

المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني

د. نوفان العقيل العجارمة*

الملخص:

يتناول هذا البحث أحد أهم موضوعات القضاء الإداري من خلال دراسة موقف المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، وذلك للوقوف على أهم الأحكام التي جاء بها المشرع. ويُعد موقف المشرع في هذا القانون نقطة تحول حقيقية في النظام القانوني الأردني بخروجه من مظلة القضاء الموحد والدخول في مرحلة القضاء المزدوج، وقد تطور موقف المشرع الأردني تطوراً كبيراً بشأن الاختصاص الوظيفي لمحاكم القضاء الإداري فيما يتعلق بقضاء الإلغاء، حيث أصبحت المحكمة الإدارية صاحبة الولاية العامة بنظر جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية، كما تبني هذا القانون - ولأول مرة - مبدأ تعدد درجات التقاضي الإداري من خلال استحداث محكمة الاستئناف الإدارية وهي المحكمة الإدارية العليا، إضافة إلى استحداث المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة، وقد حسم المشرع الجدل الفقهي والقضائي بشأن عدد من المسائل المتعلقة بميعاد رفع الدعوى.

اتبعتنا في هذا البحث منهجاً قانونياً، يزاوج الطريقة الوصفية بالطريقة التحليلية، معتمدين على النصوص التشريعية والاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية، وتم تقسيم الدراسة في هذا البحث إلى مبحث تمهيدي تناولنا فيه التطور التشريعي للقضاء الإداري في الأردن، ومن ثم تناولنا بالدراسة الأحكام المستحدثة بشأن الاختصاص الوظيفي في مبحث أول، وتناولنا في المبحث الثاني الأحكام المستحدثة بشأن التنظيم القضائي، أما المبحث الثالث فخصصناه للأحكام المستحدثة بشأن ميعاد رفع الدعوى، ثم خصصنا الخاتمة لنتضمن أهم التوصيات والنتائج.

وقد أوصت الدراسة المشرع الأردني بضرورة تعديل قانون القضاء الإداري بإدخال المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ضمن اختصاص المحكمة الإدارية، وتضمين قانون القضاء الإداري نصاً يتناول كافة المسائل المتعلقة بقضاة محاكم القضاء الإداري.

كلمات دالة: القضاء المزدوج، دعوى الإلغاء، الاختصاص القضائي، منازعات العقود الإدارية، محاكم القضاء الإداري.

* أستاذ القانون العام المشارك، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ورئيس ديوان التشريع والرأي برئاسة الوزراء، المملكة الأردنية الهاشمية. وزير التنمية السياسية (2012) ثم وزير دولة لشؤون مجلس الوزراء (2012/2013).

المقدمة:

العلاقة ما بين الفرد والسلطة في دول عالمنا المعاصر، علاقة قانونية، وأصبحت الدولة تعرف بدولة المشروعية أو الدولة القانونية، وأصبحت السيادة في الوقت الحاضر للقانون، وإذا نشب أي خلاف ما بين الفرد والسلطة الإدارية بشأن ما تصدره من قرارات إدارية، فإن المرجع المختص بالفصل في النزاع هو القاضي الإداري، والذي يعتبر الرقيب الأول على مشروعية أعمال الإدارة، والحصن الحصين لضمان وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، فالقاضي الإداري بحكم تخصصه وإلمامه بأعمال الإدارة وفهمه لظروفها ومطالبها، أقدر من القاضي العادي على الاضطلاع بهذه المهمة.

وعلاوة على ما يتسم به القضاء الإداري من التجديد والتطوير، فهو قضاء إنشائي لا قضاء تطبيقي، فدوره لا يقتصر على تطبيق القواعد القانونية على النزاع المائل أمامه، بل يمتد دوره إلى خلق وابتداع القواعد التي تتلاءم والمنازعة الإدارية، إضافة إلى دوره في تفسير وتطوير القواعد القانونية لتتلاءم مع مستجدات الحياة وظروفها؛ لأن النصوص متناهية والحوادث غير متناهية، لذا يُعد القضاء الإداري قضاء التوازن العادل بين السلطة والحرية، بين المصلحة العامة التي ترمي الإدارة العامة إلى تحقيقها من خلال إدارة المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام واطراد، وبين المصلحة الخاصة للأفراد المتمثلة في ضمان حقوقهم وحررياتهم وحمايتهم.

وانطلاقاً من أهمية القضاء الإداري، فقد خطا المشرع الأردني خطوات مهمة تجاه هذا الأمر، من خلال تعزيز منظومة التشريعات التي تعنى بتطوير القضاء الإداري على مدار نصف قرن من الزمان، حيث انتقل من القضاء الموحد إلى القضاء المزدوج، وقد كان آخر هذه التطورات وأهمها هو قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، والذي تبنى - ولأول مرة - مبدأ تعدد درجات التقاضي الإداري باستحداث محكمة الاستئناف الإدارية ألا وهي المحكمة الإدارية العليا، إضافة إلى استحداث المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة، وقد حسم المشرع الجدل الفقهي والقضائي بشأن عدد من المسائل المتعلقة بميعاد رفع الدعوى.

وتهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على موقف المشرع الأردني في هذا القانون لبيان أهم الإيجابيات والسلبيات ومواطن القصور والخلل في هذا القانون، حتى نعزز الإيجابيات، ونوصي المشرع بتلافي السلبيات، ومما لا شك فيه أن هذه الدراسة سوف ترفد المشرع والقضاء الإداري ببعض الأفكار التي من شأنها أن تساهم في تطور التجربة الأردنية في القضاء الإداري.

وستتناول في هذه الدراسة أهم الأحكام القانونية المستحدثة في هذا القانون سواء تعلق بالاختصاص الوظيفي أو التنظيم القضائي أو ميعاد رفع الدعوى، وقبل ذلك سنمهد لهذه الدراسة بفصل تمهيدي نتناول فيه التطور التشريعي للقضاء الإداري في الأردن بشكل عام.

وسوف نتبع في هذا البحث منهجاً قانونياً، يزاوج الطريقة الوصفية بالطريقة التحليلية، معتمدين على النصوص التشريعية والاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة بمادة البحث، ومن أجل تحقيق ذلك قسمنا خطة البحث إلى:

المبحث التمهيدي: التطور التشريعي للقضاء الإداري في الأردن.

المبحث الأول: الأحكام المستحدثة بشأن الاختصاص الوظيفي.

المبحث الثاني: الأحكام المستحدثة بشأن التنظيم القضائي.

المبحث الثالث: الأحكام المستحدثة بشأن ميعاد رفع الدعوى.

المبحث التمهيدي

التطور التشريعي للقضاء الإداري في الأردن

الأصل العام استقلال محاكم القضاء الإداري عن المحاكم العادية أو المدنية، فالقانون الإداري - الذي يسهم القضاء الإداري في إنشاء نظرياته وقواعده - هو قانون مستقل عن القانون الخاص كالقانون المدني والقانون التجاري، وقد مرّ التطور التشريعي لهذا القضاء بثلاث مراحل رئيسية:

المرحلة الأولى - ما قبل عام 1952:

ظهرت ملامح القانون الإداري منذ تأسيس إمارة شرق الأردن في عام 1921 حيث أقرت نصوص دستور سنة 1928 وكذلك القوانين والأنظمة القائمة آنذاك الكثير من مبادئ القانون الإداري، إلا أن النظام القضائي الأردني كان خلال تلك الفترة نظاماً قضائياً موحداً، وإن المحاكم المدنية وحدها هي التي كانت صاحبة الولاية العامة، وجهة الاختصاص الوحيدة في نظر كافة المنازعات سواءً أكانت بين الأفراد فيما بينهم، أم كانت الإدارة طرفاً فيها، بل ولم تكن هذه المحاكم المدنية قادرة على التحرر تماماً من أحكام القانون الخاص، لاسيما مجلة الأحكام العدلية فيما يعرض عليها من منازعات إدارية، وفضلاً عن ذلك فإنها كانت ممنوعة من إلغاء القرارات الإدارية.

لقد أجاز المشرع في قانون دعاوى الحكومة لسنة 1934 مقاضاة الحكومة، وحدد نوع الدعاوى التي يمكن للأفراد إقامتها ضد الدولة، وقصر المشرع ولاية القضاء النظامي (العادي) على التعويض، بمعنى أن اختصاص المحاكم كان قاصراً على مساءلة الإدارة عن أعمالها التي تقع مخالفة للقوانين والأنظمة والحكم عليها بالتعويض إن كان ثمة وجه لذلك، ولم تتناول المحاكم مسألة إلغاء القرارات الإدارية أو وقف تنفيذها، لأن المشرع - على حد تعبير محكمة الاستئناف أعلى محكمة في التشكيل القضائي آنذاك - لم يمنحها صلاحية مراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية، حيث تقول: «... إنه لما كانت السلطة الإدارية مستعملة بموجب هذه الأنظمة في تقدير لياقة الموظف أو كفاءته للعمل أو عزله عندما ترى هذه السلطة أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، فإنه لا حق للسلطة القضائية أن تتعدى على هذا الاستعمال مطلقاً لما في ذلك من إخلال بقاعدة تفريق القوى في الدولة ... وإن جعل السلطة القضائية صالحة لتدقيق أعمال إدارية من هذا القبيل وتنفيذها، يجب أن ينص عليه القانون ... وليس في القوانين الحاضرة نص على حق السلطة القضائية في هذه المراقبة»⁽¹⁾. وتؤكد محكمة الاستئناف على هذا المبدأ في حكم آخر حيث تقول:

(1) حكم محكمة الاستئناف الصادر بتاريخ 1935/4/13 في القضية رقم 35/59، المجلة القضائية، وزارة العدل الأردنية، العدد الخامس، السنة الأولى، ص 305.

«... إن اختصاص القضاء مُقيد بالدعوى التي ترفع ضد الحكومة، دعوى المطالبات فقط، كمطالبة الحكومة بحق اكتسب بموجب عقد، أو مطالبتها بالتعويض عن أموال منقولة أو غير منقولة.... ولما كانت الحكومة العثمانية قائمة بالأمر في هذه البلاد... ما كان للقضاء أن يتدخل في بحث قضية قائمة على الطعن بالإجراءات الإدارية...»⁽²⁾.

المرحلة الثانية- ما بين عام 1952 وحتى 2014:

لقد آثرنا القول بأن القانون الإداري في الأردن كانت له خلال الفترة السابقة ملامح - مجرد ملامح - على القول بأن لهذا القانون وجوداً فعلياً حقيقياً، وذلك إلى أن أوجب المشرع الدستوري في المادة (100) من الدستور الأردني لسنة 1952 إنشاء محكمة العدل العليا، وقد تم إصدار قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952، والذي أوكل لمحكمة التمييز- كمحكمة عدل عليا- الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بطلبات إلغاء القرارات الإدارية، وقد أصبح لدينا منذ ذلك التاريخ قضاء متخصص في نظر طلبات الإلغاء المتعلقة بالقرارات الإدارية، حيث أصبح للمحكمة الحق في إلغاء القرارات الإدارية وفي الفصل في بعض المنازعات الإدارية دون أن تكون مقيدة في ذلك بأحكام القانون المدني ولا بغيره من فروع القانون الأخرى.

وهكذا يمكن القول إنه بصدور قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1952 زرع المشرع بذرة القضاء المزدوج، ولم يغادر النظام القضائي الأردني كليا مرحلة القضاء الموحد، وقد تعزز هذا الأمر بصدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، حيث أصبحت لدينا محكمة مستقلة استقلالاً تاماً عن محكمة التمييز، وهي محكمة العدل العليا، وعلى الرغم من الإيجابيات العديدة التي جاء بها قانون هذه المحكمة من حيث توسيع اختصاصها وإلغاء التحصين التشريعي، ومنح المحكمة- ولأول مرة - الاختصاص بالتعويض عن القرارات الإدارية، ولكن ما يعاب على هذا القانون أنه جعل اختصاص المحكمة محددًا على سبيل الحصر، وجعل القضاء الإداري في الأردن على درجة واحدة.

المرحلة الثالثة- مرحلة قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014:

يُعتبر هذا القانون نقطة تحول حقيقية انتقل فيها المشرع الأردني من مرحلة القضاء الموحد إلى مرحلة القضاء المزدوج، حيث تلافى إلى حد كبير عيوب التشريعات السابقة، إذ أصبح لدينا قضاء إداري صاحب ولاية عامة بنظر كافة المنازعات الإدارية، وتم الأخذ بمبدأ تعدد درجات التقاضي- أسوة بالمشرعين الفرنسي والمصري- حيث أصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين: المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة، والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة استئناف إداري.

(2) حكم محكمة الاستئناف الصادر في القضية رقم 35/39، المجلة القضائية، وزارة العدل الأردنية، العدد الخامس، السنة الأولى، ص 315-318.

المبحث الأول

الأحكام المستحدثة بشأن الاختصاص الوظيفي

لقد تطور موقف المشرع الأردني تطوراً كبيراً بشأن الاختصاص الوظيفي لمحكام القضاء الإداري سواء تعلق بقضاء الإلغاء أو قضاء التعويض، وسوف نبين ذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

الأحكام المتعلقة بطلبات الإلغاء

لقد منح المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، ولأول مرة، الولاية العامة للقضاء الإداري بنظر جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية، ولم يعد اختصاص المحكمة الإدارية محددًا على سبيل الحصر كما كان سابقاً في قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون محكمة العدل العليا، وهذا الحكم المستحدث جلي وواضح من نص الفقرة (أ) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 والتي جاءت بالقول: «تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك...».

وقد أكد المشرع على موقفه هذا عندما نص في البند (7) من الفقرة (أ) من المادة (5) من القانون ذاته على اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر «الطعون التي يُقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاها»، حيث جاءت عبارة «جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية» وعبارة «الطعون التي يُقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية» لتؤكد الولاية العامة للمحكمة الإدارية بنظر كافة المنازعات الإدارية إلا ما استثني منها بنص صريح في قانون القضاء الإداري كالطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم والقرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل⁽³⁾.

ومع وضوح النصوص ودلالاتها القاطعة إلا أن بعض أحكام المحكمة الإدارية مازالت متأثرة بقضاء محكمة العدل العليا وتسير في فلكها رغم الاختلاف البين في النصوص

(3) تنص الفقرة (ج) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري على أنه: «تخضع الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم إلى طرق الطعن المبينة في القوانين الخاصة، كما ينص البند (8) من الفقرة (أ) من المادة ذاتها على: «الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل».

والأحكام، حيث تقول المحكمة الإدارية في أحد أحكامها: «...يعتبر الاختصاص من النظام العام وللمحكمة إثارته من تلقاء نفسها، ولما كان البين أن المستدعي هو موظف عام باعتباره يعمل أستاذاً في مؤسسة حكومية وهي الجامعة الأردنية، وحيث ورد اختصاص محكمتنا بالنظر في الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتكليف أو بالثبوت في الخدمة أو بالتصنيف والتي يجوز للموظفين العاملين الطعن فيها على سبيل الحصر في المادة (2/1/5) من قانون القضاء الإداري... انظر قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/184 ورقم 2009/269»⁽⁴⁾.

ومن المستغرب أيضاً أن تسلك النهج ذاته المحكمة الإدارية العليا، حيث تقول في أحد أحكامها: «...يعتبر الاختصاص من النظام العام ومقدم على باقي الدفوع، وللمحكمة إثارته من تلقاء نفسها وبأية مرحلة وبدون طلب من الخصوم، ولما كان ما ورد في المادة (2/1/5) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 قد ورد على سبيل الحصر، حيث إن اختصاص المحكمة الإدارية يكون فقط في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين، وحيث إن القرارين محل الطعن يتعلقان بتجديد التعيين لكل من الدكتور بشير.. والدكتور زيد.. وليس بالتعيين ابتداءً باعتبار أن التجديد هو امتداد لقرار تعيين سابق، مما يجعل هذا الطعن ليس من الطعون التي يجوز تقديمها للمحاكم الإدارية، إذ إن تجديد التعيين يخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية، ومما يتعين رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص»⁽⁵⁾.

ومما لا شك فيه بأن الاجتهادات السابقة ليست في مكانها وتخالف صحيح القانون، ونتمنى على المحكمة الإدارية العليا باعتبارها محكمة عليا أن تُوحّد أحكام القانون وأن ترجع عن هذا الاجتهاد، وتلتفت إلى النقلة النوعية التي أحدثها المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري، والذي جاء بعبارة تفيد صيغة الإطلاق (جميع الطعون المتعلقة) ولم يرد ما يُقيد إطلاقها صراحة أو دلالة، وقد حددت المادة (5) من قانون القضاء الإداري اختصاصات المحكمة الإدارية على سبيل المثال (بما في ذلك:....) وليس الحصر، حيث تنص الفقرة (أ) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري على أنه: «تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:....»، وبالتالي جعلت من المحكمة الإدارية قاضي القانون العام في الأردن.

(4) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2017/370، تاريخ 2018/1/15 منشورات مركز عدالة، كذلك انظر حكمها في الدعوى رقم 2018/111، تاريخ 2018/9/30، منشورات مركز عدالة.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/161، تاريخ 2018/5/8، منشورات مركز عدالة.

وبعد أن منح المشرع الأردني الولاية العامة للقضاء الإداري بنظر جميع المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية حاول أن يخفف العبء عن كاهل القاضي الإداري كي يريحه من البحث عن معيار اختصاصه، حيث نص المشرع صراحة - وعلى سبيل المثال - على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية التالية باعتبارها الأكثر جدلاً وشيوعاً، لذلك حسم الموقف منها ابتداءً وهي:

- 1- الطعون في نتائج انتخابات 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.
- 2- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترفيه أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتكليف أو بالثبوت في الخدمة أو بالتصنيف .
- 3- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.
- 4- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.
- 5- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.
- 6- الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه، أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه، أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها.
- 7- الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.
- 8- الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

9- الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر.

وأخيراً، بما أن المحكمة الإدارية أصبحت صاحبة الولاية العامة بنظر جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية، وأصبحت (قاضي القانون العام) في المنازعات الإدارية، أي صاحبة الولاية العامة في هذه المنازعات، ومن هنا لم يعد متصوراً أن تحاول المحكمة الإدارية أن تتوسع في تفسير أي فقرة من فقرات المادة (5) من قانون القضاء الإداري لتصل من التفسير الواسع إلى تقرير اختصاصها بأمر ما، فعندما حاولت محكمة العدل العليا قديماً أن تمد اختصاصها إلى قرارات (النقل المكاني) للموظفين اضطرت إلى أن تجعل من هذا النقل عقوبة تأديبية مقنعة أو تعيين جديد في الوظيفة، فكان اختصاصها بهما امتداداً لاختصاصها بنظر القرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا: «... حيث إن المنظمة التعاونية قد تم إلغاؤها وتصفيتها بموجب قانون التعاون رقم (18/1997)، فيكون نقل موظفيها إلى المؤسسة التعاونية هو بمثابة تعيين جديد، وليس نقلاً من دائرة إلى أخرى...»⁽⁶⁾. وقضت في حكم آخر بأن: «... الأصل في قرارات نقل الموظفين أنها تخرج من عداد القرارات التي يجوز لهم أن يطعنوا بها وذلك حسبما يستفاد من نص المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 89 التي نصت حصراً على اختصاصات المحكمة، حيث لم يرد من بينها نقل الموظفين العامين، إلا أن اجتهاد هذه المحكمة استقر على أنها تغدو مختصة بنظر الطعون بقرار نقل الموظفين إذا كان في حقيقته ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة المقصود منه توقيع العقوبة على الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية اللازمة، فيقع القرار - والحالة هذه- تحت رقابتها باعتبارها مختصة للنظر في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطة التأديبية حسب نص البند (4) من الفقرة (1) من المادة (9) المذكورة»⁽⁷⁾.

وعليه، فإن المحكمة الإدارية غير مضطرة الآن إلى ذلك أبداً، فيكفيها أن تستند دائماً إلى مطلع المادة (5) من القانون - أي اختصاصها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية - وإلى الفقرة (7) من المادة ذاتها والتي وضعت المعيار العام المحدد لاختصاصها دون أن تكون مضطرة إلى التوسع في تفسير أي فقرة من الفقرات الأخرى التي جاءت هنا على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

(6) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1997/440، تاريخ 1998/2/8، منشورات مركز عدالة.

(7) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1990/75، تاريخ 1990/10/28، منشورات مركز عدالة.

المطلب الثاني

الأحكام المتعلقة بطلبات التعويض

منح المشرع الأردني في الفقرة (ب) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 المحكمة الإدارية الاختصاص بنظر طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (ا) من تلك المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

ويلاحظ أن المشرع اشترط أن تُرفع دعوى التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء، في حين كانت الفقرة (ب) من المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 تنص على اختصاص المحكمة بنظر طلبات التعويض سواءً رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية⁽⁸⁾، وبالتالي لا تقبل دعوى التعويض إذا رفعت ابتداءً دون أن ترافق مع دعوى الإلغاء، ولا تقبل أيضاً إذا قدمت بعد الحكم بدعوى الإلغاء، وبالتالي ينعقد الاختصاص في مثل هذه الحالة للقضاء العادي، ويبدو أن المشرع هدف إلى التحقق من جدية الطاعن، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى إن 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.

وعند تحديد المشرع لاختصاص القضاء الإداري بدعوى التعويض لم يذكر عبارة (تختص دون غيرها) كما فعل بالنسبة لدعوى الإلغاء، وبالتالي فإن الاختصاص في مثل هذه الحالة أصبح اختصاصاً مشتركاً بين القضاء العادي والإداري، ويجوز رفع دعوى التعويض أمام أي منهما. وبهذا تقول محكمة التمييز: «تعتبر المحاكم العادية في الأصل هي صاحبة الاختصاص الوحيدة بقضاء التعويض إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا وعمل به والذي نصت المادة (9/ب) منه على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري مما يعني أن الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية أصبح مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري، وأن للمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين بحيث إذا لجأ إلى إحداهما أصبحت هي المختصة وامتنع عليه اللجوء إلى الجهة الأخرى، ذلك أن المشرع عندما تعرض لاختصاص محكمة العدل العليا استعمل عبارة تختص

(8) تنص الفقرة (ب) من المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 على أنه: «تختص المحكمة بالنظر في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (ا) السابقة من هذه المادة سواءً رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية».

محكمة العدل العليا دون غيرها، للإشارة إلى حصر الاختصاص بمحكمة العدل العليا بالنظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، في حين أنه لم يستعمل ذات العبارة (دون غيرها) في الفقرة (ب) التي تعرضت لاختصاص ذات المحكمة في النظر في طلبات التعويض، وبالبناء على ما تقدم وحيث إن المدعين استعملوا خيارهم بالجوء إلى القضاء العادي - محكمة بداية عجلون - للمطالبة بالتعويض فإنهم يكونون قد لجأوا إلى محكمة مختصة⁽⁹⁾.

ونحن نتمنى على المشرع أن يضيف عبارة (دون غيرها) بعد عبارة تختص المحكمة الإدارية الواردة في الفقرة (ب) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري، لأن جعل الاختصاص مشتركاً بين القضاء الإداري والقضاء العادي سوف يؤدي بالنتيجة إلى تضارب في المبادئ التي يحل أساسها الموضوع ذاته، فقد حدث في مصر أن أحالت الإدارة بعض الموظفين غير المثبتين إلى التقاعد في سن الستين، فلجأ بعضهم إلى القضاء العادي والبعض الآخر إلى القضاء الإداري، فأما القضاء العادي فقد قرر أن سن الإحالة إلى التقاعد بالنسبة لهم هي الخامسة والستون، ومن ثم فقد حكم لهم بتعويض كبير عن إخراجهم من الخدمة، وجاء القضاء الإداري بقرره أن سن الإحالة إلى التقاعد بالنسبة لهم هي الستون لا الخامسة والستين، ومن ثم فليس لهم الحق في أي تعويض⁽¹⁰⁾.

ومن نافلة القول بأن طلبات التعويض تشمل الأعمال القانونية، وهي التي تباشرها الإدارة بقصد التعبير عن إرادتها بقصد ترتيب أو إحداث آثار قانونية معينة، ولا تشمل الأعمال المادية وهي الوقائع التي تحدث من أعضاء السلطة الإدارية، ولكنها لا تصدر عنهم بقصد ترتيب آثار قانونية، وقد تكون هذه الأعمال إرادية كالإعلان المتضمن عزم الحكومة على استملاك قطعة أرض⁽¹¹⁾ أو المعلومات التي تتبادلها الجهات الإدارية فيما بينها⁽¹²⁾، وقد تكون غير إرادية كالأعمال التي تحدث نتيجة خطأ أو إهمال من جانب الإدارة، مثل حوادث السيارات، والأعمال المادية لا تقبل الطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري ولا تختص المحكمة الإدارية بطلبات التعويض المتعلقة بها⁽¹³⁾.

(9) حكم محكمة التمييز الأردنية بصفحتها الحقوقية رقم 2005/3375 تاريخ 2006/5/24، منشورات مركز عدالة.

(10) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري - نظرية المرفق العام، مؤسسة المطبوعات الحديثة، القاهرة، 1975، ص 537.

(11) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1964/77، مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1965، ص 219.

(12) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1996/177، تاريخ 1997/4/8، منشورات مركز عدالة.

(13) تقول محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2002/41، تاريخ 2002/4/18، منشورات مركز عدالة بأنه: «إذا كانت المطالبة بالأضرار ناجمة عن الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة، فإنها تخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا؛ إذ إن اختصاص هذه المحكمة ينحصر في القرارات الإدارية النهائية وما ينتج عنها من ضرر في حالة ثبوت عدم مشروعيتها، وذلك عملاً بالمادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا».

بالتدقيق في نص المادة (5) من قانون القضاء الإداري نجد بأن المشرع الأردني لم يدخل المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية في اختصاص القضاء الإداري، وبالتالي تدخل حكماً ضمن اختصاص القضاء العادي صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات المدنية، وبهذا قضت المحكمة الإدارية الأردنية حيث تقول: «يتحدد اختصاص القضاء الإداري على أساس الغاية التي يتوخى رافع الدعوى الحصول عليها؛ لأن موضوع الدعوى هو الذي يعين الاختصاص، ذلك أن دعوى الإلغاء يجب أن تنصب على الطعن بعدم مشروعية القرار المطعون فيه، فإذا كان هدف رافع الدعوى هو إلغاء القرار لعدم المشروعية ومخالفة القانون، فتكون الدعوى من اختصاص القضاء الإداري، وأما إذا كان هدف رافع الدعوى هو الحصول على حق متنازع عليه، فتكون المحكمة الإدارية غير مختصة، وبما أن موضوع الدعوى ينصب على العقد بين المستدعي وسلطة وادي الأردن وتطبيق أحكامه وما ينجم عنه من نزاع، وبما أن القرارات الصادرة والمطعون بها تتصل بالعقد وتنفيذه وما ينجم عنه من آثار قانونية معينة إعمالاً لشروط العقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، خاصة وأن المستدعي أقر وفق ما بيناه سابقاً (أن علاقة المستدعية بالسلطة هي علاقة تعاقدية لا علاقة قانونية)، أي أن موضوع الخلاف ناشئ عن العقد وتعديله وما يرتبه من آثار وإجراءات تنفيذية، وبالتالي فإنه لا يجوز الطعن في هذه الحالة بإلغاء أو فسخ العقد أمام المحكمة الإدارية، لأن الطعن في هذه الحالة يكون على أساس الحقوق الشخصية المتولدة عن العقد نفسه، وتسري عليها أحكام القانون الخاص بها، وبما أنه يشترط لاعتبار القرار قراراً إدارياً قابلاً للطعن به أمام المحكمة الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين والأنظمة، وبما أن منازعات العقود الإدارية ليست من اختصاص المحاكم الإدارية وفق ما نصت عليه المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري، فإن الدفع يكون مقبولاً والدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص...»⁽¹⁴⁾.

إن مسلك المشرع الأردني بهذا الشأن جاء مغايراً لنهج كل الدول التي أخذت بنظام القضاء المزدوج والتي أدخلت المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ضمن اختصاص القضاء الإداري، كون العقود الإدارية أحد طرفيها شخص معنوي عام من أشخاص القانون العام، وتستهدف تحقيق مصلحة عامة من خلال ضمان سير وانتظام العمل في المرافق العامة خلافاً للعقود المدنية والتي تستهدف تحقيق الربح أو النفع الخاص لطرفيها، إضافة إلى عدم التكافؤ بين طرفي العقد في العقود الإدارية، وعدم خضوعها لقاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين، إذ يجب أن يُراعى فيها دائماً وقبل كل شيء تغليب

(14) حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم 2015/267، تاريخ 2015/10/28، منشورات مركز عدالة.

الصالح العام على الصالح الخاص، كل هذه الأمور تحتم بأن تكون المنازعة المتعلقة بالعقود الإدارية ضمن اختصاص القضاء الإداري⁽¹⁵⁾.

وعليه، نتمنى على المشرّع الأردني أن يضيف فقرة إلى المادة (5) من قانون القضاء الإداري بحيث تنص صراحة على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية.

(15) حول النظام القانوني للعقد الإداري انظر: د. عاطف البناء، العقود الإدارية، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 209 وما بعدها. كذلك د. محمد الحريري، تعديل عقود الأشغال العامة وفقاً لنظام الأوامر التغييرية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 145 وما بعدها.

المبحث الثاني

الأحكام المستحدثة بشأن التنظيم القضائي

جاءت المادة (3) من قانون القضاء الإداري بنص مُستحدث تضمن إنشاء قضاء يسمى (القضاء الإداري) ويتكون من محكمتين: المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، وبالتالي فإنّ المشرّع الأردني أوجد تنظيمًا قضائيًا جديدًا استحدث بموجبه ولأول مرة قضاءً إدارياً على درجتين، تتمثل الدرجة الأولى بالمحكمة الإدارية وتتمثل الدرجة الثانية بالمحكمة الإدارية العليا كمحكمة استئناف، وسوف نقول كلمة موجزة بشأن هاتين المحكمتين في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

المحكمة الإدارية

تجد هذه المحكمة أساسها أو جذورها فيما كان يعرف بمحكمة العدل العليا التي أوجب المشرّع الدستوري إنشاءها بمقتضى المادة (100) من الدستور الأردني لسنة 1952، وكانت محكمة التمييز تنعقد بصفقتها محكمة عدل عليا بموجب المادة (10) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1952، وقد حددت الفقرة (3) من تلك المادة اختصاصات محكمة التمييز بصفقتها محكمة عدل عليا على سبيل الحصر، وقد أكد المشرّع على هذا المبدأ في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992. وتم إنشاء المحكمة الإدارية لأول مرة بموجب المادة (4) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، ومقرها عمان، وللتخفيف من معاناة المتقاضين خارج محافظة العاصمة فقد أجاز القانون للمحكمة بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة⁽¹⁶⁾.

وتأتي المحكمة الإدارية في الدرجة الأدنى مباشرة للمحكمة الإدارية العليا، وتُشكّل من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية، وتنعقد المحكمة من هيئة أو أكثر يُشكلها رئيسها، تتألف كل منها من رئيس وعضوين على الأقل، وإذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركاً في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأعلى درجة أو الأقدم في الدرجة⁽¹⁷⁾.

وتسري على قضاة محاكم القضاء الإداري ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون

(16) الفقرة (أ) من المادة (4) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.

(17) الفقرتان (ب) و(ج) من المادة (4) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.

استقلال القضاء⁽¹⁸⁾، وبالتالي لم يحقق القانون ميزة التخصص لقضاة (محاكم القضاء الإداري)، لأن القانون منح الحق للمجلس القضائي بأن ينقل القاضي الإداري إلى المحاكم النظامية وبالعكس، الأمر الذي يؤدي إلى عدم استقرار هؤلاء القضاة في عملهم، وبالنتيجة لن يكون لدينا قضاء إداري متخصص، فالقضاة النظاميون مشبعون بروح القانون الخاص، لأنهم يطبقون قواعد القانون الخاص على المنازعات التي ينظرونها، وهم ينظرون إلى الأفراد والإدارة نظرة متساوية، خلافاً للقاضي الإداري المتخصص الذي يرى -بحكم تكوينه وفلسفته- أن الإدارة والتي تمثل الصالح العام، لن تتساوى في خصومتها مع الأفراد، لأن طرفي النزاع غير متكافئين، ونظرية الإثبات في القانون الإداري تختلف عنها في القانون المدني.

وعليه، نوصي مشرعنا الأردني بأن يُضمّن قانون القضاء الإداري نصاً يتناول كافة المسائل المتعلقة بقضاة محاكم القضاء الإداري، من تعيينهم وترقيتهم وانتهاء خدماتهم.. إلخ، ولا بد من النص كذلك على عدم قابليتهم للنقل أو للعزل، لأن مهمة القاضي الإداري أشبه ما تكون بإبحار في عين العاصفة، واحتكاكه واختلافه مع السلطة التنفيذية هو أمر محتم ولا مفر منه.

هذا وتقضي المادة (5) من قانون القضاء الإداري أن تختص المحكمة الإدارية بالفصل في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، الأمر الذي يعني أن هذه المحكمة تعتبر هي صاحبة الاختصاص العام في نظر المنازعات الإدارية.

المطلب الثاني

المحكمة الإدارية العليا

أُنشئت هذه المحكمة لأول مرة بمقتضى المادتين (3) و(22) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، وتقف المحكمة الإدارية العليا على قمة هرم محاكم القضاء الإداري تماماً كمحكمة التمييز بالنسبة للمحاكم العادية، وإن كان هناك اختلاف بينهما فليس فقط فيما يتعلق بالإجراءات أمامها، وإنما أيضاً فيما يتعلق بالناحية الموضوعية، حيث يتجاوز دور المحكمة الإدارية العليا مجرد رقابة تطبيق القانون وهو ما تلتزم به محكمة التمييز، إلى رقابة الوقائع كذلك، مما يعني أن الطعن أمامها يأخذ سمة الطعن العادي بالاستئناف⁽¹⁹⁾.

(18) المادة (40) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.

(19) المادة (25) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 والتي تنص على أنه: «تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية».

مقر المحكمة الإدارية العليا عمان وتتألف من رئيس وعدد من القضاة، ويُعين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من المجلس القضائي على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية، وتنعقد المحكمة من هيئة أو أكثر يُشكلها رئيسها، وتتألف كل منها من رئيس وأربعة قضاة على الأقل، وإذا لم يكن الرئيس مشتركاً في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأقدم في الدرجة⁽²⁰⁾.

وللحد من كثرة الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا، فقد نص قانون القضاء الإداري على أن الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية لا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا لمن خسر دعواه كلياً أو جزئياً سواءً أكان طرفاً في الدعوى أم متدخلًا فيها وفي الأحوال التالية فقط⁽²¹⁾:

- أ. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.
- ب. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.
- ج. إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، سواءً أُدفع بهذا الدفع أم لم يدفع.

ورغبة من المشرع في أن تنتهي المحكمة الإدارية العليا من عملها في أسرع وقت، فقد أجاز القانون بأن تنعقد المحكمة من هيئة أو أكثر، وفي مثل هذه الحالة يمكن أن تختلف الهيئات - في المبادئ التي تضعها - في المسألة الواحدة فيكون الغرض من إنشاء هذه المحكمة - وهو تثبيت مبادئ القانون الإداري - قد انتفى، وعليه، ولمنع التضارب المحتمل فيما تصدره مختلف هيئات المحكمة الإدارية العليا من أحكام، فقد تضمن القانون نصاً يقضي بأنه إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الإدارية العليا الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررتة هي أو هيئة أخرى، أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونياً مستحدثاً أو هاماً، فتتعقد المحكمة الإدارية العليا بكامل أعضائها، باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب، وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها وذلك بطلب من رئيسها⁽²²⁾.

وتختص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون المقدمة ضد الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان وجاهياً، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو وجاهياً اعتبارياً⁽²³⁾. ولا يترتب

(20) المادة (22) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.

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

(22) الفقرة (ج) من المادة (24) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.

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

على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك⁽²⁴⁾.

وبإنشاء المحكمة الإدارية العليا كمحكمة استئناف يكون المشرع الأردني قد تبني مبدأ تعدد درجات التقاضي - أسوة بالمشرعين الفرنسي والمصري - حيث أصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين، فمبدأ تعدد درجات التقاضي يُمكن المتقاضين (الفرد والإدارة) من تصحيح أحكام محكمة الدرجة الأولى التي أصدرتها عن خطأ أو جهل أو تقصير، وهذا من شأنه إشباع غريزة العدالة في نفس المحكوم عليه (الخاسر) إذ يتيح الفرصة أمامه بعرض النزاع مجدداً أمام محكمة أعلى درجة، وقضاتها أكثر عدداً وخبرة من قضاة محكمة الدرجة الأولى التي أصدرت الحكم، ومما لا شك فيه، أن هذا المبدأ يحض قضاة الدرجة الأولى على توخي العدالة والتأني في إصدار الأحكام خشية إلغائها أو تعديلها من محكمة الدرجة (الأعلى)⁽²⁵⁾.

(24) المادة (28) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 .

(25) للمزيد حول مزايا التقاضي على درجتين، انظر: د. أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984، ص 46. كذلك د. عوض الزعبي، أصول المحاكمات المدنية - دراسة مقارنة، الجزء الأول، ط 2، دار وائل، عمان، الأردن، 2006، ص 50-51.

المبحث الثالث

الأحكام المستحدثة بشأن ميعاد رفع الدعوى

عموماً سار المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري على النهج ذاته الذي كان معمولاً به في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 من حيث شروط رفع الدعوى وإجراءات تحضيرها وأدوار المحاكمة فيها وفصلها، إلا أنه - أي المشرع - استحدث أحكاماً خاصة حسمت جدلاً فقهيّاً وقضائياً بشأن عدد من المسائل المتعلقة بميعاد رفع الدعوى من حيث بدء الميعاد وامتداده، وهذا ما سنوضحه في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

بدء الميعاد

من أهم الأحكام الشكلية المتعلقة بقبول دعوى الإلغاء ميعاد رفعها، وقد أبقى المشرع الأردني ميعاد رفع الدعوى كما هو في قانون محكمة العدل العليا، حيث تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكوك منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي 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، ولكن ليس هناك ما يمنع المشرع من النص على مواعيد خاصة في حالات محددة⁽²⁶⁾.

(26) كما هو الحال في قانون نقابة المحامين، حيث نصت المادة (99) من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم 11 لسنة 1972 على أن: «قرارات مجلس النقابة التي تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية هي: -قرارات قبول تسجيل اسم المحامي في السجل الخاص أكان أستاذاً أم متمرناً أو رفضه، أو استبعاده من السجل، ويجوز الطعن في هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة في حالتي الرفض أو الاستبعاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، ومن قبل رئيس النيابة العامة بأمر من وزير العدل في حالة القبول خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود القرار إلى ديوانه. القرارات الصادرة عن المجلس والمتعلقة بكيفية تشكيكه أو بانتخاباته الداخلية وما يتفرع عن ذلك كله، ولا يقبل الطعن في هذه القرارات إلا من المحامين الأساتذة المسجلين لا يقل عددهم عن خمسة وعشرين أستاذاً مجتمعين خلال خمسة عشر يوماً، تبدأ من تاريخ وصول العلم بالقرار المطعون فيه إليهم وخلال خمسة عشر يوماً لوزير العدل تبدأ من تاريخ وصول القرار إلى ديوانه. -القرارات الصادرة عن المجلس بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي، ويجوز الطعن في أي من هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة حال رفض الطلب كلياً أو جزئياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار له، كما يجوز لأي من المحامين الأساتذة الطعن في القرار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.

وقصر مدة الطعن جاءت لحكمة اقتضتها ضرورة استقرار الأوضاع الإدارية وعدم بقائها مزعزعة أو مهددة بالإلغاء فترة طويلة إضافة إلى توفير عنصر الثبات والاستقرار للمراكز القانونية التي ترتب للأفراد بناء على أعمال الإدارة، فالمشرع عمل على التوفيق بين الصالح العام وصالح الأفراد تجاه الأعمال أو القرارات الإدارية.

ويُعتبر الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء من النظام العام، ومن ثم لا يملك القضاء أو الخصوم الاتفاق على تعديله زيادة أو نقصاناً، كما يمكن أن يُثار الدفع الخاص به في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ويمكن إثارته لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا، بل وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها حتى ولو لم يتم الدفع بذلك من قبل الخصوم⁽²⁷⁾.

وباستقراء نص المادة (8) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 نجد أن المشرع الأردني استحدث بعض الأحكام القانونية بشأن بدء الميعاد نوضحها فيما يلي:

أولاً- إضافة يوم لبدء الميعاد:

يبدأ الميعاد في قانون القضاء الإداري من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري أو نشره، وهذا خلاف لما كان معمولاً به في قانون محكمة العدل العليا والذي كان ينص في المادة (1/12) منه بأن تقام الدعوى باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي⁽²⁸⁾، وإن كان الاختلاف بسيطاً وهو إضافة يوم واحد فقط، ولكن لهذا اليوم أهميته لأن كثيراً من الدعاوى تقام في اليوم الأخير. وقد تبنى المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 لغايات احتساب مدة الطعن ابتداء وانتهاء

(27) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2016/305 تاريخ 2016/11/9، منشورات مركز عدالة، وجاء فيه أنه: «... من شروط دعوى الإلغاء أن تقدم خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري... وهذا الشرط من النظام العام تملك المحكمة التصدي له ولو لم يثره أحد الخصوم...».

(28) تنص المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 على أنه: «مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و(ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (60) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة».

في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة (11) من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار. تقبل دعوى الطعن بالقرارات الإدارية المنعقدة في أي وقت دون التقيد بميعاد».

وذلك لعدم وجود قانون للإجراءات الإدارية حتى الآن، ومن هذه القواعد نذكر⁽²⁹⁾:

- لا يدخل في احتساب مدة الطعن اليوم الذي حصل فيه نشر القرار المطعون فيه أو تبليغه وتنقضي بانقضاء اليوم الأخير منها.
- إذا صادف أن اليوم الأخير من الميعاد هو عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها، أما مدد العطل المتخللة لمدة الميعاد فلا تأثير لها على امتداده.

ثانياً- إضافة وسيلة العلم اليقيني كوسيلة جديدة لبدء الميعاد:

أضاف المشرع الأردني وسيلة ثالثة للعلم بالقرار الإداري، إضافة إلى وسيلتي النشر والتبليغ أضاف إليهما المشرع العلم اليقيني، حيث اعتبره في حكم التبليغ إذا علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً⁽³⁰⁾. ويقصد بالعلم اليقيني في مجال دعوى الإلغاء علم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري علماً يقينياً رغم عدم تبليغه أو نشر هذا القرار بالوسائل المحددة قانوناً، ويسري معياد الطعن بالإلغاء ابتداءً من هذا العلم، فالعلم اليقيني بالقرار المطعون فيه يُعد بمثابة وسيلة تقوم مقام التبليغ أو النشر فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء. وقد أخذ قضاء محكمة العدل العليا سابقاً بالعلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرار الإداري وحتى بدون نص، وهذا يتفق في الواقع والمنطق القانوني، ذلك أنه إذا كان التبليغ أو النشر وهما وسيلتان لعلم صاحب الشأن بالقرار الإداري، يؤديان إلى بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، فإن تحقق هذا العلم بأية وسيلة أخرى يصلح كذلك كأساس لبدء سريان هذا الميعاد⁽³¹⁾.

(29) تنص المادة (23) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988 على أنه: «على الرغم مما ورد في أي قانون آخر:

إذا كان الميعاد مقدراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين فلا يحسب فيه يوم التبليغ أو اليوم الذي حدث فيه الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً للميعاد. وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان يجب أن يحصل فيه الإجراء، أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء، فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد، وإذا كان الميعاد مقدراً بالساعات كان حساب الساعة التي ينقضي فيها على الوجه المتقدم.

تحسب المواعيد المعينة بالشهر أو السنة بالتقويم الميلادي ما لم ينص القانون على غير ذلك. وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها».

(30) تنص الفقرة (ب) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 على أنه: «يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً».

(31) لقد كان مجلس الدولة الفرنسي يأخذ قديماً بنظرية العلم اليقيني، إلا أنه عدل في أحكامه الحديثة عن الأخذ بها، فأصبح لا يعتد إلا بالنشر أو التبليغ كوسيلة للعلم المحددة لبدء سريان ميعاد الطعن، ومع ذلك فهو يأخذ بهذه النظرية في نطاق ضيق وعلى سبيل الاستثناء في حالات معينة: كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الصادرة عن المجالس واللجان التي تختص بالداولة وإصدار القرارات إذ قرر أن ميعاد الطعن

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا بأنه: «إذا تقدم المستدعي في 2010/3/25 باستدعاء تظلم إلى وزير الزراعة يتضمن علمه بالقرار المطعون به بترافع عدد من زملائه إلى الدرجة الخاصة طالباً ترفيعه، وبذلك فإن المستدعي لديه العلم اليقيني بصدور القرار المطعون به والصادر في 2010/2/23، وتقدم بهذه الدعوى في 2010/7/4 وبعد مرور أكثر من ستين يوماً على علمه بصدور القرار المطعون به فيكون الطعن قد قدم بعد مضي المدة القانونية للطعن بالقرارات الإدارية والمبين في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 وبذلك تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً...»⁽³²⁾.

مع ملاحظة أنه ليس كل علم يصلح في الواقع للقيام بهذا الدور وإنما فقط العلم اليقيني، أي العلم الحقيقي الشامل الذي يتبين منه صاحب الشأن وضعه القانوني فيما مسه القرار، ويستبين منه مركزه تجاهه ومبلغ تأثيره في حقه، ولا عبرة بالعلم الظني أو الافتراضي المبني على عبارات مجملة خالية من أي بيان⁽³³⁾، ويقتضي العلم أن يكون يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً كما يتعين أن يشمل العلم اليقيني مضمون القرار، وأن يثبت هذا العلم في تاريخ محدد حتى يمكن حساب بدء الميعاد⁽³⁴⁾.

وعبء إثبات العلم اليقيني يقع على عاتق الإدارة باعتبارها صاحبة المصلحة الأولى في إثبات أن المدعي قد علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً قبل فوات مدة الطعن بالإلغاء والتي لم يتقدم خلالها بالطعن في هذا القرار، الأمر الذي يجعل دعواه غير مقبولة، ويمكن للإدارة أن تثبت هذا العلم من أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقييد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، ولل قضاء الإداري في أعمال رقابته القانونية أن يتحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة بجميع وسائل الإثبات، وذلك وفقاً لما يتبين للمحكمة من أوراق الدعوى وظروف حالها⁽³⁵⁾.

في هذه القرارات يسري بالنسبة لأعضاء تلك المجالس من تاريخ صدورها، وكذلك بالنسبة للشخص الذي لم يبلغ بقرار إداري معين وإنما بلغ بحكم استند في حيثياته إلى ذلك القرار.

C.E., 4 Dec. 1916, Pomaret, Rec. P. 739; C. E., 7 Dec. 1951, Guymord, Rec. P. 797; C. E., 4, Aut. 1905, Martin, Rec. P. 751; C. E., 23 Mai, 1952, Roge, Rec. P. 273.

وانظر كذلك: د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 583 وما بعدها. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة 1996، ص 509 وما بعدها.

(32) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 2010/271 تاريخ 2010/12/16، منشورات مركز عدالة.

(33) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 1459، السنة 6ق، مجموعة أحكام السنة الثانية، ص 998.

(34) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 2002/126 تاريخ 2002/7/11، منشورات مركز عدالة.

(35) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1993/182 تاريخ 1993/10/9، منشورات مركز عدالة.

كذلك حكمها في الدعوى رقم 1988/136 تاريخ 1989/7/8، منشورات مركز عدالة.

المطلب الثاني

امتداد الميعاد

ذكرنا أن ميعاد الطعن بالإلغاء من النظام العام، بحيث لا يجوز الاتفاق على إنقاصه أو زيادته عن الستين يوماً المحددة قانوناً لهذا الغرض، ومع ذلك يمكن أن يمتد هذا الميعاد لأكثر من ذلك في حالات حددتها المادة (8) من قانون القضاء الإداري، ويمتد الميعاد إما بوقفه أو بقطعه وهذا ما سنوضحه تباعاً:

أولاً- وقف الميعاد⁽³⁶⁾:

يقصد بوقف الميعاد إضافة مدة الميعاد السابقة إلى المدة اللاحقة أي أن الفترة التي انقطعت من مدة الطعن بالإلغاء قبل حدوث حالة الوقف لا تسقط من حساب هذه المدة، بمعنى أن الوقف إذا ما حدث أثناء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء لا يترتب عليه زوال المدة التي انتقضت من هذا الميعاد قبل حدوث سبب الوقف، إذ تبقى هذه المدة لكي تستكمل - بعد أن يزول سبب الوقف - بالمدة المتبقية من ميعاد الطعن، فإذا كان قد انقضى من ميعاد الطعن مثلاً أربعون يوماً لا تسقط، وإنما تدخل في حساب ميعاد الطعن، بحيث لا يكون أمام صاحب الشأن بعد زوال سبب الوقف سوى عشرين يوماً فقط للطعن بالإلغاء.

وحدد المشرع الأردني حالات الوقف بأربع حالات وهي:

1. القوة القاهرة:

هي حالة طارئة أو حادث فجائي غير متوقع يستحيل معه على صاحب الشأن أن يباشر حقه في رفع دعوى الإلغاء خلال المدة القانونية المحددة لذلك، كحالة الحرب أو الفيضانات والسيول التي تعزل منطقة معينة بسكانها، أو الاضطرابات والثورات أو غيرها، ونجد أن كلا من مجلس الدولة الفرنسي والمصري قد اتفقا - وبدون نص - على ضرورة وقف مدة الطعن بالإلغاء حتى زوال القوة القاهرة، التي تحول بين ذي المصلحة وبين رفع دعوى الإلغاء، بحيث لا تستأنف هذه المدة سريانها إلا من تاريخ هذا الزوال⁽³⁷⁾.

(36) حددت الفقرة (ز) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 على حالات وقف الميعاد بالقول: «...ن. بوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية:
1. القوة القاهرة.

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

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

(37) د. رمضان بطيخ، قضاء الإلغاء - ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 140.

ورغم عدالة ومنطقية الاتجاه السابق، إلا أن محكمة العدل العليا لم تأخذ به ولم تعتبر الأحداث التي وقعت في الأردن عام 1970 قوة قاهرة وسبباً موجباً لامتداد الميعاد حيث تقول: «إذا كانت المدة القانونية للطعن بقرار لجنة التقاعد العسكرية تنتهي بتاريخ 1970/10/7 وقد تمت الدعوى بتاريخ 1970/10/13 فإنها تكون حقيقة بالرد لتقديمها بعد فوات الميعاد، أما القول بأن الحوادث التي وقعت في الأردن قد حالت دون وصول كثير من الموظفين إلى مراكز عملهم حتى تاريخ 1970/10/15 وإن ذلك يُشكل قوة قاهرة امتنع معها تقديم الدعوى قبل انقضاء الميعاد فقول غير وارد؛ إذ إن الدوام الرسمي قد بدأ فعلاً بتاريخ 1970/10/3 تطبيقاً لأمر الحاكم العسكري العام وبلاغ رئاسة الوزراء، وأن المحكمة قد أخذت علماً قضائياً بهذه الواقعة الرسمية...»⁽³⁸⁾.

لذلك حسم المشرع الأردني هذا الأمر في قانون القضاء الإداري، واعتبر القوة القاهرة سبباً موجباً لامتداد الميعاد وموقفاً لميعاد الطعن، لأن الهدف من تحديد مواعيد السقوط والتقاعد هو تحقيق الاستقرار في الروابط والعلاقات القانونية، وطبيعي ألا يترتب هذا الجزاء إلا حيث تنتهي المواعيد المقررة بسبب إهمال أصحاب الشأن وتقصيرهم، أما حيث يثبت أن صاحب الشأن لم يباشر حقوقه في المواعيد المقررة بسبب ما أحاط به من عوامل القوة القاهرة التي سلبته قدرة التصرف الحر فإنه لا يكون عادلاً أن يطبق هذا الجزاء عليه، ولا يتفق مع المصلحة العامة أن تستقر الروابط والعلاقات القانونية التي يكون أساسها إجراءات كان من المستحيل على ذوي المصلحة الطعن فيها في المواعيد⁽³⁹⁾.

ومن الأسباب التي اعتبرها القضاء الإداري قوة قاهرة كالاقتقال، إذ تقول محكمة القضاء الإداري المصرية أن اعتقال المدعي في الطور وهو معتقل بعيد بعداً سحيقاً عن بلده، وليس فيها ما يوجد في السجون الأخرى من نظام يكفل للمسجونين أن يقوموا بما يريدون القيام به من إجراءات قانونية هو أمر يمكن اعتباره قوة قاهرة من سريان الميعاد الذي يجوز له فيه الطعن⁽⁴⁰⁾. كذلك المرض العقلي إذ تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الشأن: «إن المرض العقلي يعتبر من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منع صاحب الشأن من مباشرة دعوى الإلغاء في ميعادها القانوني، الأمر الذي يجعل مثل هذا الميعاد موقوفاً بالنسبة إليه»⁽⁴¹⁾.

(38) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1970/77، مجلة نقابة المحامين الأردنية الصادرة بتاريخ 1970/1/1، ص 901.

(39) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة - قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 219 - 220.

(40) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، بند 264، ص 947.

(41) الحكم الصادر بتاريخ 1971/12/30، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، الجزء الثاني، بند 297، ص 1227.

2. رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة:

لقد قنَّ المشرِّع الأردني ما استقر عليه القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا والمتضمن بأن رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة يؤدي إلى امتداد مدة الطعن التي يتعين رفع الدعوى خلالها، لأن رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ينبئ عن جدية الطاعن ورغبة صاحب الحق في اقتضاء حقه، وهو ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1959/10/20 حيث تقول: «مما لا نزوع فيه بحسب ما استقر عليه القضاء، أن رفع دعوى بطلب إلغاء قرار إداري إلى محكمة غير مختصة يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء؛ لأنه إذا كان التظلم الإداري يقطع الميعاد المذكور، فإن رفع الدعوى بالفعل إلى محكمة غير مختصة يكون أبلغ في الدلالة على الرغبة في التظلم من القرار المطعون، ومن ثم وجب ترتيب ذات الأثر عليه في قطع ميعاد ورفع الدعوى، وبديهي أن هذا الأثر يظل قائماً حتى يصبح الحكم بعدم الاختصاص نهائياً بعد استنفاد طرق الطعن فيه»⁽⁴²⁾.

ويشترط لكي يكون لرفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة أثره في امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء ما يلي:

- يجب أن ترفع الدعوى إلى المحكمة غير المختصة في ميعاد الطعن بالإلغاء، وهذا الشرط نص عليه المشرِّع الأردني صراحة في البند (2) من الفقرة (ز) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري.
- يجب أن يلجأ الطاعن إلى المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ علمه أو تبليغه بالحكم النهائي الصادر بعدم الاختصاص⁽⁴³⁾.
- يجب أن تختصم جهة الإدارة أمام المحكمة غير المختصة، وهذا شرط بديهي ومنطقي.

3. طلب تأجيل الرسوم القضائية:

اعتبر المشرِّع الأردني تقديم طلب تأجيل الرسوم موقفاً لميعاد الطعن شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن، فإذا كان للتظلم الإداري أثر في وقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء - كما سنرى - فإن لطلب تأجيل الرسوم القضائية للفقير أن يكون له ذات الأثر من

(42) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية، السنة 14، ص 106. وفي ذات المعنى انظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1958/3/8، مجموعة أحكام المحكمة العليا، السنة الثالثة، ص 868.

(43) الحكم الصادر بتاريخ 1972/12/1/2، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 17، العدد الثاني، ص 71.

باب أولى، أي وقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء، لما ينطوي عليه من دلالة أقوى في معنى الاستمسك بالحق، والمطالبة باقتضائه، وأمعن في طلب الانتصاف من مجرد الطلب أو التظلم⁽⁴⁴⁾.

ونظراً لكون الطاعن لا يستطيع أن يلجأ إلى القضاء إلا إذا صدر الحكم في طلب التأجيل والذي قد يطول ويستغرق زمناً قد يتجاوز الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء، وهو أمر لا حيلة له فيه، فإن هذا الطلب يوقف ميعاد الطعن بالإلغاء مادام أنه قد قدم خلال هذا الميعاد، أي خلال الستين يوماً التالية لتاريخ النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني بالقرار موضوع الطعن.

ولا تسري مدة الطعن بالإلغاء في هذه الحالة إلا من تاريخ صدور القرار في طلب الإعفاء سواءً بالقبول أو الرفض، نقول من تاريخ صدور القرار ولا نقول من تاريخ تبليغه هذا القرار لصاحب الشأن، حيث غالباً ما يصدر في حضوره ومواجهته، وحتى إذا تخلف الطاعن عن الحضور، فإن هذا القرار ليس مما يجب تبليغه إليه⁽⁴⁵⁾.

وبهذا أخذ المشرع الأردني في المادة (173) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988 حيث تنص على أنه⁽⁴⁶⁾: "إذا كان الفريق الراغب في الطعن قد قدم استدعاء يطلب فيه إصدار قرار بتأجيل دفع رسوم الطعن، فالمدة التي تبتدئ من يوم تقديمه الاستدعاء وتنتهي في يوم صدور القرار بشأن استدعائه لا تحتسب من المدة المعينة لتقديم الطعن.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بأنه: "لما كان المميز قد تبليغ إعلام الحكم للمستأنف بواسطة وكيله السابق بتاريخ 2016/10/9، وأن وكيله المذكور قدم بتاريخ 2016/11/7 طلب تأجيل الرسوم لرئيس محكمة استئناف عمان حسب الختم الوارد على لائحة الطلب، وأنه صدر قرار بتأجيل الرسوم بتاريخ 2016/12/20، وحيث إن مهلة الطعن تقف منذ تقديم طلب تأجيل الرسوم ولحين البت فيه، ولا تحسب هذه المدة من مهلة الطعن وفقاً لأحكام المادة (1/173) أصول مدنية) فإن طلب تأجيل الرسوم قدم في اليوم التاسع والعشرين فتقف مهلة الطعن يومي التاسع والعشرين والثلاثين، ويُحسب اليومان من اليوم التالي لصدور قرار تأجيل الرسوم وهو 2016/12/20 بحيث تمتد المهلة

(44) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1965/5/9، مجموعة أبو شادي، ص 1093.

(45) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، مجموعة أحكام السنة التاسعة، بند 394، ص 403.

(46) تنص المادة (41) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 على أنه: «في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري».

إلى يوم الخميس 2016/12/22 وقد كان يوم عمل، وحيث قدم الاستئناف يوم الاثنين 2016/12/26 فيكون مقدماً بعد فوات المهلة القانونية، مما يوجب رده شكلاً، عملاً بأحكام المادة (178/1) أصول مدنية...»⁽⁴⁷⁾.

4. يمتد ميعاد الطعن في حال الحكم بعدم دستورية القانون أو النظام:

على ضوء إنشاء المحكمة الدستورية بموجب المادة (58) من الدستور الأردني⁽⁴⁸⁾ ومنحها الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وأحكامها نهائية وملزمة للكافة ولجميع السلطات في الدولة⁽⁴⁹⁾، وإذا قضت المحكمة بعدم دستورية قانون أو نظام فيعتبر القانون أو النظام باطلاً من تاريخ صدور الحكم⁽⁵⁰⁾.

وعليه، يمكن فتح الميعاد من جديد وامتداده بعد انغلاقه إذا ما قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية القانون المانع من التقاضي أو القانون الذي صدر القرار الإداري المراد الطعن فيه تطبيقاً له، فإن ميعاداً جديداً لرفع دعوى الإلغاء يبدأ اعتباراً من تاريخ صدور هذا الحكم، فقد يصدر قرار إداري بالتطبيق لقانون يحكم القضاء بعدم دستوريته، فمن تاريخ صدور هذا الحكم يفتح ميعاد للطعن في القرار الصادر استناداً إليه، إذ قبل هذا التاريخ لم يكن بالإمكان الطعن فيه لاختفاء وجه الإلغاء الذي يمكن الاستناد إليه⁽⁵¹⁾.

وقد أخذت بهذا الاتجاه محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها، حيث قضت بأنه: «... لما كان القانون رقم (31) لسنة 1963 يجعل من قبيل أعمال السيادة التي لا يختص مجلس الدولة.... بالنظر فيها قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم من غير الطريق التأديبي، فإن مواعيد الطعن بالإلغاء لم تكن تسري في حق المدعي طوال الأجل الذي كان معمولاً فيه بالقانون

(47) حكم محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2017/3120 تاريخ 2017/8/27، منشورات مركز عدالة .

(48) تنص الفقرة (1) من المادة (58) من الدستور الأردني على أنه: «تتشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يُعينهم الملك».

(49) تنص الفقرة (1) من المادة (59) من الدستور الأردني على أن: «تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتصدر أحكامها باسم الملك، وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللکافة، كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه، وتنتشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.

(50) تنص الفقرة (ب) من المادة (15) من قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012 على أنه: «يكون الحكم الصادر عن المحكمة نافذاً بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه، فإذا قضى بعدم دستورية قانون أو نظام نافذ يعتبر القانون أو النظام باطلاً من تاريخ صدور الحكم، وإذا حدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه فيعتبر القانون أو النظام باطلاً من التاريخ المحدد في الحكم».

(51) د. راغب ماجد الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص، 105-106.

رقم (31) لسنة 1963 وقد قضت المحكمة العليا بعدم دستورية القانون... (لذلك) يفتح باب الطعن في القرارات الجمهورية الصادرة بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبي بمواعيد جديدة مبتدئة، لزوال المانع في مخاصمة هذه القرارات قضائياً بصدر أحكام المحكمة العليا ونشرها في الجريدة الرسمية..»⁽⁵²⁾.

ثانياً- قطع الميعاد:

يتمثل قطع الميعاد بحالة واحدة ألا وهي (التظلم الإداري) والتظلم عبارة عن شكوى أو التماس يتقدم به صاحب التظلم، إما إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وهو ما يطلق عليه تظلاًً ولائياً، وإما إلى السلطة الرئاسية لتلك الجهة، ولذا يطلق عليه تظلاًً رئاسياً، ويترتب على التظلم الإداري قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، بحيث تبدأ مدة جديدة لهذا الطعن بعد أن يتضح موقف جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو رئاستها من هذا التظلم. والتظلم الإداري قد يكون جوزائياً أي رخصة متروكة للسلطة التقديرية لصاحب الشأن في استخدامها أو عدم استخدامها، وقد يكون وجوبياً وفي مثل هذه الحالة لا يجوز لصاحب الشأن اللجوء إلى القضاء إلا بعد استنفاد وسيلة التظلم الإداري، وإن لجأ إلى المحكمة تكون دعواه سابقة لأوانها⁽⁵³⁾.

ويختلف قطع ميعاد الطعن بالإلغاء عن وقفه والذي بيّناه سابقاً، إذ يترتب على الانقطاع - عكس الوقف - زوال المدة التي انقضت من ميعاد الطعن قبل حدوث سبب الانقطاع، بحيث تبدأ هذه المدة في السريان من جديد، بعد زوال هذا السبب، بمعنى آخر، يؤدي الانقطاع إلى الإلغاء الكلي للمدة المنقضية من ميعاد الطعن بالإلغاء، فلا تؤخذ هذه المدة في الحساب عند بدء سريان الميعاد المقرر للطعن من جديد، فلا تضاف المدة السابقة إلى المدة اللاحقة.

وقد حدّد المشرّع الأردني حالة واحدة لقطع الميعاد وهي حالة التظلم الإداري المنصوص عليها في الفقرتين (ج) و(د) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، حيث تنص الفقرة (ج) على أنه: «إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من

(52) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ 1979/7/19 في القضيتين 151 و207 السنة القضائية 27.

(53) تنص الفقرة (ج) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 على أنه: «إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع، وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة».

القرار الإداري فيجوز، الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع، وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة، وتنص الفقرة (د) على أنه: «إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة».

وقد أحسن المشرع الأردني صنعاً بذلك، حيث حسم الاجتهادات القضائية السابقة لمحكمة العدل العليا والتي كانت تارة توجب ضرورة التظلم من القرار قبل الطعن به بالإلغاء حيث تقول: «لا يجوز للمتضرر من قرار رفض الترخيص أن يطعن في القرار بدعوى الإلغاء لدى محكمة العدل العليا قبل أن يستنفذ مرحلة التظلم منه للجنة اللوائية...»⁽⁵⁴⁾. فتارة تعتبر التظلم الجوازي لا يحول دون اللجوء إلى القضاء مباشرة حيث تقول: «إن حق الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعطوه تسلسلاً، هو حق جوازي يمارسه المعارض إذا رغب بذلك، ولا يمتنع عليه الطعن بقرار مجلس العمداء أمام محكمة العدل العليا؛ لأن قرار مجلس العمداء هو قرار إداري نهائي»⁽⁵⁵⁾. وتارة أخرى تعتبر أن مجرد رفض التظلم لا يعتبر قراراً جديداً ومستقلاً عن القرار المتظلم منه، ويتوجب تقديم الطعن ضد القرار الصادر بإنهاء خدمة المستدعي وليس ضد القرار الصادر بنتيجة التظلم الذي قدمه⁽⁵⁶⁾.

وفي كل الأحوال، فإن قضاءها مضطرد على أن التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم المنصوص عليه في القانون حيث تقول بأنه: «... من المبادئ الإدارية المستقرة أن التظلم أو الاعتراض يجب أن يقع ضد قرار قابل للتظلم منه أو الاعتراض عليه، بمعنى أن يكون هناك نص في القانون أو النظام يجيز التظلم أو الاعتراض إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي تملك حق إعادة النظر فيه، وبما أنه لا يوجد نص في نظام موظفي

(54) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1994/2 تاريخ 1994/3/26 وحكمها في الدعوى رقم 1999/249 تاريخ 2000/2/14، منشورات مركز عدالة.

(55) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1999/115 تاريخ 1999/9/19، وحكمها في الدعوى رقم 1983/58 تاريخ 1998/2/13، وعكس هذا الاتجاه تماماً، انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1992/170 تاريخ 1993/1/6، منشورات مركز عدالة، إذ تقول بأنه: «يعتبر القرار الصادر بالترخيص للغير هو قرار إداري نهائي نافذ وليس في المادة (36) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 66 ما يمنع المتضرر من اللجوء إلى الطعن بالقرار بدعوى الإلغاء وليس شرطاً لقبولها سبق التظلم، الأمر الذي يتعين معه رد هذا الدفع...».

(56) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى 1975/76، مجلة نقابة المحامين الأردنية، بتاريخ 1976/1/1، ص 146.

الجمارك الأردنية المشار إليه، يجيز للمستدعية التظلم من قرار إيقاع العقوبة بحقها أو الاعتراض عليه، وعليه فإن القرار الصادر عن المستدعي ضده برد التظلم لا يعتبر قراراً إدارياً جديداً قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء...»⁽⁵⁷⁾.

وحسباً لذلك نص المشرع الأردني على أنه: «إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال مدة الطعن - وهي مدة الستين يوماً من تاريخ النشر أو التبليغ»، أي أن التظلم هو رخصة والشخص غير ملزم باللجوء إليها ومن حقه اللجوء إلى القضاء مباشرة، وفي كل الأحوال إذا لجأ الشخص إلى التظلم فعليه أن ينتظر النتيجة، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم - أي القرار الإداري الثاني - هو الذي يخضع للطعن أمام القضاء، أما في حالة التظلم الوجوبي فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة، وإن رفعت الدعوى قبل التظلم، تكون والحالة هذه، سابقة لأوانها.

وعلى هذا استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا الأردنية، حيث تقول بأنه: «..من المقرر في المادتين (1/5) و(8/ج) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 والمادة (162/ب) من نظام الخدمة المدنية، أنه إذا مارس الطاعن حقه بالتظلم على القرار المشكوك منه، فإن القرار المشكوك منه يصبح غير نهائي وغير قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية، وأن حقه بالطعن ينتقل إلى القرار الصادر بنتيجة التظلم سواءً أكان صريحاً أم ضمناً...»⁽⁵⁸⁾.

وحسباً فعل المشرع الأردني إذ ساوى بين التظلم الجوازي والتظلم الوجوبي لغايات قطع الميعاد، فالحكمة من التظلم - كما تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية - هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس، وتفادي اللجوء إلى طريق التقاضي بقدر الإمكان، وذلك بحسم المنازعات إدارياً في مراحلها الأولى، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي⁽⁵⁹⁾.

(57) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 2010/454 تاريخ 2011/3/28، منشورات مركز عدالة. وقد تكرر ذات المبدأ في الدعوى رقم 2010/454 تاريخ 2011/3/28 والدعوى 1993/63 تاريخ 1993/7/3، والدعوى رقم 1991/174 تاريخ 1991/6/18 وكلها منشورات مركز عدالة.

(58) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية في الدعوى رقم 2018/227 تاريخ 2018/6/26، منشورات مركز عدالة. وقد تكرر ذات المبدأ في الدعوى رقم 2016/199 تاريخ 2016/7/12 والدعوى رقم 2018/217 تاريخ 2018/9/25 والدعوى رقم 2017/177 تاريخ 2017/5/20، وكلها منشورات مركز عدالة.

(59) حكمها في الدعوى رقم (727) السنة الثالثة قضائية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، ص 266. وبذات المعنى حكمها الصادر في 1961/5/8، السنة السادسة، ص 981.

وتجدر الإشارة إلى أنه لكي ينتج التظلم الإداري أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، يجب أن تتوافر فيه الشروط التالية حسب ما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن⁽⁶⁰⁾:

1- أن يقدم التظلم على القرار الإداري النهائي:

أي بعد صدور القرار الإداري لا قبله، حتى تستطيع السلطة التي أصدرته أو السلطات الرئاسية إعادة النظر فيه بعد أن تكون قد تبيّنت معالمه، وتحددت أوضاعه، وذلك بسحبه أو إلغائه أو تعديله. وعلى ذلك إذا لم يكن القرار الإداري قد صدر بالفعل، أو لم يكن هذا القرار نهائياً، وتقدم صاحب الشأن بتظلم منه، كان هذا التظلم عديم الأثر في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء بعد صدوره من جهة الإدارة أو بعد صيرورته نهائياً، وتقول بهذا الشأن المحكمة الإدارية العليا الأردنية: «..لما كان التظلم المقدم من المستدعي قد تضمن التظلم على قرار المجلس البلدي، وبما أن قرار المجلس البلدي هو قرار إداري غير نهائي كونه يتوقف على موافقة وزير الشؤون البلدية، فيكون التظلم على قرار المجلس البلدي وارداً على قرار إداري غير نهائي يقبل الطعن بالإلغاء، ويتوجب أن يقع على قرار وزير الشؤون البلدية وهو الذي أحدث المركز القانوني للمستدعي»⁽⁶¹⁾.

2- أن يكون التظلم قاطعاً في معناه، محدداً في مرماه، واضحاً في مغزاه:

أي منصباً على قرار إداري معين يطلب المتظلم إلغائه أو سحبه كونه مخالفاً للقانون، فإن لم يكن كذلك، بأن ورد في صورة عبارات عامة لا تحديد فيها ولا وضوح، أي عبارات مبهمة تنم عن مجرد خطاب احتجاج أو طلب استرحام، فلا تعتبر محكمة العدل العليا الأردنية طلبات الاسترحام بالتظلم القانوني الذي يوقف بدء احتساب مدة ميعاد الطعن بالإلغاء⁽⁶²⁾.

3. أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة:

أي إلى الجهة التي تملك البت في موضوع التظلم سواءً الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية لها، وبخلاف ذلك يكون التظلم غير مجد في قطع مدة الميعاد، ونظراً لتعدد الجهاز الإداري وتداخل أعماله وتشعب إدارته، خاصة في وقتنا الحاضر الذي اتسعت فيها أنشطة الإدارة وتداخلت رئاساتها، فإن المتظلم قد يخطئ في معرفة الجهة المختصة بنظر تظلمه على وجه التحديد، الأمر الذي دفع القضاء إلى التخفيف من حدة هذا الشرط، ويرتب على التظلم الذي يوجه إلى إدارة غير مختصة أثره في قطع المدة، فقد قضت

(60) د. راغب ماجد الحلو، مرجع سابق، ص 97-102. وكذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء

الإداري على أعمال الإدارة العامة - قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984، ص 167 - 170.

(61) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية في الدعوى رقم 2017/233، تاريخ 2017/9/20، منشورات مركز عدالة.

(62) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1990/108، تاريخ 1990/11/28، منشورات مركز عدالة.

محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: «وإن كان تظلم المدعي إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجهاً مباشرة إلى جهة الإدارة التي كان تابعاً لها قبل فصله، إلا أن العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات إلى المصالح والجهات المختصة، وهو ما يستوي في النتيجة مع تقديمها من صاحب الشأن رأساً إلى هذه الجهات، وما يجب أن يحدث مثل أثره من حيث فتح ميعاد جديد»⁽⁶³⁾. كما أجازت محكمة العدل العليا الأردنية قبول التظلم الذي قدم للمحافظ بخصوص قرار المجلس البلدي المتضمن الاستغناء عن خدمات الموظف، على الرغم من أن المحافظ لم يصدر القرار ولا يعتبر جهة رئاسية للمجلس البلدي معتبرة ذلك من قبيل التظلم للجهة الإدارية صاحبة الوصاية على البلدية قصد به عودة المجلس البلدي عن قرار إنهاء خدمة الموظف⁽⁶⁴⁾.

4. أن يكون التظلم مُجدياً:

بمعنى أنه يجب أن تكون هناك فائدة مرجوة من وراء التظلم وإلا انعدم أثره في قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، فإذا كانت السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري قد استنفدت مثلاً ولايتها في خصوص هذا القرار بحيث لا تملك أن تُعدّل فيه أو تلغيه أو تسحبه، كما هو الحال في القرارات الصادرة من إحدى الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي والتي لم يجز لها المشرع الرجوع في مثل هذه القرارات - كالمجالس التأديبية أو لجان تسوية الحقوق التقاعدية- فإن التظلم في هذه الحالة يكون غير مجد، وبالتالي لا أثر له في قطع المدة، فيجب أن يقدم التظلم ضد قرار قابل للتظلم منه بنص قانوني، وأن لا يكون المشرع قد أفصح عن إرادته بأن يضع حداً لمدارج التظلم الإداري، وذلك بإضافته صفة القطعية على القرار الإداري، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية: "إن التظلم الإداري الذي يقطع ميعاد الطعن هو التظلم الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه، أي أنه يجب أن يكون هناك نص في القانون يجيز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة التي تملك سحب هذا القرار أو تعديله، أو إلى الجهات الرئاسية إذا كانت هي المرجع، أما إذا كان القرار نهائياً بنص القانون، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد ولا منتج"⁽⁶⁵⁾.

(63) الحكم الصادر في 15 فبراير 1955، السنة التاسعة، بند 276، ص 300. وبذات المعنى انظر: مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، بند 129، ص 1233، السنة الثالثة، ص 298، 702، 1248.

(64) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1994/305، تاريخ 1995/2/4، مجلة نقابة المحامين الأردنية بتاريخ 1995/1/1، ص 3287.

(65) حكم قرار محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1978/45 بتاريخ 1978/10/11، منشورات مركز عدالة. وحكمها في الدعوى رقم 1992/191 بتاريخ 1992/2/23، منشورات مركز عدالة.

5. إذا لم يحدد المشرع شروطاً للتظلم أو يرسم طريقاً معيناً يتحتم على المتظلم أن يسلكه، كان له مطلق الحرية في اختيار الوسيلة التي يتبعها في هذا الشأن:

كأن يتقدم شخصياً بطلب عادي إلى الجهة المختصة، أو عن طريق إنذار على يد محضر، أو محام يوكله لهذه الغاية، أما إذا نظم القانون إجراءً خاصاً للتظلم فإنه لا مناص من التقيد بهذا الإجراء، وبهذا تقول محكمة العدل العليا بأنه: «إذا كانت شروط المادة (165) من نظام الخدمة المدنية رقم (30 لسنة 2007) غير متوافرة في طلب التظلم فإن ذلك يفقده صفة التظلم ويعتبر كأن لم يكن، وإن عدم الرد عليه لا يُشكل قراراً إدارياً ضمناً بالفرض، وبالتالي فإنه لا وجود قانوني لهذا القرار»⁽⁶⁶⁾.

6. يجب أن يقدم التظلم خلال المدة المحدد قانوناً:

إذا حدّد المشرّع مدة معينة للتظلم، فيجب أن يقدم خلالها، وبخلاف ذلك، لا يعتبر سبباً أو حالة تقطع الميعاد، وإذا لم يحدد المشرّع هذه المدة، فيجب أن يقدم التظلم خلال مدة السنتين يوماً التالية لنشر أو تبليغ القرار أو العلم اليقيني به، وهي المدة اللازمة لتحسين القرار - رغم عيوبه - ضد الطعن بالإلغاء، وبهذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: «... أما التظلم الذي قدمه المستدعي لأول مرة إلى وزير العدلية بموجب الاستدعاء المؤرخ 1961/2/15 فبغض النظر عما إذا كان في مثل هذه القضية يقطع مدة الطعن أم لا فإنه لم يقدم إلا بعد انقضاء مدة الطعن في القرارات الإدارية»⁽⁶⁷⁾.

ونتمنى على مشرّعنا الأردني أن يحدد مدة يتوجب على صاحب المصلحة أن يتقدم خلالها بتظلمه، وبخلاف ذلك لن ينظر في هذا التظلم، وذلك من أجل استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، فلا يعقل أن يبقى باب التظلم من القرار الإداري مفتوحاً.

وإذا قدم التظلم في الميعاد نكون أمام فرضين⁽⁶⁸⁾:

الفرض الأول: أن ترد الإدارة على التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها، والرد قد يكون: إما بإجابة المتظلم إلى طلباته وهنا ينتهي الأمر ولا تثار بالتالي مسألة رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، وقد يكون الرد بعدم إجابة المتظلم إلى طلباته، وذلك بأن ترفض الإدارة صراحة التظلم إليها، وفي هذا الفرض يكون للمتظلم رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ رد الإدارة على تظلمه أو من تاريخ علمه بهذا الرد.

(66) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 2007/547 تاريخ 2008/4/21، منشورات مركز عدالة.

كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1964/3/29، مجموعة أبو شادي، ص 1104.

(67) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1961/59، تاريخ 1961/9/20، منشورات مركز عدالة.

(68) د. رمضان بطيخ، مرجع السابق، ص 141.

الفرض الثاني: أن تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً أو تسكت تجاه التظلم المقدم إليها، وتجيب على ذلك الفقرة (هـ) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري بالقول: «في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار». وعليه، يجب على صاحب الشأن في حالة اتخاذ الإدارة جانب الصمت تجاه التظلم الذي تقدم به، أن يبادر برفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء الثلاثين يوماً التالية على تقديم تظلمه لجهة الإدارة والتي يعد مرورها بمثابة قرار سلبي بالرفض.

7. إن التظلم الذي يعتد به في قطع الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء هو التظلم الأول:

الذي يقدم في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية المختصة، وإن الاسترسال في تقديم تظلمات متعاقبة ومتكررة عن الموضوع ذاته لا يجدي في قطع ميعاد الطعن، إذ إن المدة لا تنقطع إلا مرة واحدة، وليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة لإطالة ميعاد رفع الدعوى دون نهاية⁽⁶⁹⁾. وبهذا قضت محكمة العدل العليا بالقول إن: «...متابعة المستدعي تظلماته من القرار المطعون فيه لا اعتداد به ولا يؤثر على الوضع القانوني بشيء؛ إذ إن العبرة في مثل هذه الحالة لتاريخ تبليغه قرار رد التظلم الأول...»⁽⁷⁰⁾، وتقول أيضاً: «... إن تكرار التظلمات والاعتراضات على القرار الأول لا يبقي باب الطعن مفتوحاً...»⁽⁷¹⁾.

(69) د. عبدالفتاح حسن، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاد الجديدة، المنصورة، مصر، 1982، ص196.

(70) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1954/37، تاريخ 1954/8/3، منشورات مركز عدالة.

(71) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 1997/61، تاريخ 1997/6/29، منشورات مركز عدالة.

الخاتمة:

نُضْمَن خاتمة هذا البحث أهم النتائج والتوصيات، وذلك على النحو التالي:

أولاً- النتائج:

- 1- يُعد قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 نقطة تحول حقيقية في النظام القانوني الأردني، حيث تم الانتقال من مرحلة القضاء الإداري الموحد إلى مرحلة القضاء المزدوج.
- 2- تطوّر موقف المشرّع الأردني تطوراً كبيراً بشأن الاختصاص الوظيفي لمحاكم القضاء الإداري فيما يتعلق بقضاء الإلغاء، حيث أصبحت المحكمة الإدارية صاحبة الولاية العامة بنظر جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية، وأصبحت (قاضي القانون العام) في المنازعات الإدارية، ولم يعد اختصاصها محداً على سبيل الحصر.
- 3- المشرّع اشترط أن ترفع دعوى التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء، وبالتالي لا تقبل دعوى التعويض إذا رفعت ابتداء دون أن تترافق مع دعوى الإلغاء، ولا تقبل أيضاً إذا قدمت بعد الحكم بدعوى الإلغاء، وبالتالي ينعقد الاختصاص في مثل هذه الحالة للقضاء العادي.
- 4- لم يُدخل المشرّع الأردني المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية في اختصاص القضاء الإداري، وبالتالي تدخل حكماً ضمن اختصاص القضاء العادي صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات المدنية.
- 5- استحدث المشرّع الأردني - ولأول مرة - تنظيمًا قضائياً جديداً من خلال إنشاء قضاء إداري على درجتين، تتمثل الدرجة الأولى بالمحكمة الإدارية، وتتمثل الدرجة الثانية بالمحكمة الإدارية العليا كمحكمة استئناف.
- 6- استحدث المشرّع أحكاماً خاصة حسمت جدلاً فقهيًا وقضائياً بشأن عدد من المسائل المتعلقة بميعاد رفع الدعوى من حيث إضافة يوم لبدء الميعاد، حيث يبدأ الميعاد في قانون القضاء الإداري من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري أو نشره، وهذا خلاف لما كان معمولاً به في قانون محكمة العدل العليا والذي كان ينص في المادة (12/أ) منه بأن تقام الدعوى باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري، وإضافة وسيلة العلم اليقيني كوسيلة جديدة لبدء الميعاد، كما حدّد المشرّع ثلاث حالات لوقف الميعاد وهي: القوة القاهرة، ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة، وطلب تأجيل الرسوم القضائية.

7- حدّد المشرّع الأردني حالة واحدة لقطع الميعاد وهي حالة التظلم الإداري، وقد أحسن المشرّع صنعاً بذلك، حيث حسم الاجتهادات القضائية السابقة لمحكمة العدل العليا، إذ نص المشرّع على أنه إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري، فيجوز الطعن في هذا القرار خلال مدة الطعن - وهي مدة الستين يوماً من تاريخ النشر أو التبليغ - أي أن التظلم هو رخصة والشخص غير ملزم باللجوء إليها ومن حقّه اللجوء إلى القضاء مباشرة. وإذا لجأ الشخص إلى التظلم، فعليه أن ينتظر نتيجته، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم - أي القرار الإداري الثاني - هو الذي يخضع للطعن أمام القضاء، أما في حالة التظلم الوجوبي فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة، وإن رفعت الدعوى قبل التظلم، تكون والحالة هذه، سابقة لأوانها.

ثانياً- التوصيات:

- على ضوء النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة، نوصي المشرّع الأردني بما يلي :
- 1- إضافة عبارة (دون غيرها) بعد عبارة تختص المحكمة الإدارية الواردة في الفقرة (ب) من المادة (5) من قانون القضاء الإداري؛ وذلك لغايات حصر القضاء بالتعويض بمحاكم القضاء الإداري وحدها.
 - 2- إضافة فقرة جديدة إلى المادة (5) من قانون القضاء الإداري بحيث تنص صراحة على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر كافة المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية.
 - 3- تضمين قانون القضاء الإداري نصاً يتناول كافة المسائل المتعلقة بقضاة محاكم القضاء الإداري، من حيث تعيينهم وترقيتهم وانتهاء خدماتهم وعدم قابليتهم للنقل أو للعزل، وعدم خضوعهم للأحكام العامة الواردة في قانون استقلال القضاء.
 - 4- إضافة حكم جديد لنص المادة (8) من قانون القضاء الإداري يضمن تحديد مدة يتوجب على صاحب المصلحة أن يتقدم خلالها بتظلمه، ونقترح أن يكون نصها كالتالي: «يجب أن يقدم التظلم المنصوص عليه في هذه المادة خلال (30) يوماً من تاريخ نشره أو تبليغه، ويجب أن يبيت في التظلم قبل مضي ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض يجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي الثلاثين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهة المختصة بمثابة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الصادر بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المذكورة».

المراجع:

- د. أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.
- د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة - قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
- د. محمد الحريري، تعديل عقود الأشغال العامة وفقاً لنظام الأوامر التغييرية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري - نظرية المرفق العام، مؤسسة المطبوعات الحديثة، القاهرة، 1975.
- د. سليمان الطماوي القضاء الإداري- الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة 1996.
- د. عاطف البناء، العقود الإدارية، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة - قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.
- د. عبدالفتاح حسن، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلال الجديدة، المنصورة، مصر، 1982.
- د. عوض الزعبي، أصول المحاكمات المدنية: دراسة مقارنة، الجزء الأول، ط2، دار وائل، عمان، الأردن، 2006.
- د. راغب ماجد الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- د. رمضان بطيخ، قضاء الإلغاء - ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
279	الملخص
280	المقدمة
282	المبحث التمهيدي- التطور التشريعي للقضاء الإداري في الأردن
284	المبحث الأول- الأحكام المستحدثة بشأن الاختصاص الوظيفي
284	المطلب الأول- الأحكام المتعلقة بالإلغاء
288	المطلب الثاني- الأحكام المتعلقة بطلبات التعويض
292	المبحث الثاني- الأحكام المستحدثة بشأن التنظيم القضائي
292	المطلب الأول- المحكمة الإدارية
293	المطلب الثاني- المحكمة الإدارية العليا
296	المبحث الثالث- الأحكام المستحدثة بشأن ميعاد رفع الدعوى
296	المطلب الأول- بدء الميعاد
300	المطلب الثاني- امتداد الميعاد
312	الخاتمة
314	المراجع

