IUG Journal of Sharia and Law Studies
Peer-reviewed Journal of Islamic University-Gaza
ISSN 2616-2148
IUGJEPS
Vol 30, No 3, 2022, pp1-17

Received on (09-02-2022) Accepted on (12-04-2022)

https://doi.org/10.33976/IUGJSLS.30.3/2022/1

Evaluation the Jordanian legislator position from grants the non- final judgment issued in Cancellation suit executive force (comparative analytical study)

Dr. Abdullah K. Al-Humaidat[*1], Dr. Abdul Razzaq H. Al Muhtaseb[*2]
Faculty of Law - Al-Hussein Bin Talal University, Jordan[1,2]

[*]Corresponding Author: Abdullah.K.Hmaidat@ahu.edu.jo

Abstract:

The Jordanian legislator in the Administrative Judiciary Law, wanted to go along with the position of the Egyptian legislator under the State Council Law, that the appeal of the judgment of the Administrative Court did not entail a halt to their implementation unless the Supreme Administrative Court orders otherwise. This is due to the wisdom of finding a balance between the litigation parties in the annulment lawsuit and putting an end to the intransigence of the administration and its cover-up by appealing the ruling on the illegality of the decision to continue its implementation, and the Supreme Administrative Court oversight loses its value, If the administration was able to achieve its illegal behavior. during the period of consideration of the appeal, but his legislative treatment was contradictory and his influence by the Egyptian legislation was fragmentary. He did not give the rulings issued by the Administrative Court the rules related to the res judicata to grant it executive force, it also did not take into account the reality of the Jordanian administrative judiciary and the legal composition of administrative court judges, which affected the wisdom sought in achieving judicial satisfaction for the parties to the dispute. As a result, a major criticism emerged from the Jordanian administrative jurisprudence. Where the study concluded by presenting a set of recommendations that would achieve harmony in the plan of the Jordanian legislator.

Keywords: Administrative Court, State Council, the appeal of the judgment, halt to implementation , the Supreme Administrative Court.

موقف المشرع الأردني من منح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الالغاء القوة التنفيذية (دراسة تحليلية مقارنة)

د. عبد الله خضر الحميدات [1] ، د. عبدالرزاق هاني المحتسب [2]
كلية القانون-جامعة الحسين بن طلال الأردن [1,2]

الملخص:

ساير المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري موقف المشرع المصري بموجب قانون مجلس الدولة بأنه لم يرتب على الطعن بأحكام المحكمة الإدارية وقف تنفيذها مالم تأمر المحكمة الإدارية العليا بخلاف ذلك لحكمة مفادها ايجاد توازن بين أطراف الخصومة في دعوى الالغاء ووضع حد لمظنة تعنت الإدارة وتسترها بالطعن في الحكم القاضي بعدم مشروعية القرار للاستمرار في تنفيذه وبما يفقد رقابة المحكمة الإدارية العليا قيمتها إذا تمكنت الادارة خلال فترة النظر في الطعن بتحقيق ما تبتغيه من قراراتها غير المشروعة، الا أن معالجته التشريعية جاءت متناقضة وتأثره بالتشريع المصري كان مجتزءاً، فلم يسبغ على الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به بما يمنحها القوة التنفيذية، كما أنه لم يراع واقع القضاء الإداري الأردني والتكوين القانوني لقضاة المحاكم الإدارية المشبع بفكر القانون الخاص مما أثر على الحكمة التي توخاها في تحقيق الترضية القضائية لأطراف الخصومة، وأظهر بالنتيجة انتقاد كبير من الفقه الإداري الأردني. حيث خلصت الدراسة الى تقديم توصية للمشرع الأردني إما بإلغاء نص المادة (28) من القانون أو الابقاء عليه مع ضرورة إجراء مراجعة شامله لنصوص القانون وبما من شأنه تحقيق الانسجام في خطة المشرع الأردني.

كلمات مفتاحية: المحكمة الإدارية، مجلس الدولة، الطعن في الأحكام، وقف التنفيذ، المحكمة الإدارية العليا.

المقدمة:

بقيّ القضاء الإداري الأردني بموجب التنظيم القضائي الذي أوجده المشرع في قانون محكمة العدل العليا ردحاً من الزمن على درجة واحدة، بحيث يعتبر الحكم الصادر عن المحكمة قراراً قطعياً، وبما شكّل انتقاصاً لحق المتضررين بالمحاكمة العادلة، وهو ما تم تداركه من قبل المشرع الدستوري الأردني مؤخراَ فأدخل في عام(2011) تعديلاً على نص المادة (100) من الدستور الزم بموجبه أن يكون القضاء الإداري على درجتين، فصدر قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 ليحل محل قانون محكمة العدل العليا لعام 1992، وليكرس لأول مرة مبدأ التقاضي على درجتين أمام القضاء الإداري الأردني، حيث أوجبت المادة (3) منه على إنشاء المحكمة الإدارية باعتبارها محكمة درجة أولى والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة درجة ثانية.

هذا ولقد فرق المشرع بموجب القانون بين نوعين من الأحكام هي: الأحكام النهائية والأحكام القطعية، وكان نتيجة تلك التفرقة أن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا، أو الصادرة عن المحكمة الإدارية ولم يتم الطعن بها خلال المدة القانونية وحدها واجبة التنفيذ وفق ما أكدته المادة (34/ب) من القانون.

إلا ان المتمعن بالمادة (28) من قانون القضاء الإداري يجد بأن المشرع الأردني وعلى خلاف ما قرره بموجب المادة (34/ب) قد نص صراحة على أنه "لا يترتب على الطعن امام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك"، أي أن المشرع قد منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية بالرغم من أنها ليست قطعية.

إشكالية الدراسة:

إن الاشكالية الرئيسية التي جاءت هذه الدراسة للإجابة عنها تتمثل بـ: الى أي مدى وفق المشرع الأردني عندما نص على أنه لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة خلاف ذلك؟

اسئلة الدراسة:

اولاً: ما هي الأحكام والقرارات التي يجوز الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا؟

ثانياً: ما هي الحجية التي تتمتع بها الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية في دعوى الإلغاء وهل تمكّن المشرع الأردني من تجاوز اشكالية أن مبدأ القوة التنفيذية للحكم ينحدر من حيازته لحجية الشيء المقضي به؟

ثالثاً: ما هي الغاية التي توخاها المشرع الأردني بعدم ترتيبه للطعن بأحكام المحكمة الإدارية الصادرة في دعوى الإلغاء على وقف تنفيذها؟

رابعاً: هل تمكّن المشرع الأردني من خلال صياغته لنصوص القانون التفريق بين نفاذ الأحكام وتنفيذها؟

خامساً: هل راعى المشرع الأردني في عدم ترتيبه على الطعن بالحكم النهائي وقف تنفيذه مالم تأمر المحكمة الإدارية العليا بغير ذلك حداثة تكريسه لمبدأ التقاضي على درجتين وطبيعة التكوين القانوني لقضاة المحاكم الإدارية؟

أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة اهميتها – من وجهة نظر الباحثان – من الناحيتين النظرية والعملية:

أولاً: فمن الناحية النظرية تكتسب الدراسة اهميتها بأنها تبحث في حقيقة الحكمة التشريعية التي قصدها المشرع الأردني من منح الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية، ومدى تمكنه من ترجمة تلك الحكمة بما ينسجم والاعتبارت القانونية

والواقعية، وبما يساير موقف التشريعات التي تأثر بها لا سيما المشرع المصري، وذلك على خلاف موقف الفقه الإداري الأردني الذي تناول هذا الموضوع – مع الاحترام– على استحياء، وركز انتقاده على تعارض منح الأحكام النهائية القوة التنفيذية مع مبدأ التقاضي على درجتين، وقرينة سلامة القرار الإداري التي لا تنتفي الا بصدور حكم قضائي قطعي بتأييد عدم مشروعيته.

ثانياً: أما من الناحية العملية فالمشرع عندما يستحدث حكماً قانونياً معيناً فإنه يقرره ليتم تطبيقه وتصبح الحكمة التي توخاها منه واقعاً ملموساً، وبالتالي تكتسب هذه الدراسة اهميتها من الناحية العملية بأنها تسلط الضوء – وبعد مرور أكثر من سبع سنوات على العمل بقانون القضاء الإداري – على التطبيق العملي لحكم نص المادة (28) من القانون سواء من قبل المحكمة الإدارية العليا أو اطراف الخصومة في دعوى الإلغاء للحكم بالنتيجة على فعالية النص القانوني.

أهداف الدراسة:

أولاً: بيان الأحكام والقرارات التي يجوز الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا.

ثانياً: بيان مرتبة الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري الأردني في دعوى الإلغاء.

ثالثاً: استظهار الغاية التي توخاها المشرع الأردني من عدم ترتيبه للطعن بأحكام المحكمة الإدارية الصادرة في دعوى الإلغاء على وقف تنفيذها.

رابعاً: بيان موقف المحكمة الإدارية العليا من منح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية.

خامساً: تقدير موقف المشرع الأردني من منح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية.

سادساً: محاولة تقديم الحلول التي من شأنها تحقيق الانسجام في خطة المشرع الأردني في منح الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية وبما يساير موقف التشريعات التي تأثر بها.

منهجية الدراسة:

سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي لنصوص قانون القضاء الإداري الأردني بالمقارنة مع قانون مجلس الدولة المصري.

خطة الدراسة:

للإجابة على اشكالية الدراسة وما تفرع عنها من أسئلة، ومن أجل الوصول الى النتائج المتوخاة منها، فلقد ارتأينا أن نقسم الدراسة الى مبحثين رئيسيين نتناول في المبحث الأول: نطاق الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية العليا. أما المبحث الثاني نخصصه لتقدير موقف المشرع والقضاء الإداري الأردنيين من منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية.

المبحث الأول : نطاق الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية العليا

على الرغم من التطور الذي أحدثه صدور قانون القضاء الإداري بتكريسه مبدأ التقاضي على درجتين لأول مرة في التنظيم القضائي الإداري الأردني، الا أن ولاية القضاء الإداري الأردني ما زالت مقيدة وبما لا يكرس حقيقة مبدأ الازدواج القضائي؛ حيث لا تزال المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى مسؤولية الإدارة عن افعالها المادية الضارة تخرج عن اختصاص القضاء الإداري الأردني.

وحقيقة الأمر إن المتمعن بأحكام قانون القضاء الإداري يجد أن اختصاص المحكمة الادارية لا ينحصر بالفصل في المنازعات التي تندرج ضمن ولايتها القضائية، بل ينعقد الاختصاص لها كذلك بالبت في الطلبات التي تقدم أثناء سير الدعوى ولا

تنهي الخصومة، وبما أن مبدأ التقاضي على درجتين يعني منح الطرف الذي خسر دعواه كلياً أو جزئياً بإعادة طرح النزاع من جديد أمام المحكمة الأعلى وبما يضمن تحقيق المحاكمة العادلة، فإن السؤال المطروح هنا: هل جميع الأحكام و القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية يجوز الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا؟

وللإجابة على ذلك التساؤل، فلقد ارتأينا في هذا المبحث أن نستعرض ماهية الأحكام التي تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وأن نبين بشيء من التفصيل الحجية التي تمتع بها الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية.

المطلب الأول: الأحكام التي تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

إن المتمعن بأحكام المادة (25) من قانون القضاء الإداري يجد بأن المشرع الأردني قد وضع قاعدة عامة مفادها جوازية الطعن في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية. والحكم النهائي وفق مفهوم المشرع الأردني هو ذلك الحكم الفاصل في الدعوى الذي ينعقد به اختصاص المحكمة الإدارية النوعي والذي يجوز الطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا، وتوصف بالنهائية كون أن المحكمة الإدارية قد استنفذت ولايتها تجاه الدعوى المرفوعة أمامها وبما يرفع يدها عن النظر فيها كونها قد قالت كلمتها الأخيرة بخصوصها، فلا يمكنها إلغاء الحكم او تعديله او التراجع عنه من تلقاء نفسها، ويستثنى من ذلك تصحيح الخطأ المادي حال حدوثه وتفسير منطوقه عند غموضه، كما انه لا يمكن للمدعي إعادة طرح النزاع أمام ذات المحكمة التي أصدرت الحكم.

على أنه مما تجدر الإشارة اليه هنا أن المشرع الأردني وإن وسّع من اختصاصات المحكمة الإدارية بموجب أحكام المادة (5) من قانون القضاء الإداري إذا ما تم مقارنتها مع المادة (9) بموجب قانون محكمة العدل العليا، وذلك بأن جعل تعداد الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية التي ينعقد اختصاص النظر فيها للمحكمة الإدارية على سبيل المثال لا الحصر[1]، الا أنه ضيّقها من ناحية أخرى وذلك بأن حصر اختصاص المحكمة بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية التي قضت بعدم مشروعيتها إذا رفعت تبعاً لدعوى الالغاء فقط[2]، بمعنى أن اختصاص المحكمة بالنظر في طلبات التعويض لا يكون الا بصفة تبعية؛ أي في الحالة التي يقدم فيها طلب التعويض ضمن طلبات دعوى الالغاء[3].

وبناءً على ما سبق فإن الأحكام النهائية التي تصدر عن المحكمة الإدارية سواء تلك المتعلقة بدعوى الإلغاء أو دعاوى القضاء الكامل هي التي تقبل وحدها الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وبالتالي فإنه لا يجوز وفق خطة المشرع الأردني الطعن بالأحكام التحضيرية التي لا تمس موضوع الدعوى أو أساسها الا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها[4]، ولعل الحكمة التشريعية من عدم جواز الطعن بالأحكام التحضيرية بالرغم من حقيقة أنها أحكاماً قضائية بالمعنى القانوني هو الحفاظ على وحدة المنازعة القضائية، وعدم تأخير الفصل بموضوعها[5]، وهو ما ينسجم مع العديد من نصوص القانون التي أوجبت سرعة البت في الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية لضمان استقرار الأوضاع والمراكز القانونية.

إلا أن تطبيق قاعدة عدم جواز الطعن بالأحكام التحضيرية التي لا تنهي الخصومة على إطلاقها يتعارض مع فلسفة التقاضي على درجتين، وينتقص من دور رقابة القضاء الإداري على مبدأ المشروعية، ويشكل إهداراً لحق اطراف النزاع في المحاكمة

(1) أنظر: ما استهلت به المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري.
(2) أنظر نص المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري.
(3) القاضي، أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني، (مج47 ص301) .
(4) انظر ما استهلت به المادة (29/أ) من قانون القضاء الإداري.
(5) الخلايلة، القضاء الإداري، (ص310).

العادلة، وعليه نجد بأن المشرع قد أقام استثناءً على تلك القاعدة، وأجاز الطعن ببعض الأحكام التي لا تنهي الخصومة استقلالاً، حيث حددت المادة (29/أ) من قانون القضاء الإداري تلك الأحكام على سبيل الحصر والمتمثلة بـ:

1 – القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة.

2 – القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى.

3 – القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى.

وخلاصة القول: فإن جميع الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية والتي تُنهي الخصومة يجوز الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا، كما ويجوز الطعن في بعض الأحكام غير المنهية للخصومة بشكل مستقل استثناءً من الأصل باعتبارها أحكاماً قضائية لها مقومات الأحكام وخصائصها [1].

المطلب الثاني: حجية الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية.

من المعلوم أن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا (جهة القضاء الإداري سابقاً) كانت تحوز قوة الأمر المقضي به باعتبارها أحكاماً قطعية لا يجوز الطعن بها بأي طريق من طرق الطعن، وبالتالي اكتسابها القوة التنفيذية باعتبارها عنواناً للحقيقة، إلا أنه في ظل التطور الذي طرأ على خطة المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري وتكريسه لمبدأ التقاضي على درجتين نجد أن المشرع الأردني قد أوجد نوعين من الأحكام القضائية هي: الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، والأحكام القطعية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا، أو تلك الصادرة عن المحكمة الإدارية والتي لم يتم الطعن بها خلال المدة القانونية[2].

ونتيجة للتفرقة التي أقامها المشرع الأردني بين الأحكام النهائية والأحكام القطعية وفي ضوء صمته عن بيان طبيعة الحجية التي تتمتع بها الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية –على خلاف موقف المشرع المصري في قانون مجلس الدولة كما سنبين ذلك لاحقاً– فإن تلك الأحكام ونظراً لكونها قلقة بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فهي بذلك تكتسب حجية الحكم القضائي، والأمر ذاته ينطبق على الأحكام غير المنهية للخصومة والقاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى او تلك القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى ذات الحجية.

وبطبيعة الحال فإن اكتساب حكم المحكمة الإدارية حجية الحكم القضائي لا يعني أن الحكم القضائي أصبح حكماً قابلاً للتنفيذ، حيث أن الحجية هنا صفة للحماية التي تُمنح للحكم القضائي، فتثبت لكل حكم قضائي يكون قابلاً للطعن فيه بطريق الاستئناف أو التمييز وفي حال نقض الحكم تزول عنه هذا الحجية[3]، وذلك على خلاف الحكم القطعي الذي يحوز قوة القضية المقضية، بحيث يصبح عنواناً للحقيقة مما يوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها، فقوة القضية المقضية لا تثبت الا للأحكام القطعية التي لا يمكن الطعن بها بأي طريق من طرق الطعن، ولهذا فإن كل حكم يحوز قوة القضية المقضية يكون حتماً حائزاً لحجية الحكم القضائي به والعكس لا يعتبر صحيحاً[4].

(1) للمزيد أنظر: الخلايلة، القضاء الإداري، (ص310).

(2) انظر المادة (26) من قانون القضاء الإداري التي حددت مدة الطعن.

(3) صانوري والعطيات، الدفع بقوة القضية المقضية وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، (مج2 ص 319)

(4) الشورابي، الدفوع المدنية والإجرائية والموضوعية (ص235)

ومن هنا فإن الحكم القضائي في دعوى الإلغاء وفق خطة المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري لا يصبح قطعياً ويكتسب قوة القضية المقضية مما يجعله قابلاً للتنفيذ الا في حالتين هما: الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، والحكم الصادر عن المحكمة الإدارية وتتقضي المدة القانونية دون الطعن به. حيث أوجبت المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا، وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها.

هذا وقد حددت المادة (41) من قانون البينات الأردني الشروط الواجب توافرها لاعتبار الحكم قد حاز قوة القضية المقضية وهي: أن يكون الحكم قطعياً، أن يصدر الحكم في موضوع الدعوى، وحدة الخصوم، وحدة السبب، ووحدة المحل[1]، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا ما جاء في المادة (41) من قانون البينات بقولها "تعتبر القضية مقضية في حال توافر شروطها وهي أن تكون الدعوى بين نفس الأطراف وتتعلق بنفس الموضوع محلاً وسبباً وان تكون تلك الأحكام قطعية في مواجهتهم وذلك وفقاً لأحكام المادة (41) من قانون البينات"[2].

ومن هنا يتبين أن التفرقة بين الحكم الذي يحوز حجية الحكم القضائي، والحكم الذي يحوز قوة القضية المقضية يتمثل بمرتبة الحكم القضائي؛ فطالما أن الحكم قلقاً بالطعن أمام محكمة أعلى درجة فإنه بذلك يحوز حجية الحكم القضائي، وهذه الحجية لا تمنحه قوة تنفيذية، أما اذا كان الحكم غير قابلاً للطعن بأي طريق من طرق الطعن فإنه بذلك يحوز قوة القضية المقضية وبما يمنحه قوة تنفيذية، على اعتبار أنه الحكم الذي تستقر بموجبه المراكز القانونية بشكل نهائي.

إلا أنه وعلى خلاف ما يقتضيه عدم تمتع الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية بالصفة القطعية وجواز الطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا، وعلى الرغم مما نصت عليه أحكام المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري نجد أن المشرع الأردني أوجد حكماً قانونياً لا ينسجم مع ما توصلنا اليه فنص في المادة (28) من القانون على " لا يترتب على الطعن بالأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية وقف تنفيذها الا إذا أمرت المحكمة الإدارية العليا بخلاف ذلك"، مما يعني أن المشرع الأردني قد منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية بالرغم من الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا، وهذا الأمر يدعونا الى تقدير موقف المشرع والقضاء الإداري الأردنيين من منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية. وهو ما سنتناوله تفصيلاً في المبحث التالي.

المبحث الثاني : تقدير موقف المشرع والقضاء الإداري الأردنيين من منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية

غني عن البيان أن الخصومة في الدعوى الادارية تختلف كلياً عن الخصومة في الدعاوى التي تنظرها المحاكم العادية؛ فالإدارة تتمتع بالعديد من الامتيازات التي منحها اياها القانون بهدف تسيير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة وبما يجعلها في موقف أفضل من موقف الخصم، كما هو الحال بامتياز قرينة سلامة القرار الإداري، والتنفيذ المباشر لقراراتها، بالإضافة لاستحواذها على الوثائق والملفات التي تؤثر في الحكم بالدعوى[3].

(1) انظر المادة 1/41 من قانون البينات الاردني. وللمزيد أنظر: صانوري والعطيات، الدفع بقوة القضية المقضية وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، (ص 324 وما بعدها)

(2) أنظر: حكم محكمة إدارية عليا رقم (2014/253) تاريخ 2015/5/27، منشورات محرك البحث القانوني قسطاس.

(3) سيد أحمد، أثر امتيازات الإدارة في وسائل الاثبات في الدعوى الإدارية، (مج15 ص308)

ولأن الفقه الإداري مجمع على واجب القضاء الإداري باعتباره الحارس الأمين لمبدأ المشروعية والحامي للحقوق والحريات بتحقيق التوازن العادل بين اطراف الخصومة[1]، فإن المتمعن بموقف المشرع المصري في قانون مجلس الدولة يتبين له أنه وبرؤية مستنيرة منه قد أقام ضمانات قانونية من شأنها أن تضع حداً لمظنة استغلال جهة الإدارة للامتيازات التي تتمتع بها بما يلحق أضراراً بالطاعن لا يمكن تداركها ولا يُغني عنها الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه أو التعويض المالي؛ فأورد نص خاص مفاده سريان القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية[2] وبما يمنحها القوة التنفيذية وإن كانت قابلة للطعن أمام محكمة الدرجة الأعلى[3]، كما أوجد أحكاماً من شأنها أن يطلب الطرف الخاسر وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه اذا ترتب على التنفيذ نتائج لا يمكن تداركها بإجراءات سريعة وميسرة لفحص طلب وقف تنفيذ الحكم من قبل هيئة قضائية اسماها دائرة فحص الطعون تتولى فحص الطعون قبل احالتها للمحكمة الإدارية العليا[4]، وبما ينسجم مع الطبيعة المستعجلة للحكم الصادر بوقف التنفيذ[5]، حيث استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن وقف تنفيذ الأحكام يخضع لذات الضوابط والشروط المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية من حيث توافر شرطي الجدية والاستعجال[6].

والمشرع الأردني باستحداثه لنص المادة (28) من القانون أراد مسايرة موقف المشرع المصري وهو ما عبر عنه واضعو مشروع قانون القضاء الإداري الأردني بالقول: إن منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية بالرغم من الطعن بها يضع حد لتعنت الإدارة ومماطلتها وشراء الوقت من خلال طعنها في الحكم بعدم مشروعية القرار أمام المحكمة الادارية العليا[7]. الا أن ذلك النص لم يسلم من سهام نقد جانب كبير من الفقه الإداري الأردني، الأمر الذي يدعونا الى بيان مدى انسجام خطة المشرع الأردني في منح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية، وأن نسلط الضوء على مواطن الخلل التي شابة خطته من أجل محاولة تقديم الحلول التي من شأنها تجاوز تلك الانتقادات.

---

(1) الخلايلة، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الإداري ...، (مج40 ص33)

(2) نصت المادة 52 من قانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة على انه " تسرى في شأن جميع الأحكام، القواعد الخاصة بقوة الشئ المحكوم فيه على ان الأحكام الصادرة بالألغاء تكون حجة على الكافة.

(3) وتجدر الاشارة في هذا المقام ان الأثر غير الموقف للطعن في الأحكام الإدارية يجد أصله في نظام التقاضي أمام مجلس الدولة الفرنسي، انظر: كروان، أثر الطعن بالإستئناف ضد احكام المحاكم الإدارية، (ص 527).

(4) نصت المادة 46 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أنه " تنظر دائرة فحص الطعون الطعن بعد سماع إيضاحات مفوضى الدولة وذوى الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجهاً لذلك وإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا، أما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل فى الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته إليها أما إذا رأت – بإجماع الآراء – أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض على المحكمة حكمت برفضه ويكتفى بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة ، وتبين المحكمة فى المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض، ولا يجوز الطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشر قلم كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن ويخطر ذوو الشأن وهيئة مفوضى الدولة بهذا القرار"

(5) انظر: الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، (ص437)

(6) ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بقولها" كلاً من وقف تنفيذ القرارات الادارية ووقف تنفيذ الاحكام القضائية يخضع لضوابط وشروط واحدة من حيث المشروعية وركن الاستعجال "، راجع: مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدائرة الأولى، من اكتوبر 2006 الى ابريل 2007، ص 376 .

(7) عبر عن هذه الحكمة رئيس ديوان التشريع والرأي في ذلك الحين الدكتور نوفان العجارمة الذي تولى صياغة مشروع قانون القضاء الإداري، منشور على موقع رؤيا الاخباري الالكتروني، www.royanews.tv تاريخ الزيارة الاحد الموافق 2022/1/2، الساعة التاسعة مساءً.

المطلب الأول

مدى انسجام خطة المشرع الأردني من منح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية

واجه وضع المشرع الأردني لنص المادة (28) من قانون القضاء الإداري انتقاد كبير من الفقه الإداري الأردني؛ حيث وجد جانب منه أن المشرع الأردني لم يكن موفقاً في منح الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية؛ لان ذلك يصطدم بشكل واضح مع مبدأ التقاضي على درجتين، ويتعارض بشكل صارخ مع أحكام المادة (34/ب) من القانون التي أوجبت تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا، والأحكام القطعية الصادرة عن المحكمة الإدارية بالصورة التي صدرت بها، وبما يجعل أحكام القانون غير منسجمة ومتناقضة، ويؤدي الى نتائج غير منطقية فإذا ما تم تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية بالرغم من كونها ليست قطعية فما الفائدة من الطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا؟ وبالنتيجة أن المشرع الأردني بمنحه القوة التنفيذية للأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية لا يفرق بين الأحكام النهائية والقطعية بالرغم من إيجاده لها والفارق الكبير بينهما[1].

كما وجد جانب آخر من الفقه الإداري الأردني أن نص المادة (28) يتعارض مع قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية الى أن يصدر حكم قطعي بإثبات عكسها، ولذلك حاول تفسير ذلك النص بالقول: ان المقصود من نص المادة (28) هو موضوع الحكم محل الطعن، اي القرار الإداري ذاته على اعتبار ان تنفيذ القرار الإداري لا يتوقف الا اذا أمرت المحكمة بغير ذلك مبررين رأيهم بأن القول بغير ذلك يتناقض مع وجود طرق للطعن بالحكم ويتنافى مع قرينه السلامة في القرارات الإدارية التي لا تنتفي الا بصدور الحكم القطعي من المحكمة الإدارية العليا بتأييد حكم الإلغاء الصادر من المحكمة الإدارية[2].

وحقيقة الأمر إن الانتقادات التي وجهها الفقه الإداري الأردني لنص المادة (28) من قانون القضاء الإداري كان سببها الرئيس تلك المعالجة التشريعية المتناقضة والمجتزئة، والتي وان أوحت بقدرتها على تحقيق الحكمة التي قصدها المشرع من منح الأحكام النهائية القوة التنفيذية الا أنها كانت على حساب الاعتبارات القانونية التي توجب عدم تنفيذ الأحكام غير القطعية، فالمشرع الأردني وعلى خلاف موقف المشرع المصري لم يُسري على الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به بما يمنحها قوة تنفيذية، وإنما أوجد نصين متعارضين مع بعضهما البعض على نحو لا يمكن التوفيق بينهما؛ فلم يفرق بين نفاذ الأحكام وتنفيذها كما فعل المشرع المصري.

كما أن المشرع الأردني وإن ساير موقف المشرع المصري وذلك بأن منح المحكمة الإدارية العليا سلطة تقديرية بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية إذا كان من شأن تنفيذه وقوع نتائج لا يمكن تداركها وعلى نحو تتجلى فيها وظيفة القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين مصالح الخصوم وحماية المصلحة الجديرة بالرعاية، الا انه لم يأخذ بعين الاعتبار – مع الإحترام– حداثة تكريسه لمبدأ التقاضي على درجتين أمام المحاكم الإدارية[3]، وطبيعة التكوين القانوني لقضاة المحاكم الإدارية المشبع بفكر القانون المدني[4]، وهو ما أفقد النص القانوني غايته بتحقيق الترضية القضائية التي يبتغيها من يلجأ الى المحكمة الإدارية العليا بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، ولعل ما يؤكد ذلك أنه لم نطلع –على حد علمنا– بأن المحكمة الإدارية العليا قد

(1) القاضي، الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني، (مج47 ص273–274)

(2) قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، (ص467)

(3) تجدر الإشارة الى أن المشرع المصري تردد في القوانين الثلاثة الأخيرة لمجلس الدولة حول وقف تنفيذ الحكم عند الطعن به امام المحكمة الإدارية العليا. لمزيد من الاطلاع راجع: الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري (ص 436 وبعدها)

(4) الخلايلة، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الإداري ...، (مج40 ص39)

أصدرت حكماً بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، وعلى نحو تكون فيه قد تصدت لتحديد طبيعة ذلك الحكم وحقيقة انتمائه للقضاء المستعجل بحيث تسري عليه ذات الشروط والقواعد المتعلقة بوقف تنفيذ القرار [1].

لا بل أن المتتبع لبعض الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا يجد وان تقدم الطاعن في لائحة الطعن بطلب غير مباشر لوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، الا أن المحكمة لم تتصدى لذلك الطلب وعلى نحو تطبق عليه القواعد والشروط المتعلقة بوقف تنفيذ القرار، ومضت بالرد على اسباب الطعن، ففي الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا رقم (2016/138) والذي كان محله الطعن بحكم المحكمة الإدارية رقم (2015/130) القاضي برد الدعوى شكلاً وإلغاء قرار وقف التنفيذ الصادر في الطلب رقم (2015/130/ط29)، تبين لنا بأن الطاعن قد تقدم في لائحة الطعن بطلب تثبيت وقف تنفيذ القرار الذي الغي تبعاً لرد الدعوى، وما يقصده الطاعن بذلك الطلب هو في حقيقته وقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية في جزئيته المتعلقة بإلغاء قرار وقف التنفيذ، الا أن المحكمة قد مضت بالرد على أسباب الطعن دون أن تراعي اهتماماً لذلك الطلب وتبحث بنظرة عابرة فيما اذا كان تنفيذ الحكم المتعلق بإلغاء وقف تنفيذ القرار المطعون فيه من شأنه ان يؤدي الى نتائج لا يجدي معها الطعن وتصدر بالنتيجة حكماً مستعجلاً بتثبيت قرار وقف التنفيذ لحين البت في الطعن [2].

وبخلاصة ما سبق وبالرغم من إقرارانا بنبل الغاية التي دعت المشرع الأردني لمنح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية، وبما يحقق للطاعن بالقرار الإداري ضمانة تشريعية في مواجهة الامتيازات العديدة التي تتمتع بها جهة الإدارة في دعوى الإلغاء ويخلق نوع من التوازن بين الخصوم في الدعوى وحماية المصلحة الجديرة بالحماية، الا أن تحقيق تلك الغاية كان على حساب الاعتبارات القانونية والصياغة الرصينة لنصوص القانون التي تضمن تحقيق الانسجام بينها؛ لذلك وللأسف جاءت خطته مضطربة ومتناقضة، وتأثره بالتشريع المصري مجتزءً فلم يسري على الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القواعد الخاصة بحجية الشيء المقضي به بما يمنحها القوة التنفيذية، كما لم يراع حداثة تكريسه لمبدأ التقاضي على درجتين وواقع القضاء الإداري الأردني، ولم يأخذ بعين الاعتبار أن المشرع المصري قد تردد قبل أن يستقر على سريان القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بما يمنحها القوة التنفيذية بعد أن أثبتت الممارسة القضائية ويستقر في ضمير ووجدان القضاء الإداري المصري أهمية منح جميع الاحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري القوة التنفيذية مالم تأمر دائرة فحص الطعون بخلاف ذلك وبما يحقق التوازن بين أطراف الخصومة القضائية[3].

المطلب الثاني

الحلول التي من شأنها تحقيق الانسجام في خطة المشرع الأردني حول القوة التنفيذية للأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء.

تبين لنا فيما سبق أن نص المادة (28) من قانون القضاء الإداري بصورته التي صدر بها قد أثار انتقاد جانب كبير من الفقه الأردني، وفي المقابل وجدنا بأن الحكمة التي توخاها واضعو مشروع قانون القضاء الإداري والتي تم اقرارها من قبل المشرع الأردني من إيجاد ذلك النص لم تتم ترجمتها تشريعياً كما هو الحال بالنسبة لقانون مجلس الدولة المصري، ومن هنا يجد الباحثان بأن تحقيق الانسجام في خطة المشرع الأردني يتطلب حلولاً تشريعية وعلى النحو الآتي:

(1) بذات المعنى أنظر: عبدالكريم، الطبيعة القانونية لحكم وقف تنفيذ حكم قضائي إداري، (ص424 وما بعدها)

(2) أنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (2016/138) تاريخ 2016/5/4، منشورات محرك البحث القانوني قسطاس .

(3) وتجدر الاشارة الى ان المشرع المصري قد منح قسم التشريع في مجلس الدولة سلطة صياغة مشاريع القوانين قبل اقرارها من السلطة التشريعية.

الفرع الأول: في حال الأخذ بالرأي الفقهي المعارض لنص المادة (28) من قانون القضاء الإداري.

تبين لنا في المطلب الأول من هذا المبحث أن الرأي الفقهي المعارض لإيجاد نص المادة (28) من قانون القضاء الإداري قد استند على حجج قانونية ثلاث هي: إن منح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية يصطدم بمبدأ التقاضي على درجتين، ويتعارض مع قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية ما لم يثبت عسكها بحكم قضائي قطعي، وأخيراً التعارض الصارخ بين نص المادة (28) والمادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري على نحو لا يمكن التوفيق بينهما.

وحقيقة الأمر لا يمكن إنكار قوة تلك الحجج، لا سيما في ظل المعالجة التشريعية المتناقضة لنصوص قانون القضاء الإداري، وعليه فإن الأخذ برأي الفقه المعارض لنص المادة (28) من القانون يتطلب من المشرع الأردني التدخل بإلغائه، بحيث تنحصر القوة التنفيذية للحكم القطعي الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، أو الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية ولم يتم الطعن به خلال المدة القانونية، حيث أنه لا يمكننا الأخذ – ومع جل احترامنا وتقديرنا– بما ذهب اليه جانب من الفقه الأردني الذي حاول تحقيق الانسجام في نصوص قانون القضاء الإداري وتفسيره لنص المادة (28) بأن المقصود به أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لا يوقف تنفيذ القرار محل الطعن لوضوح النص القانوني وعدم قابليته للتأويل.

ونجد بأن الغاء نص المادة (28) من قانون القضاء الإداري ليس من شأنه إهدار مصلحة المتضرر من القرار الإداري الذي حكم بعدم مشروعيته، وفي ذات الوقت حماية جهة الإدارة المطعون ضدها بعدم شل نشاطها والإخلال بما يقتضيه سير المرفق العام بانتظام واطراد للتفسير التالي بيانه:

1. اذا كنا نسلم بأن الخصومة في دعوى الالغاء تختلف عن الخصومة في الدعاوى التي تنظرها المحاكم العادية، وأن جهة الإدارة تتمتع بامتيازات تمنحها سلطة الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري بالرغم من الطعن به اعمالاً لقرينة السلامة، الا أنه لا يجب أن نبالغ في التخوف من استغلال جهة الإدارة للطعن بالحكم لوقف تنفيذه، وتسترها به للمضي قدماً في تنفيذ قراراتها التي قضي بعدم مشروعيتها، وبما يفقد رقابة المحكمة الإدارية العليا قيمتها إذا تمكنت الإدارة خلال فترة النظر في الطعن بتحقيق ما تبتغيه من قراراتها غير المشروعة؛ فعدم منح الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية لا يتعارض مع مصلحة المتضرر كمصلحة جديرة بالعناية، وفي ذات الوقت يظهر دور المحكمة الإدارية العليا بالحماية القضائية، ففي الحالة التي تنتهي فيها المحكمة الإدارية العليا الى تأييد حكم المحكمة الإدارية بإلغاء القرار المطعون فيه فإن حكم الالغاء القضائي يأخذ حكم السحب الإداري بحيث تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار، فعلى سبيل المثال لو طعن الموظف بقرار الاستغناء عن خدماته، وقضت المحكمة الإدارية بعدم مشروعية ذلك القرار، ثم طعنت جهة الإدارة بذلك الحكم وانتهت المحكمة الادارية العليا الى تأييد حكم المحكمة الإدارية وإلغاء قرار الاستغناء فإن الموظف الذي استغني عن خدمته يعود الى وظيفته وكأنه على رأس عمله منذ تاريخ صدور القرار الملغي، مع عدم الاخلال بحقه في مطالبة جهة الإدارة بالتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت به سواء أمام المحكمة الإدارية إذا رفع طلب التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء أو أمام المحاكم العادية اذا ما تم رفع دعوى التعويض استقلالاً.

وفي المقابل فإن منح الحكم الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية قبل صيرورته قطعياً من شأنه أن يربك عمل الإدارة ويشل نشاطها وبما يمثل إخلالاً بسير المرفق العام بانتظام وباضطراد، لا سيما وان المركز القانوني للطاعن لم يستقر

بعد بشكل نهائي. فلنا أن نتصور أنه في الحالة التي يصدر فيها حكم المحكمة الإدارية بإلغاء قرار عزل الموظف من الوظيفة فيسارع الموظف بالتقدم لجهة الإدارة بطلب تنفيذ الحكم القضائي وإعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدور القرار الإداري الملغي بالرغم من الطعن به، ثم تنتهي المحكمة الإدارية العليا الى نقض الحكم المطعون فيه وتقرير مشروعية قرار العزل ما يشكله تنفيذ حكم المحكمة الإدارية من إرباك لعمل الإدارة ووضعها أمام إشكاليات التنفيذ لا سيما وأن الموظف الذي أكدت المحكمة الإدارية العليا مشروعية قرار عزله قد أعيدت اليه جميع امتيازاته المادية والوظيفية.

2. من أجل صون الحقوق الفردية والحريات العامة فلقد اوجد المشرع طريقاً قانونياً لحماية الطاعن من تنفيذ القرار الإداري المنعي عدم مشروعيته إذا كان يترتب على تنفيذه نتائج لا يمكن تداركها بالإلغاء أو التعويض المالي، وهي أن يتقدم بطلب تبعي مستعجل للمحكمة الإدارية بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً لحين صدور حكم في الدعوى خلافاً من الأصل العام الذي يقضي بتنفيذ القرار الإداري بالرغم من الطعن به اعمالاً لقرينة سلامة القرار الإداري، حيث تطور موقف المشرع الأردني على موقف نظيره المصري بأن أجاز أن يكون ذلك الطلب مع لائحة الدعوى أو بموجب طلب مستقل بعد رفعها مباشرة، بحيث تنظر المحكمة الإدارية بذلك الطلب تدقيقاً الا إذا رأت خلاف ذلك[1]، وبلا شك فإن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه مؤقتاً يشكل ضمانة قانونية تضع حداً لمظنة تعسف الإدارة واستمرارها في تنفيذ قرار إداري قد يؤدي الى نتائج لا تجدي معها دعوى الإلغاء.

وغني عن البيان أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً وانتمائه للقضاء المستعجل، يجعله مشمولاً بالنفاذ المعجل وإن لم يكن قطعياً، فعندما تجد المحكمة الإدارية بنظرة عابرة أن القرار الإداري المطعون فيه غير مشروع وأن من شأن تنفيذه ترتب نتائج خطيرة لا يمكن تداركها فإن حكمها بوقف التنفيذ يكون نافذا بشكل معجل حتى وان تم الطعن به لتوافر شرطي الاستعجال والجدية، فالقول: بالقوة التنفيذية للحكم الصادر بالأمور المستعجلة من شأنه أن يضع حداً لتعنت الإدارة باستغلالها لحقها في الطعن للاستمرار في تنفيذ قرار يؤدي الى نتائج لا يمكن تداركها، وهنا فإنه يمكن تجاوز اشكالية النفاذ المعجل للأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية في الأمور المستعجلة كوقف تنفيذ القرار مؤقتاً في حال الغاء نص المادة (28) من خلال تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية فيما يتعلق بالنفاذ المعجل للأحكام المستعجلة[2]، حيث أحال المشرع في قانون القضاء الإداري في غير الحالات المنصوص عليها في القانون الى قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلائم مع طبيعة القضاء الإداري[3]، ولعل من المفيد أن نشير في هذا المقام لبعض الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف بصفتها الحقوقية فيما يتعلق بالنفاذ المعجل للأحكام المستعجلة، حيث ذهبت المحكمة الى القول: " ولما كان الاستعجال شرط أساسي من شروط الدعوى المستعجلة وهو الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة عليه الذي يلزم درؤه بسرعة لا تكون عادة في التقاضي العادي ولو قصرت مواعيده ويتوفر في كل حالة يقصد منها منع ضرر مؤكد قد يتعذر تعويضه أو إصلاحه إذا حدث ويستفاد من ذلك أن الأحكام المستعجلة وفقاً لطبيعتها

(1) أنظر: المادة (6/ب) من قانون القضاء الإداري.

(2) للإطلاع على أحكام النفاذ المعجل للأحكام، راجع: العموش، النفاذ المعجل للأحكام في المادة 188 مكرر من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني. (مج2 ص14 وما بعدها)

(3) أنظر: المادة (41) من قانون القضاء الإداري.

تستلزم النفاذ المعجل حتى ولو كان ذلك قبل صيرورة الحكم قطعياً والا انتفت الغاية من الاستعجال التي تعتبر ركن أساسي من أركان القرار المستعجل"[1].

وبقي الإشارة الى أنه في الحال التي يصدر فيها حكم المحكمة الإدارية برد الطعن وتأكيد مشروعية القرار الإداري وسبق أن صدر عنها حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً، فإن الصفة التبعية لحكم وقف التنفيذ يقتضي الغائه في ضوء صدور حكم في الموضوع برد الطعن، وهنا نجد بأنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تسير على هدي المحاكم العادية وتقرر إرجاء الغاء وقف التنفيذ القرار لحين صدور حكم قطعي لما يشكله قرار وقف التنفيذ من حماية وقتية طوال نظر الدعوى ولحين صدور حكم فاصل في موضوعها، ولعل إرجاء المحكمة الإدارية الغاء وقف التنفيذ بسبب رد الطعن في مجال دعوى الإلغاء أدعى منه في الدعاوى المدنية وعلى نحو يتجلى به دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين أطراف الخصومة، ويضع حد لمظنة تعنت الإدارة في المضي قدماً بتنفيذ قرار قد يؤدي الى نتائج لا يمكن تداركها، ولا يجدي معه الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا[2].

الفرع الثاني: في حال الإبقاء على حكم نص المادة (28) من قانون القضاء الإداري

لا نجافي الحقيقة إذا ما توصلنا الى أن خطة المشرع المصري في قانون مجلس الدولة كانت واضحة ونصوص القانون منسجمة وبما منح الأفراد امتيازاً قانونياً في مواجهة الامتيازات التي تتمتع بها جهة الإدارة وخصوصاً المبادرة في تنفيذ قراراتها اعمالاً لقرينة السلامة، وبالتالي وضع حد لشططها وتعسفها بما يلحق اضراراً بالطرف الطاعن[3]، وفي ذات الوقت لم يتجاهل مصلحة الإدارة والأخطار الناشئة عن تنفيذ الأحكام غير القطعية التي لا تصب في صالحها وما قد يحدثه ذلك التنفيذ من إرباك لعملها وشل نشاطها.

ومن هنا نجد بأنه إذا ما أراد المشرع الأردني مسايرة موقف المشرع المصري في منح الأحكام غير القطعية الصادرة في دعوى الالغاء القوة التنفيذية فعليه معالجة التعارض بين المادتين (28) و (34/ب) من قانون القضاء الإداري، والتي خلصنا بأنهما في صياغتهما الحالية يحدثان تضارباً في تطبيق النصوص القانونية، وذلك بأن يميز بين نفاذ الأحكام الصادرة في دعوى الالغاء وتنفيذها؛ فالنفاذ هو الأثر المباشر للنطق بالحكم بحيث تكون له قوة تنفيذية وإن تم الطعن به، في حين يقصد بالتنفيذ بأنه العملية اللاحقة للنفاذ وهو الالتزام باتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق الحكم القضائي على أرض الواقع[4]، وعليه لا بد أن يحصر حكم المادة

(1) حكم محكمة استئناف حقوق عمان (2020/8530)، تاريخ 2020/7/13، منشورات محرك البحث القانوني قسطاس.

(2) قضت محكمة بداية حقوق عمان في حكمها رقم (2020/778)، تاريخ 2021/5/18، بعد أن حكمت في الموضوع برد دعوى المدعيين، بإرجاء الغاء مفعول القرار المستعجل الصادر في الطلب رقم 309/ط/2019، بداية حقوق شرق عمان والمتضمن وقف إجراءات الدعوى التنفيذية الى حين إكتساب الحكم الصادر في الدعوى الدرجة القطعية. كما ذهبت محكمة استئناف عمان في حكمها رقم (2020/11847) تاريخ 2021/9/26، في معرض ردها على تخطئة محكمة البداية بإرجاء الغاء القرار الوقتي المستعجل لحين صدور حكم قطعي فيه الى القول:" إن صدور قرار القرار المستعجل بوقف فصل التيار الكهربائي عن البئر موضوع الدعوى يشكل حماية وقتية طوال نظر الدعوى وصدور قرار فاصل في موضوعها ليستقر معه الحق وحمايته، ويبقى ذلك القرار الوقتي حامياً للحق المطالب به لحين صدور حكم قطعي ويبقى ما بقيت الدعوى محل نظر"، منشورات محرك البحث القانوني قسطاس.

(3) لقد بينت المذكرة الايضاحية لقانون مجلس الدولة المصري الغاية من منح الاحكام الصادرة عن جميع المحاكم الإدارية القوة التنفيذية بأن اعتصام جهة الإدارة خلف الطعن لاستمرار تنفيذ اعمالها المخالفة للقانون قد يترتب عليه أن تفقد الرقابة القضائية قيمتها إذا حققت الادارة خلال فترة النظر في الطعن ما تبتغيه من تصرفاتها غير المشروعة، لمزيد من الاطلاع راجع: بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، (ص768 وما بعدها)

(4) عبدالكريم، الطبيعة القانونية لحكم وقف تنفيذ حكم قضائي إداري، (ص447-448)

(34/ب) على بيان الصيغة التنفيذية للأحكام الصادرة في دعوى الالغاء تماماً كما فعل المشرع المصري وبما يظهر الفارق بين نفاذ الأحكام وتنفيذها[1].

وبما أن القوة التنفيذية ما هي الا صفة للأحكام التي تحوز حجية الشيء المقضي به[2]، فلا بد من أن يساير المشرع الأردني موقف المشرع المصري ويسبغ على الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القواعد الخاصة قوة الشيء المحكوم به باعتباره نصاً خاصاً يسمو على اعتبارات النظام العام، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية الى القول: " أحكام القضاء الإداري هى أحكام نهائية واجبة النفاذ حتى ولو طعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ولا يجوز إيقاف تنفيذ تلك الأحكام إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بوقف تنفيذها وقد أسبغ المشرع على هذه الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشئ المقضى فيه[3]. ولعل من المفيد أن نشير في هذا المقام لموقف الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري بتبرير إسباغ قوة القضية المقضية على جميع أحكام محاكم مجلس الدولة بموجب المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري على خلاف قانون الاثبات الذي يضفي على الأحكام القطعية تلك الصفة بالقول: "أن حكم تلك المادة حكم خاص يعلو على اعتبارات النظام العام، فتفرض الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة المصري نفسها عنواناً للحقيقة مما يتعين احترامها والمبادرة الى تنفيذها تنفيذاً غير منقوص على الأساس الذي قام عليه الحكم قضاءه، ولو تم الطعن عليها؛ لأن مثل هذا الطعن لا يعطل تنفيذها ما لم تأمر محكمة الطعن بإلغائها او وقف تنفيذها إعمالاً لحكم المادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري وذلك حتى يعاد وضع الأمور الى نصابها القانوني الصحيح، وصولاً الى الترضية القضائية التي يبتغيها من يلجأ الى محاكم مجلس الدولة"[4].

وأما فيما يتعلق بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية وبما أن تنفيذه لا يُعد قبولاً به لمن خسر دعواه او تنازلاً منه عن حقه بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا[5]، ونظراً لانتماء هذا الحكم للقضاء المستعجل، ونظراً الى أنه وبالرغم من مضي اكثر من سبع سنوات على العمل بقانون القضاء الإداري الا انه لم يتح لنا الاطلاع على احكام صادرة عن المحكمة الإدارية العليا حول وقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، وتصديها لتحديد طبيعة الحكم بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، فلا بد من أن يتدخل المشرع بما يظهر الطبيعة المستعجلة لحكم وقف التنفيذ وذلك بأن ينص صراحة على سريان الأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً على وقف تنفيذ الحكم، وبما يتطلبه ذلك من ضرورة أن يتقدم الطرف الخاسر بطلب مستعجل في لائحة الطعن أو لاحقاً لها لوقف تنفيذ الحكم مؤقتاً على اعتبار أن تنفيذه يترتب عليه نتائج لا يمكن تداركها بحيث تنظر المحكمة بذلك الطلب تدقيقاً الا إذا رأت خلاف ذلك.

---

(1) انظر المادة (54) من قانون مجلس الدولة المصري والتي تنص على " الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية : " على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه " أما الأحكام الأخرى فتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية: " على الجهة التى يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك" .

(2) أبو رميلة، الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء (مج42، ص1103).

(3) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (8651) لسنة 44 قضائية، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (ج2/ ص1619)

(4) راجع: الفتوى رقم (614/1/58)، تاريخ 2021/3/6، الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري.

(5) كروان، أثر الطعن بالإستئناف ضد احكام المحاكم الإدارية (ص527)

وخلاصة القول: إن الإبقاء على حكم نص المادة (28) وبما يساير موقف المشرع المصري يتطلب مراجعة شاملة لنصوص قانون القضاء الإداري وبما يضمن تحقيق الانسجام بين نصوص قانون القضاء بحد ذاته، أو بينه وبين قانون البينات، في حين أن بقاء النصوص القانونية على الصورة التي صدرت بها، مع عدم اطلاعنا على اجتهادات قضائية من قبل المحكمة الإدارية العليا تحاول انطلاقاً من دورها الإنشائي في ازالة التعارض بين النصوص القانونية من شأنه أن يعطل الحكمة التي توخاها المشرع الأردني من منح الأحكام النهائية القوة التنفيذية.

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة موقف المشرع الأردني من منح الأحكام النهائية الصادرة في دعوى الإلغاء القوة التنفيذية بالمقارنة مع موقف المشرع المصري في قانون مجلس الدولة، فبينت في المبحث الأول نطاق الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية العليا من خلال بيان الأحكام التي تقبل بالطعن أمامها وحجية تلك الأحكام، في حين تصدت في المبحث الثاني لتقدير موقف المشرع والقضاء الإداري الأردنيين من منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية في دعوى الالغاء القوة التنفيذية من خلال بيان مدى انسجام خطة المشرع الأردني، ومحاولة تقديم الحلول التي من شأنها تحقيق الانسجام في خطته حول القوة التنفيذية للأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء حيث خلصت الى جملة من النتائج والتوصيات وعلى النحو الآتي:

النتائج:

أولاً: تكريساً لمبدأ التقاضي على درجتين فلقد ميز المشرع الأردني بين نوعين من الأحكام هي: الأحكام النهائية والأحكام القطعية، ونتيجة لعدم تحديده للحجية التي تكتسبها الأحكام النهائية فإن هذه الأحكام تحوز حجية الحكم القضائي طالما أنها قلقةٌ بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، في حين تكتسب الأحكام القطعية قوة الشيء المقضي به بما يمنحها القوة التنفيذية.

ثانياً: أدرك المشرع المصري في قانون مجلس الدولة والذي تأثر به المشرع الأردني خصوصية الخصومة في دعوى الإلغاء حيث تتمتع جهة الإدارة بالعديد من الامتيازات التي تجعلها في موقف أقوى من الطاعن، لذلك أراد أن يوجد نوع من التوازن بين أطراف الخصومة وحماية المصلحة الجديرة بالرعاية؛ فأسبغ على جميع الاحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري القواعد الخاصة بحجية الأمر المقضي به مما يمنحها القوة تنفيذية والحجية المطلقة فيما يتعلق بالأحكام الصادرة بالإلغاء بالرغم من الطعن بها باعتباره حكماً خاصاً يسمو على النظام العام، كما راعى خطورة تنفيذ الأحكام قبل صروريتها قطعية فأوجد طريقاً قانونياً لوقف تنفيذها تسري عليه ذات الشروط والقواعد المتعلقة بوقف تنفيذ القرار.

ثالثاً: ساير المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري موقف المشرع المصري بموجب قانون مجلس الدولة، فمنح بموجب المادة (28) من القانون الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية بحيث تعتبر نافذة من تاريخ صدورها وعلى نحو لا يترتب على الطعن بها وقف تنفيذها الا إذا رأت المحكمة الإدارية العليا خلاف ذلك.

رابعاً: جاء تأثر المشرع الأردني بالمشرع المصري مجتزءاً فلم يسبغ على الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به حتى يمكن القول بأنها نافذة بمجرد صدورها، كما لم يظهر الطابع المستعجل للحكم الذي يصدر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، وترافق مع ذلك كله التعارض الصارخ بين نص المادتين (28) و (34/ب) على نحو لا يمكن التوفيق بينهما ولا يميز بين نفاذ الأحكام وتنفيذها .

خامساً : يبدو انه لم يترسخ بعد في فكر أطراف الخصومة بدعوى الإلغاء انه لا يترتب على الطعن بالحكم وقف تنفيذه ما لم تأمر المحكمة الإدارية العليا بخلاف ذلك، مما نتج عنه انه لم يتح للمحكمة أن تصدت للحكم بطلب وقف تنفيذ الحكم بشكل صريح وتحديد طبيعته القانونية مما افقد النص علته.

سادساً: أدت المعالجة المتناقضة والمجتزئة للمشرع الأردني وعدم ترجمته للحكمة التي توخاها من منح الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية القوة التنفيذية بموجب نصوص منسجمة مع بعضها البعض الى أن يوجه الفقه الإداري الأردني النقد لخطته التشريعية مؤسسين نقدهم على حجج هي: التعارض الصارخ بين نصوص القانون، مخالفة منح الأحكام النهائية القوة التنفيذية لمبدأ التقاضي على درجتين، وقرينة البراءة التي تتمتع بها القرارات الإدارية.

التوصيات

إدراكاً من الباحثين بنبل الغاية التي دعت المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري لمنح الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية في دعوى الالغاء القوة التنفيذية، واعترافاً منهما بالحجج المقنعة التي ابداها الفقه الإداري الأردني لانتقاد موقف المشرع الأردني من ايجاد نص المادة (28) من القانون لا سيما في ظل معالجته المتناقضة والمجتزئة ، فإن الباحثين يتمنيان على المشرع الأردني الأخذ بأحد التوصيتين التاليتين:

أولاً: الغاء نص المادة (28) من قانون القضاء الإداري بحيث تنحصر القوة التنفيذية للحكم القطعي وبما من شأنه أن يحقق الانسجام بين نصوص القانون لا سيما في ظل وجود نص المادة (34) من القانون.

ثانياً: الإبقاء على حكم المادة (28) مع ضرورة تدخله لإجراء التعديلات التالية:

1. استحداث نص قانوني ينص صراحة على سريان القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية على أن تكون الأحكام الصادرة في الالغاء حجة على الكافة وبما يساير موقف المشرع المصري الذي تأثر به.
2. أن يتم تعديل نص المادة (34) من القانون بحيث ينحصر حكم هذه المادة على بيان الصيغة التنفيذية للحكم الصادر بالإلغاء.
3. استحداث نص قانوني ينص صراحة على سريان الشروط والقواعد المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري على وقف تنفيذ الحكم.

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

- أبو رميلة، بسام (2015)، الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد (42)، العدد (3).
- بعلوشة، شريف (2017)، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري دراسة تحليلية نقدية، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية.
- سيد أحمد، عبدالرحمن (2018)، أثر امتيازات الإدارة في وسائل الاثبات في الدعوى الإدارية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد (15)، العدد (2).
- صانوري، مهند، العطيات، مصطفى (2012)، الدفع بقوة القضية المقضية وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلد 2، عدد 3.
- عبدالكريم، احمد (2020)، الطبيعة القانونية لحكم وقف تنفيذ حكم قضائي إداري، مجلة دراسات البصرة، العدد (38).
- قبيلات، حمدي (2018)، الوجيز في القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- كروان، سمية،و كروان، أسماء (2016)، آثر الطعن بالإستئناف ضد احكام لمحاكم الإدارية، مجلة الباحث للدرسات الاكاديمية، العدد 9، جوان.
- الخلايلة، محمد (2013)، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد (40)، العدد (1).
- الخلايلة، محمد (2020)، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن.
- الشواربي، عبدالحميد (1994)، الدفوع المدنية والإجرائية والموضوعية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- الطماوي، سليمان (2018)، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
- العموش، شاكر(2021)، النفاذ المعجل للأحكام في المادة 188 مكرر من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني دراسة مقارنة، مجلة جامعة الزيتونه الأردنية للدراسات القانونية، المجلد (2)، الإصدار (2).
- القاضي، وليد (2020) ، أثر التطور التشريعي على تنظيم وأختصاص القضاء الإداري الأردني، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 47، عدد 4.
- القاضي، وليد (2020)، الفصل في الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا في التشريع والقضاء الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد (47)، العدد (1).
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون، الجزء الثاني (من أول مارس سنة 2001 الى آخر يونيه سنة 2001).

التشريعات

- قانون القضاء الإداري الاردني رقم 27 اسنة 2014.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته.

المواقع الالكترونية

- محرك البحث القانوني قسطاس

قائمة المراجع المرومنه:

- Abu Rumailah, Bssam, (2015), The Positive Role of Administration for Executing an Annulment Judgment (A Comparative Analytical Study), Derasat journal for sharia and legal sciences, University of Jordan, Volume (42), Issue (3).
- Balousha, Sherif (2017), Litigation Procedures before the Administrative Court, A Critical Analytical Study, first edition, Center of Arab Studies for Publishing and Distribution, Arab Egypt Republic.
- Al-Khalaylah, Mohammad, (2013), The Independence of Judicial Review Procedures from those adopted in Civil Law Cases in Jordanian Law, Derasat journal for sharia and legal sciences, University of Jordan, Volume (40), Issue (1).
- Al-Khalaylah, Mohammad, (2020), Administrative Judiciary, Dar- althaqafa for Publishing and Distribution, first edition, Jordan.
- Sayed Ahmed, Abdulrahman, The effect of administrative privileges on the means of evidence in the administrative case, (2018), University of Sharjah Journal of Legal Sciences, Volume (15), Issue (2).
- Al-Shawarbi, Abdul Hamid (1994), Civil, Procedural and Objective Defenses, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria.
- Sanori, Mohanad, Al-Atyat, Mustafaa, (2012), defence of res judicata in accordance with the Jordanian Civil Procedure Code, Journal of Legal and Political Sciences, Volume(2), Issue (3).
- AbdulKareem, Ahmed, (2020), legal nature to rule the suspension of execution for administrative court ruling, Basra Studies Journal, Issue (38).
- Al-Tamawi, Suleiman (2018), Al-Wajeez in the Administrative Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
- Al-emosh, Shaker, (2021), Expedited Enforcement of Judgments in Accordance with the Legal Text of Article 188 in the 2017 Jordanian Civil Procedure Law: A Comparative Study, Al-Zaytoonah University of Jordan Journal for Legal studies, Volume (2), Issue (2).
- Al-Qadi, Waleed, (2020), The effect of the legislative development on the organization and jurisdiction of the Jordanian administrative judiciary, Derasat journal for sharia and legal sciences, University of Jordan, Volume (47), Issue (4).
- Al-Qadi, Waleed, (2020), Adjudication Procedures of Appeal before the Supreme Administrative Court in Jordanian Legislation and Judiciary, Derasat journal for sharia and legal sciences, University of Jordan, Volume (47), Issue (1).
- Qabilat, Hamdi (2018), Al-Wajeez in the Administrative Judiciary, Dar-althaqfa for Publishing and Distribution, Amman, Jordan.
- Karwan, sumieh, Karwan, Asma, (2016), The impact of the appeal against judgments of administrative courts, Al-Bahith Journal for Academic Studies, Issue (9).