IUGJSLS
Vol 28, No 1, 2020, pp 288 -311
ISSN 2616-2148
مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية

تاريخ الإرسال (2018-10-02)، تاريخ قبول النشر (2018-10-12)

النطاق القانوني لتطبيق نظرية القرار الإداري المضاد

(دراسة تحليلية مقارنة)

اسم الباحث الأول: د. محمد حسين المجالي *.1

[1] اسم الجامعة والبلد (للأول): قسم القانون كلية الحقوق جامعة الزيتونة عمان الادرن

* البريد الالكتروني للباحث المرسل:

E-mail address: m.almajali@zuj.edu.go

الملخص:

تناولت هذه الدراسة النطاق القانوني لتطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، وإن أساس هذه النظرية يتمثل بإصدار قرار إداري جديد يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار إداري فردي سليم، ويكون منهياً لذلك القرار، ولآثاره المستقبلية فقط، دونما يترتب عليه من آثار في الماضي.

وتبين لنا من خلال هذه الدراسة، وبصفة عامة، أن مناط تطبيق نظرية القرار المضاد ينحصر في القرارات الإدارية الفردية المشروعة، والتي تتمتع بصفة النهائية، وبعد القراءة والبحث المتعمق وصلنا إلى نتيجة مفادها أن ثمة قرارات إدارية تخرج نهائياً من نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، ومن أبرزها: القرار المنعدم والقرار التنظيمي والقرار الصادر بناءً على غش وتدليس والقرار الكاشف للحق، وقد بينا بشكلٍ تفصيلي مفهوم تلك القرارات وموجبات عدم مشروعيتها مما يؤدي بالنتيجة إلى استحالة خضوعها لحيز تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، ثم بحثنا في موضوع غاية في الأهمية والدقة والمتمثل بالقرار الإداري الباطل ومدى إمكانية تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد في مواجهته.

الكلمات الدالة: القرار المضاد، النطاق القانوني، القرار الفردي السليم، القرار المنعدم.

the legal scope of the application of the theory of counter-administrative decision

Abstract:

This study deals with the legal scope of the application of the theory of counter-administrative decision. The basis of this theory is the issuance of a new administrative decision to cancel or amend a proper individual administrative decision, which ends with that decision and its future effects only, without the consequences of the past.

In this study, and in general, we find that the application of counter-decision theory is confined to individual legitimate administrative decisions, which enjoy final status. After reading and in-depth research, we have concluded that administrative decisions are finally out of the scope of the counter- The most important of which are: the nullified decision, the organizational decision and the decision issued on the basis of deceit and fraud and the revealing decision of the right. We have detailed the concept of these decisions and the obligations of their illegality, which leads to the impossibility of being subject to the application of the theory of counter-administrative decision. Scientific and precision represented by administrative decision falsehood and the applicability of the theory of administrative decision-counter in the face.

Keywords: Counter-Decision, Domain Law, Proper Individual Decision, No-Decision.

المقدمة

من أبرز القواعد المسلم بها فقهاً وقضاءً؛ أنه لا يجوز إلغاء قرار إداري صدر مطابقاً لصحيح حكم القانون، وقد بنيت هذه القاعدة على مبدأ من مبادئ العامة للقانون الإداري، ألا وهو مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة، فبالنسبة للقرارات التنظيمية للإدارة الحق في أن تلغيها أو تعدلها في أي وقت وفقاً لمقتضيات الصالح العام، أما فيما يتعلق بالقرار الفردي المشروع؛ إذا كانت القاعدة المستقرة بشأنه أنه يكتسب حصانة تعصمه من الإلغاء أو التعديل أو السحب؛ إلا أن هذه الحصانة ليس أبدية؛ فمن الممكن المساس به عن طريق قرار إداري جديد، درج الفقه والقضاء في الدول المقارنة على تسميته بالقرار الإداري المضاد.

وانطلاقاً مما سبق، تكمن فكرة البحث في تحديد النطاق القانوني لتطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، والذي حدا بنا لاختيار هذا الموضوع هو عدم وجود دراسة متعمقة تبرز للباحثين والمهتمين بالنطاق القانوني الدقيق لتطبيق نظرية القرار المضاد، بعد بيانٍ مفصل عن القرارات الداخلة في حيز التطبيق، والقرارات المستبعدة بشكلٍ مطلق مع محاولة الباحث لوضع حلول تطبيقية حول القرارات الإدارية المعيبة إلى حدٍّ لا يصل بها إلى الانعدام، ومدى جواز دخولها حيز التطبيق بعد أن تُحصن بفوات ميعاد الطعن، من السحب والإلغاء الإداري والإلغاء والقضائي.

مشكلة البحث:

يمكن صياغة إشكالية البحث بالعبارة التالية:

هل استطاعت تشريعات الدول المقارنة بيان النطاق القانوني لتطبيق نظرية القرار الإداري المضاد؟ بمعنى آخر ما هي القرارات الإدارية التي تدخل حيز التطبيق ضمن نظرية القرار الإداري المضاد؟

ويتفرع عن التساؤل الرئيس، عدة من التساؤلات الفرعية الأخرى، من أهمها:

1. هل يجوز للإدارة تعديل أو إلغاء قرار فردي مشروع تمخض عنه حق مكتسب للمخاطبين به؟
2. ما هي الغاية التشريعية والقضائية من عدم خضوع القرارات المنعدمة والقرارات الصادرة استناداً إلى غش وتدليس، إلى قاعدة التقيد بميعاد الطعن القضائي، والعلة في جواز إلغائها وسحبها في أي وقت؟
3. ما هي الأسباب الكامنة وراء خروج القرارات سالفة الذكر من حيز نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد؟
4. متى يتصف القرار الإداري بالصفة النهائية التي تخوله دخول حيز التنفيذ؟
5. هل تدخل القرارات الإدارية غير المشروعة – والتي تتحصن بفوات ميعاد الطعن القضائي – حيز التطبيق للنظرية محل الدراسة؟

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من أهمية موضوع البحث ذاته، خصوصاً إذا علمنا أن القرار المضاد يلغي أو يعدم قرار إدارياً فردياً مشروعاً، اكتسب الأفراد بآثاره حقاً، ومنها هنا تظهر لنا أهمية البحث في الحاجة إلى تحديد دقيق لحيز تطبيق هذه النظرية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مفصل حول القرارات الإدارية التي يمكن أن يكون للإدارة الحق في إلغائها وتعديلها على الرغم من مشروعيتها واكتساب الأفراد من خلالها حقوقاً مستقرة، وتهدف الدراسة أيضاً إلى استخلاص بعض أنواع القرارات الإدارية الخارجة عن حيز التطبيق للنظرية محل الدراسة، مع بيان موجبات الاستبعاد النهائي لتلك القرارات، وذلك إذا علمنا أن نظرية القرار المضاد من أصعب النظريات في أروقة القانون الإداري، وعلة ذلك عدم وجود نصوصٍ قانونية تنظم هذه النظرية بصفة عامة.

الدراسات السابقة:

أولاً: الحسيني، صادق محمد علي، (د.ت)، ذاتية القرار الإداري المضاد، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العراق، 19، 96–112.

حيث تناول الباحث ذاتية القرار المضاد من خلال تقسيم البحث إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري المضاد.

المبحث الثاني: علاقة القرار الإداري المضاد بغيره من القرارات الإدارية.

وأشار الباحث إلى التعريف بالقرار المضاد وبيان خصائصه ثم الفرق بينه وبين القرارات الأخرى، فلم يتطرق الباحث إلى النطاق القانون لتطبيق نظرية القرار المضاد والتي هي عنوان بحثنا.

ثانياً: الشباطات، محمد علي (2017)، النظام القانوني للقرار الإداري المضاد، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، 44(2)، 59–74.

تناول الباحث ماهية القرار الإداري المضاد ثم تطرق إلى الضمانات القانونية لإصدار القرار الإداري المضاد، ويكمن الاختلاف بيننا وبين الزميل الفاضل، في أن بحثنا غير موسع؛ وإنما يتعلق في نقطة قانونية بنطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، فلم ندخل في المفهوم والماهية والضمانات والتفاصيل الأخرى؛ إنما كان بحثنا في إشكالية دقيقة تتعلق في نطاق التطبيق دون الدخول في عموميات النظرية.

ثالثاً: شوايل، عاشور سليمان (2013)، نظرية القرار المضاد في الفقه الإداري، مجلة جامعة بنغازي العلمية، جامعة بنغازي، ليبيا، 26 (4)، 77–100.

تحدث الباحث في بحثه عن ماهية القرار المضاد وضمانات إصداره ثم عن الآثار المترتبة على القرار المضاد، وتطرق بإيجاز بما لا يزيد عن صفحتين عن نطاق القرار الإداري المضاد، والجديد في بحثنا هو دراسة النطاق القانوني بشكلٍ مفصل مع بيان، أهم الإشكاليات المتعلقة ببعض القرارات الإدارية الداخلة في نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد، والقرارات المستبعدة من حيز التطبيق والعلة في ذلك.

منهج الدراسة:

ارتكز الباحث في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن؛ للبحث في النطاق القانوني لتطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، وذلك من خلال وصف وتحليل الآراء الفقهية والأحكام القضائية لموضوعات الدراسة، مع السعي إلى إسقاط الضوء في الأنظمة القانونية المقارن ومن أبرزها القانون الفرنسي والقانون المصري، لعلنا في النهاية نتوصل إلى نتائج مفيدة يمكن الاستعانة بها من قبل الباحثين في أردننا الحبيب وفلسطين الشقيقة واللصيقة إلى الروح والفؤاد.

خطة البحث:

للإحاطة بجميع جزئيات البحث، آثرنا تقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

المبحث الأول: القرارات المدرجة ضمن حيز التطبيق في نظرية القرار الإداري المضاد.

المطلب الأول: القرار الفردي المشروع.

المطلب الثاني: إشكالية صفة النهائية في القرار الإداري الخاضع للتطبيق ضمن نظرية القرار المضاد.

المبحث الثاني: القرارات الإدارية الخارجة عن نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد.

المطلب الأول: القرار المنعدم.

المطلب الثاني: القرار الصادر بناءً على غش وتدليس من صاحب الشأن.

المطلب الثالث: القرارات الكاشفة.

المطلب الرابع: إشكالية القرارات الإدارية المحصنة.

المبحث الأول

القرارات المدرجة ضمن نظرية القرار الإداري المضاد

يعود السبق في بحث هذه النظرية إلى فقهاء القانون العام في فرنسا، بحيث أصبحت آراؤهم أساساً لقيام هذه النظرية، فعرف البعض القرار المضاد بأنه: "هو قرار إداري جديد من شأنه إلغاء أو تعديل قرار سابق طبقاً لشروط وإجراءات منصوص عليها في القانون"[1]، وعرفه آخر على أنه: "هو القرار الذي يصدر بموجب نص قانوني، ويسعى إلى تعديل أو إلغاء قرار فردي سليم ونهائي بالنسبة للمستقبل"[2].

ويتضح مما سبق أن القرار الإداري المضاد هو إحدى الوسائل التي تمكن جهة الإدارة من إنهاء قرار سليم صادر منها، وإن سلطة الإدارة في إصدار القرار المضاد سلطة مقيدة وليست سلطة تقديرية، فليس من حقها في أي وقت تشاء أن تصدر القرار المضاد الذي تنتهي به آثار القرار الفردي السليم؛ الذي غالباً ما يكون قد تحصن، فإذا حصل ذلك من الإدارة؛ فإن ذلك يعد اعتداءً صارخاً على فكرة تحصين القرارات الإدارية[3]، بمضي المدة كما يعد اعتداءً صارخاً على فكرة عدم المساس بالقرارات السليمة[4].

وبعد البحث التفصيلي في المراجع الأجنبية والعربية ذات الصلة بموضوع القرار المضاد[5]، نجد أن هنالك إجماع فقهي على أن التطبيق الموافق لصحيح حكم القانون والخاضع لنظرية القرار المضاد، يكمن هذا التطبيق في طائفة القرارات الإدارية الفردية المشروعة، إلا إن هذا الإجماع، بدأت تظهر سمات الاختلاف فيه عندما تم التطرق إلى صفة النهائية في القرار الإداري الفردي، وبناءً على ما تقدم، سيتم تقسيم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية القرار الفردي المشروع.

المطلب الثاني: إشكالية صفة النهائية في القرار الإداري الخاضع للتطبيق ضمن نظرية القرار الإداري المضاد.

المطلب الأول

ماهية القرار الإداري الفردي المشروع

---

(1)Rainaud (j.m), la distinction delectereglementaire. Et de lactsidividuel, paris, 1996, p.154.

(2)Yannakopoulos (G), la notion de droitd'acquis en droitadministratiffrancais, L.G.D.J. paris, 1997, N° 282, p.169.

(3) يقصد بالحصانة القانونية للقرارات الإدارية، قيام المشرع بإضفاء صفة القطعية والبتات على بعض القرارات الإدارية، بحيث يمنع القضاء من البحث في مدى مشروعيتها، وقد تنص بعض الدساتير على تلك الحصانة، والتحصين يختلف عن أعمال السيادة في نواحٍ عدة، إلا أنهما يتشابهان من حيث كونهما يشكلان فرقاً لمبدأ حق التقاضي المقدس، بل أن المجموعة الأولى تعد أخطر من أعمال السيادة، كون أن هذه الأخيرة محددة نسبياً في حين أن الأولى غير مؤطرة وليس لها معيار محدد، إذ يمكن للمشرع أن يقرر تحصين بعض القرارات الإدارية وبغض النظر عن طبيعتها. راجع في هذا المعنى:

Gustav epeiser, droit administrative, 19e edition, Dalloz, 1988, p.178.

(4) الشباطات، النظام القانوني للقرار الإداري المضاد، ص60.

(5) منها على سبيل المثال:

- Basset, Le principeditL'acte contraire thesis, paris, 1967, p.93et 99.
- Auvert (p), lanaion de droitacques en droitadministratif, fraçais, R. D.P. 1985, p.59.
- الحسيني، ذاتية القرار الإداري المضاد، ص108.
- الشباطات، النظام القانوني للقرار الإداري المضاد، ص61.
- درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ص554.
- شوايل، نظرية القرار المضاد في الفقه الإداري، ص554.

إن مناط تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد ينحصر في القرارات الإدارية الفردية والمشروعة، حيث أن القرار المضاد بحسبانه قراراً إدارياً يتضمن إلغاء أو تعديل قرار فردي، وذلك بامتداد أثره للمستقبل، ومساسه بالحقوق المكتسبة؛ فإنه يعد استثناءً من الأصل وهو عدم جواز سحب أو إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية الفردية السليمة والتي أنشأت حقوقاً مكتسبة للأفراد، وبناءً على ما تقدم سنبحث في ماهية القرار الفردي المشروع على النسق التالي:

الفرع الأول: مفهوم القرار الفردي وأنواعه.

الفرع الثاني: ضوابط مشروعية القرار الإداري الفردي.

الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري الفردي وأنواعه.

يقصد بالقرار الإداري[1] بشكل عام أنه: "إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة، ويستوي أن يكون إعلان الإدارة لإرادتها صراحة أو ضمناً"[2].

ويقصد بالقرار الإداري الفردي أنه: "القرار الذي ينشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفردٍ معين بالذات، أو أفراد معينين بذواتهم، وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة كالقرار الصادر بتعيين موظف[3].

ويتضح لنا مما سبق أن القرار الإداري الفردي هو عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة؛ بغية إحداث أثر قانوني في المراكز القانونية للأفراد، وذلك بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

والقرار الإداري الفردي ينقسم إلى نوعين رئيسين:[4]

أ. القرار الفردي الشرطي: ويقصد به أنه ذلك القرار الذي يولد مركزًا قانونيًا عامًا يتعلق بفردٍ معين أو أفراد معينين، فالمركز العام وفقاً لهذا المعنى يبقى شاغراً حتى يأتي العمل الشرطي ويشغله، ويسمى هذا القرار فردياً؛ لأنه يتعلق بفرد معين، ويسمى شرطياً لأنه مشروط بصدور القرار الفردي، ومن أمثلته قرار القبول في الجامعات، حيث يستند هذا القبول إلى مركز قانوني عام وفقاً لقانون التعليم العالي، إلا أن شغل الطالب لهذا المركز يرتبط بالقرار الفردي[5].

ب. القرار الفردي الشخصي: المقصود بهذا القرار أنه القرار الذي يكون موضوعه فردياً، يتعلق بمركزٍ قانوني ذاتي، يخص شخصاً معيناً أو مجموعة أشخاص معينين بالذات، وبالتالي فهو يختلف عن القرار الشرطي الذي لا يولد مركزاً قانونياً جديداً، إلا بتحقيق شرطٍ معين، لذلك فإن القرار الفردي الشخصي – وفقاً لما تقدم – يخلق حقوقاً شخصية يمتنع على الإدارة سحبها أو

---

(1) من المسلم به أنه ليس من وظيفة المشرع وضع تعريفات للمصطلحات القانونية، تاركاً المجال الرحب في ذلك للفقه والقضاء، وعُرف القرار الإداري على أنه: "مظهر من مظاهر نشاط وامتيازات الإدارة العامة المستمدة من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص – إنشاء حقوق وفرض التزامات، ويرجع السبب في ذلك إلى أن المصالح العامة يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة". راجع في هذا التعريف: كاظم، دراسة حول القرار الإداري، ص751.

وعرفته محكمة العدل العليا الأردنية على أنه: "إفصاح الإدارة في إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث تحقيق المصلحة العامة". راجع حكمها رقم (2005/271) تاريخ (2005/9/26)، منشورات مركز عدالة، وعرفته محكمة العدل العليا الفلسطينية على أنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني معين أو تغييره أو تعديله متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً". راجع حكم محكة العدل العليا الفلسطينية رقم (2005/17) تاريخ (2005/9/20).

(2) حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، ص7.

(3) الزعبي، القرار الإداري، ص26.

(4) راجع في هذه الأنواع تفصيلاً: درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، ص575. أيضاً: يكن، القانون الإداري، الجزء الثاني، ص509 وما بعدها.

(5) مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، ص639.

إلغائها، فكل تعديلٍ يمس آثار القرارات الشخصية يعتبر إجراء غير شرعي وقابل للإلغاء، وعند إسقاط القول السابق على جزئية البحث، نرى أن القرارات الفردية الشخصية السليمة، لا يجوز سحبها ولا إلغاؤها؛ إنما يمكن المساس بها بقرار مضاد وفقاً لشروط وإجراءات معينة، وهذا ما أكده الفقيه (Jeze) حينما قال: "إن التعديل والإلغاء لمركز قانوني شخصي لا يمكن أن يتم إلا بقرار مضاد"[1].

ومن الأهمية بمكان؛ الإشارة أن القرارات التنظيمية تخرج من نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد[2]، ويقصد بالقرار الإداري التنظيمي، أنه ذلك القرار الذي يحتوي على قواعد عامة ومجردة، تسري على جميع الأفراد الذين تطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة القانونية، فهي تخاطب فرداً أو فئة معينة في المجتمع، معينين بصفاتهم لا بذواتهم[3].

وللقرار الإداري التنظيمي، سماتٌ معينة، نوجزها بالنقاط التالية:[4]

أ. إن القواعد القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي تتسم بطابع العمومية والتجريد، وتلزم جهة الإدارة بمراعاتها في التطبيق على الحالات الفردية، وأي تعديل أو إلغاء لهذه القاعدة؛ إنما يتعين أن يكون بنفس الأداة (أي بقرار تنظيمي عام مماثل)، كما أن المراكز القانونية التي تنشؤها القرارات التنظيمية هي مراكز عامة تطبق على الأشخاص بأوصافهم وليس بذواتهم.

ب. إن القرارات التنظيمية تتسم بالثبات؛ فهي لا تستنفد غرضها بتطبيقها على حالة واحدة؛ بل تظل باقية لكي تطبق على ما يستجد من حالات.

ج. إن القرار التنظيمي لا يتأثر بالمستوى الوظيفي للجهة مصدرة القرار من حيث وصفه، فكل قرار يتسم بالعمومية يعتبر قراراً تنظيمياً، يستوي في ذلك أن يصدر عن مجلس الوزراء، أو الوزير أو الأمين العام أو المدير العام أو ممن هم دون ذلك مرتبة من المستويات الوظيفية.

وإن التمييز بين القرار الفردي والقرار التنظيمي، يترتب عليه عدة من النتائج الهامة:[5]

أولاً: إن القرار التنظيمي يسمو على القرار الفردي، وعلى ذلك فإن كل قرار فردي يجب أن يحترم القرار التنظيمي مهما كانت سلطة إصداره، ذلك لأن للقاعدة التنظيمية قداستها واحترامها، إذ أن في تطبيقها ضمان لأمن واستقرار معاملات الأفراد والمساواة بينهم.

ثانياً: القرار الإداري الفردي يتم العلم به إما بالتبليغ أو بالوسائل الإلكترونية أو بالعلم اليقيني[6]. أما القرار التنظيمي فيكون العلم به من تاريخ نشره.

ثالثاً: من حيث الإنهاء؛ فإن الإدارة تخضع في سحبها أو إلغائها أو تعديلها للقرارات الفردية لشروط معينة حددها القانون، أما القرارات التنظيمية فتملك الإدارة الحق في تعديلها أو إلغائها دون سحبها

---

(1) أشار إلى ذلك: Basset Le principeditL'acte contraire thesis., p.236.

(2) الشباطات، النظام القانوني للقرار الإداري المضاد، ص61.

(3) انظر في هذا التعريف: الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص962.

(4) أبوالعينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، ص707.

(5) راجع في هذه الفروق: كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص263. الشباطات، مرجع سابق، ص61.

(6) أوردت المحكمة الإدارية العليا الأردنية مبدأً مفاده أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ، انظر حكمها رقم (17 لسنة 2018) تاريخ (2018/5/16) منشورات موقع قسطاس الإلكتروني، وإنه يتوجب لاعتبار علم صاحب الشأن علماً يقينياً منتجاً لآثاره القانونية في بدء سريان ميعاد الطعن القضائي؛ أن يعلم علماً يقينياً لا افتراضياً بوجود القرار وبمضمونه، ويترتب على العلم اليقيني بالقرار الإداري نتيجة قانونية مهمة تتمثل في رد الدعوى شكلاً لفوات المعياد. راجع في هذا المعنى تفصيلاً: شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ص442.

رابعاً: من حيث الأثر؛ فإن الأثر الرجعي لا يرد كقاعدة عامة في القرارات الإدارية على خلاف القرارات التنظيمية، كما أن إرجاء آثار القرار الفردي غير ممكن، بينما يمكن إرجاء آثار القرار التنظيمي، مع العلم أن الأصل العام المقرر أنه لا يجوز اصدار قرار اداري باثر رجعي سواء كان فردي ام تنظيمي ويستثنى من ذلك القول السابق

ومما تقدم، نخلص بالقول أن مناط تطبيق نظرية القرار المضاد تنحصر في القرارات الفردية دون القرارات التنظيمية؛ بيد أنه تجدر الإشارة الى أن القرارات الفردية قد تتسم بعدم المشروعية في حال ألغت قراراً تنظيمياً[1].

الفرع الثاني: ضوابط مشروعية القرارات الإداري الفردية

يقصد بمبدأ المشروعية الادارية سيادة حكم القانون على جميع تصرفات الجهاز الإداري في الدولة، بما فيها القرارات الإدارية التي تصدر بإرادتها المنفردة[2]، حيث يختص القضاء الإداري بمراجعة مشروعية هذه القرارات دون القضاء العادي، وذلك في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، والذي يتنوع فيه ولاية القضاء على جهتين قضائيتين: قضاء يختص بالفصل في الخصومات الإدارية، وقضاء يتولى النظر فيما عدا ذلك من دعاوى[3].

وإن احترام مبدأ المشروعية يتحقق في حال استندت تصرفات الإدارة لقواعد قانونية قائمة وسارية المفعول، ويهدف هذا الاتجاه إلى تقرير موقفاً متوسطاً لا يقيد النشاط الإداري بالكامل، وفي ذات الوقت لا يتركها بمعزل عن وجود قاعدة قانونية تستند إليها حتى تكون تصرفاتها مشروعة، الأمر الذي يوقف بين النشاط الإداري وحماية حقوق وحريات الأفراد[4].

وحتى يتحقق مبدأ المشروعية ويتجسد على أرض الواقع، يرى البعض[5] أنه يتعين على الدولة أن تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وذلك بتوزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة، بحيث لا تتركز السلطة في هيئة واحدة، ويرى البعض الآخر[6] أنه يتوجب وجود رقابة قضائية فعالة حتى يتم تطبيق مبدأ المشروعية، بالإضافة إلى التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة، حيث لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية إلا إذا كانت أعمال وصلاحيات السلطة الإدارية واضحة ومحدودة.

ويتفق الفقه الإداري[7] على وجود قرينة تسمى بقرينة مشروعية القرار الإداري، فالأصل في القرار الإداري أن يصدر صحيحاً ومشروعًا، موافقاً لقواعد القانون، وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا الأردنية المبدأ السابق، حيث قررت في أحد أحكامها: "يصدر القرار الإداري مصحوباً بقرينة سلامته وصحته، وحيث لم يثبت المستدعي ما نعاه على القرار الطعين من عيوب، فيكون القرار وهذه الحالة في محله، ومتفقاً مع أحكام القانون[8].

وأن العبرة في تحديد مشروعية القرار الإداري تكون بتاريخ صدوره، أي أن القاعدة العامة في هذا الشأن أن مشروعية القرار الإداري من عدمها؛ تقدر وقت إصداره، وعلى القاضي أن يراجع تاريخ صدور القرار، ليتحقق من مدى مشروعيته[9].

---

(1) يذهب البعض إلى القول بأن إلغاء القرارات التنظيمية لا يؤدي إلى إلغاء القرارات الفردية الصادرة استناداً إليها، حيث تعتبر القرارات مشروعة ولا يجوز أن تلغى هذه القرارات بالنسبة للمستقبل، إلا أن القول بأن إلغاء القرارات التنظيمية لا يؤدي إلى إلغاء القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً لها، يجب أن لا يؤخذ بصورة مطلقة، حيث أن هنالك حالات لا يمكن أن تطبق فيها هذه القاعدة مثل حالة سقوط النظام القانوني الذي يستند عليه القرار التنظيمي والذي يقوم القرار الفردي بدوره بالاستناد عليه، فإذا ما سقط ذلك النظام؛ فإن ذلك سيؤدي إلى سقوط وإلغاء القرارات التنظيمية ومن ثم القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً لها: انظر في ذلك تفصيلاً: مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، ص112 وما بعدها.

(2) السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، ص5.

(3) جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، ص235.

(4) عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ص161.

(5) بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ص9 وما بعدها.

(6) Louis Favoréu et autres, Droitconsititutonnel, 4eeme edition, Dalloz, 2001, p.23.

(7) انظر: عكاشة، القرار الإداري، ص1682؛ الجبوري، مبادئ القانون الإداري، ص214 وما بعدها؛ العتيبي، موسوعة القضاء الإداري، ص317.

(8) حكم المحكمة الإدارية العليا (رقم 73 لسنة 2018) تاريخ (2018/2/27)، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

(9) الشريف، القانون الإداري وأساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون، ص173.

وحتى يتسم القرار الإداري الفردي بالمشروعية؛ ثمة أركان معينة يشترط توافرها في القرار الإداري الفردي، وفي حال فقد هذا الأخير أحد هذه الأركان يكون عُرضة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، فضلاً عن عدم مشروعيته ، ونص المشرع الأردني على العيوب التي تلحق بالقرار الإداري، وذلك في نص المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني، وتقابلها المادة (4) من القانون الفلسطيني[1] رقم (3 لسنة 2016) الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية.

وباستقراء النصين السابقين، نجد أن العيوب التي تُفقِد القرار الإداري صفة المشروعية هي:[*]

أ. **عيب عدم الاختصاص:** يعني الاختصاص – كركن من أركان القرار الإداري – القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعل المشرع من سلطة هيئة أو فرد، والجهة المختصة بإصدار القرار هي الجهة التي جعل لها المشرع صلاحية إصداره فالمشرع يوزع الاختصاصات في الأجهزة الإدارية مراعياً في ذلك المستويات الوظيفية وطبيعة الاختصاصات.

ويعتبر ركن الاختصاص من أهم أركان القرار الإداري وأقدمها من الناحية التاريخية والسبب في ذلك شدة وضوحه، وارتباطه بالنظام العام، وما يترتب على ذلك من نتائج؛ منها: للقاضي أن يتصدى للعيب من تلقاء نفسه، وعدم استطاعة الجهة المختصة التنازل عن اختصاصها لجهة أخرى أو تفويضها ما لم يُجر القانون ذلك صراحة[2].

ب. **الشكل:** يعني شكل القرار الإداري الصورة التي يوضع فيها القرار، سواء اتخذت هذه الصورة كتابة أو اتخذت صورة غير الكتابة، ولا توجد قواعد عامة تبين الإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية؛ إلا أن النصوص قد تفرض على الإدارة أن تتبع إجراءات محددة، وأن تفرغ قراراتها في أشكال وقوالب معينة تحت طائلة البطلان[3].

ج. **الإجراءات:** تعني الإجراءات مجموع الخطوات أو العمليات التي يجب على الإدارة مراعاتها، منذ بدء التفكير في إصدار القرارات إلى حين وضعه في الصورة التي يصدر فيها، كما أن الهدف الذي توخاه المشرع في زمن لإجراءات لإصدار القرارات الإدارية؛ هو تحقيق المصلحة العامة للإدارة، والمتمثلة في ضمان صدور قرارها سليماً من الناحية القانونية[4].

---

(1) نصت المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27 لسنة 2014) المنشور على الصفحة (4866) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5297) بتاريخ (2014/8/17) على أنه: "تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

1. عدم الاختصاص.
2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
3. إساءة استعمال السلطة.
4. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
5. عيب السبب.

وكذلك نص المشرع الفلسطيني في المادة(4) من القانون رقم (3 لسنة 2016) على ما يلي: يشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء أن يكون سبباً متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي:

1. عدم الاختصاص. 2. وجود عيب في الشكل أو الإجراءات.
3. الانحراف وإساءة استعمال السلطة 4. مخالفة القانون الأساسي والقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
5. عيب السبب.

(*) سنذكر هذه العيوب بشكل موجز حتى يتسنى للقارئ أخذ فكرة عامة عنها، فضلاً عن عدم الخروج عن موضوع البحث، لذا سنعرضها بإيجاز بسيط.

(2) كنعان، الوجيز في القانون الإداري، ص234.

(3)عبدالباسط، القرار الإداري، ص141.

(4) بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ص71.

د. المحل: يقصد بمحل القرار الإداري؛ موضوع القرار الإداري المتمثل في الآثار القانونية التي تترتب على القرار، سواء اتخذ هذا القرار صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء في المراكز القانونية، وإن أثر القرار الفردي هو إنشاء مركز قانوني فردي وخاص، يتميز عن المركز القانوني المتولد عن القرار التنظيمي العام المنشئ لمراكز قانونية عامة[1].

هـ. السبب: يقصد بالسبب – الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيداً، ومستقلة عن ذهنية وعقلية إرادة شخص السلطة، وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين، وبذلك فإن السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق إصدار القرار الإداري، وتكون بقصد إحداث أثر قانوني، ابتغاء وجه الصالح العام؛ الذي هو غاية القرار الإداري[2].

المطلب الثاني

إشكالية صفة النهائية في القرار الإداري الخاضع للتطبيق ضمن نظرية القرار المضاد

أشرنا آنفاً إلى أن جانب كبير من الفقه، أدرج القرارات الإدارية الفردية المشروعة ضمن نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، والقرارات المشروعة التي يتوافر لها مقومات القرارات الإدارية؛ تلك التي يتوافر فيها الأركان اللازمة لوجودها، وشروط مشروعيتها التي تتفق مع أحكام القانون.

أما بالنسبة لاشتراط أن يكون القرار الإداري نهائياً؛ فقد كان محل خلافٍ بين الفقهاء، حيث جعل البعض من صفة النهائية في القرار الإداري الفردي شرطاً لتطبيق نظرية القرار المضاد؛ في حين أنكر آخرون أية قيمة لهذه الصفة، ومن هنا ظهر للباحث وجود إشكالية معينة، يجب التصدي لها وإبراز الرأي النهائي الذي يتفق مع آخر التطورات التشريعية في الدول المقارنة.

وعلى هدي من هذا القول، آثرنا تقسيم المطلب على النحو الآتي:

الفرع الأول: موقف الفقه المقارن من صفة النهائية.

الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء من صفة النهائية (فرنسا، مصر، الأردن، فلسطين).

الفرع الأول: موقف الفقه من صفة النهائية

إن نهائية القرار الإداري الفردي تتمثل بصدور هذا القرار من جهة إدارية تملك سلطة إصداره، دون أن يكون هنالك حاجة إلى اتخاذ إجراءات لاحقة[3]، ومن هذا المعنى تظهر لنا إشكالية أولية تتعلق بتحديد مُصدر القرار، فكيف نحدد ذلك؟

يميل بعض الفقهاء إلى الحل الموسع، وفي رأي هذا الفريق أن القرار يعتبر صادراً عن كل شخص يساهم في إعداده، مهما كان دوره، وسواء اقتصر الأمر على مجرد المشاركة المادية في صياغة القرار، أم كان له دور إيجابي في تحديد مضمونه القانوني، فوفقاً لهذا المعيار؛ إذا نص القانون على أخذ رأي جهة معينة بشأن اتخاذ قرار معين، فإن هذه الجهة تعد مشاركة في صنع القرار حتى لو كان رأيها غير ملزم للجهة التي تتخذ القرار النهائي[4].

وعلى العكس من ذلك؛ يقوم الحل الضيق على إسناد القرار إلى الشخص أو الأشخاص الذين يكون صدور القرار متوقفاً على موافقتهم وحدهم، ومن ثم يكون الشخص أو الأشخاص الذين يستلزم القانون مشاركتهم، دون أن يتوقف صدور القرار على رضائهم، يكونون بذلك خارج نطاق السلطة مصدرة القرار، مما يعني أن الجهات الاستشارية التي يستلزم القانون أخذ رأيها قبل اتخاذ قرار معين، لا تعد في حساب السلطة التي أصدرت القرار[5].

---

(1) كنعان، الوجيز في القانون الإداري، ص253.

(2) خليل، قضاء الإلغاء، ص117. ويشترط في السبب كركن من أركان القرار الإداري – أن يكون قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار، بالإضافة إلى شرعية سبب القرار وعدم مخالفته للنظام العام ومطابقته للقانون، راجع في شروط السبب تفصيلاً: عبدالوهاب، مبادئ القانون الإداري، ص630 وما بعدها.

(3) الشوبكي، القضاء الإداري، ص200.

(4) بدوي، تدرج القرارات الإدارية، ص33.

(5) فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، ص308.

ويرى الباحث أن الحل الأخير والمتمثل بتضييق فكرة مصدر القرار، هو الحل الأمثل، إذ ليس من المعقول أن ينسب إصدار القرار إلى جهة إدارية استلزم القانون أخذ رأيها قبل اتخاذ القرار، ما دامت الجهة التي تصدر القرار تملك مخالفة الرأي الذي انتهت إليه الجهة الاستشارية، ولا ريب يخالجنا في أن المنطق السليم يفرض عدم نسبة القرار إلى غير السلطة التي تكون موافقتها ضرورية لاتخاذ القرار المذكور، وفي هذا السياق يرى الدكتور الطماوي أن عبارة النهائي، التي أوردها المشرع المصري غير موفقة: (إذ أن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطةٍ معينة، وغير نهائي بالنسبة لغيرها، فالقرارات الصادرة عن مجلس التأديب الابتدائي تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى، فهي قرارات نهائية بالنسبة للجهة التي أصدرتها، ولكنها غير نهائية في دعوى الإلغاء[1].

وفي السياق ذاته، يرى الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب أن القرار النهائي يجب أن لا يكون قابلاً للتعقيب عليه أو المناقشة فيه من جانب سلطة إدارية أعلى، بقصد إحداث أثر قانوني، وهو ما تعبر عن بعض الأحكام بوصف القرار بأنه تنفيذي أو قابل للتنفيذ[2].

ومن التعريف السابق، وما وافقه من تعريفات أخرى، ظهرت لنا اشكالية اخرى تتمثل باستخدام عبارة تنفيذي (decision exécutoire) بدلاً من عبارة النهائي (Acteadministratif final)، وإن بداية استخدام اصطلاح القرار التنفيذي تعود إلى فقهاء القانون الإداري في فرنسا، فقد أشار أحد الفقهاء إلى أن القرار التنفيذي هو كل تعبير عن إرادة من جانب سلطة إدارية بغرض إحداث أثر قانوني تجاه ذوي الشأن[3]، فالقرار التنفيذي وفقاً لهذا الرأي؛ هو القرار الذي يؤدي إلى تغيير في المراكز القانونية، ويؤثر على الحقوق والالتزامات القائمة، وبذلك فإن القرار التنفيذي – وفقاً للرأي السابق – لا حاجة إلى وصفه بالنهائية، فمجرد اتجاه الإدارة إلى إحداث تغيير في النظام القانوني القائم من خلال الالتزامات التي تفرضها، أو عن طريق الحقوق التي تمنحها نكون بصدد قرار إداري نهائي.

ويؤيد بعض الفقه القول السابق، حيث يرى البعض[4] أن اختيار لفظ نهائي للدلالة على القرارات الإدارية، هو اختيار غير موفق، على أساس أن القرار يكون نهائياً بالنسبة لسلطةٍ معينة ولا يكون كذلك لغيرها، وهنالك اتجاه يرى أنه لكي يعتبر القرار نهائياً أو غير نهائي؛ النظر إلى الجهة التي أصدرته، غاية أن القرار التحضيري نفسه قد يكون نهائياً بالنسبة لهذه الجهة، وبذلك فإنه من السليم النظر إلى صاحب المصلحة المخاطب في القرار[5].

وثمة اتجاه أخير ينكر من الأساس توافر صفة النهائية بالنسبة للقرار الإداري محل هذه الدراسة، حيث يرى البعض أن القرار الإداري لا يحتاج إلى وصفه بالنهائية، لأنه لا يقوم ولا يتحقق ما لم يولد بذاته آثاراً قانونية تسبغ عليه صفة الإلزام، حيث أن الصفة الانفرادية المعبر عن القرار الإداري؛ إنما تعني وتكفي وحدها للدلالة على أننا بصدد قرارٍ إداري نهائي[6].

وعلى هدي ما تقدم، يمكن لنا القول: أن عبارة النهائي، هي عبارة تتفق مع طبيعة القرارات الإدارية البسيطة، حيث أن القرار الإداري البسيط يكون قراراً نهائياً، أما في حال تطبيق هذه العبارة على القرارات الإدارية المركبة؛ فينبغي تحديدها وضبط

---

(1) الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري – قضاء التعويض، ص361.

(2) تشابه مع هذا التعريف، عدة من الشراح، فمثلاً عرفه الدكتور حمدي ياسين عكاشة، أنه: القرار الذي يكون نافذًا بمجرد صدوره دون حاجة إلى تصديق من سلطة أخرى"، وكذلك عرفه الدكتور عمر الشوبكي، أنه: "القرار الإداري النهائي يتحقق بأمرين، إحداهما صدوره عن جهة إدارية تملك إصداره دون تعقيب عليها من جهة إدارية عليا، والثاني صدوره على نحو يكون من شأنه إحداث أثر قانوني. راجع في هذه التعريفات: عكاشة، القرار الإداري، ص25؛ الشوبكي، القضاء الإداري، ص199.

(3)Vedal, Droitadministratif, p. 173.

(4) بدوي، تدرج القرارات الإدارية، ص33.

(5)Vedal, Droitadministratif, p. 180.

(6) تم ذكر هذا الرأي لدى: فرج الله، معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي، ص82.

معناها، فالأصل أن القرار الإداري المركب لا يكون قابلاً للنفاذ دون أن يكون نهائياً؛ ولا كون نهائياً دون أن يكتسب الصفة التنفيذية، ويستثنى من القول السابق أن القرار المركب يمكن أن يكون نهائياً ويطعن به أمام قاضي الإلغاء؛ ولو لم يصبح العمل الإداري تنفيذياً؛ ومن الأمثلة على ذلك قرار الترسية في المناقصة، أو قرار استبعاد عطاء مقدم من أحد المناقصين في مناقصة عامة، فهذه القرارات المركبة تدخل في علم قانوني لآخر وهو العقد الإداري، والقضاء أمر بإمكانية سحبها وإلغائها، وإصدار قرارات مضادة بها[1].

الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء من صفة النهائية (فرنسا، مصر، الأردن، فلسطين).

استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على استعمال لفظ القرار التنفيذي والقرار الضار بالطاعن، حيث جاءت أحكامه بجملة من العبارات الدالة على ذلك، ومنها: "لا تستطيع المحكمة من حيث المبدأ أن تفضي بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا كان هذا القرار تنفيذياً"، وفي أحكام أخرى: "إن القرار التنفيذي هو القرار الذي يعدل في النظام القانوني القائم ويرتب آثاراً تسبغ عليه صفة الإلزام[2]، أما بالنسبة للقرار الضار بالطاعن؛ فإنه على ضوء أحكام القضاء الفرنسي، يمكن القول أنه هو القرار التنفيذي الضار بالطاعن، أي الذي من شأنه إلحاق الضرر بمن صدر القرار في مواجهته[3].

أما في مصر؛ فقد استخدم المشرع المصري لفظ القرار الإداري النهائي وذلك في المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (41 لسنة (1972)[4]، إلا أن المشرع المصري لم يضع تعريفاً معيناً لنهائية القرار الإداري، وتصدت أحكام القضاء الإداري المصري لتلك المسألة، فالقرار النهائي هو :"القرار الذي يكون نافذاً دون حاجة إلى التصديق عليه من سلطة أخرى"[5].

كما أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية، الشروط اللازم توافرها لوصف القرار الإداري بالنهائية، وذلك بقولها: "ليس يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب اختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره ؛ تحقيق أثر قانوني فوري ومباشر بمجرد صدوره.

أما عن موقف مشرعنا الأردني، فقد نصت المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني على أن: "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية". وكما جرت العادة، ليس من وظيفة المشرع وضع تعريفات للمصطلحات القانونية تاركاً المجال الرحب في ذلك للفقه والقضاء، وقد جرى قضاءه على استعمال مصطلح القرار النهائي، ففي حكمٍ حديث للمحكمة الإدارية العليا، أوردت مبدأ مفاده: "إن القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء هو القرار النهائي الذي أثر بالمركز القانوني للطاعن، وذلك وفقاً لنص المادة (5) من قانون القضاء الإداري[6].

---

(1) راجع تفصيلاً حول موضوع القرارات الإدارية القابلة للانفصال: جبرة، قواعد الإجراءات وتنظيم المناقصات والمزايدات، ص183 وما بعدها.

(2) C.E 27 Nov. 1985, secrétaired'etutaués du minister de L'Interieur Charon, R.D.P., 1987, p.812.

(3) C.E. 18 Mai 1990, Association Armenienne, A.J.D.A., 1990, p.722.

(4) جاء في المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري ما يلي: "1- تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل التالية:.... خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

(5) راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم (919 لسنة 25 ق) تاريخ (1972/3/7)، السنة (26)، ص55.

(6) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية في الطعن رم (100 لسنة 2018)، تاريخ (2018/4/1)، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني أما باستقراء أحكام محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، فنرى أنها كانت تطلق وصف القرار التنفيذي تارة والقرار النهائي تارة أخرى؛ فمثلاً جاء في حكم لها: "لقد استقر الاجتهاد القضائي على أن القرار الإداري الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء هو القرار الإداري النهائي التنفيذي: "وفي حكم آخر: "إن القرار الصادر عن مجلس العمداء بالجامعة الأردنية ليس قراراً إدارياً نهائياً تنفيذياً لكونه قابلاً للاعتراض لدى مجلس الجامعة الذي يعتبر قراره قطعياً". مشار إلى تلك الأحكام لدى: الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص424 وما بعدها. وأيضاً: الشوبكي، القضاء الإداري، ص199.

وبعد البحث في أحدث أحكام القضاء الإداري في الأردن، نجد بأن القرارات المتعلقة بالأعمال التحضيرية أو التمهيدية، أو التوصيات أو الاقتراحات، أو المنشورات أو التعليمات، لا تعتبر القرارات إدارية نهائية، فمثل هذه الأعمال تستخدمها الإدارة في تهيئة الأوضاع القانونية لميلاد القرار الإداري النهائي، فهي تعتبر مقدمة أو مرحلة من مراحل إصدار القرار النهائي، وإن كانت هذه الأعمال تنتج آثاراً معينة؛ إلا أنها غير نهائية وغير قابلة للتنفيذ المباشر[1].

أما عن موقف المشرع الفلسطيني، فنجد أنه نص في المادة (3) من القانون رقم (3 لسنة 2016) بشأن الفصل في المنازعات الإدارية والمطبق في المحافظات الجنوبية (قطاع غزة)، على أنه: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر فيما يلي:

"2- الاستدعاءات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح و/أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات.

وبذلك فإن المشرع الفلسطيني اتجه إلى نفس اتجاه المشرع المصري والأردني، وذلك بإضفاء صفة النهائية على القرارات الإدارية واجبة النفاذ والتي تكون عرضة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

وقد اتجهت أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية على استخدام صيغة القرار الإداري النهائي، حيث جاء في أحد أحكامها: "وحيث لا بد من توافر شروط معينة في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، ومن هذه الشروط يجب أن يكون العل القانوني المطعون به بدعوى الإلغاء، قرار إداري نهائي، ولقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن نهائية القرار الإداري هي قابليته للتنفيذ دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء لاحق، ولا يعتبر القرار الإداري نهائي؛ إذا كان يشترط لإمكان تنفيذه صدور قرار آخر"[2].

وعلى هدي ما تقدم، وبعد التدقيق في آراء الفقه وأحكام القضاء، نرى أن القرار الإداري المضاد هو قرار إداري يضع نهاية لآثار قرار إداري نهائي ومشروع، ولذلك يتضح لنا مما تقدم؛ أن نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد – بحسبانه وسيلة من وسائل الإدارة لتعديل أو إنهاء قراراتها الفردية المشروعة –تتمثل في القرار الإداري الفردي المشروع ومن الاستحالة بمكان؛ أن يتم تطبيق نظرية القرار المضاد إذا لم يكن القرار المراد تعديله أو إنهاؤه؛ نهائياً، فصفة النهائية هي سمة بارزة لنفاذ القرار الإداري ودخوله حيز التنفيذ، حيث أنه من الواجب بمكان؛ مضي مدة معقولة على صدور القرار الأول قبل صدور القرار المضاد، وغاية ذلك إعطاء القرار الأول صفة الاستقرار والنهائية، وذلك قبل صدور القرار المضاد في مواجهة القرار الأول، فلو كان بإمكان الإدارة سحب القرار أو إلغائه؛ لن تلجأ إلى نظرية القرار المضاد، هذا بالإضافة الى أننا استنتجنا أن الأعمال التحضيرية والتمهيدية والقرارات التي تكون بحاجة إلى تصديق من جهة أعلى؛ لا تدخل حيز التطبيق في نطاق نظرية القرار الإداري المضاد، والآن يسوقنا البحث تباعاً للبحث في إشكالية بعض أصناف القرارات الإدارية وعلة خروجها من نطاق تطبيق النظرية محل الدراسة.

---

(1) راجع في ذلك تفصيلاً: حكم المحكمة الإدارية رقم (67 لسنة 2018)، بتاريخ 2018/6/27)، منشورات قسّاط، حيث جاء فيه: "إن هذا القرار ليس نهائياً بل هو إجراء تمهيدي لا يشكل قراراً نهائياً ولم يؤثر في المركز القانوني للمستدعي حيث أن المادة (11) من نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية رقم (55 لسنة 2017) تشترط الحصول على الموافقة المسبقة لرئيس الوزراء في حالة الانتداب، وإن الموافقة المسبقة لا تعتبر قراراً إدارياً نهائياً"، وفي ذات المعنى راجع: حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (107 لسنة 2018)، تاريخ (2018/7/8)، منشورات موقع قسطاس، (التنسيب لا يرقى إلى درجة القرار الإداري النهائي) حكم المحكمة الإدارية رقم (152 لسنة 2018) تاريخ (2018/7/11) منشورات موقع قسطاس.

(2) انظر: حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم (274 لسنة 2009)، تاريخ (2010/5/24)، موسوعة المقتضى الإلكترونية. وراجع في نفس المعنى: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم (20 لسنة 1997)، موسوعة المقتفي الإلكترونية.

المبحث الثاني

القرارات الإدارية الخارجة عن نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد

كأصلٍ عام؛ لا ينطبق القرار المضاد على القرارات الإدارية غير المشروعة، ويكون القرار الإداري غير مشروع إذا ما خالف مصدره أحكام القانون المتعلقة بسببه، أو شكله، أو محله، أو الغاية منه، أو قواعد الاختصاص المتعلقة بإصداره، وتجدر الإشارة في هذا السياق أن القرارات الإدارية تقع على ضروب وأنواع مختلفة، وسوف نبين في هذا المبحث أبرز أنواع القرارات الإدارية الخارجة عن نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد مع بيان العلة من ذلك، وقبل الحديث عن تلك الأنواع من القرارات؛ نبين بشكل موجز أن الأعمال اللاحقة لصدور القرار والمتعلقة بتفسيره أو توضيحه أو التنبيه إلى صدوره؛ لا تعتبر قرارات إدارية، ومن ثم لا يرد عليها القرار المضاد، ويستثنى من القول السابق أن تلك الأعمال قد يتم اعتبارها قرارات إدارية متى ما أضافت أحكاماً جديدة للقرار التي أتت لاحقة له مما يعني بالنتيجة دخولها حيز التنفيذ في نطاق تطبيق القرار المضاد بناءً على الاستثناء السابق[1].

وسبقت الإشارة إلى أن الأصل في القرارات الفردية أن تكون مولدةً للحقوق، ويستوعب في هذه الحقوق أن تكون متولدة عن قرارات شرطية أو شخصية، حيث أن مبدأ استقرار الأوامر الفردية للقرارات الإدارية يشملها معاً، ولعل مرد ذلك يكمن في أن القرارات الفردية الشخصية – أو الشرطية – متى ما صدرت سليمة؛ فإنه يتولد عنها حقوق بالمعنى الواسع، مما يتعذر على الإدارة المساس بها إلا بسلوك سبيل القرار الإداري المضاد، بيد أن هذا الكلام – من الصعوبة بمكان – أن يجري على إطلاقه، ويترتب على ذلك خروج بعض أنواع القرارات الإدارية من نطاق تطبيق النظرية محل الدراسة، وعلى هدي ما سبق آثرنا تقسيم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: القرار المنعدم.

المطلب الثاني: القرار الصادر بناءً على غش وتدليس صاحب الشأن.

المطلب الثالث: القرارات المقررة (الكاشفة).

المطلب الرابع: إشكالية القرارات الإدارية المحصنة.

المطلب الأول

القرار المنعدم

تعد نظرية انعدام القرار الإداري؛ من أدق نظريات القانون الإداري، أكثرها تشابكاً؛ فعلى الرغم من تعدد الدراسات والأبحاث التي تناولتها؛ إلا أنها ما زالت فكرة مبهمة ومحلاً للجدل الفقهي والقضائي، والسبب في ذلك أن الانعدام يشمل مجالاتٍ شتى وعديدة مما يصعب معه صياغة نظرية عامة.

ويقصد بالقرار المنعدم؛ أنه القرار الذي لا وجود له، ويوصف القرار بالانعدام إذا كان العيب المشوب فيه يتعلق بعدم الاختصاص الجسيم أو انتفاء ولاية الجهة مصدرة القرار ،بحيث يفقده صفته الإدارية كقرار[2]، والأصل أن انعدام القرار الإداري يتحقق إذا افتقد القرار لأحد شروط ركن الإرادة فيه[3]، ويجتمع الفقه والقضاء على أن تحقق انعدام القرار الإداري

---

(1) حافظ، القرار الإداري، ص172.

(2) الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن، ص308.

(3) استقر الفقه على أنه يجب عدم الخلط بين عناصر الوجود (les elemnts de L'existence) وعناصر المشروعية (les elements de la validite) في القرار الإداري، فعناصر الوجود هي الأركان التي يتحتم وجودها وتحققها في العمل حتى نكون بصدد قرار إداري، ويمكن من ثم قبول الطعن عليه بالإلغاء، وبمعنى آخر فإن تخلف أحد هذه العناصر معناه بالضرورة الحتمية تخلف وجود القرار، وما دام لا يوجد في الأصل قرار إداري؛ فلا يجوز تبعاً لذلك الطعن عليه بالإلغاء لتخلف موضوع هذا الطعن وهو مخاصمة القرار الإداري، وإن اكتمال عناصر الوجود في العمل الصادر من جهة الإدارة يجعل هذا العمل قراراً إدارياً حتى وإن تخلفت عناصر مشروعيته مجتمعة، وبذلك يمكن القول إن مسألة وجود القرار الإداري لا ترتبط في

يكون في حال أصاب القرار الموجود عيبٌ جسيم صارخ بالمخالفة للدستور والقانون، مما يلزم تجريد القرار من آثاره القانونية، ومن ثم صفته كعمل قانوني، وبذلك يكون بعزلة التصرف المنعدم الوجود، على الرغم من أنه في الواقع القانوني كان موجوداً وله آثار قانونية[1].

وإن للانعدام صورتين؛ يصفهما جانب من الفقه بأنهما الانعدام المادي والانعدام القانوني[2]، وإن الفارق الرئيسي بين الصورتين يتمثل في أن الحالة الأولى ينعدم فيها وجود القرار الإداري من الأصل بسبب افتقاده لركن الإدارة، فهو بذلك منعدم الوجود حقاً مما يوجب وصفه بأنه قرار منعدم الوجود، بيد أن الحالة الثانية تفترض وجود القرار أصلاً، إلا أنه بسبب المخالفة الجسيمة الفادحة؛ يرى القضاء التعامل معه كما لو لم يكن قراراً إدارياً، ومن ثم يعتبره بمنزلة العمل المادي المجرد من كل أثر قانوني على الرغم من أنه ليس كذلك، ذلك من خلال إعدامه بعد وجوده فعلاً، مما يدفعنا إلى وصفه بأنه قرار معدوم، فهو إذاً بمنزلة عقوبة يعمد إليها القضاء إذا بلغت مخالفة القرار الإداري الموجود لقواعد القانونية حد الجسامة الصارخة، مما يتعين معه الرفض التام لتحصين هذا القرار لمجرد فوات مواعيد الطعن بعدم صحته[3].

ومما تقدم؛ يتضح لنا أن الانعدام المادي للقرار يتمثل بافتقاده لوصف القرار الإداري وذلك لأنه لم يصدر من الإدارة أصلاً، أي عندما يتوهم الفرد أنه في مواجهة قرار إداري أصدرته الإدارة، وينشأ هذا الوهم لدى الفرد من افتراضه ذهنياً أن القرار موجود أو لعدم إدراكه لحيثيات العمل الإداري، أما الانعدام القانوني فيتمثل بصدور قرار إداري مشوب بعيب جسيم يفقده صفته القانونية.

وفي ضوء قرارات القضاء الإداري في الأردن، أبرزت المحاكم الإدارية في أحكامها المتعددة، جملة من الأسباب تضفي صفة الانعدام على القرار الإداري، منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:[4]

1. صدور القرار عن فرد عادي، أو هيئة غير مختصة أصلاً بإصداره.
2. صدور القرار في صورة اغتصاب السلطة، كأن يكون القرار من اختصاص أحد المجالس؛ فيصدره أحد أعضائه منفرداً.
3. أن يصدر القرار من السلطة التنفيذية ؛ في شأن من اختصاص إحدى السلطتين الأخريين، كأن تصدر السلطة التنفيذية قراراً من اختصاص السلطة التشريعية
4. حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها، كصدور قرار من وزير؛ في شأن يتعلق بوزارة أخرى.

الأصل بصحته؛ بل هما مشكلتان مختلفتان، إذ قد يوجد قرار إداري بغض النظر عن صحته أو عدم صحته أو عدم مشروعيته. ويكون وجود القرار الإداري مشروطاً بتحقق صدوره من الإدارة بالشكل الذي يتطلبه القانون، وبإرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً. راجع في هذا المعنى تفصيلاً: البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، ص192 وما بعدها.

(1) الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، ص523 وما بعدها.

(2) مصطفى، القرار الإداري الباطل والمنعدم، ص214.

(3) البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، ص221.

(4) راجع في هذه الأحكام:

- حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (158 لسنة 2017)، تاريخ (2017/11/28)، منشورات موقع قسطاس، حيث أورد هذا الحكم مبدأ مفاده: "استقر الاجتهاد القضائي على أن القرار المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم يفقده خصائص القرار الإداري، وينحدر به إلى درجة الانعدام، كأن يكون صادراً من فردٍ عادي أو هيئة غير مختصة أصلاً بإصداره، أو أن يصدر عن سلطة في أمور هي من اختصاص سلطة أخرى، أو عن موظف ليس من صلاحياته أو من واجباته الوظيفية إصداره".

وفي المعنى ذاته راجع حكمها رقم (539 لسنة 2015)، تاريخ (2016/4/27)؛ وحكمها رقم (48 لسنة 2015)، تاريخ (2015/4/12)؛ وكحكمها رقم (233 لسنة 2014)، تاريخ (2015/3/24)؛ جميعها من منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

5. صدور القرار بناء على تفويض في الاختصاص يشوبه البطلان
6. القرار المخالف للقانون، أو للنظام؛ مخالفة جسيمة.

ويتضح لنا مما تقدم، أن قضاء المحاكم الإدارية الأردنية والفلسطينية[1]، يرتكز على وصف القرار بالانعدام في حال توافر عيب مخالفة الاختصاص الجسيم، دونما البحث تفصيلاً في موجبات انعدام القرار الإداري الأخرى[2].

وفي السياق ذاته؛ أوردت الشروحات الفقهية عدة من النتائج المترتبة على انعدام القرار الإداري:[3]

أ. مخاصمة القرار المنعدم دون التقيد بميعاد طعن، حيث أجمع الفقه والقضاء على أن دعوى الطعن في القرارات المنعدمة تكون في أي وقتٍ دون التقيد بميعاد، هذا بالإضافة إلى تقرير الفقه والقضاء لجواز قيام الإدارة بسحب قرارها دون التقيد بميعاد السحب.

ب. إيقاف تنفيذ القرار المنعدم، طالما أن القرار المنعدم يكون معيباً، إلى حد ينزل به إلى غصب السلطة وينحدر به إلى فعل مادي معدوم الأثر، فلا تلحقه حصانة ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر؛ بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبةٍ مادية في استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة.

ج. إذا كان القرار المنعدم يدخل في عملية مركبة كالقرارات الخاصة بتكوين العقد الإداري – فإنه يدخل العملية كلها لتعلقه بالنظام العام، كما يقرر القضاء الاداري في الدول محل المقارنة أن على القاضي أن يتصدى من تلقاء نفسه لإبطال القرار المنعدم.

د. لا يمكن للقرار المعدوم أن يرتب حقوقاً للأفراد، والسبب في ذلك أن القرار المعدوم لا يوجد بالافتراض.

هـ. يعتبر القرار المنعدم كأن لم يكن، وتزول صفته كتصرف قانوني، فهو عدم؛ والعدم لا يقوم، وساقطٌ؛ والساقط لا يعود، لذلك لا تلحق الإجازة.

وعلى هدي ما تقدم؛ نجد أنه من الصعوبة بمكان وضع مفهوم جامع ومانع لانعدام القرار الإداري، إلا أننا بعد القراءة والتدبر؛ نجد أن انعدام القرار الإداري يتمثل بفقد أحد مقوماته المادية بوصفه عملاً صادراً بالإرادة المنفردة عن السلطة العامة ، وطالما أن القرار المنعدم هو أساساً من العدم؛ ولا يكتسب حصانة، ولا يتقيد بميعاد السحب والإلغاء، فهو يخرج لذاتيته من نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد، حيث أن قوام هذه النظرية يكمن في إلغاء أو تعديل قرار فردي مشروع، مضى على نفاذه ميعاد يحصنه من السحب أو الإلغاء. وبذلك نكون أمام أول نوع من أنواع القرارات الإدارية الخارجة عن نطاق موضوع بحثنا المتعلق بنظرية القرار الإداري المضاد.

المطلب الثاني

القرار الصادر بناءً على غش وتدليس

تجدر الإشارة بداية؛ أن الغش لا يعتبر نوعاً من الانعدام، حيث أن الانعدام يرتبط بتصرف من جانب الإدارة، أما الغش فإنه يستند إلى تصرف من جانب الفرد الذي يتعامل مع الإدارة، ولا يمنع القول السابق من تشابه القرار المنعدم والقرار الصادر استناداً إلى الغش؛ بالآثار القانونية المترتبة عن كليهما[1].

---

(1) راجع في ذلك تفصيلاً:
- حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، رقم (47 لعام 2003)، تاريخ الفصل (2005/4/18).
- حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله رقم (139 لعام 2005)، تاريخ الفصل (2008/1/17).

(2) من موجبات انعدام القرار الإداري المخالفة الجسيمة لعنصر الشكل، والمخالفة الصارخة لركن السبب والمحل، وأن تكون الغاية والهدف مخالفة للمصلحة العامة بجميع جوانبها، راجع في ذلك تفصيلاً: البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، ص234 وما بعدها.

(3) راجع في هذه النتائج: السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي، ص145 وما بعدها. الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن، ص323 وما بعدها.

ويقصد بالغش: إيهام شخص وخداعه بغية الحصول على ميزة أو قرار، ولولا هذا الغش لما حصل على هذه الميزة، ومن البديهي والمنطقي عدم اكتساب هذا القرار صفة الشرعية؛ لأن ما بني على باطل فهو باطل، والغش يفسد كل شيء، ومن الأمثلة المتداولة على الغش؛ تزوير الشهادات للحصول على مناصب ومراكز وظيفية[2].

ويرى البعض[3] أنه من المتعذر تطبيق قواعد الغش المدنية على روابط القانون الإداري، وفي ذات الوقت؛ إن فكرة الغش في القانون الإداري، تخضع لمبدأين رئيسيين؛ الأول: يتمثل في مبدأ استقرار المراكز القانونية، والثاني موافقة القرار موضوعياً للقانون، وإن مناط وجود هذه الفكرة يكون في موضوعات سحب القرار الإداري وإلغائه ومن ثم نظرية القرار المضاد.

ورداً على الرأي السابق، يعتبر الغش والتدليس أساساً عيباً من عيوب الإرادة، إذ باب التصرف أبطله، والأصل أن الغش يفسد كل شيء، وهو عمل قصدي يكون عن طريق استعمال صاحب الشأن طرقاً احتيالية بنية التضليل للوصول إلى غرضٍ غير مشروع يدفع الإدارة إلى إصدار قرارها، وقد تتمثل هذه الطرق الاحتيالية في أفعال مادية كافية للتضليل وإخفاء الحقيقة، كما أنها تتمثل أيضاً في موقف سلبي يتخذه صاحب المصلحة بكتمانه عمداً بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها الإدارة[4]، وبذلك فإن أساس الغش والتدريس في القانون المدني والذي يعتبر الشريعة العامة للقوانين والتي تستقي منها الأصول القانونية المتبعة، مع إفراد بعض القواعد الخاصة لكل قانونٍ على حدى، بما يتناسب مع طبيعته.

وثمة عدة من الشروط يجب توافرها لقيام حالة الغش أو التدليس من قبل الأفراد في تعاملهم مع الإدارة، وهذه الشروط هي:[5]

أولاً: استعمال المستفيد طرقاً احتيالية، حيث أن مناط إعمال الغش؛ هو أن يكون صادراً من المستفيد، وقد يتخذ عادة صورة إيجابية كتقدم مستندات مزورة، أو بيانات خاطئة ووقائع غير صحيحة، كما قد يتخذ صورة سلبية، بأن يخفي المستفيد عن الإدارة بعض البيانات والمعلومات، ولكن سكوت الفرد عن إظهار الحقيقة ليس دليلاً وعلى وجود نية الغش، فإذا لم تطلب الإدارة بياناً كاملاً من حالته الحقيقية؛ فإن القاعدة العامة أن الفرد لا يضار بهذا الإهمال من جانب الإدارة.

ثانياً: وجود نية التضليل، يجب أن يتوافر لدى المستفيد نية تضليل الإدارة، وإخفاء بعض المعلومات عنها، بصرف النظر عن أهمية هذه المعلومات ، وسواء أكانت الإدارة ستعول عليها في إصدار القرار أم؛ فذلك يرجع إلى تقدير الإدارة وحدها، طالما أنها طلبت منه تقديم البيانات اللازمة بموضوع القرار، ففي هذه الحالة يلزم بتقديم كافة المعلومات حتى ولو كانت غير ذي قيمة من وجهة نظره، في حال لم تطلب منه الإدارة تقديم أية بيانات أو معلومات؛ فإننا نرى أن سكوته هنا لا يشكل تدليساً لعدم

---

(1) بعد الاطلاع على أحكام القضاء الإداري، جاء في عدة أحكام لمحكمة العدل العليا الأردنية والمحكمة الإدارية حالياً، أن للإدارة الحق في سحب قرارها بعد انقضاء ميعاد الطعن في حالات استثنائية هي:

1- حالة انعدام القرار الإداري.

2- حالة القرارات المبنية على سلطة مقيدة.

3- حالة القرار المبني على غش أو تدليس.

راجع في ذلك:

حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (124 لسنة 2015)، تاريخ (2015/5/21)؛ وحكمها رقم (2014/233) تاريخ (2015/3/24)؛ وحكمها رقم (112 لسنة 2014) تاريخ (2015/1/18) منشورات موقع قسطاس الإلكتروني. حيث أن القضاء أدرج القرار الصادر بناءً على غش في خانةٍ منفردة ما يعني أن هذا القرار وفقاً لرأي الباحث مشفوعاً بأحكام القضاء الإداري – لا يندرج عليه وصف القرار المنعدم، وهذا لا يمنع قانوناً من تشابه الآثار بين كل من القرارين.

(2) الزعبي، القرار الإداري، ص233.

(3) Stasinopoalos, Traité des actes administratif, p. 271.

(4) هلال، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، ص362.

(5) راجع في هذه الشروط تفصيلاً: الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص706 وما بعدها. خاطر، القرار الإداري، ص107 وما بعدها. هلال، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، ص363 وما بعدها.

توافر النية لديه، وإن مجلس الدولة المصري توسع في هذا الخصوص، فلم يكتف بأن يكون التدليس صادراً من المستفيد لكي ينتج أثره؛ بل أن مجرد ثبوت علم المستفيد بهذا الغش يؤدي إلى إبطال القرار.

ثالثاً: توافر علاقة السببية بين الطرق الاحتيالية وصدور القرار المقصود هنا أن تكون الأفعال التي قام بها المستفيد؛ هي الدافع لإصدار القرار، فيجب قيام علاقة السببية بين أعمال الغش التي أوهمت الإدارة وبين صدور القرار، وهنا يجب إثبات الغش إثباتاً يقينياً.

ومما تقدم، نرى أن القرارات الصادرة بناءً على غش وتدليس؛ هي قرارات معيبة بعيب جسيم، حيث أن الغش ينطوي على خداع الإدارة وتضليلها، هذا بالإضافة إلى أن الغش لا يولد مركزاً قانونياً ولا يحدث أثراً، فإذا صدر الغش وثبت، كان الحق غير جدير بالحماية، وفي ذات الوقت يفقد القرار الإداري صفة النهائية، حيث أنه بإمكان الإدارة سحب القرار دون التقيد بميعاد، هذا بالإضافة إلى أن القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس، لا تسري عليها قاعدة تحصين القرارات الإدارية بمضي مدة الطعن، ومما تقدم تظهر لنا نتيجة هامة في صلب بحثنا، مفادها أن القرارات الصادرة استناداً إلى غش وتدليس تخرج من نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، والتي ترتكز أساساً على القرارات الإدارية الفردية المشروعة، ومن الاستحالة بمكان؛ وصف قرار صدر بناءً على غش بالقرار المشروع

المطلب الثالث

القرارات الكاشفة (المقررة)

يقصد بالقرارات الكاشفة" أنها تلك القرارات التي لا تحدث تغيراً في المراكز القانونية العامة أو الخاصة، إنما ينحصر دورها في تقرير، أو تأكيد مركز قانوني قائم بالفعل، وبذلك فإن القرارات الكاشفة ترتب آثاراً بأثر رجعي من تاريخ نشأة المركز القانوني الذي تقرره وتكشف عنه، والسبب في ذلك أن هذه القرارات لا تحدث بذاتها آثاراً قانونية[1].

ويقابل القرارات الكاشفة؛ القرارات المنشأة للحقوق، والواقع أنه ثمة صعوبة عليه في استخلاص معيار عام يسمح بتمييز القرارات التي تنشئ حقوقاً وتلك التي لا تنشئ حقوقاً؛ بحيث لا يوجد معيار قاطع لتحديد القرارات الإدارية اتي تولد حقاً أو مركزاً أو ميزة تقيد حرية الإدارة في إلغائها[2].

وقد حاول مجلس الدولة المصري أن يضع عدة معايير للتمييز بين القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة، ومن هذه المعايير التفرقة بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، على أساس أن الأولى لا تكسب حقاً، أما الثانية؛ فلم بالإمكان وضع معيارٍ عام يحكم على مقتضاه بما إذا كان القرار الفردي قد اكتسب حقاً أم لم يكتسب، لذا استقر مجلس الدولة على إظهار الطابع المنشئ أو غير المنشئ للقرار المطعون فيه في كل حالةٍ على حدة[3].

وحاول البعض استخلاص معيار للتفرقة بين القرارات المنشئة للحقوق وبين القرارات الكاشفة، حيث استندوا إلى أن القرارات الكاشفة هي القرارات التي تؤكد وجود مركز سابق، أما القرارات المنشأة فتتعلق بمركز قانوني جديد، بيد أن هذا التمييز لم يوضح القرارات التي يمكن الرجوع فيها من القرارات النهائية، لأن القرار الكاشف؛ كالقرار الذي يقرر الحق في المعاش، والقرار المنشئ كقرار تعيين موظف، وكل منهما لا يمكن المساس به[4].

(1) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص631.

(2) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص649.

(3) صبحي، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، ص63.

(4) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص452 وما بعدها.

وحاول البعض الآخر[1] وضع معيار التفرقة على أساس أن القرار إيجابي أم سلبي، ففي حال كان القرار إيجابي يكون منشئاً للحق، في حين أن القرار السلبي لا ينشئ غالباً حقاً.

ومما تقدم؛ يتضح لنا صعوبة وضع معيار عام للتمييز بين القرارات المنشأة للحقوق وبين القرارات الكاشفة، والأسلم عرض المسألة على القضاء لدراسة طبيعة القرار وتحديد ما إذا كان قرار منشئ أم كاشف، فالقاعدة المسلم بها فقهاً وقضاءً؛ أنه لا يجوز المساس بالقرارات الفردية لأنها قرارات منشأة للحقوق، وقد أكد على هذه القاعدة بعض الفقه بقوله أن القرارات الفردية تنشئ أو تمنح مراكز قانونية؛ وبالتالي فإنها تكون منشأة للحقوق[2].

فالأصل في القرارات الفردية المشروعة أنها تولد حقاً بالمعنى الواسع، وبالتالي تستقر بمجرد صدورها، ولا يخرج عن من هذا المبدأ إلا أنواع خاصة من القرارات الفردية تعتبر على سبيل الاستثناء غير مولدة للحق؛ بل تخول منفعة أو ميزة لا تحول دون حق الإدارة في إلغائها، ومن أبرز تلك الاستثناءات؛ القرارات الوقتية[3] والقرارات السلبية[4]، والقرارات المعلقة على شرط[5].

وعلى هدي ما سبق؛ نرى أن القرارات الكاشفة يدور موضوعها حول إثبات الحالة الواقعية أو القانونية، فيقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل ومحققة بذاتها للآثار القانونية، وحيث أنه إذا كانت وسيلة الإدارة في إنهاء القرارات الفردية المولدة للحقوق (المنشأة) تتمثل في إصدار قرار مضاد منظم قانوناً؛ إلا أن القرارات الفردية الكاشفة والتي لا يتولد عنها حقوقاً، إنما تقرر حقاً قائماً وتخفي للأفراد مراكز وقتية، وبذلك فإن القرار الكاشفة تملك الإدارة سحبها دون التقيد بميعاد الطعن، وهذا ما أكده القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن[6]، حيث أن القرار الكاشف للحق يكون لجهة الإدارة سحبه في أي وقت، وبالتالي فإن هذا النوع من القرارات لا يتسم بالاستقرار القانوني ويكون للإدارة الحق في سحبه وتعديله وإلغائه، وبذلك فإنه خرج عن نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد والتي تصدر في مواجهة القرارات الإدارية الفردية المشروعة والنهائية والتي انقضى عنها مواعيد السحب والإلغاء والطعن القضائي[7].

---

(1) Debbasch, Institution et droitadministratif, p.90.

(2) Auvert, La notion de droitacquis en droitadministratif, p.59.

(3) يقصد بالقرار الوقتي: أنه القرار الذي يحدث أثراً قانونياً لمدة معينة مثل قرارات منح الرخص السنوية، وليس من المهم أن يكون تحديد الفترة الزمنية قد ورد في القرار الإداري نفسه، أو ورد في نص قانوني، بقطع النظر عن طبيعته أو قيمته القانونية، سواء أكان دستوراً أو قانوناً أو نظام. راجع في هذا المعنى: شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص222.

(4) يقصد بالقرار السلبي؛ 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، فالقرار السلبي هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا ترد على الطلب وبذات الوقت لا تعلن عن إرادتها إزاءه. راجع في هذا المعنى: العنزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، ص238.

(5) يقصد بالقرار المعلق على شرط: يقصد بالشرط الأمر المستقبلي غير محقق الوقوع، وهو أمر عارض يمكن تصور الالتزام بدونه، بالشرط يمكن أن يلحق بالقرار الإداري في القانون العام، ولا يوجد ما يمنع أن تعلق الإدارة قرارها على شرط إن كانت غايتها تحقيق الصالح العام، فالشرط يجب أن يكون مشروعاً، وأن يهدف إلى تقيق المصلحة العامة، وبذلك يمكن أن يكون مشروعاً، وأن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وبذلك يمكن أن يلحق الشرط بالقرار الإداري باعتباره إفصاحاً عن إرادة ترتب أثراً قانونياً، وعليه فإن القرار المعلق على شرط، هل كل قرار يضاف إليه شرط يكتمل به التصرف القانوني، سواء أكان ذلك التصرف قراراً أم عقداً والذي يمثل تعبيراً عن إرادة شخص قانوني معين، فيجعل نفاذه معلقاً على تحقق ذلك الشرط. راجع في هذا المعنى: الطماوي، النظرية العامة لقرارات الإدارية، ص531.

(6) السناري، أصول القانوني الإداري، ص415؛ شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص631.

(7) استقر الاجتهاد القضائي في الأردن على أن القرار الكاشف يقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، ولك لتفحص مشروعيته لكي يتبين للموظف حقيقة ما آلت إليه علاقته الوظيفية بالمرفق، راجع حكم المحكمة الإدارية رقم (425 لسنة 2016)، تاريخ (2017/3/29)، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

ويشترط في قبول الطعن في القرار الكاشف أن يؤثر في المركز القانوني للمستدعي حتى يتسم بالقرار الإداري القابل للطعن، راجع في ذلك حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (171 لسنة 2004)، تاريخ (2004/6/22)، منشورات موقع قسطاس.

المطلب الرابع

إشكالية القرارات الإدارية المحصنة

يقصد بالحصانة القانونية للقرارات الإدارية؛ قيام المشرع بإضفاء صفة القطعية على بعض القرارات الإدارية، بحيث يمنع القضاء من البحث في مدى مشروعيتها، وقد يطالب هذا المنع الإدارة عينها؛ بحيث يُمنع على الإدارة سحب قرارها المعيب أو إلغاؤه وذلك بسبب فوات ميعاد السحب[1]، والإلغاء[2]، (الستون يوماً)[3].

والأصل أنه يمنع على الإدارة سحب قراراتها الفردية المشروعة والتي تنتج آثاراً وحقوقاً للغير، لأن سحب القرار المشروع والسليم سوف يتم ترتب آثارها من تاريخ صدورها، وإن الحكمة من عدم جواز سحب القرارات السليمة والمتفقة مع أحكام القانون؛ ترجع إلى كون السحب وسيلة من وسائل إنهاء القرارات الإدارية، وهي وسيلة تقررت لتصحيح ما اعتور القرار من عيوب وأخطار قانونية أو مادية متعلقة بالمشروعية، وبالتالي لا يسوغ السماح بسحب القرار عند خلوه من العيوب والأخطاء؛ وإلا اعتبر القرار الإداري الساحب نفسه مخالفاً للقانون[4].

ويختلف سحب القرار الإداري عن القرار المضاد بالنقاط التالية:[5]

أ. القرار المضاد لا يمكن أن يصدر إلا طبقاً للإجراءات والأحكام المحددة في القوانين والأنظمة؛ بينما قرار السحب محكوم بالمبادئ التي أفصح عنها القضاء الإداري.

ب. القرار المضاد يصدر لإلغاء أو تعديل قرار إداري صدر سليماً ودخل حيز التنفيذ، بينما قرار السحب مجاله القرارات غير المشروعة والمنعدمة والمبنية على غش وتدليس.

ج. تكون الإدارة محكومة بالنص القانوني فيما يخص القرار المضاد؛ بينما يرتبط قرار السحب بالقرار الأصلي.

وعليه يتضح لنا مما تقدم؛ أن القرار الفردي عندما ينشئ مقدماً لصالح المخاطب به، فإنه لا يمكن استناداً لهذا الواقع سحب هذا القرار أو إلغائه بالنسبة للمستقبل، ولكن لا يعني ذلك دائمية هذه الحقوق، حيث أن القاعدة القانونية قد تملي اختصاصاً يسمح للسلطة الإدارية بوضع نهاية لهذا القرار عن طريق قرار مضاد، متميز ومستقل عن القرار الأول، بينما يكون قرار السحب والإلغاء ذو صلةٍ متينةٍ بالقرار الأصلي.

ويثور في هذا المقام تساؤلٌ غاية في الأهمية، هل يدخل القرار الإداري الباطل في نطاق نظرية القرار المضاد؟

سنجتهد للإجابة على هذا التساؤل؛ في نقاطٍ متسلسلة:

أولاً: يقصد بالقرار الباطل أنه ذلك القرار الموجود من الناحية القانونية، ولحق به عيبٌ لا يهدد نفاذه وكياه، ويمكن إبطاله إدارياً بإرادة الإدارة، أو بناءً على مقاضاة ذوي الشأن، وما لم يتم هذا الإبطال، فإن القرار قائمٌ يعامل معاملة القرارات

(1) يقصد بسحب القرار الإداري: محو القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها، فالسحب هو إنهاءٌ وتجريدٌ للقرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي، وإن السحب وسيلة لتوقي الطعن القضائي، بالإضافة إلى كونه وسيلة لاحترام مبدأ المشروعية، راجع في هذا المعنى: عبدالحميد، سحب القرار الإداري وآثاره، ص88 وما بعدها.

(2) يعني الإلغاء الإداري للقرار الإداري؛ إنهاء القرار الإداري من الإدارة المختصة بأثر فوري يسري على المستقبل دون الماضي، ويختلف بالتالي عن السحب، وإن كان كل منهما صادر عن الإدارة – إلا أن مجالات الإلغاء أوسع من مجالات السحب، فقد يتم الإلغاء لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة وتغير الظروف، كما أن مبدأ الحقوق المكتسبة وحمايتها هو الذي يحكم الإلغاء، بينما يحكم السحب مبدأ عدم رجعية القرار الإداري. راجع في هذا المعنى: أمنية، سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي، ص72.

(3) ميعاد السحب ستون يوماً وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية في الحكم رقم (539 لسنة 2015)، تاريخ (2016/4/27)، منشورات موقع قسطاس. حيث جاء فيه: "استقر الاجتهاد القضائي على أنه يجوز سحب القرار الإداري السليم الذي لم يكسب حقاً للغير والقرار الباطل الصادر عن الإدارة قبل مرور ميعاد الطعن، فإذا مر ميعاد الطعن أصبح القرار محصناً".

(4) كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، ص286.

(5) أمنية، سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي، ص73.

الصحيحة، وحق الإدارة في سحب القرار الباطل بميعاد الطعن القضائي، وبمضي هذه المدة يتحصن القرار، ولا يجوز المنازعة في ذلك، كما لا يجوز إثارة تحوله؛ شأنه في ذلك شأن القرار الصحيح[1].

ثانياً: إن القرار الإداري الباطل يختلف عن القرار المنعدم، واختلفت الآراء الفقهية وكذلك الاجتهادات القضائية حول معيار محدد للتفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم[2]، ونذهب إلى ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي (Waline) حيث حصر حالات الانعدام بالنقاط التالية:[3]

أ. إذا صدر القرار عن شخص لا يملك سلطة إصداره.

ب. إذا اتخذ القرار عن طريق اعتداء سلطةٍ على اختصاص سلطةٍ أخرى.

ج. اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية لا تمت لها بصلة.

د. إذا كان القرار مشوباً بعيبٍ جسيم يفقده صفته القانونية.

ثالثاً: ميعاد سحب القرار الإداري الفردي الباطل.

إذا كان الأصل أنه يجب على الإدارة أن تصحح الأوضاع المخالفة للقانون؛ فإن دواعي الاستقرار تقتضي أيضاً أنه إذا صدر قرار فردي باطل (معيب بعيب لا ينحدر به إلى العدم) من شأنه أن يولد حقاً، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترةٍ معينة من الزمن، فإذا صدر قرار فردي معيب بأحد العيوب القانونية، وأنشأ حقاً مكتسباً للغير؛ فإن هذا القرار يجب أن يستقر بعد انقضاء فترةٍ زمنية معينة من الزمن، فإذا صدر قرار فردي معيب بأحد العيوب القانونية، وأنشأ حقاً مكتسباً للغير؛ فإن هذا القرار يجب أن يستقر بعد انقضاء فترةٍ زمنية معينة، وذلك لاستقرار الأوضاع القانونية، وهذا المبدأ أفصحت عنه المحكمة الإدارية الأردنية في حكم حديث لها جاء فيه: "استقر الفقه والقضاء على أنه لا يجوز سحب القرار الفردي السليم بصورة مطلقة، كما أنه لا يجوز سحب القرار الفردي الباطل إذا اكتسب حقاً للغير، إلا إذا تم سحبه خلال ميعاد الطعن القضائي، ولما كان ذلك يخالف المبادئ القانونية العامة التي تقتضي باستقرار المعاملات الإدارية وعدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة[4].

وفي الاتجاه ذاته، يرى البعض وجوب التفرقة بين القرار الفردي الباطل الذي يولد حقاً، وبين القرار الفردي الباطل الذي لا يولد حقاً؛ حيث أن الأول لا يجوز سحبه إلا خلال ميعاد الطعن القضائي، أما الثاني فيجوز للإدارة سحبه دون التقيد بميعاد الطعن القضائي، حيث أن هذا الرأي يذهب إلى أن القرار السليم لا يجوز سحبه إطلاقاً أما القرار الفردي الباطل، فنبحث ما إذا كان أكسب الفرد حقاً أم لم يكسبه ذلك[5].

---

(1) حسين، فكرة التحول في القرارات الإدارية، ص199.

(2) من أبرز المعايير الفقهية للتفرقة بين القرار الإداري الباطل والمنعدم، معيار اغتصاب السلطة؛ ومعيار تخلف الأركان؛ والمعيار الظاهر، أما عن معيار اغتصاب السلطة فيعد هذا المعيار من أقدم المعايير التي نادى بها الفقه الفرنسي حيث يتجه غالبية فقهاء القانون الإداري في فرنسا إلى الربط بين مفهوم الانعدام وركن الاختصاص في القرار الإداري بحيث تغدو التفرقة بين القرار المنعدم والباطل تفرقة بين اغتصاب السلطة (عيب الاختصاص الجسيم) وعدم الاختصاص (عيب الاختصاص البسيط) أما عن المعيار الثاني والمتعلق بتخلف الأركان؛ فيربط أنصار هذا المعيار فكرة الانعدام والبطلان في القانون الإداري بفكرة الانعدام والبطلان في القانون الخاص، حيث أن الانعدام في القانون الخاص يرجع إلى انعدام ركن من أركان العقد وبالتالي فإن القرار الإداري يكون منعدماً إذا فقد أحد أركانه، ويكون باطلاً إذا فقد شرطاً من شروط صحته، وقد واجه هذا المعيار انتقادات عديدة حول عدم وضوح أركان شورط القرار الإداري. أما المعيار الثالث (المعيار الظاهر) فيستند أنصار هذا المعيار إلى ظاهر القرار الإداري دون البحث في تفاصيله، وذلك باعتبار أن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، وبالتالي فهو يستمد قوته من صدوره عن تلك السلطة وتلحق به قرينة المشروعية ويصبح ملزماً للأفراد إذا بان لهم أن شكله ومظهره يدل على صدوره عن تلك السلطة، أما إذا كان مظهر القرار ينفي عنه صدوره عن سلطةٍ مختصة كان القرار معدوماً. انظر في هذه المعايير تفصيلا :العبادي ،معايير التمييز بين القرار الاداري الباطل والمنعدم ، ص202–ص216

(3) الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، ص182 وما بعدها.

(4) راجع حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (243 لسنة 2017)، تاريخ 2018/1/15، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

(5) العتيبي، موسوعة القضاء الإدارية، ص340.

بناءً على ما تقدم؛ نرى أن القرار الإداري الباطل والذي أكسب حقاً للفرد، وبعد أن يتمتع بالحصانة القانونية من خلال انقضاء ميعاد الطعن فيه، والذي هو نفسه ميعاد السحب والإلغاء من قبل الإدارة، نجد أن القرار الإداري الباطل يصبح في حكم القرار الإداري المشروع، حيث أن الحصانة تجعل القرار الإداري الفردي الباطل (المنشئ) في حكم القرار الإداري المشروع، مما لا يمنع من تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد على هذا النوع من القرارات، خصوصاً إذا علمنا أن أساس هذه النظرية يتمثل بإلغاء أو تعديل القرار السابق؛ بقرار جديد مضاد، وإذا أردنا أن نتعمق بشكل أكبر، يجب أن نميز ما إذا كان بطلان القرار الأول يتعلق بعيبٍ بالشكل والإجراء أم لا؟ أما إذا كان القرار الأول شابه البطلان لعيب في الشكل والإجراء فيصبح من الصعوبة بمكان دخول هذا القرار حيز تطبيق نظرية القرار المضاد والسبب في ذلك أنه من االقواعد الواجب اتباعها في إصدار القرار المضاد؛ قاعدة تقابل الشكل والإجراء، بحيث لو خالفت الإدارة وهي في صدد إصدار قرارٍ مضاد – هذه القاعدة؛ تكون قد اعتدت على أهم ضمانة من ضمانات إصدار القرار المضاد، والتي وجدت أساساً لحماية المراكز القانونية للأفراد من تعسف الإدارة.

الخاتمة

تضمن هذا البحث دراسة وصفية تحليلية مقارنة، للنطاق القانوني لتطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، وانتهينا في نهاية هذا البحث إلى عدة من النتائج والتوصيات، والتي نرجو أن تكون فيها فائدة علمية للباحثين وطلاب العلم، ونورد النتائج والتوصيات على النحو الآتي:

أولاً– النتائج:

1. القرار المضاد بمثابة إلغاء ضمني للقرار الإداري الفردي المشروع، فهو قرار جديد يضع نهاية لآثار القرار الأول، ويأتي بتغيير عكسي له، ويقتصر أثره على المستقبل فقط.
2. إن نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد ينحصر أساساً في القرارات الإدارية الفردية المشروعة، والتي تولد عنها حقوقاً مستقرة للأفراد.
3. الغاية التشريعية من وجود القرار الإداري المضاد؛ تتمثل بضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد، ويتماشى ذلك أيضاً مع الطبيعة المرنة للمرفق العام وقابليته للتغير والتطور المستمر.
4. يخرج عن نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد؛ القرارات المنعدمة والقرارات التي أصدرتها الإدارة بناءً على غش من المستفيد، القرارات التي لم تكتسب صفة النهائية، والقرارات الكاشفة والمقررة للحق.
5. إن العلة في خروج القرارات السابقة من نطاق تطبيق النظرية محل الدراسة، يتمثل بأن تلك القرارات لا يتولد عنها حقوق مكتسبة للأفراد، بالإضافة لكونها قرارات مشوبة بعيبٍ جسيم، مما يفقدها الحصانة التشريعية والحصانة القضائية في آنٍ معاً، فتكون تلك القرارات عرضة للسحب والإلغاء الإداري والطعن القضائي في أي وقت دون التقييد بميعادٍ معين.
6. القرارات الإدارية التي تتحصن بمرور الطعن القضائي تدخل حيز التنفيذ ضمن نظرية القرار المضاد، وذلك بشرط أن لا يكون العيب الذي لحق بالقرار المحصن يتعلق بالشكل أو الاختصاص وذلك إعمالاً لقاعدة توازي الشكل والإجراء.

ثانياً– التوصيات:

1. نوصي المشرع الأردني والفلسطيني، بضرورة التنظيم التشريعي لنظرية القرار الإداري المضاد، وذلك في التشريعات الناظمة للوظيفة العامة، وأيضاً التشريعات المتعلقة بالمنازعات الإدارية.

2. إذا كان القرار الإداري المضاد وسيلة في يد الإدارة لإنهاء قراراتها الفردية المشروعة؛ إلا أن ذلك لا يعني المبالغة من قبل القضاء في وضع قيود وإجراءات شديدة اتجاه الإدارة، بل يجب عليه أن يوازن بين سلطة الإدارة في اتخاذ القرار المضاد؛ وبين الحقوق المكتسبة للأفراد.

3. نوصي القضاء الإداري الأردني والفلسطيني بضرورة عدم التوسع في فكرة انعدام القرار الإداري، وحصرها في عيب عدم الاختصاص الجسيم، أو انتفاء ولاية الجهة المصدرة للقرار.

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

- أمنية، عياد، (2015)، سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، (8)، 69–80.
- بدوي، ثروت، (1969)، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، القاهرة، دار النهضة العربية.
- بعلي، محمد الصغير، (2009)، الوجيز في المنازعات الإدارية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع.
- البوسعيدي، طارق هلال، (2007)، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، الكويت، 32(4)، 185 – 260.
- الجبوري، ماهر صالح علاوي، (2009)، مبادئ القانون الإداري، بيروت، مكتبة السنهوري.
- جمال الدين، سامي، (1996)، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
- جيرة، عبدالمنعم، (2000)، قواعد الإجراءات وتنظيم المناقصات والمزايدات، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- حافظ، محمود محمد، (1985)، القرار الإداري، ج1، القاهرة، دار النهضة العربية.
- حسين، رأفت دسوقي محمد (2002)، فكرة التحول في القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة.
- الحسينين، صادق محمد علي، (د.ت)، ذاتية القرار الإداري المضاد، مجلة أهل البيت عليهم السلام، جامعة أهل البيت، العراق، (16)، 96 – 112.
- الحكيم، سعيد عبدالمنعم، (1976)، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، القاهرة، دار الفكر العربي.
- حمادة، محمد أنور، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، (2004)، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- خاطر، شريف يوسف، (2011)، القرار الإداري – دراسة مقارنة، ط1، المنصورة، دار الفكر والقانون.
- خليل، محسن، (1998)، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار المطبوعات الجامعية.
- الذنيبات، محمد جمال، (2004)، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن، مجلة الحقوق، الكويت، 28(1)، 305–325.
- الزعبي، خالد سمارة، (1999)، القرار الإداري، الجزء الثاني، بيروت، المكتبة العصرية للطباعة.
- السناري، محمد عبدالعال، (د.ت)، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، القاهرة، مطبعة الإسراء.
- السنوسي، محمد صبري، (2007)، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة عليه، مجلة الحقوق، الكويت، 31(4)، 91–186.
- الشاعر، رمزي، (1988)، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، ط2، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس.

- الشباطات، محمد علي، (2017)، النظام القانوني للقرار الإداري المضاد (دراسة مقارنة)، دراسات، علوم الشريعة والقانون، الأردن، 44(2)، 50 – 74.
- الشريف، عزيزة، (2004)، القانون الإداري – أساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون، الجزء الأول، الكويت، دار الكتب للطباعة.
- شطناوي، علي خطار، (2011)، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ط3، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- شوايل، عاشور سليمان، (2013)، نظرية القرار المضاد في الفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة بنغازي العلمية، جامعة بنغازي، ليبيا، 26(4)، 77 – 100.
- الشوبكي، عمر، (2001)، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- صبحي، محمد محمد متولي، (1972)، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، القاهرة، 14(2)، 49–103.
- الطماوي، سليمان، (1977)، الوجيز في القضاء الإداري – قضاء التعويض، القاهرة، دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان، (2006)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي.
- العبادي، محمد وليد حامد، (2005)، معايير التمييز بين القرار الإداري والمنعدم – دراسة مقارنة، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، الأردن، 11(4)، 201–248.
- عبدالباسط، محمد فؤاد، (د.ت)، القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- عبدالحميد، حسين درويش، (2008)، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ط2، القاهرة، دار أبوالمجد الحديثة للطباعة.
- عبدالوهاب، محمد رفعت، (2002)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- العتيبي، صالح جهاد، (2015)، موسوعة القضاء الإداري، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عكاشة، حمدي ياسين، (2010)، موسوعة القرار الإداري، القاهرة، دار الفجر للطباعة.
- عوابدي، عمار، (2005)، نظرية القرارات الإدارية بيت علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع.
- أبوالعينين، محمد ماهر، (1997)، ضوابط مشروعية القرار الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، الكتاب الثالث، القاهرة، دار النهضة العربية.
- فتح الباب، عليوة مصطفى، (1997)، القرار الإداري الباطل والقرار المنعدم، القاهرة، دار النهضة العربية.
- فرج الله، نادية، (1994)، معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس لدولة المصري والفرنسي (رسالة دكتوراه غير منشورة)، جامعة القاهرة، القاهرة.
- فهيم، عادل سيد، (د.ت)، القوة التنفيذية للقرار الإداري، القاهرة، الدار القومية للطباعة والنشر.
- كنعان، نواف، (2019)، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط5، عمان، دائرة المكتبة الوطنية.
- مهدي، غازي فيصل، (2001)، مشرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولية، والقطاعات الاشتراكي، رقم (14 لسنة 1991)، بغداد، (د.ت).
- مهنا، محمد فؤاد، (1958)، القانون الإداري المصري والمقارن، مصر، مطبعة نصر.
- هلال، سعيد إبراهيم عطية، (2015)، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، ط1، القاهرة، دار الحقانية لتوزيع الكتب القانونية.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Rainaud, (jim), (1996), La distinctinetiondelattereglementaire et du lactsidividuel, Paris.
- Yannakopouls, (G). (1997), La notion de droitd'acquis en droitadministratiffrancais, .G.D.G, Paris.
- Gustave, (Epe), (1988), droit administrative, 19e edition, Dalloz, Paris.
- Auvert, (P.), (1985), Lanotion de droitacquis en droitadministratiffranç ais, R.D.P., Paris.
- Favoréeu, (Lo), (2001), DroitConsititutonnet, 9eeme edition, Dalloz, Paris.
- Debbasch, (ch), (2004), Droitadministratif, 9e edition, Economica, Franç e.

رابعاً– المواقع الإلكترونية:

- www.qistas.com
- www.adaleh.info
- Muqtafi.berzeit.edu