

القرار الإداري بين الانعدام والبطلان (دراسة تطبيقية)

طارق فايق سعيد

مستشار قانوني
إدارة المنازعات والدعاوى الحكومية

قسم البحوث والإصدارات
إدارة المعرفة

الطبعة الأولى
1441هـ - 2020م

حقوق الطبع والنشر محفوظة لدائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي
قسم البحوث والإصدارات
هاتف: +971 4 3533337
Research.Publication@legal.dubai.gov.ae
www.legal.dubai.gov.ae

فهرس الموضوعات

3	تقديم
7	المبحث الأول: مفاهيم أساسية في القرار الإداري.....
8	أولاً: مفهوم القرار الإداري وخصائصه.....
11	ثانياً: أنواع القرار الإداري
11	1- القرار الإداري من حيث التكوين.....
12	2- القرار الإداري من حيث الاستحداث
13	3- القرار الإداري من حيث المدى
14	4- القرار الإداري من حيث النفاذ
14	5- القرار الإداري من حيث الرقابة القضائية
16	المبحث الثاني: أركان القرار الإداري.....
17	أولاً: الأركان الشكلية.....
17	1- ركن الشكل.....
19	2- ركن الاختصاص
20	ثانياً: الأركان الموضوعية

20	1- ركن السبب.....
21	2- ركن المحل.....
23	3- ركن الغاية.....
25	المبحث الثالث: البطلان والانعدام في القرار الإداري
26	أولاً: القرار المُنعدم.....
31	ثانيًا القرار الباطل.....
35	قائمة المراجع.....
35	أولاً: الكتب.....
36	ثانيًا: الدوريات.....
36	ثالثًا: الأحكام القضائية.....

تقديم

يُعد القرار الإداري من أهم مظاهر ممارسة ما تتمتع به الإدارة من سلطة، وتستمدّها من القانون العام، فجهة الإدارة تستطيع بإرادتها المنفردة- على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص- إنشاء حقوق أو فرض التزامات، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الإدارة غايتها دومًا المصلحة العامة والتي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة.

وقد جاء القضاء الإماراتي بالعديد من الأحكام التي وضحت تعريف القرار الإداري، وشروط صحته، وأركانه، إلى غير ذلك من المفاهيم الأساسية التي تتعلق بهذا النوع من القرارات، والذي يتمثل في صدور قرار من الإدارة المختصة بإرادتها المنفردة بقصد إنشاء حق، أو فرض التزام.

وتهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على القرار الإداري بين بطلانه وانعدامه، وأهمية ذلك من الناحية العملية، وتتأسس هذه الدراسة على وقائع دعوى قضائية أقيمت من قبل أحد الموظفين الحكوميين السابقين ضد إحدى الجهات الحكومية التي كان يعمل لديها، وقد تولت دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي، بموجب القانون، التمثيل القضائي عن تلك الجهة الحكومية.

وتتلخص وقائع الدعوى في مطالبة الموظف ببطلان القرار الإداري الصادر بشأن نقله من الجهة الحكومية (شخص اعتباري عام)، إلى شركة خاصة (شخص اعتباري خاص)، وقد ادعى صاحب الدعوى بانعدام القرار الإداري الصادر بالنقل

وفق قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 الواجب التطبيق آنذاك، إذ إن هناك خطأ مرفقيًا في النقل بين الجهة المنقول منها والجهة المنقول إليها، وهي مخالفة جسيمة تنحدر بالقرار الإداري إلى درجة الانعدام، ويتحول القرار بموجبها إلى مجرد عمل مادي يمكن المطالبة بإلغائه بناءً على التقادم الطويل، كما تضمنت صحيفة الادعاء أيضًا أن النقل لا يجب أن يؤدي إلى تأخير أقدميته.

وقد رفضت محكمة أول درجة هذا الطرح، وقررت أن القرار الإداري المذكور هو قرار باطل، وليس قرارًا منعدمًا؛ ومن ثم يتعين الطعن فيه والتظلم منه خلال مدة الستين يومًا المقررة قانونًا في المادة (84 مكرر) من قانون الإجراءات المدنية، وهو ما استند إليه دفاع ممثل الدائرة- الباحث- وعليه قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد المدة القانونية.

وقد قبلت محكمة الاستئناف ما استند إليه دفاع المدعي، وقررت أن قرار نقل الموظف هو قرار إداري مُنعدم لخلو قانون إدارة الموارد البشرية من نص يجيز نقل الموظف من أحد أشخاص القانون العام (جهة حكومية) إلى أحد أشخاص القانون الخاص (شركة خاصة)، وأن الإجازة الواردة في القانون قاصرة على نقل الموظفين إلى الدوائر والجهات الحكومية المحلية فقط.

أما محكمة التمييز فقد رفضت هذا الطرح، وقررت أن القرار الإداري الباطل هو القرار الذي تتوافر فيه عناصر الاختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية، ولكن اختلت شروط

صحتها، بمعنى آخر أن القرار محل الادعاء يعدُّ قرارًا إداريًا معيّنًا، ومثال ذلك: مخالفة القانون، أو مخالفة الشكل القانوني، أو مخالفة الاختصاص، أو الانحراف في استعمال السلطة.

ويمكن للمتضرر من القرار الإداري الباطل الطعن فيه خلال ستين يومًا من تاريخ نشر القرار، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به، وإذا انتهت هذه المدة دون سحب القرار أو الطعن فيه أصبح القرار الإداري مُحصّنًا، ويسري عليه ما يسري على القرارات الصحيحة وفق مبدأ استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري، ويولد الحقوق للأفراد المترتبة على هذا القرار.

وأضاف حكم محكمة التمييز بأن القرار الإداري المنعدم هو القرار الذي يكون فيه العيب على درجة جسيمة ناجمة عن انعدام عنصر من عناصر القرار الإداري، وبذلك يتجرد القرار عن صفته، ويجعله مجرد عمل مادي، ولا يكتسب القرار حصانة فيظل ميعاد الطعن مفتوحًا، ومن أمثلة القرار الإداري المنعدم أن يصدر قرار إداري بتأديب موظف لم يرتكب خطأ أو مخالفة، أو اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تمت لها بصلة، أو الغش، أو التدليس، أو فقدان ركن النية، والعيب الجسيم في القرار الإداري هو مخالفة القانون إلى درجة يتعذر معها القول بأن القرار قد صدر تطبيقًا للقانون.

وزهدت محكمة التمييز⁽¹⁾ إلى أن التوسع في تفسير الانعدام من شأنه تغليب عنصر الشرعية، وأن التضييق في تفسيره من شأنه تغليب عنصر الاستقرار، وقد غلب القانون عنصر الاستقرار لأن القرار الإداري لا يتعلق أثره بوضع فردي يسهل رده إلى حالته السابقة، وإنما يتعلق بعمليات وآثار متتابعة وهو مما يصعب حصره؛ ولهذا رجح القانون عنصر الاستقرار بتحديد الأجل الذي يمكن خلاله الطعن في القرار الإداري.

وقضت محكمة التمييز على هدى من ذلك بإلغاء حكم محكمة الاستئناف، وتأييد حكم محكمة أول درجة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد القانوني، باعتبار أن القرار المطعون فيه قرار إداري شابه عيب البطلان لا الانعدام.

قسم البحوث والإصدارات

1- يُنظر: دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، الطعان رقما 394- 402 / 2019 مدني، بتاريخ 2019/10/17م.

المبحث الأول مفاهيم أساسية في القرار الإداري

أولاً: مفهوم القرار الإداري وخصائصه

على الرغم من أن التشريعات لم تضع تعريفاً يحدد مفهوم القرار الإداري، فإن إسهامات الدارسين وأحكام القضاء قد تولت التعريف بمفهومه؛ فقد جاء القضاء الإماراتي بالعديد من الأحكام التي وضحت تعريف القرار الإداري، وشروط صحته وأركانه⁽¹⁾.

ويُعرف القرار الإداري بأنه ذلك القرار الذي تُفصح الجهة الإدارية من خلاله عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون، بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً، والباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة.⁽²⁾

وتكمن أهمية التعريف في أنه يمكن من خلاله التفرقة بين القرارات الإدارية من جهة، والأعمال الحكومية والتشريعية والقضائية من جهة أخرى، وهي تفرقة لازمة لتحديد نطاق

1- يُنظر: دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، مدني، الطعن رقم: 2017/374، بتاريخ 2017/11/23، ويُنظر كذلك: دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 2013/80، بتاريخ: 2014/1/9.

2- محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ج9، ص749-751. للاستزادة في مفهوم القرار الإداري: يُنظر: عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2012م، ويُنظر كذلك: صالح حسين علي العبد الله، سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ط1، 2016م.

الرقابة القضائية على تلك الأعمال؛ إذ تقتصر هذه الرقابة على الأعمال الإدارية، فلا تمتد إلى غيرها من الأعمال العامة، وبالتالي يؤدي إلى تحديد القضاء المختص في نظر الطعون والمنازعات التي يثيرها العمل الإداري، والتصدي لمشروعية تلك الأعمال.

وفي ضوء المفاهيم التي يقوم عليها القرار الإداري، سنجد أنه يتسم بعدة خصائص أساسية، يمكن إجمالها في التالي:

أ- إحداه الأثر القانوني: فالقرار الإداري يدخل ضمن الأعمال القانونية التي ترتبط بالإدارة، وتترتب عليه آثار قانونية، عن طريق إنشاء مراكز قانونية، عامة أو خاصة، لم تكن موجودة قبل إصداره، ومن ثمّ فإنّ القرار الإداري الذي لا يحدث إصداره آثاراً قانونية لا يجوز الطعن عليه بالإلغاء.

وتتمثل الآثار القانونية في إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، فيكتسب المخاطبون فيها حقوقاً، أو يلتزمون بواجبات، فينشئ لهم حقاً، أو يفرض عليهم التزاماً كقرار تعيين موظف، أو منح ترخيص بناء عقار، إلى غير ذلك.

وإحداه الأثر القانوني يجعل القرار الإداري مختلفاً عن الأعمال المادية، «فالأعمال المادية لا تعتبر من قبيل الأعمال القانونية الإدارية؛ لأنها لا ترتب آثاراً قانونية مباشرة، لذا تخرج هذه الأعمال من نطاق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري».⁽¹⁾

ب- الاختصاص: القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية تمتلك اختصاصًا يمنحها الحق في إصداره؛ ومن ثمَّ فإن الأعمال التي تصدر عن السلطات السياسية والتشريعية والقضائية لا تُعتبر قرارات إدارية.

ج- الإرادة المنفردة: يأتي إصدار القرار الإداري عن السلطة المختصة، طبقاً للقوانين واللوائح، «تعبيراً عن إرادتها المنفردة، نظراً لما تستهدفه من تحقيق للمصلحة العامة، وإشباع للحاجات العامة للأفراد»،⁽¹⁾ وهذه الإرادة المنفردة تصدر دون اعتداد برضاء المخاطبين به، وهو أهم ما يميز القرار الإداري عن العقد، إذ إن القرار الإداري يكتسب صفته الإلزامية بمجرد التعبير عن إرادة الإدارة دون اعتداد بإرادة الطرف الآخر.

وقد يكون القرار الإداري منفرداً أو جماعياً في إرادته، إذ «قد تكون أحياناً السلطات الإدارية ذات تكوين جماعي من عدة أشخاص، مثال: القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، أو مجلس الإدارة»⁽²⁾، وفي هذا التشكيل الجماعي للسلطة، وإن أصدر قراره بأغلبية الأعضاء فإنه في النهاية يعبر عن إرادة واحدة لا تتجزأ، وهي إرادة هذا التشكيل الجماعي.

1- د. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، تدرج البطلان في القرار الإداري في ضوء أحدث الاجتهادات القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، دار الحافظ، دبي، 2016، ص22.

2- د. آزاد محمد صديق، أثر تحصين القرارات الإدارية من الرقابة القضائية على الحق في التقاضي: دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2016م، ص27.

ثانيًا: أنواع القرار الإداري:

يتنوع القرار الإداري وفق تقسيمات متعددة، تتأسس على محتواه، وموضوعه، وطبيعة آثاره القانونية، ومداه فريدًا وتنظيميًا، وخضوعه للرقابة القضائية، ومن ثم فهي تقسيمات تتعلق بجوهر القرار الإداري الذي يختلف وفقًا له قرار عن آخر، ويمكننا أن نتناول هذه الأنواع في التالي:

1- القرار الإداري من حيث التكوين:

يأخذ القرار الإداري من حيث تكوينه أحد شكلين، قرار إداري بسيط، وقرار إداري مركب، ويقصد بالأول **(البسيط)**: القرار الذي يصدر بصفة مستقلة عن غيره من القرارات، دون أن يرتبط بغيره، أو بأي عمل قانوني آخر، مثل: قرار تعيين موظف، أو قرار توقيع عقوبة تأديبية على موظف عام، أو القرار الصادر بمنح ترخيص، بينما يقصد بالآخر **(المركب)**: القرار الذي يدخل في تكوينه عملية قانونية مركبة تتم من عدة مراحل، مثل: قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، وقرار إرساء المزاد، أو إجراء المناقصة في العقود الإدارية، وغيرها من القرارات.⁽¹⁾

ويقع القرار الإداري البسيط ضمن اختصاصات الهيئات الإدارية اللامركزية التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي، وهيئات أخرى مستقلة لا مركزية، أما

1- ينظر في ذلك: عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 178-189، وينظر كذلك: سليمان محمد طماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط 7، 2012م.

القرار الإداري المُركَّب فهو من اختصاص الهيئات المركزية التي تُباشر كافة الاختصاصات في جميع أنحاء الدولة، إما بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها، ومن قرارات الإدارة المركزية القرارات الاتحادية، وقرارات مجلس الوزراء.

2- القرار الإداري من حيث الاستحداث:

قد يُحدث القرار الإداري أثرًا قانونيًا معينًا، وقد لا يحدث حالة جديدة، وإنما يقتصر دوره على إثبات وتقرير حالة موجودة فعليًا من قبل، فيكون إصداره كاشفًا لا مُنشئًا، ومن ثمّ تتنوع القرارات الإدارية، من حيث ذلك إلى مُنشئة وكاشفة.

ويُقصد بالقرارات **الكاشفة**: «القرارات التي لا تستحدث جديدًا في عالم القانون، بل يقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة، ومحققة لذاتها للأثار القانونية».⁽¹⁾

ويدخل في ذلك النوع قرارٌ يفصل موظف بناءً على حكم باتٍ لاقترافه جريمة يترتب عليها فقده وظيفته العامة، أو قرار صادر برفض تظلم موظف.

بينما يقصد بالقرارات **المنشئة** تلك القرارات التي يترتب عليها إنشاء آثار قانونية جديدة، كأن يصدر قرار بتعيين موظف، أو إنهاء خدمات آخر، أو قرار بمنح ترخيص، أو سحب آخر.

وتتجلى أهمية التفرقة بين هذين النوعين من القرارات الإدارية من وجهين:

1- المرجع السابق، ص462.

- **الوجه الأول:** في مجال مبدأ رجعية القرارات الإدارية: فالقرار الإداري المنشئ لا تُنتج آثاره إلا في المستقبل فقط، بينما تترتب آثار القرار الإداري الكاشف من تاريخ نشأة المركز القانوني الذي يقرره القرار الصادر، «والسبب في ذلك أنه مع صدور القرار الإداري يتم تعديل، أو تغيير مراكز قانونية، فمن المجحف أن يسري القرار بأثر رجعي حفاظًا على استقرار المراكز القانونية».⁽¹⁾

- **الوجه الثاني:** في مسألة سحب القرارات الإدارية، حيث يجوز للإدارة أن تسحب قرارها الإداري الكاشف بشكل مطلق، بينما في القرار المنشئ لا يجوز سحبه بشكل مطلق.

3- القرار الإداري من حيث المدى:

يتنوع القرار الإداري من حيث مداه إلى قرار يعالج حالة بعينها، وإلى قرار يتضمن قواعد عامة على عدد غير محدد من الأفراد، يسمى **القرار الفردي**، ويكون هدفه مخاطبة فرد بذاته، والآخر **القرار التنظيمي**، ويكون قرارًا عامًا مجردًا غير موجه إلى فرد بذاته، وغايته تنظيم العمل لدى الجهة الإدارية، «فالقرار التنظيمي العام يولد مراكز قانونية عامة أو مجردة بعكس القرار الفردي الذي ينشئ مركزًا قانونيًا خاصًا لفرد معين، وإذا كان صحيحًا أن القرار الإداري تطبيق أو تنفيذ للقانون فإنه في الوقت ذاته مصدر لمركز قانوني فردي أو خاص

1- عبد الناصر أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 1، 2014م، ص135.

تمتيز من المركز القانوني العام المجرد المتولد عن
القانوني»⁽¹⁾.

4- القرار الإداري من حيث النفاذ:

الأصل في القرارات الإدارية أن تكون ملزمة للأفراد مرغمة إياهم على إطاعة أحكامها بالقوة عند الاقتضاء، ولكن نجد إلى جانب ذلك طائفة من القرارات الإدارية يقتصر أثرها القانوني على الإدارة ذاتها دون سواها⁽²⁾، ومن ثمَّ فإن هناك قرارات إدارية نافذة في حق الأفراد أي ملزمة لهم، ويقع عليهم واجب الالتزام بها وإلّا أجبروا على ذلك قسرًا، بينما هناك قرارات لا تتمتع بهذه الخاصية، فهي غير نافذة في حق الأفراد، وغير ملزمة لهم ولا يُحتج بها عليهم، وهي خاصة بالإدارة فقط، وتعرف باسم "إجراءات التنظيم الداخلي" كالمشورات، والتعليمات، والتوجيهات الصادرة عن السلطات الإدارية الرئاسية والموجهة للموظفين والعاملين.

5- القرار الإداري من حيث الرقابة القضائية:

وفقًا لمبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء، فالقرارات المشوب صدورها بعيب إساءة استعمال السلطة، كأن يتوخى مُصدر القرار هدفًا لا صلة له بالمصلحة العامة، تخضع للرقابة

1- جمهورية مصر العربية المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (674) لسنة (12) قضائية، بتاريخ 1967/9/2م، مكتب فني، (12)، رقم الجزء (2)، رقم الصفحة (1236).

2- على محمد بدير، أنواع القرارات الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة البصرة، ج: (2)، ع: (4،3)، 1970م، ص388.

القضائية، في حين أن هناك قرارات لا تخضع للرقابة القضائية، وهي التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وتُشكل ما يُعرف بأعمال السيادة.⁽¹⁾

وقد أكد الدستور الإماراتي على اختصاص القضاء العادي في نظر القرارات الإدارية المنعقدة، إذ إنه لا يوجد في الدولة - على عكس دول أخرى مثل مصر- قضاء إداري منفصل، وبالتالي⁽²⁾ فإن القضاء العادي- المحلي والاتحادي- ينظر في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية حسب الأحوال،⁽³⁾ ويطبق قانون الإجراءات المدنية على جميع الدعاوى شرط ألا يتعارض ذلك مع طبيعة المنازعات الإدارية.

1- المقصود بأعمال السيادة: الأعمال التي تصدر عن السلطة السياسية العليا في الدولة بوصفها سلطة حكم تستهدف مصلحة الجماعة، وتنظيم علاقة الدولة بغيرها من الدول، وتأمين سلامتها وأمنها على جميع أراضيها ومياها الإقليمية، يُنظر: حميد إبراهيم الحمادي، الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2011م، ص43.

2- تنص المادة (102) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على أنه (يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر...، لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: المنازعات المدنية والتجارية والإدارية...).

3- دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم (8) لسنة 2008 قضائية، بتاريخ 2008/2/24، مدني، مكتب فني (19)، رقم الجزء (1)، رقم الصفحة (423).

المبحث الثاني أركان القرار الإداري

أولاً: الأركان الشكلية:

لأهمية القرار الإداري، لابد لصحته من توفر عدة أركان/ شروط أساسية، وإلا لن نكون أمام قرار إداري صحيح له الصفة القانونية، «فالقرار الإداري شيء خطير في حياة الشعوب والأجهزة المختلفة، وصناعة القرار تبدأ بالتساؤل، ماذا تريد أن تقرر؟ لماذا تريد أن تقرر؟ كيف لك أن تقرر؟ متى تبدأ أن تقرر؟»⁽¹⁾ ، وفي ضوء الإجابة على تلك التساؤلات، وتحقق أركان القرار الإداري التي تنقسم إلى أركان **شكلية**، وأركان **موضوعية**،⁽²⁾ يأخذ القرار الإداري طبيعته وصحته، ومن ثم على الجهة الإدارية مراعاة هذه الأركان، وإلا كان القرار باطلاً، أو منعدماً حسب الأحوال.

1- ركن الشكل:

يقصد بركن الشكل «مخالفة الإدارة للقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين والأنظمة للمظهر الخارجي للعمل الإداري، وللإجراءات الواجب اتباعها في إصداره، أو إهمال أو عدم صحة الإجراءات الشكلية الواجب اتباعها في العمل الإداري»⁽³⁾، ولا

1- سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري، ص26.

2- يُنظر: د. شريف أحمد بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري: دراسة تحليلية مقارنة، مركز الدراسات العربية، للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017م، ص395.

3- كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، الأردن، المجلد (12)، العدد (3)، 2006م، ص463.

تخضع تلك القرارات من حيث الأصل لأي أشكال خاصة مكتوبة أو شفاهية، مُسببة أو غير مُسببة، صريحة أو ضمنية،⁽¹⁾

ومع أن القرار الإداري لا يتطلب شكلاً معيناً، إذ الأصل فيه «أنه لا يخضع لشكليات أو إجراءات معينة ما لم يقرر المشرع وجوب التزام الإدارة في إصدار قرارها بأشكال محددة»⁽²⁾ ، ولكن قد يستلزم المشرع في بعض القرارات شكلاً معيناً أو إجراءات معينة في إصدارها، يصبح حينها مُصدر القرار ملزماً باتباعها، وإلا كان القرار معيباً لعدم اتباع الأمور الشكلية التي يوجبها المشرع، ومن ثمّ تنطوي قواعد الشكل والإجراءات على أهمية كبيرة، وهو ما أكدته محكمة تمييز دبي في أحد أحكامها التي أشارت إلى أن هذه الشكلية قد «تقررت لغاية المصلحة العامة المتمثلة في إلزام الإدارة أن تُصدر قراراتها طبقاً لقواعد الشكل والإجراءات المقررة من ناحية، وفي هذا وقاية لها من التسرع، ولحثها على التروي والتدبر قبل إصدار القرارات الإدارية»⁽³⁾ ، وهنا يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن الدقيق بين الحفاظ على المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات الفردية عن طريق قواعد الشكل، وعدم عرقلة النشاط الإداري.

1- دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (191) لسنة 29 قضائية، إداري، تاريخ 2008/1/27.

2 صفاء محمود السولميين وآخران، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، عمّان، المجلد (40)، العدد الأول، 2013، ص1013.

3- دولة الإمارات العربية المتحدة، حكومة دبي، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 451/2017 مدني، تاريخ 2018/1/4.

2- ركن الاختصاص:

يقصد بركن الاختصاص في إصدار القرار الإداري «القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة، أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة، من حيث موضوعها، أو نطاق تنفيذها المكاني أو الزماني»،⁽¹⁾ فتوافر القدرة القانونية هو ما يمنح شخصًا ما صلاحية اتخاذ قرارات إدارية باسم وظيفته، وافتقاد ركن الاختصاص يسقط شقًا قانونيًا شكليًا في القرار الإداري، مما يجعله معيَّبًا.

وتستمد الجهة الإدارية سلطتها في إصدار القرار الإداري من مصدرين «أولهما مباشر، ويكمن في الدستور والتشريع الذي يمنحها سلطة إصداره، وثانيهما غير مباشر، ويبرز ذلك في توزيع الاختصاص داخل الجهة الإدارية الواحدة حين يفوض صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار القرار غيره بإصداره»،⁽²⁾ فتنتقل سلطة اتخاذ القرار من صاحبها إلى من يحل محله، أو ينوب عنه وفق القواعد القانونية المعمول بها.

1- نزار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه: دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ط1، 2018م، ص36.
2- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2015م، ص33.

ثانيًا: الأركان الموضوعية:

يقوم القرار الإداري على عدة عناصر/ أركان من حيث مضمونه، وهي تشكل العناصر الجوهرية في محتوى القرار، وتتمثل هذه الأركان في التالي:

1- ركن السبب:

ثمة مجموعة عناصر موضوعية تتعلق بالواقع أو القانون تمنح السلطة الإدارية مسوغًا لإصدار قرارها، وهو ما يعرف بركن السبب، ويقصد به «الظروف الواقعية، أو القانونية التي تحصل قبل إصدار القرار، وتدفع إلى إصداره»⁽¹⁾، فحين يقدم أحد الموظفين طلبًا بإحالة إلى المعاش فإن ذلك يمثل سببًا قانونيًا لاتخاذ قرار إداري من الجهة الإدارية المختصة بإنهاء وظيفته، وإحالة إلى المعاش، ولكي يوجد ركن السبب في القرار الإداري فلا بد من توافر عناصره الثلاثة التي تم تحديدها عن طريق القضاء الإداري، وهي:

- 1- عنصر الوجود المادي القانوني.
- 2- عنصر التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع المادية أو القانونية من طرف رجل السلطة الإدارية المختص.
- 3- عنصر التقدير السليم.

1- د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 1998م، ص658.

2- دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (127)، بتاريخ 20/10/2010، يُنظر أيضًا: حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (1)، بتاريخ 22/4/2015، وينظر أيضًا: حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (360) لسنة 2010 إداري، تاريخ 19/1/2011.

ومن شروط قيام ركن السبب في القرارات الإدارية أن يكون السبب حقيقياً لا وهمياً ولا صورياً، وأن يكون السبب مُحققاً وقائماً وحالاً وقت صدور القرار الإداري.⁽¹⁾

ورقابة القضاء على سبب القرار الإداري تجد حدها الطبيعي فيما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مُستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول مُنتجة من عدمه، وإن كانت للإدارة السلطة التقديرية في استخلاص هذه النتيجة إلا أن ذلك منوط بالأ تسيء استخدام هذه السلطة.⁽²⁾

وتستطيع محكمة الموضوع مراجعة الأسباب التي قام عليها القرار الإداري من حيث التكييف القانوني والصحة والواقعية، كما تستطيع المحكمة استخلاص الأسباب من الواقع ومدى مطابقتها للقانون.⁽³⁾

2- ركن المحل:

يُقصد بمحل القرار الإداري هو موضوع القرار أو فحواه- الذي تهدف الإدارة إلى تحقيقه- المُتمثل في الآثار القانونية التي

1- يُنظر: خليفة علي حمد المسافري، الرقابة على ركن السبب في القرار الإداري وفقاً للقضاء الإماراتي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017م، ص59 وما بعدها.

2- دولة الإمارات العربية، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 891 لسنة 2019 إداري، جلسة 29 يناير 2020.

3- جمهورية مصر العربية، محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم (37660) لسنة 73 قضائية، بتاريخ 11-5-2019.

يُحدثها القرار مباشرة، وذلك في المراكز القانونية سواء بإنشاء وضع قانوني جديد أو بتعديل وضع قائم أو إلغائه⁽¹⁾.

ويشترط التشريع في محل القرار الإداري شرطين أساسيين **أولهما:** أن يكون ممكنًا من الناحية القانونية، أو من الناحية الواقعية، وثانيهما أن يكون جائزًا، أي جائز إحدائه وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة.⁽²⁾

ومثال الاستحالة القانونية صدور قرار إداري بتعيين موظف، يتبين لاحقًا بأن الوظيفة غير شاغرة، وأما الاستحالة المادية هي صدور قرار إداري بهدم منزل، وكان المنزل قد أُزيل بالفعل، ففي كلتا الحالتين أصبح من المستحيل تنفيذ القرار الإداري.

وثانيهما: أن يكون محل القرار الإداري جائزًا، إذ يجب أن يكون هذا المحل من الجائز إحدائه وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة، أما إذا كان محل القرار الإداري غير جائز قانونًا، فيكون من المستحيل تحقيقه، وبمعنى آخر يجب ألا يتعارض القرار الإداري مع القوانين واللوائح والتعليمات المطبقة.

1- د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي: دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2013، ص696.

2- يُنظر: صلاح جبير البصيصي، النظرية العامة للقرار الإداري السلبي: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017م، ص80 وما بعدها.

3- ركن الغاية:

يُعرف ركن الغاية أو الغرض بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها⁽¹⁾، أي ما يرمي إليه مُتخذ القرار الإداري، والغاية من القرار الإداري هي تحقيق المصلحة العامة من خلال ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام.⁽²⁾

وإذا كان الأصل في كل القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة التي هي في النهاية مصلحة الأفراد، فإن ذلك يعني أنه «في حالة التعارض بينها وبين مصلحة خاصة، فلا بد وأن تنحاز الإدارة إلى ما يحقق الصالح العام، ولو ترتب على ذلك ضرر حاق ببعض المصالح الخاصة».⁽³⁾

1- النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص363.

2- أشارت المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها المتعلقة بقرار نقل موظف، إلى أن تحقيق الغاية التي شرع من أجلها وهو حسن سير المرافق العامة بإعادة توزيع العاملين توزيعاً يحقق المصلحة العامة، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تحديد الجهة والوظيفة المنقول إليها العامل، أما إذا استهدف النقل مجرد المبادعة بين العامل ووظيفته التي يشغلها أو الإدارة التي يعمل بها فإنه يكون قد استعمل في غير ما شرع من أجله، ويضحي بذلك قرار النقل مخالفاً للقانون.

يُنظر: دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 676 لسنة 2019 إداري، جلسة 2019/11/13.

3- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001م، ص157.

وُعد عيب إساءة استخدام السلطة أو الانحراف في استخدامها من العيوب القصدية في السلوك الإداري، حيث يشوب الغاية من إصدار القرار الإداري؛ وعليه، فإنه يجب إقامة الدليل على هذا العيب،⁽¹⁾ وفي حالة إساءة استعمال السلطة تكون الجهة الإدارية قد تنكرت للمصلحة العامة التي يبتغيها القرار الإداري، ويكون الباعث على إصدار القرار لا يُمْت للمصلحة العامة.

1- دولة الإمارات العربية المتحدة، حكومة دبي، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 441/2017 مدني، بتاريخ 2017/12/28، وينظر أيضًا: جمهورية مصر العربية، محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم (37660) لسنة (73) قضائية، بتاريخ 2019-5-11.

المبحث الثالث البطلان والانعدام في القرار الإداري

ثمة ضوابط حين ينتفي تحققها في القرار الإداري فإنه يفقد صفته القانونية، ويصبح غير متمتع بما يتمتع به القرار السليم من آثار قانونية تترتب عليه، وهذا الانتفاء إما أن يكون بالانعدام أو أن يكون بالبطلان.

ومن الملاحظ أن المشرع الإماراتي يستخدم مُصطلح "دعوى القرارات الإدارية"⁽¹⁾ وهو مُصطلح واسع يشمل إلغاء القرار الإداري المعيب أو انعدامه، علمًا بأن كلا القرارين يختلفان من حيث سبب الإلغاء والنتائج المترتبة عليهما.

وتسعى الدراسة في هذا الجزء منها إلى أن تستعرض كلا الشكلين للقرار الإداري: الباطل والمنعدم، بما يميز معه بعضًا من أوجه الاختلاف بينهما:

أولاً: القرار المنعدم:

يقصد بالقرار الإداري المنعدم، هو ذلك القرار «الذي يفقد كيانه، ويتجرد من صفته ومقوماته القانونية كتصرف قانوني منشئ لمراكز قانونية لما شابه من مخالفة جسيمة تجعله والعدم سواء».⁽²⁾

فإذا بلغ عيب عدم المشروعية في القرار الصادر عن السلطة الإدارية درجة من الجسامة تُفقد المقومات الأساسية التي

1- القانون الاتحادي مادة رقم (11) لسنة 1992 بشأن الإجراءات المدنية والمضافة بالقانون رقم (10) لسنة 2014 بتعديل أحكام قانون الإجراءات المدنية، المادة (84).

2- عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، ص170.

يقوم عليها القرار الإداري فإنه يُصبح منعدماً ومجرد عمل مادي، كأن يفقد عنصر الاختصاص، أو ما يعرف بعيب اغتصاب السلطة، أو أن تصدر السلطة قرارها دون استناد إلى نص تشريعي، أو أن يكون مشوباً بغش أو بتدليس، وهذه القرارات المنعدمة «لا تتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية من حصانة، إذ لا تحصن بمضي المدة، ويجوز سحبها في أي وقت، فهي لا ترتب أي أثر قانوني لا في الماضي، ولا في الحاضر، ولا في المستقبل»⁽¹⁾.

فالقرار المنعدم هو الذي يفتقد أحد أركانه الأساسية بخلل جسيم ينزل به إلى حد الانعدام، ويمكن تحديد العيب الجسيم الذي يؤدي إلى انعدام القرار بأنه مخالفة القرار للقانون بدرجة يتعذر معها القول بأنه يعتبر تطبيقاً لنص قانون، أو لائحة قائمة وقت صدوره، ومن ثم يضحى قراراً حابط الأثر عديم الجدوى، وتستطيع الجهة الإدارية سحبه في أي وقت تشاء، ولا يمكن تصحيحه بأثر رجعي، ولا يترتب على الفرد مسؤولية في حال عدم الالتزام به.

وقد يكون انعدام القرار الإداري مادياً، إذ لا تُصدره الإدارة تعبيراً عن إرادتها، ولا يقوم دليل على ذلك، كأن يُشار إلى اجتماع لجنة المخالفات الإدارية والإشارة إلى محضر اجتماعها- خلافاً للواقع- في جلسات مختلفة، فهنا لا يوجد قرار يستند إليه، ومن ثمّ يكون الانعدام مادياً، فيكون معيباً بعيب عدم

1- سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري، ص113.

الاختصاص، بجسامة يصل معها القرار إلى ما يمكن أن يسمى باغتصاب الاختصاص.

وقطعًا لا تقتصر حالات انعدام القرار الإداري على عيب عدم الاختصاص، وإنما تمتد إلى باقي أوجه عدم المشروعية الجسيمة التي قد تطال القرار الإداري مثل حالات الغش أو التدليس⁽¹⁾، أو عيب الشكل الجسيم كمخالفة الإجراءات الجوهرية لصدور قرار إداري مُعين⁽²⁾، ويدخل في ذلك تخلف ركن النية، أو المخالفة الصارخة لأحكام القانون؛ وعليه، فإن جسامة العيب قد تطال أي ركن من أركان القرار الإداري سواء كانت تتعلق بالاختصاص أو الشكل أو المحل أو السبب، وكون العيب الجسيم من النظام العام فيستطيع القاضي إثارته أثناء نظر الدعوى من تلقاء نفسه دون إثارته من الخصوم، كما يمكن إثارته في أية مرحلة من مراحل نظر الدعوى.

وقد تنحدر القرارات الإدارية في بعض الأحيان إلى درجة الانعدام، بصورة يترتب عليها إلزامية تعويض المتضرر منها عما لحقه من أضرار جراء إصدارها، مما يُكبد الخزانة العامة الكثير من الأموال دون جدوى أو فائدة تذكر.

1- جمهورية مصر العربية، هيئة قضايا الدولة، الطعن رقم 65/4507، بتاريخ 1996/6/26.

2- دولة الإمارات العربية، محكمة النقض لإمارة أبو ظبي، الأحكام الإدارية، الطعن رقم (114) لسنة 2012 قضائية، بتاريخ 2012-10-15. يكون عيب الشكل- في الأغلب- مصدرًا للبطلان لا للانعدام، ولكن المحاكم في فرنسا ومصر خرجت على هذه القاعدة، ينظر: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص381.

وَيُمْكِن لِلجَهِةِ الإِدَارِيَّةِ الَّتِي أُصْدِرَتِ القَرَارُ الإِدَارِي المُنْعَمِ أَوْ الجَهِةِ الإِدَارِيَّةِ صَاحِبَةِ الإِخْتِصَاصِ الأَصِيلِ أَوْ جَهِةِ إِدَارِيَّةِ أَعْلَى أَنْ تَسْحَبَ القَرَارُ الإِدَارِي المُنْعَمِ- بِالإِجْرَاءَاتِ ذَاتِهَا الَّتِي بَهَا تَم إِصْدَارُ القَرَارِ الإِدَارِي المَسْحُوبِ- فِي أَيِّ وَقْتٍ تَشَاءُ دُونَ التَّقْيِيدِ بِمِيعَادِ مَعْيِنِ ذَلِكَ أَنَّ القَرَارَ الإِدَارِي لَا يُرْتَبُ حَقًّا، وَذَلِكَ عَلَى خِلَافِ القَرَارِ البَاطِلِ.⁽¹⁾

وَالقَرَارُ الإِدَارِي المُنْعَمِ غَيْرُ قَابِلٍ لِلتَّنْفِيزِ وَلَا يُمْكِنُ أَنْ يَتَحَوَّلَ إِلَى قَرَارِ سَلِيمٍ مَهْمَا طَالَ عَلَيْهِ الزَّمَنُ، وَمِنْ ثَمَّ يَجُوزُ رَفْعُ الدَّعْوَى بِشَأْنِهِ دُونَ تَقْيِيدِ بِمَدَى زَمَنِي مَعْيِنِ،⁽²⁾ فَلَا يَجُوزُ تَصْحِيحُ القَرَارِ الإِدَارِي المُنْعَمِ بِأَيِّ شَكْلِ مِنَ الأشْكَالِ ذَلِكَ أَنَّهُ لَيْسَ لَهُ وَجُودٌ قَانُونِي.

وَلَا يَجُوزُ التَّوَسُّعُ فِي انْعِدَامِ القَرَارَاتِ الإِدَارِيَّةِ، إِذْ لَيْسَ هُنَاكَ تَلَازِمٌ بَيْنَ عَدَمِ مَشْرُوعِيَّةِ القَرَارِ وَبَيْنَ اتِّصَافِهِ بِالانْعِدَامِ، إِذْ يُنَظَرُ إِلَى إِهْدَارِ قِيَمَةِ الأَحْكَامِ القَانُونِيَّةِ المُقَرَّرَةِ بِشَأْنِ آجَالِ الطَّعْنِ، وَيُعْطَلُ الغَايَةُ المَسْتَهْدَفَةُ مِنْهَا، وَهُوَ الحِرْصُ عَلَى اسْتِقْرَارِ المَرَاكِزِ القَانُونِيَّةِ وَالإِدَارِيَّةِ؛ وَلِهَذَا السَّبَبُ نَجَدُ أَنَّ القَرَارَ الإِدَارِي المُنْعَمِ

1- جُمهُورِيَّةُ مِصرِ العَرَبِيَّةِ، المَحْكَمَةُ الإِدَارِيَّةِ العَلِيَا، طَعْنُ رَقْمِ 6450 لِسَنَةِ 2001/9/5، 45.

2- دَوْلَةُ الإِمَارَاتِ العَرَبِيَّةِ المَتَّحِدَةِ، مَحْكَمَةُ تَمْيِيزِ دُبَيِّ، الطَّعْنُ رَقْمِ 307/2011 طَعْنُ مَدِينِي، 2012/4/15 (الدَّفْعُ بِتَحْصِنِ القَرَارِ الإِدَارِي مِنْ الإِلْغَاءِ لِفَوَاتِ المَوَاعِيدِ هُوَ فِي حَقِيقَتِهِ دَفْعٌ مَتَعَلِّقٌ بِالإِجْرَاءَاتِ يُقْصَدُ بِهِ مَبْدِيهِ مَنَعُ نَظَرِ دَعْوَى الإِلْغَاءِ).

هو ذلك القرار الذي يخالف القانون إلى درجة جسيمة بحيث لا يُعتبر تطبيقاً للقانون.

وقد تقوم المسؤولية عن القرار الإداري المُنعدم في حال ثبوت عناصر المسؤولية، التي تتمثل في الخطأ المرتكب بإصدار قرار معيب بعيب جسيم، وما لحق بصاحب الشأن من ضرر نتيجة صدوره، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

وإلغاء القرار الإداري لعيب موضوعي ليس من مُستلزماته القضاء بالتعويض، فقد يكفي إلغاء القرار المنعدم للتعويض عن الأضرار المادية والأدبية، وقد لا يكفي إلغاؤه أو سحبه لجبر الضرر، بل يتوجب الحكم بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية الناشئة عنه.⁽¹⁾

1- دولة الإمارات العربية، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (244) لسنة 2009 إداري، بتاريخ 2010/3/29.

ثانيًا القرار الباطل:

القرار الإداري الباطل هو قرار صدر عن مختص، ولكنه صدر معيّنًا بعيب عدم المشروعية، أو إساءة استخدام السلطة، وليس هناك تلازم بين أن يكون القرار متصفًا بعيب عدم المشروعية، وبين أن يكون متصفًا بالانعدام، فإذا كان عيب عدم المشروعية يجعل القرار معيّنًا، وأن يكون عرضة للإلغاء متى تم الطعن فيه داخل الأجل المقرر قانونًا، فإن ذلك لا يجعله بالضرورة منعدمًا.

وفي ضوء ما سبق، فإن القرار الإداري الباطل يقصد به «ذات القرار الصحيح تمامًا، وينتج كافة آثاره القانونية، ولا ينقضي إلا بالسحب والإلغاء، ولا يجوز سحبه إلا بعد مرور (60) يومًا دون طعن أو تظلم منه، إذ يصبح حصيليًا»⁽¹⁾.

فمما يجعل القرار الإداري معيّنًا قابلاً للبطلان وجود عيب بسيط وليس عيبًا جسيمًا، وتعبير آخر فإن العيب البسيط هو الذي يجعل القرار الإداري باطلًا، في حين أن العيب الجسيم هو الذي يجعل القرار الإداري منعدمًا غير محصن من أن يُطعن عليه.

ويظل القرار الباطل صحيحًا مرتبًا لآثاره القانونية ما دام قائمًا لم يُلغ، أو لم يُسحب، أو لم يحكم القضاء بإلغائه، وما دام القرار قائمًا فإنه كذلك يُرتب الحقوق والالتزامات، وفي المقابل فإنه

يترتب على بطلان القرار الإداري إعادة الأوضاع إلى الحالة التي كانت عليها قبل صدور القرار .⁽¹⁾

ويمكن للجهة الإدارية سحب القرار الإداري الباطل ضمن مدة معينة، ولكنه يتحصن من السحب والإلغاء، ويضحى نهائيًا متى انقضى على اتصال علم من صدر في مواجهته ستون يومًا، حيث تنص المادة (84) مكرّرًا من القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 بشأن الإجراءات المدنية والمضافة بالقانون رقم (10) لسنة 2014 بتعديل أحكام قانون الإجراءات المدنية على أنه: «1- لا تُقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي (60) ستين يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علمًا يقينًا»، وتستخلص محكمة الموضوع علم صاحب الشأن بالقرار الإداري من الظروف والملابسات والقرائن والأدلة.⁽²⁾

1- تهدف دعوى إلغاء القرار الإداري إلى إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه، ينظر: جمهورية مصر العربية، محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم (63328) لسنة (70) قضائية، بتاريخ 27-4-2019.
2- دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (890) لسنة 2019 إداري، بتاريخ 12-2-2020.

يمكن للجهة الإدارية إعلام الموظف بالقرار الإداري من خلال نشر القرار بكافة مشتملاته بمقر عمل الموظف بما يتحقق العلم اليقيني للموظف بعناصر القرار ومحتوياته.
ينظر: جمهورية مصر العربية، المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (3702) لسنة (47) قضائية، بتاريخ 8-4-2006.

ومن المقرر قضاءً: "أن تحصين القرار الإداري بفوات أجل الطعن لا يحول دون المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عليه، في إطار القضاء الشامل متى كانت موجبات ذلك قائمة، ذلك أن تحصين القرار الإداري بانصرام ميعاد الطعن فيه يحول فقط دون قبول طلب إلغائه تحقيقاً لاستقرار الأوضاع والمراكز القانونية"⁽¹⁾.

ومناطق مسؤولية الإدارة عن قراراتها هو وجود خطأ في جانبها بأن يكون القرار غير مشروع لعيب من العيوب، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر من جراء ذلك، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، إلا أن صدور قرار إداري مشوباً بعيب من العيوب لا يعني حتمًا تحقق ركن الخطأ الموجب للتعويض، ما لم يكن هذا العيب مؤثرًا في موضوع القرار.⁽²⁾

فيتعين الوقوف على طبيعة الخطأ الذي يرتب مسؤولية الإدارة عن قراراتها، ودعوى التعويض لا تقوم بمجرد الخطأ في القرار الإداري، فلا بد أن يكون الخطأ على درجة من الجسامة بمكان تُبرر التعويض، فقد لا يحدث الضرر في كل حالة وإن حصل قد لا يكون على درجة من الجسامة، خاصة إذا علمنا أن القرار الباطل يمكن تصحيحه بقرار إداري لاحق، ومثال ذلك إن إلغاء القرار الإداري لصدوره مشوباً بعيب عدم الاختصاص لا يكون سببًا للحكم بالتعويض.

1- دولة الإمارات العربية، حكومة أبو ظبي، محكمة النقض، الأحكام الإدارية، الطعن رقم (8) لسنة 2013 قضائية، بتاريخ: 24-6-2013.
2- جمهورية مصر العربية، المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (20669)، لسنة (58) قضائية، بتاريخ 10-6-2015.

وفي ضوء ما سبق، فإن دعوى التعويض هي حق شخصي لرافع الدعوى ينشأ عن مركزه القانوني، كونه المتضرر مما أصابه نتيجة القرار الذي اتخذته الجهة الإدارية، ومن ثمّ فإن «سلطة القاضي الإداري تشمل تعديل القرار الإداري والحكم على الإدارة بالتعويض العادل مقابل ما وقع على حق الطاعن من أضرار»⁽¹⁾.

وهذه السلطة حفظ لحقوق الطاعن، وإلزام للسلطة الإدارية بضوابط القانون واشتراطاته في إصدار قراراتها الإدارية بصورة سليمة تحول دون الطعن عليه بالإلغاء أو الانعدام.

1- جمهورية مصر العربية، المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (20669) لسنة (58) قضائية، بتاريخ 10-6-2015.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 1- د. آزاد محمد صديق، أثر تحصين القرارات الإدارية من الرقابة القضائية على الحق في التقاضي: دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2016م.
- 2- حميد إبراهيم الحمادي، الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2011م.
- 3- خليفة علي حمد المسافري، الرقابة على ركن السبب في القرار الإداري وفقاً للقضاء الإماراتي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017م.
- 4- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط7، 2012م.
- 5- د. شريف أحمد بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري: دراسة تحليلية مقارنة، مركز الدراسات العربية، للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017م.
- 6- صالح حسين علي العبد الله، سلطة الإدارة في سحب القرار الإداري، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ط1، 2016م.
- 7- صلاح جبير البصيصي، النظرية العامة للقرار الإداري السلبي: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017م.
- 8- عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، مؤسسة طبية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2012م.
- 9- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2015م.
- 10- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001م.
- 11- عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015م.
- 12- عبد الناصر أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2014م.

- 13- د. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، تدرج البطلان في القرار الإداري في ضوء أحدث الاجتهادات القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، دار الحافظ، دبي، 2016م.
- 14- محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018م.
- 15- د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي: دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2013.
- 16- د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 1998م.
- 17- نزار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه: دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ط1، 2018م.

ثانياً: الدوريات:

- 1- صفاء محمود السويلميين وآخران، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، عمّان، المجلد (40)، العدد الأول، 2013م.
- 2- علي محمد بدير، أنواع القرارات الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة البصرة، الجزء (2) العدد (4:3)، 1970م.
- 3- كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، الأردن، المجلد (12)، العدد (3)، 2006م.

ثالثاً: الأحكام القضائية:

- 1- دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (890) لسنة 2019 إداري، بتاريخ 12-2-2020.
- 2- دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 891 لسنة 2019 إداري، جلسة 29-1-2020.
- 3- دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 676 لسنة 2019 إداري، جلسة 13/11/2019.

- 4- دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 394-402 / 2019 مدني، بتاريخ 2019/10/17م.
- 5- جمهورية مصر العربية، محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم (37660) لسنة (73) قضائية، بتاريخ 2019-5-11.
- 6- جمهورية مصر العربية، محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم (63328) لسنة (70) قضائية، بتاريخ 2019-4-27.
- 7- دولة الإمارات العربية المتحدة، حكومة دبي، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 451/2017 مدني، تاريخ 2018/1/4.
- 8- دولة الإمارات العربية المتحدة، حكومة دبي، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 441/2017 مدني، بتاريخ 2017/12/28.
- 9- دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، مدني، الطعن رقم: 2017/374، بتاريخ 2017/11/23.
- 10- جمهورية مصر العربية، المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (20669)، لسنة (58) قضائية، بتاريخ 2015-6-10.
- 11- دولة الإمارات العربية، حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (1)، بتاريخ 2015/4/22.
- 12- دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 2013/80، بتاريخ: 2014/1/9.
- 13- دولة الإمارات العربية، حكومة أبو ظبي، محكمة النقض، الأحكام الإدارية، الطعن رقم (8) لسنة 2013 قضائية، بتاريخ: 2013-6-24.
- 14- دولة الإمارات العربية، محكمة النقض لإمارة أبو ظبي، الأحكام الإدارية، الطعن رقم (114) لسنة 2012 قضائية، بتاريخ 10-15-2012.
- 15- دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 307/2011 طعن مدني، 2012/4/15.
- 16- حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (360) لسنة 2010 إداري، تاريخ 2011/1/19.
- 17- دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (127)، بتاريخ 2010/10/20.
- 18- دولة الإمارات العربية، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (244) لسنة 2009 إداري، بتاريخ 2010/3/29.

- 19- دولة الإمارات العربية المتحدة، محكمة تمييز دبي، الطعن رقم (8) لسنة 2008 قضائية، بتاريخ 2008/2/24، مدني، مكتب فني (19)، رقم الجزء (1)، رقم الصفحة (423).
- 20- دولة الإمارات العربية المتحدة، المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (191) لسنة 29 قضائية، إداري، تاريخ 2008/1/27.
- 21- جمهورية مصر العربية، المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (3702) لسنة (47) قضائية، بتاريخ 2006-4-8.
- 22- جمهورية مصر العربية، المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 6450 لسنة 2001/9/5، 45.
- 23- جمهورية مصر العربية، هيئة قضايا الدولة، الطعن رقم 65/4507، بتاريخ 1996/6/26.
- 24- جمهورية مصر العربية المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (674) لسنة (12) قضائية، بتاريخ 1967/9/2م، مكتب فني، (12)، رقم الجزء (2)، رقم الصفحة (1236).

هذه الدراسة

تهدف إلى تسليط الضوء على القرار الإداري بين بطلانه وانعدامه، وأهمية ذلك من الناحية العملية، وهي دراسة تتأسس على وقائع دعوى قضائية أقيمت من قبل أحد الموظفين الحكوميين السابقين ضد إحدى الجهات الحكومية التي كان يعمل لديها، وقد تولت دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي، بموجب القانون، التمثيل القضائي عن تلك الجهة الحكومية.