Dirasat: *Shari'a and Law Sciences*, Volume 48, No. 2, 2021

Deanship of Scientific Research

The Date for Filing the Abolishment Lawsuit under the Jordanian Administrative Law No. (27) Of 2014

Waleed Saud Alqadi

Department of Public Law, School of Law, The University of Jordan.

Received: 5/8/2020
Revised: 28/9/2020
Accepted: 4/11/2020
Published: 1/6/2021

Citation: Alqadi, W. S. (2021). The Date for Filing the Abolishment Lawsuit under the Jordanian Administrative Law No. (27) Of 2014. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, *48*(2), 101–117. Retrieved from https://dsr.ju.edu.jo/djournals/index.php/Law/article/view/2251

© 2021 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Abstract

The Administrative Judiciary Law No. (27) of 2014 introduced new laws that were not stipulated under previous laws. These new provisions leaded to radical and comprehensive changes, especially on the date of filing the abolishment lawsuit as a mean of validity and how to start, extend, stop and cut the date of filing an abolishment. The problem of the study was that the legislator made some cases of abolishment within the cases of stopping, and that contradicts what was established by the jurisprudence and administrative judiciary. In addition to the shortage in some texts related to the condition of the date. The study was divided into an introduction, two sectionn and a conclusion. In the first section, the researchers dealt with the date to start filing the abolishment lawsuit, while the second section was devoted to the reasons affecting the validity of the deadline. Finally, the conclusion that included the most important results and recommendations. Among the results; the legislator stated that electronic means and certainty as means for the validity of the date, as well as for cases of discontinuation of the date. The most important recommendations consist in asking the legislator to amend the text of Article (7/g), by adding the following phrase: The abolishment stage become active upon the date of the court's decision to approve or reject the request that is related to submitting a request to postpone the fees as a reason for discontinuation of the date.

Keywords: Validity of the administrative decision, contestation, certain knowledge of administrative decision, administrative grievance.

ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014

وليد سعود القاضي

قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن.

ملخّص

استحدث قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 أحكاماً جديدة لم يكن منصوصاً عليها في ظل القوانين السابقة؛ أدت إلى إحداث تغييرات جذرية وشاملة خصوصاً على ميعاد رفع دعوى الإلغاء، بوصفها وسائل سريانه وكيفية بدء وامتداد ووقف وقطع الميعاد، وأما مشكلة البحث؛ فتتجسد في أن المشرع جعل بعض حالات انقطاع الميعاد ضمن حالات الوقف وعلى عكس ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين، بالإضافة إلى النقص الذي يعتري بعض النصوص المتعلقة بشرط الميعاد. وقد تم تقسيم خطة البحث لمقدمة ومبحثين وخاتمة؛ تناولنا في المبحث الأول بدء ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وخصصنا الثاني للأسباب التي تؤثر على سريان الميعاد، وضمنا الخاتمة أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال إتباع المنهج الوصفي التحليلي. وكان من أبرز نتائج البحث؛ أن المشرع نص على الوسائل الإلكترونية والعلم اليقيني كوسائل لسريان الميعاد، كما نص على حالات وقف الميعاد. أما أهم التوصيات؛ فتتمثل بمطالبة المشرع تعديل نص المادة (7/ز)، وذلك بإضافة عبارة: (وتنقضي حالة الوقف بتاريخ صدور قرار المحكمة بالموافقة على الطلب أو رفضه للنص الوارد فيها، والمتعلق بتقديم طلب تأجيل الرسوم كسبب من أسباب وقف الميعاد.

الكلمات الدالّة: سريان القرار الإداري، الطعون، العلم اليقيني، التظلم الإداري.

المقدّمة

تتميز دعوى الإلغاء ببعض الخصوصية عن الدعاوى العادية؛ لكونها تتعلق ببحث مدى مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة وإلغاء المعيب منها، وهذه القرارات يترتب عليها آثار متعددة تتعلق بتقرير أوضاع ومراكز قانونية، ولذا لا يجوز أن تبقى معلقة أو عرضة للإلغاء في أي وقت من جهة، وحتى لا تشيع الفوضى والاضطرابات في المرافق العامة من جهة أخرى، الأمر الذي حرص المشرع على تجنبه، حيث حدد ميعاداً قصيراً لرفعها.

ومرور الزمن المانع من سماع دعوى الإلغاء قصير نسبياً ولا يخضع للتقادم المنصوص عليه في القانون المدني، فدعوى الإلغاء دعوى عينية وليست شخصية؛ تهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق المصلحة العامة والدفاع عن مبدأ المشروعية، ومصلحة رافعها تتقرر حتى ولو لم يكن له حق تم الاعتداء عليه أو مهدد بالاعتداء، فتقبل دعواه إذا كان في حالة قانونية ما يؤثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه على مصلحته المادية أو المعنوية، وهي بذلك تختلف اختلافاً جذرياً عن المصلحة في الدعاوى العادية التي تتقرر لمن له حق تم الاعتداء عليه أو مهدد بالاعتداء عليه فقط، فقاعدة أن الحق لا ينقضي بمرور الزمن ولكن لا تسمع الدعوى على المنكر بانقضاء خمس عشرة سنة دون عذر شرعي -أي قاعدة التقادم- لا تنطبق على دعوى الإلغاء؛ لكون ميعاد رفعها محدد المدة.

وتتجلى أهمية البحث في أنه يسلط الضوء على الجوانب القانونية الجديدة المتعلقة بشرط ميعاد رفع دعوى الإلغاء والتي لم يكن منصوصاً عليها في ظل القوانين السابقة؛ لأن المشرع الأردني أحدث تغييراً تشريعياً وقضائياً شاملاً على دعوى الإلغاء؛ حيث أصدر قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، وأنشأ قضاءً إدارياً على درجتين، ونتيجة لذلك طرأ تغيير جذري على شرط الميعاد كوسائل سريانه وكيفية بدئه وامتداده ووقفه وقطعه، وهذا التغيير لم يُطرق بشكل كافٍ من قبل الباحثين والمتخصصين.

وأما مشكلة البحث؛ فتتجسد في أن المشرع جعل بعض حالات انقطاع الميعاد ضمن حالات وقفه وعلى خلاف ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين، بالإضافة إلى النقص والغموض الذي يعتري بعض النصوص المتعلقة بتنظيم شرط الميعاد، وتأسيساً على ذلك؛ سيتم تقسيم خطة البحث لمقدمة ومبحثين وخاتمة؛ نتناول في المبحث الأول بدء ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ونخصص الثاني للأسباب التي تؤثر على سريان الميعاد، ونُضمن الخاتمة أبرز النتائج والتوصيات التي سنتوصل إليها من خلال إتباع المنهج الوصفي التحليلي، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: بدء ميعاد رفع دعوى الإلغاء

أوجب المشرع الأردني لقبول دعوى الإلغاء رفعها خلال ميعاد محدد وإلا تم ردها شكلاً، وميعاد الطعن بالقرارات الإدارية النهائية كأصل عام هو ستون يوماً من العلم بها، وللوقوف على بدء الميعاد سنتطرق لبيان مفهومه ووسائل العلم ببدئه، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الميعاد في دعوى الإلغاء.

المقصود بالميعاد؛ الأجل الذي يحدده المشرع للقيام بعمل معين أو تصرف محدد، بحيث إذا انقضى هذا الأجل المحدد امتنع على ذوي الشأن إجراء هذا العمل أو القيام بهذا التصرف قانوناً (شباط، 1999، ص181)، أو المهلة الزمنية التي يحددها القانون لإجراء عمل معين، بحيث إذا انقضى هذا الأجل امتنع إجراء العمل (العطار، 1976، ص 645).

ومن جانبنا نرى أن المقصود بالميعاد في دعوى الإلغاء؛ الفترة الزمنية المحددة قانوناً لقبول دعوى الإلغاء والتي يجب على من له مصلحة أن يرفعها خلالها، والميعاد شرط من شروط قبول الدعوى ويترتب على إغفاله أو عدم التقيد بمضمونه رفض الدعوى وردها شكلاً؛ لأن المشرع لم يشأ أن يجعل الطعن بالقرارات الإدارية طعناً مفتوحاً، بل حدد موعداً قصيراً له حتى لا تبقى قرارات الإدارة معلقة من جهة، ولضمان استقرار المراكز القانونية للأشخاص من جهة أخرى، وهذا ما يؤدي إلى تحقق المصلحة العامة بطبيعة الحال.

ولكي يتم إلغاء القرارات الإدارية التي تتصف بعدم المشروعية من قبل المحكمة الإدارية؛ يتعين ابتداءً على من له مصلحة الالتزام بالمهلة الزمنية التي حددها المشرع لرفع الدعوى، لكي تلتزم المحكمة بنظر دعواه؛ لأن إرادة المشرع هي التي يجب أن تسود، أما إذا تقاعس الطاعن أو تأخر ورفع الدعوى بعد فوات الميعاد فإن النتيجة المنطقية والعادلة تستوجب ردها شكلاً لتقديمها بعد المهلة القانونية، وعندئذ يصبح القرار الباطل محصناً وبمنأى عن السحب والإلغاء، وهذه المدة حددها المشرع كقاعدة عامة بستين يوماً، تبدأ من تاريخ اليوم الذي يلي تبليغ القرار المشكو منه لذوي الشأن أو تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، أو بأي طريقة أخرى ينص عليها القانون، أما إذا كان القرار منعدماً فأنه لا يتحصن ولا يتقيد بميعاد.

وقد حرص المشرع في قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، على تنظيم ميعاد الطعن بالإلغاء؛ حيث نص في الثامنة على أنه:- "أ. مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر وأحكام الفقرتين (ج) و(د) من هذه المادة، تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية

إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة".

ويتضح لنا من عبارة: (مع مراعاة أحكام أي قانون آخر وأحكام الفقرتين (ج) و(د) من هذه المادة)، أنه قد يتم النص على ميعاد خاص في قوانين أخرى كاستثناءً على الأصل العام للميعاد المحدد في هذا قانون، وهنا يجب التقيد بهذا النص؛ لأن النص الخاص يقيد العام، فمثلاً، نص المشرع في مجموعة من القوانين على ميعاد أقصر من الميعاد المحدد في قانون القضاء الإداري لرفع دعوى الإلغاء؛ حيث نصت المادة (36) من قانون التقاعد العسكري رقم (33) لسنة 1959، على إنه:- "إذا لم يقنع الطالب أو وزير المالية (أو من ينيبه) بقرار لجنة التقاعد العسكري فيجوز لكل منهما أن يطعن في قرار اللجنة أمام محكمة العدل العليا (حلت محلها المحكمة الإدارية؛ بموجب المادة (39) من قانون القضاء الإداري الحالي) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ"، كذلك نصت المادة (99/) من قانون نقابة المحامين لسنة 1972، على أن:- "قرارات مجلس النقابة التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا هي: أ. قرارات قبول تسجيل اسم المحامي في السجل الخاص أكان أستاذاً أم متمرناً أو رفضه، أو استبعاده من السجل، ويجوز الطعن في هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة في حالتي الرفض أو الاستبعاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه..."، ونصت المادة (14) من قانون العلامات التجارية لسنة 1952 وتعديلاته، على أن:- "...5. يجوز استئناف القرار الذي يصدره المسجل إلى محكمة العدل العليا...6. يقدم الاستئناف بموجب هذه المادة خلال (20) يوماً من تاريخ قرار المسجل، وعند النظر في الاستئناف تسمع محكمة العدل العليا الفرقاء والمسجل..."، ونصت المادة (11/ب) من قانون الشركات لسنة 1997، على أنه :- " يترتب على المراقب أن يصدر قراره بالموافقة على تسجيل الشركة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم طلب التسجيل، وله رفض الطلب إذا تبين له... وللشركاء الاعتراض على قرار الرفض إلى الوزير خلال ثلاثين يوماً من تبليغه إليهم، وإذا قرر الوزير رفض الاعتراض؛ فيحق للمعترضين الطعن في قراره لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغهم القرار".

وينبغي التقيد بأحكام الفقرتين (ج) و(د) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الحالي واللتان تشيران إلى التظلم بنوعيه؛ ففي حالة التظلم الجوازي يجوز الطعن بالقرار الإداري وبنتيجة التظلم، وأما في حالة التظلم الوجوبي فلا يجوز الطعن بالقرار إلا بعد تقديم التظلم، والطعن يكون بنتيجة التظلم الذي اعتبره المشرع شرطاً من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء وعده القضاء سبباً لانقطاع الميعاد.

وعالج المشرع كيفية الطعن بالقرارات الضمنية، وهذا واضح من عبارة: (في حال رفض الجهة المختصة أو امتناعها عن ذلك)، أي أن الإدارة لم تصدر القرار أصلاً، فهنا من البديهي، أن وسيلة علم الشخص المعني بالأمر برفض جهة الإدارة إصدار القرار أو امتناعها عن اصداره، لن تكون بالنشر ولا بالتبليغ؛ وإنما يبدأ سريان ميعاد الطعن (الستون يوماً) بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم الذي يلي تقديم المستدعي طلباً خطياً لجهة الإدارة لكي تتخذ القرار (المادة (8/هـ) من قانون القضاء الإداري الحالي). وهذا ما أكده القضاء الإداري؛ إذْ قضى أن:- "الأصل في الطعن أن يقدم بعد صدور القرار الإداري، وتبدأ مدته من تاريخ النشر أو التبليغ، إلا في حالة رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار، فتبدأ مدة الطعن بعد شهر من تاريخ تقديم الطلب على افتراض أن مضي مدة الشهر تعد قرينة قانونية على الرفض أو الامتناع (عدل عليا رقم 1980/5، تاريخ 1980/4/14، موقع قسطاس).

ويلاحظ هنا، أن المحكمة جانبها الصواب عندما أشارت إلى مدة الشهر؛ حيث خالفت المشرع الذي حدد المدة بثلاثين يوماً، ولا ريب أن هناك اختلافاً بين المدتين فعدد أيام الشهر ليست محددة بثلاثين يوماً بل تختلف من شهر لآخر في السنة الواحدة، ولا يمكن الرجوع في هذا الشأن إلى قانون أصول المحاكمات المدنية لأن الخاص يقيد العام.

وقد أكد القضاء الإداري الأردني غير مرة على ميعاد الطعن؛ حيث قضى أن: "ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري ستين يوماً (حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2020/5، تاريخ 2020/2/12، موقع قسطاس).

والتساؤل الذي يثار هنا، لماذا حدد المشرع ميعادا قصيرا لدعوى الإلغاء؟

إن الإجابة على هذا التساؤل لم تكن فقط من قبل الفقه الإداري بل كانت أيضا من قبل القضاء الإداري؛ حيث قضى بإن: "المشرع بتقريره ميعاداً معيناً للطعن تصبح بعده القرارات الإدارية محصنة من الإلغاء، بما يحقق المصلحة العامة المتمثلة في استقرار القرارات الإدارية الصادرة عن المرفق العام، وعدم تركها مستهدفة للطعن بالإلغاء أمراً مفتوحاً مما يشيع الفوضى والاضطرابات في المرافق العامة، وهو الأمر الذي يحرص المشرع على تجنبه توخياً وحماية للمصلحة العامة، وعلى هذا الأساس فأن مراعاة هذا الميعاد يُعدُّ من النظام العام ولا تملك المحكمة أي تغيير فيه، وأن عليها أن تراعيه بدقة وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى" (عدل عليا رقم 2014/52، بتاريخ 2014/4/10، موقع قسطاس).

المطلب الثاني: وسائل العلم ببدء سريان الميعاد

ينبغي علينا أن نبين وسائل العلم بالقرار الإداري وكيفية حساب بدء سريان الميعاد، وذلك لمعرفة كيفية قبول دعوى الإلغاء شكلاً خلال مدة الستين يوماً؛ وتأسيساً على ذلك سنتناول في هذا المطلب وسائل العلم بالقرار الإداري وكيفية حساب بدء الميعاد؛ وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: وسائل العلم بالقرار الإداري.

أولاً: النشر

يقصد بالنشر إتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار الإداري (الطماوي، 1995، ص350)، وبمعنى آخر، إعلان بالقرارات الإدارية للعلم بها سواء أكانت تنظيمية أم فردية، يصدر بالجريدة الرسمية أو بالوسائل الإلكترونية أو بأي طريقة أخرى؛ كالنشر في لوحة إعلانات الطلبة في الجامعات الرسمية.

والنشر وسيلة للعلم بالقرارات الإدارية التنظيمية كقاعدة عامة، ويكون للكافة، ولا يمنع من أن يكون وسيلة للعلم ببعض القرارات الإدارية الفردية للمعنيين بها استثناءً؛ لأن عبارة: (القرار الإداري المشكو منه) جاءت مطلقة؛ والمطلق يجري على اطلاقه، فالقرار الإداري يشمل القرار الإداري التنظيمي والقرار الإداري الفردي، والمقصود بالقرار التنظيمي:- ذلك القرار الذي يضع قواعد عامة مجردة ويولد مراكز قانونية عامة تطبق على من تتوافر فيهم شروطها دونما تحديد لهؤلاء الأشخاص الذين تحكمهم تلك القواعد. وهو بذلك يختلف عن القرار الفردي الذي يسري على فرد معين بالذات أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم، كما أنه يسري من اليوم الذي يلي تاريخ النشر على عكس القرار الفردي الذي يسري من اليوم الذي يلي تاريخ علم صاحب الشأن به، ويجوز إلغاؤه حتى ولو كان سليماً خلال المواعيد القانونية على عكس القرار الفردي الذي لا يجوز سحبه أو إلغاؤه إذا كان سليماً كقاعدة عامة (خاطر، 2006، ص47).

والقرار الإداري الفردي هو الذي ينشئ أو يعدل مركزاً قانونياً ذاتياً لشخص ما، بحيث يتم وضعه في المركز القانوني التنظيمي الذي حدده المشرع سلفاً في القوانين أو الأنظمة، ومثاله الواضح القرار الصادر من الجهة الإدارية المختصة بتعيين موظف ما (أبو يونس، 1996، ص234)، وهو بذلك يختلف عن القرار التنظيمي، ومن الأمثلة على القرارات الإدارية الفردية الذي يعد النشر في الجريدة الرسمية وسيلة أساسية لسريانها، قرارات منح الجنسية والتخلي عنها واسقاطها وقرارات الاستملاك، حيث تنص المادة (163/ب) من قانون الملكية العقارية رقم (13) لسنة 2019، على أن: "ينشر قرار المجلس في الجريدة الرسمية ويعتبر نشره بينة قاطعة على أنْ المشروع الذي يراد استملاك العقار من أجله مشروع للنفع العام".

وقد بين القضاء الأردني المقصود بالنشر في الجريدة الرسمية بوصفها وسيلة لبدء ميعاد الطعن؛ إذْ قضى بأن:- "تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية يعتبر بداية لسريان الميعاد إذا كان النشر يتضمن فحوى القرار، فإذا نشر القرار فلا يصار إلى تبليغ صاحب الشأن؛ لأن القانون افترض إطلاع العامة على ما ينشر في الجريدة الرسمية، ولا يقال أن النشر منحصر في القرارات الإدارية العامة دون القرارات الإدارية الفردية" (عدل عليا رقم 1988/85، تاريخ 1989/6/24، موقع عدالة)، وقضى أنَّ :- "نشر القرارات الإدارية عامة كانت أم فردية في الجريدة الرسمية يعتبر تبليغاً للكافة إذا كان النشر يتضمن فحوى القرار"(عدل عليا رقم 2010/237، بتاريخ 2010/9/29، موقع قسطاس)، وكذلك أكد: "إن المقصود من نشر القرار...هو النشر في الجريدة الرسمية وعليه فلا يعتبر مبدأ سريان ميعاد الطعن إذا تم نشر القرار في الصحف اليومية" (عدل عليا رقم 1985/139، تاريخ 1986/6/30، موقع قسطاس).

ويستفاد من هذه الأحكام أن النشر الذي يعتد به ويكون قرينة قانونية قاطعة لا تقبل إثبات العكس هو النشر الذي يتضمن فحوى القرار، بمعنى أن يؤدي النشر إلى توافر العلم بجميع عناصر القرار؛ بحيث يكون في وسع صاحب المصلحة أن يحدد موقفه حيال القرار بقبوله أو رفضه، وفي حالة الرفض يستطيع رفع الدعوى للطعن بإلغائه خلال ستين يوماً من اليوم الذي يلي نشره، وأما إذا لم يكن القرار الذي تم نشره يشتمل على عناصره الجوهرية فإنه في هذه الحالة لا قيمة له من الناحية القانونية في سريان الميعاد، وهذا الأمر ينسحب على النشر في الوسائل الإلكترونية أو بأي وسيلة أخرى؛ حيث بين القضاء الإداري إن: "مجرد نشر قائمة بأسماء المحامين المتدربين دون أن تشتمل على اسم المستدعي لا يكفي لاعتباره متبلغاً قرار الشطب، ما دام أن النشر لم يشر من قريب أو بعيد إلى القرار" (عدل عليا رقم 1981/73، تاريخ 1981/1/22، موقع قسطاس).

وتزيد المشرع عندما نص على الوسائل الإلكترونية للعلم بالقرارات الإدارية؛ لأن عبارة: (أو بأي وسيلة أخرى) تمتد لتشمل الوسائل الإلكترونية، والدليل أن القرارات الإدارية كانت تنشر من خلال الوسائل الإلكترونية قبل النص عليها في هذا القانون؛ فعلى سبيل المثال نصت المادة (59) من قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014، على أن:- "أ. تتولى الدائرة تبليغ المكلف بأي مطالبة أو إشعار أو قرار...بإرساله بالبريد الإلكتروني...ب. في حال قيام الدائرة بتبليغ المكلف بواسطة البريد الإلكتروني تطبق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في قانون المعاملات الإلكترونية لهذه الغاية...".

وبتحليل عجز الفقرة (8/أ) من قانون القضاء الإداري سالفة البيان، ويتضح أن المشرع لا يعتبر النشر الإلكتروني نشراً لغايات العلم بالقرار الإداري إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة.

وهناك وسائل أخرى لنشر القرارات التنظيمية، كالقرارات الإدارية التي يتم وضعها على لوحة إعلانات الطلبة في الجامعات باعتبارها الوسيلة الرسمية لإعلام الطلبة، وهذا ما أكده القضاء حيث بين إنه:- "لا يقبل الاحتجاج بعدم العلم بالتعليمات الإدارية المعلنة في لوحة الإعلانات في الجامعة باعتبارها الوسيلة الرسمية الوحيدة لإعلام الطلبة" (عدل عليا رقم 1984/61، تاريخ 1984/1/26، موقع قسطاس).

ونتيجة لذلك، يعد العلم بالقرار الإداري من خلال النشر سواء أكان القرار تنظيمياً أم فردياً قرينة قانونية قاطعة لا تقبل إثبات العكس من

ذوي الشأن واستقر القضاء الإداري على هذا الأمر فقضى بإن:"نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية يعتبر بينة على أن المستدعي قد علم به علماً يقينياً منذ تاريخ النشر" (عدل عليا تاريخ 1971/49، مجلة نقابة المحامين،1972، ص123).

ثانياً: التبليغ

إذا كان النشر هو الوسيلة الوحيدة للعلم بالقرارات الإدارية التنظيمية لسريان الميعاد؛ فإن الأمر يختلف اختلافاً جذرياً بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية؛ إذْ يتم العلم بها من خلال النشر والتبليغ والعلم اليقيني، ويعد التبليغ الوسيلة الأكثر استخداماً من جانب الإدارة لإحاطة الأشخاص بمضمون القرارات الإدارية الفردية التي تتعلق بمراكزهم القانونية.

والتبليغ هو الطريقة الطبيعية التي تنقل بها الإدارة العلم بالقرارات الفردية إلى شخص بعينه أو أشخاص بذواتهم من الجمهور، وهو لا يخضع كأصل عام لوسيلة أو شكلية معينة (الطماوي، (1995)، ص350)، ما دام القانون لم يحدد إجراء معين للتبليغ؛ فقد يتم التبليغ ويتحقق أثره عن طريق إعلان صاحب الشأن وتوقيعه على أصل القرار أو صورته بالعلم، ويمكن أن يتم بمحضر التبليغ الذي يحرره الموظف المختص أو بموجب البريد وإن كان هذا لا يمنع من وجوب توافر مقومات كل تبليغ من حيث اشتماله على اسم الجهة الصادرة عنها، وأن يصدر التبليغ من موظف مختص، وأن يوجهه إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملي الأهلية، وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصيها(الشاعر، 1990، ص 46).

ودرجت أحكام القضاء الإداري على أن التبليغ المنتج لآثاره القانونية هو الذي يحتوي على جميع عناصر القرار، بحيث "يقف المتبلغ وقوفاً واعياً على تفاصيل ما تبلغه"(عدل عليا رقم 1994/292، تاريخ 1994/11/26، موقع قسطاس).

وأما إذا لم يقم الدليل بأن المستدعين قد تبلغوا القرار المطعون فيه... أن اطلعوا على أسباب القرار وفحواه بصورة تمكنهم من تحديد مركزهم القانوني، ومضي الميعاد فلا يرد القول بأن المستدعين تباطأوا في تقديم دعوى الطعن وأنها مقدمة بعد المدة القانونية"(عدل عليا رقم 1984/160، تاريخ 1986/6/27، موقع عدالة).

وتبليغ القرار لصاحب الشأن قد يكون مكتوباً أو شفويا، وينتج آثاره القانونية من تاريخ التبليغ الفعلي وفقاً لأحكام القضاء الإداري؛ إذْ أوضح إنه من المبادئ القانونية:- "أن تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريرياً أو شفوياً"،(عدل عليا بتاريخ 1957/4، 1957/1/13، موقع قسطاس)، وإذا تم التبليغ عن طريق البريد المسجل فيتعين إثبات استلام الشخص المعني للرسالة لبدء سريان الميعاد، إذْ درج القضاء الإداري على إن:- "عدم اعتبار مجرد إرسال الإشعارات بالبريد المسجل إلى عنوان المطلوب تبليغه تبليغاً قانونياً، ما لم يثبت أن هذه الإشعارات قد سلمت إليه بالذات أو إلى شخص ينوب عنه قانوناً في استلام البريد المسجل"(عدل عليا 1995/408، تاريخ 16/ 4/ 1996، موقع قسطاس).

ونتيجة لذلك يعتبر التبليغ عن طريق البريد قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس، وهذا ما أكده القضاء، إذْ قضى بإن:- "إرسال البعثة إلى العنوان المعتمد للتبليغ تعتبر قرينة على تسليمها إلى المرسل إليه في الوقت اللازم الذي يستغرقه وصول المكتوب في البريد العادي"(عدل عليا رقم 1999/39، بتاريخ 1999/6/16، موقع عدالة).

ويجب أن يتم التبليغ بالشكل القانوني الصحيح فيتم تبليغ صاحب الشأن بالذات أو من ينوب عنه قانوناً كوكيله؛ حيث بين القضاء إنه:- "إذا قام المحامي الذي يعمل لدى نقابة المهندسين الأردنيين بوظيفة مسؤول وحدة الشؤون القانونية بتسليم المستدعي نسخة من القرار المشكو منه... وبما أن المستدعي تقدم بهذه الدعوى في 2010/12/2، فتكون مقدمة بعد المدة المقررة وتكون الدعوى مستوجبة للرد شكلاً"(عدل عليا رقم 2010/514، تاريخ 2011/3/17، موقع قسطاس).

وينبغي أن يكون التبليغ مثبتاً من تاريخ معلوم لكي يتم احتساب الميعاد منه "فإذا لم يثبت تاريخ تبليغ القرار المشكو منه للمستدعين فإن باب الطعن يبقى مفتوحاً لهم"(عدل عليا رقم 1983/115، 1984، موقع قسطاس)، ولا يجوز تطبيق القواعد المتعلقة بالتبليغ إلا داخل حدود المملكة، فأوضح القضاء أنه:- "لا يجوز تطبيق القواعد المتعلقة بالتبليغ إلا داخل حدود المملكة، وبالتالي فأن نشر الإعلان بتسجيل الشركة في الجريدة الرسمية هو قرينة على التبليغ لكافة الشركات الأخرى، لا يجوز أن يسري على الشركات التي تقيم في الخارج"(عدل عليا رقم 1997/217، تاريخ 1997/10/29، موقع عدالة).

ومما لا شك فيه، أن عبء إثبات تبليغ القرار الإداري لصاحب الشأن وعلمه بفحواه يقع على عاتق الإدارة باعتبارها هي من قام بهذا الإجراء، وفقاً للقاعدة المشهورة في الإثبات إن البينة على من ادعى، وقد أكد القضاء الإداري أن تقديم ما يفيد أن الإدارة أرسلت بالبريد ما يتضمن ابلاغ المستفيد بقرار لجنة تسوية الحقوق لا يعتبر مجرياً لمدة الطعن، مالم يُثبت استلام المرسل إليه للقرار وتاريخ التسليم (مضمون الحكم، عدل عليا رقم 1991/26، مجلة نقابة المحامين، سنة 1993، ص612).

ثالثاً: العلم اليقيني

كرس قانون القضاء الإداري قرينة العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرارات الإدارية الفردية، واعتبر علم الطاعن بالقرار الإداري المطعون فيه علماً

يقينياً يقوم مقام التبليغ ويأخذ حكمه، وهذه القرينة كانت قضائية تبناها القضاء الإداري الأردني سابقاً؛ ولكنها أصبحت قرينة قانونية بعد النص عليها في المادة (8/ب) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، وهذا الاتجاه الجديد ساوى بين قرينة التبليغ وقرينة العلم اليقيني ولم يفرق بينهما، واعتبرهما من القرائن القانونية البسيطة التي تقبل إثبات العكس، بينما اعتبر النشر الذي يتضمن فحوى القرار من القرائن القانونية القاطعة التي لا تقبل إثبات العكس، ودليلنا أن المشرع هو الذي يُحدد القرينة القاطعة والقرينة البسيطة في ضوء القاعدة العامة التي تقضي أن الأصل في القرينة أن تكون بسيطة والاستثناء أن تكون قاطعة، وهذا ما أكدت عليه المادة (40) من قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة 1952 وتعديلاته، إذْ نصت على أن: "القرينة التي ينص عليها القانون تغني من تقررت لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات على أنه يجوز نقض هذه القرينة بالدليل العكسي ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك".

والحكمة من إضافة العلم اليقيني واضحة؛ لأن الهدف من النشر والتبليغ هو علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، فإذا تحقق هذا العلم بغيرهما تحقق هذا الهدف أيضاً، وهذا ما أشار إليه القضاء في أحد أحكامه؛ إذْ قضى إن:-"التبليغ وسيلة للعلم فإذا تحقق العلم بغيره قام هذا العلم مقامه" (عدل عليا رقم 2007/510، بتاريخ 2008/1/17، موقع عدالة)، حتى ولو لم يتم تبليغ القرار أو نشره.

ويتحقق العلم اليقيني الذي يقوم مقام تبليغ صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه إذا قام الدليل القاطع وفقاً لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على أن صاحب الشأن، قد علم بالقرار علماً يقيناً لا ظنياً ولا افتراضيا؛ بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات القرار، ويستطيع تحديد مركزه القانوني، ولذلك فإن ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ ثبوت هذا العلم، وعليه فإن مفهوم علم صاحب الشأن قد تحقق دون حاجة إلى نشر أو تبليغ(مضمون الحكم، عدل عليا رقم 1978/45، تاريخ 1978/1/12، موقع قسطاس).

وهذا ما استقر عليه القضاء، إذْ بين إنه:- "جرى القضاء الإداري الأردني على اعتبار العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه وسيلة تقوم مقام التبليغ والنشر فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك بالنظر إلى أن التبليغ والنشر وسيلتان للعلم؛ فإذا تحقق العلم بغيرهما قام هذا العلم مقامهما"(عدل عليا رقم 2005/383، 2005/11/23، موقع عدالة)، وبين إنه:- "يجب أن يكون حقيقياً لا ظنيناً ولا افتراضياً"(عدل عليا رقم 1987/221، مجلة نقابة المحامين، 1989، ص 2329).

وتأسيساً على ذلك، يشترط توافر مجموعة من الضوابط في العلم اليقيني لكي يصبح حجة على صاحب الشأن، تتمثل بما يلي:

أ- يجب أن يكون القرار الإداري قراراً فرديا، أما القرارات التنظيمية فلها وسيلة وحيدة للعلم بها هي النشر سواء في الجريدة الرسمية أو الوسائل الإلكترونية أو أي وسيلة نشر أخرى.

ب- يجب أن يكون العلم يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون إيجابياً ومؤكداً، لا مستنتجاً من قرائن تقبل إثبات العكس، أي ثبوت علم صاحب الشأن بالقرار الإداري المطعون فيه ثبوتاً قاطعاً غير مبني على الشك أو الظن أو الافتراض أو الاحتمال (جمال الدين، (2004)، ص309)، وهذا ما أوضحته محكمة العدل العليا، إذْ قضت إن:- "كون ابن المستدعي موظفاً في وزارة الزراعة ويطلع على قرارات التفويض، لا يكفي لاعتبار المستدعي بالذات عالماً بالقرار علماً يقينيا؛ لأن التبليغ أو العلم اليقيني يجب أن يكون حقيقياً لا ضنيناً ولا افتراضيا"(حكمها رقم 1977/46، مجلة نقابة المحامين، سنة 1980، ص80).

ت- يلزم شمولية العلم بالقرار المطعون فيه، بمعنى أن يكون الطاعن قد علم بفحوى القرار وأصبح ملماً بجميع عناصره وما رتبه من أثر على مركزه القانوني، وهذا ما درج عليه القضاء؛ إذْ قضى إن:- "العلم اليقيني بالمعنى الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان هو العلم الحقيقي بفحوى القرار وأسبابه، فإذا انصب العلم فقط على رقم القرار المطعون به وتاريخ صدوره فأن هذا العلم لا يشكل علماً يقينياً بالمعنى المقدم ذكره ولا يبدأ سريان الميعاد من تاريخ هذا العلم"(عدل عليا رقم 1998/472، تاريخ 1999/4/25، موقع قسطاس).

ث- أن يكون العلم ثابتاً في تاريخ معلوم يمكن حساب الميعاد منه، فإذا توافر كان حجة على صاحب الشأن ومجرياً للميعاد في حقه من تاريخ هذا العلم، وهذا ما تناوله القضاء في أحد أحكامه؛ حيث قضى:"إذا علم المستدعي بالقرار علماً يقينياً بتاريخ 2001/4/8، كما هو ثابت من الاستدعاء المقدم منه إلى وزير التنمية الاجتماعية بهذا التاريخ"(عدل عليا رقم 2001/368، تاريخ 2002/2/27، موقع عدالة).

ويثبت العلم اليقيني من أية واقعية أو قرنية تفيد أنه تحقق، فلا تتقيد الإدارة بوسيلة إثبات محددة فقد تستخلص المحكمة علم الطاعن بالقرار المطعون فيه من خلال الظروف التي أحاطت بالنزاع، وهذا ما أكده القضاء؛ إذ قضى بإنه:- "إذا قام الدليل القاطع وفقاً لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً لا افتراضياً بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات القرار ومؤداه، فأنه يجب في هذه الحالة أن تحسب مدة الطعن من تاريخ هذا العلم(عدل عليا رقم 1978/45، تاريخ 1978/1/12، موقع قسطاس).

ومن الأمثلة على حالات قرينة العلم اليقيني، الاعتراف أي إقرار صاحب الشأن بعمله بالقرار المطعون فيه، كأن يرسل رسالة أو يقدم استدعاء إلى جهة الإدارة يفيد فيها بعلمه بالقرار المطعون فيه وأسبابه، والتظلم من القرار الإداري الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى جهة الإدارة لإعادة النظر في قرارها، يعد دليلاً قاطعاً على علم الطاعن علماً يقينياً بمضمون القرار وفحواه، وكذلك تنفيذ القرار الإداري محل الطعن من جانب الإدارة تنفيذاً

ماديا، وأيضاً القبول الضمني كأن يقوم صاحب الشأن بأفعال مادية تؤكد قبوله للقرار محل الطعن.

الفرع الثاني: كيفية حساب بدء الميعاد.

اتجه المشرع في القانون الحالي اتجاهاً محموداً؛ حيث بين تاريخ اليوم الذي يبدأ منه حساب مدة الستين يوماً المحددة للطعن بالقرار الإداري، وبذلك يكون قد نظم بداية حساب الميعاد فجعل سريان القرار الإداري المشكو منه يبدأ من اليوم التالي لتاريخ علم الطاعن به، حيث نص صراحة على إضافة يوم للميعاد أياً كانت وسيلة العلم بالقرار الإداري، أما القوانين السابقة فلم تنص على عبارة: (من اليوم التالي)، وإنما نصت على بداية سريان الميعاد من تاريخ القرار المشكو منه أو من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية أو من تاريخ العلم به بأي وسيلة أخرى(نص المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992).

وهذا ما كانت تؤكده محمكة العدل العليا -في ذلك الحين- حيث قضت بإن:- "ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري ستين يوماً من تاريخ تبلغيه أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى يقضي التشريع بتبليغ ذوي الشأن بها، إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ"(حكمها رقم 1994/212، 1994/11/23، موقع عدالة)، وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "من شروط دعوى الإلغاء أن تقدم خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار... وهذا الشرط من النظام العام تملك المحكمة التصدي له ولو لم يثره أحد الخصوم"(حكمها رقم2016/205، تاريخ 2016/11/9، موقع قسطاس).

وينبغي التنويه إلى أن القاعدة العامة تشير إلى أن سريان أحكام القرارات الإدارية يكون بأثر حال في مواجهة السلطة المختصة قانوناً بإصدارها؛ لأنها هي من أصدرتها وتصبح نافذة من تاريخ صدورها ما لم تكن معلقة على شرط، فقرار التعيين في الوظائف العامة يكون معلقاً إما على شرط واقف أو شرط فاسخ ولا يعتبر نهائيا، ويتمثل الشرط الواقف بتوافر الاعتماد المالي اللازم لتسلم الوظيفة، ويتجسد الشرط الفاسخ برفض التعيين والامتناع عن تسلم العمل مما يؤدي إلى سقوط قرار التعيين واعتباره كأن لم يكن (خليفة، 2007، ص185)، ونتيجة لذلك لا يكون القرار المعلق على شرط فاسخ نافذاً في مواجهة الإدارة ولا ملزماً لها.

وممّا لا شك فيه أن القاعدة العامة -التي أشرنا إليها آنفاً- لا تسري في مواجهة الأشخاص؛ فالقرارات الإدارية لا تسري بحقهم إلا من اليوم التالي من تاريخ علمهم بها بإحدى الوسائل التي يقرها القانون، وهما النشر والإعلان الوسيلتان اللتان يتحقق بهما علم الأشخاص بالقرارات الإدارية الصريحة، ويضاف إليهما العلم اليقيني إذ اعتبرت المادة (8/ب) من قانون القضاء الإداري، أن علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً يقوم مقام التبليغ.

وأما الوسائل الأخرى لنشر القرار المتمثلة بالوسائل الإلكترونية فهي مقيدة بتوافر شرط من شرطين؛ هما: أن ينص القانون على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ، أو أن يتم تبليغ صاحب الشأن بتلك الوسيلة؛ كأن يجيز القانون التبليغ بالطريقة الإلكترونية عن طريق الموقع أو البريد الإلكتروني.

ولما كان قانون القضاء الإداري لم يتضمن قواعد خاصة بشأن حساب المواعيد بشكل متكامل باستثناء بدء الميعاد، فلا بد من الرجوع إلى الأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات؛ حيث نصت المادة (41) على إنه:- "في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري".

وقد نص قانون أصول المحاكمات المدنية في المادة (23) على أنه:- "على الرغم مما ورد في أي قانون آخر: 1- ذا كان الميعاد مقدراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين فلا يحسب فيه يوم التبليغ أو اليوم الذي حدث فيه الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً للميعاد. وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان يجب أن يحصل فيه الإجراء...".

وصفوة القول، أن حساب اليوم الأول من مدة الستين يوماً المقررة لرفع دعوى الإلغاء يبدأ بطريقتين:

الطريقة الأولى: تتعلق بنشر القرار الإداري سواء أكان تنظيمياً أم فرديا؛ حيث يبدأ حساب اليوم الأول من مدة الستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري بالجريدة الرسمية أو على الموقع الإلكتروني أو البريد الإلكتروني أو أي وسيلة نشر أخرى.

وأما الطريقة الثانية: فهي خاصة بالقرار الإداري الفردي فقط؛ حيث يبدأ حساب اليوم الأول من الستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، وعلم صاحب الشأن يثبت بوسيلتين؛ إحداهما تتمثل بالتبليغ وهي الأكثر استخداماً، والوسيلة الأخرى تتحقق بثبوت قرينة علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً، كما يجب أن يكون تاريخ العلم ثابتاً في تاريخ معلوم يمكن حساب الميعاد منه.

وهذا عن كيفية حساب بدء مدة الستين يوماً، أما انقضاء المدة فلم يشر إليها المشرع في قانون القضاء الإداري وإنما استخدم عبارة: (خلال ستين يوماً) وكان الأجدى به استخدام عبارة: (وينقضي الموعد بانقضاء اليوم الأخير منه)، بينما نجد المشرع في قانون أصول المحاكمات المدنية قد استخدم العبارة الأخيرة.

المبحث الثاني: الأسباب التي تؤثر على سريان الميعاد

إذا طرأت بعض الأسباب على مدة سريان الميعاد، فأنها تؤدي إلى مد أو قطع أو وقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء، والنتيجة التي تفضي إليها هذه الأسباب واحدة؛ تتمثل بزيادة المدة الزمنية المحددة لصاحب الشأن للطعن بالقرار الإداري، وهذه المدة، تبدأ من تاريخ اليوم التالي للعلم بالقرار المطعون فيه وتنتهي بانقضاء تاريخ اليوم الأخير منه.

وسنتطرق لتلك الأسباب في المطالب الآتية:

المطلب الأول: حالة امتداد الميعاد

الأصل العام لانقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو اليوم الأخير منه والمحدد بالستين يوماً من تاريخ بدء حساب اليوم الأول للميعاد، ولكن افترض المشرع افتراضاً واقعياً في قانون أصول المحاكمات المدنية بأن يكون اليوم الأخير من الميعاد عطلة رسمية في البلاد تغلق فيها كافة المؤسسات الرسمية بما في ذلك المحاكم، وهنا يتعذر لا بل يستحيل على صاحب الشأن فعلياً رفع الدعوى خلال الميعاد، أي في اليوم الستين؛ بسبب لا يد له فيه وخارج عن إرادته مما يترتب على ذلك فوات الميعاد ورد الدعوى شكلاً، وهذا لا يقبله عقل ولا منطق، لذا قرر المشرع إنه:- "وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها".

وأي إذا كان تاريخ اليوم الأخير –الستون- من الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعد انتهاء العطلة أيا كانت مدة العطلة؛ فقد تكون يوماً واحدا كما لو أعلن عن عطلة ليوم كان يوم عمل في منتصف أيام الاسبوع أو يومان كعطلة نهاية الاسبوع أو ثلاثة أيام كعطلة عيد الفطر أو أربعة أيام كعطلة عيد الأضحية، وقد تتواصل عطلة نهاية الأسبوع مع عطل رسمية أخرى فيمتد الميعاد لأكثر من خمسة أيام.

والامتداد لا يكون إلا في نهاية الميعاد، أما إذا وقعت العطلة خلال الميعاد فلم يجز المشرع امتداد الميعاد بسببها وهذا ما يتضح من المادة (2/23) من قانون أصول المحاكمات المدنية، إذْ نصت على أن:- "تحسب المواعيد المعينة بالشهر أو... وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها."

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا أنه:- "تنتهي هذه المدة بتاريخ 2019/11/20 (الثلاثين يوما) وتبدأ مدة الستين يوماً من تاريخ 2019/11/21 وتنتهي بتاريخ 2019/1/19 آخر يوم لميعاد الطعن والذي صادف يوم السبت وهو عطلة رسمية ويمتد الميعاد قانوناً إلى يوم الأحد 2019/1/20، ولمّا قُدمت الدعوى بتاريخ 2019/1/20 فإنها تكون مقدمة خلال المدة القانونية ومقبولة شكلا"(حكمها رقم 2019/225، تاريخ 2019/11/6، موقع قسطاس).

المطلب الثاني: حالة انقطاع الميعاد

إذا كان سبب الامتداد يتعلق باحتساب اليوم الأخير من الميعاد فإن سبب الانقطاع يؤثر على بدء احتساب اليوم الأول منه، ويقصد بانقطاع الميعاد: أن ميعاد الطعن بالإلغاء لا يسري في مواجهة الطاعن بعد علمه بالقرار المطعون فيه مباشرة لمدة زمنية معينة بسبب قيام حالة الانقطاع، بحيث يبدأ سريان الميعاد بعد انقضاء تلك المدة الزمنية المخصصة للانقطاع.

والانقطاع يؤدي إلى زوال المدة السابقة وبدء ميعاد طعن جديد، ولذلك لا تحسب المدة المنقضية وتعتبر كأن لم تكن (شطناوي، 2008، ص446).

ومن المسلم به، تشريعاً وقضاءً وفقهاً، أن سريان ميعاد رفع دعوى الالغاء ينقطع في حالة التظلم الوجوبي من القرار الإداري.

والتظلم هو: شكوى أو التماس يتقدم به صاحب الشأن للجهة التي أصدرت القرار أو إلى السلطة الرئاسية، ويسمى تظلماً ولائياً في الحالة الأولى، وتظلماً رئاسياً في الحالة الثانية (بطيخ، (1994)، ص141)، ويمكننا تعريف التظلم بأنه التماس يتقدم به الشخص المتضرر من القرار الإداري للجهة الإدارية المختصة، طالباً إعادة النظر فيه، إما بإلغائه أو سحبه أو تعديله أو تصحيحه بسبب انطواء ذلك القرار على مخالفة صريحة لأحكام القوانين والأنظمة.

والأصل في التظلم أن يكون اختيارياً، إلا أنه قد يكون وجوبياً كشرط لرفع دعوى الإلغاء، وعلى هذا الأساس يوجد نوعان للتظلم الإداري أحدهما جوازي والآخر وجوبي، والتظلم الجوازي يعتبر رخصة لصاحب الشأن إن شاء قدمه أو التجأ إلى القضاء دون تقديمه (السناري، 2003، ص422).

وفي حقيقة الأمر إن فكرة التظلم الإداري الجوازي يمكن الإحاطة بها لكونها تستنتج من النصوص القانونية التي اجازت تقديمه من ذوي الشأن، فالفقرة (ج) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، ونصت على أنه: "إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة".

وقد أوجد المشرع حلولاً تتعلق بإلغاء أو سحب أو تعديل القرارات الإدارية التي تتصف بعدم المشروعية عن طريق وجوب السير في التظلم الإداري أمام جهة الإدارة، وهذه الفكرة يمكن استخلاصها من نص المادة سالفة البيان؛ حيث أجازت الطعن بنتيجة التظلم ولكن خلال ميعاد الدعوى.

وتأسيساً على ذلك، فأن تقديم التظلم الإداري الجوازي لا يؤثر على المدة القانونية للميعاد -المحدد بستين يوما– أي لا يقطع مدة الطعن القضائي بالقرار الإداري المطعون فيه، بل جاء كحل للنزاع الذي قد يوجد بين الإدارة وصاحب الشأن.

وهنا نتفق مع ما ذهب إليه رأي في الفقه الأردني بأن موقف المشرع لم يكن واضحاً بالنسبة للتظلم الجوازي كشرط لقبول دعوى الإلغاء على عكس التظلم الوجوبي(الخلايلة، (2019)، ص171)، وأما القول بإن المشرع ساوى بين التظلم الجوازي والتظلم الوجوبي لغايات قطع الميعاد(العجارمة، (2019)، ص307)، فلا نسلم به؛ لأن قطع الميعاد لا يكون إلا في حالة التظلم الوجوبي، ولكن المشرع ساوى بين التظلم الوجوبي والجوازي من حيث الطعن بنتيجة التظلم مع أن التطبيقات القضائية تشير إلى عدم استقرار القضاء الإداري بشأن التظلم الجوازي، فتارة تؤكد المحكمة الإدارية العليا على أن:"لجوء صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية المختصة بتقديم تظلم جوازي لا يمنعه من إقامة دعوى الطعن القضائية بالقرار دون انتظار نتيجة البت في تظلمه، ويؤكد هذا التوجه إذا ما تجاهلت الإدارة المختصة البت في التظلم مما يجعل القرار المشكو منه قرارا نهائيا قابلا للطعن فيه لذاته"(حكمها 2020/108، تاريخ 2020/6/30، موقع قسطاس)، وتارة أخرى تقضي بأنه: "إذا مارس الطاعن حقه بالتظلم على القرار الإداري على القرار المشكو منه، فإن القرار المشكو منه يصبح غير نهائي وغير قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية، وأن حقه بالطعن ينتقل إلى القرار الصادر بنتيجة التظلم سواءً أكان صريحاً أم ضمنيا"(حكمها رقم 2018/227، تاريخ 2018/6/26، موقع قسطاس).

والجدير بالقول، إن التظلم يكون وجوبياً إذا نص المشرع صراحة على ضرورة تقديم تظلم إداري مسبق إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعوى الإلغاء، وهكذا لا يجوز قبول دعوى الإلغاء شكلاً إلا بعد تقديم التظلم الوجوبي.

والتظلم الوجوبي هو إجراء ليس مقصوداً لذاته، بل توطئة لغرض آخر يتمثل في انهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى بأقل التكاليف وأيسر السبل، فجعل المشرع منه شرطاً شكلياً يسبق الطعن القضائي في بعض القرارات الإدارية النهائية، وفي حال لم يراع هذا الشرط فأن الدعوى ترد شكلاً، كذلك جعل منه سبباً من أسباب قطع الميعاد؛ حيث نص في المادة (8/د) من قانون القضاء الإداري على أنه: "إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة".

وبتحليل هذا النص يتضح أن المشرع تطلب ثلاثة شروط مجتمعة لقبول طعن صاحب الشأن بالقرار الإداري الذي يخضع للتظلم الوجوبي، تتمثل بالآتي:

الشرط الأول: أن يتم تقديم التظلم للجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية.

الشرط الثاني: أن يكون الطعن بالقرار الإداري الصادر بنتيجة التظلم وليس بالقرار الإداري –الأول- الأصلي (الخلايلة، 2020، القضاء الإداري، ص171).

الشرط الثالث: أن يتم الطعن خلال الميعاد المحدد قانونا.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا؛ حيث قضت بإن: "...حق الطاعن بالطعن ينتقل إلى القرار الصادر بنتيجة التظلم وفقاً لأحكام المادة (8/ج (من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، وعليه فإن القرار المشكو منه الأول يكون غير قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية ويتعين رد الدعوى شكلاً بخصوصه (حكمها رقم 2017/256 تاريخ 2017/11/8، قسطاس).

كما نص المشرع في المادة (8/هـ) على أنه: "في حال رفض الجهة الإدارية اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك، تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار".

ويلاحظ هنا، أن المشرع منح الموظف الحق بالطعن بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم الوجوبي، ولكنه لم يضع ميعاداً محدداً يحكم تقديم التظلم الوجوبي في كافة القرارات الإدارية النهائية، فعلى سبيل المثال تطلب من الموظف العام أن: "أ-... يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبلغه القرار موضوع التظلم..."(المادة (166) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020)، بينما منح الشخص سواء أكان طبيعياً أم معنوياً أن يقدم التظلم لدى المسجل على تسجيل أية علامة تجارية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ نشر إعلان تقديم الطلب لتسجيله أو خلال أية مدة أخرى تعين لهذا الغرض"(المادة (1/14) من قانون العلامات التجارية رقم 33 لسنة 1952)، ولم يشترط تقديم التظلم الوجوبي في قرار شطب المحامي من سجل المحامين: "لأنه لا يوجد نص في قانون نقابة المحامين والأنظمة الصادرة بموجبه يوجب التظلم من قرارات الشطب"(عدل عليا رقم 1978/136، رقم 1997/452، تاريخ 1998/9/19، قسطاس).

وصفوة القول أن الإدارة عندما تستجيب للتظلم فإنها أما أن تسحب القرار أو تُعَدِلَهُ أو تلغيه أو تصححه، ولكن الإدارة قد ترفض التظلم

صراحة أو تصمت حياله.

وفي حال رفضت الإدارة التظلم المقدم إليها، فهذا يعني بداية ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ العلم بقرار الإدارة الصريح؛ وهنا يكون أمام الشخص ستون يوماً من تاريخ علمه بالقرار في حالة رفض التظلم، كما أن الأمر لا يقتصر على حالة الرفض بل يمتد ليشمل حالة ما إذا اكتفت الإدارة بتعديل القرار محل التظلم على نحو لا يتلاءم مع رغبة ومصلحة المتظلم (جمال الدين، 2005، ص 198).

وحالة انقطاع الميعاد تتواجد إذا لم تستجب الإدارة للتظلم الإداري المقدم إليها من المتظلم ولم ترفضه، أي عندما تمارس الإدارة سلطتها التقديرية حيث لها إن تلتزم الصمت إذا لم يكن هناك نصاً قانونياً يلزمها بقبول أو رفض التظلم.

فسكوت الإدارة يفترض أن هناك سلوك أو تصرف إيجابي يتمثل في وجود طلب أو تظلم، يقابله صمت الإدارة أو عدم ردها على هذا الطلب أو التظلم لمدة معينة ومحددة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها(السيد، 2006، ص 81).

وأوضح المشرع أنه في حالة مضي الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلم دون أن تصدر جهة الإدارة قراراً برفض أو قبول التظلم، فأن ذلك يعني بداية ميعاد جديد للطعن بالقرار المتظلم منه، وهنا نرى أن الإدارة صمتت وامتداد الصمت يعني أنها رفضت التظلم بشكل ضمني وإن لم يكن بشكل صريح، وفي هذه الحالة يلتزم صاحب الشأن – المتظلم – بأن يطعن بالقرار الإداري خلال الستين يوماً التالية لانقضاء الثلاثين يوماً المقررة.

المطلب الثالث: حالات وقف سريان الميعاد

إذا كان سبب الامتداد يؤثر على احتساب اليوم الأخير من الميعاد، وسبب الانقطاع على بدء احتساب اليوم الأول منه، فإن سبب الوقف يأتي خلال الميعاد، أي بعد بدء احتساب اليوم الأول وقبل انتهاء احتساب اليوم الأخير، والنتيجة التي يفضي إليها سبب الوقف هي وقف احتساب الميعاد مؤقتاً خلال قيام سبب الوقف حتى زواله، وبمعنى آخر يتم احتساب المدة التي سبقت سبب الوقف والمدة المتبقية بعد زوال سبب الوقف فقط، أما المدة الزائدة عن مدة الميعاد الاصلية فلا تحسب ضمن مدة الميعاد مهما طالت تلك المدة أو قصرت.

وقد شهدت حالات وقف وانقطاع سريان الميعاد تحولاً جذرياً واتجاهاً جديداً بعد صدور قانون القضاء الإداري الجديد؛ إذْ لم تكن القوانين السابقة تنص على حالات الوقف، وكانت الأحكام القضائية وآراء الفقه تشير إلى أن حالة القوة القاهرة تمثل سبباً وحيداً لوقف الميعاد، وأما بقية الحالات التي نص عليها المشرع حديثاً وادرجها ضمن حالات الوقف فلم تكن إلا حالات أو أسباب لانقطاع الميعاد وفقاً للفقه والقضاء الإداري الأردني(شطناوي، 2008، ص 465؛ كنعان، 2009، ص 235؛ أبو العثم، 2005، ص289)، أي أن حالات انقطاع الميعاد أصبحت حالات وقفاً للميعاد بإرادة المشرع، وهذا الاتجاه الجديد لم يكن لمصلحة الطاعن، حيث نص المشرع على أن:- "يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية:

1- القوة القاهرة.
2- رفع الدعوى الى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال ميعاد الطعن.
3- تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن" (المادة (8/ز) من قانون القضاء الإداري).

وقد ذهب البعض إلى أن المشرع من خلال هذا النص قد جانب الصواب عندما اعتبرها من حالات الوقف وليس القطع للميعاد، إذ يبرر ذلك عدم الأخذ بعين الاعتبار ما سار عليه الاجتهاد القضائي المقارن، كما ويؤدي إلى الإخلال بضمانة حقيقية أوجدها القضاء كمبدأ سائد في مجال المنازعات القضائية الإدارية، فالقطع يعطي مدة أكثر يستطيع المدعي وهو على الأغلب دائماً فرد عادي، أن يقاضي حقه من الإدارة خلال هذه المدة، أما الأبقاء على الوقف في هذا النص فأنه يؤدي إلى انتقاص هذه الضمانة، ويسري الشعور بأن المحكمة نرغب بالتخلص من القضايا وعدم الرغبة في نظرها مهما كانت الأسباب" (الكساسبة، والشباطات، 2017، ص13)، كما ذهب رأي إلى القول: وكنا نأمل من المشرع الأردني ألا ينص على حالات محددة أو وقف ميعاد الطعن بالإلغاء، وأن يترك هذا الأمر للقضاء الإداري" (الخلايلة، 2020، ص184)، ويذهب رأي آخر وبحق إلى أن المشرع الأردني وعلى خلاف المستقر في القانون المقارن اعتبر طلب تأجيل الرسوم القضائية وتقديم الدعوى إلى محكمة غير مختصة من حالات وقف الميعاد وليس قطعه"(القبيلات، (2018)، ص293 و294).

ويترتب على أي من هذه الحالات وقف احتساب المدة الزمنية التي بدأت بالفعل والتوقف عندها من تاريخ حدوث سبب الوقف، بشرط أن تؤخذ بعين الاعتبار وتحسب ضمن المدة المتبقية للميعاد بعد زوال سبب الوقف.

ويتضح أن الوقف يختلف عن الانقطاع؛ فالانقطاع يترتب عليه سريان الستين يوماً من جديد أي تمحى الفترة السابقة على سبب الانقطاع وتعتبر كأن لم تكن، بينما يترتب على الوقف استكمال المدة المتبقية من الميعاد بعد زوال سبب الوقف (الشاعر، (1990)، ص58).

تأسيساً على ما تقدم، نتطرق لحالات وقف الميعاد على النحو الآتي:

الفرع الأول: القوة القاهرة

ويقصد بها كل عذر قهري يمنع صاحب المصلحة من رفع دعواه إلى القضاء (الحلو، 1990، ص319)، أو الحادث الذي يلم بالشخص ويحول بينه وبين تنفيذ التزاماته بصفة مطلقة (الشاعر، 1990، ص58)، ويشترط القضاء بالحادث الفجائي المشكل للقوة القاهرة أن يكون غير متوقع الحصول، وغير ممكن الدفع، ويجعل من تنفيذ الالتزام مستحيلاً، وألا يكون هناك خطأ من جانب صاحب الشأن(تمييز رقم 1963/78، سنة 1963، مجلة نقابة المحامين، ص 186).

يتضح لنا هنا، أن القوة القاهرة التي تعد سبباً لوقف الميعاد تتمثل بواقعة مادية ملموسة غير متوقعة ولا يمكن دفعها وخارجة عن إرادة الطاعن؛ فتجعل من المستحيل عليه رفع دعواه أمام المحكمة المختصة خلال الميعاد المحدد قانوناً، والقوة القاهرة قد تكون كارثة طبيعية كجائحة كورونا، أو حالة حرب، أو فعل يلم بصاحب الشأن كالحبس أو الاعتقال أو المرض العقلي.

والجدير بالتنويه، أن جائحة كورونا التي اجتاحت العالم ترتب عليها تعطيل أعمال جميع المؤسسات والدوائر الرسمية والمحاكم؛ لكونها قوة قاهرة، كما أدت إلى إعلان سريان قانون الدفاع الأردني رقم (13) لسنة 1992، وصدر استناداً إلى هذا القانون أوامر متعددة، منها؛ الأمر رقم (5) لسنة 2020، والذي نص على وقف مواعيد الدعاوى أمام القضاء الأردني ومنها دعوى الإلغاء؛ حيث نص على أن: "1-يوقف سريان جميع المدد والمواعيد المنصوص عليها في التشريعات النافذة، سواء اكانت مدد تقادم أو سقوط أو عدم سماع دعوى أو مدد لاتخاذ أي إجراء من إجراءات التقاضي لدى جميع أنواع المحاكم في المملكة...5- يستكمل سريان المدد الموقوفة بموجب البنود (1)...اعتباراً من تاريخ سريان قرار رئيس الوزراء بمباشرة المؤسسات والدوائر الرسمية والمحاكم أعمالها."

وبطبيعة الحال، فإن للمحكمة التي تنظر الدعوى سلطة تقديرية في تقرير ما إذا كان الفعل أو الحادث من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة أم لا، ولذلك فأن قبول سبب وقف الميعاد أمر تختص بتقديره المحكمة المختصة دون غيرها، وهذا ما يتضح من أحكام القضاء الإداري الذى قضى بأنه:- "إذا كانت المدة القانونية للطعن بقرار لجنة التقاعد العسكرية تنتهي بتاريخ 1970/10/7، وقدمت الدعوى بتاريخ 1970/10/12، فأنها تكون حقيقة بالرد لتقديمها بعد فوات الميعاد، أما القول بأن الحوادث التي وقعت في الأردن قد حالت دون وصول كثير من الموظفين إلى مراكز عملهم من تاريخ 1970/10/15، وأن ذلك يشكل (قوة قاهرة) امتنع معها تقديم الدعوى قبل انقضاء الميعاد، فقول غير وارد؛ إذ أن الدوام الرسمي قد بدأ فعلاً بتاريخ 1970/10/3، تطبيقاً لأمر الحاكم العسكري العام وبلاغ رئاسة الوزراء، وأن المحكمة أخذت علماً قضائياً بهذه الواقعة الرسمية"(عدل عليا رقم 1970/21، سنة 1970، مجلة نقابة المحامين، ص213).

الفرع الثاني: رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة

استحدث قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 هذه الحالة، واعتبرها سبباً من أسباب وقف الميعاد، ولم يكن هذا السبب منصوص عليه في القوانين السابقة، حيث كان جل الفقه الأردني يراه كسبب من أسباب الانقطاع لا الوقف (كنعان، 2009، ص 239؛ شطناوي، 2008، ص465؛ ابو العثم، 2005، ص295)، وتطلب المشرع شرطين لبدء وقف الميعاد، يتمثل الأول؛ بأن يتم رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة، ويتجسد الثاني؛ برفع الدعوى خلال ميعاد الطعن.

ويلاحظ أن المشرع لم ينص على تاريخ زوال سبب الوقف، والذي يتمثل بتاريخ صدور قرار المحكمة بعدم الاختصاص.

ونتيجة لذلك فأن الفترة الممتدة بين تاريخ بدء الوقف وتاريخ زوال الوقف لا تدخل ضمن مدة الميعاد.

ويلاحظ إن القضاء الإداري المقارن جرى على أن رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة يترتب عليه انقطاع الميعاد لا وقفه، فإذا أخطأ الطاعن في معرفة المحكمة المختصة التي يجب أن ترفع أمامها دعوى الإلغاء ومضت فترة زمنية إلى أن تحكم المحكمة غير المختصة بعدم اختصاصها، فإن الأثر المترتب على ذلك هو انقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ويبدأ من تاريخ صدور الحكم بعدم الاختصاص ميعاد طعن جديد للمدعي (الطماوي، 1995، ص374)، وهذا النهج هو ذات النهج الذي سار عليه القضاء الأردني سابقاً؛ حيث قضى إن:- "المستدعي لم يتباطأ في تقديمه لطلبه مدة تؤدي إلى اعتباره أنه أهمل ما يعتبره حقاً له في مراجعة محكمة العدل العليا، خاصة بعد أن تبين أنه أمضى قسماً من هذه المدة في مراجعة المحكمة المركزية لفسخ قرار التحكيم"(عدل عليا رقم 51/1، مجلة نقابة المحامين، ص 332، مشار إليه عند ابو العثم، 2005، ص295).

ودأب القضاء الإداري المصري على اعتبار أن رفع دعوى الإلغاء خطأ على غير ذي صفة يقطع الميعاد، قياساً على رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة، فمحكمة القضاء الإداري المصرية قضت بأن:"صدور قرار من جهة إدارية لا يسهل معرفة من يمثلها قانوناً في التقاضي على وجه التحديد لتشابك الاختصاصات وتشعب الرئاسات، فأنه لا جدال في أن رفع الدعوى أمام محكمة مختصة على غير ذي صفة يقطع الميعاد، قياساً على مبدأ مستقر في القضاء الإداري من أن رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة يقطع الميعاد(حكمها، بتاريخ 11/13، سنة 1968، مجموعة الأحكام، السنة 23، ض393)، أما القضاء الأردني فلم يأخذ بهذا الاتجاه، حيث أوضحت المحكمة الإدارية العليا إن رد الدعوى لعدم الخصومة لا

يعد سبباً من أسباب قطع الميعاد؛ وقضت إنه: "لا يعتبر صدور قرار عن المحكمة الإدارية برد الدعوى لعدم الخصومة سبباً من الأسباب التي توقف الميعاد"(حكمها رقم2016/192، بتاريخ 2016/6/8، موقع قسطاس)، ولعل السبب في ذلك يعود؛ إلى تأكيد تميز واختلاف النهج الذي ينتهجه القضاء الإداري الأردني عن النهج الذي سار عليه القضاء الإداري المصري، بالإضافة إلى أن المشرع الأردني لم يجعل رفع دعوى الإلغاء على غير ذي صفة من حالات وقف أو انقطاع الميعاد.

الفرع الثالث: تقديم طلب تأجيل الرسوم.

يشترط لرفع دعوى الالغاء أمام المحكمة الإدارية سداد الرسوم، ويعد هذا الشرط من الشروط الشكلية لقبول الدعوى، فإذا لم يسدد رافع الدعوى الرسوم القضائية فأنها ترد شكلاً(المادة (38/د) من قانون القضاء الإداري)، لكن المشرع بالمقابل أجاز للطاعن تقديم طلب تأجيل سداد الرسوم واعتبر تقديم هذا الطلب سبب من أسباب وقف الميعاد في حال توافر شرطين، هما:

الشرط الأول: إن يقدم الطاعن طلباً للمحكمة الإدارية بتأجيل دفع الرسوم القضائية.

الشرط الثاني: إن يتم تقديم طلب تأجيل الرسوم القضائية خلال ميعاد الطعن.

ويلاحظ أن المشرع قد بين بدء وقف سريان الميعاد وهو تقديم طلب تأجيل الرسوم واعتبره سبباً للوقف، وكان الأجدى به أن يستخدم عبارة: (من تاريخ تقديم طلب تأجيل الرسوم...) لا عبارة: (تقديم طلب تأجيل الرسوم...)، كذلك لم يبين وقت انقضاء أو زوال سبب الوقف، وكان ينبغي عليه بيان تاريخ زوال سبب الوقف؛ لأن الأمر قد يختلط على الكثيرين في حال رفضت المحكمة طلب تأجيل الرسوم؛ لأنها تكون قد رفضت سبب الوقف، فهل يعتد بتقديم الطلب هنا لوقف سريان الميعاد؟ وهل زوال سبب الوقف يبدأ من تاريخ صدور قرار المحكمة بقبول تأجيل الرسوم؟ أم من تاريخ صدور قرار المحكمة بقبول أو رفض طلب تأجيل الرسوم القضائية؟

وهنا نرى، أن مدة الوقف والتي لا تدخل ضمن مدة الميعاد تبدأ من تاريخ تقديم طلب تأجيل دفع الرسوم القضائية للمحكمة الإدارية خلال الميعاد، وتنتهي بزوال سبب الوقف؛ والمتمثل بتاريخ صدور قرار المحكمة الإدارية بقبول أو رفض طلب تأجيل الرسوم القضائية، ونتيجة لذلك ينبغي إضافة عبارة: (وتنقضي حالة الوقف بتاريخ صدور قرار المحكمة بالموافقة على الطلب أو رفضه) للنص الوارد في الفقرة (ز) وتقرأ معه كما يلي: "تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن، وتنقضي حالة الوقف بتاريخ صدور قرار المحكمة بالموافقة على الطلب أو رفضه".

والجدير بالذكر أن معظم الفقه الإداري في الأردن؛ أدرجوا في مؤلفاتهم شرط طلب المساعدة القضائية من الرسوم، أي طلب الاعفاء من الرسوم القضائية، واعتبروه سبباً من أسباب انقطاع الميعاد قياساً على الوضع السائد في القضاء الإداري المصري، وجاءوا بأحكام قضائية مصرية ولم يأتوا بأي حكم من أحكام القضاء الإداري الأردني لدعم رؤيتهم (شطناوي، 2008، ص465؛ وكنعان، 2019، ص252)، إلا أن رأي في الفقه اعتبر أن المشرع الأردني خالف القانون المقارن باعتبار تأجيل الرسوم القضائية حالة وقف وليس قطع (القبيلات، 2018، ص293).

وفي حقيقة الأمر، أن طلب الإعفاء من الرسوم القضائية لم يكن سبباً لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء ولا وقفه في الأردن، وإن كان ذلك مطبقاً في القضاء الإداري المصري؛ لأن الإعفاء من الرسوم القضائية لم ينص عليه في القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري، وإنما في قانون العمل الأردني؛ إذْ يعفى العامل من دفع الرسوم القضائية في الدعاوى العمالية التي تنظر أمام محاكم الصلح (المادة (137/ج) من قانون العمل رقم (8) لسنة 1996).

وهنا نرى، بأنه إذا كان يتم إعفاء العامل من دفع الرسوم القضائية في الدعاوى العمالية نظراً لأوضاعه المادية البسيطة، ولكونه ينتمي لطبقة كادحة توصف بأن دخول أصحابها دخولاً متدنية، فلماذا لا يتم السماح للموظفين العموميين الذين ينتمون للفئات الوظيفية الدنيا من جهة، ولطلبة المدارس والجامعات من جهة أخرى، بتقديم طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية أمام المحكمة الإدارية عند رفع دعوى الإلغاء؟

فالموظفون الذين ينتمون إلى طبقة محدودي الدخل لا يختلفون كثيراً من الناحية المادية عن طبقة العمال الذين ينتمون للطبقة الكادحة، كما أن الطلبة -على الأغلب الأعم- لا يمتلكون دخولاً مستقلة؛ لأنهم في مقتبل العمر ودخولهم تتأتى لهم من ذويهم الذين يتولون إعالتهم شرعاً، ولكي يتمكن الموظف البسيط والطالب المعال شرعاً من الحفاظ على مركزه القانوني الذي قد يمس بسبب بعض القرارات الإدارية التي تتصف بعدم المشروعية؛ ينبغي السماح لهما بتقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية أمام المحكمة الإدارية، خصوصاً وأن دعوى الإلغاء تستهدف تحقيق المصلحة العامة وإعادة التوازن بين المراكز القانونية المتفاوتة والدفاع عن مبدأ المشروعية.

المطلب الرابع: الحالات التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد محدد.

القاعدة العامة تشير إلى أنه إذا كان القرار باطلاً فيجوز للإدارة إلغاءه أو سحبه أو تعديله كما يجوز الطعن به بالإلغاء ضمن المدة المحددة قانوناً، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناءات؛ منها ما نص عليها المشرع وبعضها ابتدعها القضاء؛ حيث يتم الطعن ببعض القرارات الإدارية بعد

فوات الميعاد، حيث نص المشرع على أن: "تقبل دعوى الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد"(المادة (8/و) من قانون القضاء الإداري)، وأجاز القضاء الطعن بالقرارات الإدارية السلبية والمستمرة والمبنية على اختصاص مقيد؛ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بجواز: "سحب الإدارة قراراتها بعد انقضاء ميعاد الطعن في حالات استثنائية وهي: -حالة انعدام القرار الإداري –حالة سحب التسويات الخاطئة للمرتبات– حالة القرارات المبنية على سلطة مقيدة"(حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2015/275، تاريخ 2015/12/16، موقع قسطاس).

في ضوء ذلك، سيتم التطرق لهذه الحالات، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: القرارات الإدارية المنعدمة.

القرار المنعدم هو الذي بلغ عيبه جداً من الجسامة يجعله فاقداً لصفته كقرار إداري، بحيث يتحول إلى مجرد عمل مادي يتعذر معه القول بأنه تطبيقاً لقانون أو نظام (بطيخ، 1998، ص272)، كالقرار الصادر من شخص ليس له صفة، أو الذي أصبح محله مستحيلاً، فيكون القرار منعدماً إذا لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني وتنحدر به إلى درجة الانعدام.

وهناك من يرى (الشاعر، 1990، ص 59) وبحق، أن عبارة القرار الإداري المنعدم عبارة غير سليمة؛ لأن الانعدام ينفي الوجود بالنسبة للقرار الإداري ونتيجة لذلك لا يجوز التعبير عن ذلك بالقرار الإداري، وإنما بالواقعة المادية.

وهذا ما يتفق مع اتجاه القضاء الإداري الذي أوضح أن القرار المنعدم هو: "القرار الذي تكون فيه مخالفة صارخة وجسيمة للقانون بما يفقد معه القرار مقومات وجوده، ويخرج من دائرة تطبيق الأحكام العامة للقرارات الإدارية، كما إذا صدر عن شخص ليس له صفة في إصداره أو ليس موظفاً عمومياً أو صدر عن الإدارة في موضوع ليس من اختصاصها، فيكون القرار عندها منعدماً لا يرتب أثر ولا يتقيد الطعن فيه بميعاد (عدل عليا رقم 1989/162، تاريخ 1990/2/26، موقع عدالة).

ويترتب عل القرار المنعدم نتيجة غاية في الأهمية تتمثل بأنه لا يولد أي حقوق مكتسبة؛ لأنه لا يرتب أي أثر قانوني، ولذا فأن الحكم الصادر بإلغاء القرار المنعدم المطعون فيه يؤدي إلى زوال القرار بأثر رجعي من تاريخ نفاذه باعتباره كأن لم يكن، وهذا ما أكده القضاء؛ حيث قضى: "إن سحب القرار المطعون به إنما يبطل القرار المسحوب اعتباراً من تاريخ نفاذه وليس من تاريخ لاحق (عدل عليا رقم 1979/121، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص1059).

وتأسيساً على ذلك، يجب الطعن بالقرار الإداري خلال الميعاد إذا كان باطلاً وإلا تحصن وأصبح بمنأى عن السحب والإلغاء، أما إذا كان منعدماً فإن الطعن به لا يتقيد بميعاد.

الفرع الثاني: القرارات المبنية على سلطة مقيدة.

عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة بتطبيق النصوص القانونية التي حددها المشرع سلفاً؛ فإنها تلتزم بها وتسير بمقتضاها ولا يجوز لها مخالفتها مخالفة جسيمة عند إصدار قرارتها وإلا كانت غير مشروعة ويجوز الطعن بها دون التقيد بميعاد، فالاختصاص المقيد للإدارة يرتبط ارتباطاً وثيقاً مع فكرة المشروعية، وهذا ما أكده القضاء؛ إذْ قضى أن: "الإدارة وهي تطبق نصوصاً قانونية معينة إنما تتصرف عن إرادة مقيدة بتلك النصوص المعينة... فالقرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في حدود اختصاصها المقيد لا تنشئ حقاً وإنما تقرر حقاً يستمده صاحب الشأن من القانون رأساً، ويكون القرار في هذه الحالة كاشفاً عن الحق ومسجلاً له لا منشئاً له"(عدل عليا رقم 80/14، 1980، مجلة نقابة المحامين، ص 1609).

ويستفاد من هذا الحكم، أن القرارات الإدارية الفردية الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تعتبر قرارات كاشفة لحق الشخص المستمد من النصوص القانونية لا منشئة له، ولذلك يجوز سحبها والطعن بها دون التقيد بميعاد متى ثبت مخالفتها للقوانين والأنظمة مخالفة جسيمة، وقد أكده القضاء إن: "تصرفات الإدارة بناء على سلطة مقيدة تكون مشروطة بقانونية هذه التصرفات ولا تكون التصرفات قانونية إلا باحترام الإدارة للشروط التي يتطلبها القانون"(عدل عليا رقم 82/15، 1982، مجلة نقابة المحامين، ص 1232)، وقضت المحكمة الإدارية العليا أن: "سلطة مجلس العمداء في جامعة اليرموك ولدى ممارسة صلاحياته المحددة في القانون والأنظمة والتعليمات... سلطة مقيدة بتطبيق قواعد آمرة ولا مجال لممارسة سلطته التقديرية"(حكمها رقم 2015/5، تاريخ 2015/10/6، قسطاس).

وصفوة القول أن القرارات الخاطئة والمبنية على اختصاص مقيد لا يمكن أن تولد حقوقاً مكتسبة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "للجهة الإدارية سحب القرار الصادر عنها وإلغاؤه إذا كان صادراً خلافاً لأحكام القانون والنظام المعمول به؛ لأن صلاحياتها مقيدة بإتباع القانون، كون القرار المخالف للقانون لا يكتسب أي حصانة"(حكمها رقم 2014/233، تاريخ 2015/3/24، موقع قسطاس)، وجرى الاجتهاد على أن: "سلطة الإدارة بإجراء ترفيع الموظف إلى الدرجة الخاصة مقيدة... فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون عند ممارستها سلطتها المقيدة، يحق لها سحب قرارها متى تبين لها مخالفته للقانون دون التقيد بالميعاد القانوني، وليس في ذلك القرار حق مكتسب للمستدعي؛ لأن القرار الخاطئ لا ينشئ حقا"(عدل عليا رقم 94/258، تاريخ 1994/11/22، قسطاس).

والجدير بالتنويه، أن السحب الإداري والإلغاء القضائي يفضيان إلى ذات النتيجة إذا كان الأمر يتعلق بقرارات منعدمة أو مبنية على سلطة

مقيدة فيها مخالفة للقانون بالغة الجسامة، فهما يؤديان إلى زوال القرار الإداري بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن، ولا يعترفان بالحقوق المكتسبة للأفراد، في هذا المجال تحديداً.

الفرع الثالث: القرارات المستمرة

نرى أن القرارات المستمرة هي تلك القرارات التي تتميز عن غيرها من القرارات الإدارية بأن أثارها القانونية لها صفة الاستمرار، فالقرار المستمر هو: قرار قائم يتجدد أثره القانوني كلما تم تنفيذه، ولا ينتهي أثره إلا إذا زال سببه؛ كقرار المنع من السفر، وقرار الاعتقال.

واستقر القضاء الإداري الأردني على أن هذه القرارات لا تتحصن بفوات المدة المحددة قانوناً للطعن، فيجوز الطعن بها في أي وقت؛ إذْ أكد على إن: "قرار مصادرة جواز سفر المستدعي هو من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن فيها دون التقيد بميعاد"(عدل عليا رقم 1972/120، مجلة نقابة المحامين، 1973، ص716)، وقضى بأن: "الميعاد للطعن بالقرارات المستمرة يتجدد عند تقديم كل طلب جديد إذا صدر قرار برفضه"(عدل عليا رقم 2001/34، بتاريخ 2001/3/21، قسطاس)، وأوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن: "إدراج اسم المدعي علي قوائم الممنوعين من السفر يتجدد أثره كلما استجدت مناسبات السفر"(حكمها رقم 1977، تاريخ 1962/12/1، مشار إليه عند (عبد البر، 1998، ص225)، وأن: "إدراج اسم الشخص على قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار إداري ذو أثر مستمر، مما يخول الممنوع من السفر الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم في كل وقت يرغب فيه بالسفر إلى الخارج، وكل قرار برفض طلبه يعد قراراً إدارياً جديداً يحق له الطعن فيه بالإلغاء(حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 1312، تاريخ 1960/5/17، مشار إليه عند (عبد البر، 1998، ص 226).

ويلاحظ من هذه الأحكام، أنه يحق لصاحب الشأن أن يطلب من جهة الإدارة سحب القرار المستمر الذي يمس مركزه القانوني، وكل قرار يصدر من جهة الإدارة بالرفض رداً على طلبه، يعد قراراً إدارياً جديداً قابلاً للطعن بالإلغاء.

الفرع الرابع: القرارات السلبية

اعتبر المشرع سكوت الإدارة في حال رفضت أو امتنعت عن إصدار القرار الإداري الذي كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للتشريعات القانونية قرينة قانونية، وهذه القرينة تقوم مقام القرار الإداري الإيجابي؛ ويلاحظ أن الرفض المشار إليه هنا ليس الرفض الإيجابي الصريح وإنما رفض اتخاذ القرار الإداري، أي السكوت، حيث نص قانون القضاء الإداري في المادة (7/ب) على إنه: "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها، وكذلك قضت المحكمة الإدارية بأن القرار السلبي: "هو الذي يتعين أن يكون ثمة إلزام على الجهة الإدارية اتخاذ قرار معين، وترفض أو تمتنع عن اتخاذه بحكم القانون"(حكمها رقم 2014/292، تاريخ 2014/4/15، قسطاس).

ونرى أنه يشترط في القرار السلبي الذي يعد قرينة قانونية يقوم مقام القرار الإداري الصريح مجموعة من الشروط؛ تتمثل بما يلي:

1- توافر الشروط المادية أو القانونية في شخص ما لاكتساب مركزاً قانونياً معيناً، وعند توافرها يتحقق السبب المشروع والدافع للإدارة لكي تتخذ القرار الإداري الصريح.

2- عدم قيام جهة الإدارة بإصدار قرار إداري، سواء أكان ذلك بصورة رفض أو بصورة امتناع، مما يترتب على ذلك نتيجة مفادها؛ إن الإدارة لم يصدر عنها أي قرار إداري في كلا الصورتين.

3- أن يكون هناك نصاً قانونياً سارياً يلزم الإدارة بإصدار القرار الإداري في هذه الحالة، ومع ذلك ترفض أو تمتنع عن إصدار القرار.

4- أن يكون السند القانوني لإصدار القرار نصاً موجوداً في الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو التعليمات، وتأسيساً على ذلك تخرج القاعدة القانونية العرفية أو المبادئ القانونية العامة من مجال القرارات السلبية، كما هو واضح من نص المادة (7/ب) من قانون القضاء الإداري.

5- أن لا يكون النص التشريعي الملزم لجهة الإدارة لكي تتخذ القرار قد حدد ميعاداً معيناً لبدء مدة الطعن.

ويتضح إن القرار الإداري السلبي هو موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها في اتجاه أو آخر بالنسبة إلى موضوع معين، كان من الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه (عكاشة، (1987)، ص277).

ويمكننا القول إن القرار الإداري السلبي هو: موقف سلبي ناتج عن رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار إداري معين نص التشريع على اتخاذه في حال توافرت شروط إصداره، كأن يتقدم أحد الأشخاص للبلدية طالباً منحه ترخيصاً بافتتاح محلاً تجارياً أو ترخيصاً ببناء منزلاً، ولا يرد على طلبه إطلاقاً مع أن المشرع الزم البلدية بإصدار القرار بمجرد توافر الشروط القانونية، فرفض البلدية أو امتناعها عن الرد هنا يعد بمثابة قرار إداري سلبي.

وأوضح القضاء الإداري الأردني إن: "الموقف السلبي الذي تتخذه الإدارة بالامتناع عن اتخاذ إجراء معين ألزمها القانون باتخاذه، يعتبر قراراً إدارياً سلبياً مستمراً لا يتقيد الطعن فيه بميعاد دعوى الإلغاء، ما دام أن المشرع لم يحدد ميعاداً لاتخاذ الإجراء أو الموقف(عدل عليا رقم 1998/407، 1999/5/29، قسطاس).

ويتضح الفرق بين القرار السلبي الذي يلزم المشرع جهة الإدارة بإصداره، وبين القرار الضمني الذي لا يلزمها بإصداره (السنوسي، 1998، ص190)، فإذا رفضت جهة الإدارة أو امتنعت عن إصدار قرار إداري معين دون أي إلزام قانوني على عاتقها فهنا نكون أمام قرار إداري ضمني بالرفض، وهذا ما أشار إليه المشرع في المادة (8/هـ) من قانون القضاء الإداري؛ إذْ نص على أنه:- "في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك، وتبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ القرار"، بينما إذا الزم المشرع جهة الإدارة اتخاذ القرار الذي توافرت شروط إصداره، ورفضت أو امتنعت؛ فنكون في هذه الحالة أمام قرار إداري سلبي استناداً للمادة (7/ب) من ذات القانون.

ومن الأمثلة التقليدية على القرارات الضمنية حالة عدم رد الإدارة على التظلم الإداري الوجوبي، كأن ترفض جهة الإدارة أو تمتنع عن الرد على التظلم الذي تتقدم به صاحب الشأن خلال مدة ثلاثين يوماً، فسكوت الإدارة أو عدم ردها هنا يعتبر قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض، علماً بأنه لا يوجد أي إلزام قانوني على عاتق الإدارة بالرد على هذا التظلم، فإذا كان هناك موظف ما، تتوافر فيه شروط الترقية وتنتفي عنه موانعها وكان مستحقاً لها ومع ذلك لم تصدر الإدارة قراراً بترقيته، فإنه يستطيع - والحال هكذا - أن يتقدم بتظلم للجهة الإدارية ويطالبها بترقيته، فإذا مضى الميعاد المحدد للرد على التظلم دون أن ترد جهة الإدارة والتزمت السكوت، فهنا نكون أمام قرار إداري ضمني يجوز معه للموظف أن يطعن به أمام القضاء الإداري حسب المواعيد المقررة، ونخلص إلى أن الإدارة غير ملزمة بالرد على التظلم في حالة القرار الضمني على عكس الوضع في حالة القرار السلبي؛ حيث يتطلب من جهة الإدارة اتخاذ القرار الإداري.

وتأسيساً على ما تقدم، يتبين أن القرارات السلبية لا يتصور أن تكون محلاً للنشر أو التبليغ للعلم بها، الأمر الذي يترتب عليه أن الطعن بالإلغاء في هذه القرارات يبقى مفتوحاً ولا يتقيد بميعاد..

الخاتمة

نستخلص في ختام هذا البحث أهم النتائج والتوصيات، وذلك كما يلي:

أولاً: النتائج

- لم يشأ المشرع أن يجعل الطعن بالقرارات الإدارية طعناً مفتوحاً؛ بل نظم ميعاد الطعن بالإلغاء وحدده -كقاعدة عامة- بستين يوماً، وذلك حتى لا تبقى قرارات الإدارة معلقة من جهة، وتستقر المراكز القانونية التي رتبتها من جهة أخرى.
- استحدث المشرع في قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، أحكاماً جديدة -لم يكن منصوصاً عليها سابقاً- تتعلق بسريان ووسائل العلم بالقرارات الإدارية؛ إذْ نص صراحة على بدء سريان العلم بالقرارات وحددها بتاريخ اليوم الذي يلي العلم بها، إضافة إلى أنه أجاز أن يكون العلم بالقرار الإداري بأي وسيلة أخرى غير التبليغ والنشر، وقد تزيد المشرع عندما نص على الوسائل الإلكترونية والعلم اليقيني؛ لأن عبارة (أو بأي وسيلة أخرى) تمتد لتشمل الوسائل الإلكترونية والعلم اليقيني.
- كرس المشرع قرينة العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرارات الإدارية الفردية واعتبرها تقوم مقام التبليغ وتأخذ حكمه، وهذه القرينة كانت قرينة قضائية تبناها القضاء الإداري الأردني سابقاً، ولكنها أصبحت قرينة قانونية بعد النص عليها حيث ساوى بينها وبين قرينة التبليغ، ولم يفرق بينهما واعتبرهما من القرائن القانونية البسيطة التي تقبل إثبات العكس.
- اتجه المشرع اتجاهاً جديداً عندما نص على حالات وقف الميعاد، لكنه على خلاف ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين جعل من بعض حالات انقطاع الميعاد ضمن حالات وقفه، كما لم ينص على كيفية امتداد الميعاد.
- لم يبين المشرع تاريخ بدء سبب وقف الميعاد المتعلق بتقديم طلب تأجيل الرسوم القضائية؛ لأنه استخدم عبارة: (تقديم طلب تأجيل الرسوم)، وهي عبارة غير واضحة الدلالة ومبهمة، كما لم يحدد سبب زوال الوقف ما إذا كان من تاريخ صدور قرار المحكمة بقبول تأجيل الرسوم، أم من تاريخ صدور قرارها بقبول أو رفض طلب التأجيل.
- استحدث المشرع نصاً جديداً لم يكن موجداً في القوانين السابقة؛ يتمثل بالإحالة لقانون أصول المحاكمات المدنية؛ وذلك لمعالجة الحالات التي لم ينص عليها قانون القضاء الإداري.

ثانياً: التوصيات

- نطالب المشرع بتعديل المادة (7)، وذلك بإضافة عبارة: (وتنقضي حالة الوقف بتاريخ صدور قرار المحكمة بالموافقة على الطلب أو رفضه) للنص الوارد في الفقرة (ز)، وتقرأ معه كما يلي: "تقديم طلب تأجيل الرسوم، شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن، وتنقضي حالة الوقف بتاريخ صدور قرار المحكمة بالموافقة على الطلب أو رفضه"، وذلك من أجل إزالة الخلط والالتباس الذي قد يثار، لكون النص الحالي يعتريه النقص والغموض.

- نقترح على المشرع التراجع عن اتجاهه الجديد؛ المتمثل بجعل طلب الإعفاء من الرسوم القضائية واللجوء إلى محكمة غير مختصة من حالات وقف الميعاد، وذلك بتعديل المادة (8/)؛ بحيث يحدف البندين (2) و(3) من الفقرة (ز)، حتى يتمكن القضاء من العودة لسيرته الأولى؛ باعتبارهما من حالات انقطاع الميعاد، وذلك تحقيقاً لمصلحة الطاعن.
- نوصي المشرع بالسماح لشريحة الموظفين العموميين الذين يشغلون مستويات الفئات الوظيفية الدنيا والطلبة، بتقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية لا تأجيلها، واعتبار تقديم هذا الطلب سبب من أسباب قطع الميعاد لا وقفه، وذلك مراعاة لأحوالهم المادية، وحماية لمركزهم القانونية، وتحقيقاً للمصلحة العامة، ودفاعاً عن مبدأ المشروعية.
- نقترح على المشرع إصدار نظام يتضمن قواعد خاصة بأصول المحاكمات أمام المحاكم الإدارية، ومعالجة حساب المواعيد بشكل متكامل ودقيق، وعدم الاكتفاء بالإحالة إلى الأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات؛ نظراً لخصوصية دعوى الإلغاء.

المصادروالمراجع

أبو العثم، ف. (2005). *القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق*. عمان: دار الثقافة.

أبو يونس، م. (1996). *أحكام القانون الإداري*. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

بطيخ، ر. (1994). *قضاء الإلغاء*. القاهرة: دار النهضة العربية.

بطيخ، ر. (1998). *الرقابة على أداء الجهاز الإداري*. القاهرة: دار النهضة العربية.

جمال الدين، س. (2004). *الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية*. (ط1). الاسكندرية: منشأة المعارف.

جمال الدين، س. (2005). *منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين*. الاسكندرية: منشأة المعارف.

الحلو، م. (1990). *القضاء الإداري*. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

خاطر، ش. (2006). *القرار الإداري*. القاهرة: دار النهضة العربية.

الخلايلة، م. (2020). *القضاء الإداري*. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

خليفة، ع. (2007). *القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة*. الاسكندرية: منشأة المعارف.

السناري، م. (2003). *مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية*. القاهرة: مطبعة الإسراء.

السنوسي، ص. (1998). *وسائل النشاط الإداري*. القاهرة: دار النهضة العربية.

السيد، ر. (2006). *دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سلوك الإدارة في فرنسا ومصر*. القاهرة: دار النهضة العربية.

الشاعر، ر. (1990). *دعوى الإلغاء*. القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس.

شباط، ي. (1999). موعد الطعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون. *مجلة جامعة دمشق، دمشق*، 12.

شطناوي، ع. (2008). *موسوعة القضاء الإداري*. عمان: دار الثقافة.

الطماوي، س. (1995). *الوجيز في القضاء الإداري*. القاهرة: دار الفكر العربي.

عبد البر، ف. (1998). *دور مجلس الدولة المصري في الحقوق والحريات العامة*. القاهرة: دار النهضة العربية.

العجارمة، ن.(2019). المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني. *مجلة كلية الحقوق الكويتية العالمية، الكويت*، 2.

العطار، ف. (1976). القضاء الإداري. (ط3). القاهرة: دار النهضة العربية.

عكاشة، ح. (1987). *القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة*. الاسكندرية: منشأة المعارف.

القبيلات، ح. (2018). *الوجيز في القضاء الإداري*. (ط2). عمان: دار وائل.

الكساسبة، ه.، والشباطات، م. (2017). أثر رفع الدعوى الإدارية إلى محكمة غير مختصة على الميعاد وفق قانون القضاء الإداري الأردني. *المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، عمان*، 9(3).

كنعان، ن. (2009). *القضاء الإداري*. عمان: دار الثقافة.

كنعان، ن. (2019). *القضاء الإداري الأردني*. عمان: دار زمزم.

References

Abdel Bar, F. (1998). *The Egyptian State Council's Role in Public Rights and Liberties*. Cairo: Arab Renaissance House,

Abu Al-Othm, F. (2005). *The Administrative Judiciary between Theory and Practice*. Amman: House of Culture.

Abu Yunus, M. (1996). *Administrative Law Provisions*. Alexandria: New University House.

Al-Ajarmah, N. (2019). Updated in the Jordanian Administrative Judiciary Law. *Journal of the Kuwait International Law School, Kuwait*, 2.

Al-Attar, F. (1976). *Administrative Judiciary*. (3rd ed.). Cairo: Arab Renaissance House.

Al-Helou, M. (1990). *Administrative Judiciary*. Alexandria: New University House.

Alkhalayilah , M. (2020). *Administrative Judiciary*. Amman: House of Culture.

Al-Senari, M. (2003). *The State Council and Judicial Oversight of Administration Work in the Arab Republic of Egypt*. Cairo: Al-Israa Press.

Al-Senussi, S. (1998). *Means of Administrative Activity*. Cairo: Arab Renaissance House.

Al-Shaar, R. (1990). *Lawsuit for annulment*. Cairo: Ain Shams University Press, Cairo.

Al-Tamawi, S. (1995). *Administrative Judiciary*. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi.

Batteh, R. (1994). *Abolition judiciary*. Cairo: Arab Renaissance House.

Batteh, R. (1998). *Monitoring the Performance of the Administrative Body*. Cairo: Arab Renaissance House.

Canaan, N. (2019). *Administrative Judiciary*. Amman: House of Zamzam.

Canaan, N. (2009). *Administrative Judiciary*. Amman: House of Culture.

El-Sayed, R. (2006). *An analytical study of some aspects of decisions arising from the behavior of management in France and Egypt*. Cairo: Arab Renaissance House.

Jamal Al-Din, S. (2004). *The mediator in the lawsuit to annul administrative decisions*. (1st ed.). Alexandria: Al-Maaref Establishment.

Jamal Al-Din, S. (2005). *Public Employment Disputes and Personnel Appeals*. Alexandria: Al-Maaref Establishment.

Kasasbeh, H., and Al-Shabatat, M. (2017). The Effect of Filing an Administrative Case to a Non-Competent Court on Time According to the Jordanian Administrative Law. *The Jordanian Journal of Law and Political Science, Amman*, 9(3).

Khalifa, Abd. (2007). *Administrative Decisions in Jurisprudence and the Judicial Council of the State*. Alexandria: Al-Maaref Establishment.

Khater, Sh. (2006). *Administrative Decision*. Cairo: Arab Renaissance House.

Okasha, H. (1987). *Administrative Decision in the State Council Judiciary*. Alexandria: Al-Maaref Establishment.

Qibailat, H. (2018). *Administrative Judiciary*. (2nd ed.). Amman: House of Wael.

Shatnawi, A. (2008). *Encyclopedia of Administrative Judiciary*. Amman: Dar Al Thaqafa.

Shobat, Youssef, (1999), date for challenging the annulment lawsuit and its role in consolidating the rule of law, No. (12), Damascus University Journal, Damascus.