر حكم بإلغائها لعدم مشروعيتها[1].

وتجد الطبيعة الاستثنائية لوقف التنفيذ للقرار مبررها في ضرورة إقامة نوع من التوازن النسبي بين مصالح الأفراد ومصالح الإدارة، فإذا كان للفرد اللجوء للقضاء طالباً إلغاء القرار الإداري، وهو الأمر الذي يمثل بذاته تهديداً لاستقرار واستمرار العمل الإداري، فإنه بالمقابل ومراعاة للمصلحة العامة، يجب ألا يمنح الأفراد أماكن تتجاوز هذا النطاق كوقف التنفيذ إلا في أضيق الحدود، وفي الحالات التي يقرر القانون فيها ذلك صراحةً، بالنظر إلى ما ينتج عن الأمر بوقف التنفيذ من إرباك للعمل الإداري وعدم انتظامه[2].

وبعبارة أخرى ، فإذا كان التوسع في تأمين حماية إجرائية فعالة لحقوق الأفراد من خلال إجازة إيقاف التنفيذ، كما في أحوال صدور قرارات إدارية بهدم مبنى، أو بحرمان طالب من دخول الامتحان ، أو بالوضع على قوائم الممنوعين من السفر، لا تمنع من القول بأن التوسع غير المبرر في إجازة وقف التنفيذ للقرارات في المجالات الأخرى غير المرتبطة بالحقوق والحريات الأساسية قد يكون من نتائجه إحداث التأثير السلبي في استقرار وانسيابية العمل الإداري[3].

---

[1] فكري، فتحي، (2009). **الوجيز في قضاء الإلغاء**، ط4، القاهرة، دار النهضة العربية، ص181

[2] خليفة، عبد العزيز، (2008). **وقف التنفيذ للقرار الإداري**، الاسكندرية، دار الفكر العربي الجامعي، ص46

[3] الغويري، احمد، مرجع سابق، ص 433

ويرى الباحث أنه لا يجب أن يقودنا التوسع في الحالات التي يجوز فيها وقف التنفيذ للقرار الإداري، سواء في مجالات الحريات أو في غيرها من المجالات، إلى الخلط بين مسألة توسيع نطاق حالات إيقاف التنفيذ ومسألة الطبيعة الاستثنائية لنظام إيقاف التنفيذ ذاته؛ فالقاعدة هي اتسام نظام وقف التنفيذ للقرارات الإدارية بالطابع الاستثنائي بغض النظر عن اتساع أو ضيق نطاق تطبيقه.

وتأكيداً للطبيعة الاستثنائية لنظام إيقاف التنفيذ، ورد بنص المادة 19 من المرسوم السلطاني رقم 22/23 وكذلك جاء بنص المادة 6 من القانون رقم 1981/20 الخاص بإنشاء الدائرة الإدارية في الكويت مقرراً جواز الأمر بوقف التنفيذ كاستثناء على القاعدة العامة في عدم الربط بين الطعن بالإلغاء والأمر بوقف التنفيذ، بالنص على أنه: "لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه، على أنه يجوز للدائرة الإدارية، متى طلب في صحيفة الدعوى الأمر بوقف التنفيذ للقرار إذا رأت أنه قد يتعذر تدارك نتائج التنفيذ.

وعلى ذلك نصت المادة 1/49 من قانون مجلس الدولة المصري أنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف التنفيذ للقرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، وكذلك نص قانون القضاء الإداري الأردني في المادة 6/أ على أن للمحكمة إيقاف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها، كما ورد بالبند رقم ج من ذات المادة أنه يجوز للمحكمة إلزام طالب اتخاذ الإجراء المستعجل تقديم كفالة لضمان العطل والضرر بأن لم يكن محقاً بدعواه، من خلال استقراء التشريعات في هذه الدراسة يجد الباحث أن المشرع الأردني تفرد بطلب الكفالة لضمان العطل والضرر.

وتجدر الإشارة أن جانب من الفقه القانوني يضيف مبرراً آخر للأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء هو فكرة الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية التي تقوم على أن الرقابة من جهة القضاء في دعوى الإلغاء هي رقابة لاحقة بحيث لا يحق للقاضي التدخل في وظائف الإدارة، ولا بد أن تستمر الإدارة في تنفيذ قراراتها حتى بعد تقديم دعوى الطعن بها[1].

[1] حافظ، محمود، (1978). **القرار الإداري**، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 158

الفصل الثالث

إجراءات وشروط وقف التنفيذ للقرار الإداري وصلاحية القاضي بالوقف والتعويض

سبق أن ذكرنا أن القرارات الإدارية كأصل عام وباتفاق التشريعات في هذه الدراسة ، تتمتع بصيغة النفاذ ما أن استوفت الشروط اللازمة قانونا، فالأصل إذاً أن القرار الإداري يصدر سليماً من كل عيب استناداً إلى مبدأ المشروعية ، فتكون القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية وإنتاجها لآثارها القانونية منذ صدورها، وحال مجانبة الإدارة للصواب وإصدارها قراراً معيباً يجوز للمتضرر أن يطعن بإلغاء القرار كأصل عام ما لم يكن هناك اشتراط لإتباع طريق طعن موازي، وأشرنا إلى أنه عندما تصبح هناك إمكانية لإلحاق الضرر في حال إستمرار تنفيذ القرار ، أن المشرع أعطى كإستثناء على الأصل العام الحق في طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري.

يعتبر محل طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري هو نفسه محل إلغاءه باعتبار أن طلب الوقف مشتق من طلب الإلغاء ويرتبط به وجودا وعدما، ومحل الطلب هو القرار الإداري المتكامل الأركان والشروط والخصائص، من المسلم به أن المحكمة لا تفحص طلب إيقاف التنفيذ إلا بعد بسطها لرقابتها حول اختصاصها بنظر الطلب الأصلي بالإلغاء من عدمه ، كما وتبسط رقابتها على شروط قبول الدعوى، فإن طلب إيقاف التنفيذ لا يكون محلاً للبحث أمام المحكمة ما لم يكن طلب الإلغاء ووقف التنفيذ من إختصاصها وكذلك ما لم تستوفي الدعوى الشروط الواجب توافرها قانونا أي أن تكون مقبولة شكلاً وإلا رفض الطلبان معاً.

كما بينا الشروط والخصائص الواجب توافرها في القرار حتى يعتبر قرار خاضع للطعن بالإلغاء وبالتالي إمكانية وقفه، فالقرار الإداري يصبح متمتعا بقوته التنفيذية بمجرد إكتمال أركانه المقررة قانونا وصدوره والعلم به، وعليه فالمبدأ العام المكرس هو أنه لا يكون طلب إيقاف التنفيذ مقبولا إلا

إذا أنصب على قرار تنفيذي، حتى يكون القرار الإداري محلا لدعوى الإلغاء ومنه محلا لطلب إيقاف التنفيذ لا يكفي أن يكون القرار نهائيا وتنفيذيا، بل يتعدى ذلك أن يكون نافذا أي تنفيذه مستمر، فإذا أنتج آثاره فلا ضرورة لطلب وقف تنفيذه.[1]

و أشرنا إلى أن القرارات الإدارية تكون نافذة من يوم صدورها من الجهة المختصة، ونشرها أو تبليغها للمخاطبين بها وفقاً لأحكام القانون، وللمتضرر اللجوء للقضاء للطعن فيها بالإلغاء، ولكن هذا الطعن ليس له أثر موقف لتنفيذها، تكريسا لمبدأ عدم تعطيل المرفق العام، التي تهدف من نشاطها إلى تحقيق الصالح العام، وبالتالي أن الأصل العام عدم وقف التنفيذ للقرار إلا أنه يجوز الخروج عن هذا الأصل عند توافر شروط وإتباع إجراءات معينة حددها القانون، فنظام وقف التنفيذ للقرارات الإدارية، هو إجراء إستثنائي لا يتم اللجوء إليه إلا بشروط ضيقة، وذلك بسبب خاصية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية ، وبسبب خاصية الأثر غير الواقف لطرق الطعن في المواد الإدارية.

أن الغاية الأساسية من إقرار نظام إيقاف التنفيذ هي حماية الأفراد من أضرار التنفيذ المباشر للقرار من قبل الإدارة ، وعلاج مساوئ الأثر غير الموقف للطعن، وبالتالي يعتبر وقف التنفيذ للقرارات الإدارية علاج لظاهرتين سلبيتين أولهما عمل الإدارة وتغولها، وثانيهما عمل القضاء وبطئ إجراءات المحاكمات[2].

مع بطء إجراءات التقاضي فإن الحكم بالإلغاء في أحيان كثيرة يؤدي إلى انعدام أثره، ويحول الحكم الذي يصدر عن الدعاوى الإدارية الموجهة ضد القرارات الإدارية إلى حكم صوري مجرد من

---

[1] صحراوي، محمد، مرجع سابق، ص 32

[2] الحديثي، سهير، (2015/2014). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في قضاء محكمة العدل الأردنية (دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك/ كلية القانون، الاردن، ص23

كل آثاره ، مما يجعل العدالة عديمة الجدوى، والسير في الدعاوى غير ذي موضوع، إذا ما أسرعت الإدارة ونفذت القرار دون انتظار حكم القضاء في المنازعة.[1]

أن من الأضرار ما يستحيل جبره بالتعويض العيني أو المادي، لهذا ينص المشرع على نظام إيقاف التنفيذ للقرارات الإدارية المطعونة كحل لهذه المشكلة، وبلجوء المتضررين للقضاء المختص بإيقاف التنفيذ يجب عليهم إتباع اجراءات معينة نص عليها المشرع كما أنه يجب توافر شروط معينه بغياب أحدها يحرم المتضرر من طلب الوقف.

سيتناول هذا الفصل في المبحث الأول توضيح الإجراءات الواجب إتباعها لإيقاف تنفيذ القرار الإداري كما سيبين الشروط الواجب توافرها لتقديم طلب إيقاف التنفيذ، أما المبحث الثاني سيبين صلاحية القاضي الإداري بوقف التنفيذ للقرار الإداري وإمكانية التعويض عن الضرر اللاحق بمقدم الطلب حال إثباته.

[1] جروني، فائزة، (2011/2010). **طبيعة قضاء وقف التنفيذ للقرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**، اطروحة دكتوراه، مقدمة لجامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ص 5

3.1 المبحث الأول: اجراءات وقف التنفيذ للقرار الإداري وشروطه

بالاطلاع على نصوص المرسوم السلطاني رقم 99/91 نجد أن المادة 19 نصت على بعض هذه الشروط حيث ورد بنص المادة ضرورة إرفاق طلب الوقف بعريضة الدعوى، واشتراط الإستعجال والضرر وأن يكون هناك أسباب جدية للطلب، ونصت المادة ٩ من ذات التشريع على اشتراط وجود المصلحة الشخصية لمقدم الطلب، وورد بذات المادة اشتراط عدم وجود طريق طعن موازي ممكن اتخاذه قبل اللجوء للقضاء، كما اشترطت ذات المادة أن يكون ميعاد تقديم الطعن أمام القضاء ثلاثون يوماً من تاريخ العلم بالقرار علماً يقيناً، ونظم المشرع الأردني في المادة 8 بفرعيها (أ و هـ) من تشريع القضاء الإداري على أن الميعاد لتقديم الطعن هو 60 يوما، وفي حالة القرار الضمني يكون الميعاد للطعن هو ٦٠ يوما تبدأ بعد إنقضاء ٣٠ يوما من اليوم التالي لتاريخ تقديم الدعوى، واتفق مع المشرع في السلطنة بأن لا يجوز الطعن في القرارات التي يكون لها طريق طعن موازي (التظلم)، ونصت المادة 6 من ذات التشريع على ضرورة توفر صفتي الإستعجال والضرر الذي لا يمكن تداركه حتى يتم تقديم طلب وقف التنفيذ ، ولم يشترط المشرع اقتران الطلب بصحيفة الدعوى فيجوز أن يقدم الطلب في القانون الأردني مباشرة مع طلب الإلغاء أو بعد مباشرة النظر فيها إلا أن المشرع الاردني تفرد بالنص على تخيير القاضي لفرض كفالة عن العطل والضرر الناشئ إن لم يكن مقدم طلب وقف التنفيذ محقاً في طلبه، كما واشترط في المادة 5/هـ أن يكون هناك مصلحة شخصية لمقدم الطلب .

أما المشرع الكويتي فقد نص في المادة 3 من المرسوم رقم 1981/20 على اشتراط وجود المصلحة الشخصية لقبول الطلب، ونصت المادة 5 من ذات التشريع على شرط الضرر، ونصت المادة 6 على شرط اقتران تقديم طلب وقف التنفيذ مع صحيفة دعوى الإلغاء، كما ونصت المادة 7

من ذات التشريع على ميعاد الطعن وهو 60 يوم من تاريخ نشر القرار والمادة أوردت أنه في حال وجود طريق طعن موازي يجب إتباعه أولاً ثم اللجوء لقضاء الإلغاء.

يتبين من خلال إستقراء التشريعات السابقة أن التشريعات في هذه الدراسة أوردت شروطاً واجب توافرها في طلب وقف التنفيذ وأن هناك اجراءات واجب إتباعها لقبول هذا الطلب، ولتحقيق الغاية المرجوة من هذه الدراسة سيقسم هذا المبحث إلى فرعين الأول يتم أفراده للحديث عن إجراءات وقف التنفيذ الواجب إتباعها والثاني لبيان الشروط الواجب توافرها في طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري.

3.1.1 الفرع الأول: إجراءات وقف التنفيذ وتقديمه

أن الدعاوى التي تنظر أمام المحاكم الإدارية ذات طبيعة خاصة، وكذلك الإجراءات المتبعة أمام هذه المحاكم تتميز عن الإجراءات أمام القضاء العادي، ومن خصائص القضاء الإداري كأصل عام استقلال الإجراءات الإدارية عن قواعد قوانين المرافعات المدنية والتجارية، وتعتبر قواعد أصلية أساسية وفي حال اكتنفها الغموض الأصل أن يستنبط القاضي الإداري قواعد الإجراءات من واقع الحياة الإدارية وضرورات سير المرفق العام وطبيعة العلاقات الإدارية[1]، إلا إذا نص صراحة على خلاف ذلك، ونجد سند ذلك فيما نصت عليه المادة 105 من المرسوم السلطاني رقم 2009/3 فَوَرَدَ بها أن تتبع قواعد الإجراءات المدنية والتجارية على ما لم يرد فيه نص، وتجدر الإشارة إلى أنه فيما يتعلق بالدعاوى الإدارية نظم المشرع العماني موضوع الرسوم الواجب استيفائها بالمرسوم رقم 2010/12 الصادر بشأن رسوم الدعاوى والطعون أمام محكمة القضاء الإداري فَوَرد بنص المادة (1) بأن يفرض رسم ثابت مقداره 5 ريالات عُمانية عن الدعاوى والطلبات ونصت الفقرة 3 من ذات المادة على طلبات وقف تنفيذ القرارات المطعون فيها ، ونص المشرع الأردني على ذلك في المادة

[1] العبادي، محمد وليد، (1995). **قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة)**، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 248

41 من تشريع القضاء الإداري ، كما ترك المشرع الأردني أمر تحديد الرسوم الواجب استيفاءها لقانون أصول المحاكمات المدنية الذي بدوره أيضاً أحال إلى نظام رسوم المحاكم رقم 2008/108 وهذا ما ورد في المادة 38/ج من تشريع القضاء الإداري أيضاً، وقد نصت المادة 6 من نظام رسوم المحاكم سابق الذكر على أن رسم تقديم الطلب المستعجل في دعوى الالغاء هو 50 دينار، وهذا كان نهج المشرع الكويتي أيضاً إذ نص على ذلك في المادة 15 من المرسوم رقم 1981/20، إلا أن المشرع الكويتي أشار في المادة 11 من ذات المرسوم بفرض رسم ثابت على طلبات الإلغاء ووقف التنفيذ ومقداره 10 دنانير.

ونجد أن المشرع الكويتي كان أقرب للصواب بإفراده مثل هذا النص، إذ أن الرجوع لقواعد الاجراءات المدنية فيما يكتنفه غموض بما يتعلق بالدعوى الإدارية يسلخ عنها الصفة المميزة لها وبالتالي يتبعها وتصبح كغيرها من الدعاوى المدنية.

يتبين مما سبق أن هناك مصدرين لإجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية، المصدر التشريعي وهو التشريعات الناظمة لسير وقواعد القضاء الإداري، والمتضمنة أحكام خاصة بإجراءات سير الدعوى ابتداءاً من تقديم العريضة حتى إنتهائها والحكم فيها، بالإضافة إلى التشريعات الأخرى التي أحالت لها التشريعات الخاصة بالقضاء الإداري حال وجود نقص وغموض في التشريع الأم، التي يجوز تطبيق كافة قواعدها الإجرائية ما لم تتعارض مع التشريع الأم الناظم للقضاء الإداري، والمصدر القضائي، المتمثل في المبادئ العامة للإجراءات التي يضعها القضاء الإداري لسد النقص في تشريعات إجراءات التقاضي الإدارية[1]، وهذا ما ورد بقرار الدائرة الإستئنافية الأولى رقم 2017/10

[1] كنعان، نواف، (2010). **القضاء الإداري**، ط3، عُمان، دار الثقافة للنشر، ص 353-354

إذ ورد به أن احكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية لم ترد على إطلاقها بل قصرها المشرع على ما لا يتعارض منها مع طبيعة الخصومة الإدارية[1].

ولتحقيق الغاية المرجوة من هذه الدراسة هذا الفرع سيبين الخصائص المميزة للإجراءات أمام القضاء الإداري:

تتميز الإجراءات التي تتبعها محاكم القضاء الإداري بعدد من الخصائص والسمات التي تميزها عن الإجراءات المتبعة أمام المحاكم العادية، وترجع ميزة **استقلالية الإجراءات الإدارية** عن غيرها أولاً لطبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري والتي تكون الإدارة طرفاً فيها والتي تنظم مصالح عامة تختلف عن علاقات القانون الخاص التي تنظم مصالح فردية، كما أن طبيعة دعوى الإلغاء تكون الخصومة فيها عينية هدفها حماية الشرعية وسيادة القانون فتختلف عن الخصومة أمام القضاء العادي والتي تكون شخصية تستهدف حماية مصلحة فردية، كما أن الخصوم في الدعاوى العادية لهم مراكز قانونية متكافئة على عكس الخصومة الإدارية[2]، حيث أن الإدارة دائماً في موضع المدعى عليه فلا يقع عليها عبء الاثبات كما لها ميزة اخرى وهي التنفيذ المباشر لقراراتها.

كما أن الإجراءات الإدارية تتسم بالسهولة والمرونة والسرعة في حسم المنازعات الإدارية التي يقتضيها استقرار الاوضاع الإدارية، كما تتميز هذه الاجراءات بأنها تتسم بالصفة الكتابية، مما يعني أن الدعوى الإدارية تمتاز بكونها كتابية، فهي تعتمد على استدعاء مكتوب وبينات ومستندات خطية واضحة، وكذلك اللوائح الجوابية المكتوبة التي تتضمن رداً على استدعاء الدعوى، ويبرز دور الكتابة وأهميتها في القضاء الإداري ، فمن الخصائص التي تميز إجراءات التقاضي الإدارية مثلاً أنها

---

[1] قرار الدائرة الاستئنافية الاولى رقم 2017/10 تاريخ 2017/10/16، سلطنة عمان، مرجع سابق، ص117

[2] كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 356

كتابية في حين أن الإجراءات المدنية شفهية اساساً، ولعل مرد الصفة الكتابية في الخصومة الإدارية راجع إلى طبيعة أطرافها ، حيث تقف الإدارة دوما طرفا في الدعوى ، وهي شخص اعتباري ليست له ذاكرة شخصية أو عقائد بشرية أو أحاسيس إنسانية ، مما يستلزم اثبات كل تصرفاتها وأفكارها في المستندات والأوراق بالكتابة وتقديمها إلى الجهات المختصة ، كما أن الخصومة الإدارية إذ تقوم على روابط القانون العام التي يسودها مبدأ المشروعية ، فقد تطلب الأمر تحديد الوقائع والحجج بالأوراق ودراستها حتى يتسنى للمحكمة إنزال حكم القانون على الوجه الصحيح على تلك الوقائع ، ومن ثم فإن الإجراءات أمام القضاء الإداري تكون في الأصل كتابية وليست شفهية باعتبار أن الكتابة وسيلة التعبير العادية للإدارة[1].

كما تضمن الكتابة دراسة وافية وعميقة من جانب القاضي الإداري لملف الدعوى ، حيث تمكنه من الإلمام بالوقائع والحجج وعدم الاعتماد أساسًا على الذاكرة ، وتضمن وجود كل البيانات في الملف، وبذلك تعطيه الفرصة لاستيعاب موضوع المنازعة ودراسته في هدوء دراسة موضوعية مجردة بعيدًا عن الإنفعالات أو جو الجلسة وظروفها الطارئة[2].

أن أهم ما على طالب الإلغاء ووقف التنفيذ هو الإلتزام **بالمواعيد** المحددة قانونا لتقديم الطعن، فحرصاً من المشرع على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية حدد مدداً على الطاعن الالتزام بها وتعتبر هذه المدد من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ولا يجوز بعد فواتها قبول

---

[1] الصقري، عبد العزيز، (2011). **وسائل القاضي الإداري في تحقيق الدعوى**، بحث منشور في محكمة القضاء الإداري، سلطنة عُمان، ص3

[2] الصقري، عبد العزيز، مرجع سابق، ص 4

الطعن، إذ تصبح القرارات محصنة من الإلغاء، ويترتب على المحكمة من تلقاء ذاتها عدم قبول الدعوى حال رفعها بعد فوات المدة[1].

نصت المادة 10 من المرسوم السلطاني رقم 2009/3 على أن ميعاد الطعن هو 60 يوم من تاريخ إخطار المتظلم بنتيجة تظلمه وتكون المدة 30 من اليوم الكائن واجب فيه البت بالتظلم في حال لم تجيب الإدارة على هذا التظلم، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع في السلطنة قد منح الحق في التظلم عن كافة القرارات الإدارية ومنح الحق في طلب وقف تنفيذها أيضاً.

أما المشرع الأردني في المادة 8/أ و ب أشار إلى أن المدة هي 60 يوم تلي تاريخ تبليغ القرار أو نشره بالجريدة الرسمية أو وسيلة نشر اخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية في حال كان ينص التشريع على بدء سريانه من ذلك التاريخ، أو من تاريخ العلم علماً يقيناً. ونص المشرع الكويتي في المادة 7 من المرسوم رقم 1981/20 على أن الميعاد هو 60 يوم من تاريخ نشر القرار أو ثبوت العلم به علماً يقيناً.

ونجد أن القوانين محل الدراسة اتفقت على امتداد الميعاد إذا صادف آخر يوم من الميعاد عطلة رسمية، فنصت المادة 19 من قانون الإجراءات المدنية والتجارية العماني الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم 2002/29 على امتداد الميعاد إذا صادف عطلة رسمية إلى أول يوم عمل، ونص على ذلك المشرع الأردني في قانون أصول المحاكمات المدنية في المادة 2/23 منه، أما المشرع الكويتي فنص على ذلك في المادة 17 من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بموجب المرسوم رقم 1980/38.

---

[1] العتيبي، جهاد، (2015). **موسوعة القضاء الإداري (القواعد القضائية في شرح شروط قبول الدعوى الإدارية)**، ط1، عُمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص517

وتتضمن إجراءات رفع دعوى الإلغاء وبالتالي طلب وقف التنفيذ، **تحديد الجهة المدعى عليها** أي تحديد لمن توجه الخصومة، فالأصل أن المدعي الطاعن بالقرار المعيب هو الفرد المتضرر وأن جهة الإدارة مصدرة القرار الطعين هي المدعى عليه، إلا أنه يجب التفرقة بين حالتين:

1- صدور القرار الإداري من جهة إدارية لها شخصية معنوية عامة كالبلديات والمؤسسات العامة وهنا ترفع الدعوى ويخاصم ممثل الشخص المعنوي، فإن رفعت على غيره تعتبر غير مقبولة ، وتعتبر مسألة الخصومة من النظام العام فيقضي بها القاضي من تلقاء نفسه، وعلى هذا سار قضاء محكمة العدل الأردنية السابقة بأن نص قرارها رقم 95/60 على أن مسألة الخصومة من النظام العام تتعرض لها المحكمة من تلقاء ذاتها، وتكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم الخصومة[1].

2- حالة صدور القرار من جهة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية كالوزارات، فهنا ترفع الدعوى على الوزير المختص باعتباره ممثلاً للدولة بالنسبة لوزارته حتى لو اصدر القرار من غيره طالما أن مصدر القرار تابع مركزياً لإدارته[2]، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

كما يجب عند اقامة دعوى الإلغاء وبالتالي طلب وقف التنفيذ أن يكون هناك **استدعاء مكتوب** كما سبق أن بينا وأن يقوم بتقديمه محامي أستاذ يجوز له المثول أمام المحاكم الإدارية وهذا ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم رقم 2003/9 إذ ورد بها أن عنوان المحامي مقدم العريضة يصح أن يكون عنوان للتبليغ، وهذا ما نصت عليه المادة 9 بفقرتيها 1 و2 من تشريع القضاء الإداري الأردني، وكذلك كان توجه المشرع الكويتي في المادة 14 من المرسوم رقم 1981/20.

---

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 95/60، تاريخ 1995/4/29، منشورات عدالة

[2] كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص360

ويجب أن يكون الاستدعاء مطبوعاً بوضوح ومرفقاً به وقائع الدعوى ومضمون القرار وأسباب الطعن وما يريده الطاعن من طلبات، كما يتضمن البينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه ، مع إرفاق عدد كافي من النسخ للتبليغ[1].

كما يجب أن يتم **إستيفاء الرسوم** المقررة عند رفع الدعوى، وسبق أن أشرنا أن المشرع العماني لم ينظم في المرسوم 99/91 مسألة الرسوم المترتبة عند رفع دعوى الإلغاء أو طلب وقف التنفيذ إنما أحاله للتشريعات الناظمة لذلك، فقد احال للمرسوم رقم 2010/12 الصادر لتنظيم الرسوم بالدعاوى والطلبات امام القضاء الاداري، أما المشرع الأردني فقد اشار في المادة 38/أ من قانون القضاء الإداري بان يستوفى رسم خاص يحدده رئيس المحكمة، واشار بان يكون هذا التحديد وفقاً لنظام رسوم المحاكم رقم 2008/108، اي بعبارة اخرى احال لنظام رسوم المحاكم الذي بدوره نظم هذه الرسوم بالجدول الملحق به ، فقد اشار بنص المادة 24 من الجدول الملحق الذي نصت على ان مقدار الرسم لا يقل عن 30 دينار ولا يزيد على 300 دينار، ونصت المادة 38/ب من قانون القضاء الاداري بان يستوفى ذات الرسم المدفوع امام المحكمة الادارية في حال الطعن بالقرار امام المحكمة الادارية العليا،اما المطالبة بالتعويض فيتم تقدير قيمة الدعوى وفقا لأحكام قانون أصول المحاكمات وفقاً لنص المادة 38/ج، وتوافق المشرع الأردني مع المشرع الكويتي في التشريع رقم 1981/20 حيث أنها نظما مسألة الرسوم في القضايا الإدارية ، ونرى انهما قد أصابا في تنظيم ذلك .

[1] كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 362

3.1.2 الفرع الثاني: شروط وقف التنفيذ للقرار الإداري

يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري شرط أول مفترض، يتمثل في ضرورة أن يكون هناك قرار إداري نهائي، مستوفي لكافة الشروط والأركان المتطلبة لقبول دعوى الإلغاء –كما سبق بيانه–، ولما كان الطعن بالإلغاء هو أبرز صور المنازعات الإدارية فالأصل يقضي لقبول هذا الطعن أن لا يوجد طعن مقابل ومباشر ينص عليه القانون شريطة أن تتوافر للطاعن مزايا قضاء الإلغاء[1]، و نجد سند ذلك فيما ورد بقرار محكمة العدل الأردنية السابقة رقم 1997/257 إذ ورد به أن الدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء لوجود طريق طعن موازٍ وهو المحكمة الجمركية دفع مستوجب الرد لأن هذا الطريق لا يحقق للمستدعي كل ما تحققه دعوى الإلغاء من مزايا من الناحية القانونية ذلك أن مزايا دعوى الإلغاء تفوق مزايا الدعوى الموازية [2]، وأن يتحقق اقتران دعوى إلغاء القرار الإداري بطلب وقف تنفيذه[3]، وهذا يعتبر شرط جوهري لقبول الطلب فإن قدم طلب الوقف بمنأى عن طلب الإلغاء فإنه لا يقبل[4]، و لا يكفى لقبول الدعوى وطلب وقف التنفيذ أن يكون القرار النهائي موجودا قبل رفعها، بل يجب أن يستمر وجوده إلى تاريخ صدور الحكم فيها؛ فإذا زال هذا القرار قبل صدور الحكم سواء بإلغائه من قبل الإدارة أو بإنتهاء مدة توقيته دون أن يتم تنفيذه لم يعد لصاحب الشأن مصلحة في الدعوى فيحكم بانتهاء الخصومة.[5] وتوجد شروط اساسية يجب توافرها في طلب وقف

---

[1] جمعة، احمد، (1980). **اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل**، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص65

[2] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 1997/257، تاريخ 1997/11/30، منشورات عدالة

[3] الراجحي، سليمان، مرجع سابق، ص66

[4] جمعة، احمد، مرجع سابق، ص 67

[5] التوبي، سعيد، (2011). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في القضاء الإداري العماني**، بحث منشور لدة محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان، سلطنة عُمان، ص 8

التنفيذ للقرار الإداري الطعين بالإلغاء، وتنقسم هذه الشروط إلى نوعين رئيسين، شكلية أو إجرائية، وشروط موضوعية.

أولا: الشروط الشكلية

ا- المصلحة:

أن من المبادئ المستقرة في فقه القانون، أنه حيث لا مصلحة فلا دعوى[1]، فنص المشرع في السلطنة في المادة 9 من المرسوم رقم 2009/3 المعدل لأحكام المرسوم 99/91 على أن لا تقبل الدعاوى المتعلقة في المنازعات الإدارية إن لم يكن للمدعي مصلحة، وماثله المشرع الأردني في المادة 5/هـ من تشريع القضاء الإداري رقم 2014/27 بأن أورد شرط المصلحة الشخصية لقبول الدعوى، وعلى هذا النهج سار المشرع الكويتي بنص المادة 3 من المرسوم رقم 1981/20 إذ أورد المصلحة الشخصية كشرط لقبول طلبات الطعن ، بإستقراء النصوص السابقة نجد إجماع التشريعات في هذه الدراسة على أن تكون للصالح الشخصي، ومعنى هذا أن يكون لرافع الدعوى ذي حقٍ مسه القرار الطعين، أي أن يتواجد الطاعن في حالة قانونية أثر فيها القرار الإداري المطلوب إلغائه تأثير مباشر، حيث تكون له مصلحة شخصية مباشره في طلب الإلغاء، وبالتالي لا تقبل الدعوى من أي شخص ليست له مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار مهما كانت صلته بصاحب المصلحة.

وهذا ما ورد بقرار الدائرة الاستئنافية الأولى بالاستئناف رقم 2017/799 أن شرط المصلحة يتعين توافره عند إقامة الدعوى كما يتعين استمراره حتى يقضي فيها نهائياً[2]. و ورد بقرار محكمة العدل الأردنية السابقة الأردنية رقم 2007/464 أن القاعدة القانونية أن من لا يملك حقاً لا يملك

---

[1] المطاوي، سليمان، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 483

[2] قرار الدائرة الاستئنافية الاولى الصادر بالاستئناف رقم 2017/799 تاريخ 2017/10/16، مرجع سابق، ص 155

دعوى وأن القرار الصادر من جامعة البلقاء لا يمس حالة قانونية خاصة بالمستدعي وذلك يعني أنه لا يملك مصلحة ذات طابع شخصي مشروعة يحميها القانون[1]. و ورد بمحكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2009/101 أن شرط المصلحة لإقامة الدعوى الإدارية يتسع ليشمل كل من يؤثر القرار في مصلحة جدية له[2].

أن المصلحة في طلب الإلغاء تختلف عن المصلحة في دعاوى الحقوق الشخصية، ذلك أن من خصائص دعوى الإلغاء أنها عينية توجه ضد قرار إداري مدعى صدوره مشوباً بعيب أو أكثر من عيوب عدم المشروعية فهي وإن كانت تهدف إلى مخاصمة قرار إداري معيب بقصد التوصل لإلغائه، وأن مقتضى هذا الإلغاء أنه قضاء موضوعي أو عيني يدور النزاع فيه حول مشروعية القرارات الإدارية وهو مجال لا يتمتع فيه الأفراد بحقوق شخصية ولا يقتضي بحكم اللزوم أن تستند المصلحة فيه إلى حق اعتدى عليه إلا أنه يكفي أن يكون الطاعن في القرار صاحب مصلحة شخصية[3].

نلاحظ أن المصلحة في التشريعات في هذه الدراسة شرط أساسي لقبول الطعون، وتجدر الإشارة إلى أن المصلحة في دعوى الإلغاء وبالتالي طلب وقف التنفيذ لا يشترط أن تستند إلى حق لرافعها وتقبل المصلحة المحتملة في كل الأوقات اعتدت عليه السلطات العامة ، إنما يدور النزاع فيها حول مشروعية القرارات الإدارية ذاتها وهو مجال لا يتمتع فيه الأفراد بحقوق شخصية على الرأي الغالب بل لهم مجرد مصلحة لا ترقى إلى درجة الحق لهذا يكتفي القضاء بهذه المصلحة لقبول دعوى الإلغاء وبالتالي طلب وقف التنفيذ للقرار[4]، والعبرة بتوافر المصلحة عند رفع الدعوى، واستمرارها حتى

---

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 2007/464، تاريخ 2008/2/25، منشورات عدالة

[2] قرار محكمة التمييز الكويتية الصادر بالطعن رقم 2009/101 اداري، تاريخ 2011/12/14، مرجع سابق، ص 399

[3] جمعة، احمد، مرجع سابق، ص 59

[4] الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 484-485

الفصل في الدعوى نهائياً، وأن زوال المصلحة يتعين معه اعتبار الخصومة منتهية وتصبح الدعوى والحالة هذه غير ذات موضوع[1].

ويثار هنا تساؤل بين زوال المصلحة مع زوال وجه عدم المشروعية وزوال المصلحة مع بقاء وجه عدم المشروعية، فيصبح الحال كالاتي: أن زوال عدم المشروعية يؤدي حكماً لزوال المصلحة فمثلاً إن صححت الإدارة الوضع المعيب لا يكون هناك مصلحة للسير في الدعوى، أما حال اعتداء القرارات الإدارية على حقوق لأشخاص فإن الأمر لا يكون مقتصر على مخاصمة القرار الإداري في ذاته لمخالفته للقانون أو أي سبب أخر من أسباب الإلغاء بل أنه يتجاوز ذلك إلى الحكم في موضوع الحق فيكون الإلغاء والحالة هذه كوسيلة لمنع الإعتداء على الحق.

ب- الكفالة:

انفرد المشرع الأردني عن التشريعات في هذه الدراسة بالنص على الكفالة كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ، فعلى الرغم من أن المادة 6/ج من قانون القضاء الإداري الاردني اعطت سلطة تقديرية للقاضي بجواز طلب الكفالة لقبول طلب الوقف بذكر المشرع لعبارة (للمحكمة الزام طالب اتخاذ الاجراء المستعجل بتقديم كفالة) وفقاً لما تقرره المحكمة من حيث المقدار واشترطتها لمصلحة الطرف الأخر أو لمن قد يصاب بعطل وضرر جراء وقف التنفيذ أن لم يكن طالبه محق بدعواه، سواء بصورة كلية أو جزئية، ويترتب على عدم تقديم الكفالة رد الطلب وهو واقع الحال، وهو ما ورد في معرض أكثر من قرار من قرارات المحاكم الإدارية المنشورة في المملكة الأردنية، ونذكر على سبيل المثال قرار محكمة العدل الأردنية السابقة رقم 2004/355 إذ ورد به " إذا توفرت شروط المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا رقم 1992/12 بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه شريطة أن يقدم المستدعي

[1] جمعة، احمد، مرجع سابق، ص61-62

كفالة مالية عدلية وفق الأصول تضمن أي عطل أو ضرر قد يلحق بالمستدعي ضده نتيجة البت في هذه الدعوى" [1]. ويلاحظ من خلال استقراء القرار السابق انه تم ذكر عبارة شريطة أي ما يفيد الشرط الواجب تحققه لقبول الطلب.

وكذلك القرار رقم 2000/229 اذ ورد به يستفاد من حكم المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا للمحكمة، وبناء على الطلب، وقف تنفيذ إغلاق المحل وذلك على ضوء الأوراق المرفقة بالدعوى مقابل كفالة عدلية[2]، وهنا يستفاد من خلال استقراء هذا القرار أن القرار بوقف التنفيذ صدر لاستيفاء الطلب المقدم لكافة شروطه ومن ضمنها الكفالة

وتقدير لهذا الشرط، يرى الباحث أن المشرع الاردني قد أحسن صنعاً، إذ أن الصفة المستعجلة للطلبات قد تحتمل في بعض الأحيان إلحاق ضرر بالطرف الأخر، وغاية الكفالة والحالة هذه هي جبر الضرر المحتمل، كما أنها تضفي صفة الجدية على الطلب. ونتمنى على المشرع العربي إتباع نهج المشرع الأردني بفرض شرط الكفالة لقبول طلب الوقف، إذ أن وجود هذا الشرط وإتباعه يأخذنا تلقائياً لوجود شرط الجدية.

ج- الإقتران:

يستند وقف تنفيذ القرار الإداري إلى طلب مستعجل يقرنه طالب إلغاء هذا القرار بدعوى إلغائه، بهدف استصدار حكم وقتي بوقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء إلى حين الفصل فيها، والحكمة من اشتراط اقتران طلب وقف تنفذ القرار المطعون فيه بطلب الحكم بعدم صحته، هي أن طلب وقف التنفيذ هو أمر متفرع من طلب عدم صحة القرار الإداري يدور وجودا وعدما مع دعوى

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم 2004/355 (هيئة خماسية) تاريخ 2004/8/26، منشورات عدالة
[2] قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/299 (هيئة خماسية) تاريخ 2000/5/21، منشورات عدالة

مراجعة القرار الإداري، فسلطة المحكمة في وقف تنفيذ القرار مشتقة من سلطتها في الحكم بعدم صحة القرار، فطلب وقف التنفيذ هو دعوى مرتبطة ومرافقة لدعوى مراجعة القرار، ومن ثم لا يجوز القضاء بوقف تنفيذ قرار إداري ما لم يوجد طعن فيه بعدم الصحة، ويترتب على تبعية طلب وقف التنفيذ لطلب عدم صحة القرار أن المدعي إذا تنازل عن طلب عدم الصحة وترك دعواه في هذا الطلب، فإن ذلك ستتبعه بالضرورة التنازل عن طلب وقف التنفيذ وتنسحب عليه، كما أنه إذا كان الطلب الأصلي في عريضة الدعوى غير متعلق بطلب عدم صحة قرار إداري، أو كان متعلقا بقرار غير قابل لوقف تنفيذه، فلا يجوز في مثل هذه الحالة أن يطلب المدعي وقف التنفيذ، كأن يكون مثلا القرار محل الطعن مستندا إلى بنود عقد إداري، أو لا تختص المحكمة ولائيا بنظر القرار المطعون فيه[1].

نص المشرع في السلطنة في المادة 19 من المرسوم رقم 2003/9 على أن يقدم طلب وقف التنفيذ مع عريضة الدعوى، أو بطلب لاحق على إلا يتجاوز الميعاد نهاية جلسة المرافعات الأولى، وماثله المشرع الأردني بالمادة 6/ب بأن أجاز تقديم طلب الوقف بعد مباشرة الدعوى، وهنا نجد أن موقف المشرع الأردني واضح من إمكانية تقديم طلب الوقف بعد إقامة دعوى الإلغاء ومباشرتها، فيكون من المتصور عند استقراء النص السابق أن المشرع أجاز تقديم طلب الوقف خارج مدة ال 60 يوم سابقة الذكر للطعن بالإلغاء، فعلى الرغم من عدم وجود تطبيقات عملية تؤيد هذا الفرض، إلا أنه لو قدمت دعوى الإلغاء في اليوم الأخير للميعاد –60 يوم– وبعد مباشرة الدعوى فنجد أن هناك جواز من قبل المشرع الأردني لإمكانية تقديم طلب الوقف ، إلا أن المشرع الكويتي حصر

[1] التوبي، سعيد، مرجع سابق، ص 19–20

تقديم طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري بإرفاقه بعريضة الدعوى وفق نص المادة 6 من المرسوم رقم 1980/20.

وبتفسيرنا لهذا الشرط الشكلي أن يطلب المدعي في عريضة الدعوى الابتدائية وقف التنفيذ للقرار الإداري المطعون فيه بالإضافة إلى طلب الحكم بعدم صحته، أي يجب أن يقترن طلب الوقف بطلب عدم صحة القرار في ذات العريضة التي رفع بها دعواه أمام المحكمة، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز أن يطلب المدعي وقف التنفيذ للقرار في مرحلة الاستئناف وذلك لانتفاء حالة الإستعجال المبرر للوقف في هذه الحالة، وهو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها؛ فاحتمال الخشية من الخطر يتعين أن يكون متلازما زمنيا مع صدور القرار الذي يتمتع بقابليته للتنفيذ المباشر تجاه الأفراد، وهو ما لا يتصور إلا عند رفع الدعوى لأول مرة أمام المحكمة، ويقصد بالدعوى هنا دعوى مراجعة القرار الإداري، فلا يجوز مثلا لمن يرفع دعوى تعويض بصفة أصلية عن قرار إداري أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار طالما لم يكن القرار مطعونا فيه بعدم الصحة في ذات الدعوى لأي سبب من الأسباب كانقضاء مواعيد الطعن أو لعدم سبق التظلم منه أو غير ذلك[1].

إذا كان الأصل أن تقديم طلب وقف تنفيذ القرار يكون عادة مع رفع الدعوى إلى المحكمة، نظرا لأن حالة الإستعجال والخشية من الخطر المبرر للوقف وهو أن يترتب على تنفيذ هذا القرار نتائج يتعذر تداركها؛ تكون غالبا متلازمة زمنيا مع صدور القرار بسبب قابليته للتنفيذ المباشر، إلا أنه قد يحدث أحيأنا ألّا يتزامن الخطر من تنفيذ القرار في مواجهة المدعي بعد صدور القرار مباشرة، وإنما قد يتحقق بعد رفع دعواه، أو لا يتقدم المدعي بطلب الوقف في عريضة الدعوى لأي سبب

[1] التوبي، سعيد، مرجع سابق، ص20

من الأسباب، لذلك منحه القانون فرصة أخرى وهي جواز تقديم طلب عارض بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه خلال مهلة حددها المشرع في السلطنة وهي الفترة الواقعة بعد رفع الدعوى وقبل إنتهاء جلسة المرافعة الأولى[1].

ثانيا: الشروط الموضوعية

نصت المادة 19 من المرسوم السلطاني رقم 99/91 على أنه يجوز الحكم بوقف التنفيذ للقرار الإداري في حال كانت الدعوى تقوم على أسباب جدية ونتائج لا يمكن تداركها عند الإستمرار بالتنفيذ، ونجد تأييد ذلك في موقف المشرع الأردني في المادة 6 من تشريع القضاء الإداري إذ نصت على أنه يجوز وقف التنفيذ للقرار مؤقتاً إذا كانت نتائج تنفيذه يتعذر تداركها، كما أيدهم المشرع الكويتي في المادة 6 من المرسوم رقم 1981/20 بأن أعطى القاضي سلطة تقديرية بإمكان وقف التنفيذ للقرار في حال رأت المحكمة ما يبرر ذلك.

من خلال استقراء نصوص المواد السابقة نجد أنها اتفقت على توافر شروط تحقق الضرر الذي لا يمكن تداركه عند استمرار تنفيذ القرار محل الطعن وهنا يفهم أن شرط الاستعجال هو شرط مفترض لتدارك الضرر، وأن يكون هناك أسباب جدية لطلب وقف التنفيذ.

أ- النتائج التي لا يمكن تداركها –الضرر- والاستعجال:

يمثل الإستعجال حالة ناشئة عن القرار المطلوب وقف تنفيذه، تتطلب تدخل القاضي وفقاً للقانون لتأمين حماية عاجلة للمركز القانوني لطالب وقف التنفيذ حماية لا تحتمل التأخير أو تنتظر الفصل في الدعوى الموضوعية، ويكون من مقتضاها تفادي نتائج يتعذر تداركها إذا قضي لاحقاً بإلغاء

[1] التوبي، سعيد، مرجع سابق، ص21

القرار، فإذا كان نظام وقف التنفيذ يهدف إلى تفادي النتائج السلبية التي يمكن أن تمس المركز القانوني للطاعن، فإن الإستعجال يصبح بذلك شرطاً جوهرياً لازماً للحكم بوقف التنفيذ، والإستعجال ليس عنصراً في المركز القانوني المطلوب حمايته و ليس عنصراً في القرار موضوع الطلب، وإنما هو حالة تنشأ عن القرار وتمس المركز القانون للطاعن، وتستلزم إجراءاً قضائياً يرتب حماية مؤقتة إلى حين الفصل في الدعوى الموضوعية. والإستعجال لا يعدو بذلك أن يكون حالة موضوعية ترتبط بظروف كل دعوى على حدة، ويشترط بقائها إلى حين الفصل في الدعوى، فإن زالت قبل الحكم، فقد زال ركن لازم للنطق بوقف التنفيذ حتى وإن كان ركن الجدية ثابت[1].

يتحقق شرط الاستعجال عندما يكون هناك نتائج غير ممكن تداركها عند تنفيذ القرار الإداري عند طلب إلغائه، فإن القضاء لا يقضي بوقف التنفيذ إلا في وجود حالة إستعجال تبرر ذلك، وأن يكون استمرار التنفيذ من شأنه احداث ضرر غير قابل للإصلاح، وأن انتفاء حالة الإستعجال يؤدي لعدم قبول الطلب بوقف التنفيذ، ذلك أن الأصل في القرار الإداري كما ذكرنا سابقاً هو نفاذ حكمه وسريانه، إلى أن تبطله الإدارة نفسها أو تسحبه أو يحكم بإلغائه، ويعتبر وقف تنفيذه خروج على الأصل ولمخالفة هذا الأصل يجب أن يكون هناك ضرورة ملحة لتفادي نتائج لا يمكن تداركها[2]، يتبين من خلال إستقراء نصوص التشريعات في هذه الدراسة سابقة الذكر أن هناك إجماع على شرط الإستعجال، وتكمن المشكلة في معرفة درجة الضرر الذي يجوز معها الحكم بوقف التنفيذ وتعويض المتضرر.

---

[1] الراجحي، سليمان، مرجع سابق، ص 84-85

[2] العلوان، علي يوسف، (2015). **الاشكالات القانونية لوقف التنفيذ للقرار الإداري (دراسة مقارنة)**، بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الاسلامية، العدد 2، مجلد 15، ص 174

أن مناط مسؤولية الإدارة عما يصدر عنها من قرارات إدارية هو دون قيام خطأ من جانبها وأن يكون القرار الإداري غير مشروع وأن يلحق صاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر[1]، كما أن مسؤولية الإدارة عما تصدره من قرارات إدارية رهين بأن يكون القرار صدر مشوباً بعيب من العيوب التي حددها قانون مجلس الدولة وأن يكون ثمة ضرر لحق صاحب الشأن وأن يكون هذا الضرر ترتب على القرار غير المشروع لعيب من العيوب المنصوص عليها بالقانون[2].

تقرر مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها بشكل واضح لا غموض فيه بعد زوال التفرقة بين أعمال السلطة التي لم تكن محلاً للمسؤولية وأعمال الإدارة العادية التي كانت ميدان هذه المسؤولية، وبزوال هذه التفرقة أصبحت الإدارة مسؤولة عن أعمالها سواء عن تلك الأعمال المادية التي تأتيها أو عن الأعمال القانونية التي قد تتحقق في صورة قرارات إدارية تفصح فيها الإدارة عن إرادتها المنفردة أو في صورة عقود إدارية تكون الإدارة طرفاً فيها بحيث يكون موضوعها تسيير المرفق العام.

أي أنه إذا قامت الإدارة عند مباشرتها لهذه الأعمال بإحداث الضرر لأحد الأفراد أو الهيئات أو لعدد منهم فإنه يحق للشخص المضرور أن يطالب الإدارة بتعويضه عن هذا الضرر، وذلك بواسطة دعوى التعويض التي تقام أمام القضاء.

من الملاحظ أن التشريعات في هذه الدراسة أخذت بنظام القضاء المزدوج القائم على وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، بما يمنح القضاء الإداري إستقلال بنظر المنازعات الإدارية ويكون له ولاية عامة بهذا الإختصاص، وهنا أخص المشرعان الأردني والكويتي، إذ أن المشرع في السلطنة

---

[1] نعيم عطية وعبد المنعم بيومي، **الموسوعة الإدارية الحديثة (مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة)**، ج51، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، 1999، ص395

[2] عطية، نعيم، مرجع سابق، ص 397-399

أخذ بنظام القضاء المزدوج لحين إصدار المرسوم السلطاني رقم 2022/35 الذي بموجبه تم إعادة تنظيم الهيكل القضائي ودمج القضاء الإداري مع القضاء العادي.

وكانت نتيجة هذا الاختصاص أن استقل القضاء الإداري بوضع قواعد خاصة للمسؤولية الإدارية، ومن بين هذه القواعد مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ، فتقوم هذه المسؤولية على ثلاثة أركان وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية، وقد شيد القضاء الإداري الفرنسي نظرية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فالخطأ الشخصي هو ما يقع من الموظف وتتحقق مسؤوليته الشخصية عن هذا الخطأ ويكون مسؤولاً عن التعويض عن الأضرار التي نتجت عنه بدفع التعويض من ماله الخاص ويخضع النزاع هنا لاختصاص المحاكم العادية[1].

أما الخطأ المرفقي فهو خطأ موضوعي ينسب إلى المرفق مباشرة على اعتبار أن المرفق ارتكب الخطأ بغض النظر عن مرتكبه، فسواء أسند الخطأ لموظف معين بالذات أو تعذر ذلك فإنه يفترض أن المرفق هو الذي قام بنشاط مخالف للقانون ، وهنا تعتبر المسؤولية أصلية غير تبعية، فتقام الدعوى أمام القضاء المختص (القضاء الإداري) ويكون التعويض من الأموال العامة[2].

وقد وَرَد بمحكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2004/801 أن معيار التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي هو القصد الذي ينطوي عليه تصرف الموظف أثناء تأدية واجبه، فإن كان الفعل فيه أضرار للغير بغية تحقيق الصالح الشخصي يكون الخطأ شخصي أما أن كان المراد تحقيق مصلحة عامة فيكون الخطأ مرفقي[3]. و أن كان الخطأ يعتبر كأصل عام الركن الأول في قيام مسؤولية الإدارة فإنه في القرارات الإدارية يثمثل في أوجه عدم المشروعية التي تصيب

---

[1] خليل، محسن، (1982). **القضاء الإداري اللبناني –دراسة مقارنة–**، بيروت، دار النهضة العربية، ص568

[2] خليل، محسن، مرجع سابق، ص 569

[3] قرارا محكمة التمييز الكويتية الصادر بالطعن رقم 2004/801، تاريخ 2005/4/16، مرجع سابق، ص 326-327

القرارات بأن تصدر مخالفة لمجموعة القواعد القانونية الملزمة فتجعلها عرضة للطعن بالإلغاء والتعويض كذلك[1] ، وهذه العيوب كما ذكرنا سابقاً هي عيب مخالفة الشكل وعدم الإختصاص وعيبي المحل والسبب ومخالفة الغاية أي الإنحراف بالسلطة، و لا يكفي الخطأ وحده لقيام مسؤولية الإدارة إذ يجب أن يحدث الخطأ ضرراً لإمكان المطالبة بالتعويض، فالخطأ الذي لا يولد ضرراً لا يعطي الحق في اقتضاء أي تعويض ويجب توافر شروط معينة إشترطها مجلس الدولة الفرنسي حتى تتولد مسؤولية الإدارة عن التعويض[2]. فيجب أن يكون الضرر محققاً، أي أن يكون مؤكد الوقوع فإن كان محتملاً فلا تعويض في معرض الشك، وأن يكون الضرر خاص، فإن كان عاماً لا تعويض عليه وأساس عدم التعويض أنه الضرر والحالة هذه يعتبر من الأعباء العامة التي يجب على الافراد تحملها تضحية منهم للصالح العام ، ونصت على ذلك محكمة التمييز الكويتية في قرارها الصادر بالطعن رقم 2007/197 في تعريفها لنظرية فعل الأمير إذ ورد بالقرار أن شرط هذه النظرية أن يكون الضرر خاصاً حتى يتم التعويض أي أن يكون الضرر خاص بالمتعاقد مع الإدارة لا يشاركه فيه غيره ممن يمسهم الإجراء [3]، كما يشترط أن يكون الضرر مما **يمكن تقديره نقداً**، ففي حالة مسؤولية الإدارة لا يمكن أن يتمثل التعويض إلا في حالة التعويض النقدي. ومتى ثبت الخطأ وتحقق الضرر فيتعين أن تكون ثمة رابطة سببية بين هذا الضرر والخطأ ، أي أن يكون الضرر نتيجة طبيعية لخطأ الإدارة[4]، وما أن ينتفي هذا الركن تنتفي معه مسؤولية الإدارة بالتعويض، وتختص محكمة القضاء الإداري بنظر دعاوى التعويض نتيجة خطأ الإدارة فنص المشرع في السلطنة على

---

[1] خليل، محسن، مرجع سابق، ص 593

[2] نابلسي، نصري منصور، (2010). **العقود الإدارية**، ط1، لبنان، منشورات زين الحقوقية، ص 536-537

[3] محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2007/197، تاريخ 2010/10/26، مرجع سابق، ص 181

[4] جمعة، احمد، مرجع سابق، ص 275-276

ذلك بالمادة 5/6 بالمرسوم رقم 2009/3، والمشرع الاردني في المادة 5/ب من تشريع القضاء الإداري، وكذلك المشرع الكويتي في المادة 5 من المرسوم رقم 1981/20 .

ب-الأسباب الجدية:

ذكرنا أن طلب وقف التنفيذ من قبل الأمور المستعجلة التي لا علاقة لها بموضوع الدعوى إلا أنه طلب متفرع من طلب الإلغاء فيجب أن يكون طلب الإلغاء مبنياً على أسباب جدية يترك لقاضي الموضوع تقديرها[1]، ويتوضح ذلك من نص المادة 19 من المرسوم السلطاني رقم 2009/3 المعدل لبعض نصوص المرسوم رقم 99/91 والذي أوردت بذيل المادة أن المحكمة لا تقضي بوقف التنفيذ للقرار الإداري إلا أن يكون هناك أسباب جدية تقوم عليها الدعوى، ويؤخذ على المشرعين الأردني والكويتي أنهم لم يذكروا هذا النص صراحة أنما يمكن استخلاصه من خلال فهم نصوص بعد المواد فمثلا ذكرت المادة 3/9 من تشريع القضاء الإداري رقم 2014/27 أنه يجب على مقدم الطعن ذكر الأسباب الموجبة للطعن ، كما أوردت المادة7 من ذات التشريع الأسباب الواجب الإستناد إليها عند تقديم الطعن بالقرار الإداري، كما أوردت المادة 4 من المرسوم رقم 1981/20 الأسباب الواجب الإستناد إليها أيضاً عند رفع دعوى الإلغاء وبالتالي الطلب الملحق بها لوقف التنفيذ للقرار الإداري، وعلى الرغم من عدم النص على شرط الجدية لكنه يجد سنده عند قيام طالب الوقف بدفع الرسوم المقرره لقبول طلب الوقف

وأشار الدكتور عبد الغني بسيوني إلى هذا الشرط وأسماه بشرط المشروعية، ويقصد به رجحان إحتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري بناء على أسباب جدية أسس عليها الطاعن دعواه بحيث إذا ما

[1] العبادي، محمد وليد، (2004). **الوجيز في القضاء الإداري (دراسة قضائية تحليلية مقارنة)**، ط1، الاردن، دار المسار للنشر والتوزيع، ص 400

رأت المحكمة في فحصها الظاهري للدعوى أن الأسباب التي استند إليها المدعي لإلغاء القرار مشروعه فإنها تقضي بوقف التنفيذ للقرار الإداري حال توافر الشروط الأخرى[1]. ويعني مبدأ المشروعية بمعناه الواسع خضوع الحكام والمحكومين للقانون، وهو ما يعني سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية[2]، ويقول الدكتور مصطفى كمال وصفي ("أن جدية الأسباب تتصل اتصال وثيق بأوجه الطعن في القرار وهي مخالفة قواعد الإختصاص والشكل والقانون والتعسف في استخدام السلطة التي تمثل عنصر الخطأ الموجب للمسؤولية عن القرار غير المشروع بينما يجسد عنصر النتائج التي يتعذر تداركها المبرر للإستعجال عنصر الضرر في هذه العلاقة وهي علاقة مسؤولية يحكم فيها بالتعويض العيني أي بالإلغاء أو التعويض النقدي عند تعذر الإلغاء")[3].

أن قرار وقف التنفيذ لا يقيد القضاء عند الفصل في الدعوى موضوعاً وبالتالي يكون من حق المحكمة بعد صدور قرار التنفيذ وبعد نظر المرافعات من كلا الأطراف أن تقرر رد الدعوى موضوعاً وإلغاء قرار وقف التنفيذ، كما أن قبول وقف التنفيذ من طرف القضاء نسبي، على الرغم من إشتراط شروط معينة واجب توافرها، كما أن على القضاء التساهل في موضوع وقف التنفيذ في الحالات الإنسانية والمالية التي لو نفذ القرار فمن شأنه الاضرار بالأفراد[4].

3.2 المبحث الثاني: الرقابة القضائية على وقف تنفيذ القرارات الإدارية

من المستقر عليه في تفسير مبدأ سيادة القانون، أن هذه السيادة تتحقق بخضوع كل من في الدولة من حكام ومحكومين، سلطات عامة وأفراد للقانون بحيث تكون تصرفاتهم الإيجابية والسلبية

---

[1] بسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص 112

[2] كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص3

[3] وصفي، مصطفى كمال، (1978). **أصول إجراءات القضاء الإداري**، القاهرة، الناشر مكتبة الأنجلو المصرية، ص 385

[4] العبادي، محمد وليد، **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص280

في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، الذي يشمل كافة القواعد القانونية السارية أو المطبقة أيا كان مصدرها أو شكلها، واحترام الأفراد للقانون بكافة قواعده، أمر تكفله السلطة العامة بما تملكه من وسائل قانونية مقررة لكل من هيئاتها، أما احترام السلطات العامة في الدولة للقانون والالتزام بأحكامه، فإنه يتحقق من خلال تدرج القواعد القانونية من حيث قوتها الإلزامية، إذ تلتزم كل سلطة عامة بأن تكون كافة تصرفاتها متفقة مع القواعد القانونية التي تعلو في مرتبتها الإلزامية، المرتبة التي تتمتع بها تصرفات وأعمال هذه السلطة ، ولا ريب في أن خضوع السلطة الإدارية على وجه الخصوص للقانون، يمثل أهم نتائج ومقتضيات مبدأ المشروعية ، إذ أن احتمالات خروج تلك السلطة على هذا المبدأ قائمة بصورة كبيرةً نظرا لتعدد أوجه نشاطها واحتكاكها اليومي الدائم بالأفراد أثناء ممارسة هذا النشاط ، مستعينة في ذلك بما قرره لها القانون من أساليب وامتيازات بهدف تمكينها من تحقيق الصالح العام[1].

ورقابة المحكمة بالنسبة إلى القرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أو في عدم صحتها هي رقابة قانونية تهدف إلى التحقق من مدى مشروعية هذه القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه، فيجب على المحكمة إلا تحكم بعدم صحة قرار إداري إلا إذا شابه عيب من العيوب المشار إليها، وإلا توقف تنفيذ أي قرار إلا إذا تراءى لها من ظاهر الأوراق أنه متسم بمثل هذا العيب، على أن تقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري تكون بالنظر لوقت إصداره دون ما يستجد بعد ذلك من ظروف ، أو صدور قوانين من أو صدور قوانين من شأنها فقدان السند القانوني للقرار أو تعديل المركز القانوني الذي أحدثه[2].

---

[1] السنيدي، منصور، (2013). **احكام واثار وقف التنفيذ للقرار الإداري في كل من القانون الاردني والقانون العماني**، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الدراسات العليا في جامعة مؤتة/ الاردن، ص 12

[2] التوبي، سعيد، وقف التنفيذ للقرار الإداري، مرجع سابق ص 10

ولقد بينا أن الأصل في القرار الإداري يتمتع بقرينة السلامة القانونية مما يجعل القرارات سارية وملزمة للأفراد في الدولة لحين إثبات عدم مشروعيتها، لهذا فإن الطعن بالإلغاء لا يوقف كأصل عام –كما سبق ذكره– تنفيذ القرارات الإدارية، إلا بقرار من المحكمة المختصة بناءًا على طلب الطاعن، لذا فإن القضاء الإداري بما هو منوط به من رقابة على شرعية أعمال الإدارة عليه حماية مصالح المتقاضيين والإدارة على حد سواء، وذلك بتلافي الوقوع في حالات عسيره قد ينتج عنها ما يستحيل تداركه بالإلغاء القضائي، فيتخذ إجراء إستثنائي بتقرير الإذن بتوقيف القرار، أن كان طلب الوقف مبني على أسباب جدية تبرر الوقف[1]، وهذا ما يعرف بالرقابة من جهة القضاء . وهي الولاية الممنوحة للقاضي لوقف التنفيذ للقرارات المعيبة.

[1] الحميميص، الحميدي بن ابراهيم، (2019). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في النظام السعودي**، بحث منشور في المجلة الالكترونية الشاملة متعددة المعرفة لنشر الابحاث العلمية والتربوية، العدد 19، ص 16

3.2.1 الفرع الأول: صلاحية القاضي الإداري بوقف التنفيذ للقرارات الإدارية

قد يتعرض المواطن عند التعامل مع الإدارة لعديد من المشكلات جراء القرارات الصادره بحقه أن كانت غير مشروعة، أعطى المشرع في مختلف الأنظمة القانونية الحق للمواطن بالإعتراض على القرارات المعيبة ، كما أعطاه الحق بطلب وقف التنفيذ للقرار الإداري الذي يترتب على التنفيذ ما يتعذر تداركه من نتائج، بإعتباره وسيلة قانونية توفيقية ما بين المواطن والإدارة[1]. ويشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية عامة مختصة، وهذه السلطة قد تكون مقيدة من قبل المشرع وقد تكون تقديرية، والسلطة التقديرية للإدارة هي عندما يترك المشرع حرية ممارسة النشاط للإدارة دون أن يفرض عليها سلوك معين، وبالتالي يكون للإدارة وحدها أن تزن ملائمة قراراتها للظروف والملابسات، إذ أن المشرع وفي منحة السلطة التقديرية للإدارة يعتقد أنها أقدر منه على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة إذ أنه لا يتصور أن يستطيع تصور الحالات جمعيها التي قد تطرأ في العمل الإداري، وبالتالي فإن السلطة التقديرية ضرورة لسير المرفق العام[2]. وعلى النقيض من ذلك فالسلطة المقيدة للإدارة هي عندما يشترط المشرع شروط معينة للتصرف فعلى الإدارة الإلتزام بهذه الشروط والا أعتبر القرار معيباً لمخالفة القانون وبالتالي يجوز الطعن به بالإلغاء وبالتالي طلب وقف تنفيذه. وهذا ما أيده القرار الصادر بالاستئناف رقم 2016/938 اذ ورد به " أن الرقابة من جهة القضاء على تصرفات الإدارة ليست على قدر واحد بالنسبة لجميع التصرفات إنما تكون على حسب ما تتمتع به من حرية وتقدير في التصرف، وهي تتراوح ضيقاً واتساعاً على حسب القدر المتروك للإدارة من سلطة في كل مجال من مجالات نشاطها،

---

[1] السنيدي، منصور، مرجع سابق، ص 14

[2] العتيبي، جهاد، مرجع سابق، ص 42-43

فهي تتسع كلما كان هناك الزام قانوني يحد من سلطتها أو يقيد حريتها "[1]. وورد بقرار محكمة العدل الأردنية السابقة رقم 2013/361 أنه يستفاد من نص المادة 91/ب من نظام الخدمة المدنية أن المشرع أجاز نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى إستناداً لسلطة الإدارة التقديرية شريطة مراعاة بيان المسمى الوظيفي المنقول اليها... فإن خلو القرار من مسمى وظيفة (إداري ثالث) مما ينبني على ذلك أن القرار الطعين صدر مخالفاً لمتطلبات وأحكام المادة 91/ب سابقة الذكر[2]، وقرارها رقم 2013/292 إذ ورد به أنه يستفاد من المادتين 2 و 22 من نظام التقاعد والضمان الإجتماعي للمحاميين النظاميين سلطة النقابة ومجلسها في إعتبار سنوات المزاولة لغايات إحتساب التقاعد للمحامي ولم يترك لها حرية التقدير بل فرض عليها بطريقة آمرة التصرف على وجه معين فإن سلطة النقابة والحالة هذه تعتبر مقيدة لا تقديرية[3]. وورد بمحكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2000/41 بأن القرارات التي تصدرها جهة الإدارة للتعبير عن إرادتها في أدائها لوظيفتها صدورها منها إما بناءًا على سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة ليس فيها حرية التقدير بل مفروضاً عليها بطريقة آمرة التصرف الذي يجب عليها اتخاذه متى توافرت ضوابطه الموضوعية[4].

ووجود القرار الإداري من عدمه أمر يرجع تقديره إلى المحكمة وفقا لظروف وملابسات كل دعوى ومدى إستيفاء القرار لشروطه ومقوماته، فقد أستقر القضاء على تعريف القرار الإداري بأنه عمل قانوني نهائي يصدر عن السلطة الإدارية وطنية بإرادتها المنفردة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد ترتيب آثار قانونية معينة [5]. ويشترط لوجود القرار الإداري أن

---

[1] قرار الدائرة الاستئنافية الاولى بالاستئناف رقم 2016/938 تاريخ 2017/1/9، مرجع سابق، سلطنة عمان، ص1516-1517

[2] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 2013/361 تاريخ 2013/12/24، منشورات عدالة

[3] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 2013/292 تاريخ 2013/11/6، منشورات عدالة

[4] محكمة التمييز الكويتية بقرارها الصادر بالطعن رقم 2000/41 تجاري تاريخ 2002/6/1، مرجع سابق، ص46

[5] التوبي، سعيد، **وقف التنفيذ للقرار الإداري في القضاء الإداري العماني**، مرجع سابق، ص 8

تتوافر فيه عدة شروط أو مقومات لا يقوم إلا إذا توافرت جميعها –سبق بيانها– بالإضافة إلى ذلك فإن القرار الإداري يقوم على أركان أو عناصر أساسية – سبق بيانها– إذا لم تتوافر فيه يكون معيباً أو غير مشروع وقد يصل في بعض الأحوال إلى درجة كونه منعدما فيجب أن يصدر القرار من سلطة ذات اختصاص بإصداره وفقا للشكل والموضوع الذي تقره القوانين واللوائح ومستندا إلى سبب يبرره ومستهدفا تحقيق مصلحة عامة، ويعتبر القرار معيبا في حالة عدم استيفائه لأحد تلك العناصر، وذلك مبررا للطعن بعدم صحته وطلب وقف التنفيذ، فقد جاءت المادة ٦/ب من قانون القضاء الإداري الأردني " يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى مباشرة أو بعد النظر فيها ، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك .

فالمحكمة لا تقضي بوقف التنفيذ لمجرد الطعن به أمامها بعدم صحته ، فوقف التنفيذ ليس أثرا من آثار دعوى مراجعة القرار، بل هو نتيجة تتوصل إليها المحكمة من خلال فحصها الظاهري لأوراق الدعوى للنظر في الاختصاص بناءا على طلب المقدم إليها خلال الميعاد المقرر، وعلى أثره ترجح إحتمال الحكم بعدم صحة القرار المطعون فيه مما يبرر وقف تنفيذه من عدمه ولكن يجب مراعاة أنه على المحكمة قبل التصدي لبحث شروط طلب وقف التنفيذ أن تفصل بداية في بعض المسائل الفرعية مثل الدفع بعدم الاختصاص والدفع المسائل على أنه قضاء ضمني بالاختصاص وقبول للدعوى شكلا[1]. فبعد النظر ظاهريا وقبولها شكليا تنظر المحكمة تدقيقا في الدعوى ويمكن تقسيم أسانيد مراجعة القرارات الإدارية إلى ما يلي:

[1] التوبي، سعيد، مرجع سابق، ص 18–19

1- الاختصاص:

أن تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة ما هو إلا نتاج لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ أنه لا يقتضي أن يتم تحديد اختصاصات السلطات الثلاث فحسب، إنما يستلزم استتباع توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، وبالتالي ممكن تعريف قواعد الاختصاص بصفة عامة بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة[1]، هو الشرط الأول الذي يجب مراعاته من قبل الإدارة وهو أول ما يتعرض له القاضي الإداري، عندما ينظر القرار محل وقف التنفيذ، وسبق أن بينا بأن الإختصاص يعني صدور القرار ممن يملك صلاحية إصداره، وكل مخالفة لهذه القاعدة الأساسية تجعل القرار باطل لعله عدم الإختصاص وبالتالي تبيح الطعن به وطلب وقف تنفيذه من قبل صاحب المصلحة، ويتفرع عن هذه القاعدة الاساسية بأن الإختصاص يجب أن يتقيد بالمكان والزمان والسلطة التي خولها القانون حق إصداره[2]. ولعيب الإختصاص عدة صور منها ما كان جسيماً وهو ما يسمى بعيب اغتصاب السلطة، ومنها ما هو بسيط، أما العيب الجسيم فهو ما يصبح به القرار معدوماً، ويفقد صفته الأساسية بكونه قراراً إدارياً، فلا يولد حقوقاً، للإدارة سحبه من تلقاء نفسها[3]، والتنفيذ المادي لهذا القرار يعتبر من قبيل التعدي والغصب، ومن حالاته صدور قرار من فرد ليست له أي صفة عامة، أو إعتداء سلطة إدارية في موضوع اختصاص إحدى السلطتين التشريعية والقضائية[4]. وهذا ما يتوضح من قرار محكمة العدل الأردنية السابقة رقم 86/18 إذ ورد به أن القرار الإداري يعتبر منعدماً إذا صدر من فرد عادي أو هيئة غير مختصة

---

[1] الطماوي، سليمان، **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 676

[2] بركات، زين العابدين، مرجع سابق، ص 484

[3] السنيدي، منصور، مرجع سابق، ص41

[4] العبادي، محمد، **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 191

أو من سلطة في شأن اختصاص سلطة اخرى[1]، وقرارها رقم 67/20 إذ ورد به أنه إذا تناول القرار الإداري تنظيم أمر من اختصاص المشرع بحكم الدستور فالقرار منعدم فعند إصدار قرار إداري بإنشاء عقوبة يعتبر القرار منعدماً حيث لا عقوبة إلا بنص من القانون[2]. ومحكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 1990/591 إذ ورد به القرار الإداري المعدوم لإنطوائه على عيب إغتصاب السلطة يكون مشوباً بعيب عدم الإختصاص الجسيم[3].

أما الصورة الثانية من صور عيب الإختصاص فهو العيب البسيط والمتمثل ، بالإختصاص المكاني والزماني، فمن حيث **المكان** ، كان يصدر أحد رجال الإدارة قرار يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية الموضوعة لمزاولة إختصاصه[4] ، فإن التنظيمات الإدارية المختلفة للدول تحدد القوانين النافذة الإختصاص المكاني لكل من هذه السلطات الإدارية وعلى كل منها أن تتقيد بالحدود المكانية لاختصاصها وكل خرق لهذه القاعدة يجعل القرار الإداري الصادر معيباً بسبب عدم الإختصاص المكاني فيجوز الطعن به بالإلغاء وبالتالي طلب وقف تنفيذه[5].

2- أما الاختصاص **الزماني**، وهنا نتحدث عن مدة الولاية ، فإن السلطة الإدارية المختصة لا تملك اختصاصاً مطلقاً في الحدود المعينة لها بموجب القوانين النافذة بل تمارس هذا الإختصاص ضمن حدود توليها للوظيفة العامة ولا تتعدى حدود ولايتها ولذلك فكل قرار إداري يصدر عن السلطة الإدارية قبل مدة ولايتها أو بعد هذه المدة يعتبر باطل لعدم الإختصاص الزماني[6]، فإن حدد المشرع عدم

---

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 86/18، تاريخ 1986/2/26، مجلة نقابة المحاميين الاردنيين، العدد 6، 1986، ص 729

[2] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 67/20، مجلة نقابة المحاميين الاردنيين، العدد 5، 1967، ص 538

[3] محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 1990/591 تجاري، تاريخ 1992/3/29، مرجع سابق، ص 40

[4] الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 724

[5] العبادي، محمد، **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 201

[6] بركات، زين العابدين، مرجع سابق، ص485

جواز مزاولة اختصاص ما إلا بعد مرور مدة معينة، فإن كل قرار يصدر قبل حلول الأجل يعتبر باطلاً، ويخرج من هذه القاعدة الأعمال التي تتطلبها حالة الإستعجال وللقضاء في هذه الحالة أن يمارس رقابته وصلاحيته على التأكد من قيام حالة الضرورة[1]. لا يشفع الإستعجال للإدارة في مخالفة قواعد الاختصاص، مع مراعاة أحكام النظرية المتعلقة بالظروف الاستثنائية التي تؤدي إلى توسع نطاق المشروعية مؤقتاً وحالة الضرورة[2]. تتصل بعض أسانيد دعوى مراجعة القرار الإداري بالنّظام العامّ ، وأخرى لا تتّصل به ، وعدّ غالب الفقه عيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد الذي يتم اعتباره من النظام العام على خلاف بقية عيوب القرار الإداري[3]، ويرى جانب آخر أن عيب الشكل و الإجراءات أيضاً ممكن اعتباره من النظام العام[4]، وبهذه الصلة تتحدد صلاحية القاضي إذ أن كان العيب من النظام العام يجوز له التعرض لهذا العيب من تلقاء نفسه والحكم بوقف التنفيذ، لكنه وهو يفعل ذلك لا يستطيع أن يقضي بأكثر مما يطلبه الخصوم فلا يجوز له التعرض والغاء جانب لم يطلب الخصوم إلغائه[5]، وهذا ما أيده قرار الدائرة الاستئنافية الأولى رقم 2017/904 إذ ورد به أن المدعي هو من يحدد نطاق دعواه وطلباته أمام القضاء وأنه إذا كانت الطلبات واضحة الدلالة وصريحة العبارة، فإن المحكمة لا تملك من تلقاء نفسها أن تتعداها .[6]

---

[1] الطماوي، سليمان، **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 731

[2] الطماوي، سليمان، **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 681

[3] بسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص 480-481

[4] الصقري، عبد العزيز، (2011). **مشروعية القرار الإداري (الاصل والاستثناء)**، بحث منشور لدة محكمة القضاء الإداري العمانية، سلطنة عُمان، ص20

[5] الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 680

[6] قرار الدائرة الاستئنافية الاولى رقم 2017/904 تاريخ 2017/10/16، مرجع سابق، ص 219

أولا: ناحية الشكل والاصول والاجراءات:

1- أما من حيث الأصول والإجراءات فعلى الإدارة أن تتقيد بالأصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة حتى يكون القرار الإداري سليم وفي حال مخالفة الأصول والإجراءات المنصوص عليها يعتبر القرار معيب وبالتالي قابل للطعن ، فقد ورد بالمادة 11 من أن يكون التعيين بمراعاة ضوابط معينة نص عليها التشريع سابق الذكر (من حيث الكفاءة ، ووجود الشواغر، المؤهلات العلمية)، ونصت المادة 14 من ذات التشريع على ضرورة الإعلان عن هذه الوظائف الشاغرة ، والمادة 15 أنه حال كان مقرر إجراء امتحان للتعيين يجب إجتياز هذا الامتحان أولاً، ففي حال مخالفة هذه الضوابط يعتبر القرار معيب من ناحية إتباع الأصول والاجراءات المنصوص عليها وبالتالي قابليته للطعن ووقف التنفيذ، وماثله المشرع الأردني في نص المادة 42 من نظام الخدمة المدنية في فقراتها (أ) و (ب) و(ج) ، أما المشرع الكويتي فقد ترك الأمر فضفاضاً إذ لم ينص على إجراءات معينة واجب إتباعها في التعيين إلا أنه بنص المادة 2 من نظام الخدمة المدنية أشار إلى أن ديوان تعيين الموظفين وبالتنسيق مع الجهة طالبة التعيين يحددوا الوظائف التي يجب اجتياز إختبار لشغلها ووضع إجراءات وقواعد لهذا التعيين. وهنا يجب الإشارة إلى إستثناء الأنظمة الداخلية كالبلاغات والتعليمات التي تضعها السلطات الإدارية والتي يكون لها طابع الارشاد كما سبق أن بينا، كما وبشرط أن تكون هذه الأصول والإجراءات جوهرية بحيث تؤدي مخالفتها إلى بطلان القرار الإداري كالقرار الذي يتخذ من سلطة إدارية ذات اختصاص بتعيين أحد الموظفين دون إتباع أسلوب المسابقة الذي نص عليه القانون[1].

[1] بركات، زين العابدين، ص 490

ثانيا: الناحية الموضوعية:

يقصد بالناحية الموضوعية سبب القرار وموضوعه والغاية التي أرادها المشرع، **فالسبب** هو الباعث لكل قرار إداري ولا يكون على الإدارة تبرير أسباب القرار إلا إذا ذكر صراحة بنص القانون أو إذا ثارت منازعة بين الأفراد والإدارة، فالسبب يشكل عنصر من العناصر الرئيسية في القرار الإداري وإذا أنتفى وجوده أصبح القرار الإداري باطل من أساسه، فإما أن يكون القرار الإداري ربطه المشرع بسبب قانوني معين بحيث لا تستطيع الإدارة أن تتصرف إلا إذا تحقق ذلك السبب، وهنا يكون السبب ملازم للسلطة المقيدة للإدارة (مثل توقيع عقوبات تأديبية في حال قيام مخالفة)[1] ، وهنا يكون صلاحية القضاء ببحث إذا ما كان السبب يعتبر مخالفة تستوجب العقوبة لا ملائمة العقوبة[2]، أي أن الرقابة من جهة القضاء تكون حول الوجود المادي للوقائع[3]، أما أن لم يلزم المشرع الإدارة حين اصدارها لقرارها بسبب معين، فتكون الإدارة حرة بإصدارها للقرار، على أنه اذا تم ذكر أسباب في القرار الإداري والحالة هذه تصبح هذه الأسباب ملزمة للإدارة وبالتالي تكون خاضعة للرقابة من جهة القضاء الإداري[4]، أي يجوز طلب وقف تنفيذ هذا القرار المعيب حال تجاوز الإدارة، ويكون هنا الإلغاء أو طلب وقف التنفيذ للقرار مبني على الإنحراف من قبل الإدارة بالسلطة، فهي إما أنها أصدرت القرار وهي عالمة بإنعدام الاسباب، مما يهدف لتحقيق أغراض غير مشروعة، أو أنها لا تريد الإعلان عن الأسباب الحقيقية، أو أنها تعلن سبب تعتقد خطأ بصحة قيامه، وهنا على الرغم من حسن نية الإدارة إلا أن ذلك يعتبر من قبيل الانحراف باستخدام السلطة[5].

---

[1] الطماوي، سليمان، **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص 933

[2] خليل، محسن، مرجع سابق، ص328

[3] العبادي، محمد، **قضاء الإلغاء**، ص 241

[4] جمعة، احمد، مرجع سابق، ص284-285

[5] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 936-937

ورد بقرار الدائرة الاستئنافية الثانية رقم 2017/844 أن اسباب القرار الإداري تكون خاضعة لرقابة القاضي الإداري للتحقق من صحتها واقعاً وقانونا دون أن يحل نفسه محل جهة الإدارة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها للأمور وفقاً للخيارات التي ترسمها في هذا المجال[1].

أما **موضوع** القرار فهو الأثر الحقوقي[2] الذي ينتج عنه مباشرة، والذي يجب أن يكون منطبقاً مع القوانين والأنظمة النافذة وعلى ذلك فإذا أنطبق الموضوع على القوانين والأنظمة النافذة كان القرار الإداري سليما، وفي حال المخالفة يعتبر باطل[3].

والغاية، ترتبط ارتباط مباشر بالمحافظة على النظام العام وتسيير المرفق العام، فعلى السلطة مصدرة القرار أن تتقيد بالغاية التي وجد القانون من أجلها كما تقيدها باتباع الأصول والإجراءات وفي حال المخالفة نكون أمام ما يسمى بسوء استخدام السلطة من حيث الغاية، وهو عندما تنحرف السلطة الإدارية عن الغاية التي قصدها المشرع وهي تحقيق المصلحة ويكون الهدف عند الإنحراف هو تحقيق المصالح الخاصة وهنا يعتبر القرار باطل لعله سوء استخدام السلطة[4].

فإن توافر في القرار الإداري عيب من العيوب السابقة فإنه يصبح غير مشروع، وبالتالي تكون الرقابة من جهة القضاء رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة، فإن خلا القرار من العيوب السابقة على القاضي الحكم بمشروعيته ورفض الدعوى مهما كانت درجة عدم الملائمة، إذ أن الملائمة تستقل الإدارة بتقديرها في حدود السلطة التقديرية.

---

[1] قرار الدائرة الاستئنافية الثانية ر قم 2017/884، تاريخ 2017/10/24، مرجع سابق، ص 357

[2] الاشمل في اللفظ هو الأثر القانوني.

[3] العتيبي، جهاد، مرجع سابق، ص16

[4] صالح، سلام زين، (2017). **الرقابة من جهة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة بين القانون الاردني والقانون العراقي)**، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون في جامعة عمان العربية/ الاردن، ص39

هذه العيوب ليست مستقلة تماماً عن بعضها البعض إنما كلها تندرج تحت فكرة مخالفة القانون بالمعنى الواسع، إذ أن القانون هو ما يحدد قواعد الإختصاص والشكل وأهداف الإدارة، وأن رقابة المحكمة في مجال وقف التنفيذ أو الإلغاء هي رقابة قانونية، حيث تراقب المحكمة على مدى مشروعية القرارات من مدى مطابقتها للقانون نصاً وروحاً فلا يلغى قرار إداري إلا إذا شابه عيب من العيوب السابقة، ولا يوقف قرار إداري إلا إذا كان حين الفصل به – مع عدم المساس بأصل الدعوى– يتسم بأحد هذه العيوب وقيام إلى جانب ذلك حالة الإستعجال.

ووقف التنفيذ يعتبر إجراءاً وقتياً يظل معلقاً على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء فيزول كل أثر للحكم إذا رفضت الدعوى موضوعياً ويصبح غير ذي موضوع إذا حكم بإلغاء القرار، ويجب الإشارة إلى أنه في جميع الأحوال على المحكمة تعليل وتسبيب قرارها بوقف التنفيذ للقرار الإداري بما يسمح للأطراف الطعن عليه إذا رغبوا في ذلك، وبما يسمح ببسط رقابة المحكمة ذات الدرجة الأعلى من الناحية القانونية والواقعية، وغير ذلك يعتبر التسبيب المخل قصوراً في الحكم مما يعيبه ويبطله[1].

أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري، هو حكم قضائي، ومن ثم فهو يتمتع بخصائص الأحكام القضائية ومنها جواز الطعن فيه استقلالا عن الحكم الصادر في طلب الإلغاء من خلال المواعيد المقررة للطعن في الأحكام، شأنه في ذلك شأن أي حكم قضائي نهائي

ويحوز قوة الشيء المقضي به بالنسبة للوجه المستعجل للنزاع وتتقيد المحكمة بوصفها الجانب المستعجل للنزاع بحيث لا يجوز لها العدول عنه، ولا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من

[1] التوبي، سعيد، (2007). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في القضاء الإداري العماني (دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عُمان، ص 180

جديد طالما أن الظروف والملابسات لم تتغير ولكنه لا يقيد المحكمة عندما تقضي في موضوع طلب لأنه حكم وقتي يتناول الوجه المستعجل للنزاع دون المساس بأصل الموضوع

ووقف التنفيذ وإن كان يتم بحكم إلا أنه إجراء وقتي يبقى معلقاً على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء، وصدور حكم الإلغاء يرفع فورا حكم الوقف وينهي وجوده بحيث يصبح وجه فصله – حكم الإلغاء– هو المعول عليه في تحديد مصير القرار الإداري المطعون فيه، ونجد سند ذلك في القرار الصادر بالإستئناف رقم (1) لسنة (2) إذ ورد بنص القرار (حكم وقف التنفيذ هو حكم وقتي بطبيعته يقف أثره ويسقط من تاريخ صدور الحكم في موضوع الدعوى)[1] ، وهذا ما أيده قرار محكمة التمييز الكويتية الصادر بالطعن رقم 2006/33 إذ ورد به (الحكم الصادر بوقف التنفيذ للقرار الإداري لحين الفصل في طلب الإلغاء مؤقت بطبيعته ، ينتفى وجوده القانوني ويزول كل أثر له بالقضاء في موضوع الدعوى)[2] ويترتب على استقلال كل من حكمي الوقف والإلغاء، من ناحية الطعن نتيجة هامة فيما يتعلق بمواعيد الطعن

تنص المادة 277 من قانون المرافعات التجارية والمدنية المصري رقم13 لسنة 1968 على" ميعاد الاستئناف أربعون يوماً ما لم ينص القانون على غير ذلك، ويكون الميعاد 15 يوماً في المواد المستعجلة أياً كانت المحكمة التي أصدرت الحكم، و في سلطنة عُمان فقد نظم المشرع العماني مواعيد الاستئناف في المادة 17 من المرسوم رقم 2009/3 إذ ورد بصدر المادة أن الميعاد 15 يوماً بالنسبة للأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ للقرار المطعون فيه، وتكون المحكمة الإدارية

---

[1] **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في 15 عام**، صادر عن المكتب الفني في محكمة القضاء الاداري، ط1، سلطنة عُمان، 2018، الاستئناف رقم (1) لسنة (2) تاريخ 2001/12/8، ص137

[2] محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2006/33 تاريخ 2008/6/24، مرجع سابق، ص 134

هي صاحبة الاختصاص بنظر الطعن إذ نصت المادة 2 من ذات التشريع على أن تتألف المحكمة من دوائر ابتدائية ودوائر استئنافية ، فالمحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص بنظر الطعون

أما في الاردن فقد نصت المادة 6/أ من قانون القضاء الإداري الاردني أن تختص المحكمة الادارية بنظر الطلبات المستعجلة للدعاوى الداخلة ضمن اختصاصها، واعتبر الطلب استثناءاً يجوز الطعن في القرارات الصادرة بشأن الامور المستعجلة اثناء سير الدعوى، إلا أن التشريع الأردني حدد في المادة ٢٩/ب مدة الطعن فيها ١٥ يوما تبدأ من اليوم التالي لصدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال.

3.2.2 الفرع الثاني: صلاحية القاضي الإداري في تقدير الضرر والتعويض

تكمن مسؤولية الجهة الإدارية عن القرارات التي تصدرها حال وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار صدر غير مشروع ومشيب بعيب أو أكثر من العيوب التي نصت عليها التشريعات في هذه الدراسة، وأن يصيب صاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فورد بقرار لمجلس الدولة حيث أن خطأ الجهة الإدارية ثابت وأن المدعي لحقت به جراء هذا الخطأ أضرارا فتكون قد تكاملت أركان المسؤولية الموجبة للتعويض[1].

وسميت دعاوي التعويض الإداري بدعاوى القضاء الكامل، إذ أن هذه الدعاوى تخول القاضي صلاحيات شاملة لحسم النزاع فهو يقرر المسؤولية ويرتب على الوضع غير المشروع نتائجه القانونية ويحكم بالتعويض[2]، ويفهم من ذلك أنها الدعاوى التي يطالب فيها المدعي بحق شخصي تجاه الإدارة ويرتب القاضي في هذه الدعاوى جميع النتائج القانونية على الوضع غير المشروع فيحكم بالتعويض عن الضرر وتقويم القرار المعيب غير المشروع.

يشترط القضاء الإداري أن يكون خطأ الإدارة جسيماً، أي أن يمون مؤثر في موضوع القرار، فإن قدر القضاء العيب بأنه عيب بسيط فلا يقضى بالتعويض[3]، فورد بقرار محكمة العدل الأردنية السابقة رقم 94/37 أن مسؤولية مصدر القرار عن التعويض لا تتحقق بمجرد إلغاء القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص أو الشكل، فمثل هذا العيب لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهره، بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كعيب مخالفة

---

[1] عطية، نعيم، مرجع سابق، قرار مجلس الدولة الدائرة الثانية، الطعن رقم 40/4391 جلسة 1995/12/30، ص 414

[2] خليل، محسن، مرجع سابق، ص 329

[3] صالح، سلام، مرجع سابق، ص 89

القانون وعيب إساءة استخدام السلطة[1]. وهذا ما ورد بمحكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2007/289 إذ ورد به: مخالفة القرار للقانون ويكون غير مشروع يوجب التعويض إذا لحق الموظف ضرر من ذلك[2].

نصت المادة 5/6 من المرسوم السلطاني رقم 2009/3 على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر دعاوى التعويض الناتجة عن الخصومات الإدارية حال رفعها للمحكمة بصورة أصلية أو تبعية، كما نصت المادة 5/ب من تشريع القضاء الإداري الأردني على إختصاص المحكمة بالتعويض عن الضرر اللاحق نتيجة القرارات الإدارية إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء، كذلك المشرع الكويتي بنص المادة 1 من المرسوم رقم 1981/20 ذكر أن المحكمة تختص بدعوى الإلغاء والتعويض المتعلقة بالقرارات الإدارية والمادة 5 من ذات التشريع نصت على أن اختصاص المحكمة يكون حال رفع دعاوى التعويض بصورة أصلية أو تبعية.

ابتداءا من إستقراء النصوص السابقة نجد أن المشرع الاردني اشترط أن ترفع دعوى التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء، فلا تقبل دعوى التعويض دون أن ترافقها دعوى إلغاء وبالتالي لا تقبل أيضاً بعد الحكم بدعوى الإلغاء إنما ينعقد الإختصاص في نظر التعويض للمحاكم العادية في هذه الحالة، وكما فسر أن المشرع هدف إلى التحقق من جدية الطاعن، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى أن رفع دعوى التعويض مع دعوى الإلغاء يسهم في حسم النزاع وتقصير أمد التقاضي من خلال سرعة البت في الخصومة، وهذا لا شك يسهم في استقرار الأوضاع الإدارية[3] .

---

[1] القرار الصادر عن محكمة العدل الأردنية رقم 94/37 مجلة نقابة المحامين 1994، العدد 4 و5، ص 788

[2] محكمة التمييز الكويتية بقرارها بالطعن رقم 2007/289 تاريخ 2010/2/23، مرجع سابق، ص 495

[3] العجارمة، نوفان، (2019). **المستحدث في تشريع القضاء الإداري الاردني**، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العام السابعة، العدد 2، الكويت، ص 288

كما أنه بالرجوع للنصوص السابقة نجد أن كلاً من المشرعين العماني والكويتي حصر الاختصاص للقضاء الإداري بنظر التعويض وذلك بذكرهما عبارة تفيد باختصاص المحكمة حصراً في صدر المادة، أما المشرع الاردني فلم يحصر الاختصاص للقضاء الإداري وحده فلم يذكر هذه العبارة مثلما ذكرها في المواد المتعلقة باختصاص المحكمة بالإلغاء، وهذا ما أيدته محكمة التمييز الأردنية بقرارها رقم 2005/3375 إذ ورد به (تعتبر المحاكم العادية في الأصل هي صاحبة الولاية الوحيدة بقضاء التعويض إلى أن صدر قانون محكمة العدل الأردنية السابقة وعمل به والذي نصت المادة 9/ب منه على اختصاص محكمة العدل الأردنية السابقة بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري مما يعني أن الاختصاص أصبح مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري وللمدعي الخيار بلجوئه لإحدى هاتين الجهتين[1].

وهنا يرى الباحث أن المشرع الاردني قد جانب الصواب ذلك بأن الاختصاص المشترك بين نوعي القضاء قد يؤدي إلى تضارب في المبادئ التي يحل أساسها الموضوع ذاته، فورد في الوجيز في القانون الإداري أنه حدث في مصر أن أحالت الإدارة بعض الموظفين غير المثبتين إلى التقاعد في سن 60 ، فلجأ بعضهم إلى القضاء العادي والبعض الآخر إلى القضاء الإداري، فأما القضاء العادي فقد قرر أن سن الإحالة إلى التقاعد بالنسبة لهم هو 65، ومن ثم فقد حكم لهم بتعويض كبير عن إخراجهم من الخدمة، وجاء القضاء الإداري فقرر أن سن التقاعد 60، وأنهم لا يستحقوا التعويض[2]. وتختلف طبيعة التعويض الذي يحكم به القضاء الإداري على الإدارة إذ أنه دائماً يكون نقدي، على عكس ما يحكم به القضاء المدني ، والذي في أحوال معينة بناء على طلب المتضرر قد يحكم بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، سنداً إلى أنه وإن كان التعويض العيني ممكن فإنه سيتم

---

[1] قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2005/3375 تاريخ 2006/5/24، منشورات عدالة

[2] ابو زيد، مصطفى، (1975). **الوجيز في القانون الإداري (نظرية المرفق العام)**، القاهرة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، ص537

على حساب الصالح العام[1]، إلا أنه وفق لما سبق أن بينا من قاعدة الفصل بين السلطات فإستقلال الإدارة عن القضاء يتنافى مع تخويل القاضي سلطة إصدار أوامر للإدارة وهو ما لا يمكن تحقيق التعويض إلا عن طريقه.

وهذا ما ورد بقرار مجلس الدولة المصري الصادر بتاريخ 1950/5/17 والوارد به: أن القانون عند منحه المحكمة السلطة بإلغاء القرارات الإدارية التي تخالف القانون جعل منها أداة للرقابة على هذه القرارات قضائياً ضمن الحدود المرسومة بدون جعلها من هيئات الإدارة وبالتالي فليس للمحكمة الحلول محل الإدارة في إصدار أي قرار أو أمرها بأية أمر، إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ القرارات[2]، على الرغم من أن نص القرار يتعلق بإلغاء إلا أنه ومن باب أولى إسقاط نفس المبدأ على التعويض، إذ أن قاضي الإلغاء قد يفرض على الإدارة بصلاحيته القضائية أن يكون القرار الجديد بمعنى معين، على عكس قاضي التعويض الذي يقتصر دوره على الحكم بمبلغ معين.

على أنه على الرغم من أن القاعدة هي منع القضاء من إصدار أوامر للإدارة بقصد حماية الصالح العام إلا أنه يجوز للإدارة من تلقاء ذاتها اللجوء للتعويض العيني ما أمكن ذلك، وتكمن هذه الحالة عندما يكون مرجع الضرر حالة غير قانونية يستمر الضرر باستمرارها، فتكون الإدارة معرضة لسلسلة من أحكام التعويضات، فتسارع من تلقاء نفسها إلى تصحيح الوضع.

وآلية تحديد التعويض المقدر عن الضرر لم ينظمها المشرع الإداري إنما أحالها للقواعد العامة، وهذا ما أكده القاضي سعيد التوبي ، إذ أشار أنه في حال قصور النص في التشريعات الإدارية فيجتهد القاضي بإيجاد الحل من خلال الرجوع إلى القواعد العامة والمبادئ العامة للقانون[3] ، فنصت

---

[1] الطماوي، سليمان، (1977). **القضاء الإداري الكتاب 2 قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام**، القاهرة، دار الفكر العربي، ص485

[2] قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1950/5/17، منقول عن الدكتور الطماوي، سليمان، قضاء التعويض، ص 487

[3] مقابلة شخصية مع القاضي التوبي، سعيد، تم اجراءها يوم الاثنين تاريخ 2022/8/29

المادة 181 من قانون المعاملات المدنية الصادر بموجب المرسوم رقم 2013/29 على أن مقدار التعويض يكون على حسب مقدار الضرر والكسب الفائت نتيجة للفعل الضار، وعلى ذلك نصت المادة 266 من القانون المدني الاردني، إذ ورد بها أنه طالما أن الضرر نتيجة طبيعية للفعل الضار فإن مقدار الضمان يقدر بالضرر الواقع فعلاً والكسب الفائت، وكذا في المادة 230 من القانون المدني الكويتي إذ ورد أن الضرر الملزم المسؤول عنه بالتعويض يتحدد بالتي وقعت والكسب الذي فات.

يتبين من استقراء النصوص السابقة أن التعويض المحكوم به يجب أن يغطي كل الضرر الذي تحمله المضرور ولا ينظر القاضي إلى درجة الخطأ الذي أرتكبته الإدارة فيما يتعلق بتقدير التعويض، فإذا قامت المسؤولية على أساس الخطأ فمراعاة درجة الخطأ المنسوب للإدارة ينظر اليه لمعرفة قيام ركن الخطأ أو عدم قيامه، بمعنى آخر كما سبق أن تم بيانه إذا لم يكن الخطأ على درجة من الجسامة فلا تسأل عنه الإدارة، فالتعويض يقدر بناء على جسامة الضرر لا الخطأ.

ولا تتحمل الإدارة التعويض كاملاً إلا إذا كانت وحدها من نسب إليها الخطأ ، وفي حال مشاركتها به مع آخرين تتحمل من الضرر على قدر ما نسب إليها[1]، كما أن للإدارة أن تثبت عدم مسؤوليتها حال أثبتت أن الضرر كان نتيجة حدث فجائي أو قوة قاهرة مثلاً.

فورد بنص المادة 177 من قانون المعاملات المدنية، أنه حال إثبات أن الفعل كان بسبب قوة قاهرة أو حدث فجائي فلا يلزم التعويض، و نجد تأييد لذلك في نص المادة 261 من القانون المدني الأردني ، وكذلك المادة 233 من القانون المدني الكويتي، أن تقدير التعويض يعتبر سلطة تقديرية لقاضي الموضوع لا معقب عليه فيه، إلا أن تعيين العناصر المكونة للضرر قانونا والتي يجب أن

[1] الطماوي، سليمان، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص 497

تدخل في حساب التعويض تعتبر من المسائل القانونية التي تخضع لرقابة محكمة الدرجة العليا، وبالتالي يتم نقض القرار أن كان تسبيبه يشوبه القصور، وفيما يتعلق بكيفية التعويض فيكون الأمر متروك للمحكمة تبعاً للظروف، فيصح أن يكون التعويض مقسطاً أن كان الضرر ثابتاً، أما إذا كان متغير فحسب القواعد العامة يحتفظ المضرور بالحق بالمطالبة بإعادة نظر تقدير التعويض، وعلى هذه المبادئ نصت المادة 268 من القانون المدني الأردني، ونص المادة 247 من القانون المدني الكويتي.

بينا أن مسؤولية الإدارة تقوم على أساس الخطأ، إلا أن هذه المسؤولية قد تقوم أيضاً على أساس تحمل التبعية أو المخاطر، ويقصد بذلك أن مسؤولية الإدارة تتقرر نتيجة ضرر نتج عن عمل مشروع لا يحتوي في طياته على خطأ لذلك فإن المسؤولية ترتكز على ركنين هما الضرر وعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة، ويشترط في الضرر طبقاً للمسؤولية على أساس المخاطر بأن يكون الضرر جسيماً فإن كان مما يعتبر من المخاطر العادية فلا تعويض، ولو ثبت أن هذا الضرر نتيجة حادث جبري أو قوة قاهرة فتنتفي مسؤولية الإدارة وبالتالي التعويض[1] .

[1] خليل، محسن، مرجع سابق، ص 610-611

الخاتمة:

القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية وإنتاجها منذ صدورها لأثارها القانونية، و في حال مجانبة الإدارة للصواب وإصدارها قرارا معيباً، فيقوم الفريق المتضرر برفع دعوى إلغاء للقرار واعدامه وهذه هي القاعدة العامة للطعن في القرارات الإدارية المعيبة، إلا أنه في حال تم تنفيذ القرار الطعين استناداً إلى مبدأ عدم وقف التنفيذ للقرار، وتحقيقه لنتائج يتعذر معها تدارك الضرر فما الفائدة من دعوى الإلغاء؟ وهنا وجد الاستثناء على المبدأ العام وهو وقف التنفيذ للقرار الإداري.

يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري شرط أول مفترض، يتمثل في ضرورة أن يكون هناك قرار إداري نهائي، مستوفٍ لكافة الشروط والأركان المتطلبة لقبول دعوى الإلغاء، وأن يتحقق الإقتران بين دعوى الإلغاء وطلب الوقف، و تحقق الضرر الذي لا يمكن تداركه عند استمرار تنفيذ القرار وهنا يفهم أن شرط الاستعجال هو شرط مفترض لتدارك الضرر، وأن يكون هناك أسباب جدية لطلب وقف التنفيذ، يتحقق شرط الإستعجال عندما يكون هناك نتائج غير ممكن تداركها عند تنفيذ القرار الإداري عند طلب إلغاؤه، فإن القضاء لا يقضي بوقف التنفيذ إلا في وجود حالة إستعجال تبرر ذلك، وأن يكون استمرار التنفيذ من شأنه إحداث ضرر غير قابل للإصلاح. وبلجوء المتضررين للقضاء المختص بوقف التنفيذ يجب عليهم إتباع اجراءات معينة نص عليها المشرع كما أنه يجب توافر شروط معينه بغياب أحدها يحرم المتضرر من طلب الوقف.

النتائج:

1- وقف التنفيذ للقرار الإداري كإستثناء على الأصل العام (الأثر غير الموقف للطعن) لا يتم إلا بعد تحقق شروط معينة واجب توافرها وبغيرها لا يجوز طلب الوقف.

2- على القاضي الإداري أولاً بسط رقابته حول اختصاصه في نظر الدعوى ثم النظر في صحة القرار محل الوقف.

3- صلاحية القاضي الإداري بوقف التنفيذ مقيدة على قدر تقييد الإدارة في ممارسة صلاحياتها، أي أن صلاحيته بالوقف تكمن عندما نكون أمام السلطة المقيدة للإدارة، أي عند فرض المشرع قيود واجب إتباعها وبغير إتباعها لا يكون القرار سليماً.

4- التعويض المفروض على الإدارة يتمثل بالتعويض العيني على الأغلب، إذ أن إعادة الحال إلى ما كان قد يسبب أضراراً تلحق بالإدارة ذاتها.

التوصيات:

1- يوصي الباحث المشرع العُماني بإعطاء القاضي الإداري صلاحية فرض كفالة خاضعة لسلطة المحكمة التقديرية .

2- يوصي الباحث المشرع الأردني حصر محكمة القضاء الإداري في النظر في طلبات التعويض الخاصة بالدعاوى الإدارية..

3- يوصي الباحث المشرعان العُماني والأردني على تعديل شرط الإقتران بما يسمح بتقديم طلب وقف التنفيذ خارج ميعاد الطعن.

4- يوصي الباحث المشرعان العُماني والأردني إعتبار الطعن بوقف تنفيذ القرار إذا كان ظاهر الحال يوحي بوجود نتائج لا يمكن تداركها طلبا مستعجلا .

5- يوصي الباحث المشرع العُماني والأردني بوضع آلية تشريعية تنظيمية تحدد فترة زمنية للنظر في طلب وقف لا تتجاوز ١٥ يوما.

6- يوصي الباحث المشرع الأردني والكويتي بالنص على شرط الجدية أسوة بالمشرع العُماني ومثيلها في الدول المقارنة .

قائمة المصادر والمراجع

- **الكتب القانونية:**

1- ابو زيد، مصطفى، (1975). **الوجيز في القانون الإداري (نظرية المرفق العام)**، القاهرة، مؤسسة المطبوعات الحديثة.

2- بسيوني، عبد الغني، **وقف التنفيذ للقرار الإداري في احكام القضاء الإداري**، الاسكندرية، منشأة المعارف.

3- الجبوري، محمود خلف، (2010)، **العقود الإدارية**، ط1، عُمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

4- جمعة، احمد، (1980). **اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل**، الاسكندرية، منشأة المعارف.

5- حافظ، محمود، (1978). **القرار الإداري**، القاهرة، دار النهضة العربية.

6- حافظ، محمود، (1985). **القرار الإداري**، ج1، مصر، دار النهضة العربية.

7- حسن، عبد الفتاح، (1971). **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، القاهرة، دار النهضة العربية.

8- خليل، محسن، (1982). **القضاء الإداري اللبناني –دراسة مقارنة–**، بيروت، دار النهضة العربية.

9- خليفة عبد الحميد، (2007). **المعيار المميز للعقد الإداري**، ط1، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية. .

10- خليفة، عبد العزيز، (2008). **وقف التنفيذ للقرار الإداري**، الاسكندرية، دار الفكر العربي الجامعي .الدبس، عصام، (2010). **القضاء الإداري ورقابته على اعمال الإدارة دراسة مقارنة**، ط1، الاردن، دار الثقافة للنشر .الديداموني، احمد، (1993). **الاجراءات والاشكال في القرار الإداري**، ط1، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

11- سامي، جمال الدين، (1984). المنازعات الإدارية، الاسكندرية، منشأة المعارف.

12- شطناوي، علي، (1995). القضاء الإداري الاردني، ط1، مطبعة كنعان، الاردن

13- الشريف، عريرة والعتيبي، محمد، (2004). **القانون الإداري (2)**، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

14- الطماوي، سليمان، (1966). **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، ط3، القاهرة، دار الفكر العربي.

15- المطاوي، سليمان، (1967). **الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)**، القاهرة، دار الفكر العربي.

16- الطماوي، سليمان، (1976). **القضاء الإداري (الكتاب الأول، قضاء الإلغاء)**، ط5، مصر، دار الفكر العربي.

17- الطماوي، سليمان، (1977). **القضاء الإداري الكتاب 2 قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام**، القاهرة، دار الفكر العربي.

18- العبادي، محمد وليد، (1995). **قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة)**، ط1، عُمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

19- العبادي، محمد وليد، (2004). **الوجيز في القضاء الإداري (دراسة قضائية تحليلية مقارنة)**، ط1، الاردن، دار المسار للنشر والتوزيع.

20- العتيبي، جهاد، (2015). **موسوعة القضاء الإداري (القواعد القضائية في شرح شروط قبول الدعوى الإدارية)**، ط1، عُمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

21- العقلاني، عدنان، (1961). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، ط3، ج1، دمشق، دار الفكر.

22- الغويري، احمد، (1989). **قضاء الإلغاء في الاردن**، ط1، عُمان، مطبعة الدستور التجارية.

23- عبد الباسط، محمد فؤاد، (2014). **وقف التنفيذ للقرار الإداري**، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي.

24- عبد الله، عبد الغني، (1991). **القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر**، القاهرة، منشأة المعارف.

25- عمرو، عدنان، (2002). **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني (نشاط الإدارة ووسائلها)**، المطبعة العربية الحديثة، القدس.

26- عابدي، عمار، (2008). **القانون الإداري**، ج2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

27- عواضة، حسن محمد، (1997). **المبادئ الاساسية للقانون الإداري**، ط1، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.

28- فكري، فتحي، (2009). **الوجيز في قضاء الإلغاء**، ط4، القاهرة، دار النهضة العربية.

29- كنعان، نواف، (2003). **القانون الإداري (الكتاب 2)**، ط1، عُمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

30- كنعان، نواف، (2010). **القضاء الإداري**، ط3، عُمان، دار الثقافة للنشر.

31- مساعدة، أكرم، (1992). **القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة بين الاردن ومصر**، الاردن، دار وائل للنشر.

32- نابلسي، نصري منصور، (2010). **العقود الإدارية**، ط1، لبنان، منشورات زين الحقوقية.

33- نده، حنا، (1973). **القضاء الإداري في الاردن**، ط1، عُمان، جمعية عمال المطابع التعاونية.

34- نعيم عطية وعبد المنعم بيومي، **الموسوعة الإدارية الحديثة (مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة)**، ج51، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، 1999.

35- واصل، محمد، (2006). **اعمال السياسة والاختصاص القضائي**، مقال منشور، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، مجلد 1، عدد2.

36- وصفي، مصطفى كمال، (1978). **اصول اجراءات القضاء الإداري**، القاهرة، الناشر مكتبة الأنجلو المصرية.

- **الأبحاث:**

1- ابو ذر، عبد الكريم، (2012). **دعوى الغاء القرار الإداري**، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، عدد 93.

2- التوبي، سعيد، (2011). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في القضاء الإداري العماني**، بحث منشور لدة محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان، سلطنة عُمان.

3- الحسيني، محمد طه، (2017). **تعريف القرار الإداري وعناصره**، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مج 9، ع1، الناشر جامعة بابل كلية القانون.

4- الحميميص، الحميدي بن ابراهيم، (2019). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في النظام السعودي**، بحث منشور في المجلة الالكترونية الشاملة متعددة المعرفة لنشر الابحاث العلمية والتربوية، العدد 19.

5- الخوالدة، مؤيد، (2015). **موقف محكمة العدل الأردنية السابقة الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة**، بحث منشور في مجلة المنارة، العدد 4، مجلد 21.

6- الشمري، احمد محمد، (2020). **القرار الإداري ودعوى الإلغاء في النظام السعودي بين النظرية والتطبيق**، (بحث منشور) في مجلة الشريعة والقانون، جامعة حفر الباطن، السعودية، العدد 5، مجلد 22.

7- الصقري، عبد العزيز، (2011). **وسائل القاضي الإداري في تحقيق الدعوى**، بحث منشور في محكمة القضاء الإداري، سلطنة عُمان.

8- الصقري، عبد العزيز، (2011). **مشروعية القرار الإداري (الاصل والاستثناء)**، بحث منشور لدة محكمة القضاء الإداري العمانية، سلطنة عُمان.

9- العجارمة، نوفان، (2019). **المستحدث في تشريع القضاء الإداري الاردني**، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العام السابعة، العدد 2، الكويت.

10- العجارمة، نوفان والسلامات، ناصر، (2013). **نفاذ القرار الإداري الالكتروني**، بحث منشور في دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 40.

11- العلوان، علي يوسف، **نشأة ونفاذ القرار الإداري**، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الإدارية، عدد22.

12- العلوان، علي يوسف، (2015). **الاشكالات القانونية لوقف التنفيذ للقرار الإداري (دراسة مقارنة)**، بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الاسلامية، العدد 2، مجلد 15.

13- العنزي، سعد، (2010). **الرقابة من جهة القضاء على القرار الإداري السلبي**، بحث منشور في مجلة الحقوق العدد 3 المجلد 1، منشورات جامعة الكويت، الكويت.

14- المجالي، محمد، (2020). **التحليل القانوني للقرار الإداري السلبي ومدى جواز وقف تنفيذه**، بحث منشور، مجلة الجامعة الاسلامية للدراسات الشرعية والقانونية العدد 28، مجلد 2.

15- عمرو، عدنان، (2001). **ابطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين**، بحث منشور، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

16- مقني، عمار، (2013/2012). **اعمال السيادة كاستثناء عن اختصاص القضاء**، بحث منشور، مقدم لجامعة ابن خلدون، كلية الحقوق والعلوم السياسية.

- **رسائل الماجستير والدكتوراه:**

1- بوطبيق نصر الدين، **وقف التنفيذ للقرارات الإدارية في ظل قانون الاجراءات المدنية والتجارية الجزائري**، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف لكلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

2- التوبي سعيد، (2007). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في القضاء الإداري العماني (دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس كلية الحقوق، سلطنة عُمان.

3- الحديثي سهير، (2015/2014). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في قضاء محكمة العدل الأردنية السابقة (دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك كلية القانون، الأردن.

4- جروني، فائزة، (2011/2010). **طبيعة قضاء وقف التنفيذ للقرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**، اطروحة دكتوراه، مقدمة لجامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

5- الراجحي سليمان سالم، (2013/2012). **وقف التنفيذ للقرار الإداري (دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والكويتي)**، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط كلية الحقوق، الأردن.

6- السبخي ابتسام، (2019/2018). **اثار القرار الإداري غير المنشور**، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

7- السنيدي منصور، (2013). **احكام واثار وقف التنفيذ للقرار الإداري في كل من القانون الاردني والقانون العماني**، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة لكلية الدراسات العليا، الأردن.

8- العدوان رائد، (2013/2012). **نفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد**، رسالة ماجستير جامعة الشرق الاوسط كلية الحقوق، الاردن.

9- صالح سلام زين، (2017). **الرقابة من جهة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة بين القانون الاردني والقانون العراقي)**، رسالة ماجستير، جامعة عُمان العربية لكلية القانون، الأردن.

10- صحراوي محمد، (2014/2013). **وقف التنفيذ للقرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري**، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

11- غيتاوي عبد القادر، (2008/2007). **وقف التنفيذ للقرار الإداري قضائياً**، رسالة ماجستير جامعة ابي بكر بلقايد كلية الحقوق، تلمسان/ الجزائر