جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون
بالقاهرة

مجلة الشريعة والقانون

مجلة علمية نصف سنوية محكمة

تعنى بالدراسات الشرعية والقانونية والقضائية

تصدرها
كلية الشريعة والقانون بالقاهرة
جامعة الأزهر

العدد الرابع والأربعون
نوفمبر ٢٠٢٤م

توجه جميع المراسلات باسم الأستاذ الدكتور: رئيس تحرير مجلة الشريعة والقانون

جمهورية مصر العربية – كلية الشريعة والقانون – القاهرة – الدراسة – شارع جوهر القائد

ت: ٢٥١٠٧٦٨٧

فاكس: ٢٥١٠٧٧٣٨

https://mawq.journals.ekb.eg/

جميع الآراء الواردة في هذه المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المجلة وليست مسئولة عنها

رقم الإيـــداع

١٨٠٥٣ / ٢٠٢٤

الترقيم الدولي للطباعة

ISSN: 2812–4774

الترقيم الدولي الإلكتروني:

ISSN: 2812–5282

تفرغ الموظف للدراسة بالخارج في إطار المشروعية ورقابة القاضي الإداري
دراسة تحليلية لأحكام القضاء الإداري الكويتي

Full-Time Study Abroad within Legality and Control of The Administrative Judge
an Analytical Study in Kuwaiti Administrative Judiciary

إعداد

د. فلاح سعد مطلق العازمي

أستاذ مساعد

بهيئة التدريس بأكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية- القانون العام

تفرغ الموظف للدراسة بالخارج في إطار المشروعية ورقابة القاضي الإداري دراسة تحليلية لأحكام القضاء الإداري الكويتي

فلاح سعد مطلق العازمي
قسم القانون العام، أكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية، الكويت.
البريد الإلكتروني: **fs4444fs@hotmail.com**

ملخص البحث :

أتاح المشرع الكويتي للمواطن الذي يشغل وظيفة عامة في الدولة ويرغب في استكمال دراسته، في أي مرحلة من مراحل التعليم الجامعي خارج دولة الكويت، أن يتقدم بطلب إلى جهة عمله للحصول على إجازة في مجال الوظيفة أو التسجيل في البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية. سلطة الإدارة في قبول تلك الطلبات مقيدة بشروط محددة، ولها سلطة تقديرية بمناسبة ملاءمة وتوقيت إصدار قراراتها عندما يمنحها القانون قدرا من الحرية. من أجل مخاصمة القرار الإداري السلبي بدعوى الإلغاء يجب إثبات أن جهة الإدارة قد امتنعت أو قعدت عن اتخاذ قرار تفرغ الموظف لاستكمال دراسته في الخارج، كان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للقوانين واللوائح، انتهت الدراسة إلى أن الموظف المعني بالتفرغ لاستكمال دراسته الجامعية خارج دولة الكويت هو كل موظف اكتسب هذا المركز القانوني بصفة دائمة بأسلوب التعيين مع توافر الشروط. جمع الموظف العام بين الوظيفة والدراسة في خارج الدولة يحقق المصلحة العامة في الحصول على شهادات علمية تحتاج لها الإدارة في مجال الوظيفة العامة. وإن الشروط المطلوبة لتفرغ الموظف من أجل استكمال دراسته في الخارج الحصول على الإجازة فى مجال الوظيفة أو ضمن خطة البعثات المعتمدة مع التفرغ التام للدراسة. يتأسس اختصاص غرفة المشورة بنظر طعون الإلغاء على نص المادة ١٥ من قانون إنشاء الدائرة الإدارية ربط التخصصات المعنية بالدراسة في الخارج بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة. أوصت الدراسة بإضافة شرط عدم ترك الوظيفة بعد استكمال الدراسة بالخارج إلا بعد قضاء الموظف في نفس الجهة الموفدة مدة تزيد عن المدة المماثلة التي قضاها في استكمال الدراسة من أجل الاستفادة من تخصص الموظف المبعوث.

الكلمات المفتاحية: الحق في التعليم، القرار الإداري، الخدمة المدنية.

Full-Time Study Abroad Within Legality And Control Of The Administrative Judge

An Analytical Study In Kuwaiti Administrative Judiciary

(Elazmi), Falah
Public Law Department, Saad Al-Abdullah Academy for Security Sciences, Kuwait.
E-mail: fs4444fs@hotmail.com

Abstract:

The Kuwaiti legislator allowed to the civil servant in permanent function to complete his university studies outside Kuwait. The person concerned applies to the civil servant in permanent function to obtain a license in the field of employment or registration in accredited missions. The administration's power to accept study applications is limited by specific conditions that have discretion as to the timing of the decision when the law grants it a measure of freedom. In order to claim the annulment of the negative administrative decision, it must be proven that the administration has refrained from taking a decision to devote the civil servant in permanent function to complete his studies abroad if it is needed to take it by the laws and regulations. The study concluded that the employee concerned with full-time to complete his university studies outside the State of Kuwait is every employee appointed permanently with the availability of conditions. The combination of a public employee between job and study abroad achieves the public interest in Obtaining scientific certificates needed by the administration in the field of public service. The conditions required for a full-time employee to complete his studies abroad are: Obtaining a leave in the field of employment or within the approved scholarship plan with full time study. The competence of the Consultation Chamber to hear

annulment appeals is based on the text of Article 15 of the Law Establishing the Administrative Department. The study recommended linking the disciplines concerned with studying abroad to the economic and social development plan in the country. The condition must be added not to leave the job after completing the study abroad until after specific years to help the civil servant in permanent function.

Keywords: Right To Education, Administrative Decision, Civil Service.

المقدمة

كفل المشرع الدستوري الكويتي العديد من الحقوق والحريات بعضها بصورة مطلقة والبعض الأخر منها قيدها بأن تنظم بقانون أو وفقا للقانون، من تلك الطائفة الأخيرة: الحق في التعليم والحق في تولي الوظائف العامة إضافة إلى حرية المواطن في التنقل.

-**حق المواطن في التعليم:** كفل الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ الحق في التعليم لكل من يحمل الجنسية الكويتية بالمادتين ١٣، ٤٠ من الدستور، "انطلاقا من حقيقة أن التعليم يعد من أهم وظائف الدولة والأداة الرئيسية في نهضة وتنمية المجتمع [١].

ترتيبا على تلك الكفالة، أوكل للمشرع العادي تنظيم ممارسة هذا الحق وفقاً للقانون وفى حدود النظام العام والآداب، وبذلك رسخ للفذ الحق في أن "يأخذ العلم عمن شاء وأن يختار برامج تعليمه ومدارسه، وكذلك حقه في أن يلقن معلوماته علنا لمن يرغب في ذلك"[٢].

-**حق المواطن في تولي الوظائف العامة:** إلى جانب الحق في التعليم، وكسائر الدساتير الحديثة [٣]، لم يغفل المشرع الدستوري كفالة حق المواطنين في تولي الوظائف العامة، أو العمل المنتظم، بكيفية معينة في خدمة إحدى السلطات العامة، إلا أن هذا الحق مقيد بتنظيم المشرع العادي للعلاقة الوظيفية بمقتضى القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة ليصبح الموظف في "مركز قانوني عام يستفيد من مزايا الوظيفة، ويخضع لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة بها"[٤].

---

(١) حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الدعوى رقم ١ لسنة ٢٠٢٣ دستوري، جلسة ٢٥/ ٢٠٢٣/١٠.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٢٨٩.

(٣) المادة ٢٦ من الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢؛ والمادة ١٤ من الدستور المصري بتعديلات عام ٢٠١٤ ثم في عام ٢٠١٩.

(٤) تمييز كويتي، الطعن رقم ٢٨٠ لسنة ٢٠٢١ إداري، جلسة ١/٣١/ ٢٠٢٣.

حرية المواطن في التنقل خارج البلاد: حرص الدستور الكويتي في المادة (٣١) منه بكفالة حرية المواطن في الإقامة والتنقل، وعد القضاء الدستوري أن حق كل شخص في الانتقال، غدواً ورواحاً، من مكان إلى آخر، والخروج من البلاد والعودة إليها، يعد فرعاً من الحرية الشخصية [١].

وإزاء ممارسة الحقوق الدستورية **في التعليم والتوظف، وحرية التنقل**، وللارتقاء بالمستوى التعليمي للموظف، نظمت القرارات الصادرة عن "مجلس الخدمة المدنية"[٢]، ضوابط استكمال الموظف لدراسته سواء داخل دولة الكويت [٣] أو خارجها [٤] وفق الشروط والضوابط المنظمة لهذا الأمر.

من هذا المنطلق أتاح المشرع الكويتي للموظف الحاصل على المرحلة الثانوية بالجمع بين الوظيفة واستكمال الدراسة في التعليم الجامعي، سواء المرحلة الجامعية الأولى أو مرحلتي الماجستير والدكتوراه، إذا ما توافرت الشروط والضوابط القانونية.

إشكالية البحث:

تلبية لاحتياجات دولة الكويت من المتخصصين والفنيين والخبراء في مختلف التخصصات والمجالات أصدر مجلس الخدمة المدنية "لائحة معادلات الدرجات العلمية ما بعد الثانوية العامة الصادره من خارج دولة الكويت"، التي أتاحت للموظف العام في الجهات الحكومية الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية،

---

(١) المحكمة الدستورية الكويتية، الدعوى رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٨(دستورية)، جلسة ٢٠٠٩/١٠/٢٠.

(٢) مجلس الخدمة المدنية الكويتي هو الجهة المختصة بتحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها وغير ذلك من أهداف في إطار السياسة العامة للحكومة راجع: المادة (٤) من قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

(٣) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١٠) لسنة ٢٠٢٣، بالموافقة على جمع الموظف بين الوظيفة والدراسة داخل دولة الكويت عقب التعيين في الوظيفة العامة.

(٤) قرار وزير التعليم العالي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٩ بإصدار لائحة معادلات الدرجات العلمية ما بعد الثانوية العامة الصادرة من خارج دولة الكويت.

والحاصل على المرحلة الثانوية، باستكمال الدراسة الجامعية والدراسات العليا خارج دولة الكويت، وفق شروط وضوابط محددة.

تقدم عدد من الموظفين بطلبات لجهة العمل رغبة منهم في استكمال الدراسة خارج دولة الكويت، فقامت الإدارة بمراجعتها في ضوء الشروط والضوابط القانونية المطلوبة، وأصدرت قرارها الإيجابي بقبول عدد منهم، وامتنعت عن الرد على غيرها من الطلبات.

تظلم الموظفون إلى الإدارة بسبب موقفها السلبي، فانقضت المدة القانونية دون رد خطي من قبل الإدارة على التظلم، مما حدا بأصحاب الشأن مخاصمة القرار الإداري السلبي بدعوى الإلغاء.

نتيجة لإقامة دعوى الإلغاء، انتهى القضاء الإداري، في درجتي التقاضي، إلى عدم قبول دعوى الإلغاء، فطعن أصحاب الشأن على هذا القضاء أمام محكمة التمييز تأسيسا على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه وتأويله.

وإزاء الأعداد المتزايدة من طعون الإلغاء، والحيلولة دون عدم تراكمها، ومن أجل تخفيف العبء على دوائر محكمة التمييز، عرضت الطعون على غرفة المشورة للتعمق في دراسة وفحص طعون الإلغاء، إلا أن غرفة المشورة انتهت إلى عدد من القرارات مفادها عدم القبول [(١)].

وكانت تلك القرارات الصادرة عن غرفة المشورة بمنزلة أحكام قضائية حاسمة تنهي الخصومة أمام محكمة التمييز، ولا يقبل الطعن عليها بأي طريقة من طرق الطعن شأنها في ذلك شأن الأحكام القضائية الصادر من محكمة التمييز ذاتها.

والواقع أن مسألة جمع الموظف العام بين الوظيفة والدراسة في خارج الدولة، وفي ضوء العديد من الأحكام القضائية وقرارات غرفة المشورة تدعو للتحليل في

---

(١) على سبيل المثال، قرارات غرفة المشورة في:

- الطعن بالتمييز رقم (٩٧٨) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/١٨م.
- الطعن بالتمييز رقم (٨٦٧) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/٢٥م
- الطعن بالتمييز رقم (٣٨٣٢) لسنة ٢٠٢٢ إداري، جلسة ٢٠٢٣/٧/١٢م.
- الطعن بالتمييز رقم (١٤٥١) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١١/٢٥م.
- الطعن بالتمييز رقم (١٤٤٧) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١١/٢٢م.

إطار مبدأ المشروعية ورقابة القاضي الإداري، وطرح عدد من التساؤلات يمكن إجمالها في:

- ماهي الشروط المطلوبة لتفرغ الموظف من أجل استكمال دراسته في الخارج؟

-ما نطاق سلطة الإدارة في حال توافرت تلك الشروط؟

-ما مدى جواز نظام مراجعة الطعون في غرفة المشورة قبل نظرها أمام محكمة التمييز بالنسبة للمنازعة الإدارية؟

- هل يعد امتناع الإدارة عن الرد على طلبات الموظفين بالتفرغ للدراسة في الخارج بمنزلة قرار إداري سلبي مما يجوز مخاصمته بدعوى الإلغاء؟

أهمية البحث:

يعد القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الجهات الإدارية لممارسة أنشطتها المختلفة، والتي تعكس مدى فعالية الإدارة وكفاءتها وقدرتها على تحويل تشريعات الوظيفة العامة إلى واقع عملي ذي أثر إيجابي ملموس على حياة الناس، تأسيسا على أن السلطة التي تتمتع بها الإدارة عن بسط سلطتها على ممارسة حق الموظف العام في الجمع بين الوظيفة والدراسة مستمدة من القانون العام، وتمارس بناء عليها قراراتها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، ومن **ثم يستمد البحث أهميته** من القرارات الإدارية المتصلة بالجمع بين الوظيفة والدراسة في الخارج في ضوء مبدأ المشروعية وسيادة القانون تحت رقابة القاضي الإداري.

منهجية البحث:

أسلوب البحث الوصفي التحليلي حيث الاستناد على القرارات الإدارية المتصلة بممارسة الموظف حقه في الجمع بين الوظيفة والتعليم الجامعي بمراحله المختلفة، في ضوء تحليل آراء فقه القانون العام وتحليلا لأحكام القضاء الإداري الكويتي، وقرارات غرفة المشورة، في هذا الخصوص.

خطة البحث:

المبحث الأول: سلطة الإدارة في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج

المبحث الثاني: مخاصمة القرار الإداري في مجال تفرغ الموظف للدراسة بالخارج

المبحث الأول

سلطة الإدارة في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج

رفض مجلس الخدمة المدنية [١] في بادئ الأمر [٢] فكرة " الجمع بين الدراسة والوظيفة" فحظر تعيين طلبة جامعة الكويت والمعاهد التابعة للهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب في أي جهة من الجهات الحكومية.

وتشجيعا للراغبين من الشباب في متابعة دراستهم في أي مرحلة من المراحل الجامعية، وحاجة بعضهم الماسة للعمل خلال فترة الدراسة لمواجهة التزاماتهم المعيشية، عدل المشرع عن رفض الجمع بين الدراسة والوظيفة، فسمح بتعيين الطالب الجامعي بالجهات الحكومية وفقا للضوابط التي يضعها مجلس الخدمة المدنية [٣].

وتنظيما لهذا التوجه اقتصر السماح لمن يرغب من طلاب جامعة الكويت والهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب، في التعيين بالجهات الحكومية، دون المنتسبين لإحدى الجامعات العربية أو الأجنبية [٤]، ثم أصبح الجمع بين الدراسة والوظيفة لأي طالب يرغب في مواصلة تعليمه للحصول على شهادة الدبلوم أو الدرجة الجامعية في أي جامعة [٥].

والأصل أن تلتزم الإدارة بالشروط والضوابط المحددة للسماح للموظف بالجمع بين الوظيفة واستكمال دراسته بالخارج، فيجب على الإدارة التصرف على نحو معين؛ بمعنى التحقق من وجود تلك الشروط والضوابط المحددة عند مباشرة

---

(١) مجلس الخدمة المدنية هو المختص وحده بإصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية؛ تمييز كويتي، الطعن رقم ٣٢٥ لسنة ١٩٩٩ إداري في ٢٠٠٠/٢/٢٨، مجلة القضاء والقانون، السنة ٢٨: العدد ١، ص ٩٩.

(٢)(قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١/ ١٩٨٤ (الملغي) يحظر تعيين الطالب الجامعي طوال فترة التحاقه بالدراسة، في أي جهة من الجهات الحكومية، لمصلحته في التفرغ للدراسة.

(٣) قانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٥ منشور بالعدد رقم ١٦٠٠ من الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) بتاريخ ١٧ / ٢ / ١٩٨٥.

(٤) قرار وزير التعليم العالي رقم ١٤/ ٢٠٠٠(الملغي).

(٥) قرار وزير التعليم العالي رقم ١٢/ ٢٠٠٥ بإلغاء قرار وزير التعليم العالي رقم ١٤/ ٢٠٠٠.

سلطتها بشأن طلبات الموظفين الراغبين في استكمال الدراسة بالخارج، سواء بالموافقة أو الرفض، وهذا هو **الاختصاص المقيد للإدارة**. [١]

ومع ذلك، فإن " وجوب هيمنة الإدارة على سير المنتظم للمرفق العام وفق اعتبارات المصلحة العامة التي تتقيد دوما بها، يقتضي منح الإدارة قدرا من الحرية في مباشرة التصرف"[٢]، "، فتقوم بتقدير عمل معين على النحو الذي يتلاءم مع طبيعة نشاطها، وهذا السبيل يطلق عليه **السلطة التقديرية للإدارة** [٣].

وإذا ما تقدم الموظف بطلب إلى جهة الإدارة لمنحه الموافقة على استكمال دراسته، فهل سلطة الإدارة مقيدة في الموافقة أو الامتناع عن إصدار قرارها بتفرغ الموظف للدراسة بالخارج؟ أم أن لها في هذا الخصوص سلطة تقديرية؟ هذا ما يتم تناوله من خلال مطلبين:

المطلب الأول: الشروط الواجب توافرها لاستكمال الموظف دراسته في الخارج
المطلب الثاني: نطاق سلطة الإدارة في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة " دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، الطبعة الثالثة ١٩٧٨، ص ٤٢-٤٣.

(٢) د. فلاح سعد مطلق العازمي، " السلطة التقديرية للإدارة واختصاصها المقيد للإنفاق العام لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت"، مجلة الحقوق، ربع سنوية، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة ٤٧، مارس ٢٠٢٣، ص ١١١.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة " مرجع سابق، ص ٤٢-٤٣.

المطلب الأول

الشروط الواجب توافرها لاستكمال الموظف دراسته في الخارج

الموظف العام وفق أحكام القضاء الإداري الكويتي هو " كل شخص يقوم بالعمل في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر، وأن يكون قد شغل مركزه الوظيفي بطريق قانوني سليم سواء بصفة دائمة أو مؤقتة"[(١)].

وعند تناول الشروط المطلوب توافرها في الموظف العام حتى إصدار القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، يجب: (أولا) تحديد المقصود بالموظف العام المعني بالقرار، و(ثانيا) الغرض من تلك الشروط، ثم نتطرق في (ثالثا) لتفريد الشروط المطلوبة، وذلك على النحو التالي:

أولا: الموظف المعني باستكمال الدراسة في الخارج

تعد الوظائف العامة حقاً للمواطنين الكويتيين بمقتضى الدستور [(٢)]، والأصل في الموظفين العموميين في النظام السائد في الكويت أن يكونوا موظفين دائمين في خدمة مرفق عام، بمعنى أن يظلوا بالخدمة أغلب أعمارهم، فيستمروا في أعمالهم الوظيفية حتى يحالوا إلى التقاعد ببلوغ سن التقاعد. ويرتبط الموظف الكويتي بالكادر الوظيفي المقرر في قانون الخدمة المدنية أو في القوانين الوظيفية الخاصة مثل العاملين في إدارة الفتوى والتشريع، وارتباطا بالمرفق العام [(٣)].

ويكتسب الشخص صفة الموظف العام وفق القانون الكويتي بأسلوبين هما: التعيين في الوظائف الدائمة، ونظام العقد الإداري بالنسبة للوظائف المؤقتة:

---

(١) تمييز كويتي. الطعن رقم ١٩٩٢/٥٦ إداري. جلسة ٨ مارس ١٩٩٣؛ تمييز كويتي. الطعن رقم ٢٠١١/١٨٧ إداري. جلسة ١٩ إبريل ٢٠١٢؛ تمييز كويتي. الطعن رقم ١٩٩٩/٦٨ إداري. جلسة ١٣ يناير ٢٠٠٠؛ راجع: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت في الفترة من يناير ١٩٩٠ حتى ديسمبر ٢٠١٦ بخصوص الموظف والوظيفة العامة-- الجزء الخامس- ص ٦٠- ٧٢.

(٢) المادة ٢٦ من الدستور الكويتي.

(٣) د. عادل الطبطبائي، قانون مجلس الدولة، ندوة معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، ١-٣ مارس ٢٠١٧، ص ١٧.

١ – اكتساب صفة الموظف العام كوظيفة دائمة بالتعيين:

نقصد بذلك **مجموعة الوظائف الدائمة التي يشغلها المواطنون**، حيث يشترط فيما يعين بإحدى الوظائف الحكومية أن يكون الشخص كويتي الجنسية، فإن لم يوجد فتكون الأفضلية للأبناء غير الكويتيين من أم كويتية ثم لأبناء البلاد العربية [١].

وبطبيعة الحال لم يرد تعيين كل من يحمل الجنسية الوطنية في الوظائف الحكومية على إطلاقة، بل نظم نظام الخدمة المدنية الكويتي هذا التعيين بموجب شروط محددة لعل أهمها **شرط المؤهل العلمي أو الخبرة.**

ويصنف المشرع الوظائف الدائمة التي يشغلها المواطنون في مجموعات مرتبة وفقا للقواعد والأحكام والشروط والإجراءات والمواعيد التي يحددها مجلس الخدمة المدنية والتي يمكن إجمالها في: مجموعة الوظائف القيادية، ومجموعة غير القيادية [٢].

والموظف المكتسب لهذه الصفة بأسلوب التعيين في مجموعة الوظائف غير القيادية، يصدر قرار من الجهة المختصة بتعيينه، أما إذا عين في إحدى الوظائف القيادية، فيصدر بتعيينه مرسوم.

٢ – اكتساب صفة الموظف العام بوصفها وظيفة مؤقتة بالتعاقد

أما بالنسبة للموظف غير الكويتي فقد عهد القانون إلى مجلس الخدمة المدنية وضع قواعد وأحكام للتعيين بصفة مؤقتة بطريق التعاقد، وأفرغها في صيغ يتعين على الجهات الحكومية الالتزام بها عند تعاقدها معه [٣].

---

(١) المادة (٥/١) من نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في ٤ إبريل ١٩٧٩ والمعدلة بالمرسوم رقم ١٧ لسنة ٢٠١٧، وكانت قبل التعديل تنص على أن: " أن يكون كويتي الجنسية، فإن لم يوجد فتكون الأفضلية لأبناء البلاد العربية".

(٢) المواد (١ -٦) من المرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بقانون الخدمة المدنية.

(٣) راجع: المادتين (٢) و(١٥) من مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة (١٩٧٩) الصادر بتاريخ ٤ إبريل ١٩٧٩؛ المادتين الأولى والثالثة من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ بشأن قواعد وأحكام التعيين بصفة مؤقتة المعدل بالقرار رقم ٢ لسنة ١٩٨١ الذي صدر تنفيذا لأحكام القانون سالف الذكر؛ والمادة الأولى من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٩٠ المعدل بالتعميم رقم ٦ لسنة ١٩٩٢ بشأن قواعد وأحكام التعاقد مع غير الكويتيين.

ومجموعة الوظائف المؤقتة في القانون الكويتي، هي تلك الوظائف التي تستند إلى **عقد التوظف الإداري** وهي تعد استثناء من الأصل العام وهو التعيين وفق الشروط المحددة بالقانون بالنسبة للمواطن الذي يحمل الجنسية الكويتية، على نحو سالف البيان.

ونظرا للطبيعة المؤقتة، التي تنتهي بانتهاء عقد التوظف، أو لاي سبب أخر لانتهاء الخدمة الوظيفية بقوة القانون [١]، فإن الموظف من غير الكويتيين، لا يندرج تحت المخاطبين باستكمال الدراسة خارج دولة الكويت.

خلاصة القول: إن معيار التفرقة بين الوظائف الدائمة والمؤقتة في القانون الكويتي هو شرط المواطنة فالوظائف الدائمة للكويتيين، ويكون التعيين فيها وفق الشروط المحددة بالقانون بينما الوظائف المؤقتة لغير الكويتيين عن طريق عقود التوظيف

والمخاطب بمصطلح استكمال الدراسة: هو كل موظف عام كويتي يرغب في مواصلة التعليم والدراسة في أي مرحلة (ليسانس - بكالوريوس – ماجستير – دكتوراه) في الجامعات والمعاهد خارج دولة الكويت.

ثانيا: الشروط المطلوبة والغرض منها

لما كان حق الموظف في استكمال دراسته الجامعية أو ما بعدها هو حق مكتسب استنادا للحق في التعليم وكفالة الدولة لمهمة رعاية البحث العلمي [٢]، إلا أن هذا الحق تنظمه القوانين الوظيفية واللوائح والقرارات الإدارية الصادرة في هذا الخصوص.

تضع وزارة التعليم العالي شروط وضوابط البعثات العلمية وكافة ما يتعلق بدراسة منتسبيها إلى الخارج وفقا لأحكام مرسوم إنشائها، فهي الجهة المنوط بها

---

(١) من أمثلة انتهاء الخدمة الوظيفية بقوة القانون بالنسبة للموظف غير الكويتي، بلوغ سن التقاعد، والمستقر عليه في قضاء التمييز أن علم الموظف الذي تنتهي خدمته بقوة القانون لبلوغه سن الستين عاما هو علم مفترض لا يتطلب إنذاره أو إخطاره من جهة الإدارة، تمييز كويتي، الطعن رقم ٢٠٣ لسنة ٢٠١٧ إداري، جلسة ٢٠١٨/١١/١٧.

(٢) المادة ١٤ من الدستور الكويتي.

كل ما يتعلق بالتعليم الجامعي [١]، فما الغرض من هذه الشروط والضوابط؟ وما مفرداتها؟ هذا ما يتم تفصيله في نقطتين:

ولكي يستكمل الموظف دراسته في الخارج استجابة وفق القرارات المنظمة لهذه المسألة [٢] يجب أن يكون **من الموظفين العموميين الذي اكتسبوا هذا المركز القانوني بصفة دائمة بأسلوب التعيين**، وفق ما سبق تفصيله.

وعلى الموظف الذى يريد استكمال دراسته خارج الكويت أن يسلك طريق البعثات الدراسية عن طريق جهة عمله، أو أن يحصل على إجازة ضمن خطة البعثات المعتمدة، أو حصوله على إجازة في مجال الوظيفة التي يشغلها الموظف.

وتعني الإجازة ضمن خطة البعثات أو في مجال الوظيفة هي: المدة التي يصرح للموظف بالغياب فيها عن عمله بناء على طلبه للحصول على مؤهل علمي أو للتحضير وتأدية الامتحان في أي مرحلة تعليمية [٣].

هذه أهم الشروط والضوابط التي يجب أن "تتسم بالعمومية والموضوعية، ولا تنطوي على مساس بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة والمكفولين دستوريًا وقانونيًا"[٤].

١- أن تكون الإجازة ضمن خطة البعثات المعتمدة

قد تكون خطة البعثات معتمدة من قبل ديوان الخدمة المدنية بالنسبة للموظفين الحاصلين على المرحلة الثانوية في كافة الجهات الحكومية، كما قد تكون الإجازة ضمن خطة البعثات من اللجنة العامة للبعثات في المؤسسات الأكاديمية:

---

(١) المرسوم الكويتي رقم ٨٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء وزارة التعليم العالي.

(٢) على سبيل المثال: قرار وزير التربية والرئيس الأعلى للجامعة الصادر برقم ٩ بتاريخ ١٢-٢-١٩٨٦ بلائحة تنظيم الإيفاد في بعثات معيدي الجامعة؛ وقرار وزير التعليم العالي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٩ بإصدار لائحة معادلات الدرجات العلمية ما بعد الثانوية العامة الصادرة من خارج دولة الكويت؛ اللائحة الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية بالبعثات والإجازات الدراسية استنادا إلي نص المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (١) من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٩٨٦/١٠بشأن لائحة البعثات والإجازات الدراسية.

(٤) تمييز كويتي، الطعن رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٤/٢/١٠ م.

-خطة البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية: تصدر الخطة السنوية للبعثات بقرار إداري تنظيمي من وزير التعليم العالي محله قواعد عامة مجردة تخاطب، واستنادا لهذا القرار تنظم الوزارة إجراءات وشروط ومدة التسجيل في خطة البعثات الدراسية بالنسبة للموظفين الكويتيين الحاصلين على الشهادة الثانوية، ويكون التسجيل للراغبين في استكمال الدراسة الكترونيا على الموقع الإلكتروني لوزارة التعليم العالي [(١)].

والبعثة من منظور خطة البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية هي المدة التي تقرر جهة العمل تفرغ الموظف خلالها من عمله للحصول على مؤهل علمي أو عملي أو تدريبي تقتضيه مصلحة العمل [(٢)].

-خطة البعثات المعتمدة من المؤسسات الأكاديمية: هذه الخطة تخاطب الحاصلين على المرحلة الجامعية الأولى والحاصلين على أعلى المعدلات في التخصصات الأكاديمية مثل جامعة الكويت.

ويصدر قرار من مدير الجامعة بتشكيل "اللجنة العامة للبعثات"[(٣)] التي تعتمد ترشيحهم في وظيفة "معيد بعثة" بعد تقييمهم وفق قواعد موضوعية، ومن ثم تصدر قرارا بإيفاد مبعوثيها للخارج لاستكمال الدراسات العليا فضلا عن تحديد مدة البعثة [(٤)].

والواقع أن قرار اللجنة العامة للبعثات لا يعد قرارا نهائيا، إذ تصدر عددا من القرارات الإدارية تنقسم من حيث التكوين إلى: قرارات بسيطة، وأخرى مركبة،

---

(١) خطة البعثات الأصلية السنوية ٢٠٢٤/ ٢٠٢٥ منشورة على موقع وزارة التعليم العالي الكويتية، الموقع التالي: - https://www.mohe.edu.kw/ (أخر زيارة ١٤ يونيو ٢٠٢٤).

(٢) المادة ١ من قرار ديوان الخدمة المدنية رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ بشأن لائحة البعثات في الخارج.

(٣) قرار اللجنة العامة للبعثات بجامعة الكويت في ٢٠٢١/١٠/١٤، مشار إليه في حكم محكمة التمييز الطعن رقم (٩٧٨) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/١٨م

(٤) المدة المقررة للحصول علي درجتي الماجستير والدكتوراه هي خمس سنوات – سنتان للحصول علي الماجستير وثلاث للحصول علي الدكتوراه.

فالقرارات البسيطة أو المستقلة وهي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر.

أما القرارات المركبة فتدخل في عملية قانونية مركبة تتم من عدة مراحل قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة للقرار النهائي الصادر في هذا الشأن [١].

على سبيل المثال قرار رئيس الجامعة باعتماد أسماء المبتعثين المرشحين من قبل اللجنة العامة للبعثات يعد قرارا مركبا من عدة قرارات متدرجة ومتلاحقة ومرتبطة، كالقرار الصادر من مجلس القسم العلمي بالموافقة على الترشيح، والقرار الذي اعتمده عميد الكلية، وغيرها من القرارات الإدارية البسيطة، التي تصدر في مواعيد مختلفة.

فالقرار النهائي الذي يصلح محلاً للطعن عليه بالإلغاء قد يكون قراراً مركباً من عدة قرارات متدرجة ومتلاحقة ومرتبطة يتعين أن تصدر في كل مرحلة من تلك المراحل وفق شروط وإجراءات ومواعيد معينة لا غنى قانوناً عن وجوب التقيد بها قانوناً [٢].

وأنه وإن كان يجوز لذوي الشأن الطعن استقلالاً بالإلغاء في القرارات السابقة على القرار النهائي المركب، إلا أن هذا الحق لا يحول قانوناً دون انتظار صدور القرار المركب النهائي والطعن عليه مباشرة أمام القضاء، دون اشتراط وجوب أن يسبق هذا الطعن بالإلغاء في القرار المركب الطعن في القرارات التمهيدية السابقة على صدوره [٣].

٢- شرط الحصول على إجازة تفرغ دراسي في مجال الوظيفة التي يشغلها الموظف:

من حق الموظف أن يتقدم بطلب إجازة تفرغ لاستكمال دراسته خارج الكويت، بشرط أن تكون الإجازة فى مجال الوظيفة التي يشغلها أو ضمن خطة البعثات المعتمدة

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة البنا، محمود عاطف، طبعة مزيدة منقحة، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦، ص ٢٢٤.

(٢) تمييز كويتي، الطعن رقم (٨٠) لسنة ١٩٨٧ إداري جلسة ١٩٨٧/١٢/٢٨.

(٣) تمييز كويتي، الطعن رقم (٣٨٣٢) لسنة ٢٠٢٢ إداري، جلسة ٢٠٢٣/٧/١٢.

من ديوان الخدمة المدنية [١]، كما يشترط فيه التفرغ التام للدراسة [٢].

وحق الموظف فى الإجازة رهين بأن تصرح له الجهة الإدارية القيام بها، وعليه أن يستمر فى أداء عمله ومباشرة واجبات وظيفته إلا أن تبلغه الجهة الإدارية بموافقتها على طلبه [٣]، طالما كانت الإجازة فى مجال الوظيفة التي يشغلها وضمن خطة البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية.

ويتأسس منح الموظفين إجازة ضمن خطة البعثات المعتمدة، أو إجازة في مجال الوظيفة التي يشغلها الموظف بسبب دورات دراسية أو إيفادهم في بعثات أو منح للدراسة أو في دورات تدريبية بمرتب كامل أو مخفض أو بدون مرتب، على نص المادة ١/٢٢ من مرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية [٤].

وللإدارة عند بحث طلب الإجازة، ومن أجل إصدار الموافقة الاطمئنان من مدى استيفاء التخصص المطلوب استكماله في الخارج لمتطلبات ومخرجات التعليم بدولة الكويت، وهو ما يحقق المصلحة العامة.

كما يقع على الإدارة قبل إصدار القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، فحص البرنامج الدراسي من حيث توافقه مع القواعد والنظم المعمول بها، منها أن تكون الجامعة التي يرغب الموظف استكمال دراسته فيها من الجامعات المعتمدة لدى وزارة التعليم العالي في دولة الكويت.

وقيام الموظف بالإجازة يخضع لتقدير الجهة الإدارية وفقا لظروف العمل باعتبار ذلك من الملائمات التي تملكها، إلا إذا انطوى تصرفها على حرمان الموظف

---

(١) يعد ديوان الخدمة المدنية في دولة الكويت من الأشخاص الإقليمية المعنوية المتفرعة عن الدولة (اللامركزية)، ذات الطبيعة الاستشارية، وهو هيئة مستقلة تشرف على شئون الموظفين والمستخدمين وتلحق بمجلس الوزراء، راجع:

-مرسوم أميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بشأن قانون ديوان الخدمة المدنية

تم تعديل تسمية ديوان الموظفين إلي ديوان الخدمة المدنية بموجب قانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٩٦

- http://www.csc.net.kw:8888/csc/SickLeave_Request_loginv2.jsp٤

(٢) تمييز كويتي، الطعن رقم (١٢٦٤) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/٧/٥.

(٣) تمييز كويتي، الطعن رقم (١٢٢) لسنة ٢٠١٨ إداري، جلسة ٢٠١٩/١/١٥.

(٤) الدعوى رقم ١ لسنة ٢٠٢٣ دستوري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/٢٥. المحكمة الدستورية الكويتية.

من الإجازة أو الانتقاص منها بالمخالفة للقانون لأن الأصل أن المشرع منح الموظف الحق في الأجازة [١] طالما كانت ضمن خطة البعثات المعتمدة، أو في مجال الوظيفة التي يشغلها الموظف.

٣ - شرط التفرغ الكامل

إذا ما حصل الموظف على إجازة ضمن خطة البعثات المعتمدة، أو في مجال الوظيفة التي يشغلها، فيجب أن تكون مدة الإجازة عن كامل الفترة المحددة للحصول على الدرجة العلمية، أي أنها إجازة تفرغ دراسي، سواء بمرتب كامل، أو مخفض، أو بدون مرتب وفق الشروط التي يحددها ديوان الخدمة المدنية [٢].

لا يعد شرط التفرغ لكامل الفترة المحددة للحصول على الشهادة العلمية، إخلالا بمبدأ المساواة في المعاملة بين المراكز القانونية لمن يستكمل الدراسة في المرحلة الجامعية الأولى التي تتطلب حضور المحاضرات والتفرغ للاختبارات، بالمغايرة لمن يستكمل مرحلة الدراسات العليا التي لا تتطلب غالبا الحضور الكامل، بل يكتفى بمراجعة المشرف على فترات متفاوتة حتى مناقشة الأطروحة [٣].

٤ –البقاء في الوظيفة مدة مماثلة لمدة البعثة أو الإجازة

تشترط لائحة البعثات على الموظف المبعوث للدراسة في خارج الكويت أو المجاز من جهة عمله الالتزام بعد انتهاء استكمال مدة الدراسة في الخارج، بالاستمرار في جهة العمل دون أن يتقدم بالاستقالة، وذلك لمدة مماثلة للمدة التي قضاها في البعثة أو الإجازة [٤].

---

(١) تمييز كويتي، الطعن (٢١٣)، لسنة ٢٠٠٩ إداري، بتاريخ ٢٩/ ٢٠١٠/٦.

(٢) المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية.

(٣) وقد أيد القضاء الدستوري دستورية نص المادة (٤) من قرار وزير التعليم العالي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ بإصدار لائحة معادلة الدرجات العلمية ما بعد الثانوية الصادرة من خارج دولة الكويت التي اشترطت التفرغ الكامل طيلة فترة الدراسة؛ راجع حكم المحكمة الدستورية الكويتية، الدعوى رقم ١ لسنة ٢٠٢٣ دستوري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/٢٥.

(٤) المادة ٣٢ من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٩٨٦/١٠بشأن لائحة البعثات والأجازات الدراسية.

ونرى أن بقاء الموظف المبعوث أو المجاز في الوظيفة مدة مماثلة للمدة التي قضاها لاستكمال الدراسة خارج الكويت، هي مدة قليلة لا تحقق المصلحة العامة في استفادة جهة العمل من تخصص الموظف، وكان الأجدر أن تضاعف تلك المدة أو تزيد عن المدة المماثلة تحقيقا للصالح العام.

ثالثا- المصلحة العامة مناط الشروط والضوابط

تطبق جهة الإدارة الشروط والضوابط المطلوبة للجمع بين الوظيفة العامة والدراسة في أي مرحلة من مراحل التعليم الجامعي خارج البلاد، حتى لا "تفتح الباب على مصراعيه أمام كافة موظفي الدولة لاستكمال دراستهم خارج البلاد، والحصول على شهادات علمية لا تحتاج لها الإدارة فى مجال الوظيفة العامة، وتحقيق الصالح العام"[(١)].

من أجل ذلك وضع المشرع الكويتي شروطا وضوابط للجمع بين الوظيفة والدراسة لا سيما في مجال استكمال الموظف لدراسته في أي مرحلة من المراحل الجامعية من أجل تقنيين أعداد الموظفين الدارسين بالخارج.

ولا تعد القرارات الصادرة عن الإدارة بتقنين تلك الشروط والضوابط من قبيل إساءة الإدارة استعمال سلطتها، طالما كان الغرض منها تحقيق الصالح العام، طالما تضمن هذه الشروط أن تكون الشهادة التي سوف يحصل عليها الموظف جديرة بالاعتراف "ولغلق الشهادات عديمة القيمة العلمية التي يفتقد حاملوها الجدارة والكفاءة العلمية"[(٢)].

ويقصد بهذا التقنين **ألا يتاح ممارسة حق استكمال الدراسة على مصراعيه أمام كافة موظفي الدولة لاستكمال دراستهم في خارج البلاد** بما يؤثر على انتظام المرافق العامة وأدائها لواجباتها في المواعيد المحددة لها، هذا من ناحية أولى.

ومن ناحية أخرى، فإن الموظف قد يحصل على شهادة جامعية أو شهادة الدراسات العليا **في غير حاجة الإدارة في مجال الوظيفة العامة**، فلا يتحقق معها الصالح العام.

---

(١) قرار غرفة المشورة في الطعن بالتمييز رقم (٩٧٨) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/١٨م.

(٢) حكم المحكمة الدستورية الكويتية، الدعوى رقم ١ لسنة ٢٠٢٣ دستوري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/٢٥.

تطبيقا على ذلك قضي بأنه" إذ صدر قرار وزير التعليم العالي رقم ٢٠٠ لسنة ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٣ متضمنا النص على أن يلتزم الطلبة الراغبون في التسجيل في خطة البعثات الخارجية استيفاء شرط الحصول على (التوفل والإيلتز)، وكان الباعث على إصدار هذا القرار هو تنظيم عملية ابتعاث الطلاب إلى الجامعات والمعاهد العليا في خارج الكويت وضمان جودة المخرجات العلمية، الأمر الذي يبين منه أن القرار المطعون فيه قد صدر من الجهة المختصة بغرض تحقيق المصلحة العامة ولم يثبت من الأوراق أنه مشوب **بعيب إساءة استخدام** السلطة [1].

(١) تمييز كويتي، الطعن رقم ٦٧٦٣ لسنة ٢٠١٧ إداري جلسة ٢٠١٨/٣/٥/٣٠.

المطلب الثاني

نطاق سلطة الإدارة في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج

يتقدم الموظفون الحاصلون على شهادة المرحلة الثانوية بطلبات إلى الجهة الحكومية للحصول على إجازة تفرغ دراسي في مجال الوظيفة التي يشغلونها من أجل استكمال دراستهم في الخارج.

والذي يحدث في الواقع العملي أن تقوم جهة الإدارة بإجراءات فحص طلبات الموظفين المتعلقة باستكمال مرحلة ما بعد الثانوية، بالتدقيق في مدى توافر الشروط والضوابط في مقدم الإجازة الدراسية، فتعبر عن إرادتها بهدف تحقيق المصلحة العامة عن طريق القرار الإداري.

على أنه يتعين على الإدارة عند إصدارها القرار الإداري بالموافقة للموظف باستكمال دراسته في الخارج، أو بالرفض، أن تلتزم بمبدأ المشروعية حتى لا يتعرض القرار الإداري للطعن فيه بالإلغاء أمام القاضي الإداري.

ويقصد بمبدأ المشروعية من زاوية الرقابة على أعمال الإدارة، خضوع كافة وحدات الإدارة لحكم القانون بمفهومه الواسع، عند مباشرة الإدارة سلطاتها لمختلف أوجه النشاطات المكلفة بها [(١)].

ومبني هذا القصد أنه يتعين على الإدارة، وهي بصدد منح أو رفض القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، أن تنأى بنفسها عن مخالفة القانون واللوائح المنظمة للبعثات الدراسية فيما تجريه من فحص ومطابقة للشروط المطلوبة.

تطبيقا على ذلك، قد يضيق نطاق حرية الإدارة في منح أو رفض القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، فلا تستطيع التعبير عن إرادتها دون الاستناد ً إلى قاعدة قانونية تمنحها الحق في اتخاذه، وقد يترك لها المشرع قدرا من حرية التصرف، مما يقتضي التطرق للاختصاص المقيد أو السلطة المقيدة للإدارة، وسلطتها التقديرية في هذا الخصوص.

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٦، الإسكندرية، ص١٦؛ د. محمد لشقار، " طبيعة علاقة الرقابة القضائية بمبدأ المشروعية: دراسة مقارنة، مجلة دفاتر قانونية، المملكة المغربية، العدد: ١٢، المجلد ٦، يناير ٢٠٢٢، ص ٤١؛ د. فلاح سعد مطلق العازمي، " السلطة التقديرية للإدارة واختصاصها المقيد، مرجع سابق، ص ١١٤.

وتنحصر سلطة الإدارة سواء كانت مقيدة أو سلطة تقديرية بالنسبة للقرار الإداري المتصل باستكمال الموظف العام لدراسته في الخارج، في ركن أو أكثر من أركان القرار الإداري الخمسة: ركني الاختصاص، والشكل(الإجراءات) وهي **وسائل المشروعية الخارجية للقرار الإداري**، إضافة إلى ثلاثة أركان أخرى تمثل **وسائل المشروعية الخارجية للقرار الإداري** وهي: ركن المحل والسبب والغاية [(١)].

أولا: الموافقة المسبقة وقرارات الترشح للبعثة:

يتقدم موظفو الجهات الحكومية الحاصلون على شهادة المرحلة الثانية بطلب الحصول على الموافقة المسبقة من وزارة التعليم العالي من أجل التفرغ للدراسة في الخارج، بينما ترشح اللجنة العامة للبعثات في المؤسسات الأكاديمية معيد البعثة لاستكمال الدراسات العليا في الخارج:

١- الموافقة المسبقة من وزارة التعليم العالي

هي محرر رسمي [(٢)] صادر من المؤسسة التعليمية التي يرغب الطالب بالالتحاق بها، معتمد من المكتب الثقافي المختص في خارج دولة الكويت، ثم تعتمده وزارة التعليم العالي، يسمح للطالب الراغب في متابعة التعليم ما بعد الثانوية العامة خارج دولة الكويت بالقيد والالتحاق والدراسة في برنامج تعليمي معتمد، بما لا يتعارض مع القواعد المنظمة لمعادلة الدرجات العلمية.

ولا تكفي الموافقة المسبقة لإصدار القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، بل يجب أن يحصل الموظف على إجازة في مجال الوظيفة التي يشغلها، أو وفق خطة البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية. ولها أهميتها من ناحيتين [(٣)]:

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧؛ د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص ٨٩؛ د. محمد لشقار، " طبيعة علاقة الرقابة القضائية بمبدأ المشروعية: مرجع سابق، ص ٤٤.

(٢) المادة (١) من قرار وزير التعليم العالي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ بإصدار لائحة معادلة الدرجات العلمية ما بعد الثانوية الصادرة من خارج دولة الكويت.

(٣) المادة (٤) من قرار وزير التعليم العالي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ بإصدار لائحة معادلة الدرجات العلمية ما بعد الثانوية الصادرة من خارج دولة الكويت.

- الأولى أنها تفيد موافقة الإدارة على البرنامج الدراسي الذي سوف يتخصص فيه الموظف، وعلى اختياره للمؤسسة التعليمية في الخارج التي اعتمدت من قبل مكتب الملحق الثقافي في الخارج ووزارة التعليم العالي في الكويت.

- ومن ناحية أخرى، للموافقة أهميتها بالنسبة لمعادلة الشهادة التي يحصل عليها الموظف بعد استكمال دراسته في الخارج، إذ تمثل خطوة مبدئية بالنسبة للقرار الصادر من اللجنة متضمنا معادلة الدرجة العلمية بمثيلاتها في دولة الكويت.

٢- الترشح لوظيفة معيد بعثة في الخارج

تعلن الجامعات كلما اقتضت الحاجة إلى وظيفة معيد بعثة، سواء من خارج الجامعة، أو ممن تقوم الأقسام العلمية في الكليات بترشيحهم لهذه الوظيفة وفق الشروط والضوابط التي تحددها الجامعة وأخصها حصول المرشح على أعلى متوسط معدل تقييم إجمالي من بين المتقدمين.

على أن يصدر القرار النهائي من مدير الجامعة باعتماد من تم ترشيحه معيد بعثة في الخارج من بين المترشحين لهذه الوظيفة، في ضوء مبدأي الحق في تولي الوظائف العامة، وتكافؤ الفرص.

وإذا ما صدر القرار الإداري النهائي لوظيفة معيد بعثة في الخارج، فعلى المرشح لهذه الوظيفة أن يثبت جديته، واستكمال إجراءات تعيينه، والنهوض بتسلم عمله، والسفر إلى جهة ابتعاثه لمباشرة مهام بعثته العلمية خلال فترة زمنية معقولة [(١)].

ثانيا: السلطة المقيدة للإدارة بالنسبة للموافقة المسبقة

"تكون **سلطة الإدارة مقيدة** عندما تحدد النصوص القانونية بشكل ملزم وآمر نشاط الإدارة في ركن من أركان القرار الإداري، فتكون الإدارة مقيدة بتلك النصوص ويكون تصرفها قانونيا طالما لم تخرج عنها"[(٢)].

وقد يتحتم على الإدارة إذ ما توافرت شروط معينة أو عناصر محددة أن تتصرف على نحو معين، بمقتضى القانون، ودون أن يكون لها خيار آخر ولا يكون في مكنتها الامتناع عن إصدار قرارها بتفرغ الموظف للدراسة بالخارج، المتعين

---

(١) تمييز كويتي، الطعن رقم (٣٨٣٢) لسنة ٢٠٢٢ إداري، جلسة ٢٠٢٣/٧/١٢.

(٢) جمال قروف، " السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، الجزائر، العدد: ٦، المجلد: ٧، ٢٠١٨، ص ٩١.

إصداره، وهنا نكون أمام فهم يناقض المعنى الخاص بالسلطة التقديرية لأن الإدارة لا يتسنى لها ممارسة نشاطها خلافا للقانون، وهذا هو الاختصاص المقيد.

فإذا خول القانون للموظف الحق في القيام بإجازة في توقيت معين دون توقف على موافقة الجهة الإدارية، فإنها لا تملك في ذلك حولا وتكون سلطتها في هذا الشأن مقيدة بحيث لا تستطيع أن تحجب عن الموظف تمتعه بهذا الحق متى توافرت موجباته [١].

والمستقر عليه في قضاء التمييز بأن سلطة الإدارة تكون مقيدة عندما يفرض المشرع بطريقة آمرة التصرف الذي يجب عليها اتخاذه متى توافرت الضوابط الموضوعية في خصوصه، ويقتصر دورها على التحقق من توافر تلك الشروط [٢].

وفي حال لم يترك فيه المشرع للإدارة حرية التقدير في أي ركن من أركان القرار الإداري بمنح أو رفض تفرغ الموظف من أجل استكمال دراسته في الخارج، تكون سلطة الإدارة مقيدة، لأن القواعد القانونية أمرتها بذلك. ففي السلطة المقيدة يحدد القانون مقدماً المسلك الذي يتعين على الإدارة اتباعه إذا ما توفرت في جانب الأفراد شروط معينة، فإنه من السهل على الموظف طالب الموافقة باستكمال دراسته في الخارج أن "يضمن صدور القرار الذي يريده من الإدارة وهو مطمئن آمن لأنه قد استوفى طلبه واستكمل شروطه القانونية" [٣].

-**التقييد في ركن الاختصاص**: يقصد بالاختصاص القدرة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها رجل الإدارة المختص لمباشرة عمل إداري معين [٤]، من ذلك على

---

(١) تمييز كويتي، الطعن رقم (٢٨٩) لسنة ٢٠٠٨ إداري، الصادر بجلسة ٢٣ فبراير ٢٠١٠.

(٢) تمييز كويتي، الطعنان رقما (٤٤٨ و٤٦٠) لسنة ١٩٩٩ إداري، الصادر بجلسة ٢٠ /١١/ ٢٠٠٠؛ تمييز كويتي، الطعن رقم (٨٢٧) لسنة ٢٠٠١ إداري، الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٣/٣؛ تمييز كويتي، الطعن رقم (٦٨٨) لسنة ٢٠١٢ إداري، الصادر بجلسة ٢٠١٥/٧/٨.

(٣) في هذا المعنى: د. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص ١٤٢؛ د. محمود سامي جمال الدين: القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة " دراسة مقارنة " بين دولة الإمارات ومصر- وفرنسا، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثالث، يوليو ١٩٨٩، ص٣٣٢.

(٤) جمال قروف، " السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩؛ عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٩٥؛ سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص ١٠١؛ محمد لشقار، " طبيعة علاقة الرقابة القضائية بمبدأ المشروعية: مرجع سابق، ص ٤٩.

سبيل المثال: قرار مدير جامعة الكويت **(اختصاص شخصي-)** المعين في هذه الوظيفة لمدة أربع سنوات (الاختصاص الزمني) باعتماد المرشحين لمعيد بعثة خارجية **(اختصاص موضوعي)** في تخصص القانون العام بكلية الحقوق **(الاختصاص المكاني)**.

ومن أمثلة ركن الاختصاص:

-الاختصاص الشخصي لوزير التعليم العالي في قرار الخطة السنوية للبعثات الخارجية.

-الاختصاص الشخصي لرئيس ديوان الخدمة المدنية في قرار البعثات المعتمدة من الديوان.

-الاختصاص الشخصي لمدير جامعة الكويت في قرار اعتماد وظيفة معيد بعثة خارجية.

وهكذا تكون سلطة الإدارة مقيدة في ركن الاختصاص، فالهيئة الإدارية التي تصدر قرار الموافقة على البعثة إما أن تكون مختصة، حتى لو منحها القانون قدرا من حرية التقدير، وإما أن تكون غير مختصة.

مع الوضع في الاعتبار، ولأسباب متعددة قد يمارس الاختصاص من أشخاص غير مختصين كما في حالة التفويض والحلول والإنابة، فمدير الجامعة مقيد **بالاختصاص الشخصي في إصدار القرار النهائي بإيفاد المبعوثين للخارج**، حتى لو أتاح له القانون قدرا من الحرية في تفويض نائبه في هذا الخصوص وفق شروط التفويض الإداري.

والتفويض يتيح للموظف أن يتظلم من القرار الصادر باعتماد ترشيح غيره للبعثة لصدوره بالمخالفة لصحيح حكم القانون أو كان مشوبًا بإساءة استعمال السلطة والانحراف بها، بتقديم التظلم "إلى الرئيس الأعلى الذي فوض في اختصاصه إذا ما قدم في الميعاد القانوني"[(١)].

-التقييد في ركن السبب:

إذا كان ركن السبب هو " الأساس القانوني الذي تستند إليه الإدارة لتدخلها لاتخاذ قرار ما، وكيفية تفسيرها لهذا السند القانوني لذلك التصرف الذي أقدمت

---

(١) تمييز كويتي، الطعن رقم (٢١٦) لسنة ٢٠١٨، إداري جلسة ٢٠١٩/٥/٣.

عليه، ومدى اتفاق هذا التفسير مع صحيح القانون من عدمه " [١] فإن حرية الإدارة مقيدة بقيام وحدوث هذا السبب كحالة واقعية أو قانونية تسوغ إصدار القرار الإداري.

ولا يستند ركن السبب إلى إرادة مصدر القرار أو لتصوره الشخصي للظروف والوقائع لان الإدارة تكون مجبرة بأن يستند قراراها إلى وقائع مادية أو قانونية [٢]، فكون حرية الإدارة مقيدة بتلك الأسباب القانونية أو المادية، وتكون بالتبعية ملزمة باتخاذ قرار منح الموظف استكمال دراسته.

ومن أمثلة الأسباب القانونية: - ال٨٩نص في المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية على ضرورة حصول الموظف على إجازة في مجال الوظيفة التي يشغلها الموظف.

-النص في المادة ٥/١١ من لائحة معادلة الشهادات على التفرغ الكامل للموظف مدة دراسته في الخارج.

ومن أمثلة الأسباب المادية: - الحالة التي تظهر فيها القرارات الإدارية الصادرة عن القسم العلمي وعميد الكلية بترشيح معيد بعثة خارجية كواقعة سابقة على قرار مدير الجامعة باعتماد الترشيح.

- الأسباب التي تكون على شكل عمل معين، وهذا الشكل من الأسباب هو أبسط أشكالها، مثاله الطلب الذي يتقدم به الموظف من أجل الحصول على اعتماد الموافقة المسبقة من قبل وزارة التعليم العالي.

ثالثا: السلطة التقديرية للإدارة بالنسبة للموافقة المسبقة

تعني السلطة التقديرية أن يمنح المشرع للإدارة قدرا من الحرية والمرونة في تنفيذ القانون، بحيث لا يكون النص القانوني قيدا دائما عليها في كل عمل أو تصرف تقوم به [٣] وعناصر التقدير في القرار الإداري لا يكون مجالها الأركان

---

(١) د. محمود سامي جمال الدين، القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص٣٤٢،

(٢) جمال قروف، " السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٣) محمود سامي جمال الدين: القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة مرجع سابق، ٢٧٦؛ سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص ٢٠١؛ جمال

الخمسة للقرار مجتمعة، فلا مجال للتقدير في ركن الاختصاص لأن القانون يحدده بدقة، والأمر كذلك بالنسبة لركني الشكل والغاية.

وعليه فإن الموضع الحقيقي للسلطة التقديرية بشأن القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، تكون في ركن المحل والسبب:

-**التقدير في ركن المحل:** يُقصد بركن المحل المركز الذي اتجهت إرادة الجهة مصدرة القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، ويتمثل هذا الأثر في إنشاء حالة قانونية أو تعديلها أو إلغائها، بما يعني كذلك إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاءه " [(١)].

ولكي يكون القرار الإداري صحيحاً من حيث عنصر المحل فيه، يلزم أن يكون هذا المحل جائزاً قانوناً، فالإدارة عندما تريد أن ترتب أثراً قانونياً معيناً من خلال ما تصدره من قرارات عليها أن تلتزم جانب القواعد القانونية التي تصدر قراراتها بالاستناد إليها فلا تخالفها أو تخرج عليها [(٢)].

وغالباً ما يترك المشرع لجهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بمحل القرار الإداري، بما يمكن القول معه إن عنصر المحل في القرار الإداري، يعد من أكثر العناصر سعة من حيث تمتع الإدارة بسلطة تقديرية تجاهه.

على سبيل المثال: - أن يترك المشرع للإدارة سلطة تقدير إصدار القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، وفقاً للوقائع المتعلقة بحصوله على إجازة ضمن خطة البعثات المعتمدة، أو حصوله على إجازة في مجال الوظيفة التي يشغلها الموظف [(٣)].

قروف، " السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٩١؛ عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٣.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا: في الطعنين رقمي ١٧٥٩٠ و١٧٥٩٤ لسنة ٥٨ قضائية، الصادر بجلسة ٢٠١٢/٥/١٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن الفترة من ١٩٩١/١٠/١ إلى ٢٠١٦/٩/٣٠، المكتب الفني، الجزء الثالث، القاعدة رقم ٥٤٥٥، ص ٢٢٧٨.

(٢) د. محمود سامي جمال الدين: القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ٣٤٤.

(٣) تمييز كويتي، الطعن (٢١٣)، لسنة ٢٠٠٩ إداري، بتاريخ ٢٩/ ٢٠١٠/٦.

- أن يترك المشرع للإدارة تقدير وقت إصدار القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، أو وقت الابتعاث لمعيد البعثة الخارجية.

-**التقدير في ركن السبب** في القرار الإداري قد يكون مظهرا للإرادة في هذه الحالة لا تتخذ الإدارة قراراً إلا إذا وجد تعبيرا عن هذه الإرادة، كتقديم طلب مثلا من طرف موظف من أجل الحصول على إجازة ضمن خطة البعثات المعتمدة، أو إجازة في مجال الوظيفة التي يشغلها، فالطلب هنا هو الواقعة الدافعة لاتخاذ القرار وهو في الوقت نفسه سبب له.

تطبيقا على ذلك قضي بأن إيفاد الموظف فى بعثة دراسية يخضع للسلطة التقديرية للهيئة المطعون ضدها وفقا لصالح العمل [(١)].

رابعا: تداخل التقدير والتقييد في سلطة الإدارة

فكرة السلطة التقديرية وإن كانت تبدو متعارضة مع فكرة السلطة المقيدة، فإن هاتين الفكرتين لا تقف كل منهما مع الأخرى على طرفي نقيض، الأمر الذي يجعل من نشاط الإدارة وهي بصدد منح الموظف إجازة تفرغ لاستكمال دراسته في الخارج أو رفضها، يتضمن في الواقع العملي على جانب من السلطة التقديرية والمقيدة معاً.

على سبيل المثال القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، فالمشرع قيد الإدارة بشروط إصدار الموافقة وفقا لأحكام وقواعد الخدمة المدنية ولائحة معادلة البعثات، بينما وَضْعُ الموظف في المؤسسة التعليمية في الخارج التي تتفق مع مؤهلاته وخبراته والتخصص المطلوب طبقاً لسلطتها التقديرية.

(١) الطعن رقم (٢٧٦) لسنة٢٠٠٦ إداري، بتاريخ جلسة ٢٠٠٨/٤/٨.

المبحث الثاني

مخاصمة القرار الإداري في مجال تفرغ الموظف للدراسة بالخارج

يُمثل مبدأ المشروعية أحد المبادئ الرئيسة اللازمة لقيام الدولة القانونية، حيث تغدو السيادة للقانون وليست لأشخاص الحكام أو لبعض التقاليد والأعراف المتوارثة، مما يفرض على الإدارة بأن تكون جميع تصرفاتها مستندة إلى قاعدة قانونية، ويمتنع عليها أن تتخذ أي تصرف مخالف للقوانين السائدة.

ومقتضى هذا المبدأ أن القانون وإن كان عملاً إرادياً، إلا أنه يسمو على إرادة جميع أفراد المجتمع والسلطات العامة في الدولة، مهما بلغ دورها في وضعه أو إقراره أو إصداره [(١)]، الأمر الذي يترتب عليه خضوع الإدارة للقانون وبمعنى أوسع : خضوع نشاطها لرقابة صارمة لا سيما عند تدخل القاضي الإداري للنظر في مدى شرعية تصرفها.

وإذا كان الحال كذلك فإن رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الإدارية تقتضي أن يبسط رقابته على أركان القرار الإداري ويقوم بفحصها وصولاً عما إذا كانت مشوبة بعيب من عيوب المشروعية الجديرة بالإلغاء من عدمه [(٢)].

وإذا كانت القرارات الإدارية بالموافقة على تفرغ الموظف لاستكمال دراسته في الخارج، قد تكون إيجابية، فقد تمتنع الإدارة عن إصدارها مما قد يشكل قرارا سلبيا مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء.

وعلى الرغم من أن دعوى الإلغاء في النظام الكويتي تمتع بالسمة القضائية منذ لحظة ميلادها؛ وهي في حقيقتها ومضمونها تعد عملية فصلٍ في منازعةٍ

---

(١) د. محمود سامي جمال الدين: القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة ، مرجع سابق، ص٣٣١

(٢) راجع:

- تمييز كويتي الطعن رقم ٢٠١١/١٨٧ إداري. جلسة ١٩ إبريل ٢٠١٢؛ تمييز كويتي. الطعن رقم ١٩٩٩/٦٨ إداري. جلسة ١٣ يناير ٢٠٠٠.

- حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٤٨٢ لسنة ٣٢ قضائية، الصادر بجلسة ١٩٩١/٣/٢٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن الفترة من ١٩٩١/١٠/١ إلى ٢٠١٦/٩/٣٠، المكتب الفني، الجزء الأول، القاعدة رقم ٥٨٨، ص ٢٥٨.

إداريةٍ، تخضع لأحكام إنشاء الدائرة الإدارية [١] التي تختص دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية، ولها ولاية قضاء الإلغاء، إلا أن طعون إلغاء القرارات الإدارية برفض اعتماد الموافقة المسبقة، أو الامتناع عن إصدار قرارها بتفرغ الموظف للدراسة خارج دولة الكويت، تعرض على غرفة المشورة التي تنتمي بحسب الأصل لقواعد المرافعات المدنية والتجارية.

وإن كان القضاء الإداري هو بالأساس قضاء مشروعية، إذ يسلط رقابته على مشروعيته القرار الإداري المطعون فيه ليزنه بميزان القانون في ضوء صحيح وقائعه [٢]، فإن التساؤل يثار عن:

- دور غرفة المشورة عند فحصها لطعون الإلغاء على القرارات الإدارية برفض اعتماد الموافقة المسبقة أو رفض طلبات الموظفين الخاصة بالجمع بين الوظيفة والدراسة في الخارج.

-ومدى اعتبار امتناع الإدارة عن إصدار قرارها بتفرغ الموظف للدراسة بالخارج قرارا إداريا سلبيا؟ هذا ما يتم مناقشته في مطلبين:

المطلب الأول: امتناع الإدارة عن إصدار قرارها بتفرغ الموظف للدراسة بالخارج

المطلب الثاني: الطعن بإلغاء القرار الإداري في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج ودور غرفة المشورة

---

(١) القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢.

(٢) راجع:

-تمييز كويتي، الطعن رقم ٢٨٠ لسنة ٢٠٢١ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١/٣١؛ تمييز كويتي، الطعن رقم ٣٢٥ لسنة ١٩٩٩ إداري في ٢٠٠٠/٢/٢٨؛ تمييز كويتي. الطعن رقم ١٩٩٢/٥٦ إداري. جلسة ٨ مارس ١٩٩٣؛ تمييز كويتي؛ تمييز كويتي الطعن رقم ٢٠١١/١٨٧ إداري. جلسة ١٩ إبريل ٢٠١٢.

- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦٣ لسنة ٣٨ قضائية، الصادر بجلسة ١٩٩٥/١/٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن الفترة من ١٩٩١/١٠/١ إلى ٢٠١٦/٩/٣٠، المكتب الفني، الجزء الأول، القاعدة رقم ٥٨٧، ص ٢٥٨.

المطلب الأول

امتناع الإدارة عن إصدار قرارها بتفرغ الموظف للدراسة بالخارج

انتهينا، مما تقدم تفصيله، إلى أن الموظف الذى يخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية، ويريد استكمال دراسته في خارج دولة الكويت، عليه أن يسلك طريق البعثات وفق خطة البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية، أو حصوله على إجازة تفرغ دراسي، وبموافقة جهة عمله طالما كانت الإجازة في مجال الوظيفة، وأن يكون متفرغا تفرغا كاملا حتى يتسنى له تخصيص كل وقته لدراسته.

وسلوك طريق خطة البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية، أو الإجازات الدراسية في مجال الوظيفة، يبدأ بطلب يبدي فيه الموظف رغبته في التفرغ لاستكمال الدراسة خارج البلاد.

قدمت أعداد هائلة من الطلبات في هذا الخصوص، استجابت الإدارة لبعضها، بعد تطبيق الشروط والضوابط المطلوبة، وامتنعت عن الرد على الطلبات التي رأت خلوها من شرط أو أكثر من تلك الشروط [(١)].

ونظرا لإحجام الإدارة وامتناعها عن إصدار قرار، أو الرد على الطلب، لم يكن أمامهم سوى طريق الطعن على القرار الإداري السلبي بدعوى الإلغاء:

ولمعرفة مدى وجوب التظلم من المسلك السلبي للإدارة بامتناعها عن إصدار قرار محله تفرغ الموظف لاستكمال دراسته بالخارج، يجب الوقوف على مفهوم القرار الإداري السلبي، وماهية التظلم، وعما إذا كان التظلم وجوبيا من قبل الموظف المتضرر من موقف الإدارة السلبي، أم اختياريا؟ قبل رفع دعوى الإلغاء:

أولا: القرار الإداري السلبي

القرار الإداري السلبي قرار إداري مما يحق لذوي الشأن الطعن عليه بالإلغاء [(٢)]، فهو نظام دعت الحاجة إليه إزاء التزام الإدارة الصمت تجاه الطلبات المقدمة إليها من الأفراد، وذلك بغرض تحقيق التوازن بين المصالح التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها ومصلحة الأفراد.

---

(١) راجع الشروط المطلوبة والغرض منها سابقا ص ٨ من هذه الدراسة.

(٢) د. عادل الطبطبائي، النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية: دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠١٧، ص ٣١.

فالقرار الإداري السلبي هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه، وإن كانت في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره.

وهذا الفهم، يتفق والمضمون الوارد من نص المادة الرابعة من المرسوم الكويتي بالقانون رقم ٢٠ لسنة١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعة الإدارية والمعدلة بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢[١].

والمستقر عليه في أحكام محكمة التمييز أنه يتعين لوصف القرار بأنه قرار سلبي أن تكون سلطة الإدارة في **إصداره مقيدة** بحيث لا يترك لها حرية التقدير من حيث المنح أو الحرمان [٢].

تطبيقا على ذلك قضي- بأن قبول ترشيح الطاعنة للإيفاد فى بعثة دراسية للحصول على درجة الدكتوراه من بريطانيا أو الولايات المتحدة الأمريكية وأنه نظراً لعدم حصولها على قبول من إحدى الجامعات المعتمدة بها ، عينت فى وظيفة مساعد علمي لمدة سنة وقبل انتهاء هذه المدة تم قبولها لدى جامعة إكسفورد ببريطانيا وهى جامعة معتمدة لدراسة الدكتوراة فى تخصصها، وأخطرت لجنة البعثات للتوصية بصدور قرار بتعيينها عضو بعثة للدراسة فى الخارج ، تم إيفادها إلا أن الجامعة امتنعت عن إصدار القرار - ومن ثم فإن المنازعة فى حقيقتها ومدارها هي محض منازعة فى قرار تعيين فى وظيفة معيد عضو بعثة ، وسلطة الإدارة فى التعيين مقيدة ولا تتمتع فى شأنه بسلطة تقديرية[٣]، ومن ثم فإنها ملزمة بإصداره ، ويشكل امتناعها قراراً سلبياً مما يجوز الطعن عليه طبقاً للقانون رقم ٢٠

---

(١) تنص المادة الرابعة على انه: (.... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح).

(٢) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم ٢٢٢ لسنة ٢٠١٠ (إداري)، الصادر بتاريخ ١٢ فبراير سنة ٢٠١١، والطعن رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٩ (إداري)، الصادر بتاريخ ٢٧ إبريل سنة ٢٠٠٠، والطعن رقم ١٢٣ لسنة ٢٠٠٧ (إداري)، الصادر بتاريخ ٥ يناير سنة ٢٠٠٨.

(٣) تمييز كويتي، الطعن رقم (٣٧١) لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ جلسة ٢٠٢٢/١/١١.

لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية للنظر في المنازعات الإدارية والمعدل وبالتالي فإن الاختصاص نوعي فى هذه المنازعة ينعقد للدائرة الإدارية .

-محل القرار الإداري السلبي: القرار السلبي برفض أو امتناع الإدارة عن منح الموظف الموافقة بتفرغه للدراسة في الخارج محله حرمان صاحب الشأن من حق استكمال دراسته التي ترتبها له الإجازة الدراسية في مجال الوظيفة، أو خطة البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية، طالما كان هذا المحل ممكنا عملا وجائزا قانونا، مرتبا أثرا قانونيا موجودا أو قابلا للتعيين، ومن شأنه تعديل المركز القانوني للموظف بعد استكمال دراسته.

-ركن الغاية في القرار الإداري السلبي: لا يبحث القاضي الإداري عن ركن الغاية في حالة السلطة المقيدة للإدارة، ذلك أن القرار السلبي يستند إلى حالة رفض جهة الإدارة، أو امتناعها عن اتخاذ قرار معين ألزمها القانون باتخاذه، ويكون هذا القرار مخالفا للقانون دائما، بل ومعيبا في محله.

-ركن السبب في القرار الإداري السلبي: إذا أوجب القانون على الإدارة إصدار القرار الإداري، فامتنعت، تكون إزاء قرار إداري سلبي مخالف للقانون، والواقع أن طبيعة **القرار الإداري السلبي لا تقبل فكرة السبب**، وذلك لعدم اتخاذ هذا القرار لشكل خارجي معين يمكن من خلاله بيان هذا الركن [١].

وقد يكون القرار السلبي غير مشروع، ويتخذ صورة مخالفة القانون، فضلا عن صورة مخالفة السلطة التقديرية للإدارة، فنكون بذلك أمام عيب في محل القرار الإداري أو عيب الانحراف بإساءة السلطة، أما السبب فلا يظهر في هذا القرار.

ثانيا: التظلم من المسلك السلبي للإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء

١ – التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري يقصد بالتظلم الإداري: الشكوى أو الالتماس الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة المختصة، يعرب فيه عن اعتراضه على القرار ويطلب سحبه أو إلغاءه [٢]، فإذا صدر قرار إداري معيب أو

---

(١) د. عادل الطبطبائي، النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية، مرجع سابق، ص ٦٦.

(٢) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٢؛ د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: مرجع سابق، ص ٣٠١؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١٩.

غير ملائم على الأقل، فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو الجهة الرئاسية، طالبا سحبه، أو تعديله أو إلغاءه [١].

وقد يكون التظلم وجوبيا قبل رفع دعوى الإلغاء، وكشرط لازم لقبول دعوى إلغاء بعض القرارات الإدارية [٢]، كما قد يكون اختياريا"[٣]، وهذا الأخير هو الذي يتقدم به المتضرر من القرار إلى الجهة مصدرة القرار، أو الجهة الأعلى منها، دون اشتراط من المشرع، خلال مدة الستين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري.

وقد قرر المشرع الكويتي بنص بالمادة الأولى من المرسوم بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بعد تعديلها بموجب القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ [٤] بانعقاد الاختصاص للدائرة الإدارية دون غيرها في المسائل الآتية: " (أولا).... (ثانيا).... (ثالثا).... (رابعا).... (خامسا) الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء **القرارات الإدارية النهائية** عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة" [٥].

---

(١) نجم الأحمد، "التظلم الإداري"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الثالث،٢٠١٣، ص ١١، منشور على الإنترنت، http://www.damascusuniversity.pdf أخر زيارة ٢٢ أغسطس ٢٠٢٤.

(٢) المادة ٨ من القانون الكويتي رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية.

(٣) متى أجيز قانوناً التظلم من القرار، وهذا التظلم يأخذ حكم التظلم الوجوبي في قطع ميعاد رفع الدعوى، راجع: تمييز كويتي، الطعن رقم (١٤٩) لسنة ٢٠١١ إداري، الصادر بجلسة ٢٠١٤/٤/٢٩.

(٤) صدر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية بتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٨٢ وتم نشرة بالجريدة الرسمية – الكويت اليوم بالعدد رقم ١٤٤٩ من السنة التاسعة والعشرين.

(٥) أضيف البند خامسا، بموجب بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢، وحصنت القرارات النهائية الصادرة في مسائل تراخيص إصدار الصحف والمجلات وإقامة الأجانب، ومسائل الجنسية، عبر إخراجها بنص تشريعي مانع للتقاضي من نطاق الدائرة الإدارية.

وحسنا فعل المشرع الكويتي عام ١٩٨٢ من إحداث تعديل مؤثر إذ أضاف إلى اختصاصات الدائرة الإدارية الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية وذلك من خلال صدور القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية وتلا ذلك صدور قانون تنظيم القضاء رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٠ وتوالت التعديلات عليه.

-**القرارات الإدارية النهائية:** فكرة القرار الإداري النهائي هي محل جدل بين فقه القانون العام، فالعبرة في نهائية القرار الإداري بصدوره من سلطة إدارة تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، يقبل التنفيذ فوراً ومباشرةً [١]، ويكون ذا أثر قانوني للمخاطب به [٢].

ويكون التظلم من تلك القرارات إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهة الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلمات الموضحة في المادة السابعة سالفة البيان وذلك حتى تتهيأ للإدارة فرصة دراسة أسباب التظلم وإجابة صاحب الشأن إلى طلبه إذا ما ثبتت سلامة التظلم قبل لجوئه إلى القضاء.

مع مراعاة أن الدعوى الإدارية توجه إلى الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه، كما يجوز أن تمتد لتشمل من تربطهم صلة بموضوع الدعوي غير مصدر القرار، حتى يصدر الحكم في مواجهتهم، لتنفيذ ما عسى أن يكون منه متصلا بهذا القرار ([٣]).

٢ – التظلم من القرار الإداري السلبي

تبعا لمفهوم التظلم فإن من شأنه إنصاف الموظف المعني بالتفرغ للدراسة بالخارج، إما بإلغاء القرار السلبي أو تعديله إذا وجد لذلك ما يبرره وكان مخالفا للقانون، مما يحقق الحكمة من التظلم قبل رفع دعوى إلغاء القرار السلبي.

---

(1) Darcy,) G. " La Décision Exécutoire - Esquisse Méthodologique - A.J.D.A,١٩٩٤ - P 663.

(2) Fontaine), L., " L'exécution des décisions administratives", La lettre juridique, juillet 2013, p 6.

(٣) تمييز الكويتي، الطعنان: ٣٩، ٩٢ لسنة ٢٠١٨ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١/٢٥ م.

ويتيح التظلم الفرصة للإدارة لإصلاح الخطأ المتمثل في امتناعها عن إصدار قرار تفرغ الموظف للدراسة بالخارج، أو سكوتها عن طلباته، وذلك بتقديم التظلم أمامها، لتذكير الإدارة التي سكتت أو امتنعت عن إصدار القرار، بضرورة إصداره.

وقد يتبين للإدارة خلال التظلم أن مسلكها كان مخالفة للقانون أو خروجا عن حدود سلطتها التقديرية، وعليها أن تتراجع عن قرارها السلبي، فإذا لم تقتنع الإدارة بجدوى التظلم، فعلى صاحب التظلم اللجوء إلى القضاء.

وعلى الرغم من أن الطعن بإلغاء القرار السلبي لا يترتب عليه خضوع ذلك القرار لميعاد محدد، إلا أنه بوجه عام "يترتب على تقديم التظلم قطع سريان ميعاد الطعن، وتبدأ مدة جديدة لرفع دعوى الإلغاء، تبدأ من تاريخ صدور قرار رفض التظلم في حالة الرد الصريح، ومن تاريخ انتهاء ستين يوما من تاريخ تقديم التظلم [1] إذا انقضت هذه المدة دون الرد خطيا من قبل الإدارة على التظلم.

غاية الأمر، يجب التظلم من القرار الإداري السلبي النهائي قبل إقامة الطعن فيه بالإلغاء، مع مراعاة قيد الميعاد، وقيد التظلم باستقرار المراكز القانونية، وبدواعي الموازنة بين المصلحة العامة من جانب والمصالح الخاصة من جانب آخر، فإذا أهمل ذو الشأن في دعواه أي من هذين القيدين، كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً.

(١) المادتان (٧، ٨) من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء الدائرة الإدارية المعدل.

المطلب الثاني
الطعن بإلغاء القرار الإداري في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج ودور غرفة المشورة

إذا لم يحصل أصحاب الشأن في التفرغ للدراسة في الخارج من الموظفين على مبتغاهم بعد الطعن بالإلغاء أمام محكمة أول درجة، يطعن على الحكم بالاستئناف كطريق عادي للطعن على الأحكام، وكوسيلة متاحة أمام المستأنف لإعادة نظر الدعوى بقصد تعديل أو إلغاء الحكم الصادر أمام هيئة قضائية أعلى.

وفي حال أيد الاستئناف حكم أول درجة، فلأصحاب الشأن الطعن في الحكم الصادر أمام محكمة التمييز إذا ما تبين لهم وجود أسباب قانونية تستدعي ذلك مثل وجود الخطأ في القانون أو في تطبيقه وتأويله.

ورغبة في تخفيف العبء على دوائر محكمة التمييز وصولا لتحقيق عدالة ناجزة والحيلولة دون تراكم طعون لا هدف منها إلا التسويف وتأخير سير العدالة، بما يتيح العرض أمام المحكمة للتعمق في دراسة وفحص طعون الإلغاء الجديرة بالبحث لإرساء المبادئ القضائية المستحدثة تنظر تلك الطعون في غرفة المشورة:

أولا: الطعن بالإلغاء

دعوى إلغاء القرارات الإدارية تندرج ضمن الدعاوى العينية، فالخصومة فيها عينية قوامها مشروعية القرار الطعين [(١)]، وما إذا كان هذا القرار قد صدر مطابقاً لأحكام القانون أو غير مطابق لها.

والخصومة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية مُوجهة إلى القرار الإداري ذاته، ومن ثم فإن النتيجة الطبيعية والمنطقية للطبيعة العينية لدعوى الإلغاء أن يكون الحكم الصادر فيها بالإلغاء حجة على الكافة [(٢)].

وشروط قبول الطعن بالإلغاء من **الناحية الموضوعية**، سواء ما تعلق منها بمحل تلك الدعوى وهو القرار الإداري بمقوماته، أو ما يتصل منها بالطاعن ذاته حيث يجب أن تكون له صفة ومصلحة شخصية مباشرة ومشروعة، بينما **الشروط**

---

(١) تمييز كويتي الطعن رقم(٤١١) لسنة ٢٠٠٤ إداري، الصادر في جلسة ٢٧/ ٢٠٠٤/١٢.

(٢) تمييز كويتي، الطعنان رقما(٣٨ و٨٧) لسنة ٢٠٠٧ إداري ، جلسة ٢٠٠٨/١٢/١٤.

الإجرائية التي يتعين مراعاتها قبل رفع الدعوى التي تتمثل في شرط الميعاد لرفع الدعوى، وشرط التظلم من القرار الإداري.

-**شرط المصلحة:** يندمج شرط الصفة في دعاوى الإلغاء في شرط المصلحة، طالما كان رافع الدعوى هو صاحب المصلحة الوحيد[١] في التفرغ لاستكمال دراسته بالخارج، بحيث تتوفر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرار الإداري سواء صدر بحرمانه من استكمال دراسته، أو كان قرارها سلبيا أوجب القانون على الإدارة إصداره وتمكينه من استكمال دراسته بالخارج.

وتتوافر في الموظف رافع الدعوى المصلحة القانونية الشخصية المباشرة، طالما كان هو صاحب الحق في مصلحة جدية هي استجابة الإدارة إلى طلبه في التفرغ لاستكمال دراسته في الخارج، وكان ممن تتوافر فيه الشروط والضوابط المطلوبة.

ويستوي في ذلك أن تكون تلك المصلحة حالة ومحققة أو تكون آجلة ومحتملة [٢]، وقد تكون هذه المصلحة الجدية مادية في حصول الموظف على علاوة أو مكافأة بعد حصوله على الشهادة الدراسية، أو أدبية بحصوله على الدرجة العلمية، مما يجعله في مركز قانوني خاص أو في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحته الجدية مادية كانت أم أدبية.

على أنه يتعين أن يتوفر للمدعي هذه المصلحة من وقت رفع الدعوى وأن تستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً [٣]، على أن توجه الدعوى ضد الجهة الإدارية صاحبة الصفة فيما يدور من نزاع حول التصرفات الصادرة عنها، **كاختصام وزارة**

---

(١) تمييز كويتي، الطعن رقم ٢٣٢ لسنة ٢٠٠٦ إداري، الصادر بجلسة ٢٠١٣/٢/٦؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعون أرقام ٥٥٤٦ و١٧١ و٧٩٧٥ لسنة ٥٥ قضائية، الصادر بجلسة ٢٧ / ٢ / ٢٠١٠، منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن، الجزء الثاني، ٢٠٠٤، ص ١٣٤٩.

(٢) تمييز كويتي، الطعن رقم(٢٤٥) لسنة ٢٠٠٦ إداري، الصادر بجلسة ٢٠٠٨/٣/١١.

(٣) - حكم المحكمة الإدارية العليا: في الطعن رقم ١١٥٨ لسنة ٦ قضائية، الصادر بجلسة ٢٤ مارس ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، الجزء الثاني، المبدأ رقم ٨٤، ص٩٣٥، وحكمها في الطعن رقم ٣٨٤ لسنة ٤١ قضائية، الصادر في جلسة ٢١ من يناير سنة ١٩٩٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الواحدة والأربعون - الجزء الأول، المبدأ رقم ٤٥ ص ٣٧٥.

التعليم العالي لرفضها اعتماد الموافقة المسبقة، كما يجوز اختصام من تربطه علاقة بموضوع الخصومة ممن له شأن بها كاختصام **لجنة البعثات في قراراها باختيار معيد بعثة خارجية**، وبذلك يصدر الحكم في مواجهته تفادياً للآثار المترتبة على الحجية النسبية للأحكام.

-**ميعاد الطعن:** مع الوضع في الاعتبار أن ميعاد الطعن في القرارات الإدارية هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً، ثم بين القانون أحكام هذا الميعاد وذلك لإعطاء ذوي الشأن الفرصة للتظلم من القرارات إلى الجهة التي أصدرتها.

-وقف **ميعاد الطعن عن السريان:** يتوقف ميعاد معين عن السريان بسبب محدد، على أن يستكمل جريان هذا الميعاد بعد زوال هذا السبب الموقف[(١)]، وتستكمل المدة الباقية بعد زواله، كأن يصاب الموظف صاحب الشأن بمرض عقلي، أو يقع تحت إجراءات الحبس الاحتياطي، أو غيرها مما يعد عذرا قهريا"[(٢)] يمنع صاحب المصلحة من رفع دعواه إلى القضاء، ويستقل القضاء بتقدير هذا العذر ليرتب عليه وقف الميعاد[(٣)].

-**القرارات التي لا يخضع الطعن بإلغائها بميعاد:** القرار المنعدم: **كالقرار الصادر باستكمال الموظف المتعاقد بعقد توظف على بند الوظائف المؤقتة باستكمال دراسته في الخارج**، فمثل هذا القرار معيب في محله نظرا للمخالفة الصارخة للقانون. فمثل هذا القرار المعدوم لا يتأثر بفوات ميعاد الطعن بالإلغاء[(٤)].

---

(١) د. محمود سامي جمال الدين مرجع سابق، ص٣١٦؛ د عبد الغني عبدالله بسيوني: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٣٦.

(٢) العذر القهري عذر مفاجئ يستحيل توقعه أو دفعه من جانب أشد الناس حرصًا وحذرًا وبصرًا بالأمور، ويقف الميعاد بالنسبة للمصاب بمرض عقلي ولا ينفذ في مواجهته حتى يبرأ ويتمكن من اتخاذ إجراءات الطعن، راجع: المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٢٠٧ لسنة ٣٦ قضائية، الصادر بجلسة ١٩٩٥/١١/٢١.

(٣) تمييز كويتي، الطعن رقم ١٥٤٥ لسنة ٢٠١٤ إداري، الصادر بجلسة ٢٠١٦/١/١٣.

(٤) تمييز كويتي، الطعن رقم ٢٩١ لسنة ١٩٩٠ إداري، الصادر بجلسة ١٩٩٢/٣/١٣.

-**القرار الإداري السلبي**: وإذا ثبت لدى المحكمة توافر القرار السلبي، فإن دعوى إلغائه تُقبل في إي وقت حيث لا تخضع الدعوى بإلغاء ذلك القرار لميعاد محدد.

-**القرار الإداري المستمر**: والحال كذلك بالنسبة إلى القرارات المستمرة التي ترتبط بتوافر حالة قانونية معنية، وتظل حالة استمرار القرار قائمًا ما دامت هذه الحالة قائمة لم تتغير، وبالتالي يظل هذا القرار مؤثراً في مصالح أصحاب الشأن المندرجين تحت هذه الحالة القانونية، ومن ثم يحق لهم الطعن عليها بالإلغاء في أي وقت

العلم اليقيني: العبرة في العلم اليقيني بالقرار الإداري الذي تبدأ منه مواعيد الطعن هو أن يعلم صاحب الشأن بمضمون القرار وفحواه فعلا أيا كان مصدر علمه بذلك بما يجعله علي بينة من أمره [(١)]، حتى يتسنى لصاحب الشأن أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة له، وأن يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه"[(٢)].

والمستقر عليه في القضاء الإداري أن إثبات هذا العلم يقع على عاتق الإدارة، بحيث إذا لم تفلح في إثباته لم يعتبر العلم متوافرا، ويكون ميعاد الطعن مفتوحا أمام صاحب الشأن [(٣)].

-**نشر القرار الإداري**: حتى تبدأ مدة سريان الميعاد لا بد من قيام جهة الإدارة بنشر القرار الإداري، تطبيقا لنص المادتين السابعة والثامنة من "المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية"، ففي حالة القرار الإداري الفردي كالقرار الصادر باعتماد الموافقة المسبقة للموظف ليستكمل إجراءات الدراسة بالخارج يتم العلم بها عن طريق إخطار الأفراد، طالما لم يقرر المشرع اتباع شكلية معينة"[(٤)]، حتى لو تتضمن الإخطار فحوى القرار أو ملخصه مما يغني عن نشر الكل [(٥)].

---

(١) تمييز كويتي الطعن رقم ٣٢٨ لسنة ١٩٩٩ إداري الصادر بجلسة ٢٠٠٠/٢/٢١.

(٢) تمييز كويتي، الطعن رقم ٧٣ لسنة ٢٠٠٠ إداري، الصادر بجلسة ٢٠٠٢/١/٢١.

(٣) تمييز كويتي، الطعون أرقام ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥، جلسة ١٩٨٧/١٢/١٨.

(٤) تمييز كويتي، الطعن رقم ٧٣ لسنة ٢٠٠٠ إداري، الصادر بجلسة ٢٠٠٢/١/٢١.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: مرجع سابق، ص ٣٥٥؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٤.

أما إذا كانت من القرارات الإدارية التنظيمية **مثل لائحة معادلة شهادات الموظفين الحاصلين عليها من الخارج، أو لائحة تنظيم شروط البعثات الخارجية في الجامعة**، فهذه القرارات الإدارية التنظيمية تنشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية.

ثانيا: فحص الطعون في غرفة المشورة

تقدمت العديد من الطلبات لجهة العمل أعربت فيها عن رغبتهم في استكمال دراسته للحصول على المرحلة الجامعية الأولى، أو على درجتي الماجستير والدكتوراة من جامعات معتمدة لدى وزارة التعليم العالي الكويتية، وفي تخصصات مطلوبة في مجال الوظيفة. امتنعت الإدارة عن الإجابة عن تلك الطلبات، وتظلم أصحاب الشأن لجهة العمل، وإذ لم ترد على التظلم، اختصموا القرار الإداري السلبي أمام محكمة أول درجة التي قضت بانتفاء القرار الإداري السلبي، وأيدتها محكمة الاستئناف.

طعن أصحاب الشأن في هذا القضاء أمام محكمة التمييز لمخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه وتأويله، فأحالت محكمة التمييز إلى غرفة المشورة لإصدار قرار بشأن طعون الإلغاء [(١)].

لم يرد النص على غرفة المشورة في مرسوم إنشاء الدائرة الإدارية [(٢)] التي تختص دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية، ولها ولاية قضاء الإلغاء، وإنما نظمها قانون المرافعات المدنية والتجارية من أجل الإجراءات العادية للتقاضي في ظل القضاء العادي ومراعاة المبادئ التي تحكم سير الخصومة المدنية، مع مراعاة قدر من السرعة [(٣)]، فما جواز تطبيقها على المنازعة الإدارية؟ وما اختصاصاتها بالنسبة لطعون الإلغاء؟

---

(١) راجع قرارات غرفة المشورة في الطعن بالتمييز رقم (١٤٥١) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١١/٢٥م؛ الطعن بالتمييز رقم (١٤٤٧) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١١/٢٢م؛ الطعن بالتمييز رقم (٩٧٨) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/١٨م؛ الطعن بالتمييز رقم (٨٦٧) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/٢٥م؛ الطعن بالتمييز رقم (٣٨٣٢) لسنة ٢٠٢٢ إداري، جلسة ٢٠٢٣/٧/١٢م.

(٢) القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢.

(٣) تطبيقا لأحكام المادة ١٥٤ مرافعات كويتي يعرض الطعن على المحكمة منعقدة في غرفة المشورة، مشفوعا برأي نيابة التمييز، مع مراعاة الأسباب المبينة في المادة (١٥٣) من ذات القانون.

١ - **ماهية غرفة المشورة** رأى المشرع الكويتي وضع بعض الإجراءات المنضبطة بشأن الطلبات التي تقدم لوقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها بما يكفل نظرها والفصل فيها بما تقتضيه من السرعة، وبالنظر إلى ما ينفرد به الطعن بطريق التمييز من خصائص تستلزم حسن الإعداد والتهيئة المسبقة قبل عرضه على المحكمة للفصل فيه، فاستحدث بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية، نظاما لمراجعة الطعون بالتمييز في غرفة المشورة قبل نظرها أمام محكمة التمييز بالإجراءات المعتادة لنظر الدعوى.

غرفة المشورة هي الغرفة التي يتداول فيها القضاة لذلك يطلق على غرفة المشورة غرفة المداولة، أي غرفة تبادل الرأي بين القضاة [١]، وهي بحكم الأصل القاعة المخصصة لنظر الجلسات، ولا يحضرها الجمهور، فنظر القضية في غرفة المشورة تكون غير علانية وبدون حضور جمهور ولا تحتاج إعلانا أو انعقادا للخصومة في بعض الحالات ولخطورة ذلك قرر المشرع جعل نظر الخصومة في غرفة المشورة في حالات استثنائية وفي أضيق نطاق.

ولغرفة المشورة دور في تهيئة الطعن أمام محكمة التمييز، بحيث تعرض إدارة الكتاب الأوراق على محكمة التمييز في غرفة المشورة لتحديد جلسة لنظر الطعن إذا رأت أنه جدير بالنظر ويخطر بها الخصوم من قبل إدارة الكتاب. كما أن لها أن تستبعد الطعون ما كان منها ظاهر الرفض لإقامته على أسباب موضوعية تخرج عن مهمة محكمة التمييز، وأن تأمر بعدم قبول الطعن تيسيرا على المحكمة وتوفيرا لجهدها ووقتها.

٢ - **حالات نظر الخصومة في غرفة المشورة** من الحالات التي نص عليها المشرع الكويتي على نظر الخصومة في غرفة المشورة إجراء التحقيق في طلب رد القاضي في غرفة المشورة [٢]، وحالة التظلم من أمر تقدير مصروفات الدعوى [٣].

-**اختصاص غرفة المشورة بنظر فحص الطعون فى التمييز** أسند المشرع إلى غرفة المشورة بالدوائر المختلفة لمحكمة التمييز مهمة فحص الطعون أولا وقبل

---

(١) د. عزمي عبد الفتاح، الوسيط في قانون المرافعات الكويتي، مؤسسة دار الكتب الكويتية، الطبعة الأولى ٢٠١٢، ص ٨١٨.

(٢) المادة (٣/١٠٨ مرافعات).

(٣) المادة (١٢٣ مرافعات).

عرض الطعن على المحكمة لبيان الصحيح منها، فتقوم باستبعاد الطعون ظاهرة البطلان لعيب فى الشكل أو إذا كان الطعن قد أقيم على أسباب موضوعية وليست قانونية، بحيث لا يستمر النظر بعد ذلك أمام المحكمة إلا في الطعون الجديرة بالنظر والداخلة فى صحيح اختصاص المحكمة.

-إجراءات نظر الطعون في غرفة المشورة: بعد انقضاء مواعيد تحضير الطعن وتقديم مذكرة برأي نيابة التمييز التى تلتزم بتقديمها فى ميعاد لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ إرسال الملف إليها، تؤشر عليه برأيها متى كان ذلك كافيا وتحدد جلسة لنظر الطعن أمام المحكمة.

وإذا رأت غرفة المشورة أن الطعن غير مقبول لعيب فى الشكل أيا كان سببه أو لبطلان فى إجراءاته أو لإقامته على غير الأسباب الواردة فى المادة (١٥٢) من قانون المرافعات [(١)]، قررت المحكمة فى غرفة المشورة عدم قبوله بقرار غير قابل للطعن فيه يثبت فى محضر الجلسة بأسباب موجزة.

على سبيل المثال إذا وجدت غرفة المشورة خلو الأوراق مما يفيد ترخيص جهة الإدارة للموظف الطاعن بإجازة دراسية بناء على طلبه، أو أنه لم يكن من بين المسجلين ضمن خطة البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة، أو لم يتم ترشيحه من قبل جهة عمله فى بعثة دراسية وفقا للإجراءات المعمول بها فى هذا الشأن، قررت المحكمة في غرفة المشورة عدم قبول الطعن لانتفاء القرار الإداري.

الطعن أمام محكمة التمييز [(٢)].

ويتأسس قرار غرفة المشورة على أنه لا يجوز للموظف العام طلب الموافقة أو الإذن المسبق لقبوله وتسجيله بالدراسة خارج نظم البعثات والإجازات الدراسية، حتى لو كان على نفقته الخاصة [(٣)]، أو على نفقة الجهة الإدارية [(٤)].

وبصدور هذا القرار تنتهى غرفة المشورة من خصومة الطعن بالتمييز، وتلزم المحكمة الطاعن بمصروفات الطعن فضلا عن مصادرة الكفالة [(٥)].

---

(١) للخصوم ان يطعنوا بالتمييز طبقا للمادة ١٥٢ من مرسوم بقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٠ بشأن إصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية، في الأحكام الصادرة من محكمة الاستئناف العليا في الأحوال الآتية:
أ - اذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة للقانون او خطأ في تطبيقه او تأويله.
ب - اذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم. وللخصوم أن يطعنوا بالتمييز أيضا في أي حكم انتهائي - أيا كانت المحكمة التي أصدرته - فصل في نزاع خلاف لحكم آخر سبق أن صدر بين الخصوم أنفسهم وحاز قوة الأمر المقضي.

(٢) قرار غرفة المشورة في الطعن بالتمييز رقم (١٠٥٠) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١١/٢٢م.

(٣) قرار غرفة المشورة في الطعن بالتمييز رقم (٨٦٧) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١٠/٢٥م.

(٤) قرار غرفة المشورة في الطعن بالتمييز رقم (١٠٥٠) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١١/٢٢م.

(٥) قرار غرفة المشورة في الطعن بالتمييز رقم (١٤٤٧) لسنة ٢٠٢٣ إداري، جلسة ٢٠٢٣/١١/٢٢م.

٣ – أساس مراجعة الطعون في غرفة المشورة قبل نظرها أمام محكمة التمييز بالنسبة للمنازعة الإدارية الخصومة الإدارية لا تعدو أن تكون سلسلة من إجراءات الحكم التي تتخذ أمام القضاء الإداري، وتسير تباعا فضاً لمنازعة، أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام، ومن ثم تكون الدعوى هنا هي الوسيلة القانونية التي تطرح بها هذه المنازعة على القضاء [١]. الإجراءات الإدارية بصفة عامة، سواء القضائية منها أو غير القضائية من أهم الموضوعات التي اهتم بها القانون العام في النظم المقارنة [٢]، للوصول إلى الغاية المنشودة في مجال الإجراءات والمتمثلة في وضع تقنين إداري موضوعي وإجرائي كامل.

ويرجع الاهتمام بالإجراءات الإدارية في القانون الإداري في المقام الأول إلى التسليم بحقيقة أساسية مؤداها الحاجة الملحة إلى وجود قانون إجرائي إداري مستقل عن القواعد الإجرائية المدنية والجنائية [٣].

وإذا كان المشرع الفرنسي قد استقل بوضع قواعد خاصة بالإجراءات الإدارية أمام مجلس الدولة وأمام المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية[٤]، فلا يزال المشرع الكويتي بعيدا عن هذا الاستقلال. ولازم ذلك ومقتضاه أن اختصاص الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية ومن بعدها محكمة الاستئناف العليا في الكويت لا ينعقد إلا حيث تكون المنازعات المعروضة من بين المنازعات الإدارية المنصوص عليها في قانون إنشاء الدائرة الإدارية.

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس، انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠، ص ٨.

(2) (BERNARD), P., contentieux administratif, presses universitaires de France, 2eme édition 2019, p 33.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ١٦.

(4) (BERNARD), P. op, cit, p 56.

وعلى الرغم من موطن الاختلاف بين الخصومة الإدارية، والخصومة المدنية، مازال قانون المرافعات المدنية والتجارية في الكويت موردا خصبا، لإجراءات الخصومة أمام القاضي الإداري.

دليل ذلك أن المحكمة الكلية هي محكمة أول درجة كقاعدة عامة وهي أصلاً محكمة مدنية، إلا أنها أصبحت وفقاً لقانون إنشاء الدائرة الإدارية تنظر بعض المنازعات الإدارية وتفصل في المسائل التي ينعقد الاختصاص بها وفقاً لقانونها بأحكام نهائية كقاعدة عامة، ولا يجوز الطعن فيها إلا استثناء أمام غرفة خاصة بمحكمة الاستئناف [١]، وذلك في أحوال معينه وردت على سبيل الحصر في المادة ١٢ من قانونها [٢]. ومما يذكر في هذا الصدد أنه وفقاً لنص المادة ١٥ من قانون إنشاء الدائرة الإدارية، أجاز المشرع الطعن بالتمييز في الأحكام الصادرة استئنافياً بالنسبة للأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية، وفقاً للشروط والأوضاع والإجراءات المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية للطعن بالتمييز في سائر الأحكام الاستئنافية [٣].

---

(١) نصت المادة ١٣ على أن " ترتب بمحكمة الاستئناف العليا غرفة خاصة او أكثر للنظر فيما يستأنف من الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية "

(٢) نصت المادة ١٢ على أن " تكون الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية قابلة للاستئناف إذا كان النزاع غير مقدر القيمة أو كانت قيمته تتجاوز ألف دينار. وفيما عدا ذلك يكون الحكم نهائياً. "

(٣) نصت المادة ١٥ من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ على أن " فيما عدا ما نص عليه هذا القانون، يسري على الدعاوى المنصوص عليها فيه والأحكام الصادرة فيها وطرق الطعن في هذه الأحكام والقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية. "

الخاتمة

إن حق المواطن الذي يشغل وظيفة عامة في الدولة ويرغب في استكمال دراسته، في أي مرحلة من مراحل التعليم الجامعي في الجامعات والمعاهد خارج دولة الكويت، إنما يخضع لتنظيم مسألة الجمع بين الوظيفة والدراسة وفق الشروط والضوابط التي تتعلق بالموظف نفسه وبإجراءات الدراسة والموافقة أو الإذن المسبق وحصول الموظف على إجازة في مجال الوظيفة أو التسجيل في البعثات المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية.

ونظرا للتدافع من قبل الموظفين في دولة الكويت نحو استكمال الدراسة الجامعية وما بعدها في الخارج لم تقبل أغلب الطلبات المقدمة لجهة العمل بمنحهم الموافقة المسبقة وهو ما نجم عنه العديد من طعون الإلغاء على قرارات الإدارة بالامتناع عن اعتماد الموافقة المسبقة لاستكمال الموظف دراسته في الخارج.

وقد كان على القضاء الإداري، بوصفه قضاء مشروعية، القضاء برفض قبول دعوى الإلغاء، لانتفاء القرار الإداري السلبي بامتناع الإدارة عن منح الإذن للموظف باستكمال دراسته على أغلب الطعون التي لم يستوف أصحاب الشأن الشروط المطلوبة في الجمع بين الوظيفة والدراسة في الخارج.

مع ملاحظة أن سلطة الإدارة قد تكون مقيدة بإصدار قراراها بتفرغ الموظف لاستكمال دراسته الجامعية في الخارج، وقد يكون لها في بعض الحالات سلطة تقديرية، كما أن التقيد والتقدير قد يجتمعان في القرار الإداري الواحد على الرغم من اختلاف مفهومهما ومعايير التفرقة بين السلطة التقديرية التي تقوم على تمتع الإدارة بتقدير بمناسبة إصدارها قراراتها وبين الاختصاص المقيد الذي تنتفي معه هذه الحرية ولا يكون أمامها إلا إصدار القرار الإداري بالنحو المُلزم لها،

وقد نظرت طعون الإلغاء في غرفة المشورة بمحكمة التمييز رغبة في إلى تخفيف العبء على دوائر محكمة التمييز؛ وصولا لتحقيق عدالة ناجزة والحيلولة دون تراكم طعون، وأصدرت العديد من قرارات عدم القبول لانتفاء القرار الإداري السلبي.

ولما كان القرار الإداري السلبي هو رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، أو سكوتها عن الرد على التظلم المقدم إليها وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون، فكان على

الطاعنين من أجل مخاصمة القرار الإداري السلبي بدعوى الإلغاء، إثبات أن جهة الإدارة قد امتنعت أو قعدت عن اتخاذ قرار تفرغ الموظف لاستكمال دراسته في الخارج ، وكان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للقوانين واللوائح، والواقع أن الطعون التي قررت غرفة المشورة عدم قبولها، لم تثبت أن ثمة التزاما على الجهة الإدارية باتخاذ قرار التفرغ لاستكمال الدراسة، ولم يكن إصدار مثل هذا القرار واجبا عليها، أي وفق سلطتها المقيدة.

نتائج الدراسة

١. جمع الموظف العام بين الوظيفة والدراسة في خارج الدولة يحقق المصلحة العامة في الحصول على شهادات علمية تحتاج لها الإدارة فى مجال الوظيفة العامة.

٢. الموظف المعني بالتفرغ لاستكمال دراسته الجامعية خارج دولة الكويت هو كل موظف اكتسب هذا المركز القانوني بصفة دائمة بأسلوب التعيين مع توافر الشروط.

٣. الشروط المطلوبة لتفرغ الموظف من أجل استكمال دراسته في الخارج الحصول على الإجازة فى مجال الوظيفة أو ضمن خطة البعثات المعتمدة مع التفرغ التام للدراسة.

٤. لا تكفي الموافقة المسبقة لإصدار القرار الإداري باستكمال الموظف دراسته خارج دولة الكويت، بل يجب توافر الشروط.

٥. في حالة السلطة المقيدة يصدر القرار بتفرغ الموظف للدراسة بنص القانون أو اللائحة طالما توافرت فيه الشروط.

٦. في حالة السلطة التقديرية يترك المشرع للإدارة تقدير توقيت وملائمة إصدار قراراها بتفرغ الموظف للدراسة في الخارج.

٧. بصدور قرار غرفة المشورة تنتهي خصومة الطعن بالتمييز، وتلزم المحكمة الطاعن بمصروفات الطعن ومصادرة الكفالة.

٨. يتأسس اختصاص غرفة المشورة بنظر طعون الإلغاء على نص المادة ١٥ من قانون إنشاء الدائرة الإدارية التي أجازت الطعن بالتمييز في الأحكام الصادرة استئنافياً من الدائرة الإدارية، وفقاً للشروط والأوضاع والإجراءات المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية

٩. يعد امتناع الإدارة عن الرد على طلبات الموظفين بالتفرغ للدراسة في الخارج قرارا إداريا سلبيا مما يجوز مخاصمته بدعوى الإلغاء إذا كانت سلطتها مقيدة بإصدار القرار.

توصيات الدراسة:

١. ربط التخصصات المعنية بالدراسة في الخارج بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة وآلية تطبيق ذلك هو الاستعانة ببيان وزير المالية السنوي عن الخطة الإنمائية للدولة.

٢. زيادة مدة بقاء الموظف المبعوث أو المجاز في الوظيفة عن المدة المماثلة التي قضاها لاستكمال الدراسة خارج الكويت، تحقيقا للصالح العام، وآلية ذلك بأن يتم النص في لائحة البعثات على بقاء المبعوث في الوظيفة ضعف المدة التي قضاها بالخارج دون أن يتقدم باستقالته.

٣. أن يقدم الموظف الذي أكمل دراسته في الخارج برنامجا في مجال التخصص يدخل ضمن عناصر تقويم الكفاءة نهاية العام، وآلية ذلك هو إضافة بند في عناصر تقويم الكفاءة السنوي.

٤. النص في قانون إنشاء الدائرة الإدارية على حالة سكوت الجهة الإدارية عن الرد على التظلم في موعد الستين يوما على أن يكون ذلك بمنزلة قبول للتظلم إنصافا للطرف الضعيف في المعاملة وهو المتظلم.

المراجع

المراجع العربية:

١. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة " دراسة مقارنة، مطبعه عين شمس، الطبعة الثالثة ١٩٧٨.

٢. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة البنا، محمود عاطف، طبعة مزيدة منقحة، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦.

٣. عادل الطبطبائي، النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية: دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠١٧.

٤. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٥. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه (الجزء الأول) النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.

٦. عزمي عبد الفتاح، الوسيط في قانون المرافعات الكويتي، مؤسسة دار الكتب الكويتية، الطبعة الأولى ٢٠١٢.

٧. محمد باهي أبو يونس، انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.

الأبحاث والمجلات المتخصصة

١. جمال قروف، " السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، الجزائر، العدد: ٦، المجلد: ٧، ٢٠١٨.

٢. عادل الطبطبائي، قانون مجلس الدولة، ندوة معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، ١-٣ مارس ٢٠١٧.

٣. فلاح سعد مطلق العازمي، " السلطة التقديرية للإدارة واختصاصها المقيد للإنفاق العام لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت"، مجلة الحقوق، ربع سنوية، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة ٤٧، مارس ٢٠٢٣.

٤. محمد لشقار، " طبيعة علاقة الرقابة القضائية بمبدأ المشروعية: دراسة مقارنة، مجلة دفاتر قانونية، المملكة المغربية، العدد: ١٢، المجلد ٦، يناير ٢٠٢٢.

٥. محمود سامي جمال الدين: القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة " دراسة مقارنة " بين دولة الإمارات ومصر وفرنسا، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثالث، يوليو ١٩٨٩.

٨. نجم الأحمد، "التظلم الإداري"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الثالث،٢٠١٣.

مصادر الأحكام القضائية:

- المحكمة الدستورية الكويتية، أحكام متفرقة.
- محكمة التمييز الكويتية، أحكام متفرقة.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية، أحكام متفرقة.

المراجع الأجنبية:

1. Darcy,) G. " La Décision Exécutoire - Esquisse Méthodologique - A.J.D.A, 1994.
2. Fontaine), L., " L'exécution des décisions administratives", La lettre juridique, juillet 2013.
3. (BERNARD), P., contentieux administratif, presses universitaires de France, 2eme édition 2019.

مواقع الإنترنت:

- http://www.damascusuniversit
- https://www.mohe.edu.kw/.
- http://www.csc.net.kw:8888/csc/SickLeave_Request_loginv2.jsp
- https://www.mohe.edu.kw/

References:

• sulayman muhamad altamawi: nazariat altaeasuf fi astiemal alsulta " alianhiraf bialsulta " dirasat muqaranatin, matbaeuh eayn shams, altabeat althaalithat 1978.
• sulayman muhamad altamawi, alnazariat aleamat lilqararat al'iidariati: dirasat muqaranat albana, mahmud eatif, tabeat mazidat munaqahat, alqahirata, dar alfikr alearabii, 2006.
• eadil altabtabayiy, alnazariat aleamat lilqararat al'iidariat alsalbiati: dirasat muqaranati, majlis alnashr aleilmi, lajnat altaalif waltaerib walnashri, jamieat alkuayti, 2017.
• eabd alghani bisyuni eabd allah: alqada' al'iidari, munsha'at almaearifi, altabeat althaalithati, al'iiskandiriata, 2006.
• ethaman eabd almalik alsaalihu, alnizam aldusturiu walmuasasat alsiyasiat fi alkuayti, dirasat tahliliat naqdiat lilnizam fi 'iitarih altaarikhii wafi 'iitarih alnazarii wafi waqieih aleamalii wawasayil 'iislahih (aljuz' al'awala) alnizam fi 'iitarih altaarikhii wafi 'iitarih alnazaria, altabeat al'uwlaa, 2003.
• eazimi eabd alfataahi, alwasit fi qanun almurafaeat alkuaytii, muasasat dar alkutub alkuaytiati, altabeat al'uwlaa 2012.
• muhamad bahi 'abu yunus, ainqida' alkhusumat al'iidariat bial'iiradat almunfaridat lilkhusum fi almurafaeat al'iidariati, al'iiskandiriati, dar aljamieat aljadidati, 2010.

• al'abhath walmajalaat almutakhasisa

• jamal qaruf, " alsultat almuqayadat lil'iidarat fi alqarar al'iidari", majalat alaijtihad lildirasat alqanuniat walaiqtisadiati, aljazayar, aleadadu: 6, almujaladu: 7, 2018.
• eadil altabtabayiy, qanun majlis aldawlati, nadwat maehad alkuayt lildirasat alqadayiyat walqanuniati, 1-3 mars 2017.
• flah saed mutlaq aleazimi, " alsultat altaqdiriat lil'iidarat waikhtisasiha almuqayad lil'iinfaq aleami limuajahat altahadiyat alaiqtisadiat fi dawlat alkuayti", majalat alhuquqi, rube sanawiatin, tasdur ean majlis alnashr aleilami, jamieat alkuayt, aleadad al'awala, alsanat 47, mars 2023.
• muhamad lishaqar, " tabieat ealaqat alraqabat alqadayiyat bimabda almashrueiati: dirasat muqaranati, majalat dafatir qanuniati, almamlakat almaghribiati, aleadad: 12, almujalad 6, yanayir 2022.
• mahmud sami jamal aldiyn: alqarar al'iidariu walsultat altaqdiriat lil'iidara " dirasat muqarana " bayn dawlat al'iimarat wamisr wafiransa, majalat alsharieat walqanuni, kuliyat alsharieat walqanun jamieat al'iimarat alearabiat almutahidati, aleadad althaalitha, yuliu 1989.

• najam al'ahmadu, "altazalum al'iidari", majalat jamieat dimashq lileulum alaiqtisadiat walqanuniati, almujalad 29, aleadad althaalitha,2013.

masadir al'ahkam alqadayiya:

• almahkamat aldusturiat alkuaytia, 'ahkam mutafariqatun.
• mahkamat altamyiz alkuaytia, 'ahkam mutafariqatun.
• almahkamat al'iidariat aleulya almisriatu, 'ahkam mutafariqatun.

فهـــرس الموضوعـــات

الموضـــــوع الصفحة

المقدمة ٣٢١٠
إشكالية البحث: ٣٢١١
أهمية البحث: ٣٢١٣
منهجية البحث: ٣٢١٣
خطة البحث: ٣٢١٣
المبحث الأول سلطة الإدارة في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج ٣٢١٤
المطلب الأول الشروط الواجب توافرها لاستكمال الموظف دراسته في الخارج ٣٢١٦
المطلب الثاني نطاق سلطة الإدارة في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج ٣٢٢٦
المبحث الثاني مخاصمة القرار الإداري في مجال تفرغ الموظف للدراسة بالخارج ٣٢٣٤
المطلب الأول امتناع الإدارة عن إصدار قرارها بتفرغ الموظف للدراسة بالخارج ٣٢٣٦
المطلب الثاني الطعن بإلغاء القرار الإداري في مجال تفرغ الموظف للدراسة في الخارج ودور غرفة المشورة ٣٢٤٢
الطعن أمام محكمة التمييز ^{0}. ٣٢٤٨
الخاتمة ٣٢٥١
نتائج الدراسة ٣٢٥٣
توصيات الدراسة: ٣٢٥٤
المراجع ٣٢٥٥
REFERENCES: ٣٢٥٧
فهـــرس الموضوعـــات ٣٢٥٩