جامعة مؤتة
كلية الدِّراسات العليا

الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن النقابات المهنية
دراسة مقارنة (القانون الأردني- القانون المصري)

إعداد الطالب
محمود نايف الروسان

إشراف الأستاذ الدكتور
مصلح ممدوح الصرايرة

قدمت هذه الرسالة للدراسات العليا استكمالاً
لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون/ قسم القانون العام

2021م

MUTAH UNIVERSITY

College of Graduate Studies

جامعة مؤتة

كلية الدراسات العليا

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب محمود نايف محمود الروسان

والموسومة بـ: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن النقابات المهنية /دراسة مقارنة القانون (الاردني-المصري)

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

القسم: الحقوق في تاريخ ٢٠٢١/٠٥/٠٦

من الساعة ١٢ إلى الساعة ٢ قرار رقم

أعضاء اللجنة:	التوقيع	
أ.د مصلح ممدوح عبد المرايزه		مشرفا ومقررا
د. سالم حمود أحمد العضايلة		عضوا
د. عبدالرؤوف احمد مفلح الكساسبه		عضوا
د. فرحان نزال احميد المعاعيد		عضو خارجي

عميد كلية الدراسات العلي

أ.د عمر المعايطة

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية لا تعبر

بالضرورة عن آراء جامعة مؤتة

الإهداء

إلى من يعيش في قلبي...

إلى من أدين لهم حقًا، وبدون جهودهم ربما لم تتم كتابة هذه الرسالة.

إلى الرجل الذي كافح كثيراً وقضى شبابه في تربية أبنائه... والذي منحني كل وقته وجهده ليجعلني سعيدًا، وشجَّعني وساعدني في إكمال رسالة الماجستير الخاصة بي: **والدي الحبيب**... الأستاذ الدكتور نايف الروسان.

إلى مصدر التشجيع والإلهام طوال حياتي. شكراً جزيلاً لمساعدتي في العثور على إمكاناتي وتحقيقها: **والدتي مها حمزة.**

إلى **أختي المهندسة هبة الروسان** التي زوَّدتني بخبرتها وتجربتها السابقة.

إلى **اختي الصيدلانية مرح الروسان** التي نتمنى أن تسير على نفس النهج.

وإلى كل من ساعدني ودعمني من الأهل والأصدقاء.

إليهم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع،،،

محمود نايف الروسان

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بحمده تتمّ الصَّالحات، والصَّلاة والسَّلام على الرَّسول العربيّ الهاشمي سيدنا محمَّد عليه أفضل الصَّلاة وأتمّ التَّسليم.

أتقدَّم بجزيل الشكر وجميل العرفان إلى الأستاذ الذي أكرمني الله –عزَّ وجلّ– بأن أشرف على رسالتي، وهو أحد أعلام القانون؛ أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور مصلح ممدوح الصرايرة، الذي لم يتوانَ لحظة في تقديم جهده ووقته، وتحمّله أعباء المتابعة والإشراف والتوجيه؛ ليضفي على هذه الرِّسالة بريق العلم لإنجازها بهذه الصورة؛ فالكلمات تعجز عن شكره.

ولا يسعني أيضاً إلا أن أتوجَّه بخالص الشُّكر والتقدير وبكل صدق واعتراف بالجميل إلى لجنة المناقشة الأفاضل: الدكتور سالم العضايلة، والدكتور عبد الرؤوف الكساسبة، والدكتور فرحان المساعيد؛ لتفضّلهم بقبول تقييم هذا العمل، وإبداء ملاحظاتهم وتوجيهاتهم التي ستثري الدِّراسة.

وكل الشُّكر والتقدير إلى أساتذة كلية الحقوق في جامعة مؤتة لما نهلت منهم من علمٍ ومعرفة طوال دراستي، فلهم منِّي كل المحبة والتقدير.

محمود نايف الروسان

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
الإهداء	أ
الشُّكر والتقدير	ب
فهرس المحتويات	ج
الملخص باللغة العربية	هـ
الملخص باللغة الإنجليزية	و
المقدِّمة	1
الفصل الأول: المبحث التمهيدي	
1.1 مفهوم و نشأة النقابات المهنية	3
1.1.1 تعريف الأشخاص المعنوية العامة والخاصة ومعايير التمييز بينهما	3
2.1.1 تعريف النقابات المهنية	8
2.1 نشأة النقابات المهنية في الأردن ومصر	9
1.2.1 نشأة النقابات المهنية في الأردن	9
2.2.1 نشأة النقابات المهنية في مصر	10
الفصل الثاني: التكييف القانوني ومفهوم قرارات النقابات المهنية	
1.2 التكييف القانوني للنقابات المهنية	12
1.1.2 الأحكام التي اعتبرت النقابات شخص من أشخاص القانون الخاص	12
2.1.2 الأحكام التي اعتبرت النقابات شخص من أشخاص القانون العام	14
2.2 مفهوم القرارات الإدارية والقرارات الصادرة عن النقابات المهنية	16
1.2.2 مفهوم القرار الإداري	16
1.1.2.2 تعريف القرار الإداري	16

العنوان	الصفحة
2.1.2.2 خصائص القرار الإداري	18
2.2.2 مفهوم القرارات الصدارة عن النقابات المهنية	20
1.2.2.2 تعريف قرارات النقابات المهنية وخصائصها	21
2.2.2.2 الامتيازات الممنوحة للنقابات المهنية	21
الفصل الثالث: الرقابة القضائية على قرارات النقابات المهنية	
1.3 نطاق اختصاص القضاء في الرقابة على أعمال النقابات المهنية	33
1.1.3 اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في الأردن	36
2.1.3 اختصاص القضاء العادي بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في الأردن	42
3.1.3 اختصاص القضاء بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في مصر.	48
2.3 إجراءات الطعن في قرارات النقابات المهنية	52
1.2.3 مفهوم دعوى الإلغاء	53
2.2.3 أطراف دعوى الإلغاء	57
3.2.3 إجراءات دعوى الإلغاء	62
4.2.3 الحكم الصادر في دعوى الإلغاء والطعن به	72
الخاتمة	80
النتائج	80
التوصيات	81
قائمة المراجع	83

الملخص

الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن النقابات المهنية

دراسة مقارنة (القانون الأردني- القانون المصري)

محمود نايف الروسان

جامعة مؤتة، 2021 م

تناولت هذه الدِّراسة بيان الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن النقابات المهنية من وجهة نظر الفقه والقضاء في الأردن ومصر، وخلصت هذه الدراسة إلى أنَّ القرارات الصادرة عن النقابات المهنية تنقسم إلى قسمين، فالقسم الأول هي قرارات يطعن بها أمام القضاء الإداري، والقسم الثاني هي قرارات لا يطعن بها أمام القضاء الإداري، وهذا حسب ما ورد في نصوص قوانين هذه النقابات، أما من ناحية الطبيعة القانونية أو التكييف القانوني للنقابات المهنية، هنا لم يبيِّن التشريع هذه الطبيعة أو التكييف لكن حاول القضاء أن يبيّن هذه الطبيعة، فجزء منه اعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، وجزء آخر اعتبرها شخص من أشخاص القانون الخاص، ومن أبرز ما توصلنا له من خلال هذه الدراسة توصَّلنا إلى ان قرارت النقابات المهنية لا تعتبر قرارت إدارية حتى لو يطعن بها أمام القضاء الإداري؛ لأن قرارات النقابات المهنية لا تمتلك جميع خصائص القرار الإداري.

وقد جاءت هذه الدِّراسة في مبحث تمهيدي وفصلين، أمَّا التمهيد فيتحدث عن مفهوم ونشأة النقابات المهنية، وتناول الفصل الأول التكييف القانوني للنقابات المهنية ومفوم هذه القرارات، وتناول الفصل الثاني الرقابة القضائية على قرارات النقابات المهنية.

Abstract

The Legal Nature of Decisions Issued by Professional Unions
Comparative Study (Jordanian Law - Egyptian Law)

Nayef Mahmoud Al-Rousan
Mu'tah University, 2021 AD

This study deals with a statement of the legal nature of decisions issued by professional unions from the point of view of jurisprudence and the judiciary in Jordan and Egypt, and this study concluded that the decisions issued by the professional unions are divided into two parts: The first section are administrative decisions that are challenged before the administrative judiciary, and the second section are decisions that cannot be challenged before the administrative judiciary, and this is according to the texts of the laws of these unions, As for the legal nature of professional unions here, the legislation did not indicate this nature, but the judiciary tried to clarify this nature, as part of it considered professional trade unions as a person of public law and another part considered it a person of private law, Among the most prominent of what we have reached through this study we have concluded that the decisions of professional associations are not considered administrative decisions even if they are challenged before the administrative court because the decisions of the unions do not possess all the characteristics of the administrative decision

This study came in an introductory study and two chapters, as for the introduction, it talks about the concept and emergence of professional syndicates, and the first chapter deals with the legal nature of professional unions, and the second chapter states judicial oversight of the decisions of professional syndicates.

.

المقدمة:

تتمتَّع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية المستقلة مالياً وإدارياً، وهذا ما نجده في جميع قوانين النقابات المهنية، حيث توجد نصوص تتحدث عن الاستقلال المالي والإداري للنقابات المهنية، ولقد منحت العديد من امتيازات القانون العام، فللنقابات المهنية حق تأديب أعضائها، ولها أيضاً سلطة تنظيمية وسلطة تحصيل الرسوم، وفي بعض النقابات لها سلطة نزع الملكية، فحمايةً لمبدأ المشروعية الذي يعني خضوع كافة سلطات الدولة بما فيها الإدارة العامة، وأيضاً النقابات المهنية لحكم القانون وخضوع القرارات الصادرة عن هذه السلطات لرقابة القضاء لضمان عدم مخالفة هذه القرارات للقانون. فالقرار الإداري قد يصدر عن السلطة المركزية وقد يصدر عن الهيئات اللامركزية سواء كانت مرفقية أم إقليمية، فيترتب على هذه القرارات، ومن ضمنها النقابات المهنية أثر قانوني يؤدِّي إلى إنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني قائم، فيؤدِّي ذلك إلى إحداث حالة قانونية جديدة لم تكن موجودة في السابق.

ففي هذه الدِّراسة سوف نتطرَّق إلى موقف التشريع والقضاء الأردني والمصري بالنسبة للقرارات الصادرة عن النقابات المهنية، وسنعالج موقف القضاء الإداري في تحديد الطبيعة أو التكييف القانوني للنقابات المهنية كون التشريعات العربية ومن ضمنها التشريع الأردني والمصري، قد أغفلوا تحديد الطبيعة أو التكييف القانوني للنقابات المهنية، مع المرور أيضاً لموقف القضاء الإداري الفرنسي من هذا.

وسنلاحظ من خلال هذه الدِّراسة أن القضاء الإداري سواء في الأردن، أو في مصر، قد اختلف في تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، فجزء اعتبر أنَّ النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام، فبالتالي قراراتها تخضع لرقابة القضاء الإداري، وجزء آخر اعتبر أنَّ النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون الخاص، فبالتالي قراراتها لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، ورأي ثالث يعتبر النقابات المهنية مزيجاً بينهما، حيث تخضع قراراتها في جزء منها لرقابة القضاء الإداري وفي جزء آخر لرقابة القضاء العادي.

وتتمركز أهمية دراستنا إلى أنَّ النقابات المهنية تمثل فئات مهنية وثقافية وسياسية واجتماعية مختلفة، فتحتل النقابات المهنية أهمية بالغة بين مؤسسات المجتمع المدني الأخرى، فإنَّ أعضاء هذه النقابات من أصحاب التأهيل العلمي فلا بدَّ أن يلجأ أعضاء هذه النقابات إلى القضاء عندما يتعرَّضون لظلم أو تعسُّف من القرارات الصادرة عن هذه النقابات، فتكمن أهمية الدِّراسة في معالجة الاختلاف في الأحكام القضائية بخصوص التكييف القانوني للقرارات الصادرة عن هذه النقابات.

وتكمن إشكالية دراستنا في قلة الدِّراسات والأبحاث في الموضوع، سواء أكان في الأردن أم في مصر، بالإضافة –كما ذكرنا سابقاً– إلى عدم استقرار القضاء في قراراته بخصوص الطبيعة القانونية، سواء كانت للنقابات نفسها، أم للقرارات الصادرة عن هذه النقابات. فتحديد الطبيعة القانونية لهذه النقابات يمكِّننا من معرفة القضاء المختص في النظر في الطعون الموجَّهة ضد القرارات الصادرة عن النقابات المهنية.

ويكمن الهدف من خلال هذه الدِّراسة إفادة دارسي القانون وأعضاء النقابات المهنية من خلال تحديد القضاء المختص في النظر في الطعون في قرارات النقابات المهنية عندما يشوبها عيب من عيوب المشروعية، وطرق إلغاء هذه القرارات من خلال القضاء، وأبرز النصوص في قوانين النقابات المهنية المختلفة التي تحدد طبيعة هذه القرارات.

ويلزمنا للوصول إلى النتائج المرجوَّة من هذه الدِّراسة إستخدام المهنج المقارن من خلال مقارنة التشريعات، بين الأردن و مصر والمقارنة بينهما، ولغايات الحصول على نتائج قانونية سليمة من خلال الوقوف على المدلولات والمصطلحات التي استعملها المشرِّع، وأيضاً القضاء بخصوص موضوع دراستنا.

الفصل الأول

المبحث التمهيدي

من المفترض ألاَّ تكون المرافق العامة (الأشخاص المعنوية العامة) من نوعٍ واحد، فهي متنوِّعة ولدرجة أنَّها لا يتم تنظيمها من قبل مجموعة واحدة، لذا سنتعرض إلى مفهوم النقابات المهنية بشكلٍ مفصلٍ بعد المرور على تعريف الأشخاص المعنوية العامة والخاصة ومعايير التمييز بينهما في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سوف نتطرق إلى نشأة النقابات المهنية، وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم النقابات المهنية.

المطلب الثاني: نشأة النقابات المهنية في الأردن ومصر.

1.1 مفهوم ونشأة النقابات المهنية

قبل الدخول في مفهوم أو تعريف النقابات المهنية، يجب أن نتطرق إلى تعريف الأشخاص المعنويّة، والتي تتمثل في المؤسسات العامة التي تدير المرافق العامة، ولأشخاص المعنوية الخاصة مثل الشركات التجارية و المدنية او المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، ومن ثم سننتقل إلى تعريف النقابات المهنية، وسنعالج هذه النقاط من خلال فرعين، الفرع الأول يتناول تعريف الأشخاص المعنوية العامة والخاصة ومعايير التمييز بينهما، والفرع الثاني يتناول تعريف النقابات المهنية.

1.1.1 تعريف الأشخاص المعنوية العامة والخاصة ومعايير التمييز بينهما

في البداية سنتحدث عن الأشخاص المعنوية العامة، وثانياً سنتحدث عن الأشخاص المعنوية الخاصة، وثالثاً سنتحدث عن معايير التمييز بينهما.

أولاً: تعريف الأشخاص المعنوية العامة

يوجد نوعان من الأشخاص المعنوية العامة، النوع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية، التي تتمثَّل في الدولة والبلديات والمحافظات، والنوع الثاني: الأشخاص

المعنوية العامة المرفقية، وهذا هو النوع الذي يجب ان نتناوله وسنستفيد منه في مجال دراستنا.

يقصد بالأشخاص المعنوية العامة المرفقية هي المرافق العامة التي ينشئها المشرِّع لتحقيق هدف معين يتصل بالصالح العام، ولديها شخصية معنوية عامة مستقلة عن الدولة، ولديها نوعاً من الاستقلال المالي والإداري، ويتم إنشاء هذه الأشخاص بقانون خاص على عكس الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية، حيث تنظم عادة بقانون واحد مثل قانون البلديات. وتختلف في بينها أيضاً من حيث الاختصاصات، فإنَّ اختصاص الأشخاص المعنوية المرفقية هو اختصاص نوعي، أمَّا اختصاص الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية فهو اختصاص يحدَّد على أساس جغرافي كالبلديات[1].

وكما رأينا في تعريف الأشخاص العامة المعنوية المرفقية بأنَّها "المرافق العامة التي ينشئها المشرِّع لتحقيق هدف معين لتحقيق المصلحة العامة"؛ لهذا يجب التطرق الى تعريف المرفق العام. ففي اللغة المرفق العام هو ما يرتفق به ويستعان[2]، فقد عرفه الفقه الفرنسي وفقا للمدلول الموضوعي ومنهم الفقيه (ريفيرو) بأنه نشاط ينطوي على نفع عام تسعى الإدارة الى تحقيقه[3]، وعرَّفه الفقيه (ليون ديكي) كل نشاط يجب على الحكام ان يضمنوا تنظيمه ومراقبته لأنه ضروري لمبدأ التضامن الاجتماعي[4]، أما وفقاً للمدلول الشكلي، فقد عرَّفه الفقيه (دي‌ليبدري) بأنه كل مشروع تقوم به هيئة عامة يهدف الى سد حاجات ذات نفع عام.

---

(1) الصرايرة، مصلح ممدوح، (2016م)، القانون الإداري- الكتاب الأول، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص114.

(2) يحيى، أحمد صفاء، (2017م)، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية، ط1، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، ص23.

(3) الصرايرة، مصلح ممدوح، (2016م)، القانون الإداري- الكتاب الأول، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص320.

(4) الجبوري، ماهر صالح، (2012م)، الوسيط في القانون الإداري، ط2، مطبعة ابن الاثير، الموصل، ص173.

أمَّا في الأردن من الجانب الفقهي، فقد عرَّف الدكتور (نواف كنعان) المرفق العام بأنه كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت اشرافها لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة؛ أي أنَّ أعمالها المتعلقة بهذا المرفق تتصف بالإدارية فإنها تخضع لأحكام القانون الإداري[1].

ومن الجانب القضائي، فقد قضت محكمة العدل العليا: إنَّ المرفق العام هو حاجة جماعية بلغت من الاهمية مبلغا يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام، سواء أكان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجات أم لا؛ أي أنَّ العنصر الأساسي للمرفق العام هو ضرورة وجود خدمة يهدف المشرِّع إلى إدارتها من الحكومة مباشرة أو تحت إشرافها، حيث لا تفرِّق بين أن تكون الخدمة تتعلق بنشاطات تجارية أو صناعية أو خلافها[2]. فنلاحظ هنا أن (نواف كنعان) قد عرَّف المرفق العام تعريفاً عاماُ، أمَّا محكمة العدل العليا قد عرَّفته بالمدلول الموضوعي.

أمَّا الفقه المصري، فقد ذهب إلى تعريف المرفق العام بالمعيار الشكلي، وبأنَّه: "المشروع التي تقوم الإدارة بتنظيمه وتسييره بنفسها أو يخضع تحت رقابتها بهدف تحقيق النفع العام"[3].

ولم يغفل القضاء الإداري المصري عن تعريف المرفق العام، فقد عرَّفه على أنه "كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار ويستعين بالسلطات الإدارية من أجل تزويد الجمهور بالحاجات العامة التي لا يقصد من ورائها

---

(1) كنعان، نواف، (2002م)، القانون الإداري الكتاب الأول، دار العلمية الدولية، عمان، ص84.

(2) محكمة العدل العليا، قرار رقم (74) لسنة 1967م، مجلة نقابة المحامين، العدد 6، 1969م، ص321.

(3) ليلة، محمَّد كامل، (1968م)، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص58.

الربح؛ أي هدفه خدمة الصالح العام في الدولة[1]، أما مجلس الدولة المصري فقد اعتبر العنصر الأساس في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة[2].

نلاحظ من التعريفات السابقة بأنَّ من عرَّفوها قد أجمعوا على أنَّ المرفق العام هو مشروع يهدف إلى إشباع حاجة عامة تتولاه الإدارة بنفسها أو عن طريق شخص خاص يكون تحت إشرافها ورقابتها في نطاق القانون العام.

ثانياً: تعريف الأشخاص المعنوية الخاصة

إنَّ الأشخاص المعنوية الخاصة هي عبارة أشخاص تنشأ بإرادة فردية ذاتية مستقلة عن إرادة الدولة وأن هدفها الأساسي تحقيق الربح ولا تتمتع هذه الأشخاص بامتيازات السلطة العامة رغم أن كثيراً من أنشطتها تدخل في مجال النفع العام، مثل الصيدليات والمخابز وشركات النقل والمستشفيات الخاصة، وأيضاً لا تخضع للرقابة المباشرة للسلطات الإدارية كالأشخاص المعنوية العامة، وتتنوع هذه الأشخاص باختلاف الأنشطة التي تمارسها، كالشركات التجارية والمدنية والجمعيات الهيئات الخاصة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام[3].

ومن خلال تعريف الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة سوف نحدد ونتناول معايير التمييز بينها في الفرع الثالث.

ثالثاً: معايير التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والخاصة

سنتحدث هنا عن طريقة التمييز بين الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص، فمن خلال التعريفات المذكورة في الفرع الأول للشخص المعنوي العام، وأيضاً التعريفات

---

(1) الجرف، طعمية، (1964م)، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص229.

(2) يحيى، أحمد صفاء، (2017م)، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية، ط1، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، ص35.

(3) الصرايرة، مصلح ممدوح، (2016م)، القانون الإداري- الكتاب الأول، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص111.

المذكورة في الفرع الثاني للشخص المعنوي الخاص، نجد أنَّ هنالك اختلافات بين التعريفين، ومن هذه الاختلافات سوف نستنبط معايير التمييز بينهما، وهي كما يلي[1]:

1- معيار مصدر الإنشاء

من خلال هذا المعيار نبحث فيما إذا كانت الدولة اي المشرِّع تدخل في إنشاء الشخص المعنوي أم لا، فإذا تمَّ إنشاء الشخص المعنوي من خلال الدولة أو تدخلت الدولة في انشائه يكون هذا الشخص المعنوي شخصاً معنوياً عاماً، أما إذا لم تتدخل الدولة في إنشائه فيكون شخصاً معنويا خاصاً؛ أي تمَّ إنشائه بإرادة فردية ذاتية، كما هو مبيَّن في تعريف الشخص المعنوي الخاص في الفرع السابق.

2- معيار تحقيق الربح

كما هو مذكور في تعريف الشخص المعنوي الخاص إنه يهدف بصورة أساسية إلى تحقيق الربح، وهذا لا يمنعنا أن نقول إنَّ الأشخاص المعنوية العامة لا تحقق ربح بالمطلق لكن الربح الذي يحققه الشخص المعنوي العام يكون هدفه المحافظة على سير المرفق العام بانتظام اي انه يتم تسخير هذا الربح لخدمة هذا المرفق.

3- معيار مصدر الأموال

هنا نبحث من أين تأتي أموال الشخص المعنوي، فاذا كانت تأتي من الدولة ومصدرها الدولة فيكون الشخص المعنوي هو عام، أما إذا لم يكن مصدر الأموال من الدولة اي من الأفراد العاديين، فيعدُّ هذا الشخص شخصاً معنوياً خاصاً، حيث إن مصدر الأموال يلعب دور مهم في تحديد الأموال إذا ما كانت عامة أو خاصة، فأموال الشخص المعنوي العام يتبع في حساباته تلك القواعد المقررة بشأن أموال الدولة، أما الشخص المعنوي الخاص فيبتع في حساباته القواعد المقررة في القانون الخاص.

---

(1) المساعيد، فرحان، والخلايلة، بخيت، (2018م)، محاولة لتجديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في ظل خضوع بعض قراراتها للطعن أمام القضاء الإداري، مجلة المنارة، مجلد (24)، العدد (2)، جامعة آل البيت، المفرق، ص387، 388 ،389.

4- معيار مجال النشاط

في هذا المعيار سنتحدث عما إذا ما كان النشاط مجاله النفع العام أم لا، فالأشخاص المعنوية العامة مجال نشاطها في النفع العام وخدمة الصالح العام، لكن بالنسبة لوجهة نظر الباحث ، أن هذا المعيار لا نستطيع التعويل عليه، لأنه كما ورد في تعريف الشخص المعنوي الخاص أن كثيراً من أنشطة الشخص المعنوي الخاص تدخل في مجال النفع العام، مثل المخابز وشركات النقل العام والصيدليات.

5- معيار امتيازات القانون العام

يفيد هذا المعيار في التمييز بين المعنوي العام والخاص، إلا أنه إذا لم يمنح المشرِّع الشخص المعنوي هذه الامتيازات يكون شخصاً معنوياً خاصاً، ومن هذه الامتيازات سلطة إصدار القرارات الإدارية، وحق نزع الملكية الفردية لخدمة المصلحة العامة، وحق فرض رسوم معينة، فهذه الامتيازات لا تمنح للشخص المعنوي الخاص.

2.1.1 تعريف النقابات المهنية

هنالك العديد من التعريفات للنقابات المهنية من جانب الفقه و القضاء، على الرغم من عدم وجود تعريف صريح لها في التشريعين، سواء الأردنب أو المصري، على عكس النقابات العمالية الذي ورد لها تعريف صريح في قانون العمل الأردني، حيث نصَّت المادة (2) على أن النقابة تنظيم مهني عمالي يشكل وفق أحكام هذا القانون[1]، والمقصود بالنقابة في هذا القانون، هي النقابات العمالية، لكن بالنسبة للنقابات المهنية، فقد عرَّفها (مصطفى ابو زيد) بأنها المرافق التي يعهد إليها الفانون بالإشراف على نشاط مهنة معينة ويخوِّلها بعض امتيازات السلطة العامة، ويقوم على إدارتها أعضاء مجلس منتخبون ممَّن ينتمون إلى هذه المهنة أنفسهم، ويكون الانضمام إلى هذه المرافق إجبارياً، حسب قوانين

(1) المادة (2) من قانون العمل الأردني، قانون رقم (8) لسنة 1996م وتعديلاته.

إنشائها[1]. ومن جانب القضاء الإداري، فقد وضعت محكمة العدل تعريف لنقابة المحامين الذي يمكن أن نستخلص منه تعريف للنقابات المهنية، حيث جاء في نص الحكم "إنَّ نقابة المحامين هيئة أنشأت بقانون تقوم على رعاية مصالح فئة المحامين، ولها على أفرادها سلطة مستمدة من القانون، وتمثل مصالح هذه الفئة وهي سلطة لائحية، لتنظيم أعمالهم وشؤونهم إصدار قرارات إدارية في هذه الشؤون"[2].

2.1 نشأة النقابات المهنية في الأردن ومصر

1.2.1 نشأة النقابات المهنية في الأردن

كانت بداية النقابات المهنية في الأردن تعود إى خمسينيات من القرن الماضي بعد صدور الدستور الأردني سنة 1952م، إذ تمَّ السماح لأصحاب المهن بتشكيل نقابات خاصة بهم. و أقدم هذه النقابات، نقابة المحامين الأردنيين التي تأسَّست في عام 1950م والتي كانت سابقة على دستور 1952م، وأيضاً نقابة الأطباء تعدُّ من أقدم النقابات في الأردن وتأسست عام 1954م، ولقد شهد عام 2011م ولادة أحدث نقابة في عائلة النقابات الأردنية وهي نقابات المعلمين، وفي عام 1965 تمَّ إنشاء مجمع النقابات المهنية الذي يضم نقابة المحامين، والأطباء، وأطباء الأسنان، والصيادلة، والمهندسين، والمهندسين الزراعيين.

ويتم إنشاء النقابات المهنية باعتبارها مرافق قومية بقانون يصدر عن السلطة التشريعية يحدد بموجبه نوع المؤسس وطبيعة نشاطها والغرض من إنشائها ويحدد مقرها ونطاق عملها والوسائل الإدارية والمالية وإصدار قراراتها اللازمة لأعمالها وتحديد الجهة

---

(1) أبو زيد، مصطفى فهمي، (1990م)، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط3، الدار الجامعية الإسكندرية، ص322.

(2) محكمة العدل العليا، حكم رقم 28 لسنة 1974م، مجلة نقابة المحامين، عدد11، سنة 1979م، ص74.

الإدارية التي تتولى الوصاية الإدارية عليها وكيفية انقضائها، كما يعمل على تحديد النظام الإداري للنقابات المهنية الذي يشمل مجلس ادارته والعاملين به[1].

وكما ورد في حكم عن محكمة العدل العليا يحمل رقم (87/186) شبيه للحكم الذي أشرنا له سابقاً أنَّ نقابة المحامين النظاميين هي هيئة أنشئت بقانون تقوم على رعاية مصالح افرادها، ولها على أفرادها سلطة مستمدة من القانون، وتملك الحق في إصدار قرارات إدارية".

2.2.1 نشأة النقابات المهنية في مصر

أمَّا في مصر، فقد تمَّ تنظيم النقابات تشريعياً في عام 1942م بصدور القانون رقم (85) لسنة 1942م، الذي حدَّد الشروط المطلوبة لإنشاء النقابات، وفي عام 1952م تمَّ إصدار القانون رقم (319) الذي حلَّ محل القانون السابق[2].

وقد نص الدستور المصري في المادة (76) على أنَّ "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم في رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم وحماية مصالحهم، وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات، ولا يجوز حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي، ولا يجوز إنشاء أي منها بالهيئات النظامية[3].

ونلاحظ هنا التشابه بين نشأة النقابات المهنية في الأردن ومصر؛ أي أن نشأتها كانت من خلال صدور قوانين، وهنا تعرفنا في هذا المبحث التمهيدي على تعريف الأشخاص المعنوية الخاصة والعامة، وأيضاً على تعريف النقابات المهنية ونشأتها لننتقل إلى الفصل الأول الذي يتحدَّث عن الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

---

(1) كنعان، (2002م)، القانون الإداري الكتاب الأول، دار العلمية الدولية، عمان، ص354.

(2) يحيى، أحمد صفاء، (2017م)، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية، ط1، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، ص48.

(3) المادة (76) من الدستور المصري الجديد الصادر في 2014م.

الفصل الثاني

التكيف القانوني ومفهوم قرارات النقابات المهنية

اختلف موقف القضاء في الأردن ومصر على التكييف القانوني للنقابات المهنية والقرارات الصادرة عنها، فجزء اعتبر أنَّ النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام، وجزء آخر اعتبر أنها من أشخاص القانون الخاص حتى في التشريع الأردني والمصري تم تقسيم القرارات الصادرة على النقابات المهنية إلى قرارات يطعن بها أمام القضاء الإداري، وقرارات يطعن بها أمام القضاء العادي، المتمثل بمحكمة الاستئناف والمحاكم الجزائية، بالإضافة إلى أنَّ النقابات المهنية تتمتع ببعض امتيازات القانون العام لتحقيق الغرض الذي وجدت من أجله، فقد منحت هذه الامتيازات لتتمكن من إدارة المرافق التي تتولاها وتحقق الحاجات الجماعية لمنتسبيها. ففي هذا الفصل سوف نتطرق إلى التكييف القانوني للنقابات المهنية في المبحث الأول مع الإشارة إلة الأحكام التي اعتبرت النقابات من شخص من أشخاص القانون الخاص في المطلب الأول ، والأحكام التي اعتبرت النقابات شخص من أشخاص القانون العام في المطلب الثاني ، ومفهوم القرارات الإدارية و القرارات الصادرة عن النقابات المهنية، وسيكون تقسيم هذا الفصل كالتالي:

المبحث الأول: التكييف القانوني للنقابات المهنية.

المطلب الأول:الأحكام التي اعتبرت النقابات من أشخاص القانون الخاص.

المطلب الثاني: الأحكام التي اعتبرت النقابات من أشخاص القانون العام.

المبحث الثاني: مفهوم القرارات الإدارية والقرارت الصادرة عن النقابات المهنية.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

المطلب الثاني:مفهوم القرارات الصادرة عن النقابات المهنية .

1.2 التكييف القانوني للنقابات المهنية

لم يتطرَّق المشرِّع الأردني وأيضاً المشرِّع المصري إلى الطبيعة أو التكييف القانوني للنقابات المهنية رغم منحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري[1]، ومنحها أيضاً العديد من الامتيازات التي سنتحدَّث عنها في المبحث القادم، لكن مع الرجوع إلى بعض النصوص القانونية، فقد نستدل على أن المشرِّع الأردني قد اعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام عندما حظر في بعض النقابات كنقابة المحامين الجمع بين المهن النقابية والوظائف العامة، وهذا ما ورد في الفصل الرابع تحت عنوان "الوظائف والأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين المحاماة"، من قانون نقابة المحامين المادة (11) الفقرة (ج) التي جاء فيها "الوظائف العامة أو المناصب الدائمة أو المؤقتة براتب أو مكافأة عدا من يتولى من المحامين الأساتذة أعمال المحاماة في مؤسسة رسمية أو شبه رسمية أو شركة"[2].

أمَّا من الناحية القضائية، فقد تباين الاتجاه القضائي في الأردن حول التكيف أو الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، ففي أحكام اعتبرت النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام، وفي أحكام أخرى اعتبرت أنها شخص من أشخاص القانون الخاص.

1.1.2 الأحكام التي اعتبرت النقابات شخص من أشخاص القانون الخاص

وردت العديد من الأحكام القضائية التي اعتبرت النقابات المهنية شخصاً من أشخاص القانون الخاص، فقضت المحكمة الإدارية "وبما أن النظام حدَّد جهة الطعن في الانتخابات المتعلقة بهيئة المكاتب وهو هنا مجلس النقابة، وبما أن هناك فرقاً بين الطعن في انتخابات النقابة والطعن في قرار مجلس النقابة، وبما أن النقابة شأنها شأن باقي

---

(1) المساعيد والخلايلة، محاولة لتجديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في ظل خضوع بعض قراراتها للطعن أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص381.

(2) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

النقابات من أشخاص القانون الخاص وليست من أشخاص القانون العام وقرارتها لا يطعن بها أمام المحكمة الإدارية، إلا إذا نصَّ قانونها على ذلك"[1].

وقضت أيضاً في حكم آخر "حيث إن نقابة أصحاب محطات المحروقات ومحلات توزيع الغاز تعتبر من أشخاص القانون الخاص وليس من أشخاص الإدارة العامة أو أشخاص القانون العام، فإنه والحالة هذه لا يعتبر القرار محل الطعن من القرارات الإدارية النهائية القابلة للطعن بها أمام هذه المحكمة، لذا فإنَّ ما ينبني على ذلك رد الدعوى شكلاً لعدم قابلية القرار محل الطعن للطعن به أمام هذه المحكمة"[2].

وفي سياق حكم آخر صادر عن محكمة صلح جزاء عمَّان في القضية رقم (2020/1744) المرفوعة على نقابة المعلمين الأردنيين التكييف القانوني والقضائي لهذه النقابة، فقد جاء في سياق الحكم أنه "تبيَّن للمحكمة فيما يتعلق بالمشتكى عليها نقابة المعلمين والتي تعتبر شخص من أشخاص القانون الخاص التي تمارس نشاطا ذو نفع عام"، وأيضاً "وعلى ضوء ما تقدَّم فإنَّ المحكمة تبيِّن ما يلي:

"إنَّ المشرِّع لم يحدد طبيعة معينة لنقابة المعلمين الأردنيين فهو منحها شخصية اعتبارية وقانونية، لكنه لم يمنحها طبيعة المؤسسة العامة، كما أنَّ مجال الانتساب إليها محصور على فئة المعلمين، على خلاف العمل بالمؤسسات العامة التي تكون الوظائف فيها متاحة للعامة وإن كانت هناك بعض الشروط اللازمة، كما أنها تقوم على رعاية أعضائها من ذات الفئة، بخلاف المؤسسات العامة التي تشرف على رعاية كافة أعضاء الإدارة العامة، وعليه تعتبر نقابة المعلمين الأردنيين من أشخاص القانون الخاص التي همارس نشاطاً ذو نفع عام ولا يتعارض ذلك القول أن بعض القرارات الصادرة عنها يتم الطعن بها أمام القضاء الإداري"[3].

---

(1) المحكمة الإدارية، قرار رقم (2015/245)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(2) المحكمة الإدارية، قرار رقم (2017/268)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(3) محكمة صلح جزاء عمان، قرار رقم (1744) لسنة (2020م)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

2.1.2 الأحكام التي اعتبرت النقابات شخص من أشخاص القانون العام

ووردت أيضاً عدة أحكام اعتبرت أنَّ النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، فقضت "بخصوص الدفع بعدم الاختصاص نجد أنه وبعد صدور قرار الهيئة العامة للمحكمة الإدارية العليا رقم (2017/62) تاريخ 2017/3/1 والتي اعتبرت فيه أن النقابات المنشأة بقانون هي من أشخاص القانون العام وأن قراراتها النهائية بشأن منتسبيها تعتبر قرارات إدارية قابلة للطعن، ممَّا يكون معه أن نقابة المحامين من النقابات التي تلزم أعضائها بالانتساب لها لمزاولة مهنتهم فتكون من ضمن أشخاص القانون العام الذين ذكرهم قرار المحكمة الإدارية العليا وتكون قراراتها قابلة للطعن لدى القضاء الإداري"[1].

وقضت المحكمة الإدارية العليا "من استقراء نصوص قانون نقابة الأطباء الأردنية رقم (13 لسنة 1972) وتعديلاته يتبيَّن أن نقابة الأطباء الأردنية أنشئت بقانون خاص بها أضفى عليها صفة الشخصية الاعتبارية المستقلة وإلزامية انتساب الأطباء المقيمين في المملكة ويمارسون عملهم فيها وتتوفر فيهم شروط الانتساب المنصوص عليها في القانون وخولها حق فرض رسوم مالية وسلطة تأديب أعضائها الذين لهم دون سواهم حق احتكار مهنتهم ولا يجوز لغيرهم مزاولتها. ممَّا ينبني عليه أن القرارات الصادرة عن النقابات المختلفة المنشأة بقانون كنقابة الأطباء والمحامين والمهندسين ...إلخ وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام ولها على أعضائها سلطة تأديبية وإن لم تدخل ضمن المؤسسات العامة إلاّ أنها من أشخاص القانون العام وذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص ويترتب على ذلك أن قراراتها الصادرة في شؤون التأديب أو مسائل القيد لسجلاتها أو غير ذلك من الأغراض المتعلقة بالهيمنة على عضوية النقابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري[2].

وبعد الانتهاء من أحكام القضاء الأردني وملاحظة التباين في الأحكام، ففي بعض الأحكام اعتبر القضاء الأردني النقابات المهنية من أشخاص القانون الخاص، وفي

---

(1) المحكمة الإدارية، قرار رقم (2020/9)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(2) المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم (2017/62)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

بعضها الآخر اعتبرها من أشخاص القانون العام سوف نتطرق إلى أحكام القضاء المصري.

وقد وردت عدة أحكام عن القضاء المصري تتحدث عن الطبيعة أو التكييف القانوني للنقابات المهنية، فعلى سبيل المثال اعتبرت المحكمة الإدارية المصرية أن المهن الهندسية وإن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة المهنية،الا انها تعتبر من أشخاص القانون العام؛ وذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم جمهوري أو بأي نص تشريعي آخر، فإن ذلك لا يغيِّر من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة[1].

وأيضاً قضت محكمة القضاء الإداري المصرية "إنَّ النقابات المهنية هي أشخاص إدارية من أشخاص القانون العام، كونها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، وأغراضها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي، ولها الحق في تحصيل الرسوم في مواعيد دورية منتظمة، ويترتَّب على ذلك أن قرارتها تعتبر ادارية يجوز الطعن فيها عن طريق دعوى الالغاء"[2].

ونلاحظ هنا أن القضاء المصري أكثر استقراراً من القضاء الأردني بخصوص التكييف أو الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، فقد أخذ القضاء المصري بمبادئ مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري الفرنسي حين اعتبر أن النقابات المهنية من أشخاص القانون العام.

ومن وجهة نظر الباحث، يرى أن النقابات المهنية هي أشخاص ذات طبيعة مختلطة؛ لأنَّ بعض قرارتها يطعن فيها أمام القضاء العادي، والبعض الآخر يطعن به

---

(1) الطماوي، سليمان، (1973م)، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، الكتاب الثاني، دار الثقافة العربية للطباعة، القاهرة، ص370.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، قرار رقم (75)، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، ص326.

أمام القضاء الإداري على الرغم من أنها لا تعتبر قرارات إدارية ، ولاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام ، يجب وضع قانون خاص جديد ينظم المبادئ العامة وطرق الطعن في قرارات هذه النقابات والاكتفاء في الأنظمة الداخلية للنقابات لتنظيم أمور مهنها.

2.2 مفهوم القرارات الإدارية والقرارات الصادرة عن النقابات المهنية

كما ذكرنا سابقاً أنَّ القرارات التي تصدر عن النقابات المهنية جزء منها قرارات يطعن بها أمام القضاء الإداري والجزء الآخر يطعن به أمام القضاء العادي، ومن الناحية الأخرى هنالك قرارات تصدر لتنظيم المهنة وقرارات تأديبية لتأديب الأعضاء، ففي هذا المبحث سنتحدث عن مفهوم القرار الإداري في المطلب الأول، وعن مفهوم القرارات الصادرة عن النقابات المهنية في المطلب الثاني، وسنقسم هذا المبحث كالتالي:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

المطلب الثاني:مفهوم القرارات الصادرة عن النقابات المهنية.

1.2.2 مفهوم القرار الإداري

وردت عدة تعريفات للقرار الإداري سواء من الفقه الأردني أو الفقه المصري وسنتحدث في هذا المطلب عن تعريف القرار في الفرع الأول وستحدث عن خصائص القرار الإداري في الفرع الثاني.

1.1.2.2 تعريف القرار الإداري

لم يعرِّف المشرِّع الأردني والمصري القرار الإداري كغيرهما من المشرِّعين في الأنظمة القانونية المقارنة، لصعوبة تدخل المشرِّع وتحديده للكثير من مفاهيم القانون الإداري، وهذا ما جعل الفقه والقضاء بدورهما الى التدخل ووضع تعريفات لكثير من المفاهيم التي لم يتطرَّق المشرِّع لها، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الأردنية القرار

الإداري بأنَّه "استقر الفقه والقضاء على انَّ القرار الإداري القابل للطعن بدعوى الإلغاء هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من صلاحية بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد احداث او تغيير مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً"[1]، وعرَّفته محكمة العدل العليا بتعريف مشابه لما عرَّفته المحكمة الإدارية العليا[2]، وقد عرَّفه نواف كنعان "بأنَّه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً، وابتغاء المصلحة العامة"[3]. ونرى هنا أن التعريف السابق كان شاملاً؛ لذكره أيضاً خصائص القرار الإداري.

ومن الجانب المصري، فقد استقرَّ القضاء الإداري المصري على تعريف القرار الإداري بأنَّه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء المصلحة العامة"[4]. وقد عُرِّف من الجانب الفقهي "بأنه كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة"[5].

وفي رأينا نرى بوضوح التشابه في تعريفات القرار الإداري خصوصاً من الجانب القضائي في الأردن ومصر، والأن من خلال هذه التعريفات يجب ان أن نستخلص خصائص القرار الأداري التي سنتحدث عنها في الفرع الثاني.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم (2016/86)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(2) محكمة العدل العليا (الملغاة)، 1978/6/15، مجلة نقابة المحامين لسنة 1978م، ص970.

(3) كنعان، نواف، (2000م)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص273.

(4) حافظ، محمود محمَّد، (1975م)، القرار الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، ص159.

(5) عبد العال، محمَّد، (1981م)، نفاذ القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ص1170.

2.1.2.2 خصائص القرار الإداري

من خلال التعريفات المختلفة التي وردت في القرار الإداري يمكننا استخلاص خصائص هذا القرار التي تتمثل بأنه عمل قانوني يصدر عن سلطة وطنية وصادر بإرادة منفردة ويرتب آثار قانونية معينة ، وسيتم ذكر هذه الخصائص بالتفصيل على النحو التالي:

أولاً: القرار الإداري هو عمل قانوني

يمكن تعريف الأعمال القانونية للإدارة بأنَّها "الأعمال التي تستهدف الإدارة من ورائها إحداث آثار قانونية"[1]، وهذا ما يميِّز العمل القانوني عن العمل المادي، سواء أكانت أعمالاً مادية إرادية، كإغلاق الإدارة لمحل تنفيذاً لحكم المحكمة، أو أعمالاً مادية لا إرادية كحوادث السيارات التابعة للإدارة[2]؛ لأنَّ الأعمال المادية يكون محلها واقعة مادية لا تستهدف إحداث آثار قانونية معينة.

ثانياً: القرار الإداري يصدر عن سلطة ادارية وطنية

من المستقر عليه فقهاً وقضاءً يلزم لاعتبار العمل القانوني قراراً إدارياً أن يصدر عن سلطة ادارية وطنية، سواء أكانت هذه السلطة مركزية كالوزارات، أو سلطة لا مركزية كالمجالس المحلية، بالإضافة إلى ما يعتبره القضاء الإداري من أشخاص القانون العام بالنظر إلى توافر مقوِّمات الشخصية المعنوية العامة، مثل النقابات المهنية[3].

يتَّضح من هذا أنَّ الأعمال القانونية التي تصدر عن السلطة التشريعية أو القضائية أو الجهات الخاصة في شكليها الطبيعية مثل الأفراد، أو الاعتبارية مثل

---

(1) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص202.

(2) الخلايلة، محمَّد علي، (2015م)، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص271.

(3) الشطناوي، علي خطار، (1998م)، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ص23.

الشركات والجامعات الخاصة، لا تعتبر قرارات ادارية، فقضت المحكمة الإدارية "تعدُّ جامعة جدارا جامعة خاصة وعليه لا تقبل القرارات الصادرة عنها الطعن أمام المحكمة الإدارية إلا إذا نص قانونها على ذلك، وحيث إنَّ نظام تأديب الطلبة لم ينص على جواز الطعن بالقرار الصادر عن مجلس العمداء لدى المحكمة الإدارية، فتكون الدعوى مردودة لعدم الاختصاص وهذه الحالة"[1].

والحال مشابه أيضاً للأعمال القانونية التي تصدر عن أشخاص القانون العام عندما تحل محل أشخاص القانون الخاص، فإنها لا تعتبر قرارات ادارية، فقضت محكمة العليا "إذا توقَّفت فروع بنك مرخَّص في المملكة عن الدفع وصدر قرار بإيقاف أعمالها، وحل البنك المركزي محلها في إدارة أعمالها بمقتضى قانون البنوك، فإن القرار الصادر عن البنك المركزي بالإفراج عن جزء من رصيد الودائع المحفوظة في تلك الفروع، يعتبر وكأنه صادر عن الفروع نفسها، وليس صادراً عن أشخاص القانون العام، وترتيباً على ذلك لا يعتبر القرار الصادر عنها أو عمَّن يمثلها قراراً إدارياً، ولا تختص محكمة العدل العليا بالنظر بهذا القرار"[2].

ويخرج أيضاً عن القرارات الإدارية تلك القرارات التي تصدرها الإدارة العامة خارج سلطتها العامة، وقد ورد هذا في قرار للقضاء الإداري المصري عندما لم يعتبر القرار الصادر عن وزارة الاوقاف، والخاص بإدارة مال شخص معنوي خاص (الوقف) قراراً إدارياً؛ لأنَّ مثل هذا القرار صدر عن الوزارة بصفتها ناظرة على الوقف المتنازع على ريعه، وأن تصرف الوزارة لا يعتبر قراراً إدارياً، ولا يعدو أن يكون أجراء من إجراءات التحفظ التي تقتضيها واجبات ناظر الوقف من حيث المحافظة على أموال الوقف وعدم

(1) المحكمة الإدارية، قرار رقم (2015/496)، منشورات قسطاس.

(2) محكمة العدل العليا،قرار رقم (67/51)، مجلة نقابة المحامين، 1967م، ص63.

صرفها لغير مستحقيها، ومن ثمَّ يكون هذا الإجراء خارجاً عن اختصاص محكمة القضاء الإداري[1].

ثالثاً: صدور القرار بإرادة منفردة

أي إنَّ القرار الإداري عمل قانوني يصدر من جانب واحد وهو جانب السلطة الإدارية، ويجب أن لا يكون تعبير الإرادة عن إرادتها تنفيذاً لإرادة إدارة أو سلطة اخرى، اي يجب ان يكون تعبيرا ذاتيا،وهكذا تخرج العقود الإدارية التي تستلزم وجود ارادتين متقابلتين وهما إرادة الإدارة وإرادة الطرف الاخر من العقد (المتعاقد مع الإدارة) [2].

رابعاً: أن يرتِّب القرار الإداري آثار قانونية معينة

إنَّ العمل القانوني إذا لم يرتِّب آثاراً قانونية لا نستطيع أن نعتبره قرار إداري، وهذا يطبق على الأعمال التحضيرية، كالتوصيات والتحقيقات والاقتراحات، وأيضاً القرارات التوكيدية والتنفيذية والتفسيرية، والإشعارات والتبليغات لا تعتبر من ضمن القرارات الإدارية، باستثناء القرارات السلبية التي تكون مجرد اتخاذ موقف إزاء الوضع القانوني القائم، دون إحداث أي تغيير أو تعديل عليه، كقرار منح رخصة أو إجازة[3] .

2.2.2 مفهوم القرارات الصدارة عن النقابات المهنية

إنَّ النقابات المهنية تتمتع ببعض امتيازات القانون العام، حيث تتمتع النقابات المهنية بالعديد من الامتيازات لتتمكن من إدارة وتسيير المرفق التي تتولاه لتحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات الجماعية لمنتسبين هذا المرفق، منها من ذكرناه سابقا كتمتعها

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، قرار رقم (4354) لسنة 1956م، مشار لدى: قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص206.

(2) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص202.

(3) الخلايلة، محمَّد علي، (2015م)، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص271.

بالشخصية الاعتبارية المستقلة مالياً وإدارياً، ومنها من سنذكره في هذا الفرع، وأن القرارات الصادرة عن النقابات المهنية جزء لا يتجزأ من هذه الامتيازات، فمثلاً السلطة التأديبية للنقابات المهنية على أعضائها هي تعتبر قرار من قرارات النقابة وامتياز في نفس الوقت، وسنتحدث في هذا المطلب عن تعريف قرارات النقابات المهنية وخصائصها في الفرع الأول وعن الامتيازات الممنوحة للنقابات المهنية في الفرع الثاني.

1.2.2.2 تعريف قرارات النقابات المهنية وخصائصها

من خلال تعريف القرار الإداري الذي تم ذكره في المطلب السابق يمكن استنتاج مفهوم أو تعريف للقرارات الصادرة عن النقابات المهنية ويمكن تعريفها بأنها عمل قانوني نهائي صادر بإرادة منفردة يرتب آثار قانونية معينة ، فمن خلال هذا التعريف وتعريف القرار الإداري نجد ان قرارات النقابات المهنية تتشابه في الخصائص بينها وبين القرارات الإدارية حيث كلاهما عمل قانوني نهائي صادر بإرادة منفردة يرتب آثار قانونية معينة ، لكن نقطة الإختلاف بينهما أن القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية وطنية وهذا الذي لا نجده في النقابات المهنية ، ويترتب على ذلك أن القرارات الصادرة عن النقابات المهنية ليست قرارات إدارية لأنها لا تصدر عن سلطة إدارية وطنية ، حتى لو يتم الطعن بها أمام القضاء الإداري فلا نستطيع هنا أن نضع جميع القرارات التي يطعن بها أمام القضاء الإداري في خانة القرارت الأدارية فمثال على هذا الطعون الخاصة في نتائج إنتخابات النقابات يطعن بها أمام القضاء الإداري لكنها ليست قرارات إدارية .

2.2.2.2 الامتيازات الممنوحة للنقابات المهنية

تتمتَّع النقابات المهنية بالعديد من إمتيازات القانون العام كما ذكرنا سابقاً، أنَ هذه الإمتيازات في جزء منها تمثل نوع من أنواع القرارات الصادرة عن النقابات المهنية وسنعرض في هذه الفرع هذه الإمتيازات على النحول التالي:

أولاً: تمتع النقابات بالشخصية الاعتبارية المستقلة

ذكرنا سابقا أنَّ النقابات المهنية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، والمقصود في المستقلة هنا، هو الاستقلال الإداري والمالي، وهذا لا يعني أنه لا يوجد رقابة قضائية أو حكومية التي سيتم ذكرها في الفصل القادم، ولقد تم تأكيد هذا الاستقلال في قوانين عدة نقابات مهنية نصوص تأكِّد على هذا الاستقلال، فجاء في المادة (3) من قانون نقابة المحاميين الأردنيين على "تتمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي..." [1]، وأيضاً في قانون نقابة الأطباء الأردنيين نصَّت المادة (3/ب) على "تتمتع النقابة بالشخصية المعنوية ولها بهذه الصفة الحق في امتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتحقيق غاياتها وأهدافها والتصرف بها على أي وجه قانوني، ولها ان تقاضي وتقاضى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، ولها توكيل المحامين لتمثيلها في القضايا التي تقيمها أو تقام عليها"[2]، وأكد أيضاً قانون نقابة المهندسين الأردنيين على هذا الامتياز، حيث جاء في المادة (5) منه على أنه "تكون للنقابة شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال الذاتي ويتولى شؤونها مجلس تنتخبه الهيئة العامة وفق أحكام هذا القانون، ويقوم النقيب بتمثيلها لدى الجهات القضائية والإدارية وأمام الغير"[3].

وقد ورد هذا الامتياز أيضاً في قوانين النقابات المصرية، فنصَّت المادة (1) من قانون نقابة المهندسين المصرية على "تنشأ نقابة تسمى نقابة المهندسين وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتعتبر الهيئة الممثلة للمهندسين المتمتعين بجنسية جمهورية مصر العربية وتعتبر هيئة استشارية للدولة في مجال نخصَّصها، ويكون مقرها الرئيسي القاهرة ولها فروع في المحافظات طبقا لأحكام القانون"[4]، وهذا ما ورد أيضاً في قوانين عدة

---

(1) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

(2) قانون نقابة الأطباء الأردنيين، قانون رقم (13) لسنة 1972م وتعديلاته.

(3) قانون نقابة المهندسين الأردنيين، قانون رقم (15) لسنة 1972م وتعديلاته.

(4) قانون نقابة المهندسين المصرية، قانون رقم (66) لسنة 1974م.

نقابات مصرية، وهذا ما يؤكِّد على هذا الامتياز المشترك بين جميع النقابات في الأردن ومصر.

ثانياً: تمتع النقابات بسلطة تنظيمية

تعتبر هذه السلطة الممنوحة للنقابة نوع من أنواع القرارات التي تصدر عن النقابات المهنية، وهي بنفس الوقت امتياز من امتيازات القانون العام الممنوحة للنقابة وهذا ما ذكرناه في بداية الفرع، ولقد منح هذا الامتياز للنقابات المهنية لتحقيق الغرض الذي انشئت لأجله، ومن خلال هذه السلطة أصبح بإمكان النقابات أن تنظم شؤون المهنة، وأصبحت صاحبة الاختصاص في ممارسة هذه السلطة، ولهذا تعتبر هذه السلطة قاعدة أساسية من القواعد القانونية الملزمة والتي تعدُّ مخالفتها بمثابة مخالفة لمبدأ المشروعية[1].

وهنالك عدة مظاهر للسلطة التنظيمية للنقابات، منها:

1. وضع لوائح آداب المهنة وواجبات المنتسبين لهذه المهنة، وتضمن هذه اللوائح قواعد عامة تنظم السلوك الادبي للأعضاء بالنسبة للنقابة أو بالنسبة للغير، وتقرِّر النقابات هذه القواعد بإرادتها المنفردة، وتترتَّب على مخالفتها إنزال العقوبات التأديبية، ومن أمثلة هذه القواعد "لائحة آداب المهنة وقواعد السلوك" في نقابة المحامين الأردنيين.
2. وضع قواعد عامة لتنظيم المهنة وتنظيم علاقة النقابات بالأعضاء المنسبين لها، ومن الأمثلة على ذلك وضع الشروط الواجبة للانتساب إلى المهنة، والقواعد المنظمة للتقاعد والتأمين الصحي وصناديق التكافل وحقوق الأعضاء المنتسبين وتنظيم التدريب، ومثال على ذلك "نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للمحاميين النظاميين"، وأيضاً مثال على ذلك "نظام التأمين الصحي" لنقابة المحامين الأردنيين رقم (10) لسنة (1991م)"، و"نظام صندوق التكافل الاجتماعي لنقابة المحامين الأردنيين رقم (58) لسنة (2007م)"، والقواعد الخاصة بالتدريب الواردة في الفصل السابع من

(1) يحيى، أحمد صفاء، (2017م)، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية، ط1، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، ص90.

قانون نقابة المحاميين الأردنيين، والفصل الثامن الذي يتحدث عن حقوق المحامين، والفصل الثالث الذي ينظم شروط ممارسة المهنة.

ثالثاً: تمتع النقابات بسلطة تأديبية

تعتبر السلطة التأديبية للنقابة من أهم المعايير التي أضفت الصفة العمومية على النقابات؛ لأنَّ السلطة التأديبية تعدُّ من سلطات القانون العام، وقد أجمع الفقه والقضاء على أن القرارات التأديبية هي قرارات إدارية يطعن بها أمام القضاء الإداري.

وتتنوع الأسباب المؤدية لاستخدام النقابات السلطة التأديبية الممنوحة، وقد ورد كل ما يخصُّ السلطة التأديبية في قانون نقابة المحامين في الفصل العاشر وأيضاَ في عدة قوانين للنقابات المهنية، فعلى سبيل المثال جاء في المادة (63) من ذات القانون الأسباب المؤدية لاستخدام السلطة التأديبية، وأنواع العقوبات التأديبية، فنصَّت على "كل محامٍ أخَّل بواجبات مهنته المنصوص عليها في هذا القانون وفي الأنظمة الصادرة بمقتضاه أو في لائحة آداب المهنة التي يصدرها مجلس النقابة بموافقة الهيئة العامة أو تجاوز واجباته المهنية أو قصَّر في القيام بها أو قام بتضليل العدالة أو أقدم على عمل يمس شرف المهنة وكرامتها أو تصرف في حياته تصرفاً يحطُّ من قدر المهنة، يعرِّض نفسه للعقوبات التأديبية التالية:

أ. التنبيه.

ب. التوبيخ

ج. المنع من مزاولة المهنة لمدة لا تزيد عن خمس سنوات.

د. الشطب النهائي من سجل المحاميين[1].

ونلاحظ من نص المادة السابقة أنَّ للنقابة سلطة تأديبية على منتسبيها حتى في التصرفات التي يتصرفها العضو أو المنتسب في حياته الشخصية يحط من قدر مهنته.

وقد ورد أيضاً في قانون نقابة المهندسين المصرية الأسباب الخاضعة للتأديب وأنواع العقوبات التأديبية، فقد جاء في المادة (58) "يحاكم أمام الهيئات التأديبية للنقابة

(1) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1974م وتعديلاته.

الأعضاء الذين يرتكبون أمور مخلة بشرفهم أو ماسة بكرامة المهنة أو يهملون في تأدية واجباتهم أما الأعضاء العاملين بالجهاز الإداري للدولة والقطاع العام والهيئات العامة والوحدات التابعة لها فلا يحاكمون أمام هذه الهيئات التأديبية ألا فيما يقع منهم بسبب مزاولة المهنة خارج أعمال وظائفهم"[1].[1]

وجاء في المادة (60) من ذات القانون "تكون العقوبات التأديبية كما يلي:

أ. لفت النظر.

ب. الانذار.

ج. الايقاف عن العمل لمدة لا تجاوز السنة.

د. اسقاط عضوية النقابة وفي هذه الحالة لا يكون للعضو الحق في مزاولة المهنة إلا بعد اعادة قيده بالنقابة[2] [2].

أمَّا بخصوص تشكيل المجالس التأديبية، فقد تختلف كل نقابة عن الأخرى حسب قانونها في الأردن أو في مصر في الشكل العام للمجلس التأديبي، فعلى سبيل المثال في نقابة المحامين الأردنيين يتكوَّن المجلس التأديبي من ثلاثة من المحامين المزاولين وعدد من أعضاء الاحتياط شرط أن يكونوا قد أمضوا في ممارسة المهنة مدة لا تقل عن عشر سنوات ويسمَّى رئيس لهم[3].

وفي قانون نقابة المهندسين الأردنيين، ورد أنَّ المجلس التأديبي يتكوَّن من مهندس يعيِّنه الوزير بخبرة لا تقل عن عشر سنوات، على أن لا يكون من أعضاء المجلس، وعضوين من الهيئة العامة بخبرة لا تقل عن عشر سنوات ينتخبهما المجلس من غير أعضائه، ويعيِّن المجلس رئيسا لهم[4].

---

(1) قانون نقابة المهندسين المصرية، قانون رقم (66) لسنة 1974م.

(2) قانون نقابة المهندسين المصرية، قانون رقم (66) لسنة 1974م.

(3) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1974م وتعديلاته، المادة (65).

(4) المادة (74) من قانون نقابة المهندسين الأردنيين، قانون رقم (15) لسنة 1972م وتعديلاته.

أمَّا في مصر، فعلى سبيل المثال يكون تشكيل المجلس التأديبي لنقابة المهندسين المصرية على النحو التالي: عضوين ينتخبهما مجلس النقابة كل سنة من بين أعضائه يكون أحدهما من شعبة المطلوب محاكمته وعضو من مجلس الدولة بدرجة نائب على الأقل [1].

ونلاحظ من هنا أنَّ الحكومة لها دور في اختيار المجلس التأديبي في نقابة المهندسين المصرية، وهذا ما لم يرد في قوانين النقابات الأردنية، أمَّا بخصوص الاعتراض والطعن في قرارات المجالس التأديبية فسيتم ذكره في الفصل الثاني من هذه الدِّراسة الذي سيتحدَّث عن الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن النقابات المهنية.

ويجدر بنا الذكر أنَّ المجالس التأديبية للنقابات تتمتع بسلطات مشابهة للسلطات الممنوحة للقضاء من حيث إمكانية سماع الشهود، وأيضاً له سلطة اصدار مذكرة حضور تنفذها النيابة العامة بحق من يمتنع من الشهود عن الحضور، وإذا أدلى الشاهد شهادة كاذبة يقرر المجلس إحالته إلى النيابة العامة ويعتبر كأنه قام بأداء شهادة كاذبة أمام محكمة نظامية، وأيضاً يجوز توكيل محامٍ للدفاع عن المشتكى عليه، وكذلك يمكن رد أحد أعضاء المجالس التأديبية إذا توافرت أحد أسباب رد القضاة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية[2].

نلاحظ من خلال هذه السلطة الممنوحة للنقابات، بأنَّ النقابات تميل أكثر لأشخاص القانون العام أكثر من أشخاص القانون الخاص، خصوصاً في علاقتها مع منتسبيها رغم بعض التناقضات بينها وبين أشخاص القانون العام، وهذا ما سنبيِّنه في الفصل الثاني من هذه الدِّراسة.

---

(1) المادة (59) من قانون نقابة المهندسين المصرية، قانون رقم (66) لسنة 1974م.

(2) المادتين (66) و (70) من قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1974م وتعديلاته.

رابعاً: تمتع النقابات بسلطة نزع الملكية

تتمتَّع النقابات المهنية في فرنسا وبعض الدول، بسلطة نزع الملكية والاستيلاء على الأموال الغير منقولة والمنقولة اللازمة للأشغال التي تقوم بتنفيذها، وأيضاً كان القانون في فرنسا يجيز للجان التنظيم المهني بسلطة الاستيلاء على المواد الأولية والمنتجات والمشروعات التابعة لها[1].

وفي الأردن لم يرد في قوانين النقابات المهنية أنَّ للنقابات حق أو تتمتع بسلطة نزع الملكية، ويجب الإشارة إلى ما ورد في قانون نقابة الأطباء فقد جاء في المادة (3) الفقرة (ب) ما يلي: "تتمتع النقابة بالشخصية المعنوية ولها بهذه الصفة الحق في امتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتحقيق غاياتها وأهدافها والتصرف بها على أي وجه قانوني، ولها أن تقاضي وتقاضى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، ولها توكيل المحامين لتمثيلها في القضايا التي تقيمها أو تقام عليها"[2]، ونلاحظ بما جاء بهذه المادة عندما ورد أن الذي ينتج عن تمتع النقابة بالشخصية المعنوية هو تمتعها بالحق في امتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة، بشرط أن يكون الهدف هو تحقيق غاياتها والتصرف بها على أي وجه قانوني، وما ورد في هذه المادة لا يفهم منه أنَّ نقابة الأطباء تتمتع في حق الاستملاك وفق قاعدة الاستملاك، بل تتمتع بالحق في امتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة كغيرها من الأشخاص المعنوية.

---

(1) القباني، محمَّد بكر، (1962م)، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص190.

(2) المادة (3) من قانون نقابة الأطباء الأردنيين، قانون رقم (13) لسنة 1972م وتعديلاته.

خامساً: تمتع النقابات بسلطة تحصيل الرسوم السنوية

لقد تمَّ تشبيه الرسوم التي تدفع للنقابات المهنية بالضرائب التي تفرضها الدولة على مواطنيها لقاء الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، ويجب على أعضاء النقابات عدم جواز الامتناع عن سداد هذه الرسوم المستحقة عليهم[1].

وتكون الرسوم التي تدفع لهذه النقابات هي غالباً المصدر الرئيسي لموارد النقابات، فقد ورد في المادة (102) من قانون نقابة المحامين النظاميين الأردنيين "تتألف موارد النقابة من رسوم التسجيل وإعادة التسجيل والرسوم السنوية لتعاطي المهنة، ورسوم إبراز الوكالات، ومن الغرامات والالتزامات المدنية واجبة الدفع في حالة التخلف عن إجراء الوكالات الإلزامية أو التبليغ عنها، والعوائد التي تستوفى لكل من صندوق التقاعد والصندوق التعاوني وبدلات الاشتراك في مجلة النقابة وتأديتها وأثمان مطبوعاتها، والتبرعات والإعانات التي يوافق عليها مجلس الوزراء، ونسبة لا تزيد عن (5%) من دخل المحامي من مهنة المحاماة حسب التقدير النهائي لدى دائرة ضريبة الدخل، ونسبة لا تزيد عن (10%) ممَّا تحكم به المحاكم أتعاب محاماة في الدعوى الحقوقية"[2].

وفي مصر جاء في المادة (50) من قانون النقابات "بأنَّ الموارد المالية للنقابة تتألف من رسوم الانضمام والاشتراك السنوي الذي يدفعه الأعضاء، والإعانات والهبات والتبرعات والوصايا التي يقبلها مجلس ادارة المنظمة النقابية ولا تتعارض مع أغراضها"[3].

ومن خلال هاتين المادتين السابقتين، نلاحظ أنَّ المورد المالي الأساسي للنقابات المهنية هي الرسوم السنوية ورسوم الانتساب التي تحصلها النقابات المهنية من أعضائها والمنتسبين لها، وتفرض النقابات المهنية على أعضائها أو المنتسبين لها دفع هذه الرسوم من خلال السلطة التي تتمتع بها المستمدة من قوانينها، وهذا الأمر ينطبق على جميع

---

(1) القباني، محمَّد بكر، (1962م)، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص174.

(2) المادة (102) من قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة (1974م) وتعديلاته.

(3) منتديات جامعة القاهرة، (2010م)، القانون النقابي، المحاضرة السابعة.

النقابات المهنية، سواء في الأردن أو في مصر، فقد جاء في المادة (15) من قانون نقابة الأطباء الأردنيين "ينظم المجلس سجلاً عاماً بالأطباء وفق النظام الداخلي، وينظِّم المجلس جدولاً سنوياً مرتباً حسب الحروف الهجائية بأسماء الأطباء المسجلين الذين أدُّوا الرسوم السنوية المقررة والتي تستحق في أول السنة قبل 28 شباط ينشر في الجريدة الرسمية، وتنشر أسماء من تمَّ تسجيلهم ويؤدون الرسوم بعد ذلك التاريخ بملاحق، وأي طبيب مسجل يتأخر عن دفع الرسم المقرر عن موعد نشر الجدول السنوي دون عذر يقبله المجلس، يضاف مبلغ لا يزيد عن 50% من قيمة الرسم المقرر على الرسم، وإذا لم يسدده قبل مضي ستة أشهر على استحقاقه دون عذر يقبله المجلس، يمنع من ممارسة المهنة"[1].

وجاء في المادة (54) من قانون نقابة المهندسين المصرية "يجب على كل عضو مقيد بالنقابة أن يدفع لصندوقها قبل نهاية شهر ديسمبر من كل عام رسم اشتراك مقداره ستة جنيهات لمن مضى على تخرجه عشر سنوات فأكثر، وتسعة جنيهات لمن مضى على تخرجه أكثر من عشر سنوات حتى خمس عشرة سنة، وأثنا عشر جنيهاً لمن مضى على تخرجه أكثر من خمس عشرة سنة حتى عشرين سنة، وخمسة عشر جنيهاً لمن مضى على تخرجه أكثر من خمسة وعشرون سنة، ويلتزم طالب القيد بقيمة رسم الاشتراك من سنة التخرج حتى تاريخ القيد، ويجوز للعضو أن يؤدى هذا الرسم على أقساط شهرية متساوية، وتلتزم جهة العمل التي يعمل بها العضو سواء كانت عامة أو خاصة بخصم قيمة رسوم القيد والاشتراكات للنقابة من مرتبات الأعضاء بناء على طلب النقابة وتوريده بدون أي مقابل، ولا يتمتَّع من يتخلَّف عن تأدية الاشتراك في الموعد المحدد بأية خدمة نقابية إلا بعد أداء جميع الاشتراكات المتأخِّرة، وتنذر النقابة العضو الذي يتخلف عن سداد الاشتراك بالوفاء به خلال أجل لا يتجاوز أسبوعين بكتاب موصى عليه بعلم الوصول، فإذا انقضى ذلك الميعاد دون الوفاء بالاشتراك المتأخر جاز إسقاط عضويته بقرار من مجلس النقابة، ولا يجوز إعادة القيد إلا بعد سداد رسم قيد جديد، فضلاً عن سداد جميع

(1) المادة (15) من قانون نقابة الأطباء الأردنيين، قانون رقم (13) لسنة 1972م وتعديلاته.

الاشتراكات المتأخرة، ويجب على كل عضو مقيَّد بالنقابة أن يدفع لصندوقها رسم اشتراك إضافي مقداره ستون جنيهاً عن كل سنة الإعارة أو التعاقد للعمل بالخارج ويسرى على هذا الرسم الأحكام الخاصة برسم الاشتراك"[1].

يتضح من خلال ما ورد في قوانين النقابات، وعلى سبيل المثال قانون نقابة الأطباء الأردنيين، وقانون نقابة المهندسين المصرية، أن المشرِّع قد من منح النقابات المهنية السلطة والحق في تحصيل الرسوم من الأعضاء والمنتسبين لهذه النقابات مقابل امتيازات وخدمات تقدَّم للأعضاء تختلف من نقابة لأخرى.

ونختم هذا الفصل الذي تحدثنا به التكييف القانوني للنقابات المهنية، ومفهوم القرارات الإدارية والقرارات الصادرة عن النقابات المهنية ،وسنتعرف في الفصل التالي على أهم مفصل من مفاصل هذه الدِّراسة وهو الرقابة القضائية ورقابة الإدارة على قرارات النقابات المهنية.

(1) المادة (54) من قانون نقابة المهندسين المصرية، قانون رقم (66) لسنة 1974م.

الفصل الثالث

الرقابة القضائية على قرارات النقابات المهنية

تتمتَّع النقابات المهنية بمقتضى القوانين الخاصة بإنشائها بسلطة تنظيمية تساعدها على تحقيق الغرض الذي انشئت من أجله، وهي عبارة عن مجموعة من القواعد تعرِّض من يخالفها إلى عقوبات تأديبية، وهذه القواعد تعد مظهر من مظاهر السلطة التنظيمية والرقابية التي تمارسها النقابات على أعضائها، فالهدف الرئيسي التي قامت النقابات المهنية من أجله هو تمثيل المهنة داخل البلد وخارجه، ورفع مستواها والمحافظة على كرامتها، والدفاع عن حقوقها وحقوق أبنائها، وترقية شؤونهم الأدبية والمادية، ووضع قواعد السلوك والنظام الداخلي لتنظيم المهنة، وأيضاً تقوم النقابات المهنية بتمثيل والدفاع عن المصالح الأدبية والمادية المتعلقة بالمهنة وبأعضائها، ولهذا تملك النقابات المهنية الحق بمطالبة السلطات بإجراء الاصلاحات الإدارية والتشريعية اللازمة للصعود بالمهنة وترقيتها. وفي هذا المجال للنقابة يعترف لها بالمصلحة القانونية بالطعن بالإلغاء بكل القرارات الإدارية الضارة بمصالح المهنة او مصالح أفراداها[1].

وكما أشرنا سابقاً، أنَّ للنقابات حق في وضع القواعد المنظمة لممارسة المهنة وهذا الحق ثابت لها بمقتضى قوانين إنشائها، وكل منتسب أو عضو يخالف هذه القواعد يتعرض للمسائلة التأديبية وللعقوبات التي قد تصل إلى المنع من مزاولة المهنة، وحين يكون للنقابات المهنية هذا الحق بإصدار هذه القواعد والعقوبات فإنها تمارس سلطة لائحية، ممَّا يترتَّب على خضوعها للوصاية الإدارية من جانب السلطة التنفيذية، فقد تقوم النقابات المهنية بوضع مشروعات القوانين لقواعد السلوك أو للنظام القانوني، على أن يقوم الوزير صاحب الاختصاص بإصدارها[2]، وأيضاً للسلطة التنفيذية الحق في فحص

---

(1) المالكي، عبد الكاظم، (1997م)، النظام القانوني للمنظمات المهنية في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، العراق، ص180.

(2) الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، الكتاب الثاني، ص51.

هذه القواعد واللوائح والتأكد من مطابقتها للغرض الذي أُنشئ بسببه المرفق، وهذا لا يعني استقلال النقابات عن السلطة التنفيذية، وعدم جواز التدخل بقوانينها وقواعدها[1].

كما أنَّ لكل عضو من أعضاء هذه النقابات الحق أن يطلب إلغاء القرارات التأديبية التي تصدر بحقه من النقابة بدعوى الإلغاء إذا كانت هذه القرارات غير مشروعة؛ لأنَّ النقابات هنا تمارس دور السلطة القضائية على أعضائها في حالة الخروج عن قانون النقابة أو قواعد المهنة وآدابها، حيث تكون على شكل مجالس تأديبية، وذلك للنظر بالشكاوى المقدَّمة عند حدوث إخلال في قواعد المهنة وآدابها، كما أن هنالك بعض النقابات كنقابة الصيدلة والأطباء يكون رئيس المجلس التأديبي الوزير المعني[2].

ويجب أن ننوِّه هنا أنَّه يجب أن يكون هنالك مراقبة لصلاحيات مجالس النقابات المهنية بحفظ الشكاوى؛ أي أنَّ من صلاحيات مجالس النقابات المهنية حفظ الشكوى المقدمة ضد أعضائها في الحالات التي لا ترى سبب مقنع لإحالة الشكاوى على المجلس التأديبي، وهنا نرى مثال على هذا في المادة (68) الفقرة (ب) من قانون نقابة المحامين النظاميين التي جاء فيها "تقدم الشكوى إلى النقيب، وعلى النقيب أن يطلب من المحامي المشكو منه الإجابة على الشكوى خلال (15) يوما، وللنقيب بقرار من مجلس النقابة بعد ذلك إذا وجد أسباباً تدعو إلى متابعة الشكوى أن يحيلها للمجلس التأديبي للتحقيق"[3].

ونلاحظ هنا ورود عبارة (إذا وجد أسباباً تدعو)؛ إنَّه يجب فحص عذع الأسباب حتى لا يكون الأمر اختياري للنقيب بإحالة الشكوى من عدمها، وهذا الامر بلا شك يستدعي الرقابة القضائية التي سنتحدث عنها في المبحث الأول في هذا الفصل، الذي سنقسمه الى مبحثين كالتالي:

---

(1) يحيى، أحمد صفاء، (2017م)، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية، ط1، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، ص125.

(2) مركز البديل للدِّراسات والأبحاث، (2010م)، ندوة تطوير آليات العمل النقابي (قانون موحد للنقابات المهنية)، ص9.

(3) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

المبحث الأول: نطاق اختصاص القضاء في الرقابة على أعمال النقابات المهنية.
المبحث الثاني: إجراءات الطعن في قرارات النقابات المهنية.

1.3 نطاق اختصاص القضاء في الرقابة على اعمال النقابات المهنية

كما أشرنا سابقاً إلى وجود اختلاف في الآراء الفقهية والقضائية على التكييف القانوني أو الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، فمن هذه الآراء من قال إنَّ النقابات المهنية هي شخص من أشخاص القانون الخاص، والقسم الآخر قال بأنَّها شخص من أشخاص القانون العام، وكان المعيار الأهم والمستخدم في التمييز هو معيار اختصاص القضاء الإداري في النظر في الدعاوى التي تقام على هذه النقابات. وسنأتي إلى هذا الموضوع في التفصيل من خلال عرض أحكام المحاكم في هذا المبحث بالتفصيل، لكن بدايةً يجب أن نورد مفهوم للرقابة القضائية بشكل عام فيمكننا القول إنَّ الرقابة القضائية هي "عمل قانوني يتم بواسطة جهة أو هيئة قضائية مختصة يتم من خلال هذا العمل فحص مدى مشروعية التصرفات والقرارات الصادرة عن الإدارة أو الشخص المعنوي"[1]. ونلاحظ من هذا التعريف أنَّ رقابة القضاء تمتد إلى جميع الأشخاص المعنوية، سواء أكانت شخص من أشخاص القانون الخاص، أم شخص من أشخاص القانون العام، لكن هنا في هذا المبحث سيتم التركيز على الرقابة القضائية على قرارات وأعمال أشخاص القانون العام كوننا نتحدث بوجه التحديد عن القضاء الإداري؛ أي أنه عندما تصدر الإدارة أو الشخص المعنوي العام قراراتها الإدارية من المفروض أن تكون هذه القرارات ملائمة ومتَّفقة ولا تخالف أحكام القانون.

وللتأكيد على هذا، وجدت ما تسمى بـ "الرقابة القضائية" على قرارات وتصرفات الإدارة أو الشخص المعنوي لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم.

---

(1) الطهراوي، هاني علي، (2014م)، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الأردن، ص363.

وهنا سنعرض اختصاص القضاء الإداري في النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في الأردن من الجانب القضائي، ثمَّ من الجانب التشريعي، فمن جانب وردت العديد من الأحكام بخصوص التكييف القانوني للنقابات المهنية وهل للمحاكم الإدارية الاختصاص في النظر بالطعون المتعلقة بقرارات النقابات المهنية وسنبدأ في البداية في بعض الأحكام التي انكرت اختصاص المحاكم الإدارية في الأردن في النظر في الطعون المتعلقة بقرارات النقابات المهنية كونها شخص من أشخاص القانون الخاص.

فقضت المحكمة الإدارية "حيث إن نقابة أصحاب محطات المحروقات ومحلات توزيع الغاز تعتبر من أشخاص القانون الخاص وليس من أشخاص الإدارة العامة أو أشخاص القانون العام، فإنه والحالة هذه لا يعتبر القرار محل الطعن من القرارات الإدارية النهائية القابلة للطعن بها أمام هذه المحكمة، لذا فإنَّ ما ينبني على ذلك رد الدعوى شكلاً لعدم قابلية القرار محل الطعن للطعن به أمام هذه المحكمة"[1].

وعلى الصعيد الآخر، هنالك العديد من الأحكام سواء ما قضت به المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية العليا على اعتبار النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام، فقد قضت في حكم حديث لها أنَّ النقابات شخص من أشخاص القانون العام فجاء فيه "بخصوص الدفع بعدم الاختصاص نجد أنَّه وبعد صدور قرار الهيئة العامة للمحكمة الإدارية العليا رقم (2017/62) تاريخ 2017/3/1 والتي اعتبرت فيه أن النقابات المنشأة بقانون هي من أشخاص القانون العام وأن قراراتها النهائية بشأن منتسبيها تعتبر قرارات إدارية قابلة للطعن، ممَّا يكون معه ان نقابة المحامين من النقابات التي تلزم أعضائها بالانتساب لها لمزاولة مهنتهم فتكون من ضمن أشخاص القانون العام الذين ذكرهم قرار المحكمة الإدارية العليا وتكون قراراتها قابلة للطعن لدى القضاء الإداري"[2].

وأخيراً قضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً في حكم حديث أنَّ النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام حيث جاء فيه "من استقراء نصوص قانون نقابة

(1) المحكمة الإدارية، قرار رقم (2017/268)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(2) المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم (2017/62)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

الأطباء الأردنية رقم (13 لسنة 1972) وتعديلاته يتبيَّن أنَّ نقابة الأطباء الأردنية أنشأت بقانون خاص بها أضفى عليها صفة الشخصية الاعتبارية المستقلة وإلزامية انتساب الأطباء المقيمين في المملكة ويمارسون عملهم فيها وتتوفر فيهم شروط الانتساب المنصوص عليها في القانون وخوَّلها حق فرض رسوم مالية وسلطة تأديب أعضائها الذين لهم دون سواهم حق احتكار مهنتهم ولا يجوز لغيرهم مزاولتها. مما ينبني عليه أنَّ القرارات الصادرة عن النقابات المختلفة المنشأة بقانون كنقابة الأطباء والمحامين والمهندسين ...إلخ وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام ولها على أعضائها سلطة تأديبية وإن لم تدخل ضمن المؤسسات العامة إلاّ أنها من أشخاص القانون العام وذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص ويترتب على ذلك أن قراراتها الصادرة في شؤون التأديب أو مسائل القيد لسجلاتها أو غير ذلك من الأغراض المتعلقة بالهيمنة على عضوية النقابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري"[1].

ونلاحظ هنا أنَّ القضاء الإداري في الأردن أخذ بأكثر من معيار في وضع تكييف أو طبيعة قانونية للنقابات المهنية، فمن هذه المعايير معيار السلطة العامة الذي يعني أنَّ تصرفات الإدارة القائمة على أساس سلطتها العامة وامتيازاتها هي التي تتصف بالصفة الإدارية وتعتبر النزاعات المتعلقة بها منازعات إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري ويختص بالفصل فيها القضاء الإداري، وعليه لا تفقد المهن الحرة طبيعتها التقليدية وتصبح مرافق عامة، والنشاط الذي يعدُّ مرفقاً عاماً هو رقابة وتنظيم ممارسة المهنة،وهذا ما لاحظناه في اخر حكم أشرنا له للمحكمة الإدارية العليا.

لكن مع استقراء الأحكام القضائية التي أشرنا إليها، سواء أحكام المحكمة الإدارية العليا، أو المحكمة الإدارية، نلاحظ أنَّ رقابة القضاء الإداري لا تتحقق على قرارات النقابات المهنية إلا إذا كان هنالك نص في قوانين هذه النقابات يجيز الطعن بقرارات النقابة لدى القضاء الإداري، وهذه ستكون نقطة الفصل في موضوع بحثنا وسنعرضه بالتفصيل ونذكر قرارات بعض النقابات في الأردن التي يجوز الطعن بها امام القضاء

(1) معيار السلطة العامة، شرح القانون الإداري. www.philadelphia.edu.jo

الإداري والقرارات الأخرى التي يطعن بها امام القضاء العادي؛ أي اختصاص القضاء الإداري، واختصاص القضاء العادي في ثلاثة مطالب على الشكل التالي:

المطلب الأول: اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في الأردن.

المطلب الثاني: اختصاص القضاء العادي بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في الأردن.

المطلب الثالث: اختصاص القضاء بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في مصر.

1.1.3 اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في الأردن

سنعرض في بدايةً في هذا المطلب قبل الخوض في اختصاص القضاء الإداري في الأردن إلى فرنسا حسب ما ورد في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية **مونبير** عام 1942م بخصوص عمل لجان التنظيم المهني المعروفة الآن باسم (النقابات المهنية) المنشأ بالقانون الصادر في 1940/8/16 لمواجهة ظروف الحرب وما يترتب عليها من نقص في الموارد، وهنا المشرِّع لم يعتبر لجان التنظيم المهني (نقابة الأطباء) مؤسسات أو أشخاص عامة، ورغم ذلك فقد اعتبرها تنظيمات مكلفة بالمساهمة بتسيير مرفق عام وتعدُّ القرارات التي تصدرها في مجال اختصاصها قرارات إدارية يمكن الطعن بها بدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة[1]. هنا نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أنَّ قرارات لجان التنظيم المهني قرارات إدارية يطعن بها بدعوى الإلغاء؛ لأنَّ هذه اللجان تعمل على تسيير مرفق عام، وخلاصة هذا الاعتبار أنَّ القضاء الإداري يفرض اختصاصه إذا كان عمل

(1) الشطناوي، علي خطار، (2004م)، موسوعة القضاء الإداري، ط1، الجامعة الأردنية، عمان، ص390.

لجان التنظيم المهني هو تسيير مرفق عام بغض النظر إذا اعتبرت مؤسسة عامة أم خاصة.

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يميِّز بين القرارات الصادرة عن التنظيمات المهنية، فالقرارات التي تتعلق بقبول أو رفض طلب الالتحاق بالتنظيم المهني فاعتبرها مجلس الدولة الفرنسي قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري، أمَّا القرارات التي تتعلق بالعقوبات التأديبية والجزاء التي توقعه لجان التنظيم المهني على المخالفين لقراراتها وأحكامها، فقد اعتبرها مجلس الدولة قرارات قضائية يطعن بمشروعيتها بطرق الطعن العادية وغير العادية، وتصل هذه العقوبات إلى الحرمان من ممارية العمل، وهذا الأمر يتطلب إشراك القضاء في إصدار الأحكام[1].

وهنا نلاحظ الفرق في طريقة منح القضاء الإداري الاختصاص في النظر في الطعون في قرارات النقابات المهنية من وجهة نظر مجلس الدولة الفرنسي، ومن وجهة نظر القضاء الأردني الذي اقتصر اختصاصه بالنظر في الطعون ضد القرارات التي ورد في قوانين النقابات المهنية المختلفة منح القضاء الإداري الاختصاص في النظر في الطعون الموجهة ضدها، وهذا ما سنستعرضه وفق قوانين بعض النقابات.

وهنا سوف نبدأ في قانون نقابة المحامين الأردنيين وسنرى أين منح قانون النقابة القضاء الإداري الاختصاص في النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات نقابة المحاميين. بدايةً يجب أن نذكر المادة (99) التي ذكرت بشكل صريح القرارات التي يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري والمدة اللازمة للطعن، فجاءت فيها القرارات على الشكل التالي:

أولاً: قرارات قبول تسجيل اسم محامي في السجل الخاص سواء كان استاذاً أم متمرناً، أو رفضه، أو استبعاده من السجل، ويجوز الطعن في هذه القرارات من صاحب المصلحة في حالتي الرفض أو الاستبعاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه،

(1) ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن، ص56.

ومن قبل رئيس النيابات العامة بأمر من وزير العدل في حالة القبول خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ورود القرار الى ديوانه[1].

ونلاحظ هنا أنَّ قانون نقابة المحامين النظاميين الأردنيين اعتبر القرارات التي تتعلق بقبول أو رفض طلب الالتحاق قرارات يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري، وهذا ما رأيناه أيضاً من مجلس الدولة الفرنسي عندما اعتبر هذه القرارات قرارات إدارية، وأيضاً هنا منحت هذه المادة الحق رئيس النيابة العامة والوزير حق الطعن في هذه القرارات، وهذا ما يؤكد الرقابة القضائية على قرارات النقابة من جانب رئيس النيابة العامة، والرقابة من السلطة التنفيذية على القرارات من جانب وزير العدل.

ثانياً: القرارات الصادرة عن المجلس والمتعلقة بكيفية تشكيله أو بانتخاباته الداخلية وما يتفرع عن ذلك كله، ولا يقبل الطعن في هذه القرارات إلا من المحامين الأساتذة المسجلين لا يقل عددهم عن خمسة وعشرين أستاذاً مجتمعين خلال خمسة عشر يوماً، تبدأ من تاريخ وصول العلم بالقرار المطعون فيه إليهم، وخلال خمسة عشر يوماً لوزير العدل، تبدأ من تاريخ وصول القرار إلى ديوانه[2].

والجدير بالذكر أنَّ قانون القضاء الإداري أيضاً أعطى القضاء الإداري الصلاحية في النظر في القرارات التي تتحدث عنها هذه المادة أي القرارات التي تختص في الانتخابات، وما يتفرع عنها فجاء في المادة (5) الفقرة (أ) الفرع الأول ما يلي "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، بما في ذلك الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة و**النقابات** والجمعيات في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة اخرى"، وقد جاء في الفرع (ب) أنَّ المحكمة الإدارية تختص بالنظر في طلبات التعويض عن

---

(1) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

(2) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

الاضرار اللاحقة نتيجة القرارات التي وردت في الفقرة (أ) لكن بشرط أن تكون هذه الطلبات تابعة لدعوى الإلغاء[1].

ومن خلال هذه المادة، نجد أنَّ المشرِّع اعتبر قانون القضاء الإداري قانون عام وقانون النقابات قانون خاص؛ أي بمعنى إنه إذا ورد في قانون أي نقابة أن الطعون المتعلقة في نتائج الانتخابات تنظر امام القضاء العادي وليس أمام القضاء الإداري فإنَّ هذا النص الذي سيتطبق وفقاً لقاعدة الخاص يقيِّد العام.

ثالثاً: القرارات الصادرة عن المجلس بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي، ويجوز الطعن في أي من هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة حال رفض الطلب كلياً أو جزئياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه القرار له، كما يجوز لأي من المحامين الأساتذة الطعن في القرار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره[2].

ونلاحظ هنا أنَّه ورد نص صريح بخصوص الطعن بقرارات رفض أو قبول طلب الانتساب بالنقابة في قانون نقابة المحامين، ووجدنا أيضاً في قانون نقابة المهندسين نص صريح باعتبار هذه القرارات قرارات يطعن بها أمام القضاء الإداري، فجاء في المادة (15) من قانون نقابة المهندسين الأردنيين ما يلي "يكون قرار المجلس برفض طلب التسجيل قابلا للطعن لدى محكمة العدل العليا"[3].

وأيضاً ينعقد اختصاص القضاء الإداري في النظر في الطعن بقانونية انتخاب مجلس نقابة المهندسين – كما ذكرنا سابقاً– أنَّ قانون القضاء الإداري أعطى القضاء الإداري الاختصاص بالنظر في الطعون التي تتعلق بانتخابات النقابات في المادة (5) الفقرة (أ) وأيضاً هذا ما ورد في المادة (39) من قانون نقابة المهندسين الأردنيين، أما في قانون نقابة الأطباء لم يرد نص صريح بالمحكمة المختصة بالطعن بالقرارات الخاصة بقبول أو رفض طلبات الانتساب إلى النقابة.

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم 27 لسنة 2014م.

(2) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

(3) قانون نقابة المهندسين الأردنيين، قانون رقم (15) لسنة 1972م وتعديلاته.

وكما ذكرنا سابقاً إنَّ مجلس الدولة الفرنسي اعتبر القرارات التأديبية الصادرة عن التنظيمات المهنية (النقابات المهنية) من قبيل القرارات القضائية وليست قرارات إدارية، لكن مع الاطلاع على نصوص المواد التي تتعلق في التأديب في قوانين النقابات الأردنية كنقابة المحامين والأطباء والمهندسين نجد ان هذه القوانين اعتبرت قرارات النقابة بهذا الخصوص قرارات يطعن بها أمام القضاء الإداري حتى ولو لم تكن قرارات إدارية، فقد بيَّنت المادة (72) من قانون نقابة المحامين النظاميين مراحل الطعن بالقرار الصادر عن المجلس التأديبي فتكون المرحلة الأولى بالطعن إلى مجلس النقابة فينظر في الطعن أو يحيله الى أحد مجالس التأديب الاستئنافية، وهذا ما جاء في الفقرة الثانية من ذات المادة المذكورة " يخضع قرار المجلس التأديبي للاعتراض لدى مجلس النقابة الذي له النظر فيه أو إحالاته لأي من المجالس التأديبية الاستئنافية المشكلة بموجب أحكام هذا القانون خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تفهميه إذا كان وجاهياً أو من اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو غيابياً"[1]، والمرحلة الثانية هي المرحلة المهمة في مسار دراستنا وهي الطعن بقرار مجلس النقابة، أو قرار أحد المجالس التأديبية الاستئنافية لدى القضاء الإداري إذ اعتبرت الفقرة الثالثة من ذات المادة ضمنياً أن قرارات مجلس النقابة بهذا الخصوص قرارات يطعن بها لدى القضاء الإداري، فجاء في نص الفقرة الثالثة "للمحامي المحكوم عليه حق الطعن بالقرار الصادر عن المجلس التأديبي الاستئنافي لدى محكمة العدل العليا خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تفهيمه القرار إذا كان وجاهياً أو من اليوم التالي لتاريخ تبليغه القرار إذا كان بمثابة الوجاهي أو غيابياً"[2].

وبخلاف قرارات قبول او رفض طلب الانتساب للنقابة فقد ورد نص صريح في قانون نقابة الأطباء الأردنيين على اعتبار القرارات التأديبية قرارات يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري وأيضاً كما رأينا في قانون نقابة المحامين ان الطعن يكون على مرحلتين فقد جاء في المادة (57) طريقة الطعن الأولى على الشكل التالي:

---

(1) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

(2) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

أ- يحق للمجلس وللمشتكي وللمشتكى عليه استئناف القرار الصادر عن مجلس التأديب الى مجلس التأديب الاعلى.

ب- يقدم الاستئناف بواسطة امين سر النقابة خلال خمسة عشر يوماً تبدا من اليوم التالي لتفهم الحكم اذا كان وجاهياً او تبليغه كما في الفقرة (أ) من المادة (56) اذا كان غيابياً"[1].

والمرحلة الثانية التي تعتبر قرار المجلس الأعلى قرار يطعن فيه أمام القضاء الإداري وقد جاء في المادة (59) من ذات القانون أن "يكون قرار مجلس التأديب الاعلى قابلاً للطعن امام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تفهيمه إذا كان وجاهياً أو من تاريخ النشر في إحدى الصحف المحلية إذا كان غيابياً"[2].

أما في قانون نقابة المهندسين الأردنيين، فقد ورد في المادة (76) على اعتبار القرارات التأديبية قرارات يطعن بها امام القضاء الإداري فقد جاء في الفقرة (د، هـ) من ذات المادة ما يلي:

"د- يجوز الطعن بقرارات المجلس لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تفهيم القرار إذا كان وجاهياً أو تبليغه أذا كان غيابياً".

هـ- لا يجوز تقديم الطعن واللوائح أو المثول أمام محكمة العدل العليا إلا عن طريق محام أستاذ"[3].

نلاحظ من خلال استعراضنا لنصوص هذه المواد من مختلف قوانين النقابات المهنية على اعتبار الإجماع في اعتبار القرارات التأديبية الصادرة عنها قرارات يطعن بها أمام القضاء الإداري، وهذا ما يعزِّز الرقابة القضائية للقضاء الإداري على القرارات من هذا النوع، التي تعد من أخطر القرارات التي قد تصدر عن النقابات بحق منتسبيها لما تحمله من عقوبات قاسية تصل الى حد إيقاف المنتسب عن مزاولة المهنة، والآن سنرى

---

(1) قانون نقابة الأطباء الأردنيين، قانون رقم (13) لسنة 1972م وتعديلاته.

(2) قانون نقابة الأطباء الأردنيين، قانون رقم (13) لسنة 1972م وتعديلاته.

(3) قانون نقابة الأطباء الأردنيين، قانون رقم (13) لسنة 1972م وتعديلاته.

ما يخرج عن اختصاص القضاء الإداري ويدخل ضمن اختصاص القضاء العادي في موضوع الرقابة على قرارات النقابات المهنية.

2.1.3 اختصاص القضاء العادي بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في الأردن

ينعقد اختصاص القضاء العادي بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية بمختلف لجانها بحالات محدودة وضيِّقة، ويجدر بنا الإشارة أنه من البديهي أن تكون هذه القرارات المطعون بها الصادرة عن النقابات بمختلف لجانها لا تعتبر قرارات إدارية كما هو الحال إلى القرارات التي يطعن بها أمام القضاء الإداري إذ لا يشترط أن يكون القرار إداري لكي يطعن به أمام المحاكم الإدارية، وعندما نتحدث هنا عن اختصاص ورقابة القضاء العادي فتتمثل هنا الرقابة أولاً من جانب محكمة الاستئناف، وثانياً من جانب المحاكم الجزائية، فسنبدأ في حديثنا في هذا المطلب عن اختصاص محكمة الاستئناف باستعراض بعض مواد قوانين النقابات المهنية في الأردن كنقابة المحامين والمهندسين والأطباء كما فعلنا في المطلب السابق.

بعد استعراض قانون نقابة المحامين الأردنيين، نجد أنه ورد في المادة (49) والمادة (52) الفقرة (3) اللتان تتحدثان عن تقدير أتعاب المحامي، أنه يعقد لمحكمة الاستئناف الاختصاص هنا وليس للقضاء الإداري، فتحدثت المادة (49) عن القرارات الصادرة عن مجلس النقابة بشأن طلبات تقدير أتعاب المحاماة الخاصة بالمحامي المتقاعد، أو المحامي المتوفى والطعن بها من قبل ذي المصلحة، فجاء في نص المادة ما يلي: "في حالة وفاة الوكيل أو اعتزاله المهنة يقدر مجلس النقابة أتعاب المحامي على ضوء الجهد المبذول والاتفاق المعقود إذا طلب ذو المصلحة ذلك ويكون قرار المجلس قابلاً للاستئناف خلال المدة المنصوص عليها في المادة (52) من هذا القانون"[1] [1]،

(1) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

ونلاحظ هنا انعقاد اختصاص محكمة الاستئناف في النظر في الطعن الموجه ضد قرار مجلس النقابة بهذا الشأن.

أمَّا في المادة (52) الفقرة (3) التي تتحدث عن الاعتراض لدى هيئة الاعتراض على القرار الصادر عن لجنة قضايا تقدير أتعاب المحامين من قبل المحكوم له، أو المحكوم عليه، وأيضاً الطعن في قرارات هيئة الاعتراض بشأن الاعتراض على قرارات لجنة قضايا تقدير أتعاب المحاماة، فقد بيَّنت المادة أنَّ الاختصاص يعقد لمحكمة الاستئناف المختصة مكانياً، كما بينت المدة اللازمة الطعن بها قبل انقضائها، فجاء في نص المادة الفقرة (3) ما يلي: "تطبق كل من هيئة الاعتراض ولجنة تقدير الأتعاب قانون أصول المحاكمات المدنية فيما لم يرد عليه نص في هذا القانون، وتكون القرارات الصادرة عن لجنة قضايا تقدير الأتعاب قابلة للاعتراض لدى هيئة الاعتراض وفقا لأحكام الفقرة (2) من هذه المادة خلال عشرة أيام تبدأ من اليوم التالي لصدور القرار إذا كان وجاهياً أو من اليوم التالي لتبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو وجاهي اعتباري وتكون القرارات الصادرة عن هيئة الاعتراض أو المجلس قابلة للاستئناف أمام محكمة الاستئناف التي تقع هيئة الاعتراض ضمن دائرتها خلال خمسة عشر يوماً تبدأ من اليوم التالي لصدورها إذا كانت وجاهية أو من اليوم التالي لتبليغها إذا كانت وجاهية أو من اليوم التالي لتبليغها إذا كانت بمثابة الوجاهي أو وجاهي اعتباري ويكون حكم المحكمة نهائياً وينفذ بواسطة دائرة التنفيذ"[1]، وهذا ما ورد في قانون نقابة المحامين الأردنيين بخصوص انعقاد اختصاص محكمة الاستئناف الذي ينحصر بخصوص تقدير أتعاب المحاماة، ويجدر بنا الإشارة أن اختصاص لجنة تقدير الأتعاب ومحكمة الاستئناف لا ينعقد إلا في حالة عدم وجود اتفاقية اتعاب خطية؛ لأنه في حالة وجودها ينعقد الاختصاص للمحكمة المختصة، وسنرى في قوانين النقابات الأخرى كنقابة المهندسين أو الأطباء، أنه ينعقد اختصاص محكمة الاستئناف بالنظر في الطعون ضد قرارات النقابة ولجانها.

(1) قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته.

ففي قانون نقابة المهندسين ورد في المادة (67) بخصوص الخلافات المالية والفنية التي تقع بين منتسبين النقابة وأرباب العمَّال، وتحديد بدل الأتعاب المتعلقة بهذا الخلاف إذا كان خلاف مالي، أنَّ لمجلس الشعبة صلاحية النظر فيها هذه الخلافات وهو الذي يقدِّم التوصيات الى مجلس النقابة الذي يبتّ في هذه التوصيات، وهنا يجب معرفة المحكمة المختصة في النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات مجلس نقابة المهندسين الأردنيين في هذا الشأن، فيكون الاختصاص لمحكمة الاستئناف كما ورد في نص المادة (69) من ذات القانون التي حدَّدت الاختصاص لمحكمة الاستئناف والمدة اللازمة للطعن أمامها في قرار المجلس فجاء فيها: "تستأنف قرارات المجلس فيما يتعلق بالخلافات المذكورة في المادة (67) من هذا القانون الى محكمة الاستئناف ويجب تقديم الاستئناف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تفهيمهم القرار إذا كان وجاهياً أو تبليغه إذا كان غيابياً بالصورة الوجاهية وتكون قرارات محكمة الاستئناف قطعية"[1].

ونلاحظ هنا أنَّ قانون نقابة المهندسين منح الاختصاص لمحكمة الاستئناف كما هو موجود في قانون نقابة المحامين، وهذا عكس ما ورد في قانون نقابة الأطباء التي لم يرد فيه نص صريح على انعقاد اختصاص محكمة الاستئناف حتى في موضوع الخلاف على أتعاب الأطباء التي لم يحرَّر بها اتفاق خطي التي أعطى القانون للجنة تقدير الأتعاب الاختصاص الكامل في النظر في هذا الخلاف، وهذا ما ورد في المواد (41)، (42)، (43)، (44)، وحتى في حالة التخلف عن المثول أمام اللجنة فتصدر اللجنة قرارها غيابياً، ويكون الاعتراض على قرارها أمام نفس اللجنة، وتفصل اللجنة بهذا الاعتراض ويكون قرارها قطعياً من الناحية الإدارية لكن هذا لا يمنع من أن ينعقد الاختصاص لمحكمة البداية بصفتها صاحبة الولاية العامة رغم ما ورد في نص المادة (44) من قانون نقابة الأطباء لأن حق اللجوء حق للجميع وجاء في المادة : "إذا تخلف فريق عن المثول أمام اللجنة بعد دعوته بمقتضى المادة (42) السابقة فللجنة أن تصدر قرارها غيابياً، ولهذا الفريق أن يعترض على قرار اللجنة نفسها خلال خمسة عشر يوماً تبدأ من اليوم الذي يلي

(1) قانون نقابة المهندسين الأردنيين، قانون رقم (15) لسنة 1972م وتعديلاته.

تاريخ إيداع القرار الغيابي بالبريد المسجل وتفصل اللجنة بهذا الاعتراض ويكون قرارها قطعياً وينفَّذ هذا القرار وفق الأصول المتبعة لتنفيذ أحكام المحاكم"[1].

وهنا نلاحظ من خلال استعراضنا قوانين بعض النقابات المهنية في الأردن، أن اختصاص محكمة الاستئناف ينحصر في النظر في الطعون الموجَّهة ضد قرارات لجان تقدير الأتعاب، وهذا الاختصاص لا يمتد إلى جميع النقابات، وهذا ما رأيناه في قانون نقابة الأطباء الأردنيين الذي ينعقد الأختصاص بهذا الخصوص إلى محكمة البداية بصفتها صاحبة الولاية العامة .

أمَّا بالنسبة لاختصاص المحاكم الجزائية في الرقابة على قرارات وتصرُّفات النقابات المهنية، ففي حديثنا هنا يجدر بنا الإشارة إلى المواد (36) و(37) من قانون العقوبات الأردني، اللتان تتحدثان عن الرقابة على النقابات المهنية تحت عنوان "وقف هيئة معنوية عن العمل أو حلها"، فجاء في نص المادة (36) أنه "يمكن وقف كل **نقابة** وكل شركة أو جمعية وكل هيئة اعتبارية ما خلا الإدارات العامة إذا اقترف مديروها أو أعضاء إدارتها أو ممثلوها أو عمالها باسمها أو بإحدى وسائلها جناية أو جنحة مقصودة يعاقب عليها بسنتين على الأقل"[2].

وجاء في نص المادة (37) ما يلي: "يمكن حل الهيئات المذكورة في الحالات التي أشارت إليها المادة السابقة في الحالات التالية:

1. إذا لم تتقيد بموجبات التأسيس القانونية.
2. إذا كانت الغاية من تأسيسها مخالفة للقوانين أو كانت تستهدف في الواقع تلك الغايات.
3. إذا خالفت الأحكام القانونية المنصوص عليها تحت طائلة الحل.
4. إذا كانت قد وقفت بموجب قرار مبرم لم تمر عليه خمس سنوات"[3].

---

(1) قانون نقابة الأطباء الأردنيين، قانون رقم (13) لسنة 1972م وتعديلاته.

(2) المادة (36) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960.

(3) المادة (37) من قانون العقوبات الأردني، قانون رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته.

وورد في المواد (38) و (39) من ذات القانون مدة الوقف التي تقضي بها المحكمة والعقوبات المقررة على من يخالف أحكام المواد السابقة (36) و (37)، فجاء في المادة (38) أنه:

1. يقضى بالوقف شهراً على الأقل وسنتين على الأكثر وهو يوجب وقف أعمال الهيئة كافة، وأن تبدل الاسم واختلف المديرون أو أعضاء الإدارة ويحول دون التنازل عن المحل بشرط الاحتفاظ بحقوق الغير ذي النية الحسنة.
2. ويوجب الحل تصفية أموال الهيئة الاعتبارية، ويفقد المديرون أو أعضاء الإدارة وكل مسؤول شخصياً عن الجريمة الأهلية لتأسيس هيئة مماثلة أو إدارتها"[1].

والمادة (39) التي حدَّدت العقوبة التي تتمثل بالحبس والغرامة، ومدة الحبس من شهر إلى ستة أشهر ومقدار الغرامة تتراوح بين خمسة دنانير ومائة دينار[2].

ومن أهم وأحدث التطبيقات التي وردت على هذه المواد وخصوصاً المادة (37) من قانون العقوبات، الحكم الصادر عن محكمة صلح جزاء عمان رقم (2020/10744) الذي اشرنا له سابقا في موضوع رسالتنا عندما تحدثنا عن التكييف القانوني للنقابات المهنية، فهنا لن نتحدث عن الحكم بمجمله لكن سنأخذ البند رقم (9) من الحكم الذي يدخل في صميم دراستنا حيث جاء في نصه "عملاً بأحكام المواد (2/28)، (36)، (37)، (2/38) من قانون العقوبات وبدلالة المادة (74) من القانون ذاته وبدلالة المادة (2) من قانون نقابة المعلمين الأردنيين رقم (14) لسنة 2011م الحكم بحل نقابة المعلمين الأردنيين باعتبارها من أشخاص القانون الخاص التي تمارس نشاطاً ذو نفع عام وما يتبع لها من مجلس النقابة والهيئة المركزية وهيئات الفروع التابعة لها، وتنفيذ الإجراءات القانونية اللازمة لحلها بعد اكتساب الحكم الدرجة القطعية"[3].

---

(1) المادة (38) من قانون العقوبات الأردني، قانون رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته.

(2) المادة (39) من قانون العقوبات الأردني، قانون رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته.

(3) محكمة صلح جزاء عمان، الحكم رقم (10744) لسنة (2020م)، موقع قراراك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

وفيما ورد على هذا الجزء من الحكم التي أصدرته محكمة جزاء عمان، مع الجدير بالذكر أنه لغاية هذه اللحظة لم يصدر قرار من محكمة الدرجة الثانية (الاستئناف) بخصوص الطعن المقدَّم في هذا الحكم ولن نتطرق إلى تكييف المحكمة لطبيعة النقابات المهنية، بل سنتطرق إلى الجانب الذي يتحدث عن حل النقابة. وفي سياق حديثنا يجدر بنا ذكر تعليق المحامي (لؤي عبيدات)، وهو التعليق الأكثر ملائمة من وجهة نظر الباحث في هذا الموضوع، حيث جاء فيه "إنَّ ما استرعى انتباهنا في هذا الحكم هو تلك الفقرة الحكمية التي تناولت حل نقابة المعلمين كهيئة معنوية وليس حل مجلس النقابة، وبظننا أن هذه الفقرة الحكمية لم تستند إلى صحيح القانون، ولا يوجد لها من الأسانيد القانونية التي تعززها، وأنَّ المادة (37) من قانون العقوبات التي منحت القاضي الجزائي صلاحية حل الهيئات المعنوية ومن ضمنها النقابات لم تتناول ولا تتعلق أبداً بالنقابات التي يصار إلى تأسيسها بموجب أحكام القانون، إنما وبحسب الاجتهاد القضائي، فإنَّ نص هذه المادة يتعلق بالنقابات التي يجري تأسيسها بموجب قرارات إدارية صادرة عن الوزراء المختصين، أمَّا حل النقابات التي تتأسَّس بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، فإنَّ هذا الحل يغدو إجراء غير صحيح؛ لأنه ينطوي على اعتداء على صلاحيات السلطة المنوط فيها إصدار التشريع وهي السلطة التشريعية، فنقابة المعلمين تأسَّست بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية عام 2012م وهو القانون الذي تأسس على فتوى صادرة عن المجلس العالي لتفسير الدستور في شهر آذار عام 2011م، وبالتالي فإن لنقابة المعلمين خصوصية أنها تأسَّست بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية بناءً على فتوى دستورية صادرة عن المجلس العالي لتفسير الدستور هذا المجلس التي تعدُّ فتواه جزء لا يتجزأ من النصوص الدستورية، وبالتالي فإنه لا يجوز أن يصال بحكم قضائي إلى حل هيئة اعتبارية مثل نقابة المعلمين تستند في وجودها إلى قانون يسمَّى قانون نقابة المعلمين، وهذه الفقرة من الحكم التي تناولت حل نقابة المعلمين تمثل اعتداء من سلطة على سلطة أخرى هذا من ناحية، ومن الناحية الأخرى، أنَّ هذا الحكم القضائي قد أنكر حقاً أساسياً من الحقوق اللصيقة في الإنسان، وهو حق تأسيس

النقابات المهنية، وهو الحق الذي رسَّخه الدستور الأردني في المادة (16)، ورسَّخته المادة (8) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي صادق عليها الأردن عام 1992م وتمَّ نشرها في شهر حزيران عام 2006م، وبالتالي فقد عدَّ جزء لا يتجزأ من النظام القانوني المعمول فيه في المملكة الأردنية الهاشمية، ونشير في هذا المقام إلى أنَّ الاجتهاد القضائي المعمول فيه في المملكة قد منح للاتفاقيات والمواثيق الدولية التي تمر عبر جميع مراحلها الدستورية سمواً على القوانين العادية وبالتالي في حال وجود تعارض ما بين هذه الاتفاقيات والمواثيق الدولية وقانون محلي، فإن الاتفاقيات والمواثيق الدولية تغدو ذات أولوية؛ لأنها تسمو على القوانين العادية وفقاً للاجتهاد القضائي الأردني التي رسَّخته محكمة التمييز الأردنية في العديد من قراراتها، وفي نقطة أخيرة إنَّ حل نقابة المعلمين يعتبر اعتداءً على قانون برمته فما مصير هذا القانون"[1].

مرة أخرى يجب التأكيد على أنَّ هذا التعليق على هذه الفقرة من الحكم الصادر عن محكمة صلح جزاء عمان هو التعليق الأكثر ملائمة وشمولية من وجهة نظر الباحث،لأنَّ النقابات المهنية التي تأسست بقانون يجب ان يكون حلها صادر من نفس السلطة التي اسستها لكي لا يحدث اعتداء من سلطة على سلطة اخرى، وأنه يجب التفريق بين الأشخاص المعنوية التي تتأسس بموجب قانون عن تلك التي تتأسَّس بموجب قرارات إدارية.

3.1.3 اختصاص القضاء بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية في مصر.

في مصر، فقد اعتبر مجلس الدولة المصري أنَّ القرارات الصادرة عن النقابات المهنية كنقابة المحاميين والأطباء وبعض الهيئات التي تقوم بوظائف اقتصادية مهمة في الدولة خمن أجل تنظيم وتسيير المرفق العام، بأنَّها قرارات إدارية يجوز الطعن بها أمام

(1) العبيدات، لؤي، (2020م)، تعليق على حكم محكمة صلح جزاء عمان في القضية رقم (10744) لسنة (2020م)، منشور على المنبر الحر لمحامي الأردن.

محاكم مجلس الدولة؛ لأنَّها صاحبة الاختصاص في الطعون المقدَّمة على القرارات الإدارية[1]. وقد أيَّدت المحكمة الإدارية المصرية العليا هذا الاتجاه في حكم قديم لها عام 1958م، حيث جاء فيه "إنَّ تنظيم المهن الحرة كالمحاماة والطب والهندسة هي مرافق إدارية وتدخل في اختصاص الدولة لأنها قوامة على المصالح والمرافق العامة، فإنَّ قانون نقابة المحامين أضفى على النقابة نوعاً من السلطة العامة وقد خوَّلها حقوقاً تختص بها الهيئات الإدارية، واعتبر قراراتها قرارات إدارية يطعن بها أمام المحكمة الإدارية"[2].

نلاحظ من خلال الحكم السابق، أنَّ القضاء الإداري المصري اعتبر أنَّ النقابات مرافق إدارية؛ أي أنَّها شخص من أشخاص القانون العام، وتبعاً لهذا، فإنَّ القرارات التي تصدر عن هذه النقابات قرارات إدارية يطعن بها أمام المحاكم الإدارية.

واعتبر القضاء الإداري المصري أيضاً أنَّ القرارات التأديبية الصادرة عن مجالس النقابات قرارات إدارية تتحقَّق عليها رقابة القضاء الإداري، فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنَّه "تعتبر النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، ويتم انشاؤها بقانون أو بأداة تشريعية أدنى من القانون وتعود أغراضها وأهدافها للنفع العام وقد منحها القانون الشخصية المعنوية المستقلة ومنحها حقوق واختصاصات تشابه حقوق واختصاصات الهيئات الإدارية كولاية التأديب وفرض قواعد لضبط ممارسة المهنة، وعلى ذلك فإنَّ ما تصدره مجالس هذه النقابات هي في الأصل قرارات إدارية، ولمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري الولاية العامة بنظر الطعون في القرارات الإدارية وسائر المنازعات باستثناء الحالات التي يجوز فيها النص الصريح، بأن

---

(1) عبد الباسط، محمَّد فؤاد، (1997م)، القرار الإداري، دار الفكر العربي الجامعي، الإسكندرية، ص248.

(2) الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، الكتاب الثاني، ص370.

يكون الاختصاص بنظر نوع معين من هذه المنازعات أو القرارات لجهات أو محاكم اخرى"[1].

وعليه، فإنَّ القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية التابعة للنقابات المهنية قرارات إدارية يمكن الطعن بها عن طريق الإلغاء باتفاق القضاء العادي والقضاء الإداري المصري، وأن القرارات الصادرة من مجلس تأديب نقابة المحامين تكون من اختصاص القضاء الإداري عهد بها الى القضاء العادي وأخيرا أصبح القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص لجميع لنقابات المهنية[2].

وكما رأينا وفق لقضاء مجلس الدولة المصري اعتبر النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام ويتبع الى هذا ان القرارات التي تصدرها النقابات المهنية في شؤون أعضائها تصدر عن سلطة إدارية، فتكون هذه القرارات محل لدعوى الإلغاء لان النقابات كما ذكرنا باعتبار قضاء مجلس الدولة المصري شخص من أشخاص القانون العام لأنها تجمع بين مكونات الشخص العام فيتم إنشائها بقانون او بأداة تشريعية اخرى، وتعود اهدافها للنفع العام ولها على أعضائها سلطة التأديب،ولأعضائها حق احتكار المهنة واشتراك الأعضاء امر ضروري لممارسة المهنة، فنستنتج من هذا ان قرارات النقابات قرارات إدارية فيختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون على قراراتها وقد طبقت المحكمة قضائها على قرارات نقابة المحامين فيما يخص قرار مجلس النقابة بأجراء انتخابات نقابة محامين القاهرة على أساس انها نقابة واحدة[3].

---

(1) بكر، عصمت عبد المجيد، (د.ت)، مسألة تحصين القرار الإداري من الطعن القضائي، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء العراقية، (لا يوجد عدد).

(2) حافظ، محمود محمَّد، (1975م)، القرار الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، ص57.

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008م)، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص551.

أمَّا بخصوص قرارات القيد والقبول والامتناع عن التسجيل في الجداول، فقد اعتبرتها المحكمة الإدارية العليا المصرية قرارات إدارية يطعن بها بدعوى الإلغاء، فجاء في الحكم "حيث إنَّ الحكومة وهي تباشر حقها في الإشراف على المحامين وبواسطة لجان القيد بالجداول، فهي تباشر سلطة إدارية، وأن القرارات التي تصدرها لجان القيد بالجداول ليست إلا قرارات إدارية، وما دام مبنى قرار لجنة القيد بالجداول هو التحقُّق من استيفاء الطالب للشروط المقررة في القانون ثم الأمر بقيده بناءً على ما يقدِّمه لها من بيانات، فالأمر ليس فصلاً في خصومه حتى يصح اعتباره عملاً قضائياً"[1].

كما رأينا أنَّ محكمة القضاء الإداري المصرية اسبغت على قرارات النقابات المهنية وصف القرار الإداري، فقد فعلت نفس الشيء بالنسبة للقرارات التي تصدر عن المجالس المحلية بشأن أعضائها، فقرر القضاء قبول دعوى الإلغاء في القرارات الإدارية التي تصدر من النقابات المهنية، ومن بعض المجالس والهيئات المتمتعة بجانب من أشخاص القانون العام، وقد اعترف الفضاء للهيئات المتمتعة بالشخصية المعنوية من نقابات مهنية في الدعاوى التي ترفعها والمتعلقة بحقوقها أو التي تتصل بمصلحة الجماعة أو المشتركة لأعضائها، فإنه اشترط أن يكون القرار المطعون فيه قد مسَّ أهداف المصلحة الجماعية بصورة مباشرة، ففي هذه الحالة تقبل دعوى الإلغاء، أمَّا إذا لم يمسّ القرار المطعون فيه بصورة مباشرة أغراض وأهداف الجماعة التي أُنشئت للدفاع عنها، وإنما مسَّ القرار المطعون فيه مركزاً قانونياً شخصياً لأحد أبناء المهنة، ففي هذه الحالة يحق للعضو المتضرر من القرار وحده الطعن بالإلغاء[2]، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر "إنَّ المنظمات النقابية المهنية ومن بينها اللجنة النقابية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولها حق التقاضي من أجل الدفاع عن المصالح الجماعية لأعضائها التي تنشأ عن علاقات العمل وهو ما يقضي إمكانية رفع دعوى مبتدأه، وأن هذه المنظمات النقابية لها حق

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (970) لسنة 1977م، مجموعة الخمسة عشرة سنة، ص172.

(2) يحيى، أحمد صفاء، (2017م)، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية، ط1، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، ص153.

التدخل مع أعضائها في جميع الدعاوى المتعلقة بعلاقات العمل تحقيقاً لأهداف تلك المنظمات النقابية المهنية وهي حماية الحقوق المشروعة لأعضائها والدفاع عن مصالحهم وتحسين ظروفهم ومعاشاتهم"[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يرد في قانون المحاماة المصري رقم (17) لسنة (1983م) أي نص يجيز للمتضرر من قرار النقابة بخصوص القيد في السجل، أو الامتناع عنه، أو قرارات المجلس التأديبي الطعن به أمام المحاكم الإدارية بل جميع النصوص تمنح محكمة الاستئناف الحق في النظر بالطعون في هذه القرارات[2]، وهذا اختلاف واضح بين قانون نقابة المحامين الأردنيين وقانون المحاماة المصري، ولكن هنالك تشابه من ناحية الطعن في قرار لجنة تقدير أتعاب المحاماة الذي يطعن به أمام محكمة الاستئناف، وهذا عكس ما ورد في قانون نقابة المهندسين المصرية، حيث منحت الاختصاص للقضاء الإداري في النظر في الطعون في قرارات مجلس النقابة بخصوص القيد أو الامتناع عنه في جداول النقابة، وأيضاً قرارات هيئة الدرجة الثانية التأديبية.

فمن خلال رؤيتنا لطبيعة الرقابة القضائية على قرارات النقابات المهنية في مصر، فإنَّنا نرى تشابهاً كبيراً بين اختصاص القضاء الإداري في مصر مع اختصاص القضاء الإداري في الأردن في النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية، خصوصاً في القرارات التأديبية، وقرارات قبول ورفض التسجيل في سجلات النقابات المهنية.

2.3 إجراءات الطعن في قرارات النقابات المهنية

كما رأينا سابقا أنَّ قرارات النقابات المهنية تصنَّف إلى صنفين حسب ما ورد في قوانين النقابات المهنية المختلفة طريقة الطعن بها، فأوَّل هذه القرارات هي القرارات التي يطعن بها أمام القضاء العادي، وهذا النوع تطرَّقنا له في المبحث السابق، وثانيهما

---

(1) حمادة، محمَّد أنور، (2004م)، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر العربي، الاسكندرية ص86-87.

(2) قانون المحاماة المصري، قانون رقم (17) لسنة (1983م) وتعديلاته.

القرارات التي يطعن بها أمام القضاء الإداري بدعوى تسمَّى دعوى الإلغاء، وهذا النوع من القرارات هو التي سنتطرق إلى إجراءات الطعن بها؛ لأنَّ دعوى الإلغاء تخضع إلى إجراءات تقاضي خاصة بها تميِّزها عن الدعاوى الأخرى (التجارية، المدنية)، وسنسلط الضوء في هذا المبحث إلى مفهوم دعوى الإلغاء وإلى أطراف دعوى الإلغاء وإجراءات دعوى الالغاء، وأخيراً إلى الحكم الصادر بها والطعن به، وسيتم تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: أطراف دعوى الإلغاء.

المطلب الثالث: اجراءات دعوى الإلغاء.

المطلب الرابع: الحكم الصادر في دعوى الإلغاء والطعن به.

1.2.3 مفهوم دعوى الإلغاء

لقد نشأت دعوى الإلغاء في فرنسا على يد مجلس الدولة الفرنسي، أمَّا في الأردن ومصر لقد نشأت من خلال قوانين أي على يد المشرِّع ، وتعتبر دعوى الإلغاء هي وسيلة لحماية مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على القرارات الصادرة من الإدارة العامة أي الأشخاص المعنوية العامة وعلى وجه الخصوص النقابات المهنية، وهنا نقصد القرارات التي ورد في قوانين النقابات المهنية المختلفة انها يطعن بها أمام القضاء الإداري، وهنالك عدة تعريفات وردت في دعوى الإلغاء فقد عرَّفها الدكتور **حمدي قبيلات** بأنها الدعوى التي يرفعها الشخص صاحب المصلحة أمام القضاء الإداري لإلغاء قرار إداري غير مشروع[1]. وعرَّفها الدكتور **سليمان الطماوي** بأنها تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد الى القضاء

(1) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص197.

الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون[1]. ولقد عرَّفها أيضاً الفقيه الفرنسي **أندريه** تحت مسمى دعوى تجاوز السلطة بأنها عبارة عن طعن قضائي يهدف الى إبطال قرار إداري غير مشروع[2].

ولدعوى الإلغاء العديد من الخصائص والمميزات سنعرض أهمها على الشكل التالي:

أولاً: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية

إنَّ دعوى الإلغاء ليست دعوى شخصية تهدف إلى حماية الحقوق الشخصية، بل هي دعوى عينية تهدف لحماية مبدأ المشروعية، ويترتب على هذا أن المدعي في دعوى الإلغاء يخاصم القرار الإداري وليس الجهة المصدرة للقرار الإداري وليس المستفيد من القرار الإداري، حيث يهتم المدعي في هذه الدعوى بإبراز عيوب القرار المطعون به، سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، وله أيضاً أن يثير مسائل تتعلق بالجوانب الإجرائية للقرار الإداري المطعون فيه[3]. فقضت المحكمة الإدارية سنة 2015م في حكم لها بهذا الخصوص أستقر الفقه والقضاء الإداري على أنَّ دعوى الإلغاء ذات طبيعة موضوعية غير شخصية كأصل عام، فهي دعوى مشروعية موضوعها الفصل في مدى موافقة القرار الإداري المطعون فيه لمجموعة القواعد القانونية فاذا تبين مخالفة القرارات لهذه القواعد العامة المجردة تعين الحكم بإلغائها"[4].

---

(1) الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، الكتاب الثاني، مرجع سابق،ص324.

(2) الوافي، سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء، منشور على موقع المرجع الإلكتروني للمعلوماتية، بتاريخ 2020/9/1م، ص33.

(3) الطاهر، قاسي، (2012م)، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، ص12.

(4) المحكمة الإدارية، قرار رقم (155) لسنة 2014م، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

ثانياً: دعوى الإلغاء دعوى تتعلق بالمشروعية

أي أنَّ دعوى الإلغاء الوسيلة الأساسية للكشف عن مدى التزام الإدارة العامة بمبدأ المشروعية، وأيضاً وسيلة لرقابة القضاء على قرارات الإدارة، وأيضاً قرارات النقابات المهنية، فتنصب هذه الدعوى على البحث في مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، وينتج عن عدم مشروعية القرار الإداري إلغائه من قبل القضاء الإداري. فجاء في حكم للمحكمة الإدارية "إنَّ دعوى الإلغاء كأصل عام هي دعوى مشروعية موضوعها الفصل في مدى موافقة القرار المطعون فيه للقانون، ولمَّا كانت المشروعية تعني سيادة القانون وعدم الخروج على نصوصه، وأنَّ القرار الإداري يصدر ابتداءً سليماً استناداً إلى قرينة السلامة، وأنَّ هذه القرينة لا يحدها إلا حسن استعمالها؛ أي خلوها من شائبة إساءة استعمال السلطة وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام، حيث تتجلى سلطة الإدارة التقديرية في عنصر السبب وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار، والمحل وهو الأثر القانوني المرتب عنه حالاً ومباشرة، وبالتالي فإنَّ الإدارة عندما تستعمل صلاحيتها التقديرية بإحالة أي موظف على التقاعد أو الاستيداع يجب أن يكون السبب تحقيق الصالح العام بعيداً عن الضغائن الشخصية، أي عدم صدور القرار بقصد الانتقام، ويكون هدفها تحقيق غاية لا تتعارض مع هذه المصلحة بأن تحقق مصلحة شخصية مستهدفة الإضرار بالموظف لحقد شخصي، فتقوم باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو لتحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون، عندها نكون أمام إساءة استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية"[1]. وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا حيث جاء في "استقر الفقه والاجتهاد القضائي على أن مهمة القضاء الإداري هي مراقبة مشروعية القرار الإداري وموافقته للقانون، وفي حال ثبوت مخالفته للقانون والأنظمة المنصوص عليها تقضي المحكمة بإلغائه"[2].

---

(1) المحكمة الإدارية، قرار رقم (431) لسنة 2020م، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(2) المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم (91) لسنة 2015م، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

ثالثاً: دعوى الإلغاء دعوى من صنع القضاء الإداري

إنَّ هذه الدعوى في بداية نشأتها كانت بمثابة تظلماً إداريا رئاسياً، ومن ثمَّ تحوَّلت إلى مرحلة القضاء البات أو المفوَّض إلى دعوى قضائية بمعنى الكلمة وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا (الملغاة) "إنَّ دعوى الإلغاء هي خصومة قضائية، الأمر الذي يستتبع أن تبحث المحكمة أولاً شروط قبول الدعوى، فإذا تحقَّقت من توافر هذه الشروط، انتقلت إلى نظر موضوع الدعوى ذاته"[1]. وتمتاز دعوى الإلغاء عن باقي الدعاوي أنَّ هذه الدعوى جميع أحكامها من صنع القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الدولة الفرنسي، وإن تدخَّل المشرِّع في تنظيم بعض جوانبها، ولذلك تمتاز هذه الدعوى بتطورها المستمر من وقت لآخر لكي تستجيب لمقتضيات الإدارة، وتمتاز أيضاً بمرونتها التامة[2]. وكما ذكرنا سابقاً أنَّ هذه الدعوى في الأردن ومصر نشأت من خلال المشرِّع أي النصوص القانونية.

رابعاً: دعوى الإلغاء دعوى من النظام العام

أي أنَّ المدعي (الطاعن) يجوز فقط أن يتنازل عنها بعد رفعها فقط، فلا يستطيع لأي أحد التنازل عنها مقدماً (قبل رفعها)، ويكون باطلاً أي تنازل يحصل قبل رفع الدعوى.

ومن خلال هذا المطلب، يتَّضح أنَّ دعوى الإلغاء وسيله لحماية مبدأ المشروعية، ويجب على القاضي أن يبحث شروط قبول هذه الدعوى ويتحقق من وجودها، وهذا ما جاء في قرار محكمة العدل العليا، حيث قضت "إنَّ دعوى الإلغاء هي خصومة قضائية

---

(1) محكمة العدل العليا، قرار رقم (472) لسنة 2005م، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد (1)، ص272.

(2) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص197.

الأمر الذي يستتبع أن تبحث المحكمة أولاً شروط قبول الدعوى، فإذا تحقَّقت من توافر هذه الشروط انتقلت إلى نظر موضوع الدعوى ذاته"[1].

2.2.3 أطراف دعوى الإلغاء

إنَّ دعوى الإلغاء التي تقام أمام المحاكم الإدارية كغيرها من الدعاوي التي تقام أمام المحاكم الاخرى من ناحية تطلب وجود أطراف للدعوى (خصوم) تتمثل في المدعي والمدعي عليه أو المستدعي (الطاعن)، والمستدعي ضده، ففي هذا المطلب سنذكر هذه الأطراف مع ذكر الشروط المتوجب توفرها في هذه الأطراف على الشكل التالي:

أولاً: المستدعي (الطاعن)

قد يكون المستدعي في دعوى الإلغاء شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص الذي مس القرار الإداري مركزهم القانوني[2]، وتقدَّم لائحة الدعوى الإلغاء إلى المحكمة الإدارية من قبل المستدعي (الطاعن) موقعاً من محامي أستاذ، إذ اشترط قانون القضاء الإداري في وكيل المستدعي أن يكون محامي أستاذ مارس المحاماة أو عمل في وظيفة قضائية لمدة خمس سنوات، فجاء في المادة (9) الفقرة (أ) من قانون القضاء الإداري ما يلي: "مع مراعاة الأحكام الخاصة برئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه،أولاً: يجب ان يكون استدعاء الدعوى موقعاً من محامي أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة. ثانياً: لا يجوز تمثيل الخصوم أمام المحكمة الإدارية الا بواسطة محامين تتوافر فيهم الشروط التي تم ذكرها سابقا في البند الأول"[3].

---

(1) محكمة العدل العليا، قرار رقم (472) لسنة 2005م، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد (1)، ص272.

(2) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص438.

(3) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م.

ويعتبر شرط الخمس سنوات من وجهة نظر الباحث المتواضعة هو قرينة على تمتع المحامي بالخبرة والكفاءة اللازمة لكي يستطيع إدارة هذه الدعوى، رغم أن هذه الشرط لا يعدُّ مقياساً مطلقاً للخبرة والكفاءة، وكما رأينا أنَّ هنالك شروط يجب أن تتوافر في المحامي وكيل المستدعي في هذه الدعوى، فهنالك أيضاً شروط يجب أن تتوفر في المستدعي (الطاعن)، وهذه الشروط تتشابه بين الشروط الواجبة في المدعي أو المستدعي في باقي الدعاوي.

وتتلخص هذه الشروط في ما يلي:

1. شرط المصلحة

أي أنَّ المستدعي (الطاعن) يجب أن يكون صاحب مصلحة مباشرة وشخصية، وأن تكون هذه المصلحة مادية أو معنوية، ومؤكدة أو محتملة، وأن تكون هذه المصلحة مشروعة، فجاء في المادة (5) الفقرة (هـ) من قانون القضاء الإداري على أنه "لا تقبل الدعوى المقدَّمة ممَّن ليس له مصلحة شخصية"[1]. وورد أيضاً في القضاء الإداري في الأردن ومصر تأكيد على شرط المصلحة، فجاء عن المحكمة الإدارية الأردنية على أنه "المصلحة الشخصية شرط أساسي لقبول دعوى الإلغاء، وتقتضي هذه المصلحة تواجد المستدعي في مركز قانوني يؤثِّر في القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، وأن تكون المصلحة مشروعة يحميها القانون"[2].

وفي مصر جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه "يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار الطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثراً مباشراً في مصلحة شخصية له، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة إذا كان نطاق المصلحة في دعوى الإلغاء يتَّسع لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م.

(2) المحكمة الإدارية، قرار رقم (402) لسنة 2015م، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

قانونية خاصة مسَّها القرار المطعون فيه، حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والصالح العام"[1].

وتجدر الإشارة إلى أنَّ المصلحة يجب أن تكون قائمة حتى الفصل في الدعوى، وأنَّ الدفع بانعدام المصلحة من النظام العام يجوز إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

2. شرط الصفة

يتمثل شرط الصفة بأنَّه يجب أن ترفع دعوى الإلغاء من صاحب الحق، أو وكيله إذا كان شخصاً طبيعياُ، وترفع من الممثل القانوني للشخص المعنوي إذا كان شخصاً معنوياً.

3. شرط الأهلية

يجب أن يكون المستدعي (الطاعن) في دعوى الإلغاء أهلاً للتقاضي كما ورد في أحكام القانون المدني الأردني المتمثلة في سن (18) سنة ميلادية، وفي أحكام القانون المدني المصري المتمثلة في سن (21) سنة ميلادية.

ثانياً: المستدعى ضده

كما ذكرنا سابقاً أنَّ دعوى الإلغاء ترفع من المستدعي (الطاعن) صاحب المصلحة المتضرِّر من القرار الإداري، ضد الجهة المصدِّرة للقرار الإداري؛ أي الإدارة، وعلى سبيل التخصيص النقابات المهنية حسب ما نتحدث عنه في هذه الدِّراسة، وهذه ما أكدته المادة (7) الفقرة (أ) من قانون القضاء الإداري، حيث جاء فيها "تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

1. عدم الاختصاص.
2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
3. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، قرار رقم (18868) لسنة 2007م، مشار إليه لدى: القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص235.

4. إساءة استعمال السلطة.
5. عيب السبب.
6. يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها"[1].

وكما تمَّ الذكر سابقاً أن الخصومة تعتبر من النظام العام أي يجب أن ترفع الدعوى على من أصدر القرار الإداري فجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في حكم حديث أنه" تقام دعوى الإلغاء على مصدر القرار النهائي أو من أصدره نيابة عنه وفقا للمادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري، وحيث إنَّ القرار المشكو منه لم يصدر عن مجلس نقابة المحامين، وإنَّما صدر عن المجلس الاستئنافي الهيئة الثانية، وبالتالي فإنَّ مجلس النقابة لا ينتصب خصماً للطاعن مما يتعين معه رد الدعوى شكلاً عن مجلس النقابة وفق ما توصَّلت إليه المحكمة الإدارية"[2].

كما قضت المحكمة الإدارية على أنه "جرى القضاء الإداري على أنَّ الجهالة في القرار محل الطعن تعدُّ سبباً كافياً لرد الدعوى، وعليه فإنه كان يتوجَّب على الجهة المستدعية تحديد مصدر القرار الطعين لكي تبسط المحكمة رقابتها وحيث لم تفعل فيكون الطعن وهذه الحالة مستوجبة الرد شكلاً"[3].

ويجدر بنا الإشارة إلى أنه إذا كان المستدعى ضده من أشخاص القانون العام فتمثل هذا الشخص النيابة العامة الإدارية لكن لا ترفع الدعوى ضدها بل ترفع على الجهة المصدرة للقرار الإداري، وهذا لا يمنع من قيام أشخاص القانون العام أو الإدارة العامة بتوكيل محامين لتمثيلهم فقد محكمة العدل العليا (الملغاة) "أن الوزير المسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وفقا للمادة (47) من الدستور وعليه فأن الوزير يملك أن

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م.

(2) المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم (194) لسنة 2019م، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(3) المحكمة الإدارية، قرار رقم (362) لسنة 2016م، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

يوكل محامي عنه لتمثيله أمام محكمة العدل العليا في الدعاوى القامه ضده، لأن التوكيل عمل من أعمال الإدارة، كما انه ليس في المادة (5) الفقرة (ب) من قانون محكمة العدل العليا ما بفهم منه حصر تمثيل الوزارات بالنيابة العامة الإدارية ذلك لأن النص المادة المذكورة أعلاه يحدد صلاحية النيابة العامة الإدارية بأنها تمثيل أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا ولم يمنع هؤلاء من توكيل أي محامي للقيام بهذا التمثيل"[1]. وإذا كان المطعون بقراره (المستدعي ضده) ليس من أشخاص القانون العام فيجب ان توقع اللائحة الجوابية من محامي أستاذ تتوافر فيه نفس الشروط المطلوبة من محامي المستدعي (الطاعن)، وأيضاً يجب التنويه إلى أنَّ ممثِّل الشخص المعنوي ليس الخصم في دعوى الإلغاء بل يكون الخصم هو صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه[2]، فجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا "حيث إن الدعوى الإدارية تقام بمواجهة صاحب الصلاحية في إصدار القرار الإداري وفقاً لنص المادة (7) الفقرة (أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م، وبما أنَّ القرار الإداري المشكو منه لم يصدر عن المستدعى ضده مدير عام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وليس له صلاحية إصداره فيكون ما توصلت اليه المحكمة الإدارية برد الدعوى شكلاً عنه لعدم الخصومة موافقاً للقانون"[3].

---

(1) محكمة العدل العليا (الملغاة)، قرار رقم (121) لسنة 1997م، مجلة نقابة المحامين، العدد (1)، ص799.

(2) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص442-443.

(3) المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم (145) لسنة 2016م، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

3.2.3 إجراءات دعوى الإلغاء

تخضع دعوى الالغاء إلى إجراءات خاصة بها حدِّدت في قانون القضاء الإداري من حيث تقديم لائحة الدعوى والرد عليها من خلال اللائحة الجوابية، وفي الحالات التي لم ينص عليها قانون القضاء الإداري، يتم الرجوع إلى الأحكام العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية بما يتلاءم مع طبيعة القرار الإداري، وهذا ما جاء في المادة (41) من قانون القضاء الإداري، حيث جاء فيها "في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري"[(1)]. وسوف نتناول في هذا المطلب أولاً: اجراءات تقديم لائحة الدعوى في دعوى الإلغاء، وثانياً: اجراءات تقديم اللائحة الجوابية في دعوى الإلغاء وثالثاً: نظر دعوى الإلغاء.

أولاً: إجراءات تقديم لائحة الدعوى في دعوى الإلغاء

نصَّت المواد (8)، (9)، (10) من قانون القضاء الإداري على اجراءات تقديم لائحة الدعوى في دعوى الإلغاء، وعلى الشروط الواجب توافرها في اللائحة، وعلى المرفقات التي يجب أن تفرق مع هذه اللائحة، حيث تقام الدعوى أمام المحكمة الإدارية باستدعاء يقدَّم لها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي، أو من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة اخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ، أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بهذه الطريقة، ويعتبر العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً بحكم التبليغ، وهنا نتحدث عن اتخاذ قرار إداري من قبل الجهة المختصة؛ أي تمَّ أتخاذ القرار الإداري، أما في حالة رفض أو امتناع الجهة المختصة عن اتخاذ القرار الإداري، فإنَّ مدة الطعن تبدأ بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي بتاريخ تقديم المستدعي (الطاعن) طلباً خطياً للجهة المختصة لتتخذ ذلك القرار. أمَّا في حالة

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م.

القرارات الإدارية المنعدمة، فإنَّ المستدعي (الطاعن) يقدِّم الاستدعاء بأي وقت دون التقيُّد بمدة أو ميعاد معين.

أمَّا بخصوص سريان مدة الطعن في حالة وجود تظلم على القرار الإداري، يجب أن نفرِّق بين حالتين التي تمَّ ذكرهما في المادة (8) الفرع (ج)، و (د) من ذات القانون على الشكل التالي:

1. إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة (60 يوم)، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تمَّ تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والاجراءات المحدَّدة في ذلك التشريع، وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة.
2. إذا كان التشريع ينص 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"[1].

وهنا يجدر بنا التنويه إلى عبارة "**إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم**"، فهنالك عدة تشريعات لم تنص على جواز التظلم، وهذا ينطبق على قانون نقابة المحامين الأردنيين، حيث لم يرد فيه أي نص على جواز التظلم من قرارات النقابة، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية في حكم لها، حيث جاء فيه "وحيث أنه من المقرر قانونًا بموجب المادة (8) الفقرة (ب) من قانون القضاء الإداري أنه يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً، وحيث إن المستدعي قد علم بالقرار الطعين بتاريخ تقديمه للطلب بتاريخ 2020/1/19، وحيث إنَّ قانون نقابة المحامين لا ينص على جواز التظلم أو الاعتراض على قرارات مجلس النقابة، فإن تقديمه للطلب لا يقطع مهل

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م.

الطعن"[1]. أمَّا في قانون المحاماة المصري فقد ورد نص صريح على التظلم في قرار مجلس النقابة في المادة (19)، حيث منحت حق التظلم من القرار الصادر برفض قيد المحامي في سجل المحامين.

وبخصوص إيقاف ميعاد الطعن سواء الستين يوماً في حال اتخاذ القرار الإداري من قبل الجهة المختصة، أو الثلاثين يوماً في حال عدم اتخاذ أو امتناع الجهة المختصة عن اتخاذ القرار الإداري، فيوقف ميعاد الطعن إذا توفرت أحد الحالات التالية:

1. القوة القاهرة.
2. رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال ميعاد الطعن.
3. تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن"[2].

وقد ذكرت المواد (9)، و(10) من قانون القضاء الإداري الشروط والمرفقات الواجب توافرها في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة الإدارية، كالتالي:

1. يجب أن يكون استدعاء الدعوى موقعاً من محامي أستاذ مارس كمهنة المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة[3]. حيث قضت المحكمة الإدارية أنه "لا تسمع الدعوى لدى محكمة العدل العليا إلا إذا كان استدعاؤها موقعاً من محامي أستاذ يوكله المستدعي لتقديم الدعوى وتمثيله لدى المحكمة في جميع إجراءات المحاكمة وحتى صدور الحكم النهائي فيها وذلك سنداً لنص المادة (13) الفرع (أ) من قانون محكمة العدل العليا"[4].

---

(1) المحكمة الإدارية، قرار رقم (120) لسنة (2020م)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(2) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (8) الفقرة (ز).

(3) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (9) الفرع (أ).

(4) المحكمة الإدارية، قرار رقم (52) لسنة (2014)م، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين.

2. أن يكون الاستدعاء مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد في كل ورقة .
3. أن يتضمن أسم المستدعي (الطاعن) كاملاً وصفته ومحل عمله وموطنه، واسم المستدعى ضده وصفته بشكل واضح.
4. أن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه واسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة"[1].

وهذه الشروط أكدت عليها المحكمة الإدارية في حكم لها حيث قضت "اذا جاء استدعاء الدعوى مطبوعاً بوضوح وتضمن اسم المستدعي واسماء المستدعى ضدهما بشكل واضح وأدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى والقرار المطعون فيه وأسباب الطعن وطلبات المستدعي، فان هذا يحقق شروط المادة (9) افرع (ب) من قانون القضاء الإداري، أما عن عدم ذكر موطن ومحل عمل المستدعين فإنه لا يترتب على ذلك بطلان لائحة الدعوى"[2].

ومن الجدير بنا بالإشارة إلى أنه لا يجوز طلب إلغاء عدة قرارات إدارية بلائحة واحدة، إلا إذا كان هنالك اتصال وثيق بينها، لكن يجوز قبول الطلبات الجماعية بلائحة واحدة، إذا كان المدعين تجمعهم وحدة المصلحة في الدعوى[3].

أمَّا بخصوص على ما يجب ان يرفق المستدعي باستدعائه، فقد ورد هذا في المادة (10) من قانون القضاء الإداري على الشكل التالي:

1- البينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه مصدقة منه بأنها مطابقة للأصل مرفقة بقائمة مفردات هذه البينات.
2- قائمة بأسماء الشهود الذين يرغب في سماع شهاداتهم إثباتاً لدعواه وعناوينهم كاملة.
3- القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه له.

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (9) الفرع (ب).
(2) المحكمة الإدارية، قرار رقم (10) لسنة (2015م)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين.
(3) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص451.

4- قائمة بالبيِّنة الخطية الموجودة تحت يد الخصم أو الغير على أن يتم بيانها بصورة محدَّدة، وبيان الجهة الموجودة تحت يدها على أن تكون ذات علاقة مباشرة في الدعوى ومنتجة في إثباتها، وإذا كانت الجهة التي توجد المستندات تحت يدها قد امتنعت عن تزويده بصورة عنها أو بوصفها أو زودته بها بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية قد انقضت عند تزويده بها فيكتفى بذكرها وبالقدر الذي يعلمه من التفصيل بخصوصها وللمحكمة الإدارية الموافقة على تقديمها.

وجاء في الفقرة (ب) من هذه المادة على أنه يقدم استدعاء الدعوى إلى قلم المحكمة الإدارية مع المرفقات التي ذكرناها وبعدد من النسخ تكفي لتبليغ المستدعى ضدهم إذا كانوا أكثر من واحد ويكتفى بتقديم نسخة واحدة للمستدعى ضدهم إذا كانوا من غير أشخاص الإدارة العامة الحكومية الذين ينوب عنهم محامي واحد.

ويجوز أيضاً أن تُرفع دعوى التعويض مع دعوى الإلغاء حسب ما جاء في نص المادة (5) الفقرة (ب) من قانون القضاء الإداري، حيث نصَّت على "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء".

وفي آخر إجراء بالنسبة للائحة الدعوى يجب دفع الرسوم القضائية تحت طائلة إسقاط الدعوى اذا لم يكن قد تم دفع الرسوم بصورة كاملة أو تم دفعها بصورة مخالفة للقانون وكلفت المحكمة المستدعي (الطاعن) بدفع فرق الرسم خلال مدة حددتها وتخلف المستدعي (الطاعن) عن ذلك، وهذا ما جاء في المادة (38) الفقرة (هـ) من قانون القضاء الإداري.

ثانياً: إجراءات تقديم اللائحة الجوابية في دعوى الإلغاء

ذكرت المواد (11)، (12)، (13)، (14) من قانون القضاء الإداري أحكام اللائحة الجوابية، وسوف نعرضها على الشكل التالي:

1- "يقدم المستدعي ضدة اللائحة الجوابية على استدعاء الدعوى خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه الاستدعاء.

2- لرئيس المحكمة الإدارية تمديد هذه المدة لمدة لا تزيد على عشرة أيام بناءً على طلب المستدعى ضده شريطة أن يقدم الطلب معللاً خلال المدة الأصلية لتقديم اللائحة الجوابية ويكون قرار رئيس المحكمة الإدارية بتمديد المدة والذي يصدر تدقيقاً غير قابل للطعن.

3- كما هو الحال في لائحة الدعوى يجب أن تكون اللائحة الجوابية موقعة من محامي أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة، ويستثنى من هذا الشرط (أن تكون اللائحة الجوابية موقعة من محامي) أن تكون اللائحة الجوابية مقدَّمة من رئيس النيابة العامة الإدارية أو مساعديه.

4- تسري على اللائحة الجوابية نفس الشروط التي تسري على لائحة الدعوى، ويمكن تحدديها بما يتوافق مع طبيعة اللائحة الجوابية من حيث أن تكون اللائحة مطبوعة بوضوح وعلى وجه واحد من كل ورقة، ومن حيث المرفقات فيجب أن ترفق باللائحة الجوابية البينات الخطية التي يستند إليها المستدعى ضده في إثبات ما يريد إثباته، وأيضاً يجب ان تقدم اللائحة الجوابية إلى قلم المحكمة الإدارية مع مرفقاتها في المدة المنصوص عليها في المادة (11) الفقرة (أ) وأن تكون على ثلاث نسخ"[1].

5- "تبلغ اللائحة الجوابية ومرفقاتها للمستدعي (الطاعن) وله خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغه اللائحة الجوابية ومرفقاتها أن يقدِّم رده عليها.

6- للمحكمة الإدارية من تلقاء نفسها أن تدعو المستدعي (الطاعن) دون دعوة المستدعى ضده لشرح دعواه والرد على استفساراتها أو تقديم أيضاًحات ولها أن ترد الدعوى إذا رأت انه لا وجه لإقامتها"[2].

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (11).

(2) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (12).

7- لا يجوز للمستدعى ضدة مقدم اللائحة الجوابية أن يقدم أثناء النظر في الدعوى أمام المحكمة الإدارية أي وقائع أو اسباب أو بينات لم تكن قد وردت في اللائحة الجوابية بالنسبة للمستدعى ضده والرد عليها بالنسبة للمستدعي (الطاعن).

8- تعتبر أي وقائع وأسباب أوردها أي من طرفي الدعوى مسلماً بها من الطرف الآخر إذا لم ينكرها صراحة وبصورة محددة في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها"[1]. وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا حيث قضت "وحيث ان ما قام به الطاعن يتعارض مع ما ينص عليه قانون نقابة المحامين والنظام الداخلي لنقابة المحامين إضافة إلى ان عدم تقديم وكيل الطاعن لائحة رد على اللائحة الجوابية يعتبر مسلماً للوقائع والأسباب الواردة بها وفقاً ما نصَّت عليه المادة (13) فقرة (ب) من قانون القضاء الإداري، مما يجعل القرار المشكو منه والصادر عن مجلس نقابة المحامين والمتضمن الرجوع عن قرار تسجيله في سجل المحامين المزاولين والرجوع عن قرار تسجيله كمحامي متدرب وشطب قيده والصادر عن مجلس النقابة متفقاً وأحكام القانون وضمن اختصاصه وفي حدود الصلاحية المخولة إليه"[2].

9- للمحكمة الإدارية أن تكلف الطرفين أو أي منهما في دعوى مقامة لديها بتقديم لائحة إضافية أو أكثر لتوضيح أو تفصيل أي من الوقائع والأسباب الواردة في استدعاء الدعوى أو في اللائحة الجوابية عليه، أو في الرد على اللائحة الجوابية سواء قبل المباشرة في نظر الدعوى أو في أي مرحلة من مراحلها، وتعتبر الأمور التي طلب المحكمة الإدارية تلك اللائحة لتوضيحها أو تقديم تفاصيل بشأنها خارجة عن وقائع الدعوى وأسبابها، إذا لم تقدم اللائحة الإضافية خلال المدة التي حددتها المحكمة

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (13).

(2) المحكمة الإدارية العليا، الحكم رقم (391) لسنة (2018م)، موقع قراراك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

الإدارية، ولا يجوز للطرف الذي طلبت منه ولم يقدِّمها الاستناد إليها في دعواه أو تقديم أي بينة بشأنها"[1].

ثالثاً: نظر دعوى الإلغاء

عند انتهاء الخصوم المستدعي (الطاعن) والمستدعي ضده من مرحلة تبادل اللوائح، أو انقضاء المدة المحددة لها، تحدِّد المحكمة الإدارية موعداً للنظر في الدعوى ويتم تبليغ ذلك الموعد لأطراف الدعوى. وتنظر المحكمة الإدارية في الدعاوى المقامة لديها مرافعةً وتكون الجلسات علنية إلا إذا قرَّرت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على أحد الأطراف أو الخصوم النظر فيها سراً بناءً على مقتضيات المصلحة العامة[2].

وبعد تبليغ الخصوم موعد النظر في الدعوى، تأتي مرحلة حضور الخصوم ممثلين بوكلائهم إلى المحكمة، فإن لم يحضر وكيل المستدعي في الموعد المحدَّد للنظر في الدعوى، أو تخلف عن الحضور عن أي جلسة من جلسات المحاكمة، فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرِّر إسقاط الدعوى، وفي حال قرَّرت المحكمة الإدارية إسقاط الدعوى يجوز لوكيل المستدعي (الطاعن) تجديدها خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ولمرة واحدة تبدأ من اليوم التالي لتاريخ إسقاطها وبعد دفع الرسوم القانونية كاملة[3]. وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت "وحيث ثبت من محضر الجلسة لدى المحكمة الإدارية غياب وكيل المستدعية (الطاعنة) عن حضور جلسة المحاكمة المتفهم لها والمحددة الساعة التاسعة والنصف صباحاً بالرغم من المناداة المتكررة وانتظاره لغاية الساعة الثانية عشر ظهراً وخمس دقائق وهي مدة كافية للانتظار بعد الساعة المحددة ولم يقدم أية معذرة مشروعة أثناء الجلسة لدى المحكمة الإدارية تبرر غيابه، وعليه يكون حكم

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (14).
(2) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (16).
(3) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (17) الفقرة (أ).

المحكمة الإدارية المطعون فيه والقاضي بإسقاط الدعوى نهائياً موافقاً لصحيح القانون ممَّا يستوجب رد الطعن"[1].

أمَّا في حالة عدم حضور وكيل المستدعى ضده أي جلسة من جلسات المحاكمة فيجوز للمحكمة الإدارية ان تقرر إجراء محاكمته بمثابة الوجاهي ووجاهياً اعتباريا إذا كان قد حضر أياً من جلسات المحاكمة، أن تصدر حكمها في الدعوى ولا يقبل حضوره فيما بعد إذا كانت الدعوى معدة للفصل[2].

ويجدر بنا الإشارة إلى أنه في حالة أنه إذا لم يحضر أحد من أطراف الدعوى، فيجوز للمحكمة الإدارية أن تؤجل الدعوى أو أن تسقطها، وإذا تعذر تبليغ المستدعي (الطاعن) أو وكيله ولم يحضر إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه الطعن فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر إسقاط الدعوى والطلبات المتصلة بها[3].[1] وهنا في هذه الحالة فإن قرار المحكمة الإدارية يكون قابلاً للطعن وليس قابلاً للتجديد، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإداري حيث قضت "باستقراء المادة (17) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، يتبين أنَّ هناك عدة حالات لإسقاط الدعوى منها عدم حضور وكيل المستدعي لموعد الجلسة المحدد ولغايات تطبيق هذا النص فانه لا بد من ان يكون وكيل المستدعي قد تبلغ موعد الجلسة وذلك سواء حضر وكيل المستدعى ضده او لم يحضر وفي حال اسقاطها من قبل المحكمة فانه يجوز لوكيل المستدعي تجديدها بان يدفع نصف الرسم ولمرة واحدة فقط والحالة الاخرى ان يتم اسقاطها نتيجة تعذر التبليغ ومرور ستين يوما من تاريخ تسجيل الدعوى وفي هذه الحالة فان القرار يكون قابلا للطعن وليس قابلا للتجديد فقد اوردت المادة (17) الفقرة (أ) عبارة **(وفي هذه الحالة)** بمعنى أنها حصرت تقديم طلب التجديد في حالة عدم الحضور في موعد الجلسة المحدد، وحيث تجد

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، الحكم رقم (47) لسنة (2019م)، موقع قراراك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(2) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (17) الفقرة (ب)..

(3) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (17).

المحكمة أن الغاية من تشريع نص المادة (17) الفقرة (د) هو تحري جدية المحامي في تقديم ومتابعة دعواه فإنه لم يورد أن هذه الحالة تدخل ضمن حالات التجديد وإنما يعتبر تطبيق نص المادة المذكور قرارا فاصلا بالدعوى يستدعي الطعن به امام المحكمة الإدارية العليا. وبما أنه تمَّ إسقاط الدعوى استنادا لنص المادة (17) الفقرة (د) من قانون القضاء الإداري والتي لا تجيز التجديد فان ما تم من اجراءات بعد اسقاط هذه الدعوى هي اجراءات باطلة وبالتالي كان على المستدعي ان يطعن امام المحكمة الإدارية العليا بقرار الاسقاط المستند الى المادة (17) الفقرة (د) من قانون القضاء الإداري، وبالتالي فإنَّ هذه الدعوى تغدو مردودة شكلاً لعدم جواز تجديدها"[1].

وعند حضور أطراف الدعوى تباشر المحكمة الإدارية نظر الدعوى يبدأ المستدعي (الطاعن) بسرد وقائع دعواه كما وردت في لائحة الدعوى ويقدم بينات الإثبات، ويعرض المستدعى ضده أوجه دفاعه في حدود ما ورد في لائحته الجوابية ويقدِّم بيِّناته عليها ثم تصدر المحكمة الإدارية قرارها بخصوص بيِّنات الأطراف، وبعد الانتهاء من سماع البينات تستمع المحكمة الإدارية إلى المرافعة الختامية وتبدأ من عند المستدعي (الطاعن) ويكون المستدعي ضده آخر من يتكلم إلا إذا أمرت المحكمة الإدارية بغير ذلك[2].

ويجدر بنا الإشارة إلى أنَّه لا يجوز للمحكمة الإدارية تأجيل الدعوى لمدة تزيد على عشرة أيام في كل مرة، وأيضاً لا يجوز لها التأجيل أكثر من مرة لسبب واحد راجع إلى أحد الخصوم، أما بالنسبة لوقف تنفيذ القرار المطعون به يجب الإشارة إلى أن القرار الإداري بمجرد صدوره وبعد نفاذه يكون قابلاً للتنفيذ، إلا أنها في بعض الحالات يستطيع المستدعي ان يقدم طلب مستجل إلى المحكمة الإدارية عند تقديم الدعوى أو بعد المباشرة في النظر فيها يطلب فيه وقف تنفيذ القرار الإداري، وللمحكمة الإدارية أن تلزم المستدعي (الطاعن) بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر حين ترى المحكمة

---

(1) المحكمة الإدارية، الحكم رقم (13) لسنة (2016م)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

(2) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص456.

الإدارية أنه قد يلحق بالطرف الآخر عطلاً أو ضرراً إذا لم يكن المستدعي (الطاعن) محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية، إذا تم إسقاط الدعوى وفقا لأحكام قانون القضاء الإداري ولم تجدد يعتبر قرار وقف تنفيذ القرار الإداري ملغى حكماً. وقد تحدث المادة (6) من قانون القضاء الإداري عن وقف التنفيذ حيث جاء فيها:

أ- تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها.

ب- يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك.

ج- للمحكمة الإدارية أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً أو ضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية

د- إذا اسقطت الدعوى وفقاً لأحكام هذا القانون وكان قد صدر فيها قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقاً لأحكام القانون يعتبر قرار وقف التنفيذ في هذه الحالة ملغي حكماً [1].

4.2.3 الحكم الصادر في دعوى الإلغاء و الطعن به

قبل اختتام المحاكمة يجوز للمحكمة الإدارية أن تعيد فتح المحاكمة للتثبت من أي أمر ترى أنه ضروري للفصل في الدعوى، ومن ثمَّ تعلن المحكمة الإدارية ختام المحاكمة عن الانتهاء من سماع البينات والمرافعات، وسنتناول في هذا المطلب أولاً: الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، وثانياً عن الطعن في الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (6).

أولاً: الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

بعد أن تعلن المحكمة الإدارية اختتام المحاكمة، عليها ان تنطق في بالحكم خلال نفس الجلسة أو في جلسة أخرى تحددها المحكمة لهذا الغرض خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، ويجب أن يحضر تلاوة الحكم القضاة الذين اشتركوا في المداولة، وإذا كان الحكم موقاً من هيئة المداولة وتغيب بعضهم فيجوز تلاوته من هيئة أخرى، على أن يؤرخ الحكم بتاريخ النطق به، ويكون الحكم التي تصدره المحكمة الإدارية بإجماع، أو بأكثرية آراء الهيئة الحاكمة على أن يسجل المخالف رأيه في الحكم خطياً[1].[1]

ويجب أن يتضمن حكم المحكمة الإدارية:

1- المحكمة التي أصدرت الحكم.

2- تاريخ إصدار الحكم.

3- مكان إصدار الحكم.

4- أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدار الحكم وحضروا النطق به.

5- أسماء الخصوم وحضورهم وغيابهم.

6- أسماء وكلاء الخصوم.

7-عرض مجمل وقائع الدعوى وطلبات الخصوم وخلاصة موجزة لدفوعهم ودفاعهم الجوهري.

8- أسباب الحكم.

9- منطوق الحكم [2].

وبعد إصدار المحكمة الإدارية لحكمها النهائي في الدعوى تحكم فيه برسوم الدعوى ومصاريفها كاملة على الطرف الخاسر وبنصفها إذا خسر جزءاً منها، وأتعاب المحاماة تقدرها المحكمة الإدارية وفقاً لما تراه مناسباً حسب الجهد الذي بذل فيها، وهذا الكلام ينطبق أيضاً على الدعوى التعويض، وتختلف حجية الحكم ما إذا صدر الحكم برد

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (19).

(2) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (20).

الدعوى عنها بإلغاء القرار الإداري، فإذا صدر الحكم برد الدعوى يتمتع الحكم بحجية نسبية لا تتجاوز أطراف النزاع ضمن ثلاثة شروط، هي: وحدة الخصوم، ووحدة الموضوع، ووحدة السبب، أما إذا صدر حكم بإلغاء القرار الإداري فتكون حجية الحكم مطلقة يمكن الاحتجاج بها على الكافة إذا ما اكتسب الحكم الدرجة القطعية بمضي مدة الطعن أو استنفاذ الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا[1].

وبهذا قضت المحكمة الإدارية في حكم لها حيث جاء فيه "إذا تكرَّر طلب المستدعي في العديد من الدعاوى المشار إليها أعلاه آخرها قرار الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا رقم (2013/80) فصل 2013/6/13، وبما أنَّ الشروط الواجب الشروط الواجب توافرها لاعتبار القضية مقضية هي أن يكون تمَّ البت بالنزاع وحاز الحكم الدرجة القطعية بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً وهي شروط متوافرة في الدعوى الماثلة. وبما أنَّ قرارات محكمة العدل العليا في أي دعوى تقام لديها يعتبر قطعياً كما تقضي المادة 26/ب من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 وتعديلاته، فإنَّ قرار الهيئة العامة رقم (2013/80) ومن قبله القرار رقم (2007/515) الذي سلفت الإشارة إليهما تكون قد حازت قوة القضية المقضية. ولما كان موضوع هذه الدعوى هو ذات موضوع الدعوى السابقة رقم (2013/80) الصادر عن الهيئة العامة (رجوعاً عن أي اجتهاد سابق)، فإنَّ الحكم الصادر في الدعوى(2013/80) باعتبار دعوى العدل العليا رقم (2007/515) يشكِّل قضية مقضية بالنسبة للدعوى الحالية، الأمر الذي يتعين معه رد هذه الدعوى شكلاً [2].

وهنا إذا صدر الحكم برد الدعوى أو بإلغاء الإداري فيتاح للمتضرر من الحكم الطعن به خلال المدة القانونية أمام المحكمة الإدارية العليا، وسنتعرف الآن على أحكام

---

(1) القبيلات، حمدي، (2018م)، الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص466-467.

(2) المحكمة الإدارية، الحكم رقم (307) لسنة (2015م)، موقع قرارك التابع لنقابة المحامين الأردنيين.

الطعن في أحكام المحكمة الإدارية وآثار الحكم بإلغاء القرار الإداري بعد استنفاذ طرق الطعن المتاحة.

ثانياً: الطعن في الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

إنَّ الطعن في الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية هو من اختصاص المحكمة الإدارية العليا، وتنظر في الطعون من الناحية القانونية والموضوعية، وهذا ما جاء في نص المادة (25) من قانون القضاء الإداري، ويجب علينا الانتباه إلى أنَّ الطعن ينحصر في الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية التي تنتهي بها الخصومة، ولا يجوز الطعن بالأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة، ولكن وردت عدة قرارات تستثنى من ذلك وردت في نص المادة (29) من قانون القضاء الإداري على الشكل التالي:

1. القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة.
2. القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى.
3. القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى.

وتجدر الإشارة أنَّ مدة الطعن في الأحكام النهائية التي تنتهي بها الخصومة هي ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار الحكم إذا كان وجاهياً، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو وجاهياً اعتبارياً[1]. أمَّا بالنسبة للطعن بالقرارات التي لا تنتهي بها الخصومة قبل صدور حكم منهي للخصومة من المحكمة الإدارية والتي ذكرناها سابقاً، فتكون مدة الطعن خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لصدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال[2].

ويكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية لمن خسر دعواه كلياً أو جزئياً أمامها سواء أكان طرفاً في الدعوى، أو متدخلاً فيها في الأحوال التالية[3]:

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (26).

(2) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (29)، الفقرة (ب).

(3) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (27).

1. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.
2. إذا وقع بطلان في الحكم، أو بطلان في الإجراءات أثَّر في الحكم.
3. إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، سواء أدفع بهذا الدفع أم لم يدفع.

ويجدر بنا الإشارة أنَّ الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لا يترتب عليه وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك[1].

أمَّا بالنسبة لإجراءات الطعن فتقدم لائحة الطعن إلى المحكمة الإدارية لترفعها مع أوراق الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا بعد إجراء التبليغات، وترفق لائحة الطعن بنسخ كافية للتبليغ[2]، وتطبق المحكمة الإدارية العليا الشروط والإجراءات ذاتها التي تطبقها المحكمة الإدارية، وتنظر المحكمة الإدارية في الطعون المقدمة إليها مرافعةً باستثناء الطعون المتعلقة بالقرارات المستعجلة ومن ثم تباشر المحكمة الإدارية العليا رؤية الدعوى في اليوم المعين من قبلها وبعد أن تستمع إلى مرافعات الأطراف تصدر حكمها وفقاً لأحكام القانون[3]، ويجب أن تصدر المحكمة الإدارية حكمها بالإجماع أو بالأكثرية مثل المحكمة الإدارية، ويجب أن يشمل قراراها ما يلي[4]:

1. أسماء أطراف الدعوى.
2. أسماء وكلاء أطراف الدعوى.
3. أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدار الحكم أو حضروا النطق به إذا تمَّ نظر الدعوى مرافعةً.

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (28).
(2) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (30).
(3) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (31).
(4) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (32).

4. عرضاً مجملاً لوقائع الدعوى وطلبات الخصوم وخلاصة موجزة لدفعوهم ودفاعهم الجوهري.
5. خلاصة وافية للحكم المطعون فيه.
6. الأسباب التي أوردها الأطراف للطعن في الحكم المطعون فيه أو لتأييده.
7. رد المحكمة الإدارية العليا على أسباب الطعن وبيان أسباب حكمها برد الطعن أو قبوله.
8. تاريخ صدور الحكم.

وإذا وجدت المحكمة الإدارية العليا أنَّ الحكم المطعون فيه موافق للقانون فتؤيِّده وإذا وجدت أنَّ الحكم المطعون فيه مخالف للقانون فتقضي بنقضه وتحكم في الدعوى، وإذا ردت الدعوى لسبب شكلي كعدم الخصومة أو كون القضية مقضية أو لعدم الاختصاص تنقض المحكمة الإدارية العليا الحكم وتعيد الدعوى إلى المحكمة الإدارية للنظر في الموضوع[1]. وتكون أحكام المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل الطعن بأي طريقة من طرق الطعن[2].

ومن ناحية الرسوم القضائية، فتستوفى عند تقديم الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا نفس الرسوم التي تستوفى أمام المحكمة الإدارية[3]، ويجب الإشارة أنَّه إذا صدر حكم بإلغاء القرار الإداري فإنه يترتب عليه إدام هذا القرار بأثر رجعي وهدمه من أساسه واعتباره كأن لم يكن، ولا حاجة لتدخل الإدارة لسحبه، علماً بأن الإدارة تملك إعادة إصدار القرار الإداري الملغي من جديد لكن بعد أن تطهره من العيوب التي اتند عليها حكم الإلغاء[4]. كما يترتب على الحكم بالإلغاء هدم ما بني عليه من تصرفات قانونية عملاً بقاعدة ما بني على باطل فهو باطل

---

(1) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (33).
(2) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (34).
(3) قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة 2014م، المادة (38) الفقرة (ب).
(4) عبد الواحد، حسني، (1984م)، تنفيذ الأحكام الإدارية، القاهرة، ص 250.

وهنا نكون قد انتهينا من إجراءات الطعن بالقرارات الإدارية للنقابات المهنية الأردن أي القرارات التي نص قانون النقابة أنها يطعن بها أمام القضاء الإداري وهنالك قرارات أخرى كما ذكرنا لا يطعن بها امام القضاء الإداري بل يطعن بها أمام محكمة الاستئناف كالقرارات الصادرة عن هيئة الاعتراض بشأن الاعتراض على قرارات لجنة قضايا تقدير أتعاب المحاماة، فتكون إجراءات الطعن بها عاديه كغيرها من الأحكام التي يطعن بها أمام محكمة الاستئناف .

أما في مصر هنالك تشابهات كثيرة وردت في قانون مجلس الدولة المصري فمدة الطعن هي (60) يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو إعلان صاحب الشأن به[1]. أمَّا من ناحية الإجراءات، فهي تتشابه مع الإجراءات المذكورة في قانون القضاء الإداري الأردني، حيث جاء في المادة (25) من قانون مجلس الدولة أنَّه يقدَّم الطلب إلى قلم المحكمة المختصة بعريضة موقَّعة من محامي مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة وتتضمن العريضة ما يلي[2]:

1. اسم الطالب.
2. من يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم.
3. موضوع الطلب.
4. تاريخ التظلم من القرار إذا كان القرار يتوجب التظلم به.
5. نتيجة التظلم.
6. المستندات المؤيدة للطلب.
7. صورة أو ملخص للقرار المطعون فيه.

وإذا خلت العريضة من هذه البيانات التي تم ذكرها فيعرضها لعدم القبول، وأكدت هذا محكمة القضاء الإداري المصرية، حيث قضت "إذا كانت عريضة الدعوى والمذكرة تخلو من البيانات الأساسية، ولم يرفق تلك العريضة ملخص أو صور من القرار المطعون

---

(1) قانون مجلس الدولة، قانون رقم (47) لسنة 1972م، المادة (24).

(2) قانون مجلس الدولة، قانون رقم (47) لسنة 1972م، المادة (25).

فيه، وكانت المذكرة المقدمة أثناء نظر الدعوى لم تأتِ بجديد يصحح شكل الدعوى لأنها لم تخرج عن فحوى عريضتها، فضلاً عن عدم تقديم ملخص عن القرار المطعون فيه أو صور عنه، فإن الدفع بعدم قبول الدعوى يكون في محله[1]".

ومن أبرز الاختلافات بين قانون القضاء الإداري وقانون مجلس الدولة، هي الاختلافات التي تتعلق في المدد. ففي قانون القضاء الإداري مدة تقديم اللائحة الجوابية هي خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتبليغ المستدعى ضده استدعاء الدعوى، أمَّا في قانون مجلس الدولة فجاء في المادة (26) منه "على الجهة الإدارية المختصة أن تودع لدى قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالملاحظات والبيانات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها"[2].

ويوجد أيضاً اختلاف في مدة الطعن بقرار محكمة الدرجة الأولى الإدارية، ففي قانون القضاء الإداري مدة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هي ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان وجاهياً، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو وجاهياً اعتبارياً، أمَّا في قانون مجلس الدولة فجاء في المادة (44) أن ميعاد رفع الطعن يكون أمام المحكمة الإدارية العليا هو ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه[3].

ونكون هنا قد عرضنا ابرز الإجراءات دعوى الإلغاء بين قانون القضاء الإداري الأردني وقانون مجلس الدولة المصري والتشابهات والاختلافات فيما بينهم.

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، الحكم رقم (1303) الصادر في 1960/3/7م. من كتاب المحامي محمود طاهر، الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء، 2020/4/2.

(2) قانون مجلس الدولة، قانون رقم (47) لسنة 1972م، المادة (26).

(3) قانون مجلس الدولة، قانون رقم (47) لسنة 1972م، المادة (44).

الخاتمة:

بيّنا في هذه الدراسة الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن النقابات المهنية من وجهة نظر المشرع والفقه والقضاء سواء في الأردن أو في مصر ، وأيضاً بيّنا التكييف القانوني لهذه النقابات ، مع الإشارة إلى الرقابة القضائية على هذه القارات سواء في الأردن أ، في مصر ، وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين ، عرضنا في الفصل الأول التكييف القانوني ومفهوم قرارات النقابات المهنية ، وفي الفصل الثاني الرقابة القضائية على قرارات النقابات المهنية.

ولقد توصلنا من خلال هذه الدِّراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات التي نمتنَّى في النهاية تحقيقها.

النتائج:

1. إنَّ النقابات المهنية تتمتَّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتمَّ التأكيد على هذا في جميع قوانين النقابات المهنية.
2. تضمَّنت مواد قوانين النقابات المهنية العديد من امتيازات القانون العام، حيث تمارس النقابات المهنية سلطة التأديب على أعضائها، وسلطة تنظيمية، وسلطة تحصيل الرسوم من أعضائها، وأيضاً منحها القانون الحق في احتكار المهنة، وهذا يتجلى في أغلب المهن التي لا يستطيع الشخص مزاولتها إلا عن طريق الانتساب في النقابات المهنية.
3. لم يستقر القضاء الإداري سواء في مصر أو الأردن إلى رأي محدَّد في تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، مع الإشارة إلى أنَّ آخر القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية مالت إلى اعتبار النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام.
4. تمَّ الإجماع من القضاء الإداري أنَّ صلاحية المحكمة في النظر في الطعون الموجَّهة ضد قرارات النقابات المهنية تستمد من قوانين هذه النقابات.

5. الاختلاف في قوانين النقابات المهنية من حيث النصوص التي تحدِّد المحكمة المختصة في النظر في الطعون الموجَّهة ضد قرارات النقابات المهنية، سواء في الأردن أو في مصر، فبعض قوانين النقابات تتيح الطعن في قرار معين أمام القضاء الإداري، ونصوص أخرى في قوانين نقابات أخرى لا تتيح للمتضرر من نفس القرار الطعن به أمام القضاء الإداري.
6. قرارات النقابات المهنية لا تعتبر قرارات إدارية حتى لو يطعن بها أمام القضاء الإداري لأنَ قرارات النقابات المهنية لا تمتلك جميع خصائص القرار الإداري ولأنَ ليس جميع ما يطعن به أمام القضاء الإداري يعتبر قراراً إدارياً كالطعون بنتائج إنتخابات النقابات.
7. توجه القضاء المصري إلى اعتبار اغلب القرارات الصادرة عن النقابات المهنية قرارات إدارية ، وهذا على عكس القضاء الأردني الذي لم يبين موقفه من طبيعة هذه القرارات على الرغم من أنه يطعن بها أمام القضاء الإداري.

التوصيات:

لقد توصَّلنا من خلال هذه الدِّراسة بعد استقراء قوانين مختلف النقابات المهنية والأحكام القضائية للنقابات المهنية إلى العديد من التوصيات ومن أبرزها:

1. يجب على المشرغ و القضاء الاتفاق ووضع مبدأ قضائي حول تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، وأيضاً تحديد الطبيعة أو التكييف للقرارات الصادرة عن هذه النقابات.
2. وضع نصوص صريحة في التشريعات العربية المتمثلة في التشريع الأردني والمصري تحدَّد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية والطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عنها.
3. تحديد مرجع قضائي واحد من قبل تشريعات النقابات المهنية في الأردن ومصر للرجوع إليه في حالة الطعن في قرارات النقابات المهنية، أو على الاقل توحيد المراجع القضائية المختصة في النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات النقابات المهنية من النوع الواحد في مختلف قوانين النقابات؛ لتجنُّب المشاكل الناتجة عن الاختلاف في

تحديد المراجع القضائية، ولتسهيل معرفة المحكمة المختصة من قبل أعضاء النقابات المهنية، أو المتضرِّرين من القرارات الصادرة عن هذه النقابات.

قائمة المراجع

أولاً– الكتب القانونية:

أبو زيد، مصطفى فهمي، (1990م)، **القانون الإداري**، الجزء الثاني، ط3، دار الجامعية الإسكندرية، مصر.

بعلي، محمَّد الصغير، (2005م)، **الوجيز في المنازعات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.

الجبوري، ماهر صالح، (2012م)، **الوسيط في القانون الإداري**، ط2، مطبعة أبن الأثير، الموصل، العراق.

الجرف، طعمية، (1964م)، **القانون الإداري**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر.

حافظ، محمود محمَّد، (1975م)، **القرار الإداري (دراسة مقارنة)**، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، مص .

حمادة، محمَّد أنور، (2004م)، **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر.

الخطيب، نعمان أحمد، (2011م)، الوس**يط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط7، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الأردن.

الخلايلة، محمَّد علي، (2015م)، **الوسيط في القانون الإداري**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008م)، **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر.

الشطناوي، علي خاطر، (2004م)، **موسوعة القضاء الإداري**، ط1، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

الشطناوي، علي خطار، (1998م)، **دراسات في القرارات الإدارية**، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، الأردن .

الصرايرة، مصلح ممدوح، (2016م)، **القانون الإداري– الكتاب الأول**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

الطماوي، سليمان، (1973م)، **مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) نظرية المرفق العام وعمال الإدارة**، الكتاب الثاني، دار الثقافة العربية للطباعة، القاهرة، مصر.

الطهراوي، هاني علي، (2014م)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط4، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الأردن.

عبد الواحد، حسني، (1984م) **تنفيذ الأحكام الإدارية**، القاهرة، مصر.

القباني، محمَّد بكر، (1962م)، نظرية **المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

القبيلات، حمدي، (2018م)، **الوجيز في القضاء الإداري**، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

كنعان، نواف، (2000م)، **القانون الإداري– الكتاب الثاني**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

كنعان، نواف، (2002م)، **القانون الإداري– الكتاب الأول**، دار العلمية الدولية، عمان، الأردن.

ليلة، محمَّد كامل، (1968م)، **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الأول، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

يحيى، أحمد صفاء، (2017م)، الت**كييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية**، ط1، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

ثانياً– الرسائل الجامعية:

الطاهر، قاسي، (2012م)، **الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر**، رسالة ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر.

عبد العال، محمَّد، (1981م)، **نفاذ القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه**، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

المالكي، عبد الكاظم، (1997م)، **النظام القانوني للمنظمات المهنية في التشريع العراقي**، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، بغداد، العراق.

ثالثا- الأبحاث:

بكر، عصمت عبد المجيد، (د.ت)، مسألة تحصين القرار الإداري من الطعن القضائي، بحث منشور في **مجلة التشريع والقضاء العراقية**، لا يوجد عدد.

المساعيد، فرحان والخلايلة، بخيت، (2018م)، محاولة لتحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في ظل خضوع بعض قراراتها للطعن أمام القضاء الإداري، **مجلة المنارة**، مجلد (24)، العدد (2)، جامعة آل البيت، المفرق.

رابعاً- محاضرات ومنتديات:

منتديات جامعة القاهرة، (2010م)، القانون النقابي، المحاضرة السابعة، القاهرة، مصر.

مركز البديل للدراسات والأبحاث، (2010م)، ندوة تطوير آليات العمل النقابي (قانون موحد للنقابات المهنية)، عمان، الأردن.

خامساً- التشريعات:

الدستور المصري المعدل في سنة (2014م).

قانون العقوبات الأردني، قانون رقم (16) لسنة (1960م) وتعديلاته.

قانون العمل الأردني، قانون رقم (8) لسنة (1996م) وتعديلاته.

قانون القضاء الإداري الأردني، قانون رقم (27) لسنة (2014م).

قانون المحاماة المصري، قانون رقم (17) لسنة (1983م) وتعديلاته.

قانون مجلس الدولة المصري، قانون (47) لسنة (1972م) وتعديلاته.

قانون نقابة الأطباء الأردنيين، قانون رقم (13) لسنة (1972م) وتعديلاته.

قانون نقابة المحامين الأردنيين، قانون رقم (11) لسنة (1972م) وتعديلاته.

قانون نقابة المهندسين الأردنيين، قانون رقم (15) لسنة (1972م) تعديلاته.

قانون نقابة المهندسين المصرية، قانون رقم (66) لسنة (1974م) وتعديلاته.

سادساً- الأحكام القضائية:

أحكام المحكمة الإدارية الأردنية.

أحكام المحكمة الإدارية العليا الأردنية.

أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.

أحكام لمحكمة القضاء الإداري المصرية.

أحكام محكمة العدل العليا.

حكم لمحكمة صلح جزاء عمان.

سابعاً- المواقع الإلكترونية:

معيارالسلطة العامة، شرح القانون الإداري، www.philadelphia.edu.jo

العبيدات، لؤي، (2020م)، تعليق على حكم محكمة صلح جزاء عمان في القضية رقم (10744) لسنة (2020م)، منشور على المنبر الحر لمحامي الأردن.

الوافي، سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء، منشور على موقع المرجع الإلكتروني للمعلوماتية، بتاريخ 2010/9/1.

المعلومات الشخصية

اسم الطالب: محمود نايف الروسان

كلية: الحقوق

التخصص: القانون العام

سنة التخرج: 2021

الهاتف: 00962796644369