معيار القرار الإداري المنعدم في قضاء ديوان المظالم السعودي
في ضوء معايير الفقه المقارن والقضاء المصري

أ. د. حمدي محمد العجمي
معهد الإدارة العامة - الرياض

مقدمة

تتسم الإدارة العامة بتشابك علاقاتها، سواء كان ذلك مع موظفيها أم كان ذلك مع الأفراد الذين يتعاملون معها، ونظرًا لذلك فإنه لا يخلو الأمر من وجود بعض المنازعات نتيجة للقرارات الصادرة منها، ومن ثم فقد وضعت قوانين القضاء الإداري في النظام السعودي والقانون المصري قواعد لحل تلك المنازعات، ومن أهم هذه القواعد تحديد المواعيد التي ترفع فيها دعوى الإلغاء ضد هذه القرارات، والتي هي بشكل عام ستون يومًا من تاريخ العلم بالقرار، وذلك في الدعاوى التي لا يشترط فيها التظلم، أو ستون يومًا من تاريخ رفض الجهة أو انتهاء مدة الرد على التظلم في الحالات التي يشترط فيها النظام التظلم قبل رفع الدعوى.

وبعد فوات هذه المدة تغدو تلك الدعاوى غير مقبولة شكلًا، بغض النظر عن مدى الأحقية الموضوعية فيها من عدمها، فالقضاء في حالة عدم استيفاء الدعوى لشروطها الشكلية -ومنها تلك المشار إليها- يحكم بعدم قبولها شكلًا دون النظر في موضوعها؛ مما قد يسبب ضررًا كبيرًا في هذه الحالة للمدعي إذا كان حقه ثابتًا أو مصلحته ظاهرة الاستحقاق.

وقد وضع القانون تلك المدة التي يبدو جليًّا أنها مدة قصيرة مستهدفًا منها الحفاظ على استقرار المراكز القانونية، وإذا كان ذلك صحيحًا وضروريًّا، إلا أن هذه الحماية يجب أن تكون فقط للقرارات التي تحمل مقوماتها الإدارية، إذ لا يتسق منطقًا منح تلك الحماية للمراكز التي استندت على قرارات افتقدت إلى تلك المقومات، ومن ثم نشأت فكرة القرارات

المنعدمة أو المعدومة التي افتقدت مقومات وجودها، والتي رفض الفقه والقضاء منحها تلك الحماية، ومن ثم أجيز الطعن عليها دون التقيد بهذه المدد.

هذا، وما تزال فكرة القرارات المنعدمة غير محددة المعالم بشكل دقيق، حيث لم يقطع الفقه والقضاء بمعيار واضح محدد المعالم يتم على أساسه تحديد هذه الفكرة؛ على الرغم من كثرة البحوث التي تناولتها، وكذلك الأحكام القضائية التي تعرضت لهذه الفكرة؛ الأمر الذي يتيح للباحثين المساهمة مجددًا في تبيان وتحديد معالمها؛ وهو ما دفعنا لتناول معيار تحديد القرارات المنعدمة في هذا البحث في القضاء السعودي دراسة مقارنة.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في غموض فكرة القرارات المنعدمة التي لا يتقيد الطعن عليها بمدة معينة، إذ رغم تناولها كما أشرت في العديد من البحوث، والأحكام القضائية، فإنها ما تزال غير محددة بشكل دقيق وفق معيار معين أو حتى عدة معايير تعالج إشكالية ماهية هذه القرارات، بما يوحد الأحكام القضائية في هذا الشأن، مما يستدعي وجود هذا البحث للمساهمة في حل هذه المشكلة التي يترتب عليها قبول الدعوى من عدمه وما يرتبه ذلك من آثار في حق المتنازعين.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من عرض مشكلته، فهو يتناول موضوعًا شائكًا ومعقدًا بشكل كبير، وقد بان ذلك من كثرة تناوله فقهيًّا وقضائيًّا، وفي الوقت نفسه عدم الوصول إلى حلول دقيقة فيه؛ الأمر الذي يجعل لهذا البحث أهميته في إمكانية تقديم رؤية فقهية؛ لعلها تساهم في حل هذه الإشكالية أو الحد منها فقهًا وقضاء.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تناول فكرة القرارات المنعدمة فقهًا وقضاء في النظام السعودي والمصري؛ لتحديد مضمون هذه الفكرة بشكل علمي يتيح نوعًا من الاستقرار الفقهي والقضائي على تحديد ماهية القرارات المنعدمة.

منهجية البحث:

يعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن فقهًا وقضاء، بين القضاء السعودي، والقضاء المصري، للوقوف على الاتجاهات القضائية في هذا الموضوع، معتمدين على الأحكام القضائية الصادرة فيه قديمًا وحديثًا، ومن ثم تحديد الاتجاه الأولى بالاتباع فقهًا وقضاء وفقًا للأصول العلمية التي على أساسها يمكن حل إشكالية ماهية القرارات المنعدمة.

خطة البحث:

المقدمة: وفيها مشكلة البحث، وأهميته، وأهدافه، ومنهجيته، وخطته.

المبحث الأول: المعايير الفقهية لتحديد ماهية القرارات المنعدمة.

المبحث الثاني: المعايير القضائية لتحديد ماهية القرارات المنعدمة.

المبحث الثالث: الرأي المختار في تحديد ماهية القرارات المنعدمة.

الخاتمة: وفيها النتائج والتوصيات.

فهرس المصادر.

المبحث الأول
المعايير الفقهية لتحديد ماهية القرارات المنعدمة

نظرًا للإشكاليات القانونية التي تثيرها طبيعة هذه القرارات والآثار المترتبة عليها فقد حاول الفقه قديمًا وحديثًا وضع معيار لتحديد ماهية هذه القرارات، وقد تعددت المعايير الفقهية في هذا الشأن، وفي هذا المبحث نعرض لهذه المعايير والانتقادات التي وجهت إليها. وذلك كما يلي:

المطلب الأول: معيار اغتصاب السلطة والمعايير المشابهة له:

في هذا المطلب نتناول معيار اغتصاب السلطة، والمعايير المشابهة له من حيث النتيجة التي وصلت إليها، وهي معيار الوظيفة الإدارية، ومعيار الظاهر، ومعيار المشروعية، وذلك كما يلي:

أولًا: معيار اغتصاب السلطة:

يعد معيار اغتصاب السلطة من أقدم المعايير التي تناولت القرار المنعدم[1]، وكان عمدة هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي لافريير، والذي يعزى إليه نشأة فكرة الانعدام في القانون الإداري، ثم تبنى هذا المعيار غالبية من جاء بعده من الفقهاء أمثال هوريو، ودوجي، وبارتلمي، ورولان، الأمر الذي جعل لهذا المعيار الغلبة في فقه القانون الإداري[2].

(١) د. مصطفى فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩م، ص ٦٥٣.، وراجع أيضًا: د. الدين الجيلالي بوزيد، القرارات الإدارية المعدومة في الفقه والقضاء دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، س ٤٥، ع ٤، ١٤٢٦هـ، ٢٠٠٥م، ص ٦٠٤ وما بعدها.

(٢) د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ١٩٦٨م، ص ١٥٧.

وتعود التفرقة وفقًا لهذا المعيار بين القرار المنعدم والقرار الباطل إلى فكرة اغتصاب السلطة أو غصب السلطة، والتي تتلخص في أن كل قرار إداري يتضمن اغتصابًا للسلطة يعد قرارًا منعدمًا، ويعتبر القرار قابلًا للإبطال إذا لم يصل إلى حد اغتصاب السلطة، فصدور قرار من السلطة الإدارية في غير ما هو من اختصاصاتها، يجعل هذا القرار منعدمًا لاغتصابه اختصاصات سلطة أخرى، وكذا القرار الصادر من فرد عادي خارج الوظيفة الإدارية يعد قرارًا منعدمًا(١).

ومن ثم -تفصيلًا- فإن مضمون هذا المعيار أن كل قرار للإدارة يتضمن غصبًا للسلطة أي خروجًا على قواعد الاختصاص يجعل هذا القرار منعدمًا بعيب عدم الاختصاص الجسيم، والذي يبدو قطعيًّا في حالة تجاوز الاختصاص الولائي بين السلطات، كإصدار قرار من السلطة الإدارية في النطاق المحجوز للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية، ومن باب أولى يعد القرار منعدمًا حال صدوره من شخص عادي لا علاقة له بالإدارة، وذلك لاغتصاب السلطة(٢)، أما إذا كانت مخالفة الاختصاص لم تصل إلى هذا الحد فإن عدم الاختصاص يكون بسيطًا؛ ومن ثم يكون القرار قابلًا للإبطال وليس منعدمًا.

وإذا كان من نقد لهذا المعيار فإنه يتلخص في معالجته لفكرة الانعدام في حالة انعدام الاختصاص الولائي، دون معالجة عدم الاختصاص الإداري،

(١) د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية، الإدارة العامة للبحوث (مركز البحوث) معهد الإدارة العامة، ١٤١٤هـ، ١٩٩٤م، ص ٢٤٩.
(٢) د. مصطفى فهمي، مرجع سابق، ص ٦٥٥-٦٦٥.

وآية ذلك الأمثلة التي سيقت في هذا الشأن، ومن ثم يكون المعيار قاصرًا عن معالجة انعدام حالات عدم الاختصاص في داخل الإدارة نفسها، كحالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أخرى لا تمت إليها بصلة، أو حالة اعتداء سلطة لا مركزية على سلطة مركزية أو العكس أو غير ذلك من مخالفة قواعد الاختصاص الداخلي.

وتفاديًا لبعض من ذلك فقد اعتبر بعض الفقه أن صدور قرار من وزير في أمر يختص به وزير آخر، وأيضًا مباشرة الحكومة أو عامل التنفيذ بالنسبة للمجالس اللامركزية اختصاصًا معهودًا به إلى المجالس المذكورة.. وكذلك الاعتداء العكسي يعد من القرارات المنعدمة[1]، اعتبر ذلك اغتصابًا للسلطة؛ مما يعد توسعًا في حالات اغتصاب السلطة في هذا المعيار.

لكن وإن أتت فكرة التوسع في هذا المعيار كاستجابة منطقية لمعالجة قصور هذا المعيار إلا أنها في الوقت نفسه لم تقدم أساسًا قانونيًّا لاعتبار هذه الحالات دون غيرها اغتصابًا للسلطة.

وأخيرًا، فإن هذا المعيار يقوم على فكرة الاختصاص الولائي أو الإداري، متجاهلًا أركان القرار الإداري وشروط صحته وأهميتها في تحديد الانعدام من عدمه.

(١) د. عثمان خليل، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، ١٩٦٢م، ص ٤٤١ وما بعدها، راجع: د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ١٩٦٨م، ص ١٦٤-١٦٧.

ثانيًا: معيار الوظيفة الإدارية:

يستند هذا المعيار في التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم إلى فكرة الوظيفة الإدارية، فكل عمل منبت الصلة بالوظيفة الإدارية كما يحددها القضاء على ضوء المبادئ الدستورية العامة في الدولة بحيث لا يمكن اعتباره تنفيذًا مباشرًا أو غير مباشر للوظيفة الإدارية هو عمل معدوم. أما إذا أمكن إرجاع عمل الإدارة إلى وظيفتها الإدارية سواء كانت قد مارست تلك الوظيفة في حدودها المشروعة أو تجاوزت تلك الحدود فهو عمل إداري يحتفظ بصورته الإدارية، وما تستتبعه تلك الصفة من أحكام، فكلما أمكن إرجاع العمل إلى تلك الوظيفة كان العمل إداريًّا سواء ألتزم حدود المشروعية، أو تجاوز تلك الحدود وما تستتبعه تلك الصفة من أحكام، وأول أركان الوظيفة الإدارية أن تمارسها سلطة إدارية فردًا كان أم هيئة، ومن ثم كان اغتصاب السلطة بحالاته المعروفة هو أبرز حالات انعدام القرارات الإدارية.. وركن الوظيفة الإدارية الثاني أن تقتصر السلطة الإدارية على ممارسة اختصاص يتعلق بموضوع إداري.. وعلى هذا الأساس ليس للإدارة أن تتناول موضوعًا لا يملك الفصل فيه إلا المشرع أو القضاء[1].

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، راجعه ونقحه د. محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، ط٧، ١٤٢٧هـ، ٢٠٠٦م، ص ٤٢٦ وما بعدها.، وأيضًا د. عبد الفتاح حسن، انعدام القرار الإداري، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢١ نوفمبر ١٩٥٩م، مجلة العلوم الإدارية، السنة (٢)، ديسمبر، ١٩٦٠م، ص ١٨٥، راجع: د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١٧٥.

وهذا المعيار بركنيه لا يختلف عن معيار اغتصاب السلطة، فمعيار اغتصاب السلطة ما هو إلا خروج عن الوظيفة الإدارية، غير أنه يوجد فرق بسيط بينهما فإنه طبقًا لمعيار اغتصاب السلطة قد يعد القرار منعدمًا في حالة تعدي سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى، في حين يكون ذلك قرارًا باطلًا في ضوء معيار الوظيفة الإدارية.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن صاحب هذا الرأي قد خرج عن هذا المعيار حينما اتجه إلى أن «صدور القرار الإداري من سلطة إدارية تملك إصدار قرارات إدارية على خلاف قواعد الاختصاص لا يؤدي إلى انعدام القرار إلا إذا كانت تلك السلطة لا تمت بصلة إطلاقًا للسلطة التي اعتدت على اختصاصها، وهذه حالة نادرة جدًّا، ومثالها التقليدي أن يصدر وزير قرارًا بتعيين أو ترقية موظف في وزارة أخرى»[1].

ومن ثم يكون هذا الرأي ما هو إلا صورة أخرى لمعيار اغتصاب السلطة أو هو السند القانوني لمعيار اغتصاب السلطة، وعليه فلم يقدم هذا المعيار جديدًا في هذا الشأن سوى أنه وقع في التناقض، كما تمت الإشارة.

ثالثًا: معيار الظاهر:

يستند هذا المعيار إلى فكرة الظاهر في القانون المدني، والتي تعترف بالوضع الظاهر وترتب على التصرف الباطل آثاره الأصلية، فالظاهر المستقر الذي اطمأن إليه الناس في تعاملهم يبقى في حماية القانون حتى

(١) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٣٣.

ولو خالف الحقيقة، ويقوم كما لو كان هو الحقيقة ذاتها، فيرتب القانون على تصرفات الوارث الظاهر آثارها، كما يرتب الآثار التي تترتب على تصرفات المالك الظاهر، والوكيل الظاهر، فالمظهر أحيانًا يساوي الحقيقة، والمركز الواقعي يؤخذ بعين الاعتبار كما لو كان مطابقًا للقانون، وإذا كان القانون الخاص يعرف فكرة الظاهر، فكذلك القانون العام لا يجهل بدوره وجودها، وما فكرة الموظف الفعلي إلا إحدى تطبيقات هذه الفكرة(١).

ومضمون هذا المعيار إن القرار المعدوم هو الذي يكون فيه الإخلال بالقواعد القانونية ظاهرًا، بحيث لا يدل شكله أو مظهره على صدوره من السلطة الإدارية؛ لظهور العيب الذي شابه واضحًا أمام الأفراد مما لا يعقل معه إلزامهم باحترامه وطاعته، بمعنى أن القرار يكون معدومًا إذا كان ما يصيبه من عدم المشروعية واضحًا لا يخفى على الأفراد ويعتبر باطلًا في غير تلك الحالات.. ويكون الانعدام واضحًا في حالة صدور القرار من شخص لا يتمتع بسلطة إصدار القرار الإدارية، أو من رجل الإدارة معتديًا على اختصاصات إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، وأيضًا حالة اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى متى ظهر هذا الاعتداء واضحًا أمام الأفراد(٢).

(١) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١٧٧. يراجع: نظرية الظاهر في القانون الإداري د. ماجد راغب الحلو، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١) ١٩٨٠م.

(٢) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١٨٠ وما بعدها.

وهذا المعيار -كما هو واضح- غير منضبط؛ إذ أرجع تحديد معيار الانعدام على تقدير شخصي وليس على معيار موضوعي يمكن تحديده والعمل به، فهذا المعيار باعتداده بالتقدير الشخصي يجعل القرار معدومًا وغير معدوم في الوقت نفسه طبقًا للنظرة الشخصية، كما أن هذا المعيار يتداخل مع معيار غصب السلطة ولكن بطريقة غير مباشرة حين عرض الحالات التي يظهر فيها ويكون الانعدام واضحًا؛ ومن ثم يكون المعيار قاصرًا عن تحديد دقيق ومنضبط لانعدام القرار.

رابعًا: معيار عدم المشروعية:

معيار عدم المشروعية أو مخالفة مبدأ المشروعية يقوم على مدى مخالفة القواعد القانونية العليا من عدمه، حيث يرى بعض الفقه أن معيار التمييز بين القرار الباطل والقرار المعدوم يكون على أساس التمييز بين درجتين من عدم المشروعية، فقد يكون عدم المشروعية جسيمًا؛ مما يؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وقد لا يصل عدم المشروعية إلى هذا الحد من الجسامة، بل يقف عند المخالفة اليسيرة للقاعدة القانونية؛ مما يصير معه القرار الإداري باطلًا، ثم يحصر هذا الطرح الفقهي قواعد المشروعية في الميثاق[1] والنصوص الدستورية، والتشريعات العادية، ثم يفرق بين نوعي البطلان طبقًا لجسامة مخالفة القاعدة القانونية فيقول: «البطلان كجزاء قانوني لا ينال من القرار الإداري إلا نتيجة لمخالفته لقاعدة من القواعد القانونية التي يتضمنها مبدأ المشروعية، ولا شك أن الخروج على القاعدة القانونية

(١) يقصد ميثاق العمل الوطني المصري الصادر في ٣٠ يوليه سنة ١٩٦٢م.

لا يكون دائـمًا بنفس الدرجـة، فقد يكون جسـيمًا، وقد يكون يسـيرًا غير جسـيم، ويتدرج الجزاء من الانعدام القانوني إلى البطلان طبقًا لمدى جسامة المخالفة.. والتفرقة بين ما ترتكبه جهة الإدارة من مخالفات جسـيمة للقاعدة القانونية وبين ما ترتكبه من مخالفات يسـيرة غير جسـيمة لها هي تفرقة بين ما إذا كانـت جهة الإدارة قد خرجـت بتصرفها على كل القواعـد القانونية الموجودة بالدولة، ومـا إذا كان خروجها لم يتجاوز بعـض القواعد الدنيا، بحيث لا يعـدم تصرفها أن يجد أساسًـا عامًا في القاعدة العليـا، فإذا كانت جهة الإدارة تمارس حقًّا قرره لها الميثاق، أو القانون الدسـتوري، وخالفت بصدده بعض الإجـراءات والشروط التـي تتطلبها القوانـين العادية، فلا نعتقد أن مخالفتها للقانـون في هذا الصدد تصل إلى حد الجسـامة التي يجب توافرها لكي يصير تصرفها معدومًا قانونًا»[1].

ويؤيد بعض من الفقه هذا الرأي بقولـه: «والراجح في تقديرنا ضرورة الأخذ بمعيار شـكلي في تحديد حالات الانعدام الحكمـي حتى لا تتضارب الآراء في الأحكام القضائية، ونحن نرى في هـذا الصدد أن يكون المرجع في ذلك هو القوة القانونيـة للعمل الذي تمت مخالفته بواسـطة القرار الإداري غير المشروع، فإذا كان وجه عدم المشروعية قد ترتـب نتيجة مخالفة القواعد العليا من حيث مرتبتها الإلزامية اتسـم هذا العيب بالجسامة، أما إذا كانت المخالفة للقواعد الأدنى فيمكن اعتبار هذا العيب بسيطًا، فالجسامة هنا هي جسامة المخالفة أي إهدار قواعد قانونية عليا في تدرج هذه القواعد، ولما كنا

(١) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص٢٠٧، ٢٠٨.

نرى أن القواعد العليا من حيث المرتبة الإلزامية تشمل إلى جانب القواعد الدستورية الأحكام القطعية في الشريعة الإسلامية، علاوة على المبادئ العامة للقانون فإن مخالفة هذه القواعد وتلك الأحكام والمبادئ تؤدي إلى انعدام العمل الإداري المشوب بهذا العيب، أما إذا لم تصل لم تصل المخالفة إلى هذا الحد من الجسامة، كما لو اقتصر الأمر على مخالفة قواعد تشريعية أو لائحية أو عرفية، فإن القرار يكون قابلًا للإلغاء أو البطلان..»[(١)].

وقد انتقد بعض الفقه هذا المعيار بقوله: «والحق أن درجة جسامة عدم المشروعية كمعيار للتفرقة بين القرار المعدوم والقرار الباطل لا تنطوي على قدر من التحديد الموضوعي يسمح بسهولة التفرقة واستقرار الأوضاع»[(٢)].

وتفصيلًا فإن هذا الرأي منتقد، لأنه تجاهل القوانين العادية، والقوانين الأساسية وقيمتها ذات الطبيعة الدستورية على رأي بعض الفقه في عداد المخالفات الجسيمة، وأيضًا فإن استبعاده للقوانين العادية بهذا التصور سيصل به لنتيجة مفادها أن انعدام القرار يكون فقط في حالة مخالفة القواعد الدستورية، وهذه الأخيرة معلوم أنها لا تستوعب كافة القواعد القانونية الأساسية في الدولة، ومن ثم يضحى فقط الانعدام لديه كما أشار في حالتين مرتبطتين ببعضهما، وهما العنصر العضوي في القرار المتعلق بالاختصاص،

(١) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه، مجلة العدالة، الإمارات، يناير ١٩٩١م، ص ٩.

والعنصر الموضوعي المتعلق بموضوع القرار، وعند التحقيق فكلاهما يرجع إلى الاختصاص الولائي شكلًا وموضوعًا، ولذلك سيصل هذا الرأي إلى ذات النتيجة والحالات المتعلقة باغتصاب السلطة، ومعيار الوظيفة الإدارية، وآية ذلك أنه قسم الانعدام لانتفاء صفة عضو السلطة الإدارية عن مصدر القرار بحالتين: اغتصاب الوظيفة الإدارية، اغتصاب سلطة إصدار القرارات الإدارية، وعاد أيضًا بالعنصر الثاني المتعلق بالانعدام لمخالفة موضوع القرار إلى الاختصاص حينما قسم حالات ذلك الانعدام إلى المساس بحقوق حرم الدستور المساس بها، واتخاذ السلطة الإدارية لقرار في مسألة من اختصاص إحدى السلطات الأخرى في الدولة، واتخاذ إحدى الهيئات الإدارية لقرار في مسالة من اختصاص هيئة إدارية أخرى[1].

كما أن هذا الرأي قد ناقض نفسه بقوله: «فحق إصدار القرارات الإدارية مقصور إذن على بعض الموظفين الذين حددهم الدستور أو القانون، فإذا صدر القرار من شخص ليست له سلطة إصدار قرارات إدارية لأن الدستور أو القانون لم يعطه هذا الحق فإنه يعد معدومًا»[2]، وذلك أنه اعتبر أن مخالفة القانون تعد من المخالفات الجسيمة، في حين أنه وفقًا لأدبيات المعيار فإن مخالفة القانون تعد من المخالفات البسيطة التي تجعل القرار باطلًا وليس منعدمًا.

(١) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ٢١٠ وما بعدها.
(٢) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

ومن ثم يكون هذا الرأي قد وصل إلى النتيجة ذاتها التي وصل إليها معيار اغتصاب السلطة؛ مما يجعله أيضًا لم يقدم جديدًا في هذا الشأن.

ولا يشفع لهذا الرأي الاستشهاد ببعض أحكام القضاء الفرنسي والمصري في هذا المعيار، وذلك لأن القضاء لديه أكثر من اتجاه في هذا الشأن كما سنرى، ومن ثم فهذه الأحكام لا تصلح أن تكون سندًا قطعيًّا لرأيه مع وجود الاتجاهات الأخرى.

المطلب الثاني: معيار تخلف أركان القرار الإداري:

يستند هذا المعيار في التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم على ذاتية القرار من خلال التفرقة بين أركانه وشروط صحته، فيكون القرار منعدمًا إذا فقد أحد أركانه، ويكون معيبًا إذا فقد أحد شروط صحته، وإذا كان المعيار على مستوى التقسيم واضحًا وبسيطًا، فإنه على مستوى تحديد أركان القرار وشروط صحته معقد، فلم يتفق أصحاب هذا المعيار على ماهية أركان القرار، ومن ثم تحديد شروط صحته، وبيان ذلك -على سبيل المثال- كما يلي:

يرى بعض الفقه أن أركان القرار الإداري تتمثل في الإفصاح عن إرادة بقصد إحداث أثر قانوني[1]، ومن ثم فإن هذا التعريف يحدد أركان القرار في الإفصاح عن الإرادة، وثانيًا إحداث أثر قانوني، أو أن القرار الإداري

(١) د. رمضان بطيخ، عناصر مشروعية وصحة القرار الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٥م، ص ١٢٧.

«يكـــون إفصاحًا عن إرادة منفردة، يصدر من ســـلطة إداريـــة، ويرتب آثارًا قانونية[1]، وهـــو لا يختلف كثيرًا عـــن التعريف الأول وهـــذه الرؤى تحدد أركان القرار الإداري في الإفصـــاح عن الإرادة، من ســـلطة إدارية، بقصد إحداث أثر قانوني.

في حين يـــرى بعض الفقـــه أن أركان القـــرار تتمثـــل في «الاختصاص، والشـــكل، والمحل، والســـبب، والغاية. ويكون القرار الإداري خارجًا عن نطاق المشروعية إذا ما افتقد إلى أحد أركانه الخمســـة كـــما لو صدر عن غير مختص، أو في غير الشـــكل الذي حـــدده القانون، أو صـــدر مخالفًا لأحكام القانون أو مبادئه العامة، أو افتقد لأســـباب تبرر إصداره، أو حاد عن غايته عن تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف الذي حدده القانون لإصداره»[2].

وهذا التعريـــف يحدد -كما هـــو واضـــح- أركان القـــرار الإداري، في الاختصاص، والشكل، والمحل، والسبب، والغاية.

غير أن بعـــض الفقه يرى أن الإرادة والمحل والســـبب هـــي فقط أركان القـــرار الإداري، وإن الشـــكل والاختصاص هـــي شروط لصحة الإرادة، أما المحل فهو يتحلل إلى الفـــرد موضوع القرار والمركز القانوني المنشـــئ له وتحريكه إلى المركـــز الجديد، وشرط صحـــة ذلك هو عدم مخالفـــة القانون،

(١) د. ماجد راغـــب الحلـــو، القانـــون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإســـكندرية، ٢٠٠٠م، ص٤٩٨، ود. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١١٧-١١٨.

(٢) د. عبـــد العزيز عبـــد المنعم خليفـــة، دعوى إلغـــاء القـــرار الإداري، منشـــأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ٥١٩.

أما الركن الثالث وهو السبب فيتحلل إلى دافع وغاية، وشرط استهداف الصالح العام وعدم التعسف في استصدار القرار[1].

ومن ثم فإن هذا الرأي السابق يحدد أركان القرار في الإرادة، والمحل، والسبب، وإن الشكل والاختصاص هما شرطان لصحة القرار، أما الغاية في داخلة في ركن السبب.

وهكذا يبدو الاختلاف واضحًا في تحديد أركان القرار وشروط صحته، مع غياب الأسس القانونية لهذا التحديد، مما يجعل هذا المعيار يعوزه التحديد الدقيق لأركان القرار الإداري وشروط صحته وأثر كل منها في الحكم على القرار بالانعدام من عدمه.

(١) د. مصطفى كمال وصفي، انعدام القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة، السنة السابعة، ص ٢٦١ وما بعدها.

المبحث الثاني
المعايير القضائية في تحديد ماهية القرارات المنعدمة

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول عن معيار القضاء الإداري السعودي في تحديد ماهية القرارات المنعدمة، والثاني عن معيار القضاء الإداري المصري في الشأن ذاته، وذلك كما يلي:

المطلب الأول: معيار القضاء الإداري السعودي في تحديد ماهية القرارات المنعدمة:

بداية فإن هيئة التدقيق بديوان المظالم[1] قد أعطت معيارًا عامًّا في هذا الشأن، حيث قررت أن«القرارات المنعدمة وهي التي اشتملت على مخالفة

(١) هيئة التدقيق: هيئة قضائية نشأت في ظل نظام ديوان المظالم القديم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٥١) وتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ وقد جمعت هذه الهيئة بين اختصاصات محاكم الاستئناف بشكل معين، وبين اختصاصات المحكمة الإدارية العليا بحدود معينة، وقد نظمت أحكامها قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٤٠٩هـ، وقد نصت المادة (٣٩) منها على أن «تنشأ برئاسة رئيس الديوان هيئة للتدقيق من عدد كاف من الأعضاء يعينهم رئيس الديوان ويكون بها دائرة أو أكثر للتدقيق. وتتألف دائرة التدقيق من ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الديوان ويسمي من بينهم رئيس الدائرة، ويجوز لرئيس الديوان أن يشكل دائرة التدقيق من عضو واحد وذلك لتدقيق الدعاوى اليسيرة التي حددها رئيس الديوان وفقًا للمادة الرابعة عشرة».
وأيضًا نصت المادة (٤٠) على أنه «إذا رأت دائرة التدقيق في شأن قضية تنظرها العدول عن اجتهاد سبق أن أخذت به دائرة أخرى أو سبق أن أقرته هيئة التدقيق رفعت الموضوع إلى رئيس الديوان ليحيله إلى هيئة التدقيق مجتمعة برئاسة رئيس الديوان مع ثلاثة من رؤساء الدوائر يختارهم رئيس الديوان وتصدر الدائرة المشتركة قرارها بأغلبية ثلثي الأعضاء».

جسيمة للنظام جردتها من صفتها الإدارية، ومرد ذلك إلى أن هذه القرارات يشوبها عيب مفرط في الجسامة يجردها من صفتها الإدارية، ويهبط بها إلى درجة العدم، وبهذه المثابة فلا تكتسب الحصانة المقررة ويجوز سحبها في أي وقت»[1]. وهذا القرار كما هو واضح يعتمد على معيار المخالفة الجسيمة للنظام التي تجرد القرار من صفته الإدارية، لكن القرار لم يحدد متى تكون المخالفة جسيمة حتى يتجرد القرار من صفته الإدارية، ومن ثم فإن هذا المعيار يحتاج إلى معيار آخر يجيب عن السؤال الجوهري في الموضوع، وهو: متى تكون المخالفة جسيمة حتى يتجرد القرار من صفته الإدارية؟ الأمر الذي سيوجد بالضرورة عدم استقرار في الأحكام وفقًا للرؤية القضائية في توصيف المخالفة.

أما عن تحديد المعايير القضائية لأحكام الديوان فإنه في ضوء الاتجاهات الفقهية يمكن القول بأن الديوان قد أخذ بمعياري اغتصاب السلطة، وأركان القرار الإداري، وذلك كما يلي:

أولًا: معيار اغتصاب السلطة:

قد استقر ديوان المظالم على أن اغتصاب السلطة يؤدي إلى انعدام القرار في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة أخرى قضائية أو تنظيمية (تشريعية)، باعتبار أن ذلك يمس مبدأ المشروعية، وأنه يشكل مخالفة جسيمة لقواعد الاختصاص، فاغتصاب السلطة يشكل عيبًا

(١) قرار هيئة التدقيق رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ، راجع: قرارات هيئة التدقيق مجتمعة، مكتب الشئون الفنية بديوان المظالم، ١٤٣٥هـ، ص ٢٨٧.

جسيمًا للاختصاص، وتبيانًا لذلك نعرض وعلى سبيل المثال ما قضى به الديوان بأنه: «ولما كان الثابت من نظر القضية أن الموضوع الذي صدرت بشأنه توصية اللجنة العقارية التابعة للمدعى عليها لم يكن إلا خصومة حقوقية ينعقد الاختصاص بنظرها والفصل فيها للمحاكم العامة وفقًا لما قرره نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢١) وتاريخ ٢٠/ ٥/ ١٤٢١هـ، فإن القرار الطعين في صدوره - مبنيًّا على التوصية المشار إليها دون سند من الشرع أو النظام- يعد مصادرة من المدعى عليها لاختصاص أصيل للسلطة القضائية، وتعديًا يخسف بالقرار محل الطعن إلى حد الانعدام.. ولما كان من البيِّن أن القرار محل الطعن بتعديه على اختصاص سلطة قضائية يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص الجسيم وبالتالي يكون إجراء معدومًا لا يرتب أثرًا ولا يخضع الطعن فيه للاشتراطات المنصوص عليها في قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان، الأمر الذي يتعين معه على الدائرة أن تكشف عن بطلانه وتحكم بإلغائه دون النظر في استيفاء الدعوى لشروطها الشكلية الإجرائية»[1].

وقضى أيضًا بأنه: «ولا ينال من ذلك ما ذكره وكيل المدعي من أن القرار محل الطعن يعتبر من القرارات المنعدمة؛ نظرًا لمخالفته الجسيمة للنظام واشتماله على التدليس ومخالفته لمبدأ المساواة.. إذ تجيب الدائرة عن ذلك

(١) الحكم رقم (٣٢٠/ ٤/ ٢) لعام ١٤٣٢هـ، في القضية رقم (٤٣٤٥/ ٢/ ق) لعام ١٤٣٢هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية بالحكم رقم (١٧/ ٢/ ١٤٣٣)، في قضية الاستئناف رقم (٢٣٧/ ق لعام ١٤٣٣هـ)، (حكم غير منشور).

بأن القرارات الإدارية المعيبة إما أن تكون قرارات باطلة، وهو المشتمل على عيب من عيوب القرارات الإدارية المتمثلة في: عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، وعيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة، وعيب المحل، أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، وعيب السبب. وهذا النوع من القرارات إذ لم يتم سحبه أو الطعن عليه خلال المواعيد المحددة نظامًا فإنه يتحصن ويستعصي على السحب والإلغاء، وإما أن تكون قرارات منعدمة، وهي التي تصدر معيبة بعيوب جسيمة تمس مبدأ المشروعية الواجب تلبس القرار الإداري بها، وقد استقر قضاء المحاكم الإدارية على أن القرار المنعدم هو الذي يكون مشوبًا بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي من شأنه أن يجرد القرار من صفته كتصرف قانوني لينزل به إلى مرتبة العمل المادي، فيكون قرارًا منعدمًا كأن لم يكن، وعندها يجوز لذوي الشأن الطعن عليه دون التقيد بالمواعيد والإجراءات المقررة لرفع دعوى الإلغاء؛ إذ إن هذا النوع من القرارات لا يتحصن بمضي مدد الطعن عليه، ويكون حقيقًا بالإلغاء وغير نافذ ولا محقق آثاره النظامية، ومن قبيل القرار المنعدم القرار الذي يصدر عن سلطة في أمور هي من اختصاص سلطة أخرى..».

وقد أيدت محكمة الاستئناف هذا الحكم وأضافت استدراكًا بقولها: «مع تصويب ما ساقته الدائرة للتفرقة بين القرارات المعيبة والمنعدمة. إذ صحته أن القرارات الإدارية إما أن تكون سليمة أو قابلة للبطلان، أو باطلة. وتلك القابلة للبطلان هي ما يعبر عنها بالمعيبة، وهي التي تتحصن بفوات مواعيد الطعن عليها أم الباطلة فهي التي يعبر عنها بالقرارات المنعدمة

التي اعتورها عيب جسيم انحدر بها من العمل الإداري إلى العمل المادي، وأصبحت بذلك واقعة مادية يسوغ التقدم للقضاء لإزالتها في أي وقت»[1].

وكذلك قضى الديوان بأن «قرار المصادرة[2] قرار منعدم؛ لأنه اشتمل على مخالفة جسيمة للنظام جردته من صفته الإدارية التي أفقدته الحصانة المقررة للقرارات الإدارية وجاز الطعن عليه في أي وقت كان، وقد نص قرار هيئة التدقيق رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ في فقرته أولًا على عدم تحصن القرارات المنعدمة التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام»[3].

ثانيًا: معيار مخالفة أركان القرار الإداري:

لقد اعتمد ديوان المظالم في بعض أحكامه مخالفة أركان القرار الإداري كمعيار لاعتبار القرار الإداري منعدمًا، غير أنه لا يوجد استقرار في تحديد

(١) الحكم رقم (٢٣٨/ ٧/ ١/ ١٤٣٢) في القضية رقم (٧٠٢٥/ ١/ ق) لعام ١٤٣٢هـ المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم (٢٣ / ٢/ ق) لعام ١٤٣٣هـ، في القضية رقم (٧٣٣٧/ ق) لعام ١٤٣٢هـ) (حكم غير منشور).

(٢) المصادرة لا تكون إلا بحكم قضائي حيث نصت المادة (١٩) من النظام الأساسي للحكم الصادر في المملكة بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ على أن «تحظر المصادرة العامة للأموال، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي».

(٣) الحكم رقم (١٠٥/ ٢/ ٧) لعام ١٤٣٢هـ، في القضية رقم (٥٩٠/ ٧/ ق) لعام ١٤٣٠هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية رقم (١٦٠/ ٣) لعام ١٤٣٤هـ، في قضية الاستئناف رقم (٣٦٨٧/ ق) لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، لعام ١٤٣٤هـ، ج٥، ص ٢٦٠٣.

أركان القرار من جهة، وكذلك ما هي الأركان التي تجعل القرار منعدمًا من جهة أخرى وبيان ذلك كما يلي:

أ- تحديد أركان القرار الإداري:

قد تعرض ديوان المظالم في بعض أحكامه لأركان القرار الإداري، وأكثر هذه الأحكام تحدد أركان القرار الإداري في خمسة أركان، وهي الاختصاص والسبب والشكل والمحل والغاية، وتالي ذلك هو اعتبار أنها شروط صحة، بالإضافة إلى أنه في أحد الأحكام قد اعتبرها أوصافًا للقرار، والأوصاف كما تطلق على الأركان تطلق على الشروط.

وبداية، فإن المحكمة الإدارية العليا في المملكة قد عرَّفت القرار الإداري بشكل عام دون تحديد لأركانه أو شروطه فقضت بأنه «إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني طبقًا للأنظمة واللوائح متى كان ذلك جائزًا قانونًا وبقصد تحقيق مصلحة عامة»[1].

أما محاكم الديوان فقد فصلت في ذلك، فمن حيث إن أركان القرار الإداري قد تمثلت في الاختصاص والسبب والشكل والمحل والغاية فقد قضى الديوان وعلى سبيل المثال بأنه: «وحيث إن المدعي التزم بذلك فإن إجابته لدعواه يستلزم بحث مدى صحة قرار فصله.. من ناحية الشكل والاختصاص من عدمه، ومخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو

(١) الحكم في القضية رقم (٧٠٩١/ ٣/ ق) لعام ١٤٣٧هـ، وقضية الاستئناف رقم (١١/ ق) لعام ١٤٣٨هـ، راجع: مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام ١٤٣٩-١٤٤٠-١٤٤١هـ، ج١/ ٥٠، ص ٢٩٠.

تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، أي مما يتعلق بأركان القرار الإداري من حيث الشكل والاختصاص والمحل والسبب..»[1].

وأيضًا قضى الديوان بأنه: «ولما كان القرار الإداري يتكون من عدة أركان هي الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية..»[2].

وكذلك قضى بأن: «القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي يكون جائزًا وممكنًا نظامًا،فإنه يفترض فيه الصحة باعتباره عملًا نظاميًّا، إذ يجب أن تتوافر له جميع الشروط والأركان الخاصة لكي يصدر صحيحًا ومنتجًا لآثاره، ومن ثم تتمثل أركان القرار ومقوماته في الإفصاح عن الإرادة، والاختصاص، والشكل، والسبب، والانحراف بالسلطة، فإذا ما أصاب عيب من هذه العيوب القرار الإداري فإنه يجعله غير مشروع»[3].

وأيضًا قضى الديوان بأنه: «وبالتأمل فيما انتهى إليه الإجماع القضائي من اعتبار القرار الإداري: إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل

(١) الحكم رقم (٣٤/ د/ إ/ ٩) لعام ١٤٢٥هـ في القضية رقم (١٤٢٦/ ١/ ق) لعام ١٤٢٣هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (٣٢٦/ ت/ ١) لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٠٢هـ-١٤٢٦هـ، ج٦، ص ١٩٦.

(٢) الحكم رقم (١١/ د/ ف/ ٢٥) لعام ١٤٢٤هـ، في القضية رقم (٧٥٦/ ١/ ق) لعام ١٤٢٤هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (٢٩٧/ ت/ ٥) لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٠٢هـ- ١٤٢٦هـ، ج٤، ص ١١٦.

(٣) الحكم رقم (٥٨/ د/ إ/ ٢٢) لعام ١٤٢٧هـ، في القضية رقم (٥٩٢ / ٥/ ق) لعام ١٤٢٧هـ، المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم (٨/ ت/ ٥) لعام ١٤٢٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨هـ، ج٤، ص ١٧١٢.

الذي يتطلبه النظام بما لها من سلطة مستمدة من الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي يكون ممكنًا وجائزًا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وبالتأمل فيما يشيد عليه القرار الإداري من أركان أفصح عنها فقهاء القضاء الإداري من اعتبار السبب والمحل والشكل والاختصاص والغاية أركانًا يقوم بمجموعها سلامة القرار الإداري.. ومتى انتفى أحدها أودى به إلى درك الإلغاء»[1].

وكذلك قضى بأنه: «ولما كانت ولاية الديوان في النظر في القرارات المطعون فيها تقتصر في البحث عن مدى مشروعية ونظامية تلك القرارات من عدمها، من ناحية الشكل والاختصاص من عدمه، ومخالفة النظم واللوائح والخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، أي مما يتعلق بأركان القرار الإداري من حيث الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية، ومن ثم الحكم بالصحة أو البطلان أو الإلغاء..»[2].

(١) الحكم رقم (١٤٠/ ٢) لعام ١٤٣٤هـ في قضية الاستئناف رقم (٨٢٨/ ٢/ س) لعام ١٤٣٤، لحكم المحكمة الإدارية رقم (٣٣٦/ د/ إ/ ١/ ٢) لعام ١٤٣٣هـ في القضية رقم (٦١٣٦/ ٢/ ق) لعام ١٤٣٢هـ (حكم غير منشور) وراجع أيضًا: حكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم (٢٠٢/ ٢) لعام ١٤٣٤هـ في قضية الاستئناف رقم (١٠٦٨/ ق) لعام ١٤٣٣هـ لحكم المحكمة الإدارية رقم (١١١/ ٧) لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم (٥٦٠/ ١/ ق) لعام ١٤٢٧هـ (حكم غير منشور).

(٢) الحكم رقم (١٤٢٤٧/ ٣ ق) لعام ١٤٣٧هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف في القضية رقم (٧٧/ ق) لعام ١٤٣٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٨هـ، ج٢، ص ١٩١.

وعن كونها شروط صحة قضى الديوان على سبيل المثال بأن: «القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي يكون جائزًا وممكنًا نظامًا، ومن ثم لا بد لصحته أن يصدر من سلطة مختصة بإصداره مطابقًا للأنظمة واللوائح شكلًا وموضوعًا، ومعتمدًا على سبب يبرره صدقًا وحقًّا، ومستهدفًا تحقيق مصلحة عامة، وبالتالي فإن ما يرد عليه من عيوب تجعله غير مشروع ينصب على عدم الاختصاص وعيب الشكل، ومخالفة النظم واللوائح، وعيب السبب، والانحراف بالسلطة»[1].

وأما عن كونها أوصافًا للقرار فقد قضى الديوان بأنه: «وبما أن المستقر عليه أن القضاء الإداري يراقب مشروعية القرار الإداري من جهة اختصاص مُصدِره بإصداره، وقيامه على سبب واقعي ومبرر له نظامًا، وسلامة تكييف الوقائع المؤدية لإصداره، ويراقب شكل القرار ومدى توافقه مع صحيح أحكام النظام، وتطبيقه تطبيقًا سليمًا، وصحة الغاية.. فمتى استوفى القرار تلك الأوصاف أصبح مشروعًا، ومتى ظهر للقضاء مخالفة القرار لأي من تلك الأوصاف حكم بعدم مشروعيته»[2].

(١) الحكم (١٢/ د/ ف/ ٢٩) لعام ١٤٢٦هـ، في القضية رقم (٣٧٠/ ٣/ ق) لعام ١٤٢٣هـ، المؤيد من هيئة التدقيق رقم (٢٢٦/ ت/ ٦) لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، ج٣ ص ٩٩٣.

(٢) الحكم في القضية رقم (٣١٦/ ١١/ ق) لعام ١٤٣٨هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف في القضية رقم (٢٦٩٤/ ق) لعام ١٤٣٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩هـ، ج٤، ص ٤٤٢.

وعليه، فالديوان لا يسير على اتجاه محدد في أحكامه في تحديد أركان القرار الإداري، فقد اعتبر في بعض أحكامه أن السبب والاختصاص والمحل والشكل والغاية أركان للقرار (وهو الاتجاه الأكثر استقرارًا لدى الديوان)، في حين اعتبر في أحكام أخرى الإرادة، وقد عبر عنها بالإفصاح، والمحل، وقد عبر عنه بالأثر القانوني، أركانًا للقرار، وما دون ذلك من الاختصاص والشكل والسبب والغاية شروطًا لصحة القرار، وفي أحكام أخرى عبر عن السبب والاختصاص والمحل والشكل والغاية باعتبارها أوصافًا للقرار، والوصف يجمع بين الأركان والشروط؛ وعليه -كما أشرنا- فإنه لا يوجد إجماع قضائي على تحديد أركان القرار الإداري.

ب- أركان القرار الإداري التي تجعل القرار منعدمًا في أحكام الديوان:

وإذا كان الديوان في أكثر أحكامه -كما تمت الإشارة- قد اعتبر أن أركان القرار الإداري هي السبب والاختصاص والشكل والمحل والغاية، إلا أنه لم يستقر على اعتبارها جميعًا سببًا للانعدام. وبيان ذلك كما يلي:

- **ركن الاختصاص**: فقد قضى الديوان بأنه: «ولما كانت سلطة مُصدِر القرار بسحب قراره الذي تعلق به حق شخصي تنحصر في المدة ذاتها التي يجوز فيها للفرد الطعن على القرار وهي (٦٠) يومًا وفقًا لمشمول ما نصت عليه قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، والثابت أن قرار تعيين المدعية معلمة كان بتاريخ ١٩/ ١١/ ١٤٣٠هـ، وقرار السحب بتاريخ ٢٥/ ٢/ ١٤٣١هـ، أي بعد مرور المدة النظامية التي تخوله حق الاختصاص بسحب القرار، وعليه فإن القرار مشوب بعيب مخالفة

الاختصاص، وهو عيب جسيم يرتب جواز مخاصمة القرار المنعدم قضائيًّا، دون التقيد بالمواعيد المقررة نظامًا ويجوز رفع دعوى الإلغاء في أي حين»[1].

وقضى الديوان أيضًا بقوله: «وحيث إنه عن الموضوع ولما كانت ولاية الديوان في النظر في القرارات المطعون فيها تقتصر في البحث عن مدى مشروعية ونظامية تلك القرارات من عدمها، من ناحية الشكل والاختصاص من عدمه ومخالفة النظم واللوائح، والخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة؛ أي مما يتعلق بأركان القرار الإداري من حيث الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية، ومن ثم الحكم بالصحة أو البطلان أو الإلغاء.. ومن ثم فتصدي المدعى عليها (....) لإصدار قرارات تتصل بنشاط خدمات (....) هو في صورته هذه سلب لسلطات جهة أخرى وتعدٍّ في الاختصاص يبطل القرار الصادر عنها ويعدم أثره النظامي، ويضحى كأن لم يكن، ويكون غير قابل للتحصين بمضي المدة باعتباره قرارًا معدومًا تقضي الدائرة ببطلانه»[2].

(١) الحكم رقم (٢٨٣/ ٢/ ١٠) لعام ١٤٣٢هـ، في القضية رقم (١٣٢٤/ ١٠/ ق) لعام ١٤٣٢هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم (٣٢١/ ٢) لسنة ١٤٣٤هـ، في قضية الاستئناف رقم (١٠٢١ / ٢/ س) لعام ١٤٣٣هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، لعام ١٤٣٤هـ، ج٢، ص ٨٠٤.

(٢) الحكم رقم (٢٦/ د/ إ/ ٩) لعام ١٤٢٦هـ، في القضية رقم (٨٣٢/ ٢/ ق) لعام ١٤٢٦هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (١٠١/ ت/ ٥) لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، لعام ١٤٢٧هـ، ج٣، ص ٩٤٩.

وقضى الديوان أيضًا بأنه: «ولما كانت سلطة قاضي الإلغاء الرقابة على مشروعية القرارات الصادرة عن جهة الإدارة وذلك بالنظر في مدى توافر أركان القرار الإداري من حيث الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية، وحيث إن أهم أركان القرار الإداري ركن الاختصاص، أي يصدر القرار ممن يملك حق إصداره، بأن يكون لديه القدرة النظامية لإصدار القرارات الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاصاته وفقًا للقواعد المنظمة لذلك، ولما كان عيب عدم الاختصاص متعلقًا بالنظام العام، فإن القاضي يملك من تلقاء نفسه أن يتصدى له ولو لم يثره الخصوم.. وحيث إنه باطلاع الدائرة على نموذج التقرير رقم (٣) المرفق بلائحة الجزاءات والغرامات البلدية تبين لها أن من يملك سلطة إصدار قرار الإزالة هي لجنة (.....)، وحيث إن القرار الطعين الذي يطلب المدعي إلغاءه قد صدر في صورة خطاب موجه من مدير إدارة (.....) بأمانة العاصمة المقدسة إلى رئيس بلدية (.....)، فإنه قد صدر ممن لا يملك إصداره؛ ذلك أن مدير إدارة (.....) غير مختص بإصدار قرار الإزالة؛ ولما كانت المدعى عليها خالفت قواعد الاختصاص وذلك بالمخالفة لما نصت عليه المادة (٢/ ٣) من لائحة الجزاءات والغرامات البلدية فإن قرارها يكون معيبًا بعيب عدم الاختصاص مما يجعله في حكم المعدوم؛ الأمر الذي يتعين معه القضاء بإلغائه، ولا ينال من ذلك ما دفع به ممثل المدعى عليها بعدم قبول الدعوى شكلًا؛ بحجة أن التظلم قد قدم بعد فوات المدة المحددة للتظلم؛ ذلك أن

الدائرة قد انتهت إلى أن القرار قد شابه عيب جسيم أدى إلى اعتباره في حكم المعدوم، فإنَّه والحالة هذه لا يتحصن بمضي المدة»[1].

ومن أحدث الأحكام الصادرة بهذا الشأن ما قضت به المحكمة الإدارية باعتبار القرار الصادر من وزارة (.....) منعدمًا لأنه من اختصاص وزارة (.....) حيث قضت بأن: «المعني بتقييد بلاغ ما يلحق ذلك من إجراءات هي وزارة (.....).. وهو ما يجعل قرارها والأمر على ما ذكر قد صدر ممن لا يملك حق إصداره ومؤدى ذلك أن يكون في حكم المنعدم لاشتماله على عيب جسيم بصدوره من غير مختص وقد نص قرار هيئة التدقيق مجتمعة رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ على أن «القرارات المنعدمة وهي التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام جردتها من صفتها الإدارية، ومرد ذلك إلى أن هذه القرارات يشوبها عيب مفرط في الجسامة يجردها من صفتها الإدارية ويهبط بها إلى درجة العدم، وبهذه المثابة فلا تكتسب الحصانة المقررة، ويجوز سحبها في أي وقت»»[2].

ومن ثم فإن هذه الأحكام تجعل هذه القرارات المخالفة لركن الاختصاص، سواء كان داخل الإدارة نفسها أم كان اعتداء على اختصاصات وزارة أخرى قرارات منعدمة لا تتحصن بمضي المدة.

(١) الحكم في القضية الابتدائية رقم (١٢٤/ ١٠/ ق)، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف في قضية الاستئناف رقم (٢٧٨٨/ ٢/ س) لعام ١٤٣٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٦هـ، ج٤، ص ١٩٩٨.

(٢) الحكم رقم (٣٣٠١) لعام ١٤٤٢هـ، بجلسة ١٤/ ٢/ ١٤٤٣هـ (حكم غير منشور).

وأما ما يتعلق بركن السبب: فقد قضى الديوان بأنه ومن: «حيث إن قرار النقل يعتبر أثرًا من الآثار المرتبة على القرار الملغي، فيكون قرار المدعى عليها – محل الطعن – قد شابه عيب من عيوب القرار الإداري وهو عيب السبب؛ إذ إن السبب الذي قام عليه القرار يعتبر سببًا منعدمًا بحكم قضائي نهائي، الأمر الذي ترى معه الدائرة أن طلب المدعي إلغاء القرار محل الطعن حقيق بالإجابة وهو ما تحكم له به»[(١)].

وقضى الديوان أيضًا بأن القرار: «جاء بناء على سبب منعدم، وهو طلب الاستقالة.. ويكون قرار إنهاء الخدمة الصادر بناء على قبول الاستقالة كما لو كان صادرًا من الجهة والموظف لم يقدم استقالته أصلًا.. القرار الإداري متى ما انعدم سببه فإن هذا العيب ينحدر بالقرار إلى مصاف القرار المنعدم»[(٢)].

وقضى أيضًا بأنه: «وبمراجعة من تنطبق عليهم تلك الحالة اتضح للمجتمعين أن قرارات تعيينهم ومن ثم تثبيتهم إما أنها اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام، وذلك بسقوط شرط من شروط التعيين وهو شرط اللياقة الصحية، أو قدموا تقارير غير صحيحة.. ومن ثم تعد هذه القرارات

(١) الحكم رقم (٣١٣/ د/ إ/ ٦/ ١٠) لعام ١٤٣٥هـ، في القضية رقم (٢٠٤٧/ ١٠/ ق) لعام ١٤٣٣هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم (٢٠٣٨ / ١) لعام ١٤٣٥هـ، في قضية الاستئناف رقم (٤٦١٩/ ٢/ س) لعام ١٤٣٥هـ، مجموعة الأحكام لعام ١٤٣٥هـ، ج٣، ص ١٢٣٣، ج٣، ص ١٢٣٣.

(٢) الحكم رقم (٢٨/ د/ ف) لعام ١٤٣١هـ في القضية رقم (٦٤١٣/ ١/ ق) لعام ١٤٢٩هـ، حكم غير منشور، راجع: د. وليد الصمعاني، السلطة التقديرية للقاضي الإداري دراسة تأصيلية تطبيقية، دار الميمان للنشر والتوزيع، ١٤٣٦هـ، ٢٠١٥م.، ج٢، ص ٢٢٢.

في الأصل منعدمة ولا تكتسب الحصانة، ويجوز لجهة الإدارة سحبها في أي وقت»[1].

وعن ركن الشكل: فقد قضى الديوان بأنه :«ولا ينال من ذلك ما نعت به وكيل المدعي القرار المتظلم منه بأنه منعدم؛ إذا لا ينعت القرار بالانعدام في مثل هذه الحالة المعروضة، فالعيب الذي ذكره المدعي يعد في الواقع من العيوب المحددة في الفقرة (ب) من المادة (٨/ ١) من نظام الديوان التي تجيز الطعن في القرار الإداري بالاستناد إلى واحد منها، والقرار المشوب بهذا العيب لا يعتبر معدومًا، وإنما يخضع في التظلم منه والطعون فيه للإجراءات المحددة في قواعد المرافعات..».

وذلك بمناسبة الطعن على قرار لجنة تقدير التعويض والمشكلة على خلاف النظام؛ وذلك بتشكيلها من عضوين مخالفة للمادة السابعة من نظام نزع الملكية، والتي تشترط تشكيل هذه اللجنة من سبعة أعضاء[2].

وعليه فإن هذا الحكم قد اعتبر الشكل وكافة عيوب القرار الأخرى سببًا للبطلان، لا سببًا للانعدام، لكنه قضى على خلاف ذلك في حكم آخر بأنه: «وأما من حيث الشكل: فالقرار الطعين مشوب بعيب جسيم ومخالفة

(١) الحكم في القضية رقم (٣٤٣/ ٦/ ق) لعام ١٤٣٦هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف في القضية رقم (٤٤/ ق) لعام ١٤٣٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٧هـ، ج ٢، ص ٢١

(٢) الحكم رقم (٣٥/ د/ إ/ ٥) لعام ١٤٢٨هـ، في القضية رقم (٣٩٨١/ ١/ ق) لعام ١٤٢٧هـ، المؤيد من هيئة التدقيق رقم (٤٦١/ ت/ ٥) لعام ١٤٢٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨هـ، ج١، ص ٤٦٩.

ظاهرة للقواعد القانونية، لا يمكـــن جراءها إضفاء حصانة قانونية عليه وإن فات ميعاد الطعن فيه، ولا يســـتحق معها أن يدرج ضمن الأوضاع الإدارية المستحقة للحماية أصلًا؛ لافتقاره لشـــكل جوهري مؤدٍّ إلى انعدامه وافتقاره لمقوماته؛ مما يجعله قابلًا للطعن عليه في أي وقت... فإن الثابت لدى الدائرة من اطلاعها عـــلى الحكـــم القضائي الصـــادر بحق المدعـــي واطلاعها على محضر تقدير اللجنة المطعون فيـــه بالإلغاء، تبين إغفال الجهـــة المدعى عليها مُصـــدِرة القرار لشـــكل وإجراء جوهـــري مؤثر إهداره على وجـــود القرار متمثل في انعقاد اللجنة بثلاثـــة أعضاء من أصل ســـبعة، وإصدارها للقرار بتخلف غالبيـــة أعضاء اللجنة وبتشـــكيل مخالف للتشـــكيل القانوني؛ إذ إن اللجنة لم تســـتكمل النصاب النظامي لهـــا الذي نصت عليها المادة الســـابعة من نظام نزع الملكية للمنفعة العامة ووضع اليـــد المؤقت على العقار الصادر بالمرســـوم الملكي رقم (م/ ١٥) وتاريخ ١١/ ٠٣/ ١٤٢٤هـــ بأنه: «تؤلف الجهة صاحبة المشروع لجنة لتقديـــر تعويض العقارات المقـــرر نزع ملكيتها أو المتضررة من المشروع على النحو الآتي: أولًا: خمســـة مندوبين من الجهات الحكومية، تســـميهم جهاتهم وهم: ١- مندوب مـــن الجهة صاحبة المشروع ٢- مندوب مـــن وزارة العـــدل.٣- مندوب مـــن وزارة الشـــؤون البلدية والقرويـــة.٤- مندوب مـــن وزارة الداخلية. ٥-مندوب مـــن وزارة المالية والاقتصاد الوطني. ثانيًا: اثنان من أهل الخبرة في العقار، ترشـــحهما الغرفة التجارية الصناعية بالمنطقـــة..». ونصت الفقرة الثالثة مـــن المادة الثامنة من نفس النظام على أنه: «تنعقد اللجنة بحضور جميع أعضائها، وتتخذ قراراتها

بالأغلبية»... فمقتضى تشكيل اللجنة وجود النصاب النظام لها، وليس وجود ثلاثة منهم هم أقل من غالبيتهم، وكون الأمر على خلاف ذلك ينتفي معه وصف اللجنة على الثلاثة، ومفهوم المخالفة للفقرة الثالثة من المادة الثامنة من نفس النظام تدل على أن العمل في حالة عدم التزام النص يعد أمرًا غير نظامي لمخالفته النظام.. مما تنتهي معه الدائرة إلى إلغاء قرار المدعى عليها؛ لجسامة عيب الشكل..»[1].

أما عن عيب المحل: فتطبيقاته نادرة لأن ركن الاختصاص قد يغني عنه في بعض الأحيان، فصدور قرار من الإدارة على سبيل المثال بإثبات الملكية يكون القرار معيبًا في محله لأنه ليس من اختصاصات الإدارة، ومن ثم فالعيب يظهر في هذه الحالة في الاختصاص والمحل، ويكون الحكم بعدم الاختصاص أولى في هذه الحالة لأنه سابق على المحل.

أما عيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة فلم نعثر على حكم يجعل الديوان فيه القرار المعيب بعيب في الغاية منعدمًا، وإنما يجعله باطلًا. من ذلك على سبيل المثال ما قضى به الديوان أنه: «وفق ما سبق في ذلك من إجراءات مع المدعي فإنها تعد ذلك امتدادًا لمعاقبة المدعي بقرارات مقنعة لا تستهدف في حقيقتها مصلحة العمل بل معاقبة المدعي على الشكاوى التي رفعها إلى هيئة الرقابة والتحقيق.. وبذلك كله يتبين إن عيب إساءة استعمال

(١) الحكم رقم (٦/ ٤/ ق) لعام ١٤٣٨هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم (١٠٣٩/ ق) لسنة ١٤٣٨هـ. (حكم غير منشور).

السلطة ظاهر في قرار المدعى عليها.. ومتى شاب القرار ذلك كان حريًّا بالإلغاء..»[1].

وعليه ووفقًا لما تقدم من الأحكام السابقة للديوان فإنه يمكن القول بأن الديوان لا يتخذ اتجاهًا محددًا في توصيف المخالفة الجسيمة الذي اعتمدته هيئة التدقيق في تحديد ماهية القرار المنعدم، والتي لم تبين كما أشرت سابقًا متى تكون المخالفة جسيمة؛ وهو ما أدى إلى عدم استقرار الأحكام إلى حد ما كما تمت الإشارة عند ركن الشكل، حيث اعتبر الديوان أن القرار الصادر بتشكيل اللجنة مخالفًا للنظام قرار قابل للإبطال، في حين اعتبره في الحكم الثاني قرارًا منعدمًا؛ ومن ثم لا يوجد تحديد معيار محدد للديوان لأسباب عديدة والتي تتمثل في عدم تحديد ماهية المخالفة الجسيمة، وعدم تحديد أركان القرار الإداري من شروط صحته والآثار المترتبة على ذلك، الأمر الذي أدى إلى عدم الاستقرار على ماهية القرار المنعدم.

لكن ما يمكن القول به إن هناك استقرارًا على الأخذ بمعيار اغتصاب السلطة كأحد معايير انعدام القرار الإداري، باعتبار أن ذلك يشكل مخالفة جسيمة لركن الاختصاص تجرده فعلًا من طبيعته الإدارية، أما بقية أركان القرار فلا يمكن تحديد اتجاه في هذا الشأن وفقًا لما سلف بيانه من الأحكام المنشورة للديوان وغير المنشورة وللأسباب المشار إليها.

(١) الحكم في القضية رقم (٩٦٠٦ / ١/ ق) لعام ١٤٣٥هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف في القضية رقم (٦٠٤٨/ ق) لعام ١٤٣٩هـ، بجلسة ٢٤/ ٤/ ١٤٤٠هـ، مجموعة المبادئ والأحكام الإدارية لعام ١٤٤٠هـ، ج ١، ٢٠٩.

المطلب الثاني: معيار القضاء الإداري المصري في تحديد ماهية القرارات المنعدمة:

لم يتوقف القضاء المصري عند معيار واحد لتحديد ماهية القرار المنعدم وإنما استخدم عدة معايير كما يلي:

أولًا: معيار اغتصاب السلطة:

اعتد القضاء الإداري المصري بمعيار اغتصاب السلطة، أو عيب عدم الاختصاص الجسيم. من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن: «عيب عدم الاختصاص الجسيم لا يكون إلا في حالة اغتصاب مُصدِر القرار اختصاص سلطة أخرى ناط بها المشرع سلطة إصداره، فهنا يكون أمام نوع من أنواع اغتصاب السلطة، كأن تصدر السلطة التنفيذية قرارًا هو أصلًا من اختصاص السلطة التشريعية، أو تصدر وزارة معينة قرارًا في شأن من شئون وزارة أخرى لا تدخل في اختصاصها. أما غير ذلك من حالات عدم الاختصاص التي يعتور القرار الإداري بسبب تداخل الاختصاصات أو تفسيرات القوانين أو قرارات التفويض، فإنها وأن كان يعيب القرار بعيب مخالفة القانون، إلا إنها لا تنحدر به إلي درجة الانعدام»[1].

وقضت أيضًا بأنه: «ولا ينال مما تقدم اعتصام الطاعن بصفته بالقول إن القرار المطعون فيه منعدم، ولا يتقيد بمواعيد دعوى الإلغاء لصدوره من غير مختص، مشيرًا إلى أنه صدر من رئيس الجهاز (.....) دون أن يكون

(١) الطعن رقم (١٨٨٩) لسنة ٣٨ بجلسة ١٩/ ٣/ ١٩٩٦م.

مفوضًا من السلطة المختصة مغتصبًا بذلك سلطة وزير (.....).. إنه من المستقر عليه فقهًا وقضاء أن القرار المشروع يولد حصينًا من السحب والإلغاء من تاريخ صدوره، بينما القرار غير المشروع كذا كالمشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط فإنه يبطل القرار ولا يعدمه.. ويكتسب هذا القرار حصانة تعصمه من الإلغاء بفوات مواعيد الطعن عليه، أما القرار المشوب بعيب غصب السلطة (عدم الاختصاص الجسيم) فإنه منعدم ولا يرد عليه تصحيح ولا يتقيد بميعاد دعوى الإلغاء.. ويكون القرار مشوبًا بهذا العيب الجسيم في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص محجوز للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية، أو انعدام إرادة مصدره وهو ما لم يتوافر في النزاع الماثل..»[1].

وقضت أيضًا بأنه: «ومن حيث إنه -هديًا بما تقدم- ولما كان الثابت من الأوراق أن النيابة الإدارية قد باشرت التحقيق.. وكانت الجهة الإدارية قد أصدرت القرار.. أثناء تحقيقات النيابة الإدارية ودون الانتظار لما ستسفر عنه التحقيقات.. فإن هذا القرار يكون قد صدر بالمخالفة لصحيح حكم القانون، ويعد بمثابة غصب لسلطة (.....) وهو ما يهوي به إلى درجة الانعدام ويعتبر كأن لم يكن»[2].

(١) الطعن رقم (١٣٥٨٥) لسنة ٥٨ ق، بجلسة ٢٥/ ٢/ ٢٠٢٠م، الموسوعة القانونية، مرجع سابق.

(٢) الطعن رقم (٢١٨٥)، لسنة ٦٠ ق، بجلسة ١٣/ ٢/ ٢٠١٦م، الموسوعة القانونية، مرجع سابق.

ثانيًا: معيار عدم المشروعية:

عن معيار عدم المشروعية أو مخالفة مبدأ المشروعية قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ومن حيث استقر قضاء هذه المحكمة لدى التمييز بين القرار الإداري الباطل والمنعدم على أن مخالفة القرار الإداري للقانون تستتبع البطلان لا الانعدام، وذلك بحسبان أن الانعدام - كجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية - لا يكون إلا حيث يكون مصدر القرار مغتصبًا السلطة المختصة بإصداره، أو شاب القرار غش أو تدليس، أو متى بلغت المخالفة التي علقت بالقرار أو اعتورته حدًّا من الجسامة يفقده كيانه ويجرده من صفاته ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني نابع من جهة الإدارة محدث لمركز قانوني معين، ومن ثم يستباح لزامًا سحبه في أي وقت وفي كل وقت مهما طال»[1].

وقضت أيضًا في الاتجاه نفسه بأن: «قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن مخالفة القرار الإداري للقانون تستتبع البطلان وليس الانعدام، وذلك بحسبان أن الانعدام كجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية لا ينشأ إلا حيث يكون مُصْدِرُ القرار مغتصبًا للسلطة من الجهة المختصة بإصداره، أو شاب القرار غش أو تدليس من صاحب الشأن، أو متى بلغت المخالفة التي لحقت بالقرار أو اعتورته حدًّا من الجسامة يُفقده كيانه ويُجرده من صفته ويُزيل عنه مقوماته، كتصرف قانوني صادر عن جهة الإدارة لإحداث مركز

(١) الطعن رقم (٤٧٥٩) لسنة ٤٦ ق، بجلسة ٢١/ ٥/ ٢٠٠٨م، المكتب الفني ٥٣/ ٢، ص ١٢٣٩.

قانوني معين، ومن ثم يكون لزامًا سحبه في أي وقت مهما طال الأمد، في حين أن الأمر مختلف بالنسبة للقرار الباطل، حيث ينتهي أثر هذا البطلان بمضي ستين يومًا على صدوره دون المساس به، فإذا انتهت هذه المدة غدا القرار حصينًا من السحب والإلغاء، وتولد عنه لصاحبه مركز قانوني لا يجوز المساس به؛ نزولًا على مبدأ استقرار المراكز القانونية»(١).

وهو أيضًا ما قضت به في أحدث أحكامها بأن: «قضاء هذه المحكمة جري أيضًا على أن الفرق بين البطلان والانعدام - مخالفة القرار الإداري للقانون تستتبع البطلان وليس الانعدام - الانعدام لا ينشأ إلا حيث يكون مُصْدِر القرار مغتصبًا للسلطة من الجهة المختصة بإصداره، أو إذا شاب القرار غش أو تدليس، أو بلغت المخالفة التي لحقت به حدًّا من الجسامة يفقده كيانه ويجرده من صفته ومقوماته كتصرف قانوني - أثر ذلك: سحب القرار المنعدم يكون في أي وقتٍ مهما طال الأمدُ، أما القرار الباطل فينتهي أثر بطلانه بمضي ستين يومًا على صدوره دون مساس به، فإذا انتهت هذه المدة غدا القرار حصينًا من السحب والإلغاء، وتولد عنه لصاحبه مركزٌ قانوني لا يجوز المساس به؛ نزولًا على مبدأ استقرار المراكز القانونية»(٢).

(١) الطعن رقم (٣٢٨٥١) لسنة ٥٤ ق بجلسة ٢٦/ ١٢/ ٢٠١٢م، المكتب الفني ٥٨، ص ١٤٥.

(٢) الطعن رقم (٥٦٣٥٦) لسنة ٦٨ ق بجلسة ٢٤/ ٦/ ٢٠٢٣م، الموسوعة القانونية مرجع سابق.

يلاحظ في هـذه الأحـكام أن المحكمة قد اعتـبرت أن مخالفـة القرار للقانون تسـتوجب البطلان وليس الانعدام، ثم حصرت صور الانعدام في اغتصاب السـلطة، أو الغش والتدليس من صاحب الشأن أو وجود مخالفة جسـيمة أفقدت القرار مقوماته، ومن ثم تكون المحكمة قد خلطت بين هذا المعيار ومعيار اغتصاب السلطة، ومعيار مخالفة أركان القرار.

غير أنها قضت أيضًا في أحد أحكامها بأنه: «لا يجوز لجهة الإدارة سحب القرار المخالف للقانون الذي أصدرته في حـدود متى ترتب على هذا القرار مركز قانوني للغير، وذلك إذا أمضت المواعيـد المقررة للطعن فيه قضاء أمام محاكم مجلس الدولة بالإلغاء. ويشـترط أن يثبت أن القرار لم يصدر بناء على غش أو تدليس أو أن القرار لم يكن قد شابه مخالفة جسيمة لأحكام الدستور أو القانون تهوى به إلى حـد الانعدام وتحتم إعلاء للشرعية بسـيادة القانون عدم تحصينها أي مركز قانوني بناء عليه»[1].

وهو ما قضت به أيضًا في أحدث أحكامها بقولها: «لا يجوز لجهة الإدارة سـحب القرار المخالف للقانون الـذي أصدرته في حـدود متى ترتب على هذا القرار مركز قانوني للغير، وذلك إذا أمضـت المواعيد المقررة للطعن فيه قضاء أمام محاكم مجلس الدولة بالإلغاء، يشـترط لذلك أن يثبت أن القرار لم يصدر بناء على غش أو تدليس أو أن القرار لم يكن قد شـابته مخالفة جسيمة

(١) الطعـن رقـم (٧٩٩) لسـنة ٣٥ ق بجلسـة ٧/ ٣/ ١٩٩٣م، المكتـب الفنـي ٣٨- ص، ٧٤٢.

لأحكام الدستور أو القانون تهوى به إلى حد الانعدام وتحتم إعلاء للشرعية وسيادة القانون عدم تحصين أي مركز قانوني ترتب عليه»[1].

ويلاحظ في هذين الحكمين أن المحكمة اعتبرت أن مخالفة الدستور أو القانون بشكل جسيم تجعل القرار منعدمًا، بما يخالف أحكامها بأن مخالفة القانون لا ترتب الانعدام، بما يعني عدم استقرارها على عناصر مبدأ المشروعية التي تكون مخالفتها سببًا للانعدام أو البطلان.

ومن ثم يلاحظ أن المحكمة في تبنيها هذا المعيار قد خلطت بينه وبين عدة معايير كما سبقت الإشارة، وأيضًا عدم استقرارها على تحديد عناصر مبدأ المشروعية التي تكون مخالفتها سببًا للانعدام وليس للبطلان، مما يجعل هذا المعيار ليس دقيقًا في هذا الإطار.

ثالثًا: معيار أركان تخلف أركان القرار الإداري:

قد اعتمد القضاء المصري أيضًا على معيار أركان القرار في تحديد ماهية القرار المنعدم، فما هي أولًا أركان القرار في تطبيقات القضاء المصري، وثانيًا ما هي الأركان التي تجعل القرار منعدمًا في تطبيقاته القضائية. وبيان ذلك كما يلي:

(١) الطعن رقم (٥٩٧٦٩) لسنة ٦٨ ق بجلسة ٢٤/ ٦/ ٢٠٢٣م، الموسوعة القانونية، مرجع سابق.

أ- أركان القرار الإداري في القضاء الإداري المصري:

عرَّف القضاء المصري القرار الإداري بشكل مجمل نستبين منه أركانًا وتختفي منه أحيانًا أركان أخرى. وبيان ذلك كما يلي:

- **قضت المحكمة الإدارية العليا (وهو أكثر ما يجري عليه تعريفها) بأنه:** «وحيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة»[(١)].

في هذا التعريف حددت المحكمة أركان القرار الإداري والمتمثلة في: الاختصاص، والشكل، والمحل، والغاية، واختفى ركن السبب.

- **وقضت أيضًا بأن القرار الإداري هو:** «إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني بشكل معين»[(٢)].

وفي هذا التعريف ظهر ركن الاختصاص، والشكل والمحل، واختفى ركن السبب، والغاية.

(١) الطعن رقم (٨٨٩٥) لسنة ٦٣ ق، بجلسة ١٨/ ٧/ ٢٠٢٠م، الموسوعة القانونية، مرجع سابق.

(٢) الطعن رقم (٤٨٨٠١)، لسنة ٦٠ ق، بجلسة ٢٢/ ٨/ ٢٠٢٠م، الموسوعة القانونية، مرجع سابق.

- **وأيضًا قضت بأنه**: «وحيث إن المستقر عليه أنه إذا كانت جهة الإدارة قد حددت من قبل نيتها فيمن تتجه إليه هذه النية بإحداث الأثر القانوني، فاشترطت في المرقى أن تكون أقدميته في الدرجة المرقى منها ترجع إلى تاريخ معين، وكان تحديد النية من قبل -بحسَب هذا الشرط- هو الأساس لإصدار قرارِ ترقية أشخاص بذواتهم، فلا يعدو قرار الترقية -والحالة هذه- أن يكون إجراء تنفيذيًّا لنية تقررت من قبل، ومن ثم إذا رقي شخص بدون وجه حق على فهم أنه يتوافر فيه شرط الأقدمية بينما هو فاقده، فإن قرار الترقية بالنسبة إليه يكون في الواقع قد فقد ركن النية، على وجه ينحدر به إلى درجة الانعدام، فلا يكتسب أية حصانة، ولو فات الميعاد المحدَّد للطعن فيه بالإلغاء أو السحب، بل يجوز الرجوع فيه وإلغاؤه في أي وقت.

وحيث إن الثابت من الأوراق أن الجهة الإدارية قد قررت ترقية الطاعن إلى الدرجتين الثانية والأولى تعويلًا على اتصالِ مدة خدمته، مُخَالِفَةً بذلك أحكام القانون مُخَالَفَةً جسيمة، تنحدرُ بقراري ترقيته إلى درجةِ الانعدام، فضلًا عن انعدام ركن النية فيهما، إذ صدرا على فهم أن المطعون ضده لم تنته خدمته، وأن مدة خدمته متصلة، وذلك بالمخالفة للواقع، مما يفتقد معه قرارًا الترقية ركن النية، ومن ثمَّ تلحقهما مخالفة جسيمة تنحدر بهما إلى درجة الانعدام، وتبعًا لذلك لا تلحقهما حصانة، ولا يتقيد سحبهما بالمواعيد المقررة لسحب القرارات الإدارية»[1].

(١) الطعن رقم (٤١٣٨٩) لسنة ٥٦ ق، بجلسة ٢٤/ ٥/ ٢٠١٤م، مكتب فني ٥٩/ ٢، ص ٨٦٥.

وفي هذا الحكم أحدثت المحكمة ركنًا جديدًا وهو ركن النية، ولم يتحدد من الحكم ما هي الأركان الأخرى، ومن ثم فلا يوجد إجماع قضائي على ماهية القرار الإداري من خلال هذه التعريفات الإجمالية.

أما عند الاستقراء فيتضح أن القرار الإداري له أركان خمسة وأحيانًا يضيف إليها ركنًا آخر وبيانها تفريدًا بشكل مختصر وعلى سبيل المثال لكل منها يكون كما يلي:

-**عن ركن الاختصاص**: قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أنه إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية، فإنه يعد قرارًا معيبًا، وأن صدور القرار عن شخص غير منوط به إصداره قانونًا أو غير مفوض في إصداره، يصمه بعيب عدم الاختصاص؛ لِما في ذلك من افتئات على السلطة المختصة بإصداره، وهذا العيب من النظام العام، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها»[1].

وعن ركن السبب: قضت بأنه «يتعين على لجنة القبول -وهي بصدد إعمال سلطتها في استبعاد مَنْ لا تتوفر فيه هذه المقومات- أن يكون قرارها قائمًا على أسبابه المستخلصة استخلاصًا سائغًا ومقبولًا من وقائع محددة تنتجها وتبررها واقعًا وقانونًا، وإلا كان قرارها مفتقرًا لسببه، ولا يكفي في ذلك الاستناد إلى عباراتٍ عامة ومرسلة، تكشف عن سلطةٍ مطلقة عن أي قيدٍ أو عاصم يحدها، مما يجعل قرارها بمنأى عن أية رقابةٍ قضائية،...

(١) الطعن رقم (٥٣٦٧) لسنة ٥٨ ق بجلسة ٧/ ٣/ ٢٠١٥م، مكتب فني ٦٠/ ١، ص ٥٩٦.

باعتبار أن ركن السبب هو أحد أركان القرار الإداري، ويمثل الحالة الواقعية أو القانونية التي استندت إليها في إصدار القرار، ولا يجوز في هذا المقام افتراض قيام القرار على سببٍ صحيح؛ لأنه في ضوء ما فصَّله القانون واللائحة الداخلية من شروط وضوابط ومعايير للقبول يكون من شأن توفر هذه الشروط والمعايير في حق الطالب الماثل أمام اللجنة أن تزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام قرار اللجنة على أسبابه، وتنقل عبء الإثبات فيما قام عليه قرار الاستبعاد من أسبابٍ جديدة ومغايرة على عاتق اللجنة، وليس على عاتق الطالب»[1].

وعن ركن الشكل: قضت بـ: «أن تستجيب للطلب بالقيد بالسجل التجاري أو أن ترفض القيد بالسجل التجاري، ولم يطلق لها المشرع العنان لترفض بغير سند أو سبب من صحيح حكم القانون، وإنما ألزم القانون الجهة الإدارية أن يكون قرارها بالرفض مسببًا، وهو ما يمثل ركن الشكل في القرار الإداري»[2].

وعن ركن المحل: قضت بأنه: «لا يصح اعتبار العمل الإداري قرارًا إداريًّا إلا إذا توافرت أركانه، ومن هذه الأركان ركن المحل وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، فيتعين أن يكون نهائيًّا

(١) الطعن رقم (٥١١٧) لسنة ٥٨ ق بجلسة ٦/ ١/ ٢٠١٦م، المكتب الفني ٦١/ ١، ص ٣٧٧.

(٢) الطعن رقم (١٩٥٩٤) لسنة ٦١ ق - بتاريخ ٢١ / ٢ / ٢٠٠٩م، الموسوعة القانونية، مرجع سابق.

تنفيذيًّا يرتب لذي الشأن مباشرة وفي الحال مركزًا قانونيًّا معينًا إنشاء أو تعديلًا أو إلغاء يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا، فإن افتقد هذا الركن فلا يعتبر قرارًا إداريًّا»[1].

وعن ركن الغاية: قضت بأن: «السلطة التقديرية حين يطلق المشرع يد الإدارة بشأنها، فإن المستقر عليه بقضاء هذه المحكمة أن تجد حدَّها في التعسف في استعمالها، وعيوب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية التي تشوب ركن الغاية في القرار، وعلى من يدعيها إقامة الدليل على ذلك، بأن يثبت أن القرار قد تغيرت غايته إلى غير المصلحة العامة»[2].

ومن ثم فإن أركان القرار وفقًا لأحكام القضاء المصري تكون هي الاختصاص والسبب والشكل والمحل والغاية، ويضيف إليها أحيانًا ركن النية. والحقيقة أنه هذا الأخير عند تحقيق الأحكام التي صدرت بشأنه يتضح أنها تنتمي لركن السبب ولا علاقة لها بالنية، وآية ذلك على سبيل المثال الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بأنه: «إن وزير التربية والتعليم كان قد حدد من قبل نيته فيمن تتجه إليه هذه النية بإحداث الأثر القانوني، فاشترط في المرقى أن ترجع أقدميته في الدرجة الثامنة إلى ٦ من فبراير سنة ١٩٤٤م أو بعبارة أخرى يكون تحديد النية من قبل بحسب هذا

(١) الطعن رقم (٦١٣٧٩) لسنة ٧١ ق، بجلسة ٢٨/ ٥/ ٢٠١٩م، الموسوعة القانونية، مرجع سابق.

(٢) الطعن رقم (٢٧١٣٨) لسنة ٥٨ ق بجلسة ٢/ ٦/ ٢٠١٣م، المكتب فني ٥٨، ص ٨٧٨.

الشرط هو الأساس لإصدار القرار بتعيين أشخاص المرقين بذواتهم - فلا يَعْدو القرار الأخير والحالة هذه أن يكون إجراء تطبيقًا لنية من قبل، ومن ثم فإذا رقى الشخص بدون حق على فهم أنه يتوافر فيه شرط الأقدمية بينما هو فاقده، فإن قرار الترقية بالنسبة إليه يكون في الواقع من الأمر قد فقد ركن النية على وجه ينحدر به إلى درجة الانعدام فلا يكتسب أي حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء أو السحب بل يجوز الرجوع فيه وإلغاؤه في أي وقت»[1].

إن ما تناولته المحكمة في هذا الحكم على أنه ركن النية ما هو إلا ركن السبب، فالترقية أو التعيين دون استيفاء شروطها تنتمي إلى ركن السبب بغض النظر عن النية، فالنية إذا تلبسها أي عيب يكون العيب متعلقًا بالمحل الذي يلزم لصحته أن يكون خاليًا من عيوب الإرادة.

ب- أركان القرار التي تؤدي إلى انعدامه في قضاء المحكمة الإدارية العليا:

أما فيما يتعلق بأركان القرار التي تؤدي إلى انعدامه، فقد تبين أن القضاء لا يجعل من كل الأركان سببًا للانعدام. وبيان ذلك كما يلي:

فيما يتعلق بالاختصاص: فقد ميزت المحكمة بين عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط في ترتيب انعدام القرار من عدمه،

(١) الطعن رقم (٥٤١) لسنة ٥ ق، بجلسة ٢١/ ١١/ ١٩٥٩م، المكتب الفني ٥ ج١، ص ٦٠، والطعن رقم (٤٤٥٩) لسنة ٣٥ ق، بجلسة ١٦/ ١١/ ١٩٩٦م، المكتب الفني ٤٢، ج١ ص ١٤٣، والطعن رقم (٤١٣٨٩) لسنة ٥٦ ق، لسنة ٢٠١٤م، المكتب الفني ٥٩/ ٢، ص ٨٦٥.

فيكون القرار منعدمًا بعيب عدم الاختصاص الجسيم وحده، حيث قضت بأن: «عيب عدم الاختصاص الجسيم لا يكون إلا في حالة اغتصاب مُصدِر القرار اختصاص سلطة أخرى ناط بها المشرع سلطة إصداره، فهنا يكون أمام نوع من أنواع اغتصاب السلطة، كأن تصدر السلطة التنفيذية قرارًا هو أصلًا من اختصاص السلطة التشريعية أو تصدر وزارة معينة قرارًا في شأن من شئون وزارة أخرى لا تدخل في اختصاصها. أما غير ذلك من حالات عدم الاختصاص التي يعتور القرار الإداري بسبب تداخل الاختصاصات أو تفسيرات القوانين أو قرارات التفويض، فإنها وإن كان يعيب القرار بعيب مخالفة القانون، إلا إنها لا تنحدر به إلي درجة الانعدام»[1].

وقضت أيضًا بأنه: «ومن حيث إنه من المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري يكون معدومًا إذا ما نزل القرار إلى حد غصب السلطة أو انحدر إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانونًا، وهو يكون كذلك كلما كان العيب الذي شاب القرار جسيمًا، وذلك بأن انعدمت إرادة مُصدِره أو اعتدت إحدى السلطات في الدولة على اختصاص محجوز لسلطة أخرى. أما إذا كانت الإدارة تتصرف داخل النطاق المقرر لها أو كان عيب عدم الاختصاص غير جسيم فإن القرار يكون باطلًا لفقدانه أحد مقوماته، ولا ينحدر إلى درجة الانعدام، ويتحصن بفوات ميعاد الطعن بالإلغاء»[2].

(١) الطعن رقم (١٨٨٩) لسنة ٣٨ بتاريخ ١٩/ ٣/ ١٩٩٦م.
(٢) الطعن رقم (٢١٦١) لسنة ٤٦ ق، بجلسة ١٩/ ١٢/ ٢٠٠٥م، الموسوعة القانونية.

غير أن المحكمة في حكم آخر قضت بانعدام القرار رغم كونه من عيب عدم الاختصاص البسيط واعتبرته غصبًا للسلطة، حيث قضت بأنه: «.. ليس لعميد الكلية اختصاص في هذا الشأن وفقًا لأحكام قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية، وأن التأشير على الطلب بالموافقة لا يعدو أن يكون توجيهًا للمختصين لاتخاذ الإجراءات الواجبة قانونًا لدراسة حالة الطالب ومدى مطابقتها لأحكام القانون واللوائح والقرارات الصادرة في هذا الشأن.. وحتى مع افتراض القول بأن تأشيرة العميد على الطلب بالموافقة تتضمن صدور قرار إداري منه في هذا الشأن فإن هذا القرار ينطوي على غصب السلطة التي منحها القانون لرئيس الجامعة ومجلس الكلية في شأن الموافقة على هذه الطلبات واعتمادها؛ مما يصم القرار بأحد العيوب الجسيمة التي تهوى به إلى درجة الانعدام»[1].

أما المحل: فقد قضت المحكمة بأن: «ومن حيث إن المستفاد من ذلك أن القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣م هو الأساس في تنظيم شئون مديري وأعضاء الإدارات القانونية بحيث تنطبق عليهم أحكامه، سواء كانت أكثر أو أقل سخاء من تلك الواردة بالتشريعات السارية بشأن العاملين بالحكومة أو بالقطاع العام ومن ثم لا يجوز كقاعدة عامة إهدار نصوص القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣م باعتباره قانونًا خاصًّا والرجوع إلى أحكام القانون العام.. لما في ذلك من مجافاة صريحة للغرض الذي من أجله

(١) الطعن رقم (٢٨٥٦) لسنة ٣٧ ق، بجلسة ٦/ ٦/ ١٩٩٢م، المكتب الفني ٣٧ ج٢، ص ١٦٣١.

وضع القانون الخاص والقول بغير ذلك مؤداه أن يجمع من تنطبق عليهم قوانين خاصة من العاملين بين ما تضمنته هذه القوانين من أحكام راعى فيها المشرع نوعية مؤهلاتهم وتخصصاتهم وطبيعة المهام المسندة إليهم وبين أحكام القوانين العامة التي تنطبق على سائر العاملين المدنيين بالدولة.. ومن حيث إن القرار الصادر بمنح عضو الإدارة القانونية علاوة تشجيعية استنادًا إلى المادة (٥٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، إذ ينطوي على استدعاء نظام قانوني وتطبيقه في غير مجاله، فإنما يكون قرارًا معيبًا بعيب بالغ الجسامة مما يصمه بمخالفة القانون مخالفة صارخة تهوي به إلى حد الانعدام؛ فيتجرد والحالة هذه من صفة القرار الإداري ويضحى محض عمل مادي غير منتج أثرًا في عالم القانون»[(١)].

وقضت أيضًا بأن: «القرار المنعدم الذي لا تلحقه الحصانة ولا تسري عليه مواعيد الإلغاء وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة هو ذلك القرار الذي يشوبه عيب على درجة كبيرة من الجسامة كأن يتولد عن غش أو تدليس.. أو يرد على غير محل»[(٢)].

وعن السبب: اعتبرت المحكمة في أحد أحكامها أن عدم استيفاء السبب يجعل القرار منعدمًا، فقضت بقولها: «إن شرط الحصول على

(١) الطعن رقم (٣٢٧٩) لسنة ٣٦ ق، بجلسة ١٢/ ٤/ ١٩٩٧م، المكتب الفني ٤٢، ج٢، ص ٨٢١.

(٢) الطعن رقم (٢١٤٢٨) لسنة ٥٨ ق، بجلسة ٢٨/ ١/ ٢٠٢٠م، الموسوعة القانونية، مرجع سابق.

المؤهل العلمي المطلوب لا يعتبر فقط شرطًا للترقيــة للوظيفة الأعلى داخل المجموعة النوعية الواحدة، بل هو شرط أســاسي للدخول ابتداء في إحدى وظائف هذه المجموعة، فإذا تخلف هذا الشرط كلية أو كان المؤهل الحاصل عليه العامل غير مناســب للوظيفــة المطلوب لها فإن القرار الصادر بشــغله إياها يكون قد انطــوى على مخالفة جســيمة لأحكام القانــون تنحدر به إلى درجة الانعدام، فــلا تلحقه حصانة، ويجب ســحبه في أي وقت دون التقيد بالمواعيد المحددة لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة»[1].

وقضت أيضًا بأن: «القرارات الإدارية الصادرة عن ســلطة مقيدة يجوز لجهة الإدارة ســحبها متى اســتبان لها وجود الخطأ فيها، دون التقيد بالميعاد المقرر للطعــن القضائي، وإن القرار الصــادر بإعلان نتيجــة الامتحان إنما يصدر عن ســلطة مقيدة، إذ حدد المشرع فحوى هذا القــرار وحدد الواقعة المادية التي تكون ركن الســبب فيه، ألا وهى أداء الطالب الامتحان في جميع مواده بنجاح ممــا يثبت أهليته وجدارته، فإذا انعدم أســاس النجاح ســواء بعدم أداء الامتحان أو بعدم الإجابة عليه إجابة ســليمة انعدم السبب الذي لا تقوم النتيجة بالنجاح إلا على أساســه، وأصبحت هذه النتيجة بلا سبب ولا أســاس، إذ يجب أن يصبح قرار إعلان النتيجة قائمًا على سببه الصحيح وواقعًا على محله القانــوني، وإلا تمخض عن مجرد تصرف لا أســاس له ولا

(١) الطعن رقم (٣٦٤) لســنة ٣٥ ق بجلســة ٢٩/ ٦/ ١٩٩٦م، المكتــب الفني ٤١ ج٢، ص ١٣١٩.

سند يقوم وعليه؛ مما ينحدر به إلى درجة الانعدام، ويجوز للجهة الإدارية تصويبه في أي وقت دون التقيد بميعاد السحب أو الإلغاء»[1].

غير أن المحكمة في حكم آخر قضت بأن السبب والشكل لا يصلان بالقرار لحد الانعدام، فقضت بأنه: «ولا ينال من ذلك القول بأن القرار المطعون فيه هو قرار منعدم لا يتحصن بمضي المدة حيث إن السبب غير الصحيح، والعيب في شكل القرار الإداري هي من العيوب التي ليس من شأنها أن تنزل بالقرار الإداري إلى درك الانعدام»[2].

وقضت أيضًا بأن: «القرار لا يكون معدومًا إلا في حالة غصب السلطة أو في حالة انعدام إرادة مصدر القرار، والأصل أن اغتصاب السلطة إنما يتكون في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص محجوز للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية، أما إذا كانت الإدارة تتصرف داخل النطاق المقرر لها وكان المحل قابلًا لتعرض الإدارة له فإنه لا يصح القول بأن الإدارة غادرت النطاق الإداري بسبب انحرافها عن السبب، فالسبب يفسد فقط ولكنه لا ينعدم؛ لأنه لازمة سيكولوجية لا تغادر الوعي، ولا يتصور أن يتجرد منه إلا أن يكون القرار قد صدر تحت ضغط يعدم إرادة مصدر القرار، أو في حالة من عدم الوعي، وفي هذه الحالة يرد السبب إلى تلاشي الإرادة بأكملها وليس السبب فحسب، فطالما أن مصدر القرار يتصرف

(١) الطعن رقم (٢١٦٢) لسنة ٤٨ ق، بجلسة ١٧/ ١/ ٢٠٠٧م، المكتب الفني ٥٢/ ١، ص ٢٨٧.

(٢) الطعن رقم (٧٠٧٧) لسنة ٥٠ ق، بجلسة ٢٢/ ١٢/ ٢٠١٨م.

عن وعي فلا بد أن يكون لتصرفه سبب سواء كان هذا السبب حقيقيًّا أو وهميًّا كاذبًا أو لم يكن متفقًا مع الصالح العام ففي هذه الأحوال جميعًا يكون السبب موجودًا وإن لم يكن صحيحًا مما يؤدى إلى بطلان القرار لا إلى انعدامه، ومن ثم فإن قرار إنهاء الخدمة المبني على استقالته يكون قرارًا باطلًا فحسب إذا ثبت أن لم يتقدم بالاستقالة أصلًا، لأن السبب في هذه الحالة لا يكون منعدمًا.. وإن كان سببًا كاذبًا ومضللًا مما لا محل معه للقول بانعدام القرار في هذه الحالة، وبالتالي يتعين الطعن في القرار بمراعاة المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء»[1].

وعن الشكل: قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: «الأصل في التصرف القانوني أنه لا يولد معدومًا لعيب في الشكل إلا إذا كان الشكل معتبرًا بحكم القانون ركنًا لقيام هذا التصرف، والقرار الإداري هو تصرف قانوني. ولم يعتبر القانون الشكل ركنًا في القرار موضوع النزاع. أما إذا كان الشكل ليس ركنًا بل مجرد شرط متطلب في القرار، فإن كان هذا الشكل جوهريًّا كان لا معدى عن استيفائه وفقًا لما نص عليه القانون، أما في ذات القرار، وإما بتصحيح لاحق، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثرًا في صحة القرار وسلامته»[2].

(١) الطعن رقم (٣٩٢٩) لسنة ٣٨ ق، بجلسة ٢٨/ ٣/ ١٩٩٥م، المكتب الفني ٤٠/ ٢، ص ١٤٩٥.

(٢) الطعن رقم (٣)، لسنة ١ ق، بجلسة ٢٦/ ٤/ ١٩٦٠م، المكتب الفني ٥/ ٢، ص ٦٩٩.

وعلى ضوء هذا الحكم تكون المحكمة قد أعلنت أن الشكل حينما يكون ركنًا ينعدم به القرار، أما إذا كان شرطًا فإنه لا ينعدم القرار، ولكنها لم تبين متى يكون ركنًا ومتى يكون شرطًا، غير أن ما قضت به المحكمة بقولها: «ولا ينال من ذلك القول بأن القرار المطعون فيه هو قرار منعدم لا يتحصن بمضي المدة حيث إن السبب الغير صحيح، والعيب في شكل القرار الإداري هي من العيوب التي ليس من شأنها أن تنزل بالقرار الإداري إلى درك الانعدام»[1]. يظهر منه استبعاد عيب الشكل من حالات انعدام القرار، حيث جمعت بينه وبين السبب في حالات الاستبعاد وهو أيضًا مختلف في أثره.

وأخيرًا عن الغاية الانحراف باستعمال السلطة: قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ومن حيث إن الثابت أن لجنة (....) بهيئة (....) قد اتخذت بتاريخ (....) قرارًا جماعيًّا بضم علاوة (....) لجميع أعضاء (....) وقبل إن تحدد الجهات التي سوف ينقلون إليها ودون أن تبحث حالة كل عضو من الأعضاء على حدة للتحقق من توافر شروط الضم في كل حالة ودون أن تتحدد أمامها حالات من سوف يرفض النقل ويؤثر هجر الوظيفة، فإنها رغم أن اختصاصها كان ما زال قائمًا عند اتخاذها هذا القرار الجماعي قائمًا إلا أن ملابسات إصداره هذه تنم وتكشف عن أنها مارست اختصاصها على وجه يخالف القانون، حيث لم يكن الهدف من إصدار قرارها في الظروف التي صدر فيها سوى إثابة وتحقيق منفعة ذاتية لجميع العاملين بالمرفق؛

(١) الطعن رقم (٧٠٧٧) لسنة ٥٠ ق، بجلسة ٢٢/ ١٢/ ٢٠١٨م.

فإن قرارها يضحى مشوبًا بعيب الانحراف باستعمال السلطة الذي يؤدى إلى مخالفة القانون، ويؤدي إلى بطلان القرار لا انعدامه. بيد أنه قد مضى على صدور هذا القرار بالعلم اليقيني به المدة القانونية اللازمة لتحصن القرارات الإدارية دون أن يوجه إليه طعن من صاحب مصلحة في إلغائه أو اتخاذ الجهات الإدارية إجراءات سحبه؛ فإنه لا محيص من التقرير بتحصنه ضد الإلغاء والسحب»[1].

وأيضًا يتبين في ضوء هذا الحكم إن عيب الغاية ليس من العيوب التي تؤدي إلى انعدام القرار.

وترتيبًا على ما سبق، فإن القضاء المصري وإن استقر على معيار اغتصاب السلطة، فإنه لم يستقر على حالاته، وأيضًا فإنه إذ أخذ بمعيار أركان القرار الإداري في تحديد ماهية القرار المنعدم، فإنه لم يستقر أيضًا على الأركان التي تؤدي إلى انعدام القرار، ولم تبين الأسس القانونية لما يؤدي منها للانعدام وما يؤدي منها للبطلان.

مما يؤدي إلى نتيجة مؤداها عدم استقرار القضاء الإداري المصري على معيار محدد للتمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل، وهو نفسه ما عليه القضاء الإداري السعودي كما سبق البيان.

(١) الطعن رقم (٢٥٣٤) لسنة ٣٣ ق، بجلسة ١٦/ ٥/ ١٩٩٢م، المكتب الفني ٣٧، ج ٢، ص ١٤٠٧.

المبحث الثالث
الرأي المختار في تحديد ماهية القرار المنعدم

ينطلق الرأي المختار في تحديد معيار للقرار المنعدم من مقدمة منطقية أشار إليها بعض الفقه[1]، ومفادها أن البحث في معيار تحديد ماهية القرار المنعدم، يجب أن يكون من خلال القرار الإداري نفسه، ومن ثم الحكم بانعدامه أو بطلانه.

وعليه فإن الرأي المختار لتحديد ماهية القرار المنعدم يكون من خلال تحديد أركان القرار الإداري، وتحديد شروط صحته، ومتى يكون كل منها سببًا في انعدامه، ولتبيان ذلك نحدد أولًا: ماهية أركان القرار الإداري وشروط صحته، وثانيًا: حالات انعدامه وذلك كما يلي:

المطلب الأول: أركان القرار الإداري وشروط صحته:

منطقيًّا لا يكون للقرار وجود إلا بموضوعه، وموضوعه لا يكون له وجوده القانوني إلا بصدوره من صاحب الاختصاص، ومن ثم يكون المحل كونه محدثًا آثارًا قانونية، والاختصاص، هما ركنا القرار، وما غيرهما إلا شروطًا لصحة القرار، والتي تتمثل في السبب والشكل والغاية.

وكون السبب ليس ركنًا من أركان القرار لأنه بوضوح ليس من ماهية القرار فهو شرط سابق على وجوده، ويتضح ذلك من خلال الإجماع

(١) د. كمال وصفي، مرجع سابق، ص ٢٦١، نقلاً عن د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

الفقهي والقضائي لتعريف السبب بأنه الحالة الواقعية أو النظامية التي تدفع الإدارة لإصدار القرار[1]؛ ومن ثم فإنه بهذا التوصيف يكون خارجًا عن ماهية القرار، وعليه لا يكون السبب ركنًا من أركان القرار، وإنما هو شرط لصحة القرار، وتعريف الشرط وفقًا للأصول الفقهية هو ما يلزم من عدمه العدم، ولا يلزم من وجوده وجود ولا عدم[2]. وتوصيفه بأنه

(١) من ذلك على سبيل المثال تعريف السبب بأنه «الحالة الواقعية أو النظامية التي تدفع الإدارة لإصدار القرار يعد ركنًا جوهريًّا من أركان القرار الإداري، فإنه يلزم أن يكون القرار الإداري مستندًا إلى أسباب حقيقية وموجودة واقعًا، وأن تكون مما يقره النظام مبررًا لإصدار القرار، وتبعًا لذلك فإن رقابة المحاكم الإدارية - عند تمحيص أسباب القرار- تأخذ صورة الرقابة على الوجود المادي للوقائع، والرقابة أيضًا على صحة تكييفها النظامي..» حكم المحكمة الإدارية رقم (١٠٩٠٤/ ١ ق) لعام ١٤٣٦هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم (٤٤٣٨/ ق) لعام ١٤٣٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٨هـ، ج ٢، ص ٥٦٥، وأيضًا قضى الديوان بأن «المستقر فقهًا وقضاء أن القرار لا بد لقيامه أن يكون مبنيًّا على سبب يبرر إصداره، والسبب هو الواقعة المادية التي تسبق القرار وتؤدي إلى اتخاذه، فإن لم يكن هذا السبب موجودًا قبل صدور القرار أو كان هذا السبب موجودًا ولكن التكييف النظامي لهذا السبب لا يتفق مع النظام ف، القرار الإداري يكون مشوبًا بعيب فقدان السبب مما يتعين إلغاؤه..» حكم المحكمة الإدارية رقم (١٩٩٩/ ١ ق) لعام ١٤٣٦هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم (٢٤٣٦/ ق) لعام ١٤٣٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٧هـ، ج ٤، ص ٧٤، وراجع أيضًا: د. أنيس فوزي عبد المجيد، السبب في القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان ١٤٣٩هـ، ٢٠١٨م، ص ٢٤، حيث يقول «الحالة القانونية ينبغي فيها أن تكون موجودة دائمًا وسابقة على القرار الإداري».

(٢) د. محمد الزحيلي، الوجيز في أصول الفقه الإسلامي، دار الخير للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق - سوريا الطبعة الثانية، ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م، ص ١٠٣.

شرط، يعني أن القرار ينعدم بانعدامه، فإذا انعدم السبب وجب انعدام القرار، وإذا وجد السبب وجد شرط وجود القرار، وإن كان لا يلزم وجوده إلا إذا نص القانون على ذلك وفقًا للتمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة.

ومن ناحية الشكل والإجراء والغاية فليست أيضًا من أركانه؛ لإمكانية وجود القرار من حيث الأصل دون اتباع شكل معين أو إجراء معين، ما لم يحدد القانون شرطًا معينًا أو إجراء محددًا؛ فيصبح في هذه الحالة الشكل أو الإجراء شرطًا لصحة القرار؛ لأن القرار يوجد بدونه، وأيضًا فإن الإجراءات -وهي من الشكل- سابقة على صدور القرار.

والغاية، ليست كذلك ركنًا، وإنما هي شرط لصحة القرار؛ لأنها النتيجة النهائية المقصودة من وراء القرار، فإذا كان السبب شرطًا سابقًا فالغاية يمكن اعتبارها شرطًا لاحقًا، فالغاية هي النتيجة النهائية التي يريدها مُصدِر القرار، وفي ذلك قضى ديوان المظالم بأنه: «ولا ينال من ذلك ما طعن به المدعي على القرار والمتمثل في إساءة استعمال السلطة وعدم النظر إلى المصلحة العامة، ذلك أن المتقرر فقهًا وقضاء أن المقصود بهذا العيب اللاحق للقرار الإداري هو ذلك العيب الذي يصيب القرار إذا انحرفت جهة الإدارة حين إصدار قرارها عن الهدف الذي حدده النظام لمثل هذا القرار، أو استهدفت أغراضًا ومقاصد لا تتعلق بالصالح العام.. ولما كان عيب إساءة استعمال السلطة متعلقًا بمقاصد جهة الإدارة وليس

بصورة القرار وأركانه الشكلية، فإن هذا العيب من أشد العيوب اللاحقة للقرار الإداري»[1].

وإذا اعتبرنا الغاية سابقة على صدور القرار، وإن كانت نتيجته، فإنها أيضًا بعيدة عن مضمون القرار، وهي مفترضة في كل قرار ما لم يثبت العكس.

ومن ثم فإن القرار الإداري له ركنان هما الاختصاص والمحل، وما عدا ذلك شروط صحة للقرار؛ لأنها خارجة عنه، سواء كانت سابقة عنه أو غاية له.

المطلب الثاني: حالات انعدام القرار الإداري:

وبناء على ما تمت الإشارة إليه من تحديد أركان القرار الإداري في المحل، والاختصاص، وإن السبب، والشكل، والغاية، هي شروط لصحة القرار؛ نظرًا لخروجهم عن ماهيته، فإن القرار يكون منعدمًا إذا انعدمت ماهيته القانونية أو شروط انعقاد هذه الماهية، ولكن إن وجدت هذه الماهية معيبة كان القرار معيبًا وليس منعدمًا، كحالة العقوبة التأديبية التي لا تتناسب مع السبب، فهنا المحل موجود قانونًا، ولكن أصابه عيب، فيكون العيب في هذه الحالة بسيطًا ويتحصن بمضي المدة، ويمكن تسميته بالمخالفة غير المباشرة للمحل، أما إذا انعدمت الماهية لكون المخالفة مباشرة كما

(١) الحكم رقم (٨٧/ د/ إ/ ١) لعام ١٤٣٣هـ في القضية رقم (١٧٤٠/ ق) لعام ١٤٣٣هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية بالحكم رقم (٥٨٧/ ٢) لعام ١٤٣٣هـ، في القضية رقم (٢٢٦٥/ ٢/ س) لعام ١٤٣٣هـ (حكم غير منشور).

لو كان القـرار التأديبي مثلًا ابتـدع عقوبة غير موجـودة في النظام، فيكون المحل منعدمًا.

وكذا الاختصاص حال انعدامه يكون القـرار منعدمًا، أما حال وجوده معيبًا فلا يكون القرار منعدمًا.

وكذلك السـبب والشـكل والغاية، فإنهـا وإن كانت شروطًـا إلا أن انعدامها يؤدي أيضًـا إلى الانعدام وفقًا لتعريف الـشرط بأن يلزم من عدمه العدم، فإذا انعدم أي منهـا قانونًا انعـدم القرار. فإذا انعدم السـبب ماديًّا أو قانونيًّا كأن يكون السـبب لا علاقة لـه بمحل القرار فهنـا يكون القرار أيضًا منعدمًا، وكذلك الشـكل إذا ألزم النظام باتباعـه ورتب عليه البطلان فيكون القرار منعدمًا، أو كان وجوده لا يتفق مع الأصول القانونية لوجوده يكون أيضًا منعدمًا؛ لأنه إجراء جوهري لصحة القـرار. فقد قضى الديوان بقوله: «مـن المتقرر أن العيـب المتعلق بشـكل القـرار الإداري يعني عدم مراعاة القواعد الشـكلية والإجرائية المحددة في الأنظمة لإصدار القرارات الإدارية، وهذا إنـما يكون عندما ينص المنظم على إجراءات معينة أو شـكل معين للقـرار، أما إذا لم يحدد المنظـم ذلك فإن الأصل عـدم خضوع القرار لإجراء أو شـكل معين، وإنما يكون خاضعًا لتقدير الإدارة مُصدرة القرار، فقد يكون القرار مكتوبًا أو شفهيًّا، مسببًا أو غير مسبب، كما يمكن أن يكون صريحًا أو ضمنيًّا، وينبني على ما سـبق أن النظام إذا حـدد إجراءات معينة أو شـكلًا معينًا للقرار ونص صراحة على بطلان القـرار عند الإخلال بهذا الشـكل أو الإجراء فإنه يترتب على مخالفته اسـتحقاق القـرار للإلغاء، أما

إذا لم ينص على جزاء مخالفة القواعد الإجرائية والشكلية فإن القضاء درج على التفرقة بين القواعد الشكلية والإجرائية الجوهرية، والقواعد الشكلية والإجرائية الثانوية، فانتهى إلى استحقاق الإلغاء عند مخالفة القواعد الشكلية والإجرائية الجوهرية دون الثانوية، وقد اختلفت المعايير التي أخذ بها القضاء في التفرقة بين ما كان جوهريًّا وما كان ثانويًّا، وأرجح المعايير في نظر الدائرة للتفرقة بينهما أن يقال بأنه إذا كانت مراعاة القواعد الشكلية والإجرائية يمكن أن تؤثر في مضمون القرار بحيث يصدر على غير الوجه الذي صدر عليه، فإنها حينئذ تكون جوهرية، أما إذا لم تكن كذلك فإنها تكون ثانوية»[1].

وأما أخيرًا عن الغاية فهي شرط لصحة القرارات الإدارية وكل عمل قانوني لا بد وأن يتوافق مع المصلحة العامة التي وضع من أجلها، وهي شرط لصحة القرار وليست ركنًا فيه؛ لأنها خارجة عنه. ويمكن أيضًا من وجهة نظري أن يكون القرار منعدمًا إذا ثبت أن غاية القرار لا علاقة لها بالمصلحة العامة، كحالة النقل مثلًا بدافع سياسي أو شخصي؛ فهذا لا يمت للمصلحة العامة بصلة، ومن ثم يكون الشرط انعدم وجوده قانونًا، أما إذا كان بدافع المصلحة العامة ولكن في غير متطلباتها كالنقل بدافع التأديب فهنا تكون الغاية معيبة وليست منعدمة.

(١) الحكم في القضية رقم (٢٩١٠/ ١/ ق) لعام ١٤٣٦هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف في القضية رقم (٥٢٢٨) لعام ١٤٣٨هـ، بجلسة ٨/ ٤/ ١٤٣٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩هـ، ج٣، ص ٧٢.

خاتمة

تناولت في هـذا البحث معيـار القرار المنعـدم في قضاء ديـوان المظالم السعودي في ضوء معايير الفقه المقارن والقضاء المصري، كمحاولة لتسليط الضوء على مشـكلة انعدام القرار الإداري؛ للمسـاهمة في تحديدها ومحاولة لحل إشكالياتها، وقد قسـمت هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، الأول منها عن المعايير الفقهية لتحديد ماهية القرارات المنعدمة، وتم تقسـيمه إلى مطلبين، الأول عن معيار اغتصاب السـلطة والمعايير المشـابهة لـه، والمطلب الثاني عن معيار تخلـف أركان القـرار الإداري، وكان المبحث الثـاني عن المعايير القضائية لتحديد ماهية القرارات المنعدمة، وتم تقسـيمه إلى مطلبين، الأول عن معيار القضاء الإداري السـعودي في تحديد ماهية القـرارات المنعدمة، والمطلب الثاني عن معيار القضاء الإداري المصري في تحديد ماهية القرارات المنعدمة، وجاء المبحث الثالث عن الرأي المختـار في تحديد ماهية القرارات المنعدمـة، والذي تم تقسـيمه إلى مطلبـين الأول عن تحديـد أركان القرار الإداري وشروط صحته، والثاني عن حالات انعدام القرار الإداري.

وفي ضوء هذه الدراسة كانت النتائج التالية:

١-اتضـح أن معيار اغتصاب السـلطة يسـتوعب العديد مـن المعايير التي قيلـت في تحديد ماهيـة القـرار المنعدم، فمعيـار الوظيفـة الإدارية، ومعيار الظاهر، ومعيار عـدم المشروعية، كلها تلتقـي في نتائجها مع معيار اغتصاب السلطة.

٢- لا يوجد استقرار فقهي أو قضائي على تحديد أركان القرار الإداري وشروط صحته.

٣- لا يوجد استقرار فقهي أو قضائي على تحديد معيار معين لتحديد ماهية القرار المنعدم.

٤- اتجاهات القضاء السعودي والقضاء المصري لم تتخذ معيارًا محددًا حول ماهية انعدام القرار الإداري، إلا أنها اتفقت على أن اغتصاب السلطة يؤدي قولًا واحدًا إلى انعدام القرار، كما في حالة اعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة التنظيمية أو السلطة القضائية.

٤- اتجه رأي الباحث إلى أن تحديد ماهية القرار المنعدم يجب أن تعود إلى القرار نفسه، لا من خلال قواعد قانونية أخرى.

٥- اتجه رأى الباحث إلى أن المحل والاختصاص هما ركنا القرار، والسبب والشكل والغاية تشكل شروطًا لصحة القرار.

٦- الانعدام كما يترتب على انعدام الأركان يترتب أيضًا على انعدام الشروط، فكما هو معلوم عن تعريف الشرط بأنه ما يلزم من عدمه العدم ولا يلزم من وجوده وجود ولا عدم، أما تعيب أي منها فإنه يؤدي إلى بطلان القرار.

التوصيات:

- تبني معيار مخالفة أركان القرار وشروط صحته في تحديد ماهية القرار المنعدم، لأنه الأكثر دقة وتحديـدًا؛ فتحديد الانعـدام أو البطلان يكون من خلال القرار الإداري نفسه، لا من خلال قواعد قانونية أخرى.

- إلزام الجهات الإدارية مصـدرة القرار بالإشـارة إلى مواعيد التظلم على القرار، ومواعيد رفع الدعوى، وتبيان الأثـر القانوني لذلك؛ مما يؤدي إلى رفع الدعوى في مواعيدها النظامي،ة بما يحد مـن حالات التأخر في رفع الدعوى، ويغني عن الحاجة إلى تكييف القرار بالانعدام أو القابلية للبطلان وما يثيره من إشكالات.

- زيادة مدة مواعيد الطعن في القـرارات ذات الصفة الحقوقية والتي لا تؤثر على اسـتقرار المراكز القانونية، كالقرارات المتعلقة بنزع الملكية، خاصة قرار لجنة تقديـر تعويض العقارات، أو اعتبارها مـن دعاوى التعويض، مما يجنب القضاء بحث إشـكالية انعدام القرار من عدمه حال التأخر في الطعن على القرار.

وأخيرًا، فإن هذا البحث من البحـوث الدقيقة والمعقدة، والتي اختلفت وتختلف فيها وجهـات النظر، وقد حاولت بقدر الإمـكان تأصيل كل رأي وصلت إليه في تحديـد أركان القـرار الإداري، وشروط صحتـه، وكذا في تحديد حالات الانعدام.

فإن كان مـــن توفيق فمـــن الله تعـــالى، وإن كان غير ذلك فحســـبي أني اجتهدت، والله تعالى من وراء القصد.

فهرس المصادر

١. د. **أنيس فوزي عبد المجيد**، السبب في القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، ١٤٣٩هـ، ٢٠١٨م.

٢. د. **رمزي الشاعر**، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م.

٣. د. **رمضان بطيخ**، عناصر مشروعية وصحة القرار الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٥م.

٤. د. **سامي جمال الدين**، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

٥. د. **سليمان الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، راجعه ونقحه د. محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، ط٧، ١٤٢٧هـ، ٢٠٠٦م.

٦. د. **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٨م.

٧. د. **عبد الفتاح حسن**، انعدام القرار الإداري، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢١ نوفمبر ١٩٥٩م، مجلة العلوم الإدارية، السنة (٢)، ديسمبر، ١٩٦٠م.

٨. د. **عثمان خليل**، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، ١٩٦٢م.

٩. د. **ماجد راغب الحلو**، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.

١٠. د. **ماجد راغب الحلو**، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه، مجلة العدالة، الإمارات، يناير ١٩٩١م.

١١. د. **ماجد راغب الحلو**، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١) ١٩٨٠م.

١٢. د. **محمد الزحيلي**، الوجيز في أصول الفقه الإسلامي، دار الخير للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ط٢، ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م.

١٣. د. **محمد عبد العال السناري**، القرارات الإدارية في المملكة العربية، الإدارة العامة للبحوث (مركز البحوث) معهد الإدارة العامة، ١٤١٤هـ، ١٩٩٤م.

١٤. د. **مصطفى فهمي**، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩م.

١٥. د. **مصطفى كمال وصفي**، انعدام القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة، السنة السابعة، ١٩٥٦م.

١٦. د. **وليد محمد الصمعاني**، السلطة التقديرية للقاضي الإداري، دراسة تأصيلية تطبيقية، دار الميمان للنشر والتوزيع، ١٤٣٦هـ، ٢٠١٥م.