كلية الحقوق
قسم القانون العام

تنفيذ القرارات الإدارية وطلب إيقافها في القانون الأردني

"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

سليم عبد الرحمن سليم العسولي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد رمزي الشاعر (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

ورئيس جامعة الزقازيق الأسبق

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق

المستشار.د/ محمد ماهر أبو العينين (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

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

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

١٤٣٩هـ – ٢٠١٨ م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث : سليم عبد الرحمن سليم العسولي

عنوان الرسالة : تنفيذ القرارات الإدارية وطلب إيقافها في القانون الأردني (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٨

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث : سليم عبد الرحمن سليم العسولي

عنوان الرسالة : تنفيذ القرارات الإدارية وطلب إيقافها في القانون الأردني (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد رمزي الشاعر (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

ورئيس جامعة الزقازيق الأسبق

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق

المستشار.د/ محمد ماهر أبو العينين (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

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

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

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ
أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ
صَٰلِحًا تَرْضَىٰهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ
فِي عِبَادِكَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴾

صدق الله العظيم

(سورة النمل – الآية ١٩)

اهداء

الى والدي ...

الذي مهد لي طريق العلم وغرس بذرة الخير في نفسي فهنيئا لك القطاف ... فليس هناك أعظم من فرح الابن بمجد أبيه ولا أعظم من فرح الأب بنجاح أبنه ... فكنت وما زلت كالشمعة تحترق لتضيء دروبنا ... ودمت لي فخراً وسنداً ... أمد الله في عمرك .

إلى والدتي ...

وهي أجمل النعم التي أنعم الله بها علي ... إلى الظل الذي آوي إليه كل حين ... إلى النور الذي يضيء حياتي ... إلى من ذللت لي الصعاب بدعواتها الصالحة ... أطال الله في عمرك .

إلى زوجتي ...

رفيقة دربي ... التي أضاءت لي الطريق وكانت سنداً في مسيرتي العلمية ... حبا وتقديراً وعرفانا ... والى أبنائي ... زهور حياتي وبهجتها ونورها **سلطان** العز و **أيهم** السند وياسمين الأمل .

إلى أخواني وخواتي ...

الذين لم يدخروا جهداً في مساعدتي ... إن كان عز الإخوان يرفع الرأس عز الله إني فيهم رافع راسي ... يا من فزعتي يمينه في يمناي أنتم العضيد إلي ينشد فيكم الظهر .

والى أقاربي وأنسبائي وأصدقائي ... وكل يد مدت لي العون ومهدت لي الطريق ... وكل من دعا لي بإنجاز هذا العمل...لكم كل التقدير .

الباحث

شكر وتقدير

لا يسعني إلا أن اعبر عن أسمى آيات الشكر والامتنان للعالم الجليل الأستاذ الدكتور/ **رمزي طه الشاعر** أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق جامعة عين شمس الأسبق، ورئيس جامعة الزقازيق الأسبق، لتفضل سيادته بالموافقة على الإشراف على هذه الرسالة، والذي أعانني بغزير علمه وحسن تواضعه وحسن توجيهاته على انجاز هذه الرسالة، متعه الله بوافر الصحة والعافية وزاده بسطة في العلم والرزق.

وكذلك أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور/ **محمد سعيد أمين** رئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس، فقد تشرفت بقبوله الإشتراك في الإشراف على هذه الرسالة وكان له الفضل بعد الله عز وجل في توجيهي وإرشادي من بداية هذا العمل حتى منتهاه، وما كان لهذا العمل أن يصل لما هو عليه لولا تلك التوجيهات والإرشادات التي رسمت ملامحه وعبدت طريقه، متعه الله بوافر الصحة والعافية .

والشكر موصول إلى الأستاذ الدكتور/ **محمد أنس قاسم جعفر** أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق على تكرم سيادته بالمشاركة في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة رغم كثرة مشاغله وتحمله عناء ومشقة السفر، أطال الله في عمره وأسأل الله أن يجزيه عني خير الجزاء .

كما أتقدم بخالص الشكر الجزيل إلى المستشار الدكتور/ **محمد ماهر أبو العينين**. نائب رئيس مجلس الدولة، لتفضل سيادته بالمشاركة في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة، أرفع إلى سيادته أسمى عبارات الشكر والثناء أمده الله بالصحة والعافية .

وفي الختام نحمد لله حمدا يوافي نعمته وأشكره جل في علاه على أن يسر لي مصادر العلم والمعرفة، ومنحني من فضله سبلاً لبلوغ الغاية بإنجاز هذا العمل العلمي،أسأل الله تعالى أن يجعل ما قدمت من جهد خالصاً لوجهه الكريم وأن ينفع به، وصلى الله على سيدنا محمد وآله وصحبه أجمعين .

الباحث

المقدمة

إن الإدارة عند ممارستها أعمالها الإدارية من تنفيذ للقوانين وإدارة المرافق العامة والمحافظة على الأمن العام، تتمتع بامتيازات عديدة من خلالها تقوم بممارسة أعمالها القانونية. ومن بين تلك الامتيازات إصدار القرارات الإدارية، وتعد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية من أهم مظاهر تعبير الإدارة عن إرادتها في تنفيذ المهام المنوطة بها.

وتعد القرارات الإدارية من الوسائل المفضلة لدى الإدارة لتحقيق أهدافها، والقيام بأعمالها المستمدة من الدستور والتشريعات النافذة. فمن خلالها تحدث تعديلات في المراكز القانونية القائمة، أو تنشئ مراكز قانونية جديدة، أو تلغي مراكز قانونية قائمة، ودون حاجة لموافقة المخاطبين بالقرار.

ويتعين على الأفراد أو المخاطبين بالقرار الإداري تنفيذ القرارات الإدارية الموجهة إليهم، فقد صدرت تلك القرارات لكي تنفذ وتحقق الغاية من إصدارها، وهي تفرض التزامات وحقوق للموجهة إليهم. إذ إن الأصل في القرارات الإدارية أن تتمتع بقرينة المشروعية، ويفترض أن تلك القرارات الإدارية صحيحة وسليمة ومتفقة مع القانون حتى يثبت عكس ذلك.

ولكن لا بد للقرار الإداري من أن يتوفر فيه خصائص معينة حتى يصبح إداريا كامل التكوين متمتعا بما يترتب على هذه الصفة من نتائج. فسلامة القرار الإداري أمر تقتضيه قابليته للتنفيذ.

إن القرار الإداري ينتج آثاره منذ صدوره ويكون على الإدارة منذ هذه اللحظة أن تتقيد به. ولكنها لا تستطيع أن تحتج به في مواجهة الأفراد، بمعنى إن الإدارة لا تستطيع أن تطبق قراراتها إلا بعد معرفة ذوي الشأن بها حتى يتمكنوا من ترتيب أمورهم وفقا لمقتضياته. ولكن تكمن هنا الصعوبة حول سلامة القرار الإداري الالكتروني من الناحية القانونية وما يترتب عليه من آثار قانونية.

ويختلف نفاذ القرار الإداري عن تنفيذه الذي يعد الأخير عنصرا خارجا عن القرار الإداري. وقد تتعاصر الفكرتين بمجرد استيفاء القرار الإداري كافة إجراءات اتخاذه ووسائل العلم به التي تكمل دخوله إلى حيز النفاذ، وقد يتقدم التطبيق على النفاذ أو يتأخر وحسب طبيعة القرار. فتنفيذ القرار الإداري أمر مختلف عن نفاذه في ذاته.

والأصل في تنفيذ القرارات الإدارية أن تتم طواعية واختيارا، سواء أكانت قرارات تنظيمية أم فردية، إذ إن الإدارة لا تجد صعوبة في الغالب بتنفيذها. أما إذا رفض الفرد تنفيذ القرار الصادر بحقه، فان الإدارة يكون أمامها وسيلتين تلجأ إليهما لتنفيذ قراراتها، التنفيذ المباشر أو الجبري من قبل الإدارة، أو التنفيذ عن طريق القضاء.

والإدارة فيما تصدره من قرارات تتمتع بامتياز آخر هام يتمثل في نفاذ تلك القرارات فور صدورها، دون أن يكون الطعن عليها بالإلغاء من أثر في هذا الشأن، تطبيقا لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن. وذلك على اعتبار أن القرار الإداري وسيلة هامة لتفعيل النشاط الإداري الأمر الذي يضفي عليه تلك الحماية.

إلا أن التطبيق لهذا المبدأ على إطلاقه من شأنه التضحية الكلية بمصالح الأفراد، والتي قد ينجم عنها قرارات مجحفة وظالمة تصيبهم عند تنفيذها، في الفترة ما بين الطعن عليها بالإلغاء والفصل في الدعوى، أضرارا لن يصلحها القضاء بالإلغاء.

ولأجل تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد التي قد يهدرها تنفيذ القرار الإداري، وغاية تفعيل العمل الإداري والتي لأجلها تقرر مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء. فقد تقرر وقف التنفيذ كاستثناء على هذا المبدأ، بضوابط وشروط خاصة ليتحقق التوازن المنشود.

وقصد بهذا الاستثناء الموازنة بين مصلحة الصادر بشأنه القرار الإداري، في الحماية من آثاره الضارة والتي لا يمكن تدارك نتائجها حال إلغائها. ومصلحة الإدارة في تحقيق أهداف النشاط الإداري، من خلال وسيلته الهامة المتمثلة فيما تصدره من قرارات، الأصل أن تكون نافذة مرتبة لكافة آثارها بمجرد إصدارها ما لم يعلق إصدارها على شرط أو تكون مضافة إلى أجل.

فلا يمكن الحديث عن وقف تنفيذ القرار الإداري دون التطرق إلى تنفيذ هذا القرار الإداري ذاته، على اعتبار أنه لا وقف دون دخول القرار الإداري مرحلة التنفيذ، والتي يتم بها إخراج القرار الإداري من المجال النظري إلى حيز العمل بإظهار آثاره وتحويله إلى واقع مطبق. فطلب وقف التنفيذ يتقدم به الطاعن على القرار الإداري بالإلغاء يطلب فيه تجنب آثار تنفيذه، وذلك لإمكانية حدوث نتائج لا يحمد عقباها ولا يمكن تداركها عند الحكم بإلغاء القرار الإداري.

حيث منح المشرع للفرد الحق في طلب وقف التنفيذ بشروط معينة، لعدم إساءة الإدارة لحقها في تنفيذ قراراتها الإدارية. وجعل وقف تنفيذ القرار الإداري جوازياً للقاضي في ضوء ما يراه من جديته واستعجاله، والتي يؤكدها ترجيح إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه، عند الفصل في دعوى الإلغاء والتي يرتبط بها طلب وقف التنفيذ.

أهمية الدراسة :

تنبع أهمية هذه الدراسة من خلال المرتكزات التالية:

إن الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية في الأردن كان ينعقد إلى محكمة العدل العليا، وفقا لقانون محكمة العدل العليا لعام ١٩٩٢ . ولكن بعد صدور قانون القضاء الإداري الأردني لعام ٢٠١٤ أصبح القضاء الإداري على درجتين، المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، ويعتبر هذا نقلة نوعية في مجال القضاء الإداري الأردني. حيث اشتمل هذا القانون على