(مستخرج)

مجلة علمية محكمة ربع سنوية

تصدرها

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

نظرية انعدام القرار الإداري فى القانون الإداري السعودي
دراسة تحليلية مقارنة

د - عبد الله نادر محمد العصيمي

أستاذ القانون الإداري المشارك - قسم القانون

كلية الشريعة والحقوق. جامعة شقراء. المملكة العربية السعودية

أكتوبر ٢٠٢٥

العدد ٥٦٠

السنة المائة وستة عشر

القاهرة

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

Revue Scientifique arbitrée .. Quart annuel

de la

société Egyptienne d'Economie Politique de Statistique

et de Législation

The Theory of Nullity in Administrative Decisions under Saudi Administrative Law: A Comparative Analytical Study

Dr. Abdullah Nader Mohammed Al-osaimi

College of Sharia and Law / Shaqra University

October 2025

No. 560

CXVI itéme Année

Le caire

نظرية انعدام القرار الإداري فى القانون الإداري السعودي دراسة تحليلية مقارنة

د - عبد الله نادر محمد العصيمي
أستاذ القانون الإداري المشارك - قسم القانون
كلية الشريعة والحقوق. جامعة شقراء. المملكة العربية السعودية

الملخّص:

تُعدُّ نظرية انعدام القرار الإداري، من أهمِّ الموضوعات التي أثارت جدلًا واسعًا فى الفقه والقضاء الإداري؛ نظرًا لتداخلها مع مفهوم القرارات الإدارية المعيبة وصعوبة وضع معيار دقيق للتمييز بينهما.

يهدف هذا البحث إلى تحليل مفهوم الانعدام فى القرارات الإدارية، فى إطار القانون الإداري السعودي، مع دراسة مقارنة بالتشريعات الإدارية فى بعض الأنظمة القانونية الأخرى، خصوصًا النظام المصري والفرنسي.

يستعرض البحث أبرز المعايير الفقهية والقضائية المستخدمة، للتمييز بين القرار الإداري المنعدم والقرار المعيب، ومن بينها معيار اغتصاب السلطة، ومعيار الوظيفة الإدارية، ومعيار الظاهر، ومعيار تخلف الأركان.

كما يناقش البحث، الأساس القانوني لنظرية الانعدام فى القانون السعودي، ومدى تأثره بالاجتهاد القضائي المقارن، لا سيما فى ظل تبنِّي المُشرِّع السعودي، لتعريف المحكمة الإدارية العليا فى مصر، للقرار الإداري، وهو تعريف يدمج بين الأركان والشروط، ممَّا أدَّى إلى إشكالية فى التفرقة بين العيب الذي يُصيب أركان القرار الإداري والعيب الذي يلحق بشروطه.

ويقدم البحث تحليلًا نقديًّا لمسألة تحديد صور الانعدام، وفقًا لدرجة جسامة العيب الذي يصيب القرار الإداري، سواء كان العيب مرتبطًا بأركان

القرار الأساسية (السبب، المحل، الشكل، الاختصاص، الغاية) أو بالشروط المكملة لصحة القرار.

كما يُناقش البحث أثر انعدام القرار الإداري على مبدأ المشروعية، ومدى إمكانية تصحيح القرار المنعدم، أو تحصينه بمرور الزمن، وفقًا لاجتهادات القضاء الإداري السعودي.

وتخلص الدراسة، إلى أن التحديد الأكثر دقة لانعدام القرار الإداري، يرتبط بجسامة العيب الذي يُصيبه، وهو ما استقرَّ عليه القضاء الإداري السعودي، ممَّا يستدعي إعادة النظر فى بعض التشريعات؛ لضمان وضوح الضوابط القانونية، للتمييز بين القرارات المنعدمة والقرارات المعيبة، بما يُسهم فى تحقيق الأمن القانوني والاستقرار الإداري.

الكلمات المفتاحية : القانون الإداري السعودي، القرار الإداري المنعدم، القرار الإداري المعيب، القضاء الإداري، المشروعية، اغتصاب السلطة، أركان القرار الإداري.

The Theory of Nullity in Administrative Decisions under Saudi Administrative Law: A Comparative Analytical Study

Dr. Abdullah Nader Mohammed Al-osaimi
College of Sharia and Law / Shaqra University

Abstract

The theory of nullity in administrative decisions has been a subject of significant debate in both legal doctrine and administrative jurisprudence due to its complex relationship with defective administrative decisions and the difficulty in establishing a precise criterion for distinguishing between them. This study aims to analyze the concept of nullity in administrative decisions within the framework of Saudi administrative law, while conducting a comparative analysis with other legal systems, particularly the Egyptian and French administrative laws.

The research explores the main legal and judicial criteria used to differentiate between null and defective administrative decisions, including the usurpation of authority criterion, administrative function criterion, appearance criterion, and the deficiency in essential elements criterion. It also examines the legal foundations of the nullity doctrine in Saudi law and the extent to which it has been influenced by comparative jurisprudence, especially considering that the Saudi legislator has adopted the definition of an administrative decision provided by the Egyptian Supreme Administrative Court. This definition intermixes the essential elements and conditions of administrative decisions, leading to a lack of clarity in distinguishing between defects affecting the essential elements of a decision and those related to its external conditions.

Furthermore, the study provides a critical analysis of the classification of null administrative decisions based on the severity of the defect affecting the decision, whether in its essential elements (such as cause, subject matter, form, and competence)

or in its supplementary conditions. It also examines the impact of null administrative decisions on the principle of legality and discusses the possibility of correcting or validating such decisions over time in light of Saudi administrative jurisprudence.

The study concludes that the most precise criterion for determining the nullity of an administrative decision is the gravity of the defect affecting it, which has been the prevailing approach in Saudi administrative courts. This finding underscores the need to reassess certain legislative provisions to ensure a clear legal framework for differentiating between null and defective administrative decisions, ultimately contributing to legal security and administrative stability.

Keywords:

Saudi Administrative Law, Null Administrative Decision, Defective Administrative Decision, Administrative Judiciary, Principle of Legality, Usurpation of Authority, Essential Elements of Administrative Decisions.

مقدمة:

يمتاز القانون الإداري بخصائص تختلف عن تلك التي يمتاز بها القانون المدني، تستمدُّ قوَّتها من طبيعة القانون نفسه، فهو قانون مرن وغير مقنَّن، معظم مبادئه ونظرياته ذات مصدر قضائي، تمتاز الإدارة فيه بسلطات وامتيازات ليس لها ما يُقابلها فى القانون الخاص، وهو ما ميَّز نظرية الانعدام، التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، عن نظرية البطلان فى القانون المدني، حيث تلزم الإدارة المخاطبين بقراراتها، بما لها من سلطات، دون أن يتوقَّف ذلك على موافقتهم.

هذا الأصل القضائي الذي وُلِّدَت منه نظرية الانعدام، فتح المجال واسعًا لرسم حدودها، ولم يتوقَّف على التمييز بين نظرية الانعدام وما يُقابلها فى القانون المدني، بل أصبح من الأهمية التمييز بين تلك النظرية، وما يُشابهها فى القانون الإداري نفسه، وخاصة أن نظرية القرارات المنعدمة والقرارات المشوبة بعيب عدم المشروعية، محلها قرارات تصدر من الإدارة بإرادتها المنفردة، تستهدف رسم حدودها، وتبيان صورها، ومعرفة آثارها.

ويسعى هذا البحث، الى تقديم إجابات شاملة ومتكاملة حول نظرية الانعدام فى القرارات الإدارية فى المملكة العربية السعودية، من خلال دراسة عميقة للمعايير القانونية التي تحكمها، وتأثيراتها القانونية على مبدأ المشروعية، كما يسعى إلى تطوير المعايير القضائية المتعلقة بهذا الموضوع، بما يُساهم فى تعزيز العدالة الإدارية، واستقرار النظام القانوني فى المملكة.

يُعدُّ القانون الإداري أحد الفروع القانونية المتفردة التي تُميِّزها المرونة والتطوُّر المستمر، حيث تعتمد الكثير من مبادئه على الاجتهاد القضائي، ممَّا يعكس أهمية الحاجة إلى فهم أعمق لآليات تطبيقه، ومن بين المسائل التي تُثير إشكاليات قانونية متقدمة، تتصدَّر نظرية الانعدام فى القرار الإداري تلك المسائل، حيث إنَّها تُشكِّل حجر الزاوية فى تحديد مشروعية القرارات الإدارية من عدمه، كما أن التمييز بين القرارات المنعدمة والقرارات الباطلة فى القانون الإداري، له آثار كبيرة على ضمان استقرار النظام الإداري وحماية الحقوق القانونية للأفراد.

فى المملكة العربية السعودية، لا يزال تحديد معايير انعدام القرار الإداري يُشكل تحديًا، فى ظل غياب تقنين قانوني شامل يُنظِّم هذه القضية بشكل دقيق.

وتكمن هذه الأهمية فى التالي: -

- تقديم تحليل قانوني معمق لنظرية الانعدام، وتحديد آثارها القانونية على مبدأ المشروعية، مع التطرُّق إلى تطبيقات هذه النظرية فى النظام القضائي السعودي.
- تحديد المعايير القانونية التي يُمكن الاستناد إليها؛ لضمان العدالة فى القرارات الإدارية، وضمان الاستقرار فى النظام القانوني.

ثم إن مشكلة هذا البحث تتمثل فى غياب تعريف واضح ودقيق لنظرية الانعدام فى القرارات الإدارية داخل النظام القانوني السعودي.

هذه الإشكالية تزداد تعقيدًا، مع تباين الاجتهادات القضائية واختلاف المعايير الفقهية بشأن التفرقة بين القرارات المنعدمة والقرارات الباطلة أو المعيبة، كما أن عدم وضوح المعايير الخاصة بتحديد صور الانعدام، يُؤثِّر فى استقرار التطبيق القضائي، ويفتح المجال لتباين واسع فى التفسير القانوني من محكمة إلى أخرى.

ومن بين أبرز التساؤلات التي يُثيرها البحث هي:

- ما التعريف الدقيق لنظرية الانعدام فى القرارات الإدارية؟
- ما الاختلافات الجوهرية بين القرارات المنعدمة والقرارات المشوبة بعيب عدم المشروعية؟
- هل تُوجد صور ثابتة للقرارات المنعدمة، أم أن ذلك يختلف باختلاف طبيعة العيب فى القرار؟
- ما الآثار القانونية التي تترتَّب على القرار الإداري المنعدم على مستوى الأفراد والإدارة؟
- كيف يُمكن للقضاء الإداري السعودي أن يُطوِّر معاييره فى تطبيق نظرية الانعدام، فى القرارات الإدارية؟

ويهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية، التي من شأنها إلقاء الضوء على نظرية الانعدام فى القانون الإداري السعودي، وهي كما يلي:

- تحليل مفهوم نظرية الانعدام فى القرارات الإدارية، واستخلاص المعايير القانونية التي تحكم هذه النظرية.
- التفريق بين القرارات المنعدمة والقرارات المعيبة فى النظام القانوني السعودي، مع التركيز على آثار ذلك التمييز.
- دراسة أثر الانعدام على اختصاص القضاء الإداري، وعلى القرارات الإدارية نفسها.
- مقارنة الاجتهادات القضائية فى السعودية، مع القانون الإداري الفرنسي والمصري؛ لتحديد أوجه التشابه والاختلاف.
- اقتراح حلول قانونية لتحسين تطبيق نظرية الانعدام، وتوضيح المعايير التي يجب اتباعها لتحديد القرارات المنعدمة فى النظام السعودي.

ومن خلال الإشكالية المطروحة، يعتمد البحث على فرضيات رئيسية، نسعى إلى فحص صحتها وتقديم إجابات قانونية عنها، وهي:

- الفرضية الأولى: يرى البحث أن نظرية الانعدام فى القرار الإداري السعودي، تحتاج إلى إعادة تعريف دقيق يتناسب مع خصوصية النظام الإداري فى المملكة.
- الفرضية الثانية: يرى البحث أن المعايير القضائية الحالية فى تحديد القرارات المنعدمة، لا تزال غير ثابتة ولا موحدة، ممَّا يُؤدِّي إلى تباين فى الحكم على القرارات الإدارية من محكمة إلى أخرى.
- الفرضية الثالثة: يفترض البحث أن التمييز بين القرارات المنعدمة والمعيبة يعود إلى جسامة العيب، وليس فقط إلى اختلال الأركان أو الشروط.
- الفرضية الرابعة: يرى البحث أن التأثيرات القانونية الناتجة عن القرارات المنعدمة، تتفاوت بشكل كبير، وتُؤثر على استقرار العلاقة بين الإدارة والمواطنين.

ويعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، حيث يتم:

تحليل نظرية الانعدام فى النظام القانوني السعودي، من خلال دراسة الاجتهادات القضائية والتطبيقات القانونية، دراسة مقارنة بين القضاء الإداري السعودي ونظيره الفرنسي والمصري، بهدف مقارنة آليات تحديد القرارات المنعدمة.

تحليل أثر الانعدام على الحقوق القانونية للأفراد وعلى الاستقرار الإداري.

كما اعتمد البحث على استخدام المنهج الاستقرائي، للوصول إلى استنتاجات قانونية واضحة، حول كيفية تطوير معايير الانعدام فى النظام السعودي.

ويقتصر البحث على دراسة نظرية الانعدام، فى القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية فى النظام الإداري السعودي، ولا يتطرَّق إلى قرارات الهيئات ذات الطبيعة الخاصة، أو القرارات القضائية، كما يُركز على التطبيقات القضائية فى المملكة العربية السعودية، مع الاستعانة بالاجتهادات المقارنة من القضاء الفرنسي والمصري.

وقد استفاد البحث الدراسات السابقة، حيث تُوجد العديد من الدراسات، وقد حاولنا حصر ما يتشابه مع محتوى البحث فى الدراسات التالية: -

معايير التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، للدكتور أحسن غربي، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ٢٠١٠.

انعدام القرار الإداري، للدكتور عبد الفتاح حسن، المجموعة الإدارية ١٩٦١، باب الدراسات والأحكام الإدارية.

انعدام القرارات الإدارية، للدكتور مصطفى كمال وصفي، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة.

انعدام القرار الإداري وفقًا لأحكام القضاء الإداري، للدكتور طارق بن هلال البوسعيدي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤ السنة ٢٠٠٨.

القرار الإداري بين القابل للإبطال والمنعدم للدكتور يوسف فندي شباط، مجلة العدل، ٢٠١٧.

- نظرية انعدام الوجود فى التشريع والاجتهاد اللبناني والفرنسي، للدكتور أحمد محمد جعفر نصر الله، بحث غير منشور أُحيل للنشر فى مجلة الحقوق والعلوم السياسية فى لبنان لعام ٢٠٢٠ وتعذر نشره لوفاته رحمه الله.
- العمل الإداري المنعدم الوجود، للدكتور جوزيف الشدياق، باب المقالات الحقوقية ١٩٦٨.
- ويتضح من خلال مراجعة تلك الدراسات، مدى تأثر القانون الإداري السعودي، بالاجتهاد القضائي المقارن، ممَّا أتاح للدراسة تسليط الضوء على الفجوة البحثية المتعلقة بإعادة تعريف نظرية الانعدام، بما يتناسب مع الواقع القانوني فى المملكة العربية السعودية، وبتبنِّي معيار ثابت يتعلق بانعدام القرار الإداري، بناء على جسامة العيب الذي يُصيبه.
- ومن المتوقع أن يُساهم البحث فى تقديم نتائج قيمة منها:
- إعادة تعريف نظرية الانعدام بشكل يتناسب مع الواقع القانوني السعودي.
- تحديد معايير دقيقة لتحديد القرارات المنعدمة فى النظام السعودي.
- تقديم مقترحات عملية لتحسين استقرار القضاء الإداري وتعزيز حماية الحقوق القانونية للمواطنين.
- وقد قمنا بتقسيم البحث وفق الهيكلة التالية: -
- مقدمة
- المبحث الأوَّل: مفهوم نظرية الانعدام
- المطلب الأوَّل: تعريف القرار الإداري
- المطلب الثاني: تعريف الانعدام فى القانون الإداري
- المبحث الثاني: صور الانعدام

- المطلب الأوَّل: القرار المنعدم لتخلف ركن من أركانه
- المطلب الثاني: القرار المنعدم بسبب جسامة العيب
- المبحث الثالث: أثر الانعدام
- المطلب الأوَّل: أثر الانعدام على الاختصاص القضائي
- المطلب الثاني: أثر الانعدام على القرار نفسه
- المطلب الثالث: أثر الانعدام على الجهة المصدرة للقرار
- الخاتمة

المبحث الأوَّل: مفهوم نظرية الانعدام:

تُعدُّ مسألة انعدام القرارات الإدارية منذ صاغها لافرير[١]، من أكثر المسائل جدلًا فى القانون الإداري، وخاصة أنه لم يُحدِّد صور الانعدام، وحصرها فى حالة عيب عدم الاختصاص الجسيم[٢]، وقد تعدَّدَت الآراء الفقهية حولها، بل إن الاتجاهات القضائية كانت أكثر تنوُّعًا فيها من غيرها؛ بسبب غياب معيار محدَّد لتحديد فكرة الانعدام، ولمَّا كانت فكرة اغتصاب السلطة هي الشرارة التي انطلقت، لصياغة نظرية الانعدام، وما لاقته من قبول لدى فقهاء القانون العام، اللذين حاولوا توسيع هذه الفكرة وربطها بفكرة الأخطاء الجسيمة، إلا أن ذلك لم يحلَّ إشكالية تحديد مفهوم نظرية الانعدام، بل خلط بين القرارات الإدارية المنعدمة بسبب اغتصاب السلطة، والقرارات الإدارية المعيبة، وخاصة فى ظلِّ عدم وجود معيار واضح لتحديد القرارات الإدارية المنعدمة، التي لحقها عيب جسيم، والقرارات الإدارية المعيبة، التي لم يرقَ العيب فيها إلى هذا القدر من الجسامة، وخاصة إذا ما علمنا أنه لا تُوجد نظريات عامة تحسم النزاع، والأمر متروك فى ذلك إلى حالات واقعية لكل منها ظروفها الخاصة[٣]، كما أن مسألة وجود القرار، تختلف عن مسألة صحته، حيث إن مسألة الوجود مرتبطة بأركان القرار، أمَّا مسألة الصحة فترتبط بشروط سلامة الأركان.

وعليه فإن القرار الإداري الذي افتقد ركنًا منه يتحوَّل إلى عمل إداري منعدم، بينما إذا لحقه عيب جسيم فى شروط صحة الأركان أصبح قرارًا إداريًا معدومًا[٤]، ثم إن دراسة مفهوم نظرية الانعدام، لا تكتمل إلا بدراسة مفهوم نظرية القرار الإداري وأركانه وعناصره.

---

(١) إدوارد لويس جوليان لافرييز (٢٦ أغسطس ١٨٤١ - ٢ يوليو ١٩٠١) كان محاميًا فرنسيًا وسلطة فى القانون الإداري، شغل عدة مناصب إدارية عليا خلال الجمهورية الثالثة الفرنسية، كتب أطروحة فى القانون الإداري حدَّدَت أساس القانون الإداري الفرنسي الحديث، تم تعيينه حاكمًا عامًا للجزائر خلال أزمة عام ١٨٩٨، وأنشأ جمعية استشارية منتخبة، شجَّع التوسُّع جنوبًا فى الصحراء، تولَّى عدة مراكز قضائية وادارية منها: نائب رئيس مجلس الدولة- الحاكم العام للجزائر.

(٢) د. أحسن غربي: معايير التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ٢٠١٠، ص: ١٣١.

(٣) د. يوسف فندي شباط: القرار الإداري بين القابل للأبطال والمنعدم، مجلة العدل، ٢٠١٧، ص: ٢٤٩ وما بعدها.

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

المطلب الأوَّل: تعريف القرار الإداري:

لم يتطرَّق المُشرِّع السعودي إلى تعريف القرار الإداري، وترك ذلك للاجتهاد القضائي، والفقه، وقد أحسن فى ذلك؛ كون القرار الإداري أحد نظريات القانون الإداري، الذي يمتاز بالمرونة، حيث عرفه بأنه: (إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة فى الشكل الذي يُحدِّده القانون، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى ما كان ممكنًا وجائزًا قانونًا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[١]) ، وهو تعريف منتقد ؛ لعدم تفريقه بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، ثم إن هذا التعريف الذي تبنَّاه القضاء الإداري السعودي، هو ذات التعريف الذي تبنَّاه القضاء الإداري المصري[٢]، الذي خلط بين شروط صحة القرار وشروط ماهيته، ووجوده، فالقرار الإداري يبقى موجودًا، حتى لو لحقه عيب فى أحد عناصره، والذي ينطبق عليه الوصف، كما جاء فى التعريف، هو القرار الإداري السليم، ولا يلغي وجوده، تخلُّف أحد شروط صحته.

ومهما بلغت الانتقادات التي تناولت هذا التعريف، فإنَّ القرار الإداري يُعتبر عملًا قانونيًّا صادرًا بالإرادة المنفردة للإدارة، كونه عملًا قانونيًّا[٣]، وهو ما تبنَّاه الفقه الحديث حيث وصف القرار الإداري، بأنه: (الإفصاح عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين[٤])، حيث تم التمييز بين أركان القرار الإداري وعناصر صحته، وهو ما تبنَّاه القضاء الإداري الحديث[٥]، ممَّا يجعلنا نتساءل ما هي أركان القرار الإداري، التي تجعل من وجودها وجودًا للقرار الإداري، ومن عدمها عدم؛ لأن معرفة ذلك يُمثِّل ضرورة لازمة للتفريق بين

(١) ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، قرار رقم ٣ / ٤ / ١٣٩٨ هـ فى القضية رقم ٢٣ ق لعام ١٣٩٨هـ، مجموعة الديوان ص: ٦٢٦.

(٢) المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٣٢ لسنة ٢٣ ق جلسة ١٩٧٩/١/٢٧م مجموعة الإدارية العليا فى ١٥ سنة، ص: ٧٥.

(٣) د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة: القرار الإداري فى النظرية والتطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص: ٢٣.

(٤) د. سامي جمال الدين: الوسيط فى دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف _ ٢٠٠٤ ص: ١١٤ وما بعده.

(٥) محكمة القضاء الإداري فى مصر بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠٠٠ الدعوى ٧٦٢٦ لسنة ٥٢ ق، وكذلك أحكامها فى ١٩٥٥/٨/٣ الدعوى ٥٧٧ لسنة ٨ ق. المجموعة _ السنة ١٠_ ص: ٢ نذكر منها ما نصه (القرار الإداري على ما جرى به قضاء محكمة القضاء الإداري واستقرَّ فى نسيج المبادئ العامة للقانون الإداري يقوم حيث تمارس السلطة العامة إرادتها بوسيلة من وسائل التعبير عن هذه الإرادة).

القرارات الإدارية المنعدمة، والقرارات الإدارية المعيبة[١]، كما أن مسألة تحديد أركان القرار الإداري مختلف عليها، وأعتقد أن عدم الاتفاق عليها هو الذي سبَّب إشكالية عدم وضوح مسألة الانعدام.

وبالعودة إلى تعريف القرار الإداري القديم نجد أنه جعل للقرار الإداري خمسة أركان، وهي: ركن الاختصاص، وركن المحل، وركن الشكل، وركن السبب، وركن الغاية.

أمَّا تعريف القرار الإداري الحديث، والذي سبق ذكره فقد جعل له ثلاثة أركان: ركن السبب، وركن المحل، وركن الإرادة[٢]، كما أنه يشترط لهذه الإرادة شروطًا ثلاثة وهي:

أولًا: التعبير عن إرادة جهة إدارية: أي أن تفصح الإدارة، عن أحكام قرارتها الإدارية، بإرادتها المنفردة الملزمة تجاه المخاطبين به، ويستوي فى ذلك أن يكون إفصاح الإدارة إيجابيًا أم سلبيًا.

ثانيًا: التعبير عن الإرادة المنفرد للإدارة: فلا تتوقف مفاعيله على رضى المخاطبين به، ولا يتوقف وجوده على طلبهم السابق، أو موافقتهم اللاحقة، بل يقع عليهم واجب تنفيذه.

ثالثًا: إحداث أثر قانوني: لا يكتمل وجود القرار الإداري، ما لم تتجه إرادة الإدارة المنفردة الملزمة، إلى إحداث أثر قانوني معين، فالقرار الإداري يدور وجودًا وعدمًا مع أثره، ثم إن أثر القرار الإداري القانوني، يستبعد الأعمال المادية للإدارة، من نعتها بالقرارات الإدارية، كما يستبعد التدابير الداخلية، والقرارات التفسيرية، وكل ما يصدر تطبيقًا لقوانين وقرارات إدارية، ما لم يتولد عنها بذاتها مفاعيل جديدة.

أمَّا ما يتعلَّق بعنصر الاختصاص والشكل، فإنها وفقًا للتعريف الحديث، شروطٌ لصحة سلامة الإرادة[٣].

(١) من خلال هذا الاختلاف بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، بدأ يخرج لنا معيار حديث للتفريق بين القرارات المنعدمة والقرارات المعيبة وهو معيار تخلف الأركان، وكان للدكتور مصطفى كمال وهبي رأي جميل فى هذا سوف نذكره فى موضعه عند الحديث عن دور الفقه فى نظرية الانعدام.

(٢) د. رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري – دار النهضة العربية – ١٩٩٩ ص: ٣١ وما بعدها.

(٣) د. أحسن غربي: معيار التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ٢٠١٠، ص: ١٣٥.

المطلب الثاني: تعريف الانعدام فى القانون الإداري:

تعدَّدَت الآراء حول تعريف الانعدام فى القانون الإداري، فمنهم مَن يرى أن الانعدام جزاء اغتصاب السلطة، ومنهم مَن يرى أنه خروجٌ عن المألوف، ومنهم مَن يرى فيه سلوكًا غير محترم، ومنهم مَن يربطه بجسامة عيوب أركان القرار الإداري، بل إن القضاء الإداري الفرنسي كان له دور بارز فى تأصيل هذا الاختلاف، فتارة يتبنَّى توسيع حالات الانعدام، وتارة يُضيق من ذلك، ممَّا ترك للقضاء العادي فرصة تنصيب نفسه مختصًا فى النظر فى منازعات القرارات الإدارية المعدومة، تحت حجَّة أنه حامي الحريات، والحقوق الفردية[١]، وقد تنبَّه القضاء الإداري الفرنسي لذلك، وخاصة بعد قضية روزان جيرار Rosan Girard[٢]، وهو ما أكَّدَته محكمة التنازع فى فرنسا، على أهمية مبدأ الفصل بين السلطات، المقرر لمصلحة الإدارة، كونه من النظام العام.

هذا المسلك الذي سلكه القاضي الإداري الفرنسي ضيَّق بشكل كبير من نظرية الانعدام، وما كان ذلك ليكون إلا لقطع الطريق على القضاء العادي من فرض سيطرته على أعمال الإدارة، ونحن نُؤيد ذلك، حتى لو كان القضاء العادي هو حامي الحريات والحقوق الفردية، فإن ذلك لا يمنع القاضي الإداري، من أن ينتصر للحريات والحقوق الفردية[٣].

اختلاف القضاء الإداري فى تحديد مفهوم الانعدام فى القانون الإداري، توازى مع اختلاف الفقه الإداري فى تحديد مفهومه، ممَّا خلَّف عددًا من المعايير لتحديد فكرة الانعدام، وهي على النحو التالي: -

اغتصاب السلطة: أقدم المعايير التي تبنَّاها الفقه الإداري، وأوَّل مَن نادى به الفقيه الفرنسي ، لافيرير La ferrière وذلك من خلال التقرير الذي قدَّمه إلى

(١) د. أحسن غربي: معيار التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ٢٠١٠، ص: ١٢٣.

(٢) قرار مجلس الدولة الفرنسي فى ٣١ مايو ١٩٥٧ وتتلخَّص هذه القضية فى أن رئيس بلدية مول فى قوادالوب La commune du Moule ala Guadeloupe المنتهية ولايته قد رفض قرار المحافظ بنقل صناديق الاقتراع إلى مجلس المحافظة، والذي بناء عليه أعلن فوز رئيس البلدية فى الانتخابات المحلية لتلك البلدة، وبناء على هذه النتيجة غير المرضية قرَّر المحافظ إعادة الانتخابات وفعلًا تم ذلك ونتج عنها عدم فوز رئيس البلدية المنتهية ولايته، ممَّا دفع السيد روزان جيرار للطعن فى قرار المحافظ الذي أدَّى إلى إلغاء الانتخابات وإعادتها من جديد، وقد قبل مجلس الدولة فى النظر فى الدعوى رغم فوات الأجل المقرَّر لقبول الطعون، كون القرار الإداري فيه تعدٍّ على الحريات والحقوق الفردية.

(٣) القاضية جواهر الحجار: نظرية الانعدام فى القانون الإداري، المعهد الوطني للإدارة، لبنان، ٢٠١٨، ص: ١٠.

محكمة التنازع فى قضية Laumonier carriol فى ٥ أيار ١٨٧٧، والذي جعل من الخطأ الفاحش والاعتداء الجسيم، سببًا كافيًا لنزع الصفة الإدارية عن أيِّ عمل، كأن يصدر القرار من شخص غير مختص، أو من سلطة غير مختصة، ويعتبر عدم الاختصاص، أول العيوب التي يُدقق فيها القضاء الإداري، لما لفكرة الاختصاص من أهمية وأثر على التصرُّف القانوني، أو الآثار القانونية التي تترتَّب على القرار الإداري[١]، لذلك فإن عدم الاختصاص المطلق (Incompétance absolue) ما هو إلا حالة من حالات اغتصاب السلطة، ولغموض هذا المعيار، اتسعت فكرة الانعدام فى القانون الإداري، وخاصة مع ربطها بفكرة الأخطاء الجسيمة، ممَّا خلط بين فكرة اغتصاب السلطة، وعدم الاختصاص، حتى أصبح كلُّ قرار يُصاب بعيب جسيم منعدم[٢]، وهو ما أخذ به القضاء الإداري السعودي فى التمييز بين القرارات المعيبة والقرارات المنعدمة، حيث حكم بإلغاء قرار الإدارة، والذي ألزم الشركة بتغيير مكان وحدات المكيفات المركزية، نتيجة شكوى تقدم بها المواطنون المجاورون للإدارة، يطلبون منها إزالة الضرر الذي وقع عليهم من الشركة، واعتبر قرار الإدارة فيه تعدٍّ على مبدأ فصل السلطات، ممَّا جعل من تجاوز السلطة التنفيذية حدود اختصاصها، بقرارات لا تدخل فى سلطتها، اغتصابًا للسلطة، حيث تعتبر جهة القضاء المدني هي المختصة بمثل هذه المنازعات، كون محلها منازعة ناشئة عن دعوى ضرر من عقار، ممَّا يجعل من قرار الإدارة اعتداء على اختصاص أصيل للسلطة القضائية، دون مسوغ نظامي، ويكون قرارها الطعين مشوبًا بعدم المشروعية الجسيمة المنحدرة بالقرار إلى حد الانعدام[٣].

الوظيفة الإدارية: أي أن العمل المنعدم فى القانون الإداري، هو كل عمل انفصل عن الوظيفة الإدارية، حيث يرى عددٌ من أنصار هذا المعيار، ضرورة التفريق بين القرار المعيب والقرار المنعدم، حيث إن كل عمل لا يتصل بالوظيفة الإدارية، بحيث لا يُمكن اعتباره تنفيذًا مباشرًا أو غير مباشر للوظيفة الإدارية، عملًا منعدمًا، وهو ما تبنَّاه الدكتور سليمان الطماوي حيث قال: (يكون الفارق بين العمل الإداري

(١) د. حسن محمد عواضة، المبادئ الاساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص: ١٣٦.

(٢) د. يوسف فندي شباط: القرار الإداري بين القابل للأبطال والمنعدم، مجلة العدل، ٢٠١٧، ص: ٢٥١.

(٣) رقم القضية فى المحكمة الإدارية ٣٥٤٠ / ٣ / ق لعام ١٤٣٩هـ ورقم القضية فى محكمة الاستئناف الإدارية ٢٠٩٥ / ق لعام ١٤٣٩هـ تاريخ الجلسة ١٤٣٩/١٠/٢٤هـ.

المعدوم والعمل الإداري الباطل، مرجعه على فكرة الوظيفة الإدارية، فكلُّ عمل منبت الصلة بالوظيفة الإدارية كما يُحدِّدها القضاء، على ضوء المبادئ الدستورية العامة فى الدولة، بحيث لا يُمكن اعتباره تنفيذًا مباشرًا للوظيفة الإدارية، هو عمل معدوم، أمَّا إذا أمكن إرجاع عمل الإدارة إلى وظيفتها الإدارية، سواء أكانت قد مارست تلك الوظيفة فى حدودها المشروعة، أو تجاوزت تلك الحدود، فهو عمل إداري يحتفظ بصفته الإدارية، وما تستبعه تلك الصفة من أحكام(١)، وبتطبيق هذا المعيار، فإن اغتصاب السلطة أكثر صور الانعدام وضوحًا، وهو أمر متفق عليه، وخاصة أنه يصبُّ فى نفس فكرة معيار اغتصاب السلطة، ولكن المشكلة تثور عندما تتصدَّى الإدارة لعمل ليس من اختصاصها، ممَّا يجعل من تصدِّي الإدارة لمثل ذلك وفق هذا المعيار قرارًا منعدمًا، ثم إن الأخذ بهذا المعيار يُوسع فكرة القرارات المنعدمة، ويخلط بين حالات الانعدام وحالات القرارات المعيبة(٢).

ورغم وجاهة هذا المعيار، فلم يُعتمد لدى الفقه الفرنسي إلا فترة وجيزة؛ وذلك لإهماله حالة عدم الوجود المادي للقرار الإداري، كما أن القضاء الإداري الحديث يذهب إلى أن القرار الإداري يُعتبر منعدمًا، ولو تم داخل الوظيفة الإدارية، متى كان من المتعذر بصورة واضحة سنده لأي نص تشريعي أو تنظيمي(٣).

معيار الظاهر(٤): تستمد هذه النظرية قوتها من القاعدة الرومانية، التي تقول: إن الخطأ الشائع يُولد ويقوم مقام القانون(٥)، وهي فى الواقع تُشابه نظرية الموظف الفعلي، فالقرار الإداري تطبيقًا لهذه النظرية يكون موجودًا طالما كان تنفيذه ممكنًا، وكانت تلك السلطة التي أصدرته تستطيع تنفيذه جبرًا، ويُعاب على هذه النظرية، أنها تخلط بين المشروعية العادية والمشروعية الاستثنائية؛

(١) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٨٤، ص: ٣٩٨.

(٢) د. أحسن غربي: معيار التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ٢٠١٠، ص: ١٣٢ وما بعدها.

(٣) المحامي أحمد محمد جعفر نصر الله: نظرية انعدام الوجود فى التشريع والاجتهاد اللبناني والفرنسي: بحث غير منشور أحيل للنشر فى مجلة الحقوق والعلوم السياسية فى لبنان لعام ٢٠٢٠ وتعذر نشره لوفاته رحمه الله.

(٤) نشأت فكرة الظاهر تطبيقًا للقاعدة الرومانية الخطأ يُولد الحق وكأن أوَّل تطبيق لهذه النظرية فى القانون الروماني، فى مجال القانون العام عندما اتضح أن البريتور الذي انتخبه المواطنون الرومانيون لا ينتمي إلى طبقة المواطنين، بل ينتمي إلى طبقة العبيد والذين ليس لهم أي حق فى الحياة السياسية فثار التساؤل عن مصير القرارات التي اتخذها هذا البريتور خلال الفترة السابقة على اكتشاف حقيقته، وأمام صعوبة القول ببطلانها، قرر الشراح الرومانيون اعتبار مثل هذه التصرفات صحيحة.

(٥) نقلا عن د. أحسن غربي: معايير التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ص: ١٣٥.

لأن القرارات التي صدرت وفق مشروعية استثنائية، تُعتبر صحيحة، ولا يعقل أن تكون معيارًا لتطبيق نظرية الانعدام؛ لأنه لو آمنَّا بذلك، لنسفنا فكرة الظروف الاستثنائية، التي ما أقرَّها الاجتهاد القضائي، إلا لتحقيق سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

معيار تخلف الأركان: يعتمد هذا المعيار على التفريق بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، ومضمونه: أن لكل قرار أركان، يدور وجوده وعدمه معها، وقد تأثر أنصار هذا الاتجاه بنظرية العقد المدني، من حيث أركان العقد الذي لا يكون إلا بها، والتي تختلف عن شروطه، التي يُمكن أن ينعقد بدونها، ومن أشد مَن ناصر هذه النظرية هو الدكتور مصطفى كمال وصفي، حيث يرى (أن من أهم ما تتطلبه نظرية الانعدام، الانضباط والتحديد والوضوح، وذلك لا يتأتى إلا إذا كان العيب ماديًا عينيًا يرجع إلى مادة العمل ذاته، ويستشفُّ من جوهر التصرُّف، ويتنافى مع أن يكون تقديرًا شخصيًا، يتوقف على النظرة الشخصية للقاضي، أو بالنظر إلى المحتج بالانعدام، وأن يكون عينًا فى مواجهة الكافة، وليس بالنسبة لفرد دون آخر حسب ظروفه وحالته، لذا يجب البحث فى تكوين التصرُّف، وفي أركانه لتقدير انعدامه، وعليه فإن الانعدام ينشأ فى القانون العام كما ينشأ فى القانون الخاص، عند تهدم أحد أركان القرار الإداري، ذلك أن التهدم هو الذي يستتبع النزول بالقرار الإداري إلى حيز الأعمال المادية، ويُجرده من كل صفة قانونية[1]).

هذا المعيار رغم وجاهته قد تأثر بعدم اتفاق فقهاء القانون الإداري، على أركان القرار الإداري[2].

(١) نقلًا عن د. أحسن غربي: معايير التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ص: ١٣٥.

(٢) عارض الدكتور سامي جمال الدين والدكتور محمود حلمي الدكتور مصطفى كمال وصفي فيما ذهب إليه، كما أن الفقيه المصري الدكتور طعيمة الجرف رأى أنه ليس للقرار الإداري إلا ركن واحد هو الإرادة، والبقية عناصر تعتبر شروطًا لصحة القرار الإداري.

المبحث الثاني: صور الانعدام:

عرَّفت محكمة التنازع الفرنسي القرار المنعدم بأنه: ذلك القرار الذي تبلغ فيه المخالفة درجة كبيرة من الجسامة، يتعذَّر معها القول بأنه تطبيق للقانون، إلا أن هذا التعريف فتح الباب واسعًا لمعرفة القرار المنعدم والقرار المعيب، نتيجة لتلك الجسامة، بغضِّ النظر عن أي ركن من أركان القرار الإداري تُصيب، وشاركه الفقه فى ذلك، من خلال وضع عدد من المعايير، لم تصل إلى تحديد ثابت لنظرية القرارات المنعدمة، ممَّا جعل من طريقة تحديد صور الانعدام، أكثر أهمية من تحديد طبيعة الانعدام، التي ما زال القانون الإداري غير ثابت فى رسم حدودها، رغم أن محكمة النقض المصرية كانت أكثر وضوحًا فى تحديد نظرية الانعدام، حيث ذكرت بأنه: القرار الذي يصدر من شخص لا سلطة له إطلاقًا فى إصداره، ويكون مشوبًا بمخالفة صارخة للقانون، ممَّا يُجرِّده من صفته الإدارية، كما أن القرار الإداري لا يكون كذلك، إلا إذا صدر من السلطة المختصة بإصداره، ويكون مطابقًا للقانون، ومستندًا على أسباب صحيحة[١].

وعليه، تنوَّعَت الاتجاهات الفقهية فى تحديد صور الانعدام، نتيجة عدم تحديد تصوُّر ثابت لأركان القرار الإداري، فمنهم مَن رأى أن القرار الإداري ليس له إلا ركن واحد، وهو ركن الإرادة، أمَّا ما يتعلق بالاختصاص، والسبب، والشكل، والمحل، والهدف، فهي شروط صحة وجود القرار الإداري، ومنهم مَن رأى أن القرار الإداري له ثلاثة أركان، هي: السبب، والمحل، والإرادة، أمَّا ركن الاختصاص، والشكل، فهي شروط صحة ركن الإرادة، وبناء عليه، أصبح للانعدام صور متعددة.

(١) د. رمزي محمود نايف هيلات: القرار الإداري بين البطلان والانعدام، أطروحة دكتوراه، نُوقشت فى جامعة عمان العربية، عمان، ٢٠٠٥، ص: ١٨.

المطلب الأوَّل: القرار المنعدم لتخلف ركن من أركانه:

أوَّلًا: ركن السبب: يُعتبر ركن السبب من الأركان الموضوعية للقرارات الإدارية، وهو بذلك ركن خارجي، ما كان ليكون إلا بوجوده، فلا نتصوَّر أن يصدر القرار الإداري دون أن يكون له سبب يُبرره[1]، والسبب، إما أن يكون حالة واقعية، أو قانونية، لا يصدر القرار تبعًا لها إلا إذا كانت صحيحة، فلا يصدر قرارٌ إداريٌّ يمنع التجمعات الشعبية؛ لوجود جنازة تمر فى نفس توقيت ومكان إقامة المناسبة، رغم عدم تسجيل أي حالة وفاة.

وعليه، فإن الدراسة لا تتصوَّر أن يكون القرار الإداري المعيب بعيب عدم صحة السبب بسيطًا أو جسيمًا، كل ما فى الأمر هو، هل هناك سبب لصدور القرار الإداري أم لا؟ وهل هذا السبب مشروع؟ ولكون الإدارة غير ملزمة بذكر أسبابها، إلا إذا ألزمها القانون بذلك، فإن على مَن يدعي خلاف ذلك عبء إثباته، وهو ما يجعل من دعوى الإلغاء دعوى عاجزة عن تقرير الانعدام، وخاصة إذا ما كان العيب فى ركن السبب؛ لأن القاضي الإداري يفترض دائمًا، أن القرار الإداري ما كان إلا لوجود أسباب صحيحة، وهو ما شرع قرارات منعدمة، ممَّا يتوجب تغيير موقفه، انتصارًا لمبدأ المشروعية، بضرورة فحص مشروعية القرارات الإدارية، من العيوب التي تُؤدِّي إلى صحة القرارات الإدارية، والتي تُؤدِّي إلى انعدامها، وذلك مراعاة للنتائج الخطيرة التي تنتج عنه، ويكون ذلك بضرورة أن تُفصح الإدارة عن أسباب اتخاذ قراراتها، سواء ألزمها القانون بذلك أو لم يُلزمها.

كما أنه قد يُوجِّه نقدًا لهذا الرأي، كونه يُوسِّع من الأعمال المنعدمة، والرد عليه يكون بالرجوع قليلًا إلى موقف مجلس الدولة الفرنسي، الذي وسَّع من تلك الحالات، ممَّا شكَّل سببًا للقضاء العادي بالنظر فى تلك القرارات المنعدمة، كونه حامي الحريات، ممَّا اضطرَّ مجلس الدولة إلى التضييق من تلك الأعمال، نكاية بالقضاء العادي، وليس انتصارًا لمبدأ المشروعية، وإن كان موقفه هذا جعل كثيرًا من القرارات الإدارية المنعدمة، قرارات معيبة لا ترقى إلى حد الانعدام، حتى يفوت الفرصة على القضاء العادي من النظر فى تلك القرارات، وكان الأحرى به

(١) د. عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، دراسة مقارنة بين الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها فى مصر، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩١، ص: ٤٧٨.

-وهو الأجدر والأقدر بحماية الحقوق والحريات- ممارسة دوره الإنشائي فى ابتداع دعوى جديدة تختص بفحص مشروعية القرارات الإدارية، والتمييز بين تلك القرارات المعدومة والقرارات المعيبة، وهو بذلك يُحقق ما كان يصبو إليه من اختصاصه الأصيل، بالنظر فى كافة الدعاوى الإدارية، ونقترح تسميتها بدعوى تقرير الانعدام، وتفحص القرار فى مسألة وجوده، عند التحقق من اختصاص المحكمة بنظر الدعوى، وتسبق دعوى الإلغاء التي تفحص صحة مشروعيته، وتجعل من القضاء الإداري جهة مختصة فى كل قرارات الإدارة المنعدمة والصحيحة.

ثانيًا: ركن المحل: نعني بركن المحل الأثر القانوني الذي يُرتبه القرار الإداري، الذي ينعدم باستحالة تحقيقه، كما أن معيار التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، يتحدَّد بالعيب الذي يُصيب القرار، فإن كان العيب الذي يُصيب القرار وقع فى وجوده -أي: فى أحد أركانه- فإن القرار الإداري هنا يُعتبر منعدمًا، وخاصة عنما ينعدم موضوع القرار، أو الأثر الذي اتجه إليه، ليجعل منه عملًا ماديًّا، يُجرده من صفته القانونية لعجزه عن إحداث أثر قانوني[١].

ثالثًا: ركن الإرادة: هو ما يتصل بانعقاد القرار ووجوده، وكل ما يفترض فيه نية الإدارة المنفردة الملزمة، بإحداث أثر قانونيٍّ ممكن وجائز، حيث لا يُتصوَّر أن يصدر القرار الإداري، بدون وجود تلك الإرادة، كما أن ركن الإرادة، من الأسباب الشكلية التي تُحتم على القاضي الإداري فحصه قبل فحص موضوعه؛ لأن تخلُّف ركن الإرادة، كونه ركن وجود، يجعل من العمل المنظور عملًا ماديًّا، وليس قرارًا إداريًّا، لا تختصُّ به دعوى الإلغاء كدعوى موضوعية، ويحكم برفض الدعوى دون بحث موضوعها، ممَّا يجعل منه قرارًا إداريًّا منعدمًا[٢].

(١) د. أحسن غربي: معايير التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ٢٠١٠، ص: ١٣٥.

(٢) د. طارق بن هلال البوسعيدي: انعدام القرار الإداري وفقًا لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤ السنة ٣٢، ٢٠٠٨، ص: ٢٠٣ وما بعدها.

المطلب الثاني: القرار المنعدم بسبب جسامة العيب:

على الرغم من وجود القرار الإداري، وتوفر أركانه، إلا أنه قد يُعتبر القرار الإداري بمنزلة التصرُّف المنعدم، إذا لحق بأحد شروط صحة الإرادة، عيبٌ جسيم.

أولًا: عيب الاختصاص: هو العيب الذي يُصيب القرار الإداري فى قدرة مباشرة العمل الإداري وفق القانون، وهو أوَّل العيوب التي يفحصها القاضي الإداري، ولكي يكون القرار الإداري صحيحًا، لا بد من صدوره من سلطة مختصة، وكل قرار يصدر خلافًا لذلك، يكون مشوبًا بعيب عدم الاختصاص، ثم إن عيب عدم الاختصاص، يُعتبر المجال الخصب لنظرية انعدام القرارات الإدارية، وقد ميَّز القضاء الإداري بين العيب الجسيم والعيب البسيط، حيث يترتَّب على الأول انعدام القرار، بينما يكون القرار معيبًا إذا لحقه عيبٌ بسيطٌ[1]، ولم يستطع القضاء الإداري أن يضع لعيب الاختصاص الجسيم معيارًا ثابتًا، إنما اكتفى بتعداد صوره على النحو التالي:-

١. صدور القرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة، أو من موظف انقطعت صلته بالإدارة، أو موظف لا يملك سلطة إصدار القرارات النهائية.

٢. اعتداء جهة إدارية على جهة إدارية أخرى.

٣. اعتداء الإدارة على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية.

ومع أن القضاء الإداري حاول جاهدًا تحديد صور الانعدام بعيب عدم الاختصاص الجسيم، إلا أنه لم يخرج فى ذلك عن حالات اغتصاب السلطة، وترك تقدير تلك الحالات لتقدير القاضي، وفق مفاهيم شخصية بعيدة عن أي معايير موضوعية، على الرغم أن صور اغتصاب السلطة لم تعد مقتصرة على عيب عدم الاختصاص الجسيم، بل يمكن أن يحدث اغتصاب للسلطة فى عيب الشكل[2].

(١) د. رمزي محمود نايف هيلات: القرار الإداري بين البطلان والانعدام، أطروحة دكتوراة نُوقشت فى جامعة عمان العربية، كلية الدراسات القانونية العليا، ٢٠٠٥، ص: ١٠٣.

(٢) د. الدين الجيلاني أبو زيد: القضاء الإداري أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية، دار الكتاب الجامعي، الرياض، الطبعة الثالثة ١٤٤٤١هـ - ٢٠٢٠م، ص: ١٧٥.

ثانيًا : عيب الشكل: هو العيب الذي يُصيب القرار الإداري فى شكله، ويُؤثر على مشروعيته، ويُعتبر القرار الإداري الذي لحقه عيب جسيم فى ركن الشكل منعدمًا، ويكون العيب جسيمًا، إذا أغفلت الإدارة إجراء جوهريًا، ألزمها القانون باتباعه؛ لما يُشكله هذا الإجراء من ضمانات حقيقية لمصلحة الأفراد، وحماية حقوقهم وحرياتهم العامة، ولمصلحة الإدارة نفسها، ويملك القاضي الإداري فى حالة سكوت المُشرِّع، سلطة تقدير جوهرية الإجراء المغفل، ويعتبر كل عيب يُصيب القرار الإداري فى شكله إجراء جوهريًا، إذا كان مشوبًا بمخالفة صارخة للقانون.

المبحث الثالث: أثر الانعدام:

من المسلَّم به أن التصرُّف المنعدم، ليس له وجود، فقد استقرَّ القضاء الإداري على أن القرار المنعدم، هو ذلك القرار الذي بلغ فيه العيب درجة كبيرة من الجسامة، ممَّا يصرف عنه أي آثار قانونية، ولا يصحُّ أن يرتب حقوقًا، كونه ليس قرارًا إداريًا، ومخاصمة القرار المنعدم لا تُعطيه وصف القرار الإداري الصحيح؛ لأن القضاء الإداري لا يملك سلطة إلغاء القرارات الإدارية المنعدمة، بل يكشف عن حالة الانعدام، تحت مسمى دعوى تقرير الانعدام[1].

المطلب الأوَّل: أثر الانعدام على الاختصاص القضائي:

قلنا: إن القرار الإداري المنعدم عمل مادي، وإن مجلس الدولة الفرنسي فى بداية الأمر رفض النظر فى مثل هذه القرارات، كونها أعمالًا مادية، ودعوى الإلغاء محلها قرار إداري الذي هو تصرُّف قانوني، ممَّا مكَّن القضاء المدني أن يكون مختصًا فى نظر مثل هذه القرارات، ثم إنه تنبَّه إلى ذلك وعدل مسلكه، تحت ذريعة أنه إذا كان له أن يحمي حقوق الأفراد على أثر المخالفات البسيطة، فإن حمايتهم على أثر المخالفات الجسيمة أولى، وخاصة إذا ما علمنا أن الدعوى التي يختصُّ بها القضاء الإداري فى النظر فى هذه القرارات المنعدمة ليست دعوى إلغاء، إنما هي دعوى تقرير انعدام، وقد تجلَّى ذلك فى العبارات التي استخدمها، وهذا الاختصاص الذي مارسه مجلس الدولة الفرنسي، لا يمنع المحاكم المدنية من مُمارسته، كل ما

(١) د. رمزي محمد نايف هيلات: القرار الإداري بين البطلان والانعدام، رسالة دكتوراة، نُوقشت فى جامعة عمان العربية، ٢٠٠٥، ص: ١٣٢.

فى الأمر أن مجلس الدولة نصب نفسه حاميًا للحريات، مثله مثل القضاء المدني، ولكون الدعوى التي ترفع ضد القرارات المنعدمة، ليست دعوى إلغاء، فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يستوجب لشروط قبولها تظلمًا، مثلما عمل فى قبول دعوى الإلغاء؛ لأنه يرى أن العمل المطعون فيه عمل ماديٌّ، وغير موجود أصلًا، فلا يرتِّب آثارًا قانونية[١].

وفي المملكة العربية السعودية تدخَّل المُشرع، مستخدمًا تارة المعيار الموضوعي، وتارة المعيار الشكلي، لتحديد الاختصاص الولائي للمحاكم الإدارية، حتى ميَّز بين عدد من الدعاوى تكون من اختصاص المحاكم الإدارية، بل زاد على ذلك أنه أعطى المحاكم الإدارية ولاية الاختصاص فى كافة المنازعات الإدارية[٢].

وبناءً عليه أصبحت المحاكم الإدارية فى السعودية تختص بالمنازعات التالية:-

١. دعوى الحقوق الوظيفية.
٢. دعوى الإلغاء.
٣. دعوى التعويض.
٤. الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون الإدارة طرفًا فيها.
٥. الدعوى التأديبية.
٦. جميع المنازعات الإدارية.

وهو ما أغلق الباب على القضاء المدني لمد ولايته على القرارات المنعدمة، وهو ما سار عليه القضاء الإداري السعودي، حيث قبل اختصاصه فى النظر فى قرارات الإدارة المنعدمة، والتي تحصَّنَت، وكيَّف المنازعة الإدارية التي قدَّمها المدعي ضد قرار الإدارة بإغلاق أحد الشوارع المجاورة لبعض القطع السكنية، بحجة أن هذا الشارع ليس معتمدًا فى المخطط السكني، وأنه واقع ضمن أراضي سكنية مملوكة للدولة، على أنها ليست دعوى إلغاء، إنما هي من قبيل المنازعات الإدارية، والتي تختصُّ المحاكم الإدارية ولائيًا بنظرها ، وفق المادة (١٣/و) من نظام ديوان المظالم

(١) د. رمزي الشاعر، بطلان القرارات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الأول، ١٩٦٨، ص: ١٩٦.
(٢) المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧٨ بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ والتي نصَّت بأن «تختص المحاكم الإدارية بالفصل فى الآتي: و- المنازعات الإدارية الأخرى» ولكون هذه الدعوى تُكيَّف من ضمن المنازعات الإدارية الأخرى، فإن المبدأ الذي استقرَّ عليه القضاء الإداري السعودي، هو أن الطعن على مثل هذه القرارات لا يتقيَّد بمُدد محدَّدة، بل يبقى مجال الطعن متاحًا للطاعن.

وعليه، تُصبح الدعوى مقبولة شكلًا، أما ما يتعلَّق بموضوعها، فإن ما ذكرته الإدارة من أن إغلاق الطريق، إنما لكون هناك تداخل فى المخططات المعتمدة من قبل الإدارة نفسها، يُشكل خطأ جسيمًا لم تقم الإدارة بتصحيحه، ممَّا يجعل من امتناعها مطلًا وتلكُّؤًا فى حكم الامتناع عن التصرُّف الواجب نظامًا، وعليه حكمت المحكمة الإدارية، بإلزام الإدارة بإعادة فتح الشارع[1].

والملاحظ فى حكم المحكمة الإدارية، أنه لم يحكم بإلغاء القرار الإداري، كما هو مسلكه فى أحكامه التي محلها دعوى إلغاء، كونها دعوى موضوعية، بل تجاوز ذلك إلى إلزام الإدارة بضرورة اتباع مسلك معين، ممَّا يجعل من تصرُّفه توجيه أمر لها، وهو المعيار الذي وقفنا عليه، فى أن القضاء الإداري السعودي، لا يُوجه أمرًا للإدارة فى قرارتها الإدارية، إنَّما يُلزمها باتباع المسلك الذي حدَّده المُشرِّع لها، إذا تجاوز تصرُّفها طبيعة القرارات الإدارية، ممَّا جعله يمارس دوره الرقابي فى جميع أعمال الإدارة، ويُلزمها بضرورة اتباع المسلك الذي رسمه لها النظام إذا امتنعت عن ذلك، ويكون بإعمال اختصاصه الولائي فى جميع الدعاوى الإدارية الأخرى، كونها دعوى تقرير الانعدام، رغم الاختلاف بالتسمية، طالما أنها تُحقق الغاية، ممَّا جعل لهذا الدعوى خصائص تختلف عن خصائص دعوى الإلغاء تتجلَّى فى الآتي: -

١. أن محلها قرارات إدارية منعدمة.
٢. أنها لا تتحصَّن بمرور المُدد النظامية.
٣. أن المحكمة الإدارية تختصُّ بالنظر بها ولائيًا.

(١) رقم القضية فى المحكمة الإدارية ٢٣٠٢ لعام ١٤٢٨هـ، رقم القضية فى محكمة الاستئناف الإدارية ٢/٦٧١٤/ س لعام ١٤٣٩هـ تاريخ الجلسة ١٤٤٠/١/٢هـ.

٤. أن القاضي الإداري يتدخَّل فى عمل الإدارة المنعدم ويمنعها من تنفيذه.

٥. أن القاضي الإداري يُوجه أمرًا للإدارة بإلزامها باتباع المسلك الذي حدَّده لها النظام.

المطلب الثاني: أثر الانعدام على القرار نفسه:

القرار الإداري لا يكون منعدمًا إلا إذا فقد ركنًا من أركانه[١]، أو لحق به عيب جسيم، يُجرِّده من صفته الإدارية، وهذا يُؤثِّر على طبيعته فيجعله عملاً ماديًا، لا قيمة له، ولا يقبل التظلم، ولا يتحصَّن، ولا يُؤثِّر على المراكز القانونية[٢]، ولكون المنظم السعودي وسَّع من اختصاص المحاكم الإدارية، وجعلها تختصُّ فى دعوى الحقوق، ودعوى الإلغاء، ودعوى التأديب، ودعوى التعويض، وكافة الدعاوى الإدارية الأخرى، فإنه بذلك جعل من المحاكم الإدارية صاحبة الولاية فى القرارات المنعدمة، كونها تدخل من ضمن المنازعات الإدارية الأخرى[٣].

وبناءً عليه، فإن القرار الإداري المنعدم لا يتحصَّن، وهو ما أكَّدَه القضاء الإداري السعودي، حيث ذكر بما نصَّه: «ولمَّا كان القرار المنعدم هو مجرد عمل مادي، يرتب أحكامًا عدة منها: -

أنه يُمكن مخاصمة القرار المنعدم قضائيًا، دون السير بالمواعيد المقرَّرة نظامًا، ويجوز مخاصمتها فى أي حين، ولا يشترط التظلم إلى الجهة مُصدرة القرار المنعدم[٤]».

تعتبر القرارات المنعدمة أعمالاً مادية، لا تُؤثر على المراكز القانونية، ولا تتحصَّن بمضي المدة المقرَّرة نظامًا.

تُعتبر جميع القرارات السلبية التي امتنعت الإدارة عن اتخاذ مسلكًا أوجبها القانون اتباعه قرارات منعدمة؛ لجسامة المخالفة، ويجوز الطعن فيها فى أي وقت،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى مصر تاريخ ١٩٩٢/٢/١– الطعن ٢٨٩٣ لسنة ٣٧ق.

(٢) رقم القضية فى المحكمة الإدارية ٢٣٠٢ لعام ١٤٢٨هـ، رقم القضية فى محكمة الاستئناف الإدارية ٢/٦٧١٤/س لعام ١٤٣٩هـ، تاريخ الجلسة ١٤٤٠/١/٢هـ، سبقت الإشارة إليه.

(٣) المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

(٤) رقم القضية فى المحكمة الإدارية ٣/٣٥٤٠/ق لعام ١٤٣٩هـ ورقم القضية فى محكمة الاستئناف الإدارية ٢٠٩٥/ ق لعام ١٤٣٩هـ تاريخ الجلسة ١٤٣٩/١٠/٢٤هـ سبقت الإشارة إليه.

ولا يتوجَّب ذلك أي إجراءات شكلية تتعلق بالتظلم، بل إن المُشرِّع السعودي اعتبر هذه القرارات السلبية أقل درجة من القرارات الإدارية العادية وألحقها بها حكمًا، ويختصُّ بها القضاء الإداري، وهو ما ورد فى المادة (١٣/ ب) من نظام ديوان المظالم، حيث نصَّت على «ويُعدُّ فى حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح[١]».

المطلب الثالث: أثر الانعدام على الجهة المصدرة للقرار:

يُعتبر الالتزام بمبدأ المشروعية واجبًا قانونيًا على تصرُّفات الإدارة القانونية، لما يُحقق الالتزام به ضمانة حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم، كما أن مخالفته تُرتِّب مسؤولية الإدارة، ولكون القرارات المنعدمة لا تُرتِّب حقوقًا قانونية، ولا تُؤثِّر على المراكز القانونية، إلا أنه يتوجَّب على مُصدر القرار تصحيح هذا القرار المنعدم أو سحبه.

أوَّلًا: تصحيح القرار المنعدم: قلنا: إن القرار المنعدم عمل مادي لا ينتج أي آثار قانونية، وليس له أي تأثير على المراكز القانونية، فهو والعدم سواء، وعليه فإن تصحيح هذا القرار المنعدم، يعني صدور قرار جديد صحيح من تاريخ صدور القرار المنعدم، كأن يصدر القرار من موظف غير مختص، ثم يتمُّ تصحيحه بموافقة الموظف المختص على ما قام بهد هذا الموظف غير المختص، ممَّا يُثير التساؤلات التالية: -

- هل تُعتبر هذه الموافقة سندًا لصحة القرار الأول؟
- هل يُعتبر قرار التأييد عائدًا للقرار المنعدم؟

وبالاستناد إلى نظرية عدم رجعية القرارات الإدارية، فإن القرارات الصحيحة لا تصدر بأثر رجعي، وجزاء الرجعية هو البطلان، وهي قرارات قانونية، فماذا لو كان القرار الإداري قرارًا منعدمًا، حيث إن ذلك أمرٌ يتعارض مع مبدأ عدم الرجعية، الذي يُعتبر من المبادئ القانونية العامة.

(١) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

لذا لا نرى لتصحيح القرار الإداري المنعدم أثرًا تلتزم به الجهة مُصدرة القرار المنعدم.

ثانيًا: سحب القرار المنعدم:

يختلف سحب القرار الإداري عن إلغائه، فالسحب يعني تجريد القرار من قوته القانونية المستقبلية والماضية، فيجعل منه كأن لم يكن من تاريخ صدوره، بعكس الإلغاء الذي لا يُجرِّد القرار الإداري من قوته القانونية، إلا من تاريخ إلغائه، وتملك الإدارة سلطة سحب قرارتها غير المشروعة خلال مدة الستين يومًا، وتطبيقًا لمبدأ استقرار المراكز القانونية، فإن الإدارة لا تستطيع سحب قرارتها بعد مرور الستين يومًا، إلا خلال مدة النظر فى دعوى الإلغاء، إذا كان قد تمَّت مباشرتها، وهذا المنع على الإدارة بعدم سحب قرارتها المتحصنة بمضي المُدد القانونية ليس مطلقًا، بل يرد عليه بعض الاستثناءات، كالقرارات المبنية على غش أو خداع، وكذلك القرارات المنعدمة، التي يقع على الإدارة واجب سحبها، وهو ما أكَّده مجلس الدولة الفرنسي، حيث قضى بأن قرارات الإدارة المنعدمة يجوز سحبها فى أي وقت، ولا يصحُّ الاحتجاج بفوات مدة السحب لتحصُّن القرار؛ لأن القرار المسحوب قرار منعدم، والقرارات المنعدمة يجوز الطعن فيها وسحبها فى أي وقت[1].

(١) د. رمزي محمود نايف هيلات: القرار الإداري بين البطلان والانعدام، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٥، ص: ٢٥٩ وما بعدها.

الخاتمة:

تُعدُّ مسألة انعدام القرارات الإدارية من أبرز المسائل الجدلية فى مجال القانون الإداري، خاصة مع تعدُّد الاتجاهات القضائية والآراء الفقهية حولها.

يعود سبب هذا الجدل، إلى عدم تبنِّي معيار محدَّد لتحديد فكرة الانعدام، وعدم وضوح المعايير الخاصة بالقرارات الإدارية المنعدمة، التي لحق بها عيب جسيم، والقرارات الإدارية المعيبة التي لم يرقَ عيبها إلى درجة الجسامة.

هذا الافتقار إلى التمييز بين القرارات الإدارية المنعدمة، بسبب اغتصاب السلطة والقرارات الإدارية المعيبة، خلق نوعًا من اللبس فى تصنيف هذه القرارات.

وقد حاولت الدراسة تسليط الضوء على هذا الاختلاف، من خلال دراسة مفهوم القرار الإداري، حيث لعب الاجتهاد القضائي دورًا بارزًا فى هذا السياق، مقارنة بين التعريف القديم الذي تبنَّاه القضاء الإداري السعودي، والذي يُنتقد لعدم تفريقه بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، والتعريف الحديث الذي تبنَّاه الفقه الحديث، والذي عرَّف القرار الإداري على أنه: «الإفصاح عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين». هذا التعريف كان حجر الزاوية فى التمييز بين أركان القرار الإداري وعناصر صحته، كما أنه ساعد فى التمييز بين القرارات الإدارية المنعدمة والقرارات الإدارية المعيبة.

ولكن تعريف القرار الإداري لا يكفي لحل إشكالية تحديد مسألة الانعدام، لذا كان من الضروري تسليط الضوء على تعريف الانعدام فى القانون الإداري.

فى هذا السياق، تعدَّدَت الاتجاهات القضائية والفقهية حول مفهوم الانعدام، حيث اعتبره البعض جزاءً لاغتصاب السلطة، ورآه البعض الآخر خروجًا عن المألوف، بينما ربطه آخرون بجسامة عيوب أركان القرار الإداري.

وهذا أدَّى إلى ظهور عدد من المعايير لتحديد فكرة الانعدام، مثل معيار اغتصاب السلطة، الذي اعتبر الخطأ الفاحش والاعتداء الجسيم سببًا كافيًا لنزع الصفة الإدارية عن أي عمل، ومعيار الوظيفة الإدارية الذي اعتبر العمل المعدوم هو كل عمل انفصل عن الوظيفة الإدارية.

كما برز معيار الظاهر الذي استمدَّ قوته من القاعدة الرومانية القائلة: «الخطأ الشائع يُولد ويقوم مقام القانون»، وكذلك معيار تخلُّف الأركان الذي يعتمد على التفريق بين أركان القرار الإداري وشروط صحته.

ومع ذلك، يُعاب على هذه النظرية تأثر أنصارها بنظرية العقد المدني.

أمَّا فيما يتعلَّق بصور الانعدام، فقد عرَّفت محكمة التنازع الفرنسية الانعدام على أنه: القرار الذي تتجاوز فيه المخالفة درجة كبيرة من الجسامة، بحيث يتعذَّر القول: إنه تطبيقٌ للقانون.

وقد فتح هذا التعريف الباب واسعًا للتمييز بين القرار المنعدم والقرار المعيب نتيجة هذه الجسامة.

ولهذا، أصبحت طريقة تحديد صور الانعدام، أكثر أهمية من تحديد طبيعة الانعدام، وقد تنوَّعَت الاتجاهات الفقهية فى تحديد صور الانعدام، نتيجة عدم تحديد تصوُّر ثابت لأركان القرار الإداري، فبعضهم اعتبر أن القرار الإداري ليس له إلا ركن واحد، وهو ركن الإرادة، بينما رأى آخرون أن له ثلاثة أركان هي: السبب، والمحل، والإرادة، مع اعتبار ركن الاختصاص والشكل، شروط صحة ركن الإرادة.

وقد تناولت الدراسة صور الانعدام، عبر دراسة القرار المنعدم، بسبب تخلُّف أحد أركانه، مثل: ركن السبب، وركن المحل، وركن الإرادة، بالإضافة إلى دراسة القرار المنعدم بسبب جسامة العيب الذي لحق به، بغضِّ النظر عن كونه يتعلق بأركان أو شروط القرار، طالما كان العيب جسيمًا، ومن خلال ذلك، تمكنا من تلمُّس صور الانعدام بشكل أوضح.

وفي الختام، أكَّدَت الدراسة على أن القرار المنعدم، هو: ذلك القرار الذي بلغ فيه العيب درجة كبيرة من الجسامة، بحيث يُصرف عنه أي آثار قانونية، ولا يُمكن أن يُرتِّب حقوقًا؛ كونه ليس قرارًا إداريًا.

كما أن الطعن فى القرار المنعدم لا يمنحه وصف القرار الإداري الصحيح، إذ لا يملك القضاء الإداري سلطة إلغاء القرارات المنعدمة، بل يكشف عن حالة الانعدام عبر ما يُسمى «دعوى تقرير الانعدام».

وأخيرًا، خلصت الدراسة إلى أن السبب فى غياب معايير ثابتة لتحديد نظرية الانعدام بدقة، يعود إلى طبيعة القانون الإداري نفسه، الذي يمتاز بالمرونة وعدم التقنين، ممَّا يجعل تحديد هذه المعايير أمرًا صعبًا.

وتُلخص نتائج البحث فى النقاط التالية:

إن الذي ابتدع نظرية الانعدام، هو مجلس الدولة الفرنسي، ممَّا فتح الباب لبحث هذه النظرية بشكل مستمر، لما يتسم به الدور الإنشائي من تطوُّر.

إن نظرية الانعدام تُمثل أحد عناصر القانون الإداري المرن، وهو ما جعل من الصعوبة تحديدها بشكل دقيق.

إن تقنين نظرية الانعدام لا يتناسب مع طبيعة القانون الإداري غير المقنن، ممَّا يجعل من تطوُّرها ضرورة تتماشى مع مقتضيات الطبيعة القانونية لها.

وقد استطاع المُشرِّع السعودي أن يُعالج العديد من آثار غموض نظرية القرارات المنعدمة فى ناحيتين رئيسيتين:

قصر الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية فى جميع المنازعات الإدارية دون أن يُسميها.

اعتبار القرارات المنعدمة بمثابة قرارات إدارية، من خلال إلحاقها بما فى حكم القرارات الإدارية.

التوصيات:

بناءً على ما تم التوصل إليه فى هذه الدراسة من نتائج وتحليلات، يُمكن تقديم مجموعة من التوصيات التي تهدف إلى تحسين التعامل مع مسألة انعدام القرارات الإدارية، وتحديد معايير واضحة لهذه الظاهرة فى القانون الإداري، وتتمثل التوصيات فى النقاط التالية: -

وضع معيار قانوني واضح لتحديد الانعدام، فمن الضروري أن يتمَّ وضع معيار قانوني محدَّد؛ لتحديد متى يُعتبر القرار الإداري منعدمًا، وقد يكون هذا المعيار قائمًا على جسامة العيب الذي يلحق بالقرار، أو من خلال تحديد الحالات التي يُعدُّ فيها اغتصاب السلطة سببًا رئيسيًا للانعدام، وهذا سيُساعد فى تجاوز اللبس الحالي بين القرارات الإدارية المنعدمة والقرارات المعيبة.

تقنين نظرية الانعدام فى القانون الإداري، بالنظر إلى أن القانون الإداري يمتاز بالمرونة، فإن تقنين نظرية الانعدام قد يكون من شأنه توضيح معايير تحديد الانعدام بصورة أكبر. ويجب أن يتضمَّن هذا التقنين أحكامًا تفصيلية حول كيفية التعامل مع القرارات المنعدمة، وكيفية تحديد الآثار المترتبة عليها.

تطوير آلية لتمييز القرارات المنعدمة عن المعيبة، فعلى المحاكم الإدارية والهيئات القضائية أن تُطوِّر آليات دقيقة لتمييز القرارات الإدارية المنعدمة عن القرارات المعيبة.

يجب أن يتمَّ تدريب القُضاة والإداريين، على كيفية تطبيق هذه المعايير بطريقة متسقة وواضحة، بما يضمن حماية حقوق الأفراد وسلامة المراكز القانونية.

توضيح آثار القرارات المنعدمة على المراكز القانونية، حيث نُوصي المُشرِّع والقضاء الإداري بتوضيح الآثار القانونية التي تترتَّب على القرارات المنعدمة.

ينبغي أن يكون هناك اتفاق عام على أن القرار المنعدم لا ينتج أي آثار قانونية، وأنه يُمكن الطعن فيه فى أي وقت دون التقيُّد بالمواعيد القانونية المعتادة.

توسيع اختصاص المحاكم الإدارية، فمع تطوُّر قانون الإجراءات الإدارية، ينبغي توسيع اختصاص المحاكم الإدارية لتشمل النظر فى جميع الدعاوى المتعلقة بالقرارات المنعدمة، مع ضرورة ضمان فعالية الإجراءات وتقديم العدالة فى أسرع وقت ممكن.

ضرورة التوعية القانونية، فمن المهم تكثيف برامج التوعية والتدريب للمسؤولين فى الإدارات العامة حول طبيعة القرارات الإدارية، وكيفية إصدارها بشكل قانوني صحيح، وكذلك ضرورة تعرُّف القرارات التي يُمكن أن تُعتبر منعدمة بسبب العيوب الجسيمة، وهذا سيُسهم فى تقليل وقوع الأخطاء ويُعزِّز من استقرار الأوضاع القانونية.

إعداد ممارسات قضائية موحَّدة، حول كيفية التعامل مع القرارات الإدارية المنعدمة، وتطوير دور القضاء فى كشف حالة الانعدام بشكل موضوعي، بحيث يتمُّ الحفاظ على العدالة والمساواة فى المعاملات الإدارية.

كما تُوصي الدراسة بإجراء مزيد من الدراسات الأكاديمية فى مجال القانون الإداري، خاصة فيما يتعلَّق بمسألة انعدام القرارات الإدارية، وهذه الدراسات يُمكن أن تُسهم فى تطوير النظرية القانونية، وتزويد المُشرِّع والقضاء بمقترحات عملية لتقنين هذه المسائل.

لائحة المراجع:

أولًا - المؤلفات القانونية:

١. أبو زيد. الدين الجيلاني، القضاء الإداري أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية، دار الكتاب الجامعي، الرياض، الطبعة الثالثة ١٤٤٤١هـ - ٢٠٢٠م.

٢. أبو سمهدانة. عبد الناصر عبد الله، القرار الإداري فى النظرية والتطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٢.

٣. إسماعيل. عصام، الإلغاء الإجباري للأنظمة غير المشروعة، منشورات الحلبي، بيروت ٢٠٠٣.

٤. بسيوني. عبد الغني، القانون الإداري، دراسة مقارنة بين الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها فى مصر، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩١.

٥. جمال الدين. سامي، الوسيط فى دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف_ ٢٠٠٤.

٦. الحجار. جواهر، نظرية الانعدام فى القانون الإداري، المعهد الوطني للإدارة، لبنان، ٢٠١٨.

٧. سعد. جورج، القانون الإداري والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٦.

٨. الشاعر. رمزي، بطلان القرارات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الأول، ١٩٦٨.

٩. الطماوي. سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٤.

١٠. الطماوي. سليمان محمد، الوجيز فى القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٨.

١١. عواضة. حسن محمد، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٧.

١٢. فرحات. فوزت، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٤.

١٣. فرحات. فوزت، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٤.

١٤. فودة. رأفت، عناصر وجود القرار الإداري – دار النهضة العربية – ١٩٩٩م.

١٥. القيسي. محيي الدين، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي ٢٠٠٧.

ثانيًا: الدوريات:

١. مجموعة المبادئ والأحكام الإدارية لعام ١٤٢٨هـ.

٢. مجموعة المبادئ والأحكام الإدارية لعام ١٤٣٩هـ.

٣. مجموعة الإدارية العليا فى ١٥ سنة.

٤. المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع.

ثالثًا: الدراسات والمقالات:

١. أحسن غربي، معايير التفرقة بين القرار المنعدم والقرار الباطل، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، ٢٠١٠.

٢. عبد الفتاح حسن، انعدام القرار الإداري المجموعة الإدارية ١٩٦١، باب الدراسات والأحكام الإدارية.

٣. مصطفى كمال وصفي، انعدام القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة.

٤. طارق بن هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقًا لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤ السنة ٢٠٠٨.

٥. يوسف فندي شباط، القرار الإداري بين القابل للأبطال والمنعدم، مجلة العدل، ٢٠١٧.

٦. أحمد محمد جعفر نصر الله: نظرية انعدام الوجود فى التشريع والاجتهاد اللبناني والفرنسي: بحث غير منشور أُحيل للنشر فى مجلة الحقوق والعلوم السياسية فى لبنان لعام ٢٠٢٠ وتعذر نشره لوفاته رحمه الله.

٧. جوزف الشدياق، العمل الإداري المنعدم الوجود م.إ. باب المقالات الحقوقية ١٩٦٨.

رابعًا: القوانين:

١. نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧٨ بتاريخ ١٩ / ٩ / ١٤٢٨هـ.

خامسًا: الأحكام القضائية:

١. - قرار ٢٣٠٢ لعام ١٤٢٨هـ المحكمة الإدارية لعام ١٤٢٨هـ.

٢. قرار رقم ٢٠٩٥/ ق لعام ١٤٣٩هـ محكمة الاستئناف الإدارية تاريخ الجلسة ١٤٣٩/١٠/٢٤هـ.

٣. قرار رقم ٢٨٩٣ لسنة ٣٧ ق حكم المحكمة الإدارية العليا فى مصر تاريخ ١٩٩٢/٢/١م.

٤. قرار رقم ٤/٣/ ١٣٩٨ هـ فى القضية رقم ٢٣ ق لعام ١٣٩٨هـ، مجموعة الديوان.

٥. قرار رقم ٣/٣٥٤٠/ق لعام ١٤٣٩هـ المحكمة الإدارية.

٦. قرار رقم ٤٣٢ لسنة ٢٣ق المحكمة الإدارية العليا فى مصر جلسة ١٩٧٩/١/٢٧م.

٧. قرار رقم ٢/٦٧١٤/س لعام ١٤٣٩هـ محكمة الاستئناف الإدارية تاريخ الجلسة ٢/١/ ١٤٤٠هـ.

٨. قرار رقم ٧٦٢٦ لسنة ٥٢ ق محكمة القضاء الإداري فى مصر بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠٠٠.

سادسًا: الأطاريح والرسائل:

١. رمزي محمود نايف هيلات: القرار الإداري بين البطلان والانعدام، أطروحة دكتوراة نُوقشت فى جامعة عمان العربية، كلية الدراسات القانونية العليا، ٢٠٠٥.