مجلة الاجتهاد القضائي: المجلد 12 - العدد 02 (العدد التسلسلي 24) أكتوبر 2020 – (ص ص: 157 – 176)
مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع - جامعة محمد خيضر بسكرة

# طبيعة الدعوى الإدارية في التشريع الأردني: دراسة مقارنة

***The nature of the administrative case in the Jordanian legislation***
***A comparative study***

**د. محمد مقبل العندلي** [1]

أستاذ القانون الإداري المساعد - كلية القانون

جامعة اربد الأهلية (الأردن)

*Mohdal63@yahoo.com*

| تاريخ الارسال: | تاريخ القبول: | تاريخ النشر |
|---|---|---|
| 30 أوت 2020 | 18 ديسمبر 2020 | 20 ديسمبر 2020 |

**الملخص:**

تعددت وتشعبت الدعاوى الإدارية إلى حد كبير، وصارت تشغل ساحة القضاء جنباً إلى جنب مع الدعاوى المدنية، وصار هناك قضاء متخصص للنظر والفصل فيها بمعزل عن القضاء العادي . ونظراً لأهمية الدعوى الإدارية وأهمية مركز أحد طرفيها وهي الإدارة، صارت من الموضوعات المهمة التي يمكن ان تتناولها الدراسات بالبحث والتحليل، وعلى هذا الأساس جاء بحثنا هذا إذ بينا فيه أهم خصائص الدعوى الإدارية ومميزاتها، واختلاف طبيعتها عن طبيعة الدعاوى المدنية من حيث الاختلاف في الأطراف أو المواضيع أو إجراءات كل منهما . ونظراً لحداثة قضائنا الإداري، وكون الإدارة طرفاً في الدعوى الإدارية باستمرار، وما تملكه من امتيازات، وما يترتب على ذلك من ضرورة ان يقوم الفرد ويبادر بمهاجمة قرارات الإدارة وأعمالها إذا ما مست مصلحة له أو أصابه ضرر من جراء أعماله من هنا كان لا بد من بيان القيود التي تتعلق بشروط قبول الدعوى، أو بمواعيد رفعها أو تتعلق بطبيعة بعض القرارات الإدارية، وآخر هذه القيود هي القيود الإجرائية، وهذه الأخيرة تبلغ من الأهمية درجة كبيرة، للدور الكبير الذي تؤديه في إبعاد الإدارة عن دعاوى غير جدية، والتي قد تؤثرسلباً في عملها وأداء وظيفتها الدستورية هذا من جهة، ولعدم وجود ما يماثلها في قضائنا الإداري وضرورة العمل على إيجاد مثل هذه القيود، والتي هي في الحقيقة أجهزة تدخل في تركيب النظام القضائي الإداري، وصولاً إلى قضاء إداري فعال ومؤثر من جهة أخرى

**الكلمات المفتاحية:** الدعوى الإدارية، قضاء الإلغاء، القضاء الكامل.

***Abstract:***

*Administrative cases became numerous and branched to a large extent, and became occupying the court yard side by side with civil cases, and there became a specialized judiciary to consider and adjudicate them separately from the ordinary judiciary. And in view of the importance of the administrative lawsuit and the importance of the position of one of its parties, namely the administration, it has become one of the important topics that studies can deal with by research and analysis, and on this basis our research came as we showed in it the most important characteristics and advantages of the administrative case, and the difference in its nature from the nature of civil lawsuits in terms of differences in parties or The subjects or actions of each. In view of the modernity of our administrative judiciary, the fact that the administration is a party to the administrative lawsuit constantly, the privileges it possesses, and the consequent necessity for the individual to initiate and attack the administration's decisions and actions if he touches his interest or suffers harm as a result of his actions from here it was necessary to clarify Restrictions related to the conditions for accepting the case, the dates for filing it, or related to the nature of some administrative decisions, and the last of these restrictions are procedural restrictions, and the latter are of great importance for the great role it plays in keeping the administration away from non-serious cases, which may negatively affect its work. And the performance of this constitutional function on the one hand, and the lack of similarities in our administrative judiciary and the need to work on creating such restrictions, which are in fact organs that enter into the installation of the administrative judicial system, leading to an effective and influential administrative judiciary on the other hand.*

***Key words:*** *administrative lawsuit, annulment jurisdiction, full court.*

[1] المؤلف المرسل: د. محمد مقبل العندلي ـــــــــــــ *Email: mohdal63@yahoo.com*

**مقدمة:**

تنص معظم الدساتير على وجود ثلاث سلطات في الدولة، ولكل سلطة من هذه السلطات وظيفة خاصة بها، وتمارس كل سلطة من هذه السلطات وظيفتها بشكل مميز ومنفصل عن وظائف غيرها من السلطات طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

والسلطة التنفيذية أو الإدارة العامة هي إحدى هذه السلطات، وقد أنيطت بها وظيفة تنفيذية خاصة بها محددة بنصوص تشريعية، تتجسد في المحافظة على المجتمع سليماً سواء من خلال إدارة المرافق العامة وتنظيمها أو الحفاظ على النظام العام وتطبيق القوانين.

فلجأت الإدارة إلى إصدار قرارات إدارية بإرادتها المنفردة، ثم تنفيذ هذه القرارات تنفيذاً مباشراً دون إذن سابق من أية جهة قضائية، وصارت تنزع الملكية الفردية وتستولي عليها، واعتمدت الإدارة في سبيل ذلك على جهاز ضخم من الموظفين، ذوي مراكز قانونية متدرجة، وغير ذلك من الأمور التي صار يخشى معها ان تتعدى الإدارة أو تتجاوز الحدود في السلطات الممنوحة لها، بناءً على ذلك كان لا بد للدول حفاظاً على أهم مبدأ من المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية بالمفهوم الحديث لا بد لها من ان تعمل على تنفيذ رقابه قضائية على نشاط الإدارة للحد مما قد يرافق هذا النشاط من تجاوز بإيجاد قضاء إداري متخصص، ذي إلمام ومعرفة بمتطلبات الإدارة بشكل يوازن بينهما وبين الحريات والحقوق الفردية.

فاتجهت الكثير من هذه الدول إلى الأخذ بنظام القضاء المزدوج باستحداث قضاء إداري متخصص في القضايا التي ترفع ضد الإدارة، فضلاً عن القضاء العادي الذي اقتصرت ولايته على النظر في الدعاوى العادية أو الدعاوى التي تدخل الإدارة بوصفها طرفاً عادياً.

وهذا القضاء الإداري لا يقل كفاءة وتنظيماً عن القضاء العادي سواء بالنسبة إلى الموظفين الذين يشتغلون فيه أو بالنسبة إلى أجهزته أو هيئاته القضائية إلا أن اختصاصاته في الأردن محددة على سبيل الحصر وليس في جميع المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها.

وعلى اعتبار ان الدعوى القضائية هي وسيلة حماية الحقوق والمطالبة القضائية لها إذا ما اعتدي عليها من الإدارة، ظهرت دعوى قضائية إدارية، ترفع أمام القضاء الإداري، وهذا فرض بالضرورة دراسة في الدعوى الإدارية، ومركز الإدارة فيها، وسيتم تناول هذه الدعوى حسب التشريع الأردني، والتعديلات الدستورية لعام 2011 والتي صدر استناداً إليها قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، ومقارنة ذلك بكل من القانونين الفرنسي والمصري.

وقد اشتملت الدراسة على مبحثين فقد تناولنا في المبحث الأول الدعوى الإدارية والدعوى المدنية من خلال مطلبين، الأول التمييز بين الدعوى الإدارية والدعوى المدنية،وفي

المطلب الثاني عن طبيعة إجراءات الدعوى الإدارية، وفي المبحث الثاني أنواع الدعاوى الإدارية والذي اشتمل على عرض لدعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل.

مشكلة الدراسة: تكمن مشكلة الدراسة في بيان ما هي طبيعة الدعوى الإدارية التي نص عليها قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 الصادر استناداً للتعديلات الدستورية 2011 مقارنة بما كان موجوداً بقوانين القضاء الإداري السابقة، وما يميز هذه الدعوى عن الدعوى المدنية، وهل لهذه الدعوى خصائص ومميزات تختلف عن الدعوى المدنية؟

وكذلك لبيان هل هناك اختلاف في النهج التشريعي بين قانون القضاء الإداري الحالي وقوانين القضاء الإداري السابقة؟ وهل هذه الاختصاصات تكفي في ظل التطور الذي حصل على هذا القضاء، وما هي هذه التطورات. وكذلك بيان فيما إذا كانت اختصاصات القضاء الإداري تشمل أعمال الإدارة المادية منها والقانونية، وهل أصبح القضاء الإداري في الأردن صاحب الولاية العامة في الأردن للنظر في جميع المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، أم أن هناك دعاوى غير مشمولة بهذا الاختصاص. وكذلك بيان صلاحية القاضي في إمكانية توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها.

أهمية الدراسة: نظراً لإيجاد قضاء متخصص لمراقبة أعمال الإدارة أثناء قيامها بواجباتها المتمثلة بإدارة المرافق العامة والضبط الإداري فيما إذا تجاوزت حدود السلطات الممنوحة لها سواءً في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، لذلك لا بد من إيجاد وسيلة يستطيع من خلالها المتضرر من عمل الإدارة مخاصمة القرار الإداري غير المشروع والمطالبة بإلغائه، ولهذا أوجدت دعوى الإلغاء والتي لا يجوز التنازل مقدماً عن إقامتها، ولا يجوز للمشرع استبعادها حتى بنص صريح، وتطبيقاً لذلك فقد حرص المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 أن ينص على اختصاص المحكمة الإدارية بالطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادر بمقتضاه.

واستناداً لذلك فلا بد من إيجاد دعوى إدارية لها طبيعتها الخاصة يستطيع المتضرر اللجوء للقضاء من خلالها للحصول على حكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع أو حتى الحكم له بالتعويض في بعض الحالات.

منهجية الدراسة: سوف يعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية الناظمة لطبيعة الدعوى الإدارية وحسب قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة2014 ، وما ورد بالدستور الأردني لعام 1952 وبعض الأنظمة، مسترشدين بأحكام القضاء وعلى وجه الخصوص أحكام المحكمة الإدارية الأردنية، كما سنشير إلى بعض القوانين المقارنة بالقدر الذي تتطلبه الضرورة.

خطة الدراسة: ستكون دراستنا لهذا الموضوع من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الدعوى الإدارية والدعوى المدنية

المبحث الثاني: أنواع الدعاوى الإدارية

## المبحث الأول: الدعوى الإدارية والدعوى المدنية

هناك نوعان من الدعاوى التي يتم رفعها لدى القضاء منها ما يتعلق بالإدارة عندما تتصرف بصفتها صاحبة سلطة وسيادة وتكون أمام قضاء متخصص في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، ودعوى مدنية تكون بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة ولكن بصفتها شخص عادي. وعليه فإن الدعوى الإدارية هي وسيلة قانونية لحماية الحقوق أمام القضاء، مثلها في ذلك مثل باقي الدعاوى، إلا أن الاختلاف في طبيعة النشاط الإداري عن طبيعة النشاط الخاص، وتمييزه من حيث شخص من يمارس هذا النشاط، المتمثل في ممارسة الوظيفة الإدارية المرسومة بمقتضى الدستور والقوانين والأنظمة، ومن حيث موضوع هذا النشاط المتمثل في تنفيذ القوانين وإقامة النظام العام، وتسيير المرافق العامة.

كما يختلف من حيث الهدف الذي يسعى إليه، آلا وهو تحقيق المصلحة العامة، كل هذا أدى بطبيعة الحال إلى اختلاف الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية.

ولعل في التمييز بين الدعوى المدنية والدعوى الإدارية، ما يبين بشكل لا يدع مجالاً للشك أن هذه الدعوى تختلف عن مثيلاتها من الدعاوى القضائية.

ومن أجل هذا سنحاول بيان ما تتميز به الدعوى المدنية عن الدعوى الإدارية مع بيان بعض الخصائص التي ترافق الدعوى الإدارية في المطلب الأول، ثم سنتطرق إلى طبيعة إجراءات الدعوى الإدارية وخصائصها في المطلب الثاني، وبشكل يساعد في الوصول إلى ما نصبو إليه.

### المطلب الأول: تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية

تتميز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية سواءً من حيث الأطراف، أو موضوع الدعوى، أو من خلال الجهة التي تتولى الفصل في الدعوى، وكون الدعوى الإدارية أكثر تحديداً، كذلك تختلف الدعوى الإدارية عن الدعاوى المدنية في إجراءاتها ودور القاضي في كلٍ منهما،وهذا ما سنبينه تباعاً بما يلي:

**أولاً - من حيث أطراف الدعوى:** تمتاز الدعوى الإدارية بأن طرفيها غير متساويين في مراكزهما القانونية، بخلاف الدعوى المدنية التي يتساوى فيها الأطراف من حيث المراكز القانونية [1] إذ أن أحد طرفي الدعوى الإدارية جهة إدارية والجهات الإدارية كما هو معلوم إما أن تكون الدولة باعتبارها شخصاً من أشخاص القانون العام، أو أحد فروعها المركزية أو المحلية أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة.[2]

وإذا كانت الإدارة طرفاً في الدعوى فهي تأخذ طرف المدعي علية ابداً ودائماً، وتلك نتيجة منطقية لامتيازها في إصدار القرارات الإدارية التي تعتبر أعمالا قانونية بحد ذاتها إلى جانب إمكانية تنفيذها تنفيذاً مباشراً.[3]

كذلك يترتب على عدم تساوي المراكز القانونية لطرفي الدعوى الإدارية، تقلص سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة، مقارنة مع سلطاته أمام الأفراد في الدعاوى القضائية الأخرى، فالقاضي الإداري لا يجوز له أن يحل محل الإدارة ويصدر أوامر لها، لان ذلك يعتبر تدخلاً في شؤونها، ويتعارض مع مبدأ استقلال السلطات العامة في الدولة، ويقتصر دوره على الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه.[4]

**ثانياً- الاختلاف في موضوع الدعوى:** إذا كانت الدعوى هي وسيلة لحماية الحقوق أمام القضاء، فإن الحق موضوع الدعوى الإدارية يختلف عن الحق موضوع الدعوى المدنية.

ففي الدعاوى المدنية يكون الحق موضوع الدعوى حقاً شخصياً وهو ناشئ عن علاقة قانونية بين فردين عاديين أما في الدعوى الإدارية فلا يشترط في من يمارسها أن يكون صاحب حق شخصي بل يكفي أن يكون صاحب مصلحة فقط، بمعنى أن يكون التصرف الإداري الذي رفعت الدعوى بشأنه قد أثر في مركزه القانوني.[5]

**ثالثاً- الاختلاف في الجهة التي تتولى الفصل في الدعوى:** الجهة التي تتولى الفصل والنظر في الدعوى الإدارية هي جهة متخصصة ذات تشكيل مختلف عن القضاء العادي في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج. إذ يكون هناك قضاء إداري متخصص في النظر في الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية.[6]

**رابعاً- الدعاوى الإدارية أكثر تحديداً:** الدعاوى الإدارية أكثر تحديداً وحصراً من الدعاوى المدنية، إذ أن القضاء الإداري يعرف كلاً من دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل ودعوى التفسير ودعوى العقاب والزجر، وهي دعاوى مسماة ومحددة على سبيل الحصر.[7]

واغلب هذه الدعاوى تتعلق بمنازعات تخضع لأحكام القانون العام وقواعده بصورة عامة والقانون الإداري بشكل خاص. هذه القواعد التي قامت في ظل روابط وعلاقات القانون العام بهدف حماية النظام العام[8] ولكن هذا لا يمنع من إمكان تطبيق أحكام القانون الخاص وقواعده في بعض الدعاوى الإدارية إذا كان في الإمكان تطويع هذه الأحكام وملاءمتها بشكل يوافق طبيعة الدعاوى الإدارية، كاعتبار الأركان واحدة في كل من العقد الإداري والعقد المدني.[9]

**خامساً- كذلك تختلف الدعوى الإدارية عن الدعاوى المدنية في إجراءاتها ودور القاضي في كلٍ منهما،** فالإجراءات في الدعوى الإدارية، تختلف عما هو موجود في الدعاوى المدنية، كذلك القاضي الإداري يتمتع بدور ايجابي في الدعوى الإدارية أكثر مما هو موجود في الدعاوى المدنية، وذلك

لتحقيق نوع من التوازن بين أطرافها، وذلك بخلاف الإجراءات المدنية التي يتصف دور القاضي فيها بالسلبية أو بالحيادية إلى حد بعيد، بحيث يترك للخصوم في الدعوى مهمة إدارة إجراءاتها.[10]

كذلك فإن الحكم في الدعوى الإدارية له حجية مطلقة في مواجهة الجميع، في حين أن الأحكام المدنية تتمتع بحجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى.[11]

**المطلب الثاني: طبيعة إجراءات الدعوى الإدارية**

تمثل إجراءات التقاضي سواء في الدعوى المدنية أم الجنائية أم الإدارية، ضمانات مهمة وأساسية لا غنى عنها لحفظ حقوق أطراف الدعوى وصيانتها وصولاً إلى الحقيقة والحكم فيها بشكل عادل وسريع.

وهذه الإجراءات تتطلب استيعاباً ودقة في دراستها وذلك لان النصوص التي تعالجها – ولا سيما في مجال الإجراءات الإدارية – قليلة إذ لا تتناسب مع أهميتها، وعلى قدر دقة الإجراءات في التقاضي وتكاملها وملاءمتها للدعوى، يكون الوصول إلى تحقيق مصلحة المتقاضين وصيانة حقوقهم بأقل جهد.

ويقصد بإجراءات الدعوى الإدارية مجموعة القواعد التي يتعين على المتقاضين مراعاتها في منازعاتهم الإدارية، ويلتزم بها القضاء منذ تحريك الدعوى ولغاية الحكم فيها.[12]

والاختلاف بين الدعوى الإدارية والدعوى المدنية كما تم بيانه آنفاً، أدى بطبيعة الحال إلى اختلافات جوهرية في طبيعة وخصائص إجراءات كلتا الدعويين.

ولعل في إبراز خصائص الإجراءات الإدارية، واختلافها عن الإجراءات المدنية خير عون لنا في تأكيد استقلالية الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية، ومن ثم ضرورة استقلال القضاء الإداري عن المدني وفيما يلي أهم هذه الخصائص.[13]

**أولاً – أنها إجراءات إيجابية:** حيث يقوم القاضي الإداري بدور إيجابي في توجيه إجراءات الدعوى الإدارية، وتحمل عبء السير في الدعوى، دون التوقف على ما قد تسفر عنه مناقشات الخصوم. ويبادر إلى اتخاذ إجراء معين أو قد لا يتخذ أي إجراء بشكل يساعد على التوازن بين متطلبات الوظيفة الإدارية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم دون انحياز لأي من الطرفين، فالقاضي الإداري هو قاضي مشروعية..[14]

**ثانياً – أنها إجراءات كتابية:** تمتاز إجراءات التقاضي الإداري بأنها كتابية على الأغلب، كون القضاء الإداري قضاء مشروعية، يهدف في المقام الأول إلى إنزال حكم القانون ورعاية للصالح العام، مما يستدعي إثبات جميع التصرفات في الدعوى الإدارية بشكل مكتوب،

كما أن الإدارة شخص اعتباري ليس له ذاكرة شخصية مما يستدعي إثبات كل تصرفاته في مستنداته وملفاته وتقديمها للقضاء عند طلبها.[15]

**ثالثاً - إجراءات تتطلب تدخل محامٍ:** كل طلب يرفع إلى القضاء الإداري يجب أن يقدم إلى الجهة المختصة بعريضة موقعة من محامٍ مقيد بجدول المحامين، وهذا الشرط وضع في مصر عند بداية تقرير القضاء الإداري هناك، طبقاً لنص المادة 23 من قانون مجلس الدولة المصري المرقم 55لسنة 1959 الملغي، وكان لسبب حداثة هذا القضاء ولعدم دراية الخصوم بإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مما أدى إلى ضرورة رفع الدعوى عن طريق أحد المحامين.

وفي فرنسا تستثنى دعوى الإلغاء من هذا الشرط تشجيعاً لرفع هذه الدعوى الموضوعية التي تهدف إلى حماية المشروعية.[16]

أما في الأردن واستناداً لنص المادة التاسعة من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 فإن دعوى الإلغاء تقام من خلال استدعاء خطي يقدم إلى المحكمة الإدارية بواسطة محامي أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة. ولا يجوز تمثيل الخصوم أمام المحكمة الإدارية إلا بوساطة محامين يتوافر فيهم هذا الشرط.

**رابعاً- إجراءات سريعة وبسيطة:** إن اعتماد الإجراءات الإدارية على توجيه القاضي من جهة، وطبيعة الوظيفة الإدارية ودقة المواضيع التي تعالجها من جهة أخرى، تتطلب أن تكون الإجراءات أمام القضاء الإداري سريعة الحسم[17].

وكما هو الحال بالنسبة للقانون الإداري بشكل عام، فان الصيغة غير المقننة للإجراءات الإدارية ساعد على أن تتسم هذه الإجراءات بالبساطة والمرونة والتطور لمواكبة التطورات المستمرة في مجال القانون الإداري[18].

إلا أنه وفي ظل قانون القضاء الإداري في الأردن رقم 27 لسنة 2014 أيضاً فقد اتسمت إجراءات التقاضي في دعوى الإلغاء بالسهولة والمرونة وبالسرعة في آن معاً نتيجة لتعلق دعوى الإلغاء بأوضاع ومراكز قانونية يجب أن تستقر في أسرع وقت ممكن.[19]

ومن مظاهر السرعة في إجراءات التقاضي الإداري أنه يتوجب تقديم استدعاء الدعوى الإدارية خلال مدة قصيرة حددها المشرع الأردني بستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ التبليغ أو النشر أو العلم اليقيني، وهذه المدة يقابلها مدة تقادم طويلة في الدعوى الحقوقية قد تصل إلى خمس عشرة عاماً.[20]

## المبحث الثاني: أنواع الدعاوى الإدارية

تقسم الدعاوى الإدارية من ناحية تقليدية وفقاً لسلطة القاضي الذي ينظرها إلى دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل، وباستعراض اختصاصات المحكمة الإدارية الأردنية نجد أن دعاوى القضاء الكامل تتمثل في الدعاوى المتعلقة بالانتخابات، ومنازعات الموظفين المالية ودعاوى التعويض عن القرارات المالية، أما باقي الاختصاصات فيمكن أن تندرج تحت مظلة دعوى الإلغاء. وسيتم تناول هذا المبحث من خلال مطلبين نتطرق في المطلب الأول إلى دعوى الإلغاء، من حيث شروطها، خصائصها وأسبابها، أما في المطلب الثاني فسيتم التطرق إلى

دعاوى القضاء الكامل حيث يختص القضاء الإداري في الأردن بالنظر في الطعون الانتخابية، وفي منازعات الموظفين المالية، وفي دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية.

### المطلب الأول: دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها أي شخص - ما دامت له مصلحة - إلى القاضي الإداري، يطلب فيها إلغاء قرار إداري تنفيذي، بسبب عدم مشروعيته.

فهي الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري الحكم بعدم شرعية قرار إداري وإلغائه وهدم آثاره.

وذلك يعني أن سلطة القاضي هنا محصورة في إلغاء القرار الإداري إذا ثبت عدم مشروعيته، والمطعون فيه حسب الإجراءات القانونية المقررة، دون أن يتعدى دوره إلى أكثر من ذلك فلا يمكن له إلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل [21]بل حتى أن القاضي الإداري لا يستطيع أن يتدخل في المنازعة الإدارية لأداء وظيفته من تلقاء نفسه، إنما عليه الانتظار حتى يرفع الأمر إليه عن طريق الدعوى الإدارية، وذلك لان الدعوى الإدارية هي دعوى موضوعية، الهدف منها حماية مبدأ المشروعية.

وهذا ما يجعل من الدعوى الإدارية دعوى تكاد أن تكون منظمة على نحو دعوى الحسبة في الشريعة الإسلامية، إذ يقتصر دور الطاعن على دور المبلغ.[22]

وسيتم تناول دعوى الإلغاء من خلال الفروع التالية:-

#### الفرع الأول: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بعدة خصائص، تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية ويمكن أن نجمل هذه الخصائص بما يلي:

**1. دعوى الإلغاء دعوى قضائية:** وهي التي يرفعها أخد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد أو الهيئات إلى القضاء الإداري لإلغاء قرار إداري صدر عن الإدارة مخالفاً للقانون، وتسمى أيضاً دعوى تجاوز السلطة، وهي من أهم وسائل حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون.[23]

**2.دعوى القانون العام:** من الخصائص الأخرى أن دعوى الإلغاء تعتبر في فرنسا دعوى القانون العام، وهذا معناه انه يجوز توجيهها ضد أي قرار إداري دون حاجه إلى نص لذلك .بل أن القضاء الإداري قد وصل إلى حد يعتبر فيه أن النصوص التي ترد في بعض القوانين، لتحصين بعض القرارات الإدارية، بأن تجعلها غير قابلة للطعن، لا تشمل دعوى الإلغاء.[24]

**3. دعوى عينية:** فدعوى إلغاء القرار الإداري لا يخاصم فيها الإدارة، وإنما يختصم فيها القرار الإداري، ويطلب من القضاء الحكم بعدم مشروعيته ثم إلغاءه، فهي تحمي المراكز القانونية العامة دون الاعتداد بوجود حق شخصي معتدى عليه، وبذلك فهي لا تعدو أن تكون مخاصمة للقرار غير المشروع.[25]

**4. دعوى مشروعية:** والسبب في كون الدعوى الإدارية دعوى مشروعية، هو أن الغرض منها هو إلغاء قرار إداري وإعدام آثاره لمخالفة القانون وخروجه عن حدود مبدأ المشروعية سواءً أكان القرار إيجابياً أم سلبياً.

ودعوى الإلغاء – طبقاً لذلك – تعتبر الدعوى الإدارية الأكثر فاعلية في رقابة القرارات الإدارية، وإلزامها حدود القانون، وعدم مجاوزة السلطة. لذلك عمل مجلس الدولة الفرنسي على تسهيل عملية لجوء الأفراد إلى رفع هذه الدعوى من خلال إخضاعها لرعاية خاصة وعدم اشتراط وساطة محامٍ، وعدم طلب دفع الرسوم مقدماً.[26]

## المطلب الثاني: شروط دعوى الإلغاء

كما هو الحال في أية دعوى قضائية، لا بد من توافر شروط يمكن معها قبول دعوى الإلغاء، والفصل فيها دون ردها أو عدم قبولها .وشروط قبول دعوى الإلغاء هي تلك الشروط التي لابد من توافرها حتى تكون مقبولة أمام القضاء الإداري سواءً تعلقت تلك الشروط بموضوع الدعوى أو تعلقت بالشخص رافع الدعوى.

والقضاء ينظر في بادئ الأمر في توافر هذه الشروط حين رفع الدعوى أمامه، ولا ينتقل إلى فحص الموضوع إلا بعد التأكد منها، وإلا حكم برد الدعوى.

ويمكن أن توجز شروط قبول دعوى الإلغاء ب:-

1. أن يكون موضوع الدعوى قراراً إدارياً صادراً عن سلطة إدارية وطنية.
2. أن تتوافر المصلحة في رافع الدعوى.
3. أن ترفع الدعوى في الميعاد المقرر لها.

**أولاً - القرار موضوع الدعوى:**

لكي تقبل دعوى الإلغاء، يجب أن يكون الموضوع الذي رفع بشأنه الطعن عملاً إدارياً، صادراً بالإرادة المنفردة، ملزماً للمخاطب بحكمه محدثاً أثراً قانونياً [27] ويستوي في ذلك أن يكون القرار صريحاً، أي أن الإدارة قد أفصحت بشكل علني عن إرادتها، أو أن يكون القرار ضمنياً كما في حالة سكوت الإدارة واعتبار سكوتها بمثابة قرار معين، كما في حالة اعتبار سكوت الإدارة عن قبول أو رفض استقالة الموظف خلال المدة الزمنية المقررة لذلك بمثابة قرار بقبولها.[28]

وعلى هذا يشترط في القرار محل دعوى الإلغاء ما يأتي:-

**1- أن يكون القرار إدارياً:** وعلى ذلك يستبعد من نطاق دعوى الإلغاء الأعمال المادية للإدارة، والأعمال الصادرة عن سلطة أجنبية[29]، وطبقاً للمعيار الشكلي في التمييز بين ما يعتبر من قرارات إدارية أم لا يعتبر منها، نستبعد القوانين التي تصدرها الهيئات التشريعية من نطاق دعوى الإلغاء. كذلك تستبعد ما تصدره هذه الهيئات من قرارات - فالقرارات التي تصدرها بعض اللجان في البرلمان كاللجان الدائمة والمؤقتة، وكذلك قرارات اتهام أحد الوزراء أو رفع الحصانة البرلمانية -من نطاق الدعوى.[30]

كذلك تستبعد أعمال السلطة القضائية من ولاية قضاء الإلغاء باستثناء القرارات الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي إذ يمكن أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء.[31]

**2 - أن يكون القرار نهائياً:** وهنا تخرج من مجال دعوى الإلغاء الرغبات والمقترحات التي تبديها السلطة الإدارية، كذلك تستبعد الأعمال التحضيرية والتعليمات لأنها لا تدخل ضمن عبارة القرار الإداري لعدم توفر صفة النهائية فيها.

**3 - أن يكون القرار مؤثراً في مركز الطاعن:** وأخيرا لابد أن يكون القرار مؤثراً في المركز القانوني لرافع الدعوى، فإذا لم يرتب أي أثر في تعديل المركز القانوني للطاعن أو إلغاءه أو إيجاد مركز جديد، لا يجوز الطعن فيه لأنه في هذه الحالة لا يعتبر قراراً إدارياً.

**ثانياً: شرط المصلحة**

نشير بادئ ذي بدء، أن شرط المصلحة لا يقتصر على دعوى الإلغاء، بل هو شرط عام لكل دعوى قضائية سواءً أكانت مرفوع أمام القضاء العادي أم أمام القاضي الإداري، والنصوص التشريعية واضحة في ذلك.

فضلاً عن أن هناك قاعدة عامة مفادها، حيث لا مصلحة فلا دعوى[32]، فيشترط لقبول الدعوى أن يكون لرافعها منفعة يمكن أن تتحقق في حالة أجابته لطلباته .[33]

ويمكن تعريف المصلحة بأنها الحاجة إلى حماية القانون، أو هي الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته، وقد اشترط المشرع الأردني وجود مصلحة للمدعي كشرط لقبول دعوى الإلغاء.[34]

فدعوى الإلغاء لا تقبل أمام القضاء ما لم تكن هناك مصلحة لرافعها، أي يجب أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه[35]، ومعنى ذلك أن يكون المدعي في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، ومن شأنها أن تؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة ذاتية له، أي أن يمس القرار حالة قانونية خاصة برافع الدعوى.[36]

### الفرع الثالث: شرط الميعاد

يقصد بشرط الميعاد كأحد شروط قبول دعوى الإلغاء ذلك الأجل الذي حدده القانون لطلب إلغاء القرارات الإدارية، بحيث يترتب على انقضاء هذا الأجل فوات ميعاد الطعن وسقوط الحق برفع دعوى الإلغاء، وبالنتيجة حصانة القرار الإداري من الإلغاء القضائي والسحب الإداري رغم ما يمكن أن يشوبه من عيوب، شريطة ألا يبلغ العيب من الجسامة ما يجعل القرار منعدماً وقابلاً للإلغاء في أي وقت.[37]

وقد اشترط المشرع الأردني لقبول دعوى الإلغاء، وعلى غرار ما هو معمول به في القانون المقارن أن يتم رفعها ضمن مدة قصيرة حددتها المادة الثامنة من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 بستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة...ويعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً.

## المطلب الثالث: أسباب الطعن بالإلغاء

لا بد وأن تتوافر في القرار الإداري وكونه يعد عملاً قانونياً يؤثر على المراكز القانونية للأشخاص جميع العناصر الشكلية والموضوعية، لكي يكون صحيحاً ومنتجاً لآثاره، وذلك بأن يصدر عن سلطة مختصة بإصدارة، وأن يكون مطابقاً للقوانين والأنظمة شكلاً وموضوعاً وأن يستند إلى سبب يبرره، وأن يستهدف المصلحة العامة.

وإذا تخلف أي ركن من أركان القرار الإداري فإن ذلك يكفي لجعله قراراً معيباً ويمكن طلب إلغاءه وذلك حسب ما ورد في المادة 7 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 التي أشارت إلى أوجه إلغاء القرار الإداري.

إذاً فأسباب الطعن بالإلغاء، هي الحالات التي تجعل من القرار الإداري معيباً بشكل مخالف للقانون في معناه العام، فبعد أن توافرت شروط قبول دعوى الإلغاء وقبولها من القاضي

المختص، ينعقد له الاختصاص في بحث القرار الإداري وفحصه وتحليله من حيث مدى مشروعيته أو عدم مشروعيته.

وقد حدد المشرع عيوباً معينه تصيب القرار الإداري ويجب توافرها عند الطعن بهذا القرار لدى المحكمة الإدارية وهي خمسة عيوب نبينها تباعاً من خلال الفروع التالية:-

**الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص**

يعتبر عيب عدم الاختصاص أول وأقدم سبب من أسباب الحكم بالإلغاء، وهو يصيب القرار الإداري في ركن الاختصاص، فإذا كان من الممكن تعريف ركن الاختصاص. بأنه القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين فإنه يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه عدم القدرة القانونية على مباشرة عمل قانوني معين، جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر.[38] إذاً فلا بد أن يكون القرار الإداري قد صدر من الموظف المختص أو الهيئة المختصة التي حددها القانون، ضمن الاختصاص المفوض إليها مع ضرورة أن يكون قد صدر في الوقت المحدد لممارسة الاختصاص والدائرة المكانية المعينة له، وإلا كان القرار مصاباً بعيب عدم الاختصاص وجديراً بالإلغاء.

وأخيراً نشير إلى أن عيب عدم الاختصاص من النظام العام، وذلك بالنظر إلى طبيعة المصادر التي تنظم قواعد الاختصاص وبالنظر إلى هذه المصالح التي تحميها هذه القواعد[39].

**الفرع الثاني: عيب السبب**

السبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل، بقصد إحداث اثر قانوني هو محل القرار، ابتغاء تحقيق المصلحة العامة التي هي غاية القرار الإداري. والسبب هو من عناصر القرار الإداري، إذ لا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب، وعلى هذا فعيب السبب هو أن تكون الإدارة قد أصدرت القرار مستندة إلى غير سببه الصحيح، ولكن يمكن نقل عبء الإثبات على الإدارة ذاتها إذا استطاع المدعي أن يشكك في صحة وسلامة القرار، فإذا امتنعت الإدارة أو عجزت عن ذلك اعتبر القضاء الإداري ذلك قرينة على صحة ما يدعيه المدعي.[40]

والأصل أن الإدارة ليست ملزمه بذكر أسباب قراراتها لوجود قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً وان على من يدعي العكس إثبات ما يدعيه.[41]

**الفرع الثالث: عيب إساءة استعمال السلطة**

يعرف عيب إساءة استعمال السلطة أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له،سواءً باستهداف غاية بعيده عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون.

فالغاية من كل قرار إداري هي تحقيق المصلحة العامة ما لم يحدد المشرع هدفاً خاصاً ومحدداً يلزم الإدارة بالعمل على تحقيقه حيث تكون الإدارة مع هذه الحال ملزمة بالعمل على تحقيقه، وأي خروج للإدارة عن ذلك يؤدي إلى ان يكون قرارها معيباً حتى لو كانت حسنة النية. [42]

أما الحالة الأخرى لعيب الانحراف في استعمال السلطة فيمكن أن نتلمسها حينما تستهدف الجهة الإدارية هدفاً من الأهداف العامة إلا انه ليس الهدف الحقيقي الذي من أجله منحت سلطة اتخاذ القرارات الإدارية. بما يشكل خروجاً عن مبدأ تخصيص الأهداف، إذ لا يجوز للإدارة مخالفة الهدف الخاص وإلا كان تصرفها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وجديراً بالإلغاء. [43]

### الفرع الرابع: عيب الشكل والإجراءات

عيب الشكل هو عدم احترام الإدارة للقواعد الإجرائية والشكلية التي يقررها القانون بمعناه الواسع وهي تصدر قراراتها الإدارية، سواءً تمثل ذلك في إهمال تلك القواعد بصورة كلية أو مخالفتها جزئياً. [44]

وشكل القرار الإداري هو المعنى الواسع الذي يشمل الشكل الخارجي للقرار الإداري، ويشمل كذلك الإجراءات التي يجب إتباعها قبل صدور القرار وقد ميز مجلس الدولة الفرنسي وسار على نهجه القضاء الإداري المصري، بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية[45] حيث يترتب على مخالفة النوع الأول بطلان القرار الإداري، في حين لا تؤثر الثانية في صحة القرار وسلامته، ولا يستتبع مخالفتها الحكم بالإلغاء[46].

وبالرجوع إلى قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 نجد أن المشرع الأردني وفي المادة 7 من القانون بين الشكل والإجراءات عندما اعتبرت أن من بين عيوب القرار الإداري: "اقتران القرار أو إجراءات إصدارة بعيب في الشكل"

ويرى الباحث أن هناك فرق بين شكل القرار الإداري وهو المظهر الخارجي له، وبين الإجراءات والتي هي الخطوات التي يجب على الإدارة إتباعها والتقيد بها في إصدار القرار الإداري.

ومن أمثلة الشكليات الجوهرية هي تلك المقررة لمصلحة الأفراد وحمايتهم كتسبيب القرار الإداري حيث اشترط المشرع الأردني في المادة 152/أ من نظام الخدمة المدنية على إلزام المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها[47]، أما الشكليات غير الجوهرية فمنها تلك الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة وحدها، مثل ضرورة اتخاذ إجراءات الكشف الطبي قبل صدور القرار الإداري بقبول تعيين موظف في درجة معينة[48].

### الفرع الخامس: عيب المحل مخالفة القانون

عيب مخالفة القانون أو ما يطلق عليه أحياناً عيب المحل، هو ما تم النص عليه في المادة السابعة من قانون القضاء الإداري تحت بند "مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة". ويتحقق هذا العيب عند الخروج على أحكام القانون ومخالفة القواعد القانونية أياً كان مصدرها، سواءً أكان مكتوباً كالدستور والقوانين والأنظمة، أو غير مكتوب كالعرف أو المبادئ العامة للقانون.[49]

## المطلب الثاني: دعاوى القضاء الكامل

يختص القضاء الإداري في الأردن بالنظر في الطعون الانتخابية، وفي منازعات الموظفين المالية، وفي دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية

### الفرع الأول: الطعون الانتخابية

شهد اختصاص القضاء الإداري في الأردن تطوراً واضحاً منذ سنة 1952 وحتى الآن، حيث كانت محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا تنظر فقط في الطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية والإدارية. وقد أضاف لها قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 انتخابات غرف الصناعة والتجارة والجمعيات،[50] ثم توسع هذا الاختصاص توسعاً كبيراً في قانون محكمة العدل العليا الدائم رقم 12 لسنة 1992 وقانون القضاء الإداري الحالي رقم 27 لسنة 2014، فقد جاء في المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 أن المحكمة الإدارية تختص بالنظر في الطعون في نتائج مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

وقد أخرج المشرع من اختصاص المحكمة الإدارية وليس كما كان سابقاً بعض الطعون الانتخابية لاعتبارات مختلفة، ومنها الطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية حيث أصبح القضاء يختص بقبول الطعن بنتائج الانتخابات النيابية بدلاً من مجلس النواب حسب ما كان مقرراً بنص المادة 71 من الدستور حيث أصبحت محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته هي المختصة قانوناً بهذا الطعن، كما أخرج المشرع من اختصاص المحكمة الإدارية النظر في الطعون بنتائج الانتخابات البلدية حيث جعل الاختصاص لمحكمة البداية التي تقع البلدية ضمن اختصاصها.

ويبدو أن السبب في منح الاختصاص لمحكمة البداية هو أن القضاء الإداري في الأردن موجود في العاصمة عمان فقط مما قد يشكل صعوبة على الطاعن للانتقال إلى هناك بالمقارنة مع محاكم البداية الموجودة في مختلف المحافظات والأقرب إلى جمهور الناخبين.

### الفرع الثاني: المنازعات المالية للموظفين

يمارس القضاء الإداري في الأردن ولاية القضاء الكامل فيما يتعلق بالمنازعات المالية للموظفين والمتعلقة – وفقاً للبند الخامس من الفقرة أ من المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري- بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم. ويمكن أن تظهر منازعات الموظفين المالية أثناء الخدمة، كالمنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية، ويمكن أن تظهر عند انتهاء الخدمة، كالمنازعات المتعلقة بالحقوق التقاعدية.

### الفرع الثالث: التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة

لم يكن القضاء الإداري قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 يملك الاختصاص في النظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة حيث كان هذا الأمر من اختصاص القضاء العادي، كما نص قانون القضاء الإداري الحالي رقم 27 لسنة 2014 على هذا الاختصاص، إلا أنه يلاحظ أن هذا الاختصاص يقتصر فقط على طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة التي يختص أصلاً بطلبات إلغاءها، أما دعاوى التعويض عن الأعمال المادية للإدارة دعاوى المسؤولية الإدارية أو دعاوى التعويض المرفوعة في مواجهة الإدارة على الأساس التعاقدي المسؤولية العقدية للإدارة فلا يزال الاختصاص بشأنها للمحاكم النظامية العادية. كما أن القضاء الإداري في الأردن لا يحكم بالتعويض عن الضرر الذي يمكن أن ينجم عن القرار الإداري المشروع استناداً لما يعرف في بعض الأنظمة القانونية المقارنة كفرنسا بفكرة "المخاطر وتحمل التبعية".[51]

كما أن هناك اختلاف في النهج التشريعي بين القانون الحالي وقانون عام 1992، ففي قانون 1992 كانت محكمة العدل العليا تختص بالنظر في طلبات التعويض " سواءً رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية" أما في القانون الحالي فتختص المحكمة الإدارية بالنظر فقط في طلبات التعويض إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء. ومعنى ذلك أن النص السابق كان يسمح بالمطالبة بالتعويض مع الإلغاء بذات اللائحة أو بصفة أصلية رفع دعوى مستقلة للمطالبة بالتعويض بعد الحصول على حكم بإلغاء القرار الإداري، أما النص الجديد فلم يجز رفع دعوى مستقلة أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالتعويض، وإنما يتوجب في مثل هذه الحالة اللجوء للقضاء العادي.

ويرى الباحث أن هذا النهج الجديد يضيق من اختصاص القضاء الإداري ويطيل الطريق على المتضرر للحصول على التعويض، كما يرى الباحث أيضاً أن القضاء الإداري أقدر على تقدير التعويض المناسب للمتضرر من القرارات غير المشروعة من غيرها من المحاكم.

وحتى يحكم القاضي الإداري بالتعويض عن قرار إداري غير مشروع فإنه يلزم توافر أركان المسؤولية الثلاثة وهي الخطأ والنتيجة وعلاقة السببية.[52]

**النتائج:**

تبين لنا من خلال البحث عدة نتائج تتعلق بالدعوى الإدارية من جهة، وبالقضاء الإداري بشكل عام من جهة أخرى، ويمكن ان نورد هذه الاستنتاجات على النحو التالي:

1- أن الدعوى الإدارية هي دعوى قضائية ذات خصائص ومميزات تضع حدوداً واضحة وفاصلة بينها وبين الدعوى المدنية، وذلك يؤدي بحسب الحال إلى أن هناك فرقاً بين إجراءات كلا الدعويين كلٌ أمام القضاء الخاص به..

2- تبين لنا وجود اختلاف في النهج التشريعي بين قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 وقانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 حيث كانت المحكمة بالقانون السابق تختص بالنظر في طلبات التعويض سواءً رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية، أما في القانون الحالي فتختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض فقط إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

3- أنه وحسب التعديلات الدستورية لعام 2011 وحسب قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2104 فإن القضاء الإداري في الأردن أصبح على درجتين، وهذا أمر محمود مقارنة مع القانون السابق حيث كانت محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة.

4- إن المحكمة الإدارية أصبحت تختص بالنظر في الطعون المتعلقة بكافة القرارات الإدارية، إلا أن ذلك لا يعني أن القضاء الإداري في الأردن أصبح ذو ولاية عامة للنظر في كافة المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها كما في فرنسا ومصر. حيث ما زالت منازعات العقود الإدارية وجانب كبير من دعاوى المسؤولية الإدارية خارج نطاق اختصاص القضاء الإداري.

5- أن دعاوى التعويض عن الأعمال المادية للإدارة لا يزال الاختصاص بشأنها للمحاكم النظامية العادية، كما أن القضاء الإداري في الأردن لا يحكم بالتعويض عن الضرر الذي يمكن أن ينجم عن القرار الإداري المشروع استناداً لما يعرف في بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا بفكرة المخاطر وتحمل التبعية، حيث يلزم توافر أركان المسؤولية الثلاثة وهي الخطأ والنتيجة وعلاقة السببية.

6- تبين لنا عدم منح المشرع الأردني الصلاحية للقاضي الإداري بتوجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها كما هو مأخوذ به في بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا بما يسمى الضمانات الحديثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري.

**لتوصيات:**

**1. ان تشمل ولاية القضاء الإداري أعمال الإدارة القانونية منها والمادية وان تكون أعمال السيادة والأعمال التشريعية المانعة من سماع الدعوى الإدارية في أضيق الحدود.**

**2. إنشاء محاكم القضاء الإداري في مراكز المحافظات وعدم الاقتصار على محكمة القضاء الإداري الكائنة في عمان، إذ يمكن ان تبقى هذه المحكمة المرجع الأعلى للنظر في الطعون المقدمة ضد محاكم القضاء الإداري. وأن يتم إنشاء محاكم إدارية في أقاليم الدولة الثلاثة لتفعيل الحق الدستوري باللجوء إلى القضاء المنصوص عليه في المادة 101 من الدستور الأردني لعام 1952 بصوره حقيقية.**

**3. نتمنى على المشرع الأردني أن يجعل القضاء الإداري صاحب الولاية العامة للنظر في كافة المنازعات الإدارية بما فيها العقود الإدارية ودعاوى المسؤولية الإدارية.**

**4. نتمنى على المشرع الأردني أن يتبنى التجربة الفرنسية التي تمنح القاضي الإداري القدرة على توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها، وعدم ترك الأمر من جديد للإدارة للقيام بالأعمال واتخاذ القرارات اللازمة لإعمال آثار الحكم وتحقيق مضمونه.**

**5. أن يعود المشرع الأردني إلى ما كان مقرراً في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 بخصوص السماح برفع طلب التعويض سواءً رفعت بصفة أصلية أو تبعية لدعوى الإلغاء**

**6. نتمنى على المشرع الأردني منح القضاء الإداري الصلاحية في الحكم بالتعويض عن الضرر الذي يمكن أن ينجم عن القرار الإداري المشروع استناداً لما يعرف في بعض الأنظمة المقارنة بفكرة المخاطر وتحمل التبعية.**

**الهوامش:**

[1] – د. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، محاضرات لطلاب قسم الدراسات القانونية في معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، 1968، ص 18.

[2] – الفياض، ابراهيم طه، إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري، بحث منشور، سلسلة المائة الحرة، مجلة بيت الحكمة، بغداد، آذار، 1999، ص 78.

[3] – د. بسيوني، حسن السيد، دور القضاء قي المنازعة الإدارية، مطابع الشعب، القاهرة، 1981، ص 117.

[4] – عبد العزيز خليل بديوي، المرافعات المدنية والتجارية كمصدر للمرافعات الإدارية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة صنعاء، العدد الأول، 1978، ص 145.

[5] – عمر محمد السيوي، القرار المطلوب إلغاءه في القانون الإداري الليبي، مجلة دراسات قانونية، المجلد الثاني، حزيران 1972، ص 243.

[6] – د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مصدر سابق، ص 118.

[7] – حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مصدر سابق، ص 111.

[8] – محمود حلمي، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 364.

[9] – د. خميس السيد اسماعيل، قضاء مجلس الدولة وصيغ وإجراءات الدعاوى الإدارية، دار الطباعة الحديثة، الطبعة الثانية، القاهرة، 1987، ص 20.

[10] د. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص 33.

[11] – د. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، مصدر سابق، ص 230.

[12] – د. أحمد الغويري، إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث، 1989، ص 1.

[13] – د. حسن بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مصدر سابق، ص 169.

[14] – عبد العزيز بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوة الإدارية وإجراءاتها، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970، ص 16.

[15] – مصطفى كمال وصفي، أصول القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، الطبعة الثالثة،1978، ص 22.

[16] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري،دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 253.

[17] – عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، مصدر سابق، ص 28.

[18] – د. حسن بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مصدر سابق، ص194 ؛ وانظر كذلك: احمد كمال الدين موسى، طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 9، حزيران 1977، ص9.

[19] – د. محمد علي الخلايله، القضاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في كل من الأردن وفرنسا وبريطانيا ومصر، الطبعة الأولى، دار الثقافة، 2020، ص 287.

[20] – المادة 272 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976.

[21] – سعيد الحكيم المحامي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 1987، ص 406.

[22] – محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص111.

[23] – محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، 1998، ص 29.

[24] – الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص328 ؛ د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 26.

[25] – خميس السيد اسماعيل، قضاء مجلس الدولة وصيغ وإجراءات الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص 49.

[26] – الطماوي، قضاء الإلغاء، مصدر سابق، ص 329.

[27] – محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، عمان، 1987، ص 557.

[28] – محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، بلا طبعة، بلا سنة طبع، مكتبة النصر بالزقازيق، ص 198.

[29] – محمود حافظ/ القضاء الإداري في الأردن، مصدر سابق، ص 557.

[30] – محمود حلمي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 76.

[31] – ماجد الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 284.

[32] – محمود حلمي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 408.

[33] – د. محمد عبدالسلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، مصدر سابق، ص 35.

[34] – المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

[35] – خميس السيد اسماعيل، قضاء مجلس الدولة وصيغ وإجراءات الدعاوى الإدارية، مصدر سابق، ص 178.

[36] – د. خالد الطاهر، القضاء الإداري قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، الطبعة الأولى، بغداد، 1999، ص 175.

[37] – د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984، ص 188.

[38] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص 383.

[39] – حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2017/79 تاريخ 2017/04/16 قسطاس.

[40] – د. سليم حتامله، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية، مجلة جرش للبحوث والدراسات، 2006، ص 242.

[41] – د. محمد علي الخلايله، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، 2017، ص 147.

[42] – د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،2009، ص 308.

[43] – محمد الشافعي ابو راس،، ص 292. القضاء الإداري، عالم الكتاب، الزقازيق، 1981، وكذلك الطماوي، قضاء الإلغاء، مصدر سابق، ص 882 وما بعدها.

[44] – د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 416.

[45] – د. محمد الشافعي ابو راس، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 275.

[46] – الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مصدر سابق، ص 795.

[47] – المادة 152/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته.

[48] – احمد عوده الغويري، إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مصدر سابق، ص 438.

[49] – د. محمد علي الخلايله، القضاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في كل من الأردن وفرنسا وبريطانيا ومصر، الطبعة الأولى، دار الثقافة، 2020، ص 234.

[50] المادة 9/أ من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989.

[51] – عبدالله طلبة، القانون الإداري – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة– منشورات جامعة دمشق، دون سنة نشر، ص 153 وما بعدها.

[52] – عدل عليا 2002/289، مجلة نقابة المحامين لسنة 2002.