جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون بأسيوط
المجـــلة العلميـــة

حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء على ضوء أحكام القضاء السعودي

إعداد

د / طارق بن محمد علي العقلا

الأستاذ المشارك بقسم البحوث الإدارية والإنسانية بمعهد خادم الحرمين الشريفين لأبحاث الحج والعمرة ــ جامعة أم القرى ــ المملكة العربية السعودية

(العدد الخامس والثلاثون الإصدار الأول يناير ٢٠٢٣م)

حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء على ضوء أحكام القضاء السعودي

طارق بن محمد علي العقلا.

قسم البحوث الإدارية والإنسانية، معهد خادم الحرمين الشريفين لأبحاث الحج والعمرة، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية.

البريد الإلكتروني: oqlaa_911@hotmail.com

ملخص البحث:

هدف هذا البحث الموسوم بـــ:" حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء على ضوء أحكام القضاء السعودي"، إلى بيان مفهوم حكم الإلغاء وأوجه الإلغاء، ومدى حدود سلطة القاضي في دعوى الإلغاء، وبيان حجية أحكام الإلغاء وآثارها على أطراف النزاع وعلى الغير، ثم دراسة منهج القضاء الإداري السعودي في حكم الإلغاء؛ لذلك جاءت هذه الدراسة في تمهيد وثلاثة مباحث، وقد تناول التمهيد مفهوم مبدأ المشروعية وآلية التظلم من القرار الإداري باعتباره توطئة لا غنى عنها لفهم ما يتعاقب من مباحث الدراسة، وقد تناول المبحث الأول مفهوم حكم الإلغاء وحدود سلطات القاضي في دعوى الإلغاء، كما خصصت الدراسة المبحث الثاني للحديث عن حجية أحكام الإلغاء وآثارها، في حين تطرق المبحث الثالث إلى بيان منهج القضاء الإداري السعودي في حكم الإلغاء، وقد خلصت الدراسة إلى أن الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري تقوم على أساس مبدأ المشروعية الذي يعني احترام أحكام القانون، وأنه لا قيمة لهذا المبدأ مالم يقترن بمبدأ احترام الأحكام القضائية وكفالة تنفيذها.

الكلمات المفتاحية: مبدأ – المشروعية – القرار – الإداري – دعوى – الإلغاء – حجية – الأحكام.

Validity of the Judgments Issued in Annulment Lawsuits in Light of Saudi Court Decisions

Tarek Ibn Mohammad Ali Al-Oqlaa,

Department of Administrative and Human Research, College of the Custodian of the Two Holy Mosques for Research on Haj and Umrah, Umm Al-Qura University, KSA.

E-mail: oqlaa_911@hotmail.com

Abstract

The objective of this research is to clarify the concept of the revocation judgment and the aspects of revocation, and the extent of the judge's authority in the revocation lawsuit. The research indicates the validity of revocation judgments and their effects on the parties to the dispute and on third parties, and studies the Saudi administrative judiciary's approach to revocation rulings. This study consists of a preface and three sections. The preface dealt with the concept of the principle of legality and the mechanism of grievance against the administrative decision as an indispensable prelude to understanding the successive sections of the study. The first section deals with the concept of the annulment ruling and the limits of the judge's powers in the annulment lawsuit. The

second section talks about the authority of the annulment rulings and their effects, while the third deals with a statement of the Saudi administrative judiciary's approach to the annulment ruling. The study concluded that the rulings issued by the administrative judiciary are based on the principle of legality, which means respect for the provisions of the law, and that this principle has no value unless it is accompanied by the principle of respect for judicial rulings and ensuring their implementation.

***Key Words*: Principle - Legality - Decision - Administrative - Lawsuit - Nullify - Validity - Provisions.**

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على نبينا محمد صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وصحبه أجمعين.

أما بعد.

فإن دعوى إلغاء القرار الإداري التي يرفعها أحد الأفراد لطلب إلغاء قرار إداري مخالف للنظام، هي الطريق الأصيل والوحيد الذي يسلكه من يريد إلغاء القرار الإداري، وهي دعوى تتعلق بفحص مشروعية القرار الإداري من عدمه، بقطع النظر عن الحقوق الشخصية لرافعها، فهي دعوى عينية تخاصم القرار الإداري ذاته. ولكي تكون دعوى الإلغاء مقبولة يجب أن تتوافر فيها شروط معينة، فعند رفع دعوى الإلغاء يتصدى القاضي الإداري لفحص تلك الشروط أولا، قبل أن يفحص موضوع المخالفة المدعاة من قبل المدعي، بحيث لا ينتقل إلى فحص الموضوع إلا بعد أن يتأكد من توافر شروط القبول أولا، وإلا حكم بعدم قبول الدعوى.

ويرتكن رافع دعوى الإلغاء على ما يشوب القرار الإداري من عيوب نص عليها نظام ديوان المظالم في الفقرة (ب) من المادة (١٣) منه، بحيث إذا ما أصاب القرار الإداري عيب من تلك العيوب، فإنه يصبح غير مشروع، وبالتالي يُحكم ببطلانه.

هذا وتثير أوجه الإلغاء صعوبات كثيرة من حيث الإثبات، وذلك نتيجة لأن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون صادرة وفقًا لأحكام النظام.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في أنه يوضح حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء من خلال أحكام القضاء الإداري السعودي، ويكشف من ناحية أخرى عن آثار تلك الحجية.

أسباب اختيار الموضوع:

مما دفعني إلى اختيار الموضوع أهميته من الناحية العملية، والنظرية، حيث يكتسي أهميته من أهمية حجية حكم الإلغاء وما يترتب على هذه الحجية من آثار.

إشكالية البحث:

تتمثل مشكلة البحث في الإجابة عن السؤال الرئيس: ما حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء على ضوء أحكام القضاء السعودي؟ وهل هي حجية مطلقة تسري على الكافة؟ أم هي حجية نسبية تتعلق بأطراف النزاع فحسب؟

ويتفرع من هذا السؤال الرئيس أسئلة فرعية أخرى تتمثل في:

تساؤلات البحث:

- ما مفهوم حكم الإلغاء؟
- ما أوجه الإلغاء المنصوص عليها في نظام ديوان المظالم؟
- هل يملك القاضي الإداري سلطات مطلقة في الحكم في دعوى الإلغاء؟
- ما حجية حكم الإلغاء؟
- ما المقصود بمبدأ القوة التنفيذية لحكم الإلغاء؟
- ما الآثار المترتبة على حكم الإلغاء؟
- ما المنهج الذي يسير عليه القضاء الإداري السعودي في حكم الإلغاء؟

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف:

- بيان مفهوم حكم الإلغاء.
- الكشف عن أوجه الإلغاء الواردة بنظام ديوان المظالم.
- بيان حدود مدى سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء.
- إلقاء الضوء على حجية حكم الإلغاء.
- توضيح المقصود بمبدأ القوة التنفيذية لحكم الإلغاء.
- بيان الآثار المترتبة على حجية حكم الإلغاء.
- إبراز أهم ملامح منهج القضاء الإداري السعودي في حكم الإلغاء.

منهج البحث:

اعتمد الباحث في هذا البحث على المنهج التأصيلي التحليلي، وذلك من خلال تحليل نصوص النظام محل الدراسة بما يخدم البحث، كما اتبعت أيضًا المنهج الاستنباطي.

الدراسات السابقة:

لم أقف –في حدود اطلاعي– على بحث مستقل في هذا الموضوع، وإن كانت المؤلفات العامة في القضاء الإداري تناولته باعتباره إحدى جزئيات قضاء الإلغاء.

خطة البحث:

اقتضت طبيعة البحث أن أقسمه إلى مقدمة، وتمهيد، وثلاثة مباحث، وخاتمة، وفهارس، وذلك على النحو التالي:

المقدمة: وتشتمل على: أهمية الموضوع، وأسباب اختياره، وإشكالية البحث وتساؤلاته، وأهداف البحث، ومنهج البحث، والدراسات السابقة،.

التمهيد: مفهوم مبدأ المشروعية في القرار الإداري، وآليـــة الاعتـــراض عليه.

المبحث الأول: مفهوم حكم الإلغاء وحدود سلطات القاضي.

المبحث الثاني: حجية أحكام الإلغاء وآثارها.

المبحث الثالث: منهج القضاء الإداري السعودي في حكم الإلغاء.

الخاتمة.

الفهارس

تمهيد

مفهوم مبدأ المشروعية في القرار الإداري، وآلية الاعتراض عليه

تقتضي دراسة حجية حكم الإلغاء في النظام السعودي أن نشير في هذا التمهيد إلى مفهوم الشرعية في القرار الإداري باعتبار أن الأصل الذي تقوم عليه الدولة هو احترام القانون، وأن حكم الإلغاء الصادر من القضاء الإداري ما هو إلا مظهر من مظاهر عدم مشروعية القرار الإداري، مما يستوجب التعرض لهذا المبدأ ولو بشكل موجز. يضاف إلى ذلك أنه يجب لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم التظلمُ أو الاعتراضُ المسبق على القرار الإداري أمام الجهة المصدرة له.

لذا تم تقسيم هذا التمهيد إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول مفهوم مبدأ الشرعية، ثم نتطرق إلى آلية الاعتراض (التظلم) على القرار الإداري في المطلب الثاني، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول
مفهوم مبدأ المشروعية

يعد مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها التي تلحق ضرراً بالأفراد، من المباديء المقررة والمستقرة في الدولة الحديثة، باعتباره أثرًا من آثار خضوع الدولة للقانون وإعلائها لمبدأ المشروعية. ولما كانت القرارات الإدارية أحد أهم صور النشاط الإداري في الدولة[1] وأكثرها انتشاراً، وذلك لتمتع جهة الإدارة بامتياز السلطة العامة، بحيث يكون لها حق تنفيذها لقرارتها تجاه الأفراد، إلا أنه قد يترتب على تلك القرارات الصادرة عن جهة الإدارة في قيامها بأداء وظيفتها مساسًا وإجحافًا بحقوق الأفراد دون مسوغ قانوني، الأمر الذي يصم تلك القرارات بعدم المشروعية، ومن ثم يتيح للأفراد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري أمام ديوان المظالم.

إلا أن حق جهة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية ليس مطلقًا، فلا يمكن تركه دون ضابط يرسم الحدود التي لاينبغي تجاوزها، حتى لا يعرض تصرفاتها للبطلان، ولعل أهم ضابط في هذا الشأن هو قيام الإدارة بعملها في حدود القانون، وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية، حيث يقضي مبدأ المشروعية أن تأتي تصرفات وأعمال الإدارة وفق القانون أي بسند وأساس من القانون.

---

(١) بل ذهب بعض الفقه إلى أن العمل الإداري أو النشاط الإداري هو أقدم مظهر لنشاط الدولة، فهو أقدم من التشريع والقضاء؛ لأنه قد يمكن تصور دولة بلا تشريع ولا قضاء، ولا يمكن تصور دولة بلا إدارة؛ لأن الإدارة هي المظهر الحي المكمل لحياة الدولة.
ينظر: النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، (ص٩).

ولما كانت دعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء الإلغاء، والذي يندرج تحت مبدأ المشروعية أو قضاء الموضوعية، والتي تدور المنازعة فيه حول تهديد المراكز القانونية الموضوعية، أو الاعتداء عليها، وتستهدف مخاصمة الأعمال القانونية التي تشوبها عيوب عدم المشروعية، فهي ليست دعوى بين خصوم وإنما هي في الحقيقة اختصام للقرار المعيب ذاته؛ لكل ذلك اقتضى الأمر أن نبين بشيء من الاختصار مفهوم مبدأ المشروعية، وهل يوجد فرق بينه وبين مبدأ الشرعية؟، أم هما بمعنى واحد؟

باديء ذي بدء فلقد جرى غالبية الفقه على استعمال مصطلح (المشروعية) و (الشرعية) باعتبارهما مترادفين أي أنهما بمعنى واحد(١)، إلا أن الراجح- في تقديري- هو التمييز والتفريق بينهما، حيث تعني المشروعية سيادة القواعد القانونية الموجودة فعلًا أي احترام قواعد القانون القائمة فعلًا. أما الشرعية فهي أوسع من المشروعية إذ لا تعني احترام القواعد الموضوعة فعلًا فحسب، وانما تعني كل القواعد بما فيها القواعد التي يكتشفها الإنسان بعقله والتي تساهم في إقامة العدل في المجتمع. فهي تعني فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب

(١) ينظر: الحريات العامة "نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها"، د. عبد الحميد متولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥م، (ص٨٨)، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، د. طعيمة الجرف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م، (ص٣٩)، القضاء الإداري ورقابته على أعمال القضاء قضاء التعويض – قضاء التأديب – المرافعات الإدارية ، د. رمزي الشاعر، دار المهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢م، (ص١١)، القضاء الإداري قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، د. عبد الرزاق علي الفحل، دار النوابغ للنشر والتوزيع، جدة، ط٢، ١٤١٤هـ-١٩٩٤م، (ص٥)، وسيط القضاء الإداري، د. أنور أحمد رسلان، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، (٢١).

أن يكون عليها القانون، وهو بهذا المعنى مفهوم واسع عن المشروعية، وذلك على أساس أن فكرة الشرعية تتعلق بالجانب السياسي، أي علاقة الحاكم بالمحكومين، فلا تكون السلطة شرعية إلا إذا استندت على رضا المحكومين، بينما فكرة المشروعية تتعلق بالجانب القانوني، أي بإيجاد سند قانوني، سواء أكانت قاعدة أم نص، يبرر تصرفات وأعمال الإدارة [١].

وتأسيسًا على ما تقدم عرَّف بعض الفقه مبدأ المشروعية في معناه العام بأنه: لا يعني أكثر من سيادة القانون. بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، والقانون هنا بالمعنى العام الشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأيًّا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها[٢]. بمعنى أن يسود القانون بمعناه الواسع علاقات الأفراد ليس فقط

(١) ينظر: نظرية الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا وانجترا والولايات المتحدة الامريكية والجمهورية العربية المتحدة، د. أحمد مدحت علي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٧٨م، (ص٨).

(٢) النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، (ص٩، ١٠).

وانظر: القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، د. عيد مسعود الجهني، (د.ن)، ط١، ١٤٠٤هـ-١٩٨٤م، (ص١١)، القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، الدار القانونية لدار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥م، (ص١٥، ١٦)، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة، د. محمد فؤاد عبد الباسط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، (ص٦)، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي، القاضي الإداري ومحاور ضبط مشروعية القرارات الإدارية دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة في مصر، د. محمد ماهر أبو العينين، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، مصر ،٢٠٠٧م، (ص٥).

علاقاتهم مع الدولة، بل وحتى ما يتفرع عنها من سلطات عامة، خصوصًا أن دولة القانون في عصرنا الحاضر أصبحت تتدخل في مختلف أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي بحثًا عن العدالة الاجتماعية وتحقيقا لمبدأ المساواة الفعلية بين الأفراد(١). فمبدأ المشروعية يقصد به الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد، أو من جانب الدولة. وهو ما يعبر بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون، وسيادة هذا الأخير، وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم(٢).

وهو ذات المعنى الذي يُعّرف فقهاء القانون العام به مبدأ الشرعية- باعتبارهما بمعنى واحد عند غالبية الفقه- بأنه: خضوع كلٌّ من الحكام والمحكومين للقانون بمعناه الواسع. بمعني سيادة حكم القانون وخضوع جميع السلطات الحاكمة في الدولة لأحكامه. فالمقصود منه ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة بأن تكون جميع تصرفات الإدارة متفقة مع أحكام القانون بمدلوله العام، سواء كانت هذه السلطات تشريعية أو قضائية أو تنفيذية. ومقتضي هذا التعريف أن للأفراد من ذوي المصلحة والصفة طلب إلغاء جميع القرارات الإدارية المُلزمة غير المشروعة أمام القضاء الإداري المختص. فهو يعني خضوع الدولة للقانون في كل ما تأتيه من أعمال وما تُجريه من تصرفات وما تتمتع به من امتيازات. فالشرعية تعني سيادة القانون، وهذه السيادة لا يمكن أن

(١) ينظر: رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، د. طعيمة الجرف، تنظيم الرقابة على أعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠م، (ص٥).

(٢) ينظر: القضاء الإداري، د. محمود محمد حافظ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م، (ص٢٢).

تتحقق إلا بامتثال كافة السلطات العامة في الدولة، لأحكامه في كل ما تباشره من أنشطة، وما تصدره من تصرفات، وما تجريه من أعمال(١).

والحاصل أن هناك فرقاً دقيقاً بين مفهوم والمشروعية والشرعية، على الرغم من وحدة اشتقاقهما من أصل واحد هو: الشرع أو الشريعة، إلا أنهما يختلفان من حيث المفهوم الدقيق لكل منهما، فالشرعية مشتقة من الشرع بصيغة الفعلية ومعناها موافقة الشرع، والمشروعية مشتقة من الشرع بصيغة المفعولية وتفيد محاولة موافقة الشرع، والمحاولة قد تصيب وقد تخيب، ومن ثم فإن الفرق بين الشرعية والمشروعية يماثل الفرق بين الصورة الفعلية -على وزن الشرعية-، والصورة المفعولية -على وزن المشروعية- لنفس الشيء، فالصورة الفعلية تصور الشيء تصويراً حقيقياً بينما الصورة المفعولة تصوره من وجهة نظر فاعلها وتختلف عادة عن الأصل في حدود معينة. وبذلك يتبين أن المشروعية تعني احترام قواعد القانون القائمة فعلاً في المجتمع، فهي في حقيقة الأمر مشروعية وضعية، أما الشرعية فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون، فمفهومها أوسع من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي العادلة، إذ يتضمن هذا المفهوم قواعد أخرى يستطيع عقل الإنسان السليم أن يكتشفها، ويجب أن تكون المثل الأعلى الذي يتوخاه المشرع

(١) ينظر: القضاء الإداري دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة، د. فؤاد العطار، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠م ، (ص١٦)، الوسيط في القانون العام القضاء الإداري، د. محمد أنس قاسم جعفر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٠، (ص٩). الوسيط في القضاء الإداري، د. محمود عاطف البنا، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٩م، (ص١٧، ١٨).

في الدولة ويعمل على تحقيقه إذا أراد الارتفاع بمستوي ما يصدر من تشريعات[1].

المطلب الثاني

آلية الاعتراض (التظلم) على القرار الإداري

يقصد بالاعتراض أو التظلم من القرار الإداري أن يلجأ صاحب المصلحة والصفة في الدعوى إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار مُعبراً عن اعتراضه على القرار الإداري الذي صدر في حقه، وله مصلحة في إلغائه، وذلك قبل رفع دعواه إلى ديوان المظالم. ولهذا التظلم المسبق عدة مزايا تتمثل أهمها في إعطاء الفرصة للإدارة لدراسة القرار والتروي فيه مرة أخرى، مما قد يؤدي بها إلى العدول عنه، وإعادة تصحيح المركز القانوني للمتظلم قبل الاختصام إلى القضاء الإداري، فضلًا عن أنه ينقص من عدد القضايا المرفوعة أمام محاكم ديوان المظالم[2].

لا يشترط شكل أو مضمون معين للتظلم، إلا أنه يجب بطبيعة الحال أن يكون التظلمُ كتابةً حتى يسهل إثباته أمام المحكمة الإدارية. ويكون التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار أمام الجهة مصدرة القرار إذا لم تتعلق الدعوى بالخدمة المدنية، أو إلى وزارة الخدمة المدنية وحدها إذا تعلقت الدعوى بالخدمة المدنية. مع الأخذ في الاعتبار أن هذا التظلم وجوبي

(١) ينظر: القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، (ص١٩،١٨).

(٢) أشار تعميم رئيس الديوان ذي الرقم ٢ وتاريخ ١٤١٠/٤/٣هـ إلى الحكمة من التظلم، وذلك:" بغية الحد قدر المستطاع من عدد القضايا، وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر على للناس، وبإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى".

وشرط لازم لقبول دعوى الإلغاء، وبالتالي إذا لم يثبت المتظلمُ قيامه بهذا التظلم أمام الجهة مصدرة القرار، لم تقبل دعواه أمام القضاء الإداري.

وفي ذلك نصت الفقرة (٤) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ، والمعدلة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٦٥) وتاريخ ١٤٣٦/٩/١٣هـ، على أنه:" فيما لم يرد به نص خاص، يجب في الدعوى – المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم إن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية – أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى الجهة مصدرة القرار خلال ستين يوماً من تاريخ العلم به، ويتحقق العلم بالقرار بإبلاغ ذوي الشأن به، أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ . وعلى تلك الجهة أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه. وإذا صدر قرارها برفض التظلم أو مضت المدة المحددة دون البت فيه، فللمتظلم رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو من تاريخ انتهاء مدة الستين يوماً المحددة للجهة دون البت في التظلم. ويجب أن يكون قرار الجهة برفض التظلم مسبباً . ويجب قبل رفع الدعوى – إذا كانت متعلقة بشؤون الخدمة المدنية – التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية وحدها دون الجهة الإدارية، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار .وعلى الوزارة أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه. وإذا صدر قرارها برفض التظلم أو مضت المدة المحددة دون البت فيه، فللمتظلم رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوما من تاريخ العمل بالقرار الصادر بالرفض أو من تاريخ انتهاء مدة الستين يوماً المحددة للوزارة دون البت في التظلم. ويجب أن يكون قرار الوزارة برفض

التظلم مسبباً .وإذا صدر قرارها لمصلحة المتظلم، ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه، جاز له خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء هذه المدة رفع دعوى بذلك إلى المحكمة الإدارية."

ويبين مما تقدم أن النص سالف الذكر ابتدأ بعبارة (فيما لم يرد به نص خاص)، وهو ما يشير إلى وجود استثناءات في مدد الطعن في القرارت الإدارية أمام محاكم ديوان المظالم(١). أما بالنسبة للأصل العام فإنه يجب التظلم المسبق خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار الصادر، ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ. كما يتعين على جهة الإدارة البت في التظلم خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه، ويعد مرور الستين يوما دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه. وأنه إذا صدر خلال تلك المدة قرار برفض التظلم وجب أن يكون مسببًا. وكذلك الأمر بالنسبة لوزارة الخدمة المدنية.

وبناء على ذلك تكون المدة القصوى التي تفصل بين العلم بالقرار، ثم التظلم منه، ثم رفع دعوى الإلغاء لا تتجاوز مائة وثمانين يومًا(٢).

ومن الجدير بالذكر أن دعوى الإلغاء يتم رفعها بصحيفة يودعها المدعي أو مَنْ يمثله لدى المحكمة المختصة. وأنه يجب أن تشمل الصحيفة على البيانات المنصوص عليها في نظام المرافعات الشرعية، وأن تتضمن صحيفة الدعوى

(١) بيان ذلك: ١- تاريخ العلم بالقرار. ٢- ستين يومًا أجل التقدم بالتظلم لجهة الإدارة. ٣- ستين يومًا أجل البتّ في التظلم. ٤- ستين يومًا أجل رفع الدعوى أمام ديوان المظالم. فيكون المجموع (١٨٠) يومًا.

(٢) يتظر : البيان السابق

فضلا عن ذلك تاريخ الإبلاغ بالقرار، أو العلم به، أو نشره في الجريدة الرسمية بحسب الأحوال، وتاريخ التظلم ونتيجته. ولمجلس القضاء الإداري عند الاقتضاء إضافة ما يلزم من بيانات ومرافقات أخرى لصحيفة الدعوى بقرار ينشر في الجريدة الرسمية. وذلك وفقا لنص المادة الخامسة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم(١).

(١) كما تنص المادة السادسة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أن:
" ١- تقيد الإدارة المختصة في المحكمة صحيفة الدعوى إذا كانت مستوفية المطلوب وفقاً للمادة (الخامسة) من هذا النظام، وإذا قررت عدم قيدها؛ لعدم الاستيفاء، فعلى طالب القيد استيفاء ما نقص خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بذلك، وإن لم يستوفِ ما طلب منه خلال هذه المدة عُدَّ الطلب كأن لم يكن. فإن قيدت الدعوى بعد الاستيفاء عدت مقيدة من تاريخ تقديم طلب القيد .على أنه يجب على الإدارة إثبات تاريخ طلب القيد في جميع الأحوال. وتثبت الإدارة - بحضور مَنْ أودع صحيفة الدعوى - تاريخ الجلسة المحددة لنظرها، وتحيل الدعاوى إلى الدوائر وفقاً لقواعد يصدرها رئيس مجلس القضاء الإداري.
٢- تبلغ - بالإضافة إلى الجهة المدعى عليها - كلٌ من وزارة المالية وديوان المراقبة العامة بموعد نظر الدعوى.
وإذا كانت تتعلق بشؤون الخدمة المدنية فتبلغ به وزارة الخدمة المدنية، ويجب ألا تقل المدة بين الإبلاغ وتاريخ الجلسة عن ثلاثين يوماً . ولكل من وزارة المالية وديوان المراقبة العامة ووزارة الخدمة المدنية - بحسب الحال - أن ترسل وجهة نظرها إلى المحكمة الإدارية، أو أن تطلب الاشتراك في المرافعة، وذلك قبل موعد الجلسة بوقت كافٍ".

المبحث الأول

مفهوم حكم الإلغاء وحدود سلطات القاضي

تمهيد وتقسيم:

تقتضي دراسة مفهوم حكم الإلغاء وحدود سلطات القاضي الإداري أن نتناول أولًا مفهوم حكم الإلغاء في المطلب الأول، ثم نتطرق بعد ذلك إلى بيان أوجه الإلغاء في مطلب ثان، وأخيرًا نعرج على حدود سلطات القاضي الإدارى في دعوى الإلغاء في مطالب ثالث.

المطلب الأول

مفهوم حكم الإلغاء

دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية تُرفع للمطالبة بإعدام أو إبطال قرار إداري صدر مخالفًا لأحكام القانون[1]. وهي أحد أهم الوسائل لحماية المشروعية؛ إذ يترتب عليها بطلان القرار الإداري كجزاء يصيبه نتيجة مخالفته للنظام. فهي تدور مع القرار الإداري وجودًا وعدمًا، بحيث إذا انتفى القرار الإداري، فلا تكون

(١) انظر في تعريف دعوى الإلغاء (أو مجاوزة السلطة): موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، مكتبة الرشد ناشرون، ط١، ١٤٣٥هـ-٢٠١٤م، (ص٢٥٣)، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، (ص٢٥٠)، قضاء الإلغاء، د. محسن خليل، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩م، (٢٩)، القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (ص٢٦٣)، موسوعة القضاء الإداري دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، د. خميس السيد إسماعيل، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، (ص٣١).

ثمة دعوى إلغاء، وإنما يجب أن نكون بصدد قرار إداري قائم ومنتج لآثاره عند إقامة الدعوى.

وجدير بالذكر أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية أو عينية[1]، تقوم على مخاصمة القرار الإداري المعيب، وليست مخاصمة للإدارة؛ لأن اختصام الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لإلغاء القرار لا أكثر، ولهذا كانت دعوى الإلغاء في واقع الأمر وإن كانت إجراءاتها تم رفعها من قبل مدع، إلا أنه لا يوجد مدع عليه

(١) يقصد بعينية دعوى الإلغاء أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من ناحية، وأنها موجهة ضد قرار إداري من ناحية أخرى. وهذه المصلحة العامة هي غاية العمل الإداري ومناطه، حيث تتوقف سلامة وصحة العمل الإداري على تحقيق تلك المصلحة العامة، أما إذا حادت الإدارة عن تلك المصلحة وانحرفت عن تحقيقها إلى غيرها من المصالح الخاصة، فإن قراراها يستوجب الإلغاء

وقد تنوعت تقسيمات الفقهاء للدعاوى الإدارية وتفرقت بهم السبل؛ لاختلاف الاعتبارات التي تقوم عليها. حيث يقسم بعضهم الدعاوى الإدارية إلى قسمين: أولهما: الدعاوى الموضوعية. والثاني: الدعاوى الشخصية. وذلك بناء = = = على الأساس الذي تقوم عليه الدعوى، فإذا كانت تهدف إلى الحفاظ على المشروعية كانت دعوى موضوعية، مثل دعوى الإلغاء. وإن كانت تهدف إلى حماية حق شخصي، كانت دعوى شخصية، مثل دعاوى القضاء الكامل.

بينما يقسمها آخرون إلى ثلاثة أنواع: دعاوى موضوعية بحتة، ودعاوى ذاتية بحتة، ودعاوى موضوعية ذاتية، وهذه الأخيرة تستهدف من وراء الإلغاء المطالبة بحق شخصي. انظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي، د. علي خطار شطناوي، (ص٢٥٥)، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي، (ص٢٤٣) وما بعدها، أصول إجراءات القضاء الإداري، د. مصطفى كمال وصفي، الكتاب الأول، عالم الكتب، ١٩٧٨م، (ص١٣٦).

بالمعنى الفني الدقيق، وإنما يوجد مدافع عن هذا القرار وهو جهة الإدارة التي أصدرته.

ففي دعوى الإلغاء يبحث القضاء الإداري فيها مشروعية القرار الإداري بقطع النظر عن الحقوق الشخصية التي يمكن أن تتولد للمدعي بناء على إلغاء هذا القرار. ولا ريب أن تلك الحقوق التي يسعى رافع دعوى الإلغاء إلى تحقيقها هي الغاية التي يبتغيها من وراء رفع دعوى اللإلغاء، وليس مجرد إلغاء القرار في حد ذاته.

ولما كانت دعوى الإلغاء من الأهمية بمكان حيث تمثل حجر الزاوية بين دعاوى القضاء الإداري بحسبانها وسيلة الدفع عن مبدأ المشروعية-كما سلف-، ومن ناحية أخرى تحمل الأجهزة الإدارية على التقيد بأحكام النظام، وتجعل احترامه نصب عينيها في كل صغيرة وكبيرة، وذلك حال ممارستها صلاحياتها الإدارية المنوطة بها.

وإذا كانت لدعوى الإلغاء تلك الأهمية، فإن للحكم الصادر فيها دور كبير في إسباغ تلك الأهمية عليها؛ نظرًا لأنه يمثل النتيجة النهائية لها، ويضعها موضع التنفيذ على أرض الواقع، باعتبار هذا الحكم لا يمثل مصلحة المدعي، وإنما يمثل المصلحة العامة.

والحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يكون له حجية مطلقة[1] ليس فقط بالنسبة للأطراف فيها، وإنما في مواجهة الكافة، بحيث يستطيع كل ذي مصلحة

(١) حجية الحكم القضائي في الفقه الإسلامي تعني: حمل الأحكام القضائية على الصحة، واستحقاقها التنفيذ، وامتناع إعادة النظر فيها، ونقضها، أو تأجيل تنفيذها. فمفترض الحجية هو إصابة الحكم القضائي لأحكام الشرع، وهو ما يترتب عليه امتناع إعادة النظر=

أن يتمسك بالحكم بإلغاء ذلك القرار، ولو لم يكن طرفًا في الدعوى؛ ذلك بأنه متى ألغي هذا القرار فإنه يعتبر وكأنه لم يصدر أصلا، وبالتالي فإنه يعتبر ملغيًا بالنسبة لجميع الأفراد.

=في الحكم مرة أخرى بالنقض والإبطال. وبالتالي فإن الحكم القضائي يغدو قرينة للصواب على ما قضى به.

انظر: حجية الحكم القضائي بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، د. محمد نعيم ياسين، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، ط١، ١٤٣٦هـ-٢٠١٥م، (ص١٧، ١٨).

أما حجية الحكم في القانون فيقصد بها: أن الحجية وصف يلحق بالحكم القضائي، يمنحه احتراما يمنع المحكمة التي أصدرته وكذلك المحاكم الأخرى من الخوض من جديد في موضوع النزاع الذي سبق الفصل فيه، بما يقتضي التسليم بما قضى به الحكم فيما بين الخصوم. فلا يجب أن يترك للخصوم تجديد المنازعة حول ما تم الفصل فيه، وإلا تأبدت المنازعات بين نفس الخصوموحول ذات الحقوق والمراكز القانونية. كما عرَّفها آخرون بأنها نوع من الحصانة تلحق بالتأكيدات القضائية الواردة في خصوص الحقوق والمراكز القانونية محل الطلب القضائي أو الدعوى، فتفرض نفاذها وتحول دون المساس بها في أي إجراءات قضائية مستقبلية تنشأ بين الخصوم وتدور حول ذات الحقوق والمراكز القانونية.

انظر: الوسيط في قانون القضاء المدني، د. فتحي والي، ١٩٨٠م، (ص١٦٠)، المبسوط في قانون القضاء المدني علما وعملا، د. فتحي والي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧م، (ج١، ص٣٢١)، الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية، د. رمزي سيف، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٥، ١٩٦٤م، (ص٧٣٥). أعمال القاضي التى تحوز حجية الأمر المقضى وضوابط حجيتها دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة حول نطاق حجية القرارات والأحكام القضائية، د. أحمد ماهر زغلول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٩م، (ص٥٣).

ذلك أن حجية حكم الإلغاء هي حجية مطلقة يمتد أثرها إلى الكافة، وتسري على جميع الدعاوى، ولو اختلفت موضوعًا وسببًا عن الدعوى التي صدر بشأنها حكم الإلغاء.

المطلب الثاني

أوجه الإلغاء

الأصل أن القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة هي قرارات صحيحة ومشروعة تطبيقا لما تقضي به أحكام النظام، وأن من أراد الطعن فيها بالإلغاء فعليه إثبات عدم مشروعيتها ومخالفتها لقواعد المشروعية-ذلك أن على من يدعي إثبات العكس عب إثبات عدم المشروعية-، أو إثبات ما شابها من إساءة استعمال السلطة وانحرافها، وإلا ظلت تلك القرارات بمنجى عن الطعن فيها.

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون ثمة قرار إداري نهائي موجود وقائم منتج لأثاره القانونية عند إقامه الدعوى، فإذا تخلف هذا الشرط لعدم وجود القرار الإدارى ابتداءً أو لزواله قبل رفع الدعوى سؤاء بسحبه أو بالغائه من جانب الجهة الإدارية أو بانتهاء فترة تأقيته، كانت الدعوى غير مقبوله لأنها لم تنصب علي قرار إداري موجود وقائم ولم تصادف بذلك محلا، أما إذا أقيمت دعوى الإلغاء مستندة إلي وجود قرار إداري نهائي وأصبحت مقبولة إلا أن هذا القرار قد زال لأي سبب من الأسباب كأن تكون الجهة الإدارية قد استجابت لطلب إلغائة فعندئذ يكون المحل في دعوى الإلغاء قد زال وتصبح الدعوى غير ذات موضوع لما يتعين معه الحكم بإنتهاء الخصومة فيها لزوال محلها .

ويشترط أن يعتري القرار الإداري محل الدعوى أحد العيوب المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم، والتي جرى نصها

على أن: " دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها – المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح".

ومن هذا النص يتبين لنا أن أوجه إلغاء القرار الإداري، أو أسباب إلغائه، أو مراجع الطعن فيه، التي تصيبه فتجعله يستحق الإلغاء لفقدانه المشروعية، هي تلك العيوب التي تمس بشكل رئيس أركانَ القرار الإداري[1]، وهي تتمثل في أوجه

---

(١) القرار الإداري: هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز، وكان الباعث عليه المصلحة العامة.

ينظر: الحكم رقم٢٤٥/د/إ/١ لعام ١٤٢٩ه، في القضية رقم ١/٥٧٩٠/ق لعام ١٤٢٩ه، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٤٢٩/إس/٨ لعام ١٤٣٠ه، منشور في مجموعة الأحكام والمباديء الإدارية لعام ١٤٣٠ه، المجلد الأول، (ص٤٩)،

كما عُرِّف القرار الإداري بأنه: عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة يؤثر في مركز قانوني قائم، أو يحدث مركزا قانونيًا جديدًا. أو هو كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة.

انظر لمزيد من التعريفات: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، حمدي ياسين عكاشة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧م، (ص١٧٠)، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري=

خمسة وهي: عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب السبب، وعيب مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، وعيب إساءة استعمال السلطة، أو انحراف السلطة(١).

=دار الكتب القانونية، شتات، مصر- المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ١٩٩٨م، د. محمد ماهر أبو العينين، (ص١٥، ١٦)،القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠٠٥م، (ص٢١).

أما أركان القرار الإداري: فللقرار الإداري أربعة أركان يجب توافرها حتى نكون بصدد قرار إداري قائم، أي لابد منها لتحقق وصف القرار الإداري، فهي أركان لازمة لانعقاد القرار الإداري ذاته، فإذا انتفى أحد هذه الأركان لم يكن ثمة قرار، بل كان القرار منعدمًا. وهذه الأركان تتمثل في: أولها:أن يكون القرار المطعون فيه إداريًا. وثانيها: أن يكون القرار صادرًا عن سلطة إدارية وطنية. وثالثها: أن يكون القرار نهائيًا-أي أن يكون قابلا للتنفيذ دون حاجة إلى أي إجراء لاحق-، فبه يستقر الوضع الإداري قانونًا ويصبح لجهة الإدارة تنفيذه على الفور. ورابعها: أن يُحدث القرار أثرًا نظاميًا (قانونيًا)، بمعنى أن يكون القرار الإداري قد أثّر في المركز القانوني للطاعن بأن ألحق به ضررًا.

أما عن شروط الصحة فهي شروط لازمة لصحة القرار الإداري، وهي: شرط المحل، والسبب، والغاية، والشكل، والاختصاص.

انظر في شروط القرار الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية دراسة تحليلية مقارنة، د. علي شفيق، معهد الإدارة العامة، ١٤٢٢هـ-٢٠٠٢م، (ص١١٢-١٢٨)، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١، ١٤٣٠هـ-٢٠٠٩م، (١٨٢-١٨٦)، القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، (ص٢٧٣) وما بعدها، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، د. خميس السيد إسماعيل، (ص٧) وما بعدها.

(١) ينظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٣٨٣).

ومن الغني عن البيان أنه لا يشترط لإلغاء القرار الإداري قيام العيوب سالفة الذكر مجتمعة، بل يكفي تحقق عيب واحد من هذه العيوب؛ لتقرير عدم المشروعية، مما يستوجب معه الحكم بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى.

أولًا: عيب عدم الاختصاص:

تأتي فكرة تحديد اختصاصات الهيئات الإدارية كأثر من آثار الفصل بين السلطات، ذلك أن مسألة الفصل بين السلطات لا تعني فقط الفصل بين السلطات الثلاث للدولة (التنظيمية، والتنفيذية، والقضائية)، بل تقتضي توزيع الاختصاصات وتحديدها داخل كل هيئة على حدة.

وبناء على ذلك يمكن تعريف قواعد الاختصاص بشكل عام بأنها تلك القواعد التي تحدد الأشخاص والهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة؛ ومن هذا المنطلق شَبَّه بعضُ الفقهاء قواعدَ الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص؛ بيد أنه ينبغي ملاحظة أن هناك فرقًا جوهريًا بينهما، مردّه اختلاف غاية كل منهما، فبينما نجد أن الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة، نجد في المقابل أن الغاية من تحديد قواعد الأهلية هي المصلحة الفردية[1].

وغني عن البيان أن الهيئات العامة في الدولة المعاصرة لا تملك أن تصدر أو تمارس أي تصرف إداري صحيحًا شرعا ونظاما، ومنتجًا لآثاره، ما لم يكن صادرا في حدود الضوابط النظامية المقررة لتلك الهيئة أو غيرها، فهي تسير

(١) ينظر: القضاء الإداري قضاء الإلغاء، د. سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦م، (ص٦٧٦).

وفق النظام المرسوم لها، والمحدِد لاختصاصاتها، فإذا ما خرجت وحادت عن هذا الطريق كان قراراها مشوبًا بعيب عدم الاختصاص مما يستوجب إبطاله.

فالاختصاص هو مجموعة التصرفات والأعمال التي يكون لسلطة عامة أو موظف عام ممارستها، على وجه يعتد به شرعا ونظامًا، وبعبارة أخرى هو القدرة القانونية التي تملكها تلك السلطة العامة، وتخولها وتمنحها حق اتخاذ قرار معين.

ولا يخفى على ذي بصيرة أن مسألة اختصاصات الإدارة وتوزيعها بين الهيئات المختلفة إنما تكون تحت مظلة النظام والتشريع الذي يقرر ويحدد الضوابط لكل هيئة على حدة، وهي مسألة متعلقة بالنظام العام ولصيقة به، وبالتالي لا يجوز الاتفاق على تعديل أو تغيير القواعد الحاكمة له، وإلا وقع باطلًا بطلاناً مطلقاً، ويستتبع ذلك الضرورة أن عيب عدم الاختصاص ليس من العيوب التي يمُكن تصحيحها بإجراءات لاحقة على صدور ذلك القرار المعيب، سواء كان بالإجازة أو التصديق ممن يملك الحق في إصداره أصلًا[1]. كما أنه يجب على القاضي الإداري أن يتصدى لعيب عدم الاختصاص، ويحكم به من تلقاء نفسه، ولو لم يثره طالب الإلغاء، مع الأخذ في الاعتبار أنه في هذه الحالة لا يستطيع أن يقضي بأكثر مما يطلبه الخصوم، وبالتالي لا يستطيع أن يلغي جانبا من القرار الإداري غير مطلوب إلغاؤه حتى وإن صدر من سلطة غير مختصة[2].

(١) ينظر: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، د. طعيمة الجرف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م، (ص٢٤١).

(٢) ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (٥٣٦). وما أشار إليه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي-رحمه الله- حتى وإن كان=

ويعرَّف عيب الاختصاص في دعوى الإلغاء بأنه:" عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين؛ لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر"(١). وبعبارة أخرى هو: انتفاء القدرة القانونية على إصدار القرار الإداري، سواء جعله المنظم من اختصاص هيئة أو فرد آخر أو لا(٢). ومن هذا يظهر أن عيب عدم الاختصاص هو عيب عضوي، يعني ممارسة هيئة أو فرد لعمل قانوني ليس من اختصاصهما. وبعبارة أخرى فإن عيب عدم الاختصاص هو صدور القرار الإداري ممن لا يملك سلطة إصداره طبقًا للأنظمة أو اللوائح السارية، فهو خروج المسؤول الإداري عند اتخاذه أحد القرارات الإدارية عن السلطة أو الصلاحيات المحددة له بموجب الأنظمة واللوائح(٣)، حيث يقتصر مدلوله على عدم المشروعية التي تمس مصدر

=مستندًا إلى أحكام صادرة من مجلس الدولة الفرنسي؛ لا أنه محل نظر من جانبنا؛ وذلك لأن عيب عدم الاختصاص متعلق بالنظام العام، وبالتالي هو قرار منعدم من الأساس، فيكون للقاضي الإداري الحكم بإلغاء القرار كليًا، إذا كان يمكن فصل بعض جزئياته عن بعضها الآخر، ولا يمكن الاحتجاج هنا بأن لا يحكم القاضي بأكثر مما يطلبه الخصوم؛ لأن قضاء الإلغاء يتعلق بالمصلحة العامة وليس بالمصلحة الفردية لرافع الدعوى، وبذلك تقتضي طبيعة دعوى الإلغاء إلغاء القرار برمته.

(١) هذا تعريف (بونار) ، وقد تبنته محكمة القضاء الإداري المصرية. ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (ص٥٣٤، ٥٣٥).

(٢) ينظر: السلطة التقديرية للقاضي الإداري دراسة تأصيلية تطبيقية الجزء الثاني، د. وليد بن محمد بن صالح الصمعاني، دار الميمان للنشر والتوزيع، ط١، ١٤٣٦هـ-٢٠١٥م، (ص٥٦).

(٣) ينظر: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية دراسة تحليلية مقارنة، د. علي شفيق، (ص١٣٣).

القرار الإداري فحسب، وبالتالي لا يتعلق عيب عدم الاختصاص بمحل وموضوع القرار الإداري(١).

ويعد عيب عدم الاختصاص أقدم أوجه الإلغاء ظهورًا لرقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية، استنبطه وصنعه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ولا يزال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء التي تتعلق بالنظام العام(٢)؛ ولهذا فإن عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء يعني عدم القدرة على مباشرة عمل معين، لأن النظام جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر، وعلى هذاالأساس يكون عدم الاختصاص هو العيب الذي يصيب القرار الإداري بسبب صدوره ممن لا يملك القدرة النظامية على إصداره، سواء أكان هذا الشخص يحمل صفة الموظف العام أو لا يحمل هذه الصفة(٣)، ولهذا يكون القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص، إذا كان صادرا من شخص أو هيئة لا تملك القدرة النظامية على إصداره، طبقًا للقواعد المنظمة لاختصاص الهيئات العامة وما يتفرع عنها من أجهزة مختلفة (٤).

(١) ينظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي (ص ٣٨٨).

(٢) ينظر: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية دراسة تحليلية مقارنة، د. علي شفيق، (ص١٣٤).

(٣) ينظر: الوجيز في القضاء الإداري، د. سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥م، (ص٢٣٩).

(٤) ينظر: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، د. طعيمة الجرف، (ص٢٤٣).

صور عيب عدم الاختصاص:

يُقسَّم عدم الاختصاص بسبب جسامة عدم مشروعيته إلى صورتين أو نوعين: فأحيانًا قد يكون جسيمًا، وأحيانًا يكون بسيطًا(١).

أما عدم الاختصاص الجسيم أو (اغتصاب السلطة)، فهو الذي يجعل القرار الإداري مجردًا من أي أثر قانوني، بل يكون منعدمًا. أي أنه غير موجود من الأساس.

وأما عدم الاختصاص البسيط فهو الذي يجعل القرار قابلا للإبطال. وهو من هذه الناحية يختلف عن عيب عدم الاختصاص الجسيم في أن هذا الأخير، أي القرار المعيب بعيب اغتصاب السلطة من شأنه أن يجعل القرار باطلا لأنه يفقده خصائصه القانونية، ويجعله عديم الأثر قانونا فيعتبر العمل معدوما، وبالتالي لا يتقيد بأجل دعوى الإلغاء ولا يتمتع بالحصانة المقررة للقرارات الإدارية. بينما عدم الاختصاص البسيط هو قرار موجود في الواقع إلا أنه يعتبر قابلا للإلغاء، بمعنى أنه يجوز طلب إلغائه ولكن خلال الميعاد القانوني المحدد، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة ضد الإلغاء(٢).

أ- **عدم الاختصاص الجسيم (انعدام القرار الإداري)**: عدم الاختصاص قد يكون جسيما وهو أن تمارس سلطة إدارية وظيفة تدخل في اختصاص سلطة أخرى، ويطلق على عدم الاختصاص في هذه الحالة "غصب السلطة"،

(١) ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (ص٥٣٨) وما بعدها.

(٢) ينظر: القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الإداري، د. عبد الله طلبه، منشورات جامعة حلب، ط٢، (ص٢٦١).

وتؤدي جسامة المخالفة الناشئة عن غصب السلطة أن يكون القرار الذي تصدره الإدارة معدومًا من الناحية القانونية وليس فقط باطلًا[١]. ولهذا فإن عيب الاختصاص يصبح من قبيل اغتصاب السلطة إذا ما كان القرار الإداري صادرا من فرد عادي ليست له أية صفة عامة ، أو من سلطة إدارية في موضوع من اختصاص إحدى السلطتين الأخريين (التنظيمية أو القضائية)، ويلحق بهاتين الحالتين حالة اعتداءسلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها[٢]. **ويظهر عدم الاختصاص الجسيم في حالتين**:

الحالة الأولى: أن يصدر القرار الإداري من شخص عادي ليس له الصفة الإدارية، ففي هذه الحالة لا يكون القرار الإداري معيبًا ليس فقط بعيب عدم الاختصاص، وإنما يرقى إلى درجة اغتصاب السلطة ويعتبر معدومًا ولا أثر له، وكأنه لم يوجد أصلا. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ابتدع نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية والاستثنائية، وهذه الحالة وإن كانت حسب بعض الفقه نادرة الحدوث على الأقل في الظروف العادية داخل الجهاز الإداري للدولة، إلا أنها تصبح أكثر حدوثاً ووضوحًا لدى الأفراد الذين ينتحلون صفة ضباط الشرطة، أو رجال الأمن، وقد حرصت التشريعات الجنائية في مختلف الدول على تجريم تلك الأفعال[٣].

(١) ينظر: قانون القضاء الإداري الكتاب الثاني دعوى الإلغاء، د. محمد محمد عبد اللطيف، دار النهضة العربية ، القاهرة،2002م، (ص٢٢١).

(٢) ينظر: الوجيز في القضاء الإداري، د. سليمان محمد الطماوي، (ص٢٤١).

(٣) ينظر: المرجع السابق، نفس الصفحة.

الحالة الثانية: اعتداء الإدارة باعتبارها جهازًا تنفيذيًا على اختصاص السلطة التنظيمية، والسلطة القضائية.

ب ـ عدم الاختصاص البسيط (بطلان القرار الإداري): يعد عدم الاختصاص البسيط هي الحالة الأكثر شيوعًا في الواقع العملي لعيب الاختصاص، والتي تتمثل في اعتداء إدارة أو هيئة إدارية أو موظف على صلاحيات إدارة أو هيئة أو موظف آخر، داخل نطاق السلطة التنفيذية وذلك نتيجة التشابك والتداخل في السلطات.

ومن تطبيقات عيب عدم الاختصاص البسيط في المملكة ما قررته هيئة التدقيق بديوان المظالم عام ١٤٠٣هـ، ببطلان الإجراء المتخذ من قبل إدارة الطرق بالمدينة المنورة بشأن تقدير عقار المدعي، لمخالفته النظام، حيث أصدر قرار التعويض مدير إدارةالطرق والمواصلات، وهذا من اختصاص اللجنة حسب نظام نزع الملكية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٦٥) وتاريخ ١٣٩٢/١١/١٦هـ[١].

صور عيب عدم الاختصاص البسيط:

ومن هذا المنطلق يأخذ عدم الاختصاص البسيط ثلاث صور يستطيع من خلالها قاضي الإلغاء أن يبسط عليها رقابته عليها، تتعلق إما بالعنصر الموضوعي، أو الزمني، أو المكاني.

أما الصورة الأولى: عدم الاختصاص الموضوعي: فتعني أن يكون القرار الإداري مشوبًا بمخالفة قواعد الاختصاص المنصوص عليها في النظام، فهو يتجاهل توزيع السلطات بين الجهات الإدارية المختلفة، ويستوي في ذلك أن يكون

(١) مشار إليه لدى: الرقابة القضائية على أعمال افدارة في المملكة العربية السعودية، د. علي شفيق، (ص١٣٥) .

عيب الاختصاص الموضوعي إيجابيًا أو سلبيًا[١].كأن تتدخل سلطة إدارية في موضوعات لا تختص بها، وتكون له عدة صور يستطيع من خلالها قاضي الإلغاء أن يبسط عليها رقابته منها، كأن تعتدي جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى موازية لها، وكاعتداء سلطة مركزية على اختصاصات سلطة لا مركزية، أو اعتداء المرؤوس على صلاحيات رئيسه، والعكس[٢]. وكأن تمتنع سلطة خطأً عن ممارسة اختصاصاتها ظنا منها أنها لا تملك هذه السلطة.

ومثال ذلك: أن يصدر أحد الوزراء قرارا في موضوع هو من اختصاص وزير آخر، وهو أمر يمكن تصور حدوثه لاسيما فيما بين الوزارات التي تتقارب اختصاصاتها. وكأن يصدر وكيل الوزارة للشئون المالية قرارا هو من اختصاص زميله وكيل الوزارة للشئون الإدارية.

وأما الصورة الثانية: عدم الاختصاص الزمني. فيعني عدم الاختصاص الزمني أن يمارس الموظف العام أو جهة الإدارة مهامها دون مراعاة للقيود الزمنية، ويكون القرار الإداري مشوبًا بعدم الاختصاص الزمني في حالة أن تصدر الإدارة قرارًا إداريا في وقت جُرِّدَت فيه من اختصاصاتها، ولم تعد فيه تملك سلطة إصداره، أو أن تصدر الإدارة قرارًا ليس في الزمن المحدد له قانونًا، بأن يكون له مدة زمنية معينة يتعين صدوره خلالها، أو أن يكون المشرع نص على عدم جواز مزاولة اختصاص ما إلا بعد مرور مدة معينة، أو أن تزاول الإدارة نشاطها

(١) ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (ص٥٤٨) وما بعدها.

(٢) ينظر: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، د. عدنان عمرو، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط٢، 2004م، (ص١٠٣).

الإداري قبل أن تُخَوَّل أصلًا بممارسته[1]. ويترتب على ذلك أن كل قرار إداري مشوب بعيب عدم الاختصاص الزمني يخضع لرقابة قاضي الإلغاء، ومن ثم يحكم بإبطاله إذا ثبت اتخاذه دون التقيد بالحدود الزمنية المفروضة نظامًا.

وأما الصورة الثالثة: عدم الاختصاص المكاني: فهو أن تصدر جهة الإدارة قرارًا يسري ويمتد أثره خارج النطاق المكاني والحدود الإقليمية لمزاولة اختصاصها، وبذلك تكون قد اعتدت على اختصاص الجهة الأخرى التي يتبع لهذا هذا المكان. وبهذا المعنى لا يجوز لأمير منطقة أو محافظ إقليم أن يصدر قرارات إدارية في نطاق منطقة أخرى.

ومما تجدر ملاحظته أن حالات الوقوع في عيب عدم الاختصاص المكاني قليلة جدًا إن لم تكن نادرة نظرا لأن المجال الإقليمي معلوم من طرف الإدارة، وتوزيع الصلاحيات بين موظفي الدولة في النطاق الجغرافي والمكاني للدولة يكون موجب الأنظمة واللوائح، والذي لا يجوز للموظف أو جهة الإدارة أن تتجاوزه حينما تمارس اختصاصاتها، ومن غير المتصور والحالة هكذا أن يتجاوز الموظف حدود اختصاصاته المكانية[2].

---

(١) ينظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٤٠٢)، القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب، (ص١٦٠).

(٢) ينظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٤٠١)، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (ص٥٦٥، ٥٦٦)، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الإداري، د. عبد الله طلبه، (ص٢٧٠).

وخلاصة ما تقدم عن عيب عدم الاختصاص : فإنه يمكن القول بأن سلطة الإدارة سواء كانت تقديرية أو مقيدة ليس لها تأثير على دور وسلطات قاضي الإلغاء في رقابته لمشروعية ركن الاختصاص؛ لأن الإدارة ملزمة بالتقيد بقواعد الاختصاص التي حددها النظام، ولهذا فإن سلطة ودور قاضي الإلغاء في الرقابة على ركن الاختصاص في القرار الإداري هي سلطة ودور كامل وتام وواسع، وأنه ليس هناك حدود أو قيود تحد منه، فإذا وجد قاضي الإلغاء أن القرار محل الطعن يخرج عن اختصاص جهة الإدارة المدعى عليها، فإنه يقرر مباشرة عدم مشروعيته، ومن ثم يحكم بإلغائه(١).

ثانياً: **عيب الشكل**:

يعد عيبُ الشكل الوجه الثاني من أوجه الإلغاء بعد عيب عدم الاختصاص، وهو عيب يلحق المشروعية الخارجية للقرار الإداري. والأصل العام أن القرار الإداري لا يخضع لأشكال خاصة، فهو قد يكون صريحًا أو ضمنيًا، مكتوبًا أو شفهيًا، مسبّبا أو غير مسبب، المهم أن تتحقق فيه الأركان المطلوبة قانونًا حتى يكتسب صفة القرار الإداري، وأن تفصح جهة الإدارة من خلاله عن إرادتها الملزمة بإحداث أثر قانوني. وبالتالي لا تتقيد الإدارة بأشكال وإجراءات معينة عند ممارستها اختصاصاتها بإصدار القرارات الإدارية.

ولكن قد يخضع القرار الإداري لصيغة معينة أو شكل معين عند إصداره، سواء تمثل في وجوب اتباع الإدارة لإجراءات معينة، أو تمثل في إفراغ القرار في شكل أو مظهر خارجي محدد، ويكون هذا وذاك طبقًا لنصوص نظامية تستوجب

(١) ينظر: حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية،2013م، (ص١٢٥).

ذلك الأمر، وتلزم اتباع شكل خاص محدد بالنسبة لقرارات معينة. وبالتالي تلتزم الإدراة بتلك الأشكال والإجراءات عند إصدار القرارات الإدارية.

والمقصود بشكل القرار هو المعنى الواسع الذي يشمل الشكل الخارجي أو المظهر الخارجي للقرار الإداري، كما يشمل أيضًا الإجراءات التي يجب اتباعها قبل صدور القرار. وعليه فإنه يراد بعيب الشكل: عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية و الإجرائية التي أوجبتها الأنظمة واللوائح في إصدار القرارات الإدارية.كما يقصد بهذا العيب أيضًا عدم احترام القواعد الشكلية، أو الإجرائية المقررة في الأنظمة واللوائح لإصدار القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمالها كليًا، أو بمخالفتها جزئيا. وبعبارة أخرى فإن عيب الشكل في القرار الإداري يعني صدوره دون مراعاة الشكليات والإجراءات التي نص عليها النظام، سواء تم تجاهل هذه الشكليات والإجراءات بصورة تامة، أم تم تنفيذها بصورة مبتسرة وغير مكتملة(١).

والإجراءات الشكلية في حقيقتها ضمانات للإدارة في مجال القرارات الإدارية، تمنعها من التسرع وتهديد ضمانات الأفراد باتخاذ قرارات متسرعة وغير مدروسة، وتحملها حملا على التروي والتأمل في إصدار القرارات، وهو

(١) ينظر: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، د. علي شفيق، (ص١٤٠)، موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم)الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٤٢١)، السلطة التقديرية للقاضي الإداري دراسة تأصيلية تطبيقية الجزء الثاني، د. وليد بن محمد بن صالح الصمعاني، (ص٦٣)، القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب، (ص١٦٦).

الأمر الذي يتحقق معه حماية المصلحة العامة من جهة، وحماية مصلحة الأفراد من جهة أخرى(١).

ولبيان أثر مخالفة الشكل والإجراءات يتعين التفرقة بين حالتين:

الأولى: إذا ألزم النظام الإدارة وحتّم على شكل أو إجراء معين للقرار الإداري، فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة بذلك ولا تستطيع الخروج عن الخط المرسوم لها، فإذا ما حادت عنه أصبح القرار غير مشروع ومعيبًا وقابلاً للبطلان من طرف قاضي الإلغاء احتراما لإرادة المشرع.

أما الحالة الثانية: فقد يغفل النظام بيان تجاوز الشكل والإجراء، وفي هذه الحالة لا يقضي بالبطلان بصورة آلية مباشرة؛خشية عرقلة إجراءات جهة الإدارة، خصوصا إذا كانت معقدة تعقيدا لا مسوغ له، ومن ثم فإنه يجب أن يكون النظر في الأمر بطريقة أكثر اعتدالًا و تحقيقًا للأغراض التي شرع من أجلها شكل القرار الإداري(٢).

وجدير بالذكر أن إصدار جهة الإدارة قرارا لحقه عيب في الشكل، لا يمنعها من تصحيحه. فإنه يجوز للإدارة تصحيح قرارها وتداركه، الذي شابه عيب في الشكل؛ شريطة ألا يكون لهذا التدارك اللاحق أي تأثير على مضمون ذلك القرار الإداري، كما يجوز للإدارة من جهة أخرى أن تعيد إصدار القرار الإداري بعد استيفاء الشكل الذي تطلبه النظام. أما التصحيح اللاحق بناء على قبول ذوي

---

(١) ينظر: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد ماهر أبو العينين، (ص١٣٣).

(٢) ينظر: وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، د. فتحي فكري، شركة ناس للطباعة، مصر،2004م، (ص٢٤٢).

الشأن بالقرار المعيب بعيب الشكل، فلا يترتب عليه تصحيح القرار وزوال البطلان؛ ذلك أن الأصل في الشكل والإجراءات أنها مقررة للصالح العام(١).

ونخلص مما تقدم إلى أن عيب الشكل باعتباره من عيوب عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري المطعون فيه، وهو من العيوب الأكثر وضوحًا وشيوعًا، لأنه يتعلق بشكل القرار الذي يجب أن يراعى عند إصداره، والذي لا يجد معه قاضي الإلغاء أي عناء، أو صعوبة في الوقوف عليه؛ ذلك أن النظام قد حدد سلفًا الشكل الذي يجب أن يخرج في إطاره القرار الإداري. وأنه إذا خالفت الإدارة قواعد الشكل والإجراءات التي تطلبها النظام، فإنه يكون لقاضي الإلغاء سلطة الرقابة على تلك القرارات والحكم بإلغائها إذا طلب ذلك رافع دعوى الإلغاء، هذا هو الأصل العام، إلا أن هناك بعض الأشكال الثانوية أو غير الجوهرية التي يمكن التغاضي عنها، فليست كل الأشكال في مرتبة واحدة، وإنما هناك أشكال جوهرية، وأخرى غير جوهرية، فالأولى هي التي رتب النظام جزاء الإلغاء على إغفالها بعكس الثانية(٢).

إن القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلي كأصل عام، إلا إذا نص النظام على البطلان عند إغفال هذا الإجراء، أو كان هذا الإجراء جوهريا في ذاته، بحيث يترتب على إغفاله بطلان القرار بحسب مقصود النظام.

---

(١) ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (٦٠٧).

(٢) ينظر: القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر، (ص٢١٩).

ثالثاً: عيب السبب[1]: لا يكفي أن يصدر القرار الإداري مستوفياً للإجراءات والشكليات القانونية، بل يجب أن يكون مبنياً على أسباب مشروعة استند إليها مصدر القرار، ببيان الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار، وإلا كان حرياً للإلغاء.

ويُعرَّف السبب لدى الشراح بأنه: الحالة القانونية أو الواقعية السابقة على القرار، والتي تدفع الإدارة إلى التدخل بإصدار القرار[2].

ومن هذا التعريف يتبين لنا أن سبب القرار الإداري هو في حقيقته الباعث، والدافع، والمسوّغ على اتخاذ القرار، وهو بذلك يعتبر عنصر البدء في وجود القرار. على أنه ينبغي ملاحظة أن سبب القرار يختلف عن تسبيب القرار، حتى لا يتم

(١) اختلف الشراح في اعتبار السبب عيبًا مستقلا قائما بذاته- وهو الراجح عند الغالبية-، أم يندرج ضمن وجه مخالفة القانون.
ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (٦٧٧)وما بعدها، القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، (ص٤١٤) وما بعدها.

(٢) ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (٦٧٦)، موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٤٢٦)، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر، (ص٢٣٤)، السلطة التقديرية للقاضي الإداري دراسة تأصيلية تطبيقية الجزء الثاني، د. وليد بن محمد بن صالح الصمعاني (ص١١٥)، القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، (ص٤١٣)، القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب، (ص١٩٥)، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد ماهر أبو العينين، (ص١٥٤). وهذا التعريف هو الذي يتبناه القضاء الإداري السعودي، ومن ذلك حكمها الصادر في ١٦/٤/١٤٣٠ه، حيث تقول:" وحيث عرف السبب كركن من أكان القرار الإداري بأنه: الحالة الواقعية أو النظامية التي تدفع جهة الإدارة إلى إصدار القرار، وتكون – اي الحالة الواقعية أو النظامية- سابقة على صدور القرار الإداري". رقم القضية ١/٧٤٩٠/ق لعام ١٤٢٩ه، رقم الحكم الابتدائي ٣/د/ق/٢لعام ١٤٣٠ه، رقم حكم الاستئناف٤١٧/إس/٨ لعام ١٤٣٠ه. منشور في مجموعة الأحكام والمباديء الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، المجلد الأول، (ص٥٤١).

الخلط بينهما، ذلك أن هذا الأخير يعني ذكر الإدارة وإفصاحها صراحة عن أسباب اتخاذ قرارها، والأصل العام أن الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب قرارها غلا إذا أوجب عليها النظام ذلك.

وعليه فإن تخلف السبب يكون كافيًا لإلغاء القرار الإداري، إلا أنه يتعين توافر شرطين في السبب ليكون جزاء تخلفهما الإلغاء، بحيث إذا ما تخلف أي منهما، يكون للقضاء الإداري بسط رقابته عليه، والحكم بإلغاء القرار الإداري، وهذان الشرطان هما:

أ- أن يكون السببُ مشروعًا: أي أن يكون الدافع على صدور القرار الإداري مشروعاً من الناحية النظامية، بحيث إذا ما جاء السبب مخالفا للقواعد والأحكام النظامية، كان القرار الإداري الصادر بالاستناد إليه حريًّا بالإلغاء. فقد يحدد النظام أسبابا معينة يجب أن ترتكن إليها الإدارة عند إصدارها قرارها، بحيث تكون الإدارة مقيدة في ذلك، وإن كان الأصل العام أن الإدارة لها سلطة تقديرية في أسباب قرارتها.

إلا أنه يجب أن يكون السبب صحيحا قانونًا. وبالتالي إذا ما استندت الإدارة إلى سبب آخر غير الوارد في النظام، غدا قرارها صالحًا للإبطال للعيب في سببه.

ب - أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ صدور القرار الإداري[1]: وهذا السبب في حقيقة الأمر له شقان: الأول: أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها قد وقعت بالفعل.

(١) ينظر: القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر، (ص٢٣٦)، القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب، (ص١٩٩).

والثاني: أن تكون تظل تلك الوقائع السابقة على صدوره باقية حتى ساعة صدور القرار الإداري. وهذا يعني أن أساس تقدير مشروعية القرار الإداري يتجسد في وقت صدوره. فإذا تحقق السبب ثم زال قد صدور القرار، كأن يقدم موظف استقالته ثم يرجع عنها، ومع ذلك يصدر القرار بقبولها، فإن ذلك القرار يكون معيبًا في سببه، مما يستوجب طلب إلغائه.

وتتمثل رقابة القضاء الإداري على عنصر السبب في القرار الإداري في مسألتين مترابطتين(١):

الأولى: الرقابة على صحة الوجود المادي للحالات الواقعية أو النظامية التي استندت إليها الإدارة،سواء كانت سلطة الإدارة مقيدة أو تقديرية في اختيار أسباب قراراتها.

والثانية: من حيث التكييف القانوني السليم للوقائع. ففضلًا عن مراقبة القضاء الإداري من تحقق الوجود المادي للوقائع، فإنه أيضًا يراقب التطييف والوصف القانوني لها. وعليه إذا ثبت للقاضي الإداري تحقق وجود الواقعة، إلا أن جهة الإدارة لم تعطها التكييف القانوني الصحيح؛ فإنه يحكم بإلغاء ذلك القرار لاستناده إلى سبب معيب يستوجب إبطاله.

---

(١) ويضيف إليهما بعض الفقه رقابة الملاءمة، حيث يراقب القاضي الإداري تناسب درجة الوقائع المادية مع درجة مضمون القرار.

ينظر: القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، (ص٤٢٣) وما بعدها، القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب، (ص٢٠٤) وما بعدها، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر، (ص٢٣٨) وما بعدها، الوجيز في المنازعات الإدارية، د. محمد الصغير بعلي، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٥م، (ص١٦١، ١٦٢).

إن الرقابة القضائية على أسباب القرار الإدارى متى أبدتها جهة الإدارة، هي مراقبة قيام الأسباب وتكيفها، وأساس ذلك أن الإدارة بحسب الأصل غير ملزمة بتسبيب قرارها، حيث يفترض في القرار الإدارى غير المسبب قيامه على سببه الصحيح، وعلى من يدعى العكس أن يقيم الدليل. إما إذا ذكرت الإدارة أسباب القرار أو كان النظام يلزمها بتسبيب قرارها فإن ما يحمله من أسباب يكون خاضعا لرقابة القضاء الإدارى. هذه الرقابة تجد حدها الطبيعى في التأكد مما إذ كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها ماديا وقانونيا أم كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديا لا يؤدى للنتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً ركن السبب ووقع مخالفا للنظام، واستوجب إلغاؤه.

هذا وتتخذ مخالفة القاعدة القانونية في الواقع العملي صوراً ثلاث[1]:

الصورة الأولى: المخالفة المباشرة للأنظمة واللوائح: وتتحقق هذه الصورة في حال قيام الإدارة بالتجاهل التام لأحكام النظام، بأن قامت بعمل يحرمه النظام أو امتنعت عن عمل يوجبه. وهذه الصورة هي أبسط الحالات في الواقع العملي، حيث ما على طالب الإلغاء إلا أن يثبت تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية.

الصورة الثانية: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: وهذه الصورة أدق وأخطر من الصورة الأولى، لأن الإدارة هنا لا تتنكب عن القاعدة القانونية أو تتجاهلها

(١) ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (٦٢٩) وما بعدها.

كما في الحالة الأولى، وإنما تعطي القاعدة تفسير آخر ومعنى آخر غير المعنى المقصود نظاما منها.

الصورة الثالثة: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية: يكون القرار الإداري مدعاة للإلغاء إذا ما بادرت الإدارة إلى الخطأ في تطبيق النص النظامي معتمدة على وقائع هي في حقيقة الأمر غير موجودة أصلًا. حيث إن تطبيق القاعدة القانونية رهين بتحقق حالة واقعية على نحو معين، فإذا تخلفت الوقائع التي يقوم عليها القرار أو لم تستوف الشروط التي أوجبها النظام، كان القرار حريًا بالإلغاء.

رابعاً: عيب مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

عيب مخالفة النظام هو ما يسميه بعض الشراح بعيب المحل، ويقصد به: أن يخالف محل القرار إحدى القواعد النظامية، سواء أكانت مدونة في الأنظمة واللوائح، أم غير مدونة. وهي تلك المستمدة من أحكام القضاء والعرف. ومحل القرار الإداري بشكل عام هو موضوعه أو الأثر المباشر الذي يترتب عليه[1].

والأصل أن القرار الإداري عمل قانوني، ومن ثم يجب أن يكون محل هذا القرار منسجماً ومتناغماً ومتوافقًا مع قواعد النظام، فإذا ما جاء مخالفًا للنظام، لم يكن القرار معيبًا فحسب، بل إنه يشكل تهديدا للأوضاع القانونية التي يخطابها والتي من شأنها أن تهدد مصالح الأفراد.

(١) ينظر: القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، (ص٣٩١)، القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب (ص١٨٩)، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر (ص٢٢٧)، السلطة التقديرية للقاضي الإداري الجزء الثاني، د. وليد بن محمد الصمعاني (ص١٢١).

إن مضمون القرار الإداري(محل القرار الإداري) هو ما تتجه إرادة الإدارة إلى تحديده تارة، أو إحداثه تارةً أخرى[1]، ويتعين لكي يكون محل القرار الإداري صحيحا أن يتوافر فيه شرطان:

أ ــ أن يكون محل القرار ممكناً: أي أن يكون محل القرار الإداري متاحًا من الناحية القانونية، ومن الناحية الواقعية، فلا يمكن للإدارة أن تصدر قرارًا، على غير محل، كأن تصدره على محل مستحيل التحقق.

ب ــ أن يكون محل القرار جائزا نظامًا: بمعنى أن ترتيب الأثر القانوني الناشئ عن القرار يجب أن يكون مشروعا أي غير مخالف لأحكام القواعد القانونية النافذة وقت صدوره.

ويتمثل عيب المحل في قيام الإدارة بعمل يحرمه النظام، أو الامتناع عن عمل يوجبه. كأن تقوم الإدارة بالاعتداء على الحرية الشخصية لأحد الأفراد في غير الأحوال المأذون فيها بذلك، أو أن تمتنع عن منح ترخيص على الرغم من توافر الشروط النظامية لمنحه.

وخلاصة القول أن : عيب مخالفة النظم واللوائح يعد الضمان الأكثر فعالية لمبدأ المشروعية، حيث إن صفته العامة تسمح بالحكم على كل أوجه عدم مشروعية القرار الإداري؛ ذلك أن خرق النظم واللوائح هو خرق في نفس الوقت للمشروعية بمعناها الواسع؛ لأن في عدم تطبيق النظم واللوائح بصورة صحيحة، وتنزيلها على الوقائع، هو في حقيقة الأمر انتهاك لمبدأ المشروعية، وبالتالي فإن

(١) ينظر: القضاء الإداري قضاء الإلغاء، د. عبد الغني بسيوني، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧م، (ص٢٣٢).

أي مخالفة للنظم واللوائح في المملكة عند اتخاذ القرار الإداري، سواء أكان الخطأ في تطبيق النظام أم في تأويله، يكون باطلًا(١).

خامساً: عيب إساءة استعمال السلطة، أو انحراف السلطة.

يُعبِّر الشرَّاح عن عيب إساءة استعمال السلطة أو انحراف السلطة بعيب الغاية، وهو أن تمارس الإدارة مصدرة القرار الإداري السلطة التي خولها لها النظام في تحقيق أهداف غير تلك الأهداف المحددة لها. سواء استهدفت الإدارة أغراضا بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة، أو استهدفت غاية عامة أخرى تختلف عن الغاية التي استهدفها وحددها النظام(٢). وعليه فإن عيب الانحراف الذي شاب القرار الإداري، هو قرار مشروع وصحيح ولا غبار عليه، فقد توافرت فيه عناصر القرار الإداري المشروع من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والسبب، ولكنه معيب من جهة ركن الغاية.

فإذا حاد القرار الإداري عن الغاية أو الهدف منه فإنه يقع باطلا مستحقا للإلغاء، وهذا الهدف أو الغاية المرجوة من القرار الإداري قد يحددها النظام، وبالتالي يتعين على مصدر القرار أن لا يخرج عنها قيد أنملة، أما إذا لم يحدد

---

(١) ينظر: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، د. علي شفيق، (ص١٤٢).

(٢) ينظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٤٨٥)، السلطة التقديرية للقاضي الإداري الجزء الثاني، د. وليد بن محمد الصمعاني (ص١٣٥)، القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، (ص٣٩٧) ، القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب (ص٢٢١)، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر (ص٢٤٣)، القضاء الإداري الأردني، د.علي خطار شطناوي، مطبعة كنعان، عمّان، ١٩٩٥م، (ص٦٢٨).

النظام هدفا معينا من القرار فإن المصلحة العامة تعتبر غاية كل قرار، أي أنه يجب على الإدارة أن تهدف من قرارها إلى تحقيق المصلحة العامة بوجه عام.

وعيب إساءة استعمال السلطة هو العيب الخامس الذي أشارت إليه المادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم. وهو من أخطر العيوب وأكثرها صعوبة في الإثبات لأنه يتعلق بالنية الحقيقية لمصدر القرار، ومعرفته أمر بالغ الصعوبة.

وتجدر ملاحظة أن انحراف السلطة تزداد فرصة تحققه إذا كانت سلطة الإدارة سلطة تقديرية، حيث يكون للإدارة اختيار نوع التدخل إذا أرادت التدخل، أو الامتناع. أي سواء أكان القرار إيجابيًا أم سلبيًا. ولا يعني هذا عدم إمكان وجود عيب الغاية في إطار سلطة الإدارة المقيدة، ويبدو ذلك جليًا فيما إذا ادعت جهة الإدارة عدم توافر الشروط التي حددها النظام رغم توافرها، أو أن تسيء في تكييفها، بتعمد التفسير الخطأ لها.

وتتجلى صور انحراف السلطة في صورتين[(١)]:

الأولى: مجانبة المصلحة العامة: بحيث تعمل الإدارة على تحقيق أهداف مغايرة تماما لتلك التي يجب أن يتغياها القرار، فهي تقوم بطرح الأهداف الواجبة التحقيق جانبًا، من أجل تحقيق مصالح أخرى منبتة الصلة عن تلك الواجب تحقيقها. وذلك كأن تستعمل السلطة من أجل تحقيق منافع شخصية، سواء أكانت المنفعة شخصية لرجل الإدارة نفسه أم لغيره (طرف ثالث)، وهو من صدر القرار لمنفعته بدون وجه حق، متجاوزا بذلك الشخص الذي يستحقه. كما قد تباشر الإدارة سلطتها بإصدار القرار الإداري بغرض الانتقام الشخصي ممن صدر القرار

(١) ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي (٦٤٩) وما بعدها.

بحقه، مثل لجوء الإدارة إلى طي خدمة موظف بسبب لجوئه المتكرر إلى القضاء لإلغاء قراراتها.

الصورة الثانية: مجافاة قاعدة تخصيص الأهداف[1]: وذلك بأن يستهدف القرار هدفا آخر غير الهدف الذي حدده النظام، فإذا قامت جهة الإدارة بذلك وقع قرارها باطلا لانحراف السلطة. كما يحدث في نقل الموظفين نقلا مكانيًا كجزاء تأديبي بقصد العقاب، وليس من أجل تحقيق مصلحة العمل، بحسن توزيع العاملين

(١) وتطبيقا لذلك قضي بأن: عدم تقييد سلطة جهة الإدارة في فصل العسكري للمصلحة العامة إذا رأت ملاءمة ذلك في حدود سلطتها المقررة نظامًا، وذلك بغض النظر إذا كان قد سبق معاقبة العسكري تأديبيًا عما ارتكبه من مخالفة، متى خلا قرارها من عيب إساءة استعمال السلطة. وهو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له النظام في غير الأهداف المحددة له، ويُطلق عليها أيضا عيب الانحراف بالسلطة، وهو من العيوب المرتبطة بركن الغاية في القرار الإداري. فيجب أن تكون غاية القرار الصادر بإنهاء خدمة المدعي هي المصلحة العامة. وهذا يدل على أن القرار الصادر جزاء تأديبي مقنّع بالمصلحة العامة، وهو ما عُرف عند فقهاء القضاء الإداري بمخالفة القرار الإداري لقاعدة تخصيص الهداف. ذلك أن الغاية الحقيقة التي يجب أن ينبني عليها القرار الطعين هي المصلحة العامة طبقا لنص المادة (٥٦/أ) من نظام خدمة الأفراد التي تستند عليها الجهة في إصدار القرار. وأثر ذلك إلغاء القرار.

ينظر: القضية رقم: ١/٧٠٠/ق لعام ١٤٢٨هـ، رقم الحكم الابتدائي: ٦١/د/ف/١٣ لعام ١٤٢٩هـ، رقم حكم الاستئناف: ١/إس/٨ لعام ١٤٣٠هـ، تاريخ الجلسة ١٤٣٠/١/١هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمباديء الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، المجلد الثاني، (ص١٢٠٨-١٢١٣).

وينظر للمزيد: الرقابة القضائية على أعمال افدارة في المملكة العربية السعودية، د. علي شفيق، (ص١٥٠).

بين الأماكن والوظائف المختلفة، إلى غير ذلك من الوسائل التي تخالف قاعدة تخصيص الهداف، وتمثل في حقيقتها انحرافا وغساءة لاستعمال السلطة.

ومن هذا يظهر لنا أن مخالفة تخصيص الأهداف أقل خطورة من مجانبة المصلحة العامة؛ لأن جهة الإدارة في الحالة الأولى لم تتجاوز نطاق المصلحة العامة، وإنما خالفت الهدف الذي حدده النظام وسعى إلى تحقيقه.

ولما كان عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية[1]، أي من الأمور الشخصية التي تتصل بنفسية مصدر القرار، وليس من الأمور الموضوعية الخارجية، فهو عيب خفي يتستر بمظهر من المشروعية الشكلية، لذا كان إثباته من المسائل الدقيقة وغير الميسورة. وعادة ما يلجأ إلى الطعن بهذا العيب، إذا استنفذ النظر في العيوب الأخرى، ولم ينطو القرار على وجه آخر من وجوه الإلغاء. وعلى الرغم من ذلك يستطيع القاضي الإداري أن يثبت عيب إساءة

(١) وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها، ومنها: بتاريخ ٢٠٠٨/١/١٢، الطعن رقم ١٢١٧٩، لسنة ٤٩ق، بأن:" عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية فى السلوك الإدارى ، وقوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ، وهذا العيب يجب أن يشوب الغاية من القرار ، بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التى يتغياها القرار ، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يتصل بتلك المصلحة ــ عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض ، بل هو من العيوب القصدية فى السلوك الإدارى". وينظر أيضًا: حكم الإدارية العليا بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٥، الطعن رقم ٧٢٦١٩، لسنة ٦٤ ق.

يراجع الرابط: http://elpai.idsc.gov.eg (بحث في أحكام محكمة والنقض والإدارية العليا – البوابة القانونية)

استعمال السلطة باللجوء إلى بعض الوسائل التي تمكنه من ذلك، مثل مراجعة نص القرار والربط بين سببه الدافع إلى اتخاذه وبين غايته، ودراسة ظروف وملابسات التي صدر فيها القرار إلى غير ذلك من الوسائل التي يمكن من خلالها إثبات انحراف السلطة.

وخلاصة القول : أن عيب سوء استعمال السلطة أو انحراف السلطة ما هو إلا استعمال للنظام بقصد الخروج عليه، ولهذا فإن هذا العيب ضرب من ضروب مخالفة النظام مع التظاهر باحترامه، فما هو إلا مخالفة متعمدة لأهداف وغايات النظام، بل هو مخالفة للنظام ذاته لتعذر التفرقة بين النظام وأهدافه(١).

وأن الإدارة وهي تسير نحو تحقيق الصالح العام قد تلجأ إلى المغالاة في استخدام سلطاتها الممنوحة لها بغية تحقيق غايات بعيدة عن تلك التي حددها لها النظام، غير مبالية بما فرضه النظام وأوجبه؛ لذا كان انحراف الإدارة واساءتها في استعمال السلطة، ما هو إلا تعبير قانوني عن نية الإدارة بالابتعاد عن الأهداف التي حددها النظام، هذا الابتعاد والحيدة قد يكون نتيجة لخطأ في تفسير وفهم غاية المنظم، كما قد يكون خطأ وانحرافًا متعمداً تروم من ورائه تحقيق مصالح ومنافع شخصية. وأن الانحراف في استعمال السلطة باعتباره عيبًا يلحق بالقرار الإداري، لا يتحقق فقط بصدوره لتحقيق غايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو تحقيق نفع شخصي، بل يتحقق هذا العيب إذا صدر مخالفًا للهدف المعين الذي ابتغاه النظام، حتى وإن تحقق من ورائه المصلحة العامة، وبالتالي إذا صدر القرار حائدًا عن

(١) ينظر: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد ماهر أبو العينين، (ص٨٢٦).

تخصيص الأهداف، وخرج عن هذه الغاية المحددة، كان مشوبا بعيب الانحراف، مما يتعين معه إبطاله.

المطلب الثالث

حدود سلطات القاضي في دعوى الإلغاء

تقتصر مهمة القاضي الإداري الأساسية على الفصل في النزاع المعروض عليه، فليسمن مهامه توجيه الأوامر للإدارة لتقوم بعمل معين أو الامتناع عن عمل ما ، أو إرغامها علىتنفيذ أحكامه، وحتى بصدد القضاء الكامل (قضاء التعويض) فإن دوره ينحصر في الحكم بالتعويض، ولا يتعداه إلى توجيه الأمر للإدارة بالتنفيذ، كما أنه ليس من مهامه أن يحل محل الإدارة في أعمالها.

إن مبدأ منع القاضي الإداري من توجيه الأمر إلى الإدارة، أو الحلول محلها في أعمالها، رسخ في كثير من الدول، ويحظى بتأييد الجانب الكبير من الفقه، فالقاضيالإداري إذا انتهى إلى مشروعية القرار الإداري يقضى برفض الدعوى، أما إذا تبين لديه مايدلي على عدم مشروعيته قضى بإلغائه، وينتهي دوره عند هذا الحد ولا يتجاوزه إلى توجيه الأمر إلى الإدارة بإصدار قرار صحيح بدلا من القرار المعيب، أو تعديل القرار، كما يمتنع عليه الحلول محل الإدارة بإصداره للقرار[1].

ويجد مبدأ المنع أساسه ومتكزاته في مبدأ الفصل بين السلطات، على اعتبار أن اختصاص القاضي الإداري هو الفصل في المنازعات الإدارية، والحكم على مشروعية القرار الإداري من عدمه. ولا يتدخل في عمل الإدارة. وعلى الرغم من

(١) ينظر: سلطات القاضي الإداري في سد النقص التشريعي وتوجيه الإدارة، ورقة بحثية من إعداد المستشار محمد خليفة جبودة، (ص٥)

رسوخ هذا المبدأ في الدول التي تأخذ به، لذلك فإن الحال لا يخلو من الخروج عليه في بعض الحالات ، فبعض الأنظمة القضائية تعطي للقاضي حق وقف القرار الإداري مؤقتاً أثناء نظر الدعوى،بالرغم من أن القرار يعد نافذاً من وقت صدوره، ولا يكون للطعن فيه أثرفي ذلك، بما يكون معه الوقف وسيلة لمجابهةالإدارة التي يكون قرارها على المحك بين إقرار شرعيته أو إلغائه، بحيث لا تستفيد في حالة وقف القرار من بطء الفصل في موضوع الدعوى. كما قد يأخذ الخروج عن المبدأ صورة تعديل القرار الإداري، فيحكم القضاء بإلغاء جزء من القرار، والإبقاء على الجانب الآخر منه،كما هو الحال إذا ما قضت المحكمة بصحة قرار الترقية مثلا وعدلت تاريخ سريانه، فهنا نجد المحكمة قد حلت محل الإدارة في تحديد تاريخ سريان القرار، وهو جانب مهم فيه من صميم عمل الإدارة. هذا وتنحصر سلطة قاضي الإلغاء إما بالحكم برد الدعوى وعدم قبولها، وإما بالحكم بإلغاء القرار المطعون فيه.

أولا: الحكم برد الدعوى: يحكم قاضي الإلغاء برد الدعوى إما شكلاً لعدم الاختصاص، أو لعدم توافر شروط قبول الدعوى، أو ترد موضوعاً لأن القرار المطعون فيه سليم بالنظر إلى أسباب الطعن. وتجدر ملاحظة أن الحكم الصادر برد الدعوى يتمتع بحجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع بشرط وحدة الخصوم والموضوع والسبب(١).

(١) ينظر: القضاء الإداري دراسة مقارنة، د. محمود محمد حافظ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ط٣، ١٩٦٦م، (ص٥٨٦) ، القضاء الإداري الأردني، د. علي خطار شطناوي، د. ن، ط، ١٩٩٥م، (ص٧٥٠)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، د. منصور العتوم، دار وائل للنشر، عمّان، ٢٠١٣م، (ص٢٠٩).

وغني عن البيان أن الحكم الصادر برفض طلب الإلغاء لا يحوز حجية مطلقة، وبالتالي لا يكتسب القرار الإداري محل الطعن بالالغاء من جراء الحكم برفض طلب إلغائه أي قوة خاصة، أو أي وضع جديد في النظام الإداري، ومن ثم فإن الإدارة تحتفظ بحريتها في الإبقاء على هذا القرار، أو الغائه، أو تعديله في حدود اختصاصها طبقا للنظام. ومن ناحية أخرى لا تلتزم محاكم القضاء العادي – دون القضاء الإداري – بحجية الحكم الصادر برفض طلب الإلغاء، وذلك احتراما لمبدأ الفصل بين جهتي القضاء، وعليه فإنه يجوز للمحاكم العادية أن تقرر عدم مشروعية القرار الإداري، وذلك بصرف النظر عن الأسباب التي يستند اليه(١).

ثانيًا: الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه. إذا توافرت الشروط الشكلية لقبول الدعوى تقوم المحكمة بالتحقق من مدى مشروعية القرار المطعون فيه، بحيث إذا تبين أنه مشوب بعيب أو أكثر، وترد عليه أسباب الطعن حكمت بإلغائه.ويلاحظ أن الحكم الصادر بالإلغاء يتمتع بحجية مطلقة يمكن الاحتجاج بها قبل الكافة، وهو بهذا يفترق عن الحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء الذي لايحوز الحجية إلا بالنسبة لأطرافه فحسب. وبالتالي فإن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة بالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية، ويترتب عليها إعدام القرار الإداري من لحظة صدوره، وتلتزم الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة كافة لإعادة الحال إلى ما كان عليه، باعتبار القرار كأن لم يكن، وبأنه لم يصدر أصلًا. وبمجرد قيام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء، فإنها تسترد حريتها في اتخاذ القرار الذي تراه مناسبًا ومتفقًا مع النظام، فلو كان المحكوم بالغائه قرارًا بفصل موظف من

(١) ينظر: القضاء الإداري ومجلس الدولة، د. مصطفى أبو زيد فهمي، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦م، (ص٧٠٢، ٧٠٣).

الوظيفة، فإنه يمكنها حال إعادته إلى الوظيفة، أن تتخذ القرار الذي تراه ملائما في مواجهة الموظف نفسه، بل لها اتخاذ القرار ذاته شريطة أن يكون مستندًا الى أسباب قانونية جديدة[١]. وعلى خلاف الحكم الصادر برفض طلب الإلغاء، فإن الحكم الصادر بالإلغاء يكون حجة في مواجهة القضاء العادي بقدر ما هو حجة في مواجهة القضاء الإداري. كما لا يكون للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينة [٢].

وخلاصة القول أن : القاضي الإداري كأصل عام يبحث في دعوى الإلغاء مشروعية القرار الإداري من عدمها، ولذلك فإن القاضي المقرر في دعوى الإلغاء يكون مقيدًا في ذلك بقيدين: القيد الأول: لا يملك القاضي الإداري إلغاء القرار المطعون فيه بسبب عدم الملاءمة بل على أساس أحد أسباب عدم المشروعية –

(١) ينظر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم دراسة مقارنة، د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت، (ص٣٨٦)، موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الثاني، د. علي خطار شطناوي، (ص٥٤٥).

(٢) وفي أحكامها المطردة، ومنها الحكم الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١١/٢٨م الطعن رقم ٩٢٥ لسنة ٤ ق، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن:" أثر حكم الإلغاء هو إعدام القرار الملغي في الخصوص الذي حدده الحكم بحسب ما إذا كان الإلغاء شاملاً أو جزئيًا ، وليس من أثر الحكم أن يعتبر من صدر لصالحه الحكم مرقي بذات الحكم والا كان بمثابة حلول المحكمة محل الإدارة فيما هو من اختصاصها بل لابد من صدور قرار ادارى جديد ينشئ المراكز القانونية في هذا الشأن علي مقتضى ما حكمت به المحكمة ، علي أن هذا لا يخل بحق الادارة في الإبقاء علي الترقية المطعون فيها وترقية المحكوم لصالحه علي أية درجة تكون خالية عند تنفيذ الحكم وإرجاع أقدميته فيها إلى التاريخ المعين في الحركة الملغاة إذا رأت من المصالحة العامة ذلك لعدم زعزعة مراكز قانونية استقرت لذويها...".

السابق ذكرها- فقط المتمثلة في عيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل والإجراءات، أو عيب السبب، أو عيب مخالفة النظام أو إساءة استعمال السلطة[1].

والقيد الثاني: أن قاضي الإلغاء لايملك تعديل القرار، بل يقف بسلطته عند حد إلغائه أو تثبيته وإقراره، غير أن هذا لا يمنع من الإلغاء الجزئي لبعض القرارات الإدارية التي بطبيعتها تقبل التجزئة، بناءً على طلب صاحب الطعن، أو لكون عدم المشروعية لا تمس بكل عناصر القرار الإداري، لاشتماله على أكثر من جزء. وأنه وعلى الرغم من المبدأ العام الذي يقضي بعدم جواز حلول القاضي الإداري محل الإدارة ، فإن جانبًا من الفقه يرى أن إلغاء القرارات السلبية الصادر عن الإدارة تعد صورة من صور الحلول الضمني من القاضي محلها، ذلك أن أحكام الإلغاء التي

(١) وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بتاريخ١٩٨٦/١١/٩م، طعن رقم٤٩٥، لسنة ٣١ق، :" الأحكام الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية مطلقة تسرى على الكافة – أساس ذلك : إنها حجية من طبيعة عينية نتيجة لإعدام القرار الإدارى – الخصومة الحقيقية فى الطعن بالإلغاء تنصب على القرار الإدارى ذاته وتستند إلى أوجه حددها المشرع وهى : عدم الاختصاص – وجود عيب فى الشكل – مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها = =إساءة استعمال السلطة – البطلان الذى يلحق القرار لوجود عيب من هذه العيوب هو بطلان مطلق ينصرف أثره إلى الكافة – مؤدى ذلك : أنه إذا الغى مجلس الدولة قرارا إداريا ثم أقام طاعن آخر دعوى أخرى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار كانت الدعوى الثانية غير ذات موضوع باعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشئ المقضى به فى حكم الإلغاء -تطبيق.، يختلف مدى الإلغاء حسب الأحوال – قد يكون الإلغاء شاملا وقد يكون جزئيا – الإلغاء الشامل هو الذى يمتد لجميع أجزاء القرار (إلغاء كامل) – أما الإلغاء الجزئى فهو الذى يقتصر على جزء من القرار دون باقية – مثال : إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطى المدعى فى الترقية – مدى الإلغاء أمر يتحدد بطلبات الخصوم وما انتهت إليه المحكمة – الإلغاء بنوعية حجة على الكافة".

يصدرها القاضي الإداري، تحمل بين طياتها أمرًا للإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل. فالحكم الصادر بإلغاء القرار الصادر بالترخيص مثلًا، ماهو إلا أمر للإدارة بعدم الترخيص لشخص معين، وكذلك الحكم الصادر بإلغاء قرار تعيين مترشح لوظيفة معينة من جانب الإدارة، هو أمر للإدارة بتعيين صاحب الأحقية في الوظيفة الشاغرة، كأن يكون أول الناجحين في امتحان المسابقة. وهكذا فإن قاضي الإلغاء وإن كان لا يتدخل في عمل الإدارة؛ كونه لا يتضمن أمرًا صريحًا لها، ولكنه من ناحية أخرى يمكن القول أنه عمل ضمن هذا المعنى(١). ولذلك فإن القاضي الإداري في حقيقة الأمر يقوم في بعض الحالات بالحلول محل الإدارة بتعديل القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء لكن وفق ضوابط معينة.

(١) ينظر: الرقابة على أعمال الإدارة[الرقابة القضائية] دراسة مقارنة، د.محمد كامل ليله، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م، هامش رقم (٣) ، (ص٨٥٢).

المبحث الثاني
حجية أحكام الإلغاء وآثارها

تمهيد وتقسيم:

يتمتع حكم الإلغاء بحجية مطلقة على الكافة، استثناء من الحجية النسبية للأحكام القضائية، وبالتالي لا يخضع حكم الإلغاء لشروط الحجية النسبية من وحدة الخصوم والمحل والسبب، وهذه الحجية تسري على جميع القرارت التنظيمية (اللائحية) والفردية على حد سواء، ومن ثم يجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك بهذا الحكم أمام القضاء. ولما كان الحكم القضائي بصفة عامة آثار تترتب عليه، تتعلق بحجية الأمر المقضي، والقوة الملزمة لهذا الأمر المقضي التي ترتبط بتنفيذ الحكم، ارتأى الباحث تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي: المطلب الأول في بيان مبدأ حجية حكم الإلغاء، وفي المطلب الثاني الحديث عن مبدأ قوة حكم الإلغاء التنفيذية، ثم الآثار المترتبة على حجية حكم الإلغاء في المطلب الثالث.

المطلب الأول
مبدأ حجية حكم الإلغاء

القاعدة العامة أن الأحكام القضائية سواء أكانت مدنية أم تجارية أم إدارية لا تحوز الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم في ذات الموضوع والسبب، وهو ما يعرف بالحجية النسبية والقاصرة على أطراف النزاع في الدعوى الواحدة، فهذه الأحكام تتمتع بحجية نسبية فيما بين أطرافها، وهذا أمر تقتضيه قواعد العدل والإنصاف، إذ لا يتصور أن تمتد آثار الحكم القضائي إلى أشخاص غرباء عن الدعوى، ولا علاقة لهم بها. إلا أن هذا المبدأ غير وارد في

نطاق أحكام الإلغاء. حيث إنه من المقرر قانوناً والمستقر عليه فقها وقضاء، أن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يتمتع بحجية مطلقة على الكافة، سواء أكانوا – بطبيعة الحال– أطراف النزاع، أو غيرهم؛ وذلك لأن دعوى الالغاء تتميز بأنها خصومة عينية فهي تقوم على اختصام القرار الاداري؛ لذا فإن الحكم الصادر فيها بالغائه بهذه المثابة يكون حجة على الكافة، بينما دعوى غير الالغاء هى في حقيقتها خصومة ذاتية وبالتالي يكون للحكم الصادر فيها حجية نسبية مقصورة على أطرافه(١).

ومن هذا يتبين أن حكم الإلغاء يتمتع بهذه الحجية المطلقة خلافًا حتى للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، كالحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء، والأحكام الصادرة في دعوى القضاء الكامل (التعويض)، حيث تتوقف آثار تلك الأحكام وحجيتها على أطراف النزاع فقط، وذلك فيما يتعلق بموضوع الدعوى، والحق محلالمنازعة، وكذا السبب الذي بنيت عليه الدعوى.

وفي ذلك تنص المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه:" تسري في شأن جميع الأحكام، القواعد الخاصة بقوة الشئ المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

وقد اطردت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في تقرير وتأكيد مبدأ حجية حكم الإلغاء المطلقة على الكافة، ومن ذلك ما قضت به حين قالت:" أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة علي الكافة. ومن حيث أن الأحكام الصادرة بالإلغاء علي نحو ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة تكون حجة علي الكافة،

(١) ينظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٥٣٨).

وتلك نتيجة لا معدي عنها إدراكاً للطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، وتكون الدعوي مخاصمة للقرار الإداري في ذاته، فإذا حكم بالإلغاء فإن جهة الإدارة تلتزم بتنفيذ الحكم دون أن يكون لها أن تمتنع عن تنفيذه أو تتقاعس عنه علي أي وجه من الوجوه نزولاً علي حجية الأحكام والتزاماً بسيادة القانون، وأن حكم الإلغاء يحقق بذاته إعدام الأثر المباشر للقرار منذ تقريره دون أن يتوقف ذلك علي تدخل جهة الإدارة، بيد أنه قد جري الأمر علي أن تصدر تلك الجهة قراراً كإجراء تنفيذي مادي بحت لإزالة القرار الملغي تنفيذاً للحكم وقياماً بواجبها الذي تفرضة عليها الصيغة التنفيذية التي تزيل بها الأحكام القضائية، وهذا القرار لا يعدو أن يكون تأكيداً للأثر القانوني الذي تحقق سلفاً بمقتضي حكم الإلغاء ولا يضيف جديداً في هذا المجال فهو محض تأكيد باعتبار أن المحكوم له يستمد حقة مباشرة من ذات الحكم الصادر لصالحه الحائز لقوة الشئ المحكوم به لا من القرار الصادر تنفيذاً له، والتي لا تملك الجهة الإدارية سلطة تقديرية في إصداره وإنما تلتزم فيه بمنطوق الحكم فلا تجاوزه وتقتصر فائدة القرار التنفيذي علي نقل مضمون حكم الألغاء من نطاق القضاء إلي المجال الإداري ليتسني العلم من يقدم علي تنفيذ الحكم"[١].

كما عادت وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك المبدأ صراحة في أحدث أحكامها حيث تقول:" ومن المقرر كذلك إن دعوى إلغاء القرارات الإدارية تندرج ضمن الدعاوى العينية، فالخصومة فيها عينية قوامها مشروعية القرار الطعين، وما إذا كان هذا القرار قد صدر مطابقاً لأحكام القانون أو غير مطابق

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢، رقم الطعن (٣٥٧٤)، لسنة ٥٦ ق.

لها، فالخصومة موجهة إلى القرار الإداري ذاته، ومن ثم فإن النتيجة الطبيعية والمنطقية للطبيعة العينية لدعوى الإلغاء أن يكون الحكم الصادر فيها بالإلغاء حجة على الجميع، وهو ما نصت عليه المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، فالحكم الصادر هو عنوان الحقيقة، وهو كاشف عن عدم سلامة القرار المقضي بإلغائه لمخالفته لأحكام القانون وإعدامه من يوم صدوره، وينتج هذا الأثر في مواجهة الغير، وعليه تغدو أية دعاوى تقام طعناً على ذات القرار مستهدفة القضاء بإلغائه غير ذات موضوع؛ إذ لا مصلحة لمن يقيمها؛ لسريان حكم الإلغاء في مواجهته بحسبانه من الجميع؛ وهذا الأثر ينصرف إلى الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري إلغاء كاملاً، أما إذا كان الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري إلغاء جزئياً، فإن الحجية لا تلحق سوى الشطر الذي قضي بإلغائه، بما لا يمنع أو يحول دون الطعن على الجزء الأخر بالإلغاء، وبالأحرى فإن الحجية التي تلحق بالحكم الصادر بالإلغاء ينحصر آثرها فيما تناوله الحكم في قضائه، ولا تمتد لتشمل غير ذلك من أمور، فالحجية التي يكتسبها الحكم الصادر بالإلغاء تؤتي آثارها بالنسبة إلى القرار المقضي بإلغائه إلغاء كاملاً أو مجرداً، وكذلك بالنسبة إلى القرار المقضي بإلغاء جزء منه فيما يختص بهذا الجزء، ولا تتسع هذه الحجية لتندرج ضمنها قرارات أخرى سابقة أو لاحقة للقرار المقضي بإلغائه، أو للجزء الذي لم يقض بإلغائه من القرار"[١].

ومؤدى هذه الحجية المطلقة أنها تؤدي في حال إلغاء القرار إلى حسم النزاع بحيث لا يجوز إثارته من جديد بهدف إمكانية إلغائه ،وذلك لانعدام موضوعه، كما

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا دائرة توحيد المبادئ، بجلسة ٥/٦/ ٢٠٢٠، الطعن رقم ١٩٠٤١ لسنة ٥٣ ق ع.

ليس لأي سلطة عليا حق الاعتراض، أو التعقيب عليه؛ لكونه أصبح عنواناً للحقيقة ووسيلة لضمان المشروعية وحسن سير الإدارة في هدي القانون.

وبناء على ذلك إذا حكم بإلغاء القرار الإداري، ثم أقام طاعن آخر دعوى إلغاء أخرى على ذات القرار، كانت الدعوى الثانية منتهية وغير ذات موضوع، باعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشيء المقضي به في حكم الإلغاء. وهذه الحجية المطلقة لحكم الإلغاء تنسحب على القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية، أي سواء أكانت قرارات لائحية تنظيمية تسري على المجموع، أم كانت فردية تسري على شخص واحد بعينه، وبالتالي فإنه إذا رفعت دعوى أخرى من شخص آخر أو من أشخاص آخرين بطلب إلغاء القرار الذي حكم بإلغائه من قبل، فإن القاضي الإداري يحكم برفضها لانعدام موضوعها.

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك حيث تقول:" المادة (٥٢) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بإصدار قانون مجلس الدولة الأحكام الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية مطلقة تسرى على الكافة – أساس ذلك : إنها حجية من طبيعة عينية نتيجة لإعدام القرار الإدارى – الخصومة الحقيقية فى الطعن بالإلغاء تنصب على القرار الإدارى ذاته وتستند إلى أوجه حددها المشرع وهى : عدم الاختصاص – وجود عيب فى الشكل – مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها – إساءة استعمال السلطة – البطلان الذى يلحق القرار لوجود عيب من هذه العيوب هو بطلان مطلق ينصرف أثره إلى الكافة – مؤدى ذلك : أنه إذا الغى مجلس الدولة قرارا إداريا ثم أقام طاعن آخر دعوى أخرى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار كانت الدعوى الثانية غير ذات موضوع باعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشئ المقضى به فى حكم الإلغاء – تطبيق.، يختلف

مدى الإلغاء حسب الأحوال – قد يكون الإلغاء شاملا وقد يكون جزئيا – الإلغاء الشامل هو الذى يمتد لجميع أجزاء القرار (إلغاء كامل) – أما الإلغاء الجزئى فهو الذى يقتصر على جزء من القرار دون باقية – مثال : إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطى المدعى فى الترقية"[١].

وخلاصة القول أن : مبدأ حجية الأمر المقضي تعني الأثر الذي يضفيه القانون على منطوق الحكم، وحيث يكون بمقتضاه قيام قرينة قانونية قاطعة مؤداها افتراض أن الإجراءت التي أدت في النهاية إلى صدور الحكم هي إجراءات صحيحة قانونًا، وأن هذا الحكم يمثل عنوان الحقيقة، وبالتالي لا يجوز طرح ما فصل فيه الحكم القضائية مرة ثانية، إلا بالطرق التي حددها ونظمها القانون[٢]. وأن الأصل أن تثبت الحجية لمنطوق الحكم دون أسبابه إلا إذا ارتبطت الأسباب بمنطوق الحكم ارتباطا وثيقًا لا يمكن فصلها عنه.

وحري بالإشارة أن حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء تتعلق بالنظام العام، وبالتالي يتعين على المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها ولو لم يثر ذلك أحد الخصوم، كما يجوز التمسك بها في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، فضلًا عن أنه لا يجوز التنازل عنها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١٩٨٦/١١/٩، طعن رقم (٤٩٥) لسنة ٣١ ق.

(٢) ينظر: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، د. محمود محمد حافظ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠م، (ص٣٥).

المطلب الثاني
مبدأ القوة التنفيذية لأحكام الإلغاء

إن مبدأ القوة التنفيذية لحكم الإلغاء هو التزام يقع على عاتق الإدارة ناتج عن مبدأ حجيته المطلقة الحائز على قوة الأمر المقضي، والذي تلتزم بمقتضاه المحكمة الإدارية بعدم مخالفته في حكم لاحق لها، ومؤدى هذا أنه لا يجوز أن يتعارض منطوق حكم صدر من المحكمة الإدارية مع منطوق حكم سابق فصل في منازعة من حيث الموضوع، وذلك لاكتساب الحكم الأول قوة الأمر المقضي. ويعني ذلك بالضرورة من جهة أخرى التزام الإدارة بتنفيذ منطوق الحكم بالشكل الذي صدر فيه طالما كان نهائيًا وفاصلا في الدعوى. وهو بذلك يمنح الحكم قوته التنفيذية فور صدوره، دون أن كون للإدارة أن تمتنع أو تتقاعس عن تنفيذه إلا وفق حالات محددة يجوز للإدارة استثناءً عدم تنفيذ حكم الإلغاء بشكل مؤقت.(١)

ويلاحظ أن القوة التنفيذية لحكم الإلغاء تستند إلى عدة اعتبارات، منها ما يتعلق بدعوى الإلغاء ذاتها، ومنها ما يتعلق بالمحكمة كسلطة قضائية. أما ما

(١) ولقد عبرت عن ذلك صراحة المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٢م، طعن رقم (٣٥٧٤) لسنة ٥٦ق، حيث تقول:" فإذا حُكِم بالإلغاء فإن جهة الإدارة تلتزم بتنفيذ الحكم دون أن يكون لها أن تمتنع عن تنفيذه أو تتقاعس عنه علي أي وجه من الوجوه نزولاً علي حجية الأحكام والتزاماً بسيادة القانون، وأن حكم الإلغاء يحقق بذاته إعدام الأثر المباشر للقرار منذ تقريره دون أن يتوقف ذلك علي تدخل جهة الإدارة، بيد أنه قد جري الأمر علي أن تصدر تلك الجهة قراراً كإجراء تنفيذي مادي بحت لإزالة القرار الملغي تنفيذاً للحكم وقياماً بواجبها الذي تفرضة عليها الصيغة التنفيذية التي تزيل بها الأحكام القضائية، وهذا القرار لا يعدو أن يكون تأكيداً للأثر القانوني الذي تحقق سلفاً بمقتضي حكم الإلغاء ولا يضيف جديداً في هذا المجال فهو محض تأكيد باعتبار أن المحكوم له يستمد حقة مباشرة من ذات الحكم الصادر لصالحه الحائز لقوة الشئ المحكوم به لا من القرار الصادر تنفيذاً له، والتي لا تملك الجهة الإدارية سلطة تقديرية في إصداره وإنما تلتزم فيه بمنطوق الحكم فلا تجاوزه وتقتصر فائدة القرار التنفيذي علي نقل مضمون حكم الألغاء من نطاق القضاء إلي المجال الإداري ليتسني العلم من يقدم علي تنفيذ الحكم".

يتعلق بدعوى الإلغاء فمبني على أساس أن دعوى الإلغاء تستهدف بالأساس مشروعية القرار الإداري، حيث تعد هذه الدعوى من أهم وسائل حماية المشروعية- كما تقدم مرارًا-؛كونها تنصب على فحص مشروعية القرار محل الطعن، وعليه فإذا حكم القاضي الإداري بإلغائه فإن الحكم الصادر هنا هو بمثابة جزاء لعدم مشروعيته، وبالتالي يجب أن ينفذ بحق الإدارة. وارتباط دعوى الإلغاء بمبدأ المشروعية هو ارتباط وثيق لا يمكن فصله، حيث يفرض هذا المبدأ على الإدارة التزامًا مزدوجًا. يتمثل الأول في خضوع جميع أعمالها القانونية والمادية إلى حكم القانون بمعناه الواسع، أما الثاني فيتمثل في التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء الذي أصبح عنواناً للحقيقة.

وأما الاعتبارات المتعلقة بالمحكمة الإدارية كسلطة قضائية فتستند في حقيقتها إلى أن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بصفة خاصة تكتسب قوة تنفيذية لكونها صادرة عن سلطة من السلطات الثلاث الأساسية في الدولة، والمنوط بها الفصل بين النزاعات، وتتمتع هذه السلطة القضائية باستقلالية وموضوعية مجردة عن أي اعتبارات سياسية أو اقتصادية. وبالتالي عندما يلجأ أحد الأفراد إلى المحكمة الإدارية طالباً منها الحكم بإلغاء قرار إداري لعدم مشروعيته، فهو بذلك يحتمي بها بصفتها سلطة قضائية مستقلة. ومن ثم فإن القوة التنفيذية التي تتمتع بها الأحكام الصادرة بالإلغاء في مواجهة الجهات الإدارية هي في حقيقة الأمر تحقيق وتفعيل لتلك الحماية القضائية التي يلجأ إليها الأفراد من أجل تحقيقها.

القوة التنفيذية لحكم الإلغاء صفة في الحكم ذاته ينسحب أثرها داخل الخصومة ذاتها ولا تتعداها، بحيث يتوجب على الإدارة المعنية – كنتيجة منطقية لإلغاء قرارها اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإعادة المركز القانوني الذي كان يحوزه الطاعن قبل

صدور القرار الملغى، والامتناع عن اتخاذ أي إجراء يعد تنفيذاً للقرار الملغى، وهو ما يعكس دون شك حالة واقعية وجانب عملي من قبل الإدارة يتمثل في إجراءات مادية تنفيذية لمنطوق الحكم ومضمونه(١).

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ بقولها:" ومن حيث إن الحكم بالإلغاء تحكمه قاعدة عامة مقتضاها أن يعود الحال إلى ما كان عليه، وأن يعود للطاعن مركزه القانوني قبل صدور القرار الملغى على اعتبار أنه لم يصدر أصلًا، وقد يتطلب الأمر في كثير من الأحيان بعد صدور حكم الإلغاء أن تتدخل الإدارة ليس فقط لإلغاء ما صدر مترتبًا على القرار المحكوم بإلغائه أو لإصدار قرار جديد يحل محله، بل لإصدار قرارات لإعادة الحال إلى ما كان عليه أو من الواجب أن يكون عليه، لو لم يصدر القرار المحكوم بإلغائه"(٢).

ويقتضي المقام أن نشير ولو باختصار إلى أن هناك أوجها يتميز بها كل من مبدأ حجية حكم الإلغاء، ومبدأ القوة التنفيذية له، عن بعضهما بعضًا، على الرغم من كونهما يتعلقان بمنطوق الحكم بصفة أساسية، ومن أوجه هذا التميز: أن الأساس القانوني الذي يستند إليه مبدأ حجية حكم الإلغاء مرده إلى تعلقه بالنظام العام، فضلا عن أنه يترتب عليه استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، والتي تحول دون إعادة إثارة النزاع مرة أخرى، وأما القوة التنفيذية لحكم الإلغاء فيجد أساسه في النصوص النظامية والقانونية الملزمة لجهة الإدارة بتنفيذه(٣).

---

(١) ينظر: مجلس الدولة، د. عصمت عبد المجيد بكر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ط١، ٢٠١٢م، (ص٣١٣).

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٥، طعن رقم (٨٣١) لسنة ٤٢ق.

(٣) ينظر: موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني، د. علي خطار شطناوي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ط١، الإصدار الأول، ٢٠٠٤م، (ص٩٦١) وما بعدها.

ومن أوجه التميز أيضًا: أن حجية مبدأ حكم الإلغاء إنما تثبت للعمل القضائي بالمعنى الدقيق، أما القوة التنفيذية لحكم الإلغاء فإنها كما تثبت للعمل القضائي، فإنها أيضًا تثبت لغيره من الأعمال القانونية التي يمنحها القانون القوة التنفيذية كالمحررات الرسمية وأحكام المحكمين وغيرها. كما يضاف إلى ما تقدم أن حجية الحكم تثبت بمجرد صدوره ولو كان قابلا للطعن، أما القوة التنفيذية للحكم فلا تثبت إلا بعد استنفاد طرق الطعن، أو انقضاء المواعيد المقررة للطعن.

ونخلص مما تقدم إلى أن القوة التنفيذية لحكم الإلغاء تعني أن هناك التزامين أساسيين يقعان على عاتق الإدارة: أولهما: التزام سلبي: يستلزم ضرورة امتناع الإدارة أن تتخذ أي إجراء يعد تنفيذًا للقرار الإداري الذي سبق الحكم بإلغائه. وأما الالتزام الثاني: فهو التزام إيجابي، ومقتضاه أن تتخذ جهة الإدارة جميع الإجراءات التي من شأنها إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار الإداري المحكوم بإلغائه، وكأنه لم يكن.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن هناك إشكالية تلقي بظلالها في الواقع العملي، ألا وهي مدى التزام جهة الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري، ذلك أن تنفيذ أحكام الإلغاء كثيرا ما تواجه صعوبات جمة من الناحية العملية، بل والناحية القانونية أيضًا، حيث يتوقف التنفيذ على تعاون جهة الإدارة وحسن نيتها، إلا إذا تعنتت الإدارة وساءت نيتها وأظهرت وجهها القبيح، فإن الصعوبة تظهر عندئذ[1]. فهل تلتزم جهة الإدارة بالتنفيذ، وما الحل في حالة عدم التزامها بالتنفيذ؟.

(١) ينظر: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، (ص٧٤٩).

لمّا كانت دعوى الإلغاء تستهدف إلغاء القرار الإداري المعيب، فإن دور القاضي- كما سلف مرارًا- ينحصر في إلغاء القرار المعيب إذا ما ثبت لديه عدم مشروعيته، وبالتالي ليس له أن يعدل هذا القرار، أو أن يستبدل به قرارا جديدًا، أو أن يصدر أوامر للإدارة في هذا الشأن بأداء عمل معين.

الأصل أن تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء بكامله، كما ورد في منطوق الحكم، وألا تتجاوز حدود الحكم، أو تتعرض لأمور لم يتناولها، وواجب الإدارة لا يقتصر على مجرد الجانب السلبي باعتبار القرار الملغي معدومًا، بل يتعين عليها أن تتخذ جميع الإجراءات الإيجابية التي تكفل تنفيذ مؤدى حكم الإلغاء.

إلا أن الإدارة قد تتخذ أساليب عدة للتخلص من تنفيذ حكم الإلغاء، سواء كان بالامتناع الكلي عن تنفيذه، أو قامت بتنفيذه تنفيذًا ناقصًا، أو أن تتراخى وتتقاعس وتتباطأ في تنفيذ حكم الإلغاء، أو أن تعمد إلى استصدار تشريع أو لائحة للتخلص من آثار حكم الإلغاء، ولإضفاء المشروعية عليه.

وللتغلب على تعنت جهة الإدارة في تنفيذ أحكام الإلغاء، فإنه يكون للمحكوم له في دعوى الإلغاء ضمانات ووسائل عدة لتنفيذ حكم الإلغاء: منها: أن له الحق في الطعن بالإلغاء بدعوى جديدة على القرار السلبي بامتناع جهة الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء الأصلي، ويكون الاختصاص في نظر الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المخالف لحجية الأمر المقضي لذات المحكمة التي أصدرت حكم الإلغاء[1].

ومنها أيضًا: أن هذا الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء يترتب عليه المسؤولية المدنية، مما يستوجب معه المسؤولية عن التعويض. كما قد يصل الأمر إلى ثبوت

(١) ينظر: أصول إجراءات القضاء الإداري طبقا للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢، الكتاب الثاني، د. مصطفى كمال وصفي، عالم الكتب، ١٩٧٨م، (ص٢٨٥).

وانعقاد المسؤولية الجنائية على جهة الإدارة، مما يترتب عليه جزاء جنائي على الامتناع عن تنفيذ أحكام الإلغاء، حيث قضت بعض القوانين الجنائية بالمعاقبة بالحبس والعزل لكل موظف عمومي استعمل وظيفته في وقف تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم(١). كما قد تترتب المسؤولية التأديبية على امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء باعتبار هذا الأمر من الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، مما تنعقد معه المسؤولية التأديبية، حيث إن احترام الأحكام القضائية من أهم الواجبات الوظيفية التي يتعين على جهة الإدارة الالتزام بتنفيذها، والعمل بمقتضاها، ولاشك أن في عدم تنفيذ تلك الإحكام إهدار لحجيتها، مما يكون جريمة تأديبية يعاقب عليها.

(١) وفي ذلك تنص المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ على أنه:" يُعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة. كذلك يُعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد مُحضَر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف".

كما تنص المادة (١٨٢) من قانون العقوبات الأردني لعام ١٩٦٠ على أن:" ١ كل موظف يستعمل سلطة وظيفتهمباشرة أو بطريق غير مباشرليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القولنين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونا، أو تنفيذ قرار قضائي أو أي امر صادر عن سلطة ذات صلاحية، يُعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين. ٢- إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفًا عامًا، يُعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة".

وتجدر الإشارة إلى صدور نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ١٤٤٣/١/٢٧هـ. والذي بموجبه انتقلت مهمات تنفيذ الأحكام الإدارية من إمارات المناطق إلى محاكم التنفيذ الإدارية الجديدة. وقد نص النظام على قيام مجلس القضاء الإداري بتحديد تاريخ العمل به، على أن يكون العمل به في جميع الأحوال-خلال مدة لا تتجاوز (سنتين) من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وينص النظام في مادته الثالثة، على إنشاء محكمة أو أكثر للتنفيذ الإداري؛ ويجوز إنشاء دوائر متخصصة للتنفيذ في المحاكم الإدارية في المناطق والمحافظات. ويسري النظام على السندات التنفيذية المحددة (المادة الرابعة).

واعتبر النظام (المادة ٣٣) تعطيل أو منع تنفيذ الأحكام الإدارية من الجرائم الكبيرة الموجبة للتوقيف والحبس الاحتياطي. وأجاز للمحكمة المختصة (المادة (٣٢) أن تنشر حكمها بالعقوبة على نفقة المحكوم المدان بمنع أو تعطيل تنفيذ الحكم.

ويجرم النظام (المادة ٣٠) عدم تنفيذ الأحكام الصادرة عن محاكم ديوان المظالم، ويعاقب الموظف العام الممتنع أو المتسبب في عدم تنفيذها وكل موظف استغل نفوذه أو سلطته الوظيفية لمنع تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه -جزئيًا أو كليًا- بالسجن مدة لا تزيد على (سبع) سنوات، وبالغرامة التي لا تزيد على سبعمائة ألف ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين. كما يعاقب الموظف العام بالسجن مدة لا تزيد على (خمس) سنوات وبغرامة لا تزيد على خمسمائة ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين. إذا امتنع عمداً عن تنفيذ السند المطلوب تنفيذه -جزئيًا أو كليًا- بقصد تعطيل تنفيذه، وذلك بعد مضي (ثمانية) أيام من تبليغه بالإنذار

المنصوص عليه في المادة (العاشرة) من النظام[1]، أو وصول إجراءات التنفيذ التالية للإنذار إليه، وكان التنفيذ من اختصاصه. كما يعاقب بذات العقوبة السوادة آنفًا وفقا للمادة (٣١) من ذات النظام كل من اشترك في هذه الجرائم

ولاشك أن في هذا النظام نقلة كبيرة وتطورًا عميقًا للأنظمة السعودية، ومواكبة منها لأحدث القوانين الأجنبية والعربية في هذا المجال.

المطلب الثالث

الآثار المترتبة على حجية حكم الإلغاء

يترتب على الحكم بإلغاء القرار الإداري زواله وإبطاله وكأنه لم يكن، وذلك لقيامها على اختصام القرار الإداري ذاته بدعوى عدم مشروعيته-كما سلف- . وهذا الإبطال والانعدام ينصرف إلى مصلحة الكافة، ولكل شخص أن يتمسك به، بحيث يستفيد منه ذوو الشأن سواء طعنوا بالقرار أو لا. وهذا الانعدام للقرار الإداري الملغي يسري بطبيعة الحال بأثر رجعي، وينصرف إلى منطوقه دون النظر إلى أسباب الإلغاء.

غير أنه قد تصدر قرارات إدارية عديدة مستندة إلى القرار الإداري المطعون به، قبل الحكم بإلغائه، وذلك أن القاعدة العامة تقضي بأن الطعن بالإلغاء لا توقف

(١) تنص المادة (١٠) من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم على أن:" تصدر دائرة التنفيذ – فور إحالة الطلب إليها- إنذاراً للجهة الإدارية للتنفيذ خلال مهلة لا تتجاوز (خمسة) أيام في الأحكام العاجلة، و(ثلاثين) يوماً فيما عداها، وذلك من تاريخ التبليغ بالإنذار، ما لم تر الدائرة تحديد مهلة أقل. ويتضمن الإنذار بيانات السند المطلوب تنفيذه وترافقه صورة منه، وللدائرة أن تُبلغ بذلك الجهة الرقابية المختصة للنظر في مباشرة الإجراءات التأديبية عند الاقتضاء".

تنفيذ القرار[١]. وبهذا يشكل القرار الإداري المطعون فيه الأساس التي بنيت عليه تلك القرارات التبعية، كتعيين موظفين جدد بدلا من الموظفين الذي فصلوا بقرار معيب، أو كتعيين موظف في وظيفة فصل شاغلها بقرار معيب ونحوه.

ولا يخفى على ذي بصيرة أن إلغاء القرار المطعون فيه يستلزم حتمًا وإلزاما إلغاء جميع القرارات التي بنيت عليه واتخذت منه سندًا وأساسًا لها. واعتبارها جميعًا وكأنها لم تكن منذ لحظة صدورها. وعليه فإن الإدارة تلتزم بإزالة جميع القرارات أو الإجراءات التبعية اللاحقة للقرار الذي حكم بإلغائه، ومرد هذا الالتزام في واقع الأمر أن هذا الالتزام بإلغاء تلك القرارت إنما يأتي كنتجة منسجمة ومتفقة مع احترام الإدارة لمبدأ حجية قرار الإلغاء، والذي يقتضي إبطال جميع ما بني عليه أو استند إليه من قرارات أو إجراءات[٢].

---

(١) نصت المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، على أنه:" لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ".
وينظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي (دبوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٥٤٧)، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي، (ص٧٢٠)، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة، د. عبد الغني بسيوني عبدالله، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط٢، ٢٠٠١م، (ص١٤)،

(٢) ينظر: موسوعة القضاء الإداري السعودي (دبوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، (ص٥٥٠) وما بعدها، امتداد أثر حكم الإلغاء إلى الغير، د. علي خطار شطناوي، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة= =والقانون، المجلد (٢٨)، عدد (٢)، تشرين الثاني، ٢٠٠١م، (ص٣١٦).

كما يسري في تقدير ذات الأثر المتعلق بالقرارت التبعية بالنسبة للقرارت المماثلة وهي تلك التي تصدر من الجهة الإدارية في ذات الموضوع أو المضمون التي سبق الحكم بإلغائها، سواء تعلقت بالشخص المحكوم له أو بغيره من الأشخاص، وبالتالي يستفيد صاحب الشأن أو كل ذي مصلحة من حكم الإلغاء دون أن يلجأ إلى القضاء الإداري برفع دعوى لإلغاء القرار المماثل. وهو أثر منطقي لإعمال الحجية المطلقة لحكم الإلغاء.

ومن ثم يسري حكم الإلغاء كقاعدة عامة على كل حالة مماثلة، وهو يتفق مع مبدأ الشرعية وسيادة القانون الذي يقتضي أن تسري آثار الحكم على كافة الحالات المماثلة الصادرة بشأن نظراء المدعي دون حاجة إلى انتظار حكم قضائي جديد[1].

(١) ينظر: كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، د. رمضان محمد بطيخ، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد (١٧٢)، السنة (٤٣) أكتوبر- ديسمبر ١٩٩٩م، (١١).

المبحث الثالث

منهج القضاء الإداري السعودي في حكم الإلغاء

لمَّا كان القرار الإداري يقوم على أركان خمسة هي: الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية، فإن انتفاء أحد هذه الأركان يعني أن قرارات الإدارة التي اتخذت على أساسه تغدو حريَّة بالإبطال. وجدير بالملاحظة أن نظام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، قد توسع في اختصاصات محاكم الديوان بنظر دعوى إلغاء القرارت الإدارية، كما جاء في المادة (١٣/ب) منه، بحيث لم يقتصر على إلغاء القرارت الإدارية النهائية فحسب، بل اشتمل إلى جانبها: القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام وما في حكمها المتصلة بنشاطاتها.

أما عن الاتجاه القضائي السعودي المتعلق بركن الاختصاص فقد اعتبر القضاء الإداري السعودي أن ركن الاختصاص في القرار الإداري هو من النظام العام[1]، على الرغم من عدم وجود نص نظامي صريح في هذا الشأن، وبالتالي يجب على المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها، كما يمكن أن يثار من قبل

(١) وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها بتاريخ ١٩٥٧/١/٢٧ بقولها: "ولذلك فإن هذا العيبب (عيب الاختصاص) لا يزال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من اوجه الإلغاء التي تتعلق بالنظام العام". أشار إليه الأستاذ الكبير الدكتور سليمان الطماوي في كتابه القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة (ص٥٣٥).
وينظر لبيان تعلق الاختصاص بالنظام العام: القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، (ص٣٥٨) وما بعدها.

الخصوم في أي مرحلة من مراحل الدعوى، فضلًا أن القرار الصادر من جهة غير مختصة بإصداره قد ينحدر به إلى درجة الانعدام. وتأكيداً على أهمية هذا الركن عند إصدار القرار الإداري، جاء في ملخص أحد أحكام ديوان المظالم أن:" مطالبة المدعي إلغاء قرار المدعى عليه المتضمن إلزامه بإزالة الأدوار الزائدة عن الحد المسموح به، ولعدم حصوله على رخصة بناء – السلطة المختصة بإصدار قرار الإزالة وفقاً للائحة الجزاءات والغرامات البلدية والنماذج المرفقة بها هي لجنة دراسة مخالفات البناء– صدور القرار محل الدعوى من مدير إدارة رخص البناء بالأمانة، وبذلك يكون قد صدر ممن لا يملك حق إصداره، ما يجعله معيباً بعيب عدم الاختصاص، ويكون في حكم المعدوم الذي لا يتحصن بمضي المدد. أثر ذلك إلغاء القرار"[(١)].

ويلاحظ أن القضاء الإداري السعودي لا يعتبر القرار الإداري منعدمًا – كما في الحكم آنف الذكر– في كل حالات عدم الاختصاص، بل يكتفي بوصم القرار بالبطلان حتى وإن كان العيب عدم الاختصاص جسيمًا. وقد تقدمت الإشارة إلى بيان صور عدم الاختصاص.

كما أشارت المادة (١٣/ب)سالفة الذكر صراحة إلى العيوب التي يمكن أن تعتري القرار الإداري، والتي على أساسها يتم رفع دعوى الإلغاء، ونصت خلالها على عيب السبب باعتباره عيبا مستقلا بذاته، وهي إضافة على ما استقرت عليه القوانين الإدارية المقارنة عند تعدادها لأوجه الإلغاء[(٢)].

(١) مجموعة الأحكام والمبادي الإدارية لعام ١٤٣٦ه، ص١٩٩٨.
(٢) راجع على سبيل المثال: المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، المادة (٨) من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩.
وتجدر الإشارة إلى أن قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، في المادة (٧) سلك نفس منهج المنظم السعودي، حين نص على عيب السبب بحسبانه أحد أوجه إلغاء القرار الإداري.

ولم يقتصر النص على هذا العيب على إدراجه ضمن أوجه الإلغاء في نظام ديوان المظالم بل صاحب هذا التطور رقابة القضاء الإداري السعودي أيضًا، بحيث امتدت الرقابة إلى مجال الملاءمة أو التناسب في إصدار القرار الإداري. حيث إن السبب يعتبر ركنا من اركان القرار الإداري، يؤدي تخلفه إلى بطلان القرار، وذلك أن الأصل في الإدارة أنها لا تصدر قراراتها وفق أهوائها ، بل تستند إلى أسباب واقعية أو قانونية تسوغ لها إصدار القرار، سواء أكانت سلطة الإدارة تقديرية أو مقيدة. وعليه فإن القاضي الإداري يتأكد أولا من أن هذه الأسباب الدافعة والباعثة على إصدار القرار الإداري صحيحة ومتحققة، فإذا تبين انعدام الوجود الفعلي للأسباب القانونية أو الواقعة كان مآل القرار الإداري هو الإلغاء لأنه مشوب بعيب السبب. وبالتالي إذا تقرر فصل موظف، أو سلطت عليه عقوبة تأديبية، فالقاضي الإداري عليه أن يتأكد أولا من ارتكابه فعلا لتلك الواقعة التي عوقب من أجلها، فإذا توصل إلى أنه لم يرتكب هذا الخطأ، فإنه يصدر حكمه بإلغاء القرار الإداري لانعدام السبب.

ثم بعد ذلك ينتقل القاضي الإدارة إلى مرحلة التكييف القانوني للوقائع، بأن يتأكد من سلامة الوصف القانوني الذي أسبغته الإدارة على تلك الواقعة، بحيث أنه إذا اتضح له أن الإدارة أخطأت في تطبيقها القانوني لتلك الوقائع التي تبين له صحتها من الناحية المادية، فإنه أيضا يحكم بإلغاء القرار الإداري لانعدام السبب.

ثم تأتي بعد ذلك رقابة الملاءمة والتي يراقب القاضي الإداري من خلالها تناسب مضمون القرار الإداري مع السباب الواقعية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذه. وقد أكد القضاء الإداري السعودي على هذا المعنى بقولها:" ولما كان من المباديء المسلمة في فقه القضاء الإداري أنه ولئن كانت الإدارة تستقل بتقدير

مناسبة إصدار قراراتها وأن لها الحرية المطلقة في تقدير ملاءمة إصدار القرار الإداري بمراعاة ظروفه ووزن الملابسات المحيطة به، إلا أنه يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وأنه ولئن كانت الإدارةحرة في تقدير مناسبة القرار الإداري وملاءمته فإنها ملتزمة بأن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال لقيامها بهذا التقدير، وأن تجريه بروح موضوعية وبعيدًا عن البواعث الشخصية، وأن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه"[١].

وهكذا الحال بالنسبة لعيب الشكل والإجراءات، حيث نجد القضاء الإداري السعودي بالنسبة لعيب الشكل لا يكتفي بإثبات الطاعن أن القرار الإداري قد أغفل الشكل المحدد الذي عينه النظام، بل عليه أن يثبت أن إغفال ذلك الشكل كان من شأنه التأثير في إصدار القرار الإداري. ويلاحظ من هذا أن القضاء افداري السعودي قد أخذ بالمعيار الموضوعي الذي يستند على التفرقة بين الشكل الجوهري الذي يؤثر على مضمون القرار، وبين الشكل الثانوي الذي لا يؤثر عليه، بمعنى ن الضابط في عيب الشكل هو في مدى تأثير إغفاله على مضمون القرار الإداري ومحتواه.

وفي ذلك قضي بأنه:" كان يتعين على جهته الإدارة قبل إجراء الفصل، استطلاه رأي الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية في الوصف النظامي للجريمة التي ارتكبها الموظف، وبدون استيفاء ذلك الإجراء يعتبر الفصل باطلا لمخالفة أحكام النظام"[٢].

(١) الحكم رقم ١٩٣/د/ف/١٥ لعام ١٤٢٩ه، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٧٠٩/إس/٦ لعام ١٤٣٠ه، تاريخ الجلسة ١٤٤٠/٦/١٦، منشور في مجموعة الإحكام والمباديء الإدارية لعام ١٤٣٠ه، المجلد الأول (ص٣٣١-٣٣٧).

(٢) الحكم رقم ١٤٠/ت/١العام ١٤٠٨ه، القضية رقم ٢/٢٢٩/ق لعام ١٤٠٧ه. مشار إليه في: القضاء الإداري، د. خالد خليل الظاهر، (ص٢٢١).

وأما بالنسبة لعيب مخالفة الأنظمة واللوائح فإن القضاء الإداري السعودي، وهو العيب الذي يتعلق بمحل القرار الإداري، وهو يعني تأكد القاضي الإداري من تطابق محل القرار لأحكام النظام، أيأن يتأكد القاضي من أن الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري، بالتغيير في المراكز القانونية سواء أكان بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء يجب أن يكون قائما وموافقًا لنصوص النظام.

فإذا خالف القرار الإداري القاعدة النظامية الملزمة، سواء أكانت تلك المخالفة إيجابية أم سلبية، فإن القاضي الإداري حينئذ تحكم بإلغاء القرار. ولذلك قضي بأن:" الثابت من الأوراق أن وزارة... قد أغفلت تطبيق المادة (١١) – من لائحة التقارير الطبية– سالفة الذكر، والذي أغفلته جهة الإدارة، الأمر الذي يعيب قرارها الصادر بإنهاء خدمة المدعي بعيب مخالفة النظام، ويوجب إلغاءه"(١). وفي حكم آخر قضي بأنه:" لا يجوز التمسك بتعاميم وزير... المشار إليه فيما سلف لحرمان المدعي من حقه في ضم خدمته السابقة غلى خدمته الحالية؛ لأن تلك التعاميم قد سنت قيودا غير موجودة في نظام التقاعد العسكري، ومن ثم فلا يمكن والحال كذلك الاعتداد بها لمخالفتها للنظام، ومن المقرر أنه لا يجوز أن تخالف التعاميم، أو التعليمات التنفيذية لأي نظام، الأحكام الواردة به، أو أن تستحدث حكما جديدا لم ينص عليه"(٢). ومن هذا يتبين لنا أن الاتجاه القضائي الإداري السعودي قد راعى في أحكامه العيوب الخمسة الواردة بنظام ديوان النظالم، وحاول من خلال تلك الحكام التوفيق بين المصلحة العامة المفترضة في

(١) الحكم رقم ١٢٩/ت/١لعام ١٤٠٥ه، القضية رقم ٢/١٤٤٤/ق لعام ١٤٠٤ه.
(٢) الحكم رقم ٢١/ت/٣ لعام ١٤٠٨ه، القضية رقم ١/٥١٨/ق لعام ١٤٠٤ه. مشار إلي هذه الأحكام في: القضاء الإداري، د. خالد خليل الظاهر، (ص٢٢١، ٢٢٨، ٢٢٩).

كل قرار إداري وبين مصلحة الأفراد، آخذا في اعتباره النواحي الشكلية والموضوعية التي ينبغي والتحقق والتثبت منها قبل أن تقوم الإدارة بإصدار القرار الإداري، حتى لا يكون عرضة للإلغاء.

الخاتمة

بعد أن انتهينا بتوفيق الله تعالى وعونه، يمكن القول بأن هذا البحث أدى لعدة نتائج يمكن إجمالها فيما يلي:

١- أن القرا الإداري هو إفصاح عن الإرادة المنفردة يصدر عن سلطة إدارية، ويرتب آثارًا قانونية.

٢- أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية لا تقوم بين خصوم، وإنما تقوم على مخاصمة القرار الإداري المعيب ذاته.

٣- أن المادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم قد نصت صراحة على أوجه الإلغاء.

٤- أن عيب الاختصاص يقصد به مباشرة جهة الإدارة لعمل جعله النظام من اختصاص سلطة أو هيئة أخرى.

٥- أن عيب الاختصاص هو العيب الوحيد من عيوب الإلغاء المتعلق بالنظام العام.

٦- أن عيب الشكل يعني مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية الواجبة الاتباع في إصدار القرار الإداري.

٧- أن عيب السبب هو الحالة الواقعية (المادية) أو النظامية التي تسبق القرار وتدفع مصدره للتدخل بإصداره. وقد اعتمدة النظام كوجه مستقل من أوجه الإلغاء.

٨- أن عيب مخالفة الأنظمة واللوائح أو عيب المحل، يراد به أن يخالف محل القرار أي موضوعه إحدى القواعد النظامية.

٩- أن عيب إساءة استعمال السلطة، أو عيب الغاية، هو أن تمارس الإدارة سلطتها في إصدار القرارت الإدارية لتحقيق أهداف أخرى غير تلك التي حددها لها النظام.

١٠- أن حجية حكم الإلغاء حجية مطلقة تسري على الكافة، سواء أكانوا أطراف النزاع، أم من الغير.

١١- أن الإدارة في أحيان كثيرة قد تخل بالتزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء باتخاذ عدد من الوسائل والصور التي تمكنها من التخلص من مسؤولية التنفيذ، سواء أكان امتناعا كليا أو جزئيا عن تنفيذ الحكم، أو كان تأخيرًا وتقاعسا في تنفيذه، إلى غير ذلك من الصور.

١٢- أن هناك من الوسائل ما يكفي لمواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وتتمثل تلك الوسائل في رفع دعوى إلغاء القرار السلبي بعدم التنفيذ، فضلًا عن طلب التعويض عنه لقيام المسؤولية المدنية في مواجهة الإدارة، كما يمكن أن تثار مسؤولية الموظف الجزائية، والتأديبية عن تعطيل تنفيذ الحكم القضائي.

١٣- أنه بصدور نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم لعام ١٤٤٣هـ، ووفقًا لأحكام المادة (٣٣)، والمادة (١/٣٠) منه. أصبح الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء من الجرائم الكبيرة الموجبة للتوقيف، فضلا عن إقرار عقوبة السجن مدة لا تزيد على (سبع) سنوات وبغرامة لا تزيد على سبعمائة ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين للموظف العام الذي يعطل تنفيذ الحكم جزئيًا أو كليًّا، وفي حالة امتناعه عن التنفيذ بعد إنذاره من قبل محكمة التنفيذ تكون

العقوبة السجن مدة لا تزيد على (خمس) سنوات وبغرامة لا تزيد على خمسمائة ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

١٤- أن أحكام القضاء الإداري السعودي راعت في أحكامها التوازن بين تطبيق أوجه الإلغاء الواردة في النظام من ناحية، وبين مصالح الأفراد ومبدأ المشروعية واحترامه من قبل الإدارة من ناحية أخرى.

التوصيات:

تتمثل أبرز التوصيات التي يوصي بها الباحث فيما يلي:

١- ضرورة متابعة مدى تنفيذ الجهات الحكومية للأحكام القضائية الصادرة بإلغاء القرار الإداري، ومحاسبة كل من يثبت تورطه في تعطيل تنفيذ تلك الأحكام؛ باعتبارها جريمة من الجرائم المخلة بالأمانة وفقا لأحكام المادة (٨٩) من نظام التنفيذ السعودي، والتي جرى نصها على أنه:" يعاقب الموظف العام ومن في حكمه بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات إذا منع التنفيذ أو أعاقه. ويعد ذلك جريمة من الجرائم المخلة بالأمانة". فضلًا عما ورد بالمادة (٣٠/١/أ، ب) من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم.

٢- ضرورة وضع نصوص نظامية تضمن التزام جهة الإدارة بتنفيذ قرارات الإلغاء، وعدم الاكتفاء بالعقوبة الجزائية الواردة بنظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، بل يجب أن تشتمل تلك النصوص على عقوبات تصل إلى درجة العزل من الوظيفة، بما يحقق الردع لجهة الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية بإلغاء القرار الإداري من ناحية، ويحقق العدالة من ناحية أخرى.

قائمة المصادر والمراجع

الكتب القانونية:

١ــ أصول إجراءات القضاء الإداري، د. مصطفى كمال وصفي، الكتاب الأول، عالم الكتب، ١٩٧٨م.

٢ــ أعمال القاضي التى تحوز حجية الأمر المقضى وضوابط حجيتها دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة حول نطاق حجية القرارات والأحكام القضائية، د. أحمد ماهر زغلول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٩م.

٣ــ حجية الحكم القضائي بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، د. محمد نعيم ياسين، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، ط١، ١٤٣٦هـ-٢٠١٥م.

٤ــ حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية،٢٠١٣م.

٥ــ الحريات العامة "نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها"، د. عبد الحميد متولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥م.

٦ــ دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، د. محمد ماهر أبو العينين، دار الكتب القانونية، شتات، مصر- المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ١٩٩٨م.

٧ــ رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم دراسة مقارنة، د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت.

٨ــ رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، د. طعيمة الجرف، تنظيم الرقابة على أعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠م.

٩ــ رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، د. طعيمة الجرف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م.

١٠ــ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية (دراسة تحليلية مقارنة)، د. علي شفيق، معهد الإدارة العامة، ١٤٢٢هـ-٢٠٠٢م.

١١ــ الرقابة على أعمال الإدارة[الرقابة القضائية] دراسة مقارنة، د.محمد كامل ليله، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م.

١٢ــ السلطة التقديرية للقاضي الإداري دراسة تأصيلية تطبيقية الجزء الثاني، د. وليد بن محمد بن صالح الصمعاني، دار الميمان للنشر والتوزيع، ط١، ١٤٣٦هـ-٢٠١٥م.

١٣ــ ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي، القاضي الإداري ومحاور ضبط مشروعية القرارات الإدارية دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة في مصر، د. محمد ماهر أبو العينين، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، مصر ،٢٠٠٧م.

١٤ــ القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الإداري، د. عبد الله طلبه، منشورات جامعة حلب، ط٢.

١٥ــ قانون القضاء الإداري الكتاب الثاني دعوى الإلغاء، د. محمد محمد عبداللطيف، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٢م.

١٦ــ القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، حمدي ياسين عكاشة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧م.

١٧ــ القضاء الإداري الأردني، د.علي خطار شطناوي، مطبعة كنعان، عمّان، ١٩٩٥م.

١٨ــ القضاء الإداري الكتاب الثاني، د. محمد رفعت عبد الوهاب، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠٠٥م.

١٩ــ القضاء الإداري دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة، د. فؤاد العطار، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠م .

٢٠ــ القضاء الإداري دراسة مقارنة، د. محمود محمد حافظ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ط٣، ١٩٦٦م.

٢١ــ القضاء الإداري دراسة مقارنة، د. منصور العتوم، دار وائل للنشر، عمّان، ٢٠١٣م.

٢٢ــ القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١، ١٤٣٠هـ-٢٠٠٩م.

٢٣ــ القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، د. محمود محمد حافظ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠م.

٢٤ــ القضاء الإداري قضاء الإلغاء، د. عبد الغني بسيوني، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧م.

٢٥ــ القضاء الإداري قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، د. عبد الرزاق علي الفحل، دار النوابغ للنشر والتوزيع، جدة، ط٢، ١٤١٤هـ-١٩٩٤م.

٢٦ــ القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة، د. محمد فؤاد عبد الباسط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.

٢٧ــ القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، د. عيد مسعود الجهني، (د.ن)، ط١، ١٤٠٤هـ-١٩٨٤م.

٢٨ــ القضاء الإداري ورقابته على أعمال القضاء قضاء التعويض – قضاء التأديب – المرافعات الإدارية ، د. رمزي الشاعر، دار المهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢م.

٢٩ــ القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، د. سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة.

٣٠ــ القضاء الإداري ومجلس الدولة، د. مصطفى أبو زيد فهمي، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦م.

٣١ــ القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥م.

٣٢ــ القضاء الإداري، د. محمود محمد حافظ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.

٣٣ــ القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، د. عدنان عمرو، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط٢،٢٠٠٤م.

٣٤ــ قضاء الإلغاء، د. محسن خليل، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩م.
٣٥ــ مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، د. طعيمة الجرف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م.
٣٦ــ المبسوط في قانون القضاء المدني علما وعملا، د. فتحي والي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧م.
٣٧ــ مجلس الدولة، د. عصمت عبد المجيد بكر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ط١، ٢٠١٢م.
٣٨ــ مجموعة الأحكام والمباديء الإدارية لعام ١٤٣٠هـ.
٣٩ــ موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني، د. علي خطار شطناوي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ط١، الإصدار الأول، ٢٠٠٤م.
٤٠ــ موسوعة القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الكتاب الأول، د. علي خطار شطناوي، مكتبة الرشد ناشرون، الرياض، ط١، ١٤٣٥ه-٢٠١٤م.
٤١ــ موسوعة القضاء الإداري دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، د. خميس السيد إسماعيل، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة.
٤٢ــ نظرية الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا وانجترا والولايات المتحدة الامريكية والجمهورية العربية المتحدة، د. أحمد مدحت علي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٧٨م.
٤٣ــ وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، د. فتحي فكري، شركة ناس للطباعة، مصر،٢٠٠٤م.

٤٤ــ الوجيز في القضاء الإداري، د. سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥م.
٤٥ــ الوجيز في المنازعات الإدارية، د. محمد الصغير بعلي، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٥م.
٤٦ــ وسيط القضاء الإداري، د. أنور أحمد رسلان، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.
٤٧ــ الوسيط في القانون العام القضاء الإداري، د. محمد أنس قاسم جعفر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، .
٤٨ــ الوسيط في القضاء الإداري، د. محمود عاطف البنا، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٩م.
٤٩ــ الوسيط في قانون القضاء المدني، د. فتحي والي، ١٩٨٠م.
٥٠ــ الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية، د. رمزي سيف، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٥، ١٩٦٤م.
٥١ــ وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة، د. عبد الغني بسيوني عبدالله، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط٢، ٢٠٠١م.

البحوث والدراسات:

١ــ امتداد أثر حكم الإلغاء إلى الغير، د. علي خطار شطناوي، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (٢٨)، عدد (٢)، تشرين الثاني، ٢٠٠١م.
٢ــ سلطات القاضي الإداري في سد النقص التشريعي وتوجيه الإدارة، ورقة بحثية من إعداد المستشار محمد خليفة جبودة.

٣ــ كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، د. رمضان محمد بطيخ، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد (١٧٢)، السنة (٤٣) أكتوبر–ديسمبر ١٩٩٩م.

الأنظمة والقوانين:

١ــ قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

٢ــ قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧م.

٣ــ قانون العقوبات الأردني لعام ١٩٦٠م.

٤ــ قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩.

٥ــ قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

٦ــ نظام التنفيذ السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٣) بتاريخ ١٤٣٣/٨/١٣هـ.

٧ــ نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٤٤٣/١/٢٧هـ.

٨ــ نظام ديوان المظالم السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

٩ــ نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هأ.

مواقع الانترنت:

الرابط: http://elpai.idsc.gov.eg (أحكام محكمة والنقض والإدارية العليا – البوابة القانونية).

فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
المقدمة.	٨١٤
التمهيد: مفهوم مبدأ المشروعية في القرار الإداري، وآلية الاعتراض عليه. وفيه مطلبان :	٨١٨
المطلب الأول : مفهوم مبدأ المشروعية.	٨١٩
المطلب الثاني :آلية الاعتراض (التظلم) على القرار الإداري.	٨٢٤
المبحث الأول: مفهوم حكم الإلغاء وحدود سلطات القاضي. وفيه ثلاثة مطالب :	٨٢٨
المطلب الأول :مفهوم حكم الإلغاء.	٨٢٨
المطلب الثاني :أوجه الإلغاء.	٨٣٢
المطلب الثالث :حدود سلطات القاضي في دعوى الإلغاء.	٨٥٩
المبحث الثاني: حجية أحكام الإلغاء وآثارها. وفيه ثلاثة مطالب:	٨٦٥
المطلب الأول :مبدأ حجية حكم الإلغاء.	٨٦٥
المطلب الثاني :مبدأ القوة التنفيذية لأحكام الإلغاء .	٨٧١
المطلب الثالث :الآثار المترتبة على حجية حكم الإلغاء.	٨٧٨
المبحث الثالث: منهج القضاء الإداري السعودي في حكم الإلغاء.	٨٨١
الخاتمة	٨٨٧
المصادر والمراجع	٨٩٠
فهرس الموضوعات	٨٩٧