

**العلاقة بين مؤسسة البترول الكويتية  
والقياديين فيها علاقة تعاقدية –  
تعليق على حكم محكمة التمييز في الطعن  
رقم 872 / 2013 إداري / 2 الصادر  
بتاريخ 19/5/2015**

د. علي سعود الظفيري<sup>(\*)</sup>

(\*) أستاذ مساعد القانون العام – كلية القانون الكويتية العالمية



## ملخص البحث

بتاريخ 2015/5/19 أصدرت محكمة التمييز الكويتية - الدائرة الإدارية الثانية- حكماً في الطعن بالتمييز رقم 872 لسنة 2014 إداري/2، يقضي بعدم قبول دعوى موظف في مؤسسة البترول الكويتية، لانتفاء القرار الإداري، تأسيساً على أن قرار إنهاء العلاقة التعاقدية لا يعد من ضمن القرارات التي تخضع لولاية قضاء الإلغاء، لصدوره تنفيذاً لعقد التوظيف، وهو عقد إداري، مما يخضع القرارات التي تصدر بناء عليه لولاية القضاء الكامل وليس لولاية قضاء الإلغاء.

وقد اختلف رجال القانون، حول صحة هذا الحكم، منهم المؤيد، ومنهم المعارض، وكل له حجته وأدلته، لاسيما وأن محكمة أول درجة، كيّفت الأمر على أنه قرار إداري يخضع لولاية قضاء الإلغاء ثم قضت بإلغائه، وتم تأييد هذا القضاء أمام محكمة الاستئناف، إلا أن محكمة التمييز خالفت هذا النظر، وقضت بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري.

ونظراً لأهمية هذا الحكم من الناحية القانونية، وفي ضوء الآثار التي يرتبها على موظفي مؤسسة البترول الكويتية، وكذلك موظفي الهيئات والمؤسسات الحكومية التي تنتهج أسلوب العقد كأداة للتعيين، وذلك بتكريس هيمنة الإدارة العليا وتمكينها من استخدام رخصة إنهاء عقود التوظيف في أي وقت، بعيداً عن رقابة القضاء الإداري، عن طريق دعوى الإلغاء، فقد أثرنا دراسة هذا الحكم بشيء من التحليل والتأصيل، باعتباره حكماً صادراً من أعلى درجة من درجات القضاء الإداري، والذي يُعد بمثابة قاعدة قانونية، تلزم الجهات الإدارية والمحاكم الدنيا بوجوب احترامها والتقييد بمبادئها، باعتبار أن القضاء الإداري هو في حقيقته قضاء إنشاء.

ومن ثم فقد عرضنا أولاً إلى مدى تأثير طلبات الخصوم في الدعوى على سلطة القاضي الإداري في تكييف الطلبات في الدعوى، ثم تناولنا ثانياً أسباب الحكم محل هذه الدراسة لبيان مدى اتفاقه أو اختلافه مع القانون، ببحث الطبيعة القانونية لقرار إنهاء خدمة المدعي، ومدى ارتباطه بنظام التعيين، وانهينا إلى صحة الحكم وانسجامه مع المبادئ المقررة في عدم خضوع القرارات الصادرة تنفيذاً للعقد الإداري إلى ولاية قضاء

الإلغاء، ودون تفرقة بين العقد الذي يبرم مع الموظف الكويتي، أو العقد الذي يبرم مع الموظف غير الكويتي. أما إذا كانت القرارات متعلقة بالجانب اللائحي، ولم تستند إلى نصوص العقد، مثل القرارات التي تُتخذ في شأن المسائل التأديبية أو الترقيات أو تقويم الأداء، فهي قرارات إدارية، مما تستنهض ولاية قضاء الإلغاء.

كما خلصنا إلى أن عدم خضوع القرارات الصادرة بإنهاء العلاقة التعاقدية لموظفي المؤسسة، لولاية قضاء الإلغاء، لا يعني ذلك حرمانهم من اللجوء إلى القاضي الإداري، نتيجة التعسف في استخدام السلطة بطريق غير مشروع، ابتغاء بطلان التصرف، والتعويض عنه، وفقاً لولاية القضاء الكامل، استناداً إلى النظرية العامة في إساءة استعمال الحق المنصوص عليه في القانون المدني وفق المادة (30)، مما يحق للموظف إثبات عدم إخلاله بشروط عقد التوظيف، وأن هذا الفصل تم بغير الطريق التأديبي (التسريح)، اعتسافاً في استعمال هذه الرخصة مما يستنهض ولاية القضاء الكامل ببحث موضوع هذا التصرف، ومدى سلامته من الناحية القانونية والواقعية.

وهكذا فإنه بغير هذا الاتجاه، لا سبيل أمام موظفي مؤسسة البترول الكويتية من الكويتيين، وأي من موظفي مؤسسات الدولة وهيئاتها، الذين يتم تعيينهم بالعقد الإداري، من الخضوع لمقتضيات هذا الحكم إلا بتضمين العقود التي تبرم معهم، أو اللوائح نصاً يقضي بعدم جواز إنهاء العقد بإرادة الجهة الإدارية المنفردة كي تستنهض ولاية قضاء الإلغاء. وبذلك يكون صدور قرار بإنهاء الخدمة في هذه الحالة خارج نطاق العقد، مما يخضع لرقابة قضاء الإلغاء.

## الوقائع

تتلخص وقائع هذه القضية في أن المدعي أقام الدعوى رقم 3389/2013 إداري/8 طالباً الحكم بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب عليه من آثار، وأخصها إعادته إلى وظيفته ومنصبه السابق قبل الإحالة إلى التقاعد، مع شمول الحكم بالنفاذ المعجل وتنفيذه بموجب مسودته دون وضع الصيغة التنفيذية عليه وبدون إعلان مع إلزام الطاعنين بصفتهم المصروفات.

على سند من القول أنه - المدعي - بتاريخ 1984/7/30، تعاقد مع مؤسسة البترول الكويتية للعمل بوظيفة (مندوب مبيعات بالتسويق العالمي)، وقد تدرج في السلم الوظيفي إلى أن شغل وظيفة عضو منتدب للتسويق العالمي، وظل يشغل هذه الوظيفة إلى أن أنهيت خدماته بتاريخ 2013/5/20، فتظلم من هذا الأمر بتاريخ 2013/6/17، ولم ترد الجهة الإدارية على تظلمه مما حدا به إلى إقامة الدعوى.

وأثناء نظر الدعوى، دفعت الجهة الإدارية عبر محامي الدولة (إدارة الفتوى والتشريع) بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، تأسيساً على أن العلاقة التي تربط بين المدعي وبين مؤسسة البترول الكويتية، نشأت عن عقد عمل مبرم بينهما بتاريخ 1984/7/9، وأن هذا العقد خولّ طرفيه حق إنهائه طبقاً للقواعد والشروط الواردة به، ومن ثم فإن إنهاء هذه العلاقة العقدية من جانب المؤسسة لا يشكل قراراً إدارياً يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء.

وبجلسة 2014/1/27 قضت محكمة أول درجة بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب عليه من آثار، مع إلزام الجهة الإدارية بالمصروفات وبمبلغ مائتي دينار مقابل أتعاب المحاماة الفعلية مع شمول الحكم بالنفاذ المعجل بلا كفالة.

وقد شيد حكم أول درجة قضاءه برفض الدفع المبدئي من قبل مؤسسة البترول الكويتية بعدم القبول لانتفاء القرار الإداري، بأن مناط اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الخاصة بالموظفين المدنيين وعلى ما جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء الدائرة الإدارية، أيّاً كان نوع الوظيفة أو درجتها وأياً

كانت جهة عمله سواء كانت إحدى الوزارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة، وكان الموظف كما عرفته المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية هو كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى الوظيفة، وأن شغل الوظيفة المدنية، كما ورد في المادة (15) من ذات القانون يتم بالتعيين أو بالترقية أو بالنقل أو بالندب، وأن التعيين كما يكون بقرار من السلطة المختصة، يكون كذلك بطريق التعاقد، فيما عدا الوظائف القيادية فيكون بمرسوم.

وأضاف الحكم (وتسري على المعينين بطريق التعاقد أحكام قانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم، ومفاد ذلك أن صفة الموظف تثبت وفقاً للقانون رقم (15) لسنة 1979 المشار إليه لكل من يعين في وظيفة مدنية بأداة قانونية من السلطة المختصة يستوي في ذلك أن تكون الأداة قرار من السلطة المختصة أم بطريق التعاقد).

وخلص الحكم إلى (أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح التي تصدر في شأنها، وبالتالي يكون الموظف في مركز قانوني عام يخضع في تنظيمه أساساً لما تفرضه تلك القوانين واللوائح من أحكام، ولا يعتبر في مركز تعاقدية خاص حتى ولو كان معيناً بعقد، ومن ثم يجوز تعديله في أي وقت دون الاحتجاج بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وما قبول الموظف للعقد الذي تبرمه معه الجهة الإدارية إلا مخرج قبول للخضوع للوائح وأحكام الوظيفة وحقوقها وواجباتها، مؤدى ذلك أن القرارات التي تصدر في الشأن الوظيفي على النحو المتقدم هي قرارات إدارية وليست تصرفات تعاقدية وتخضع لما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام، يجوز الطعن عليها بالإلغاء وفقاً لنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء الدائرة الإدارية).

وخلص الحكم إلى رفض الدفع المبدى من قبل المؤسسة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري.

لم ترض الجهة الإدارية بهذا الحكم، فطعنت عليه بالاستئناف رقم 415/2014 إداري/1، طلباً للحكم بقبول الاستئناف شكلاً وفي الموضوع بإلغاء الحكم المستأنف

والقضاء مجدداً أصلياً: . بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري. واحتياطياً: . برفض الدعوى.

وبجلسة 2014/5/25 قضت محكمة الاستئناف بقبول الاستئناف شكلاً وبرفضه موضوعاً، وتأييد الحكم المستأنف فيما قضى به من رفض الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، لذات الأسباب التي تناولها حكم أول درجة. وأضاف إليه بأن القضاء الإداري مطرد منذ بواكير أحكامه وحتى الآن من أن العاملين بمؤسسة البترول الكويتية، هم موظفون عموميون يشغلون مراكز تنظيمية لائحية وليسوا في مراكز تعاقدية خاصة، وبالتالي فإن جميع ما تصدره المؤسسة من قرارات في نطاق علاقتها بهم هي قرارات إدارية تنسحب عليها ولاية الدائرة الإدارية إلغاءً وتعويضاً وفقاً لأحكام المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981.

فرأت الجهة الإدارية بأن هذا الحكم قد نأى عن صحيح القانون وشابه القصور في التسبب والإخلال بحق الدفاع والفساد في الاستدلال، فطعنت عليه بطريق التمييز، والذي قيد تحت رقم 872 لسنة 2014 إداري/2، طلباً للحكم بذات طلباتها الواردة أصلياً: . بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، واحتياطياً: . برفض الدعوى.

وبجلسة 2015/5/19، حكمت محكمة التمييز أولاً: . بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بتمييز الحكم المطعون فيه، ثانياً: . وفي موضوع الاستئناف رقم 415/2014 إداري/1، بإلغاء الحكم المستأنف والقضاء مجدداً برفض الدعوى.

وقد جاء حكم محكمة التمييز رداً على نعي الجهة الإدارية بعدم صحة ما انتهى إليه حكم محكمة الاستئناف المؤيد بأسبابه بالحكم الابتدائي برفض الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري بالآتي:

«وحيث إن هذا النعي سديد ذلك أنه من المقرر. في قضاء هذه المحكمة. بأن لمحكمة الموضوع السلطة التامة في تكييف طلبات الخصوم، وفهم الدعوى على حقيقتها بما تتبيّن من وقائعها، وأن تنزل عليها وصفها الحق دون التقيد بتكييف الخصوم، مادامت لم تخرج عن وقائع الدعوى، ولم تغير في مضمون طلبات الخصوم فيها، ولم تستحدث طلبات جديدة لم تعرض عليها.

ومن المقرر أن عقد الوظيفة العامة هو عقد إداري، يتم باتفاق بين جهة الإدارة وأحد الأفراد، بقصد إحداث أثر قانوني معين، يتولى بمقتضاه هذا الأخير، تحت إشرافها، أمر وظيفة معينة، ويحصل منها على عدد من الحقوق، مقابل التزامه بأعباء هذه الوظيفة ومقتضياتها، ويكون في مركز تعاقدية لائحي. وبذلك تكون أحكام العقود الإدارية المبرمة بين جهة الإدارة والموظفين هي الأصل في تحديد مراكزهم وتسري القواعد القانونية اللائحية فيما لم يرد به نص في هذه العقود، ودون إخلال بما هو مقرر من أن جهة الإدارة تملك الحق في تعديل بنود هذه العقود كلها أو بعضها باعتبارها عقود إدارية وذلك بالنسبة للشروط التنظيمية التي تحكم مراكزهم.

واستطرد الحكم قائلًا: «أنه من المقرر أن القرار الإداري، الذي تصدره الإدارة في نطاق العلاقة العقدية العامة واستناداً إلى نصوص العقد، هو من القرارات التي لا تدخل المنازعة في شأنه في نطاق قضاء الإلغاء بل في نطاق القضاء الكامل».

وأضاف الحكم: «أن من المقرر أنه مع قيام قانون خاص لا يرجع إلى أحكام القانون العام أو غيره إلا فيما فات القانون الخاص من أحكام، إذ لا يجوز إهدار القانون الخاص لإعمال القانون العام، لما في ذلك من منافاة صريحة للغرض الذي من أجله وضع القانون الخاص، والتشريع الخاص يعد استثناء من التشريع السابق عليه يحد من عموم أحكامه».

وبعد أن استعرض الحكم لنصوص المرسوم بالقانون رقم (6) لسنة 1980 بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية، ونصوص اللوائح الداخلية ونظام العاملين بالمؤسسة المذكورة، وعلى الأخص المادة (5) من اللوائح، والمتعلقة بالأحكام العامة، والتي تنص في الباب الأول على أن «عقد العمل: أ. يكون التعيين بموجب عقد عمل، يبين فيه مدة العقد والوظيفة والدرجة والراتب الأساسي والعلاوات وموطن الموظف الأصلي بالنسبة للموظف غير الكويتي. ب. تحدد فترة التجربة في عقد العمل بما لا يزيد عن مائة يوم... ج. تاريخ ابتداء العقد هو تاريخ البدء في مزاولة العمل، أما المتعاقد معهم من الخارج فيكون يوم وصولهم الكويت. د. عقود خاصة: الوظائف العليا التي تكون خارج سلم الدرجات يعين أصحابها على عقود خاصة بموافقة العضو المنتدب المختص.....».



ثم استعرض الحكم أيضا نص المادة (1) من الباب الثامن. من ذات اللوائح. المتعلقة بانتهاء الخدمة: أ. انتهاء الخدمة في فترة التجربة: يلغى العقد المبرم بين المؤسسة والموظف في أي وقت خلال فترة التجربة بناء على رغبة الموظف أو المؤسسة.... ب. المرض الناشئ عن إصابة عمل: مع عدم الإخلال بأحكام المادة (10) من الباب السادس، ينتهي عقد العمل إذا ثبت عجز الموظف عن تأدية عمله ... ج. المرض غير الناشئ عن إصابة عمل (...). إذا استمر مرض الموظف مدة تفوق مجموع إجازاته التي يحق له الحصول عليها ... يحق للمؤسسة إلغاء العقد مع تقاضي الموظف مكافأة نهاية الخدمة كاملة .. د. الاستقالة: يجوز للموظف أن يستقيل خلال تجديد العقد: يجوز لكل من الموظف والمؤسسة عدم تجديد العقد على أن يعلن الطرف الراغب الطرف الآخر كتابياً..... و. اتفاق الطرفين: يجوز إلغاء عقد العمل في أي وقت كان بناء على اتفاق الطرفين، وذلك وفقاً للشروط التي يتفقان عليها (...). ز. (... ..) ي. التسريح: يجوز إلغاء عقد الموظف من قبل المؤسسة في أي وقت خلال مدة العقد مع دفع مكافأة نهاية الخدمة والأجر الإجمالي عن بقية مدة العقد المحدد المدة (...).

واستدل الحكم من هذه النصوص والمقرارات القانونية على أن مؤسسة البترول الكويتية اتخذت من العقد أداة لشغل الوظائف بالمؤسسة، حتى يسهل عليها القيام بعملها ولتحقيق أهداف إنشائها، فتستطيع التعاقد مع ذوي الخبرة والكفاءة في المجال الاقتصادي والنفطي، والاستغناء عن ترغيب الاستغناء عنهم عن طريق وسائل إنهاء العقود، ومن ثم يكون المشرع قد خص مؤسسة البترول الكويتية بنظام وظيفي خاص مما لا يجوز معه الرجوع إلى قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 والمرسوم الصادر في شأن الخدمة المدنية فيما يتعلق بشؤون العاملين في مؤسسة البترول الكويتية وأحوالهم الوظيفية، إلا فيما فات لوائح ونظام العاملين في المؤسسة من أحكام، إن لا يجوز كأصل عام إهدار القانون الخاص لإعمال القانون العام، لما في ذلك من منافاة صريحة للغرض الذي من أجله وضع القانون الخاص.

وخلص الحكم إلى أنه «لما كان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده التحق بالعمل بالمؤسسة الطاعنة بموجب عقد العمل المؤرخ 1984/7/9، وتدرج في وظائفها إلى أن شغل وظيفة العضو المنتدب للتسويق العالمي، وأن البين أن العلاقة التي تربطه

بالمؤسسة الطاعنة مبنائها عقد العمل المبرم معه، والتي تجيز للمؤسسة إنهاؤها في أي وقت دون حاجة إلى إنذار مقابل صرف مستحقاته المترتبة على الإنهاء من مكافأة نهاية الخدمة وبدل الإخطار، وهو ما قام به مجلس إدارة المؤسسة وأصدر قراره رقم 10/2013 بإنهاء العلاقة التعاقدية لبعض الموظفين بالمؤسسة ومن بينهم المطعون ضده، وفقاً لسلطته التقديرية في مجال اختيار العاملين الذين ترغب الإدارة في استمرار التعاقد معهم للعمل بالمؤسسة، باعتبار أن هذا الاختبار أمر متروك لتقدير المؤسسة بحسب ما تراه وتطمئن إليه من توافر عناصر الكفاية والصلاحية، وهو ما حرص المشرع على تحقيقه من خلال إقرار المؤسسة الطاعنة بلوائح ونظم خاصة للتعاقد مع الموظفين بما يمكنها من النهوض بالمهام المستندة إليها دون التقيد بالقواعد العامة الواردة بقانون ونظام الخدمة المدنية».

وأضاف الحكم: «وإنه أياً كانت السبيل الذي اختارته الجهة الإدارية في إنهاء هذه العلاقة وأسباب الإنهاء، فإن ما تصدره الجهات الإدارية وبصفتها متعاقدة من تصرفات أو إجراءات قبل المتعاقد معها إنما تندرج تحت ولاية القضاء الكامل، حتى ولو انصب النزاع على طلب المتعاقد إلغاء القرار الإداري الذي اتخذته الإدارة قبله، وذلك لأن ما تصدره الإدارة من قرارات تنفيذاً للعقد، كالقرار الصادر بفسخ العقد أو إنهائه أو إلغائه، إنما يدخل في نطاق العقد وينشأ عنه، وبالتالي فإن المنازعات التي تتولد عن تلك القرارات والإجراءات هي منازعة حقوقية، وتكون محلاً للطعن عليها عن طريق ولاية القضاء الكامل دون ولاية قضاء الإلغاء، وأن ما اتخذته جهة الإدارة من إجراءات في هذا الصدد لا يعدو أن يكون تنفيذاً للعقد وليس منفصلاً عنه، مما لا يعد قراراً إدارياً يرد عليه طلب الإلغاء، الأمر الذي تضحى معه المنازعة في شأنه منازعة عقدية للمطعون ضده تستنهض ولاية القضاء الكامل فيها يأنس حقاً له وليس ولاية الإلغاء، من ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى في محله ويتعين إعمال مقتضاه».

وخلصت المحكمة إلى تمييز الحكم والقضاء برفض الدعوى.

## البحث والتعليق

### المقدمة :

ما دعانا إلى ولوج باب دراسة الحكم الصادر في الطعن بالتمييز رقم 872 لسنة 2014 إداري / 2 من محكمة التمييز الدائرة الإدارية الثانية، بجلستها المنعقدة بتاريخ 2015/5/19 المشار إليه آنفاً، هو اختلاف وجهات النظر بين رجال القانون، منهم المؤيد ومنهم المعارض، وكل له حجته وأدلته، كما هو حال محكمتي أول درجة والاستئناف من جهة، ومحكمة التمييز من جهة أخرى، نظراً للأثار التي يرتبها هذا الحكم، على جموع موظفي مؤسسة البترول الكويتية، وكذلك موظفي الهيئات والمؤسسات الحكومية التي تنتهج أسلوب العقد كأداة للتعيين، وذلك بتسليط هيمنة الإدارة العليا على رقاب وأرزاق الموظفين، واستخدام هذه الرخصة . إنهاء عقود التوظيف في أي وقت . بعيداً عن ولاية قضاء الإلغاء، للحد من سوء استعمال الإدارة السلطة أو التعسف في استخدامها، باعتبارها الوسيلة التي تسمح للقاضي الإداري بممارسة ولايته بمراقبة القرارات الإدارية، فيلغيها إن كانت صادرة على خلاف ما تقضي به القوانين واللوائح .

لذا رأينا التعليق على هذا الحكم، بشيء من التحليل والتأصيل، باعتباره حكماً صادراً من أعلى درجة من درجات القضاء الإداري، والذي يعد بمثابة قاعد قانونية، تلزم الجهات الإدارية والمحاكم الدنيا بوجوب احترامها والتقدير بمبادئها، باعتبار أن القضاء الإداري هو في حقيقته قضاء إنشاء، ومن ثم سوف نعرض أولاً إلى مدى تأثير طلبات الخصوم في الدعوى على سلطة القاضي الإداري في تكييف الطلبات في الدعوى، ثم نتناول أسباب الحكم محل هذه الدراسة لبيان مدى اتفاهه أو اختلافه مع القانون، وذلك على النحو التالي:

### أولاً: طلبات الخصوم في الدعوى وحدود سلطة القاضي الإداري في التكييف

بما أن المنازعات الإدارية لها طبيعة خاصة تميزها عن غيرها من منازعات الأفراد، لما تنطوي عليه من ارتباط حتمي بسير وانتظام المرافق العامة وبال حقوق

العامّة للأفراد، وأيضاً لأنها رغم قيامها على الأركان الأساسية للدعوى وفقاً للنظام العام للتقاضي الذي ورد في قانون إنشاء الدائرة الإدارية، فضلاً عن قانون المرافعات، فإنها تتعلق بالمشروعية وسيادة القانون، حيث أسهم الخصوم بلجوتهم إلى القضاء الإداري في إعلاء المشروعية والصالح العام، بواسطة القاضي الإداري.

إلا أن هذا التمييز في طبيعة الدعوى الإدارية، لا يؤدي إلى أن تصبح الدعوى الإدارية، دعوى حسبة، أو منح القاضي الإداري، بمجرد اللجوء إليه، الولاية لكي يعدل أو يضيف أو يحذف من الطلبات المقدمة من الخصوم أمامه، ذلك أنه فضلاً عن أن خلو السند القانوني الذي يعطيه هذا الحق، فإن هذا الأمر يؤدي حتماً إلى إهدار حق الدفاع بالنسبة للخصوم كلهم أو بعضهم، فيؤدي ذلك إلى أن يحل القاضي إرادته محل إرادة الخصوم في تحديد طلباتهم، مما يتعارض مع حييدة القضاة واستقلالهم، ويمنع من تمكين كل طرف، من تقديم ما يشاءون من دفاع وطلبات الخصوم بما يمكن القاضي من استجلاء وجه الحقيقة في وقائع النزاع، وقول الحق فيما يتعلق بتطبيق صحيح أحكام القانون عليه. من ثم لا يجوز للقاضي الإداري أن يضيف إلى طلبات المدعي طلباً إضافياً جديداً، ذلك أنه ولئن كان إسباغ الوصف القانوني الصحيح على طلبات الخصوم هو مما تستقل به المحكمة بوصفها أنها هي المهيمنة على الدعوى، بما يمكنها من إنزال حكم القانون الصحيح على هذه الطلبات، وبصفة خاصة فيما يتعلق بولاية القضاء الإداري ونطاق رقابته على القرارات فيها ومدى مشروعيتها، إلا أنها لا تصل بحال. إلى أن تحل المحكمة إرادتها محل إرادة الخصوم في الدعوى أو أحدهم، وتقوم بالتعديل في طلباتهم بإضافة ما لم يطلبوا به صراحة.

فالقاعدة القانونية للصيقة بعمل القاضي عند قيامه بالتكييف القانوني للدعوى مؤداها أن التكييف يدور ويرتبط مع سبب الدعوي، ومن ثم فإذا كانت الدعوى مؤسسة على سبب معين انصب التكييف القانوني عليه، بحيث إذا تغير ذلك السبب، إضافة أو حذفاً، تلاقى معه التكييف في ذلك التغيير، فلا يجوز تثبيت مع تغيير السبب، فالتكييف الصحيح هو ذلك التكييف المستجيب لكل تغيير يطرأ على السبب في الدعوى<sup>(1)</sup>.

(1) انظر: د. محمد محمود إبراهيم، النظرية العامة للتكييف القانوني للدعوي في قانون المرافعات، سنة 1982، ص 468

ومن المقرر أن سبب الدعوى هو المصدر القانوني للحق المدعى به، وهو لا يتغير بتغير الأدلة الواقعية ووسائل الدفاع والحجج القانونية التي يستند إليها الخصوم، وأن المحكمة لا تملك تغيير سبب الدعوى من تلقاء نفسها، وإنها وإن كانت ملزمة بإعطاء الدعوى وصفها الحق وتكييفها القانوني الصحيح، إلا أن ذلك مشروط بأن يكون في حدود سبب الدعوى ونطاق الطلبات المقدمة فيها وعدم الخروج عليها<sup>(1)</sup>.

كما أنه من المقرر أيضاً أن على محكمة الموضوع إعطاء الدعوى وصفها الحق، وإسباغ التكييف القانوني الصحيح عليها دون أن تتقيد بوصف الخصوم لها، إلا أنها لا تملك تغيير سبب الدعوى وحقيقة طلبات الخصوم فيها، بل يتعين عليها أن يكون التكييف الذي انتهت إليه مرده هذا السبب وتلك الطلبات، وتخضع محكمة الموضوع في تكييفها للدعوى، لرقابة محكمة التمييز، باعتبار أن ذلك من مسائل القانون، ومن ثم فهي لا تتقيد بوصف الدعوى الذي تنتهي إليه محكمة الموضوع<sup>(2)</sup>.

ومن ثم فإن كان تحديد الطلبات هو حق من الحقوق التي كفلت للخصوم، فإن تكييف الدعوى إنما هو من تصرف المحكمة التي يتعين عليها بما لها من هيمنة على تكييف الخصوم لطلباتهم أن تتقصى هذه الطلبات وأن تستظهر مراميها وما قصده الخصوم من إبدائها، وأن تعطي الدعوى وصفها الحق وتكييفها القانوني الصحيح على هدى ما تستنبطه من واقع الحال وملابساتها، وذلك دون أن تتقيد في هذا الصدد بتكييف الخصوم لها وإنما بحكم القانون فحسب. وفي ذات الوقت فإن على المحكمة أن تراعي الفارق بين حقها في تكييف الدعوى وبين وجوب تقيدها في حكمها بالطلبات المقدمة إليها، إذ لا يجوز لها أن تقضي بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه<sup>(3)</sup>.

(1) انظر الطعنين بالتمييز رقمي 523 و559/1999 إداري، جلسة 2004/4/26

(2) انظر الطعن رقم 241/2003 أحوال شخصية، جلسة 2006/5/7

(3) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا. الطعن رقم 1154/30 ق. جلسة 1987/7/7 مشار إليه في كتاب المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، المستشار حمدي ياسين عكاشه، ص 1035. وحكم المحكمة الإدارية العليا. الطعن رقم 243/32 ق. جلسة 1987/12/6. مشار إليه في المرجع السابق.

ولما كان البين من خلال الإطلاع على طلبات المدعي أمام محكمة أول درجة موضوع الحكم محل التعليق، أن المدعي حدد طلباته الختامية بطلب الحكم له بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب عليه من آثار وأخصها إعادته إلى وظيفته ومنصبه السابق قبل الإحالة إلى التقاعد، وهو بهذه الطلبات أراد استنهاض ولاية قضاء الإلغاء، بتسليط رقابة القضاء الإداري على هذا القرار، باعتباره قضاء مشروعياً على القرارات الإدارية المطعون فيها استظهاراً لدى انضباطها في إطار المشروعية الحاكمة، وذلك بوزنها بميزان القانون، فيلغيها إن تلمس مجاوزة القرار لهذا الإطار، ووجه ذلك إما مخالفة أحكام القانون أو تجاوز ما يتعين استواء تصرفات الإدارة على هدى من شرعيته، وإما انحرافه عن جادة الصالح العام الذي هو المبرر والغاية لعمل الإدارة وتدخلها. ومن هذه الوجهة تتحدد الطبيعة العينية للخصومة التي تنطوي عليها دعوى الإلغاء، إذ يتجلي القرار الإداري موضوع الخصومة أصلاً وجوهراً ومحلاً للمنازعة، فتنصرف إليه وتتحدد بنطاقه وتدور معه فتلتحم به ولا تنفك عنه.

ومن المسلم به أن التصرفات القانونية التي تجريها الإدارة وتقصد بها إحداث آثار قانونية إما أن تتمثل بالتصرفات التي تقوم بها الإدارة من جانب واحد وإيراداتها المنفردة وتشمل القرارات والأوامر الإدارية، وإما أن تتمثل بالأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بالاشتراك مع بعض الأفراد، بحيث تتوافق الإرادتان وتتجهان نحو إحداث أثر قانوني معين، وتلجأ الإدارة إلى اتباع هذا الأسلوب لتحقيق هدفها في إشباع الحاجات العامة مما يمكن تسميته بعقود الإدارة<sup>(1)</sup>.

فالقرار الإداري، وفقاً لما هو مستقر عليه، هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة، في الشكل الذي يتطلبه القانون من إرادة ملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني معين، يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة. وهكذا فإنه متى استكمل جميع المراحل التي تلزم قانوناً في هذا الصدد، فهو

(1) انظر: د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر 1963، ص 565. وانظر كذلك: الطعن 218 / 2015 إداري، جلسة 2006/5/16 م.

يولد أثره القانوني حالاً ومباشرة، ولا يجوز لذي الشأن أن يتحلل من قوته الملزمة إلا عن طريق طلب إلغائه بالإجراءات وفي المواعيد المقررة قانوناً. لذلك فإن مجرد صدور قرار بإنهاء عقد العمل المبرم مع الموظف لا يخلع عليه في كل الأحوال وبحكم اللزوم وصف القرار الإداري، وإنما يلزم حتى يتحقق له هذا الوصف أن يكون كذلك بحسب موضوعه وفحواه.

ومن ثم كان لزاماً على المحكمة، التقيد بطلبات المدعي، وأن تبحث محل هذه الدعوى، وهو القرار الإداري، هل القرار الصادر من الجهة الإدارية بإنهاء العلاقة التعاقدية مع المدعي، يحمل معنى القرار الإداري النهائي الذي يكون محلاً لدعوى إلغاء، أم أنه قرار عقدي، مما يدخل في ولاية القضاء الكامل. فإن تبين للمحكمة وجود قرار إداري نهائي اختص القضاء الإداري به وفق لولاية قضاء الإلغاء، ومن ثم بسط رقابته عليه من الناحية الشكلية والموضوعية. وأما إذا تبين بأن القرار صدر تنفيذاً لعلاقة تعاقدية، فإنه يخرج بذلك من عداد القرارات الإدارية، أيًا كان مصدره ومهما كان موقعه في مدارج السلم الإداري، فيقضى بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، تقيداً بطلبات المدعي، والذي طالب بإلغاء القرار المطعون فيه استناداً إلى ولاية الإلغاء، لانتفاء محل دعوى الإلغاء.

ولما كان ذلك وكان حكم محكمة التمييز محل هذه الدراسة، قد انتهج هذا الاتجاه، تقيداً بطلبات المدعي، حيث بدأ أولاً بالبحث عن حقيقة القرار الصادر من مؤسسة البترول الكويتية، بإنهاء العلاقة الوظيفية بينها وبين المدعي، وفق سلطة المحكمة في تكييف الطلبات واستظهار مراميها وما قصده الخصوم من إبدائها، وإعطاء الدعوى وصفها الحق، وإنزال الحكم القانوني الصحيح على هدى ما تستنبطه من واقع الحال وملاساتها، وعندما تبين لمحكمة التمييز، بأن ما تصدره المؤسسة الطاعنة من قرارات بإنهاء العلاقة التعاقدية مع الموظفين في مؤسسة البترول الكويتية هي قرارات تصدر تنفيذاً للعقد كالقرار الصادر بفسخ العقد أو إنهائه أو إلغائه، مما يدخل في نطاق العقد وينشأ عنه، وبالتالي فإن المنازعات التي تتولد عن تلك القرارات والإجراءات هي منازعة حقوقية، لا تكون محلاً للطعن عليها عن طريق ولاية القضاء

الكامل دون ولاية قضاء الإلغاء، وأن ما اتخذته جهة الإدارة من إجراءات في هذا الصدد لا يعدو أن يكون تنفيذاً للعقد وليس منفصلاً عنه، مما لا يعد قراراً إدارياً يرد عليه طلب الإلغاء، الأمر الذي تضحى معه المنازعة في شأنه منازعة عقدية للمطعون ضده تستنهض ولاية القضاء الكامل فيها يأنس حقاً له وليس ولاية الإلغاء، من ثم قضى بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، التزاماً بحدود طلبات المدعي، دون تجاوز أو خروج على مقتضى واقع الحال وملاسات الدعوى، مما يكون معه الحكم صائباً وفي محله ومواكباً لصحيح القانون من الناحية الشكلية. ولا ينال من ذلك انتهاء الحكم في منطوقه إلى القضاء برفض الدعوى بدلاً من عدم قبولها لانتفاء القرار الإداري، إذ يستوي الرفض مع عدم القبول في نتيجة الحكم .

ونعتقد أن المدعي في النزاع المائل لم يحالفه التوفيق في تكييف دعواه وتحديد طلباته، عندما طلب الحكم بإلغاء القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمته، طالما أن الأساس القانوني الذي يحكم العلاقة بين الطرفين هو عقد التوظيف، وهو بلا شك عقد من العقود الإدارية، يتولد عنه التزامات متبادلة بين الطرفين، مما يتعين على المدعي أن يكيّف دعواه بطلب الحكم ببطالان تصرف الجهة الإدارية بإنهاء علاقته التعاقدية، الصادر من الإدارة على خلاف التزاماتها التعاقدية، حتى يستنهض ولاية القضاء الكامل ببحث موضوع هذا التصرف، ومدى سلامته من الناحية القانونية والواقعية، وأن يبتعد عن طلب الحكم بإلغاء القرار الإداري، والتي لا توجه إلى القرارات التي ترتبط بالعقود الإدارية، ومنها عقد التوظيف<sup>(1)</sup>.

## ثانياً: الطبيعة القانونية لقرار إنهاء خدمة المدعي ومدى ارتباطه بنظام التعيين

لبيان الطبيعة القانونية لقرار إنهاء خدمة المدعي، يجب النظر إلى النظام القانوني للتعيين في مؤسسة البترول الكويتية، فشغل الوظائف العامة بصفة عامة وفقاً لما بينته المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية

(1) انظر: عبدالعزيز السيد الخوري، مذكرات في العقد الإداري، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة (المصرية)، العدد الأول، السنة الثالثة والثلاثون، القاهرة، مصر 1989، ص 28.



الموظف، يتم إما بالتعيين أو بالترقية أو بالنقل أو بالندب، ويكون التعيين بقرار من السلطة المختصة أو بطريق التعاقد فيما عدا الوظائف القيادية فيكون بمرسوم أميري، وتسري على المعينين بطريق التعاقد أحكام القانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم .

كما أن الموظف، وفقاً لتعريف المادة الثانية ألفة الذكر، هو كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية، أياً كانت طبيعته عمله أو مسمى الوظيفة .

ولا شك بأن مؤسسة البترول الكويتية هي من أشخاص القانون العام، وأن موظفيها موظفون عموميون. وفي هذا الإطار، يقول المستشار فكري أحمد مغاوري في بحث له بعنوان النظام القانوني لمؤسسة البترول الوطنية الكويتية وشركات المساهمة العامة البترولية(1) أن: «من مقتضيات الوصف القانوني اعتبار الموظفين فيها - مؤسسة البترول الكويتية- موظفين عموميين وفي مركز لائحي، فيسري على موظفي المؤسسة أحكام قانون الوظائف العامة فيما لم يرد في شأنه نص خاص في اللوائح، التي يضعها المجلس الأعلى للبترول بالتطبيق لنص المادة من قانون إنشاء المؤسسة، مما تختص الدائرة الإدارية بنظر منازعاتهم طبقاً للمرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1980 المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1981، أي عن طريق قضاء الإلغاء أو عن طريق القضاء الكامل حسب الأحوال .

وباستقراء المادة (16) من المرسوم بقانون رقم 6 لسنة 1980 بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية والتي تنص على أنه:

«يتولى المجلس الأعلى للبترول:

1. إقرار اللوائح الإدارية والمالية للمؤسسة.

2. ....

3. ....

(1) بحث منشور في إدارة الفتوى والتشريع التي تصدرها إدارة الفتوى والتشريع (مجلس الوزراء) في الكويت، السنة الأولى، العدد الأول، يناير 1981.

4. وضع نظام الموظفين والعاملين بالمؤسسة دون إخلال بأحكام المادتين 5 و38 من القانون رقم 15 لسنة (1979).

وكانت المادة (1) من الأحكام العامة من الباب الأول من اللوائح الإدارية ونظام العاملين لمؤسسة البترول الكويتية المعتمدة من المجلس الأعلى للبترول في اجتماعه رقم (35) بتاريخ 6/4/1983 وموافقة مجلس الوزارة عليها بجلسته (15/83) بتاريخ 10/4/1983 قد نصت على أنه: «تسري أحكام هذه اللوائح على موظفي مؤسسة البترول الكويتية.

وتنص المادة (2) من ذات الباب على أنه: «في تطبيق أحكام هذه اللوائح يقصد بكلمة موظف أي شخص، ذكراً كان أم أنثى، يقوم بعمل بصورة دائمة مقابل أجر، وتحت إشراف المؤسسة.»

تنص المادة (4) شروط العمل من اللائحة الإدارية على أن: «شروط العمل تكون وفقاً للوائح الإدارية ونظام العاملين وعقد العمل المبرم بين الموظف والمؤسسة.» وكانت المادة (1) من الباب الثامن من اللوائح الإدارية ونظام العاملين في المؤسسة تحت عنوان انتهاء الخدمة، نصت على أنه:

تنتهي خدمة الموظف في المؤسسة في إحدى الحالات الآتية:

أ- إنهاء الخدمة في فترة التجربة ....

ب- المرض الناشئ عن إصابة عمل ....

ج- المرض غير الناشئ عن إصابة عمل ....

د- الاستقالة ....

هـ- عدم تجديد العقد : يحق لكل من الموظف والمؤسسة عدم تجديد العقد على أن يعلن الطرف الآخر كتابياً وفقاً لمدد الإعلان المنطبقة على حالة الاستقالة والمذكورة في البند (د) من هذه المادة وفي هذه الحالة يتقاضى الموظف مكافأة نهاية الخدمة كاملة.

و- اتفاق الطرفين ....

ز- الوفاة ...

ح- بلوغ سن الستين ....

ط- الفصل بقرار تأديبي ....

ي- التسريح:

«يجوز إلغاء عقد الموظف من قبل المؤسسة في أى وقت خلال مدة العقد مع دفع مكافأة نهاية الخدمة له والأجر الإجمالي عن بقية مدة العقد المحدد المدة».

مفاد ذلك أن مؤسسة البترول الكويتية، باعتبارها مؤسسة من مؤسسات الدولة العامة، فقد خصها المشرع بنظام وظيفي خاص، حتى يسهل عليها القيام بعملها وتحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها. وقد جعل من العقد أداة لشغل الوظائف بالمؤسسة، لكي تتمكن من التعاقد مع ذوي الخبرة والكفاءة في المجال الاقتصادي والنفطي، والاستغناء عن ترغيب الاستغناء عنهم عن طريق وسائل إنهاء العقود، مما يتعذر معه الرجوع إلى قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 والمرسوم الصادر في شأن الخدمة المدنية فيما يتعلق بشؤون العاملين في مؤسسة البترول الكويتية وأحوالهم الوظيفية، وتطبيق القواعد المقررة في إنهاء الخدمة عن طريق القرارات الإدارية، طالما وجد في لوائح ونظام العاملين في المؤسسة أحكام خاصة متعلقة بطرق إنهاء الخدمة ومنها إنهاء العلاقة التعاقدية، إذ لا يجوز كأصل عام إهدار النص الخاص لإعمال النص العام، لما في ذلك من منافاة صريحة للغرض الذي من أجله وضع القانون الخاص.

وبما أن المدعي التحق بالعمل بمؤسسة البترول الكويتية بموجب عقد العمل المؤرخ في 1984/7/9، وتدرج في السلم الوظيفي بها إلى أن شغل وظيفة العضو المنتدب للتسويق العالمي، وكان البين أن العلاقة التي تربطه بالمؤسسة مبناهما عقد العمل المبرم معه، والتي تجيز للمؤسسة إنهاءه في أي وقت، دون حاجة إلى إنذار مقابل صرف مستحقاته المترتبة على الإنهاء، من مكافأة نهاية الخدمة وبدل الإخطار، وهو ما قام به مجلس إدارة المؤسسة، وأصدر قراره رقم 10/2013 بإنهاء العلاقة التعاقدية لبعض الموظفين بالمؤسسة ومن بينهم المدعي، وفقاً لسلطته التقديرية في

مجال اختيار العاملين الذين ترغب الإدارة في استمرار التعاقد معهم للعمل بالمؤسسة، باعتبار أن هذا الاختيار أمر متروك لتقدير المؤسسة، بحسب ما تراه وتطمئن إليه من توافر عناصر الكفاية والصلاحيّة، وهو ما حرص المشرع على تحقيقه من خلال إقرار المؤسسة الطاعنة بلوائح ونظم خاصة للتعاقد مع الموظفين، بما يمكنها من النهوض بالمهام المسندة إليها دون التقيد بالقواعد العامة الواردة بقانون ونظام الخدمة المدنية.

وأياً كانت السبيل الذي اختارته الجهة الإدارية في إنهاء هذه العلاقة وأسباب الإنهاء، فإن ما تصدره الجهات الإدارية وبصفتها متعاقدة من تصرفات أو إجراءات قبل المتعاقد معها، إنما تندرج تحت ولاية القضاء الكامل، حتى ولو انصب النزاع على طلب المتعاقد إلغاء القرار الإداري الذي اتخذته الإدارة قبله، وذلك لأن ما تصدره الإدارة من قرارات تنفيذاً للعقد، كالقرار الصادر بفسخ العقد أو إنهائه أو إلغائه، إنما يدخل في نطاق العقد وينشأ عنه، وبالتالي فإن المنازعات التي تتولد عن تلك القرارات والإجراءات هي منازعة حقوقية لا تكون محلاً للطعن عليها عن طريق قضاء الإلغاء، وأن ما اتخذته جهة الإدارة من إجراءات في هذا الصدد لا يعدو أن يكون تنفيذاً للعقد وليس منفصلاً عنه، مما لا يعد قراراً إدارياً يرد عليه طلب الإلغاء، الأمر الذي تضحى معه المنازعة في شأنه منازعة عقدية للمطعون ضده تستنهض ولاية القضاء الكامل فيها يأنس حقاله وليس ولاية الإلغاء.

إن دعوى الإلغاء هي مطالبة قضائية محلها النظر في أمر قرار إداري، إيجابي أو سلبي، صدر على خلاف القانون أو اللوائح أو سوء استخدام السلطة، بهدف الوصول إلى إلغائه وكافة الآثار المترتبة عليه، وبالتالي فإن دعوى الإلغاء دعوى عينية ترمي إلى اختصام القرار الإداري ذاته، وكشف شوائبه وعيوبه وهي عيب الاختصاص، عيب مخالفة الشكل، عيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة. وتعتبر دعوى الإلغاء الوسيلة الأساسية لتحقيق طمأنينة الأفراد لعلاقتهم بالإدارة، إذ تتأكد بها سيادة القانون وعلو سلطانه على أعمالها بترتيب هذه الدعوى ببطلان قرارات الإدارة جزاء مخالفتها القانون. وبتعبير آخر، فإن دعوى الإلغاء هي الوسيلة التي تسمح للقاضي الإداري بممارسة ولايته بمراقبة القرارات الإدارية، فيلغيها إن كانت

صادرة على خلاف ما يقضي به القانون واللوائح 1. والحكم الصادر بإلغاء القرار، هو حكم ذو حجية عينية على الكافة، لأن طلب الإلغاء يتضمن معنى اختصاص القرار الإداري المطعون فيه، والحكم الصادر بإلغائه، يلغي القرار المطعون فيه من الوجود القانوني والمادي بالنسبة للجميع.

وقد ذهبت محكمة التمييز الكويتية إلى أنه: «من المقرر أن الحكم بالإلغاء قد يكون مجرداً أي شاملاً لجميع أجزاء القرار المطعون فيه، فيعتبر كأن لم يكن بالنسبة لجميع من شملهم، وقد يكون جزئياً منصباً على خصوص معين يتحدد على مقتضى ما استهدفه حكم الإلغاء»<sup>(2)</sup>. وأشارت المحكمة إلى أنه: «قضاء الإلغاء هو بالأساس قضاء مشروعية، وذلك من وجهة تسليط رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المطعون فيها استظهاراً لمدى انضباطها في إطار المشروعية الحاكمة، وذلك بوزنها بميزان القانون، فيلغيها إن تلمس مجاوزة القرار لهذا الإطار، ووجه ذلك إما مخالفة أحكام القانون أو تجاوز ما يتعين استواء تصرفات الإدارة على هدى من شرعيته، وإما انحرافه عن جادة الصالح العام الذي هو المبرر والغاية لعمل الإدارة وتدخلها، ومن هذه الوجهة تتحدد الطبيعة العينية للخصومة التي تنطوي عليها دعوى الإلغاء، إذ يتجلى القرار الإداري موضوع الخصومة أصلاً وجوهراً ومحلاً للمنازعة، فتنصرف إليه وتتحدد بنطاقه وتدور معه فتلتحم به ولا تنفك عنه»<sup>(3)</sup>.

وبناء على ذلك، فإن محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري، فإذا انتفى القرار الإداري أضحت دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً، دون أن يتطرق القاضي إلى بحث شروط قبول الدعوى الأخرى كالمصلحة والصفة. وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن القرار الإداري هو موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء، ويتعين لقبول الدعوى أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامة الدعوى، فإذا زال القرار

(1) د. طارق عبد الرؤوف صالح رزق، دعوى الإلغاء في القانون الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 2012 - ص 11

(2) الطعن 511/2000 إداري جلسة 2002/6/17

(3) طعن بالتمييز رقم 1205 لسنة 2013 إداري / 1 جلسة 2015/5/27

الإداري قبل رفع الدعوى أو كان القرار الإداري النهائي لم يصدر بعد، فإن الدعوى تكون غير مقبولة<sup>(1)</sup>.

بينما القضاء الكامل، ويقصد به كل المنازعات التي يختص القضاء الإداري بنظرها، عدا دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية. وفي دعاوى القضاء الكامل، يدعى رافع الدعوى بأنه صاحب مركز قانوني معين ينشئ له حقاً قبل جهة الإدارة، وأنها تنازعه في أصل هذا الحق أو في مدها. وفي مثل هذه المنازعات تكون سلطة المحكمة أوسع مدى، حيث تحسم المحكمة الحقوق المتنازع عليها حسماً نهائياً، فتقضي بأحقية المدعي أو بعدم أحقيته فيما يطلب الحكم له به على جهة الإدارة، أو تقضي بإلزامها بأن تفعل شيئاً أو بأن تمتنع عن فعل شيء أو بأن تدفع للمدعي مبلغاً محدداً من النقود<sup>(2)</sup>. فسلطة المحكمة كاملة واختصاصها مطلق وشامل لتصفية النزاع، وهذه الولاية مقررة للقضاء الإداري بصفة عامة في منازعات التعويض ومنازعات العقود الإدارية، والأحكام الصادرة في هذا النوع من النزاعات حجيتها نسبية، فلا تمتد إلى غير الخصوم فيها.

بمعنى آخر، يقصد بالقضاء الكامل لجوء الأفراد في حالة المنازعات التي تنشأ بينهم وبين الإدارة إلى القضاء للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابتهم جراء تصرفات الموظفين العموميين أو إخلال الإدارة بشروط العقد المبرم بينهم، علماً بأن تطبيقات دعوى القضاء الكامل هي منازعات العقود ودعاوى التعويضات<sup>(3)</sup>.

وقد قضت محكمة التمييز أن: «كل ما يصدر عن جهة الإدارة استناداً إلى أحكام العقود التي تبرمها مع الأفراد والشركات، تنفيذاً للعقد كالقرارات الصادرة بتوقيع

(1) انظر حكمها في الطعن رقم (1383) لسنة 31 ق، جلسة 18/1/1986، ص 31، ص 898.

(2) انظر: د. محمد الشافعي أبو رأس، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 1979.

(3) انظر: د. قطب طلبية، العمل القضائي والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، رسالة دكتوراه مقدمة سنة 1964. د. محمود حلمي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء. القضاء الكامل. إجراءات التقاضي، الطبعة الثانية 1977 ص 177 وما بعدها. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري: دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي (قضاء الإلغاء. القضاء الكامل. القضاء التأديبي)، ص 619 / 625. حمدي ياسين عكاشه. المرجع السابق - ص 386 وما بعدها.

أي من الجزاءات العقدية أو الفسخ أو إلغائه إنما يدخل في نطاق العقد، وتكون المنازعة المتولدة عن تلك القرارات والإجراءات هي منازعة حقوقية تثير ولاية القضاء الكامل دون قضاء الإلغاء بحسبان أن دعوى الإلغاء هي جزء لمخالفته المشروعية، بحسبان أن الالتزامات المترتبة على العقود الإدارية هي التزامات شخصية تخرج عن نطاق ولاية الإلغاء»<sup>(1)</sup>.

وفي ضوء ما سبق، فإننا نؤيد ما ذهب إليه هذا الحكم محل هذا البحث، مقتنعين بالأساس القانوني الذي شيده عليه الحكم قضاءه، واتفاقه مع صحيح حكم القانون، وطبيعة العقد الإداري، ولم يخالف ما تواترت عليه أحكام محكمة التمييز، بالنسبة للموظفين غير الكويتيين الذي يتم التعاقد معهم بطريق عقد التوظيف، على اعتبار أن المنازعة في شأن عقد التوظيف بالنسبة لغير الكويتيين، تستنهض ولاية القضاء الكامل في المحكمة الإدارية، وليس ولاية قضاء الإلغاء، وذلك تأسيساً على أن القرار الإداري عمل قانوني غير تعاقدية، يصدر عن إرادة منفردة من جانب إحدى السلطات الإدارية، ويحدث بذاته آثاراً قانونية معينة متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وأن العقد الإداري شأنه شأن العقد المدني من حيث العناصر الأساسية لتكوينه لا يعدو أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء التزامات تعاقدية شخصية.

وإن كان طلب الإلغاء لا يرد إلا على القرار الإداري، فإن الإجراءات التي تتخذها الإدارة استناداً إلى نصوص العقد الإداري التي تبرمها أو تنفيذاً لها، فإنها لا تعدو أن تكون قرارات إدارية، ومن ثم فإنه لا يرد عليها طلب الإلغاء، وإنما تدخل في نطاق المنازعات الحقوقية التي تستنهض في شأنها ولاية القضاء الكامل وتخرج من ولاية قضاء الإلغاء. ومن ثم، فقد انتهت أحكام محكمة التمييز إلى عدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، استناداً إلى أن الإجراء الذي اتخذته جهة الإدارة كان بناء على ما تقضي به نصوص العقد المبرم بين الموظف والجهة الإدارية»<sup>(2)</sup>.

(1) طعن بالتمييز رقم 394 لسنة 2007 إداري / 1 جلسة 15/6/2011

(2) طعن بالتمييز رقم 646/2002 إداري / 1 جلسة 26/5/2003

والقول بغير ذلك يؤدي إلى خضوع جميع القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة، الصادر بناء على نصوص العقد، إلى ولاية قضاء الإلغاء، ودون تفرقة بين العقد الذي يبرم مع الموظف الكويتي أو العقد الذي يبرم مع الموظف غير الكويتي، مما سيسفر عن تمييز غير مبرر بين المراكز القانونية والتفرقة على أساس الجنسية، وهو ما تأباه العدالة والمساواة بين الموظفين، لا سيما وأن الآثار الناتجة عن الحكم بإلغاء القرار الإداري القاضي بإنهاء العلاقة الوظيفية، سيكون من شأنها إعادة الحياة للعقد الإداري مرة أخرى، بعد أن انفصمت عراها بصدور قرار إنهاء الخدمة من الجهة الإدارية، استناداً إلى أحد بنوده، ويؤدي إلى المساس بسلطان الإرادة وإجبار الجهة الإدارية على إعادة الموظف إلى الخدمة، ويصادر حقها في إنهاء العلاقة التعاقدية لبعض الموظفين ممن لا ترغب الإدارة في استمرار التعاقد معهم للعمل بالمؤسسة، وفي تعديل العقد الإداري، وتغليب المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة، وفي إنهاء العقد في أي وقت، بما يخل بمبدأ حسن سير المرفق العام، ومن ثم لا يكون للطرف الآخر سوى الحق في التعويض إن كان له مقتضى<sup>(1)</sup>.

وهنا يجب عدم الخلط بين مفهوم الموظف بصفة عامة من جهة، وبين أداة شغل الموظفين للوظيفة العامة من جهة أخرى، وهو ما وقع في شركه، حكماً أول درجة والاستئناف. فوصف الموظف لا يعني بالضرورة استنهاض ولاية قضاء الإلغاء في جميع القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية في حقه، ذلك أن الموظف المتعاقد في مركز تعاقدية، بما من شأنه أن يستظل بما عسى أن يرتبه له ذلك المركز من حقوق وظيفية، وفي مركز لائحي بالنسبة لالتزامه بما تفرضه عليه قوانين التوظيف من واجبات. وهكذا، فإن المنازعة، التي تثور حول انعقاده أو صحته أو تنفيذه (المرتب، ونوع الوظيفة) أو انقضائه، تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء. أما إذا كانت القرارات متعلقة بالجانب اللائحي ولم تستند إلى نصوص العقد، مثل القرارات التي تتخذ في شأن المسائل التأديبية، أو في شأن الترقيات، أو في شأن تقويم الأداء، فإنها تدخل في ولاية قضاء الإلغاء باعتبارها قرارات إدارية<sup>(2)</sup>.

(1) انظر في هذا المعنى: د. عادل ماجد بورسلي. آثار حكم دعوى الإلغاء في القانون الإداري الكويتي: دراسة تطبيقية مقارنة - دار النهضة العربية - القاهرة - مصر 2014 - ص 314

(2) انظر: د. ماجد راغب الحلو، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة بعنوان «عقد التوظيف في الكويت»، السنة



ومن ثم لكي نحدد نطاق رقابة القضاء الإداري على القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية، لا بد أولاً من تكييف القرار الذي تصدره الجهة الإدارية. فإذا كانت القرارات تتعلق بمركز الموظف التعاقدية ومستندة إلى نصوص العقد وتنفيذاً له، وليست منفصلاً عنه، فإن تلك القرارات تخرج عن ولاية قضاء الإلغاء. أما إذا كانت القرارات تتعلق بالجانب اللائحي، ولم تستند إلى نصوص العقد، مثل القرارات التي تتخذ في شأن المسائل التأديبية، أو في شأن الترقيات أو في شأن تقويم الأداء، فإن تلك القرارات تقع ضمن ولاية قضاء الإلغاء.

## الخاتمة :

مما تقدم نتفق مع الحكم محل هذا البحث، والذي جاء مواكبا لصحيح حكم القانون، ولم يخرج عن حدود طلبات المدعي، باعتبار أن ما تصدره الجهة الإدارية وبصفتها متعاقد، من تصرفات أو إجراءات قبل المتعاقد معها، إنما تندرج تحت ولاية القضاء الكامل، حتى ولو انصب النزاع على طلب المتعاقد إلغاء القرار الإداري الذي اتخذته الإدارة قبله، لأن ما تصدره الإدارة من قرارات تنفيذاً للعقد، كالقرار الصادر بفسخ العقد أو إنهائه أو إلغائه، إنما يدخل في نطاق العقد وينشأ عنه، وبالتالي فإن المنازعات التي تتولد عن تلك القرارات والإجراءات هي منازعات حقوقية لا تكون محلاً للطعن عليها عن طريق ولاية قضاء الإلغاء.

ونعتقد بأن التسريح وفقاً لنص البند (ي) من المادة (1) من الباب الثامن من اللوائح الإدارية ونظام العاملين في المؤسسة تحت عنوان انتهاء الخدمة، والذي ينص على أنه: «يجوز إلغاء عقد الموظف من قبل المؤسسة في أي وقت خلال مدة العقد مع دفع مكافأة نهاية الخدمة له والأجر الإجمالي عن بقية مدة العقد المحدد المدة»، ما هو إلا نوع من أنواع الفصل بغير الطريق التأديبي، وهو مشابه للنظام الذي كان معمولاً به في ظل قانون الخدمة المدنية السابق، والذي كان يعطي لمجلس الوزراء سلطة عزل الموظف، وتم إلغاؤه بموجب القانون رقم 22 لسنة 1995.

ومن ثم نرى أن المدعي قد أخطأ في تكييف طلباته حين طلب الحكم بإلغاء القرار الصادر بإنهاء علاقته الوظيفية، وكان الأفضل والأسلم من الناحية القانونية أن تكون طلباته هي الحكم ببطالان التصرف الصادر من الإدارة بإنهاء علاقته التعاقدية، باعتبار أن ما تم اتخاذه من قرار بإنهاء العلاقة الوظيفية، قد تم على خلاف الالتزامات التعاقدية المتبادلة بين الطرفين، وأن هذا الإنهاء في حقيقته هو بمثابة فصل بغير الطريق التأديبي، وأن استخدم سلطة إنهاء العلاقة التعاقدية وإن كانت مستندة إلى نصوص العقد أو اللائحة، إلا أن هذه الرخصة استخدمت بطريقة غير مشروعة.

ولا يوجد ما يمنع من الناحية القانونية من الاستناد إلى النظرية العامة في إساءة استعمال الحق المنصوص عليها في القانون المدني وفق المادة (30)، لإثبات التعسف

في استعمال الحق في إنهاء عقد التوظيف، مما يستنهض ولاية القضاء الكامل ببحث موضوع هذا التصرف، ومدى سلامته من الناحية القانونية والواقعية، بعيداً عن رقابة ولاية الإلغاء.

كما لا نتفق مع القول بأن استخدام رخصة إنهاء عقود التوظيف في أي وقت، بعيداً عن رقابة قضاء الإلغاء، يؤدي إلى هيمنة الإدارة العليا على رقاب وأرزاقي الموظفين، أو التعسف في استخدام سلطاتها متى تشاء، وذلك للأسباب الآتية:

**أولاً:** إن الطبيعة الخاصة لمؤسسة البترول الكويتية تتطلب المرونة في التعاقد مع ذوي الخبرة والكفاءة في المجال الاقتصادي والنفطي، وهو عماد اقتصاد دولة الكويت ومصدر دخلها الرئيسي، ومن ثم يتطلب إعطاء مرونة في منح سلطة تقديرية للجهة الإدارية في إنهاء عقود من ترغب بالاستغناء عنهم، وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة، بعيداً عن نظام الخدمة المدنية، حتى تحقق المؤسسة الأهداف المرجوة منها وتأتي ثمارها، باختيار ذوي الخبرة والكفاءة، ومن ثم فإن نظام التعاقد هو أفضل طريق لتحقيق هذا الأمر.

**ثانياً:** من غير المتصور أن تضحي المؤسسة وتتعسف في استخدام سلطة إنهاء العقود لبعض الموظفين المتميزين في أداء عملهم، نظراً لحاجتها إلى خدماتهم.

**ثالثاً:** إن إنهاء عقود الموظفين في مؤسسة البترول من اختصاص مجلس إدارة مؤسسة البترول الكويتية، وهو ما تم مع المدعي في النزاع محل الحكم موضوع التعليق، مما يوفر ضماناً للموظف من التعسف في استخدام سلطة إنهاء العقود من قبل بعض المسؤولين، والتي عادة ما يكون وراءها بواعث الغرض ونوازع الهوى ووليد إرادة آثمة.

**رابعاً:** إن عدم خضوع القرارات الصادرة بإنهاء العلاقة التعاقدية لموظفي المؤسسة لولاية قضاء الإلغاء لا يعني ذلك حرمانهم من اللجوء إلى القاضي الإداري نتيجة التعسف في استخدام السلطة بطريق غير مشروع، ابتغاء بطلان التصرف والتعويض عنه، وفقاً لولاية القضاء الكامل، استناداً إلى النظرية العامة في إساءة استعمال الحق المنصوص عليها في القانون المدني وفق المادة (30)، إذا ما تم هذا

الفصل بغير الطريق التأديبي (التسريح)، اعتسافاً في استعمال هذه الرخصة، وإثبات الموظف عدم إخلاله بشروط عقد التوظيف، وتميزه في أداء عمله، وأن إنهاء خدمته يضر بمصلحة المرفق العام، مما يستنهض ولاية القضاء الكامل ببحث موضوع هذا التصرف، ومدى سلامته من الناحية القانونية والواقعية.

وأخيراً نرى أنه في غير هذا الاتجاه، من توجيه الدعوى أمام القضاء الإداري، بطلب الحكم ببطان إجراء استناداً إلى نظرية التعسف في استخدام رخصة إنهاء عقد التوظيف، استناداً إلى ولاية القضاء الكامل، فلاسبيل أمام موظفي مؤسسة البترول الكويتية من الكويتيين، وأي من موظفي مؤسسات الدولة وهيئاتها التي تنتهج أسلوب العقد في التوظيف، للتخلص من هذا الحكم إلا بتضمين العقود التي تبرم معهم أو اللوائح نصاً يقضي بعدم جواز إنهاء العقد بإرادة الجهة الإدارية المنفردة لكي تستنهض ولاية قضاء الإلغاء، على اعتبار صدور قرار بإنهاء الخدمة في هذه الحالة يكون خارج نطاق العقد، مما يخضع لرقابة قضاء الإلغاء.

## المراجع:

### كتب وأبحاث:

1. حمدي ياسين عكاشه، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، القاهرة، مصر 1998.
2. طارق عبدالرؤف صالح رزق، دعوى الإلغاء في القانون الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 2012.
3. د. عادل ماجد بورسلي، آثار حكم دعوى الإلغاء في القانون الإداري الكويتي: دراسة تطبيقية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 2014.
4. عبدالعزيز السيد الخوري، مذكرات في العقد الإداري، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة (المصرية)، العدد الأول، السنة الثالثة والثلاثون، القاهرة، مصر 1989.
5. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري: دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي (قضاء الإلغاء - القضاء الكامل - القضاء التأديبي)، دار النهضة العربية، مصر 1977.
6. د. قطب طبلية، العمل القضائي والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي 1964.
7. د. ماجد راغب الحلو، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة بعنوان "عقد التوظيف في الكويت"، السنة الخامسة، العدد الثالث، سبتمبر 1987، الطبعة الثانية 1997.
8. د. محمد الشافعي أبو رأس، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 1979.
9. د. محمد محمود إبراهيم، النظرية العامة للتكييف القانوني للدعوى في قانون المرافعات، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر 1982.

10. د. محمود حلمي، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء . القضاء الكامل . إجراءات التقاضي، الطبعة الثانية، القاهرة، مصر 1977
11. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر 1963

### أحكام قضائية:

1. الطعن 511/2000 إداري جلسة 2002/6/17 .
2. الطعن بالتميز رقم 1205 لسنة 2013 إداري / 1 جلسة 2015/5/27 .
3. الطعن رقم (1383) لسنة 31 ق، جلسة 1986/1/18، س 31 .
4. الطعن بالتميز رقم 394 لسنة 2007 إداري / 1 جلسة 2011/6/15 .
5. الطعن بالتميز رقم 646/2002 إداري / 1 جلسة 2003/5/26 .

الصفحة	الموضوع
205	الملخص
207	الوقائع
213	البحث والتعليق
213	المقدمة
213	أولاً: طلبات الخصوم في الدعوى وحدود سلطة القاضي الإداري في التكييف
218	ثانياً: الطبيعة القانونية لقرار إنهاء خدمة المدعي ومدى ارتباطه بنظام التعيين
228	الخاتمة
231	المراجع