دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن
المصدر:	مجلة الحقوق
الناشر:	جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي
المؤلف الرئيسي:	الذنيبات، محمد جمال
المجلد/العدد:	مج 28, ع 1
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2004
الشهر:	مارس
الصفحات:	305 - 325
رقم MD:	76205
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	IslamicInfo
مواضيع:	الفقه المقارن، القرارات الإدارية، القضاء الإداري، الأردن، اتخاذ القرارات، المحكمة العليا، السلطة الإدارية، الخدمة المدنية، السلطة التشريعية، قانون العمل، تأديب الموظفين
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/76205

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن*

الدكتور محمد جمال الذنيبات
كلية الحقوق - جامعة العلوم التطبيقية
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

حاول الفقه والقضاء صياغة فكرة واضحة عن حالات انعدام القرارات الإدارية، استناداً إلى التمييز بين القرارات الباطلة والقرارات المنعدمة مستعيراً فكرته تلك من القانون المدني الذي يميز بين البطلان النسبي والبطلان المطلق للعقود، بيد أن الفقه الإداري وجد أن مصطلح انعدام القرار inexistene يلائم بيئة القضاء الإداري ومناخه، على اعتبار أن ثمة أعمالا تصدر عن الإدارة لا يكتفى بنعتها بالبطلان، وإنما تصل إلى درجة الانعدام. ولا شك في أن طائفة القرارات المنعدمة تلك قد صدرت من الإدارة مشوبة بعيب جسيم ينحدر بها إلى مستوى الانعدام، فلا تولد أثرا ولا تنتج مركزا ولا تكسب حقا، بل لا تحترم قضاءً، ويعد تنفيذها اعتداءً ماديا، ترتكبه الإداره حقا، ومن ثم فهي قابلة للطعن دون التقيد بميعاد الطعن القضائي.

وقد تصدى القضاء الإداري الأردني لفكرة انعدام القرار محاولا رسم حدودها وبيان حالاتها ومؤصلا أحكامها. وقد تلمست في هذا البحث أن استقرأ تلك القرارات وأن أحلل اتجاهات قضاء محكمة العدل العليا بشأنها، وقد عالجت ذلك في مبحثين، هما جوهر هذا الجهد.

تمهيد:

ليس ثمة موضوع أثار الجدل في القانون الإداري واحتدم حوله النقاش في الفقه الإداري المعاصر على الرغم من حداثة هذا القانون، كما ثار بشأن

(*) أجيز البحث بتاريخ ٢٢/١/٢٠٠٣م.

القرار المعدوم والأحكام المتعلقة به، فقد تعددت الآراء الفقهية وتنوعت الاتجاهات القضائية فيما يخص هذا الموضوع نو الأبعاد القانونية والفقهية المتشابكة مما يقتضي دراسته بعناية وحذر.

وقد اتجه القضاء الإداري الأردني ممثلا في قضاء محكمة العدل العليا بإصدار عديد من القرارات التي تتعلق بفكرة الانعدام، ولذلك سنتعرض لاجتهاد هذه المحكمة في جميع المفردات المتصلة بالموضوع وبيان اتجاهاتها مع التعليق على تلك الأحكام بالقدر الذي يسمح لنا البحث به.

وبادئ ذي بدء ينبغي تعريف القرار الإداري تمهيدا لمعالجة الوضع القانوني للقرار المنعدم، وقد استقر القضاء الإداري على أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطات عامة بمقتضى القوانين واللوائح. وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكنا وجائزاً قانونيا وابتغاء مصلحة عامة [١].

وإذا كان هذا التعريف القضائي للقرار الإداري لم يسلم من انتقادات الفقهاء، فإنه أيا ما كانت هذه الانتقادات، وأيا كانت الصياغات التي يظهر بها تعريف القرار الإداري في أحكام القضاء والتي لا تعكس في النهاية سوى اختلافات في التقديم وليس في جوهر الشيء وماهيته [٢]، فإن القرار الإداري وحسب التعريف الذي يعتقد أنه الجامع المانع يمكن تعريفه بأنه «عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة» [٣].

---

(١) انظر: د.علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري الأردني، الأردن، ١٩٩٥، ص ٥٥٢ – ٥٦٣.

(٢) انظر: د.سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٣٤٠ – ٣٤٤.

(٣) عدَّ القضاء الإداري الفرنسي أن القرارات الإدارية التي تتعدى على الحرية والملكية من قبيل الاعتداء المادي، انظر حكم المحكمة في قضية nevdux في ١٣/١١/ ١٨٨٤، المجموعة ٩٠٩، ذكرها الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٣٤٣ و ٣٤٤.

مما تقدم يتبين أن القرار الإداري يرتب أثرا قانونيا هو إما إنشاء مركز وإما تعديله وإما إلغائه، بعكس القرار الإداري المنعدم الذي لا ينشئ مركزا قانونياً ولا يرتب أثراً قانونيا، بل إن تسمية أنه قرار إداري يطلق تجاوزا، ولكيفية تناول الوضع القانوني لانعدام القرارات الإدارية سنقوم بتقسيم هذه الدراسة إلى أربعة مباحث:

- **المبحث الأول:** مفهوم الانعدام.
- **المبحث الثاني:** الانعدام وأركان القرار الإداري.
- **المبحث الثالث:** الأحكام المتعلقة بفكرة الانعدام.
- **المبحث الرابع:** الآثار القانونية التي يرتبها الفقه والقضاء الإداري على الانعدام.

المبحث الأول
مفهوم الانعدام

يقصد بالقرار الإداري المنعدم القرار الذي لا وجود له، ويوصف القرار بالانعدام إذا كان العيب المشوب فيه جسيماً بحيث يفقده صفته الإدارية كقرار، ويمكن تقسيم انعدام القرار الإداري إلى انعدام مادي وانعدام قانوني(٤)، وسنعالج كلا النوعين على النحو الآتي:

أولا: الانعدام المادي: يعرِّف بعض الفقه الانعدام بأنه عقبة مادية مفتقدة لوصف القرار الإداري(٥)، ويحدث الانعدام المادي للقرار الإداري إذا لم يصدر من الإدارة أصلاً، أي عندما يتوهم الفرد أنه في مواجهة قرار إداري أصدرته الإدارة، وينشأ هذا الوهم لدى الفرد من افتراضه ذهنيا أن القرار موجود أو لعدم إدراكه لحيثيات العمل الإداري، كأن يقدم الشخص دعوى تجاوز حدود السلطة لدى القضاء لمخاصمة مداولات أحد المجالس البلدية التي لم تنعقد في الأصل، وينشأ هذا التصور بوجود القرار الإداري لدى الإدارة، عندما تعتقد أيضاً بوجود القرار الإداري وتبلغ الأفراد المعنيين بقرار إداري لا وجود له في الملفات، وقد طبق القضاء الأردني في حكم حديث:

«بأن المهندسين المستدعين يطالبان بعلاوة أسوة بباقي زملائهم ويطعنان بقرار لا وجود له ولا يوجد في الملفات، ولذلك فإن الدعوى المناقشة لا تستند إلى قرار»(٦).

---

(٤) انظر: د. علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، صفحة ٥٥٣.

(٥) انظر: د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٥٢ وما يليها.

(٦) منشورة في جريدة الدستور الأردنية بتاريخ ٢٠٠١/١١/٢١ (١٨).

وينعدم القرار الإداري ماديا إذا قضى القضاء الإداري بإلغائه، «حيث استقر القضاء الإداري على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن»[٧].

ثانيا: الانعدام القانوني: قد تصدر القرارات الإدارية مشوبة بعيب جسيم يفقدها صفتها القانونية كقرارات بسبب عيب جسيم مسها، وهو ما يقصد بالانعدام القانوني، فالقرار موجود من الناحية المادية لكنه منعدم من الناحية القانونية لعيب جسيم لحق بالقرار الإداري مما أفقده البعد القانوني له وأصبح عملاً مادياً بحتاً، ويمكن إدراج معظم القرارات الإدارية التي يفصل فيها القضاء الإداري ويحكم بانعدامها تحت هذا الوصف، ومن ذلك صدور القرارات من سلطات الاحتلال الأجنبي، حيث تعد منعدمة قانونيا وليس ماديا، حيث إن القرار الإداري من الناحية المادية يكون موجوداً ويمكن الرجوع إليه لمعرفة حيثياته، ولكن من حيث الأثر القانوني فهو منعدم.

وقد أقرت محكمة العدل العليا في حكم لها (من المبادئ المسلم بها أن القرار المنعدم لا يكون له أثر)[٨].

(٧) عدل عليا – رقم ٤٨-٧٩، عدد ٥، سنة ١٩٧٩، ص ٢١٤.

(٨) عدل عليا – رقم ٢١-٨٣، العدد ١ لسنة ٨٤.

المبحث الثاني
الانعدام وأركان القرار الإداري

سنتناول أولا ركن الاختصاص:

يطرح الفقه معايير للتمييز بين القرار المنعدم وعيب الاختصاص البسيط، وقد تباينت اتجاهات الفقهاء حول كيفية التمييز بين القرار المنعدم والاختصاص البسيط، ويعزى ذلك إلى غموض فكرة الانعدام. وسنعالج هذه المعايير على النحو الآتي:

المعيار الأول: معيار اغتصاب السلطة:

لا شك في أن معيار اغتصاب السلطة يعد أقدم المعايير التي اعتمدها الفقه للتمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل، ويتمثل اغتصاب السلطة في صدور القرار الإداري من فرد عادي لا يملك أي اختصاص قانوني أو اعتداء الإدارة على اختصاص إحدى السلطتين التشريعية والقضائية، فهذه الحالات تعد أحد الأسباب التي تؤدي إلى انعدام القرار الإداري.

وقد قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها:

«يعتبر القرار منعدما إذا كان مشوبا بعيب جسيم، ويكون ذلك إذا صدر القرار من فرد عادي أو هيئة لا تختص أصلا بمزاولة هذا الاختصاص أو صدر من سلطة إدارية تتولى فيه عملا من أعمال السلطتين القضائية أو التشريعية، أو إذا صدر من موظف ليس من واجبات وظيفته أن يصدر قرارات إدارية. والقرار المشوب بعيب جسيم هو قرار فاقد لخصائصه كقرار إداري، وهو عديم الأثر قانونا»[٩].

(٩) عدل عليا – ١١/٧٥/العدد ٨٠٧، سنة ١٩٧٥، ص ٩٠٠.

المعيار الثاني: مدى اتصال القرار بالوظيفة العامة:

يتجه جانب من الفقه إلى اعتماد معيار التمييز بين القرار الباطل والقرار المنعدم استناداً إلى مدى اتصال القرار غير المشروع بالوظيفة الإدارية، ويعد القرار غير المشروع منعدما إذا لم يكن متصلا بأي صلاحية إدارية، ولكن يبدو أن هذا المعيار ورغم وجاهته لم يعتمد لدى الفقه الفرنسي سوى فترة وجيزة.

المعيار الثالث: مدى تخلف أحد أركان القرار الإداري:

تعد التفرقة استناداً إلى هذا المعيار قائمة على انعدام قيام أحد الأركان الأساسية للقرار الإداري، حيث يعد القرار منعدما إذا لم يستوف القرار الإداري أركانه الأساسية، ويعد باطلا إذا اكتملت أركان القرار الإداري، ولكن مس القرار في أحد أركانه عيب من عيوب المشروعية، وهذه التفرقة بين وصف القرار الباطل أو المنعدم مستمدة من القانون المدني، حيث تقسم النظرية التقليدية البطلان في القانون المدني إلى مراتب ثلاث هي: الانعدام، والبطلان المطلق، والبطلان النسبي، على أن أغلبية الفقهاء ترفض هذا التقسيم الثلاثي، وتستبدل به تقسيما ثنائيا يسوي بين الانعدام والبطلان المطلق، لأن التمييز بين العقد المنعدم والعقد الباطل بطلانا مطلقا يصطدم بالمنطق وليس بذي فائدة، وقد ابتدعه الفقه الفرنسي لأسباب خاصة(١٠). في هذا تقول محكمة العدل العليا: (إذا كان القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص البسيط فيكون قابلا للإلغاء إذا كان القرار قابلاً للطعن وطعن به صاحب الشأن خلال المدة، أما إذا

---

(١٠) في مجال التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم يقول الفقيه

Auby

Les antecedent d une decision puvent la vicier au point d entanier l administration hors de competence les mois ne conduisent donc a l inexistence de l acte qu en influant sur son objet.

J.M.AUBY L inexistence des actes nadministratifs, these.paris.1951. p 52.

انقضى ميعاد الطعن أو كان القرار صحيحا قبل إنشاء محكمة العدل العليا فيعد محصنا وتترتب عليه الآثار القانونية لذوي الشأن)[١١].

على أن من الفقهاء من يرى جعل البطلان درجة واحدة لأن العقد القابل للإبطال إما أن يصحح وإما أن تحكم بإبطاله فيصير معدوما، وقد يصلح هذا القول للقانون المدني أما في نطاق القانون العام فإن الأمر مختلف، حيث لا يمكن تطبيقه على إطلاقه بالنسبة للقرارات الإدارية، ويميز الفقه الفرنسي بين درجات البطلان في القانون الإداري والقانون المدني[١٢].

ويعد الفقيه الفرنسي لافيرير رائداً في إيضاح فكرة الانعدام. فهو يرى أن من أعمال الإدارة ما لا يمكن الاكتفاء بنعته بالبطلان، كما لو صدر القرار الإداري من شخص لا سلطات له إطلاقا، إما لأنه لا ينتمي إلى الإدارة إطلاقا، وإما لأن علاقته بسلطة وظيفته لا تخوله إصدار قرارات إدارية بالمرة[١٣].

أما موقف القضاء الإداري الأردني من معيار التمييز بين القرار الباطل والمنعدم فقد اعتمدت محكمة العدل معيارين متباينين للتفرقة بين القرارات المنعدمة، فقد جاء في أحد أحكامها، القرار الذي شابه عيب جسيم هو قرار فاقد لخصائصه كقرار إداري وهو عديم الأثر قانونيا[١٤]. وقد قام القضاء الإداري الأردني بمحاكاة القضاء الإداري الفرنسي في اعتماده كمعيار مدى جسامة عدم المشروعية التي مسَّت القرار الإداري. وقد جاء في أحد أحكام محكمة التمييز (بوصفها عدل عليا) أن القرار الإداري الفردي الذي يكون فيه العيب بالغ الجسامة بحيث يجرده من صفته الإدارية ويجعله معدوما فإن المحاكم العادية

---

(١١) انظر: د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

(١٢) انظر: د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٨ وما بعدها.

(١٣) Berthelemy.la Droit Administratif, 2.edition, paris. 1978.p.318 - 329.

(١٤) عدل عليا / ١٩٧٥ / ص٩٠٠.

في هذه الحالة تسترد كامل اختصاصها في مواجهته ومعاملته معاملة الاعتداء المادي. وقد اتجهت ذات المحكمة إلى تبني معيار تخلف أحد الأركان، فقد قضت في حكم لها: «أما ادعاء وكيل المستدعي بأن القرار به منعدم والطعن به لا يتقيد بميعاد فلا يستند إلى أساس، وذلك لأن قبول استقالة المستدعي تدخل في صلب اختصاص مجلس الوزراء. وقد خالف المجلس القانون عند إصداره القرار بقبول الاستقالة فلا يكون القرار باطلا أو قابلا للإلغاء، وذلك لأن التفريق بين القرار الباطل والقرار المنعدم في فقدان القرار لأحد عناصره يكون من حيث الشكل والغاية والأساس، ويكون القرار في هذه الحالة باطلاً وقابلاً للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا»(١٥).

ولقدّ أيّد د.رمزي الشاعر اتجاه انعدام القرار الإداري بسبب السلطة وبنى رأيه على أساس أن أكثر المظاهر التي تتجلى بها انعدام القرار هو في السلطة(١٦).

ويبدو أن محكمة العدل العليا لم تستقر في اجتهادها على اتجاه واحد، فقد عدَّت في أحد أحكامها أن اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية لا يجعل القرار منعدماً وإنما باطلاً(١٧).

ونرى أن هذا الاجتهاد محل نظر لأنه يخالف ما استقر عليه الفقه والقضاء في أن القرار الذي يمسه عيب الاختصاص الجسيم ينحدر به إلى مستوى العمل المادي.

وقد يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية لا تملك إصدار القرارات الإدارية، ويكون منعدما لأنه يتضمن اعتداءً جسيماً على اختصاصات السلطتين

---

(١٥) انظر: د.علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٥٥٧ وما يليها.

(١٦) راجع: د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص٥٧ وما يليها.

(١٧) ويمكن الرجوع إلى قرار محكمة العدل العليا رقم ٨٨/٢٠١ لسنة ١٩٩١، عدد (١-٢) ص٢٧.

التشريعية والقضائية، وقد حسم هذا الفقيه الأمر بقوله بأن مثل هذه الأعمال هي قرارات معدومة لا يترتب عليها أثر قبل الأفراد، ولا تحترمها المحاكم، وتصبح محاولة الإدارة تنفيذها مثل الاعتداء المادي. وقد قضت محكمة العدل العليا بأن (قرار وزير الزراعة بتسجيل الحصص بأسماء المستدعين تنفيذا لحكم محكمة العدل العليا الصادر في مواجهة مجلس الوزراء هو قرار باطل بطلاناً جسيماً ينحدر به إلى درجة الانعدام لصدوره من جهة غير مختصة بإصداره، ذلك أن وزير الزراعة غير مخاطب بحكم الإلغاء المذكور)[١٨].

وثمة اتفاق على هذا المعيار من حيث أهميته في حسم الخلاف على التمييز بين القرار الإداري الباطل والمنعدم، إلا أن الاختلاف يكون حول أركان القرار التي ينبغي توافرها في القرار الإداري.

المعيار الرابع: مدى جسامة عدم المشروعية:

يتجه الفقه الإداري بشكل عام إلى اعتماد هذا المعيار للتمييز بين القرار الباطل والقرار المنعدم، حيث يعد العيب الذي لحق القرار ومدى جسامته هو المحدد في اعتبار القرار المنعدم من الباطل[١٨].

أما موقف القضاء الأردني فقد استند إلى معيار جسامة العيب الذي لحق بالقرار في كثير من أحكامه، حيث قضي بأن «ادعاء وكيل المستدعي بأن القرار المطعون به منعدم والطعن به لا يتقيد بميعاد فلا يستند إلى أساس، وذلك لأن قبول استقالة المستدعي تدخل في صلاحية مجلس الوزراء، فإذا خالف المجلس القانون عند إصداره القرار بقبوله الاستقالة فلا يكون قراره منعدما بل يكون باطلاً وقابلاً للإلغاء»[١٩]، وذلك لأن التفريق بين القرار الباطل والقرار المنعدم يكون بأن النوع الأول من القرارات هو الذي يفقد أحد عناصر القرار الإداري

(١٨) انظر: د.علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص ٥٥٩ وما يليها.
(١٩) انظر: د.سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٣٤٥ وما يليها.

من حيث الشكل أو السبب أو المحل أو الغاية أو الاختصاص، ويكون في هذه الحالة القرار باطلاً وقابلاً للإلغاء(٢٠).

واتجهت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها إلى القول بأنه: «تبين من الأوراق أن التنفيذ قد تم بدون وجه حق على فهم أنه يتوافر فيه شرط انقضاء مدة الإدانة التي لم تنقض بعد، فإن ما صدر عن الدائرة من أعمال بقصد تنفيذ السند سالف الذكر تكون فاقدة لركن النية المشترطة في القرارات الإدارية ومجردة من الأساس القانوني الذي تنبني عليه ولا تعدو مجرد عمل مادي لا يترتب عليه أثر قانوني لأنها منطوية على عيب جسيم يجردها من طابع القرار الإداري على وجه ينحدر بها إلى درجة الانعدام(٢١).

---

(٢٠) يرى بعض الفقه أن العيب الذي يمس القرار الإداري بركن السبب، أي إذا صدر القرار غير مرتبط بسبب معين لأن المشرع لم يعلق تدخل الإدارة على سبب محدد، وحينئذ تكون الإدارة حرة في إصدار القرار بشرط قيام سبب معقول يبرر تصرفها، فإذا أصدرت قراراً فإن القرار إذا لم توجد له أسباب جدية فالقرار يبطل لأحد أمرين:
١- إذا كانت الإدارة تعلم بانعدام الأسباب وتذرعت بها ماديا أو قانونيا نكون أمام عيب انحراف السلطة لتوهم الإدارة وجود أسباب وهي غير موجودة.
٢- أن تكون الإدارة غير عالمة بالأسباب عند تدخلها بإصدار القرار، فتكون أيضا قد وقعت في عيب انحراف السلطة.

(٢١) يراجع بشأن انعدام القرار بسبب اغتصاب السلطة حكم محكمة التنازع في ١٧ مارس ١٩٤٩، وتقرير دلفولفيه حول Soc-Hotel du-vieux Beffroi.
ويقول التقرير: ومن حيث إنه إذا كانت حماية الملكية الخاصة تدخل أساسا في اختصاصات القضاء العادي فتجد المهمة المعهود بها إليها قد حددت – الحظر الذي قررته عليها قوانين ١٦-٢٤ أغسطس ١٧٩٠ و١٦ فردكتيدور سنة ثالثة – من نظر أعمال الإدارة وأنه على جهة القضاء المدني عندما تعرض عليها طلبات تستهدف طرد طالب في مرفق عام من أماكن حرم الطالب منها بفعل قرار إداري أن تقرر عدم اختصاصها، وذلك في غير الحالة التي يكون واضحا فيها عدم إمكان ربط القرار الإداري لتطبيق نص تشريعي أو لائحي فلا يكون القرار محل البحث بكل بداهة إلا مجرد فعل مادي voie de fiat انظر أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي مارسولون، بروسبير في، جي بيربان، ترجمة د.أحمد يسري، منشأة المعارف، ص ٣٧٤ /٣٧٦ وهوامش قرار مجلس الدولة الفرنسي بشأن انعدام القرار الإداري الواردة في ذات الصفحة.

هذا ما يتعلق بركن الاختصاص أما ركن السبب فسنبحثه على النحو الآتي:

ثانيا – ركن السبب: ينعقد الإجماع في الفقه الإداري على أن العيب الذي يلحق بالقرار الإداري استنادا إلى ركن السبب يؤدي إلى بطلانه وليس إلى انعدامه، ولم يشذ عن هذا الإجماع سوى الفقيه Desgrange، حيث يسلم مع الأغلبية بأن العيوب التي يكون مرجعها إلى ركن السبب تؤدي إلى بطلان القرار، ولكن ثمة حالات استثنائية تؤدي إلى انعدام القرار، وذلك إذا أدى العيب في السبب إلى خروج الإدارة عن نطاق اختصاصها. ومن ثم إلى عيب في محل القرار، فالإدارة مثلا تستطيع أن تحدد ساحل البحر بقرار يصدر من جانبها بشرط أن تكون الأراضي الداخلة في نطاق التحديد تغمرها مياه البحر عند المد، وتنحسر عنها عند الجزر، فإذا أدخلت الإدارة في نطاق ذلك التحديد أرضا لا تغمرها المياه فإن السبب يكون منشقا، ومن ثم فإن العيب الذي يلحق بالقرار يكون جسيماً ويكون معدوماً، ولكن يبدو أن هذا الرأي مهجور فقهيا[٢٢].

ولكننا نعتقد بأن القرار قد يكون معدوما إذا كان القرار قد بني على أسباب لم تتحقق في أرض الواقع، كأن يستند مصدر القرار على أسباب وهمية ومن المستحيل توقعها على أرض الواقع، وهذا أمر ممكن الحدوث في القرار الإداري، كأن يصدر قرار بترفيع موظف تبين أنه متوفى قبل سنوات من إصدار القرار[٢٣].

وقد يكون ماثل هنا أن القرار باطل لانتفاء المحل، ولكن نضيف أيضا لانعدام السبب، وفي حكم لمجلس الدولة المصري قال فيه إن الإدارة لا تستطيع قبول استقالة الموظف بعد تقديمها إلا إذا أصر عليها حتى صدور القرار، فإذا عدل عن استقالته في أي وقت قبل أن تقبلها الإدارة انعدم الأساس الذي أدى إلى وجود القرار بل من المستحيل إصداره[٢٤].

---

(٢٢) Charles Debbasch et Ricci, droit de administratif, paris,1975,p31.

(٢٣) انظر: د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٤، ص٢١٣.

(٢٤) انظر: د.محمود حلمي، القضاء الإداري، القاهرة ١٩٧٩، ص ١١٦.

وتشير محكمة العدل العليا في حكم لها إلى أن: «من دواعي صحة القرار الإداري أن يكون مبنيا على سبب يبرر إصداره من حيث الواقع ومن حيث القانون، وإذا تبين للمحكمة أن الأسباب التي بني عليها القرار لا تتفق مع الواقعة التي بني عليها، فإن من حق المحكمة إبطال القرار بطلاناً مطلقاً»[٢٥].

ثالثا – ركن الشكل: يقرر الفقه الإداري كقاعدة عامة أن العبرة في سلامة القرارات الإدارية في هذا الخصوص، بمطابقة محل القرار الإداري للقانون موضوعيا بصرف النظر عن عيوب الشكل التي قد تشوب إرادة مصدر القرار، ولكن ما الحكم القانوني إذا انعدمت الإرادة لدى مصدر القرار؟ كما لو ثبت أن مصدر القرار الإداري كان مجنونا عند إصداره القرار الإداري.

يرى بعض الفقه أن القرار الإداري في هذه الحالة يكون معدوما لأن القرار الإداري هو تعبير عن إرادة، ولما كان المجنون غير أهل للتعبير عن إرادته فإن القرار يكون معدوما بالتبعية، وإذا كان هذا الغرض نادرا فلا شك في سلامته من الناحية القانونية، وإذا كان بعض الفقه يتطلب حتى في هذه الحالة أن يكون القرار الصادر من المجنون دالاً بذاته على حالة مصدره الذهنية بأن يكون غير مفهوم أو لا معنى له حتى يكون للأفراد أن يتحللوا من واجب الطاعة والاحترام الذي يلتزمون به في مواجهة القرارات الإدارية عموما، ويمكن أن نذكر حالات أخرى ينعدم فيها القرار في ركن الشكل كما لو صدر قرار إداري يتعلق بأفراد عدة كقرار الترقية أو بتوقيع جزاء، وأدرج اسم أحد الموظفين خطأ، ففي هذه الحالة لا يمكن القول إن هناك قراراً إدارياً قد صدر بشأنه يستقر بمضي المدة، وإنما يُعد القرار في ذاته معدوما، لا ينتج أثراً مهما طالت المدة، لأن الجهة الإدارية لم تتجه إلى إحداث أثر قانوني. ويرى معظم الفقه الإداري أن عيب الشكل يكون مصدرا للبطلان لا للانعدام[٢٦].

---

(٢٥) عدل عليا – رقم ٧٨/٦٤/عدد (٢) – سنة ١٩٧٩/ص١٦١.

(٢٦) انظر: د.حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، نقابة المحامين، عمان ١٩٧٢، ص ٣٦٦.

رابعا – ركن المحل: يعد القرار الإداري في هذا الركن معدوما إذا كان خروج الإدارة عن القانون قد تم بشكل صارخ تجاهلت الإدارة فيه أبسط قواعد القانون وأهملت أبسط المبادئ القانونية المتعارف عليها، ويقرر الفقه الإداري أن معظم التطبيقات القضائية لهذه الحالة مرجعها إلى اعتداء الإدارة على الحريات الفردية أو على الأملاك الخاصة أو محاولة الإدارة تحقيق آثار قانونية لا يمكن أن تتم إلا بالقانون، عن طريق القرارات الإدارية، مثل فرض الضريبة بقرار إداري إذا كان الدستور ينص على عدم جواز فرض الضريبة إلا بقانون، ومن ثم يعد فرض الضريبة بقرار ضمن اغتصاب السلطة، ومن ثم يعد اعتداءً صارخاً على القانون. وقد نص الدستور الأردني في المادة (١١١) منه على ألا تفرض ضريبة ولا رسم إلا بقانون(٢٧).

خامسا – ركن الغاية: يتجه الفقه الإداري إلى أن ركن الغاية أو الهدف من القرار لا يسري عليه مفهوم الانعدام، إلا أن الفقيه ديجي والعميد يونار يريان أن الموظف إذا استهدف بقراره غاية لا علاقة لها بالصالح العام ولا تمت بصلة للعمل الإداري كأن يصدر القرار انتقاما للشخص، فإن عمله يتجرد من الصفة الإدارية ليغدو عملا ماديا فقط، إلا أن معظم اتجاهات القضاء الإداري في فرنسا ومصر يُعد القرار المشوب بعيب انحراف السلطة قراراً باطلاً وقابلاً للإلغاء في حالة مخاصمة مشروعيته.

(٢٧) انظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٩، ص ٤٤٨ – ٤٥٢.

المبحث الثالث
الأحكام المتعلقة بالانعدام

يعد القرار منعدما إذا كان مشوبا بعيب جسيم، ويكون ذلك إذا صدر القرار من فرد عادي أو هيئة لا تختص أصلا بمزاولة هذا الاختصاص أو صدر القرار من سلطة ما في شأن من اختصاص هيئة أخرى لا ترتبط بها إداريا بأي رابط، كأن تتولى السلطة الإدارية عملا من أعمال السلطتين القضائية أو التشريعية، أو إذا صدر القرار من موظف ليس من واجبات وظيفته أن يصدر قرارات إدارية، وقد قضت محكمة العدل العليا بأن (القرار المنعدم هو القرار الذي تكون فيه المخالفة صارخة إلى حد يفقد القرار طبيعته وتخرجه عن دائرة تطبيق الأحكام للقرارات الإدارية كما إذا صدر عن شخص ليس له صفة أصلا في إصداره أو ليس له صفة الموظف العمومي أو إذا صدر القرار عن الإدارة في موضوع يدخل في اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، كأن يصدر القرار من سلطة في شأن من اختصاص سلطة أخرى)[٢٨].

ومن هذا يتبين أن حالات الانعدام هي:

- إذا صدر من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقا.
- إذا صدر من موظف انقطعت صلته بالإدارة بسبب من الأسباب.
- إذا تضمن القرار الإداري اعتداءً على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية.
- إذا صدر القرار الإداري من سلطة إدارية في نطاق الوظيفة الإدارية عموما ولكنه تضمن اعتداءً على سلطة إدارية لا تربطها بالإدارة مصدرة القرار أي صلة.
- إذا صدر القرار من موظف لا يملك سلطة إصدار القرار الإداري.

وسنحاول أن نسلط الضوء على هذه الحالات:

---

(٢٨) عدل عليا – رقم ٧٦/٤٨، عدد ٦/٥، سنة ١٩٧٧، ص٦٢٩.

* **الحالة الأولى: صدور القرار من فرد عادي أو هيئة خاصة.**

ينشأ الانعدام في هذه الحالة عندما يصدر القرار الإداري من فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف إطلاقا، حيث يتحقق مظهر اغتصاب السلطة لأن هذا الشخص لا يرتبط بالعمل الإداري أو الوظيفة العامة بأدنى رابط، ومع ذلك يجب أن تحد هذه القاعدة بفكرة الموظفين الفعليين أو الواقعيين، فالموظف الفعلي هو الفرد الذي عُين تعييناً معيبا أو الذي لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقا، ومع ذلك تعد الأعمال الصادرة منه سليمة وأساس سلامة الأعمال الصادرة منه مختلف. ففي الأوقات العادية يرجع ذلك إلى الظاهر، ومن ثم فلا يعد الموظف غير المختص موظفاً فعلياً إلا إذا كان قرار تعيينه الباطل معقولا، ويعذر الجمهور إذا لم يدرك سبب بطلانه بصرف النظر عما إذا كان الموظف ذاته حسن النية أو سيئ النية لأن الاستثناء شرع لمصلحة الجمهور، وبهذا المعنى صدر بعض أحكام القضاء الإداري(٢٩).

وثمة مواقف بنيت سلامة القرارات الإدارية على ضرورة سير المرافق العامة، وحينئذ ليس من الضروري أن يكون مصدر القرار قد عُين تعيينا معقولا، بل يجوز ألا يكون قد صدر بتعيينه قرار مطلقا. وتطبيق نظرية الموظف الفعلي في حالة الثورات والاحتلال أو اختفاء السلطة السياسة والإدارية لأي سبب عندئذ يحل محل الإدارة الموظف الفعلي فيمارس مهام الإدارة ويتخذ قراره، ويعد سليما إذا توافرت أركانه باستثناء الاختصاص(٣٠).

* **الحالة الثانية: صدور القرار من موظف انقطعت صلته بالوظيفة لأي سبب كان**

تنشا هذه الحالة عندما يستمر الموظف أو الهيئة الإدارية في مزاولة اختصاصاتها وصلاحياتها رغم زوال التأهيل القانوني أو انتهاء مدته لأي سبب من الأسباب كانتهاء العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالدولة لأي سبب كالاستقالة

(٢٩) انظر: د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان ٢٠٠١، ص ٢٦٧ -٢٦٩.

(٣٠) انظر: د. علي خطار الشطناوي، القضاء الإداري الأردني، المرجع السابق، ص ٥٥٢ - ٥٦٣.

وفقدان الوظيفة والإحالة إلى التقاعد وفقدان الجنسية والعزل أو التسريح أو أي سبب قانوني يزيل الصفة القانونية للموظف، وتتضمن هذه الحالة كذلك حالة الموظف الفعلي التي ابتدعها القضاء الإداري وقد أشرنا إليها سابقا[٣١].

* **الحالة الثالثة: إذا تضمن القرار الإداري اعتداءً على اختصاصات السلطة التشريعية والقضائية.**

ينشأ الانعدام في مثل هذه الحالة عندما تقوم الإدارة بإصدار قرار يندرج ضمن اختصاص البرلمان، كأن تصدر السلطة التنفيذية لوائح أوجب الدستور تنظيمها بقانون برلماني، وعندئذ تكون الإدارة قد خرجت عن نطاق اختصاصها وتجاوزته إلى اختصاص سلطة أخرى. ومثاله عندما تقوم الإدارة بعمل قانوني للفصل في منازعة قضائية تختص المحاكم القضائية بالفصل فيها. وعندها تعتدي الإدارة على اختصاص سلطة مستقلة عنها وموازية لها، مما يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه الدستور وعدت محكمة العدل العليا في حكم لها أن الأمر الصادر بإخلاء العيادة هو من اختصاص المحاكم عند توافر أسباب موجبة وأن تصدي مجلس نقابة الأطباء لهذا الأمر فيه اعتداء على اختصاص السلطة القضائية، ويكون القرار المتعلق بهذا الشأن منعدما ويحق لمجلس النقابة أن يسحبه دون التقيد بميعاد[٣٢].

* **الحالة الرابعة: إذا صدر القرار الإداري من سلطة إدارية في نطاق الوظيفة الإدارية عموما ولكنه تضمن اعتداءً على سلطة إدارية لا تربطها بالإدارة مصدرة القرار أي صلة.**

وتنشأ هذه الحالة عندما تقوم جهة ما بإصدار قرار إداري ينصرف أثره على فئة ليس من ضمن اختصاصات الجهة مصدرة القرار أن تتجه بالآثار

---

(٣١) انظر: د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٣٤٢ – ٣٤٩.

(٣٢) انظر: د. رمزي الشاعر، نظرية تدرج البطلان في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص١١٢ – ١٢٩.

القانونية لتشمل هذه الفئة، بعبارة أخرى أكثر إيضاحا، أن تقوم جهة إدارية بإصدار قرار إداري ليس من صلب اختصاصها ألبتة لا من قريب ولا من بعيد، بل من اختصاص هيئة إدارية أخرى ولا يربطها بهذه الهيئة الأخيرة أي رابط إداري[٣٣]، كأن تقوم وزارة الصناعة والتجارة بإصدار قرار يخص فئة المؤذنين في مساجد المملكة، حيث يناط اختصاص هذه الفئة بوزارة الأوقاف ولا يوجد رابط إداري بين الوزارتين، حيث يعد قرار وزير الصناعة قراراً منعدما.

* **الحالة الخامسة: صدور القرار من موظف أو هيئة ليس من واجبات وظيفتها قرارات إدارية.**

ينشأ الانعدام في هذه الحالة في مخالفة قواعد توزيع الاختصاص داخل الإدارة العامة، وذلك باعتداء موظف أو هيئة إدارية على اختصاص غيرهما ضمن نطاق السلطة التنفيذية، ويظهر الانعدام في هذه الحالة بصدور القرار من شخص يتمتع بصفة الموظف العام أو من هيئة إدارية تمثل السلطة العامة ولكنهما لا يتمتعان بأي تأهيل قانوني لإصدار قرارات إدارية، وكذلك يعد القرار منعدما إذا قامت الإدارة بإصدار قرار إداري يخالف مبدأ المشروعية أو يعتدي على مبدأ قانوني من مبادئ القانون العام، كأن يصدر قرار ينتهك مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أو قاعدة الحقوق الملكية للأفراد أو قاعدة عدم جواز الجمع بين عقوبتين على الذنب نفسه أو مبدأ المساواة أمام المرافق العامة أو المبادئ الدستورية الراسخة كمبدأ الحرية السياسية وحرية التملك وحرية التجارة... إلخ[٣٤].

(٣٣) انظر: د.علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص ٥٥٢ – ٥٦٣.

(٣٤) انظر: د.سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص ٢١٣ – ٢١٩.

المبحث الرابع
الآثار القانونية التي يرتبها الفقه والقضاء على فكرة الانعدام

يمكن الاستناد إلى فكرة أساسية مردها إلى أن القرار الإداري المعدوم هو مجرد عمل مادي شبيه بالأعمال الصادرة من الأفراد. ويمكن ترتيب النتائج التالية على فكرة الانعدام:

١ - إيقاف تنفيذ القرار: يكون القرار المعدوم بالضرورة معيبا للغاية ينزل إلى حد غصب السلطة وينحدر إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانونا، فلا تلحقه حصانة ولا يكون قابلا للتنفيذ بالطريق المباشر بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة مما يبرز بذاته مطالبتهم إزالة تلك العقبة بصفة مستعجلة. والقرار الإداري المطعون بعيب جسيم هو عيب عدم الاختصاص الذي ينحدر به إلى مجرد الفعل المادي. ويجوز طلب إزالته بصفة مستعجلة، ويتعين الحكم بوقف التنفيذ(٣٥).

٢ - لا يلتزم الأفراد باحترام القرارات الإدارية المعدومة بل لهم كامل الحق في تجاهلها وتنظيم تصرفاتهم القانونية كما لو كانت غير موجودة(٣٦).

٣ - مخاصمة القرار المنعدم قضائيا دون التقيد بميعاد معين: قررت معظم المحاكم ذات الاختصاص الإداري بأن تقبل دعوى الطعن في القرارات المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد وبالعكس، كذلك يجوز سحب القرار المنعدم دون التقيد بميعاد، حيث يقرر القضاء والفقه بجواز قيام الإدارة

---

(٣٥) انظر: د.عبد الباسط الجميعي، وقف تنفيذ القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ١١٤ - ١١٩.

(٣٦) انظر: تركي حداد، مبادئ محكمة التمييز، الجزء الثاني، ١٩٧٩، القرارات الخاصة بانعدام القرار الإداري.

بسحب قرارها دون التقيد بميعاد. وفي هذا تقول محكمة العدل العليا بأنه: (يجوز للإدارة سحب القرارات المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد السحب)[٣٧].

وفي حكم آخر أشارت إلى أن قضاءها قد استقر على أن القرارات المنعدمة لا يتقيد الطعن بها بميعاد ولا يلحقها إذعان[٣٨].

٤ – إذا كان القرار المعدوم يدخل في عملية مركبة كالقرارات الخاصة بتكوين العقد الإداري فإنه يبطل العملية كلها لتعلقه بالنظام العام كما يقرر القضاء الفرنسي أن يتصدى القاضي من تلقاء نفسه لإبطال القرار المعدوم[٣٩].

٥ – لا يجوز للإدارة أن تقوم بتنفيذ القرار المعدوم وإلا ارتكبت ما يسمى بالاعتداء المادي، حيث إن فكرة الانعدام والاعتداء المادي هما فكرتان متلازمتان[٤٠].

٦ – لا يمكن للقرار المعدوم أن يرتب حقوقا للأفراد، والعلة في ذلك أن القرار المعدوم لا يوجد إلا بالافتراض[٤١].

---

(٣٧) عدل عليا، رقم ٧٥/٨٠/عدد ١٠، سنة ١٩٨١، ص ١٦٦٧.

(٣٨) عدل عليا، رقم ١٠٧/٧٩/ عدد ٦، سنة ١٩٨٠، ص ٧٣٠.

(٣٩) انظر: د. علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص ٥٦٣.

(٤٠) ذات المرجع السابق، ص ٥٦٣.

(٤١) عدل عليا – رقم ٤٨-٧٩، عدد ٥، سنة ١٩٧٩، ص ٢١٤.

خاتمة

من خلال المنهج الاستقرائي لأحكام محكمة العدل العليا نجد أن المحكمة لم تتبن اتجاها موحدا في موضوع الانعدام، ولا سيما في التمييز بين القرار الباطل والقرار المنعدم. ونجد أنها في بعض أحكامها قد اعتمدت معيار تخلف الأركان، وفي أحكام أخرى اعتمدت معيار جسامة العيب الذي لحق بالقرار ومدى انتهاك مبدأ المشروعية في قرارها الذي أصدرته.

ونتمنى على المحكمة أن تسلك مسلكاً موحداً وتعتمد معياراً ثابتاً لغايات استقرار الأحكام وتأصيلها.

ونرى أن معيار جسامة انتهاك مبدأ المشروعية هو أكثر المعايير صدقاً وواقعية وأقلها نقدا رغم المثالب التي تعرض لها هذا المعيار، بيد أنه أفضل المعايير في نظرنا.