



كلية الحقوق  
قسم القانون العام

# المنازعات الإدارية

(دراسة مقارنة)

## القانون الأردني - القانون المصري

رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

من الباحث

محمد موسى حسن البخيت

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام بجامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د / نوفان منصور العجارمة (عضواً)

رئيس ديوان التشريع والرأي برئاسة الوزراء ووزير التنمية السياسية سابقاً بالأردن

أ.د / محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس.



كلية الحقوق  
قسم القانون العام

## صفحة العنوان

اسم الباحث : محمد موسى حسن البخيت

عنوان الرسالة : المنازعات الإدارية  
(دراسة مقارنة)  
القانون الأردني - القانون المصري

اسم الدرجة : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية : الحقوق.

الجامعة : جامعة عين شمس.

سنة التخرج :

سنة المنح : ٢٠١٧



كلية الحقوق  
قسم القانون العام

## رسالة دكتوراه

اسم الباحث : محمد موسى حسن البخيت  
عنوان الرسالة : المنازعات الإدارية  
(دراسة مقارنة)

القانون الأردني - القانون المصري

اسم الدرجة : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام بجامعة بني سويف ومحافظ بني سويف السابق

أ.د / نوفان منصور العجارمة (عضواً)

رئيس ديوان التشريع والرأي برئاسة الوزراء ووزير التنمية السياسية سابقاً بالأردن

أ.د / محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس.

الدراسات العليا

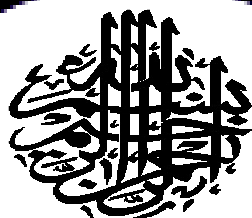
ختم الإجازة: أجازت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الجامعة

موافقة مجلس الكلية

بتاريخ / /

بتاريخ / /



﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي

أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ

صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ

فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴾



(سورة النمل - الآية ١٩)

## إهداء

إلى روح استاذي ومعلمي الأستاذ الدكتور / محمود ابو السعود حبيب الذي كان قد شرفني بقبوله الإشراف على رسالتي، لكنَّ القدر كان له كلمة أخرى، فأدعو الله أن يسكنه فسيح جناته، وأن يجعل قبره روضة من رياض الجنة ، فهو من غرس في حب العلم والإطلاع ... وحصد مني التقدير والوفاء والاحترام..... فكم غمرني بفضله وسعه صدره ، و كم احاطني بعلمه ونصحه ، فجزاه الله عنى خير الجزاء ، أستاذي سابقى أدعو لك طوال حياتي لما قدمته لي ولطلبة القانون من علم.

إلى من أوصى الله تعالى بهما إحساناً فقال جلّ وعلا " وبوالدين إحساناً"

إلى والدي ووالدتي الحبيبان، أطال الله في عمرهما  
متضرعا للمولى عز وجل أن أكون على الدوام ابنا بارا  
بهما، ومصدرا لفخرهما وسعادتهما وإسعادهما.

إلى إخواني وأخواتي، أجنحتي التي أحلق بها  
دون وجل أو خوف.

إلى رفيقة الدرب زوجتي العزيزة ، لما عانتها  
وقاسته معي من جهد وصبر.

إلى ابنائي "بدر ودينا وبشار وسلمى"، واضعا لهم جهدي  
كله إرثا دنيويا أتمنى البناء عليه لا الاعتماد عليه.

إلى الأصدقاء والزملاء.

## شكر وتقدير

قال تعالى : { لئن شكرتم لأزيدنكم } إبراهيم ( 7 )

و قال رسول الله صلى الله عليه و سلم " من لم يشكر الناس لم يشكر الله " فالشكر أولاً لله العلي القدير ، الذي خصني بجليل نعمائه ، وجميل كرمه ، وأمدني بالعون ، ويسر لي كل أمر عسير .

و لا يسعني إلا أن أفق وقفة شكر و امتنان... لرسل الفكر والعلم والمعرفة ، قمة البذل والعطاء..... أسأنتني الكرام الذين لم يبخلوا بتقديم ما لديهم من علم وخبرة وأخص بالذكر من أحيا روح العمل والجد في ، فكان خير مرشد ونعم موجه ، إلى استاذي الجليل الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد امين ، أستاذ و رئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة عين شمس - الذي شرفني بقبول الاشراف علي رسالتي ، وأفاض علي من علمه ، وأتحفني بكنز تجاربه ، و أحاطني برعايته ، ولم يبخل علي بتوجيهاته القيمة ، حيث تزودت من مسيرته العلمية والعملية ، وأكرمني بتوجيهاته وملاحظاته البناءة ، والذي أكد حرصه على الارتقاء بتلاميذه في مجال البحث العلمي الدقيق ، والمتابعة المضنية التي لا تعرف الكلل ولا الملل ، من أجل خدمة العلم وطلبة العلم ، فجزاه الله عنا خير الجزاء ، وله مني كل التقدير والاحترام .

ثم الشكر إلى الأستاذ الدكتور / محمد انس قاسم جعفر أستاذ القانون العام بجامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق ، لتفضل سيادته برئاسة لجنة الحكم على الرسالة، بالرغم من كثرة أعبائه ومشاغله الكثيرة، فزادني شرفاً ومنحني الفرصة حتى أستفيد من علمه الواسع وفكره المستفيض، الذي حاولت جاهداً أن أفتدي به خلقاً وسلوكاً وقيماً وتواضعاً قبل أن أنهل من علمه ، فلم يشغله كثرة المناصب ولا علو المراتب عن الاهتمام بالبحث العلمي ، حاز علماً وديناً ونزاهة ، فعظم قدرا وجاها و وجهة ، فله مني جزيل الشكر وعظيم التقدير .

والشكر موصول إلي من تفضل مشكوراً بقبول مناقشة هذه الرسالة الأستاذ الدكتور / نوفان منصور العجاردة رئيس ديوان التشريع والرأي برئاسة الوزراء ووزير التنمية السياسية سابقاً بالأردن، الذي شرفني قبوله أن يكون عضواً في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة، بالرغم من أعبائه ومشاغله، فحسب رسالتي ان ينظر فيها ويصوبها ويقومها، فله مني كل الشكر وعظيم الامتنان أن منحني الفرصة لأنهل من علمه المستفيض ، والله أسأل ان يبارك له في علمه و عمله . و لا أنسى أن أقدم بأرقي و أثنى عبارات الشكر و العرفان إلى الموظفين القائمين على مكتبة الكلية إلى من زرعوا التفاؤل في دربي وقدموا لي المساعدات والتسهيلات . وأخيراً الشكر لكل من وقف إلى جانبي ، وأعانني على إتمام هذه الدراسة .

والله الموفق .

## مقدمة

المنازعة الإدارية مجموعة من النزاعات التي يختص بها القاضي الإداري مع اتباع إجراءات إدارية قضائية خاصة وعليه فالمنازعة الإدارية هي أشمل من النزاع الإداري.

ومن الطبيعي أن تنشأ خلافات بين أطراف العقود المختلفة ومن بينها العقود الإدارية، فتنشأ المنازعات الإدارية بين جهة الإدارة المتعاقدة والطرف المتعاقد معها، ويتم نظر هذه المنازعات أمام القضاء الإداري بمختلف محاكمه.

وهذه المنازعات تتصل بالإدارة والعمل الإداري الذي بات يثير في كثير من الأحيان منازعات بين الأشخاص والإدارة عندما تباشر نشاطها في مواجهتهم ومن بين أهم مواضيع القانون الإداري الذي ينظم السلطة الإدارية ويحدد أوجه نشاطها وأساليب عملها، فبازدياد تدخل السلطات العامة في مختلف مجالات الحياة واقتربها في ذلك من نشاط الأفراد ترتب عليه الكثير من المشاكل والنزاعات التي يستدعي الفصل فيها تجسيدا لمبدأ المشروعية عن طريق القضاء المختص.

وتتميز المنازعة الإدارية بمجموعة من الخصائص، حيث لا مساواة بين أطراف المنازعة من حيث الصفة القانونية والمركز القانوني والهدف، فتنتمتع السلطات العامة الإدارية أمام القضاء الإداري بامتيازات قانونية كثيرة بصورة تجعلها في مركز وموقف أفضل وأسمى من مركز وموقف خصومها من الأشخاص العاديين.

فيقع عبء الإثبات بما يتضمنه من مشقة على الأشخاص العاديين الخصوم في المنازعة الإدارية، فعلى من يدعي ويدفع بعدم شرعية وصحة الأعمال الإدارية أن يثبت ذلك بكافة وسائل الإثبات، فإثبات مسؤولية الإدارة العامة صعب على الأفراد العاديين نظرا لخفايا وأسرار حقائق الأعمال الإدارية.

وتظهر امتيازات السلطة العامة حتى في الصيغة التنفيذية للحكم

الصادر الموجه للسلطات الإدارية الطرف في النزاع عن الصيغة الموجهة للأشخاص العاديين .

وانطلاقاً من أن مبدأ المشروعية يرتبط في الواقع بموضوع الرقابة على الجهاز الإداري برباط لا يقبل الانفصال، وذلك للتأكد من أن هذا الأداء يجري أو يتم في إطار القانون أو أنه يجري دون مخالفة لأحكام القانون. وبالتالي فإن كل مواطن يشعر بأنه متضرر من تصرفات الإدارة القانونية أو المادية أن يلجأ إلى القضاء الإداري لمخاصمة الإدارة المعنية بموجب دعوى قضائية يطلب فيها إبطال (إلغاء) القرارات الصادرة عنها، التي تتسم بعدم المشروعية أو يلتزم وقف تنفيذها مؤقتاً حين الفصل في مدى مشروعيتها، أو تعويضه عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة.

ونظراً لأن العلاقات القانونية فيما بين السلطات العامة بعضها ببعض، وكذلك بين الأفراد هي علاقات ذات أطراف متساوية، إلا أن الأمر مختلف بالنسبة للعلاقة بين الفرد والدولة، إذ لا تكون بين طرفين متساويين بل تكون الدولة فيها على قدر أعلى من الفرد، وذلك بموجب السلطة العامة التي منحت لها، والأجهزة المختلفة المزودة بها لضمان أمن المجتمع وسلامته مما يعني أن الدولة تكون غالباً في مركز قوة يسمح لها بالتهديد أو الإساءة إلى حريات وحقوق الأفراد، ولا يقف في الواقع حائلاً دون هذا التهديد أو تلك الإساءة إلا مبدأ المشروعية، حيث يستطيع المواطن في ظله، إذا ما أصدرت إحدى جهات الإدارة قراراً في غير مصلحته، فإن القانون قد خوله اللجوء إلى القضاء الإداري بمختلف محاكمه لرفع دعوى إلغاء لهذا القرار، وذلك بإجراءات محددة ينبغي اتباعها.

ونظراً لمحدودية فاعلية الرقابة السابقة كان لا بد من تبني رقابة أخرى أكثر فاعلية وأكثر حيادية فكان القضاء هو الجهة الأكثر تأهيلاً للقيام بها، حيث يتيح الفرصة لمن له مصلحة الأشخاص بتحريكها فهي بذلك رقابة



عامة وشاملة لجميع أعمال الإدارة العامة من جهة ومن جهة أخرى فهو الجهاز الذي بإمكانه القيام بهذه الرقابة بطريقة موضوعية وتقنية محضة. تتمثل الوسيلة التي بها يجسد القضاء رقابته على الأعمال الإدارية في المنازعة الإدارية بمختلف أنواعها: منها المعروفة بدعوى المشروعية (دعوى إلغاء قرار إداري، دعوى فحص مشروعية قرار إداري، دعوى تفسير قرار إداري، الدعاوى الانتخابية، الدعاوى الضريبية)، ومنها التي تنتمي إلى دعاوى القضاء الكامل (دعوى التعويض، دعوى العقود الإدارية)، فهذا النوع من الدعاوى تنتمي إلى قضاء الموضوع، إذ إلى جانبها توجد دعاوى تنتمي إلى القضاء المستعجلة أو المعروفة بالدعاوى الوقتية.

تستهدف دعوى الإلغاء ضمان حماية مبادئ حقوق وحرريات الإنسان التي أنتجها الفكر الإنساني الحديث، وكرستها الدساتير المعاصرة، حيث أصبح من المعروف أن هذه المبادئ تستبقي في إطارها النظري إن لم يصحبها وسيلة قضائية، تتكفل باحترام هذه المبادئ وتصورها من تعسف الإدارة وذلك بطبيعة الحال بعد تقديم التظلم الإداري المسبق، لذلك لا غرابة من وجود التلازم التاريخي بين نشأة دعوى الإلغاء والإعلان العالمي لحقوق وحرريات الإنسان في القرن الماضي.

وفي هذا البحث نحاول بحث الإجراءات التي يتم اتباعها عند حدوث منازعة إدارية، فنتناول الإجراءات التي حددها القانون بدءاً من التقدم إلى جهة القضاء المختصة وحتى الطعن على الحكم الصادر في المنازعة.

### أهمية الدراسة:

لم يحظ موضوع إجراءات المنازعة الإدارية بما حظيت به موضوعات القانون الإداري الأخرى من عناية الفقه، على الرغم من أن هذا الموضوع له أهمية عملية قصوى لأنه يمس أصل الحق المتنازع عليه، كما أنه يرسم الطريق القانوني السليم الذي يتعين علي المتقاضين سلوكه سواء أكانوا أفراداً أم موظفين أم جهات إدارية وذلك للوصول إلي حماية حقوقهم

من أقصر طريق، فقد يكون صاحب الحق عالماً بحقه وبأسانيده، ولكنه يجهل الوسائل القانونية لحماية حقه.

### **مشكلة الدراسة:**

يتم نظر المنازعة الإدارية أمام القضاء الإداري فهل يختلف تشكيل هذه الجهة عن تشكيل القضاء العادي من حيث درجات التقاضي وجهات الطعن في الأحكام ومن حيث قواعد الاختصاص أمام هذه الجهات؟ وما هو دور القاضي هل يتمتع القاضي في القضاء الإداري بدور سلبي كما هو حال القاضي المدني أم أن دوره إيجابي مثل الدور الذي يقوم به القاضي الجنائي؟ وهل هناك وسائل إثبات تختص بها المنازعات الإدارية أم تطبق على هذه المنازعات وسائل الإثبات المقررة في المواد المدنية والتجارية؟

### **منهج الدراسة:**

سنتبع المنهج المقارن في دراسة القانون المصري والقانون الأردني، وذلك بهدف بيان الأحكام التي تضمنتها النصوص القانونية محل المقارنة ولتأصيل الأحكام، كذلك سنتبع المنهج الوصفي والمنهج التحليلي وهما الأنسب لهذه الدراسة، ووضع كافة المعلومات المستمدة من مصادر البحث المختلفة في إطار وصفي تحليلي مقارن لاستظهار الموقف التشريعي والقضائي والفقه.

### **خطة البحث:**

سوف يتم تقسيم البحث إلى فصل تمهيدي وبابين على النحو التالي:

#### **الفصل التمهيدي: ماهية المنازعة الإدارية وطبيعتها**

المبحث الأول: ماهية المنازعة الإدارية

المبحث الثاني: ماهية الدعوى القضائية

المبحث الثالث: طبيعة المنازعة الإدارية

المبحث الرابع: طبيعة إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية

المبحث الخامس: أقسام المنازعات الإدارية

## **الباب الأول**

### **إجراءات رفع المنازعة الإدارية**

#### **الفصل الأول: إجراءات تقديم الدعوى الإدارية**

المبحث الأول: إجراءات تحضير ونظر الدعوى الإدارية في القانون المصري

المبحث الثاني: إجراءات سير الدعوى الإدارية في القانون الأردني

#### **الفصل الثاني: ميعاد رفع دعوى الإلغاء**

المبحث الأول: بدء سريان الموعد

المبحث الثاني: وقف ميعاد رفع الدعوى وانقطاعه وآثار انقضاؤه

المبحث الثالث: آثار انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء

#### **الفصل الثالث: وقف تنفيذ القرار الإداري**

المبحث الأول: شروط وقف التنفيذ

المبحث الثاني: شروط القرار محل طلب وقف التنفيذ

المبحث الثالث: الحكم الصادر بوقف التنفيذ وحجيته

## **الباب الثاني**

### **إجراءات نظر المنازعة الإدارية والطعن فيها**

#### **الفصل الأول: إجراءات تحضير ونظر الدعوى الإدارية**

المبحث الأول: إجراءات تحضير ونظر الدعوى الإدارية في القانون المصري

المبحث الثاني: إجراءات سير الدعوى الإدارية في القانون الأردني

#### **الفصل الثاني: قواعد الإثبات وإصدار الأحكام في الدعوى**

المبحث الأول: قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية

المبحث الثاني: إصدار الأحكام وحجيته

#### **الفصل الثالث: إجراءات الطعن في الأحكام الإدارية**

المبحث الأول: الطعن في الأحكام الإدارية في القانون المصري

المبحث الثاني: الطعن في الأحكام الإدارية في القانون الأردني

الخاتمة



## **فصل تمهيدي**

### **ماهية المنازعة الإدارية وطبيعتها**



## **فصل تمهيدي**

### **ماهية المنازعة الإدارية وطبيعتها**

#### **المبحث الأول**

#### **ماهية المنازعة الإدارية**

لقد أناط المشرع المصري بالقضاء الإداري مهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة<sup>(١)</sup> والتي نصت على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

كما أناط المشرع الأردني بالقضاء الإداري مهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة<sup>(٢)</sup> والتي جاء بها "تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين".

ولا بد لصاحب الشأن من اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعة الإدارية للنظر فيها، ولم يتصدّ المشرع لتعريف المنازعة الإدارية،

---

(١) المادة (١٩٠) من الدستور المصري الصادر بالقانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤ والتي نصت على أن " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ، يختص دون غيره بالمنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه كما يختص بالفصل بالدعاوى ، والطعون التأديبية ويتولى وحده الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التى يحددها القانون ومراجعته، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية ، ومراجعته مشروعات العقود التى تكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها وعدد القانون اختصاصاته الأخرى " . والتي حلت محل المادة "١٧٢" من الدستور الدائم رقم ١٩٧١.

(٢) المادة (١٠٠) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) بموجب التعديل الأخير لعام (٢٠١١)، حيث صدر قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة (٢٠١٤) المنشور على الصفحة رقم (٤٨٦٦) من عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٢٩٧) تاريخ (١٧) آب ٢٠١٤.