

شروط قبول الطعن القضائي على قرار تقييم الأداء الوظيفي في التشريع الأردني

عُلا علي فواز الخصاونة¹

[DOI:10.15849/ZJJLS.240330.08](https://doi.org/10.15849/ZJJLS.240330.08)

¹قانون اداري، الشيخ نوح للشريعة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية

تاريخ استلام البحث: 27/05/2024

تاريخ قبول البحث: 04/07/2024

العالمية، الاردن

* للمراسلة: Olanael51@gmail.com

الملخص

تناولت هذه الدراسة البحث في شروط قبول الطعن القضائي على قرار تقييم الأداء الوظيفي في التشريع الأردني، إذ جرى التطرق للبحث في شرط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، والشرط المتعلق بقرار تقييم الأداء الوظيفي محل الطعن، والشروط المتعلقة بمواعيد الطعن بالإلغاء وشرط انتفاء الدعوى الموازية، في التشريع والقضاء والفقهاء الأردني. وقد توصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج، أهمها: الاعتراض شرط قبول الدعوى للموظف الحاصل على درجة تقييم ضعيف، وخلصت بعدد من التوصيات، منها: إعطاء الحق بالاعتراض على نتيجة تقييم الأداء الوظيفي لكل موظف، وبغض النظر عن نتيجة التقييم، ورفع مدة الاعتراض للموظف الحاصل على تقييم بدرجة ضعيف، عند تعديل نظام الخدمة المدنية ومساواتها بالمدة المحددة للتظلم من القرارات الإدارية الأخرى التي حددها المشرع بعشرة أيام.

الكلمات الدالة: دعوى الإلغاء، تقييم الأداء، الاعتراض الإداري، التظلم الإداري.

Conditions for Accepting Judicial Appeals Against Job Performance Evaluation Decisions in Jordanian Legislation

Ola Ali fawwaz ALkhasawneh ¹

Administrative Law , Sheikh Noah Al-Qudah Faculty of Sharia and Law,
World Islamic sciences & Education University , Jordan.

Recived:27/05/2024

Accepted:04/07/2024

* Crossponding author: Olanael51@gmail.com

Abstract

This study explores the conditions for accepting judicial appeals against job performance evaluation decisions within Jordanian legislation. It examines the requirement of interest for accepting a lawsuit to annul a job performance evaluation decision, the condition related to the performance evaluation decision that is being appealed, the conditions related to the deadlines for filing an annulment appeal, and the condition of the absence of a parallel lawsuit, as addressed in Jordanian legislation, judiciary, and jurisprudence.

The study concludes with several findings, the most significant being that filing an objection is a prerequisite for accepting a lawsuit from an employee who has received a poor evaluation rating. It also makes several recommendations, including granting the right to object to the results of job performance evaluations to all employees regardless of their evaluation outcome, and extending the objection period for an employee who receives a poor evaluation rating, when amending the civil service system, to be equal to the period specified for grievances against other administrative decisions, which the legislator has set at ten days.

Keywords: Annulment lawsuit, performance evaluation, administrative objection, administrative grievance

المقدمة

يقتضي توافر شروط محددة لإمكانية الطعن القضائي لدى المحكمة الإدارية المختصة بقصد إلغاء قرارات تقييم الأداء الوظيفي، وهي الشروط الواجب توافرها حتى تستطيع المحكمة قبول الدعوى ابتداءً من ناحية الشكل، ومن ثم البحث في موضوع الطعن، فإذا كان الطعن لدى المحكمة الإدارية مفتقراً لأي من هذه الشروط، حكمت المحكمة برده دون التطرق إلى البحث في موضوعه، ويهدف هذا البحث إلى إبراز شروط قبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي في التشريع الأردني في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته وتعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه في الخدمة المدنية والصادر استناداً للمادة (72/أ) من نظام الخدمة المدنية.

وتكمن أهمية الدراسة بأنها تعد من الدراسات القليلة التي تناولت شروط الطعن بالإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، خصوصاً أن الدولة اتجهت حديثاً لربط الأداء الفردي في الأداء المؤسسي وذلك ضمن منظومة الإصلاح الإداري لمؤسسات الدولة، الأمر الذي دفع الباحثة إلى تسلط الضوء على شروط الطعن القضائي على قرارات تقييم الأداء الوظيفي عن طريق تناولها بالتحليل والتفسير والملاحظة وبيان توافق النصوص التشريعية مع موقف الفقه والقضاء.

وترتئي الباحثة في هذه الدراسة اتباع المنهج الوصفي والتحليلي من خلال وصف مشكلة البحث والإشارة لنصوص قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 والاسترشاد بالفقه والأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الأردنية وتحليلها.

واستكمالاً لذلك فقد تمثلت إشكالية هذا البحث بالإجابة عن السؤالين التاليين؟ ما هي شروط الاعتراض على قرار تقييم الأداء الوظيفي؟ وما الفرق بين الاعتراض على قرار تقييم الأداء وبين التظلم على قرار تقييم الأداء وأحكام كل منها؟

ومن هنا جاءت هذه الدراسة هادفة للإجابة على ما تقدم من خلال تقسيمها إلى أربعة مباحث: المبحث الأول: شرط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، والمبحث الثاني: الشروط المتعلقة بقرار تقييم الأداء الوظيفي محل الطعن، والمبحث الثالث: الشروط المتعلقة بمواعيد الطعن بالإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، والمبحث الرابع: شرط انتقاء الدعوى الموازية.

المبحث الأول

شروط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي

أخذ المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته بنظام التقارير السنوية مقياساً لكفاءة الموظف وعرفها الفقه، بقوله: "إن تقارير الكفاية تعني قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما في شأغها"⁽¹⁾. وقد عرفه بعضهم على أنها "تحليل وتقويم أداء الموظفين لعملهم ومسلكتهم وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءتهم في النهوض بأعباء الوظيفة الحالية التي يشغلونها وتحملهم لمسؤولياتهم، وإمكانيات تقلدهم مناصب

(1) أحمد، محمد عبد المنعم، (2018) تقارير تقويم الأداء في الوظيفة العامة، بحث منشور، مجلة مصر المعاصرة، مجلد 109، عدد 532، مسلسل

وأعمال ذات مستوى أعلى⁽¹⁾. فقد نص نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 في المادة (71/ب) "باستثناء موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا يخضع أداء جميع الموظفين للمراجعة المنتظمة، وتقييم الأداء"، ووضحت المادة (16/أ) المجموعة الأولى على أنها "قاضي القضاة، رئيس ديوان المحاسبة، رئيس ديوان الخدمة المدنية، رئيس ديوان التشريع والرأي، أمين عام رئاسة الوزراء، مدير عام مكتب رئيس الوزراء". ويتضمن تقييم الأداء تحديد أصحاب الأداء الجيد والسيء بشكل موضوعي مبني على اعتماد نهج منظم، يساهم في تحقيق أهداف المؤسسة، ورضا الموظفين وتطوير مهاراتهم⁽²⁾

وعليه سأتناول هذه الشروط في ثلاثة مطالب، أتناول في المطلب الأول مفهوم شرط المصلحة على قرارات تقييم الأداء الوظيفي، وفي المطلب الثاني أوصاف المصلحة في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، وفي المطلب الثالث وقت توافر المصلحة على قرار تقييم الأداء الوظيفي، على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم المصلحة في قرار تقييم الأداء الوظيفي

تُعدّ المصلحة مبرراً لوجود الدعوى في المنظور القانوني، إذ لا دعوى بغير مصلحة، وهي المبرر لدعوى إلغاء قرارات تقييم الأداء الوظيفي ومناطها، ودونها تكون الدعوى ضياعاً للوقت، وهي ضمان الحق في الدعوى الذي ينشأ حين يحدث عدوان عليه، أو على المركز القانوني.⁽³⁾

في علم القانون فإن مصطلح المصلحة يستعمل مرة بمعنى أنها عنصر من عناصر الحق، فيقال: "إن الحق مصلحة مادية أو أدبية يحميها القانون" ومرة أخرى بمعنى أنها شرط لقبول الدعوى، فيقال: "إن المصلحة معيار الدعوى، ولا دعوى بغير مصلحة"⁽⁴⁾.

لم يعرف المشرع المصلحة، كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء بشكل صريح وواضح، ولا سيما أن القانون الإداري أشار إلى هذا الشرط في المادة (5/هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، بالنص "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية".

ونتيجة ذلك اتجهنا إلى أحكام القضاء الإداري الذي أشار في الأحكام الصادرة عنه إلى معنى هذا الشرط ومضمونه، حيث أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكماً لها جاء فيه "والمستفاد من المادة (5/هـ) أن المصلحة هي مناط الدعوى ولا تقبل الدعوى ممن لا مصلحة شخصية له بإقامتها، بحيث يؤثر القرار المشكو منه بمركزه القانوني وأنه بإلغائه يحسن فائدة"⁽⁵⁾.

وتأسيساً على ذلك، فإن للمحكمة الإدارية الأردنية صلاحية تقدير توافر هذه المصلحة من عدمها، في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، ذلك أن المشرع الأردني يتطلب توافر شرط المصلحة لرافع دعوى الإلغاء في قرارات تقييم الأداء الوظيفي؛ لأنّ أساس إقامة دعوى إلغاء قرار تقييم الأداء الوظيفي هو المصلحة، حيث نصت

(1) القبيلات، حمدي سليمان السحيمان (2006) الطبيعة القانونية لتقرير أداء الموظف العام والطعن به إدارياً وقضائياً، بحث منشور، مجلة مؤتمة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ص 190.

(2) Nayem, Z., & Uddin, M. A. (2024). Unbiased Employee Performance Evaluation Using Machine Learning. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 10 (1), 1-11

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008)، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص 306.

(4) الحاتمة، سليم سلامة (2007) شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور، مجلة جرش للبحوث والدراسات، مجلد 11، عدد 2، ص 50.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2023/67، الصادر بتاريخ 2023/1/31، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

المادة (5/هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني ضرورة توافر المصلحة في الدعوى وجاء فيها "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية"⁽¹⁾.

ويلاحظ على هذه المادة أن المشرع الأردني استخدم مصطلح المصلحة الشخصية، فلا بد من توافر مصلحة ترتبط وجوداً وهدماً مع الطاعن في قرار تقييم الأداء الوظيفي غير المشروع، وهذه المصلحة يجب أن تكون لصيقة بشخص الطاعن، فلا يجوز رفع دعوى الإلغاء على قرار تقييم أداء وظيفي من شخص ليس له مصلحة شخصية بهذا الطعن.

ويُعدّ الدفع بانعدام المصلحة في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي من النظام العام، حيث قضت المحكمة الإدارية الأردنية بما يأتي: "ولكون المصلحة من النظام العام تثيره المحكمة من تلقاء نفسها في أي مرحلة"⁽²⁾.

ويشترط لقبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي أن يكون لرافعها صفة تخوله ذلك، بمعنى أن يستطيع رفعها قانوناً أو يملك الصلاحية للترافع أمام المحكمة الإدارية بوصفه طرفاً في الدعوى، وعليه فإن صاحب الصفة هو صاحب المصلحة نفسه أو من ينوب عنه قانوناً أو اتفاقاً، وعليه يمكن القول: إن تحقق المصلحة في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي هو الشرط الأساسي لقبول هذه الدعوى من جهة رافعها⁽³⁾. إلا أن الخلاف الفقهي نشب حول كون المصلحة مندمجة بشرط الصفة أم أنها مستقلة عنها، فمن الفقهاء من يرى أن الصفة شرط مستقل عن المصلحة في نطاق قبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، وأنه إذا انتفت الصفة كانت دعوى الإلغاء غير مقبولة، ويجوز إبداء هذا الدفع في أي حالة كانت عليها الدعوى⁽⁴⁾ وقد اعتبر القضاء الإداري الأردني أن شرط المصلحة يندمج في شرط الصفة حيث صدر حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية سابقاً، جاء فيه "لا تتطلب المصلحة في مجال دعاوى الإلغاء أن يكون ثمة حق اعتدي عليه، إذ تندمج المصلحة في الصفة في مجال القضاء الإداري، وتصبح دعوى الإلغاء مقبولة إذا ما توافرت لرافع الدعوى مصلحة شخصية مادية كانت أو أدبية؛ لأن القصد في دعاوى الإلغاء هو تصحيح الحالات القانونية، بإزالة كل أثر قانوني للقرارات الإدارية غير المشروعة أو المخالفة للقانون"⁽⁵⁾.

والجدير بالذكر أن الفقه تعرض لبيان المقصود بالمصلحة في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي بقوله: إنها "الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء، ويقصد بالفائدة في هذا التعريف، أنه لا يجوز اللجوء عبثاً لمرفق القضاء من دون تحقيق منفعة ما، وتعني من الناحية العملية خروج المسائل النظرية، التي لا تصلح أن تكون محلاً لدعوى قضائية، فليس دور القضاء ترجيح رأي على آخر، أو الإفتاء، وتدل مشروعيتها على أنه يجب ألا تكون هذه الفائدة مخالفة للنظام العام والآداب العامة"⁽⁶⁾.

(1) قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5297، ص 4855، تاريخ 2014/8/17.

(2) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2018/381، الصادر بتاريخ 2018/12/31، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(3) الشوابكة، فيصل عبد الحافظ، (2012) شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة بين فرنسا والأردن، بحث منشور، مجلة دفا تر السياسة والقانون، العدد السابع، ص 145.

(4) الشوابكة، فيصل عبد الحافظ، (2012) شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة بين فرنسا والأردن، مرجع سابق، ص 145.

(5) حكم محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً رقم 1997/179، الصادر بتاريخ 1998/3/15، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(6) الصواعي، صالح بن علي بن سالم، الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 231.

وترى الباحثة أن المفهوم الأقرب للمصلحة في دعوى الإلغاء في نطاق قرارات تقييم الأداء الوظيفي هو: ما ينبغي تحقيقه للطاعن بحسب ما يرد له من جلب أعلى منفعة له، وليس في القانون ما ينفيه، وأن المصلحة المعتبرة في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي هي مصلحة شخصية لرافع الدعوى، المتأثر بنتيجة القرار الإداري الصادر بنتيجة تقييم الأداء الوظيفي دون سواه، واختلاف المصلحة في دعوى إلغاء قرار تقييم الأداء الوظيفي عن الصفة التي تخول صاحبها الممثل أمام المحكمة لمباشرة الدعوى.

وقد اختلف الفقه والقضاء الإداريان، بتحديد طبيعة الدفع بانعدام المصلحة على قرارات تقييم الأداء الوظيفي، فيرى جانب من الفقه "أن الدفع بانعدام المصلحة دفع موضوعي لا يسقط بالدخول في الموضوع وتفصل فيه استقلالاً عن الموضوع، إلا إذا ارتبط بالفصل في الموضوع ارتباطاً وثيقاً لا يمكن الفصل في أحدهما دون الآخر"⁽¹⁾. ويرى جانب آخر من الفقه أن الدفع المقدم بانعدام المصلحة في دعوى الإلغاء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي، هو دفع بعدم القبول، وحثتهم في ذلك نص المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري لسنة 1972 التي نصت على ما يأتي: "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة"⁽²⁾. وبالرجوع لأحكام القضاء نجد أن المحكمة الإدارية الأردنية، قد أشارت إلى أن الدفع بانعدام المصلحة، هو دفع بعدم القبول، حيث جاء بحكم صادر عنها على أنه "وبالنسبة للدفع بانعدام المصلحة، تجد المحكمة أن المادة (5/هـ) من قانون القضاء الإداري اشترطت لقبول دعوى الإلغاء ابتداء توافر المصلحة الشخصية لرافع الدعوى، وحيث إن القرار المشكو منه قد أثر في المركز القانوني للمستدعي واعتباره المالي، وفترة شموله والمبالغ المصروفة له، فإنه صاحب مصلحة شخصية ومباشرة مما يتوجب معه رد الدفع"⁽³⁾. تؤيد الباحثة أن الدفع بانعدام المصلحة هو دفع بعدم القبول، ذلك أن المصلحة هي شرط لقبول نظر دعوى الإلغاء لدى المحكمة الإدارية المختصة، وتتنظر بها المحكمة قبل النظر في موضوع الدعوى، فإذا انتفت ردت المحكمة الإدارية الدعوى شكلاً لانتهاء شرط المصلحة.

المطلب الثاني

أوصاف المصلحة في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي

إن شرط المصلحة الذي يكفي لقبول دعوى الإلغاء في الطعن بقرارات تقييم الأداء الوظيفي هو توافر مصلحة للطاعن على درجة من الخصوصية قد مسها قرار تقييم الأداء، وقد اشترط الفقه والقضاء جملة من الصفات نبرزها فيما يأتي: أولاً: أن تكون مصلحة شخصية. دون حاجة إلى الاستناد إلى حق مكتسب للطاعن ذلك أن الطعن في القرار الإداري؛ هو طعن موضوعي مبني على انتهاك المشروعية القانونية ومساس بالنظام القانوني للدولة⁽⁴⁾ وتعني كلمة الشخصية، أن تكون هناك علاقة بين قرار تقييم الأداء الوظيفي المطعون فيه بالإلغاء والطاعن، تتوافر حين إقامة الدعوى، وأن يكون قرار تقييم الأداء الوظيفي المراد إلغاؤه، قد أثر تأثيراً مباشراً في مصلحة المستدعي رافع

(1) طاهر، محمود، الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء وأثرها على شروط قبول الدعوى، مرجع سابق <https://egylys.com> تاريخ الدخول 2023/11/26، ساعة الدخول 10:00 مساءً والخروج 10:30.

(2) الجازي، جهاد ضيف الله، وقت توافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص23.

(3) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2022/474، الصادر بتاريخ 2022/11/14، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(4) الذنبيات، محمد جمال، الرضي نجم رياض، (2017)، مدى التباين في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، المجلد (20)، العدد (2) ص107.

الدعوى، وإذا ما انتفت هذه العلاقة انتفت المصلحة، لانتهاء الصلة الشخصية للمستدعي بقرار تقييم الأداء الوظيفي المذكور والضرر الشخصي الذي يسببه له⁽¹⁾.

وقد عبر بعض الفقه عن شرط المصلحة الشخصية بقوله: أن تكون مصلحة الطاعن على درجة من التفرد، بحيث لا تختلط بالمصلحة العامة، التي هي لكل مواطن، أما المصلحة المباشرة فتعني أن تكون المصلحة مؤثرة تأثيراً مباشراً في الطاعن، بأن يشكل القرار محل الطعن اعتداءً مباشراً على مركز الطاعن بصفة خاصة تميزه عن غيره، وتجعله في وضع خاص فيما يخص قرار تقييم الأداء الوظيفي محل الطعن⁽²⁾.

وقد صدر حكم للمحكمة الإدارية الأردنية بهذا الخصوص جاء فيه "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية، وحيث لا مصلحة فلا دعوى وأن الادعاء منوط بالمصلحة، وهي الفائدة التي يجنيها المدعي عند الحكم له بطلباته، ويتعين توافرها وقت رفع الدعوى، وأن يستمر وجودها ما بقيت الدعوى قائمة لكونها شرط مباشرة الدعوى وأساس قبولها، كما يجب أن تحدد المصلحة وبصورة يكون فيها الطاعن بحالة مميزة عن الغير، تؤهله إقامة دعوى الإلغاء وقبولها حماية لهذه المصلحة ودفاعاً عنها، وبهذا فإنه لا بد من توافر شرطين أساسيين لتوافر المصلحة الشخصية والمباشرة في المستدعي، هما: **الشرط الأول:** أن يقيم المستدعي وبحدود الصفة التي اختصم بها قرار تقييم الأداء الوظيفي الطعين، الدليل على أن ضرراً قد لحق به اقتصادياً كان، أو غير ذلك، وأن يكون هذا الضرر مباشراً، ومستقلاً بعناصره، وممكناً إدراكه؛ لأن رقابة هذه المحكمة على القرارات، لا ينتظر منها المشرع أن تكون المصلحة بشأنها نظرية، وإنما تكون رقابة المحكمة الإدارية عليها لمواجهة أضرار واقعية، بهدف ردها وتصفية آثارها القانونية، ولا يتحقق ذلك إلا إذا كانت المصلحة المراد حمايتها مصلحة شخصية مباشرة، **الشرط الثاني:** أن يكون الضرر ناتجاً عن قرار تقييم الأداء المطعون فيه، بما مؤداه قيام علاقة سببية بينهما، بمعنى أن يكون الضرر المدعى به ناشئاً عن القرار الإداري ومرتبباً به بعلاقة سببية"⁽³⁾.

ويثور الجدل حول ما إذا كان قبول قرار تقييم الأداء الوظيفي والإذعان له، يؤدي إلى الحرمان من الطعن فيه بالإلغاء أم لا؛ بمعنى هل تستمر المصلحة قائمة في حال قبول الطاعن لقرار تقييم الأداء الوظيفي أم يعدّ الإذعان للقرار مانعاً للطعن فيه؟

في هذا، نجد أن المحكمة الإدارية العليا اعتبرت الإذعان للقرار الإداري مانعاً من سماع دعوى الإلغاء، ومسقطاً للحق بمخاصمة القرار غير المشروع، وذلك بحكم لها جاء فيه "وحيث إن الإذعان للقرار الإداري النهائي يعتبر مانعاً من سماع دعوى الإلغاء، ويسقط الحق بمخاصمة ذلك القرار، الأمر الذي يجعل من دعوى الطاعن مستوجبة للرد شكلاً، ولا يغير من الأمر شيئاً عدول الطاعن عن إذعانه للقرار المشكو منه، وقيامه بالطعن به لدى المحكمة الإدارية بدعوى الإلغاء"⁽⁴⁾.

وترى الباحثة فيما يتعلق بقرار تقييم الأداء الوظيفي، فإنه من الممكن أن يجهل الطاعن في التعبير عن حماية مركزه القانوني فيذعن للقرار، خصوصاً أن مدة الاعتراض ثلاثة أيام، وهي مدة قصيرة مقارنة بمدة الحق في التظلم من القرارات الإدارية الأخرى التي حددها المشرع بعشرة أيام، وتتمنى الباحثة على القضاء الإداري الأردني

(1) الزعبي، إبراهيم سمارة (2007)، إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ص 50.

(2) القبيلات، حمدي (2022)، الوسيط في القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 271.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2019/278)، تاريخ 2019/12/31، منشورات موقع قرارك.

(4) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2023/378، الصادر بتاريخ 2023/10/17، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

العدول عن اجتهاده، والسماح لصاحب المصلحة المذعن لقرار تقييم الأداء الوظيفي، بالطعن على قرار تقييم الأداء الوظيفي حال رجوع عن إذعانه، وأراد الدفاع عن مركزه القانوني الطعن على القرار بعد إذعانه.

ثانياً: أن تكون المصلحة مشروعة. يقصد بالمصلحة المشروعة، المصلحة المبنية على مركز قانوني للطاعن قد مسّ به قرار تقييم الأداء الوظيفي المطعون فيه بالإلغاء، المقرر له بحكم القانون، فالمصلحة الشخصية للطاعن يجب أن تتطابق مع المصلحة التي يضي عليها القانون الطابع الحمائي، ويشملها في الصيانة، ويرعاها من الانتهاك، ولا يكفي أن يثبت المدعي أن مصلحته في إلغاء القرار المطعون فيه، إنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون المصلحة متطابقة مع تلك التي يريد القانون حمايتها⁽¹⁾. وعليه فإن هناك صوراً للمصالح نذكرها على النحو الآتي:

1- المصلحة المادية أو الأدبية. قد تكون مصلحة رافع دعوى الإلغاء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي مادية، كما أنها قد تكون مصلحة أدبية، لا تتعلق بأمور مادية أو مالية، وإنما ترتبط بقيم ومشاعر ومعتقدات وحرّيات... إلخ، وفي كلتا الحالتين تقبل دعوى إلغاء قرار تقييم الأداء الوظيفي شكلاً، فلا يقتصر قبول دعوى الإلغاء على توافر المصلحة المادية أو المالية، بل قد تكون المصلحة أدبية أو معنوية⁽²⁾ وترى الباحثة أن المصلحة المادية هي الأكثر وضوحاً في دعوى إلغاء قرار تقييم الأداء الوظيفي ذلك أن القرار محل الطعن قد يحرّمه من الزيادة السنوية أو الترفيع، أو قد ينهي خدماته.

2- المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة.

تكون المصلحة محققة، إذا كان من المؤكد أن فائدة مادية أو معنوية ستعود على الطاعن من إلغاء قرار تقييم الأداء الوظيفي، أما المصلحة المحتملة، فهي التي من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفع، أو دفع ضرر، دون أن يكون ذلك مؤكداً⁽³⁾. وبما أنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء، توافر المصلحة لرافعها، وبناءً على أن هذه المصلحة قد تكون محققة، وقد تكون محتملة، فالتساؤل المطروح هنا: هل يشترط لقبول دعوى إلغاء قرار تقييم الأداء الوظيفي، مصلحة محققة لرافعها؟ أو يكفي توافر المصلحة المحتملة؟

لم ينص المشرع الأردني على المصلحة المحتملة في قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، وهذا لا يعني عدم اعتراف منه بالمصلحة المحتملة، ذلك أنه يعتد بها في مجال الدعاوى العادية، والحكمة تقتضي أن يعتد بها في دعوى الإلغاء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي؛ لأن هذه الدعوى لا يشترط فيها استناد المصلحة إلى حق.

وعودة للأحكام القضائية، وجدت أن هناك العديد من الأحكام التي أجازت المحكمة من خلالها قبول دعوى الإلغاء بناءً على اشتراط المصلحة المحتملة، وتطبيقاً لذلك، قضت المحكمة الإدارية بحكم لها جاء فيه "وحيث إن المحكمة الإدارية توصلت بوجود مصلحة محتملة للمستدعي في طلب إلغاء القرار المشكو منه...، مما يترتب إعادة دراسة طلب التعيين في الوظيفة التي تقدم إليها (المطعون ضده) مما يحقق مصلحة أو مركزاً قانونياً أفضل في حال إلغاء القرار المشكو منه"⁽⁴⁾.

(1) الذنبيات، محمد جمال، والريضي نجم رياض، مدى التباين في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 108.

(2) الشوابكة، فيصل عبد الحافظ، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة بين فرنسا والأردن، مرجع سابق، ص 157.

(3) حتاملة، سليم سلامة، شرط الأردنية المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص 57.

(4) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 107/2018 الصادر بتاريخ 2018/4/10، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

وبناءً على ذلك تلاحظ الباحثة أن القضاء الإداري الأردني لا يشترط لقبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، أن تكون مصلحة رافعها مؤكدة، بل يكفي أن تكون محتملة، بحيث تقدر المحكمة مدى احتماليتها، لتقرر قبول أو عدم قبول الدعوى.

المطلب الثالث

وقت توافر المصلحة في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي

من المتفق عليه أن مناط قبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، هو توافر المصلحة عند رفع الدعوى، وإلا حكم بعدم قبولها، بيد أن محل الخلاف في الفقه والقضاء هو ما إذا كان يمكن الاكتفاء بتوافر المصلحة وقت رفع الدعوى، دون اشتراط استمرار بقائها حتى صدور حكم فيها، حيث صدر حكم للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه "وحيث إن المصلحة هي مناط الدعوى، وأن الاجتهاد قد استقر لقبول الدعوى توافر المصلحة عند رفعها ابتداءً، وأن تستمر هذه المصلحة حتى فصل الدعوى، فليس لهم أي صفة أو مصلحة بإقامة هذه الدعوى"⁽¹⁾. مما يعني أن القضاء الأردني اشترط استمرار المصلحة في دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي حتى صدور الحكم النهائي في الدعوى، أي يمكن إثارة الدفع بانعدام المصلحة في أي وقت، وأي مرحلة من مراحل الدعوى⁽²⁾.

وترى الباحثة أن القول (بزوال المصلحة تزول الدعوى) قول يحتاج إلى الدقة؛ لأن دعوى الإلغاء دعوى عينية تخاصم القرار الإداري غير المشروع، فالأصل أنها لا تزول بزوال مصلحة الطاعن. وتتمنى أن يصدر اجتهاد للمحكمة الإدارية الأردنية باشتراط المصلحة وقت رفع الدعوى، وأن تعدل عن اجتهادها من ضرورة توافر شرط المصلحة في رافع دعوى إلغاء قرارات تقييم الأداء الوظيفي وقت رفعها واستمرار هذا الشرط قائم إلى أن يفصل في الدعوى.

المبحث الثاني

الشروط المتعلقة بقرار تقييم الأداء الوظيفي محل الطعن

تتصب دعوى الإلغاء على القرار الإداري فقط، وعليه فلا توجه هذه الدعوى ضد الأعمال والتصرفات التي تخرج عن مفهوم القرار الإداري، على أن القرار لا يعدّ خاضعاً للطعن أمام المحكمة الإدارية، ما لم يكن صادراً عن شخص من أشخاص القانون العام، وعليه سأتناول هذا المبحث من خلال أربعة مطالب، أتناول في المطلب الأول صدور قرار تقييم الأداء عن إدارة عامة، وفي المطلب الثاني، أن يكون من شأن قرار تقييم الأداء الوظيفي إحداث أثر قانوني معين، وفي المطلب الثالث، أن يكون قرار تقييم الأداء الوظيفي نهائياً، وفي المطلب الرابع صدور قرار تقييم الأداء الوظيفي، بما للإدارة العامة من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة على النحو الآتي:

المطلب الأول

صدور قرار تقييم الأداء عن إدارة عامة

يعدّ قرار التقييم تعبيراً عن الإرادة المنفردة للإدارة، وهو بذلك امتياز من امتيازات القانون العام، التي تتمتع بها الإدارة العامة، أساساً لما يستهدفه نشاطها من تحقيق للمصلحة العامة، وهو وسيلة الإدارة القانونية لتنفيذ

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2020/50 الصادر بتاريخ 2020/3/11، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(2) القبيلات، حمدي، (2011)، الوجيز في شرح القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ص254.

نشاطاتها، وبهذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بحكم لها جاء فيه "فالقرار الإداري وفقاً لذلك التعريف، الذي يجوز الطعن به بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، هو ذلك القرار الصادر عن السلطات الإدارية بإرادتها المنفردة وباعتبارها سلطة عامة مختصة، ويجب أن يكون ذلك القرار صادراً عن سلطة إدارية وطنية عامة، وقراراً نهائياً، وأن يكون مؤثراً في المركز القانوني للطاعن"⁽¹⁾.

حيث إنه من المستقر فقهاً وقضاءً، أن القرار الإداري لا يصدر إلا عن سلطة عامة إدارية، حيث عرفه الفقهاء على أنه "عمل قانوني يصدر من جانب واحد بإرادة السلطات الإدارية في الدولة"⁽²⁾، وعرفته المحكمة الإدارية الأردنية على أنه "وفقاً لتعريف القرار الإداري من أنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة"⁽³⁾.

ومن المبادئ المقررة قانوناً أن القرار الإداري يكون معرضاً للإلغاء وفقاً لما تتطلبه مقتضيات المصلحة العامة، إلا أن ذلك مشروط بالشروط الآتية:

الشرط الأول: "أن يكون قرار الإلغاء صادراً عن صاحب الصلاحية في إصداره أو من أصدره نيابة عنه"⁽⁴⁾ وقد صدر حكم قضائي عن المحكمة الإدارية الأردنية يوضح التفرقة بين العمل الإداري القابل للإلغاء، والعمل التشريعي ومعيار التفرقة بينهما جاء فيه "ومن المسلم به فقهاً وقضاءً، أن القرار الإداري يتميز عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى، ويعتمد على معيارين رئيسيين، هما المعيار الشكلي المتعلق بالجهة مصدرة القرار... والمعيار الموضوعي الذي يعتمد على موضوع ومضمون العمل، بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته... وبناءً عليه فإن القضاء الإداري لا يختص بالأعمال التشريعية كالقوانين... ويخرج عن المعيار الشكلي القرارات البرلمانية التي تمس المركز القانوني لموظفيه، فهي لا تعتبر أعمالاً برلمانية، إنما أعمالاً إدارية عادية تخضع لرقابة القضاء الإداري، وهنا يتعطل المعيار الشكلي في شأن تلك القرارات على سبيل الاستثناء، ويتدخل في شأنها المعيار الموضوعي الذي يعتد بطبيعة العمل ذاته دون النظر لجهة إصداره"⁽⁵⁾. وقد أجاز نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 تفويض الاختصاص في اعتماد التقدير النهائي للموظف وذلك عندما نص في المادة (74/و) على "مع مراعاة أحكام الفقرة (هـ) من هذه المادة يقوم الأمين العام أو من يفوضه، باعتماد التقدير النهائي للموظف في موعد أقصاه منتصف شهر كانون الأول من كل سنة" وتنص الفقرة (هـ/1) من ذات المادة: تقوم الوحدة التنظيمية المختصة بالموارد البشرية في الدائرة، بإعداد كشف بأسماء الموظفين وفئاتهم ودرجاتهم وعلاماتهم، وتقديراتهم، والتأكد من مراعاة نتائج تقييم أداء الموظفين بما ينسجم مع منحنى التوزيع المنطقي لمستويات الأداء المشار إليه في المادة (72) من هذا النظام 2- في حال عدم مطابقة النتائج للنسب المئوية المحددة يتم تحويل التقرير إلى لجنة يشكلها الوزير بناء على تنسيب الأمين العام من ثلاثة من كبار موظفي الدائرة من غير أعضاء لجنة التظلمات المشار إليها في الفقرة (أ) من المادة (165) من هذا النظام وبمشاركة مندوب عن الديوان تتولى دراسة النتائج والنسب المؤوية ورفع التوصيات للوزير لاتخاذ القرار المناسب بشأنها".

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2021/304، الصادر بتاريخ 2021/10/20، منشورات موقع قرارك.

(2) كنعان، نواف، (1996)، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط1، ص237.

(3) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2014/187، الصادر بتاريخ 2015/2/15، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2018/239، الصادر بتاريخ 2018/10/2، منشورات موقع قرارك.

(5) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2016/61، الصادر بتاريخ 2016/5/15، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

وفي رأي الباحثة، فإن نص المادة أعلاه بأن المشرع الإداري الأردني، أجاز للرئيس الأعلى تفويض الاختصاص باعتماد التقدير النهائي لقرار تقييم الأداء الوظيفي، ولم يجز للرئيس المباشر بتفويض الاختصاص بتقدير تقييم الأداء للمرؤوس.

الشرط الثاني: لكي يتصف القرار بكونه إدارياً يستلزم صدوره من جهة الإدارة الوطنية العامة، ويجب أن تكون تلك الصفة قائمة وقت إصدار القرار، ويجب أن تكون السلطة الإدارية عامة التي يصدر عنها العمل أو التصرف وطنية، تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منه⁽¹⁾. وفي هذا الشأن، قضت محكمة العدل العليا سابقاً بحكم لها جاء فيه "إذا كانت القرارات الطعينة صادرة عن جهات إدارية وطنية عدلت في المركز القانوني للمستدعي، فإنه ينطبق عليها وصف القرارات الإدارية النهائية".⁽²⁾

يستفاد من تعريف القضاء والفقهاء، أن مصدر قرار تقييم الأداء الوظيفي، الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو دائماً سلطة إدارية وطنية، وهي وحدها التي تتخذ قرارات تكون بطبيعتها إدارية⁽³⁾. وتلاحظ الباحثة أن مصطلح هيئة إدارية، أو سلطة إدارية لا ينطبق على كل موظف في الإدارات العامة، إذ ليس كل إداري له صلاحية إصدار قرار تقييم الأداء الوظيفي، حيث يرتبط هذا القرار بالسلطة التي أسند لها القانون اختصاص إصدار مثل هذه التصرفات القانونية واعتماده، ذلك أن قرار تقييم الأداء الوظيفي يعدّ إدارياً، إذا كان موضوعه إدارياً، فالمهم أن يكون الشخص الذي أصدره منتمياً إلى إحدى السلطات الدستورية العامة في الدولة.

المطلب الثاني

أن يكون من شأن قرار تقييم الأداء الوظيفي إحداث أثر قانوني معين

حتى يعدّ عمل الإدارة العامة أو تصرفها، من قبيل القرارات الإدارية، يجب أن يكون عملاً قانونياً، أي صادراً بقصد ترتيب وإحداث أثر قانوني، ومن أجل إحداث هذه الآثار القانونية، يجب أن يصدر هذا العمل عن إرادة اتجهت نحو إحداث آثار قانونية تتضمن إما إنشاء مراكز قانونية، أو تعديلها، أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، وكذلك يختلف التصرف القانوني عن الفعل المادي، في كون الثاني الذي يمكنه أن يحدث آثاراً قانونية أيضاً، ولكن دون إرادة الفاعل، وفي هذه الحالة لا يمكن وصف الفعل المادي على أنه تصرف قانوني لغياب الإرادة القانونية، أي الإرادة المتجهة نحو إحداث أثر قانوني، ذلك أن العمل المادي هو أثر للتصرف القانوني، وأن إعلان الإرادة هو العنصر اللازم لوجود التصرف القانوني، إذ يجب أن يكون الأثر القانوني المتولد عن التصرف الإداري، مقصوداً بالذات، وهذا لا يعني أن العمل القانوني ينشأ بالإرادة وحدها، وإنما لا بد من الإعلان عن هذه الإرادة سواء أكان هذا الإعلان بطريقة صريحة، أم بطريقة ضمنية، فإذا لم يكن هناك إعلان عن الإرادة، لم ينشأ القرار الإداري، ولم يكن له وجود قانوني، كما تعدّ الشكلية عنصراً جوهرياً في القرار الإداري، ذلك أن التصرفات الإدارية المنفردة، بما تتضمنه من ركن أساسي هو إظهار الإرادة، فإن هذا الإظهار لا يمكن أن يكون واضحاً، إلا إذا كان رسمياً أو

(1) مسعودي، هشام، (2018)، الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري دراسة تحليلية حول المفهوم والخصائص، بحث منشور، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، مجلد 1، ص151.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً رقم 2000/89، الصادر بتاريخ 2000/10/3، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(3) إسماعيل، عصام نعمة، (2009)، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، ط، ص163.

على الأقل صريحاً ومكتوباً، وما يعزز هذا التوجه هو أن قرار تقييم الأداء الوظيفي حتى يكون نافذاً في حق المخاطبين به، يجب أن يشهر عن طريق تبليغ صاحب الشأن⁽¹⁾.

نجد أن التشريع الأردني من خلال نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 نص في المادة (76) على الأثر القانوني المترتب على حصول الموظف على تقييم أداء بدرجة ضعيف بالآتي: "تتخذ الإجراءات المبينة أدناه بعد اكتساب تقارير الأداء السنوية الصفة النهائية:—إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنة واحدة تحجب عنه زيادة سنوية واحدة بقرار من الأمين العام.ب- إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنة واحدة وارتكب خلال السنة مخالفة جسيمة ترتب عليها إيقافه عن العمل وفقاً لأحكام الفقرة (هـ) من المادة (142) من هذا النظام تنتهي خدمته بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام ج- إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنتين متتاليتين يحال على الاستيداع أو التقاعد المبكر إذا كان مستوفياً لشروط الإحالة ويخالف ذلك تنتهي خدمته بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام د- يعامل حجب الزيادة السنوية الوارد في الفقرة (أ) من هذه المادة معاملة العقوبة التأديبية لجميع الغايات المنصوص عليها في هذا النظام".

ونرى أن نص المادة المذكورة هو تأكيد المشرع الأردني على أن هناك أثراً قانونياً سلبياً مترتباً على نتيجة تقييم بدرجة ضعيف التي تستدعي الطعن عليها بالإلغاء، وهو إيقاع الجزاءات على الموظفين العموميين، وذلك بحجب الزيادة السنوية عنه، وذلك حسب درجة التقييم.

وكذلك نجد أن المحكمة الإدارية الأردنية قد أخذت بالأثر القانوني المترتب على القرارات الإدارية النهائية محل اعتبار، ومنها قرار تقييم الأداء الوظيفي، وذلك لقبولها شكلاً لدى المحكمة الإدارية، إذ قضت بحكم لها جاء فيه "ليس من شأن الكتاب الصادر.. إحداث أي أثر قانوني أو التأثير في المركز القانوني للمستدعية، فإنه لا يشكل قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن بالإلغاء"⁽²⁾.

المطلب الثالث

شرط نهائية قرار تقييم الأداء الوظيفي

اشترط المشرع الإداري في قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، في القرار القابل للطعن بالإلغاء شرط النهائية، حيث تنص المادة (5) من ذات القانون على "أ. تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك...".

وكذلك نص المادة (71/د) من ذات النظام على "يكون إعداد تقرير تقييم الأداء السنوي النهائي مكتوباً غير أنه يجب إطلاع الموظف على تقرير أدائه السنوي إذا كان تقديره النهائي بدرجة ضعيف، بعد تاريخ اعتماده مباشرة، للاعتراض عليه وفقاً لأحكام المادة (75) والفقرة (ج) من المادة (166) من هذا النظام ويحق للموظفين جميعاً الاطلاع على نتائج تقاريرهم بعد مضي شهر من تاريخ إيداع كشوفات نتائج التقارير السنوية في الديوان".

وترى الباحثة أنه بالرجوع لقرارات تقييم الأداء الوظيفي القابلة للطعن بالإلغاء، لا بد من أن يكون القرار قد تمت المصادقة عليه من الرئيس الأعلى، أما قرار التقييم الصادر عن الرئيس المباشر، ولم يخضع لاعتماده من الجهة الإدارية الأعلى، فلا يعدّ قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء، وهذا تفسير نص المادة (74/د) من نظام الخدمة

(1) مسعودي، هشام، الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري، دراسة تحليلية حول المفهوم والخصائص، بحث منشور، مرجع سابق، ص161.

(2) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2022/534، الصادر بتاريخ 2023/1/16، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 التي تنص على ما يأتي: "يقوم الرئيس المباشر بتعبئة نموذج تقرير الأداء السنوي معتمداً على نموذج سجل الأداء، ورفعها مع المرفقات والوثائق والمعززات في حال كان تقدير الموظف بدرجة (ممتاز) أو (ضعيف) إلى الرئيس الأعلى المباشر الذي يقوم بدوره بإحالة تقارير أداء الموظفين السنوية، وملاحظاته عليها إلى الوحدة التنظيمية المختصة بالموارد البشرية في الدائرة، وكذلك الفقرة (و) من ذات المادة التي تنص على ما يأتي: "مع مراعاة الفقرة (هـ) من هذه المادة يقوم الأمين العام أو من يفوضه، باعتماد التقدير النهائي للموظف في موعد أقصاه منتصف شهر كانون الأول من كل سنة". وعليه نلاحظ أن نهائية القرار لمن جاء تقديره بدرجة ضعيف تكون إما بانتهاء مدة الاعتراض وهي (3) أيام، أو بصدر نتيجة الاعتراض، أما نهائية القرارات الأخرى للموظفين الحاصلين على درجات من غير الضعيف، فتكون بانتهاء مدة التظلم وهي (10) أيام أو بصدر نتيجة التظلم⁽¹⁾.

وعليه، فقد أصدرت المحكمة الإدارية الأردنية حكمها بالقول: "وأن القرارين الأول والثاني لا تشكل قرارات إدارية نهائية باعتبار أن المستفاد من المادة (74/د) و(و) من نظام الخدمة المدنية أن الرئيس المباشر هو من يقوم بتعبئة نموذج تقرير الأداء السنوي معتمداً على نموذج سجل الأداء، وأن الأمين العام أو من يفوضه لم يقم باعتماد التقدير النهائي للموظف الذي يضعه الرئيس المباشر"⁽²⁾.
وعليه، ووفقاً لهذا الشرط، يخرج من نطاق دعوى الإلغاء الأعمال والتصرفات التالية التي لا تعدّ قرارات إدارية:

- 1- الأعمال التحضيرية والتمهيدية السابقة على إصدار القرار الإداري، والسبب في خروجها من نطاق دعوى الإلغاء أنها لا تحدث بذاتها أثراً قانونياً⁽³⁾ ومثال ذلك الأعمال الواردة في نص المادة (74/أ) التي تنص "على الرئيس المباشر أن يقوم بشكل دوري بإجراء مراجعة مع رؤوسيه لنتائج سجل الأداء بما فيها الجزء المتعلق بالوقائع الإيجابية والسلبية وبما يحقق رصد نقاط القوة في أداء الموظف وسلوكه لتعزيزها ورصد نقاط الضعف وكيفية معالجتها".
- 2- القرارات التوكيدية، وذلك كون هذه القرارات لا ترتب أثراً قانونياً بحد ذاتها، وإنما تؤكد على ما تم ترتيبه من آثار بمقتضى قرار سابق، وفي هذا صدر حكم قضائي للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه "وحيث إنه ورغم ذلك ورغم عدم جواز الاعتراض على ذلك التقييم وفقاً لأحكام القانون سوى لمن حصل على تقييم بدرجة ضعيف إلا أنه تقدم بذلك الاعتراض وتم رده شكلاً، الأمر الذي يستوجب رد دعوى الطاعن بخصوص ما أسماه بالقرار المشكو منه شكلاً كونه قراراً توكيدياً"⁽⁴⁾.
- 3- الأعمال الفنية للإدارة، فهي لا ترتب أثراً من الناحية القانونية، وتعد من الأعمال المادية للإدارة غير القابلة للطعن بدعوى الإلغاء⁽⁵⁾. ومثال ذلك ما أشارت إليه المادة (73) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 التي جاء فيها على "... يقوم الرئيس المباشر في بداية السنة بالتعاون مع رؤوسيه

(1) انظر المادتين (75) و(166) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020، مرجع سابق

(2) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2023/293، الصادر بتاريخ 2023/22/28، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(3) مرسي، حسام الدين محمد، (2018)، ضوابط القرار الإداري، بحث منشور في المجلد (1)، العدد (4) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، مرجع سابق، ص 132.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2022/196، الصادر بتاريخ 2022/3/30، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(5) مرسي، حسام الدين محمد، ضوابط القرار الإداري، بحث منشور مرجع سابق، ص 133.

بتحديد النتائج المطلوب تحقيقها، والأهمية النسبية لكل منها، وإطلاع الموظف على عناصر التقييم العامة والخاصة وعناصر التميز التي سيتم على أساسها تقييم أدائه".

4- **الكتب والمخاطبات بين أجهزة الإدارة العامة**، وفي ذلك صدر حكم قضائي للمحكمة الإدارية جاء فيه "... وحيث إن هذا الكتاب لا يشكل قراراً إدارياً نهائياً مؤثراً في مركز المستدعي وإنما هو من قبيل تبيان للنصوص القانونية المتعلقة بالتقارير السنوية والاعتراض عليها وهو جاء رداً على طلب مدير عام الجمارك الأمر الذي يستوجب والحال هذه رد الدعوى شكلاً بخصوص ما أسماه المستدعي بالقرار الطعين الأول لعدم الاختصاص"⁽¹⁾.

ولتوضيح مدلول شرط النهائية في قرار تقييم الأداء الوظيفي، نلاحظ أن هناك اختلافاً بين الفقهاء، في مدلول شرط النهائية الواجب توافرها في القرارات القابلة للطعن بالإلغاء، وقد تباينت هذه الآراء في غير اتجاه، وستتعرف كل اتجاه على حدة، على النحو الآتي: **الاتجاه الأول: قابلية القرار للتنفيذ**، وهو ما يقصد به بنهائية القرار الإداري، بمعنى أن يكون متخذاً صفة تنفيذية دون الحاجة إلى تصديق من جهة أعلى، حيث قضت المحكمة الإدارية "... وحيث إن المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) نصت "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية" وحيث إن القرار الطعين، هو قرار غير نهائي، كونه قابلاً للاعتراض وخاضعاً لمصادقة الهيئة العليا كما أشرنا، حتى يصبح قراراً نهائياً قابلاً للطعن لدى محكمتنا"⁽²⁾.

الاتجاه الثاني: استكمال مراحل التقرير، إذ اعتبر أنصار هذا الاتجاه أن المقصود بالبنهائية، أن يكون القرار الإداري محل الطعن، قد استنفذ جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره، ثم صدر أخيراً من السلطة التي تملك البت في أمره نهائياً، دون أن يكون لازماً لنفاذه وجوب عرضه على سلطة أعلى بعد ذلك، لاعتماده أو التصديق عليه، ومن ثم فإن النهائية تختلط بالصفة التنفيذية في القرار؛ لأنه لا يكون قابلاً للنفاذ قبل أن يكون نهائياً، كما لا يكون نهائياً قبل أن يكتسب الصفة التنفيذية⁽³⁾.

الاتجاه الثالث: إنتاج القرار الإداري لآثاره القانونية، عدّ أنصار هذا الاتجاه، أن المنوط في عدّ القرار نهائياً، أن يكون قد تولد عنه أثر قانوني معين، وأن يكون هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً، فإذا لم يتوافر في القرار الإداري هذان الشرطان معاً، فلا يكون القرار نهائياً، كأن لم يتولد عن القرار أثر قانوني معين، أو تولد الأثر، لكنه كان غير ممكن أو غير جائز قانوناً، وبذلك نكون أمام قرار تحضيرية أم تمهيدية، أو مجرد اقتراح بقرار⁽⁴⁾.

الاتجاه الرابع: يرى أنصار هذا الاتجاه أن القرار الإداري الذي لا يجب بحكم القواعد المنظمة له استثنائه أو مناقشته أمام سلطة إدارية أعلى، أو بعبارة أخرى هو الذي يكون نافذاً بمجرد صدوره، دون حاجة إلى تصديق عليه من سلطة أخرى⁽⁵⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2021/626، الصادر بتاريخ 2022/1/26، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(2) حكم المحكمة الإدارية رقم 2015/238، صادر بتاريخ 2015/11/15، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(3) مقال موجز القرار الإداري في القانون الإداري، موقع نت <https://azizavocate.com>، تاريخ الدخول 2023/11/26، ساعة الدخول 8:00 صباحاً، والخروج 8:30 ص.

(4) مرسى، حسام الدين محمد، ضوابط القرار الإداري، مرجع سابق، ص 134.

(5) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 427.

وقد أيد القضاء الإداري الأردني ذلك، من خلال استقرار اجتهاده القضائي، على أن القرار يكتسب الصفة النهائية في حالتين مختلفتين: **أولاهما:** ما قضت به المحكمة الإدارية الأردنية بحكم لها جاء فيه "الذي لم يكن يكتسب الصفة النهائية نتيجة للاعتراض المقدم من الطاعن أو معالجتنا لتاريخ تقديم الطعن لدى المحكمة الإدارية بتاريخ.. فإن مدة الطعن بالقرار المشكو منه تكون قد انقضت حكماً، الأمر الذي يتوجب رد الطعن شكلاً عن المطعون ضده الأول، لسببين: الأول أن قراره المشكو منه وبنتيجه لتقديم الاعتراض لا يُعد قراراً إدارياً نهائياً وثانياً لتقديم الطعن خارج المدة القانونية⁽¹⁾. **وثانيتهما:** استكمال القرار للإجراءات الإعدائية فقضت المحكمة الإدارية بحكم لها جاء فيه " فإننا نجد أن تقييم الأداء للمستدعية لعام 2018 لم يتم اعتماده والتوقيع عليه من قبل الأمين العام ليصار إلى القول أن هناك قراراً إدارياً نهائياً، الأمر الذي يستوجب معه والحال هذه رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص"⁽²⁾. وتتفق الباحثة مع أن القرار النهائي في تقييم الأداء الوظيفي هو القرار الصادر عن السلطة الإدارية الأعلى بعد تنسيب الرئيس المباشر، بحيث لا يجوز استئنافه، أو مناقشته أمام سلطة إدارية أعلى، فيبدأ بترتيب آثاره القانونية بعد صدوره.

وبهذا في حالة الاعتراض لا يكتسب القرار الصفة النهائية، ففي حال أوجب المشرع صراحة الاعتراض منه إدارياً قبل رفع دعوى الإلغاء، فالأصل أن تقديم الاعتراض الإداري لا يحول بين صاحب الشأن ورفع دعوى الإلغاء، ولكن هناك استثناء يرد على هذا الأصل العام، وذلك في مجال طعون الموظفين، التي نص المشرع على وجوب الاعتراض عليها، إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الجهة الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا الاعتراض⁽³⁾. وبناءً عليه، لا يكتسب القرار الصفة النهائية، إلا بعد استنفاد القرار مرحلة الاعتراض أو التظلم الإداري، فقد قضت المحكمة الإدارية بحكم لها جاء فيه " وحيث إنه وفقاً للفقرة (ج) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري المشار إليه فإن القرار الإداري النهائي القابل للطعن أمام المحكمة الإدارية هو القرار الصادر بنتيجة الاعتراض أو التظلم، وحيث إن الطاعن قد مارس حقه بالطعن بالقرار الصادر بتاريخ... ولم يطعن بالقرار الصادر بنتيجة التظلم، مما يتعين معه رد الدعوى شكلاً من هذه الناحية كون طعنه انصب على قرار غير نهائي"⁽⁴⁾. وترى الباحثة أن القضاء استقر على حق الاعتراض على قرارات تقييم الأداء الوظيفي في حال كانت نتيجة التقييم (ضعيف)، وفي حال مارس الموظف حقه بالاعتراض، ولم يرتضِ بنتيجة الاعتراض، فيمكن له اللجوء للقضاء الإداري للطعن بالإلغاء بنتيجة الاعتراض، ذلك أن الاعتراض على القرار، لا يجعل من تقييم الأداء نهائياً، إلا في حالة صدور نتيجة الاعتراض.

ويترتب على تقديم الاعتراض الإداري جملة آثار، منها ما يتصل بالمعترض نفسه، ومنها ما يتصل بالجهة الإدارية التي يقدم لها الاعتراض، ومنها ما يتصل بقرار تقييم الأداء محل الاعتراض، وسأتناولها على النحو الآتي:

أولاً: الآثار المتعلقة بالمعترض على نتيجة تقييم الأداء بدرجة ضعيف

(1) حكم المحكمة الإدارية رقم 2015/238، صادر بتاريخ 2015/11/15، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(2) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2022/160، الصادر بتاريخ 2022/10/18، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(3) الخيلي، محمد خليفة، (2009)، التظلم الإداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص 54.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2023/94، الصادر بتاريخ 2023/2/21.

- 1- تقديم الاعتراض يوضع الإدارة أمام خيارين، إما إعادة النظر في القرار فينتهي به النزاع ودياً، وإما سلوك الطريق القضائي بكل ما يفرضه من أعباء والتزامات، ولا سيما في الأنظمة التي لا تتوافر فيها مجانية القضاء⁽¹⁾.
- 2- يعتبر الاعتراض الإداري على قرار تقييم الأداء شرطاً لازماً لقبول دعوى الإلغاء، في حال كانت نتيجة التقييم بدرجة ضعيف، ويعتبر في هذه الحالة اعتراضاً وجوبياً قبل رفع الدعوى أمراً يتصل بالنظام العام⁽²⁾.

ثانياً: الآثار المتعلقة بالإدارة مصدرة قرار تقييم الأداء بدرجة ضعيف

- 1- تلزم الجهة الإدارية بإعادة فحص التقييم موضوع الاعتراض من جديد، وإعادة دراسة عناصره في المدة المحددة قانوناً⁽³⁾، وهي عشرة أيام عمل تبدأ من اليوم التالي لتسلمها، وذلك استناداً إلى نص المادة (166/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020.
- 2- لا يقتصر التزام الإدارة على فحص الموضوع ودراسته، بل عليها البت فيه إيجاباً أو سلباً، أي قبول الاعتراض أو رفضه، أما في حالة سكوت الإدارة، أي اتخاذ قرار بالرفض الصريح أو الرفض ضمناً باستمرار سكوتها، رغم انتهاء المدة المقررة للبت في الاعتراض، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يبتدئ في السريان، ومعنى ذلك أن الإدارة اختارت الطريق القضائي⁽⁴⁾.

ثالثاً: الآثار المتعلقة بقرار تقييم الأداء الوظيفي محل الاعتراض

- 1- القاعدة العامة في القضاء الأردني، أن الاعتراض الإداري لا يوقف تنفيذ القرار، مثله في ذلك مثل الطعن بالإلغاء في القرار⁽⁵⁾.
- 2- انقطاع سريان ميعاد دعوى الإلغاء، ويستمر الانقطاع إلى حين الفصل في الاعتراض، أو مضي الفترة المقررة لاعتبار سكوت الإدارة قراراً ضمناً بالرفض، إذ يبدأ بعدها احتساب ميعاد جديد، وكامل لرفع دعوى الإلغاء، ولكي ينتج الاعتراض أثره بهذا الشأن، لا بد أن يقدم خلال ميعاد الاعتراض على القرار، وهو خلال ثلاثة أيام، حسب ما نصت عليه المادة (75) من نظام الخدمة المدنية الأردني، تبدأ من اليوم التالي لتبلغه نتيجة قرار تقييم الأداء، أما إذا قدم بعد انقضاء ميعاد الاعتراض على قرار تقييم الأداء الوظيفي، فلا أثر له حتى لو قبلته الإدارة⁽⁶⁾.
- 3- يحل القرار الصادر بنتيجة الاعتراض، محل موضوع الاعتراض، فلو صدر قرار من شخص الإدارة بتقدير تقييم الأداء الوظيفي للموظف بدرجة ضعيف، وتم الاعتراض عليه إلى الوزير، فإن الطعن القضائي يوجه إلى قرار الوزير؛ لأنه الرئيس الأعلى في وزارته، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الطلبات التي يتضمنها الطعن القضائي، لا ينبغي أن تكون أوسع من الطلبات التي تضمنها الاعتراض، بمعنى أنه لا يجوز لصاحب

(1) ارشيد، محمد حسين، (2016) التظلم الإداري كسبب لانقطاع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ص 81.

(2) ارشيد، محمد حسين، التظلم الإداري كسبب لانقطاع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 81.

(3) ياسين طه، ويس الدوري، عضو مجلس شوري الدولة، بحث علمي منشور بعنوان (التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري) <https://contadmin.yoo7.com>

(4) ياسين طه، ويس الدوري، عضو مجلس شوري الدولة، بحث علمي منشور بعنوان (التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري) "مرجع سابق.

(5) ارشيد، محمد حسين، التظلم الإداري كسبب لانقطاع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 82.

(6) الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم، موقع إلكتروني، <https://www.elmodawanaeg.com> تاريخ الدخول 2023/12/1، ساعة الدخول 6:00 مساءً والخروج 7:00 مساءً.

المصلحة أن يضيف إلى طلباتها أمورًا لم يتضمنها اعتراضه الإداري، كما يجب أن تكون أسباب الطعن بالإلغاء، هي الأسباب نفسها، التي اشتمل عليها الاعتراض الإداري⁽¹⁾.

المطلب الرابع

صدور قرار تقييم الأداء الوظيفي، بما للإدارة العامة من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة

يتوجب لاعتبار عمل الإدارة بإصدار نتيجة تقييم الأداء الوظيفي، قرارًا إداريًا قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء، أن تكون السلطة التي عبرت الإدارة عنها، مستمدة من القوانين والأنظمة، هكذا يتعين أن تكون الصلاحية التي خولت شخص الإدارة، إصدار قرار تقييم الأداء الوظيفي واردة في قانون أو نظام أو تعليمات، وفيما يتعلّق بقرار تقييم الأداء الوظيفي فقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (74/د) على "يقوم الرئيس المباشر بتعبئة نموذج تقرير الأداء السنوي، معتمداً على نموذج سجل الأداء ورفعهما مع إرفاق الوثائق والمعززات في حال كان تقدير الموظف بدرجة (ممتاز) أو (ضعيف) إلى الرئيس الأعلى المباشر الذي يقوم بدوره بإحالة تقارير أداء الموظفين السنوية وملاحظاته عليها إلى الوحدة التنظيمية المختصة بالموارد البشرية في الدائرة"⁽²⁾.

وتفسر الباحثة نص المادة أعلاه بأن نظام الخدمة المدنية الأردني، وبموجب نصوصه القانونية، التي تعدّ قواعد أمرّة قد ألزم الرئيس المباشر، بأن يقوم بإصدار قرار تقييم الأداء الوظيفي، ورفعها للرئيس الأعلى لاعتماده، وعليه فلا يعدّ تقرير تقييم الأداء نهائياً، إلا بعد اعتماده من السلطة الإدارية الأعلى، كذلك ألزم نظام الخدمة المدنية الأردني، أن يكون أسلوب الإفصاح والتعبير عن الإرادة في قرار تقييم الأداء الوظيفي، صريحاً بالكتابة، وذلك وفق نموذج معد لهذه الغاية، مرفق به معززات تثبت صحة وموضوعية تقييمه، ورفعها إلى الرئيس الأعلى المباشر، وذلك على غرار القرارات الإدارية الأخرى التي من الممكن أن تعبر عنها الإدارة بالقول، أو حتى ضمنية.

المبحث الثالث

ميعاد رفع دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي

يتطلب لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، أن تقدم اللائحة خلال مدة معينة حددها القانون، وعليه سأتناول في المطلب الأول، شرط الميعاد القانوني للطعن على قرار تقييم الأداء الوظيفي، وفي المطلب الثاني، تجاوز ميعاد الطعن بالإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الأول

شرط الميعاد القانوني للطعن على قرار تقييم الأداء الوظيفي

يحرص المشرع على ربط شرط الميعاد بالدعوى الإدارية؛ رغبة في تحقيق استقرار الأوضاع الإدارية، وعدم بقاء أعمال الإدارة أمداً طويلاً معرضة للطعن، وتحقيق الاستقرار للمراكز القانونية للأفراد المستفيدين من القرارات الإدارية، وذلك ينطبق بصورة واضحة على دعوى إلغاء قرارات تقييم الأداء الوظيفي.

(1) العاني، وسام صابر، (2015)، القضاء الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، ط1، ص 224.

(2) المادة (74) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 المنشور في عدد الجريدة الرسمية 5619، ص697، تاريخ 2020/2/2.

وقد حدد المشرع جزاء مخالفة المواعيد، عدم قبول الدعوى، ذلك أن الدفع بعدم القبول من النظام العام، ويجوز للمحكمة أن تتظر به من تلقاء نفسها، وفي أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ولا يجوز الاتفاق بين الإدارة العامة والأفراد على إطالة المدة أو التنازل عن الدفع⁽¹⁾.

أولاً: تحديد ميعاد رفع الدعوى: بداية يجب التفريق بين حالة صدور قرار تقييم الأداء الوظيفي بدرجة (ضعيف) التي ألزم المشرع بها الاعتراض لدى لجنة خاصة قبل الطعن بالإلغاء لدى المحكمة الإدارية، وبين الدرجات الأخرى، (مقبول، جيد، جيد جداً، ممتاز). أما تقييم أداء الموظف بدرجة ضعيف، فلا يعد نهائياً، حتى إن اتفق رأي الرئيس المباشر مع الرئيس الأعلى، إلا أنه يُعدّ نهائياً في حالتين، هما:

1- انقضاء ميعاد الاعتراض دون أن يتقدم الموظف باعتراضه.

2- في حالة رفض الاعتراض من لجنة التظلمات، أو امتناع لجنة التظلمات من البت في الاعتراض.

وهذا تفسير ما ورد في نص المادة (71/د) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 : "يكون إعداد تقرير الأداء السنوي، مكتوماً، غير أنه يجب إطلاع الموظف على تقرير أدائه السنوي إذا كان تقديره النهائي بدرجة ضعيف، بعد تاريخ اعتماده مباشرة؛ للاعتراض عليه وفقاً لأحكام المادة (75) والفقرة (ج) من المادة 166 من هذا النظام".

أما حالة القرار الإداري السلبي المتمثل بامتناع اللجنة عن إصدار قرارها بنتيجة الاعتراض على قرار تقييم الأداء الوظيفي، فقد حددت المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 في الفقرة (هـ) على أنه "في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار".

وتفسر الباحثة نص المادة المذكور، على أنه في حال امتنعت اللجنة عن إصدار قرار في الاعتراض المقدم على نتيجة تقييم الأداء الوظيفي، فيجوز للموظف أن يقدم طلباً للإدارة يطلب فيه إصدار قرار في الاعتراض المقدم وتبليغه بنتيجته، وفي حال امتناع الإدارة، فيعدّ قراراً إدارياً سلبياً، لا يرتبط بميعاد محدد للطعن وتكون مدة الطعن مفتوحة كون سلطة الإدارة مقيدة بالرد .

ثانياً: بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي

إذا كانت قرارات الإدارة على تقييم الأداء الوظيفي للموظفين العموميين تنفذ في مواجهة الإدارة فور صدورها، لافتراض علم الإدارة بصدور تلك القرارات وبمضمونها، افتراضاً غير قابل لإثبات العكس، إلا أن تلك القرارات لا تسري في مواجهة الأفراد المخاطبين بها، إلا بعد ثبوت علمهم بها، بإحدى الطرق التي حددها القانون، وهي من اليوم التالي لتاريخ العلم بالقرار، ويتحقق هذا العلم استناداً للمادة (8) من قانون القضاء الإداري، رقم (27) لسنة 2014، إما، تبليغ صاحب الشأن به، أو بنشر القرار، أو العلم اليقيني به، واعتبر أن نشر القرار الفردي يقوم مقام تبليغه لذوي الشأن، فقد صدر حكم قضائي لمحكمة العدل العليا الأردنية سابقاً، جاء فيه "يعتبر نشر القرارات في الجريدة الرسمية مبدأ لسريان مدة الطعن، فإذا نشر القرار فلا يصر إلى تبليغه لصاحب الشأن؛ لأن القانون افتراض إطلاع العامة على ما ينشر في الجريدة الرسمية، وأن النشر يشمل القرارات الإدارية العامة والقرارات الإدارية الفردية"⁽²⁾.

(1) الصواعي، صالح بن علي بن سالم، الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 261.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً رقم 1983/6، الصادر بتاريخ 1985/3/31، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

ولا تتفق الباحثة مع هذا النهج؛ ذلك أن هناك حالات يشترط فيها المشرع نشر القرار الفردي كاستثناء على الأصل العام مثل القرارات التنظيمية، وعندها يمكن القول: إن النشر يقوم مقام التبليغ، أما فيما يخص عموم القرارات الإدارية الفردية، فترى الباحثة أنه يجب إعمال الأصل العام بشأنها، بحيث يتم العلم عن طريق التبليغ وليس النشر، وترى الباحثة وجوب أن يكون مناط بدء سريان مهلة يصار خلالها رفع دعوى الإلغاء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي، هو تبليغ صاحب الشأن بالقرار، والعلم اليقيني بالقرار، لتبدأ من اليوم التالي للتبليغ أو للعلم اليقيني ولمدة ستين يوماً، وتتمكن المحكمة من بسط صلاحيتها بقبول دعوى الإلغاء أم رد الدعوى.

وقد جرى القضاء الإداري الأردني على أن العلم اليقيني لقرار تقييم الأداء الوظيفي، موعده للبدء بسريان مدة الطعن بالإلغاء، حيث جاء بحكم محكمة العدل سابقاً "فإننا نجد أنه بالرجوع للبيانات التي أرفقها المستدعي بصحيفة طعنه كبيّنة له، أن مدير الموارد البشرية وجّه له الكتاب المؤرخ في... متضمناً إعلام المستدعي بمضمون تقاريره السنوية بتاريخ... بموجب كتاب ديوان الخدمة المدنية المنتهي بالرقم... مما يعني أن المستدعي علم علماً يقينياً"⁽¹⁾. وتلاحظ الباحثة من تفسير النص القانوني والتطبيق القضائي أعلاه، أن المشرع الأردني اعتمد وسيلة تبليغ واحدة لقرار تقييم الأداء الوظيفي، وهي إرسال نسخة من تقرير الأداء السنوي، إلى الموظف صاحب الشأن، من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقدير، إذا كان تقدير الموظف المعني النهائي بدرجة ضعيف، بعد تاريخ اعتماده مباشرة للاعتراض عليه وربط القضاء العلم اليقيني عن طريق التبليغ بكتاب رسمي بمضمون قرار تقييم الأداء الوظيفي، إذ لا يمكن أن يعلم الموظف يقينياً بنتيجة تقييم أدائه دون تبليغه رسمياً بكتاب رسمي وبالتالي فإن العلم اليقيني وحده لا يصلح مالم يقترن بتبليغ كتاب رسمي.

المطلب الثاني

تجاوز ميعاد الطعن بالإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي

إذا كان القانون قد حدد المدة التي ينبغي خلالها رفع دعوى الإلغاء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي بستين يوماً من اليوم التالي من تاريخ العلم بالقرار، إلا أن الطعن قد يتأجل إلى ما بعد هذه المدة، وقد يكون مقبولاً بعد فواتها بسبب انقطاع مدة الطعن أو وقفها، والفرق بين الانقطاع والوقف، هو أن الانقطاع يعني حدوث واقعة محددة تؤدي بدورها إلى إسقاط الأيام التي مضت من حساب الميعاد، ليبدأ نتيجة لذلك ميعاد كامل جديد في السريان، وذلك بعد انتهاء هذه الواقعة، مما يعني أن الانقطاع يؤدي إلى زوال المدة السابقة، وبدء ميعاد طعن جديد، وبذلك لا تحسب المدة المتبقية، وتعتبر كأنها لم تكن⁽²⁾، في حين أن الوقف يعني وقف حساب المدة بعد بدئها، ولكن بصورة مؤقتة إلى أن يزول سبب الوقف، لذا يرتب فقط استكمال المدة الباقية بعد زوال سبب الوقف، وحساب المدة المنقضية ضمن مدة الطعن القضائي، وبذلك يقتصر أثر الوقف على إسقاط مدة الوقف من الميعاد القانوني فقط، ويمنح صاحب الشأن مدة إضافية معادلة لمدة الوقف فقط، فكلما وُجد مانع قهري يحول بين صاحب الشأن ورفع دعوى الإلغاء، فإن ميعاد رفع الدعوى يقف عن السريان طوال فترة قيام هذا المانع، لذا فإن الأمر يقتضي وقف

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً رقم 2011/428 الصادر بتاريخ 2012/2/21، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(2) عبد الغني، بسيوني عبد الله، (1996)، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 539.

سريان ميعاد الطعن عند قيام سبب خارج عن إرادة صاحب الشأن أدى لاستحالة قيامه بإجراءات الطعن خلال المدة المحددة⁽¹⁾.

الفرع الأول

حالات وقف سريان مهلة الطعن بالإلغاء في قرار تقييم الأداء الوظيفي

حصر قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 الأسباب التي توقف مدة الطعن في المادة (8/ز) التي تنص على "يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من 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".

أولاً: الوقف بسبب القوة القاهرة. تُعرف القوة القاهرة، على أنها حالة طارئة أو حادث فجائي غير متوقع، يترتب عليه أن يستحيل معه على صاحب الشأن أن يباشر رفع دعوى الإلغاء خلال الميعاد المقرر لذلك، نتيجة حدوث أمر أجنبي لا يمكن توقعه يجعل من رفع الدعوى خلال المدة المحددة قانوناً أمراً مستحيلاً، ومثال ذلك على الصعيد الشخصي الحبس، والمرض الشديد، والسفر، وعلى الصعيد العام الحروب والكوارث الطبيعية، فتقف القوة القاهرة حائلاً بين المدعي وحقه في رفع دعوى الإلغاء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي، لذلك استقر القضاء الإداري على أن تقف المدة المحددة للطعن، ولا يبدأ سريان مدة الطعن بالإلغاء إلا بعد زوالها، ويستقل القضاء بتقدير هذا العذر ليرتب عليه وقف الميعاد⁽²⁾ وبذلك تختلف القوة القاهرة عن الحالة الطارئة وهي الحادث الفجائي التي لا تجعل القدرة على رفع الدعوى أمراً مستحيلاً، وإنما تجعل من رفعها أمراً مرهقاً نتيجة حدوث أمر غير متوقع⁽³⁾.

وقد صدر حكم قضائي لمحكمة العدل العليا سابقاً جاء فيه "إذا صدر القرار المطعون به بسبب تغييب المستدعي عن أعمال وظيفته الذي تم بسبب توقيفه من قبل قاضي صلح جزاء عمان، فإن هذا التوقيف يعتبر (قوة القاهرة)... إذ ليس للمستدعي يد في هذا التوقيف"⁽⁴⁾. وتلاحظ الباحثة أن القضاء الأردني أشار بصريح النص إلى أثر القوة القاهرة على ميعاد الطعن بوقفه.

ثانياً: امتداد ميعاد الطعن عن طريق طلب تأجيل دفع الرسوم القضائية.

يتطلب رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية، على قرارات تقييم الأداء الوظيفي سداد رسوم رفع الدعوى المنصوص عليها في المادة (38) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 التي تنص على ما يأتي: "أ. يستوفى عند تقديم الدعوى إلى المحكمة الإدارية رسم خاص يحدده رئيس المحكمة وفقاً لنظام رسوم المحاكم والجدول الملحق به... و- تسري أحكام نظام رسوم المحاكم على ما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون". وبالنظر في الفقرة (و) من المادة المذكورة أعلاه؛ فإنه يمكن تطبيق أحكام نظام رسوم المحاكم فيما يتعلق بتأجيل الرسوم، وقد حدد نظام رسوم المحاكم وتعديلاته رقم (43) لسنة 2005 المعدل بنظام رسوم المحاكم رقم 108 لسنة 2008 أحكاماً

(1) كشاكش، كريم، 2005، ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور، مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ص 649.

(2) المزوري، بشار رشيد حسن، (2018)، المسؤولية التعاقدية لإدارة في تنفيذ العقود الإدارية، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، القاهرة، ط1، ص 79.

(3) السنهوري، عبد الرزاق، (1968)، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الثالث من كتاب الوسيط في شرح القانون المدني، ص 801 - 809.

(4) حكم محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً رقم 1997/191، الصادر بتاريخ 1997/10/18، منشورات موقع قرارك

لتأجيل الرسوم، حيث نصت المادة (15) منه على أنه "أ- إذا ادعى شخص بعدم اقتداره على دفع الرسوم في أي دعوى حقوقية يقوم رئيس المحكمة أو من يفوضه من قضاتها أو قاضي الصلح بالتحقيق للتأكد من حالة فقره فإذا اقتنع بصحة الادعاء يقرر قبول الدعوى مؤجلة الرسوم". مما يعني أن صاحب الشأن قد يلجأ للمحكمة طالباً تأجيل الرسوم القضائية، والعلة التي يوقف فيها الميعاد في هذه الحالة، هي القرينة على عزم صاحب الشأن في الاعتراض على القرار واللجوء إلى القضاء لإلغائه، وبأنه لم يقف عائقاً أمامه إلا عجزه عن دفع الرسوم القضائية، وظل هذا الميعاد مقطوعاً، حتى يتم البت في طلب الإعفاء من الرسوم القضائية⁽¹⁾.

ولم نعثر على أحكام قضائية للمحكمة الإدارية أو الإدارية العليا أو حتى محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً، بشأن تأجيل دفع الرسوم القضائية، ولعل سبب ذلك هو انخفاض الرسوم أمام المحكمة الإدارية. وترى الباحثة أن القانون الإداري أفرد نصاً صريحاً على حالة تأجيل الرسوم، إذ إنها من حالات وقف الميعاد لرفع دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي، الذي يرتب استكمال المدة الباقية بعد زوال سبب الوقف وحساب المدة المنقضية ضمن مدة الطعن القضائي، لذا وضع القانون الإداري الأردني شرطاً لترتيب أثر على طلب تأجيل الرسوم، وهو أن يقدم الطلب خلال مدة الطعن، ومن ثمّ يكون تقديم الطعن بعد فوات الميعاد لا يرتب أي أثر، ويجب على المحكمة رد الدعوى لفوات الميعاد القانوني.

ثالثاً: امتداد ميعاد الطعن عن طريق رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة.

قد يخطئ صاحب المصلحة في توجيه دعواه للمحكمة المختصة، فإذا لجأ إلى محكمة غير مختصة طالباً إلغاء قرار تقييم الأداء الوظيفي، فإن ذلك يوقف ميعاد الطعن، وذلك بشرط تقديم هذه الدعوى للمحكمة غير المختصة خلال ستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لإعلان القرار؛ لأن هذه الدعوى التي قدمها صاحب الشأن تتم عن عدم رضاه عن نتيجة القرار الصادر بتقييم الأداء الوظيفي، وأن تقديم المدعي لدعواه إلى محكمة غير مختصة، فعلى هذه المحكمة إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة، وهذا تفسير نص المادة (112) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988 وتعديلاته، حيث تنص على أنه "إذا قضت المحكمة بعدم اختصاصها وجب عليها إحالة الدعوى بحالتها إلى المحكمة المختصة"⁽²⁾، وعلى النقيض من ذلك نجد أحكام القضاء الإداري الأردني حصرت تطبيق هذه المادة في نطاق المحاكم النظامية المدنية، ولا يمتد حكم هذه المادة لاختصاصات القضاء الإداري، فنجد حكماً للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه "أن حكم المادة (112) من قانون أصول المحاكمات المدنية لا يسري إلا مع المحاكم المدنية، ولا يطال القضاء الإداري فبالنتالي لا يجوز إحالة الدعوى من المحكمة الإدارية إذا أعلنت عدم اختصاصها إلى المحاكم النظامية"⁽³⁾. وقد صدر عن المحكمة الدستورية الأردنية، حكم تفسيري رقم (10) لسنة 2013، مفاده اعتبار المحاكم الإدارية في الأردن جزءاً من القضاء النظامي، مما يستتبع ضرورة إحالة الدعوى مباشرة إلى المحكمة الإدارية عندما تجد المحكمة أنها غير مختصة بنظرها⁽⁴⁾.

(1) العموش، شاكراً إبراهيم سلامة، (2022)، تقدير الرسوم القضائية في الدعاوى المدنية في التشريع الأردني وما يثار حولها من مشاكل عملية، بحث منشور، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية، للدراسات القانونية، مجلد 3، إصدار 1، 2، ص 129-130.

(2) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة 1988 وتعديلاته، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3545، تاريخ 1988/4/2، منشور موقع قرارك الإلكتروني.

(3) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2015/102، الصادر بتاريخ 2015/6/30، منشورات موقع قرارك.

(4) حكم المحكمة الدستورية رقم (10) لسنة 2013، <https://cco.gov.jo>.

وترى الباحثة أن حكم المحكمة الدستورية ملزم لجميع الجهات بما فيها القضاء، وأن نص المادة (112) من قانون أصول المحاكمات المدنية قد ورد بصيغة العموم والإطلاق، ولم يرد فيه ما يدل على تقييد الإحالة بين المحاكم النظامية فحسب، لذا فإن النص لا يمنع الإحالة من جهة القضاء النظامي إلى جهات القضاء الأخرى.

الفرع الثاني

حالة انقطاع مهلة الطعن بالإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي

التظلم الإجباري (الاعتراض)

ينص قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 على التظلم وأنواعه في المادة (8) منه حيث تنص على "ج- إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة. د- إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة. هـ- في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار". مع التأكيد على أن القرار الصادر بنتيجة الاعتراض، هو الذي يمكن الطعن به أمام القضاء الإداري وليس القرار الأصلي، وقد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية "يترتب على الاعتراض على القرارات الإدارية قطع مدة الطعن المنصوص عليها في المادة الثانية عشرة من قانون محكمة العدل العليا، وتبدأ مدة طعن جديدة اعتباراً من تاريخ تبلغ المستدعي للقرار أو علمه به على الصورة المبينة في المادة الثانية عشرة المذكورة"⁽¹⁾.

وتلاحظ الباحثة في هذا الحكم القضائي على أن الاعتراض على القرار الإداري يؤدي إلى قطع ميعاد الطعن وابتداء مدة جديدة تبدأ من تاريخ تبليغ المستدعي للقرار المعترض عليه، وبما أن الاعتراض شرط لقبول دعوى الإلغاء فهو اعتراض وجوبي. وترى الباحثة بما أن الطعن بالإلغاء يكون على القرار الصادر بنتيجة الاعتراض أو التظلم فإنه من المنطق أن لا يعد من بين حالات امتداد الميعاد وبالتالي فإن قطع الميعاد أصبح دون الأهمية ذلك أن المشرع اعتبر أن القرار الصادر بنتيجة التظلم هو قرار إداري مدة الطعن فيه ستون يوماً .

المبحث الرابع

شرط انتفاء الدعوى الموازية على قرار تقييم الأداء الوظيفي

من الشروط الواجب توافرها في دعوى الإلغاء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي، انتفاء الدعوى الموازية على قرار تقييم الأداء الوظيفي، بمعنى ألا يكون هناك طريق قضائي آخر لصاحب المصلحة في الدعوى، يمكن له من خلاله الوصول لذات النتائج التي تحققها له دعوى الإلغاء، لهذا ترفض دعوى الإلغاء شكلاً، إذا نظم المشرع طريقاً آخر للطعن في قرار تقييم الأداء الوظيفي، وعليه سأتناول في المطلب الأول، مفهوم انتفاء طريق الطعن الموازي على قرار تقييم الأداء الوظيفي، وفي المطلب الثاني، الشروط الواجب توافرها في الدعوى الموازية، على النحو الآتي:

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً رقم 2010/88، الصادر بتاريخ 2010/4/27، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

المطلب الأول

مفهوم انتفاء طريق الطعن الموازي على قرار تقييم الأداء الوظيفي

يعني انتفاء الطعن الموازي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أن تكون الدعوى غير مقبولة إذا أمكن للفرد أن يسلك طريقاً قضائياً آخر، يتمكن بمقتضاه أن يصل إلى ذات النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء، ولقد عرف الفقه الطعن الموازي بما يلي: "أن يكون هناك دعوى موازية لدعوى الإلغاء، عندما توجد دعوى قضائية أخرى يمكن اللجوء إليها بطريق الدعوى المباشرة، لإلغاء العمل غير المشروع أو منع تطبيقه"⁽¹⁾.

لم يشترط قانون القضاء الإداري الأردني (27) لسنة 2014، على انعدام طريق الطعن الموازي لقبول دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية، واستقر القضاء الإداري الأردني على اعتبار أن وجود دعوى قضائية للطعن بالقرار الإداري تحقق المزاي والناتج ذاتها التي تحققها دعوى الإلغاء، ويجعلها غير مقبولة شكلاً، حيث صدر حكم قضائي للمحكمة الإدارية الأردنية جاء فيه "عن الدفع بعدم الاختصاص نجد بأن الاختصاص من النظام العام وهو مقدم على سائر الدفوع والمحكمة أن تنيره من تلقاء نفسها، وحيث نجد بأن مسألة الاختصاص يجب أن تقرر على أساس الهدف الذي ترمي إليه الدعوى والغاية التي يتوخاها المستدعي من دعواه، وبما أن المحكمة الإدارية لا تملك الصلاحية للنظر في دعوى الإلغاء إذا كان هناك طريق طعن مواز يحقق المزاي التي يرغب الطاعن الحصول عليها من دعوى الإلغاء"⁽²⁾. وحكم آخر لذات المحكمة جاء فيه "رد الدعوى شكلاً بخصوص القرار الطعين رقم 5300 تاريخ 2022/12/24، لعدم الاختصاص لوجود طريق طعن مواز"⁽³⁾.

المطلب الثاني

الشروط الواجب توافرها في الدعوى الموازية

يشترط لاعتبار الطريق الأخرى التي تؤدي إلى رد الدعوى شكلاً توافر شرطين أساسيين،: **الشرط الأول:** أن تكون الدعوى الموازية دعوى قضائية حقيقية، إذ يتعين لعدم قبول دعوى الإلغاء شكلاً على قرار تقييم الأداء الوظيفي، أن يكون الطريق المتاح أمام الشخص في دعوى قضائية، ويستوي أن تكون هذه الدعوى من اختصاص المحاكم الإدارية الأخرى أو من اختصاص القضاء النظامي، ومن هنا فالتظلم الإداري لا يمنع من قبول دعوى الإلغاء سواء أكان رئيسياً أم ولائياً، اختياريًا أم إجباريًا، وكل ما يترتب على كونه إجباريًا هو أن يعلق قبول دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي في هذه الحالة على شرط سلوك طريق التظلم الإداري (الاعتراض) أولاً، واتباع الإجراءات ومراعاة المواعيد التي يحددها القانون⁽⁴⁾.

(1) دكدك، صلاح الدين، (2014)، شروط قبول دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحث منشور مجلة الفقه والقانون، العدد 17 ص 236.

(2) حكم محكمة الإدارية رقم 44 لسنة 2020 الصادر بتاريخ 2020/7/13، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(3) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2023/411، الصادر بتاريخ 2023/7/12، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(4) العبادي، محمد وليد (2004) الوجيز في القضاء الإداري، مدار المسار للنشر والتوزيع، الأردن، ص 168.

لقد استقر القضاء على ضرورة توافر هذه الصفة في الدعوى، بوصفها دعوى موازية تؤدي إلى رد الدعوى شكلاً، وصدر حكم قضائي للمحكم الإدارية الأردنية جاء فيه "وحيث من المستقر عليه أن من شروط قبول دعوى الإلغاء ألا يكون أمام الشخص طريق دعوى مواز يحقق له مزايا وامتيازات مماثلة للمزايا والامتيازات التي تحققها له دعوى الإلغاء، وفي هذه الدعوى نجد أن... وبما أنه لما كان ذلك فإن المحكمة الإدارية لا تنتظر الدعاوى التي لها مرجع طعن مواز يحقق المزايا التي يرغب المستدعي الحصول عليها من الدعوى، وبذلك تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص"⁽¹⁾.

وقياساً على ذلك، فإنه لا يعتد، على سبيل المثال، بالتظلم الإداري على قرار تقييم الأداء الوظيفي بجميع أنواعه كطريق للطعن الموازي، فإمكانية تقديم تظلم إداري ضد قرار تقييم الأداء الوظيفي أمام مصدره (التظلم الولائي) أو إلى رئيس مصدر القرار (التظلم الرئاسي) أو إلى لجنة إدارية مكونة خصيصاً للبت في التظلمات الإدارية (التظلم أمام اللجان الإدارية)، وإن كانت الدعوى لا تقبل هنا إلا بعد استفاد طريق التظلم الإداري الإجباري، وعليه ترد دعوى الإلغاء شكلاً إذا كان التظلم وجوبياً، وذلك لانتفاء شرط النهائية الواجب توافره في قرار تقييم الأداء الوظيفي الطعين، وهو شرط مستقل عن شرط انتفاء الدعوى الموازية⁽²⁾.

الشرط الثاني: أن يكون طريق الطعن الموازي هو دعوى حقيقية، وليس دفاعاً، فالدفع هو وسيلة دفاعية ليس إلا، في حين أن الدعوى وسيلة هجومية، أي أنها أداة هجوم، وليس فقط مجرد وسيلة دفاع؛ وعلّة ذلك أن الدفع الفرعي يثير مشكلة جانبية عن موضوع النزاع الأصلي، كما أن الدفع الفرعي لا يخول القاضي إلا سلطة محدودة، لا تصل في الغالب إلى حد ترتيب جميع النتائج التي ترتبط عادة بدعوى إلغاء قرار تقييم الأداء الوظيفي⁽³⁾.

الشرط الثالث: تماثل النتائج والآثار المترتبة، بمعنى يتوجب لاعتبار الدعوى القضائية دعوى موازية تؤدي إلى عدم قبول دعوى الإلغاء شكلاً، أن تحقق هذه الدعوى للشخص من النتائج القانونية والعملية المساوية أو المعادلة لما تحققه دعوى الإلغاء، من محو آثار قرار تقييم الأداء الوظيفي المعيب لرافع الدعوى، فلا يكفي مثلاً أن تحقق الدعوى الأخرى للمدعي التعويض عن الأضرار التي أصابته من تنفيذ القرار، بل يجب أن يكون من حقه مهاجمة القرار ذاته⁽⁴⁾.

ولم نجد في قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني إشارة في نصوص مواده إلى شرط انتفاء الدعوى الموازية، كشرط من شروط دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية، ولكن وجدت تطبيقات قضائية للدعوى الموازية فقد صدر حكم قضائي للمحكمة الإدارية الأردنية جاء فيه "وحيث من المستقر عليه أن من شروط قبول دعوى الإلغاء ألا يكون أمام الشخص طريق دعوى مواز يحقق له مزايا وامتيازات مماثلة للمزايا والامتيازات التي تحققها له دعوى الإلغاء"⁽⁵⁾.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية الأردنية جاء فيه "من المستقر عليه أن من شروط قبول دعوى الإلغاء أن لا يكون أمام الشخص دعوى موازية، تحقق له مزايا وامتيازات مماثلة للمزايا والامتيازات التي تحققها له دعوى

(1) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2017/422، الصادر بتاريخ 2018/3/23، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

(2) القبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص304.

(3) المرشدي، أمل، (2023)، مفهوم الطعن الموازي، بحث منشور على موقع إلكتروني، <https://www.mohamah.net> تاريخ الدخول 2023/11/27، ساعة الدخول 11:30 والخروج 12:00.

(4) <https://www.mohamah.net/law> بحث حول مفهوم الطعن الموازي تاريخ الدخول 2023/9/17، ساعة الدخول 11:00 مساءً وساعة الخروج 11:30.

(5) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2017/422، الصادر بتاريخ 2018/3/27، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

الإلغاء، ومن المستقر عليه أن شروط الدفع بوجود طريق طعن مواز، 1. أن يكون الطريق الموازي للطعن دعوى قضائية. 2. أن تكون النتائج التي يتوخاها الطاعن من الدعوى القضائية تحقق للشخص ذات النتائج القانونية والعملية لما تحققه دعوى الإلغاء⁽¹⁾.

وترى الباحثة أن دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء الوظيفي تختلف عن أي دعوى قضائية أخرى؛ لأنها تتميز بخصائص تجعل منها دعوى مختلفة، من حيث سهولة إجراءاتها، وقلة نفقاتها، وحجية الحكم القضائي الصادر فيها، أنها حجية عامة ومطلقة تؤدي إلى إعدام القرار الطعين، واعتبار أنه لم يكن بمواجهة الكافة، مما يجعل التعادل بين آثار دعوى الإلغاء وأي دعوى أخرى شبه مستحيل، ذلك أن الدعوى الموازية هي دعوى مباشرة ترفع أمام محكمة من غير القضاء الإداري، ويكون من شأنها أن تنشل آثار القرار الإداري المعيب لرافع دعوى الإلغاء على قرار تقييم الأداء، فتحقق له عملياً ما تحققه دعوى الإلغاء، وهذا يستحيل أن يتحقق مع دعوى الإلغاء.

الخاتمة

أولاً: النتائج

- 1- الاعتراض مقصور على الموظفين الحاصلين على نتيجة تقارير بدرجة ضعيف فقط وهو شرط قبول دعوى الإلغاء وليست شرط لقبول الدعوى للموظفين الحاصلين على درجات أخرى من غير الضعيف.
- 2- في حال لم يعترض الموظف الحاصل على درجة تقييم ضعيف خلال المدة المحددة قانوناً وهي 3 أيام يصبح قرار التقييم قطعياً ولا تقبل دعوى الإلغاء بالقرار أو صدور قرار نتيجة الاعتراض.
- 3- نظام الخدمة المدنية الحالي لم يبين الصلاحيات التي تملكها لجنة التظلمات.

ثانياً: التوصيات

- 1- توصي الباحثة المشرع الأردني بزيادة مدة الاعتراض، عند تعديل نظام الخدمة المدنية ومساواتها بالمدة المحددة للتظلم من القرارات الإدارية الأخرى التي حددها المشرع بعشرة أيام، وإعطاء الحق بالاعتراض على نتيجة تقييم الأداء الوظيفي لكل موظف، وبغض النظر عن نتيجة التقييم.
- 2- توصي الباحثة القضاء الإداري الأردني العدول عن اجتهاده باستمرار شرط المصلحة في رافع الدعوى حتى انتهائها واشتراط توافر المصلحة وقت رفعها.
- 3- توصي الباحثة عند تعديل التشريع بتحديد صلاحيات لجنة التظلمات فيما يتعلق بالتقارير المعترض عليها وإعطائها سلطة الموافقة على التقارير السنوية أو التعديل عليها، وكذلك إخضاع جميع الموظفين بدون استثناء ومعهم موظفو الفئة العليا لتقييم الأداء الوظيفي.

(1) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 211/2014 الصادر بتاريخ، 2015/1/19، منشورات موقع قرارك الإلكتروني.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية:

- إسماعيل، عصام نعمة، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008.
- السنهوري، عبد الرزاق، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الثالث من كتاب الوسيط في شرح القانون المدني، 1968.
- العاني، وسام صابر، القضاء الإداري، ط1، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، 2015.
- عبد الغني، بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
- القبيلات، حمدي، الوسيط في القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2022.
- القبيلات، حمدي، الوجيز في شرح القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر ط1، 1996.
- المزوري، بشار رشيد حسن، (2018)، المسؤولية التعاقدية للإدارة في تنفيذ العقود الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، القاهرة، 2018.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- ارشيد، محمد حسين، (2016) التظلم الإداري كسبب لانقطاع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس فلسطين العربية
- الخيلي، محمد خليفة، (2009)، التظلم الإداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط.
- الزعبي، إبراهيم سمارة (2007)، إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية.

ثالثاً: الدوريات

- الحتاملة، سليم سلامة (2007) شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور، مجلة جرش للبحوث والدراسات، مجلد 11، عدد 2.
- الذنبيات، محمد جمال، الرضي نجم رياض، (2017)، مدى التباين في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، المجلد (20)، العدد (2).
- الشوابكة، فيصل عبد الحافظ، (2012) شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة بين فرنسا والأردن، بحث منشور، مجلة دفا تر السياسة والقانون، العدد السابع.
- العموش، شاکر إبراهيم سلامة،(2022)،تقدير الرسوم القضائية في دعاوى المدنية في التشريع الأردني وما يثار حولها من مشاكل عملية، بحث منشور، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية، للدراسات القانونية، مجلد 3،إصدار 1، 2.

- كشاكش، كريم، 2005، ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور، مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية.
- مرسي، حسام الدين محمد، (2018)، ضوابط القرار الإداري، بحث منشور في المجلد (1)، العدد (4) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية.
- مسعودي، هشام، (2018)، الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري دراسة تحليلية حول المفهوم والخصائص، بحث منشور، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، مجلد 1.

رابعاً: المراجع الأجنبية :

Nayem, Z., & Uddin, M. A. (2024). Unbiased Employee Performance Evaluation Using Machine Learning. Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity, 10 (1),1-11

خامساً: الأنظمة والقوانين:

- قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة 1988 وتعديلاته، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3545، تاريخ 1988/4/2، منشور موقع قرارك الإلكتروني.
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5297، ص 4855، تاريخ 2014/8/17.

سادساً: المواقع الإلكترونية

- موقع قرارك الإلكتروني www.qarark.com
- الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم، موقع إلكتروني، [/https://www.elmodawanaeg.com](https://www.elmodawanaeg.com)
- عمار، عبد العزيز حسين، موجز القرار الإداري في القانون الإداري، موقع نت [/https://azizavocate.com](https://azizavocate.com)، 29 أغسطس 2022، مجلس الدولة قضايا الموظفين
- ياسين طه، ويس الدوري، عضو مجلس شوري الدولة، بحث علمي منشور بعنوان (التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري) "[/https://contadmin.yoo7.com](https://contadmin.yoo7.com)