القضاء الاداري

الباب الاول

مبدأ المشروعية :

يعني مبدأ المشروعية بمعناه الواسع خضوع الحكام والمحكومين للقانون ، او هو بمعنى آخر سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية ، ويعتبر مبدأ المشروعية بمعناه العام من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في الدولة الحديثة ، ذلك ان اعلاء حكم القانون –كمعنى للمشروعية – بات عنصراً اساسياً من عناصر الدولة القانونية الحديثة بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة .

و محكومين لحكم القانون وتوافق تصرفاتهم ، قانونية كانت ام مادية مع مقتضيات الشرعية القانونية اصبح سمة جوهرية واكيدة للدولة المعاصرة .

ويعني مبدأ المشروعية بمعناه الضيق – في مجال القانون الاداري – ان تكون تصرفات الادارة في حدود القانون بمعناه الواسع الذي يشمل الذي جميع القواعد العامة الملزمة ايا كان شكلها (مكتوبة أو غير مكتوبة)، وايا كان مصدرها في حدود تدرجها (قانون دستوري قانون عادي ، أنظمة) ، وايا كان تصرف الادارة وعملها (قانونيا ام ماديا) .

أما في الاردن فعلى الرغم من أن المشرع الدستوري لم يفرد بابا مستقلا في الدستور لمبدأ سيادة القانون باعتباره دعامة أساسية للحكم في الدولة ، الا انه أورد في بعض مواد الدستور الاحكام الاساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ مثل : مبدأ استقلال القضاء وحصانته وحق التقاضي للناس كافة وضمان الحقوق والحريات العامة .

كما افرد الميثاق الوطني الاردني فصلا خاصاً للتعريف بدولة القانون وبيان مرتكزاتها الاساسية ،فعرف دولة القانون بأنها : الدولة الديمقراطية التي تلتزم بمبدأ سيادة القانون وتستمد شرعيتها وسلطتها وفاعيلتها من ارادة الشعب الحرة ، وتلتزم بتوفير الضمانات القانونية والقضائية والادارية لحماية حقوق الانسان وكرامته وحرياته الاساسية ...

وتقتضي دراسة مبدأ المشروعية بيان مصادر هذا المبدأ ، والاستثناءات او القيود التي ترد على مبدأ المشروعية ونعرض فيما سيلي تفصيلا لهذين الموضوعين في فصلين :

الفصل الاول : مصادر مبدأ المشروعية .

الفصل الثاني : الاستثناءات او القيود التي ترد على مبدأ المشروعية .

- **<u>الفصل الاول</u>**
- **مصادر مبدأ المشروعية**
- المشروعية الادارية ينصب على التزام الادارة في تصرفاتها باحترام القانون ...والمقصود بالقانون في مجال المشروعية الادارية : القواعد الملزمة أيا كان مصدرها وأيا كان شكلها ، أي سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة ،وسواء كانت مفروضة على الادارة من هيئات اجنبية عنها كالسلطة التأسيسية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية ،أو كانت الادارة نفسها المنبع او المصدر لهذه القواعد .
- وستكون دراستنا لهذه المصادر في مبحثين :
- **المبحث الاول :** المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية .
- **المبحث الثاني**: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية .
- **<u>المبحث الاول</u>**
- **المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية**
- تشمل المصادر المكتوبة او المدونة لمبدأ المشروعية : الدستور ،والقانون العادي والانظمة ،والتعليمات .
- ***المطلب الاول***
- **الدستور**
- يعتبر الدستور مصدراً هاماً للمشروعية بصفة عامة والمشروعية الادارية بصفة خاصة ،اذ تلتزم به جميع الهيئات الموجودة في الدولة بما فيها السلطة التنفيذية ، وأحكامه نافذة في مواجهة الجميع حكاما ومحكومين ... وتحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني في الدولة ،وبذلك تعد القواعد الدستور المرجع الاول لمشروعية ودستورية أعمال الادارة ،ومخالفتها يوصم هذه الاعمال بعدم المسروعية ويجعلها جديرة بالالغاء ...
- وتعرف القواعد الدستورية بأنها مجموعة من القواعد القانونية الرئيسية التي تحدد وضع الدولة ،وتبين شكل الحكومة وتنظم السلطات الاساسية في الدولة وتحدد اختصاصات كل منها والعلاقة بينها ،وتعين حقوق الافراد وواجباتهم ..

- **المطلب الثاني**
- **القوانين العادية**
- تعني قواعد القانون العادي مجموعة القواعد القانونية التي تقررها وتصدرها السلطة التشريعية ،وهي تأتي في المرتبة الثانية بعد القواعد الدستورية من حيث تدرج القواعد القانونية ،ولذلك يجب الاتخالفها والا كانت غير دستورية .
- **المطلب الثالث**
- **الانظمة**
- يتبين لنا ان الانظمة –كمصدر من مصادر مبدأ المشروعية الادارية – هي في مجملها بمثابة تشريعات إدارية أصلية تصدر بصورة مستقلة عن القوانين العادية لكونها صادرة ابتداء عن السلطة التنفيذية ..وهكذا ما اكد عليه المجلس العالي في أحد قراراته التفسيرية بأن التشريع في الاردن قد يصدر بنظام مستقل تصدره السلطة التنفيذية بمقتضى المادة (120) من الدستور كتشريع لا تنفيدا لقانون قائم .
- وتتفرع عن الانظمة 0كمصدر من مصادر مبدأ المشروعية الادارية – الانواع التالية :
- **الانظمة التنفيذية :**وهي قواعد قانونية تصدر عن السطة التنفيذية بموجب الاختصاص المناط بها وفقا لاحكام الدستور ... ومجال الانظمة التنفيذية تنفيذ القوانين لاصادرة عن السلطة التشريعية حيث تقتصر مهمتها على تنفيذ هذه القوانين ،وتتقيد بحدودها فلا تعدل في نصوص هذه القوانين او تعطل تنفيذها .
- **الانظمة المستقلة :** يرجع اساس هذا النوع من الانظمة الى عرف دستوري يمنح السلطة التنفيذية مثل هذه الحق بعد أن استقر القضاء واعترف الفقة بتوسيع مثل هذه السلطة الخاصة بأصدار الانظمة المستقلة للسلطة التنفيذية .
- **الانظمة التفويضية :**وهي قواعد قانونية تصدر عن السلطة التنفيذية بموجب تصريح من البرلمان لتحل محله والقيام بالتشريع في بعض مسائل يحددها لها كما يحدد مدة ليتم التشريع خلالها .. وتعتبر هذه الانظمة مظهرا من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حيث تساهم بموجبها السلطة التنفيذية بالوظيفة التشريعية .
- **أنظمة الضرورة :** وهي أنظمة تجد سندها في الدستور حيث تنص غالبية الدساتير على تخويل السلطة التنفيذية إصدار أنظمة إدارية لمواجهة الاوقات العصبية ودفع أية أخطار جسيمة تتعرض لها الدولة مثل :حالات الطوارئ وحالات الحرب ،وحالات الاستعجال ..

- **المطلب الرابع**
- **التعليمات الادارية**
- تعنى التعليمات الادارية الاوامر التي تصدر عن الرئيس الاداري الى مرؤوسيه متضمنة تفسير القوانين والانظمة القائمة وكيفية تنفيذها ،الا أنها لاترتب أي أثر بالنسبة للافراد ولاتتضمن بالنسبة اليهم أي تغيير في الاوضاع القانونية لأن التزاماتهم محددة في القوانين والانظمة مباشرة كما يفسرها القضاة ... وترتيبا على ذلك لا يجوز للادارة ان تفرض على الافراد التزاما بناء على تلك التعليمات او المنشورات الداخلية والا اصبحت دعوى الالغاء مقبولة .
- وقد جرى قضاء محكمة العدل العليا على اعتبار التعليمات الادارية مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية ،بمعنى أن المحكمة كانت تقرر مشروعية بعض القرارات الادارية استنادا للتعليمات الادارية الصادرة في مجالات مختلفة كالتعليمات الخاصة بتنظيم اجراءات العطاءات الحكومية وشروط الاشتراك فيها ، وتعليمات معادلة الشهادات غير الاردنية ،وتعليمات تنسيق القبول في الجامعات وغيرها ..
- **المبحث الثاني**
- **المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية**
- تشمل المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية الادارية العرف الاداري ، والمبادئ العامة للقانون ، وهذين المصدرين هما محل دراستنا في المطلبين التاليين :
- **المطلب الاول**
- **العرف الاداري**
- يعتبر العرف بشكل عام مصدرا مبدأ المشروعية أيا كان نوعه الذي قد يتمثل في العرف الدستوري او العرف الاداري ..
- والعرف الاداري –كمصدر من مصادر المشروعية الادارية – يعني : القواعد غير المكتوبة التي تتكون من جراء العادات التي تلتزم الادارة في مجال النشطات الادارية المختلفة.
- وترجع أهمية القواعد العرفية – كمصدر للمشروعية الادارية- الى كونها تسد النقص او القصور في النصوص التشريعية ،وخاصة عند عدم كفاية هذه النصوص لتنظيم موضوع معين حيث تلجأ الادارة عندئذ الى اتباع مسلك معين بصورة دائمة ومنتظمة بحيث يتولد لديها شعور واقتناع بالزام هذا المسلك ووجوب سريانة .

- **المطلب الثاني**
- **المبادئ العامة للقانون**
- تعنى المبادئ العامة للقانون- كمصدر لمبدأ المشروعية الادارية-مجموعة القواعد غير المكتوبة في نصوص قانونية التي يقررها او يكتشفها او يستنبطها القضاء ويعلنها في احكامه ويفرض احترامها على الادارة بحيث تعتبر مخالفتها لها مخالفة لمبدأ المشروعية الادارية .
- وقد استقر الفقة والقضاء الاداريان على أن المبادئ العامة للقانون تتمتع بقوة الزامية بوصفها من القواعد القانونية التي تدخل ضمن عناصر المشروعية التي يتكون منها التنظيم القانوني للدولة ..وان كان تحديد المرتبة الالزامية لهذه المبادئ هو محل خلاف فقهي ، والرأي الغالب في الفقة الاداري أن المبادئ العامة للقانون كمصدر لمبدأ المشروعية الادارية تحوز على قيمة أدنى من التشريع وأن هذه المبادئ لا تستطيع ان تخالف القواعد القانونية المكتوبة سواء بالتعديل او بالالغاء .
- **الفصل الثاني**
- **الاستثناءات والقيود على مبدأ المشروعية**
- الاصل في الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات الادارة هو خضوع الادارة للقانون فيما يصدر عنها من أعمال وتصرفات وقرارات ...الا أن هذا الاصل –ولأسباب قد تكون تشريعية أو قضائية – ترد عليه بعض القيود ترجع الى طبيعية الاختصاص التقديري المعترف به للادارة والى ما يستجد من ظروف طارئة غير متوقعة واستثنائية تخفف من نطاق المشروعية الادارية العادية ،وترجع أحيانا الى فكرة أعمال السيادة التي تعتبر في نظر الفقة خروجا على المشروعية الادارية ، حيث تتحرر الادارة كليا من قواعد المشروعية الادارية ، وتختفي بالتالي كل ضمانة للحريات العامة .
- وسوف نتناول في هذا الفصل ومن خلال مباحث ثلاثة بيان حقيقة هذه القيود والاستثناءات على مبدأ المشروعية :
- **المبحث الاول :** السلطة التقديرية للادارة .
- **المبحث الثاني** :حالة الضرورة .
- **المبحث الثالث :** أعمال السيادة .

- **المبحث الاول**
- **السلطة التقديرية للادارة**
- يميز الفقه والقضاء الاداريان بين سلطة الادارة (المقيدة) وسلطة الادارة (التقديرية) ... حيث تكون سلطة الادارة مقيدة : عندما يشترط المشرع شروطا معينة أو ظروف معينة لكي تمارس الادارة نشاطها ، أو يلزمها بالقيام بعمل معين عند توافر ظروف وأوضاع معينة او يحدد لها الوقت الذي تمارس فيه عملها ، وعندئذ على الادارة ان تمارس سلطتها في الحدود التي وضعها القانون وتلتزم بحكمه .
- أما السلطة التقديرية للادارة :فتعني منح الادارة حرية اكثر في الاختيار عند القيام بمهامها وممارسة اختصاصاتها ،وتعني مرونة أكثر في الحركة ،وتعني أيضا قدرا محدودا من الرقابة القضائية على بعض عناصر القرار أو التصرف الاداري ..الا أن سلطة الادارة التقديرية –وبالمقابل لا تعني أعدام مبدأ المشروعية أو قلبا لتدرج القواعد القانونية رأسا على عقب ،فهي لا تعني اكثر من امكانية الادارة في الخيار بين عدة حلول ومكنات –جميعها قانونية – والهدف من تقرير السلطة التقديرية للادارة –كاستثناء على مبدأ المشروعية الادارية – هو افساح المجال أمام الادارة لتقدير متطلبات الظروف التي تعرض عليها وبالتالي اختيار نوع التصرف الملائم لكا ظرف على حدة ، حتى يأتي هذا التضرف محققا للاهداف والغايات المناسبة للحاجة الداعية اليها .
- عناصر القرار الاداري التي تتبدى فيها حرية الادارة في تقدير مدى ملاءمتها تقتصر على عنصري : السبب والمحل .. ونعرض فيما يلي عناصر القرار الاداري لبيان مدى سلطة الادارة في التقدير بشأن كل عنصر منها : -
- **عنصر الاختصاص :** إن السلطة التقديرية للادارة غير متصورة في هذا العنصر لأن الجهة التي تصدر القرار أما أن تكون مختصة أو غير مختصة .
- **عنصر الشكل والاجراءات :** الاصل في القرارات الادارية عدم اشتراط صدورها في صيغة معينة أو بشكل معين ، أما اذا فرض المشرع او القضاء على الادارة شكلا معينا أو اجراء معين يجب اتباعه ، يصبح احتصاص الادارة هنا مقيدا ويصبح الشكل او الاجراء عنصرا من عناصر المشروعية الادارية ، الامر البذي يترتب على تخلفه بطلان التصرف او العمل .
- وهكذا يتضح ان الشكليات والاجراءات كنعصر من عناصر القارا الاداري تكون محلا للتقييد او التقدير بحسب ما اذا حدد القانون اشكالا او اجراءات محددة يلزم اتباعها عند اصدار القرار فان سلطة الادارة بصدد هذا العنصر تكون (مقيدة) ، اما اذا تخلى المشرع عن تحديد أية اجراءات او شكليات لاصدار قارا اداري معين فانه يكون للادارة (سلطة تقديرية) في اتباع واختيار شكليات معينة او حتى عدم اتباع "أي نوع من الشكليات
- **عنصر الغاية :** يعتبر عنصر الغاية في القرار الاداري محل اجماع فقهي وقضائي من حيث انتقاء سلطة التقدير حياله فقد استقر الفقه الاداري في مجمله تقريبا .
- **عنصر المحل :** يقصد بعنصر المحل في القرار الاداري موضوع القرار او الاثر القانوني الذي ينتج عن القرار حالا ومباشرة سواء كان هذا الاثر انشاء او تعديلا او الغاء لمركز قانوني ..ولكي يكون القرار الاداري صحيحا من حيث عنصر المحل يلزم ان يكون هذا المحل جائزا قانونيا وممكنا من الناحية الواقعية ..والشرط الاول يعني ان الادارة ملزمة عندما تصدر قرارها ان تستند الى قواعد القانون فلا تخالفها او تخرج على مقتضاها ،سواء كانت هذه المخالفة للقاعدة القانونية او لتفسيرها او لتطبيقها ويعني الشرط الثاني : ان يكون محل القرار الاداري غير جائر قانونا فيكون من المستحيل تحقيقه .
- **عنصر السبب :** يعني سبب القرار الاداري الحالة الواقعية او القانونية التي تسبق صدور القرار وتدفع الادارة لاتخاذ ،وهذا يعني انه لا يكفي ان يكون السبب الذي استندت اليه الادارة لاصدار قرارها موجودا بل ان يكون صحيحا من الناحية القانونية ،ومبررا لاتخاذ القرار الاداري ... فيسبب القرار التأديبي مثلا بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف هو تصرفات الموظف التي تشكل مخالفة لاحد واجباته الوظيفية ...وسبب قرار تعيين موظف هو خلو هذه الوظيفة ممن يشغلها وحاجة الادارة التي شغلها تحقيقا للصالح العام ...هكذا لكل قرار اداري سبب يدفع الادارة لاصداره .
- وفي مجال جوانب التقدير في عنصر السبب في القرار الاداري فالاصل هو دور المشرع في تحديد اسباب القرارات الادارية ، حيث لا يوجد موقف موحد لجميع القرارات الادارية ، وانما يختلف الوضع باختلاف اتجاهات المشرع في مدى تقييد الادارة بمراعاة اسباب قراراتها .
- وهكذا يصبح لنا من خلال عرض حدود السلطة التقديرية للادارة في عناصر القرار الاداري المتعددة ان السلطة التقديرية لا تمثل قيدا واحدا على مبدا المشروعية الادارية وانما تختلف باختلاف عناصر القرار الاداري ...فهي اوسع تطبيقا في عنصري (المحل والسبب) ،وهي اضيق في مجال العناصر الاخرى للقرار الاداري (كالاختصاص والشكل والاجراءات والغاية)

- **المبحث الثاني**
- **حالة الضرورة**
- الاصل ان القوانين والانظمة توضع لتطبق في الظروف العادية ، وهي الظروف التي تكون تحت بصر واضع القاعدة القانونية عند وضعها، وان الادارة ملزمة باحترام القواعد القانونية لان هذه القواعد وضعت لتطبق في الظروف العادية لتتناسب معها ،فاذا طرأت ظروف استثنائية غير عادية مثل : الحروب الاهلية ، او الفيضانات او الزلازل والكوارث الطبيعية الاخرى ،وانتشار الاوبئة التي تهدد الصحة العامة للمواطنين وتتطلب السرعة والحزم في التصرف ،فوجدت الادارة نفسها مضطرة للقيام بواجباتها التي تتمثل في حماية النظام والمحافظة عليه وضمان استمرار سير المرافق العامة بشكل مضطرد ومنتظم – لن تخالف القانون وتخرج على مبدأ المشروعية كما هو معروف في الظروف العادية ، فما هو أثر ذلك على مبدأ المشروعية ؟
- للاجابة على هذا التساؤل نعرض الاسانيد الخاصة بحالة الضرورة او ما يسمى بالظروف الاستثنائية في التشريع والفقه والقضاء .
- **موقف المشرع :** تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية –كقيد على مبدأ المشروعية الادارية – نظرية قانونية من أصل قضائي ، فهي ترجع في نشأتها الى القضاء الاداري حيث ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي من خلال اضفاء صفة المشروعية على القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الاستثنائية رغم أن مثل هذه القرارات تعتبر مشوبة بعيوب تجعلها غير مشروعة في الظروف العادية .. ثم اصبحت هذه النظرية نظرية تشريعية قضائية تخضع لنظام قانوني معلوم تتمتع في داخله الادارة بسلطات استثنائية غير عادية ولكنها سلطات مشروعة .
- وفي الاردن نظم الدستور الاردني الحالي بموجب المادتين (124،125) منه صورتين للظروف الاستثنائية وهما من اهم وأخطر هذه الظروف ولذلك نظمت بنص دستوري وهما :
  - **حالة الطوارئ :** حيث تطلب الدستور ان يكون تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانون الدفاع الذي يصدر عن مجلس الامة ،وان يكون اعلان حالة الطوارئ من اختصاص السلطة التنفيذية .واستنادا لهذا النص الدستوري صدر قانون الدفاع المعمول به حاليا رقم (13) لسنة 1992. الذي نص صراحة على تحديد الحالات التي يجوز فيها اعلان حالة الطوارئ والعمل بقانون الدفاع ، واشترط ضرورة أن تتضمن قرار الاعلان مجموعة من البيانات التي تبين سبب اعلان حالة الطوارئ والمنطقة التي تشملها وتاريخ بدء العمل بقانون الدفاع .
- كما خولت المادة (125) من الدستور الملك سلطة اعلان الاحكام العرفية في حالة حدوث طوارئ خطيرة للدفاع عن المملكة ،ويكون لمملك سلطة اصدار التعليمات التي تقتضي الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أي قانون معمول به .
- ب- **حالة الضرورة :**وقد نص عليها الدستور في المادة (94) ،وهي تتمثل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث والفتن الداخلية ،وطبيعية هذا الخطر أنه داهم ذو صفة استثنائية .. الا ان سلطة الادارة الاستثنائية يجب أن تقتصر على الاستثناء الوارد في الدستور ولا تتعداه ، ولا يجوز أن تمتد السلطة الاستثنائية للادارة لغير حالات الضرورة ، فيما يمكن معالجته بوسائل قانونية عادية لا يصح معالجته بوسائل قانونية استثنائية ..وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا في أحكامها الحديثة .
- **موقف القضاء الاداري :** استقر القضاء الاداري المقارن على اعتبار بعض الاعمال او التصرفات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية اعمالا مشروعة في الظروف الاستثنائية وهي الحالات التي تتضمن تهديدا خطيرا واخلالا بالنظام العام معترفا للادارة في مثل هذه الحالات بسلطات غير عادية استنادا الى الظرف الاستثنائي الطارئ .

المبحث الثالث

اعمال السيادة

تعتبر نظرية اعمال السيادة اخطر استثناء على مبدأ المشروعية الادارية حيث يضع المشرع بموجبها سلاحا خطيرا بيد السطة التنفيذية في مواجهة حقوق وحريات الافراد ، ويصبحح القاضي الاداري مكتوف الايدي حيال وجود النص التشريعي الملزم له بعدم التعرض لاعمال السيادة بأي صورة من صور الرقابة القضائية ، الالغاء ،التعويض ، فحص المشروعية ، أو رقابة التفسير ..ز

والحكمة من استبعاد المشرع أعمال السيادة من ولاية القضاء هي أنها تتصل بسيادة الدولة في الداخل والخارج ، ولا تقبل بطبيعتها أن تكون محلا للتقاضي لما يحيط بها من اعتبارات سياسية تبرر تخويل السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقا ،تحقيقا لصالح الوطن وسلامته دون تخويل القضاء سلطة التعقيب على ما تتخذه من إجراءات في هذا الصدد لان ذلك يتقضي توافر معلومات وعناصر وموازين تقدير مختلفة لا تتاح للقضاء .

وقد اكدت محكمة العدل العليا على هذه الحكمة في حكم حديث لها في هذا المجال بقولها :"وذلك لان اعمال السيادة تقتضي طبيعتها الا تكون محلا للتقاضي تحقيقا لاعتبارات سياسية هي اتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالا وثيقا من اجل الحفاظ على كيان الدولة ورعاية مصالحها العليا .

وقد نشأت نظرية اعمال السيادة على يد القضاء الاداري في فرنس حيث اخرجها مجلس الدولة الفرنسي من ولايته لاسباب تاريخية وتحت ضغوط سياسية معينة وذلك خلال فترة ما سمي (بالاختصاص المقيد) لمجلس الدولة ، حيث لم يكن المجلس يملك سلطة القضاء واصدار الاحكام بشكل تام وانما كان دوره يقتصر على ابداء الرأي في المنازعات لالتي تعرض أمامه ،ولا تصبح مشروعات الاحكام أحكاما بالمعنى الصحيح الا بعد تصديق رئيس الدولة عليها .

ومن أهم المعضلات التي واجهت القضاء الاداري في تطبيق هذا الاستثناء الخاص بأعمال السيادة هي ايجاد معيار لتحديد اعمال السيادة و تمييزها عن اعمال الادارة ...ولحل هذه المعضلة طرح الفقه والقضاء الاداريان ثلاثة معايير لتمييز أعمال السيادة هي : معيار الباعث السياسي ،ومعيار طبيعية العمل ،ومعيار القائمة القضائية المحددة ..

معيار الباعث السياسي : ومؤدي هذا المعيار أن أعمال السيادة تتمثل في الاعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية ،ويدفعها على إصدارها باعث سياسي وبالتالي لا يخضع للرقابة القضائية ، أما اذا كان الباعث على اصدارها غير سياسي فإن العمل يعتبر اداريا ويخضع لرقابة القضاء .

معيار طبيعية العمل : وهو معيار موضوعي مفاده أن أعمال السيادة هي الاعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية في ممارستها لوظيفتها الحكومية ، وهي تختلف عن الاعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية في ممارستها لوظيفتها الادارية .

ج- معيار القائمة القضائية : ترتب على فشل المعايير السابقة في تحديد أعمال الحكومة وتعريفها جامعا مانعا ، أن اتجه الفقه الاداري التي استقراء الاحكام القضائية وتعداد أعمال الحكومة طبقا لهذه الاحكام ،مما أدى الى ظهور معيار يعرف بمعيار القائمة القضائية ،يتم بموجبه تحديد أعمال الحكومة من قبل القضاء ..

ويقوم هذا المعيار أساسا على حصر الاحكام القضائية المتعبقة بالاعمال الحكومية في قائمة خاصة أطلق عليها القائمة القضائية ..وتشمل هذ القائمة مجموعة من الاعمال التي استخلصها القضاء على اساس انها تدخل في أعمال السيادة : الاعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية :كالقرارات المتعلقة باقتراح القوانين او الاعتراض عليها أو حل البرلمان ، او دعوته للانعقاد وكلها أعمال تحرك مسؤولية الحكومة السياسية وليست الادارية والاعمال المتصلة بالعلاقات الدولية وشؤون الدولة الخارجية :كالاعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج فيما يتعلق بوظائفهم الدبلوماسية ،وقرارات إنشاء العلاقات السياسية أو قطعها ،والاعمال المتصلة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية مثل المفاوضات التي تدور بشأنها ...والاعمال المتصلة بالحرب ،كقرار إعلان الحرب ، والتدابير التي

تتخذها الادارة قبل رعايا الدول المعادية كابعادهم واعتقالهم ..والاعمال المتصلة بالامن الداخلي .

- **الباب الثاني**
- **نشأة القضاء الاداري و تنظيمه في الاردن**
- وفي الاردن بقي نظام القضاء الموحد الذي يقضي بقيام المحاكم العادية بالفصل في جميع أنواع المنازعات الادارية التي تعرض عليها حتى صدور الدستور الاردني لعام 1952 حيث تضمن نصا خاصا بتنظيم القضاء الاداري في الاردن حيث عهد الى المشرع العادي باصدار قانون خاص بأنشاء محكمة عدل عليا عند تنظيم محاكم السلطة القضائية .
- وتقتضي دراسة نشأة القضاء الاداري وتنظيمه في الاردن بيان مراحل هذا التنظيم القضائي في المرحلة السابقة على قانون محكمة العدل العليا الحالي ، ثم في المرحلة الحالية لتنظيم محكمة العدل العليا ..وستكون دراستنا لهذا الباب في فصلين متتابعين :
- **الفصل الاول :** تنظيم القضاء الاداري في المرحلة السابقة لقانون محكمة العدل العليا الحالي .
- **الفصل الثاني:** التنظيم الحالي للقضاء الاداري .
- **الفصل الاول**
- **تنظيم القضاء الاداري في المرحلة السابقة لقانون محكمة العدل العليا الحالي**
- **اولا : تنظيم القضاء الاداري في ظل العهد العثماني**
- تأثر القانون الاداري الاردني نشأته الاولى كما تأثر تنظيم القضاء الاداري بالانظمة القانونية التي كانت سائدة في الدولة العثمانية ، وذلك لكون الاردن أحدى الولايات التابعة لها أبان الحكم العثماني .
- ويدلنا التاريخ التشريعي لهذه المرحلة أن الاتراك العثمانيون تأثروا في تنظيم السلطة القضائية بالنظام القانوني الفرنسي حيث استرشدوا بهدا النظام وافتبسوا منه فانعكس ذلك على اجزاء الدولة العثمانية ومنها الاردن ومن أهم الانظمة التي اقتبسها الاتراك من النظام الفرنسي في مجال تنظيم القضاء الاداري ،نظام مجلس الدولة الفرنسي الذي أسماه الاتراك (مجلس شورى الدولة التركي) ،وكان من أهم اختصاصاته الفصل في المنازعات الادارية ومحاكمة كبار الموظفين ..ونظام مجالس المحافظات الفرنسي الذي أسماه الاتراك 0مجالس الادارة) وهي مجالس أنشاها الاتراك في الاولوية والاقضية في الولايات التابعة لحكمهم ،ومنها ألوية وأقضية شرق الاردن ،حيث كانت هذه المجالس تفصل في المنازعات التي تنشأ بين الادارة والافراد من حهة ،والموظفين من جهة ،والموظفين من جهة أخرى وقد ظلت هذه المجالس قائمة قانونا حتى الغيت فيما بعد .
- ويتضح مما سبق أن إمارة شرق الاردن لم تعرف نظام القضاء الاداري المستقل حيث لم يوجد فيها محاكم ادارية مستقلة وانما وجدت محاكم عادية تختص بنظر جميع المنازعات أيا كانت طبيعتها ،فهي تختص بنظر المنازعات المدنية كما تختص بنظر المنازعات الادارية ..وليس من السهل تقرير ما اذا كانت المحاكم النظامية التي عرفها امارة شرق الاردن في العهد العثماني مختصة بالنظر في المنازعات ذات الطبيعة الادارية ،وذلك لعدم وجود مجموعة المبادئ التي قررتها المحاكم النظامية في ذلك الوقت.
-

- **ثانيا : تنظيم القضاء الاداري في عهد الانتداب البريطاني**
- تأثرت كا من فلسطين وشرق الاردن في هذه المرحلة بالنظام القانوني البريطاني الذي حل محل النظام القانوني والقضائي الذي ساد فيهما أبان العهد العثماني .
- الا أن تشكيل النظام القانوني والقضائي في ظل الانتداب البريطاني كان يختلف من حيث تأثيره في فلسطين عنه في شرق الاردن ..ففي حين عملت بريطانيا على أدخال نظامها القانوني والقضائي وطبقته في فلسطين لتحل محل الانظمة التي كانت سائدة في العهد العثماني ،فانها لم تعمل على تغيير الاوضاع القانونية والقضائية في شرق الاردن بل أبقت على الانظمة التي كانت سائدة أبان العهد العثماني بالرغم من بعض المحاولات التي ظهرت خلال هذه الفترة لتشكيل مجالس يناط بها الفصل في بعض المنازعات الادارية المحدودة ،ومثالها تشكيل ما سمي بمجلس الشورى سنة 1923 ،برئاسة قاضي القضاة وعضوية سيبعة من الشخصيات السياسية والادارية ،يختص في أبداء الرأي في مشاريع القوانين والانظمة المحالة اليه من الدولة ، واعداد القوانين والانظمة وتفسير ما هو ساري المفعول ،ومحاكمة الموظفين العموميين عن المخالفات التي يرتكبونها أثناء تأديتهم لوظائفهم والنظر في دعاوي الاستئناف المقدمة ضد قرارات المجالس الادارية ويلاحظ أن هذا المجلس لم يقتصر دوره على النظر في المنازعات الادارية ،وانما تعداه الى القيام بدور الافتاء والتشريع والتأديب .
- **ثالثاً : تنظيم القضاء الاداري في ظل دستور 1952 :**
- تضمن الدستور الاردني نصوصاً تقرر قواعد اساسية تتعلق بتنظيم القضاء الاداري في الاردن حيث عهد الى المشرع العادي باصدار قانون خاص بغنشاء محكمة العدل العليا عند تنظيم محاكم السلطة القضائية .
- واستنادا لهذه النصوص الدستورية صدرت ثلاثة تشريعات خاصة بتنظيم القضاء الاداري في الاردن هي :-
- تنظيم القضاء الاداري في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية : حدد هذا القانون أنواع المحاكم النظامية وهي :محاكم الصلح ،محاكم البداية ،محاكم الاستئناف ،ومحكمة التمييز التي تعتبر المحكمة العليا في التشكيل القضائي للمحاكم ،وذلك من حيث صفتها واختصاصاتها .
- وقد حدد هذا القانون لمحكمة التمييز ثلاث صفات بحسب نوع القضايا تنظرها :فيكون لها الصفة الجزائية عندما تنظر في الاحكام أو القرارات الصادرة من محكمة الاستئناف في القضايا الجزائية .زويكون لها الصفة الحقوقية (المدنية) عندما تنظر في الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة الاستئناف في الدعاوي الحقوقية ...واخيرا يكون لها الصفة الادارية عندما تنظر في المنازعات الخاصة بطلبات الغاء القرارات الادارية بصفة أساسية أو في الطعون المتعلقة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية ، وهي اختصاصات حددها على سبيل الحصر وتقتصر على قضاء الالغاء دون قضاء التعويض.
- كما نص القانون على أن تتعقد محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا من هيئة تشكل من رئيس وأربعة قضاة على الاقل ...واذا اشترك الرئيسان في هيئة واحدة فيرأس الجلسة الرئيس الاول ، أما اذا لم يشترك الرئيسان في الهيئة المنعقدة فيرأس المحكمة القاضي الاقدم ، وعند وقوع خلاف في الرأي تصدر المحكمة قرارها بالاكثرية .

- **تنظيم القضاء الاداري في ظل قانون محكمة العدل العليا المؤقت**
- صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقت الذي نص على أنه يسمى (قانون محكمة العدل العليا)، وصادق عليه الملك بموجب المادة (31) من الدستور وأمر باصداره ووضعه موضع التنفيذ المؤقت ،واضافته الى قوانين الدولة على اساس عرضه على مجلس الامة في أول اجتماع يعقدهه ليكتسب صفة القانون الدائم عند اقراره .
- ويعتبر هذا القانون وفقا لتسميته ومضمونه –استجابة لنص المادة (100) من الدستور لانه أنشا لأول مرة محكمة مستقلة عن المحاكم النظامية ،وجعل لها تشكيل مستقل ...حيث تتشكل من رئيس وعدد من القضاة بقدر الحاجة ومن رئيس النيابة الادارية أو أحد مساعديه .. واصبحت تنعقد في هيئة أو اكثر من رئيس وقاضيين على الاقل ، ويحيل الرئيس الدعاوي المقدمة على هيئاتها ...واذا رات إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته او قررته هيئة اخرى من هيئات المحكمة ، أو تبين لها في الدعاوي المعروضة عليها مبدأ قانونيا مستحدثاً او هاما فتنعقد المحكمة بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الاسباب وذلك للنظر في الدعوى ،واصدار الحكم فيها بما تراه موافقا بشأن ذلك المبدأ .
- **<u>الفصل الثاني</u>**
- **التنظيم الحالي للقضاء الاداري**
- بدأت هذه المرحلة من مراحل تنظيم القضاء الاداري في الاردن بصدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 المعمول به حاليا والذي نص في المادة (3/ا) منه على أن تنشأ بموجب هذا القانون محكمة تسمى (محكمة العدل العليا) يكون مقرها عمان .
- وقد جاء صدور هذا القانون نتيجة دراسة واسعة ومتأنية وبعد تقييم لتجربة محكمة العدل العليا في المرحلتين السابقتين فراعى المشرع فيه متطلبات التطور الحديث في مجال تنظيم القضاء الاداري ،مسترشدا ومستفيدا من تجارب الدول ذات النظام القضائي المزدوج .
- **أولا : أعضاء محكمة العجل العليا:**
- تنص المادة (3/ب) من قانون محكمة العدل العليا على أن يتم تشكيل محكمة العدل العليا من رئيس وعدد من الاعضاء القضاة .
- **ثانيا : النيابة العامة الادارية :**
- تنص المادة الخامسة من قانون محكمة العدل العليا الحالي على تنشأ لدى محكمة العدل العليا رئاسة للنيابة العامة الادارية تشكل من رئيس يكون بمرتبة قاضي تمييز ومساعد له أو اكثر .
- **ثالثاً : هيئات محكمة العدل العليا :** تنعقد محكمة العدل العليا وفقا لنص المادة 8/أ،ب) من قانونها في هيئات عادية أو هيئة عامة .
- **هيئات المحكمة العادية :**تنعقد محكمة العدل العليا من هيئة او اكثر يشكلها رئيس المحكمة تتألف من رئيس وأربعة قضاة على الاقل ،ويحيل الرئيس الدعاوي المقدمة الى المحكمة الى هيئاتها ...واذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركا في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأعلى رتبة من أعضائها أو أقدمهم في الرتبة ،واذا تساووا في تلك الاعتبارات جميعها فيرأسها اكثر أعضائها سنا .
- **الهيئة العامة للمحكمة :**تنعقد محكمة العدل العليا وفقا لنص المادة (8/ج) من قانونها بشكل جمعية من جميع أعضائها باستثناء الغائب منهم لاي سبب من الاسباب ... حيث نصت هذه المادة على أنه اذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى ، أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونيا مستحدثاً أو هاما ،فتنعقد المحكمة بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الاسباب وذلك للنظر في الدعوى واصدار الحكم فيها بما تراه موافقا بشأن ذلك مبدأ .

- **رابعا : تبعية محكمة العدل العليا :**
- لم ينص قانون محكمة العدل العليا صراحة على ان محكمة العدل العليا هيئة قضائية مستقلة ، كما هو الحال في قوانين دول القضاء المزدوج كقانون مجلس الدولة المصري الذي نص على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة .
- الا أن قانون محكمة العدل قد نص في بعض مواده على منح بعض الصلاحيات لكل من وزير العدل والمجلس القضائي لانتداب بعض أعضاء محكمة العدل العليا او تمديد انتدابهم بمدد معينة وذلك في حالات الضرورة .
- **الباب الثالث**
- **الاختصاصات القضائية لمحكمة العدل العليا**
- حدد المشروع الاردني اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر ، حيث ذكر المشرع في صدر المادة التاسعة من قانونها :تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي : وذلك تأكيدا لاختصاص المحكمة على سبيل التحديد والحصر ..وترتيبا على ذلك تعتبر المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة بالفصل في سائر المنازعات التي لم ترد ضمن اختصاصات محكمة العدل العليا .
- وقد نصت المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا الحالي على ان :
- تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بما يلي :
  - الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية :البلديات ، غرف الصناعة والتجارة ، والنقابات ، والجمعيات والنوادي المشجلة في المملكة ،وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والانظمة النافذة المفعول .
  - الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او المتعلقة بالزيادة السنوية او بالترفيع او بالنقل او الانتداب او الاعارة .
  - طلبات الموظفين العموميين بالغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة باحالتهم على التقاعد او الاستيداع او بفصلهم من وظائفهم او فقدانهم لها او ايقافهم عن العمل بغير الطريق التأديبي .
  - طلبات الموظفين العموميين بالغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التاديبية .
  - المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية للموظفين العموميين او للمتقاعدين منهم او لورثتهم .
  - الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب الغاء أي قرار او اجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون .
  - الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل باحكام اي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور .
  - الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر .
  - الدعاوي التي يقدمها الافراد والهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية .
  - الطعن في اي قرار اداري نهائي حتى لو كان محضاً بالقانون الصادر بمقتضاه .
  - الطعن في اي قرارات نهائية صادرة عن جهات ادارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل .
  - تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والاجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت اليها بصفة أصلية او تبعية .
  - 1- لا تختص محكمة العليا بالنظر في الطلبات او الطعون المتعلقة باعمال السيادة.
  - 2- لا تقبل الدعوى المقدمة من اشخاص ليست لهم مصلحة شخصية .

- **الباب الرابع**
- **دعوى الالغاء**
- بعد ان بينا في الابواب الثلاثة السابقة مبدأ المشروعية ،وتنظيم القضاء الاداري في الاردن ، وحددنا اختصاصات محكمة العدل العليا ومضمونها ،فاننا سنتناول بالدراسة التفصيلية دعوى الالغاء فنبين في التمهيد لدراستها تعريف دعوى الالغاء وخصائصها ،ثم نتناول في الفصول الثلاثة المتتالية :شروط قبول دعوى الالغاء واسباب الالغاء واجراءات دعوى الالغاء والحكم فيها .
- **الفصل الاول :** شروط قبول دعوى الالغاء
- **الفصل الثاني :** اسباب الالغاء (أوجه الالغاء)
- **الفصل الثالث :** اجراءات دعوى الالغاء والحكم فيها .
- تعريف دعوى الالغاء وخصائصها :
- تعرف دعوى الالغاء بأنها : دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الافراد الى القضاء الاداري طالباً اعدام قرار اداري صدر مخالفا للقانون .ويرى غالبية الفقه الاداري ان دعوى الالغاء من دعاوي القضاء الموضوعية لانها تحمي المراكز القانونية العامة من خلال التصدي للقرارات المخالفة للمشروعية الادارية ولذلك فهي لا تمثل خصومة تتعلق بحقوق شخصية ولا تثير منازعة بين خصمين احدهما دائن والاخر مدين ،وانما تخاصم القرار الاداري غير المشروع بقصد رده الى حكم القانون الصحيح حماية لمبدأ المشروعية سواء تعلقت المخالفة بالشكل او الموضوع .
- وقد تقررت دعوى الالغاء في الاردن كدعوى قضائية على أساس النصوص التشريعية التي تضمنتها القوانين الخاصة بمحكمة العدل العليا ، فنص عليها قانون تشكيل المحاكم النظامية ، ثم قانون محكمة العدل العليا الؤقت ،واخيرا قانون محكمة العدل العليا الحالي ،وبهذا تعتبر دعوى الالغاء في الاردن من خلق المشرع الذي نظم احكامها صراحة في قوانين محكمة العدل العليا المتتابعة .
- وتتميز دعوى الالغاء بالخصائص التالية :
  - أنها دعوى قضائية : بمعنى أن موضوع دعوى الالغاء هو مخاصمة القرار الاداري المطعون فيه لعدم مشروعتيه وللمطالبة بالغائه .
  - أنها دعوى من النظام العام : ان الهدف من رفع دعوى الالغاء هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق حماية مبدأ المشروعية .
  - أنها دعوى قضائية : لقد نشأ الطعن بالالغاء منذ البداية سواء في فرنسا أو مصر متمتعا بصفة الدعوى القضائية .
  - أن سلطة القاضي فيها تتركز على فحص مشروعية القرار الاداري المطعون فيه بالالغاء ،وذلك لمعرفة ما اذا كان مشوبا بعيب من العيوب التي تجعله قرارا غير مشروع .
  - انه يجوز عند رفعها الجمع بين طلب الالغاء وطلب التعويض في عريضة واحدة هي عريضة دعوى الالغاء ،وهذا ما نص عليه قانون محكمكة العدل العليا الحالي صراحة من اختصاص المحكمة بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الادارية سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية .
  - ان الحكم الصادر بالالغاء بناء على دعوى الالغاء يحوز على حجية في مواجهة الكافة ، حيث يترتب على هذا الحكم الغاء القرار الاداري محل الطعن واوالة اثاره بالنسبة للجميع .

- **الفصل الاول**
- **شروط قبول دعوى الالغاء**
- تعني شروط قبول دعوى الالغاء الشروط التي يجي توافرها في الدعوى لكي تكون مقبولة أمام محكمة العدل العليا ،والتي يترتب على توافرها مباشرة المحكمة في فحص موضوع المنازعة ،أما في حالة عدم توافرها فان المحكمة تحكم بعدم قبول الدعوى دون أن تتعرض لبحث موضوعها .
- **المبحث الاول :** شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه بالالغاء
- **المبحث الثاني :** شرط يتعلق بمصلحة رافع دعوى الالغاء
- **المبحث الثالث :** شرط يتعلق بمعياد رفع دعوى الالغاء
- **المبحث الاول**
- **شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه بالالغاء**
- استقر الفقه والقضاء الاداريان على أنه يشترط في القرار الاداري المطعون فيه حتى يكون محلا لدعوى الالغاء اربعة شروط هي : أن يكون القرار المطعون فيه اداريا ،وان يصدر هذا القرار من سلطة ادارية وطنية ،وان يكون قراراً ادارياً نهائياً .
- **المطلب الاول:** يجب ان يكون القرار المطعون فيه ادارياً .
- **المطلب الثاني :** يجب أن يصدر القرار من سلطة ادارية وطنية .
- **المطلب الثالث :** يجي ان يكون القرار نهائيا .
- **المطلب الرابع :** يجي ان يحدث القرار أثرا قانونيا معينا .
- **الطلب الاول**
- **يجب ان يكون القرار المطعون فيه اداريا**
- **المبحث الثاني**
- **شرط المصلحة**
- من المبادئ المستقرة في مجال التقاضي ان المصلحة مناط الدعوى ،وأنه لا دعوى بغير مصلحة ،وتسري هذه القاعدة في مجال القضاء العادي وفي مجال القضاء الاداري .
- الا انه يجب ملاحظة ان المصلحة في دعوى الالغاء تختلف عن المصلحة في الدعوى العادية ، ففي حين تستند المصلحة في الدعوى العادجية الى حق اعتدى عليه او مهدد بالاعتداء عليه ،فان المصلحة في دعوى الالغاء لا يلزم ان تستند الى حق لرافع الدعوى ،ذلك لان المصلحة هي مناط الدعوى . وقد ذهبت محكمة العدل العليا في احكامها الى التأكيد على التفرقة "فاعترفت لعضو المجلس القروي في ان ينازع في قانونية أي عضو اخر في المجلس نفسه ،,ان دعوى الالغاء ليست دعوى شخصية بل عينية القصد منها فحص مشروعية القرار الاداري ورد الادارة الى جادة الحق تحقيقا للمصلحة العامة ،وهي لا تهدف كالقضاء العادي الى حماية الحقوق والمراكز الفردية المعتدى عليها.
- وتقتضي دراسة شرط المصلحة في دعوى الالغاء بيان : ماهية المصلحة وخصائصها وانواع المصالح ،وذلك ما سنعرضه في المطالب الثلاثة التالية :
- المطلب الاول : ماهية المصلحة وخضائصها .
- **المطلب الثاني :** شروط المصلحة في دعوى الالغاء .
- **المطلب الثالث :** انواع المصلحة في دعوى الالغاء .
- **المطلب الاول**
- **ماهية المصلحة وخصائصها**
- تعرف المصلحة كشرط لقبول الدعوى بشكل عام بأنها الفائدة القانونية التي يسعى المدعي التي تحقيقها في الدعوى التي يقيمها ، وقد تتمثل المصلحة في حماية حقه او في الحصول على تعويض مادي او ادبي اذا توافرت الاسباب القانونية .
- أما المصلحة كشرط لقبول دعوى الالغاء فتعني ان يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة الى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثرا تأثيرا مباشرا في مصلحة شخصية له والا كانت الدعوى غير مقبولة وذلك عملا بنص المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا .

- **المطلب الثاني**
- **شروط المصلحة في دعوى الالغاء**
- **اولا : وجود مصلحة شخصية مباشرة :**
- يعني هذا الشرط من شروط المصلحة ان يكون للمستدعي رافع دعوى الالغاء مصلحة شخصية مباشرة شخصية في رفع الدعوى ،بمعنى أن يكون القرار الاداري المطلوب الغاؤه قد مس حالة قانونية خاصة بالمستدعي ،وقد عبر بعض الفقهاء عن هذا الشرط بقوله : أن شرط المصلحة الشخصية المباشرة يعني وجوب أن تكون مصلحة المستدعي على درجة معينة من التفريد بحيث لا تختلط بالمصلحة العامة التي لكل مواطن في أن تتصرف الادارة في حدود اختصاصها ،وعليه فانه يكفي الاعتداد بمصلحة بسيطة للمستدعي متى كانت على درجة معينة من التفريد .
- **ثانيا :** توافر المصلحة وقت رفع الدعوى واستمرارها حتى الفصل فيها نهائيا :
- ان توافر شرط المصلحة عند رفع دعوى الالغاء يعتبر شرطا اساسيا لقبول الدعوى والا فان المحكمة تحكم بعدم قبولها ... الا أن محل الخلاف في الفقه والقضاء الاداريين هو ما اذا كان يمكن الاكتفاء بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى دون اشتراط استمرار قيام المصلحة حتى صدزور الحكم فيها كا هو الحال في القضاء العادي .
-
- **المطلب الثالث**
- **انواع المصالح في دعوى الالغاء**
- تتعدد وتتنوع المصالح التي تحميها دعوى الالغاء والتي تبرر قبولها ،وهي تصنف على اساس صفة الطاعن ،فالمستدعي في دعوى الالغاء قد يكون من الاشخاص الطبيعيين سواء كان فردا عاديا او موظفا عاما كما قد يكون هيئة من الهيئات .
- **اولا :مصالح الافراد** :
- سبق ان بينا انه يشترط لقيام دعوى الالغاء وتوفر المصلحة لرافعها أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة أثر فيها القرار المطلوب الغاؤه تأثيرا مباشرا .وتتمثل هذه المصلحة في توقي الطاعن حدوث ضرر يصيبه من القرار غير المشروع ،سواء كان هذا الضرر محققا أو محتملا أو كان ماديا أو معنويا .
- وتتعهد مصالح الافراد في دعوى الالغاء ، الا أننا سنعرض فيما يلي لاهم الامثلة التي قررها القضاء الاداري وضقاء محكمة العدل العليا بشأن قبول دعوى الالغاء :
- مصلحة المالك .
- مصلحة الساكن .
- ج- مصلحة ممارس المهنة .
- د-مصلحة الناخب .
- هـ- مصلحة الزوج .
- **ثانيا : مصالح الموظفين :**
- يتعرض الوظف أثناء حياته الوظيفية لنوعين من القرارين :اولهما القرارات التي تمس مصالحه فيما يتعلق بحياته الوظيفية ، حيث يتواجد الوظف بالنسبة لهذه القرارات في كركز قانوني يجعل له مصلحة شخصية بطلب الغائها اذا كانت تلك القرارات غير مشروعة .
- وثانيهما : القرارات التي تصدر وتتعلق بتنظيم المرفق العام وسيره وانشاء ادارات جديدة او اعادة تقسيمها وتنظيم اداء الموظفين لواجباتهم ،وهذه الاخيرة لا تقبل الطعن بالالغاء اما محكمة العدل العليا لانها تتعلق بمصالح المرفق وليس بمصلحة الموظف ومن ثم تنتفي مصلحته الشخصية للطعن فيها بالالغاء .

- **ثالثاً: مصالح الهيئات:-**
- يقصد بالهيئات في مجال شرط المصلحة في دعوى الالغاء تلك التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقبلية كالنقابات والجمعيات والنوادي والاتحادات وغيرها، وقد اعترف القضاء الاداري المقارن لهذه الهيئات بالتقدم بطلبات الغاء القرارات الإدارية غير المشروعة التي قد تلحق ضرراً بالأهداف التي وجدت من أجلها الهيئة.
- **المبحث الثالث**
- شرط ميعاد رفع دعوى الالغاء
- نصت المادة (12/أ،ب) من قانون محكمة العدل العليا الحالي على أنه " مع مراعاه الفقرتين (ب،ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم اليها خلال (60) يوما من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة
- وتقتضي دراسة هذا الشرط من شروط قبول دعوى الالغاء بيان: بدء ميعاد الطعن وسريانه وحالات وقف او قطع ميعاد الطعن والحالات التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد محدد وذلك في المطالب الثلاثة التالية:-
- المطلب الأول: بدء ميعاد طعن وسريانه
- المطلب الثاني: حالات وقف أو قطع ميعاد الطعن
- المطلب الثالث: الحالات التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد محدد
- **المطلب الأول**
- بدي ميعاد الطعن وسريانه، يبدء ميعاد رفع دعوى الالغاء- وفقاً لنص المادة 24 من قانون محكمة العدل العليا الحالي –من تاريخ تبليغ القرار الاداري المشكو منه المستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي ريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة.
- **المطلب الثاني:-**
- حالات وقف او قطع ميعاد الطعن
- سبق أن بينا أن المشرع حدد المدة التي يجوز خلالها الطعن بالغاء القرار الاداري وجعلها 60 يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار إلا أن ميعاد الطعن قد يمتد لأسباب قانونية أو قضائية محددة مما يؤدي إلى إطالة المدة سواء بوقف هذا الميعاد أو قطعه، والفرق بين وقف الميعاد وقطعه أن الأول (الوقف) يعني احتساب المدة السابقة التي انقضت ضمن الأجل المحدد برفع الدعوى بعد زوال سبب الوقف ويترتب عليه احتساب من قضى من ميعاد الطعن أما الثاني (الإنقطاع) فيعني اسقاط المدة السابقة من الميعاد وبدء ميعاد جديد للطعن ويترتب عليه احتساب المدة المنقضية بعد زوال سبب الانقطاع.
- أولاً: القوة القاهرة (حالة وقف ميعاد الطعن)
- ثانياً: التظلم الإداري
- ثالثاً: طلب الاعفاء من الرسوم القضائية
- ثالثاً: رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة

- **المطلب الثالث**
- **الحالات التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد محدد**
- الأصل أن إنقضاء ميعاد دعوى الالغاء يؤدي إلى عدم قبولها لفتراض أن صاحب الشأن قد أذعن بالقرار المعيب الصادر بحقه وإن هذا القرار قد تحسن من الالغاء، إلا أن القضاء الاداري قرر عدة استثناءات على هذا الاصل العام وتشمل هذه الاستثناءات القرارات والحالات التالية:-
- القرارات المستمرة، القرارات السلبية ، القرارات المنعدمة وحالة ظهور المصلحة بعد انقضاء ميعاد الطعن.
- ونعرض فيما يلي لاسباب الالغاء في خمسة مباحث متعاقبة على النحو التالي :
- المبحث الاول : عيب عدم الاختصاص .
- المبحث الثاني : عيب الشكل والاجراءات .
- المبحث الثالث : عيب المحل أو مخالفة القانون .
- المبحث الرابع : عيب الغاية أو أساءة استعمال السلطة .
- المبحث الخاكس : عيب السبب
- المبحث الاول
- عيب عدم الاختصاص
- يعرف بعض الفقهاء قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الاشخاص او الهيئات التي تملك ابرام التصرفات العامة .
- وتقتضي دراسة هذا السبب من اسباب الغاء القرار الاداري بيان :ماهية عيب عدم الاختصاص وخصائصه وعيب عدم الاختصاص الجسيم ،وعيب عدم الاختصاص البسيط ، وذلك في المطالب الثلاثة التالية :
- المطلب الاول
- ماهية عيب عدم الاختصاص وخصائصه
- يعرف الفقه والقضاء الاداريات عيب عدم الاختصاص بأنه :عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر
- ويفرق الفقه والقضاء الاداريين بين نوعين رئيسيين في عيب عدم الاختصاص هما : عدم الاختصاص الجسيم ،حيث يبلغ فيه عيب عدم الاختصاص مبلغاً جسميا يصل بالقرار الاداري الى درجة الانعدام ويطلق عليه اغتصاب السلطة وعدم الاختصاص البسيط حيث ل يبلغ فيه عيب عدم الاختصاص هذا المبلغ الجسيم وانما يكون بدرجة بسيطة تجعل القرار الاداري معيبا وقابلا للالغاء اذا ما طعن فيه اما القضاء الاداري .

الفصل الثاني
أسباب الالغاء
أوجه الإلغاء

يقصد باسباب الالغاء القرار الإداري العيوب التي تصيب القرار الاداري وتجعله غير مشروع ويستحق الالغاء ويكفي لإلغاء القرار المطعون فيه أن يكون مشوباً بأحد هذه العيوب لكي يحكم القاضي الإداري بإلغائه.

ونعرض فيما يلي لأسباب الإلغاء في خمسة مباحث متعاقبة على النحو التالي:-

المبحث الأول: عيب عدم الاختصاص
المبحث الثاني: عيب الشكل والاجراءات
المبحث الثالث: عيب المحل أو مخالفة القانون
المبحث الرابع عيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة

المبحث الأول

عيب عدم الاختصاص

يعرف بعض الفقهاء قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الاشخاص أو الهيئات التي تملك ابرام التصرفات العامة.

وتقتضي دراسة هذا السبب من أسباب إلغاء القرار الإداري بيان: ماهية عيب عدم الاختصاص وخصائصه، وعيب عدم الاختصاص الجسيم، وعيب عدم الاختصاص البسيط**، وذلك في المطالب الثلاثة التالية:-**

المطلب الأول

ماهية عيب عدم الاختصاص وخصائصه

يعرف الفقه والقضاء الإداريات عيب عدم الاختصاص بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد اخر.

ويعرف الفقه والقضاء الإداريين بين نوعين رئيسيين في عيب عدم الاختصاص هما: عدم الاختصاص الجسيم، حيث يبلغ فيه عيب الاختصاص مبلغاً جسمياً يصل بالقرار الإداري إلى درجة الإنعدام ويطلق عليه اغتصاب السلطة، وعدم الاختصاص البسيط حيث لا يبلغ فيه عيب عدم الاختصاص هذا المبلغ الجسيم وإنما يكون بسيطة تجعل القرار الإداري معيباً وقابلاً للإلغاء إذا ما طعن فيه أمام القضاء الإداري.

المطلب الثاني

عيب عدم الاختصاص الجسيم
(إغتصاب السلطة)

استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم لا يعتبر باطلاً فحسب بل معدوماً وفاقداً لصفة الإدارية ، فلا يولد حقوقاً ولا يتحصن من الطعن بفوات ميعاد إلطعن ويجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد محدد، ويتحول إلى عمل مادي وتدخل إجراءات تنفيذه ضمن أعمال التعدي أو الغصب.

- **المطلب الثاني**
- **عيب عدم الاختصاص البسيط**
- يقع عيب عدم الاختصاص البسيط داخل السلطة التنفيذية وبين إدارتها وموظفيها وذلك عند مخالفة قواعد الاختصاص فيتجاوز مصدر القرار حدود اختصاصه، وتعتبر هذه الصورة من صور عيب عدم الاختصاص الأكثر شيوعاً في مجال الوظيفة العامة، ويختلف عيب عدم الاختصاص البسيط عن عيب عدم الاختصاص الجسيم في أن الأول لا يؤدي إلى إنعدام القرار بل إلى بطلانه وقابليته للإلغاء فحسب، ولا يجوز الطعن عليه بالإلغاء إلا خلال مدة معينة لأن فوات هذه المد يعني حصانة هذا القرار من الطعن بالإلغاء.
- في حين أن الثاني يؤدي إلى إنعدام القرار وعدم ترتيب أي أثر قانوني عليه، ويجوز الطعن عليه بالإلغاء في أي وقت ودون التقيد بمعياد الطعن محدد كما سبق أن ذكرنا.
- **وهناك ثلاث صور تقليدية متفق عليها فقهاً وقضاءً لعيب عدم الاختصاص البسيط هي** : عيب عدم الاختصاص الموضوعي، وعيب عدم الاختصاص المكاني، وعيب عدم الاختصاص الزماني.
- **المبحث الثاني**
- **عيب الشكل والإجراءات**
- يعتبر عيب الشكل والإجراءات سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري، وذلك عند تجاوز السلطة الإدارية الشروط والاجراءات التي توجب القانون أو المبادئ العامة إتباعها في إصدار قراراتها.
- **المطلب الأول**
- **صور الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية**
- **تتعدد وتختلف الأشكال والإجراءات الواجب اتباعها من جانب الإدارة عند إصدار قرارها، وتعرض فيما يلي صور الأشكال والإجراءات للقرارات الإدارية:-**
- **أولاً: صور الأشكال في القرار الإداري:-**
- **أ. الأشكال المكتوبة للقرار الإداري وهي :**
- **-** كتابة القرار الإداري
- - تسبيب القرار الإداري
- - الإشارة إلى الأسانيد التي يقوم عليها القرار
- - مكان وتاريخ صدور القرار الإداري
- **ب. الأشكال غير المكتوبة للقرار الإداري، من أهم صور الأشكال غير المكتوبة ما يلي:**
- **-** الشكل الشفوي للقرار الإداري
- - الإشارة كشكل غير مكتوب للقرار الإداري
- - السكوت كشكل غير مكتوب في القرار الضمني
- **ثانياً:- صور الإجراءات في القرار الإداري:-**

- **المبحث الثالث**
- **عيب مخالفة القانون (عيب المحل)**
-
- يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار المتمثل في الأثر القانوني المباشر المترتب عليه، سواء هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام أو مركز قانوني فردي.
- وتقتضي دراسة هذا العيب من عيوب القرار الإداري بيان ماهية محل القرار الإداري وشروطه وصور عيب مخالة القانون وذلك في مطلبين:-
- **المطلب الأول**
- **ماهية محل القرار الإداري وشروطه**
- يعتب رالقرار الإداري معيباً بعيب مخالفة القانون إذا خرجت الإدارة مصدرة القرار الإداري على احكام القانون وخالفت أي قاعدة قانونية مهما كان مصدرها سواء كان هذا المصدر مكتوباً كالدستور وقواعد القانون العادي والأنظمة، أم كان مصدراً غير مكتوب كالعرف الإداري أو المبادئ العامة للقانون مع الأخذ بعين الاعتبار تدرجها من حيث الإلزام.
- وقد نصت المادة (**10/ب**) من قانون محكمة العدل العليا الحالي على هذا العيب أو الوجه الثالث من أوجه الإلغاء بعبارة (مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها).
- **المطلب الثاني**
- **صور عيب مخالفة القانون**
- يتخذ عيب مخالفة القانون ثلاث صور أشار إليها المشرع الأردني في المادة (10/ب) من قانون محكمة العدل العليا (مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها).
- **أولاً:- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية**
- المخالفة الإيجابية للقاعدة القانونية
- المخالفة السلبية للقاعدة القانونية
- **ثانياً:- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية**
- **ثالثاً:- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية**
- **المبحث الرابع**
- **عيب إساءة استعمال السلطة**
- **(عيب الإنحراف بالسلطة)**
- يعني هذ العيب من عيوب القرار الإداري أن يستهدف القرار الإداري غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره، فهو إذن عيب يتصل بالهدف الذي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقه من ذلك الإصدار
- وقد درج المشرع الأردني على تسمية هذا العيب (إساءة استعمال السلطة) في نصوص قوانين محكمة العدل العليا المتعاقبة حتى نص في المادة (10/د) من قانون المحكمة الحالي على استخدام عبارة (إساءة استعمال السلطة) باعتباره الوجه الرابع من أوجه الإلغاء.
- **وتقضي دراسة هذا العيب بيان:-**
- **المطلب الأول: ماهية عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها وخصائصه**
- **المطلب الثاني: صور عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها.**
- **المطلب الثالث: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها**

- **المطلب الأول**
- **ماهية عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها وخصائصه**
- يرتبط هذا العيب من عيوب القرار الإداري بركن الغاية الذي يعتبر أحد أركان القرار الإداري، والذي يعني الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار.
- **المطلب الثاني**
- **صور عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها.**
- **أولاً:- استهداف القرار الإداري غاية بعيدة عن المصلحة العامة:-**
- أ. استخدام الإدارة سلطتها لتحقيق مصلحة شخصية
- ب. استخدام مصدر القرار سلطته بقصد الانتقام او الإضرار بالغير
- ج. الإنحراف بالسلطة بهدف التهرب من تنفيذ حكم قضائي
- **ثانياً:- مخالفة القرار الإداري لقاعدة تخصيص الأهداف:-**
- **أ.** استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية
- ب. استخدام نظام الاستيلاء المؤقت على العقار بقصد الاستملاك
- ج. استخدام سلطة نقل الموظف بهدف توقيع عقوبة تأديبية عليه
- د. الانحراف في استخدام سلطة إحالة الموظفين على التقاعد أو الاستيداع
- **المطلب الثالث**
- **إثبات عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها**
- سبق أن بينا أن من الخصائص المميزة لعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها انه من العيوب الخفية لاتصاله بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري وما أراد تحقيقه من إصدار قراره، ومن هنا تبدو صعوبة إثبات هذا العيب قياساً بإثبات العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري كعيب عدم الاختصاص والاجراءات والمحل والسبب، فالقاضي الإداري في إثبات هذا العيب يكتفي من المستدعي بتقديم مجرد قرائن قانونية أو قضائية من شانها أن تشكك في نوايا الإدارة وصحة غايتها من وراء إصدار القرار، وفي هذه الحالة ينتقل عبء الاثبات إلى الإدارة ذاتها وعليها إثبات غاية المصلحة العامة أو الهدف الخاص الذي عينه القانون، فإذا هي لم ترد أصلاً أو أجابت بأدلة غير كافيه أو مقنعة، كان هذا دليلاً على إثبات عيب إساءة استعمال سلطتها مما يؤدي إلى الغاء القرار.
- **ونعرض فيما يلي لأمثلة من وسائل الإثبات لهذا العيب في قضاء محكمة العدل العليا:-**
- إثبات العيب من أوراق ومستندات الدعوى.
- إثبات العيب من خلال إثبات عكس قرينة صحة وسلامة القرار المفترضة
- إثبات العيب المستمد من ظروف إصدار القرار وتوقيت إصداره
- إثبات العيب المستمد من قرينة عدم الملاءمة للظاهرة في توقيع العقوبات التأديبية
- إثبات العيب المستمد من قرينة الإخلال بمبدأ المساواه
- إثبات العيب المستمد من وجود خلافات بين الرئيس مصدر القرار ومرؤوسيه

- **المبحث الخامس**
- **عيب السبب**
- يعتبر ركن السبب أحد أركان القرار الإداري ويقصد به الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القرار الإداري والتي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشان تلك الحالة، فسبب القرار التأديبي هو المخالفة الإدارية أو المالية التي ارتكبها الموظف فدفعت الإدارة إلى إصدار القرار التأديبي، وسبب القرار الصادر بمنح الترخيص أو برفض منحة هو اسيفائه أو عدم للشروط التي تطلبها القانون، وسبب القرار الضبطي الصادر بفض مظاهرة أو القبض على بعض الأشخاث هو واقع اضطرابات أو إخلال بالأمن العام، وسبب القرار الصادر بقبول استقالة الموظف هو تقديم طلب الاستقالة من جانب الموظف.
- **وتقتضي دراسة عيب السبب في القرار الإداري بيان:-**
- **المطلب الأول: ماهية عيب السبب وتمييزه على العيوب الأخرى**
- **المطلب الثاني: حدود رقابة القضاء الإداري على سبب القرار**
- **المطلب الثالث: إثبات عيب السبب**
- **المطلب الأول**
- **ماهية عيب السبب وتمييزه على العيوب الأخرى**
- لم ينص المشرع الأردني على عيب السبب ضمن أسباب الغاء القرار الإداري المنصوص عليها صراحة في المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا وهو نفس المسلك الذي سلكه المشرع المصري إذ لم ينص قانون مجلس الدولة المصري على عيب السبب ضمن أسباب إلغاء القرار الإداري الأخرى.
- وترتيباً على ذلك ثار التساؤل لدى الفقه والقضاء الإداريين حول ما إذا كان عيب السبب يعتبر عيباً من عيوب القرار **الإداري مستقلا بذاته عن العيوب الأخرى أم أنه يندرج ضمن بعض هذه العيوب؟**
- وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول أن الفقه والقضاء الغداريين استقرا على الاعتراف بعيب السبب كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري ولا سيما بعد أن درج القضاء الإداري المقارن على ممارسة رقابته على سبب القرارالإداري.
- زمن جانبنا فإننا نؤيد ما ذهب اليه غالبية الفقه والقضاء من اعتبار عيب السبب وجهاً من أوجه الغاء القرار الغداري، وأن وجود هذا العيب يصعب إنكاره ذلك أن الاعتراف بوجود هذا العيب يقتضيه بشكل طبيعي كون السبب ركن من أركان القرار الإداري وما دام ان كل ركن من أركان القرار الإداري يقابله عيب فيه، فإن من الطبيعي أن يقابل ركب السبب وجه من أوجه الإلغاء هو عيب السبب.
- **المطلب الثاني**
- **حدود رقابة القضاء الإداري على سبب القرار**
- استقر القضاء الإداري المقارن كما استقر قضاء محكمة العدل العليا على ممارسة رقابته على ركن السبب في القرار الإداري بجميع مستويات هذه الرقابة التي حددها في احكامه.
- أولاً:- استقر قضاء محكمة العدل العليا على فرض رقابتها على الوجود المادي الوقائع التي بني عليها **القرار الإداري.**
- **اشتراط أن تكون الوقائع محققة الوجود: يقتضي الوجود المادي للوقائع التي يستند اليها القرار ان تكون هذه الوقائع محققة الوجود وقائمة لحين صدور القرار لأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يعتد به لتقرير مشروعية القرار الإداري من عدمه.**
- **اشتراط أن تكون الوقائع مشروعة أو صحيحة: فرضت محكمة العدل العليا رقابتها أيضا على مشروعية او صحة الوقائع التي بنى عليها القرار** فقضت في حكم لها بالقول" إذا قرر مجلس الوزراء إحابة المستدعي على التقاعد بسبب أنه قد بلغ الستين من عمره فإن القرار المطعون به يكون مسبباً على هذا الأساس ويخضع عذا السبب للرقابة القضائية فإذا تبين للمحكمة أن المستدعي لم يبلغ الستين من عمرة حين إحالته على التقاعد فإن قرار إحالته على التقاعد يكون مستنداً إلى واقعة غير سليمة ويستحق الالغاء.

- **ثانياً:- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع أو الوصف القانوني للوقائع**
- إلى جانب القابة على الوجود المادي للوقائع يمارس القاضي الاداري رقابة على الوصف القانوني لهذه الوقائع بمعنى الرقابة على الوصف القانوني الذي اسبغته الادارة على الوقائع.
- وفي الاردن فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على وصف القانوني الذي تسبغي جهة الادارة على قرارها واعتبرت سبب القرار معيبا بعد أن ثبت لها فيها أن الإدارة لم تعط الوصف القانوني الصحيح للوقائع التي استند اليها القرار وذلك في عدة محاولات منها على سبيل المثال:-
- **القرارات التأديبية**
- **القرارات الضبطية**
- **المطلب الثالث**
- **إثبات عيب السبب:**
- **ومن أهم الوسائل المتعلقة باثبات عيب السبب في القرار الاداري التي يمكن استخلاصها من تطبيقات محكمة العدل العليا الوسائل التالية:-**
- قرينة السبب الوهمي أو الصوري للقرار الإداري
- قرينة الوقائع غير الصحيحة التي بني عليها القرار الإداري
- قرينة عيب السبب في القرارات الضبطية المتعلقة بالحريات العامة
- قرينة عيب السبب في القرارات التأديبية
- **الفصل الثالث**
- **إجراءات دعوى الالغاء والحكم فيها**
- وسوف نعرض في هذا الفصل للخصائص المميزة للاجراءات أمام القضاء الاداري ،ثم اجراءات رفع الدعوى الالغاء ،والفصل في عدوى الالغاء ، والحكم الصادر بالالغاء وتنفيذه ... وذلك في اربعة مباحث متتالية :
- **المبحث الاول :** الخصائص المميزة لاجراءات القضاء الاداري .
- **المبحث الثاني :** اجراءات رفع دعوى الالغاء .
- **المبحث الثالث :** الفصل في دعوى الالغاء .
- **المبحث الرابع :** الحكم بالالغاء وتنفيذه .
- **المبحث الاول**
- **الخصائص المميزة لاجراءات القضاء الاداري**
- تتميز الاجراءات التي تتبعها محاكم القضاء الاداري بعدد من الخصائص والسمات العامة التي تميزها عن الإجراءات التي تتبعها عادة محاكم القضاء العادي وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية .. ونعرض فيما يلي أهم الخصائص المميزة لاجراءات التقاضي أمام القضاء الاداري ..
- **أولا :** استقلال الاجراءات القضائية عن الاجراءات المدنية والتجارية .
- **ثانيا :** يقوم القاضي الاداري بدور ايجابي في توجيه الاجراءات الادارية .
- **ثالثا :** انها اجراءات تتسم بالصفة الكتابية .
- **رابعاً :** أنها اجراءات تتسم بالبساطة والمرونة .

- **المبحث الثاني**
- **اجراءات رفع دعوى الالغاء**
- **أولا :** تحديد الجهة المدعي عليها (الى من توجه دعوى الالغاء) .
- **ثانيا :** كيفية تقديم استدعاء دعوى الالغاء .
- **ثالثاً :** استيفاء الرسوم القضائية من المستدعي عند رفع الدعوى .
- **رابعاً :** تبليغ لائحة الدعوى لذوي الشأن .
- **خامساً :** تحضير دعوى الالغاء وتبادل اللوائح .
- **المبحث الثالث**
- **الفصل في دعوى الالغاء**
- **اولا : نظر الدعوى**
- يباشر القاضي الاداري التحقيق في الدعوى في الموعد المحدد للجلسة التي تنظر فيها الدعوى ،حيث يبدأ المستدعي بسرد وقائع دعواه كما وردت في استدعائه ،ويقدم بيناته وشهوده لاثباتها ...ثم يأتي دور المستدعي ضده (ممثلا برئيس النيابة العامة الادارية أو أحد مساعديه) في تقديم أوجه دفاعه في حدود ما جاء في لائحته الجوابية ويقدم بيناته عليها (م26) .
- **ثانيا : التدخل في الدعوى**
- التدخل في الدعوى بمعناه العام عبارة عن طلب عارض يتدخل به شخص غريب عن الخصومة يمكن أن يتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها ..ز
- وقد نصت المادة (25) من قانون محكمة العدل العليا في فقراتها الثلاث على الاحكام والضوابط الخاصة بدخول طرف ثالث في دعوى الالغاء .
- **ثالثاً : وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا .**
- شروط وقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه .
  – الشرط الاول : أن يطلب رافع دعوى الالغاء صراحة وقف تنفيذ القرار في ذات استدعاء دعوى الالغاء .
- طبيعية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه .

- **المبحث الرابع**
- **الحكم في دعوى الالغاء وتنفيذه**
- **المطلب الاول**
- **حجية الحكم الصادر بالالغاء**
- الاصل أن حجية الاحكام القضائية تقتصر على أطراف النزاع وفي هذه الحالة تسمى (الحجية النسبية) ،أما اذا امتد أثر تلك الحجية الى الغير ففي هذه الحالة تسمى (الحجية المطلقة)..والحكم الصادر بالالغاء يحوز حجية مطلقة استثناء على الاصل العام وذلك طبقا لما قررته المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا التي تنص على أن يكون (حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق) .
- **المطلب الثاني**
- **تنفيذ الحكم الصادر بالالغاء**
- لم يتضمن قانون محكمة العدل العليا نصا يحدد الصيغة التنفيذية للاحكام الصادرة بالالغاء أسوة بالتشريعات المقارنة التي نصت صراحة على هذه الصيغة ومثالها قانون مجلس الدولة المصري الذي نص صراحة على أن "تصدر الاحكام بالالغاء مشمولة بالصيغة الاتية : على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وأجراء مقتضياته .
- الا أنه يستفاد من نص المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا وما استقر عليه قضاؤها أن صدور حكم بالالغاء قرار اداري يترتب عليه سقوط القرار بأثر رجعي بحيث يعد كأن لم يكن ، والتزام الادارة باعادة الاوضاع الى ما كانت عليه قبل اصدارها للقرار الذي حكم بالغائه ..وترتيبا على ذلك يقع على عائق الادارة عند تنفيذها للحكم الصادر بالالغاء التزامين أساسين : احدهما :التزام ايجابي ،وثانيهما :التزام سلبي .
- **ثالثا: جزاء امتناع الادارة عن تنفيذ أحكام الالغاء**
- اذا امتنعت جهة الادارة عن تنفيذ الحكم الصادر بالاغاء قرار اداري فان ذلك يؤدي الى امكانية رفع دعوى الغاء جديدة من صاحب الشأن ضد قرار الادارة بالامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر بالالغاء .. الا اذا كان تنفيذ الحكم بالالغاء غير ممكن قانونا ،ففي مثل هذه الحالة لا يترتب على الامتناع عن التنفيذ مخالفة ..ومن أمثلة ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها :"ويتعين ان يكون تنفيذ الحكم القضائي الصادر ممكنا قانونا ،لهذا لا يعتبر امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم القضائي بالغاء قرار انهاء خدمة الموظف غير مشروع نظرا لحل المؤسسة العامة (وهي مؤسسة صفحية) والغاء الوظائف ..
- الجزاء المدني (التعويض)
- الجزاء الجنائي