



القرار الإداري المضاد في التشريع العماني والأردني  
"دراسة تحليلية مقارنة"

إعداد

خالد بن سالم بن حميد الجعفري

إشراف

الدكتور/خالد بن عبدالله بن خميس الخميسي

رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير  
في القانون الإداري والدستوري

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرقية

سلطنة عمان

١٤٤٦هـ/٢٠٢٥م



القرار الإداري المضاد في التشريع العماني والأردني  
"دراسة تحليلية مقارنة"

إعداد

خالد بن سالم بن حميد الجعفري

إشراف

الدكتور/خالد بن عبدالله بن خميس الخميسي

رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير  
في القانون الإداري والدستوري

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرقية

سلطنة عمان

١٤٤٦هـ/٢٠٢٥م

" القرار الإداري المضاد في التشريع العماني والأردني- دراسة تحليلية مقارنة "

أعدّها الباحث:

خالد بن سالم بن حميد الجعفري

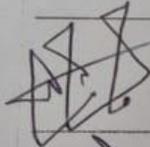
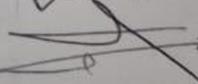
الرقم الجامعي (2214630)

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 21 من شعبان 1446هـ، الموافق 20  
من فبراير 2025م،

المشرف

د. خالد بن عبدالله الحميسي

أعضاء لجنة المناقشة

م	صفته في اللجنة	الاسم	الرتبة الأكاديمية	التخصص	الكلية/ المؤسسة	التوقيع
1	رئيس اللجنة	د. خالد بن عبدالله الحميسي	أستاذ مشارك	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
2	المناقش الداخلي	د. خليل بن حمد البوسعيدي	أستاذ مساعد	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
3	المناقش الخارجي	د. موفق سمور علي الحاميد	أستاذ مشارك	القانون العام	كلية الحقوق جامعة آل البيت الأردن	

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى:

﴿مَا نَنْسَخْ مِنْ آيَةٍ أَوْ نُنسِهَا نَأْتِ بِخَيْرٍ مِّنْهَا أَوْ مِثْلَهَا أَلَمْ تَعْلَمْ أَنَّ اللَّهَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ﴾

صدق الله العظيم

[سورة النقرة: آية ١٠٦]

## إقرار الباحث

أقر بأن المادة العلمية الواردة في هذه الرسالة قد حدد مصدرها العلمي وأن محتوى الرسالة غير مقدم للحصول على أي درجة علمية أخرى، وأن مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة.

التوقيع: خالد الجعفري

الباحث: خالد بن سالم بن حميد الجعفري

إهداء

إلى...

من كانوا سندي وعوني في هذه الحياة.

وإلى...

والديّ العزيزين، اللّذين لم يدخرا جهدًا في دعمي.

وإلى...

أسرتي الكريمة، التي تحملتني بكل حب وصبر.

وإلى...

جميع أصدقائي وزملائي.

## شكر وتقدير

اعترافاً بالفضل والشكر لأهله؛ أسجل خالص شكري وامتناني وتقديري للدكتور / خالد الخميسي؛ لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، الذي لم يكن مجرد مشرف أكاديمي، بل كان موجهاً ومشرفاً لي طوال فترة إعداد هذه الدراسة؛ فشكراً على صبرك، وتوجيهاتك التي كانت سبباً في إضاءة طريقي، كما أود أن أشكر جميع أساتذتي في كلية الحقوق بجامعة الشرقية.

## قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	لجنة المناقشة
ب	الآية الكريمة
ج	إقرار الباحث
د	الإهداء
هـ	شكر وتقدير
و	قائمة المحتويات
ح	ملخص الرسالة باللغة العربية
ط	ملخص الرسالة باللغة الإنجليزية
١	المقدمة
٢	أهمية البحث
٢	أهداف الدراسة
٣	مشكلة الدراسة
٣	منهجية الدراسة
٤	الدراسات السابقة
٥	خطة الدراسة
٦	<b>الفصل الأول: ماهية القرار الإداري المضاد</b>
٧	<b>المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري المضاد</b>
٧	<b>المطلب الأول: تعريف القرار الإداري المضاد</b>
٨	<b>الفرع الأول: التعريف بفكرة القرار الإداري المضاد</b>
١١	<b>الفرع الثاني: صور القرار الإداري المضاد</b>
١٦	<b>المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري المضاد ونطاقه القانوني</b>
١٦	<b>الفرع الأول: خصائص القرار الإداري المضاد</b>
١٩	<b>الفرع الثاني: الأساس القانوني للقرار الإداري المضاد</b>
٢٥	<b>المبحث الثاني: نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد</b>

الصفحة	الموضوع
٢٥	المطلب الأول: القرارات الداخلة والمستبعدة من نطاق نظرية القرار المضاد
٢٦	الفرع الأول: القرارات الداخلة في نطاق نظرية القرار المضاد
٣٣	الفرع الثاني: القرارات المستبعدة عن نطاق نظرية القرار المضاد
٤٠	المطلب الثاني: مفهوم قاعدة عدم رجعية أثر القرار المضاد على الماضي
٤٠	الفرع الأول: مفهوم عدم رجعية القرار المضاد
٤٦	الفرع الثاني: الاستثناءات على عدم رجعية القرارات الإدارية
٥٠	الفصل الثاني: الاختصاص والإجراء في إصدار القرار المضاد في التشريع العماني والأردني
٥١	المبحث الأول: ماهية قاعدة تقابل الشكل والإجراء
٥١	المطلب الأول: قاعدة تقابل الشكل والإجراء واستثناءاتها
٥١	الفرع الأول: مضمون قاعدة تقابل الشكل والإجراء
٥٦	الفرع الثاني: تطبيق قاعدة تقابل الشكل والإجراء واستثناءاتها
٦٢	المطلب الثاني: قاعدة توازي الاختصاص ونطاق تطبيقها
٦٢	الفرع الأول: مضمون اختصاص القرار المضاد
٦٧	الفرع الثاني: نطاق تطبيق قاعدة توازي الاختصاص
٧٤	المبحث الثاني: ضمانات القرار الإداري المضاد
٧٤	المطلب الأول: مبدأ التسبب في القرار الإداري
٧٥	الفرع الأول: ماهية التسبب
٨١	الفرع الثاني: موقف الفقه والقضاء من تسبب القرار المضاد
٨٧	المطلب الثاني: مبدأ احترام حقوق الدفاع
٨٧	الفرع الأول: حق الدفاع
٩٣	الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ احترام حق الدفاع
٩٨	الخاتمة
٩٩	النتائج
١٠٠	التوصيات
١٠١	قائمة المراجع

## القرار الإداري المضاد في التشريع العماني والأردني "دراسة تحليلية مقارنة"

إعداد: خالد بن سالم بن حميد الجعفري

إشراف الدكتور/ خالد بن عبدالله بن خميس الخميسي

### المخلص:

تضمنت هذه الرسالة دراسة القرار الإداري المضاد لدى التشريع العماني والأردني، من خلال بيان ماهية القرار المضاد، وبيانات أهم ضمانات إصدار القرار المضاد، والآثار المترتبة على إصداره، وذلك لما يتمتع به هذا القرار من خطورة بالغة مما يؤدي إلى إلغاء ضمني للحقوق الأفراد المتولدة من القرارات الإدارية المشروعة، ولذا استهل الباحث في مقدمة الدراسة بتمهيد اقتضاه موضوع البحث، ثم معالجة موضوع الدراسة في فصلين تناولهما الباحث فيما يلي: الأول: ماهية القرار الإداري المضاد. والثاني: الاختصاص والإجراء في إصدار القرار الإداري المضاد في التشريع العماني والأردني.

وسعت الدراسة إلى تحليل الأحكام القضائية الإدارية الصادرة من القضاء الإداري للدول محل الدراسة، يضاف إلى ذلك؛ بينت الدراسة الاختصاص والإجراءات المتبعة عند إصدار القرار الإداري المضاد التي سلكها التشريعان العماني والأردني، مع تبيان أهم الضمانات التشريعي عند إصدار القرار الإداري المضاد لدى الدول محل الدراسة، وكذلك تم التطرق إلى موقف كل من القضاء الإداري العماني والأردني في تفعيل تلك الضمانات من أجل توفير ضمانات قانونية بشكل أكبر لحماية حقوق الأفراد ومصالحهم من تعسف الإدارة؛ مع بيان المبادئ المستتجة من الأحكام القضائية.

وتوصل الباحث لمجموعة من النتائج من الدراسة أهمها: توصل الباحث إلى أن القرارات الإدارية الغير مشروعة تخرج عن نطاق تطبيق القرار الإداري المضاد، ومن أهم التوصيات التي استخلصها الباحث من هذه الدراسة يوصي الباحث بإلزام جهة الإدارة بتطبيق المبادئ العامة للقانون؛ في حالة غياب النص القانوني الذي يُلزم جهة الإدارة باتتبع الأشكال والإجراءات.

**الكلمات المفتاحية:** القرار المضاد- تقابل الشكل - توازي الاختصاص- احترام حقوق الدفاع.

**Administrative counter-decision in the Omani and Jordanian legislation  
"comparative analytical study"**

**Prepared by: Khalid bin Salem Bin Humaid Al Jaafari**

**Supervision of Dr. Khalid bin Abdullah Bin Khamis Al-Khamisi**

**Abstract:**

This letter included the study of the administrative counter-decision in the Omani and Jordanian legislation, through the statement of what the counter-decision is, the data of the most important guarantees of issuing the counter-decision, and the implications of issuing it, because of the extreme seriousness of this decision, which leads to the implicit cancellation of individual rights generated from legitimate administrative decisions. therefore, the researcher began in the introduction of the study by prefacing the subject of the research, and then addressing the subject of the study in two chapters addressed by the researcher as follows First: what is the administrative counter-decision. The second is the competence and procedure in issuing the administrative counter-decision in the Omani and Jordanian legislation.

The study sought to analyze the administrative judicial rulings issued by the administrative judiciary of the countries under study, in addition; the study indicated the jurisdiction and procedures followed when issuing the administrative counter-decision taken by the Omani and Jordanian legislations, while indicating the most important legislative guarantees when issuing the administrative counter-decision in the countries under study, as well as the position of both the Omani and Jordanian administrative judiciary in activating those guarantees in order to provide more legal guarantees to protect the rights and interests of individuals from administrative arbitrariness, with a statement of the principles deduced from the judicial rulings.

The researcher came to a set of results from the study, the most important of which are: the researcher came to the conclusion that illegal administrative decisions are outside the scope of applying the counter administrative decision, and one of the most important recommendations that the researcher derived from this study, the researcher recommends obliging the management to apply the general principles of law; in the absence of a legal text that obliges the management to follow the forms and procedures.

**Key words:** counter-decision - corresponding form-parallel jurisdiction-respect for the rights of the defense.

## المقدمة:

تعتبر القرارات الإدارية أحد أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية، ومصدر هذه الامتيازات من القانون العام، وتستطيع الإدارة بإدارتها المنفردة الملزمة أن تُصدر قرارات إدارية، وترتب هذه القرارات حقوقًا والتزامات في مواجهة الأفراد؛ فالقرارات الإدارية تُعدّ من أكثر الأدوات القانونية شيوعًا في أعمال الإدارة؛ لأنها منتجة لآثار قانونية وملزمة للمخاطبين بأحكامهما، دون الحاجة لأخذ الإذن لموافقتهن أو رضاهن، وهذا التصرف الإداري من جانب الإدارة وحدها، ولا يشاركها فيه أحد، وهو من أهم مظاهر السلطة للإدارة.

وتُعدّ القرارات الإدارية التي تصدر من السلطة الإدارية المظهر الأساسي الذي تستطيع الإدارة من خلاله ممارسة أنشطتها الإدارية؛ ولذلك فإن دراسة القرارات الإدارية - بشكل عام - له العديد من المميزات؛ كون أن تلك القرارات تشكل أهم الأركان والدعائم التي يقوم عليها القانون الإداري، وتعتبر - أيضا - من أهم الوسائل في ممارسة السلطة الإدارية لأنشطتها الواسعة، كما أن غالبية القضايا والمنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية المنظورة أمام المحكمة القضاء الإدارية مصدرها الطعن بصحة القرار الإداري، وتعتبر المصدر الرئيس لاجتهادات القضاء الإداري.

وعلى ذلك؛ فإن القرارات الإدارية تنتهي بعد صدورها ويزول الأثر القانوني المرتب عليها بإحدى طريقتين: الطريقة الأولى هي الطريقة الطبيعية التي بها ينتهي القرار الإداري، كأن يتم النص في القرار الإداري بالآلية التي بموجبها ينتهي بها، أو عندما يستنفذ الأثر الذي من خلاله صدر القرار الإداري، وقد ينتهي القرار الإداري باستحالة تنفيذه، سواء كانت الاستحالة قانونية أو مادية، أما الطريقة الثانية - وهي الطريقة غير الطبيعية - فتنتهي القرارات الإدارية فيها بتدخل أحد سلطات الدولة لإنهاء القرار الإداري، سواء كان الإنهاء من السلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية، أو السلطة التشريعية.

مؤدى ما تقدم؛ فإن القرارات الإدارية تنتهي بتدخل السلطة الإدارية، ويكون ذلك في حال أن تبين لها أن القرار الإداري غير مشروع؛ فيجوز - بموجب سلطتها التقديرية - إلغاء القرار الإداري قبل تدخل سلطة القضاء في إلغائه، وتنتهي القرارات الإدارية - أيضًا - في حالة تدخل السلطة القضائية في إلغاء غير المشروعة منها، بواسطة دعوى الإلغاء؛ استنادًا لإصابة القرار الإداري بعيب عدم المشروعية في أحد أركانه، كما تنتهي القرارات الإدارية بتدخل السلطة التشريعية، بصدور تشريع جديد يُلغي النصوص التشريعية المستندة إليها القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة بقوة القانون.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة؛ فيجب علينا التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية؛ فالقرارات الإدارية التنظيمية المشروعة يجوز للإدارة إنهاءها في أي وقت؛ لأنها لا تولد حقوقًا ذاتية، كما يجوز للإدارة إنهاء القرارات الإدارية الفردية السليمة غير المؤددة لحقوق في أي

وقت تشاء، أما القرارات الإدارية الفردية المشروعة التي تُنشأ حقوقاً فإنها تظل سارية ومنتجة لكافة آثارها القانونية، ولا يمكن المساس بهذه القرارات - بصورة عامة - حتى تنتهي بنهاية طبيعتها.

القرار المضاد هو قرار إداري صادر من جهة الإدارة يؤدي إلى تعديل أو إلغاء قرار فردي مشروع سواء كان هذه الإلغاء ضمناً أو صريحاً ويأتي قبل موعد انتهاءه بالنسبة للمستقبل، ويكون القرار المضاد مماثل في الشكل والإجراءات المقررة للقرار الأصلي في حالة عدم نص القانون على ذلك، وقد يصدر القرار المضاد بشكل وإجراءات مختلفة عن إصدار القرار الأول في حالة حدد المشرع الأشكال والإجراءات التي تتبع في إصدار القرار المضاد.

### أهمية الدراسة:

تتجسد أهمية هذه الدراسة من الجانب النظري في تحليل النصوص التشريعية والأحكام القضائية في كلٍّ من عمان والأردن؛ من خلال بيان ماهية القرار الإداري المضاد؛ والوقوف على أهم الضمانات التشريعية المتبعة لإصدار القرار المضاد؛ لكون القرار المضاد يؤدي إلغاءً ضمناً للقرار الإداري السليم؛ مما يستوجب إيجاد الضمانات اللازمة لحماية المراكز القانونية للأفراد المستقرة، والحقوق المتولدة عن القرارات الإدارية المشروعة، والتي يجب على الإدارة احترامها.

وكما أن القرار الإداري المضاد يخرج من القاعدة العامة؛ والتي يسمح فيها المشرع لجهة الإدارة بإنهاء القرار الإداري السليم المودد للحقوق، من أجل ممارستها لأنشطتها الإدارية التي حوّلها المشرع، للسير بالمرفق العام بانتظام واضطراد.

### أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف الدراسة فيما يلي:

- ١- بيان مفهوم القرار الإداري المضاد.
- ٢- تحديد خصائص القرار الإداري المضاد، وأهم صورته.
- ٣- مدى جواز تطبيق القرار الإداري المضاد.
- ٤- موقف المشرع العماني من القرار الإداري المضاد ومقارنته مع المشرع الأردني.
- ٥- بيان أهم الضمانات التشريعية والقضائية في حماية الأفراد من القرار المضاد.

## إشكالية الدراسة:

يُعدّ القرار الإداري المضاد وسيلة من وسائل التي تلجأ إليها الإدارة في إنهاء القرارات الإدارية، وتكون سلطة الإدارة فيه مقيّدة بأشكال وإجراءات معينة عن إصدار القرار المضاد إذا نص القانون على ذلك، فإذا لم ينظم المشرع الأشكال والإجراءات المتبعة لإصدار القرار المضاد فوجب على الإدارة أن تسلك ذات الإجراءات والأشكال المتبعة في إصدار القرار الأول، والمشرع وضع ضمانات لحماية الحقوق والمراكز القانونية للأفراد والحيولة دون تعسف جهة الإدارة، ومن خلال هذه الدراسة يوجد لدى الباحث العديد من التساؤلات وأهمها الأسلوب المتبع لإنهاء القرارات المشروعة المنشئة للحقوق، والظروف المناسبة للإدارة عند لجؤها لهذا الإجراء، ومن هذا المنطلق قرر الباحث إجراء هذه الدراسة لمعالجة كلٍّ من التشريع العماني والأردني الصادرة في هذا المجال والإجابة على التساؤلات المتعلقة به.

## أسئلة الدراسة:

١. ما مدى سلطة جهة الإدارة في إنهاء القرار المشروع المولد للحقوق؟
٢. ما مدى أحقية جهة الإدارة إصدار القرار المضاد لاعتبارات المصلحة العامة؟
٣. ما مدى تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة من جانب ومصلحة الأفراد من جانب الآخر عند إصدار القرار المضاد؟
٤. ماهي أهم الضمانات التشريعية التي يجب على الإدارة مراعاتها عند إصدار القرار المضاد؟

## منهج البحث:

ستتبع هذه الدراسة وإخراجها على عدة مناهج معتمدة في صياغة البحوث العلمية، كالمناهج الوصفي التحليلي؛ وذلك من خلال عرض النصوص القانونية الوطنية المنظمة للقرار المضاد بالدول محل الدراسة؛ لتحليلها، ووصفها، والوقوف على رقابة القضاء عند تطبيق تلك النصوص في إطار الإدارة العامة، مع الاستعانة بالمنهج المقارن للمقارنة بين نظرة المشرع العماني والمشرع الأردني، فيما يتعلق بمدى الحماية المتحقق للأفراد عند صدور القرار المضاد ومدى رقابة القضاء الإداري في الدول محل الدراسة في كلا البلدين على أثر القرار الإداري المضاد على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للأفراد.

## الدراسات السابقة:

**الدراسة الأولى:** دعاء عبد المنعم شفيق، دراسة بعنوان: "نظرية القرار الإداري المضاد: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ٢٠٠٠م، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، مصر.

تناولت هذه الدراسة موضوع القرار الإداري المضاد وبيان أهميته، وبينت الشروط التي يعتمد عليها القرار الإداري المضاد عند إصداره، كما بينت آثار القرار الإداري المضاد على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للأفراد، اعتمدت هذه الدراسة على التشريعات المصرية القديمة في إيضاح القرار الإداري المضاد، ولقد تميزت دراستنا عنها بتناولها القرار الإداري المضاد بشكل مفصل، مع مقارنته بأساليب إنهاء القرارات الإدارية الأخرى، وكذلك المقارنة بين النظامين العماني والأردني.

**الدراسة الثانية:** صالح بن سليمان العبري بعنوان: "القرار الإداري المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني، رسالة ماجستير، ٢٠١٣م، جامعة اليرموك، الأردن.

تطرقت هذه الدراسة إلى تحديد مفهوم القرار الإداري المضاد ونطاق تطبيقه وتحديد خصائصه والشروط توافره وضمانات تطبيقه، ببيان ضمانات القرار الإداري المضاد عند إصداره، ولقد تميزت دراستنا عن هذه الدراسة بتناولها القرار الإداري المضاد بأسلوب متميز؛ من خلال التعمق في هذا المجال بكافة تفاصيله ومقارنته مع الأساليب الأخرى، من حيث الإجراء المتبع في كل أسلوب بإنهاء القرارات الإدارية. **الدراسة الثالثة:** محمود أحمد قرقور، دراسة بعنوان: "القرار الإداري المضاد في القضاء الفلسطيني: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠١٦م، جامعة الإسراء الخاصة، كلية الحقوق، الأردن.

قامت هذه الدراسة ببيان ماهية القرار الإداري المضاد في كل من القضاء الإداري الفلسطيني والقضاء الإداري الأردني، وتمت المقارنة في هذه الدراسة بين القرار الإداري المضاد مع قرار السحب والإلغاء من حيث إجراءات إنهاء القرار الإداري من جانب جهة الإدارة، مع تحديدها الضمانات القانونية التي يراعى تطبيقها في القرار الإداري المضاد، والاجتهادات القضائية في القضاء الإداري الفلسطيني والأردني، في حين أن دراستنا معمقة ومتوسعة بشكل أكثر في هذا المجال، من خلال الوقوف على نظرة المشرع العماني للقرار الإداري المضاد، والوقوف - كذلك - على الأحكام القضائية الصادرة في القضاء الإداري العماني، ومقارنة ذلك مع المشرع الأردني والوقوف على الأحكام القضائية الصادرة من القضاء الإداري الأردني للوصول إلى أهم النتائج من هذه الدراسة.

**وتتميز دراستنا عن غالبية الدراسات التي تناولت دراسة القرار الإداري المضاد وتأثيره على القرارات الإدارية السليمة بشكل عابر دون تعمق، حيث إن دراستنا تتميز عن الدراسات السابقة بالبحث والمقارنة في الأحكام القضائية الإدارية الصادرة في كل من سلطنة عمان والأردن الخاصة في هذا المجال، كما**

أن دراستنا تناولت القرار الإداري المضاد من عدة جوانب من حيث تعريفه و ضماناته توافره وخصائصه والآثار التي ينتجها، وتتفق مع الدراسات السابقة من حيث اتباع أسلوب المنهج التحليلي الوصفي المقارن.

### خطة البحث:

قسمت هذه الدراسة إلى مقدمة وفصلين وخاتمة على النحو الآتي:

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري المضاد.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري المضاد.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري المضاد.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري المضاد ونطاقه القانوني.

المبحث الثاني: نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد.

المطلب الأول: القرارات الداخلة والمستبعدة من نطاق نظرية القرار المضاد.

المطلب الثاني: مفهوم قاعدة عدم رجعية أثر القرار المضاد على الماضي.

الفصل الثاني: الاختصاص والإجراء في إصدار القرار المضاد في التشريع العماني والأردني.

المبحث الأول: ماهية قاعدة تقابل الشكل والإجراء.

المطلب الأول: قاعدة تقابل الشكل والإجراء واستثناءاتها.

المطلب الثاني: قاعدة توازي الاختصاص ونطاق تطبيقها.

المبحث الثاني: ضمانات القرار الإداري المضاد.

المطلب الأول: مبدأ التسبب في القرار الإداري.

المطلب الثاني: مبدأ احترام حقوق الدفاع.

الخاتمة.

النتائج.

التوصيات.

## الفصل الأول

### ماهية القرار الإداري المضاد

يُعدّ القرار الإداري بأنواعه وأشكاله المتعددة من أهم المظاهر والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، وتستمدّها من قواعد القانون العام، ومن خلال هذه السلطة تستطيع الإدارة القيام بوظائفها المتعددة تحقيقاً للمصلحة العامة؛ للحفاظ على سير المرفق العام بانتظام<sup>(١)</sup>.

يضاف إلى ذلك أن القرارات الإدارية من أفضل الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة للقيام بوظائفها المتنوعة والمتجددة في الوقت الحاضر؛ لدورها الفعال في تحقيق سرعة الإنجاز والفاعلية في العمل الإداري، دون الحاجة للحصول على رضا ذوي الشأن؛ وذلك بإنشاء حقوق خاصة بالأفراد، أو فرض التزامات عليهم، بالإضافة إلى قدرتها على تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية<sup>(٢)</sup>.

وبداية ظهور فكرة القرار المضاد على يد الفقيه الفرنسي بونارد؛ من خلال تحديده لنطاق تطبيق هذه القرار، ووضع الضوابط والقيود المنظمة، باعتبار أن تطبيقه يمس حقوق ومصالح الأفراد المتولدة من القرارات المشروعة، حيث أن تطبيق هذا القرار يستهدف إنهاء القرار المشروع، وإنهاء آثاره بالنسبة للمستقبل دون الرجوع للماضي، إلا في الأحوال التي يبينها القانون. وهذه الوسيلة تؤدي لإلغاء ضمني للقرار الأصلي أو تعديله، بما يحقق الاستقرار القانوني، ويطلق على هذا الأسلوب القرار المضاد<sup>(٣)</sup>.

ولهذا سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري المضاد.

المبحث الثاني: نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد.

---

(١) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، راجعه ونقحه محمود عاطف البناء، دار الفكر العربية، ط٧، القاهرة ٢٠٠٦، ص ١١.

(٢) عبد العظيم عبد الحميد رؤوف محمد، القانون الإداري النشاط الإداري، مكتبة الرواد، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٧٠.

(٣) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرار الإداري وفقاً للمنهج القضائي، الكتاب الثالث، دار النهضة العربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٧٠٢.

## المبحث الأول

### مفهوم القرار الإداري المضاد

تُعدّ القرارات الإدارية أحد أهم مظاهر التواصل بين الإدارة والأفراد، وتملك جهة الإدارة الكثير من الامتيازات الممنوحة لها، كإصدار قرارات جديدة مغايرة للقرارات التي أصدرتها سابقاً، والتي ترتب آثاراً بالنسبة للمستقبل فقط، دون المساس بالحقوق المكتسبة في الماضي، ولها - أيضاً - إلغاء وسحب القرارات التي تصدرها وفق مقتضيات المصلحة العامة.

وبهذا الصدد، وللوقوف تحديداً على معرفة مفهوم القرار الإداري المضاد؛ سوف نقسم هذا المبحث لمطلبين، سنتناول في المطلب الأول تعريف القرار الإداري المضاد، وفي المطلب الثاني خصائص القرار الإداري المضاد ونطاقه القانوني.

### المطلب الأول: تعريف القرار الإداري المضاد

لقد تناول العديد من فقهاء القانون الإداري تعريف القرار المضاد كل حسب منظوره، ومن هنا؛ سنتناول التعريف بفكرة القرار الإداري المضاد في الفرع الأول، ثم نتطرق بالفرع الثاني إلى شرح صور القرار الإداري المضاد بنوع من التفصيل؛ وفقاً للآتي:

## الفرع الأول: التعريف بفكرة القرار الإداري المضاد

### أولاً: موقف الفقه من تعريف القرار الإداري المضاد

تطور مفهوم القرار الإداري المضاد عبر الزمن؛ حيث كان الفقيه الفرنسي بونارد هو أول من أشار إلى هذه الفكرة مميزاً إياها عن السحب والإلغاء الإداري، وبرر ذلك بأن إنهاء القرار المشروع لا يكون إلا باتباع وسيلة القرار المضاد وفقاً للأشكال والإجراءات المقررة له. وبهذا خضع القرار المضاد للعديد من التعاريف الفقيه، واتجه الفقيه أوبي Auby إلى تعريف القرار المضاد باعتباره "ان القرار المضاد هو القرار الذي يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار فردي سليم ويقتصر أثره بالنسبة للمستقبل"؛ فقد أكد الفقيه Rainaud بتعريفه للقرار المضاد "هو قرار جديد ينهي القرار الأول ويمثله في الشكل والإجراءات"<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة للفقه العربي فقد اتجه ذات الاتجاه الذي استقر عليه الفقه الإداري الفرنسي، وعُرف بأنه قرار جديد يحل محل قرار سابق ويقتصر أثره بالنسبة للمستقبل<sup>(٢)</sup>، وذهب أحد الفقهاء إلى تعريف القرار المضاد بأنه قرار جديد يخضع لأحكام مستقلة عن الأحكام التي صدر بموجبها القرار الملغى<sup>(٣)</sup>، ومن التعريفات - أيضاً - أنه إجراء إداري يتم بمقتضاه إلغاء أو تعديل قرار سليم بالنسبة لمستقبل<sup>(٤)</sup>، وعُرف - أيضاً - بأنه القرار الصادر من الإدارة بإلغاء قرار إداري فردي سليم قبل نهايته الطبيعية<sup>(٥)</sup>.

---

(١) حسني درويش، حدود سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم-دراسة مقارنة مجلة العلوم الإدارية، ع ١٤، ص ٢٣، ١٩٨٢، ص ١٤١.

(٢) موسى شحادة، القانون الإداري، منشورات جامعة القدس المفتوحة، ط ١، فلسطين، ١٩٩٦، ص ٣٩٦.

(٣) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٥٤.

(٤) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، ط ٢، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٣٨.

(٥) حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، دار منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٥.

كما عرّفه آخرون بأنه "إلغاء أو تعديل القرار السليم الذي أنشأ حقًا أو مزايا يكون بقرار من نوع جديد يسمى بالقرار المضاد، ووفقًا للشروط والإجراءات التي نص عليها القانون"<sup>(١)</sup>، وثمة تعريف له على أنه القرار الصادر بموجب نص قانوني، والذي يهدف إلى تعديل أو إلغاء قرار فردي صحيح ونهائي بالنسبة للمستقبل<sup>(٢)</sup>، ولقد ورد تعريف آخر للقرار المضاد على أنه هو قرار جديد ومستقل عن القرار الأصلي ويؤدي إلى إلغاء القرار المشروع وفقًا للقانون<sup>(٣)</sup>، يشار إلى القرار المضاد بمبدأ "توازي الأشكال"؛ لهذا يتميز هذا القرار بأن أثره يقتصر على المستقبل، أي أنه لا يمس الآثار التي ترتبت على القرار الأصلي في الماضي<sup>(٤)</sup>.

ومن خلال استعراض الباحث للتعريف أنفة الذكر يتضح بأن أي منها لم يكن جامعاً لفكرة القرار المضاد، وإنما اقتصر على تناول جوانب دون الأخرى، ولهذا يرى الباحث بأن يستجمع عناصر القرار المضاد ليكون أكثر شمولاً، وبناء على ذلك يستخلص هذا التعريف بأنه قرار إداري جديد مستقل عن القرار الأصلي ينهي قرار إداري فردي مشروع منشئ للحقوق بصورة ضمنية أو صريحة سواء جزئياً أو كلياً ويمتد أثره بالنسبة للمستقبل دون الرجوع للماضي.

ولقد أولى باحثو العرب اهتماماً محدوداً نسبياً بهذا المفهوم، مع التركيز - بصورة أكبر - على دراسة القرار الإداري السليم وطرق إنهائه؛ حيث إنهم أضافوا بعداً مهماً بالإشارة إلى إمكانية إنهاء القرار السليم بصورة كلية أو جزئية<sup>(٥)</sup>.

(١) ثروت البدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٥٤.

(٢) علاء الحسيني، القرار الإداري المضاد، رسالة ماجستير، ٢٠٠٤، جامعة بابل، العراق، ص ٦٢.

(٣) صادق محمد علي الحسيني، القرار الإداري المضاد، رسالة ماجستير، ٢٠٠٤، جامعة بابل، العراق، ص ٥.

(٤) رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، كلية الحقوق عين شمس، ط ٢، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٨٧.

(٥) شوايل عاشور سليمان، نظرية القرار المضاد في الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة، مجلة جامعة بنغازي العلمية، ٢٦(٤)، ليبيا، ٢٠١٣، ص ١٠٠.

## ثانياً: موقف القضاء من تعريف القرار الإداري المضاد

تعود فكرة القرار الإداري المضاد إلى مجلس الدولة الفرنسي؛ حيث اعتمد المجلس نظرية القرار الإداري المضاد بصورة صريحة بقراره الصادر بتاريخ ٢٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٦م، حيث جاء بتنزيل درجة فندق سياحي، واعتبر أن إجراء تنزيل فندق مشروعاً؛ وفقاً لنظرية القرار المضاد التي قال بها<sup>(١)</sup>. وبالنظر إلى مجلس الدولة المصري نجده لم يضع تعريفاً للقرار الإداري المضاد، بالرغم من ندرة أحكامه في الموضوع، إلا أن أغلبية أحكامه تشير إلى أخذه بمبدأ توازي الأشكال<sup>(٢)</sup>.

هذا من جانب، ومن جانب آخر فقد صدر من محكمة القضاء الإداري المصري جواز جهة الإدارة إنهاء تعيين وكيل إحدى الجامعات في ظل النظام الجديد، وأنه يجب على الإدارة مراعاة القواعد العامة التي حددها القانون من حيث الشكل والاختصاص، ويصدر القرار المضاد بذات الأداة التي صدر بها القرار الأول<sup>(٣)</sup>.

وقد سلك القضاء الإداري العماني - في هذه الحالة - ذات النهج الذي سلكه القضاء المصري؛ بحيث إنه لم يضع تعريفاً صريحاً خاصاً بالقرار الإداري المضاد، ولكن أشار في العديد من أحكامه إلى عدم جواز مساس الإدارة بحقوق الأفراد المتولدة من القرارات الإدارية السليمة، إلا في الأوضاع والأشكال التي حددها القانون، والغاية من ذلك الحفاظ على المراكز القانونية المتحققة للأفراد من تعسف الإدارة، والتعدي عليها بأي شكل من الأشكال<sup>(٤)</sup>.

---

(١) صادق محمد علي الحسيني، ذاتية القرار الإداري المضاد، مجلة أهل البيت عليهم السلام، جامعة أهل البيت، العراق، عدد ١٦، ٢٠١٤، ص ٩٨-٩٩.

(٢) محمد خالد شهاب المعاضيدي، القرار الإداري المضاد، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٣٧.

(٣) ميثاق قحطان حامد، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، ٢٠١٥، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ص ١٧٦.

(٤) صالح سليمان العبري القرار الإداري المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني، رسالة ماجستير، ٢٠١٣م، جامعة اليرموك، الأردن، ص ٢٣.

وكذا الحال بالنسبة للقضاء الإداري الأردني؛ إذ لم يضع تعريفاً لهذا القرار، ولكن يستوحى من الأحكام القضائية الصادرة في هذا الصدد بأن القضاء الإداري الأردني لم يسمح للإدارة بإلغاء القرارات الإدارية الفردية المنشئة للحقوق إلا في الحالات التي حددها القانون<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني: صور القرار الإداري المضاد

لتوضيح فكرة القرار الإداري المضاد؛ فلا بد من البحث عن بيان لصور هذا القرار؛ فقد يستقل مضمون القرار الإداري المضاد عن مضمون القرار الإداري الأصلي، أو يتم بناء القرار الإداري المضاد على نهج القرار الإداري الأول؛ وبهذا يكون القرار الإداري المضاد بإحدى هاتين الصورتين، وهما:

### الصورة الأولى: القرار الإداري المضاد الذي يحكمه النص

فالقرار المضاد في هذه الصورة يضع نهاية أو تعديلاً جزئياً على قرار إداري حتى في حالة إكسابه للحقوق، وبذلك يستقل عن القرار الأول، ويخضع القرار المضاد لاختصاص منظم قد يختلف كلياً عن إصدار القرار الإداري الأصلي؛ فالمشرع حدد السلطة المختصة بإصداره والشكل والإجراءات التي يتطلبها إصداره، والغاية من ذلك، وألزم الإدارة بالالتزام بالشكل والإجراءات التي حددها القانون؛ حتى لا يكون القرار الإداري المضاد مخالفاً للقانون، فترفع ضده دعوى عدم صحة القرار الإداري لمخالفته القانون.

ومن التطبيقات المؤكدة لهذه الصورة صدور قرار إداري - على سبيل المثال - بتعيين موظف ما، فعلى جهة الإدارة عدم المساس بالمركز القانوني للموظف في حالة صدور قرار تعيينه سليماً، كما لا يتأثر الموظف بتغيير اشتراطات شغل الوظيفة بعد قرار تعيينه، إلا في حالة صدور الإدارة قراراً مضاداً للقرار الأول بإنهاء خدمة الموظف؛ وهنا ينشأ قراران منفصلان، القرار الأول بتعيين موظف صدر سليماً، والقرار الثاني بإنهاء خدمة الموظف صدر سليماً أيضاً وفقاً للقانون، وبذلك؛ لا يجوز إنهاء خدمات

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الاردنية، رقم ٩٤ / ٤١١، الموقع الإلكتروني: (<https://qeatass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٢٠ سبتمبر ٢٠٢٤ م.

الموظف - سواء بعزله أو إحالته للتقاعد - إلا في الأحوال التي نص عليها القانون في قانون الوظيفة العامة<sup>(١)</sup>.

ونجد القضاء الإداري الأردني قد عالج هذه الصورة؛ حيث جاء في حكم محكمة العدل الأردنية الملغى قانونها: "إن الهدف الذي ابتغاه المشرع من إعطاء الصلاحية لمجلس الوزراء، لإحالة أي موظف إلى التقاعد عند اكتماله المدة القانونية، هو تحقيق الصالح العام؛ بإقصاء من لم يعد وجوده في الوظيفة محققاً لهذا الهدف على الوجه الملائم..."<sup>(٢)</sup>.

إن تأكيد القضاء الإداري الأردني منح المشرع الأردني صلاحية إصدار قرارات التقاعد لأي موظف عند إكماله المدة القانونية عن طريق مجلس الوزراء، هذه دلالة واضحة على أهمية إصدار القرار الإداري في هذا الوضع؛ حفاظاً على حقوق الأفراد من تعسف الإدارة، وتحقيقاً للمصلحة العامة.

كما قررت المحكمة العليا الأردنية بأن نظم مجلس العمداء يعطي الحق بالنظر بالمواضيع المتعلقة بالعمل الأكاديمي التي يعرضها عليه الرئيس، ولا تدخل ضمن اختصاص أي جهة أخرى وفق قانون جامعات الأردنية، أي أن المجلس يختص بالأعمال الأكاديمية للطلبة التي لم تتضمنها صلاحيات مجلس التعليم العالي؛ وبذلك يكون مجلس التعليم العالي الأردني غير مختص بإصدار القرار المشكو منه الثاني؛ كون أن القرار الأول خارج من دائرة اختصاصها، ويتعين إلغاؤه لصدور من جهة غير مختصة بإصداره<sup>(٣)</sup>.

---

(١) معنز يحيى الضلاعين، قاعدة تقابل الشكليات في إصدار القرار المضاد دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠٢٣م، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، ص ١٨.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية الملغى قانونها، قرارها ٣/١٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١م، ص ١٢٥٧.

(٣) حكم محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم ٢٠١٧/٢٧٩، الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٢٣ سبتمبر ٢٠٢٤م.

ومن الأمثلة التي تشير إلى هذه الصورة أيضا ما ورد في وبالنظر إلى قانون الجنسية العمانية نجده حدد حالات سحب الجنسية العمانية بعد اكتسابها<sup>(١)</sup>. وورد في قانون الجنسية الأردني بأن إذا تمتع أحد الأشخاص بجنسية الدولة؛ فلا يجوز فقدانها إلا في الأحوال التي حددها القانون بقرار إداري مضاد<sup>(٢)</sup>. لذا يستخلص الباحث بأن القضاء الإداري في الدول محل الدراسة لها الحق في مراقبة القرارات الإدارية؛ للبحث حول مدى مشروعيتها، وصدورها من الجهات ذات الاختصاص وفقا للقانون؛ حيث إن القرارات الإدارية المحكومة بنص لا بد من خضوعها للإجراءات والأشكال، وصدورها من الجهة المختصة بإصدار القرار الإداري، وكل ذلك في حدود القانون، وفي حالة مخالفة الجهة لتلك الاشتراطات التي حددها القانون في إصدار القرار الإداري؛ اعتبر قرارها محل طعن بالإلغاء، كما في حالة فصل الموظف من عمله؛ فقد الزم القانون جهة الإدارة بضرورة إنذاره قبل اتخاذ هذا الإجراء، وإلا اعتُبر قرارها مخالفاً لنص القانون.

### الصورة الثانية: القرار الإداري المضاد غير محكوم بنص

القرار المضاد في هذه الصورة ينهي قراراً إداري منشئاً للحقوق، كما أن هذا القرار لا يحكمه نص قانوني، ولا يمكن فصل القرار المضاد عن القرار الأصلي، ووجب على جهة الإدارة احترام قاعدة توازي الأشكال والإجراءات عند إصداره، ومن التطبيقات القضائية على هذه الصورة منح ترخيص لأحد الأفراد لمزاولة مهنة ما، وإصدار قرار مضاد بعدم استمرار تجديد الترخيص السابق أو إنهاء القرار الأول<sup>(٣)</sup>.

---

(١) نصت المادة (٢٦) من قانون الجنسية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٥/١٧) على أنه: "تسقط الجنسية العمانية عن العماني بصفة أصلية في الحالات الآتية: ١- إذا أساء بالقول أو بالفعل إلى سلطنة عمان أو إلى ذات السلطان. ٢- إذا كان ينتمي إلى جماعة أو حزب أو تنظيم يعتنق مبادئ أو عقائد تضر بمصلحة سلطنة عمان. ٤- إذا كان يعمل لحساب دولة أجنبية عملاً يتعارض مع مصلحة سلطنة عمان، سواء كان عمله داخل سلطنة عمان أم خارجها، ولم يلب طلب الحكومة العمانية بترك هذا العمل خلال الأجل المحدد له. ٤- إذا كان يعمل لصالح دولة معادية تعمل ضد مصلحة سلطنة عمان. ويجوز رد الجنسية العمانية لمن أسقطت عنه إذا زالت أسباب الإسقاط".

(٢) نصت المادة (١٩) من قانون الجنسية الأردني رقم (٦) لسنة ١٩٥٦. على أنه: "لمجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك أن يلغي أي شهادة تجنس منحت لأي شخص: ١- إذا أتى أو حاول عمداً يعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها. ٢- إذا أظهر تزوير في البيانات التي استند إليها في منح شهادة التجنس وعلى أثر ذلك يفقد حاملها الجنسية الأردنية".

(٣) صالح سليمان العبري، القرار الإداري المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني، مرجع سابق، ص ٢٤.

ولقد اخذ القضاء الفرنسي بذلك في حكمه الشهير في قضية Rivers في عام ١٩٤٧م؛ حيث قضت المحكمة بشرعية سحب الموافقة عن إنتاج فيلم لحكومة فيشى؛ وذلك لخروج المرخص له عن الشروط والالتزامات المحددة له من خلال قيامه بتصوير مشاهد تظهر مهادنة حكومة فيشى؛ حيث إن هذه المشاهد المصورة تضر بالمصالح الوطنية<sup>(١)</sup>.

ومن ثمَّ يعتبر القرار الأول شرطي، والقرار الثاني شخصي؛ فهما وجهان لعملة واحدة؛ فالأول ينظّم الاحكام المتعلقة بإصدار القرار الإداري المضاد، والآخر يحكمه مبدأ تقابل الأشكال، مع مراعاة جهة الاختصاص التي اصدرت القرار الإداري الأصلي؛ لهذا يتشابه القرار المضاد الذي لا يحكمه النص في الشكل والإجراءات المتبعة عند إصدار القرار الأول، ويطبق عليه قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات، ويختلف عن القرار المضاد المحكوم بنص الذي لا يلتزم عند تطبيقه بنظرية تقابل الشكليات عند إصدار القرار الأول؛ وذلك لان القانون حدد الجهة المختصة بإصدار القرار الإداري المضاد والأشكال والإجراءات المتبعة عند إصداره<sup>(٢)</sup>.

وقد ذهب القضاء الإداري العماني في أحد احكامه بأن التراخيص بطبيعتها تعتبر تصاريح مؤقتة غير دائمة لخضوعها؛ للتجديد الدوري، وتعمل الإدارة على رقابتها من حيث مدى استيفائها للاشتراطات القانونية، سواء كانت تلك الشروط صادرة قبل منح الترخيص أو عند التجديد، فمتى فقد الترخيص أحد الشروط؛ يحق للإدارة - بموجب اختصاصها الرقابي - عدم تجديده<sup>(٣)</sup>.

---

(١) ومن احكام مجلس الدولة بفرنسا في قضية *ciename tographique chamber syndicat de la production* في عام ١٩٦٨م حيث قضى قرار الموافقة في منح مساعدات مالية لإنتاج فيلم سينمائي، وهذا القرار لا يولد حقوقاً للغير، ويجوز للإدارة تعديله أو إلغاؤه، ويتعيّن أن يصدر القرار من جهة الإدارة المختصة بمنح المساعدة في ذات الإجراءات عند إصدار القرار JANV ١٩٦٨ CE ٦٨١٩ أشار اليه حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

(٢) معتز يحيى الضلاعين، قاعدة تقابل الشكليات في إصدار القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري العماني، ٦٨/ق/١٠، جلسة بتاريخ ٢٠١٠/٥/٣، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها بالعام القضائي العاشر (٢٠١٠)، ص ٦٧.

ويستنتج الباحث بعد الاطلاع على الحكم القضائي الصادر من محكمة القضاء الإداري العماني حول مسألة التراخيص المؤقتة التي تمنحها الجهات الإدارية بموجب الاختصاص، أن المحكمة أشارت بجواز قيام الجهة الإدارية بإلغاء الترخيص أو عدم تجديده بمجرد عدم استيفاءه للاشتراطات المحددة في القانون، سواء كان ذلك اثناء حال استمرار التجديد أو بعد انتهائه.

ومن التطبيقات القضائية للقرار المضاد في القضاء الإداري العماني أيضا صدور قرار بمنح شخص أجنبي الإقامة في سلطنة عمان وفق الضوابط التي حددها القانون؛ فيصدر قرار إداري بمنح الإقامة، ثم يصدر قرار إداري آخر من الجهة الإدارية قبل انتهاء القرار الأول بعدم تجديد إقامة الأجنبي قبل موعد انتهاء مدة إقامته؛ حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية أن وجود المدعي في اراضي الدولة بصورة مشروعة كفله القانون، والمدة المحددة لتقديم تجديد الإقامة لم يحن موعدها قانونًا، وامتناع جهة الإدارة عن التجديد من حقها لعدم انتهاء مدة إقامة الأجنبي؛ فقرارها بالامتناع لا يُعدّ قرارًا سلبيًا<sup>(١)</sup>.

ويخضع القرار الإداري المضاد لرقابة المحكمة الإدارية عند صدوره من جانب الإدارة للتحقق من مدى مشروعيته، ومن تطبيقات القضاء الإداري العماني أنه يستدعي لإلغاء التراخيص من جانب الإدارة التي أصدرته أن تكون هناك دواعٍ ومبررات ثابتة متيقنة من ذلك، أو بموجب أوراق ومستندات محفوظة لديها، ويتعين إطلاع القاضي الإداري على المستندات والأوراق المقدمة؛ لمراقبتها، ويستقر يقينه بثبوتها<sup>(٢)</sup>.

ويستخلص الباحث بأن القضاء الإداري العماني قد اعترف للسلطات الإدارية بصلاحيته إلغاء القرار أو تعديل مركز قانوني مشروع، وليس لجهة الإدارة الحق في إصدار قرار مضاد في حالة نص القانون بأن هذا الاختصاص يدخل من صلاحيات جهة إدارية أخرى، كما أن للإدارة الحرية في تجديد الترخيص لمزاولة مهنة ما، أو منحها، أو إلغائها، متى كان ذلك استجابة للمصلحة العامة، أما بالنسبة

(١) حكم محكمة القضاء الإداري العماني، ١٤٠/ق س ٥، جلسة بتاريخ ٢٢/٢/٢٠٠٥، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها بالعامين القضائيين الخامس والسادس (٢٠٠٥-٢٠٠٦)، ص ٢٥.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري العماني، ٣٩/ق س ٥، جلسة بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٦، مجموعة مبادئ القانونية التي أقرتها بالعامين القضائيين الخامس والسادس (٢٠٠٥-٢٠٠٦)، ص ٦٨.

للقرارات المحكوم بنص؛ فيراعى صدورها من الجهة المختصة بالشكل والإجراءات المحددة قانوناً، وإلا كان قرارها معرّضاً للبطلان.

### **المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري المضاد ونطاقه القانوني**

يتمتع القرار الإداري المضاد عن غيره من القرارات الإدارية الأخرى بمجموعة من الخصائص، والتي سنتطرق إليها في الفرع الأول من هذا المطلب، وفي الفرع الثاني سنتناول النطاق القانوني للقرار الإداري المضاد وشروطه القانونية التي منحها المشرّع للإدارة لتصحيح مسار أعمالها؛ من أجل ممارسة نشاطها الإداري.

### **الفرع الأول: خصائص القرار الإداري المضاد**

إزاء ما تقدم من تعريفات للقرار الإداري المضاد التي تناولناها سابقاً؛ فإن هذا القرار تتوفر له العديد من الخصائص وهي:

#### **أولاً: القرار المضاد مستقل عن القرار الأصلي**

أن ما يميز القرار المضاد هو استقلاليته عن القرار الأصلي، وهذا ما توجه إليه غالبية فقهاء القانون الإداري؛ حيث أكدوا جواز صدور القرار الإداري المضاد من سلطة إدارية أخرى غير السلطة التي أصدرت القرار الإداري الأصلي؛ فقد لا يوجد تماثل بين القرار المضاد والقرار الأصلي سواء فيما يتعلق بالقواعد الإجرائية أو الشكلية أو الاختصاص، وفي حالة وجود ذلك التماثل، فإنه سيكون من واقع نص لائحي أو تنظيمي؛ فالقرار المضاد ليس بالضرورة أن تختص به السلطة الأولى التي أصدرته، وكقاعدة عامة؛ يصدر القرار المضاد من سلطات مختلفة عن القرار الأول، وفي حالة صدوره من ذات السلطة الأصلية التي أصدرت القرار الأول؛ فإن صدوره يكون بتنظيم آخر ومتميز في كلا الحالتين<sup>(١)</sup>. وعلى ضوء هذا؛ يرى الباحث أن تطابق أو اختلاف إجراءات صدور القرار المضاد مع إجراءات صدور القرار الأول لا يحدث تأثيراً على صحته وخصوصية؛ فالقرار المضاد يحدث تعديلاً مغايراً تماماً

(١) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٦٣٠.

عما يُحدثه القرار الأول إلغاءً ضمناً؛ حيث إن فسخ العقد الإداري يُعتبر قراراً مضاداً للقرار السابق بإبرام العقد.

### ثانياً: القرار المضاد يلغي القرار الأول ضمناً

القرار المضاد عند إصداره، يؤدي تلقائياً إلى إلغاء أو تعديل القرار الأصلي بشكلٍ ضمني؛ ذلك لأن القرار المضاد يُصدر كأمر معكوس للقرار الأصلي، مما يجعل من الضروري أن يُلغى الأخير، أو يُعدّل بطريقة غير مباشرة، فقد أشار أحد الفقهاء بأن الإلغاء يمكن أن يكون ضمناً إذا جاء القرار المضاد ليحل محل القرار الأصلي<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: القرار المضاد الوسيلة القانونية لإلغاء القرارات السليمة المولدة للحقوق

القرار المضاد يُعتبر أحد أهم الوسائل القانونية لإلغاء القرارات الفردية السليمة التي ترتب حقوقاً مكتسبة؛ إذ يُسمح للإدارة بإلغاء قرارٍ فردي صحيح قانونياً، إذا ترتب عليه حق مكتسب أو مركز شخصي. ويشير الفقيه الفرنسي ديباش (Debbasch) إلى أن القرار المضاد يتناول القرارات الفردية المشروعة فقط، ولا يمتد إلى القرارات الباطلة أو المنعدمة<sup>(٢)</sup>.

### رابعاً: القرار المضاد تصرف قانوني

تمارس الإدارة مهامها ونشاطها الإداري الموكّل إليها من خلال الأعمال القانونية والأعمال المادية، فبالنسبة للأعمال القانونية للإدارة هي عبارة عن إفصاح السلطة الإدارية عن إرادتها المنفردة؛ من أجل إحداث أثر قانوني معين، كالأنظمة الإدارية والتراخيص، أما الأعمال المادية للسلطة الإدارية هي عبارة عن الأعمال التي لا تحدث أثراً قانونياً وغير منتجة، كأعمال صيانة الطرق وتشبيد الجسور<sup>(٣)</sup>.

(١) خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا،

مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٣٥، العدد ١، الأردن، ٢٠٠٨، ص ١٨٣.

(٢) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرار الإداري وفقاً للمنهج القضائي، مرجع سابق، ص ٧٠٧.

(٣) علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج ١، دار الثقافة للنشر، الأردن، ٢٠١١، ص ٦٠٨.

لذا يعتبر القرار الإداري المضاد هو القرار الذي يحدث أثرًا قانونيًا من خلال إلغاءه لقرار فردي سليم، أو تعديله كليًا أو جزئيًا بالنسبة للمستقبل؛ فهو مستوفٍ لكافة الاشتراطات الشكلية والموضوعية للقرار الإداري<sup>(١)</sup>.

ولقد عرّفت محكمة الإدارية الأردنية بأن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة من جهة الإدارة، وملزم لها بمقتضى القوانين واللوائح؛ بقصد إنشاء مركز قانوني معين أو تعديله أو إلغاءه<sup>(٢)</sup>.

### خامساً: القرار المضاد تصرف قانوني إداري فردي

لكي يعتبر القرار المضاد تصرف قانوني يجب أن يصدر من جانب السلطة الإدارية وحدها، فالتصرفات القانونية التي تصدر بتوافق إرادتين أو أكثر تخرج من وصف القرار الإداري، وتُعدّ العقود التي تبرمها السلطة الإدارية إحدى الأمثلة التي يكون فيها التصرف الإرادي بشكل غير منفرد بمعنى اتفاق كلٍّ من إرادة وإرادة الأطراف الآخرين، فالقرار المضاد هو قرار صادر عن جهة الإدارة، سواء صدر من ذات السلطة مصدرة القرار الأول؛ وفقاً لقاعدة توازي الاختصاص، أو صدر من السلطة الرئاسية للجهة الصادر عنها القرار الأول<sup>(٣)</sup>.

وهذا ما أكدته محكمة الإدارية الأردنية في قرارها بأن تعيين موظف من الدرجة الأولى يكون بقرار صادر من مجلس العمداء على ترشيحه من لجنة شؤون الموظفين، ويجوز إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه أو دون طلبه، في حالة استيفائه لشروط التقاعد المبكر؛ وفقاً لأحكامه، وبعد موافقة لجنة شؤون الموظفين<sup>(٤)</sup>.

---

(١) محمود حلمي، القرار الإداري، دار الاتحاد العربي، ط١، القاهرة، ١٩٧٠، ص٣٢٧.

(٢) حكم محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم ٢٠١٩/١١٦، الموقع الإلكتروني: (<https://qeatass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ١ أكتوبر ٢٠٢٤م.

(٣) أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط١، القاهرة، ١٩٨١، ص٦.

(٤) حكم محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم ٢٠١٩/٥٤٤، الموقع الإلكتروني: (<https://qeatass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ١ أكتوبر ٢٠٢٤م.

ويستخلص للباحث بعد الاطلاع على الأحكام القضائية الإدارية الصادرة في كلِّ من القضاء الإداري الأردني والعماني بأن القرار المضاد لا يخرج من قبيل الأعمال القانونية للإدارة؛ كون أن الإدارة لا تستطيع أن تعدّل أو تلغي في قرارها الأولى إلا بواسطة قرار قانوني، وهذا التعديل الجزئي أو الكلي على قرار قانوني مشروع.

### الفرع الثاني: الأساس القانوني للقرار الإداري المضاد

لقد أعطى المشرّع للجهة الإدارية سلطة إصدار القرارات الإدارية؛ وذلك حتى تستطيع الإدارة ممارسة أعمالها من أجل تحقيق المصلحة العامة، وتسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وأن للإدارة الحق في تصحيح مسار أعمالها لتحقيق أهدافها، من خلال وسائل قانونية ومادية، ومن الوسائل القانونية إلغاء القرار الإداري وسحبه بالإضافة إلى إصدار القرار المضاد، ويعتبر القرار المضاد هو أحد وسائل إنهاء القرارات الإدارية بواسطة جهة الإدارة، ومما لا شك فيه أن هناك اسانيد وأسسا أدت لاستحداث القرار المضاد، ومن أهمها:

#### أولاً: تغير الظروف الواقعية والقانونية

تعدّ الظروف الواقعية والقانونية أحد أهم الأسباب التي تدفع جهة الإدارة إلى إلغاء قراراتها الإدارية؛ حيث إن تغير هذه الظروف من وقت لآخر تدفع جهة الإدارة عن التراجع في قراراتها الإدارية. **الظروف الواقعية** عرفها أحد الفقهاء بأنها عبارة عن "مجموعة من الأعمال المادية، والواقعية الحالية، والمستقبلية التي يشترط القانون قيامها؛ حتى يمكن للإدارة إصدار قرار إداري لمواجهتها"<sup>(١)</sup>. والجدير بالذكر أن تغيّر الظروف يؤدي إلى إصابة القرار الإداري بعيب عدم الملاءمة اللاحق؛ وبذلك تكون هذه

---

(١) سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة الطبع،

الظروف سببًا كافيًا لإلغائه؛ كون أن القرار كان في بداية صدوره ملائمًا، وظهرت بعض الظروف الجديدة التي جعلت العمل باستمرار بهذا القرار أمرًا غير ملائم<sup>(١)</sup>.

وجاء في حكم محكمة القضاء الإدارية الأردنية عدم إجازتها للقرار الإداري الذي أصدرته جهة الإدارة المختصة، واغفلت فيه الظروف الواقعية التي تصاحب القرار الإداري، وألزمت المحكمة جهة الإدارة بأن تكون قراراتها وليدة البحث والتمحيص، فإذا كانت قرارات الإدارة عكس ذلك؛ فإنها تكون مخالفة للقانون؛ لعدم التقدير الصحيح للظروف والأحوال المحيطة بالموضوع، فعلى جهة الإدارة قبل إصدار القرار الاستناد لمبررات واقعية وفحص وتقدير الظروف المحيطة بالقرار بشكل ممكن وملائم، وفي حالة مخالفة الإدارة لتلك الظروف الواقعية التي تسبق إصدار القرار الإداري؛ فإن قرارها يكون مستوجبًا للطعن بالإلغاء<sup>(٢)</sup>.

ولقد أشار القضاء الإداري العماني في أحد أحكامه إلى وجوب مراعاة جهة الإدارة - عند إصدارها للقرارات الإدارية - الظروف الواقعية والمادية المحيطة بالقرار الإداري، فمحكمة القضاء الإداري تقوم بمراقبة القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة من حيث وجود الخطأ في تقدير هذه الوقائع وصحتها؛ وهذا الأمر يؤدي إلى إساءة الإدارة لسلطتها أو انحرافها؛ مما قد يؤثر على صحة القرار الإداري؛ فتتصدى له المحكمة بالإلغاء<sup>(٣)</sup>.

حيث إن جهة الإدارة عند إصدارها قرارًا إداريًا لا بد من استنادها لبعض الظروف الواقعية لقيامه، وهذه الظروف تمثل أحد الأسباب التي تدفع جهة الإدارة لإصدار قرارها<sup>(٤)</sup>، قد تكون أشكال هذه الظروف الواقعية ناتجة عن فعل الإنسان، كتهديد الأمن العام والاستقرار، وإما أن تكون هذه الظروف من فعل

---

(١) دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٠، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، ص ١٣٨.

(٢) حكم محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم ٢٠١٨/١٢٤، الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٤ أكتوبر ٢٠٢٤م.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ١٨/٠٢/ق/١٨، جلسة بتاريخ ٢٠١٨/٦/٤، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الثامن عشر (من أول أكتوبر ٢٠١٧ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٨)، ص ٣٢٥٤-٣٢٥٥.

(٤) محمد الطاهر عبد الحميد، اتجاهات جديدة في القضاء الإداري الفرنسي، مجلة مجلس الدولة، ١٩٦٤، ص ١٧٦.

الطبيعة كالأعاصير والزلازل والحرائق والفيضانات التي تقع على المنطقة، والتي تدفع جهة الإدارة لإصدار بعض القرارات الإدارية لمواجهة هذه الظروف<sup>(١)</sup>.

لهذا سوف يتطرق الباحث لأهم صور الظروف الواقعية التي تدفع جهة الإدارة لإصدار القرارات الإدارية المضادة، وهي كالآتي:

أ. في حالة وجود أعمال وقعت أو احتمال أن تقع في المستقبل، مثل فتح محل لبيع المشروبات الكحولية في منطقة ما، ثم فتح مسجد في نفس المنطقة؛ فالتغير في الظروف الواقعية هو إحداث بناء مسجد، وسيصبح محل بيع المشروبات الكحولية غير مستوفٍ للشروط؛ وبذلك تلغى رخصته.

ب. عدم التزام صاحب الحاجة بالاشتراطات الواردة بمقتضى مضمون القرار الإداري؛ فيصبح القرار الإداري غير مشروع؛ لعدم التزام صاحب الحاجة بالشروط، ففي حالة ثبوت تلك المخالفة؛ تقوم الإدارة بإلغاء القرار أو تعديله من خلال إصدار قرار مضاد<sup>(٢)</sup>.

**الظروف القانونية** هي النصوص القانونية التي شكّلت الأساس القانوني لصدور القرار الإداري، كما أنها تمثل أساس ممارسة الإدارة لأحد اختصاصاتها، وعلى ذلك فإن تغيّر هذه الظروف يعني تغيّر السند القانوني لأحد اختصاصات الإدارة بتعديل أو إلغاء قانون نافذ، أو نظام، أو تعليمات، ومثال ذلك: نقل الاختصاص من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى؛ بحيث يؤدي هذا الإجراء إلى انعدام الاختصاص لدى الجهة الأولى، ومن ثمّ صدور أي قرار من الجهة الإدارية الأولى يكون جديرًا بالإلغاء<sup>(٣)</sup>. وإذا كان القرار الإداري يجب أن يستند إلى سند قانوني عند صدوره ليكون مشروعًا؛ فإن تغيّر هذا السند بإلغائه

---

(١) عصام عبد الوهاب البرزنجي وعلي البدير وياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار السنهوري، ط ١، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٣٢.

(٢) عصام البرزنجي السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٧٠.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ٨٨/ق ٥، جلسة بتاريخ ٢٠٠٥/٢/١، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الخامس (٢٠٠٥-٢٠٠٦)، ص ٣٧.

أو بتعديله يشكل سبباً لإلغاء هذا القرار بقرار إداري مضاد، وهو ما أشارت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها<sup>(١)</sup>.

ولقد اقترت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأن على الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص في إصدار القرار الإداري أن تضع لنفسها أفضل الظروف لممارسة صلاحيتها بموجب القانون؛ فالقضاء الإداري لا يتعرض لتقدير جهة الإدارة، وإنما للظروف التي أحاطت بالقرار، فإذا تبين للمحكمة الإدارية بأن الظروف لا يمكن من خلالها التقدير السليم للإجراء؛ فعندها تكون الإدارة قد خالفت الالتزام القانوني، مثال ذلك قرار نقل الموظف داخل الجهة الإدارية، فإذا كان الباعث فيه على خلاف المصلحة العامة؛ يصبح القرار الإداري مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ويجب على جهة الإدارة إلغاء قرار النقل المطعون ضده؛ لأن نية الإدارة اتجهت لعقاب الموظف بغير اتباع الإجراء التأديبي<sup>(٢)</sup>.

كما أشار القضاء الإداري العماني لوجوب اتباع جهة الإدارة عند إصدار قراراتها استهداف المصلحة العامة، وإلا كان قرارها مشوباً بعيب استعمال السلطة أو انحرافها، مثال ذلك: نذب الموظف يجب أن يكون وفقاً لاحتياجات المصلحة العامة، فإذا كان النذب على خلاف ذلك - لظروف أخرى غير تحقيق المصلحة العامة تستهدفها الإدارة - كان مخالفاً للقانون؛ وعليه يكون قرار النذب محل طعن بالإلغاء<sup>(٣)</sup>. وعلى ضوء ما سبق؛ يرى الباحث بأن الأسلوب الأمثل لإلغاء القرار الإداري الأول لوجود ظروف واقعية جديدة، أن يتم بواسطة طريقة الإلغاء الصريح، سواء كان الإلغاء بإرادة الإدارة، أو استجابة لطلب صاحب الشأن، وعليه؛ فإن جهة الإدارة لا تستطيع أن تلغي القرار الإداري المشروع إلا عن طريق القرار الإداري المضاد.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ ١٩٤٩، أشار إليها: حمدي عكاشة، موسوعة القرار الإداري، ج ١، دار الفجر للطباعة، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٦٦.

(٢) حكم محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم ٢٠٢/٢٠١٨، الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٦ أكتوبر ٢٠٢٤م.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ٢٨/ق س ١٠، جلسة بتاريخ ٢٠١٠/٣/٨، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي العاشر (٢٠١٠) ص ٢١٨.

## ثانياً: اعتبارات المصلحة العامة

تُعَدُّ المصلحة العامة الغاية الأساسية التي يبتغيها المشرِّع من ممارسة الإدارة لجميع اختصاصاتها القانونية وقيامها بمختلف أنشطتها الإدارية، ومنها اتخاذ القرار المضاد<sup>(١)</sup>، وعليه؛ فإن تحقيق المصلحة العامة سواء كانت محددة من قبل المشرِّع أم لا، يعتبر الأساس والمرتكز القانوني الذي يجب على الإدارة التي تتخذ القرار المضاد أن تنطلق منه، وإلا كان هذا القرار معيباً بعبء انحراف السلطة، ويستحق الإلغاء، وبعيداً عن الخوض في عيب انحراف السلطة؛ فإن المصلحة العامة التي تكون دافعاً لإصدار القرار هي ذاتها تكون دافعاً لإلغائه، وفيما يتعلق بالقرار الإداري المضاد الذي يلغي قراراً إدارياً مشروعاً في الأصل، فلا بد أن تكون اعتبارات المصلحة العامة هي الدافع لصدوره، كما يجب على الإدارة أن تشير إلى تلك الاعتبارات في صلب قرارها المضاد، وأنها تشكل المنطلق الأساسي في إلغاء قرارها الأول ضمناً<sup>(٢)</sup>.

وتناول القضاء الإداري العماني المصلحة المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية عن تلك المصلحة في دعاوى القضاء العادي؛ فالمصلحة في دعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية تكون أكثر شمولاً عن غيرها؛ باعتبار أن الغاية منها حماية مبدأ المشروعية، وكذلك تأمين الحماية للمال العام، فهي بذلك تحقق مصلحة للجماعة وللطاعن ضد القرار<sup>(٣)</sup>، مثال ذلك: توقيف جهة الإدارة الحق في تجديد ترخيص سابق منحه لممارسة نشاط معين؛ لاعتبارات المصلحة العامة.

وجاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأن كل قرار إداري صادر من جهة الإدارة ومطعون ضده، وكان هذا القرار وفقاً لسلطتها التقديرية ومبنيًا لقرينة السلامة العامة؛ فمن المتفق عليه - فقهاً وقضاء - بأن يكون قد صدر صحيحاً بناء على مقتضيات المصلحة العامة، ما لم يوجد دليل

(١) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٦٧٨.

(٢) علاء الحسيني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، ٢٠١٤، جامعة بغداد، كلية القانون، ص ٢٠٤.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري العماني، ٩٠٣/ق/س ١٧، جلسة بتاريخ ١٤/١١/٢٠١٧، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الثامن عشر (من أول أكتوبر ٢٠١٧ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٨) ص ٣٢٧٣.

قطعي على خلاف ذلك... وعليه يكون الحكم في ذلك القرار بصحته؛ كونه مستوفياً لاشتراطاته، ومتفقاً مع صحيح القانون<sup>(١)</sup>.

واستناداً على ما سبق؛ يستخلص الباحث بأن المصلحة العامة تُعدّ أسمى هدف للسلطة الإدارية، فالمصلحة العامة بالمعنى الدقيق لا يمكن أن تتحقق إلا بوجود السلطة، إذ تعتبر المصلحة العامة عنصراً مهماً، وفي حالة تجاهلها من قبل الإدارة؛ تكون الإدارة في شلل تام، فهي تشكل عاملاً أساسياً في تحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة العامة ومصالح العامة التي تشمل من ضمنها مصالح الأفراد، ومثال ذلك: قرار نزع الملكية؛ حيث تقوم الجهة الإدارية بهذا الإجراء لمقتضيات المصلحة العامة.

### ثالثاً: رقابة الإدارة على أعمالها

أسس جانب من الفقه الفرنسي والمصري حق الإدارة في إصدار القرار الإداري المضاد لإلغاء قرار آخر مشروع على أساس سلطتها في الرقابة الذاتية على أعمالها ومراجعتها الدورية لما يصدر عنها من قرارات، بصورة عامة؛ تمارس الإدارة سلطة مراجعة قراراتها الإدارية من تلقاء نفسها، سواء كانت تلك الرقابة رئاسية، حيث يمارس الوزير الرقابة على أعمال مرؤوسيه، أو ولائية تمارسها الجهة مصدرة القرار، أو وصائية من السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية<sup>(٢)</sup>.

وفي حالة اكتشاف أي مخالفة للقانون؛ يتعين على الإدارة تصحيح تلك الأوضاع وفقاً للآلية التي يحددها القانون، سواء كانت هذه الرقابة تلقائية، أو بناءً على تظلم من ذوي الشأن<sup>(٣)</sup>، ويشير أحد الفقهاء إلى أن الرقابة القضائية رغم تميزها عن الرقابة الإدارية، فإنها لا تستبعد، بل تسيّر جنباً إلى جنب معها، ولا يمكن استبعادها بأي حال من الأحوال<sup>(٤)</sup>.

(١) حكم محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم ٢٠٢٢/٣٠٣، الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٧ أكتوبر ٢٠٢٤ م.

(٢) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص ٣٨٣.

(٣) عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، دار منشأة المعارف، ط ٣، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦٩٨.

(٤) سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط ٧، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣٠.

## المبحث الثاني

### نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد

لقد ارتبط ظهور فكرة القرار الإداري المضاد أو كما يطلق عليه (القرار العكسي) تاريخياً بمبدأ تقابل الأشكال؛ حيث إن بداية ظهور هذه الفكرة بشكل مستقل وواضح كانت على يد مجموعة كبيرة من فقهاء القانون الإداري الفرنسي أمثال "jeze" وآخرين، وكان تحديدهم لنطاق فكرة القرار الإداري المضاد بأن يكون ظهوره بنفس الشكل والإجراءات التي صدر بها القرار الأصلي، ويرتب آثاراً بالنسبة للمستقبل، دون المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد بالنسبة للماضي<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا الصدد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: خصص المطلب الأول للقرارات الإدارية الداخلة والمستبعدة من نطاق نظرية القرار الإداري المضاد، وفي المطلب الثاني سيتطرق الباحث لمفهوم قاعدة عدم رجعية أثر القرار المضاد على الماضي.

### المطلب الأول: القرارات الداخلة والمستبعدة من نطاق نظرية القرار المضاد

القرار الإداري المضاد هو إجراء بمقتضاه يتم إلغاء أو تعديل القرار الإداري الفردي المنشئ للحقوق، ويمتد أثره للمستقبل، دون المساس بالحقوق المكتسبة في الماضي، ويتصف بالعديد من الخصائص التي تميزه عن غيره من القرارات الإدارية، ولأهمية الدور الذي يلعبه القرار الإداري المضاد في نشاط الإدارة؛ سيبين الباحث نطاق تطبيق القرار الإداري المضاد، وتسليط الضوء على القرارات الإدارية التي تدخل في نطاق القرار الإداري المضاد، والقرارات التي تخرج من نطاق تطبيقه؛ من خلال الفرع الأول الذي حُصص للقرارات الإدارية الداخلة في نطاق تطبيق القرار المضاد، أما الفرع الثاني حُصص لتسليط الضوء على القرارات الإدارية التي تخرج من نطاق تطبيق القرار المضاد.

---

(١) للمزيد ينظر: محمد ماهر ابو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، مرجع سابق،

## الفرع الأول: القرارات الداخلة في نطاق نظرية القرار المضاد

تطبق نظرية القرار المضاد على القرارات الإدارية الفردية المولدة للحقوق؛ فالقرار الإداري هو "إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة؛ بهدف إنشاء أو تعديل مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الهدف تحقيق المصلحة العامة (١)".

### أولاً: التعريف بالقرار الإداري الفردي

القرار الإداري الفردي هو القرار الذي ينشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتعلق بفرد معين بذاته، أو أفراد معينين بصفاتهم، ويستنفد موضوعه بمجرد تطبيقه مرة واحدة، مثال ذلك: القرار الصادر بترقية عدد من الموظفين، أو منح إجازة (٢).

لهذا، وبموجب هذا التعريف؛ فإن القرارات التنظيمية لا تخضع لنظرية القرار الإداري المضاد (٣). القرار الإداري التنظيمي هو القرار الذي يحتوي على قواعد عامة ومجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في القاعدة القانونية، وتخاطب الأفراد بصفاتهم وليس بذواتهم (٤)، والقواعد القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي تتسم بالعمومية والتجريد، وتُلزم جهة الإدارة بمراعاتها في التطبيق على الحالات الفردية، وأي تعديل أو إلغاء لهذه القاعدة يجب أن يكون بنفس الأداة، أي بقرار تنظيمي عام مماثل. المراكز القانونية التي تنشؤها القرارات التنظيمية هي مراكز عامة تطبق على الأشخاص بأوصافهم، وليس بذواتهم (٥).

القرارات التنظيمية تتميز بالثبات؛ فهي لا تستنفد غرضها بتطبيقها على حالة واحدة، بل تظل قائمة لتطبيقها على ما يستجد من حالات، كما لا يتأثر بالمستوى الوظيفي للجهة المصدرة للقرار، حيث يُعدّ

(١) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامع، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧.

(٢) خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، الاردن، ١٩٩٣، ص ٢٦.

(٣) محمد علي الشباطات، النظام القانوني للقرار الإداري المضاد، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٤، العدد ٢، الجامعة الأردنية، ٢٠١٧، ص ٦١.

(٤) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(٥) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، مرجع سابق، ص ٧٠٧.

أي قرار يتسم بالعمومية قرارًا تنظيميًا، بغض النظر عن الجهة التي أصدرته، سواء كان مجلس الوزراء أو الوزير أو أي مسؤول آخر<sup>(١)</sup>.

يقودنا سبق إلى أن التمييز بين القرار الفردي والقرار التنظيمي له عدة نتائج مهمة، وهي:

١. القرار التنظيمي يسمو على القرار الفردي، لذا يجب أن يحترم القرار الفردي القرار التنظيمي مهما كانت سلطة إصداره؛ ذلك لأن للقاعدة التنظيمية قداستها واحترامها، وفي تطبيقها ضمان لأمن واستقرار معاملات الأفراد والمساواة بينهم<sup>(٢)</sup>.

٢. من حيث التطبيق، القرار الفردي يكون نافذًا بمجرد تطبيقه، أما بالنسبة للقرار التنظيمي فيكون تطبيقه قائمًا حتى في المستقبل<sup>(٣)</sup>.

٣. العلم بالقرار الإداري الفردي يكون بالتبليغ أو بالوسائل الإلكترونية أو بالعلم اليقيني، أما القرار التنظيمي فيتم العلم به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية<sup>(٤)</sup>.

٤. من حيث المشروعية: يلتزم بالدفع بعدم المشروعية القرار الفردي خلال ستين يومًا من تاريخ صدوره، بينما يدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي في أي وقت، دون الالتزام بموعد معين<sup>(٥)</sup>.

٥. من حيث الإنهاء: فإن الإدارة تخضع لشروط معينة حددها القانون لسحب أو إلغاء أو تعديل القرارات الفردية، بينما تمتلك الإدارة الحق في تعديل أو إلغاء القرارات التنظيمية دون سحبها.

٦. من حيث الأثر: القاعدة العامة في القرارات الإدارية الفردية تمنع تطبيق الأثر الرجعي على خلاف القرارات التنظيمية؛ حيث لا يمكن إرجاء آثار القرار الفردي، بينما يمكن إرجاء آثار القرار التنظيمي. ويجب التنويه إلى أن القاعدة العامة تقضي بعدم جواز إصدار قرار إداري بأثر رجعي، سواء أكان فرديًا

---

(١) عصام عبد الوهاب البرزنجي - علي البدير - ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

(٢) ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٨١.

(٣) خليل عبد القادر حسين، القرار الإداري المضاد وأثره على الحقوق المكتسبة، دار مصر للنشر والتوزيع، ط ١، مصر، ٢٠٢٤، ص ٧٦.

(٤) المحكمة الإدارية العليا الأردنية، حكم رقم (١٧) لسنة ٢٠١٨ الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ١٠ أكتوبر ٢٠٢٤م.

(٥) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار المطبوعات الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٧٣-١٧٤.

أم تنظيمياً، باستثناء الحالات التي أشار إليها الفقهاء في السابق<sup>(١)</sup>. وبناءً على ما تقدم؛ يستنتج الباحث بأن تطبيق نظرية القرار المضاد ينحصر في القرارات الفردية دون التنظيمية، ومع ذلك يجب الإشارة إلى أن القرارات الفردية قد تكون غير مشروعة إذا ألغيت قراراً تنظيمياً سابقاً.

## ثانياً: أنواع القرارات الإدارية الفردية

القرار الإداري الفردي ينقسم إلى نوعين: القرار الفردي الشرطي والقرار الفردي الشخصي<sup>(٢)</sup>.

### أ. القرار الفردي الشرطي

عرّف أحد الفقهاء القرار الفردي الشرطي بأنه "القرار الذي يولّد مركزاً قانونياً عاماً يتعلق بفرد معين، أو أفراد معينين، وهذا المركز العام يبقى معلقاً حتى يأتي العمل الشرطي ليشغله"<sup>(٣)</sup>. يُسمى القرار فردياً لأنه يتعلق بفرد معين، وشرطياً لأنه مشروط بصدور القرار الفردي. مثال على ذلك: قرار قبول الطالب في الكلية؛ حيث يستند القبول إلى مركز قانوني عام وفقاً لقانون التعليم العالي، ولكن شغل الطالب لهذا المركز يرتبط بالقرار الفردي. لا يمكن إنهاء القرار الفردي الشرطي بواسطة القرار المضاد في حالة عدم وجود النص القانوني الذي ينظّم الإجراءات الخاصة بإصدار القرار المضاد، وآلية إنهاء القرار الفردي الشرطي<sup>(٤)</sup>.

### ب. القرار الفردي الشخصي

القرار الفردي الشخصي هو القرار الذي يكون موضوعه فردياً، ويتعلق بمركز قانوني ذاتي يخص شخصاً معيناً، أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم، ويختلف عن القرار الشرطي كون أن القرار الأخير لا يولّد مركزاً قانونياً جديداً إلا بتحقيق شرط معين؛ فالقرار الفردي الشخصي ينشئ حقوقاً شخصية لا

(١) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٤٠٩.

(٢) حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٥٥١.

(٣) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط٨، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٧٨٥.

(٤) عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٨٩.

يجوز للإدارة سحبها أو إلغاؤها، وكل تعديل يمس آثار القرارات الشخصية يُعدّ غير شرعي وقابلًا للإلغاء، وأكد الفقيه "Jeze" أن التعديل والإلغاء لمركز قانوني شخصي لا يمكن أن يتم إلا بقرار مضاد<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: القرار الإداري المشروع

يُقصد بمبدأ المشروعية الإدارية سيادة حكم القانون على جميع تصرفات الجهاز الإداري في الدولة، بما في ذلك القرارات الإدارية التي تصدر بإرادتها المنفردة<sup>(٢)</sup>، يُحقق احترام مبدأ المشروعية إذا استندت تصرفات الإدارة إلى قواعد قانونية قائمة وسارية المفعول، ويسعى هذا الاتجاه إلى إيجاد توازن بين النشاط الإداري وضرورة عدم عزله عن القواعد القانونية، حتى تكون تصرفاته مشروعة؛ مما يحقق التوازن بين حماية النشاط الإداري وحماية حقوق وحرّيات الأفراد<sup>(٣)</sup>.

ولكي يتحقق مبدأ المشروعية على أرض الواقع؛ ذهب جانب من الفقه على أن تتوجه الدولة للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات من خلال توزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة؛ بحيث لا تتركز السلطة في هيئة واحدة. ويرى آخرون أنه يجب وجود رقابة قضائية فعالة لتطبيق مبدأ المشروعية، بالإضافة إلى التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة؛ حيث لا يمكن تحقيق مبدأ المشروعية إلا إذا كانت أعمال وصلاحيات السلطة الإدارية واضحة، وتُحدد مشروعية القرار الإداري بناءً على تاريخ صدوره، إذ أن القاعدة العامة في هذا الشأن أن مشروعية القرار الإداري من عدمها تُقدّر وقت إصداره، ويجب على القاضي مراجعة تاريخ صدور القرار للتحقق من مدى مشروعيته<sup>(٤)</sup>.

ومصادر المشروعية عديدة منها المكتوب كالقوانين والقرارات الإدارية، ومنها ما هو غير المكتوب كمبادئ القانون والعرف الإداري، ومبدأ المشروعية في القانون العام يكون موضوعياً في حالة صدور القرارات الإدارية استناداً للقواعد القانونية النافذة، ولا يجوز مخالفتها، وكذلك القرارات الإدارية

(١) عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣١٨.

(٢) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٩.

(٣) محمد عبدالعال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، ١٩٨١، جامعة عين شمس، ص ٦٨.

(٤) ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٨٠.

الفردية يجب ان تتوافق مع القرارات التنظيمية، مثال: إذ أورد القرار التنظيمي بعض الاشتراطات لشغل وظيفة ما؛ فيجب أن يكون صدور القرارات الفردية بالتعيين لشغل تلك الوظيفة بذات الشروط المنصوص عليها في القرار التنظيمي، وإلا اعتبر القرار باطلاً<sup>(١)</sup>. اما الناحية الشكلية لمبدأ مشروعية في القانون العام فتتطلب أن تراعي الإدارة عدة قواعد قانونية لإصدار القرار الإداري، بأن يكون القرار خالياً من العيوب التي تؤدي إلى إلغائه، وهذه العيوب تتمثل في عيب عدم الاختصاص والشكل والمحل والغاية والسبب، وفي حالة إصابة القرار الإداري بأحد تلك العيوب؛ يُعتبر القرار معيباً ويتعرض للإلغاء من قبل القاضي أو الإدارة<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً: إشكالية صفة النهائية في القرار الإداري الخاضع للتطبيق ضمن نظرية القرار المضاد

يوجد هناك جانب كبير من الفقه يرى أن القرارات الإدارية الفردية المشروعة تندرج ضمن نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، وتُعدّ القرارات المشروعة هي التي تتوافر فيها الأركان الضرورية لوجودها، وتستوفي شروط مشروعيتها وفقاً لأحكام القانون، ولكن عندما يتعلق الأمر باشتراط أن يكون القرار الإداري نهائياً، فقد ظهرت خلافات بين الفقهاء؛ إذ يرى بعضهم أن صفة النهائية في القرار الإداري الفردي شرط لتطبيق نظرية القرار المضاد، بينما يعتبر آخرون أن هذه الصفة ليست ذات أهمية، من هنا تظهر إشكالية تحتاج إلى التحليل وإبراز الرأي النهائي الذي يتوافق مع أحدث التطورات التشريعية في الدول المقارنة<sup>(٣)</sup>.

**موقف الفقه والقضاء من صفة النهائية تعني نهائية القرار الإداري الفردي أن يصدر هذا القرار من جهة إدارية تمتلك سلطة إصداره، دون أن يتطلب ذلك اتخاذ إجراءات لاحقة، ومن هذا المعنى تظهر إشكالية تتعلق بتحديد مصدر القرار. يميل بعض الفقهاء إلى الحل الموسع، ويعتبرون أن القرار يُعدّ**

(١) علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٢) اسعد سعد برهان الدين، إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة لسلطة الإدارة، رسالة ماجستير، ١٩٧٧، جامعة بغداد، ص ٥٢

(٣) عمر الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الاردن، ٢٠٠١، ص ٢٠٠.

صادرًا عن كل شخص يسهم في إعداده، بغض النظر عن دوره، سواء أكان ذلك من خلال المشاركة المادية في صياغة القرار أم بالمساهمة في تحديد مضمونه القانوني. وفقًا لهذا المعيار؛ إذا نص القانون على ضرورة أخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذ قرار؛ فإن تلك الجهة تُعدّ مشاركة في صنع القرار حتى لو لم يكن رأيها ملزمًا للجهة التي تصدر القرار النهائي<sup>(١)</sup>.

الحل الضيق يستند مؤيدوه إلى أن إسناد القرار إلى شخص أو اشخاص يعتمد صدور القرار على موافقتهم وحدهم؛ وعليه فإن الأشخاص الذين يُلزم القانون بمشاركتهم في القرار، دون أن يكون صدوره معتمدًا على موافقتهم، يُعتبرون خارج نطاق السلطة التي أصدرت القرار؛ وهذا يعني أن الجهات الاستشارية التي يُلزم القانون بأخذ رأيها قبل اتخاذ قرار معين لا تُعتبر جزءًا من السلطة التي أصدرت القرار<sup>(٢)</sup>.

أن الحل الأمثل هو تضييق فكرة مصدر القرار، حيث لا يُعقل أن يُنسب إصدار القرار إلى جهة إدارية يستلزم القانون أخذ رأيها قبل اتخاذ القرار، طالما أن الجهة التي تُصدر القرار لها الحق في مخالفة ما انتهت إليه الجهة الاستشارية، المنطق السليم يُحتمّ عدم نسبة القرار إلى جهة غير تلك التي تكون موافقتها ضرورية لاتخاذ القرار، وفي السياق ذاته، يرى أحد الفقهاء أن القرار النهائي يجب ألا يكون قابلاً للتعقيب أو المناقشة من قبل سلطة إدارية أعلى؛ بهدف إحداث أثر قانوني. وتعبّر بعض الأحكام عن هذا بكون القرار "تنفيذياً" أو "قابلاً للتنفيذ"<sup>(٣)</sup>.

فالقرار التنفيذي - وفقاً لهذا الرأي - هو القرار الذي يؤدي إلى تغيير في المراكز القانونية، ويؤثر على الحقوق والالتزامات القائمة؛ لذا فإن وصف القرار بالتنفيذي يُغني عن وصفه بالنهائية؛ حيث إن مجرد اتجاه جهة الإدارة إلى إحداث تغيير في النظام القانوني القائم، من خلال الالتزامات التي تفرضها، أو الحقوق التي تمنحها يُعدّ قراراً إدارياً نهائياً. لكي يعتبر القرار نهائياً أو غير نهائي، يجب

(١) ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٢) عادل سيد فهميم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، دار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٠٨.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٥٧.

النظر إلى الجهة التي أصدرته؛ لأن القرار التحضيري نفسه قد يكون نهائيًا بالنسبة لتلك الجهة، فمن الضروري النظر إلى صاحب المصلحة المخاطب في القرار<sup>(١)</sup>. هناك اتجاه ينكر من الأساس توافر صفة النهائية للقرار الإداري موضع الدراسة؛ حيث يرى بعض الفقهاء بأن القرار الإداري لا يحتاج إلى وصفه بالنهائية؛ لأنه لا يقوم ولا يتحقق ما لم يولد بذاته آثارًا قانونية تمنحه صفة الإلزام<sup>(٢)</sup>.

وقد ورد في مضمون حكم للمحكمة الإدارية العليا الأردنية بأن القرار القابل للطعن هو قرار نهائي: "ومن خلال الثابت في المستندات بأن الطاعن رتبته العسكرية تقل عن رتبة عقيد، حتى وإن تمت المصادقة على القرار من اللجنة الطبية العليا من قبل مدير المسؤول عن الخدمات الملكية؛ فيعتبر القرار النهائي لدى القضاء الإداري هو قرار مدير الخدمات الملكية، وعليه؛ فإن اللجنة الطبية العليا لا تُعد خصمًا في الدعوى؛ لأن قرارها ليس نهائيًا"<sup>(٣)</sup>.

وذهب القضاء الإداري العماني في حكمه الذي أشار فيه إلى أن القرار الإداري النهائي قد يكون صريحًا أو ضمنيًا وتفصح الإدارة فيه عن إرادتها الملزمة بالشكل والإجراء الذي حدده القانون؛ وذلك بموجب الصلاحيات الممنوحة لها وفق القوانين واللوائح، من أجل إحداث أثر قانوني معين؛ سعيًا لتحقيق المصلحة العامة<sup>(٤)</sup>.

من خلال استعراض آراء الفقه وأحكام القضاء، بأن القرار الإداري المضاد هو قرار إداري يُنهي آثار قرار إداري نهائي ومشروع، وهذا يعني أن تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد يكون محصورًا في

---

(١) محمود حلمي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

(٢) نادية فرج الله، القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي، أطروحة دكتوراه غير منشورة، ١٩٩٤، جامعة القاهرة، ص ٨٢.

(٣) حكم محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم ٢٠٢١/٨٧، الموقع الإلكتروني: (<https://qeatass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ١٥ أكتوبر ٢٠٢٤م.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري العماني، ٨٦٠/ق/١٨ س، جلسة بتاريخ ٢٠١٨/٦/٤، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الثامن عشر (من أول أكتوبر ٢٠١٧ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٨) ص ٣٢٥.

نطاق القرارات الإدارية الفردية المشروعة؛ فصفة النهائية تُعتبر أساسية لنهاذ القرار الإداري ودخوله حيز التنفيذ<sup>(١)</sup>.

لذا يستخلص لباحث بأن الأعمال التحضيرية والتمهيدية والقرارات التي تحتاج إلى تصديق من جهة أعلى لا تدخل ضمن نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد؛ وبهذا يمكن الاستنتاج أن تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد يتطلب أن يكون القرار المراد تعديله أو إلغاؤه نهائياً، وأن صفة النهائية تُعتبر من الخصائص الأساسية التي تميز القرار الإداري، وتمكّنه من الدخول في حيز التنفيذ، دون الحاجة إلى اتخاذ أي إجراءات إضافية، أو انتظار صدور قرارات أخرى.

### الفرع الثاني: القرارات المستبعدة عن نطاق نظرية القرار المضاد

تنطبق نظرية القرار الإداري المضاد - بشكل عام - على القرارات الإدارية المشروعة فقط، أما القرارات غير المشروعة التي تخالف القانون في سببها أو شكلها أو محلها أو غايتها أو قواعد الاختصاص، فتخرج عن نطاق تطبيق هذه النظرية؛ لهذا سوف نتحدث عن أهم أنواع القرارات الإدارية التي لا تخضع لنظرية القرار المضاد، مع توضيح أسباب استبعادها، وفيما يتعلق بالأعمال اللاحقة لصدور القرار والأعمال التمهيدية والتحضيرية والمتعلقة بتفسيره أو توضيحه؛ فهي لا تعتبر قرارات إدارية بحد ذاتها؛ فلا يسري عليها مبدأ القرار المضاد.

أما فيما يتعلق بالأعمال التي تضيف أحكاماً جديدة للقرار الأصلي؛ فإنها قد تعتبر قرارات إدارية مستقلة تخضع لنظرية القرار المضاد، كما أن القرارات الإدارية الفردية تولّد - عادةً - حقوقاً للأفراد، سواء كانت قرارات شرطية أو شخصية، ويرجع سبب ذلك إلى مبدأ استقرار الأوامر الفردية في القرارات

---

(١) محمود محمد حافظ، القرار الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٥٧.

الإدارية، ومع ذلك فإن هذا المبدأ ليس مطلقاً؛ حيث تخرج بعض أنواع القرارات الإدارية من نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد<sup>(١)</sup>.

### أولاً: القرار المنعدم

يُعرّف القرار المنعدم بأنه القرار الذي لا وجود قانوني له؛ وذلك بسبب عيب جسيم في الاختصاص أو انتفاء ولاية الجهة المصدرة للقرار، هذا العيب يُفقد القرار صفته الإدارية، ويجعله كأن لم يكن؛ لهذا يتفق الفقه والقضاء على أن انعدام القرار الإداري يتحقق عند فقدان أحد شروط ركن الإرادة في القرار<sup>(٢)</sup>. ومعنى ذلك أن القرار المعدوم متى احتوى على عيب جسيم وصارخ بمخالفة الدستور والقانون، مما يستوجب تجريده من آثاره القانونية ومن صفته كعمل قانوني؛ فيتم اعتباره معدوم الوجود، على الرغم من أنه في الواقع القانوني كان موجوداً وله آثار قانونية<sup>(٣)</sup>؛ لهذا يرى القضاء الإداري التعامل معه كما لو لم يكن قراراً إدارياً، فيُعتبر بمثابة عمل مادي مجرد من أي أثر قانوني، على الرغم من أنه ليس كذلك، ويتم إعدامه بعد وجوده فعلاً، إذا بلغت مخالفة القرار الإداري للقواعد القانونية حد الجسامة الصارخة؛ مما يستوجب رفض تحصينه لمجرد فوات مواعيد الطعن بعدم صحته<sup>(٤)</sup>.

وعلى ضوء قرارات القضاء الإداري في الأردن، أوضحت المحاكم الإدارية في أحكامها المتعددة جملة من الأسباب التي تُضفي صفة الانعدام على القرار الإداري، منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

---

(١) محمد جمال الذنبيات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن، مجلة الحقوق، الكويت، ٢٨(١)، ٢٠٠٤، ص ٧٣.

(٢) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٥٦٠.

(٣) سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥٢٣.

(٤) يصنف الانعدام إلى صورتين: الانعدام المادي والانعدام القانوني. يتمثل الفرق الرئيسي بين الحالتين في أن الانعدام المادي يعني عدم وجود القرار الإداري من الأصل؛ لافتقاده إلى ركن الإدارة؛ فيعتبر منعدم الوجود حقاً ويجب وصفه بأنه قرار معدوم الوجود. بينما الحالة الثانية، وهي الانعدام القانوني، تقتض وجود القرار أصلاً، ولكن بسبب المخالفة الجسيمة الفادحة. طارق هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، الكويت، ٣٢(٤)، ٢٠٠٧، ص ٢٢١.

- أ. صدور القرار عن فرد عادي أو هيئة غير مختصة أصلاً بإصداره.
- ب. صدور القرار في صورة اغتصاب السلطة؛ كأن يكون القرار من اختصاص أحد المجالس ويصدره أحد أعضائه منفرداً.
- ج. أن يصدر القرار من السلطة التنفيذية في شأن من اختصاص إحدى السلطتين الأخريين؛ مثل أن تُصدر السلطة التنفيذية قراراً من اختصاص السلطة التشريعية.
- د. حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها؛ كصدور قرار من وزير بشأن يتعلق بوزارة أخرى.
- هـ. صدور القرار بناءً على تفويض في الاختصاص يشوبه البطالان.
- و. القرار المخالف للقانون أو للنظام مخالفة جسيمة<sup>(١)</sup>.

ويستخلص الباحث مما سبق أن قضاء المحاكم الإدارية في الأردن يرتكز على وصف القرار بالانعدام في حال توافر عيب مخالفة الاختصاص الجسيم، دونما البحث تفصيلاً في موجبات انعدام القرار الإداري الأخرى، وفي السياق ذاته؛ أوردت الشروحات الفقهية عدة نتائج مترتبة على انعدام القرار الإداري:

**النتيجة الأولى:** إمكانية الطعن في القرار المنعدم دون التقيد بميعاد للطعن؛ حيث أجمع الفقه والقضاء على أن دعوى الطعن في القرارات المنعدمة يمكن أن تُرفع في أي وقت دون التقيد بميعاد. كما أجاز الفقه والقضاء للإدارة سحب قرارها دون التقيد بميعاد السحب.

**النتيجة الثانية:** إيقاف تنفيذ القرار المنعدم طالما أن القرار المنعدم يكون معيباً إلى حد ينزل به إلى غضب السلطة، وينحدر به إلى فعل مادي معدوم الأثر؛ فلا تلحقه حصانة، ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، كما أن القضاء الإداري في الدول التي تمت المقارنة بينها يقرر أن على القاضي أن يتدخل

---

(١) محمد جمال الذنبيات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن، مرجع سابق، ص ٧٤.

تلقائيًا لإبطال القرار المنعدم، وبما أن القرار المنعدم لا يمكن أن يُنشئ حقوقًا للأفراد؛ فإن ذلك يعود إلى كونه غير موجود بالافتراض<sup>(١)</sup>.

وعلى ضوء ما سبق؛ يستخلص الباحث بأن القرار المنعدم يُعدّ من الأصل غير موجود، فهو لا يكتسب حصانة ولا يخضع لمواعيد السحب أو الإلغاء؛ وبذلك يخرج بذاتيته من نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد، التي تهدف إلى إلغاء أو تعديل قرار فردي مشروع بعد مرور مدة تحميه من السحب أو الإلغاء.

### ثانيًا: القرار المعيب

يعرّف القرار المعيب بأنه القرار الذي يكون صدوره مخالفًا للقانون، ومتعلقًا بأحد تلك العيوب التي تصيب القرار الإداري وتجعله معيبًا، وهي: عيب عدم الاختصاص والسبب والشكل والمحل والغاية<sup>(٢)</sup>، ويكون هذا القرار خاضعًا لقواعد السحب والإلغاء في الحدود التي يقرها القانون.

القرار المعيب يحكمه مبدأان متعارضان وهما:

أ. مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق بعد مرور فترة من الزمن على صدور القرار المعيب دون أن يُطعن فيه.

ب. مبدأ المشروعية يتطلب سحب وإلغاء القرارات المخالفة للقانون.

حيث إن القرارات المعيبة التي تنشئ حقوقًا تتحصن من الإلغاء أو السحب بعد انقضاء المدة التي أقرها القانون وهي - عادةً - ستين يومًا، وبعدها تكون تلك القرارات مشروعة، وتُعامل معاملة القرارات السليمة، فالقرارات المعيبة إما أن تزول ويحمى أثرها بأثر رجعي بواسطة الإلغاء القضائي أو السحب الإداري، وتكون كأن لم تكن وتخرج من نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد، وإما أن تتحصن بفوات مواعيد السحب أو الإلغاء، وتتدخل من ضمن نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد<sup>(٣)</sup>.

(١) طارق هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقًا لأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢١.

(٢) سليمان الطماوي، نظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٩٦.

(٣) للمزيد ينظر: حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٥٦٤-٥٦٥.

وعلى ضوء ما تقدم؛ يستخلص الباحث بأن القرارات المعيبة تتدرج من ضمن القرارات الإدارية التي تدخل في نطاق تطبيق القرار المضاد، شريطة أن تتحصن بعد بفوات مواعيد الطعن عليها، فإذا لم تتحصن تلك القرارات خلال المواعيد المقررة لها؛ فإنها بذلك تخرج من نطاق تطبيق نظرية القرار المضاد.

### ثالثاً: القرار الصادر بناءً على غش أو تدليس

الغش يُعرف بأنه إيهام شخص أو خداعه؛ بهدف الحصول على ميزة أو قرار لم يكن ليحصل عليه لولا وجود هذا الغش، ويفقد القرار صفة الشرعية في حال كان مبنياً على الغش<sup>(١)</sup>، ومن الأمثلة الشائعة على الغش تزوير الشهادات للحصول على مناصب أو مواقع وظيفية معينة.

يُعتبر الغش والتدليس عيباً من عيوب الإرادة؛ حيث يبطل التصرف الإداري، فالغش كقاعدة عامة يفسد كل شيء، وهو عمل مقصود يقوم فيه صاحب الشأن باستخدام وسائل احتيالية بنية التضليل للوصول إلى غرض غير مشروع يدفع الإدارة إلى إصدار قرارها، يمكن أن تكون هذه الوسائل الاحتيالية أفعالاً مادية كافية للتضليل وإخفاء الحقيقة، كما يمكن أن تكون موقفاً سلبياً يتخذه صاحب المصلحة بإخفاء معلومات أساسية عن الإدارة، بناءً على ذلك؛ يُعتبر الغش والتدليس في القانون المدني (الذي يُعدّ الشريعة العامة للقوانين) الأساس الذي تستند إليه القواعد القانونية، مع تخصيص بعض القواعد لكل قانون حسب طبيعته.

هناك شروط معينة يجب توافرها لقيام حالة الغش أو التدليس من قبل الأفراد في تعاملهم مع

الإدارة، وهي:

**الشرط الأول:** يجب أن يستخدم المستفيد وسائل احتيالية؛ فشرط الغش هو أن يصدر من المستفيد، وقد يأخذ شكل تقديم مستندات مزورة أو بيانات خاطئة أو وقائع غير صحيحة، أو شكلاً سلبياً؛ حيث يخفي المستفيد بعض المعلومات عن الإدارة، لكن سكوت الفرد عن إظهار الحقيقة لا يُعدّ دليلاً على

(١) واثبة السعدي، قانون العقوبات، كلية الحقوق جامعة بغداد، ١٩٨٨-١٩٨٩، ص ٢١٠.

وجود نية الغش، خاصة إذا لم تطلب الإدارة بيانًا كاملاً عن حالته الحقيقية؛ فالقاعدة العامة هي أن الفرد لا يُعاقب على إهمال الإدارة في هذا الجانب<sup>(١)</sup>.

**الشرط الثاني:** يجب أن تكون لدى المستفيد نية تضليل الإدارة وإخفاء بعض المعلومات، بغض النظر عن أهمية هذه المعلومات، أو ما إذا كانت الإدارة ستعتمد عليها في إصدار القرار، وطالما أن جهة الإدارة طلبت منه تقديم البيانات اللازمة، فإن عليه تقديم كل المعلومات، حتى وإن كانت غير ذات قيمة من وجهة نظره، وإذا لم تطلب منه الإدارة تقديم أية بيانات، فإن سكوته هنا لا يُعدّ تدليسًا لعدم توفر النية لديه، وقد توسع مجلس الدولة المصري في هذا السياق، بحيث لم يكتفِ بأن يكون التدليس صادرًا من المستفيد، بل أن مجرد علم المستفيد بالغش يؤدي إلى إبطال القرار<sup>(٢)</sup>.

وبالنظر إلى ما سبق؛ يستخلص الباحث على أن القرارات الصادرة بناءً على الغش والتدليس تُعتبر قرارات معيبة بعيب جسيم؛ لأن الغش ينطوي على خداع الإدارة وتضليلها، ولا يولد الغش مركزًا قانونيًا، ولا يحدث أثرًا إذا ثبت وجود الغش، مما يسمح للإدارة بسحب القرار دون التقيد بالمدّة المحددة للطعن؛ وبهذا يظهر أن القرارات المستندة إلى الغش والتدليس تخرج من نطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد، التي تعتمد أساسًا على القرارات الإدارية الفردية المشروعة، ويستحيل وصف قرار صدر بناءً على الغش بأنه مشروع.

#### رابعاً: القرارات الكاشفة

هي تلك القرارات التي لا تؤدي إلى تغيير في المراكز القانونية، سواء كانت عامة أو خاصة، بل يكون دورها مقتصرًا على تأكيد أو إقرار مركز قانوني موجود بالفعل، فهذه القرارات ترتب آثارًا بأثر رجعي يعود إلى وقت نشوء المركز القانوني الذي تقرره وتكشف عنه؛ وذلك لأنها - بحد ذاتها - لا تُحدث أي آثار قانونية، فإن القرارات الكاشفة تركز على إثبات الحالة الواقعية أو القانونية، وتقتصر على إثبات أو تقرير حالة موجودة مسبقًا وتترتب عليها آثار قانونية، وإذا كانت وسيلة الإدارة لإنهاء القرارات

(١) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٢٢-٧٢٤.

(٢) دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، مرجع سابق، ص ٣٤١-٣٤٣.

الفردية المنشئة للحقوق تتمثل في إصدار قرار مضاد وفقاً للقانون؛ فإن القرارات الفردية الكاشفة التي لا تُنشئ حقوقاً، وإنما تؤكد حقاً قائماً أو تمنح مراكز وقتية، يمكن للإدارة سحبها دون التقيد بميعاد الطعن، وعليه لا تخضع لنطاق تطبيق نظرية القرار الإداري المضاد<sup>(١)</sup>.

### خامساً: القرارات الولائية

وهي القرارات التي تخوّل لجهة الإدارة التسامح مع الأفراد دون أن يتحملوا أي التزام أو عبء، مثال ذلك منح الإجازات المرضية للموظفين في غير الحالات التي حددها القانون؛ اعتُبر منح هذه الإجازة حقاً<sup>(٢)</sup>.

ولقد اتجهت محكمة القضاء الإداري العليا الأردنية لجواز سحب القرار الإداري من جانب جهة الإدارة حتى بعد انقضاء مواعيد الطعن بالإلغاء، وذلك في حالات استثنائية وهي كالاتي: حالة انعدام القرار الإداري، في حالة القرار المبني على الغش والتدليس، وحالة القرارات الكاشفة للحقوق، وحالة القرارات المبنية على سلطة الإدارة المقيدة، وحالة سحب التسويات غير الصحيحة للمرتبات<sup>(٣)</sup>. وذهب القضاء الإداري العماني إلى أن القرار الإداري إذا لحقه عيب جسيم مخالف للقانون؛ فيجرده من صفته تصرف قانوني، لينزله إلى مجرد فعل مادي منعدم الأثر قانوناً؛ وبذلك لا يتحصن، ولا يتقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء<sup>(٤)</sup>.

وبناء على ما قد سلف؛ يستخلص الباحث بأن القرارات المنعقدة والقرارات المعيبة والقرارات التي صدرت بناء على غش أو تدليس والقرارات الولائية والقرارات الكاشفة والقرارات غير المنشئة للحقوق؛ كلها لا تُعدّ من قبيل القرارات الإدارية؛ فهي تخرج من نطاق القرار المضاد الذي يهدف إلى تعديل أو إلغاء القرار الإداري الفردي المشروع.

(١) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦.

(٢) للمزيد ينظر: سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٠٦-٧١٠.

(٣) حكم محكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم ٢٠١٥/١٢٤، الموقع الإلكتروني: (<https://qeatass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٢١ أكتوبر ٢٠٢٤م.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ٦٨٣/ق/١٨س، جلسة بتاريخ ٢٠١٨/٥/٢١، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الثامن عشر (من أول أكتوبر ٢٠١٧ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٨) ص ٣٢٦٧.

## المطلب الثاني: مفهوم قاعدة عدم رجعية أثر القرار المضاد على الماضي

يُعدّ موضوع عدم رجعية القرار الإداري من أكثر المواضيع التي أثارت الجدل لدى فقهاء القانون الإداري، وأصبحت هذه النظرية محل جدل منذ زمن بعيد، وهو ما دفع القضاء الإداري الفرنسي لإرساء قاعدة تحوي عدم رجعية القرارات الإدارية بأثر رجعي، وإرساء قاعدة امتداد أثر القرار الإداري كأصل عام للمستقبل، بالإضافة إلى وضعه بعض الاستثناءات على القاعدة العامة<sup>(١)</sup>؛ لهذا فقد خصصنا الفرع الأول للحديث عن مفهوم عدم الرجعية للقرار المضاد، أما الفرع الثاني سوف نتناول فيه الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة.

### الفرع الأول: مفهوم عدم رجعية القرار المضاد

#### أولاً: التعريف بمبدأ عدم رجعية القرار المضاد

يعتبر مبدأ عدم رجعية القرار الإداري من المبادئ العامة التي تضمنتها أغلب دساتير الدول وقوانينها؛ ولذلك نجد بأن هذا المبدأ يلقي معارضة؛ لأنه يُعدّ استثناء من القواعد القانونية التي لا تفرز نفاذ القرارات إلا في الحوادث المستقبلية؛ حيث إن معظم الدول تحرص على عدم رجعية القرارات بالنسبة للماضي إلا في أضيق الحدود، والغاية من وضع هذا المبدأ هي حماية المراكز القانونية، والحفاظ على استقرار المعاملات، والحفاظ على المشروعية؛ من أجل حماية الحقوق والمراكز القانونية من تعسف السلطات الإدارية<sup>(٢)</sup>.

وعندما يكتسب الأفراد حقوقاً في نظام قانوني معين، فيتعين على جهة الإدارة عدم المساس بتلك الحقوق المكتسبة في حالة تغير الأوضاع القانونية؛ وذلك لاكتسابها للمراكز القانونية؛ فيتعين في هذه الحالة عدم التعرض لتلك الحقوق إلا بالوسائل المشروعة قانوناً ذات الأثر الرجعي<sup>(٣)</sup>.

(١) أحمد يسري، ترجمة مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، دار منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٣٦٨.

(٢) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٦٠.

(٣) علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٥.

ولقد عرّف أحد الفقهاء مبدأ عدم رجعية القرار الإداري بأنه "التصرف الذي له أثر في الماضي، فالرجعية تفترض أن تسبق الآثار القانونية لقرار ما من تاريخ نفاذه، وعلى ذلك؛ فقاعدة عدم رجعية القرار الإداري تعني أن هذه التصرف لا يمكنه قانونًا أن ينتج أثرًا في تاريخ سابق تاريخ نفاذه"<sup>(١)</sup>. وفي تعريف آخر لمبدأ عدم رجعية القرار هو عدم جواز سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي، ويجب سريانها من تاريخ صدورها؛ لأن فكرة هذا المبدأ تقوم على عدم مساس الحقوق المكتسبة للأفراد في تلك الأوضاع القانونية<sup>(٢)</sup>. ولقد عرّف أيضًا بأنه مبدأ يقوم على عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد في ظل نظام قانوني معين؛ فلا يجوز المساس بتلك الحقوق بقرارات إدارية ذات الأثر الرجعي التي تهدد المراكز القانونية التي تحققت للأفراد في ذلك النظام القانوني، كما أن فكرة عدم رجعية القرار الإداري أساسها حماية الأفراد من أي اعتداء يقع عليها<sup>(٣)</sup>. وبناء على ما سبق، يستخلص الباحث من التعاريف السابقة بأن مبدأ عدم رجعية القرار الإداري من المبادئ العامة للقانون الإداري؛ لما له من أهمية بالغة كونها تمس حقوق الأفراد والمراكز القانونية المكتسبة.

### ثانياً: شروط تطبيق مبدأ عدم الرجعية

عدم رجعية القرار الإداري المضاد بالنسبة للماضي يتطلب توافر عدة شروط، وهي كما يلي:

#### ١. عدم المساس بالحقوق المكتسبة

يعني هذا الاعتبار أن الإدارة يجب أن تمتنع عن المساس بالمركز القانوني الذي أنشأه القرار الإداري لشخص ما، إلا في الحالات التي يسمح بها القانون، فإذا كان الأفراد قد اكتسبوا حقوقًا معينة

---

(١) حمدي ابو النور عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ٧٠.

(٢) عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، مكتبة عين شمس، ط١، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١٥٤.

(٣) محكمة العدل الأردنية العليا الملغى قانونها، قرار رقم ١٩٩٧/٣٢٧ بتاريخ ١٥/١٢/١٩٩٧، المجلة القضائية، العدد ٦، ص ٣٦٥.

بناءً على قرار إداري؛ فإنه لا يجوز للإدارة التدخل في تلك الحقوق إذا كان النظام القانوني الذي رتب تلك الحقوق ما زال ثابتاً ولم يتغير<sup>(١)</sup>.

وعرّف القضاء الفرنسي الحقوق المكتسبة بأنها الحقوق الناتجة عن القرارات الإدارية الفردية<sup>(٢)</sup>، ولقد استقر القضاء الإداري الأردني من خلال محكمة العدل الأردنية العليا الملغى قانونها على أنه إذا أنشأ القرار الإداري المخالف للقانون وضماً خاصاً لصالح شخص معين؛ فإنه يجوز سحبه فقط في حالة عدم مضي مدة معقولة. فإذا مضت هذه المدة وأصبحت الأوضاع مستقرة؛ فإنه لا يجوز المساس بها، مما يمنع السحب والإلغاء، على سبيل المثال: لا يجوز للجنة المحلية لتنظيم الأبنية في أمانة العاصمة إلغاء الترخيص الصادر عن المستدعي بالبناء، بعد أن قام بتنفيذ الإنشاءات وفق الرخصة؛ لأنه اكتسب حقاً بموجب قرارات صحيحة في الأصل<sup>(٣)</sup>.

أكد جانب من الفقه أن الإلغاء جائز طالما أنه لا يتعارض مع مبدأ عدم المساس بالمراكز الفردية المكتسبة؛ أي أن الإلغاء يكون جائزاً طالما لم ينتج عنه إنشاء حقوق جديدة، وعلى ذلك فإن الإلغاء الإداري مشروع إذا لم ينشئ القرار السابق أي حقوق مكتسبة للأفراد<sup>(٤)</sup>.

الحقوق المكتسبة التي يولدها القرار الإداري الفردي السليم لا يمكن المساس بها بأثر رجعي، ومع ذلك فإن للإدارة الحق في التدخل بشأن هذه الحقوق للمستقبل فقط، وهو ما يميز القرار الإداري المضاد؛ فالقرار المضاد لا يؤثر على الآثار التي ترتبت في الماضي، وإنما يقتصر على وقف آثار القرار الأول في المستقبل<sup>(٥)</sup>.

---

(١) خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق مرجع سابق، ص ٢٠٣.

(٢) للمزيد ينظر: صادق محمد الحسيني، ذاتية القرار الإداري المضاد، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٣) حكم محكمة العدل الأردنية الملغى قانونها، قرار رقم ١٦٠ لسنة ٨٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٧.

(٤) ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٥) علاء عبد المتعال، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٨.

كما أن القرارات التنظيمية بطبيعتها تكون قابلة للإلغاء دائماً، لأنها لا تنشئ حقوقاً مكتسبة للأفراد، ويمكن تعديلها أو إلغاؤها في أي وقت، وعلى النقيض من ذلك، لا يجوز إلغاء القرار الإداري الفردي المنشئ لحق؛ حيث يكون لهذا القرار أثر ملزم<sup>(١)</sup>.

وعلى ضوء ما تقدم، يستخلص الباحث بأن فكرة الحقوق المكتسبة لا تعني بالضرورة أن الشخص يمتلك الحق في دوام مركزه القانوني الناشئ عن القرار الإداري إلى الأبد، بل يمكن للإدارة تعديل أو إلغاء هذا المركز، ولكن دون المساس بالحقوق التي ترتبت في الماضي، ومع ذلك؛ يشترط أن يكون الإلغاء أو التعديل وفقاً للشروط القانونية التي تنص عليها الأنظمة، كما أن تلك الحقوق المكتسبة التي يولدها القرار الإداري الفردي السليم لا يمكن المساس بآثارها التي ترتبت في الماضي، ويمكن للإدارة أن تتدخل وتفرض إرادتها فيما يتعلق بهذه الحقوق بالنسبة للمستقبل من خلال إصدار القرار الإداري المضاد.

## ٢. استقرار المعاملات القانونية

يُعتبر مبدأ استقرار المعاملات القانونية أساساً لعدم رجعية القرارات الإدارية المضادة؛ حيث يسعى إلى توفير الاستقرار للعلاقات القانونية في المجال الإداري، وعندما يصدر قرار إداري من إحدى السلطات العامة وترتبت آثار قانونية تجاه الأفراد؛ فإنه ينبغي احترام تلك الآثار، وعدم المساس بها بأثر رجعي، وهذا يضمن الأمن القانوني للأفراد، ويمنع وقوعهم في حالة من عدم اليقين القانوني؛ نتيجة القرارات المفاجئة أو التعديلات غير المتوقعة<sup>(٢)</sup>.

وفي هذا السياق؛ نجد حكماً آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية يؤكد على أهمية هذا المبدأ، حيث جاء فيه: "لا يجوز سحب القرار الإداري السليم الذي أنشأ حقوقاً مكتسبة للأفراد، إلا إذا تم السحب خلال مدة الطعن القانونية، ويهدف هذا إلى منع تعريض استقرار المعاملات الإدارية لأي تغيير غير مبرر أو طويل الأمد، الذي قد يؤدي إلى اضطراب الأوضاع القانونية المستقرة"<sup>(٣)</sup>.

(١) ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٢) للمزيد ينظر: خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٦١.

(٣) قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٨٩) لسنة ٢٠٠٠، المجلة القضائية، العدد العاشر، لسنة ٢٠٠٠، ص ٤٠٧.

كما أن القرار المضاد يُعدّ وسيلة إدارية لإلغاء أو تعديل القرارات السابقة، ولكن دون المساس بالحقوق التي تم اكتسابها في الماضي، حيث تتسم آثار القرار المضاد بأنها تسري فقط للمستقبل، بما يضمن احترام المراكز القانونية المستقرة وحفظ حقوق الأفراد المكتسبة؛ وهذا يعكس التوازن الذي تسعى إليه الإدارة بين ممارسة سلطتها في تعديل قراراتها وبين احترام مبدأ استقرار المعاملات والعلاقات القانونية، ويقوم الأساس القانوني لعدم الرجوع في بعض القرارات على الحاجة إلى حماية استقرار وثبات المراكز القانونية، وضمان الأمان للأوضاع الناشئة، وعدم تعرضها للإغلاق<sup>(١)</sup>.

وأشارت محكمة القضاء الإداري العماني في حكمها إلى أن قرار منح الأرض التجارية صدر في ٢٠٠٠/١٢/١٨، بينما صدر قرار وقف صرف الأراضي بتاريخ ٢٠٠١/٥/٦؛ مما يعني أن قرار المنح السابق لا يتأثر بقرار الوقف؛ وذلك تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية؛ حيث لا يجوز تطبيق القرار الأخير على الوقائع التي تمت قبل تاريخ صدوره؛ مما يحفظ المراكز القانونية المستقرة والحقوق المكتسبة للأفراد في ظل وجود قواعد تنظيمية سابقة<sup>(٢)</sup>.

ويؤكد الباحث على أن استقرار المعاملات القانونية لا يقتصر أثرها على الأفراد فقط، بل يمتد تأثيرها على استقرار الحياة القانونية في المجتمع كله؛ إذ أن القانون هو الأداة التي تنظّم جميع جوانب الحياة، واستقرار المعاملات القانونية يؤثر حتماً في الحياة العامة.

### ٣. النصوص القانونية

يعتقد بعض الفقهاء في فرنسا أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومساسها بالآثار الفردية، يستند إلى نصوص قانونية تشريعية، تعكس حرص المشرّع على إعمال مبدأ الحقوق المكتسبة، كما تعمل النصوص القانونية على حماية الحقوق المكتسبة من المساس، وتمتد هذه الحماية إلى القطاعات المتعددة؛

---

(١) رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٠، جامعة القاهرة، مصر، ص ٨٣.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري العماني رقم (١٣٥) لسنة (٧) ق. س جلسة بتاريخ ٢٦/١١/٢٠٠٧، مجموعة الأحكام للعام السابع، ص ٩١.

حيث تضمن التشريعات نصوصها ضمن الدساتير لتوفير المزيد من القوة والحماية؛ نظرًا لسمو الدستور على باقي التشريعات<sup>(١)</sup>.

ومن الأمثلة على ذلك نص النظام الأساسي لسلطنة عمان في مادته (٩٢) على أن "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ، إلا إذا نُص فيها على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء القوانين الجزائية، وقوانين الضرائب والرسوم المالية"<sup>(٢)</sup>. وكما نصت المادة (١٩٣/٢) من الدستور الأردني على أن "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب جلالة الملك ومرور ثلاثين يومًا على نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله في تاريخ آخر"<sup>(٣)</sup>.

ويرى جانب من فقهاء القانون الإداري العرب إلى أن القرار الإداري المضاد لا يتعارض مع فكرة الحقوق المكتسبة أو مبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية فيما يتعلق بالماضي؛ فالآثار التي ترتبها هذه القرارات تبقى قائمة وصحيحة من الناحية القانونية. في المقابل، ينصرف أثر القرار المضاد إلى المستقبل فقط، مما يتماشى مع مبدأ عدم المساس بالحقوق الفردية المكتسبة في الماضي<sup>(٤)</sup>.

واستنادًا على ما سبق، يستخلص الباحث بوجود علاقة بين القرار المضاد ومبدأ عدم الرجعية؛ فالقرار المضاد لا يولد آثار قانونية في الماضي، وإنما في المستقبل فقط، فيما تبقى الآثار التي ولّدها القرار السابق في الماضي صحيحة وسارية؛ فالقرار الإداري المضاد يترتب آثارًا تتعلق بالمستقبل فقط.

---

(١) دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، مرجع سابق، ص ٤٦.

(٢) النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢١/٦).

(٣) دستور المملكة الأردنية الهاشمية رقم (٤٥) لسنة ١٩٥٢.

(٤) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٦٥٩.

## الفرع الثاني: الاستثناءات على عدم رجعية القرارات الإدارية

من المسلّم به في قواعد القانون الإداري بأن قاعدة عدم رجعية القرار الإداري - بصفة عامة - والقرار المضاد - بصفة خاصة - تُعتبر قواعد أمرّة؛ فمخالفتها ترتب بطلان القرار ذي الأثر الرجعي، وللتحرر من قيود تطبيق هذا المبدأ، فقد أورد الفقه والقضاء الإداري عدة استثناءات على هذه القاعدة، وهو ما يسمى سريان القرار الإداري بأثر رجعي وتتمثل تلك الحالات فيما يلي:

### أولاً: الرجعية في قرارات فصل الموظفين

يُعتبر الفصل من الخدمة من أكثر الجزاءات قسوة، ولا تلجأ إليه الإدارة إلا في حال ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يستدعي ذلك؛ حيث يضع نهاية لمسيرته الوظيفية؛ لذا فإن الرجعية في قرارات الفصل تهدف إلى تحقيق العدالة، ومراعاة الظروف الإنسانية للموظف.

هذا القرار يُسفر عن تأثيرات سلبية على الموظف، مثل فقدان مصدر رزقه وعدم إمكانية تعيينه في مكان آخر، فضلاً عن ضياع الفترة التي قضاها في وظيفته، ولتطبيق هذه الرجعية، يجب ألا يكون المنصب الذي فُصل منه الموظف قد شغله موظف آخر، ففي هذه الحالة تواجه الإدارة اعتبارات متناقضة؛ الأولى هي حق الموظف المفصول في العودة إلى عمله، والثانية هي حقوق الموظف الجديد في الوظيفة<sup>(١)</sup>.

لحل هذه الإشكالية، يمكن التوفيق بين الاعتبارات من خلال طريقتين:

- أ. إذا كانت الإدارة تمتلك وظائف شاغرة في نفس المركز السابق للموظف؛ فعليها تعيينه في أحدها.
- ب. إذا كانت الوظائف الشاغرة غير مناسبة للموظف المفصول، ولكنها مناسبة للموظف الجديد؛ فيجب على الإدارة تبديل الوظيفتين بينهما<sup>(٢)</sup>.

ومن هنا يؤيد الباحث هذا الاستثناء المتعلق برجعية قرارات فصل الموظفين من الوظيفة، متى دعت الحاجة ووفق الشروط القانونية، وذلك للأسباب التي ترتبها عقوبة فصل الموظف من وظيفته،

(١) محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٧٢.

(٢) أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩١.

والأضرار التي قد تخلفها، وعليه؛ متى صدر قرار فصل الموظف العام، وتوافرت اعتبارات وأسباب إنسانية؛ فيجوز لجهة الإدارة الرجوع عن قرارها المتعلق بالفصل.

### ثانياً: الرجعية بنص تشريعي

لا يتحقق هذا الاستثناء إلا إذا خول المشرع للإدارة - بموجب نص قانوني - الحق في الرجوع بقراراتها بأثر رجعي<sup>(١)</sup>، وفي هذا السياق أشار القضاء الإداري الأردني إلى أن القاعدة العامة لا تجيز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقاً ومراكز قانونية للأفراد، إلا في حالات محددة، كما جاء في حكم المحكمة الذي ذكر أن هناك ظروفًا معينة يمكن فيها الرجوع عن القرارات. توجد مجموعة من الاستثناءات على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، تعود لأسباب متعددة سيعرضها الباحث فيما يلي:

الحالة الأولى: رضاء صاحب المصلحة.

الحالة الثانية: عدم احترام المستفيد من القرار للالتزامات المقررة.

الحالة الثالثة: تغير الظروف المادية التي استند إليها القرار.

الحالة الرابعة: صدور تشريع جديد يؤثر على الحقوق والمراكز القانونية بشكل رجعي.

الحالة الخامسة: أن تقتضي المصلحة العامة إلغاء قرار سليم؛ للحفاظ على الصحة العامة، أو الأمن، أو الاقتصاد الوطني<sup>(٢)</sup>.

وهذا ما أكده مجلس الدولة المصري شرعية رجعية القرارات الإدارية بناءً على نص تشريعي؛ حيث أوضح أن "لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله إلا في حالتين: الأولى إذا كانت هذه القرارات صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي..."<sup>(٣)</sup>.

(١) خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

(٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٤١١) لسنة ١٩٩٤، الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٢٠٢٤م.

(٣) قرار مجلس الدولة المصري رقم (٤٣٠) لسنة ١٩٨٦.

وورد كذلك نص دستوري على هذا الاستثناء في النظام الأساسي لسلطنة عمان في مادته (٩٢) بسريان القوانين من تاريخ صدورهما إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك؛ بمعنى يجوز أن تسري القوانين بأثر رجعي إذا أعطى القانون لجهة الإدارة هذه الصلاحية، كما أن الاستثناء لا يشمل النصوص العقابية والضرائب والرسوم المالية.

وعلى ضوء ما تقدم؛ يستخلص الباحث بعدم المساس بالحقوق والمراكز القانونية للأفراد وإصدار قرارات إدارية في هذا الشأن، إلا في الأحوال التي نص عليها القانون؛ وذلك حماية لحقوق الأفراد من أي انتهاك قد يقع عليها.

### ثالثاً: تنازل صاحب الشأن

اعتبر تنازل صاحب المصلحة عن الحقوق والمزايا المترتبة له تصرف قانوني بموجبه يتخلّى عن تلك الحقوق بإرادته المنفرد؛ فهذا التنازل يؤثر على مشروعية القرار الذي صدر بشكل مشروع، كما أن التنازل ينصبّ على القرارات الإدارية الفردية المشروعة التي تولد حقوقاً للأفراد، كما يجب أن يكون التنازل عن تلك الحقوق نابغاً عن رغبة حقيقية من قبل صاحب الحق، ولا يشمل التنازل القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة والقرارات التنظيمية<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة للأساس القانوني للتنازل؛ فقد اعتبره الفقه الفرنسي تصرفاً تمهيدياً يؤثر في وجود القرار، وليس في مشروعيته، ويؤدي التنازل إلى دفع الإدارة لسحب القرار وإنهاء جميع الآثار الناتجة عنه<sup>(٢)</sup>، كما أن من المهم التأكيد على أن التنازل لا يؤثر في مشروعية القرار الإداري، بل يتيح للإدارة فرصة سحبه، ويمر التنازل بمرحلتين وإلا اعتبر غير مكتمل وفق التالي:

المرحلة الأولى: إصدار التنازل من صاحب المصلحة بشكل جلي.

المرحلة الثانية: تدخل السلطات الإدارية لسحب القرار واستكمال إجراءات التنازل القانونية.

(١) عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١١٨.

(٢) حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

لذا اعتبر التنازل ليس تصرفاً تحضيريّاً وليس تصرفاً نهائياً، ويجوز لصاحب الحق العدول عنه إذا لم تكمل الإدارة إجراءاتها القانونية بسحب القرار<sup>(١)</sup>، وأحد الأمثلة القضائية ذات الصلة حكم محكمة القضاء الإداري المصري الذي أكد أن التعيين في الوظيفة العامة يحتاج إلى قرار بالتعيين، وقبول المعين للوظيفة، وعدم قبول الوظيفة يسقط قرار التعيين بأثر رجعي<sup>(٢)</sup>.

كما نجد بأن المشرّع العماني أكد على هذا الاستثناء في قانون الخدمة المدنية، واعتبر تقديم موظف للاستقالة تنازلاً عن حقه في الوظيفة العامة، واشترط المشرّع بأن تكون الاستقالة مكتوبة، ولا تكون مقبولة إلا بعد موافقته عليها، وفي حالة عدم البت في الطلب من قبل الإدارة بالقبول أو الرفض خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون<sup>(٣)</sup>.

وقد أخذ المشرّع الأردني بهذا الاستثناء، فالموظف الذي يرغب بالتنازل عن وظيفته يقدم استقالة وفق المراحل التي تم الإشارة إليها مسبقاً حتى يكون التنازل كاملاً، ولا تعتبر استقالة الموظف مقبولة إلا بعد أن يصدر قرار بقبولها أو رفضها من جهة عمله، كما ألزم القانون الموظف بالاستمرار في عمله بالرغم من تنازله عن حقه في وظيفته، وذلك حتى يصدر به قرار إما بقبول استقالته أو رفضها؛ والمشرّع الأردني لم ينص صراحة في حالة سكوت جهة الإدارة على طلب استقالة الموظف بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها من قبل الموظف، ولكن يستنتج من النص رفض طلب الاستقالة، وعلى الموظف الاستمرار في عمله<sup>(٤)</sup>.

وبناء على ما سبق ذكره؛ يستنتج الباحث بأن تنازل الموظف عن حقه الذي منحه القانون بموجب قرار إداري فردي صادر من جهة إدارية؛ لا يؤثر على مشروعية القرار؛ لأن القرار صادر بشكل سليم، ولكن تنازل صاحب الشأن عن حقه يمكّن للإدارة سحب القرار وإنهاء وجوده.

(١) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، رقم ٢٢٣/١٣١ لسنة ١٩٧٩، بتاريخ ١/٢٢/١٩٧٩.

(٣) قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) وتعديلاته.

(٤) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وتعديلاته.

## الفصل الثاني

### الاختصاص والإجراء في إصدار القرار المضاد

#### في التشريع العماني والأردني

يُعدّ موضوع الاختصاص والإجراء في إصدار القرار الإداري المضاد من المواضيع المهمة في القانون الإداري؛ حيث يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبادئ المشروعية وسيادة القانون، وتبرز أهمية هذا الموضوع في كلّ من التشريع العماني والأردني؛ من خلال تنظيم آليات إصدار القرارات الإدارية، وضمان توافقتها مع القواعد القانونية السارية.

يستند إصدار القرار الإداري المضاد على عدة مبادئ أساسية، أهمها: قاعدة توازي الأشكال والإجراءات، وقاعدة توازي الاختصاصات؛ حيث تهدف هذه القواعد إلى ضمان استقرار المراكز القانونية، وحماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، وهي تشكل - أيضاً - ضمانات مهمة كالتسبيب وحق الدفاع، ركائز أساسية في عملية إصدار القرارات الإدارية المضادة<sup>(١)</sup>.

في هذا الفصل، تناول الباحث بالتفصيل الإطار القانوني والتنظيمي للاختصاص والإجراء في إصدار القرار الإداري المضاد في كل من سلطنة عمان والمملكة الأردنية الهاشمية، وكذلك تناول تحليل النصوص التشريعية ذات الصلة، مع الاستعانة بالاجتهادات القضائية والآراء الفقهية لتوضيح كيفية تطبيق هذه المبادئ في الواقع العملي.

ولهذا؛ تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: تم تخصيص المبحث الأول للحديث عن ماهية قاعدة تقابل الشكل وتوازي الاختصاص، أما المبحث الثاني فقد تم تخصيصه للحديث عن ضمانات القرار الإداري المضاد.

---

(١) خليل عبد القادر حسين، القرار الإداري المضاد وأثره على الحقوق المكتسبة، مرجع سابق، ص ١٣٠-١٣١.

## المبحث الأول

### ماهية قاعدة تقابل الشكل وتوازي الاختصاص

لقد خصص الباحث هذا المبحث للحديث عن قاعدة تقابل الشكل والإجراء قضاء وفقهاً في كل من سلطنة عمان والمملكة الأردنية الهاشمية؛ من خلال المطلب الأول، أما المطلب الثاني فقد خصصناه للتطرق قاعدة توازي الاختصاص ونطاق تطبيقها.

### المطلب الأول: قاعدة تقابل الشكل والإجراء واستثناءاتها

للبحث عن أهم الإجراءات في قاعدة تقابل الأشكال، سيوضح الباحث مضمون هذه القاعدة، بالإضافة إلى تطرقه لنطاق تطبيق هذه القاعدة والاستثناءات الواردة عليها فيما يتعلق بالقرار المضاد، وبناء عليه؛ سيقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين؛ ليتناول مضمون قاعدة تقابل الشكل والإجراء في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني سيتطرق تطبيق القاعدة واستثناءاتها.

### الفرع الأول: مضمون قاعدة تقابل الشكل والإجراء

بداية نشأة هذه القاعدة من قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ أكثر من قرن؛ ويتمحور مضمون هذه القاعدة في حالة عدم وجود نص قانوني ينظم إصدار القرار الإداري المضاد، فلا بد من أن يصدر القرار المضاد بذات الإجراءات والأشكال التي صدر بها القرار الأصلي؛ وذلك لعدم وجود نص من القانون يُلزم جهة الإدارة باتباع إجراء معين لإصدار القرار المضاد، أما إذا وجد النص القانوني فإن جهة الإدارة تكون ملزمة باتباع تلك الإجراءات لإصدار القرار المضاد<sup>(١)</sup>.

وجد بأن القرارات اللاحقة يجب أن يراعى فيها الأشكال والإجراءات التي صدر بها القرار الأصلي، ويُعدّ الشكل والإجراء الوارد في القرار الإداري من القواعد القانونية، وعليه؛ يجب على جهة الإدارة مراعاة

---

(١) زهير أحمد قدورة، قاعدة تقابل الشكل والإجراءات في الفقه والقضاء، مجلة الحقوق، ع٣، جامعة الكويت، ٢٠١٢،

هذه الإجراءات عند إصدار القرار المضاد؛ بحيث تكون مماثلة للقرار الأصلي، ويكمن الاختلاف بالتغيير العكسي للقرار الأول للمستقبل فقط، مع خضوعه لذات الأشكال والإجراءات الملزمة للقرار الأصلي.

**قاعدة تقابل الأشكال والإجراء في الفقه:** ذهب الفقيه الفرنسي أوبي إلى أنه يجب على جهة الإدارة تطبيق واحترام قواعد الأشكال والإجراء التي حددها القانون؛ وذلك من أجل حماية حقوق أصحاب الشأن ومراعاة مصالحهم اتجاه جهة الإدارة من الانحراف الذي قد يحصل في الشكل والإجراء، ويرى نفس الفقيه بأن جهة الإدارة غير ملزمة بإتباع هذه القاعدة عند إصدار القرار المضاد بالإلغاء أو التعديل للقرار الأصلي<sup>(١)</sup>. وبمقتضى هذه القاعدة؛ تظل القواعد القانونية صحيحة وملزمة قانوناً، ما لم يتم إلغائها وفق الطرق والأشكال التي صدرت بها، ومن هنا؛ فالالتزام بتلك القاعدة شرط أساسي لإصدار القرار المضاد؛ حيث إن جهة الإدارة غير ملزمة بهذه القاعدة في حالة سحب القرار الإداري<sup>(٢)</sup>.

ويرى جانب آخر من فقهاء قانون الإداري العرب أن تطبيق هذه القاعدة يكون من السلطة مصدرة القرار ذاتها، أو سلطة أخرى تقوم مقامها من وقت إلغاء القرار الأصلي، أما بالنسبة للأشكال والإجراءات فإن جهة الإدارة ليس عليها اتباعها إلا إذا وجد نص قانوني باتباعها<sup>(٣)</sup>.

وتكمن أهمية هذه القاعدة في كونها تأتي بصفة إلزامية، وعلى جهة الإدارة ضرورة مراعاتها في التعبير عن إرادتها بدون تعسف؛ ولذا يجب عليها احترام قاعدة تقابل الأشكال والإجراء، وفي حالة تجاهلها تلك الأشكال والإجراء، تكون قراراتها مشوبة بالبطلان، هذا من جانب، ومن جانب آخر ستعمل على المحافظة على الحقوق والمراكز القانونية للأفراد؛ ولذلك تُعدّ هذه القاعدة من النظام العام، وفي حال مخالفتها أو تجاهلها سيترتب بطلان قرارات الإدارة، ومفهوم هذه القاعدة أن القانون هو الذي يحدد للإدارة

---

(١) J.M.Abuy.Op.cit. P. ٣٥١، أشار إليه: وائل عاطف محمد، قاعدة توازي الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية

المضادة وموقف كل من الفقه والقضاء والفرنسي، مجلة كلية الحقوق، ع٤١ (١)، ٣٠٠-٧٠، ٢٠٢١، ص ١٨.

(٢) عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٣) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٦٤١.

الإجراءات الواجب إتباعها عند إصدارها القرار المضاد؛ لتكون بذات الإجراءات عند إصدار القرار الأول، وفي حالة مخالفة الإدارة تلك الإجراءات؛ تكون قراراتها باطلة<sup>(١)</sup>.

لم يتفق الفقه ما إذا كان عنصر الإجراء يُعدّ أحد عناصر الشكل، أو أنه مستقل عنه؛ حيث يرى البعض من الفقه أهمية التفرقة بين الإجراء والشكل في القرار الإداري، واعتبارهما عنصرين مختلفين تمامًا؛ فالإجراء هو مجموعة من القواعد القانونية التي وجب على جهة الإدارة إتباعها في إصدار قراراتها الإدارية منذ بداية التفكير بها ولغاية وصولها للصورة النهائية، أما الشكل فهو الإطار الذي تظهر فيه إرادة جهة الإدارة المنفردة بالشكل النهائي<sup>(٢)</sup>.

وفي المقابل يرى البعض الآخر من الفقه بأن الإجراء من عناصر الشكل، ولا مجال للفصل بين شكل القرار والإجراء المتَّبَع في إصداره؛ باعتبار أن الشكل ما هو إلا مظهر خارجي تتخذه الإدارة للإفصاح عن إرادتها المنفردة بموجب القانون، فهذه الأشكال تتطلب وجود إجراءات معينة لإصدارها<sup>(٣)</sup>. وبعد ما تقدم؛ يرى الباحث بأن قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات لا ترد إلا في القرارات الإدارية الفردية المشروعة؛ لأنها تؤدي لإلغاء أو تعديل مركز قانوني قائم وسليم لا يشوبه أي عيب؛ من أجل توفير حماية قانونية للأفراد أو ذوي الشأن من تعسف الإدارة.

### قاعدة تقابل الأشكال والإجراء في القضاء الإداري: التي استقر عليها القضاء الإداري الأردني؛

حيث جاء في أحد أحكامه القضائية وجوب التزام جهة الإدارة بالأشكال وإجراءات التحقيق التي نص عليها المشرّع؛ باعتبارها أهم ضمانات الموظف العام في الإدارة، وتُعدّ من الشكليات الجوهرية التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الذي استند على تلك الشكليات المتعلقة بالتحقيق الإداري، وذلك بتجاوز الإدارة للشكليات الجوهرية التي نص عليها القانون، فإن إصدار جهة الإدارة لقرار العقوبة التأديبية المستند

---

(١) معترز يحيى الضلعين، قاعدة توازي تقابل الشكليات في إصدار القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٢) محمد علي الخليلية، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٢١، ص ١٢٧.

(٣) طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٤٩٠.

على قرار اللجنة الباطل يجعل قرار العقوبة باطلاً، والقاعدة الفقهية ما استند على باطل فهو باطل؛ ولذلك يكون قرار المطعون فيه مشوباً بالبطلان، وجاز إغاؤه؛ وفقاً للأسباب سالفه الذكر<sup>(١)</sup>.

ولقد استبعد القضاء الإداري الأردني هذه القاعدة في بعض الجوانب؛ حيث إن تطبيق هذه القاعدة في مواضع معينة لا تؤدي إلى النتائج المرغوب فيها، ومثال ذلك: قرار التعيين يخضع - في العادة - لإجراءات معينة كالمنافسة الوظيفية، وفي الأحوال التي يقتضي فيها على جهة الإدارة إصدار قرار مضاد بفصل الموظف من الخدمة وفقاً للأسباب التي بينها المشرع، وعليه؛ فإن صدور ذلك القرار منطقياً يكون باتباع أشكال وإجراءات أخرى تختلف عن إجراءات قرار التعيين<sup>(٢)</sup>.

وأخذ القضاء الإداري العماني بإلزام جهة الإدارة - عند ممارستها صلاحيتها القانونية بإصدار القرارات الإدارية - باحترام قواعد الشكل والإجراء التي قررها المشرع؛ باعتبارها أحد أهم الضمانات ضد احتمال تعسف الإدارة في استعمال صلاحياتها التي خولها القانون، واشترط على أن يستهدف إصدار تلك القرارات تحقيق المصلحة العامة، والمحافظة على سير المرفق العام بانتظام واضطراد<sup>(٣)</sup>.

وتأكيداً على ما ورد في الأحكام القضائية السالف ذكرها؛ يترتب على جهة الإدارة الالتزام بالإجراءات والأشكال المتبعة في إصدار القرار الأول عند إصدارها القرار المضاد في حالة نص القانون على ذلك، وفي بعض القرارات الإدارية لا يلزم اتباع قاعدة الشكل والإجراء عند إصدار القرار المضاد؛ إذ في حالة اتباع جهة الإدارة لتلك الإجراءات؛ فإن النتائج قد تكون غير مجدية.

ونظراً لكون الإجراءات والأشكال التي تلتزم بها جهة الإدارة عند إصدارها للقرار المضاد لها أهمية خاصة؛ فإنها يعطى للإدارة الوقت الكافي لدراسة القرار الإداري الذي تود إصداره، كما أن اتباعها للإجراءات التي نص عليها القانون له أهمية في عدة جوانب، والتي سنبينها فيما يلي:

---

(١) حكم محكمة الإدارية الأردنية رقم (٢٠١٦/٣٧٧)، الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ١٠ نوفمبر ٢٠٢٤م.

(٢) محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٢٢، ص ٢٣٧.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ٨٠٢/ق/س ١٨، جلسة بتاريخ ٢٠١٨/٦/٤، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الثامن عشر (من أول أكتوبر ٢٠١٧ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٨)، ص ٣٢٥٥.

أ. **المصلحة العامة:** وجب على الإدارة اتباع الإجراءات التي حددها المشرع في سبيل تحقيق المصلحة العامة؛ باعتباره سبباً أساسياً في صدور قرارات سلمية من الإدارة، وكذلك يُعدّ ضماناً حقيقية في ابتعاد الإدارة عن الدوافع الشخصية، وتركيزها على الإجراءات والأشكال التي فرضها القانون في إصدار القرار الإداري، من أجل الوصول للأهداف المرجوة منها؛ تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

ب. **مصلحة الأفراد:** اتباع الإدارة للإجراءات التي نص عليها القانون تُعدّ ضماناً أساسية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة والخروج عن سلطتها؛ وذلك حتى يستطيع الأفراد الاطلاع على الإجراءات التي صدر بها القرار المضاد، وضمان المحافظة والدفاع عن حقوقهم، وأيضاً لضمان عدم مجانية قرار الإدارة الصواب، وعدم انحرافها في استعمال سلطتها. فطبقاً لقاعدة تقابل الشكل والإجراء؛ يتحتم على جهة الإدارة - عند إصدار القرار المضاد - أن تراعي الإجراءات والأشكال المتبعة عند إصدارها للقرار الأصلي في حال نص القانون عليها؛ فالقرار الإداري المضاد يخضع لإجراءات مماثلة للقرار الأول، خاصة إذا كان يلغي كامل آثاره، أو يضع نهاية جزئية للآثار المترتبة عليه، مثال ذلك: صدور قرار مضاد بإنهاء علاقة الموظف بجهة الإدارية أو بسحب الترخيص<sup>(٢)</sup>.

وعلى ضوء ما تقدم، يستنتج الباحث بأن قاعدة توازي الشكل والإجراء يكون تطبيقها نسبياً، وفي حالة إلغاء الإدارة للقرار الأول أو تعديله بشكل جزئي بإصدار قرار المضاد؛ فإن هذا الإجراء لا يتطلب من جهة الإدارة الالتزام بالشكل والإجراءات المتبعة في إصدار القرار الأول في حالة عدم وجود نص قانوني، وفي بعض الأوضاع يتطلب من جهة الإدارة إصدار القرار المضاد دون اتباع الشكل والإجراء المتبع في إصدار القرار الأول، وفي حال إصدار الإدارة للقرار المضاد بذات إجراءات وشكل القرار الأول؛ فإن قرارها قد يشوبه عيب، ويجوز بطلانه بالإلغاء، مثال ذلك: الإجراءات المتعلقة بإصدار قرار الترخيص تختلف عن إجراءات قرار إلغاء الترخيص أو تعديله بشكل جزئي؛ لضمان صدور قرارات إدارية صحيحة متفقة في إجراءاتها مع القانون، والغاية من ذلك تحقيق المصلحة العامة.

(١) دعاء شفيق عبد المنعم، نظرية القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٢) دعاء شفيق عبد المنعم، نظرية القرار الإداري المضاد، المرجع نفسه، ص ١٧٢.

## الفرع الثاني: تطبيق قاعدة تقابل الشكل والإجراء واستثناءاتها

قام الباحث بتقسيم المجالات التي تنطبق عليها قاعدة الشكل والإجراء، مستعرضاً - بنوع من

البيان - أهم الاستثناءات الواردة على تطبيق هذه القاعدة كالتالي:

### أولاً: القرارات الفردية

القرار الفردي هو القرار الذي يتعلق موضوعه بشخص معين بذاته أو أشخاص محددين بذواتهم، كقرار ترخيص محل، أو أكثر من محل، وقرار تعيين موظف، أو فصله، أو ترقيته، والقرار الفردي يظل وضعه ثابتاً، سواء تعلق بفرد واحد، أو عدة أفراد، كالقرار الصادر من مؤسسة حكومية بتعيين ألف موظف<sup>(١)</sup>. يرى البعض من الفقه أن قاعدة الشكل والإجراء يكون تطبيقها على القرارات الفردية المشروعة دون القرارات التنظيمية، ومثال ذلك: مجلس الدولة الفرنسي لم ينص على أن تعديل المرسوم أو إلغائه من الشخص الذي أصدره، كما أن القرارات الفردية التي لا يرد عليها استثناءات فيما يخص قاعدة تقابل الاختصاصات؛ تأخذ بقاعدة تقابل الأشكال والإجراءات عند إصدار القرار المضاد. وأهمية هذه القاعدة تكمن بدقة آثارها؛ وذلك بعدم مساسها بالآثار الفردية للقرارات الإدارية المولدة للحقوق، كما أن هذه القاعدة تهدف - أيضاً - لحماية مصالح الأفراد واحترامها<sup>(٢)</sup>.

فقاعدة تقابل الشكل والإجراء مقررة لمصلحة الإدارة ذاتها؛ فإن الجهة المختصة بالإلغاء يجب عليها الالتزام بمراعاة الأشكال والإجراءات التي صدرها بها القرار الملغى؛ من أجل حماية حقوق الأفراد ومصالحهم عند إصدار القرار المضاد، كما أن نطاق هذه القاعدة يمتد ليشمل جميع القرارات الإدارية الفردية سواء كانت هذه القرارات تولد حقوقاً للغير أو لا تولد حقوقاً<sup>(٣)</sup>.

ويستخلص الباحث بأن الوضع يختلف إذا كان الشكل أو الإجراء لا يؤثر على القرار الإداري؛ ففي هذه الحالة لا يمكن تطبيق هذه القاعدة على القرار الفردي، مثال ذلك: قرار تعيين موظف جاء بناء

(١) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

(٢) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٦٣٣.

(٣) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، المرجع نفسه، ص ٦٦١.

على إجراءات معينة قبل التعيين، فعند إصدار القرار المضاد؛ لا يتطلب تلك الإجراءات؛ لأنها ليست ذات فائدة، أما إذا كان الشكل أو الإجراء يؤثر على القرار الإداري؛ فيجب على جهة الإدارة مراعاة إجراءات صدور القرار المضاد مثاله: اشتراط توقيع شخص ما على القرار الأول؛ فيجب مراعاة التوقيع عند إصدار القرار المضاد.

### ثانياً: القرارات التنظيمية

القرار التنظيمي هو القرار الذي يتضمن قواعد عامة مجردة، وهذه القواعد لا تتعلق بشخص معين أو أشخاص محددين بذواتهم، وإنما هؤلاء الأشخاص محددون بصفاتهم، أو بموضوعات متجددة تحدد أوصافها وشروطها<sup>(١)</sup>. عند تجاهل قاعدة تقابل الشكل والإجراء في القرارات التنظيمية؛ فإن ذلك يسبب صعوبات وعوائق قانونية وعلمية كالآتي:

**من الجانب القانوني:** السلطة الإدارية ملزمة بالأخذ بقاعدة توازي الاختصاص، وذلك في إجراءات وأشكال محددة عند إصدارها القرار الإداري المضاد، ويقع هذا الالتزام على عاتق السلطات الإدارية المختصة دون استثناء.

**ومن الجانب العلمي:** عند إحداث أي تغيير في القرار التنظيمي من الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص؛ فإن تلك الجهة ملزمة بإتباع قاعدة تقابل الشكل والإجراء عند إصدارها القرار المضاد مستندة على القرار الأصلي، ووجب عليها احترامه والالتزام به، ولقد أخذ بهذا الجانب القضاء الفرنسي<sup>(٢)</sup>. ويرى البعض من الفقه، أمثال الفقيه Basset بأن مبدأ تقابل الأشكال والإجراء هي قاعدة لم ترد عليها أي قيود، حيث إن نطاق هذه القاعدة يكون بشكل أكثر في القرارات الإدارية الفردية، بينما يرى جانب آخر من الفقه أمثال الفقيه Heumann أن مبدأ تقابل الأشكال والإجراء يكون بإتباع الشكل والإجراء في القرار الأصلي أي بذات نطاقه، وعليه؛ فإن القرار اللاحق سيأخذ بالميزات الواردة بالقرار

(١) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

(٢) معتز يحيى الضلعين، قاعدة توازي تقابل الشكليات في إصدار القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق،

السابق، وإذا لم يكن للقرار اللاحق أهمية استبعد، مثال على ذلك: إنهاء خدمة المدير العام للمركز الوطني للسينما باعتباره موظفًا قابلاً للعزل من السلطة الأعلى دون أخذ رأي المجلس، ولم يقبل طعن الموظف؛ لأن القانون الخاص الذي ينظم المركز الوطني قرر أن يتم تعيين المدير العام بعد أخذ استشارة المجلس، أما بالنسبة لفصله لم يشترط هذه الاستشارة<sup>(١)</sup>.

وجاء في حكم المحكمة الإدارية الأردنية من خلال مفاد نص المادة رقم ٢١ من نظام موظفي الجامعة الأردنية لسنة ٢٠١٣ باعتبار أن قرار نقل موظفي الجامعة من وظيفتهم الأصلية إلى وظيفة أخرى واردة في الهيكل التنظيمي، ولا يُعدّ قرار النقل في هذه الحالة قرارًا مشوبًا بعيب<sup>(٢)</sup>.

وتخضع القرارات التنظيمية لقاعدة تقابل الأشكال والإجراءات، سواء كان القرار اللاحق يلغي أو يُعدّل القرار السابق، ومثال ذلك: قضية الاتحاد الوطني الفرنسي المختص بمهنة الصيدلة اتخذ قرارًا بعد أخذ استشارة أكاديمية الصيدلة؛ تماشيًا مع قانون الصحة العامة، وبعد ذلك اتخذ الاتحاد الوطني قرارًا بتعديل القرار السابق، دون أخذ رأي أكاديمية الصيدلة<sup>(٣)</sup>.

ومن التطبيقات القضائية الواردة في القضاء الإداري العماني المتعلقة بتحديد الجهة المختصة بتعيين وعزل وكيل الأوقاف والذي جاء فيه: "إن وزير الأوقاف والشؤون الدينية هو الوكيل العام على جميع الأوقاف بمقتضى المادة رقم (١٩) من قانون الأوقاف الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٠/٦٥)، وتعيين وعزل وكيل الأوقاف في الفصل الرابع منه تحت عنوان وكيل وقف النزاع الذي نشأ بتطبيق أحكام قانون الأوقاف، يخرج من اختصاص هذه المحكمة، ويدخل في اختصاص المحاكم الشرعية التي تحولت إلى دوائر شرعية داخل القضاء"<sup>(٤)</sup>.

---

(١) رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٢) حكم محكمة الإدارية الأردنية رقم (٢٠١٩/٩٢) الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٢١ نوفمبر ٢٠٢٤ م.

(٣) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٣٦١.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ٨٥/ق س ٤، ص ٩٣ حكم غير منشور.

وبعد الاطلاع على الأحكام القضائية؛ يستخلص الباحث ما إذا كان الشكل أو الإجراء جوهرياً أم لا؟ وهل الإجراء الجوهري مؤثر على القرار المضاد من عدمه، باعتبار أن الأخذ بمعيار دقيق سيؤدي إلى تجاهل قاعدة تقابل الشكل والإجراء إلا في حالات استثنائية؛ حيث إن القضاء الإداري هو من يقوم بمراعاة تطبيق قاعدة تقابل الاشكال، وفي الجانب الآخر هناك إشكالية باعتبار أن الجهة الإدارية التي تقرر ما إذا كان الإجراء جوهرياً أو مبدئياً؛ كون أن الجهة الإدارية يقع عليها عبء التحقق والتقصي حول أهمية هذا الإجراء من عدمه.

### ثالثاً: الحالات المستثناة من تطبيق هذه القاعدة "تقابل الأشكال والإجراءات"

النصوص القانونية والإجراءات المحددة مسبقاً، تلتزم بها جميع السلطات المختصة دون تمييز، عملياً؛ يتطلب إلغاء أو تعديل القرارات التنظيمية من السلطة المختصة اتباع نفس الإجراءات التي تم بموجبها إصدار القرار الأول، مع مراعاة واحترام تلك الإجراءات، ومع ذلك استبعد القضاء الإداري تطبيق قاعدة تقابل الشكل والإجراءات في بعض الحالات، منها:

### الاستثناء الأول: في حال يؤدي تطبيق هذه القاعدة إلى عدم وجود ضمانات حقيقية للأفراد

استثنى القضاء الإداري تطبيق قاعدة تقابل الشكل والإجراء إذا كان تطبيقها لا يمثل ضمانات حقيقية لمصالح الأفراد المتعاملين مع جهة الإدارة؛ حيث جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي أشار إلى ضرورة أخذ رأي جهة معينة عند التعيين، بينما لا يتطلب الأمر اتباع الإجراء نفسه عند الفصل؛ نظراً لعدم اعتباره ضمانات حقيقية للموظف؛ ما يستدعي تجاهله<sup>(١)</sup>.

### الاستثناء الثاني: في حالة تطبيق هذه القاعدة يؤدي إلى تحقيق نتائج غير منطقية

تطبيق هذه القاعدة في بعض الحالات قد يؤدي إلى نتائج غير منطقية، مثل حالة إجراءات التعيين التي تخضع عادةً لإجراءات معقدة كالاختبارات والتمرين، وفي حال صدور قرار مضاد بالفصل؛ فمن غير المنطقي اتباع نفس الإجراءات والأشكال المتبعة عند إصدار القرار الأصلي؛ باعتبار أن الواقع

(١) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٦٣٥.

العملي يتطلب اتخاذ إجراءات وأشكال مختلفة ضد الموظف، كإحالة الموظف للتحقيق فيما نسب إليه من مخالفة، وإعطائه الحق في الدفاع عن نفسه في المخالفة المنسوبة إليه، ثم إثبات عدم استطاعة الموظف القيام بمهام الوظيفة لعجزه البدني، أو لسبب عائد لتقصير الموظف، أو لأي سبب آخر<sup>(١)</sup>.

### الاستثناء الثالث: في حالة الضرورة

لا تطبق الإدارة قاعدة تقابل الأشكال والإجراءات في حالات الضرورة؛ وذلك حفاظاً على الصحة العامة والأمن العام والنظام العام والسكينة والاستقرار، كما أن القضاء الإداري استبعد تطبيق هذه القاعدة في بعض الحالات التي لم يلزم بها القانون الإدارة للقيام بذات الإجراءات والأشكال المتبعة عن إصدار القرار الأصلي؛ لأن هذه القاعدة تستبعد الحالات التي ألزم فيها القانون جهة الإدارة بمراعاة الشكل والإجراء عند إصدار القرار المضاد<sup>(٢)</sup>.

### الاستثناء الرابع: في حالة التعارض مع قواعد الاختصاص

يستثنى من تطبيق قاعدة تقابل الشكل والإجراء حالة التعارض مع قواعد الاختصاص، كأن يكون تطبيق القاعدة يضر بقواعد الاختصاص، مثال: عندما يتطلب التعيين حصول الجهة الإدارية اقتراحاً من جهة إدارية أخرى، فهي بذلك مقيدة بأخذ موافقة تلك الجهة دائماً، ويحق للجهة طالبة الاقتراح العدول عن الرأي الصادر من الجهة الأخرى إذا كان هذا الاقتراح يعرقل ممارسة اختصاصها<sup>(٣)</sup>.

كما ذهب مفوض الحكومة Heumann إلى استبعاد الأخذ بهذه القاعدة؛ فمع استمرار قيام الجهة الإدارية بأعمالها بشكل منظم، تختفي قاعدة الشكل والإجراء عند الأخذ بهذا المعيار، مثال: التعيين في الوظائف العليا كمبدأ عام يترتب عليه وجوب أن يحاط بالسرية والكتمان<sup>(٤)</sup>.

(١) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٦٣٦.

(٢) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، المرجع نفسه، ص ٦٣٧.

(٣) دعاء شفيق عبد المنعم، نظرية القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٤) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٣٦٤.

## الاستثناء الخامس: في حالة الظروف الاستثنائية

إذا توافرت ظروف استثنائية تتطلب العجالة فإن تجاهل قواعد الشكل والإجراءات لا يبطل القرار الأول، ومع ذلك يظل القضاء الإداري مسؤولاً عن التحقق من مدى توافر هذه الظروف الاستثنائية، التي جعلت الجهة الإدارية تتجاوز الأشكال والإجراءات التي نص عليها القانون.

## الاستثناء السادس: في حالة عدم وجود نص

فقد استثنى القضاء الإداري الجهة الإدارية في حالة عدم وجود نص قانوني يلزم جهة الإدارة باتباع إجراءات معينة أو شكليات محددة عند إصدار القرار الأصلي؛ فإن قاعدة تقابل الشكل والإجراءات لا تطبق، أي أن هذه القاعدة لا تعتبر ملزمة إلا إذا كانت الإجراءات الشكلية المنصوص عليها واجبة بموجب القانون<sup>(١)</sup>.

بناءً على ما سبق؛ يستنتج الباحث بأن القضاء الإداري يعمل على تقييم دقيق لكل حالة على حدة عند تطبيق قاعدة تقابل الشكل والإجراءات، سواء بالنسبة للقرارات الفردية أو التنظيمية، وفي بعض الحالات قد يرى القضاء أن تطبيق هذه القاعدة لا يخدم المصلحة العامة، أو يفضي إلى نتائج غير عملية؛ فيتم استبعادها، لا سيما في الظروف الاستثنائية، أو في حالات عدم وجود ضمانات حقيقية للأفراد.

---

(١) عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المنعدم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٤٥.

## المطلب الثاني: قاعدة توازي الاختصاص ونطاق تطبيقها

تقتضي القاعدة قديماً بأن القرار المضاد يصدر من الجهة الإدارية ذاتها التي أصدرت القرار الأصلي؛ لذا سيقوم الباحث بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، سيتناول الأول مضمون اختصاص القرار المضاد، وسيتطرق في الثاني إلى نطاق تطبيق قاعدة توازي الاختصاص.

### الفرع الأول: مضمون اختصاص القرار المضاد

أن فاعلية الإدارة العامة وتنظيمها لأعمالها الإدارية يتطلب معرفتها لاختصاصاتها التي نص عليها القانون، لتوزيع الأعمال بين موظفيها، كلّ يقوم بأداء مهامه الوظيفية حسب اختصاصه، ويكفل توزيع الأعمال الإدارية بين الموظفين علم كل موظف بالحدود التي يتصرف على وفقها، بالإضافة إلى ضمان عدم التداخل بين اختصاصات الموظفين، في وقت ازدادت فيه مهام جهة الإدارة وواجباتها، كما يُعدّ ركن الاختصاص من أهم نتائج مبدأ الفصل بين السلطات العامة بالدولة؛ ففكرة مبدأ الاختصاص تمتد ليشمل توزيع الاختصاص بين كل سلطة من سلطات الدولة، بالشكل الذي يحدد اختصاصها القانون لممارسة أعمالها الإدارية<sup>(١)</sup>، وسوف يستعرض الباحث مفهوم الاختصاص تباعاً كما يأتي:

### أولاً: تعريف الاختصاص في القرار الإداري

توجد العديد من التعاريف لركن الاختصاص في القرار الإداري لدى فقهاء القانون الإداري، وقد عرّف أحدهم الاختصاص بأنه الصلاحية القانونية للجهة الإدارية على اتخاذ قرار معين في موضوع بمكان وزمان محدد<sup>(٢)</sup>، وعرّفه البعض بأنه مقدرة السلطة الإدارية على مباشرة إجراء معين أو عمل إداري

---

(١) شاب توما منصور، السلطة المختصة باتخاذ القرار الإداري، القاهرة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع ١٤، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٨، ص ٩.

(٢) محسن خليل، القانون الإداري، القاهرة ج ١، المكتبة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٣، ص ١٢٠.

محدد، وأن يكون الممارسة على وجه يُعتدّ به<sup>(١)</sup>، وكما عُرّف أيضًا "بالصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة أو موظف لمباشرة عمل من الأعمال القانونية"<sup>(٢)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتبين أن لقواعد الاختصاص جملة من الخصائص وهي:

### ١. قواعد الاختصاص من القواعد التي تتعلق بالنظام العام

ويترتب على ذلك العديد من النتائج، منها عدم جواز اتفاق صاحب الاختصاص على تعديل هذه القواعد مع الافراد، وفي حال مخالفة تلك القواعد؛ يكون القرار معيبًا بعبء الاختصاص، ويجوز لصاحب الشأن أن يدفع بدفع عدم الاختصاص بأي مرحلة من مراحل سير الدعوى، ويجب على القاضي الحكم بعدم الاختصاص تلقائيًا، حتى لو لم يدفع به طالب الإلغاء، كما أن قواعد الاختصاص لا يجوز التوسع في تفسيرها، وإنما يجب أن تُفسر بالمنظور الضيق، وأن اتخاذ القرار الإداري من غير مختص بإصداره بسبب الاستعجال أو المصلحة العامة لا يمكن أن يصحح هذا الاجراء، بمجرد الحصول على التصديق اللاحق من الجهة صاحبة الاختصاص<sup>(٣)</sup>.

### ٢. قواعد الاختصاص تضمن مصلحة الإدارة والأفراد في وقت واحد

تكفل قواعد الاختصاص ضمان سير مصلحة الإدارة بانتظام واضطراد، دون الإخلال بمصالحها؛ وذلك من خلال معرفة رجال الإدارة ما يصدر عنهم من قرارات، بموجب صلاحياتهم القانونية المقررة لكل موظف منهم للقيام بأنشطة الإدارة، كما أن العمل بهذه القواعد يضمن عدم وجود تضارب أو تداخل في الاختصاصات، الأمر الذي ينعكس إيجابًا لمصلحة جهة الإدارة، وتتمثل مصالح الأفراد في قواعد

(١) خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٢) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، ٢٠١٢، ص ٣١٧-٣١٨.

(٣) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات جامعة دهوك، العراق، ٢٠١٣، ص ٢٠٢.

الاختصاص في كونها معياراً يقيسون عليه نشاط جهة الإدارة؛ فيستطيعون من خلاله تمييز النشاط الذي يصدر عن رجال الإدارة الذين ينتمون لتلك الجهة الإدارية؛ فتكون هذه القرارات ملزمة للأفراد<sup>(١)</sup>.

### ٣. قواعد الاختصاص تخضع لرقابة القاضي الإداري على الجهة الإدارية عند إصدار القرار المضاد

تخضع الجهة الإدارية لرقابة القاضي الإداري عند إصدارها القرار المضاد؛ من خلال الطريقة التي اتبعت في إصدار القرار الأول، ومن جانب آخر يتدخل القاضي الإداري للتحقق من وجود تغيير في قواعد الاختصاص من عدمه، خلال الفترة التي صدر بها القرار الأصلي والقرار المضاد<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: عناصر الاختصاص

يتكون عنصر الاختصاص - وفقاً لتعريف الاختصاص السابق- من أربعة عناصر، وهي:

العنصر الموضوعي والشخصي والمكاني والزمني، وسيبين الباحث كل منها فيما يلي:

#### ١. العنصر الموضوعي

عندما يحدد القانون اختصاص كل موظف أو اختصاصات كل جهة إدارية بموضوعات معينة، فإذا تجاوز الموظف أو الجهة الإدارية الاختصاصات المحددة بموجب القانون؛ تحقق عيب عدم الاختصاص<sup>(٣)</sup>، كما أن مخالفة قواعد الاختصاص تتمثل من خلال ممارسة الموظف الإداري التابع لجهة إدارية لأعمال لا تدخل ضمن أعمال تلك الجهة، كالاقتداءات الواقعة على اختصاص السلطة القضائية والتشريعية، وهذا ما يطلق عليه "عيب عدم الاختصاص الجسيم" الذي يجعل من القرار الإداري قراراً منعديماً، ومن مخالفة قواعد الاختصاص - أيضاً - مباشرة الموظف الإداري التابع للجهة الإدارية لأعمال إدارية لا تدخل ضمن صلاحيات الجهة، كالاقتداءات التي تقع ضمن اختصاص جهة إدارية أعلى أو

---

(١) عصام عبد الوهاب البرزنجي - وعلي البدير - وياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، العراق، ص ٤١٨-٤١٩.

(٢) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٥٦٧.

(٣) للمزيد ينظر: محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الإداري، ج ٣، لبنان، ٢٠١٧، ص ٦٠-٦١.

موازية أو أدنى منها، وهذا ما يعرف بـ"عيب عدم الاختصاص البسيط" الذي يجعل من القرار الإداري قابلاً للإلغاء، وليس منعماً<sup>(١)</sup>.

## ٢.العنصر الشخصي

يقصد بالعنصر الشخصي للاختصاص في القرار الإداري أن يصدر القرار الإداري من موظف عمومي أو جهة إدارية مختصة بإصداره، بمعنى أن القانون هو الذي يوزع ويمنح الاختصاص لكل من الموظف الحكومي والجهة الإدارية على حد سواء، ويُعدّ العنصر الشخصي للاختصاص من شروط صحة القرارات الإدارية؛ باعتبار أن القانون منح سلطة إصدار القرارات لصاحب الاختصاص<sup>(٢)</sup>.

كما أن القانون لا يمنح هذه الصلاحيات إلا للأشخاص الذي يعترف بوجودهم القانوني؛ لأن القرار الإداري من أهم الأعمال القانونية للجهة الإدارية؛ لتعبيره عن إرادتها الذاتية، والتي هي جزء لا يتجزأ من إرادة الدولة، وحتى تسمح للأشخاص بالتعبير عن إرادتهم؛ يجب أولاً أن يعترف بوجودهم القانوني، وبعد ذلك تمنحهم الدولة سلطة التعبير عن إرادتها، ويعهد القانون ببعض الاختصاصات إلى شخص معين أو لجهة إدارية معينة؛ فلا يملك ذلك الشخص أو تلك الجهة الإدارية التنازل عن اختصاصاتهم، أو تعديلها، أو نقلها للغير، إلا في الحالات التي أجازها القانون استثناءً؛ بناء على تفويض أو إنابة أو حلول<sup>(٣)</sup> \* بشكل قانوني صحيح، وإلا اعتبرت القرارات الصادرة مشوبة بعيب عدم

---

(١) ماهر علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة، العراق، ١٩٩١، ص ٦٩-٧٠.

(٢) ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط١، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، بدون سنة طبع، ص١٨٧.

(٣) \* يقصد بتفويض الاختصاص في مجال الأنشطة الإدارية: أن يعهد الموظف الإداري ببعض اختصاصاته إلى موظف إداري آخر؛ ليقوم مقامه مؤقتاً بهذه الاختصاصات بدلاً عنه؛ وذلك وفقاً للقواعد القانونية المنصوص عليها في الدستور والقانون واللائحة، أما الإنابة أو الوكالة: فتتمثل في حالة غياب الموظف شاغل الوظيفة، أو وجود مانع يمنعه من ممارسة اختصاصه؛ فتقوم سلطة أعلى أخرى أعلى منه بتعيين النائب الذي يقوم بهذه الوظيفة بدلاً منه، لحين صدور قرار إداري ينهى هذه النيابة أو زوال المانع. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤٢٢-٤٢٤. أما المقصود بالحلول فهو تعييب صاحب الاختصاص الاصيل لأي سبب، ويقوم من عينه القانون ليحل بدلاً منه في ممارسة اختصاصه. ماهر علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٦-٣٣٧.

الاختصاص<sup>(١)</sup>، وعندما يضع القانون قواعد الاختصاص؛ فإنه ينظمها بأشكال ثلاثة: إما أن يُشرك أكثر من جهة إدارية في اختصاص معين؛ فيكون اتخاذ القرار الإداري عملاً مشتركاً من أكثر من جهة يتطلب القانون اشتراكهم فيه، وكذلك الحال بالنسبة لإلغاء ذلك القرار (تطبيقاً لفكرة القرار المضاد) ويتطلب القانون تعاون تلك الجهات التي اشتركت بإصدار القرار، وقد يسمح القانون لكل جهة إدارة مباشرة الاختصاص بشكل منفرد عن الأخرى، وكذلك الحال بالنسبة لإلغاء القرار الإداري بواسطة القرار المضاد؛ فكل جهة إدارة سلطة إلغاء القرار بمفردها، وإما أن يحصر القانون اختصاصاً محدداً لجهة إدارية واحدة في اتخاذ القرار، وهذا ما يطلق عليه الاختصاص المانع، وفي حالة إلغاء ذلك القرار بطريقة القرار المضاد؛ فإنه يقتصر على تلك الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأصلي<sup>(٢)</sup>.

### ٣.العنصر المكاني

يقصد به النطاق الجغرافي لممارسة موظف الجهة الإدارة لاختصاصاته التي نص عليها القانون؛ فالقواعد القانونية - غالباً - تحدد لرجل الإدارة النطاق المكاني للقيام بمهامه الوظيفية؛ وفقاً لاختصاصاته، وهذا الإطار قد يكون شاملاً يمتد ليضم إقليم الدولة كاملاً، مثل: اختصاص رئيس الدولة، أو الحكومة، ومجلس الوزراء، والوزراء، وقد يكون بشكل جزئيّ بناءً على التقسيمات الإدارية لإقليم الدولة مثال ذلك: اختصاص المحافظين، ومديري العموم بالمناطق، ومديري البلديات<sup>(٣)</sup>، وفي حالة تجاوز العضو الإداري للجهة الإدارية النطاق الجغرافي المحدد له لممارسة مهامه واختصاصاته الوظيفية؛ فإن قراراته تصبح مشوبة بعيب عدم الاختصاص، وحدث هذا العيب في العمل الإداري قليل؛ لأن القانون حدد بشكل دقيق النطاق الجغرافي الذي من خلاله يمارس موظف الإدارة اختصاصه الوظيفي، وبشكل عام؛ يتقيد موظف الجهة الإدارية بحدود اختصاصه الوظيفي المحدد بالقانون ولا يتجاوزه<sup>(٤)</sup>.

(١) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٢-٢٠٣

(٢) ماهر علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٨.

(٣) للمزيد ينظر: ماهر علاوي الجبوري، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٦٩-٧٠. وعصام البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٧-٤٢٨.

(٤) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

#### ٤.العنصر الزماني

يتمثل العنصر الزماني للاختصاص، في كون الموظف التابع لجهة الإدارة لا يشغل وظيفته بصفة دائمة، وإنما يشغلها بصفة مؤقتة، ثم يترك وظيفته وتنتهي علاقته بجهة إدارته لأي سبب كان، كالإحالة للتقاعد، أو الاستقالة، أو الفصل من العمل، أو لأي سبب آخر، والقانون ينظم اختصاص الموظف والجهات الإدارية من حيث الزمن، والأعمال الإدارية التي تصدر خارج النطاق الزمني تكون باطلة بحكم القانون، ومن هذه الأعمال القرارات الإدارية، سواء كانت تلك القرارات صادرة قبل المدة المحددة أو بعدها، والقرارات الإدارية التي تصدر بأثر رجعي أو الإجراء تكون باطلة؛ لأن فيها اعتداء على اختصاص سلطة إدارية سلفاً بالنسبة لرجعية القرارات، واعتداء على سلطة إدارية خلفاً في الإجراء<sup>(١)</sup>. وبناء على ما تقدم؛ يستخلص الباحث بأن الموظف الإداري يجب أن يلتزم بممارسة اختصاصه الوظيفي في الزمن المحدد بالقانون، وإلا تعرضت أعماله الإدارية للإلغاء؛ لعيب عدم الاختصاص الزمني.

#### الفرع الثاني: نطاق تطبيق قاعدة توازي الاختصاص

يعتبر ركن الاختصاص أحد أهم أركان القرار الإداري، والاختصاص هو القدرة القانونية لجهة الإدارة على مباشرة أعمال إدارية معينة، ومن هنا يُعرف عيب عدم الاختصاص بأنه مقدرة جهة الإدارة على مباشرة أعمال قانونية معينة، وضعها المشرع من اختصاص جهة إدارية أخرى أو موظف آخر<sup>(٢)</sup>. أولاً: قاعدة توازي الاختصاص في الفقه محمد طه حسين، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠. يُعدّ عيب عدم الاختصاص أحد العيوب التي تصيب القرارات الإدارية بشتى أنواعها، وأقدمها في الظهور من الناحية التاريخية، وقد ارتبط وجود هذا العيب بالنظام العام وما يترتب عليه من آثار،

(١) محمد طه حسين، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٢) حمدي القبيلات، القانون الإداري، ج ٢، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠١٦، ص ٢٢٣.

مثال ذلك: القاضي الإداري يتصدى لعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، حتى لو لم يثره أطراف النزاع كسبب من أسباب الإلغاء<sup>(١)</sup>.

موقف الفقه الفرنسي من المفهوم التقليدي لقاعدة توازي الاختصاص موقفه كان صريحاً بشأن صلاحية إصدار القرار المضاد؛ فاعتبر الجهة الإدارية القائمة هي الجهة المختصة بذلك، وخلاف هذا القول ينافي المنطق السليم، وهذا القول تبناه الفقيه الفرنسي Isaac بقوله بأن قاعدة توازي الاختصاص تطبيقها لا يكون بشكل تلقائي، بمعنى أن الاختصاص بإصدار القرار المضاد لا يكون للجهة التي أصدرت القرار الأصلي، وإنما اختصاص إصدار القرار المضاد يكون للجهة القائمة وقت إصداره؛ وذلك في حالة أن القانون نقل هذا الاختصاص لجهة إدارية أخرى<sup>(٢)</sup>.

كما أن بعض الفقه المصري أشار لجواز تطبيق قاعدة الاختصاص، سواء كانت الجهة الإدارية مصدرة القرار الأول هي ذاتها، أو جهة إدارية تقوم مقامها وقت إلغاء القرار بموجب نص القانون<sup>(٣)</sup>.  
وذهب جانب من الفقه الأردني إلى عدم تعارض قاعدة تقابل الاختصاص مع صدور القرار المضاد من أي جهة إدارية، طالما أن هذه الجهة تملك هذا الاختصاص وقت إلغاء القرار الأصلي، مؤكداً أن نطاق تطبيق قاعدة توازي الاختصاص يكون في القرارات الفردية، ولا يشمل القرارات التنظيمية كونها لا تولد حقوقاً بذاتها؛ وبذلك يجوز للإدارة إلغاؤها أو تعديلها في أي وقت شاءت<sup>(٤)</sup>.

### ثانياً: قاعدة توازي الاختصاص في التشريع والقضاء

وفقاً لمبدأ توازي الاختصاصات؛ يُعتبر إلغاء القرار من قبل السلطة القائمة وقت إصدار القرار الجديد تطبيقاً سليماً لهذا المبدأ، وليس من الضروري أن تكون السلطة التي أصدرت القرار الأول هي

---

(١) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص ٢٨٤.  
(٢) للمزيد ينظر: عاطف محمد، قاعدة توازي الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية المضادة وموقف كلٍّ من الفقه والقضاء والفرنسي، مرجع سابق، ص ١٣.

(٣) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٦٤١.

(٤) أشار إليه: محمد علي الخلايلة، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

نفسها التي تلغي القرار، ويتغير الاختصاص مع تغير السلطات، بناءً على مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتبديل.

موقف القضاء الفرنسي مجلس الدولة الفرنسي لم يشترط صدور القرار المضاد من ذات الجهة المصدرة للقرار الأصلي، وإنما حوّل هذا الاختصاص للجهة الإدارية القائمة وقت صدور القرار المضاد؛ وهذا الإجراء يتفق مع العقل والمنطق، وغير هذا الإجراء يتجافى عن المنطق السليم، بالإضافة إلى عدم وجود مانع قانوني من اتحاد جهات الإدارة في إصدار القرار المضاد، سواء الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأصلي، أو الجهة الإدارية التي ستصدر القرار المضاد. على سبيل المثال: في قضية LaBonne، أصدر وزير الصحة في عام ١٩٦٠ قرارًا بتعيين موظف في إحدى الوظائف بالوزارة، ولكن بعد إلغاء وزارة الصحة وحلول وزارة الشؤون الاجتماعية محلها في تعديل وزاري؛ ألغى وزير الشؤون الاجتماعية الوظيفة في عام ١٩٦٨. وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى أن هذا لا يُعدّ انتهاكًا لمبدأ توازي الاختصاصات؛ لأن السلطة القائمة وقت إلغاء القرار هي التي تمتلك الاختصاص<sup>(١)</sup>.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي في دعوى قضائية بعدم صحة قرار الجهة الإدارية؛ وذلك لمخالفتها لقواعد الاختصاص المحددة بنص القانون، فقرر بأن تعيين أعضاء اللجنة الإدارية بالمستشفى بقرار من الوزير وفق القانون، وليس بقرار صادر من المدير العام الاقليمي في المقاطعة، وبذلك يعتبر قرار تعيين الموظف في اللجنة الإدارية بالمستشفى من قبل المدير الاقليمي مخالفاً لأحكام القانون؛ باعتبار أن هذا الاختصاص هو اختصاص أصيل للوزير؛ فالوزير هو من يملك قرار التعيين والعزل لأعضاء اللجنة بموجب القانون<sup>(٢)</sup>.

موقف القضاء في مصر موقفه صريح بأخذه بقاعدة توازي الاختصاص في العديد من أحكامه القضائية ونص على أن القواعد التنظيمية لا تعدّل إلا بأداة نفسها التي أنشأتها أو أعلى منها مرتبة، كما

---

(١) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٣٥٨.

(٢) وائل عاطف محمد، قاعدة توازي الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية المضادة وموقف كلاً من الفقه والقضاء والفرنسي، مرجع سابق، ص ١٨.

أن الجهة الإدارية التي أصدرت قرارًا هي من تقوم بإلغائه أو تعديله، كما ذهب في أحد أحكامها الإدارية إلى عدم المساس بقرار وزاري صادر من الوزير إلا بقرار وزاري مثله صادر من الوزير نفسه يلغي أو يعدل القرار<sup>(١)</sup>؛ فقضت المحكمة الإدارية المصرية في إذا أصدر أحد الوزراء قرارًا إداريًا كتابيًا؛ فلا يجوز له أن يعدله أو يلغيه بأمر شخصي؛ باعتبار أن القرار الإداري لا يلغيه أو يُعدله إلا قرار إداري آخر بنفس الأداة الصادر بها القرار الأول، وهي الكتابة<sup>(٢)</sup>.

الموقف التشريعي والقضائي في عمان، أخذ المشرع العماني بقاعدة توازي الاختصاص بالمعنى الفضفاض؛ أي لم يُلزم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأول بإصدار القرار المضاد، وإنما اشترط إصدار القرار المضاد من الجهة الإدارية القائمة في وقت إصداره، وسنوق بعض الأمثلة كالتالي:

ورد في المادة (١٤١) من قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) مفاده النص القانوني بجواز مد خدمة الموظف الحكومي إذا بلغ سن الستين سنة من عمره بقرار من مجلس الوزراء، في حال اقتضت المصلحة العامة على ألا يتجاوز خمس سنوات بحد أقصى، شريطة أن يكون المد بطلب مقدم من رئيس الوحدة، ويقدم الطلب قبل أن تنتهي مدة خدمة الموظف بثلاثة أشهر على الأقل، ويحق للمجلس أن يستثنى الموظف في الحالات التي يقدرها.

وذهب القضاء الإداري العماني في حكمه القضائي إلى أن الوظيفة لا تُلغى إلا بذات الأداة التشريعية التي أنشئت بها، فإذا ما تم إلغاء الوظيفة؛ فيجب أن تلغى بأداة تشريعية صحيحة، وينقل شاغل الوظيفة إلى وظيفة أخرى تعادل الوظيفة الملغاة، وبالدرجة الوظيفية نفسها، أو أن يتم تسكينه في وظيفة من ضمن الوظائف الواردة في جدول الوظائف المعتمدة، على أن لا يؤثر ذلك على المستوى الوظيفي للموظف، أو المجموعة النوعية الملحقة بها، تطبيق: وظيفة "مدرس مدرسة القرآن الكريم" لقد وردت هذه الوظيفة في اللائحة التنظيمية لمدارس القرآن الكريم الحكومية؛ فمن غير المسوّغ إلغاؤها؛ لعدم

---

(١) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٥٦٠

(٢) وائل عاطف محمد، قاعدة توازي الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية المضادة وموقف كلٍّ من الفقه والقضاء والفرنسي، مرجع سابق، ص ٣٠.

إدراجها من ضمن جدول الوظائف المتمعد للجهة الإدارية، طالما لم يثبت إلغاء تلك الوظيفة بنفس الأداة التشريعية التي أنشئت بها<sup>(١)</sup>.

كما أشارت محكمة القضاء الإداري العمانية في أحد احكامها إلى أن شرطة عمان السلطانية هي الجهة الإدارية التي منحها القانون اختصاص إصدار تأشيرة الدخول لأراضي الدولة؛ وبذلك تمنح للأجنبي سمة الإقامة فيها، ولا تملك أي جهة إدارية سلطة تجديد أو منح إقامة الأجنبي بالدولة، وفي حال رغبتها بالتعاقد مع الأجنبي للعمل معها؛ فإن دورها لا يتعدى إثبات تلك العلاقة التي تربطها مع العامل أو الموظف، وبعد ذلك تقدم طلب ما يفيد ذلك للجهة ذات الاختصاص (شرطة عمان السلطانية) للسير في الإجراءات المتعلقة بمنح التأشيرة، أو تجديدها، أو إلغائها في حالة انتهاء العلاقة العقدية. تطبيقاً لهذا: إن الجهة الإدارية التي يعمل بها الأجنبي لا تملك صفة في الدعوى المرفوعة ضدها للامتناع عن تجديد الإقامة؛ وذلك حتى يستلم الأجنبي مستحقته المالية منها، وتكون هذه الصفة لشرطة عمان السلطانية، وترتبا على ذلك؛ ليس للأجنبي أن يطالب جهة عمله بالغرامات المفروضة عليه من شرطة عمان السلطانية؛ لانتهاء سمة الإقامة خلال الفترة التي يطالب فيه بمستحقته من جهة عمله<sup>(٢)</sup>.

ويخلص الباحث إلى أهمية الالتزام بركن الاختصاص في جميع القرارات الإدارية التي تصدر من الجهة الإدارية، ويترتب على تجاهل هذا الركن أو مخالفته بطلان تلك القرارات الإدارية؛ باعتبارها صادرة من جهة غير مختصة بإصدارها وفقاً للاختصاص؛ لذا اعتبر أن مخالفة قواعد الاختصاص التي وضعها المشرع تجعل من القرار الإداري قابلاً للبطلان لمخالفته القانون؛ وذلك بصوره من جهة غير مختصة بإصداره.

الموقف التشريعي والقضائي في الأردن المشرع الأردني أخذ بقاعدة توازي الاختصاص، بالمعنى الفضفاض، أي لم يلزم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأول بإصدار القرار المضاد، وإنما اشترط

(١) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ٩٠٢/ق س ١٧، جلسة بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٧، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الثامن عشر (من اول أكتوبر ٢٠١٧ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٨) ص ٣٢٧٩.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ٧٣٤/ق س ١٨، جلسة بتاريخ ٢١/٥/٢٠١٨، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الثامن عشر (من اول أكتوبر ٢٠١٧ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٨) ص ٣٣٨٥.

إصدار القرار المضاد من الجهة الإدارية القائمة في وقت إصداره، وسيسرد الباحث بعض الأمثلة كالتالي:  
وخول المشرّع الأردني للجهة الإدارية مصدرة القرار الأصلي الحق في إصدار القرار المضاد المتعلق  
بإنهاء خدمة الموظف، وذهب القضاء الإداري الأردني لهذا الاتجاه وأخذ به.

وورد في نظام الخدمة المدنية الأردني في مادته (١٧٣/أ/١): "تنتهي خدمة الموظف الخاضع  
للضمان الاجتماعي بقرار من مجلس الوزراء للموظف من الفئة العليا، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب  
الأمين العام للموظف، إذا أكمل الموظف الستين من عمره بالنسبة للذكور، وخمسة وخمسين للموظفة،  
إلا أنه يجوز تمديد خدمة الموظف سنة فسنة، على أن لا تتجاوز خمس سنوات بقرار من مجلس الوزراء؛  
بناء على تنسيب الوزير لأسباب تعود للمصلحة العامة اما إذا كان التمديد لاستكمال مدة حصول الموظف  
على راتب تقاعدي؛ فيكون ذلك بقرار من مجلس الوزراء لموظفي الفئة العليا، وبقرار من الوزير وبناء  
على تنسيب الأمين العام لباقي الموظفين".

وذهب القضاء الإداري الأردني في حكمه القضائي إلى منح الاختصاص لجهة إدارية أخرى غير  
الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأصلي؛ وذلك فيما يتعلق بتصفية الشركات؛ فمفاد الحكم بأن إصدار  
قرار التصفية الإجبارية للشركة يترتب عليه وقف أي عمل أو أي تفويض أو منح أي صلاحية توقيع  
تصدر من الشركة، ويختص المصفي فقط بمنح صلاحية التوقيع فيما يتعلق بإجراءات التصفية؛ وفقاً ما  
ورد عليه في القانون<sup>(١)</sup>.

---

(١) حكم محكمة الإدارية الأردنية رقم (٢٠١٤/١٦٦) الموقع الإلكتروني: (<https://qeatass.com>)، تم الاستيراد بتاريخ ٤ ديسمبر ٢٠٢٤ م.

يورد الباحث بعض النتائج التي تتعلق بقاعدة توازي الاختصاص وفق الآتي:

**النتيجة الأولى:** قواعد توازي الاختصاص تعتبر من النظام العام؛ وبذلك تتميز بصفة الإلزام إذا ما نص عليها القانون، ولذلك وجب على جهة الإدارة عدم مخالفة النص القانوني، واعتبر الخروج عن قاعدة توازي الاختصاص مخالفاً للقانون في حال نص عليها، ولا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها، وتخضع الجهة الإدارية لمراقبة القضاء.

**النتيجة الثانية:** إذا تغيرت الجهة الإدارية المختصة وقت إصدار القرار الأصلي، وحلت محلها جهة أخرى؛ فينتقل اختصاص إصدار القرار المضاد لهذه الجهة.

**النتيجة الثالثة:** في حالة تعذر وجود النص القانوني؛ فإن سلطة الاختصاص في إصدار القرار المضاد يمتد ليشمل السلطة الرئاسية.

## المبحث الثاني

### ضمانات القرار الإداري المضاد

سبق أن تناول الباحث قاعدة تقابل الشكليات في المبحث السابق، فلا داعي إلى تكرارها في هذا المبحث؛ لذا سيقوم بدراسة الضمانات الأخرى للقرار الإداري المضاد بشكل معمق، وتبيان الحالات التي يجوز فيها التسبب، بالإضافة إلى التطرق لأهم المزايا والفوائد التي يمكن أن تتحقق في القرار المضاد، ومن هذا المنطلق؛ سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول سيتناول مبدأ التسبب، والمطلب الثاني سيتطرق لمبدأ احترام حق الدفاع.

#### المطلب الأول: مبدأ التسبب في القرار الإداري

من القواعد العامة في القانون الإداري عدم اللجوء إلى تسبب القرار الإداري، إلا في الأحوال التي يلزم القانون جهة الإدارة باتباعها، ويحق للقاضي الإداري إلزام الجهة الإدارية بالإفصاح عن مضمون التسبب في القرار الإداري؛ حتى يتمكن من مراقبة ملاءمته في دعوى الإلغاء، وهذا الإجراء يسمح لذوي الشأن الاطلاع على أسباب إصدار القرار الإداري من الجهة الإدارية؛ مما يكون سبباً في تحقيق التعاون بين جهة الإدارة والمتعاملين معها، وكذلك يعمل على زيادة ثقة المتعاملين مع الإدارة في أداء مهامها وتحقيق المصلحة العامة، لذا؛ سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتطرق في الفرع الأول منه إلى ماهية التسبب، وفي الفرع الثاني موقف الفقه والقضاء من تسبب القرار المضاد.

## الفرع الأول: ماهية التسبيب

### أولاً: تعريف التسبيب فقهاً وقضاءً

لقد تعدد تعريف تسبيب القرار الإداري لدى فقهاء القانون الإداري في فرنسا، وخاصة بعد صدور التشريع الفرنسي سنة ١٩٧٩/٧/١١ بشأن تسبيب القرار الإداري لتحسين علاقة الجمهور مع جهة الإدارة، وعرفه الفقيهان "دوفولفيه" و "فيدل" على أنه "التزام قانوني تُفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار القرار الإداري"<sup>(١)</sup>.

أما لدى فقهاء القانون الإداري العرب وردت عدة تعاريف له، فقد عرفه بعضهم على أنه تحديد الأسباب التي نشأ عليها القرار الإداري<sup>(٢)</sup>، وعرف أيضاً بأنه "القرار التي يتضمن في صلبه الاعتبارات القانونية والواقعية التي حملت رجل الإدارة على إصداره"<sup>(٣)</sup>.

حيث أن القضاء الإداري لم يُعط تعريفاً كاملاً لتسبيب القرار الإداري، وإنما عرفه من خلال تمييزه عن غيره من المصطلحات القانونية التي تتشابه معه، أو في بعض الأوضاع التي يكون فيها التسبيب إلزامياً فيها، مثال ذلك: ما قضى به القضاء الإداري المصري في أحد أحكامه الإدارية بأن المقصود بالتسبيب هو إيضاح رأي لجنة في الطلب المرفوض؛ ليكون صاحب الأمر على بيّنة من ذلك، ويحدد موقفه من هذا الإيضاح ويستكمل النقص<sup>(٤)</sup>، كما أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى وجوب التفرقة بين سبب وتسبيب القرار الإداري، فبالنسبة لتسبيب القرار الإداري باعتباره إجراءً شكلياً لا يطلبه

(١) موسى شحادة، أهمية القواعد الشكلية الإجرائية في إعداد القرارات الفردية، ابحات اليرموك، ع٣، ٢٠٠١، ص ٤٥٣

(٢) مصطفى أحمد الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، رسالة ماجستير، ١٩٩٢، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، ص ١٦٣.

(٣) علي خطار الشطناوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والاردن، مجلة الدراسات العلوم الإنسانية، ج ٢٢، ع ٢٦٤، ١٩٩٥، ص ٣٠٩١.

(٤) أشار إليه: مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار منشأة المعارف، ط٤، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص ٦٠٦.

القانون إلا في حالة النص عليه؛ حينها يكون التسبب واجباً- أما السبب إلزامي، يكون قائماً وصحياً حتى لو لم يكن التسبب غير ملزم<sup>(١)</sup>.

وجاء في حكم المحكمة الإدارية الأردنية أن تسبب القرارات الإدارية لا يكون إلزامياً إلا نص القانون بذلك، أما بالنسبة لعنصر السبب في القرار الإداري فيجب أن يكون دائماً قائماً وصحياً<sup>(٢)</sup>. وأشار القضاء الإداري العماني في أحد أحكامه بأن القاضي الإداري لم يُلزم جهة الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية، ويفترض بأن أسبابها مشروعة، إلا في الأحوال التي تذكر الإدارة أسباب إصدارها للقرار، أو تطلب منها المحكمة الإدارية ذلك؛ فتكون تلك الأسباب تحت رقابة القضاء الإداري للتحقيق حول مدى تطابقها مع نص القانون من عدمه، أما في حالة أن جهة الإدارة أفصحت عن سبب قرارها؛ فيتعين على المحكمة الإدارية أن تسبغ رقابتها عليه والتحقق من قيامه وصحته، وعندها يتسم قرارها بالمشروعية، أما إذا تخلف عن ذلك؛ فيرتب عليه عيب مخالفة القانون؛ لأن السبب قائم على أسباب غير صحيحة<sup>(٣)</sup>.

### ثانياً: أهمية تسبب القرارات الإدارية

تسبب القرار الإداري لمصلحة الإدارة، تتمثل أهميته بالنسبة للجهة الإدارية في أنه يدفعها للتريث والتروي، وعلى احترام مبدأ المشروعية، وخضوع الإدارة للقانون، ويكفل تناسق سلوك جهة الإدارة في المواقف التي فيها تشابه، وفي حالة أن الإدارة سببت قرارها؛ فإنها ملزمة بإصداره بذاته، إذا ما ظهرت تلك الأسباب مستقبلاً، فإذا عدلت جهة الإدارة عن الأسباب المحددة بالرغم من اتحاد الظروف؛ فإن عدولها الغامض مفضوح، أي أن تسبب جهة الإدارة لقراراتها الإدارية يجعلها رقيقة على نفسها، وتتجنب

(١) أشارت إليه: سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،

٢٠١٤، ص ٩٢

(٢) حكم محكمة الإدارية الأردنية مرقم (٢٠١٥/١٣٥) الموقع الإلكتروني: (<https://qeataass.com>)، تم الاستيراد

بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٢٤م.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، ٥٦٣/ق/س ١٨، جلسة بتاريخ ٢٠١٨/٤/٣، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها في العام القضائي الثامن عشر (من أول أكتوبر ٢٠١٧ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٨) ص ٣٢٦٣.

وقع أي أخطاء منها<sup>(١)</sup>. كما أن فكرة خضوع الإدارة للقانون تولد العديد من النتائج، من أهمها: تقليل دعاوى عدم صحة قرارات الإدارية أمام القضاء، بالإضافة إلى أن التسبب يقلل الشائعات التي تدور حول جهة الإدارة، وبعدها عن الشك والريبة؛ وعندها تغدو قراراتها محل ثقة لدى المتعاملين معها<sup>(٢)</sup>.

**تسبب القرار الإداري لمصلحة لصاحب الشأن، التسبب بالأساس مقرر لحماية الأفراد ضد تعسف جهة الإدارة من خلال تصرفاتها الإدارية غير المشروعة؛ فعندما يكون صاحب العلاقة على علم بأسباب صدور القرار الإداري؛ يسهل عليه إقامة الدليل في حال تثبته من عدم مشروعية القرار، والظعن ضده أمام القضاء بإلغائه، كما أن من المهم لدى صاحب الشأن معرفة أسباب صدور القرار الإداري؛ ليتمكن من معالجة الملاحظات الصادرة ضده، على سبيل المثال: المرشح لوظيفة ما ورفض تعيينه في هذه الوظيفة، فالموظف يرغب في معرفة أسباب رفضه ليتلافها مستقبلاً<sup>(٣)</sup>. ولقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد إلى أن التسبب بناء على ما استهدفه القانون بأن يكون كافيًا ومنتجاً لدى المطالب؛ حتى يتدارك ما فاتته، بالإضافة إلى معرفته أسبابه الرفض؛ حتى يتمكن من تصحيح أوضاعه، وإعادة المطالبة من جديد بعد استيفاءه للشروط<sup>(٤)</sup>.**

**تسبب القرار الإداري لمصلحة القاضي الإداري، تسبب جهة الإدارة لقراراتها الإدارية يسهل على المحكمة الإدارية مراقبة إصدار القرار المضاد؛ كون أن جهة الإدارة عند ممارستها لاختصاصاتها الإدارية في إصدار القرارات الإدارية، وجب عليها التقيد بالأسباب التي نص عليها القانون، كما أن ذكر الأسباب التي استند عليها القرار في إصداره تسهل للقضاء التحقق من مدى توافر أسباب إصدار القرار المضاد؛**

---

(١) بيداء إبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبب العقوبات الانضباطية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠٠٨، كلية الحقوق، جامعة النهدين، بغداد، ص ١٥.

(٢) محمد إبراهيم عبدا لله، القرار الإداري المضاد في النظام السعودي، رسالة ماجستير في السياسة الشرعية، (١٤٣٠هـ - ١٤٣١هـ)، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية، المعهد العالي للقضاء، السعودية، ص ٧١.

(٣) دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٩٦.

(٤) مصطفى أحمد الديقاموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٠.

فالتسبب يعتبر وسيلة للقاضي الإداري لمعرفة مراعاة جهة الإدارة لشروط الاختصاص من عدمه<sup>(١)</sup>، كما أن تسبب القرارات الإدارية من الجهة الإدارية يساعد في تقليص عدد الدعاوى المعروضة أمام القاضي الإداري؛ كون أن الأفراد على تام بأسباب صدور القرار بإمكانهم تقدير صحة طعونهم<sup>(٢)</sup>. فتسبب القرارات الإدارية لا يقتصر على القضاء الإداري والجهة الإدارية والأفراد، بل يتعدى ليعم الجميع بحد سواء؛ باعتبار أن التسبب يحقق النفع للفكر القانوني ويثريه، ويمنح التقدم والمضي قدمًا للإمام؛ لأن الفقه عندما يقوم بتحليل أحكام القضاء للوصول إلى تفسير قضائي لنصوص القانون والفقه، لا يمكنه الوصول لهذا التفسير، ما لم يتعرض القضاء لتسبب تلك القرارات الإدارية، فالتحليل العلمي للأحكام القضائية يؤدي إلى تطور القانون وتقدمه، ويسمح باستخلاص القواعد القانونية الواردة في التشريع أو من مصادر القانون، ويسهم ذلك في سد النقص في القانون بالإضافة إلى تحديثه من جانب آخر<sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً: شروط التسبب

إذا اشترط القانون وجوب تسبب القرار الإداري المضاد، أو ورد مبدأ قضائي على وجود التسبب؛ فيجب أن تتوافر عدة شروط حتى تتحقق الغاية من فرض التسبب لعل أهمها:

١. أن يكون التسبب مكتوباً، ويتضمن البواعث القانونية والواقعية التي قام عليها القرار الإداري، وفي حالة عدم توافر تلك الشكليات يصبح القرار معيباً؛ ولذلك تستبعد القرارات الشفوية من التسبب، ولقد أشار المشرع الفرنسي في مادته (٣) من قانون التسبب الصادر لسنة ١٩٧٩ إلى وجوب تسبب القرار الإداري مكتوباً، وكذلك بالنسبة للمشرع المصري في قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ اشترط كتابة التسبب لقرار الفصل من الخدمة بغير المجلس التأديبي.

٢. أن يكون التسبب واضحاً ومفهوماً؛ فالتسبب الناقص يعتبر في حكم عدم التسبب<sup>(٤)</sup>.

(١) ميثاق قحطان حامد، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢١١.

(٢) محمد خالد شهاب المعاضيدي، القرار الإداري المضاد، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٣) محمد مرهون سعيد الذيب المعمري، تسبب القرارات الإدارية، دار وائل للنشر، ط ١، الأردن، ٢٠٠٢، ص ١٢٨.

(٤) سليمان الطماوي، القضاء الإداري وقضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٧٦٢.

٣. أن يشتمل القرار على أسباب من صلبه؛ بمعنى أن يكون التسبب مباشرًا، وعدم إحالة أسباب القرار لقرار آخر أو لوثيقة أخرى<sup>(١)</sup>، ونجد بأن المشرع العماني أوجب في المادة (١٣٨) من قانون الخدمة المدنية، ضرورة تسبب مجلس المساءلة الإدارية للقرارات الإدارية الصادرة منه بشكل مسبب<sup>(٢)</sup>. وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الأردني؛ فقد أوجب تسبب القرار الإداري المضاد الذي أشارت إليه المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني ضرورة تسبب جهة الإدارة قراراتها الإدارية، فيما يتعلق باتخاذها العقوبات الإدارية؛ ولذا يعتبر التسبب أحد أهم الضمانات التي يجب توافرها للموظف قبل توقيع العقوبة عليه.

٤. أن يكون التسبب كافيًا<sup>(٣)</sup>، ففي حالة أن القانون ألزم الجهة الإدارية بتسبب القرار الإدارية؛ فيجب أن يكون تسببها يحقق الغرض منه، فإذا كان التسبب غير كاف من الجهة الإدارية؛ تزول الحكمة منه، وعندها يكون القرار معيبًا؛ لتسببه على وجه غير كاف<sup>(٤)</sup>.

٥. أن يكون التسبب متزامنًا مع القرار الإداري، فإذا صدر القرار غير مسبب، أو كان معيبًا في شكله؛ فذكر الأسباب اللاحقة لصدور القرار لا تغطي هذا العيب بعد إبلاغ صاحب الشأن به<sup>(٥)</sup>.

#### رابعًا: التمييز بين السبب والتسبب

يُعدّ مبدأ تسبب القرارات الإدارية من الضمانات الهامة في القانون الإداري، ويقصد بالتسبب إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها لاتخاذ قرارها<sup>(٦)</sup>، أما السبب فيمكن تعريفه بأنه "الوقائع أو الظروف المادية والقانونية التي توحى لرجل الإدارة عند وقوعها أنه يستطيع

(١) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٦٩-٢٧٠.

(٢) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري (٢٠١٠/٩) الصادر استنادًا لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠).

(٣) سليمان الطماوي، القضاء الإداري وقضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٧٦٣.

(٤) عبد الفتاح حسن، التسبب كشرط شكلي في القرارات الإدارية، مجلة علوم الإدارية، ع ٢، ١٩٦٦، ص ١٨٨.

(٥) مصطفى أحمد الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٧.

(٦) أشرف عبدالفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٨٠.

ممارسة اختصاصه باتخاذ القرار؛ ولذلك نجد بأن رجل الإدارة عند اتخاذه القرار يستند على قواعد قانونية ووقائع<sup>(١)</sup>.

**من خلال التعاريف السابقة يظهر بعض الاختلافات بين السبب والتسبيب سيبينها الباحث فيما يلي:**

أ. يُعدّ السبب أحد أركان القرار الإداري، وإذا غاب تعرض القرار للإلغاء؛ لأن في الأصل العام لا بد أن يستند القرار الإداري إلى أسباب صحيحة وواقعية، أما التسبيب ما هو إلا إجراء شكلي؛ فلا يرقى إلى مرتبة الركن في القرار الإداري، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها: " يجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري بكونه إجراء شكلياً يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً، بكونه ركنًا من أركان وجوده وترتيب آثاره، فإنه إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار؛ فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لازم لصحة القرار، بل يجعل القرار على قرينة الصحة"<sup>(٢)</sup>.

ب. السبب موجود قبل صدور القرار الإداري؛ حيث إنه ما يدفع جهة الإدارة لإصدار قرارها الإداري، أما بالنسبة للتسبيب يأتي بشكل دائم مصاحباً لصدور القرار الإداري<sup>(٣)</sup>.

ج. يعتبر السبب ركنًا موضوعيًا مستقلًا، ووجوده في القرار الإداري أمر يتطلبه القانون، بينما يندرج التسبيب ضمن ركن الشكل، إضافة إلى أنه يبين الأسباب التي بني عليها القرار الإداري<sup>(٤)</sup>.

د. يقوم القضاء الإداري بالرقابة على أسباب صدور القرار الإداري من الجهة الإدارية في نطاق سلطتها التقديرية، بينما رقابة القاضي الإداري على تسبيب القرار لم تحظْ باهتمام مماثل واسع، إلا أن القاضي لا يلزم الجهة الإدارية بتسبيب قراراتها الإدارية إلا في حال نص القانون على التسبيب<sup>(٥)</sup>.

---

(١) ماهر علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٩-٢٤٠.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٢/٧/١٩٥٨ في الطعن رقم ٥٨ للسنة الرابعة القضائية، في الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٥٤٤، نقلًا عن خليل عبد القادر حسين، المرجع نفسه، ص ١٦٦.

(٣) ميثاق قحطان حامد، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٠.

(٤) حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع السابق، ص ٣٥٥.

(٥) محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٠.

## الفرع الثاني: موقف الفقه والقضاء من تسبیب القرار المضاد

الأصل العام أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبیب قراراتها الإدارية، إلا إذا أُلزمت بالتسبیب بناء على نص قانوني، وفي هذه الحالة فإنها ملزمة بالقيام بهذا الإجراء، ويصبح بذلك شكلاً أصلياً في القرار الإداري، وإذا ما تم إهماله ينتج عنه بطلان القرار الإداري، فإذا لم ينص القانون على التسبیب؛ فالأمر متروك لجهة الإدارة للأخذ به من عدمه.

وإشارة إلى ما تقدم؛ سيتناول الباحث موقف القضاء والفقه من التسبیب في فرنسا ومصر والأردن وعمان.

### أولاً: موقف القضاء من تسبیب القرار المضاد

**موقف القضاء الفرنسي من تسبیب القرار المضاد، القاعدة العامة في فرنسا أكدت على أن جهة الإدارة غير ملزمة باتباع إجراء التسبیب في القرارات الإدارية عموماً، إلا إذا أُلزمتها القانون بذلك، بالإضافة إلى الحالات التي حددها القضاء، وأُلزمت بها جهة الإدارة، ولكن الإجراء مختلف بالنسبة للقرار المضاد؛ فمجلس الدولة الفرنسي خرج عن تلك القاعدة بالنسبة للقرار المضاد، وأُلزم جهة الإدارة بتسبیب جميع قراراتها التي تلغي القرارات الإدارية المشروعة المنتجة للحقوق.**

وفي عام ١٩٧٩م في فرنسا صدر قانون تسبیب القرارات الإدارية؛ حيث أُلزم هذا القانون وجوب تسبیب القرار المضاد، وورد في نص المادة الأولى من ذلك القانون أن الجهة الإدارية ملزمة بتسبیب قرارها الذي يصدر بإنهاء القرار المنشئ للحقوق.

ولقد أشار مجلس الدولة الفرنسي في إحدى قراراته الصادرة بتاريخ ١٧/١١/١٩٨٢ إلى إلغاء عقوبة عزل الموظف من وظيفته؛ لأن قرار العزل غير مسبب<sup>(١)</sup>، وفي حكم آخر لقضاء مجلس الدولة

(١) غازي مهدي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، بغداد، رقم ١٤، ٢٠٠٦، ص ٦٣.

الفرنسي " أن القرار الصادر بنقل المدعى عليه إلى جهة أخرى يُعدّ من بين القرارات التي تسحب أو تلغي قرارات سابقة منشئة للحقوق؛ فيجب أن يكون مسبباً"<sup>(١)</sup>.

**موقف القضاء المصري من تسبب القرار المضاد، القضاء الإداري المصري لم يلزم جهة الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية، إلا في حالة وجود نص قانوني يلزمها بذلك، ونعرض بعض النصوص القانونية المصرية التي ألزمت فيها جهة الإدارة بتسبب القرار المضاد، وخصوصاً في القرارات التأديبية، مثال ذلك: ما أشارت إليه المادة (١١٢) من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ من وجوب تسبب الجامعات لقراراتها التأديبية<sup>(٢)</sup>، وكذلك في قرارات مجازاة الموظفين؛ فقد نصت المادة (٧٩) من نظام العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على ضرورة تسبب قرارات الجزاء الصادرة ضد الموظفين<sup>(٣)</sup>.**

ولذلك ألزم القضاء الإداري المصري الجهات الإدارية بتسبب جميع قراراتها الإدارية الخاصة بالجزاءات بالتأديبية، حتى لو أن القانون لم ينص على التسبب؛ لأن التسبب في تلك القرارات يوفر للموظفين ضماناً، ويمنحهم الاطمئنان حول صحة الإجراءات من خلال تطبيق ذلك الجزاء، وهذا ما تبناه مجلس الدولة المصري، بإلزام جهة الإدارة بتسبب جميع قراراتها التأديبية<sup>(٤)</sup>.

كما جاءت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بوجوب صدور القرار التأديبي من الجهة الإدارية مسبباً وقائماً على مبررات قانونية وواقعية؛ بحيث يكون تدخّل الإدارة بتوقيع الجزاء بشكل مسبب قانونياً<sup>(٥)</sup>، وفي حكم آخر قضت بأنه " يشترط لصحة التسبب في القرار التأديبي أن يرد في صلبه، وأن يكون سائغاً ومستخلصاً من أصول موجودة أثبتتها السلطة التأديبية"<sup>(٦)</sup>.

(١) محمد إبراهيم عبد الله، القرار الإداري المضاد في النظام السعودي، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٢) قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢.

(٣) قانون نظام العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

(٤) دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٥) حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٥٨٥.

(٦) الطعن رقم ٤٤١٦ لسنة ٤٤ قضائية عليا - جلسة ٢٠٠٢/٣/٣.

ويخلص الباحث - بناء على ما تقدم - بأن القضاء الإداري المصري ألزم الجهات الإدارية بتسبب القرار المضاد المتعلق بالقرارات التأديبية فقط، أما بالنسبة للقرارات الإدارية السلمية، والتي تولد حقوقاً للغير؛ فإن التسبب لا يشملها، ما لم ينص القانون على ذلك.

**موقف القضاء العماني من تسبب القرار المضاد، نجد بأن المشرع العماني أكد على تسبب القرار التأديبي الصادر من الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص، من خلال ما نصت عليه في المادة (١٣٢) من اللائحة التنفيذية الصادرة، استناداً لقانون الخدمة المدنية العماني، والتي جاء فيها "... بتوقيع العقوبة من العقوبات المنصوص عليها بالقانون، على أن يكون القرار مسبباً".**

إلا أن القضاء الإداري العماني لم يتطرق في أحكامه إلى تسبب القرارات الإدارية التأديبية المتعلقة بالموظفين العموميين؛ نظراً لحدثة القضاء الإداري.

ويستخلص الباحث بأن المشرع العماني هذا حذو المشرع المصري والأردني في تسبب القرار المضاد، وكون التسبب لا يمتد ليشمل القرارات الإدارية السلمية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، أما بالنسبة للقرارات التأديبية فتسببها وجوباً على جهة الإدارة.

**موقف القضاء الأردني من تسبب القرار المضاد، ذهب القضاء الأردني في أحد أحكامه القضائية الصادرة من محكمة العدل العليا الأردنية - كقاعدة عامة - إلى عدم تسبب القرارات الإدارية؛ فعدم قيام جهة الإدارة بهذا الإجراء لا يؤثر على صحة صدور هذا القرار، ما لم يلزمها القانون بذلك، باعتبار أن القرارات الإدارية الصادرة عن جهات الإدارة تكون مصحوبة بقرينة السلامة وصحة الإجراءات، وعلى صاحب العلاقة إثبات عكس ذلك<sup>(١)</sup>.**

ولقد ألزم المشرع الأردني الجهات الإدارية بتسبب قراراتها الإدارية التأديبية؛ وذلك من خلال ما أشار في المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية، بتسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه للإجراءات

---

(١) محكمة العدل العليا الأردنية في قرارها رقم ٢٠٠٣/٤٥٣ بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٤ منشور على الصفحة ٦٠ من العدد ١ من مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠٤.

والعقوبات التأديبية؛ ومن هنا أوجب المشرع الأردني تسبب القرار الإداري التأديبي المتخذ ضد الموظفين؛ باعتباره ضمانه هامة يجب توافرها للموظفين قبل توقيع العقوبة عليهم.

كما استقر القضاء الإداري الأردني على وجوب تسبب جهة الإدارية قراراتها الإدارية التأديبية، باعتباره عنصراً أساسياً في القرار التأديبي الصادر من السلطة التأديبية، إهماله أو إغفاله يرتب بطلان ذلك القرار<sup>(١)</sup>. وبناء على ما تقدم؛ يخلص الباحث إلى أن القضاء الإداري الأردني لم يلزم جهة الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية إلا في الأحوال التي نص عليها القانون، ولكن في القرارات التأديبية الأمر مختلف؛ فقد ألزم القضاء الإداري الجهات الإدارية بتسبب قراراتها التأديبية، وفي حالة عدم قيامها بذلك الإجراء يرتب بطلان ذلك القرار.

#### ثانياً: موقف الفقه من تسبب القرار المضاد:

**موقف الفقه الفرنسي من تسبب القرار المضاد، تناول الفقه الفرنسي مسألة تسبب القرار المضاد**

قبل إصدار قانون التسبب الفرنسي؛ ومن هذا المنطلق انقسم الفقه إلى فريقين:

**الاتجاه الأول من الفقه، يرى وجوب تسبب القرار المضاد من جانب جهة الإدارة، وذهب الفقيه**

دلوبادير إلى ضرورة تسبب جهة الإدارة قراراتها الإدارية السليمة دائماً؛ مبرراً رأيه في ذلك بأن القاضي الإداري لا يتردد في إلغاء القرارات الإدارية غير المسببة تسبباً كافياً، أو لم يبرره القانون، ومن خلال ذلك يتم إعادة النظر والبحث عن الأسباب الموضوعية للقرار الذي تم إلغاؤه، كسحب الترخيص السليم الذي لا يكون جائزاً إلا في الظروف التي تبرر سحبه<sup>(٢)</sup>، وكذلك ذهب الفقيه Muzellec إلى صلاحية الجهة الإدارية بإلغاء القرارات المشروعة التي صدرت وفق سلطتها التقديرية؛ فجهة الإدارة ملزمة - في هذه الحالة - بتسبب قراراتها المضادة الصادرة وفق سلطتها التقديرية<sup>(٣)</sup>.

(١) محكمة العدل العليا الأردنية حكم رقم (٩٦/٨١) مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة ٢٠٠٤.

(٢) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق ص ٣٧٨.

(٣) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، المرجع نفسه، ص ٣٨٠.

**الاتجاه الثاني من الفقه،** يرى جانب آخر من الفقه الفرنسي رأيًا مغايرًا للاتجاه الأول بعدم إلزام الجهة الإدارية بتسبب القرار المضاد، لاستنادهم لأحكام القضاء والقواعد العامة، ولقد ذهب العميد أوبي إلى عدم التزام جهة الإدارة بتسبب القرار الإداري السليم، وكذلك الحال بالنسبة للقرار المضاد؛ فالإدارة غير ملزمة بتسببيه، إضافة إلى ذلك أشار الفقيه أوبي إلى أن القرارات الإدارية لا تكون مسببة إلا في الأحوال التي يحددها القانون<sup>(١)</sup>. يستخلص الباحث بأن فقهاء القانون الإداري في فرنسا اختلفوا في تسبب القرار المضاد، أما بالنسبة للمشرع الفرنسي؛ فقد حسم هذا الخلاف بعد صدور القانون ١٩٧٩؛ حيث إنه أوجب تسبب جميع القرارات الإدارية المشروعة المولدة للحقوق، وفي حالة عدم الالتزام بالتسبب؛ يتعرض القرار الإداري للإلغاء لعدم مشروعيته.

**موقف الفقه المصري من تسبب القرار المضاد،** تناول الفقه المصري مسألة تسبب القرار المضاد، وانقسم إلى فريقين:

**الاتجاه الأول من الفقه،** يرى جانب من فقهاء القانون الإداري المصري ضرورة تسبب جهة الإدارة للقرار المضاد، باعتباره أحد الشروط الشكلية للقرار المضاد، وأحد أهم الضمانات للأفراد ضد تعسف الجهة الإدارية، فعلى الجهة الإدارية تسبب قراراتها الإدارية عند إصدار القرار المضاد؛ وذلك من أجل توفير الحماية لحقوق الأفراد؛ لأن جهة الإدارة لا تملك السلطة المطلقة في إلغاء القرارات المشروعة؛ فيجب على جهة الإدارة أن تحدد سلفًا الأسباب التي دفعتها لإلغاء القرار الإداري حتى تسهل للقضاء الرقابة على قراراتها<sup>(٢)</sup>.

**الاتجاه الثاني من الفقه،** يرى جانب آخر من الفقه المصري الأخذ بالقاعدة التي تقضي بتسبب القرار المضاد دائما عند إلغاء القرار الفردي المشروع، وتبريرهم في ذلك بأن أغلب الفقه الفرنسي انتهى إلى ضرورة تسبب جهة الإدارة قراراتها الإدارية، ويشمل بالتحديد القرارات الإدارية الفردية السليمة المولدة حقوقًا لأصحابها؛ ومن هذا المنطلق يعتبر التسبب ضمانًا أساسية للأفراد لضمان حقوقهم، ومن خلالها

(١) دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٢) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٩١-٦٩٢.

يستطيع القضاء البحث عن أسباب ودوافع جهة الإدارة في إصدار القرار المضاد، وتلك الأسباب في مجملها تسهّل الرقابة القضائية على القرار المضاد من ناحية مشروعية صدوره<sup>(١)</sup>.

وبناء على ما تقدم؛ يخلص الباحث إلى أن فقهاء القانون الإداري المصريين اختلفوا في مسألة تسبب القرار المضاد، فمنهم من يرى إلزام جهة الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية المشروعة، وتبريرهم بأن القاضي الإداري لا يتردد في إلغاء القرارات الإدارية غير المسببة؛ ومن هذا المنطلق يرى أنصار هذا الرأي إلزام الجهة الإدارية بتسبب جميع قراراتها الإدارية؛ حتى لا يتم إلغاؤها من القضاء الإداري، في حين ذهب آخرون إلى عدم إلزام جهة الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية إلا في الأحوال التي حددها القانون. يؤيد الباحث الرأي الثاني بعدم إلزام جهة الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية إلا إذا ألزمها المشرع صراحة أو ضمناً بذلك.

كما لم يتطرق الفقه الإداري الأردني والعماني لتسبب القرارات الإدارية التأديبية المتعلقة بالموظفين العموميين؛ نظراً لحدثة القضاء الإداري.

---

(١) للمزيد ينظر: حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٣٨١-٣٨٥.

## المطلب الثاني: مبدأ احترام حقوق الدفاع

تشكل حقوق الدفاع أحد أهم الضمانات الأساسية، ومن المبادئ العامة للقانون التي لا تحتاج إلى نصوص قانونية لفرضها؛ فدلالة هذه الضمانة تشير إلى منح الموظف القدرة القانونية للدفاع عن نفسه بمواجهته المخالفات المنسوبة إليه، وتمكينه لإحضار ما لديه من دفاع؛ حتى يستطيع نفي ما نسب إليه من مخالفات وتجاوزات إدارية أمام المجلس التأديبي، ونطاق تطبيق هذا المبدأ يمتد ليشمل جميع القرارات الإدارية السليمة المُكسبة للحقوق، وكذلك يمتد نطاقه للقرارات الإدارية غير المولدة للحقوق، وفي حالة إغفاله يرتب بطلان القرار الإداري، ومن أهم الأمثلة على وجوب تطبيق مبدأ حق الدفاع في القرارات الإدارية الخاصة بالعقوبة التأديبية، والذي يجب أن تتناسب فيه العقوبة مع المخالفة الموجهة ضد الموظف، كما لا بد أن يستخلص الجزاء التأديبي استخلاصاً سائغاً من الوقائع والمستندات المرفقة بالقرار؛ لذا سيقسم الباحث هذا المطلب إلى فرعين، سيتطرق في الفرع الأول منه إلى حق الدفاع، وفي الفرع الثاني سيتناول الأساس القانوني لمبدأ احترام حق الدفاع.

### الفرع الأول: حق الدفاع

سيتناول الباحث في هذا الفرع مفهوم حق الدفاع ونطاق تطبيق هذا المبدأ على النحو التالي:

#### أولاً: مفهوم حق الدفاع

بالرغم من الترابط بين حق الدفاع مع الضمانات الإجرائية الأخرى؛ فيجب عدم الخلط بينها؛ فتحديد المخالفة المنسوبة للمخالف وإبلاغه شيء، وتمكينه من الردود على تلك المخالفات شيء آخر؛ فيعرف حق الدفاع على أنه تمكين المخالف من الدفاع عن نفسه بما نسب إليه، كأن ترفض سلطة التحقيق سماع شاهد أو التحقيق في واقعة معينة أو ضم بعض المستندات إلى ملف التحقيق<sup>(١)</sup>.

(١) للمزيد ينظر: محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٠،

لذا يُعدّ حق الدفاع أحد أهم الضمانات الأساسية للقرار الإداري المضاد، وأن الدفاع يعتبر من الحقوق المعترف بها لكل متهم، وغالبية الدول تنص عليه في تشريعاتها الأساسية؛ لأنه يتعلق بالمبادئ العامة للقانون والتي تقوم عليها العدالة، وكون بعض الدول لم تنص في قوانينها عليه، لا يعني عدم أهميته، فهو من الحقوق الطبيعية التي لا تحتاج إلى تدوين؛ فيجب على الجهة الإدارية عدم الإخلال بحق الدفاع باعتباره من المبادئ العامة للقانون التي لا تحتاج إلى نص قانوني لفرضها<sup>(١)</sup>.

ولقد عرّف بعض الفقه حق الدفاع بأنه "تمكين المتهم من إبداء دفاعه في التهمة المنسوبة إليه؛ فتنص أقاله وما يبيده من دفع" (٢)، فحق الدفاع يقتضي تمكين الموظف المحال إلى التحقيق بالاطلاع على المخالفات المنسوبة إليه، وكذلك بالأدلة التي تستند إليها سلطة التحقيق؛ حتى يتمكن الموظف من إبداء دفعه (٣)، فتكمن فكرة في منح الموظف المحال للتحقيق أجلاً؛ ليتسنى له البحث والتحضير لتقديم دفاعه، وإيضاح وجهة نظره لسلطة التحقيق (٤).

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن من الواجب قانوناً على سلطة التحقيق مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه؛ باعتبارها من الضمانات الأساسية للتحقيق الإداري، واعتبرت المحكمة أن مخالفة تلك الإجراءات تؤدي إلى بطلان التحقيق، واستنادها إلى منع الموظف في الدفاع عن حقه (٥).

أما القضاء الإداري الأردني والعُماني فلم يتطرق التشريع فيهما إلى تعريف حق الدفاع. وتأسيساً على ما قد سبق؛ يرى الباحث بأن حق الدفاع هو إحاطة وإمام الموظف المحال للتحقيق مسبقاً بما نسب إليه من مخالفات، والأدلة التي استندت إليها المخالفة؛ حتى يتمكن من تقديم رد بشأنها؛ ولذلك يُعدّ حق الدفاع من الضمانات المهمة التي يجب أن تتوفر في التحقيق، ويتعين على سلطة

(١) حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٦٤٩.

(٢) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٤٩٤.

(٣) عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

(٤) ينظر حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٦٥٠.

(٥) الطعن رقم ١٧٤٤ لسنة ٤٥، جلسة ٢/١٧/٢٠٠٢. منشور على الصفحة ٢٠ من العدد ١ من مجلة نقابة المحامين المصريين لسنة ٢٠٠٢.

التحقيق مواجهة الموظف بتلك المخالفات المنسوبة إليه حتى يستطيع الدفاع عن نفسه؛ فأغفال أو مخالفة سلطة التحقيق للإجراءات الخاصة بحق الدفاع تؤدي إلى بطلان التحقيق.

### ثانياً: نطاق مبدأ حق الدفاع

نطاق تطبيق هذا المبدأ يمتد ليشمل جميع القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة، سواء كانت تلك القرارات مولدة للحقوق أو غير مولدة للحقوق، ومن ضمن هذه القرارات الجزاءات التأديبية والتي لها صلة بالقرار المضاد<sup>(١)</sup>، أيًا كان نوع الجزاء، وظيفيًا، أم ماديًا، أم ماليًا؛ فيجب على سلطة التحقيق المختصة بالتحقيق قبل توقيع الجزاء احترام حقوق الدفاع.

ومبدأ حق الدفاع يتسع لتشمل مجالات أخرى، ومن هذه المجالات مجال الموظفين العموميين، كالقرار الصادر بفصل الموظف، بل يمتد إلى غيرهم، كالجزاء بفصل طالب، أو إقالة موظف بالقطاع الخاص، أو سحب ترخيص، كل هذه الجزاءات تمنح لأصحابها التمتع بضمان اللجوء لحق الدفاع؛ بكونه أحد الوسائل التي كفلها القانون<sup>(٢)</sup>، كما أن هذا المبدأ لا يتحقق إلا في حالة ارتكاب المخالف فعلاً يشكل مخالفة يعاقب عليها القانون، ويستوجب توقيع الجزاء عليها<sup>(٣)</sup>.

وتوضيح مضمون حق الدفاع في سياق الإجراءات التأديبية للموظفين العموميين، ويراد بمبدأ احترام الدفاع تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه وإبداء ملاحظاته، ومنحه أجلاً معقولاً لتحضير دفاعه، ويُعدّ هذا الحق من المبادئ العامة للقانون، وينطوي على مظاهر أساسية عديدة للمتهم من أهمها<sup>(٤)</sup>:

- أ. وجوب إخطار صاحب الشأن عند اتخاذ إجراء تأديبي ضده (التحقيق).
- ب. وجوب إخطار صاحب الشأن بالاتهامات المنسوبة ضده؛ ليتمكن من الدفاع عن نفسه.
- ج. يحق لصاحب الشأن الاستعانة بمحامٍ، وعدم إلزامه على أقوال بغرض إثبات التهمة المنسوبة إليه.

(١) ميثاق قحطان، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٨.

(٢) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٥٨٩.

(٣) محمد إبراهيم عبدالله، القرار الإداري المضاد في النظام السعودي، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٤) أحمد يسري، ترجمة مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، مرجع سابق، ص ٣٢٧. عبد الغني بسيوني،

القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

د. يحق لصاحب الشأن الاستعانة بشهادة الشهود<sup>(١)</sup>.

ويخلص الباحث مما سبق إلى أن تطبيق هذا المبدأ يكفل للموظف المخالف الحق في الدفاع عن نفسه ضد التهم المنسوبة إليه.

كما أن مبدأ احترام حق الدفاع من أهم الضمانات الإجرائية في مجال الجزاءات التأديبية، ويتجه الفقه إلى أن المجال الواسع لتطبيق هذا الحق يظهر في مجال الوظيفة العامة، وبالأخص القرارات المنشئة للحقوق<sup>(٢)</sup>، ومع ذلك هناك حالات يستبعد فيها تطبيق هذا الحق في إطار الوظيفة العامة وهي: **الحالة الأولى:** الفصل بغير الطريق التأديبي؛ فلم يرد من ضمن الجزاءات التي تفرض على الموظف، فهي مجرد رخصة لجهة الإدارة، وسببها عدم صلاحية الموظف في الاستمرار في العمل.

**الحالة الثانية:** الظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال والضرورة التي لجأت إليها جهة الإدارة للتحرك بشكل مؤقت من قواعد المشروعية لمواجهة تلك الظروف<sup>(٣)</sup>.

**الحالة الثالثة:** إجراءات الضبط الإداري، وهذه الإجراءات لا تُعدّ من ضمن الجزاءات؛ لأنها لا تهدف للعقاب بصفة أساسية، وإنما هي إجراءات تتخذها جهة الإدارة لمنع حدوث الاضطرابات في المستقبل، والغاية من صدورهما حماية النظام العام واستقراره، ويختلف الوضع بالنسبة للجزاءات؛ فإنها تتسم بالردع جزاء لمخالفة نظام معين، فتقوم على أخطاء أو أضرار تنسب لأشخاص بالصفة الشخصية، أي تتسم بالطابع الشخصي<sup>(٤)</sup>.

---

(١) محمد ماهر أبو العينين، الضمانات والإجراءات التأديبية أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٠٥.

(٢) محمود خلف حسين الجبوري، الحماية المقررة للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه، ١٩٨٧، كلية القانون، جامعة بغداد، ص ٢١١.

(٣) حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، مرجع سابق، ص ٥٩٢.

(٤) دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار المضاد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٤١-٢٤٢.

كما أولى المشرع الفرنسي اهتمامًا خاصًا بمبدأ احترام حق الدفاع؛ حيث تم النص عليه بوضوح في قوانين الوظيفة العامة ومن ذلك ما نصت عليه المادة الثانية من نظام موظفي الدولة من ضرورة كفالة هذا الحق؛ مما يعكس التزام الدولة بتأمين حقوق موظفيها، ويرى غالبية الشراح أن أساس احترام مبدأ حق الدفاع يعود إلى اعتباره من المبادئ العامة للقانون، بحيث يطبق حتى عند عدم وجود نص صريح يقره، وقد رسخ مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر هذا المبدأ كجزء من أسس العدالة الإدارية وحقوق الأفراد<sup>(١)</sup>.

ولقد أكدت المادة (٧٩) من قانون نظام العاملين المدنيين بمصر على أهمية حق الدفاع؛ إذ ورد فيها عدم جواز توقيع الجزاء على الموظف المخالف، إلا بعد التحقيق معه بالكتابة وسماع أقواله وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

وتعتبر التطبيقات القضائية على ضمانات حق الدفاع مهمة جدًا، كما يتضح من حكم محكمة القضاء الإداري المصري الذي ينص على أن "كل إخلال بحق الدفاع يؤدي إلى بطلان إجراءات المحاكمة"<sup>(٢)</sup>. وهذا يؤكد أن احترام حق الدفاع يُعدّ عنصرًا أساسيًا في أي عملية قضائية.

أعطى المشرع العماني ضمانات الدفاع للموظف عن حقوقه من خلال حضوره جلسات المساءلة وإبداء دفاعه سواء بشكل مباشر أو عبر وكيل، كما نصت المادة (١٣٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني على أن "على الموظف أن يحضر جلسات المساءلة بنفسه، وأن يبدي دفاعه كتابة، وله أن يستعين بوكيل، وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم"<sup>(٣)</sup>، ووفقًا للمادة (١٣٦) من اللائحة التنفيذية المشار إليها، يتعين مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وسماع الشهود، وكذلك

---

(١) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري وقضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

(٢) قضاء إداري - قضية رقم ٢٥٩ لسنة ١، جلسة ١٩٤٨/٣/٢، ص ٣٩٤. نقلًا عن صالح سليمان العبري، القرار المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٣) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني الصادرة بالقرار رقم (٢٠١٠/٩).

للموظف الحق في الاطلاع على التحقيقات التي أجريت معه، ويحق له المطالبة بصورة من التحقيق الذي أجري معه.

وأخذ القضاء الإداري في سلطنة عمان بمبدأ احترام هذا الحق؛ كونه ضماناً للموظفين؛ من خلال تأكيده على مبادئ هامة تكفل توفير هذا الحق للموظفين، كإعلام الموظف بشكل واضح، والسماح له بالاطلاع على ملفه، على أن يكون الاطلاع على الملف قبل وقت كافٍ.

في السياق ذاته؛ أكدت محكمة العدل العليا الأردنية الملغى قانونها على تطبيق هذا المبدأ، وحرص المشرع الأردني على مراعاة التحقيق باعتباره من الضمانات الجوهرية للموظف المتهم بمخالفة ما، وإشعاره بالوقائع التي تنطوي عليها المخالفة أو الأخطاء المنسوبة إليه، وفي هذا دلالة واضحة على أهمية توفير المعلومات الكافية للموظف؛ حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه بشكل فعال<sup>(١)</sup>.

من ناحية أخرى، تعكس التطبيقات القضائية في عمان أهمية حق الدفاع؛ حيث يتطلب إعلام الموظف المحال للتأديب لحضور جلسات التحقيق؛ مما يمكنه من الدفاع عن نفسه. وقد جاء في حكم محكمة القضاء الإداري أن ضمانات الدفاع تشمل إبلاغ الموظف للحضور، وأي إخلال بذلك لا يمنع من تدارك ما فاتته من وسائل دفاع أمام الدائرة الاستئنافية<sup>(٢)</sup>.

ويخلص الباحث - بناء على ما تقدم - إلى أن تطبيق مبدأ احترام حقوق الدفاع يستلزم وجود جزاء؛ إذ يهدف إلى تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه، ولا يتحقق ذلك إلا عند ارتكابه فعلاً يشكل مخالفة تستوجب توقيع جزاء عليه، وتتمثل مظاهر حقوق الدفاع الأساسية في إخطار صاحب الشأن بأنه سيتم اتخاذ إجراء تأديبي ضده، وإحاطته علماً بما هو منسوب إليه، وحقه في الاستعانة بمحامٍ، وحقه في الاستعانة بشهود.

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٦٠/٨٦، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٨، ص ١١٦٨.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الاستئنافية العماني رقم (٢٣٨) لسنة (٩) ق. س، جلسة بتاريخ ٢٠٠٩/١١/٩، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي العاشر (٢٠٠٩-٢٠١٠)، ص ٥٧.

## الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ احترام حق الدفاع

يستمد مبدأ احترام حق الدفاع أساسه القانوني من النصوص الدستورية والتشريعية سواء كان في فرنسا أو مصر أو عمان أو الأردن، أما بالنسبة لأحكام القضاء الإداري التي أكدت على تطبيق تلك النصوص؛ فإنه يرتب على مخالفة مبدأ حق الدفاع عدم مشروعية القرار الإداري؛ مما يستحق إلغاءه.

### أولاً: الأساس القانوني لمبدأ احترام حق الدفاع في فرنسا

لقد أولى المشرع الفرنسي اهتمامه باحترام حق الدفاع؛ من خلال النص عليه في قوانينه وتشريعاته الداخلية، منها قانون الوظيفة العامة، وقانون الموازنة الفرنسية الذي صدر بتاريخ ١٩٠٥/٤/٢٢، المتضمن اطلاع الموظف المتهم بمخالفة ما على ملفه الخاص بالتحقيق، قبل أن يُفرض عليه الجزاء التأديبي<sup>(١)</sup>، وكذلك قانون الإدارة المحلية الذي صدر بتاريخ ١٨٨٤/٤/٥، والذي تضمن حق الدفاع للعميد والنائب لاستماع أقوال الموظفين واستدعائهم قبل توقيع العقوبات التأديبية عليهم<sup>(٢)</sup>، وكذلك بينت المادة الثانية من قانون (الذكريتو) رقم ٣١١/٥٩ الذي صدر بتاريخ ١٩٥٩/٢/١٤ المتعلق بموظفي الدولة، والذي سمح فيه للموظف المخالف بالاطلاع على ملفه والمستندات من أجل الدفاع عن نفسه، بمجرد تحريكه للدعوى التأديبية<sup>(٣)</sup>.

تنص المادة (٢٢) من نظام موظفي الدولة على أن "المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع وفقاً للقانون، ويحظر إيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً".

---

(١) نصت المادة ٦٥ من القانون أعلاه على أن "عطاء العُمد والنواب في حالة توقيع الجزاءات إمكانية الاستماع إليهم أو استدعائهم لتقديم تفسيرات وإيضاحات بشأن الوقائع المنسوبة إليهم". نقلاً عن خليل عبدالقادر حسين، القرار الإداري المضاد وأثره على الحقوق المكتسبة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٨٦.

(٢) نصت المادة الثانية من القانون المشار إليه اعلاه على أحقية كل موظف بالدولة - سواء كان موظفاً عاماً أو عسكرياً - الحق في الاطلاع على الملاحظات والوثائق المتضمنة ملفهم، قبل توقيع العقوبة التأديبية، أو نقلهم، أو قبل صدور قرار تأخير ترفيتهم. نقلاً عن خليل عبدالقادر حسين، المرجع نفسه، ص ١٨٦.

(٣) حسين عبد القادر حسين، القرار الإداري المضاد وأثره على الحقوق المكتسبة دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص ١٨٦-١٨٧.

## ثانياً: الأساس القانوني لمبدأ احترام حق الدفاع في مصر

كما سلك المشرع المصري نفس الاتجاه الذي سلكه المشرع الفرنسي على احترام حق الدفاع بكونه مبدأ من المبادئ العامة للقانون التي نص عليها الدستور المصري، وكذلك وردت في قوانين الدولة ومن ذلك:

ما نصت عليه المادة (٦٩) من الدستور المصري الملغى الصادر سنة ١٩٧١ بشأن احترام حق الدفاع على أن "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول"؛ حيث إن القانون المصري يكفل تطبيق هذا الحق لغير القادرين من الناحية المالية للالتجاء للقضاء للدفاع عن حقوقهم، كما نصت المادة (٦٧) على ذلك المبدأ بقولها: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية؛ تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وكل متهم في جنائية يجب أن يكون له محام يدافع عنه". بمعنى أن الدستور المصري كفل حق الدفاع للمتهم للدفاع عن حقه تحت طائلة من الضمانات التي تكفل له الوصول للوسائل والطرق التي من خلالها يستطيع أن يدافع عن نفسه بالوسائل التي حددها القانون المصري.

وكذلك أشارت المادة (٣٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٤) يحق للموظف صاحب الحق في الدعاوى المتعلقة بالمحاكمة التأديبية في الحضور وتوكيل محام لدفاع عن حقوقه، كما أكدت المادة (٧٩) من نظام العاملين المدنيين بالدولة على عدم جواز توقيع الجزاء على الموظف، إلا بعد التحقيق معه كتابة، والاستماع لأقواله ودفاعه المقدمة من قبله، وعلى أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً، وأن أي إجراء تقوم به الجهة الإدارية يخالف إجراءات هذا المبدأ يُعدّ باطلاً ومستحقاً للإلغاء. ويرى غالبية الشراح وفقهاء القانون الإداري المصري على أن احترام حق الدفاع يرجع أصله للمبادئ العامة للقانون التي يجب أن تلتزم بها السلطات الإدارية، حتى إن لم ينص عليها القانون صراحة وهذا ما رسخه الدستور المصري<sup>(١)</sup>.

(١) أحمد يسري، ترجمة مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

### ثالثاً: الأساس القانوني لمبدأ احترام حق الدفاع في سلطنة عمان

في سلطنة عمان تم النص على كفالة حق الدفاع في النظام الأساسي للدولة؛ حيث أكدت المواد ذات الصلة على أهمية حقوق الأفراد وضماناتها؛ مما يعكس التزام الدولة بتأمين حق الدفاع كجزء من حقوق المواطنين؛ حيث بينت المادة (٢٧) منه أن على الدولة تأمين ضمانات قانونية عادلة؛ حتى يتمكن المتهم من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه، كما أن المادتين (٢٩ و ٢٨) أشارتا إلى احقية المتهم بتوكيل من يقوم بدفاع عنه أثناء المحاكمة، ويحق له الاتصال أو الاستعانة وفق الإجراءات التي نص عليها القانون.

وفي هذا الصدد؛ ورد الحق كضمانة بشكل تفصيلي في المادة (١٢٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني، حيث جاء فيها عدة نقاط مهمة:

- أ. إثبات حضور الموظف أو عدم حضوره للتحقيق، وبياناته الوظيفية، وتاريخ استدعائه للتحقيق.
  - ب. إبلاغ الموظف المحال للتحقيق بموضوع المخالفة محل التحقيق، وتدوين الأسئلة الموجهة إليه، وسماع أقواله دون تحليفه اليمين وإثبات إجابته.
  - ج. الاستماع لأقوال الشاهد الذي يستدعى للتحقيق مع إعطائه فرصة كاملة للإدلاء بشهادته.
  - د. مواجهة الموظف المحال بأقوال الشاهد، وإثبات أقواله بشأنها.
  - و. إثبات جميع الاوراق والمستندات التي يقدمها الموظف المحال للتحقيق أو تلك التي يطلع عليه المحقق، مع إرفاق المستندات - إن أمكن - وتوقيع الموظف المحال للتحقيق والآخرين الذي سمع المحقق أقوالهم على محضر التحقيق، مع توثيق من رفض التوقيع.
  - هـ. إثبات انتهاء محضر التحقيق في نهاية المحضر بعد الانتهاء من أخذ الأقوال.
- وللمزيد حول تسبب القرارات الإدارية التأديبية المتعلقة بالموظفين العموميين، ونظراً لقدم القضاء الإداري الفرنسي والمصري في هذا المجال؛ يستحسن التطرق لتجاربهم وعرضها.

## رابعاً: الأساس القانوني لمبدأ احترام حق الدفاع في الأردن

اتجه المشرع الأردني نفس الاتجاه الذي سلكه المشرع الفرنسي والمصري المبني على احترام حق الدفاع بكونه مبدأ من المبادئ العامة للقانون التي نص عليها الدستور الأردني وكذلك وردت في قوانين الدولة ومنها:

أكدت المادة (٦) من الدستور الأردني على كفالة حق الدفاع لجميع مواطني الدولة؛ باعتباره من الحقوق الأساسية للمواطنين، ويُعتبر حق الدفاع مصوناً للموظف شخصياً أو من وكيله؛ حيث لا يمكن للوكيل الدفاع إلا استناداً إلى وكالته الممنوحة له، وفي هذا السياق يُظهر حكم محكمة العدل العليا الأردنية استقلالية القضاء وسموه، حيث أكدت المحكمة أن "قول وكيل المستدعي بأنه في هذه الدعوى يتصدى للدفاع عن القضاة كقضاء وليس مجرد الدفاع عن المستدعي، مردود؛ إذ أنه لا يملك حق الدفاع إلا عن المستدعي استناداً لوكالته"<sup>(١)</sup>. كما تنص المادة (٩٧) من الدستور الأردني على أن "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون".

وفيما يتعلق بنظام الخدمة المدنية الأردني؛ أكدت المادة (١٤٦ - ب بند ١) على حق الموظف المحال إلى التحقيق الإداري في الاطلاع على جميع المستندات ذات الصلة بالمخالفة التي يتم التحقيق بشأنها، واستقبال دفوعه واعتراضاته المقدمة منه، سواء كتابة أو شفاهة، وفي حال طلبه يحق له مناقشتهم واستدعائهم إذا لزم الأمر، وكذلك لا تُسمع شهادة الشاهد إلا بعد أدائه القسم القانوني، وتمكينه من ضم أي وثائق ذات علاقة بالتحقيق.

بالرغم من أن الدستور الأردني أشار في مضمونه لحق الدفاع، إلا أن المشرع لم يسع إلى إصدار تشريع ينظم المسائل المتعلقة بإجراءات التحقيق والمسألة الإدارية، وبعض المسائل الدقيقة المتعلقة بسلطة التحقيق والموظف المحال للتحقيق؛ لضمان حقوقه من أي تعسف قد يفرض عليه<sup>(٢)</sup>.

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٢٠٠٧/٢٦٤) بتاريخ ٢٠٠٧/٩/٤، المبادئ العامة لمحكمة العدل العليا، مجموعة شبكة قانوني الأردن، ص ٤٨.

(٢) أشار إليه: علي خطار شطناوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٢.

وعلى ضوء ما تقدم؛ يستنتج الباحث أن أساس حق الدفاع يكمن في النصوص الدستورية والنظامية، وليس باعتباره من المبادئ العامة التي استخلصها القضاء؛ فالأحكام القضائية هي تطبيق لتلك النصوص، بينما التوسع القضائي في تطبيق المبدأ يُعدّ دورًا تفسيريًا يتمتع به القاضي الإداري؛ نظرًا لعدم تقنين القوانين الإدارية.

وبناء على ما تقدم؛ يستخلص الباحث أن الضمانات المقررة لإصدار القرار المضاد سواء تلك التي تتعلق بالأشكال أو التسبب أو حق الدفاع؛ فتلك الضمانات وضعت من أجل إعطاء المخالف أو المتهم حق الدفاع عن نفسه كأحد الضمانات التي كفلها القانون، أو ذكر الأسباب التي بموجبها صدر القرار المضاد؛ باعتبار أن القرار الإداري المضاد يؤثر على صحة القرار الإداري المشروع المولّد للحقوق للأفراد؛ فيلغيه، أو يعدّله؛ وعليه يمس المراكز القانونية المولدة حقوقًا للأفراد.

## الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوعاً يعتبر من المواضيع المهمة في مجال القرارات الإدارية؛ إذ يُعدّ من الوسائل التي من خلالها تعبر جهة الإدارة عن إراداتها المنفردة بموجب القوانين والأنظمة للقيام بأعمالها الإدارية، كما أن هذه الدراسة تُعدّ من الدراسات الحديثة التي تتعلق بإنهاء القرار الإداري عن غير القضاء، ومن هذا المنطلق وجد الباحث الشغف في السعي قدمًا لإعداد دراسته باعتبارها محل اهتمامه، إضافة إلى كونها تدريباً حقيقياً للباحث في هذا المجال، مع صنع شخصية الباحث المتميز، والجديرة بالدراسات العليا القديرة.

فتعمقت الدراسة حول القرار الإداري المضاد في التشريع العماني والأردني، وتناول الباحث المبادئ التي يقوم عليها القرار الإداري المضاد، كما تعرّض للتعريف بماهية القرار المضاد؛ من حيث مفهوم هذه النظرية، ومجال نطاق تطبيقها، ثم قام الباحث بتناول قاعدة تقابل الشكل والإجراء وقاعدة الاختصاص بالتفصيل، وتطرق لضمانات هذه النظرية، وما يترتب عليها من آثار.

وتُعدّ نظرية القرار المضاد من النظريات التي استحدثها مجلس الدولة الفرنسي كغيرها من النظريات المبتدعة في مجال القانون الإداري، كون أن فرنسا هي المرجع الأساسي للقانون الإداري لدى العديد من الدول العربية منها مصر، والأردن، وعمان، والغاية من ذلك الوصول لحلول قانونية للمنازعات الإدارية التي تتعلق بحقوق الأفراد ومصالح الدولة والتوفيق بينهما؛ لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

هذا من جانب، أما فيما يتعلق بكلّ من قاعدة تقابل الشكل والإجراء وقاعدة توازي الاختصاص؛ فقد تطرق الباحث لأهم فروقات هاتين القاعدتين، ومدى إلزامية الأخذ بتلك الأشكال عند إصدار القرار المضاد، وبيّن أن هذه النظرية من الأساليب القانونية التي تلجأ إليها جهة الإدارة لإلغاء أو تعديل القرار الإداري الفردي المشروع، وأن القرار المضاد يترتب آثار بالنسبة للمستقبل دون المساس بالحقوق المترتبة في الماضي، وتحيط به مجموعة من الضمانات القانونية لحماية حقوق ومصالح ذوي الشأن من الأفراد من الإدارة.

## أولاً: النتائج

أسفرت الدراسة عن العديد من النتائج وهي:

أولاً. توصل الباحث إلى أن نطاق القرار المضاد يمتد ليشمل القرارات الإدارية المشروعة الفردية المولدة للحقوق دون أن يمتد إلى القرارات التنظيمية؛ وبذلك فإن القرار المضاد هو قرار إداري جديد يضع نهاية لآثار القرار الأصلي، ولا يرتب أثراً إلا بالنسبة للمستقبل.

ثانياً. توصل الباحث في هذه الدراسة إلى أن القرارات الإدارية غير المشروعة تخرج عن نطاق تطبيق القرار المضاد كالقرارات المنعقدة، والقرارات المعيبة والقرارات المبنية على غش أو تدليس، والقرارات الكاشفة، والقرارات الولائية.

ثالثاً. توصل الباحث إلى أن القرار المضاد يتمتع بمجموعة من الخصائص التي تميزه غيره من القرارات الإدارية الأخرى؛ فالقرار المضاد يصدر من جهة الإدارة، مستقلاً عن القرار الأصلي، وإلغاء ضمناً للقرار الأصلي المنشئ للحقوق، ويحدث أثراً قانونياً، وتصرفاً قانونياً إدارياً فردياً.

رابعاً. توصل الباحث إلى نتيجة حول مدى تطبيق قاعدة تقابل الشكل والأجراء عند إصدار القرار المضاد من عدمه في التشريع العماني والأردني. في حالة أن الشكل أو الإجراء جوهري؛ يتم تطبيق هذه القاعدة، وإذا كان غير جوهري فلا تطبق هذه القاعدة، والقضاء الإداري هو من يقوم بمراعاة مدى تطبيق قاعدة تقابل الشكل والإجراء.

خامساً. توصل الباحث إلى أن قواعد توازي الاختصاص تعتبر من النظام العام لدى المشرع العماني والأردني؛ وبذلك تتميز بصفة الإلزام إذا ما نص عليها القانون، ووجب على جهة الإدارة عدم مخالفتها، واعتبر الخروج عن هذه القاعدة مخالفاً للقانون؛ فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها وتخضع الإدارة لمراقبة القضاء.

سادساً. يُعدّ التسبب من أهم الضمانات لإصدار القرار المضاد؛ وتوصل الباحث إلى عدم إلزام جهة الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية، إلا إذا ألزمتها المشرع صراحة أو ضمناً بذلك، وتخضع الجهة الإدارية لمراقبة القضاء.

سابعاً. توصل الباحث إلى أن حق الدفاع من المبادئ الأساسية الدستورية المقررة لحماية حقوق الأفراد، فألزم المشرع جهة الإدارة بمراعاة هذه الحق الدستوري، حتى لو لم تنص عليه التشريعات.

### ثانياً: التوصيات

خرج الباحث بمجموعة من التوصيات في هذه الدراسة ومن أهمها:

اولاً. يوصي الباحث بأن يكون نطاق تطبيق القرار المضاد بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية التي لا تولد حقوقاً للأفراد.

ثانياً. يوصي الباحث في حالة غياب النص القانوني الذي يُلزم جهة الإدارة باتباع الأشكال والإجراءات التي حددها المشرع، بوجوب تطبيق المبادئ العامة للقانون؛ لضمان حماية حقوق الأفراد.

ثالثاً. يوصي الباحث بتعزيز حق الدفاع والتسبيب، وينبغي التأكيد على ضرورة التسبيب في القرارات الإدارية، وإتاحة الفرصة للأفراد للدفاع عن حقوقهم، ويجب أن تكون القرارات مصحوبة بأسباب واضحة؛ مما يعزز من مشروعية القرار، ويعطي الأفراد الحق في فهم القرارات التي تؤثر عليهم.

رابعاً. يوصي الباحث حول توضيح مفهوم القرار الإداري النهائي، وتحديد معايير بوضوح؛ لتفادي الالتباسات التي قد تؤثر على حقوق الأفراد وتضمن استقرار القرارات الإدارية.

## قائمة المراجع:

### أولاً: الكتب العامة

١. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١.
٢. أحمد يسري، ترجمة مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، دار منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١.
٣. ثروت البدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
٤. حمدي القبيلات، القانون الإداري، ج٢، دار وائل للنشر، الاردن، ٢٠١٦.
٥. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، ج١، دار الفجر للطباعة، القاهرة، ٢٠١٠.
٦. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري، دار منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧.
٧. خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، الاردن، ١٩٩٣.
٨. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، كلية الحقوق عين شمس، ط٢، القاهرة، ١٩٨٨.
٩. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة الطبع.
١٠. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط٧، القاهرة، ٢٠١٥.
١١. الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط٨، القاهرة، ١٩٦٦.
١٢. سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.
١٣. طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
١٤. عادل سيد فهم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤.

١٥. عبد العظيم عبد الحميد رؤوف محمد، القانون الإداري النشاط الإداري، مكتبة الرواد، القاهرة، ٢٠٠٣.
١٦. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، دار منشأة المعارف، ط٣، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
١٧. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
١٨. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
١٩. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، مكتبة عين شمس، ط١، القاهرة، ١٩٧٨.
٢٠. عصام البرزنجي - علي البدير - ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار السنهوري، ط١، بغداد، ٢٠١٥.
٢١. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
٢٢. عمر الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الاردن، ٢٠٠١.
٢٣. علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج١، دار الثقافة للنشر، الاردن، ٢٠١١.
٢٤. غازي مهدي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، بغداد، رقم ١٤، ٢٠٠٦.
٢٥. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار المطبوعات الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.
٢٦. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٢٧. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات جامعة دهوك، العراق، ٢٠١٣.
٢٨. ماهر علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة، العراق، ١٩٩١.
٢٩. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، ٢٠١٢.
٣٠. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢.
٣١. محسن خليل، القانون الإداري، القاهرة ج١، المكتبة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٣.

٣٢. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٠.
٣٣. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامع، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٣٤. محمد علي الخاليلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٢٢.
٣٥. محمد علي الخاليلة، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٢١.
٣٦. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
٣٧. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٣٨. محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الإداري، ج ٣، لبنان، ٢٠١٧.
٣٩. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
٤٠. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرار الإداري وفقًا للمنهج القضائي، الكتاب الثالث، دار النهضة العربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
٤١. محمود حلمي، القرار الإداري، ط ١، دار الاتحاد العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
٤٢. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
٤٣. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار منشأة المعارف، ط ٤، الإسكندرية، بدون سنة طبع.
٤٤. موسى شحادة، القانون الإداري، منشورات جامعة القدس المفتوحة، ط ١، فلسطين، ١٩٩٦.
٤٥. ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، ط ١، الجزائر، بدون سنة طبع.
٤٦. واثبة السعدي، قانون العقوبات، كلية الحقوق جامعة بغداد، ١٩٨٨-١٩٨٩.

## ثانياً: الكتب المتخصصة

١. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٢. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء، دار أبو المجد الحديثة للطباعة، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٨.
٣. حمدي ابو النور عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١.
٤. خليل عبد القادر حسين، القرار الإداري المضاد وأثره على الحقوق المكتسبة، ط١، دار مصر للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢٤.
٥. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، راجعه ونقحه محمود عاطف البناء، دار الفكر العربية، ط٧، القاهرة ٢٠٠٦.
٦. سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٤.
٧. علاء عبد المتعال، مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٨. عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المنعقد، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
٩. محمد خالد شهاب المعاضيدي، القرار الإداري المضاد، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦.
١٠. محمد ماهر أبو العينين، الضمانات والإجراءات التأديبية أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩٤.
١١. محمد مرهون المعمري، تسبب القرارات الإدارية، دار وائل للنشر، ط١، الاردن، ٢٠٠٢.

### ثالثاً: الرسائل الجامعية

١. اسعد سعد برهان الدين، إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة لسلطة الإدارة، رسالة ماجستير، ١٩٧٧، جامعة بغداد.
٢. بيداء إبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠٠٨، كلية الحقوق، جامعة النهدين، بغداد.
٣. دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٠، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق.
٤. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٠، جامعة القاهرة، مصر.
٥. صادق محمد الحسيني، القرار الإداري المضاد، رسالة ماجستير، ٢٠٠٤، جامعة بابل، كلية القانون.
٦. صالح سليمان العبري القرار الإداري المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني، رسالة ماجستير، ٢٠١٣م، جامعة اليرموك، الأردن.
٧. علاء الحسيني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، ٢٠١٤، جامعة بغداد، كلية القانون.
٨. علاء الحسيني، القرار الإداري المضاد، رسالة ماجستير، ٢٠٠٤، جامعة بابل، العراق.
٩. محمد إبراهيم عبدا لله، القرار الإداري المضاد في النظام السعودي، رسالة ماجستير في السياسة الشرعية، (١٤٣٠هـ-١٤٣١هـ)، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية، المعهد العالي للقضاء، السعودية.
١٠. محمد أحمد قرقور، القرار الإداري المضاد في القضاء الفلسطيني، رسالة ماجستير، ٢٠١٦م، جامعة الاسراء الخاصة، كلية الحقوق، الأردن.
١١. محمد عبدالعال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، ١٩٨١، جامعة عين شمس.

١٢. محمود خلف حسين الجبوري، الحماية المقررة للأفراد في مواجهة اعمال الادارة، أطروحة دكتوراه، ١٩٨٧، كلية القانون، جامعة بغداد.
١٣. مصطفى أحمد الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، رسالة ماجستير، ١٩٩٢، الهيئة المصرية للكتاب، مصر.
١٤. معتز يحيى الضلاعين، قاعدة تقابل الشكليات في إصدار القرار المضاد دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠٢٣م، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن.
١٥. ميثاق قحطان حامد، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، ٢٠١٥، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، الاردن.
١٦. نادية فرج الله، القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة.

#### رابعاً: الأبحاث والمقالات

١. حسني درويش، حدود سلطة الإدارة في إلغاء القرار الإداري الفردي السليم-دراسة مقارنة مجلة العلوم الإدارية، ع ١، س ٢٣، ١٩٨٢.
٢. خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٣٥، العدد ١، الأردن، ٢٠٠٨.
٣. زهير أحمد قدورة، قاعدة تقابل الشكل والإجراءات في الفقه والقضاء، مجلة الحقوق، ع ٣، جامعة الكويت، ٢٠١٢.
٤. شاب توما منصور، السلطة المختصة باتخاذ القرار الإداري، القاهرة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع ١، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٨.

٥. شوايل عاشور سليمان، نظرية القرار المضاد في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، مجلة جامعة بنغازي العلمية، ٢٦(٤)، ليبيا، ٢٠١٣.
٦. صادق محمد علي الحسيني، ذاتية القرار الإداري المضاد، مجلة أهل البيت عليهم السلام، جامعة أهل البيت، العراق، عدد ١٦، ٢٠١٤.
٧. طارق هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، الكويت، ٣٢(٤)، ٢٠٠٧.
٨. عاطف محمد، قاعدة توازي الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية المضادة وموقف كلا من الفقه والقضاء والفرنسي، مجلة كلية الحقوق، ٤٤(١)، ٣٠-٧٠، ٢٠٢١.
٩. عبد الفتاح حسن، التسبب كشرط شكلي في القرارات الإدارية، مجلة علوم الإدارية، ٢٤، ١٩٦٦.
١٠. علي خطار الشطناوي، تسبب القرارات الإدارية في فرنسا والاردن، مجلة الدراسات العلوم الإنسانية، ج٢٢، ٢٦٤، ١٩٩٥.
١١. محمد الطاهر عبد الحميد، اتجاهات جديدة في القضاء الإداري الفرنسي، مجلة مجلس الدولة، ١٩٦٤.
١٢. محمد جمال الذنبيات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن، مجلة الحقوق، الكويت، ٢٨(١)، ٢٠٠٤.
١٣. محمد علي الشباطات، النظام القانوني للقرار الإداري المضاد، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٤، العدد ٢، الجامعة الاردنية، ٢٠١٧.
١٤. موسى شحادة، أهمية القواعد الشكلية الإجرائية في إعداد القرارات الفردية، اباحث اليرموك، ٣٤، ٢٠٠١.
١٥. موقع قسطاس الإلكتروني: (<https://qeatass.com>).

## خامساً: الدساتير والقوانين

### أ. الدساتير

١. دستور المملكة الأردنية الهاشمية رقم (٤٥) لسنة ١٩٥٢.
٢. الدستور المصري العربية (لسنة ١٩٧١).
٣. دستور جمهورية مصر العربية (لسنة ٢٠١٤).
٤. النظام الأساسي للدولة بسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢١/٦).

### ب. القوانين والأنظمة

١. قانون الإدارة المحلية الفرنسي الصادر في (١٨٨٤/٤/٥).
٢. قانون الموازنة الفرنسية الصادر في (١٩٠٥/٤/٢٢).
٣. قانون (الدكرتو) الفرنسي رقم ٣١١/٥٩ الصادر في (١٩٥٩/٢/١٤).
٤. قانون الجنسية الأردني رقم (٦) لسنة ١٩٥٦.
٥. قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢.
٦. قانون نظام العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.
٧. قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) وتعديلاته.
٨. نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وتعديلاته.
٩. قانون الجنسية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٥ / ١٧).
١٠. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني الصادرة بالقرار رقم (٢٠١٠/٩).