المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: نطاق الضبط الإداري الخاص في مجال الترخيص العمراني (دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والإماراتي)
اسم الكاتب: د. أحمد الضلاعين
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8217
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 07:36 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Special Administrative Control in the Field of Urban Licensing: A Comparative Study between the Jordanian and UAE Legislations

Dr. Ahmad Al-Dalaien

Associate Professor –Mut'ah university

Received: 07/12/2022

Revised: 09/06/2023

Accepted: 12/06/2023

Published: 30/09/2023

DOI:

https://doi.org/10.35682/jjlps.v15i3.474

Corresponding author:

dalaien.a@mutah.edu.jo

All Rights Resaved for Mutah University, Karak, Jordan.

All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means: electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Abstract

The importance of the research revolves around the issue of special administrative control in the field of urban licensing, in order to ensure the extent of conformity of construction works with the technical specifications accepted by legislation so that it is based on sound foundations that meet the architectural conditions necessary to achieve public safety and maintain community security.

To achieve the purpose of the study, the researchers adopt descriptive, analytical, and comparative approaches between the Jordanian and Emirati legislation. To activate the role of urban legislation in achieving its goal of urban control, both Jordanian and Emirati legislators assigned this power to various bodies. They granted them the legal means to create a sound urban environment to preserve public order.

The administrative judiciary was also granted the power to control the legality of its actions, as everyone with interest has the right to appeal against the decisions of the urban control bodies through a lawsuit for cancellation and to claim compensation if required in the Jordanian legislation. On the other hand, according to the UAE legislation, individuals are not allowed to appeal before the UAE judiciary and claim compensation for illegal actions issued by the urban control authorities.

Therefore, we hope that the Jordanian and Emirati legislators stipulate the condition of obtaining a certificate of conformity for all construction and architecture works and the need to allow individuals to challenge decisions related to construction work, especially licensing decisions, before the courts in the United Arab Emirates, so that they can claim compensation as a result of the illegal decisions and actions of urban control bodies.

Keywords: public order, urban control, construction licenses, cancellation lawsuits, claim for damages.

نطاق الضبط الإداري الخاص في مجال الترخيص العمراني

(دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والإماراتي)

د. أحمد الضلاعين

أستاذ مشارك في القانون العام – جامعة مؤته

تاريخ الاستلام: 2022/12/07

تاريخ المراجعة: 2023/06/09

تاريخ موافقة النشر: 2023/06/12

تاريخ النشر: 2023/9/30

الباحث المراسل:

dalaien.a@mutah.edu.jo

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

جميع الحقوق محفوظة، فلا يسمح بإعادة طباعة هذه المادة أو النقل منها أو تخزينها، سواء أكان ذلك عن طريق النسخ، أم التصوير، أم التسجيل، أم غيره، وبأية وسيلة كانت: إلكترونية، أو ميكانيكية، إلا بإذن خطي من الناشر نفسه.

الملخص

تظهر أهمية البحث في موضوع الضبط الإداري الخاص في مجال الترخيص العمراني، وذلك للتأكد من مدى مطابقة أعمال البناء مع المواصفات الفنية المقبولة تشريعاً حتى يقوم على أسس سليمة مستوفية للشروط المعمارية اللازمة لتحقيق السلامة العامة وحفظ الأمن المجتمعي.

وحتى يكتمل للدراسة غايتها فقد اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي والمقارن بين التشريعين الأردني والإماراتي، ولتفعيل دور التشريعات العمرانية في تحقيق غايتها في الضبط العمراني، فقد أسند كلا المشرعين الأردني والإماراتي إلى هيئات مختلفة هذه الصلاحية، ومنحها الوسائل القانونية اللازمة لإيجاد بيئة عمرانية سليمة للمحافظة على عناصر النظام العام.

وكما مُنح القضاء الإداري صلاحية الرقابة على مشروعية أعمالها، إذ يحق لكل من له مصلحة الطعن في قرارات هيئات الضبط العمراني عن طريق دعوى الإلغاء والمطالبة بالتعويض إذا اقتضى الأمر في التشريع الأردني، بينما لا يسمح للأفراد الطعن امام القضاء الإماراتي، والمطالبة بالتعويض عن الأعمال غير المشروعة الصادرة عن هيئات الضبط العمراني حسب التشريع الإماراتي.

ولذا نتمنى على المشرعين الأردني والإماراتي النص على شرط الحصول على شهادة المطابقة لكافة أعمال البناء والتعمير، وضرورة السماح للأفراد بالطعن في القرارات المتعلقة بأعمال البناء وخصوصاً قرارات الترخيص أمام القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة، ليتسنى لهم المطالبة بالتعويض نتيجة قرارات وأعمال هيئات الضبط العمراني غير المشروعة.

الكلمات الدالة: النظام العام، الضبط العمراني، تراخيص العمران، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض

المقدمة

تسعى الإدارة إلى تنظيم أعمال البناء العمراني عبر منحها تراخيص إدارية سنداً للسياسة التشريعية المرسومة في تشريعات البناء سارية المفعول، حيث تجعل الإدارة من الحصول على ترخيص لأعمال البناء وفقا لنطاق موضوعي مكاني شرطاً لازماً وضرورياً لأعمال البناء والتعمير، وذلك لضمان اتفاقها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة، بما يضمن أمن وسلامة الأفراد في ظل سعي الإدارة لحماية عناصر النظام العام.

إلا أنه على الواقع يوجد العديد من تجاوزات الأفراد في مجال البناء والعمران وعدم التقيد بالضوابط والمواصفات التي حددها المشرع، مما يقتضي البحث في الإجراءات الواجب اتباعها في ظل هذه الحالة، وفي المقابل يوجد بعض التجاوزات من قبل هيئات الضبط العمراني عند ممارسة صلاحياتها، وحتى تتطابق الأعمال التي تقوم بها هذه الهيئات مع التشريعات المتعلقة بذلك نزولاً عند مقتضيات مبدأ المشروعية.

إذ يلعب هذا الموضوع دوراً هاماً في فرض هيمنة الدولة على الحركة العمرانية بما يضمن استقرار حياة المواطنين عبر ضبط المجال العمراني بصورة تنعكس على الرفاه العام، وبما يحول دون انتشار المساكن العشوائية وأعمال الهدم.

أما عن سبب اختياري لهذا الموضوع والذي منه تنطلق إشكالية الدراسة رغم أن التشريعات العمرانية الأردنية قديمة في مجال موضوع البحث، حيث وضع أول قانون لتنظيم المدن في العام 1933 إلا أنها لم تلق اهتماماً ودراسة قانونية في الأردن والإمارات، حيث تظهر إشكالية هذه الدراسة في عدم كفاية التشريعات الناظمة للتراخيص العمرانية وعدم كفاية الإجراءات التي تتعلق بمخالفة تراخيص البناء بل وتتجاوزها، فضلاً عن حالة التحصين التشريعي للقرارات المتعلقة بأعمال البناء حسب التشريع الإماراتي، وعدم وضوح المسؤولية بأنواعها الواقعة على الجهات الإدارية ذات الصلة بهذا الموضوع.

وفي سبيل مواجهة إشكالية وأهمية الدراسة فقد لجأ الباحث للمنهج الوصفي، وذلك بوصف للنظام القانوني للضبط العمراني والمنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص ذات العلاقة بالضبط العمراني والأسلوب المقارن بين التشريع الأردني والتشريعات الخاصة بالضبط العمراني في إمارتي أبو ظبي ودبي، وذلك بتحليل النصوص القانونية ودراستها وبيانها بما ينسجم وحاجة هذه الدراسة، وللوصول إلى النتيجة المنشودة فقد قسم الباحث الدراسة إلى مبحثين نتناول

في المبحث الأول :النظام القانوني للضبط العمراني

وفي المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على قرارات التعمير

المبحث الأول

النظام القانوني للضبط العمراني

تعد ممارســـة النشـــاط العمراني في مجال البناء والهدم أبرز مظاهر ممارســـة حق الملكية العقارية والحقوق العينية الأخرى، وهو الحق الذي يُعرف بالنظام العام العمراني بوصـفه أحد عناصـر النظام العام الحديثة.

وعليه سـيتناول الباحث ماهية الضـبط العمراني في المطلب الأول ومن ثم البحث في الهيئات المكلفة بالضبط العمراني في المطلب الثاني.

المطلب الأول

ماهية الضبط العمراني

يلعب الضـــبط الإداري أهمية بالغة في تنظيم الدولة رغم الاختلاف في تحديد مفهومه بصـــورة عامة، وفي تحديد مفهوم الضـبط العمراني بصـورة خاصـة بوصـفه عنصـراً حديثاً من عناصـر النظام العام، بوصـف البعض له بأنه ذو طبيعة إدارية، ويراه الآخر بأنه ذو طبيعة سياسية الأمر الذي يقتضـي البحث في تحديد مفهوم الضبط العمراني وطبيعته القانونية في الفرع الأول وخصائصه وأهدافه في فرع ثان.

الفرع الأول

مفهوم الضبط العمراني

لم يضـــع المشـــرع الأردني والإماراتي تعريفاً محدداً للضـــبط الإداري العمراني، الأمر الذي دفع الفقه للتصدي لهذه المسألة، وإنما اكتفى كلا المشرعين الأردني والإماراتي بالإشارة إلى الضبط العمراني ضمن التشريعات الناظمة لتنظيم المدن والقرى (قانون تنظيم المدن والقرى الاردني، 1966/69)[1].

عرف الفقيه الفرنسـي De Laubadaire الضـبط الإداري بأنه "مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حماية للنظام العام". (de laubrader, 1963)

وعرفه د. طعيمة الجرف بأنه "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصـــلاً في المحافظة على النظام العام بعناصـره الثلاثة: الأمن العام، الصـحة العامة، والسكينة العامة عن طريق إصـدار القرارات اللائحية

(1) انظرقانون تنظيم المدن والقرى الاردني رقم 69 لسـنة 1966 المنشـور في الجريدة الرسـمية عدد رقم 1952 لسـنة 1966، ص120. والانظمة الصـادرة بمقتضـاه, قانون أمانة عمان الكبرى رقم 18 لسـنة 2021 المنشـور في الجريدة الرسـمية في العدد رقم 5740 لسـنة 2021،ص3467 وكذلك النظام المعدل للأبنية والتنظيم في مدينة عمان رقم 38 لسنة 2022المنشور في الجريدة الرسمية في العدد 5799 وكذلك قانون رقم 23لسنة2007 بشان انشاء مجلس ابوظبي للتخطيط العمراني، والأمر المحلي 33 لسنة 1999 ونظام الابنية لمدينة دبي.

والفردية واستخدام القوة على ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية التي تستغرقها الحياة الاجتماعية (الجرف،1978).

أما التعمير والعمران فهي لغة السكن والإقامة بالمكان والاستقرار فيه، والعمران مشتق من كلمة URBS اللاتينية والتي تعني المدنية فمصطلح Urbanism يشير إلى العلم الذي يهتم بدراسة التقنيات الكفيلة بضمان توزيع الأنشطة البشرية المتعلقة بالمجال العمراني (مالكي، 2008/2007) ومن جهة أخرى فإن العمران هو البيئة التي يغلب عليها ويميزها إضافات الإنسان في صراعه المستمر مع البيئة الطبيعية لتحقيق أهدافه وغاياته وتمتد من المسكن إلى المدينة" (عوابدي ع.، 2005).

ويعد قانون العمران فرعاً من فروع القانون العام بوصفه "مجموعة القواعد المتعلقة بتنظيم وتهيئة المجال للبناء والتوسع العمراني" (Morand-deviller, 2006).

أما عن طبيعة الضبط العمراني القانونية وفي محاولة من البعض القول بأنه ذو طبيعة سياسية (بسيوني، 2007)، إلا أن طريقة تنظيم المشرع الأردني والإماراتي للعمران عبر التشريعات الناظمة لا يعكس إلا حقيقة كونه ضبطاً إدارياً خاصاً، وذلك عبر ضبط المشرعين الأردني والإماراتي الأحكام الناظمة للتعمير وشروطها والهيئات الخاصة به والوسائل والأساليب القانونية الناظمة له، والتي تشمل رخص البناء والمخططات الهيكلية والتفصيلية والتنظيمية له. فضلاً عن شهادات المطابقة والجزاءات المتعلقة به.

ويرى الباحث أن في وصف الضبط العمراني بأنه ذو طبيعة إدارية إنما هو دليل على ارتباطه الوثيق بعناصر النظام العام التقليدية.

الفرع الثاني

خصائص الضبط العمراني وأهدافه

أولاً: خصائص الضبط العمراني

يمتاز الضبط العمراني بوصفه ضبطاً خاصاً بمجموعة من الخصائص تميزه عن غيره من أنواع الضبط الإداري تجعله ينسجم مع أهدافه التي يسعى إلى تحقيقها.

إن قراءة التشريعات الناظمة للضبط العمراني تجعلنا نتوصل إلى أن هذا الضبط يمتاز بمجموعة من الخصائص منها:

1- أنه ذو صفة وقائية، إن وسائل الضبط العمراني في اشتراط التراخيص والحصول على موافقة الأجهزة المختصة، دليل على سعي هذا الضبط إلى منع وقوع الأخطار ومنع وقوع ما يخشى وقوعه في حال مخالفة التشريعات العمرانية ذات الصلة.

2- الصفة التقديرية: وهذا يعني أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة إجراءات الضبط الإداري العمراني، إذ إن لهذه السلطة أن تقدر مدى كفاءة وأهمية أعمال البناء والتعمير ومن ثم منح التراخيص الخاصة بها أو منعها.

ولتبرير الصفة التقديرية يوجد أساسان يمكن الاستناد عليهما: الأول يتوجب على المشرع وضع القواعد العامة ويترك للإدارة حرية التقدير لاتصالها بالواقع اليومي لمواجهة الأمور بالوسائل الملائمة. وثانيها أن ضرورات المصلحة العامة تقتضي تشجيع الإدارة على روح المبادرة فهي ليست آلة تقوم بالتنفيذ الحرفي والتلقائي لأوامر المشرع (عبدالوهاب، 2005).

3- الصفة الانفرادية (عوابدي ع.، 2005) وهذا يعني أن هذا الضبط إنما يمارس بإرادة منفردة من الإدارة، عبر الأوامر التي تصدر عنها بما تشمله من رخص وشهادات وعقوبات، إذ ليس للفرد من دور سوى الالتزام بأوامر وإجراءات الإدارة التي تخضع لرقابة القضاء الإداري، ولما كانت الإدارة تمارس هذه الأوامر فإنما هي انعكاس لسلطة الدولة وسيادتها المستمدة من التشريع.

ثانياً: أهداف الضبط العمراني:

جاءت خصائص الضبط العمراني لتتماشى وتنسجم مع أهداف الضبط العمراني، حيث تختص الإدارة العمرانية بموضوعات محددة، منها تنظيم المباني والتخطيط ومنح التراخيص لأعمال الإنشاء المختلفة والتي تسعى إلى: -

1- المحافظة على الأهداف التقليدية للنظام العام المتمثلة بعناصره التقليدية والتي يحددها كل من المشرع الأردني والإماراتي في تشريعاتهما والذي أكد في مواد متفرقة على وجوب محافظة أعمال التعمير على الأمن والصحة والسكينة العامة، ووجوب دراسة الأثر البيئي للمنشآت والمشاريع الاستثمارية (قانون تنظيم المدن والقرى الأردني رقم (79)، 1966).

2- الأهداف الحديثة للضبط العمراني وتتجلى في: -

أ- إشراف المشرع على التشريعات المتعلقة بأعمال البناء والتعمير عبر تحقيقه الرقابة الإدارية السابقة واللاحقة على أعمال التشييد، وذلك من خلال التشريعات المتعلقة بهذه الأعمال بما يحقق حماية جمال الرونق ويحفظ السكينة والأمن العام وبما يمنع انتشار المباني العشوائية، حيث ينظم المشرع منح رخص البناء وشهادات المطابقة للتعمير وبما يحقق الانسجام بين الأراضي العمرانية وتلك الزراعية، لما في ذلك من حفظ الأمن الزراعي والسكني على حد سواء، ويرى الباحث وجوب أن يراعي المشرع الحاجة إلى مواد البناء وتنظيم طرق تأمينها بما يحقق المنافسة العادلة والمشروعة بين التجار.

ب- مطابقة أعمال البناء مع الأصول والمواصفات الفنية المقبولة تشريعاً وهذا يعني مطابقة أعمال البناء مع رخصة البناء بأن تكون إقامة المباني وتنظيم التجمعات السكنية وفقاً للكثافة العمرانية أو السكانية، والذي يجب أن يقوم على أسس سليمة مستوفية للشروط والكودات المعمارية اللازمة لتحقيق السلامة العامة، وحفظ الأمن المجتمعي والصحة العامة ومن ذلك مثلاً باشتراط المشرع منع ارتفاع البناء عن علو معين ومراعاة الارتدادات الواردة تشريعاً[1].

وليس أدل على ذلك اشتراط المشرع الأردني في المادة (14) من قانون تنظيم المدن لعام 1933 (الجريدة الرسمية، 1933) قولها "على من يطلب رخصة بناء مجددا أو إصداره علاوات خارجية على بناء موجود أن يقدم الطلب إلى رئيس البلدية الذي يجب أن يحيل ذلك الطلب إلى المهندس والطبيب لبيان رأي كل منهما بحسب اختصاصه بشأن الشروط التي ينبغي أن يكون عليها البناء من حيث المتانة والتهوية وغيرهما من الشروط الضرورية من الوجهتين الفنية والصحية مع مراعاة طراز تنظيم الشارع المقرر من اللجنة الفرعية بصورة نهائية، ثم يمنحه الرخصة حاوية تلك الشروط بحيث يعتبر صاحب البناء مقيداً بها تماماً"، وفي هذا النص تأكيد على الغاية من تراخيص البناء في وجوب مراعاتها لعناصر الضبط الإداري بما يعكس خصائص هذا النوع من الضبط الإداري، ويدعو الباحث المشرع الأردني إلى وجوب إعادة هذا النص إلى التشريعات العمرانية النافذة ومنها قانون تنظيم المدن والقرى الساري المفعول، إذ إن ذلك من شأنه تحقيق غايات ضبطية صحية وأمنية أفضل، وليس أدل على ذلك من الوضع الوبائي المتمثل بجائحة الكورونا التي أبرز حسن التنظيم وتراخيص البناء دوراً بارزاً في كيفية الوقاية من هذا الوباء.

ويشير الباحث أيضاً إلى وجوب المحافظة على استدامة النظام العام وحفظ العمران والأرض والعقارات للأجيال اللاحقة بما يضمن حماية حقوق تلك الأجيال.

(1) المادة (19) من قانون تنظيم المدن والقرى الأردني، وكذلك قانون أمانة عمان الكبرى لسنة 2021 وكذلك نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمان لسنة 2022 فقد اشترطا على سبيل المثال الحد الأعلى لإرتفاع الفلل السكنية في جدول القيود والاشتراطات التنظيمية بحيث لايزيد علو وارتفاع المبنى عن (16) متراً،بينما اشترطت المادة(8) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (4) =لسنة 1983 لإمارة أبو ظبي أن لايزيد ارتفاع الفلل السكنية عن (18) متراً يقاس من منسوب محور الطريق وحتى أعلى نقطة في المبنى.

المطلب الثاني

الهيئات الإدارية المكلفة بالضبط العمراني والوسائل القانونية الممنوحة لها

في سبيل تفعيل دور التشريعات العمرانية في تحقيق غايتها في الضبط العمراني فقد أسند المشرع هذه المهمة إلى هيئات مختلفة، نظراً لتعلق المجال العمراني وصلته بالحريات العامة ومن هذه الهيئات ما هو مركزي وآخر لا مركزي. منحها المشرع وسائل تمكنها من تحقيق أهدافها.

الفرع الأول

الأجهزة المكلفة بالضبط العمراني

تخضع صلاحية منح رخص التعمير من حيث المبدأ لنظام اللامركزية الإدارية، بحيث يختص رؤساء البلديات بهذه الرخص متى كان التنفيذ ضمن حدود البلديات، فإن كان خارج حدود التنظيم كان الاختصاص للسلطة المركزية وعليه تتعدد الهيئات الإدارية المكلفة بالضبط العمراني، وهي هيئات لا يمكن فصلها عن بعضها لتداخل اختصاصها في العمل العمراني ما بين هيئات مركزية ولا مركزية.

أولاً: الهيئات المركزية الخاصة بالضبط العمراني

تتداخل الهيئات المركزية في عملها المتعلق بالضبط العمراني ومن هذه الهيئات:

1- وزارة الأشغال العامة

والتي نشأت في الأردن منذ عام 1923 (وزارة الأشغال العامة) وفي الإمارات تم إنشاء وزارة تطوير البيئة التحتية بالقانون الاتحادي رقم 1 لعام 1972 باسم وزارة الأشغال العامة والإسكان وتطوير المدن، والناظر إلى تشكيل هذه الوزارة يجد أنها تحتوي على مديريات وإدارات عدة تتوزع مهامها بين الأعمال المتعلقة بالطرق وما تحتاجه من أعمال بناء وترميم وصيانة وشؤون فنية، وبين إدارة الشؤون الفنية والتنفيذية للأبنية، ومديريات التخطيط والتنفيذ والتخطيط العمراني والتنمية العمرانية، ومن ذلك أن هذه الوحدات لها مسؤولية إعداد المخططات التنظيمية العامة والتفصيلية للوحدات الإدارية ودراسة البرامج التخطيطية ووضع الشروط الفنية اللازمة لأعمال الدراسات التنظيمية العامة والتفصيلية، بالإضافة إلى وضع أنظمة البناء للوحدات الإدارية بالاشتراك مع الجهات المعنية في المحافظات.

2- وزارة البيئة

تفرض طبيعة البيئة بعناصرها المختلفة المرتبطة بمناحي الحياة في مجموعها، وتفرض نفسها لزاما على العديد من الهيئات، حيث يصعب فصل عناصر البيئة عن تداخلاتها مع أعمال الوزارات الأخرى، ورغم استحداث المشرع الأردني لوزارة خاصة بالبيئة التي وضع لها تشريعاً خاصاً يرتبط بدراسة الأثر البيئي والجيولوجي للمشروعات الاستثمارية والتي نجد النص عليها سواء في قوانين تنظيم المدن والقرى

والتخطيط أم في التشـــريعات البيئية ذاتها، أما في دولة الإمارات يوجد وزارة التغير المناخي والبيئة لكن اختصـــاصـــها يتمحور حول الخطط والاســـتراتيجيات والســـياســـات في مجالات البيئة والتنمية الزراعية والحيوانية والسمكية ومكافحة التصحر، والحفاظ على التنوع البيولوجي.

3- وزارة الثقافة

كرس المشـــرع الأردني والإماراتي دور وزارة الثقافة في مجال التعمير عبر اعترافهما في حماية التراث الثقافي والبيوت التراثية والمتعلقة بحماية وتقييم المناطق الأثرية والتاريخية.

4- وزارة السياحة

تتولى وزارة السياحة إنجاز المرافق السياحية وجذب الاستثمارات، بما يحقق التنمية المستدامة للسياحة عبر تحقيق مراكز الجذب الســـياحي، ومنع منح رخص التعمير في المناطق الداخلة ضـــمن المناطق السياحية والتي تحكمها قوانين الآثار ذات الصلة (مجلس الوزراء الأردني، مجلس الوزراء الإماراتي).

ثانياً: الهيئات الإدارية اللامركزية

أناط المشرع صلاحية منح رخص التعمير بلجان التنظيم والتي تتوزع على أنواع ثلاثة:

1- لجان التنظيم المحلية و التي حلت محل المجالس القروية (نصـــت م/9/أ/ج من قانون تنظيم المدن والقرى الأردني على اختصـــاص من المجالس القروية، إلا ان هذه المجالس تم إلغاؤها لاحقا مما يجعل من هذا النص معطل النفاذ) وتتركز في المجلس البلدي، ذلك أنه وبحكم القانون يُعد لجنة تنظيم محلية في البلدية، إذ أشـــار قانون تنظيم المدن والقرى في المادة 9/1/أ، والمادة 2/4 من القانون المعدل لقانون البلديات رقم 14 لسـنة 2017 تحت مسـمى المجلس المحلي [1]والذي حددت اختصـاصـه المادة الخامسة من القانون السابق الذكر على أنه يجوز لوزير الشؤون البلدية والقروية بناء على توصية مجلس التنظيم الأعلى وبتنسيب من مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية: "الأمر الذي يجعل من هذا المجلس البلدي لجنة محلية للتنظيم، إلا إذا قرر الوزير عدم اعتبارهم كذلك، فحينها ســـتتألف اللجنة من الحاكم الإداري للمنطقة وعضوية رئيس البلدية المعني وشخص آخر يسميه المجلس البلدي وآخر تسميه اللجنة اللوائية وممثل من وزير الصحة ومهندس البلدية (قانون تنظيم المدن والقرى الأردني، م 9/د).

2-لجنة تنظيم المدن والقرى والأبنية اللوائية

(1) حل قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسـنة 2021 محل قانون البلديات ،إذ ورد في المادة 22 منه بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر يمارس المجلس البلدي صلاحيات اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية .

وتتشـــكل ســـنداً للمادة 8-1 من قانون تنظيم المدن والقرى بحيث تمارس مهامها في مناطق التنظيم الإقليمية والقرى الواقعة ضمن اللواء المؤلفة من لجنة اللواء والتي تمنح رخص البناء في المناطق الخارجة عن اختصاص المجالس البلدية أو أي مرجعية أخرى م/3/9/ج.

3- لجان التنظيم المشـــتركة: والمنظمة بموجب م/8 من قانون تنظيم المدن وم/33 من قانون الإدارة المحلية والتي سمحت لوزير الإدارة المحلية بتنسيب من المحافظ إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعة متقاربة من المجالس البلدية أو القرى أو التجمعات السكانية والذي يمارس ذات صلاحيات المجلس البلدي فيما يتعلق بشؤون رخص التعمير.

أما في الإمارات فنجد أن القانون رقم 23 لسنة 2007 بشأن إنشاء مجلس أبو ظبي للتخطيط العمراني مثلا تضمن في المادة (4) أعمال هذا المجلس والمتعلقة بوضع المخطط العام الشامل والسياسات العامة التي تراقب أعمال التطوير في الإمارة فضلاً عن وضع الإجراءات اللازمة للموافقة على مشاريع التطوير العمراني العامة والخاصـــة، كما حددت المادة (5) من ذات القانون تفاصـــيل العملية العمرانية التي تدخل ضـــمن اختصـــاص المجلس بالإضـــافة للقانون رقم 5 لســـنة 2018 حول إنشـــاء دائرة التخطيط العمراني للبلديات وفي إمارة دبي تنظيم الأمر المحلي رقم 3 لسـنة 1999 بشـأن تنظيم أعمال البناء في إمارة دبي والتي تضمنت أعمال منح رخص التعمير بالدوائر المختصة التابعة لوزارة البلديات.

الفرع الثاني

الوسائل القانونية للضبط الإداري في مجال العمران

تجد الرخص العمرانية مبررها في ضرورة المحافظة على عناصر النظام العام، إذ لا بد من منح الإدارة مكنات تســاعدها للقيام بمهامها ســواء عبر أنظمة الضــبط الإداري أم القرارات الإدارية الضــرورية، والتي تســـعى الإدارة عبرها لإيجاد بيئة عمرانية ســـليمة، وعليه ســـيتناول الباحث وثائق التعمير (المخططات التنظيمية) ومن ثم القرارات الإدارية الفردية في مجال التعمير.

أولاً: وثائق التعمير (المخططات التنظيمية)

لم يكتف المشـــرع بالقانون لتنظيم أعمال البناء وإن شـــرع أنظمة تنفيذية تضـــع هذه القوانين موضـــع التنفيذ، ومن أهم هذه الأنظمة ما تعلق بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط التنظيم الهيكلي (مخطط شغل الأراضي).

1- المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير

نص المشـــرع الأردني والإماراتي[1]في تشـــريعهما على عدة أنواع لمخططات التنظيم ما بين إقليمية وهيكلية وتفصيلية.

إذ يعتبر مخطط المســح التنظيمي مخططا طبوغرافيا أســاســيا للمنطقة يبين الحالة الواقعية والحالية للمنطقة، والذي يشــتمل على مجموعة من العناصــر المتعلقة بوصــف الموقع والمناخ وطريقة اســتعمال الأراضي والخدمات والمرافق العامة كالمدارس وشبكة الطرق والثروات الموجودة في المنطقة.

في حين تتعلق مخططات التنظيم الإقليمية ببرنامج الإعمار لكل إقليم ومراحل تنفيذها بوصفها الأساس الذي تنطلق منه المخططات الهيكلية المحلية، ويمتاز هذا المخطط بارتباطه بمواقع المدن والقرى الجديدة، أو توسيع ما هو موجود فعلاً، كما أنه يتعلق بالصناعة، وأنواعها، ومراكز تواجدها، وتنظيمها.

ويرى الباحث أن مجلس التنظيم الأعلى في الأردن ودائرة التخطيط العمراني في إمارة أبو ظبي وإدارة المباني والإسكان الحكومي في إمارة دبي قد تم تكليفهم بالموافقة على هذا المخطط ووضعه موضع التنفيذ دون تعديل، ويكون القرار نهائياً، ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية وفي الصحف المحلية.

2- مخططات التنظيم الهيكلية

إذا كانت المخططات الســابقة ترســم الملامح العمرانية الرئيســة والعامة للبلدية، فإن مخطط التنظيم الهيكلي يحدد حقوق البناء واستعمال الأراضي بصورة مفصلة بناء على توجيهات المخططات العامة.

ويشتمل مخطط التنظيم الهيكلي على تحديد لـــ: مواقع الطرق وإنشاء الطرق الجديدة وحقوق المرور العامة، كما يشــمل شــبكة الصــرف الصــحي ومشــروع المياه، وتحديد اســتخدامات الأراضــي وتوزيعها، بالإضــافة إلى تحديد الارتدادات وارتفاع المباني والمســاحات والمباني الخضــراء مع وجوب مراعاة طبيعة البناء وأنواع المواد والألوان المستخدمة [2].

وعليه فإن يمكن القول بأن هذا المخطط هو قرار إداري تنظيمي يشــمل الوثائق التي تتضــمن المبادئ والأدوات المحلية للتعمير، مهمته تثبيت القواعد العامة والصــلاحيات لاســتعمال الأراضــي، فهو قواعد تبين استخدام الأرض بتفصيل يتناول كافة استخدامات الأراضي، ويضيف الباحث أنه لا بد وأن يشتمل في

(1) الفصــل الثالث مخططات التنظيم قانون تنظيم المدن والقرى الأردني رقم 19 لســنة 1966 والأمر المحلي 33 لســنة 1999 ونظام الابنية الإماراتي لمدينة دبي،والفصــل الثالث من القانون رقم (4) لســنة 1983 في شــأن تنظيم أعمال البناء لإمارة أبوظبي وتعديلاته ،والمادة (5) من لائحته التنفيذية وتعديلاتها .

(2) الفصل الثالث مخططات التنظيم من قانون تنظيم المدن والقرى الأردني رقم 19 لسنة 1966 والأمر المحلي 33 لسنة 1999 ونظام الابنية الإماراتي لمدينة دبي،والباب الثاني المتعلق بشــروط وقواعد تنظيم أعمال البناء في العمارة والتخطيط من القانون رقم (4) لسنة 1983 في شأن تنظيم أعمال البناء لإمارة أبوظبي وتعديلاته.

تنظيمه على وسائل تتضمن التهوية والصحة العامة والأمن الصحي ومنافذ للأخلاء في حال حدوث حرائق.

ثانياً: رخص التعمير

تعتبر رخصة التعمير ومراقبة الإعمار آلية قانونية ضمنها المشرع لسلطات الضبط العمراني للمحافظة على أهداف هذا النوع من الضبط حيث نصت المادة 34/أ من قانون تنظيم المدن والقرى الأردني على أنه: "لا يجوز الشروع ضمن مناطق التنظيم المعلنة في عمل يتطلب القيام به الحصول على رخصة، ولا يجوز تنظيم أو إعمار أية أرض واستعمالها استعمالاً يتطلب الحصول على رخصة إلى أن تصدر رخصة بذلك العمل أو التنظيم أو الإعمار أو الاستعمال ولا تمنح مثل هذه الرخصة إلا إذا كانت مطابقة لهذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه..."، وهي الرخص التي تتعلق بالبناء والهدم، وكما نصت المادة (2) من قانون رقم (4) لسنة 1983 في شأن تنظيم أعمال البناء في إمارة أبو ظبي على أنه "لا يجوز لأي شخص تشييد مبنى، أو إضافة أي جزء إليه، أو إجراء أي تعديل في شكله الخارجي، أو تقسيمه الداخلي أو هدم أي جزء منه، أو تغيير معالم الأرض المخصصة له بحفرها أو ردمها أو تسويتها، إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من دائرة بلدية أبو ظبي وتخطيط المدن"، والمادة (17) من الأمر المحلي 33 لسنة 1999 ونظام الأبنية الإماراتي لمدينة دبي "يجب التقيد بالإجراءات والضوابط المحددة من قبل الإدارة المختصة قبل الشروع في تنفيذ أعمال صب الخرسانة لأي جزء من أجزاء المبني الرئيسية أو توابعه".

1- رخصة البناء

الأصل أن للمالك السلطة التي تخوله كافة حقوق الملكية على عقاره، إلا أن هذه الحرية تتقيد بضوابط النظام العام العمراني فهي التصريح الخطي الصادر من الهيئة المختصة بإجازة أعمال البناء. أما أعمال البناء فهي "أعمال تشييد الأبنية، أو هدمها، أو إدخال تعديلات، أو إضافات عليها، أو صيانتها وتشمل أيضا عمليات الحفر والردم[1].

إذاً هي وثيقة يتوجب على كل شخص مقبل على البناء أن يحصل عليها من السلطة المختصة تخوله أعمال البناء بما ينسجم مع القواعد العمرانية المعتمدة في الدولة.

(1) المادة(9/2) من نظام الأبنية والتنظيم لأمانة عمان الكبرى. وكذلك لائحة شروط ومواصفات البناء لإمارة دبي الصادرة بموجب القرار الإداري رقم 125 لسنة 2001 بلدية دبي،والمادة (2&21) القانون رقم (4)لسنة 1983 في شأن تنظيم أعمال البناء في إمارة أبو ظبي وتعديلاته .

وهذا يعني إلزامية الحصول على هذه الرخصة بشكل وجوبي يترتب على مخالفته عقوبات تتراوح بين الغرامة وإزالة المخالفة والهدم[1].

ويرى الباحث أن قراءة النصوص تشير إلى أن هذه الرخصة واجبة على كل شخص يرغب كذلك بتعديل رخصة الاستعمال أو إجراء تعديل أو إضافة عليها وليس مجرد البناء وأعمال التشييد من العدم. وإنما تعديل بناء قائم أو الإضافة عليه، كما وأكد على وجوب تأكد الجهة المانحة للرخصة من صحة المعلومات المقدمة إليها، لأنها تعتبر المصدر المغذي والمرجع المعتمد الذي تمنح الرخصة بناءً عليه.

2- رخصة الهدم

يراعي المشرع عناصر النظام العام العمراني فيما يتعلق بحماية الطبيعة والتراث والاستدامة في الأراضي، فإن كان للسلطة المختصة أن ترفض منح ترخيص بناء تتعارض مع طبيعة المنطقة إما للمحافظة على الطبيعة فيها أو بوصفها مناطق تاريخية (ليلة، 2012) فإن لها أن تصدر رخصاً لهدم المباني أو جزء منها متى كانت تشكل خطراً على السلامة والأمن العام، أو فيها اعتداء على أملاك الدولة أو لأي سبب تقدر السلطة المختصة أنه يوجب استصدار رخصة للهدم.[2]

وهي الرخصة التي يمكن تعريفها بأنها "القرار الإداري الصادر من المرجع المختص تعطي المستفيد منه حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان لذلك سبب مشروع" ويرى الباحث وجوب التوفيق بين التعمير والبيئة إذ تسعى الإدارة في منحها أو وضعها الرخص أن تحقق مطابقة عمليات البناء للمعايير الفنية والتقنية ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية.

وتشمل هذه الرخص أيضا شهادات التقسيم المتعلقة بإفراز الأرض أو المباني المقامة عليها [3]،وهي المتعلقة بحقوق ارتفاق الأشخاص على هذه الملكيات.

(1) المادة (37، 38) قانون تنظيم المدن والقرى الأردني، وكذلك المادة(2) من قانون رقم (4) لسنة 1983 في شأن تنظيم اعمال البناء في إمارة أبو ظبي.

(2) حول رخص الهدم أنظر القرار الأردني رقم 61 لسنة 1996 بشأن المباني غير المرخصة والآيلة للسقوط والمهجورة ، وفي إمارة دبي انظرلائحة شروط ومواصفات البناء لإمارة دبي الصادرة بموجب القرار الإداري رقم 125 لسنة 2001 بلدية دبي، والمادة (9& 10)من الفصل الثالث من القانون رقم (4) لسنة 1983 من قانون تنظيم البناء في إمارة أبو ظبي.

(3) المادة (13) نظام الابنية الأردني وتعديلاته لعام 2019، وكذلك المادة (3) من قانون تنظيم البناء في إمارة أبو ظبي.

ويشـــير الباحث إلى أن هذه الرخص التي تمكن المخاطب بها من مباشـــرة أعمال التعمير بالبناء أو الهدم تختلف عن شـهادة المطابقة[1]،التي قد يسـتلزمها المشـرع لغايات التأكد من أن التنفيذ قد تم مطابقا لما تم السماح به في الرخصـة، إلا أن المشرع الأردني والإماراتي قد تطرقا لهذه الشـهادة عند النص على المباني الخضـراء والتي تعرف بأنها "البناء الذي يتم إنشـاؤه بطريقة تتضـمن مسـؤولية عالية تجاه البيئة وتستخدم كافة الموارد الطبيعية بأعلى درجة من الكفاءة مع تقليل أثر المباني على صـحة الإنسـان والبيئة طيلة فترة حياة المبنى ابتداء من اختيار الموقع إلى التصـميم والإنشـاء والتشـغيل والصـيانة وحتى أعمال التجديد والترميم والإزالة[2].

ويؤكد الباحث على وجوب أن ينص كلا المشـرعين على هذه الشـهادة لما لها من أهمية في صـحة مراعاة صاحب الرخصة لما ورد فيها من شروط وقيود عمرانية، يتطلبها التشريع، بحيث تبين هذه الشهادة الصادرة عن الجهة المختصة المحايدة والتي تثبت فيها بأن جميع المتطلبات الفنية الواردة في المخططات قد تم تنفيذها حسب الأصول.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع في طلبه منح أي رخص أو شهادات يكون قد أكد على أنه يحظر على أي شخص تغيير معالم أي أرض بحفرها، أو ردمها، أو إعمار، أو إضافة أي جزء إليها أو هدمه أو هدم أي قسم منه أو إجراء أي تعديل فيه بالتوسعة أو التعلية أو الردم سواء في الشكل الخارجي للبناء أو في ترتيبه الداخلي، إلا بعد الحصول على ترخيص من اللجنة المختصة.

المبحث الثاني

رقابة القضاء الإداري على قرارات رخص التعمير

تمتاز القرارات الصادرة من السلطات المختصة بالعمران بأنها قرارات إدارية قابلة للتنفيذ الفوري، إلا أن البعض من القرارات الصـادرة استناداً للتشريع العمراني[3]قد حصـنها التشريع ذاته ومنعها من الطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن، فقد منح المشـــرع الإماراتي صـــلاحية التظلم من القرار الصـــادر برفض الترخيص أو تعديله إلى لجنة التظلم، ويكون قرار اللجنة نهائياً ولا يجوز الطعن فيه[4]، ويرى الباحث في

(1) أنظر مثلا قانون التهيئة والتعمير الجزائري، والمراسيم المعتمدة له في المواد 56 و 75 من القانون رقم 9-29.

(2)المادة (2) نظام الأبنية وتنظيم المدن الأردني وتعديلاته لعام 2019، وتعميم رقم 2008/161 بشـــأن تطبيق معايير المباني الخضراء في إمارة دبي.

(3) أنظر نص المادة 3/36 من قانون المدن والقرى الأردني لعام 1966م، لائحة شـــروط ومواصـــفات البناء لإمارة دبي بموجب القرار الإداري رقم 125 لسنة 2001.

(4) أنظر نص المادة 5 القانون رقم (4)لســـنة 1983 في شـــأن تنظيم أعمال البناء في إمارة أبو ظبي وتعديلاته والمادة 4/29 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

هذا التحصين اعتداء على مبدأ المشروعية وحق اللجوء إلى القضاء، ذلك أن المشرع لم يحصن من الطعن سوى تلك القرارات المتعلقة بأعمال السيادة.

وتأتي رقابة القضاء الإداري لبيان دوره في تحقيق الموازنة بين حق الفرد في البناء من جهة، والحفاظ على المصلحة العامة العمرانية من جهة أخرى.

وعليه تخضع قرارات الإدارة المتعلقة بترخيص أعمال التعمير والبناء للرقابة القضائية سواء أكانت بالمنح أم بالمنع إلا أن مشروعية هذه القرارات تفترض تطابقها مع التشريعات المعمول بها، لذلك فمن حق المالك وكل من له مصلحة الطعن في قرارات العمران عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري كما يحق لكل متضرر أن يطالب بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به.

وقد أكد القضاء الأردني على هذا المبدأ، حيث قضت بأنه "لا تُمنح رخصة إعمار أي أرض أو استعمالها إلا إذا كانت مطابقة لقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية والأنظمة الصادرة بمقتضاه والمخطط التنظيمي الهيكلي والتفصيلي".

وعليه سنتناول في هذا المبحث رقابة القضاء الإداري في دعوى الإلغاء في الأردن، نظراً إلى أن المشرع الإماراتي لا يبيح الطعن في قرارات الضبط العمراني أمام القضاء، ومن ثم في التعويض عن هذه القرارات الإدارية.

المطلب الأول

الرقابة عن طريق دعوى الإلغاء

تعرف دعوى الإلغاء بأنها "دعوى قضائية يرفعها ذو الشأن إلى القضاء الإداري طالبا إعدام قرار إداري صدر مخالفا للقانون (كنعان، 2006).

لم يجعل المشرع من التظلم شرطاً شكلياً لقبول دعوى الإلغاء وإنما اكتفى بالشروط التقليدية العامة لرفع دعوى الإلغاء[1]، فبقي التظلم جوازياً فيما يتعلق بقرارات التعمير، وعليه فإن أوجه الطعن التي تصيب قرارات التعمير هي ذات الأوجه، والتي يمكن تقسيمها إلى عدم المشروعية الخارجية، وعدم المشروعية الداخلية.

الفرع الأول

رقابة القضاء الإداري على الأركان الخارجية للقرار الإداري

(1) إلا إذا نص المشرع في القرارات المحددة على وجوب توافر التظلم.

تتعلق الأركان الخارجية لقرار التعمير بركني الاختصاص والشكل والإجراء، والتي نبحثها بصورة موجزة على النحو التالي:

أولاً: عدم المشروعية المتعلقة بعيب عدم الاختصاص

ويعرف عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر" (خضر، 2008)، ويمكن أن يطال عيب الاختصاص صدور قرار التعمير من جهة إدارية غير مختصة أو في غير موضوع تختص به، حيث منع المشرع لجان التنظيم اللوائية إصدار مخططات التنظيم الهيكلية والتعليمات الخاصة بها (قانون تنظيم المدن والقرى الأردني، م 20)، فلو قامت بإصدار هذه المخططات لجان التنظيم المحلية فإننا نكون بصدد عيب في الاختصاص الشخصي والموضوعي، حيث عرف المشرع اللجنة المختصة بأنها لجنة التنظيم المحلية أو اللوائية او لجنة التنظيم اللوائية المشتركة أو لجنة التنظيم المحلية المشتركة[1]، ومن ذلك قضت محكمة العدل العليا "إن مجلس التنظيم الأعلى لا يملك الصلاحية للنظر في طلب الترخيص إلا إذا كان هناك قراران مختلفان أحدهما صادر عن اللجنة المحلية للتنظيم والثاني صادر عن اللجنة اللوائية للتنظيم، وأن وضع المجلس الأعلى يده على المعاملة وإصداره قرار بمنع الترخيص دون أن يكون هناك قرار من اللجنة المحلية للتنظيم يكون مخالفاً للقانون وحقيقا بالإلغاء". (عدل عليا، 74/109)

كما قضت المحكمة الإدارية "وحيث إن المستدعى ضده قد ذهب بخلاف ما توصلت إليه محكمتنا وتصدى للقرار النهائي الصادر عن اللجنة اللوائية ومارس اختصاص وصلاحية ليست له بإصدار قراره الطعين بعدم الموافقة على قرار اللجنة اللوائية، وبما أن المستدعى ضده قد تصدى ببحث قرار اللجنة اللوائية النهائي ونظره دون أن يكون صاحب اختصاص وصلاحية بإصداره باعتبار أنه قد تعدى اختصاصه وصلاحياته بممارسته صلاحية اللجنة اللوائية وعلى غير الأصول القانونية التي أوجب القانون اتباعها، لأنه ليس من صلاحياته لا التصديق عليه ولا بحثه من جديد ولا إصدار القرار بنتيجته كون صلاحيته واختصاصه منحصرة بوضعه موضع التنفيذ ونشره بالجريدة الرسمية لا غير، وحيث إن الاختصاص ركن رئيس من أركان القرار الإداري، وحيث إن مخالفة قواعد الاختصاص تجعل من القرار الإداري قراراً باطلاً .فيكون قراره والحال هذه مخالفا للقانون مستوجبا الإلغاء كونه قد صدر من جهة غير مختصة" (إدارية، 2022/268)

كما يمكن القول بتحقيق عيب عدم الاختصاص إذا ما تم اتخاذ القرار خارج المكان الذي يجب على السلطة المختصة اتخاذها فيه، أو أن تتخذ قراراً عمرانياً بالهدم مثلاً على إقليم لا يخضع لاختصاصها، كما لو صدر القرار من لجنة التنظيم الخاصة بمحافظة إربد لتتعلق بموضوع هدم في مدينة عجلون مثلا، ومن ذلك قضاء محكمة العدل العليا "يستفاد من التعليمات الصادرة بمقتضى المادة الثامنة من نظام تنظيم

(1) م/2 نظام الابنية وتنظيم المدن والقرى رقم 2016/136 وتعديلاته لعام 2019م.

وإدارة الشـؤون البلدية والقروية رقم 57 لسـنة 1967 أن صـلاحية اللجنة الفنية في الوزارة بمنح رخصـة الأبنية لا تشـمل المناطق الداخلة في حدود مخططات التنظيم الهيكلية للمدن والقرى، أو أن تخالف اللجنة المختصـة المدة المحددة لها لإصـدار قرارها فتصـدره بعد انتهاء المدة أو قبل بدئها مثلاً". (عدل عليا، 83/93)

ثانياً: عدم المشروعية المتعلقة بركن الشكل والإجراء

فشكل قرار التعمير هو القالب الذي يفرغ فيه هذا القرار، والمظهر الخارجي الذي يتخذه هذا القرار، أما الإجراءات فهي المراحل والخطوات التي تتخذ قبل اتخاذ القرار حيث تضـمنت التشـريعات العمرانية العديد من الشكليات الواجب مراعاتها عند منح التراخيص وشهادات المطابقة. (شطناوي، 2012)

ومن ذلك مثلا اشترط المشرع وجوب اشتمال تراخيص المباني الخضراء لمجموعة من الشروط الواجب مراعاتها لمنح التراخيص، واشـتراطه مثلا صـدور قرار اللجان اللوائية بناء على توصـية من لجان التنظيم المحلية، ووجوب اشتراط نشر القرارات في الصحف المحلية ليصل العلم بالقرار للكافة.

ووجوب اسـتكمال مجموعة من الإجراءات والخطوات التي يتعين اتخاذها مثلا قبل صـدور وتنفيذ قرار الهدم، وضرورة اشتمال قرار الترخيص على تنسيب من الجهات ذات الاختصاص، أو أن يشترط المشرع إجراءات لاحقة لصـحة القرار الإداري كالتصـديق مثلاً،وغيرها من الحالات التي أشـار فيها المشـرع إلى وجوب مراعاة الأشكال والإجراءات اللازمة لصحة القرار حتى لا يتم الطعن به بالاستناد لهذا العيب.

حيث قضـت المحكمة الإدارية "أن صـلاحية اللجنة اللوائية هو النظر في أي اسـتئناف يقدم إليها ضـد قرار لجان تنظيم المدن المحلية في منطقتها ويكون قرارها بشـــأن ذلك نهائياً في حالة توافق اللجنتين، وحيث إنه قد تم استئناف قرار اللجنة المحلية إلى اللجنة اللوائية وتم الموافقة على قرار اللجنة المحلية فإنه ووفقا لذلك يكون قرار اللجنة اللوائية هو القرار النهائي وأن لا حاجة للتصـــديق عليه من أي جهة كانت" (إدارية، 2022/268)

الفرع الثاني

عدم المشروعية المتعلقة بمخالفة الأركان الداخلية لقرار التعمير.

وهي العيوب المتعلقة بذات القرار الإداري العمراني ومكوناته ومتعلق بـ

أولاً: عيب مخالفة القانون:

1. وهو العيب الذي يتحقق عندما يكون محل القرار العمراني مخالفا للقواعد القانونية والناظمة لمسائل التعمير،حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك"إذا تضمنت معاملة الترخيص الصادرة مخالفات تتعلق بالارتدادات القانونية، وأن قرار اللجنة اللوائية (قضى بفرض تعويض بقيمة رسم التجاوز على ضعف الارتداد بين الأبنية، وبناءً عليه يكون البناء مخالفا للرخصة والمخطط المتعلق بالارتدادات القانونية التي نص القانون على وجوب مراعاتها حيث إن الهدف منها تنظيم الأبنية والتهوية الصحية اللازمة والتي لا يجيزها القانون، أما الدفع بدلاً عن ذلك الرسوم أو الغرامة أو التعويض فإن ذلك لا يُغيّر من الواقع شيئاً إذ إن دفع الغرامة لا يزيل المخالفة، ولا يجوز إلغاء الارتدادات القانونية مقابل تعويض يدفع للجهة مانحة الترخيص ؛ لأن التعويض لا يُزيل المخالفة، وحيث إن إصدار الرخصة بهذه المخالفة يجعل القرار بمنح الترخيص المشكو منه مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه". (إدارية عليا ، 2019/143)

ومن قبيل ذلك يعد مثلا مخالفة القواعد التشريعية المنظمة لشروط الهدم وتلك المتعلقة بتحديد مدة صلاحية رخصة التعمير والتي تشترط أن ينفذ التعمير خلال مدة معينة، أو تلك المتعلقة بالشروط اللازمة لمنح رخصة لوحة الإعلانات والدعاية، أو أن تطبق الإدارة شروط المباني الاستثمارية مثلا على شروط المباني الخضراء. ومن ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا "إذا كانت الأرض التي حصل المستدعي على رخصة لإنشاء بناء عليها تقع في منطقة أعلنت أنها منطقة تنظيم...، فإن قرار اللجنة اللوائية بإخضاع هذه المنطقة لرقابة مؤقتة وتوقيف المستدعي عن إقامة البناء ريثما يوضع خطط التنظيم ... يتفق وأحكام القانون" (الخلايلة، 2015) وقرارها "يتفق والقانون قرار وزير الشؤون البلدية والقروية بتأجيل منح الترخيص للمستدعي إلى حين الانتهاء من التنظيم وتصديقه المخطط تصديقا نهائياً، وذلك عملا بالمادة 34 من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية". (عدل عليا ، 68/12)

وكما أكدت على ذلك المحكمة الإدارية في حكمها "ولما كان الثابت لمحكمتنا أن الجهة المستدعى ضدها قد أصدرت قرارها المشكو منه دون مراعاة لأحكام البناء بالسكن الخاص أ والذي تكون فيه الأدوار فقط أربعة أدوار وبارتفاع 16م وليس كما ذهبت الجهة المستدعى ضدها بترخيص 6 أدوار وبارتفاع 20م، وحيث إن الترخيص للبناء العائد للشركة المعترض على ترخيصها قد تم بصورة مخالفة للقانون". (إدارية، 2022/589)

ثانياً: عيب السبب:

والسبب هو الحالة القانونية والواقعية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها. (عدل عليا، 83/19)

ومن ذلك مثلا اشتراط المشرع للجهة المختصة إصدار قرار إزالة المكرهة المتعلقة بتصريف وتجميع المياه العادمة التي تكون مما يسبب مكروها أو ضررا حتى يتم إرسال إخطار لهم لإزالتها ومنع وقوع الضرر، أو ما يتعلق بالقرار العمراني الصادر بترحيل أي مشاريع تكون مقلقة للراحة العامة أو اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الضوضاء.

حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا في حكمها أنه "وحيث أننا نجد بأن المطعون ضده أصدر القرار استناداً لنص المادة (25) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، وحيث أن الباعث على إصدار ذلك القرار وكما ثبت لمحكمتنا ومن خلال كافة البينات المقدمة في هذه الدعوى كان تطبيقاً لأحكام القانون، الأمر الذي يجعل منه قراراً إدارياً صدر صحيحاً وفي حدود الصلاحيات المعطاة للمطعون ضده". (إدارية، 2022/589)

ثالثاً: عيب الانحراف في استخدام السلطة:

وهي سعي مصدر قرار التعمير إلى هدف مغاير لما قصده المشرع في تحقيق المصلحة العامة أو ما تعلق بقاعدة تخصيص الأهداف، ومن ذلك أن ترفض الإدارة رخص الترخيص المقدمة لها رغم انطباق كافة الشروط اللازمة تشريعيا لوجود خلاف مع مقدم طلب الرخصة.

وفي ذلك ذهبت محكمة العدل العليا – الملغاة – إلى "أن الغاية التي يجب أن تستهدفها لجنة التنظيم من إصدار القرارات التنظيمية هي خدمة الصالح العام، وأن التسلط على بناء بعينه بالهدم مع الإبقاء على مجموعة الأبنية المجاورة المتماثلة في الوضع التنظيمي المخالف دون التعرض لها بالملاحقة لا يخدم مصلحة عامة ولا يحقق الغاية من التنظيم، كما أن استهداف مصلحة خاصة وخدمة شخصية من اتخاذ هذه القرارات هو أمر لا يمت إلى الصالح العام بصلة، بل إنه يستهدف تحقيق غاية غير مشروعة وانحرافا سافرا بالسلطة عن غايات الصالح العام" (عدل عليا، 88/126) وقرارها "إلغاء قرار مدير سلطة المصادر الطبيعية القاضي بإلغاء تراخيص المقالع الرملية لأن بقاء منح هذه التراخيص يحقق مصلحة مالية لخزينة الدولة" (عدل عليا، 79/76).

وكما أكدت المحكمة الإدارية على ذلك"مما يؤكد أن الجهة المستدعى ضدها بسلوكها هذا الاتجاه قد انحرفت عن تحقيق الصالح العام بقرارها بدليل ترخيصها للبناء بالرغم من مخالفته لقانون التنظيم والنظام، ذلك أن الصالح العام يقتضي عدم مخالفة النظام العام بإهدار حقوق الآخرين الذين تمتعوا بأحكام السكن الخاص حيث إن تلك المخالفة تعد من أهم صور مخالفة القانون والانحراف بالسلطة بعيداً عن الصالح العام، والذي هو الأساس في إصدار قراراتها، الأمر الذي يستوجب والحال هذه إلغاء القرار المشكو منه". (إدارية عليا، 2022/214)

أما عن نتائج دعوى الإلغاء المتعلقة بقرارات التعمير فقد تنتهي بإلغاء القرار المطعون به أو تأييده أو وقف تنفيذه.

وهذا يعني أنه يمكن للمحكمة أن تقرر إلغاء قرار رفض أو منح التعمير أو الهدم أو الرخصـــة، متى تبين لها أنه مشـوب بعيب من العيوب التي تسـمح للمحكمة بإلغائه، دون أن تملك صـلاحية توجيه أوامر للإدارة بإصدار قرار يخالف ما تم إلغاؤه، متفق مع القانون[1].

هذا ولا بد من الإشـارة أيضـا إلى أن المسـتدعي قد يطلب وقف تنفيذ القرار المطعون به إذا ما ترتب على تنفيذه إخراج الطعن من غايته، عبر تنفيذ القرار ليرتب آثاراً يصـــعب تداركها، وهذا يأتي عبر قرار المحكمة وهو أمر جوازي للمحكمة اسـتناداً لنص المادة (28) من قانون القضـاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

ومن القرارات التي قد تقترن بطلب لوقف تنفيذها على اعتبار أنه إجراء مؤقت يمكن أتخاذه وليس نتيجة للـدعوى، في قرارات الهـدم مثلاً والتي لو نفـذت لفقـدت دعوى الإلغـاء قيمتهـا، والارتـدادات وتراخيص المشاريع الاستثمارية أو تلك المتعلقة بالمباني الخضراء.

وقد يقترن طلب إلغاء القرار العمراني بطلب بالتعويض، وعندها سـتنظر محكمة القضـاء الإداري بهذا الطلب في ذات الدعوى، وقد يرفع طلب التعويض في دعوى مستقلة أمام القضاء العادي، وهو ما سنبحثه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

الرقابة على قرارات التعمير عن طريق دعوى التعويض

بالرجوع إلى القانون رقم (4) لسـنة 1983 في شـأن تنظيم أعمال البناء في إمارة أبو ظبي وتعديلاته، فقد أعفت المادة (8) منه دائرة تخطيط المدن من المسـؤولية التي تنشـأ عن الأعمال موضـوع الترخيص، وهذا بلا شـك فيه تعدٍ على حق الأفراد بالحصـول على التعويض العادل عن الأضـرار التي قد تلحقهم نتيجة أعمالها غير المشـروعة، إلا أن المشـرع الأردني نظم التعويض عن الأضـرار الناتجة عن القرارات المتعلقة برخص البناء في الفصـل السـادس من قانون تنظيم المدن والقرى حيث حدد الحالات التي تلتزم فيها هيئات الضبط العمراني بالتعويض وتلك التي لا ينبغي فيها دفع التعويض.

(1) خلافا للقضـاء الجزائري الذي يملك صـلاحية توجيه قرار للإدارة لتعديل القرار، الملغي للمزيد، انظر: الضـبط الاداري في مجال رخص التعمير، رسالة سامية طالب,2014, الجزائر، ص57.

إذ يملك القضـاء الإداري في الأردن ولاية القضـاء الكامل الذي يشـتمل بالإضـافة إلى قضـاء الإلغاء قضـاء التعويض، ويثار التسـاؤل هل يلزم لرفع دعوى التعويض أن تقرر المحكمة إلغاء قرارات الضـبط العمراني غير المشروع أم يمكن رفع الدعوى بصورة أصلية؟

يسـتفاد من نص المادة (5/ب) من قانون القضـاء الإداري الأردني رقم 27 لسـنة 2014 أن دعوى المطالبة بالتعويض ترفع تبعاً لدعوى الإلغاء، بخلاف نص المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992الملغى والتي كانت تسمح برفع دعوى أصلية أو تبعية.

ولذا فالاختصـاص بنظر دعاوى التعويض عن الأضـرار الناشـئة عن القرارات الإدارية غير المشـروعة ولاسيما قرارات الضبط العمراني أصبح مشتركاً بين القضاء العادي والإداري وللمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين بحيث إذا لجأ إلى إحداهما أصـبحت هي المختصـة وامتنع عليه اللجوء إلى الأخرى. (تمييز حقوق، 2021/5293) (تمييز حقوق، 2002/3422)

ودعوى التعويض دعوى شـخصـية مرتبطة بحق شـخصـي يرفعها المضـرور للحصـول على التعويض عن ضـرر لحق به من جراء قرار الإدارة المعيب، وعليه فقد تؤسـس الدعوى على مسـؤولية الإدارة على أساس الخطأ أو سنداً لنظرية المخاطر.

الفرع الأول

مسؤولية هيئات الضبط العمراني على أساس الخطأ

فإذا كان أساس التعويض خطأ الإدارة فإنه لا بد من توافر شروطها والمتعلقة بالخطأ والضـرر وعلاقة السببية، حيث تنص المادة 256 من القانون المدني الأردني "كل إضرار بالغير يلزم فاعله بالتعويض ولو كان غير مميز[1].

هذه المسؤولية قد تتحقق في حال تم منح رخصة العمران بصفة غير مشروعة، كما قد تتناول مسؤولية هيئات الضبط العمراني في حال البطء والمماطلة في إصدار هذه القرارات.

وقد قضـت محكمة التمييز الأردنية بمناسـبة المطالبة بالتعويض سـنداً لنص المادة (36) من قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966 "ليس في القانون المذكور ما يوجب التعويض عن الضرر الناجم عن القرارات الإدارية المشروعة على فرض ثبوت الضرر، أما ما يتعلق بالقانون المدني وهو القانون العام فإن أحكام المادة (256) منه تعالج موضوع التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأفعال غير المشروعة

(1)ورغم اشـتراط الخطأ إلا أن الباحث يرى بأن الضـرر وحده يكفي في ظل قراءة الباحث للنص المسـتقى من الشـريعة الإسلامية بوصفها مصدراً من مصادر التشريع في النظام القانوني الأردني.

(الأضرار) وحتى يكون الشخص ضامناً للضرر الذي يصيب الغير يجب أن يكون الفاعل قد أتى فعلاً يتصف بعدم المشروعية" (تمييز حقوق، 2018/4586)

وعليه فإن هذه الأخطاء قد تتعلق بـ

أ- عدم المشروعية المتمثلة في عيوب تراخيص أعمال البناء.

تقرر مسؤولية هيئات الضبط العمراني على أساس الخطأ في حال منح تراخيص أعمال البناء غير المشروعة نتيجة مخالفتها قواعد مخطط شغل الأراضي والمخططات التنظيمية، أو قواعد قانون البناء، أو في حال وقف أعمال البناء دون مراعاة الإجراءات القانونية المعمول بها، أو عدم مطابقة الأعمال للنصوص التشريعية العمرانية.

كما قد تتحقق هذه الحالة عندما تلتزم هيئات الضبط العمراني بوجوب منح شهادة المطابقة، والتي تُعد قرارا إدارياً يتضمن قرار الإدارة بصحة ما ورد فيها من أعمال تؤكد مطابقتها لشروط وكودات البناء الوطنية.

فإذا ما منحت الإدارة ترخيصا مخالفاً للنصوص التشريعية عُد ذلك القرار معيبا مستوجبا الإلغاء.

ب- تعطيل منح تراخيص أعمال البناء بدون مبرر قانوني (سهاد، 2019).

لا تعد سلطة الإدارة في مباشرة أعمالها امتيازا لها تباشره متى شاءت وكيفما شاءت وإنما هو واجب يفرضه القانون عليها تحقيقا للمصلحة العامة، وإن حالة المنع تُعد تقاعساً من جهة الإدارة وصورة من صور الامتناع عن أداء الواجب توجب المسؤولية بوصفها تلحق ضررا بصاحب المصلحة.

بدأ مجلس الدولة الفرنسي بتقرير هذه المسؤولية بمقتضى الأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية، حيث إنه رتب مسؤولية الإدارة ليس بسبب التنفيذ على وجه سيء، بل بسبب الامتناع عن القيام ببعض الأعمال الواجب القيام بها، كصيانة الطريق مثلا، (عوابدي ش.، 2016) فهذا يعد من قبيل الخطأ المرفقي للإدارة، ويُعد أيضا امتناع الإدارة عن الرد على طلبات التعمير المقدمة خلال المدة المحددة قانونا تقاعسا موجبا للمسؤولية، أو تركها طلبات الاعتراض المقدمة لها دون دراسة، أو الخطأ في التخمين والتقدير لقيم الأرض أو رسمها من الناحية الفنية والتقنية الهندسية.

الفرع الثاني

مسؤولية هيئات الضبط العمراني دون خطأ

وهي مسؤولية تتحقق على عاتق الإدارة بوصفها سلطة ضبط إداري، تسعى لكفالة حفظ النظام العام العمراني، وهي مسؤولية قد تنتج استنادا لنظرية المخاطر أو الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة[1].

وقد تتحقق المخاطر في العمران بسقوط بعض مواد البناء على المارة مثلا أو تراجع القيمة العقارية للعقار المجاور لأعمال البناء العامة، أو في حال عدم اتخاذ هيئات الضبط العمراني الاحتياطات الأمنية اللازمة كوضع الإشارات التحذيرية لوجود أعمال تعميرية، وفي ذلك تنص المادة 1/47 من القانون "إذا كان القرار التنظيمي ينص على رفض الترخيص أو على منح الترخيص بشروط، وتبين أن قيمة الفائدة العائدة على الشخص من الأرض المتخذ بشأنها القرار التنظيمي هي أقل مما لو منح الترخيص بدون شروط أو منح بشروط، فيجوز للجنة التنظيم المعنية أن ترفع إلى ذلك الشخص تعويضا يقدر بمقتضى قانون الاستملاك الساري المفعول آنذاك مساوياً إلى الفرق بين القيمتين، وليس هذا إلا تدليلا على مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر بسبب عدم اشتراط الخطأ في تقرير المسؤولية، وأن سند التعويض هو القانون.

أما مسؤولية الإدارة نتيجة مبدأ المساواة، فلا ترتبط بحادث ما وإنما نتيجة أوضاع أثرت على حقوق البعض من الأفراد.

فإذا ما ثبت الخطأ من جانب هيئات الضبط العمراني مرتباً ضرراً موجباً التعويض اقتضى أن يكون هذا الضرر حالا مباشرا ومؤكدا، فلا يكفي مجرد توقع الضرر، إذ لا بد من أن يقترن قرار الإدارة بالترخيص لبناء ما مثلا بحجب الضوء أو تجاوز الارتداد حتى يثبت الضرر الموجب للتعويض.

هذا ويؤيد الباحث وجوب استعانة القضاء العادي بالخبراء لتقدير قيمة التعويض المستحق للمتضرر نتيجة قرارات الإدارة غير المشروعة أو أعمالها المادية.

ويرى الباحث أنه إذا كان الأشمل في حساب التعويض هو تقدير قيمة الأضرار المادية المتوقعة من قرارات هيئات الضبط العمراني، فإنه لا شيء يمنع من وجود أضرار معنوية قد تتمثل مثلاً في تشويه المظهر الجمالي للمنطقة أو تحقيق التلوث الضوضائي نتيجة منح ترخيص معماري ما.

(1) للتوسع حول هذه المسؤولية انظر رشا مقدم، شروط إقامة دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير على ضوء التشريع واجتهاد قضاء مجلس الدولة، بحث منشور في مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية ،المجلد 4،العدد 2،يوليو ،2021 ص31–34 وكذلك محمد الخلايلة، صفاء سويلميين، "أحكام المسؤولية الادارية بلا خطأ وتطبيقاتها في القانون الاردني"، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، المجلد 18، العدد 2012، الاردن، ص9 وما بعدها.

وفي ختام فإن هذا المطلب يشـير به الباحث إلى أن المشـرع الأردني وفي قانون تنظيم المدن والقرى في الفصـل السـادس منه (قانون تنظيم المدن والقرى، م/ 50،49) تضـمن شـروطاً عامة لطلب التعويض تشـترط تقديم طلب للتعويض شـريطة أن يقدمه المتضـرر خلال مدة ثلاثة أشـهر ابتداءً من تاريخ تبليغه القرار التنظيمي، ما لم يَر الوزير المختص في حالات محددة أن تجدد المدة لشهر آخر.

على أن يرفق المضـــرور بطلبه البيانات الثبوتية المؤيدة وأية معلومات أخرى تتعلق بعلاقة طالب التعويض بالأرض، أو أي أشـخاص آخرين، وإلا قدرت قيمة التعويض حسـب أحكام قانون الاسـتملاك ساري المفعول.

الخاتمة

انتهت هذه الدراسة التي تناولت موضوع نطاق الضبط العمراني في مجال ترخيص العمران في الأردن والإمارات إلى جملة من النتائج والتوصيات:

النتائج:

1-تعتبر رخص البناء والهدم بمثابة قرارات إدارية تخضع لنفس الشروط التي تخضع لها القرارات الإدارية مما يعني صلاحية الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

2- تُفرض في كثير من الأحيان وخصوصاً في الأردن بعض الغرامات دون العمل على إزالة الأبنية المخالفة لتراخيص البناء.

3-عدم قيام هيئات الضبط الإداري العمراني بمتابعة الأفراد بعد الحصول على تراخيص البناء، إذ يحصل في بعض الأحيان إجراء بعض التعديلات أو الإضافات على بناء قائم دون الحصول على ترخيص.

4-اشترط كل من المشرع الأردني والإماراتي الحصول على شهادة المطابقة في المباني الخضراء فقط.

5-لا يجوز الطعن أمام القضاء في القرارات الصادرة عن لجنة التظلم فيما يتعلق بأعمال البناء في إمارتي أبو ظبي ودبي، بينما سمح المشرع الأردني الطعن فيها.

6-تثبُت مسؤولية هيئات الضبط العمراني في الأردن نتيجة قراراتها غير المشروعة سواء بخطأ أو بغير خطأ، ويحق للأفراد الطعن أمام المحكمة الإدارية والمطالبة بالتعويض في حال ثبوت عدم مشروعية القرار باعتبارها دعوى من دعاوى القضاء الكامل، ويمكن المطالبة بالتعويض بدعوى مستقلة أمام القضاء العادي، بينما لا تتحمل هيئات الضبط الإداري في دولة الإمارات أية مسؤولية.

التوصيات:

1-وجوب قيام هيئات الضبط العمراني المختصة بإزالة أي بناء مخالف للأسس والمواصفات التي حددها المشرع، وليس الاكتفاء بفرض غرامات لما في ذلك من تعدٍ على عناصر النظام العام.

2- ضرورة النص من قبل المشرع الأردني على وجوب الحصول على ترخيص جديد عند القيام بأي تعديلات أو إضافات على بناء قائم، ومتابعة ذلك من قبل هيئات الضبط العمراني.

3-نتمنى من المشرعين الأردني والإماراتي النص على شرط الحصول على شهادة المطابقة لكافة أعمال البناء والتعمير لما لها من أهمية في الحفاظ على صحة الأفراد.

4-ضرورة السماح للأفراد بالطعن في القرارات المتعلقة بأعمال البناء وخصوصاً قرارات الترخيص أمام القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة حفاظاً على حقهم بالتقاضي، وليتسنى لهم المطالبة بالتعويض نتيجة قرارات وأعمال هيئات الضبط العمراني غير المشروعة.

5- ضرورة حصرية الاختصاص القضائي بنظر طلبات التعويض عن قرارات هيئات الضبط العمراني غير المشروعة بالقضاء الإداري دون غيره من المحاكم النظامية منعاً من تضارب الاجتهادات القضائية ،ووجوب قيام المشرع الأردني باحتساب التعويض نتيجة تجاوز تراخيص البناء على أساس تقدير قيمة الأضرار المادية المتوقعة.

المراجع العربية:

أحمد مالكي) .2007/2008 .(*التدخل العمومي في ميدان التعمير*. المغرب :جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية .والاكاديمية، والاجتماعية

رشا مقدم. (يوليو, 2021). شروط إقامة دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير على ضوء التشريع واجتهاد قضاء مجلس الدولة، بحث منشور ،المجلد 4،العدد 2. *مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية*.

سامية طالب. (2015/2014). *الضبط العمراني في مجال رخص التعمير*. جامعة عبد الرحمن زهير، كلية الحقوق.

شهرزاد عوابدي. (2016). *سلطات الضبط الاداري في مجال البناء والتعمير*. الجزائر.

طارق خضر. (2008). *دعوى الالغاء*. القاهرة: دار النهضة العربية.

طعيمة الجرف. (1978). *القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطة الادارية*. مصر: دار النهضة العربية.

عبدالرؤوف بسيوني. (2007). *نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية*. مصر: دار الفكر الجامعي.

علي شطناوي. (2012). *القضاء الإداري*. الأردن: دار وائل للنشر.

عمار عوابدي. (2005). *النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ،ج2،نظرية الدعوى* (المجلد الطبعة 4). الجزائر: ديوان المطبوعات الجماعية.

عمار عوابدي. (1984). الجوانب القانونية لفكرة البوليس الاداري، عدد 4. *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*.

محمد الخلايلة. (2015). *القانون الاداري، الكتاب الثاني*. الاردن: دار الثقافة.

محمد الخلايلة، و صفاء السويلميين. (2012). أحكام المسؤولية الادارية بلا خطأ وتطبيقاتها دراسة مقارنة القانون الفرنسي المجلد 18 . *مجلة المنارة للبحوث والدراسات جامعة آل البيت*.

ميمونه سهاد. (2019). أسس المسؤلية الإدارية والتعويض عن الأضرار في مجال التعمير والبناء، بحث منشور ،المجلد 3،العدد3. *مجلة التعمير والبناء*.

نواف كنعان. (2006). *القضاء الاداري*. عمان: دار الثقافة.

همامي ليلة. (2012). *أدوات الرقابة في مجال التعمير*. جدة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن.

المراجع الأجنبية:

de laubrader, A. (1963). Traité de droit administrataff, Sirey Press .

Morand- deviller, J. (2006). droit L'urbanisme. Paris Z'emeéd: Dalloz.

التشريعات :

المحكمة الإدارية قرار رقم 268 لسنة 2022،الصادر بتاريخ 22-11-2022،وكذلك القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قرار رقم 362لسنة 2021،والقرار رقم 340 لسنة 2018 المنشورة على www.qrarak.com .(2022/268)

النظام المعدل للأبنية والتنظيم في مدينة عمان. (2022/38). *النظام المعدل للأبنية والتنظيم في مدينة عمان رقم 38 لسنة 2022المنشور في الجريدة الرسمية في العدد 5799*.

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 143 لسنة 2019،الصادر بتاريخ 19-6-2019، المنشور على www.qrarak.com (2019/143).

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 214 لسنة 2022،الصادر بتاريخ 11-5-2022 المنشور على www.qrarak.com (2022/214).

حكم المحكمة الإدارية رقم 268 لسنة 2022،الصادر بتاريخ 22-11-2022، المنشور على www.qrarak.com (2022/268).

حكم المحكمة الإدارية رقم 589 لسنة 2022،الصادر بتاريخ 17-1-2023 المنشور على www.qrarak.com (2022/589).

حكم محكمة التمييز الأردنية، تمييز حقوق رقم ،2002/3422، المنشور على موقع قرارك (2002/3422).

حكم محكمة التمييز الأردنية، تمييز حقوق رقم 4586 لسنة 2018 المنشور على www.qrarak.com (2018/4586).

حكم محكمة التمييز الأردنية، تمييز حقوق رقم2021/5293 المنشور على www.qrarak.com (2021/5293).

عدل عليا أردنية، قرار رقم 88/126، مجلة نقابة المحامين، 1990، ص533 (88/126).

عدل عليا أردنية، قرار رقم 79/76، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص161 (79/76).

عدل عليا رقم 83/19، مجلة نقابة المحامين، 1983، ص1410 (83/19).

عدل عليا قرار رقم 74/109 مجلة نقابة المحامين، 1975، ص874. (74/109).

عدل عليا قرار رقم 68/12 مجلة نقابة المحامين، سنة 1969، ص49 (68/12).

عدل عليا قرار رقم 83/93 مجلة نقابة المحامين، 1983، ص159 (83/93).

قانون الإدارة المحلية. (2021/22). قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021.

قانون أمانة عمان الكبرى. (2021/18). 5- قانون أمانة عمان الكبرى رقم 18 لسنة 2021 المنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم 5740 لسنة 2021.

قانون تنظيم المدن والقرى الاردني. (1966/69). قانون تنظيم المدن والقرى الاردني رقم 69 لسنة 1966 المنشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 1952 لسنة 1966.

نظام الابنية لمدينة دبي. (1999/33). *الأمر المحلي رقم 33 لسنة 1999 ونظام الابنية لمدينة دبي*.

مجلس ابوظبي للتخطيط العمراني. (2007/23). *قانون رقم 23لسنة2007 بشان انشاء مجلس ابوظبي للتخطيط العمراني*

المواقع الالكترونية:

1-مجلس الوزراء الأردني https://www.pm.gov.jo

2-مجلس الوزراء الإماراتي https://u.ae