الفصل الرابع

الطبيعة القانونية للقرار الإداري

التمهيد

نسلط الضوء في هذا الفصل على الطبيعة القانونية للقرار الإداري، وخصائصه وأركانه، حيث يتبيَّنُ من التعريفات المختلفة للقرار الإداري في الفقه والاجتهاد القضائي، أنَّه تصرف قانوني يصدر عن سلطة إدارية مختصة مركزية كانت أو لا مركزية تملك حق إصداره، وله قوة تنفيذية تلازمه سواء كان صريحاً أو ضمنياً، ويتميز عن العقد الإداري بصفة الانفراد، ويتميز وفقاً للمعيار الشكلي والمادي عن العمل التشريعي والقضائي، ويكون قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، أو عدم الصحة، ويطلق على القضاء الإداري المختص ولائياً بنظر المنازعات الإدارية في فرنسا ومصر "مجلس الدولة"، وفي سلطنة عُمان محكمة القضاء الإداري في السابق، وحالياً الدائرة الإدارية، وحتى نقف على حقيقة الطبيعة القانونية الفعلية للقرار، فلا بد من التطرق إلى مقوماته.

المبحث الأول: مقومات القرار الإداري

من خلال استقراء تعريفات القرار الإداري بوصفه تعبير عن إرادة منفردة صادراً من سلطة إدارية، له سند قانوني، ويرتّب آثاراً قانونية، تتبيَّن مقوماته المستمدة من تعريفه، وهي جوهر القرار، فإذا ما تخلف واحد منها انعدم، وهي كالآتي:

الأول: عمل قانوني وله أساس قانوني:

تقوم السلطة التنفيذية عندما تمارس نشاطها بنوعين من الأعمال: الأول؛ الأعمال المادية التي لا تهدف من ورائها إحداث آثار قانونية معينة، والثاني؛ الأعمال القانونية التي تسعى من خلالها إلى إحداث آثار قانونية معينة، إما بإنشاء مراكز قانونية جديدة، أو إجراء تعديل على المراكز القانونية القائمة، أو إلغائها[٥٤٣].

لذا فإن الأعمال والتصرفات المادية لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء، إذ إنَّ طبيعة هذه الأعمال تتنافى مع طلب إلغائها؛ لأنها قد وقعت من الناحية المادية بالفعل، كالضرر الناتج عن هدم عقار وغيرها من التصرفات ذات الطبيعة المادية البحتة[٥٤٤]، ومن ثمَّ فإن عملية تنفيذ الهدم نفسها منفصلة عن القرار الإداري الذي أصدر الأمر بالهدم، ودعوى مراجعة القرار الإداري يفترض رفعها قبل تنفيذه، إذا ما تحقق العلم به.

٥٤٣- الشمري، رشا عبد الرزاق جاسم.٢٠١٦. *صفة النهائية في القرار الإداري*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانوني. ص١١.

٥٤٤ – آل ثاني، عبد الرحمن بن يحيى. ٢٠٢٠. *إلغاء القرار الإداري لعيب السبب*. ج١. القاهرة. مصر: مركز الغندور. ص١٦٠-١٦١.

كما تخرج الأعمال القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية والسلطة القضائية أو التي تصدر من طرفين كعملية الإيجاب والقبول في العقد الإداري عن زمرة القرارات الإدارية القابلة للطعن فيها بالإلغاء[٥٤٥].

وإنْ كان من شروط صحة العقد الإداري أن يكون صادراً من سلطة إدارية، كما هو الشأن بالنسبة للقرار الإداري؛ إلا أن القاعدة العامة سواء في فرنسا أو في مصر أو عُمان هي عدم قبول الدعوى المرفوعة بإلغاء أي قرار من القرارات المتصلة بعقد من العقود الإدارية، سواء من جانب المتعاقد مع الإدارة نفسه الذي يجب عليه أن يسلك طريق دعوى القضاء الكامل، أو الغير الذي يعدُّ أجنبياً عن العقد الذي تقتصر آثاره على أطراف معينين؛ لأن ما يميز القرار الإداري "الإرادة المنفردة" للإدارة، وليس اجتماع إرادتين أو أكثر[٥٤٦]، وإلا فإننا نكون أمام العقد الإداري الذي لا يطعن عليه بدعوى الإلغاء، وإنما يطعن عليه بدعوى القضاء الكامل؛ أما القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد كالقرار الإداري الصادر بالإذن بإبرام العقد الإداري، أو القرار الصادر باعتماد القرار الإداري اللاحق على إبرام العقد، فيمكن الطعن بالإلغاء، ولا يعني أن الإرادة المنفردة هي التي تصدر من شخص واحد فقط، وإنما قد يصدر القرار بإرادة منفردة من مجموعة أشخاص.

والمراكز القانونية –مجموعة الحقوق والواجبات –لها موقعها في النظام القانوني، وأن أي تأثير فيها هو تأثير في النظام القانوني، والتأثير في المراكز القانونية له عِدَّةُ أوجه، فقد يكون بإنشاء مركز قانوني جديد لم يكن موجوداً، أو بإجراء تغييرٍ في وصفِ مركز قانوني قائم، وقد يكون بإلغائهِ وإزالتهِ كلياً من النظام القانوني[٥٤٧]. فكل ما يصدر عن جهة الإدارة من أعمال ليس من شأنها إحداث أثر قانوني، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاؤه، تعتبر أعمالاً مادية، إذ إن ذلك شأن القرار الإداري ومحله، فيرتب حقوقاً معينه للأفراد أو يحمِّلهم التزامات محددة بمناسبة وجودهم في هذا الوضع القانوني المستحدث.

والقرار الإداري يصدر استناداً إلى القانون أو اللوائح، فإذا انعدم السند القانوني انعدم القرار الإداري، كما لو صدر القرار في أمر من اختصاص السلطة القضائية، أو التشريعية. أما إذا كان السندُ القانوني موجوداً، ولكنَّ هناك خلافاً حول هذا الأساس القانوني من حيث الصحة، ففي هذه الحالة يكون

---

٥٤٥ – العقد الإداري وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري العُماني هو: "العقد الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام، أو بمناسبته تسييره، وتظهر من خلاله النية في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطاً أو أكثر من الشروط غير المألوفة في مجال عقود القانون الخاص". انظر محكمة القضاء الإداري.٢٠١٩. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام القضائي الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠١٦/٥٠٨. ص١٢٦٠.

٥٤٦ – حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٢١٣لسنة٤ق، جلسة ٢٦/ ١٢/ ١٩٥١م، مجموعة السنة السادسة، ص٢١٤٠. أشار إليه: زكريا، علياء.٢٠١٩. أثر طعن الغير على القرار الإداري القابل للانفصال؛ دراسة مقارنة. القاهرة. مصر: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع. ص٤٧.

٥٤٧ – الحسيني، محمد طه حسين. ٢٠١٧. "تعريف القرار الإداري وعناصره". *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية*. جامعة بابل. العراق. ج٩. الإصدار ١. السنة (التاسعة). ص٥١٥.

القرار الإداري معيباً، وليس معدوماً. كذلك إذا استند القرار الإداري إلى عقد إداري، فلا يطعن عليه بالإلغاء، وإنما يطعن عليه أمام قاضي العقد.

الثاني: يصدر من الجهة الإدارية بإرادتها المفردة:

العمل القانوني هو الذي يرتب أثراً قانونياً، وإرادة الإدارة إذا صدرت من طرفٍ واحدٍ تكون "قراراً إدارياً"، وإذا صدرت من طرفين فهذا هو "العقد الإداري"، ومن شروط انعقاده الإيجاب والقبول.

وتتخذ الجهة الإدارية المختصة قراراتها إما بالإفصاح عن إرادتها بشكل صريح، أو تلتزم الصمت إزاء موقف أوجبه عليها القانون، ولا تظهر أي رد فعل اتجاهه[٥٤٨]. وتصريحها بالإرادة التي يصدر عنها العمل القانوني في تعريف القرار الإداري أمر مهم، وقيد يخرج الأعمال القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية، والسلطة القضائية بناءً على المعيار الشكلي للتفرقة بين هذه الأعمال القانونية[٥٤٩].

والإرادة مسألة نفسية تشبه الغاية التي يستهدفها مصدر القرار، يصعب إقامة الدليل عليها؛ لأنها لا تظهر إلا بالتعبير عنها بالقول أو الفعل، ولا يلجأ إليها القاضي عند بحث مشروعية القرار إلا احتياطياً إذا فقد العيوب الموضوعية الأخرى، ولذلك فإنَّ التعبير عن الإرادة هو الذي يمكن أنْ يكون ركناً لوجود القرار، وليس الإرادة نفسها[٥٥٠].

وتتصل سلامة الإرادة بعنصر النية المطابقة لها كأصل عام، فإذا كانت الإرادة معيبة أو بها غلط أو تدليس[٥٥١]، فإنه مع النية المعيبة ينعدم القرار الإداري، مثال ذلك: عندما يضع القانون أو الإدارة شروطاً لشغل الوظيفة ويتقدم للوظيفة من لا تتوفر فيه الشروط، ثم تقوم الإدارة بتعيين ذلك الشخص عن طريق الخطأ، في هذه الحالة يكون القرار منعدماً؛ لأن الإدارة وقعت في الغلط وهو مخالفة لركن النية الذي هو ركن أساسي للإرادة، وأمر ضروري لا غنى عنه لوصف التصرف بالقانوني، أما الواقعة المادية، فتحقق بدون أن يكون من الضروري توافر أي إرادة من أجل تحقيقها[٥٥٢].

---

٥٤٨ – تنص الفقرة الثانية من المادة(١٤٢) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم(٢٠٠٤/١٢٠) الصادر في ٢٨ديسمبر ٢٠٠٤، على أنه: ".. يجب البتّ في طلب الاستقالة بالقبول أو الرفض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون..".

٥٤٩ – الحسيني، محمد طه حسين. ٢٠١٧. "تعريف القرار الإداري وعناصره". *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية*. جامعة بابل. العراق. ج٩. الإصدار ١. السنة (التاسعة). ص٥١٧.

٥٥٠ – الحلو، ماجد راغب. ٢٠١٩. "الإرادة والنية في القرارات الإدارية". *مجلة الحقوق*. مجلس النشر العلمي. جامعة الكويت. الكويت. عدد(١). السنة ٤٣. ص٤٧١.

٥٥١– يلزم ذلك التأكد من وجود النية لدى الطرف الأخر بالغش والتدليس؛ فقد لا تتوفر النية لذلك، وإنما وقع في خطأ، وصادف خطأ آخر من قبل جهة الإدارة؛ لعدم تحققها من صحة الوثائق قبل إصدار القرار، وبعد إصداره حتى فوات الميعاد المقرر لسحب القرار غير المشروع ومن ثمَّ يكتسب حكم القرار المشروع.

٥٥٢ – إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص١٢٧.

ومن العيوب الأخرى المفسدة للإرادة الإكراه وهو نوعان: معنوي كالتهديد المفزع للنفس أو المال، ومادي كتوقيع القرار تحت تهديد السلاح، فيعدم الإرادة تماماً، ويجعل القرار الصادر بناءً عليه معدماً. وقد فسَّرت محكمة القضاء الإداري الإكراه قانوناً بأنه الضغط على إرادة الإنسان باعتماد وسيلة من الوسائل التي يترتب عنها شل تلك الإرادة أو إعدامها، وجعلها تنقاد لما تُؤمر به من دون القدرة على رد ذلك الضغط أو التخلص منه، وتقوم حالة الإكراه التي تفسد الرضا، وتعيب الإرادة إذا كان هناك تهديد بخطر حقيقي وجسيم محدق ووشيك الوقوع على نفس الشخص المهدد أو جسمه أو ماله أو على شخص عزيز عليه، ويكون من شأن هذا التهديد إحداث رهبة في النفس، وحالة من الخوف والفزع لدى الشخص الواقع عليه الإكراه، فيجعله يُقدِم على قبول ما طلب إليه فعله دون استطاعته منه على دفعه[٥٥٣].

ومن عيوب الإرادة أيضاً الاستغلال، وغالباً ما يحدث في مجال العقود الإدارية، ولكن ليس هناك ما يمنع من حدوثه في مجال القرارات الإدارية، كما لو استغلت امرأة جميلة شدَّت حُب المسؤول عن التعيين لها، لاستصدار قرار بتعيينها في منصب لا تستحقه، ولولا الهوى الجامح ما صدر القرار[٥٥٤].

كما أنَّ الإرادة الذاتية هي التي تحدث آثاراً قانونية، فالأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة سواء كانت قصدية أو بغير قصد كالحوادث التي قد ترتكبها المركبات الحكومية مثل قضية بلانكو(Blanco) الشهيرة، أو الأعمال المادية التي يتضمنها النشاط الإداري، فإنَّ الإدارة لم تتجه بإرادتها الذاتية إلى ترتيب آثار قانونية، وإنما يكون القانون مصدراً لهذه الآثار التي أحدثتها الأعمال المادية، ويراقبها مباشرة، وهي وليدة الإرادة الذاتية للمشرع، وليست للإدارة[٥٥٥]، وبذلك يسهل تمييزها عن الأعمال التشريعية والقضائية، ومثالها: تقدير سن الموظف، وهو إجراء تمهيدي يستتبعه صدور قرار إداري.

ولذلك انتهى معظم علماء الفقه إلى أن ركن القرار الإداري الوحيد هو ركن "الإرادة"، فالتعريف المبتغى للقرار هو ذلك الذي يبيِّن مدلوله ومفهومه دون إضافة صفة له كونه مشروعاً أو غير مشروع، باعتبار أن ركن الإرادة المفردة هو الذي يتوقف عليه وجود القرار مجرداً بغض النظر ما إذا كان مشروعاً أو غير مشروع، فقد يُولَد القرار معيباً بعدم المشروعية، ولكنه يصبح قراراً مشروعاً بعد فوات المدة المحددة لسحبه، أو الطعن فيه.

---

٥٥٣ – الاستئناف رقم(١٠٩٥) لسنة(١٤) ق. س بجلسة ١٢/ ١/ ٢٠١٥م (م. م. لعام ١٥ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م. ص٩٢٠.

٥٥٤ – الحلو، ماجد راغب. ٢٠١٩. "الإرادة والنية في القرارات الإدارية". *مجلة الحقوق*. مجلس النشر العلمي. جامعة الكويت. الكويت. عدد(١). السنة ٤٣. ص٤٧٩.

٥٥٥– شفيق، وجدي.٢٠١٩. القرارات الإدارية؛ البطلان والصحة والانعدام في ضوء الفقه وقضاء محكمة النقض. ط٢. القاهرة. مصر: شركة ناس للطباعة. ص١١.

ولا تُعدّ القرارات الصادرة من أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية باستثناء نظرية الموظف الفعلي وامتياز المرافق العامة وفقاً للقانون الفرنسي، أما القانون المصري فيستثني نظرية الموظف الفعلي فقط دون غيرها، سواء استمدت السلطة الحق في إصداره من القانون مباشرة أو من خلال تفويض صحيح، فمثلاً: هناك قرارات تصدرها اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وأخرى تصدرها اللجان القضائية، وقد استقر القضاء الإداري على أن القرارات التي تصدر عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، تعد قراراتها إدارية، ويمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري، أما قرارات اللجان القضائية، فإن قرارتها قرارات قضائية وفقاً للمعيار الشكلي، وبذلك لا يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري، ولكن المحكمة الإدارية العليا في مصر لم تُغلِّب المعيار الشكلي، وإنما غلَّبت المعيار الموضوعي في أحد أحكامها المتعلقة باللجنة المشرفة على النقابات المهنية، وعُدَّت قراراتها إدارية، وذلك من أجل توسيع رقابة المشروعية على القرارات الإدارية. بينما حدد المشرّع العُماني اختصاصات محكمة القضاء الإداري منذ إنشائها وإصدار نظامها بالمرسوم السلطاني رقم(٩٩/٩١)، ومنها ما نص عليه البند الخامس من المادة رقم (٦) بنظر: "..جميع القرارات الإدارية النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي باستثناء القرارات التي تصدرها اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٥) من قانون تنظيم الجنسية العُمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٨٣/٣)"، ثم أُلغي هذا الاستثناء بصدور المرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣) الذي أدخل تعديلاً على بعض أحكام قانون المحكمة، فأصبح اختصاص المحكمة شاملاً بالفصل في سائر الخصومات الإدارية.

والسلطة المختصة بإصدار القرار الإداري في سلطنة عُمان، هي إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، ويقصد بها مجلس الوزراء، والوزارات وما يتبعها من أجهزة إدارية وفنية، والمجالس المتخصصة وما يتبعها من أجهزة إدارية وفنية، وأية وحدات تنفيذية أخرى تستمد سلطاتها من الدولة[٥٥٦]. وحديثاً بعد صدور المرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٠/٧٥) في شأن الجهاز الإداري للدولة، فإن المادة (١) منه تنص على أنه: "يقصد بالجهاز الإداري للدولة: الوزارات، والأجهزة العسكرية والأمنية، والمجالس، وغيرها من الوحدات التنفيذية التي تستمد سلطتها من الدولة، أيًّا كان اسمها، ويشمل ذلك الأشخاص الاعتبارية العامة القائمة على إدارة مرفق عام خدمي أو اقتصادي، كالهيئات العامة، والمؤسسات العامة"، دون ذكر أن مجلس الوزراء هو السلطة التنفيذية العليا للجهاز الإداري، ولكن النظام الأساسي للدولة(٢٠٢١/٦) يؤكد أن السلطان رئيس الدولة، ومن مهامه رئاسة مجلس الوزراء، ورئاسة المجالس المتخصصة، وله تعيين من يتولى

٥٥٦ – المادة رقم (٢) من قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم(٧٥/٢٦).

هذه الرئاسة، وتقرير مسؤولية الوزارة والوزراء أمامه[٥٥٧]. كما تنص المادة رقم(٥١) منه على أن "مجلس الوزراء هو الهيئة المنوط بها تنفيذ السياسات العامة للدولة .."، ومن ثمَّ فإن مجلس الوزراء أحد مكونات السلطة التنفيذية في سلطنة عُمان، وقراراته الإدارية تخضع لرقابة القضاء باستثناء المراسيم والأوامر السلطانية.

وقد سبق أن أخرجت محكمة القضاء الإداري –في ظل التنظيم السابق للجهاز الإداري للدولة، وفي الوقت الذي يعتبر فيه مجلس الوزراء هو السلطة التنفيذية العليا له –عن اختصاصها القرار النهائي الصادر من مجلس الوزراء بشأن الفصل في وجهات النظر بين أطراف الجهاز التنفيذي للدولة؛ لما له من سلطة في تنفيذ السياسات العامة للدولة بموجب حكم المادة(٤٤) من النظام الأساسي للدولة رقم(٩٦/١٠١).

وذلك بعد أن كانت الهيئات والمؤسسات العامة تتبع وحدات الجهاز الإداري للدولة، وتخضع لإشراف الجهة التي يحددها مرسوم إنشائها، تطبيقاً لأحكام المادة (٢) من المرسوم السلطاني رقم(٩١/١١٦)، بإصدار نظام الهيئات والمؤسسات العامة[٥٥٨]، وقد أُلغي هذا المرسوم؛ كما أُلغي المرسوم رقم(١٩٧٥/٢٦) بشأن إصدار قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة، بعد ٤٥ عاماً من صدوره لتنظيم الهيكل الإداري في بدايات النهضة العُمانية[٥٥٩]، بموجب المادة الثانية من المرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٠/٧٥)[٥٦٠].

الثالث: يرتّب أثراً قانونياً ونهائياً متمتعاً بقوة نفاذ:

يجب أن يحدث القرار الإداري أثراً حالاً ومباشراً في المراكز القانونية، وليس أثراً مادياً أو تنفيذياً، ويتمتع هذا الأثر القانوني بقوة نفاذ، فيسري على الوقائع والأحداث القائمة وقت صدوره مباشرة، ولا ينعطف بالتطبيق على الماضي، وإذا ما توفرت صفة "النهائية" في القرار الإداري، فإنها تعني أنه يرتب أثراً قانونياً معيناً، ووصوله إلى هذه المرحلة يكون قد استكمل خصائصه القانونية.

ولم يتطرق الفقه الفرنسي بصورة مباشرة إلى صفة "النهائية" في القرار الإداري بالتحديد؛ لأنها تدل على القرار القابل للتنفيذ بذاته، كأن يكون القرار مشروعاً، ورتب حقوقاً للأفراد لا يجوز بعد ذلك المساس بها، إذ يقول العلَّامة (ميشيل ستاسينوبولس):"بأن القرار الإداري النهائي هو ذلك القرار غير القابل للطعن

---

٥٥٧ – المواد (٤٨، و٤٩، و٥٩) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠٢١/٦) بإصدار النظام الأساسي للدولة، ونُشر في ملحق عدد الجريدة الرسمية رقم (١٣٧٤) الصادر في ٢٠٢١/١/١٢م.

٥٥٨ – المادة(٢) من المرسوم السلطاني رقم (٩١/١١٦) بإصدار نظام الهيئات والمؤسسات العامة، صدر في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٩١م، ونُشر في عدد الجريدة الرسمية رقم (٤٦٩) الصادر في ١٩٩١/١٢/١٥م.

٥٥٩ – أُلغي المرسومان السلطانيان رقما (٧٥/٢٦) و(٩١/١١٦) المشار إليهما، بموجب المرسوم السلطاني رقم(٢٠٢٠/٧٥) في شأن الجهاز الإداري للدولة.

٥٦٠ – تنص المادة الثانية من المرسوم السلطاني رقم(٢٠٢٠/٧٥) في شأن الجهاز الإداري للدولة بأن: "يلغى المرسومان السلطانيان رقما ٧٥/٢٦٢٦) و(٩١/١١٦) المشار إليهما، كما يلغى كل ما يخالف النظام المرفق، أو يتعارض مع أحكامه".

فيه بالإلغاء إلا عن طريق القضاء، بمعنى آخر هو ذلك القرار غير القابل للرجوع فيه"، وقد تنصرف صفة "النهائية" إذا ما توفرت في القرار الإداري إلى عدم خضوعه للتصديق من جهة أخرى، ويتَّضح ذلك من تعريف د. طعيمة الجرف للقرار الإداري النهائي بأنه: "ذلك القرار الذي استنفذ المراحل التحضيرية اللازمة جميعها لإصداره، وصدر من السلطة التي تملك البتّ في أمره نهائياً من دون أن يكون لازماً لنفاذه وجوب عرضه على سلطة أعلى لاعتماده أو التصديق عليه"[٥٦١]، فوَصْفُ النهائية –وفقاً لما استقر عليه في الفقه والقضاء– ينطبق على قدرة القرار الذاتية على فرض الالتزام بدون أي معاملة خارجية، فيكون نافذاً بذاته دون الحاجة لإجراء لاحق، وانتفاء هذا الشرط مؤداه الحكم بعد قبول الدعوى، والنفاذ الذاتي "ركن قانوني" هو مفتاح التنفيذ الذي هو "فعل مادي"، فقد يكون القرارُ نافذاً ومستمراً طالما أن الإدارة لم ترجع عنه، ولو لم تعمد الإدارة إلى تنفيذ قرارها[٥٦٢].

فيكتسب القرار النهائي قوة تنفيذية يتميز بها عن القرارات الابتدائية، أو الإجراءات الصادرة في المراحل الأولية، وما يتمخض عنها من توصيات، والتي تبقى على حالها مجرد توصيات لا تنشئ حقوقاً، وأعمال مادية لا ترقى لمرتبته؛ لأنها مجرد أعمال تهديدية لا يترتب عليها أي أثر قانوني، ولا تلحق بمن وجهت إليه أي ضرر[٥٦٣]؛ وذلك لعدم توافر الصفة الأساسية التي يجب أن تكون في القرار الإداري، بيد أنه باعتماد السلطة المختصة له، فإن الأمر يغدو مختلفاً، ويُعد ذلك إعلان مولد القرار من تاريخ هذا الاعتماد، وهو التاريخ الذي يعوَّل عليه في إنشاء الحقوق لأصحاب الشأن.

ولما كان القرار الإداري بوصفه محل الدعوى، فيجب أن يكون موجوداً وقائماً غير زائل قبل رفع الدعوى، وأن يصدر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة أي من طرف واحد، ويرتِّب آثاراً قانونية، سواء كان إيجابياً يصدر بشكل صريح، أو سلبياً تعبِّر عنه الإدارة بالتزام الصمت أو الامتناع إزاء موقف أوجبه عليها القانون، ولا تظهر أي رد فعل اتجاهه، ويشترط القضاء الإداري الفرنسي في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج عنه بالضرورة ضرر لرفع دعوى الإلغاء[٥٦٤].

أما المشرّع العُماني، فقد اشترط صفة "النهائية" في القرارات الإدارية كشرط لقبول الطعن فيها بعدم الصحة، وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على أن القرار الإداري النهائي الذي يدخل في ولايتها

٥٦١– الشمري، رشا عبد الرزاق جاسم.٢٠١٦. *صفة النهائية في القرار الإداري*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانوني. ص٣٧، ص ٤٥.

٥٦٢– إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص١٦.

٥٦٣ – الشمري، رشا عبد الرزاق جاسم. ٢٠١٦. *صفة النهائية في القرار الإداري*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانوني. ص٥٣.

٥٦٤ – عبدالله، عبدالغني بسيوني. ٢٠٠٥. *القانون الإداري: دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر*. الإسكندرية. مصر: منشأة المعارف. ص١٥٣.

هو الذي يستكمل مقوماته، ولما كانت دعوى مراجعة القرار الإداري تستهدف في الأصل مخاصمة القرار لاستظهار مدى مشروعيته، فإنه يتعين لقبولها أن يكون قائماً منتجاً لآثارهِ عند إقامة الدعوى، وبالمقابل تكون الدعوى غير مقبولة عند انتفاء القرار الإداري النهائي، كونها لم تصادف بذلك محلاً.

ومن ثمَّ فإن القرارات الصادرة بشأن الأعمال التحضيرية لا تُعد قرارات نهائية ولا يترتب عليها أي أثر قانوني، وإذا صدرت مشوبة بأي عيب، فإن مثل هذا العيب لا ينتج بذاته أي أثر مما يتعين معه التريث حتى يصدر القرار النهائي الجائز الطعن فيه، وكذلك إذا قامت جهة الإدارة بإجراءات جوهرية في شأن ما ولم يصدر عنها قرار صريح أو ضمني بالموافقة أو الرفض إلى حين رفع الدعوى، فإن الدعوى تكون غير مقبولة؛ لانتفاء القرار الإداري[٥٦٥]، إذ مازال في مرحلته التمهيدية، وكذلك يُعدّ من الإجراءات التمهيدية الإنذار بالإزالة طوعاً قبل أن تلجأ جهة الإدارة إلى إصدار قرار بالإزالة الفورية.

وكذلك التدابير الداخلية والتعاميم والتعليمات والمنشورات لا تقبل الطعن أمام القضاء الإداري وهي ملزمة بالنسبة للموظفين؛ لأن العمل الحكومي يغيِّر في المراكز القانونية، ولا يُقبل الطعن فيه، كما أن قرار أو توصية المجلس البلدي لا تأخذ وصف القرار النهائي؛ إلا بعد اعتمادها من قبل الوزير المختص، ومن ثمَّ لا تنطبق عليه نظرية تحصن القرارات الإدارية[٥٦٦]، كذلك القرارات المتصلة بعمليات مركبة لا تقبل الطعن، ولا يعني ذلك أنها ليست قرارات إدارية[٥٦٧]، فالقرار الإداري الصادر بإحالة موظف إلى مجلس المساءلة الإدارية لا يُعدّ نهائياً، ومن ثمَّ فلا يطعن بإلغائه؛ لأنه لم يصدر من مجلس المساءلة الإدارية، وكذلك القرار غير المشروع الذي انتهت مهلة الطعن فيه، فإنه يبقى نافذاً ولا يمكن الطعن فيه بعد فوات الميعاد.

وتعود تسمية القرار الإداري النافذ La decision executoire إلى العميد هويو(Houriu)، الذي استخدم هذا المصطلح في مؤلفاته، ووسع في معناه ودوره وتبعهُ في ذلك أنصار مدرسته ريفيرو وفيدل (Vedel&Rivero)، فكان لهما الفضل في إطلاق النظرية المتكاملة حول القرار النافذ؛ لتكون نظرية متكاملة الحلقات؛ إلا أنَّه واجه نقداً من بعض فقهاء القانون العام، وذلك بعد التوسع في استخدام مصطلح (القرار النافذ) باعتباره بديلاً عن تسمية القرار الإداري المنفرد الطرف حتى لصق به معانٍ ليست

---

٥٦٥ – الاستئناف رقم(٥٦٣) لسنة(١٤) ق. س بجلسة ١٧/ ٦/ ٢٠١٤م (م. م. لعام ١٤ق)، *محكمة القضاء الإداري*.٢٠١٦ . *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٥٠٨/ ٢٠١٦م.ص٨٣٧.

٥٦٦– تنص المادة (١٧) من المرسوم السلطاني سلطاني رقم ١٢٦/ ٢٠٢٠ بإصدار قانون المجالس البلدية على أنه: "دون الإخلال بأحكام نظام المحافظات والشؤون البلدية، يرفع المجلس ما ينتهي إليه – في شأن الموضوعات التي تدخل في اختصاصه خلال أسبوع من تاريخ موافقته عليها – إلى الوزير، فإذا رأى أنها تخرج عن اختصاص المجلس، أو تتضمن مخالفة للقانون، أو خروجاً على السياسة العامة للدولة، يكون له حق الاعتراض عليها خلال مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تسلمها، وإعادتها إلى المجلس مع بيان أسباب الاعتراض لإعادة النظر فيها، وفي حالة فوات هذا الميعاد دون اعتراض تكون نافذة من تاريخ موافقة المجلس عليها".

٥٦٧– إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص١٠٦.

له – كما ذكرنا فيما مضى– وتجنب آخرون استخدام هذا المصطلح الخادع؛ بل وصل الأمر ببعض الكتَّاب إلى الاقتراح بحذف المصطلح من القاموس القانوني، مع ذلك بقي مصطلح (القرار النافذ) مستخدماً باعتباره من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري الفرنسي، ولا زال محتلاً موقعاً مهماً فيه، بل استخدمه المشرّع الفرنسي في النصوص التشريعية من قانون ٢١٣/ ٨٣، كما ورد فيه: "قرارات السلطات المحلية تكون نافذة حكماً منذ نشرها أو تبليغها"، كما استعمل القضاء الفرنسي تعبير القرار النافذ للمرة الأولى في مسألة وقف التنفيذ الذي ترى المحكمة: "أنه لا يكون مقبولاً إلا إذا كان القرار نافذاً"[٥٦٨]، ولم يتردد مجلس الدولة الفرنسي من استخدامه بعد ذلك في أحكام عدة باعتباره القاعدة الأساسية في القانون العام الفرنسي.

ولكن يؤخذ على ذلك أنه من الخطأ حصر القرار الإداري في القرار الآمر، الذي يفرض الواجبات والالتزامات، فهناك قسم آخر من القرارات تمنح الحقوق والرخص أو التصاريح، كما لا يمكن أن يكون القرار النافذ مرادفاً لمعنى قرار منفرد الطرف؛ لأن هناك قرارات تصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المفردة، ولا تحدث أثراً قانونياً، كذلك لا يستدعي الأمر إضافة لفظ (النهائية) في تعريف القرار؛ ذلك أن عبارة "لإحداث أثر قانوني" تدل على الصفة النهائية، فالأثر القانوني لا يمكن تحقيقه ما لم يكن القرار الإداري نهائياً، بحيث ينتفي وجود القرار الإداري في حال لم يكن نهائياً، ويُعد عمل الإدارة من قبيل الأعمال المادية التي لا تقصد الإدارة القيام بها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، بل يكون محلها دائماً نتيجة مادية واقعية.

ولذلك فالحديث عن وجود القرار الإداري يتطلب التفرقة بينه والعمل المادي الذي يصدر عن جهة الإدارة، ولا يحدث أثراً قانونياً، كذلك بينه والمنشورات والتعليمات والتوجيهات الصادرة من السلطة الرئاسية، والتي تقتصر آثارها القانونية على الموظفين الخاضعين لإشرافها دون جمهور المتعاملين مع جهة الإدارة، فهي مظهر من مظاهر السلطة داخل التنظيم الإداري. وفيما يلي بيان حالات انتفاء وجود القرار الإداري، والتفرقة بينها وبين الحالات الأخرى.

المطلب الأول: الفرق بين انتفاء وجود القرار وانعدامه وبطلانه

هناك فرق بين انتفاء وجود القرار الإداري وانعدامه، فانتفاء وجود القرار يشير إلى عيوب في تكوينه، بحيث ينتفي وجوده إذا لم يكتمل تكوينه، أما الانعدام فيدل على قيام القرار بعد اكتماله، ولكن لحقه عيب جسيم في أركانه، ومن أبرز هذه العيوب عيب عدم الاختصاص الجسيم، ويمكن بيان هذه

٥٦٨– إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص٩٨–١٠٠.

الفروق من خلال استعراض حالات انتفاء القرار، وموقف الفقه والقضاء من تطبيقات نظرية الانعدام، ويستتبع ذلك التمييز بين انعدام القرار وبطلانه.

ولكن قبل الحديث عن انتفاء القرار، لابد أن نتطرق إلى وجود القرار الإداري، وذلك من خلال دعوى الإلغاء أو عدم الصحة، ومنظور القضاء الإداري المختص في سلطنة عُمان؛ لأن وجود القرار الإداري يدخل في شكل الدعوى، وهي من النظام العام الذي يجب أن يتصدى له القاضي من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحلها حتى ولو لم يطلبه الخصوم، إذ يتولى البحث في نزاع معروض عليه يختصم فيه المدعي قراراً إدارياً طالباً منه الحكم له بطلباته الأصلية، والمتمثلة في إلغاء القرار لعدم مشروعيته، وهذا يجعله يبحث في حل النزاع موفقاً في ذلك بين متطلبات المشرّع للفصلِ في الدعوى بأنْ لا يُلغى القرار إلا لأسباب محددة تتمثل في أسانيد الدعوى وتمثل أوجه إلغاء القرار، ولا يفحص موضوع النزاع إلا إذا كان مقبولاً أمامه، وشروط قبوله تتعلق بماهية العمل، وهي: أن يكون قراراً إدارياً، ورافع الدعوى ذا صفة، ثم التقيد بميعاد رفع الدعوى. مما يجعل القاضي -في آن واحد-يصدر تعريفاً للقرار الإداري باعتباره شرطاً من شروط قبول الدعوى، وباعتباره عملاً مشروعاً أو غير مشروع حتى يجد حلاً للنزاع المعروض عليه.

لذا وَجَدَ من الأسلم له أن يعرفه تعريفاً جامعاً شاملاً لأركان وجوده وعناصر صحته بما يخدمه في النطق بحكم معين دون غيره في القضية، ولذلك فلا عيب -بحسب رأي الدكتور القاضي عبد الرحمن بن يحيى آل ثاني-فيما أورده القضاء الإداري من تعاريف متنوعة، إذ إنَّه جمع في ذلك الأركان المتعلقة بوجود القرار الإداري، ولكنه لم يذكر من عناصر صحته إلا ما قد يتبيَّن والعيوب التي لحقت القرار المعروض عليه دون حاجة لبحث سائر العناصر الأخرى[٥٦٩].

وقد جرى العمل القضائي بضرورة توافر شروط قبول الدعوى قبل نظر موضوعها أو الفصل فيها، وهي: (وجود قرار إداري نافذاً أو نهائياً؛ توفر الصفة والمصلحة لرافع الدعوى؛ ميعاد رفع الدعوى)، وسنعرض تالياً كل شرط.

الفرع الأول: وجود القرار الإداري

يُعدّ وجود القرار الإداري من الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء، وقد سبق أن بيَّنا وجوب أنْ يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً صادراً عن سلطة إدارية، تستمد سلطتها من قوانين الدولة وتطبقها.

ولما كانت الخصومة في قضاء المشروعية هي خصومة عينية تنصب على القرار الإداري ذاته، ويقتصر أثرها على إلغاء القرار فقط، وحجية حكم الإلغاء مطلقة في مواجهة الجميع، وليست نسبية تقتصر على أطراف الدعوى كما هو الحال في القضاء الكامل، فإن البحث في القرار الإداري وجوداً

٥٦٩ – آل ثاني، عبد الرحمن بن يحيى. ٢٠٢٠. *إلغاء القرار الإداري لعيب السبب*. ج١. القاهرة. مصر: مركز الغندور. ص٢٠٦.

وعدماً من خلال مقوماته وأركانه يسبق الفصل في شكله وموضوعه، ولا يوجد اتفاق بين فقهاء القانون والقضاء الإداري على تحديدها، ويعود السبب في ذلك إلى عدم الفصل بين مسألتين مختلفين تماماً:

المسألة الأولى: انعقاد القرار أو وجوده في ذاته؛ وهذه المسألة تتعلق بها مرحلة قبول أو عدم قبول الطعن، وهي أولى مراحل نظر الطعن بالإلغاء، ومناطها اختصام القرار في ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته، إذ يتعين أن يكون القرار قائماً منتجاً آثاره عند إقامة الدعوى، فإذا ما تخلف هذا الشرط زال القرار قبل رفع الدعوى بإلغائه، أو بانتهاء فترة توقيته دون أن ينفَّذ على أي وجه كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً، إذ لم تنصب على قرار إداري قائم ولم تصادف بذلك محلاً، ومن ثمَّ فإن القاضي لن يتطرق إلى بحث الشروط الأخرى لقبول الدعوى، ومثلت هذه المسألة محل اهتمام فقهاء القانون الإداري عند تعريفهم للقرار.

وأما المسألة الثانية: مشروعية أو صحة أركان القرار الإداري، وهي المرحلة الثانية من مراحل نظر الطعن بالإلغاء للتأكد من سلامة القرار، وخلوه من العيوب، ولا يتسنى للقاضي أنْ يُعَرِّجَ إلى بحث هذه المسألة إلا بعد أن يفرغ من المرحلة الأولى، ويتأكد من تحققها بشكل سابق، وقد مثلت هذه المسألة محل اهتمام الاجتهاد القضائي عند تعريف القرار الإداري، وسبق أن تطرقنا إلى تفصيل ذلك.

وتكمن الفائدة العملية لما تفرضه المسألتان السابقتان من ضرورة لازمة في تحديد القرار الإداري الباطل أو القابل للإلغاء لعدم مشروعيته عن القرار المنعدم، فالأصل أن انعدام القرار الإداري يتحقق في حالة غصب السلطة، أو تهدم أحد أركانه، أما بطلانه فإنه يترتب على مخالفة القرار الإداري لأحد أركانه مشروعيته.

والنتيجة العملية لهذا التمييز –بحسب الفقه –أنه لا مجال لفحص وجود القرار الإداري في مرحلة الفصل في موضوع دعوى مراجعته، إذ إن تخلّف أحد أركان الوجود كالإرادة، يحول بين القاضي والفصل في موضوع الدعوى، وهو ما يفرض عليه الوقوف عند مرحلة قبول الدعوى دون التطرق أصلاً لموضوعها[٥٧٠]، فيحكم بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري.

وقد حلل د. محمد عبد الرحمن القفطي المعايير التي وضعها الفقهاء الفرنسيون للتفرقة بين الانعدام والبطلان، وحدد هذه المعايير في خمسة مذاهب تتعلق بنظرية اغتصاب السلطة، ونظرية المظهر، ونظرية معيار فقد الأركان، ومعيار الوظيفة الإدارية، ومعيار المخالفة الجسيمة[٥٧١].

ويقول د. محمد ماهر أبو العينين: أن المعيار الأساسي هو انهدام أحد أركان القرار؛ لأنه المعيار المنطقي الذي يتماشى مع مختلف الأصول القانونية، وهو معيار محدد ومنضبط، كما أنه معيار مادي

٥٧٠– إذا تخلف أحد شروط قبول الدعوى، فإن عمل القاضي يقف عند هذه المرحلة دون التطرق لموضوعها.

٥٧١ – أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الأول). القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص١٦٤.

وعيني يستمد من العمل ذاته ومن مادته، وقد أخذ الفقه والقضاء في مصر بحقيقة أن الانعدام إنما يترتب عن اختلال أركان التصرف، إلا أنها لم تتبلور، ولم تستقل عن النظريتين التقليديتين، وهما اغتصاب السلطة، ونظرية المظهر[٥٧٢].

ويبيّن العميد د. سليمان محمد الطماوي أنَّ: "لسلامة القرار الإداري، لا بد من توافر الأركان الخمسة للقرار الإداري، فإذا اختل ركن منها كان القرار معيباً، وقابلاً للإبطال، على أن العيب الذي يشوب القرارات الإدارية بسبب اختلال ركن أو أكثر من أركانها، يتفاوت بين اليسر والجسامة بحسب الأحوال، فهو قد يؤدي إلى بطلان القرار الإداري إذا ما كان يسيراً، وقد يؤدي إلى انعدام القرار الإداري كلية إذا ما كان بالغ الجسامة، والقرار الإداري القابل للإبطال يخضع لأحكام تختلف اختلافاً جوهرياً عن تلك التي تحكم القرار المعدوم"، وأشارت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى هذه القاعدة في حكمها الصادر في ١٤ يناير سنة١٩٥٦ عند التمييز بين القرارات الباطلة والمعدومة، فهي تعد القرارات الباطلة قائمة قانوناً ومنتجة لآثارها إلى أن يُقضى بإلغائِها، ومن هذه الآثار أن تكون للقرار الإداري قوته الملزمة للأفراد، وللإدارة تنفيذه بالطريق المباشر في حدود القوانين واللوائح، وأن هذه القوة لا تزايله، إلا إذا قُضيَ بوقف تنفيذه أو بإلغائِه، ولكن يلزم أن يكون القرار الإداري ما زال متصفاً بصفته كتصرف قانوني، وإن كان معيباً[٥٧٣].

فقد يسبق صدور القرار الإداري تكليف بعض الجهات بالقيام ببعض الأعمال التحضيرية التي قد تكون لازمة لاتخاذ السلطة المختصة قرارها في شأن مسألة معينة تحتاج إلى عون في هذا الأمر، وهذه الأعمال التحضيرية قد تتوج بصدور توصيات تعرض على السلطة المختصة توطئة لتقرير ما تراه، ومن ثمَّ فإن هذه الأعمال التحضيرية وما يتمخض عنها من توصيات لا تكون لها القوة التنفيذية للقرار الإداري ولا تحدث آثاره القانونية، إذ تبقى على حالها مجرد توصيات لا تنشئ حقوقاً، ولا ترقى لمرتبة القرار الإداري، بيد أنَّه باعتماد السلطة المختصة لها، فإن الأمر يغدو مختلفاً، ويعد ذلك بمثابة إعلان عن مولد القرار الإداري من تاريخ هذا الاعتماد، وهو التاريخ الذي يعوَّل عليه في إنشاء الحقوق لأصحاب الشأن المخاطبين بالقرار، وترتيب آثاره القانونية على الوقائع والأحداث القائمة وقت صدوره"[٥٧٤].

---

٥٧٢ – أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. *ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الأول)*. المركز القومي للإصدارات القانونية. القاهرة. مصر. ط ١. ص١٦٦.

٥٧٣ – الطماوي، سليمان محمد. ٢٠١٧. *النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ دراسة مقارنة*. ط٧. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. ص٣٧٤–٣٧٦.

٥٧٤ – الاستئناف رقم(٤٦) لسنة(١٥) ق. س بجلسة ٢/ ٢/ ٢٠١٥م (م. م. لعام ١٥ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*. ج١–٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م. ص١٠١٧.

وتتصل صفة "النهائية" بوجود القرار الإداري، وبانتفاء شرط النهائية ينتفي وجوده، وقد قررت المحكمة بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٧م أنَّ رسالة الوالي الموجهة إلى مدير دائرة توزيع الكهرباء لاتخاذ ما يراه مناسباً لتوصيل خدمة الكهرباء إلى بعض القرى، فإن القول "باتخاذ ما يراه مناسباً" لا يعدو أن يكون مجرد توجيهات عامة، أو إجراءات تحضيرية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي، ولا تصلح أن تكون محلاً لدعوى عدم الصحة[٥٧٥].

أولاً: شرط الصفة والمصلحة

تُعدّ المصلحة من النظام العام، ويتعين لتحديد مفهومها تفسير النصوص تفسيراً يبعد المنازعات الإدارية عن دعوى الحسبة، فلا يبسط القاضي الإداري في مفهوم المصلحة كل البسط، فيتلاشى الفارق بين المنازعات الإدارية والحسبة، ولا يتشدد في تحديده بما يتعارض وطبع هذه المنازعات، فيحجب أصحاب الحقوق عن حقوقهم ومصالحهم، وإنما عليه أن يتخذ بين ذلك مسلكاً وسبيلاً.

ويقصد بالمصلحة في دعوى مراجعة القرارات الإدارية المنفعة أو الفائدة التي يمكن أن يحصل عليها رافع الدعوى من الحكم له بطلباته، وتختلف المصلحة بهذا المعنى عن الصفة في الدعوى، وهي إمكان رفعها قانوناً أو الصلاحية للترافع أمام القضاء كطرف في الدعوى.

إنَّ التَحقُّقَ من توفر شرط المصلحة عند رفع الدعوى واستمراره حتى الفصل النهائي فيها، يسبق البحث في وجود القرار الإداري أو انتفائه، ولما كان القضاء الإداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضرراً برافع الدعوى؛ ومن ثمَّ تكون له مصلحة في إلغاء القرار، فإنَّ ذلك يتطلب توفّر عنصرين أساسين للقول بوجود مصلحة للطاعن، هما[٥٧٦]:

الأول: تولّد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه، تلحق ضرراً بالطاعن أو تجعله ضمن فئة أصحاب الشأن؛ ومن ثمَّ يجب استبعاد القرارات التي لا تحدث آثاراً قانونية من نطاق دعوى الإلغاء.

الثاني: أن يحمل القرار قابلية إحداث آثارٍ قانونية بذاته؛ ومن ثمَّ فإنَّ التصرف الذي لا يحدث بذاته أثراً قانونياً لا يُعد قراراً إدارياً بل لا يتعدى كونه إجراء تحضيرياً، أو عملاً تمهيدياً؛ لعدم تحقق هذين العنصرين.

---

٥٧٥ – الاستئناف رقم(٣٢) لسنة(٨) ق. س بجلسة ١٧/ ٣/ ٢٠٠٨م (م. م. لعام ٨ق). محكمة القضاء الإداري. ٢٠١٠. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام القضائي الثامن*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٤٨/٢٠١٠. ص٣٩٣.

٥٧٦– حكم كازانوفا، جلسة ٢٩مارس ١٩٠١م؛ وحكم (لو) بجلسة ١١ديسمبر ١٩٠٣م. مجلس الدولة الفرنسي؛ موثق عند: مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٧٧.

واتجه مجلس الدولة الفرنسي، وجمهور الفقهاء إلى إدماج شرط الصفة مع شرط المصلحة في دعاوى الإلغاء، بحيث تتوفَّر الصفة المطلوبة لإقامة الطعن أمام القضاء مع المصلحة الشخصية المباشرة في إلغاء القرار الإداري، وذلك استناداً إلى أن الصفة هي وصف من أوصاف المصلحة؛ لتكون شخصية ومباشرة، وإن صاحب المصلحة هو الوحيد ذو الصفة؛ أما الآخرون فهم لا يتمتعون بهذه الصفة، وللمحكمة المختصة التحقق من توفُّرِ الصفة؛ خاصة إذا كان هناك دفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة، مما يؤكد أن الفوارق بين الصفة والمصلحة هي فوارق طفيفة، إذ يجتمعان على الأقل في القضاء الشخصي، هذا فضلاً عن تطور المصلحة في الدعوى من حق مضار إلى مركز يحميه القانون.

وقد كان مجلسُ الدولةِ الفرنسي متشدداً في شرط المصلحة، فكان لا يقبل دعوى الإلغاء ما لم يكن رافعها قد أُلحِق به ضرر من جراء القرار الإداري سواء في ماله أو في حقوقه المدنية أو الطبيعية؛ إلا أنه بدأ يتساهل بعد ذلك، وأصبح يكتفي بمجرد مساس القرار الإداري بمصلحة المدعي؛ بحيث يكون مسوغاً للمطالبة بإلغاء القرار المطعون فيه، وقد قَبِل المجلس طعن أحد دافعي الضرائب ضد قرار مجلس بلدي(أوليتو) في كورسيكا، الذي يلزمهم بتمويل أجر طبيب بلدي يتولى العناية الطبية المجانية لجميع السكان، وكان القضاء السابق يؤدي إلى عدم قبول هذا الطعن، إذ لم يكن للطاعن الادعاء إلا استناداً إلى مصلحته كممول، فصدر حكم كازانوفا(Casanova) "ببطلان القرار قانوناً، ونتيجة لذلك ألغي قرار مدير كورسيكا في ١٥نوفمبر ١٨٩٧م"، فكان هذا الحكم من أوائل مجموعة الأحكام الصادرة في نفس العهد، والتي وسع القضاء الفرنسي من خلالها فكرة المصلحة اللازمة لقبول طعن تجاوز السلطة، وإذ قبل في سنة ١٩٠١م طعن ممولي البلدية، فقد امتد بعد ذلك إلى ممولي الأقاليم والمستعمرات، ولكن صفة ممول الدولة وحدها ليست مصلحة كافية للطعن، ولهذا لا يقبل مثلاً طعن ممول في قرار يقرر إعفاءً مالياً لممول آخر بزعم عدم شرعيته. وتبدو التفرقة التي أجراها المجلس بين ممول الدولة وممول الجماعات الإقليمية في ظاهرها غير منطقية؛ إلا أنها تفسر رغبة القضاء في توسيع قبول طعن تجاوز السلطة دون الذهاب إلى حد جعله دعوى حسبة(شعبية)، وهكذا أصبح قضاء المصلحة في قبول طعن تجاوز السلطة شديد التنوُّع، فقد سلَّم بأنه يمكن لشركة تجارية الطعن في نص لائحي في قانون العقوبات صدر تطبيقاً للمادة ٣٧من دستور ١٩٥٨م[٥٧٧].

إلا أن المستقر عليه في القضاء الإداري المقارن وتحديداً في القضاء الفرنسي، أنَّه إذا كانت المصلحة المراد حمايتها من خلال الدعوى القضائية تتوزع وتنشطر بين آلاف أو ملايين المواطنين بحيث تقترب

---

٥٧٧ – مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٥٣–٥٥.

الدعوى بذلك من الدعوى الشعبية(Action Populaoire) والتي تشبه إلى حد بعيد(دعوى الحسبة) في الشريعة الإسلامية، ففي هذه الحالة يكون من المتعين القضاء بعدم قبولها مراعاة للتوفيق بين الضرورات العملية، ومقتضيات حسن الإدارة[٥٧٨]؛ أما إذا كانت طبيعة المنازعة لا تستلزم إقامة الدعوى من رئيس المجلس البلدي (بصفته)، فيكفي قيام أحد أعضاء المجلس بتحريكها دفاعاً عن توصية المجلس التي كان هو أحد المشاركين في إصدارها، فإن ذلك يمنح الصفة في إقامة الدعوى فيما يطلق عليه في فقه القضاء الإداري والدستوري الحديث بـ(بالمصلحة المانحة للصفة).

كما يشترط المشرّع المصري أن يكون رافع الدعوى ذا مصلحة قانونية ومباشرة في إبطال القرار محل الدعوى، حيث تقرر المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧لسنة ١٩٧٢م مبدأ "حيث إنَّه لا مصلحة فلا دعوى"، وتقضي بألا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية(مساس بحق ذاتي أو إخلال بمركز قانوني)، وقد جرت أحكام القضاء الإداري المصري على أن شرط المصلحة هو شرط جوهري يتعين توافره ابتداءً عند إقامة الدعوى، كما يتعين استمراره قائماً حتى صدور حكم نهائي فيها، وأن للقاضي هيمنة إيجابية على إجراءات الخصومة الإدارية، التحقق من توافر شرط المصلحة وصفة الخصوم فيها، والأسباب التي بنيت عليها الطلبات، ومدى جدوى الاستمرار في الخصومة في ضوء المراكز القانونية لأطرافها، حتى لا يشغل القضاء الإداري بخصومات لا طائل من ورائها[٥٧٩].

واستقر القضاء الإداري المصري على أنَّ الصفة تندمج في المصلحة في الدعاوى الإدارية وخاصةً دعاوى المشروعية، حيث ورد في الحيثية الثالثة من الحكم الصادر بجلسة ٢٠ / ١٢/ ٢٠١٤م، أن ذلك هو ما يعبَّرُ عنه بالمصلحة المانحة للصفة في التقاضي، وهو ما أوجبته الطبيعة القانونية لهذه الدعاوى، وفرضه هدفها الأسمى الذي استنت من أجله هذه الوسيلة القضائية؛ لتكون ضمانًا لمبدأ المشروعية الذي يرتكز عليه بناء الدول المتحضرة، ويؤسس عليه البنية التحتية، وبناء الحقوق والحريات المكفولة دستورياً ودولياً؛ الأمر الذي لا يجوز معه تطبيق نص المادة (٣) من قانون المرافعات المدنية والتجارية معدَّلة بالقانون رقم (٨١) لسنة ١٩٩٦ في النزاع الماثل وعلى النحو الذي يطبق بالدعاوى لما يمثله في ذلك من تعارض مع

٥٧٨- الاستئناف رقم (٥٢) لسنة (١٦) ق. س بجلسة ٢٠١٦/١/٤م. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٩. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام السادس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٣٨/ ٢٠١٩م. ص٩٩٠.

٥٧٩- شفيق، وجدي.٢٠١٩. *القرارات الإدارية؛ البطلان والصحة والانعدام في ضوء الفقه وقضاء محكمة النقض*. ط٢. القاهرة. مصر: شركة ناس للطباعة. ص١٣٣.

طَبْعِ المنازعة الإدارية، وهو ما يفقد النص المشار إليه شرط انطباقه حرفياً على روابط القانون العام[٥٨٠]، وتمَّز محكمة القضاء الإداري بين المصلحة والصفة، بالقول أن: "المصلحة هي المساس بالمركز القانوني للمدعى في الدعوى الموضوعية أو الاعتداء على حقه الذاتي في الدعوى الذاتية، أما الصفة في الدعوى فهي قدرة الشخص على المثول أمام القضاء في الدعوى كمدعي أو مدعى عليه"[٥٨١].

أما المشرّع العُماني فقد فرض شرط وجود المصلحة الشخصية لرافع الدعوى؛ ليكون مبرراً له لتقديم طلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وكذا شرط الصفة شأنه شأن شرط المصلحة، يتعين تَوفُّرهُ ابتداء من وقت رفع الدعوى، وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً، وقد توجد المصلحة الشخصية وتنتفي الصفة، فإذا انتفت في المدعي حكم بعدم قبول دعواه.

وتقرر المحكمة أن شرط الصفة هو الواجب تَحقُّقَه لقبول الدعوى، وشأنه في ذلك كشأن شرط المصلحة، يتعين أن يتوفر ابتدأ وقت رفع الدعوى، وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً، والصفة في الدعوى تتحقق بأن يكون رافع الدعوى في مركز قانوني خاص بالنسبة للقرار المطعون فيه يؤهله قانوناً لمخاصمة هذا القرار قضائياً بأن تكون الدعوى مرفوعة من صاحب الشأن نفسهِ أو من صاحب الصفة في تمثيله، والنيابة عنه قانوناً، أو اتفاقاً، وتثبت صفة المدعي متى أثبت العلاقة الخاصة بين مركزه القانوني والمنازعة التي يطلب من المحكمة الحكم فيها في حالته القانونية تأثيراً مباشراً، والصفة في الدعوى على هذا النحو لا تتلازم بالضرورة مع شرط المصلحة المتعين توفره في مقيم الدعوى، إذ قد يكون لصاحب الشأن مصلحة في مخاصمة القرار باعتباره يمس مصلحة شخصية له، إنما لا يملك الصفة والأهلية القانونية التي تؤهله لاختصامه قضائياً[٥٨٢].

وقد يكون الشخص ذا مصلحة، ومع ذلك يمتنع عليه مباشرة الدعوى بنفسه لعدم كمال أهليته، أي بمعنى لا يكتفي لقبول الدعوى باعتبارها دعوى موضوعية مجرد وجود مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى تبرر طلب إلغاء القرار المطعون فيه، وقد تنتفي المصلحة عن صاحب الصفة في الدعوى، فعلى

٥٨٠- انظر: الحيثية الثالثة من حكم الدعوى رقم ٢٣٥٤١ لسنة ٦٥ ق. بجلسة ٢٠ /١٢/ ٢٠١٤م. محكمة القضاء الإداري. دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار. الدائرة السابعة. متوفر على: بوابة مصر للقانون والقضاء الجريدة الرسمية والوقائع المصرية. متوفر على الموقع الإلكتروني: http://www.laweg.net.

٥٨١ – الطعن رقم(١٢٩١٥) لسنة ٥٢ق بجلسة ١١/ ١١/ ٢٠٠٦. محكمة القضاء الإداري. مصر: المكتب الفني لسنة (٥٢). الجزء ١. ص١٢٩؛ موثق عند: عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الرابع: عيب مخالفة القانون"*. ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص٨٠٢.

٥٨٢ – الاستئناف رقم(٢٨٣) لسنة (١٤) ق. س بجلسة٢٨/٤/٢٠١٤م (م. م لعام ١٤ق)؛ والاستئناف رقم (١٠٥٩) لسنة (١٤) ق. س بجلسة٢٩/١٢/٢٠١٤م(م. م لعام ١٥ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٦. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٥٠٨/ ٢٠١٦م. ص١١١٧.

سبيل المثال تنتفي مصلحة المدعي للمطالبة بعدم صحة قرار تأديبي سابق، بعد أن يحكم القضاء الإداري بصحة قرار إنهاء خدمته من العمل.

ويؤكد المشرّع العُماني أن المصلحة مناط قبول أي طلب أو طعن عملاً بالقاعدة الأساسية[٥٨٣] الواردة بالمادة(٣) من "قانون الإجراءات المدنية والتجارية" الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٢/٢٩) بأنه: "لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة ومشروعة يقرها القانون، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق، أو الاستيثاق لِحقٍ يخشى زوال دليله عند النزاع فيه"[٥٨٤]. وإذا كان المشرّع في قانون الإجراءات المدنية والتجارية اكتفي بمجرد وجود مصلحة محتملة للمدعي، فإنه وضع المصلحة شرطاً أساسياً بنص المادة (٩) من المرسوم السلطاني رقم(٩٩/٩١) بأن: " لا تقبل:.. الدعاوى المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها مصلحة شخصية.."[٥٨٥]. أي أن تكون ذات طبيعة شخصية ومباشرة مادية كانت أو أدبية، ومع ذلك؛ فكثير ما يكتفي القضاء الإداري بتوافر المصلحة المحتملة، وكانت أحكامه مستقرة على أنَّ المصلحة في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية تختلف عن المصلحة في الدعاوى الأخرى، فتكون فيها أكثر اتساعاً وشمولاً، إذ يكفي أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل القرار مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة ذاتيه له سواء كانت مادية أو معنوية، ويكون الهدف منها حماية مبدأ المشروعية، وضمان احترام سيادة القانون. ومن مبادئ القضاء الإداري العُماني أن: "الخصومة الإدارية هي حالة قانونية تنشأ من منازعة طرف لإحدى الجهات الإدارية العامة فيما أصدرته من قرارات، أو أحدثته من أضرار أو إخلال بالتزاماتها العقدية أو غيرها، كما أنه يكفي لتوفر المصلحة في دعوى مراجعة القرارات الإدارية أن يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، ويجعل له مصلحة شخصية مباشرة في طلب الحكم بعدم صحته، ولا ينكرها النظام العام أو الآداب"[٥٨٦]، ويشترط وجود المصلحة الشخصية المباشرة وقت رفع الدعوى واستمرارها أثناء نظر الدعوى، وحتى الفصل فيها، وإذا انتفت هذه المصلحة تعين الحكم بعدم قبول الدعوى، فحيث "لا مصلحة لا دعوى"، ذلك أن الدفع بانتفاء المصلحة من

٥٨٣- جرى قضاء المحكمة استناداً إلى المادة (١٠٥) من قانونها على أن أحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية لا تطبق أمام القضاء الإداري؛ إلا فيما لم يرد فيه نص خاص بقانونها، وبالقدر الذي لا يتعارض مع طبيعة الخصومة الإدارية.

٥٨٤- المرسوم السلطاني رقم(٢٠٠٢/٢٩). قانون الإجراءات المدنية والتجارية. صدر في ٦من مارس سنة ٢٠٠٢م. ونُشر في الجريدة الرسمية بالعدد ٧١٥. مسقط. سلطنة عُمان.

٥٨٥- المادة (٩) من المرسوم السلطاني رقم(١٩٩٩/٩١) الصادر بتاريخ ٢١من نوفمبر سنة١٩٩٩م بإنشاء محكمة القضاء الإداري، وإصدار قانونها.

٥٨٦- الاستئناف رقم(٣) لسنة(٢) ق. س بجلسة ٢٠٠٢/٤/٢٠م (م. م. لعام ١-٢ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠٠٣. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العامين الأول والثاني*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠٠٣/٧٠. ص٤٤.

النظام العام، ويجوز إبداؤه في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، وتتصدى له المحكمة من تلقاء ذاتها ولو لم يثره لخصوم[٥٨٧].

حيث تقرر المحكمة في حكمٍ حديث لها أنَّه: "إذا كان الطاعن على قرار التفويض من غير المفوضين بالقرار، فلا مصلحة ثابته له للطعن فيه كلية، فيما لا يمكس مركزه الوظيفي من تفويضات لبعض المسؤولين؛ إذ لا شأن له في صحة ذلك التفويض من عدمه، ولا تكون إثارة مشروعية قرار التفويض مجدية بالنسبة له؛ إلا حال مناقشة مشروعية قرارٍ آخر مس مركزه القانوني، صدر استناداً إلى قرار التفويض"[٥٨٨].

وغالباً ما تقوم المصلحة على الضرر من القرار الإداري سواء كان القرار إيجابياً، وسبب ضرراً واضحاً على المدعي، أو سلبياً أدَّى امتناع جهة الإدارة عن القيام بواجب ألزمها به القانون إلى حرمان المدعي من حقه القانوني، وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري المقارن أوجب وجود مصلحة للمدعي كشرط لقبول دعوى الإلغاء حتى وإن لم يشترطها المشرّع، كما هو حال المشرّع الفرنسي الذي لم يورد المصلحة لتكون شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، فالمصلحة في نطاق دعوى الإلغاء تعني أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة في الدعوى، إلا أنه – وفي خطوة إيجابية من القضاء الإداري العُماني– لم يقف في تفسيره للمصلحة الشخصية عند ضرورة وجود حق يكون القرار المطعون فيه قد نال منه أو أهدره، وإنما يتجاوز ذلك بالقدر الذي يتفق ويسهم في تحقيق مبدأ المشروعية على نحو يتسع فيه شرط المصلحة الشخصية للدعوى؛ ليشكل كل دعوى يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، ويكون من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحة جدية ومباشرة له، على ألا يصل ذلك إلى حد قبول دعواه لمجرد أنه ينتصر للدفاع عن المصلحة العامة[٥٨٩].

وقد اختلف القضاء الإداري المقارن في موعد توفر شرط المصلحة؛ هل وقت رفع الدعوى من البداية أو من البداية وحتى النهاية؟ فمجلس الدولة الفرنسي مستقر في أحكامه على الاكتفاء بتوافر المصلحة وقت رفع الدعوى، وعدم اشتراط استمرارها لحين الفصل فيها، بينما يشترط مجلس الدولة المصري قيام المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى الفصل فيها بحكم نهائي؛ أما القضاء الإداري العُماني–كنظيره المصري –كانت أحكامه مستقرة على اشتراط توافر المصلحة منذ بداية رفع الدعوى لحين الفصل فيها.

٥٨٧– الاستئناف رقم(٤١٩) لسنة(١١) ق. س بجلسة ٢٠١١/١٢/١٣م (م. م. لعام ١١ق). *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة خلال خمسة عشر عاماً*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠١٨/٥٢٤. ص٣٣٩.

٥٨٨ – الاستئناف رقم (٧) لسنة (١٨) ق. س بجلسة ٢٠١٨/١/١٥م. محكمة القضاء الإداري.٢٠٢٢. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الثامن عشر*. ج١–٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠٢٢/٤٧٤٧م. ص١٠٢٦.

٥٨٩– الاستئناف رقم (٧٠٤) لسنة (١٤) ق. س بجلسة ٢٠١٤/٦/٢٤م. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٦. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٥٠٨/ ٢٠١٦م. ص٨٨٠.

ويقرر القضاء الإداري العُماني في حكم الالتماس، وإعادة النظر أن: "شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول دعوى عدم الصحة يلزم توفره من وقت رفع الدعوى وأن يستمر حتى يفصل فيها نهائياً، وأنه لما كانت هذه الدعوى تستهدف إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المطعون فيه، فإنه يجب أن تتوفر المصلحة فيها من وقت رفعها وتستمر إلى وقت الحكم فيها؛ لكونها من شروط قبول الدعوى، فإذا كانت هذه المصلحة منتفية في بادئ الأمر أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً. والمصلحة هي مناط الدعوى، ويقصد بها الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته؛ ومن ثمَّ فلا بد أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة"[٥٩٠].

وحيث إنَّ دعوى مراجعة القرار الإداري وسيلة عامة تستهدف الدفاع عن مبدأ المشروعية والمصلحة العامة أكثر منها وسيلة للدفاع عن الحقوق الشخصية والمصالح الخاصة، فإننا نقترح التساهل في قبولها، والاكتفاء بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى دون اشتراط استمرارها لحين الفصل فيها، واستمرار النظر في الدعوى حتى مع زوال مصلحة الطاعن أثناء السير في الدعوى، ما دام القرار غير المشروع باقياً، وذلك بسبب طبيعتها الموضوعية وارتباط شرط المصلحة فيها بمبدأ المشروعية.

ثانياً: التظلّم ومواعيد الطعن

التظلّم الإداري هو طلب يتقدم به صاحب الشأن في الميعاد المحدد إلى جهة الإدارة نفسها؛ ليشكو القرار الإداري الذي أضر بمركزه القانوني، ويتظلم منه؛ لترجع الإدارة عن قرارها، أو تسحبه، ويسمى بالتظلّم الولائي عندما يقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرته، ويسمى بالتظلّم الرئاسي عندما يقدم إلى السلطة الإدارية الرئاسية، فإذا لم يفلح في مسعاه يتجه إلى القضاء الإداري للطعن أمامه في القرار محل التظلّم خلال المواعيد المقررة لرفع الدعوى.

وقد أراد المشرّع العُماني في قانون الإجراءات الإدارية أن يشجع الأفراد على الالتجاء للتظلم قبل الطعن أمام القضاء، فاشترط لقبول دعاوى مراجعة القرارات الإدارية وجوب تقديم تظلم مسبق من القرار المطعون فيه إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار، أو الجهة الرئاسية لها، وكان المقرر –بمقتضى نص المادة(٩) من القانون رقم (١٩٩٩/٩١) –أن ميعاد تقديم التظلّم خلال ثلاثين يوماً، ويسري من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علمه به علماً يقينياً، وذلك قبل رفع الدعوى إلى المحكمة، وكذلك ميعاد رفع الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار المتظلم بنتيجة البتّ في تظلمه، أو من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلّم دون أن تجيب عليه جهة الإدارة المتظلم إليها.

---

٥٩٠ – التماس وإعادة نظر رقم (٥٣) لسنة(١٥) ق. س بجلسة ٩/٦/ ٢٠١٥م (م. م. لعام ١٥ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*.ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م. ص٢٠١٠.

ثم عُدِّلت مدة رفع التظلّم، ورفع الدعوى معاً في المادة(٩) بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣)؛ لتكون ستين يوماً، مع الإبقاء على إقرار مدة ثلاثين يوماً للبت في التظلّم من قبل جهة الإدارة، واعتبر المشرّع مضي الثلاثين يوماً دون أن ترد الجهة الإدارية على التظلّم بمثابة رفض له، وأوجب على المتظلم أن يرفع دعواه[٥٩١] خلال ستين يوماً، تحسب إما من تاريخ إخطاره بنتيجة البتّ في تظلمه –إن كان قد أخطر بذلك – أو من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقرر للبت في التظلّم دون أن تجيب عليه جهة الإدارة المتظلم إليها، ويترتب على عدم مراعاة هذه المواعيد أنْ تُعد الدعوى غير مقبولةً شكلاً لرفعها بعد الميعاد.

وينطبق ذلك على الدعاوى ذات الطلبات العادية؛ إلا أنَّ انتظار مواعيد البتّ في التظلّم يابى وطابع الاستعجال الذي تتسم به الطلبات المستعجلة التي يقتضي الفصل فيها في أسرع وقت ممكن، ومن بينها طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري، كما يجب أن يكون هناك جدوى من التظلّم، إذ إن انتظار المواعيد قد يترتب عليه تنفيذ القرار قبل رفع الدعوى، ومن ثمَّ قد يتعذر تدارك النتائج التي على هذا التنفيذ[٥٩٢].

ويعتبر ميعاد رفع الدعوى من النظام العام، ويجوز إثارته في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، وللمحكمة أن تتصدى له من تلقاء ذاتها، ولقد حدد القضاء المقارن مواعيد الطعن بستين يوماً، حيث تضمنت المادة ٤٩ من أمر ٣١يوليو ١٩٤٥ في فرنسا أن المدة شهران من تاريخ نشر القرار أو إعلانه، وتنص المادة ١/٢٤ من قانون مجلس الدولة المصري على أن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به"، كما نَظَّم المشرّع العُماني ميعاد رفع الاستئناف، وعلى ذلك كانت أحكام القضاء الإداري مستقرة بأن يكون تقرير الاستئناف موقعاً من محامٍ مقبول للمرافعة أمام محاكم الاستئناف، وأن يودع هذا التقرير خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم، وإذا صادف آخر يوم في الميعاد عطلة رسمية امتد هذا الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها، وفي حالة عدم مراعاة ميعاد الطعن في الحكم سقط الحق في ذلك؛ لأن هذين الشرطين متعلقان بالنظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها دون توقف على دفع الخصوم[٥٩٣].

---

٥٩١ – يعتبر ميعاد رفع الدعوى من النظام العام، ويتعين على المحكمة أن تتحقق من أنها في الميعاد المقرر رفعها، وإلا قضت بعدم قبولها من تلقاء نفسها ولو لم يثر الخصوم ذلك.

٥٩٢– الاستئناف رقم(٣٦٠) لسنة(٨) ق. س بجلسة ٢٠٠٨/١٢/٢٢م (م. م. لعام ٩ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١١. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام القضائي التاسع*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠١١/٢٨٣. ص٩٦.

٥٩٣– الاستئناف رقم(٣٠) لسنة(٥) ق. س بجلسة ٢٠٠٦/٢/١٨م (م. م. لعام ٥–٦ق). الاستئناف رقم(٩٦) لسنة(٧) ق. س بجلسة ٢٠٠٧/٢٢/١٧م (م. م. لعام ٨ ق). الاستئناف رقم(٣٧٥) لسنة(٨) ق. س بجلسة ٢٠٠٩/١/٥م (م. م. لعام ٩ق). الاستئناف رقم(٣٧٦) لسنة(١٠) ق. س بجلسة ٢٠١٠/١٢/١٣م (م. م. لعام ١١ ق). الاستئنافان رقما (٨١٥ و٨٤٩) لسنة(١٤) ق. س بجلسة

الفرع الثاني: حالات انتفاء القرار الإداري:

ذكرنا فيما سبق أنَّ تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، أو مساس بمركز قانوني شرط أساسي لوجود القرار الإداري، ومن ثمَّ فإنَّ الإدارة وإنْ تناولت أبعاد وَاقِعةٍ قانونية دون أنْ تعبّر عن إرادتها اتجاهها فلا يُعد ذلك من قبيل القرارات الإدارية النهائية التي يقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء، أو عدم الصحة، كما لا تصلح الإجراءات التمهيدية السابقة على إصدار القرار أن تكون محلاً للطعن؛ لأنها لا تلحق ضرراً، فخاصية عدم الضرر ملازمة للأعمال التحضيرية، والإجراءات التمهيدية، ولقد أخرجت محكمة النقض في مصر الإجراءات التمهيدية السابقة على إصدار القرار مثل المكاتبات التي تتضمن توجيهات معينة أو تعليمات، ومردّ ذلك إلى أن من أركان القرار الإداري ركن المحل، وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، وأن الأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة، وفي الحال، والإجراءات التمهيدية التي يتبعها صدور قرار إداري لا يترتب عليها بذاتها إنشاء مركز قانوني، أو تعديله، ومن ثمَّ لا يصح أن تكون تلك الإجراءات محلاً لدعوى الإلغاء، مما يتعين معه الحكم بعدم قبولها لانتفاء القرار الإداري[٥٩٤]، ولا تكتسب الإجراءات التمهيدية صفة القرار الإداري بالمعنى المجرد؛ إلا إذا حصلت على القوة التنفيذية، وكانت ملزمة للمخاطبين بها، وأنتجت بذاتها آثاراً قانونية، كما أن صفة النهائية لا تمنع جواز سحب القرار من الجهة التي أصدرته أو وقف تنفيذه[٥٩٥].

وكذلك لا يقبل الطعن في الأعمال والتصرفات المادية بالإلغاء، ليس لأنها لا تحوز صفة القرارات الإدارية كونها ليست أعمالاً قانونية فحسب، بل لا يشترط صدورها عن قصد الإدارة، فهي لا تهدف من وراء إصدارها بإرادتها الذاتية إحداث آثار قانونية معينة؛ بل يقتصر دورها على الكشف عن مراكز قانونية أوجدها القرار الإداري، أو الحكم القضائي أو القانون.

كما أن الإجراءات التي تقوم بها جهة الإدارة لتنفيذ العقد الإداري، ومنها سحب المشروع، وما قد يستوجبه عند الاقتضاء من إجراءات احترازية لضمان حقوق الإدارة، وتنفيذ باقي الأعمال على حساب المقاول، وتكليفه تحمل فارق الترسية، هي إجراءات تلجأ إليها باعتبارها جهة متعاقدة، وليس بصفتها سلطة عامَّة في نطاق ما هو منوط بها من فرض لسيادة القانون، وإعلاء لمبدأ المشروعية؛ ومن ثم فإن ما يصدر عنها في هذا الشأن من قرارات لا يصدق عليه وصف القرارات الإدارية؛ لاتّصالها بالعقد، ولصدورها

٢٠١٤/١١/١١م (م. م. لعام ٥١ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م. ص٣١٥.

٥٩٤- الدعوى رقم ٣٢٤٦١لسنة ٥٨ق. ع بجلسة ٢٠٠٧/١/٣٠م. محكمة النقض. مصر؛ موثق عند: شفيق، وجدي.٢٠١٩. *القرارات الإدارية؛ البطلان والصحة والانعدام في ضوء الفقه وقضاء محكمة النقض*. ط٢. القاهرة. مصر: شركة ناس للطباعة. ص١٣٥.

٥٩٥- القرارات الإدارية يجوز سحبها أو تعديلها أو إلغاؤها، أما الأحكام القضائية، فيجوز فقط الطعن فيها بالطرق العادية أو غير العادية.

كنتيجة حتمية ومباشرة لإخلال الطرف الثاني بالالتزامات المحمولة عليه بموجب العقد الرابط بين الطرفين[٥٩٦].

وتخرج الأعمال القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية والسلطة القضائية عن زمرة القرارات الإداري القابلة للطعن فيها بالإلغاء أو التي تصدر من طرفين كعملية الإيجاب والقبول في العقد الإداري، كما تكتفي التدابير الداخلية-"التوجيهات، والتعليمات، والتعاميم التفسيرية، والمخاطبات"- التي تصدر من الرئيس إلى المرؤوسين بمركز متواضع لا يتعدى ميدان تطبيقه أطر الحياة الداخلية للمرفق العام، وإن كانت تُعبِّر عن تصرفاتٍ قانونية داخلية بقصد تسيير العمل الروتيني للمرفق العام، ومن ثمَّ لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء، ما دام أنها تقتصر على مجرد تفسير القوانين والأنظمة، دون أن تضيف أحكامها جديداً أو تتصف بصفة الأنظمة الإدارية، وإلا عُدَّت أعمالاً قانونية قابلة للطعن، والقاعدة أن التدابير التي يظهر تعبير جهة الإدارة عن إرادتها بهدف إحداث نتائج معينة، فإن هذه التدابير تعتبر قرارات إدارية ويترتب عليها إحداث أثر قانوني، بأنْ مست حَقَّاً من الحقوق المقرر بمقتضى القوانين والأنظمة[٥٩٧].

الفرع الثالث: موقف الفقه والقضاء من تطبيقات نظرية الانعدام

سُلِّمَ بنظرية الانعدام في مجال العمل الإداري حتى تتحرر الإدارة من القيود التي تحد من حركتها في مجال الرجوع في قراراتها المعيبة، وفي ذات الوقت إعمالاً لفكرة الرقابة القضائية من أجل وضع حد لتصرفات الإدارة، حتى لا تجور ولا تطغى، لذلك كان الفقه والقضاء يميل إلى التضييق في أعمال هذه الفكرة، وعدم التوسع في تطبيقها احتراماً لما استقر من المراكز والأوضاع الثابتة[٥٩٨].

وقد كانت آراء الفقهاء على النحو الآتي: حيث ذهب العميد دوجي(Duguit) إلى أنَّه "في حالة غصب السلطة نكون أمام قرار منعدم يمكن إلغاؤُهُ، أو الرجوع فيه في كل وقت". وقال (ستاسينو بولوس): "إنَّ القرار المنعدم لا يمكن أنْ ينتج أثراً قانونياً، وليس هناك حاجة لإنهائهِ؛ لأنَّه عدم". ويذهب العميد بونار (Bonnard) إلى أنَّ "عيب الانحراف بالسلطة يعدم القرار، ويجرده من كل أثر قانوني، ويحوِّلَهُ إلى مجرد عمل مادي"، ويرى د. طعيمة الجرف أنَّ: الركن الوحيد الذي يؤدي إلى الانعدام هو الاختصاص، باعتباره ركن الانعقاد الوحيد بالقرار، إلا أن الرأي الغالب في الفقه والقضاء أنَّ مجال انعدام القرار الإداري

---

٥٩٦ – الاستئنافان رقما (٥٤٠ و٥٦٦) لسنة (١٧) ق. س بجلسة ٢٠١٧/١٠/١٦م. محكمة القضاء الإداري. ٢٠٢٢. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الثامن عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٧٤٧/ ٢٠٢٢م. ص١٢٧.

٥٩٧ – إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص٤٩٣.

٥٩٨ – أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. *ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الأول)*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص٢٢٥.

ليس محصوراً في أحوال غصب السلطة فحسب؛ بل قد يكون القرار الإداري مخالفاً مخالفة شديدة تخرجه بصورة واضحة عن إطار القانون[٥٩٩]، مما يؤدي إلى قابليته للانعدام.

وكذلك إذا تخلف سبب القرار أو محله أو لحق بالسبب عيبٌ جسيمٌ كما في حالة إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل رغم استحقاقه إجازة مرضية، أو لحقت بمحله مخالفة جسيمة للقانون، كما في حال ترقية موظف على وظيفة غير موجودة، ومن ثمَّ يعتبر القرار مجرد عمل مادي ولا يرقى لمرتبة القرار الإداري، أما بالنسبة للغاية، فإنه منوط بالمصلحة العامة، فإذا استهدف القرار مصلحة شخصية أو مصلحة أخرى كتصفية حساب أو انتقام، فإنَّه يُعتبر اغتصاباً للصلاحيات، واعتداءً صَارِخاً على الحريات.

ويرى البعض أن اختلال أساس القرار يؤدي إلى الانعدام، إذ يلزم التفرقة بين الشروط الواجبة لصحة القرار والشروط المتعلقة بوجوده، فتخلف شروط الصحة تصيب القرار بعدم المشروعية؛ أما تخلف كل أو بعض الشروط المتعلقة بوجوده تجعله تصرفاً منعدماً، ولا يولِّد أي أثر قانوني، ولا يمكن أن يحدث أي تعديل ولو مؤقتاً في النظام القانوني، فالقرار المنعدم معيب بوجوده، ولا يدخل النظام القانوني من أي باب؛ لأن عيبه جسيم، وهذا العيب يمنع سريانه، ويلغي وجوده وصفته الإدارية.

وقد ثار تساؤل عمَّا إذا كان لنظرية الانعدام ذات مجال نظرية الفعل المادي التي كانت محلاً لقضاءٍ وفير لدى مجلس الدولة الفرنسي، لكن المجلس رفض هذا التشبيه، واعتبر بعض القرارات التي تكون فعلاً مادياً مجرد غير مشروعة، وليست منعدمة، أما محكمة التنازع فقد اعتبرت القرارات التي لها صفة الفعل المادي، يجب اعتبارها باطلة، وكأن لم تكن[٦٠٠]، وهو ما يدل على اعتبارها منعدمة، وقد أقرَّ مجلس الدولة الفرنسي هذا الحل، ومع ذلك فلا يمكن الاستدلال أنَّ مجال الانعدام يغطِّي الفعل المادي أو العكس، فالفعل المادي يقع في العديدِ من الأحوال بغير قرار، وبالتنفيذ المادي المخالف للقانون؛ بينما لا يوصف بالانعدام إلا عمل قانوني، والقرارات لا تكون فعلاً مادياً، وانعدام القرار يعمله القاضي من تلقاء نفسه، ويستبعده ضمناً عندما يرفض الطعن، أو يلغي القرار المطعون فيه لمجرد عدم المشروعية، ومن ثم فإنَّ القرارات المنعدمة تشمل القرارات المكونة لفعل مادي، وتشمل القرارات المشوبة بعيب جسيم يرفض مجلس الدولة أن يرتب أي أثر عليها. كما أقرَّ مجلس الدولة صراحة، بأنَّ القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم تعد معدومة، وأكَّد ذلك في مجموعة من أحكامه، منها الحكم الصادر بتاريخ ١٨ ديسمبر ١٩٥٣ في قضية Welter والحكم الصادر في قضية pacha والحكم بتاريخ ١٣ مايو ١٩٥٧ في قضية Rosan girad؛ إلا أنَّه غني عن البيان أنَّ نظرية الانعدام هي في الأساس تكوين تجريبي، ولمجلس الدولة الفرنسي

---

٥٩٩ – الحلو، ماجد راغب. ٢٠١٩. "الإرادة والنية في القرارات الإدارية". *مجلة الحقوق*. مجلس النشر العلمي. جامعة الكويت. الكويت. عدد(١). السنة ٤٣. ص٤٧٦.

٦٠٠ – أي تلك التي تتضمن مساساً بحق الملكية، أو بحرِّية أساسية، والتي يظهر بوضوح عدم إمكان ربطها بأية سلطة للإدارة.

-على وجه الخصوص- مفهوماً نفعياً عنها غير فقهي، ففكرة الانعدام بالنسبة له وسيلة عملية لتدعيم الرقابة القضائية التي يمارسها على الإدارة في حالات استثنائية بحته يحددها بمعرفته[٦٠١].

ولذلِك فإنَّ أحكام القضاء الإداري -سواءً في فرنسا أو مصر أو سلطنة عُمان -لا تسعف في هذا المجال، حيث لا يوجد ضابط أو معيار يمكن اعتباره أساساً لتحديد قيام حالة "اغتصاب السلطة" فما يعده جانب من الفقه والقضاء اغتصاباً للسلطة، قد يكون عند البعض الآخر مجرد عيب بسيط[٦٠٢].

وإذا كان القضاء الفرنسي قد أخذ صراحة بالانعدام كنوع من بطلان القرارات الإدارية، فإنَّ القضاء الإداري المصري توسع في تطبيق فكرة الانعدام بحيث أصبحت تشمل القرارات التي تتعدى فيها سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى، كما أضاف إلى حالاته حالات جديدة، مستخدماً اصطلاح الانعدام للتعبير عن حالات المخالفة الجسيمة لمبدأ المشروعية، وقد استقر على تقرير الحالات التي يكون فيها القرار منعدماً، ومنها:

١- صدور القرار من فرد عادي، وهي حالة نادراً الحدوث، وقد أخذ مجلس الدولة المصري صراحة بالانعدام فيما يتعلق بمثل هذه القرارات، ومن ذلك ما قررته محكمة القضاء الإداري صراحة في حكم لها بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٥٣ الذي جاء فيه "أن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية، ولا يكون معدوماً؛ إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي أو أن يصدر القرار من سلطة في شأنه من اختصاص سلطة أخرى، كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية"[٦٠٣]، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ ٢٥مارس ١٩٦٧م بأنَّ: "صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً، يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد الانعدام طالما كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة"[٦٠٤].

٢- فقدان ركن النية، فعلى سبيل المثال إذا تضمن قرار التعيين شخصاً عين على فهم أنه يتوافر فيه

---

٦٠١ – مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٥٤٧-٥٤٩.

٦٠٢- زهدي، بنار سردار. ٢٠١٧. *عنصر الاختصاص في القرار الإداري؛ دراسة مقارنة*. بيروت. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية. ص١١٠.

٦٠٣ – حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في تاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٥٣، مجموعة السنة الثامنة.٢٥١٢؛ موثق عند: شفيق، وجدي.٢٠١٩. *القرارات الإدارية؛ البطلان والصحة والانعدام في ضوء الفقه وقضاء محكمة النقض*. ط٢. القاهرة. مصر: شركة ناس للطباعة. ص٢١.

٦٠٤ – الحكم بجلسة ٢٥/ ١٩٦٧/٣م. المحكمة الإدارية العليا. مجموعة السنة ١٢. مصر؛ موثق عند: أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. *ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الأول)*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص١٩٧.

شروط المؤهل على حين أنه فاقده وجب اعتبار قرار التعيين بالنسبة إليه فاقداً ركن النية على وجه يهبط به إلى درجة الانعدام، وللمحكمة الإدارية العليا المصرية حكماً بهذا الخصوص تتلخص ظروفه في أن أحد الموظفين من حاملي شهادة (كونستابل) من كلية الشرطة قد عين في وظيفة في هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية على أساس أنه حامل لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها، فلما تبين بعد ذلك أن شهادته لا تعادل شهادة الثانوية العامة سحبت الهيئة القرار، فأقام المدعى دعواه أمام المحكمة الإدارية المختصة، فألغت قرار السحب المطعون فيه على أساس أن القرار قد استقر؛ إلا أن المحكمة الإدارية العليا ألغت الحكم المشار إليه لفقدان القرار ركن النية بما ينحدر إلى درجة العدم[٦٠٥].

٣- الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث جرى القضاء الإداري المصري في أحكامه على ترتيب الانعدام على القرارات التي تتجاوز بها السلطة التنفيذية حدود اختصاصها، مقرراً أن العمل الإداري يكون معدوماً، إذا صدر من سلطة في شأن من اختصاص سلطة أخرى، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في شأن الاعتداء على السلطة القضائية بأن القرار الصادر بإنهاء خدمة العامل بعد إحالته للمحاكمة التأديبية مخالف للقانون ومشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، وذلك على سند من القول: "إن القرار الصادر بإنهاء خدمة العامل بعد رفض استقالته واحالته إلى المحاكمة التأديبية قرار مخالف للقانون فضلاً عن انطوائه على غصب لسلطة المحكمة التأديبية لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أنَّه بإحالة العامل إلى المحكمة التأديبية تصبح المحكمة المذكورة هي المختصة دون غيرها بالنظر في أمره تأديبياً وأي قرار يصدر من الجهة الإدارية أثناء محاكمته يكون من شأنه غصب سلطة المحكمة أو سلب ولايتها في تأديبية، فإنَّه يكون قراراً معدوماً وينحدر إلى مجرد عمل مادي لا تلحقه أية حصانة"[٦٠٦]، وقررت المحكمة في شأن الاعتداء على السلطة التشريعية أن: "تقرير رئيس مصلحة الريبة المذكورة بعض القواعد الإجرائية بزيادة بعض أسعار فئة الضريبة على بعض المنتجات دون سند من الدستور أو القانون، فإنَّ ذلك ينطوي على غصب لسلطة التشريع الذي أَوكل إليه الدستور الاختصاص بفرض الضرائب أو تعديلها أو إلغاؤها أو الإعفاء منها، فهو اختصاص محجوز للتشريع دون أي أداة أدنى لما له من أهمية وتأثير على الحياة العامة والاقتصادية في

---

٦٠٥ – عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الأول: ماهية القرار الإداري وأحكامه"* . ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص١١٣٥.

٦٠٦ – الطعن رقم ١٠٢لسنة ١٥ ق – جلسة ١٩٧٢/٩/١٢. المحكمة الإدارية العليا. مجموعة السنة الثامنة عليا. مصر. موثق عند: عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الرابع: عيب مخالفة القانون"* . ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص١٧٦.

المجتمع"[٦٠٧]، وهذا الحكم وما سبقه يكشف عن فهم سليم لنطاق نظرية الانعدام، وهو ما درج عليه القضاء الإداري في مصر.

٤- المخالفة الجسيمة لقواعد توزيع الاختصاص داخل جهة الإدارة، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنَّه: "إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصاً معيناً بنص صريح، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص أو أن يحل فيه محل صاحبه إلا بناء على حكم القانون (أصالة أو تفويضاً)، وإلا كان المتصدي مغتصباً للسلطة"[٦٠٨].

٥- تخلف ركن المحل، ومن أمثلة ذلك أن يصدر قرار بتعيين موظف قد توفى قبل صدور القرار بتعيينه أو صدور قرار بترقية موظف ثم يتضح أنه قد بلغ سن التقاعد قبل صدور القرار بترقيته. ويكون الانعدام أيضاً بسبب إهدار ركن المحل، عندما يقع القرار الساحب على قرار صحيح يتأبى قانوناً على السحب، مما يصم القرار الساحب بعيب جسيماً من شأنه إهدار ركن المحل بالقرار، وهو من الأركان التي ينعدم القرار بفقدانها[٦٠٩].

وبالرجوع إلى المبادئ القضائية — لا مجال لذكرها – التي قررها كل من مجلس الدولة والمحكمة الإدارية العليا في مصر، يتبين أن مجلس الدولة المصري يتوسع كثيراً بصدد فكرة الانعدام إلى درجة القول بانعدام القرار الإداري لمجرد وجود عيب يشوب أحد أركانه الخمسة، حتى ولو لم يؤد إلى تخلف هذا الركن، ولا يقل الشأن عن ذلك لدى المحكمة الإدارية العليا المصرية.

وساير القضاء الإداري العُماني نظيره المصري في هذا الاتجاه، فأرسى مبدأ انعدام القرار الإداري في حالة غصب السلطة أو تهدم أحد أركان القرار، سواء في ذلك ركن الإرادة أو السبب أو الغاية[٦١٠]. فإذا

---

٦٠٧ – الطعن رقم ١٠٥٥ لسنة ٤٣ ق. عليا – جلسة ٢٧/ ٦/ ١٩٩٩. المحكمة الإدارية العليا. مصر؛ موثق عند: عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الثالث: عيوب الشكل والإجراءات وعدم الاختصاص والسبب والانحراف بالسلطة"* . ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص٣٧٤.

٦٠٨ – الطعن رقم ٢٨٤لسنة ١٧ق – جلسة ٧/ ٤/ ١٩٧٩. المحكمة الإدارية العليا. مجموعة ١٥سنة عليا. مصر؛ موثق عند: عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الثالث: عيوب الشكل والإجراءات وعدم الاختصاص والسبب والانحراف بالسلطة"* . ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص٣١٣.

٦٠٩ – فتوى رقم ٧٧٣بتاريخ ٢٨/ ١٠/ ١٩٩٥م، جلسة ١٠/٤/ ١٩٩٥. ملف رقم ٦/٨٦/ ٤٧١؛ موثق عند: أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. *ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الأول)*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص٢٢٦.

٦١٠–الاستئنافان رقما (٣٠٢و٣٠٧) لسنة (٨) ق. س بجلسة ٢٠٠٨/٦/٣٠م (م. م لعام ٨ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٠. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام القضائي الثامن*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠١٠/٢٤٨. ص٥٢٨.

صدر القرار عن سلطة مقيدة، وكان مشوباً بمخالفة جسيمة للقانون، فيجوز للإدارة سحبه في أي وقت متى تبيَّن لها مخالفة ذلك.

كما قرر القضاء الإداري بسلطنة عُمان منذ بداية تطبيقاته أن: "صدور قرار لجنة الاستئناف بوزارة الإسكان دون اتباع الإجراءات الجوهرية المتعلقة بالاعتراض على قرار لجنة شؤون الأراضي المحلية، وكذلك تلك المتعلقة بالالتماس من قرارات لجنة الاستئناف خلافاً للمادة(١٩) من اللائحة التنظيمية للجان شؤون الأراضي يجرد قرارها من مشروعيته، ويوصمه بعيب المخالفة الجسيمة للقانون -أثر ذلك- قبول الدعوى شكلاً، والحكم بعدم صحة القرار"[٦١١]، علماً بأن الطعن على هذا القرار كان خارج الميعاد المقرر.

ومن ذلك ما قرره في الحكم الابتدائي بتاريخ ٢٠١٥/٣/١م، من صحة قرار وزارة الصحة رقم (١٧٩/ ٢٠١٥) المتضمن سحب قرارها رقم(٢٠١٥/٦٨٦) بعد مضي أكثر من ستة أشهر على صدوره، وقضت" بقبول الدعوى شكلاً، ورفضها موضوعا"، وتم تأييد هذا الحكم في مرحلة الاستئناف[٦١٢]، على اعتبار أن القرار المسحوب منعدمٌ؛ لانعدامِ سببه، وهو ضرورة استيفاء الموظف المعين، أو المرقى لجميع الشروط المتطلبة قانوناً واجتيازه الاختبار والمقابلة الشخصية كشرطٍ لازمٍ لشغل الوظيفة.

وكثيراً ما علل القضاء الإداري بالقول إنَّ: "القرارات الخاطئة الصادرة عن سلطة مقيدة للإدارة شأنها شأن القرارات المعدومة لا تتقيد بميعاد للسحب أو الإلغاء، فيجوز سحبها أو إلغاؤها في أي وقت متى تبيَّن لجهة الإدارة أنها قامت بإصدارها بالمخالفة لأحكام القوانين واللوائح"[٦١٣]، وأجاز في واقعة أخرى سحب القرار الإداري الصادر بالموافقة على استبدال قطعة أرض من مكان إلى آخر في أي وقت دون التقييد بالميعاد المقرر للطعن القضائي، ولا ينال ذلك من أنَّه أكسب مركزاً قانونياً تحصن بمضي المدة؛ لأن الموافقة الصادرة على الاستبدال منوطة بتوافر الواقعة المادية أو السبب الذي استوجب المشرّع قِيامه، وهو الشرط الوارد في نص المادة(٤) من نظام استحقاق الأراضي الحكومية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم(١٩٨٤/٨١) والمضاف بالمرسوم السلطاني رقم(٢٠٠٦/١٧) بأن "لا تقبل طلبات استبدال الأراضي مالم يكن متأثرة تخطيطياً.."، وحيث إنَّهُ لا يوجد دليل على تأثر هذه الأرض، فإن سحب الجهة الإدارية لقرارها تصويباً للوضع الذي جاء على خلاف ما استنه المشرّع من قواعد وضوابط، فإن قرارها يكون

٦١١- الاستئناف رقم(١٢) لسنة(٣) ق. س بجلسة ٣١/ ٦/ ٢٠٠٣م (م. م. لعام -٤٣ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠٠٥. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العامين الثالث والرابع*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠٠٥/١٥٢. ص١٤٠.

٦١٢- الاستئنافان رقما (٦٥٦و٦٦٤) لسنة ١٦ق.س بجلسة ٢٠١٧/٥/٢٣. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٩. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام السادس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٣٨/ ٢٠١٩م. ص٢٣٦١.

٦١٣ - الاستئناف رقم(٧٥٧) لسنة(١٣) ق. س بجلسة ٧/ ١١/ ٢٠١٣م (م. م. لعام ١٤). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٦. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٥٠٨/ ٢٠١٦م. ص١٠٦.

مطابقاً للقانون، ومحمولاً على سبب يبرر صدوره[٦١٤]، ويؤكد الحكم مبدأ مفاده أنَّ القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة مقيدّة يجوز لجهة الإدارة سحبها متى استبان لها وجود الخطأ فيها، بحسبان أن المشرّع قد حدد فحوى القرار والواقعة المادية التي تكوّن ركن السبب فيه، فإذا انعدم السبب تمخض قرارها إلى مجرد تصرف لا أساس له ولا سند يقوم عليه، مما ينحدر به إلى درجة الانعدام، ويجوز لجهة الإدارة تصويبه في أي وقت دون التقيد بالميعاد المقرر للطعن القضائي.

وقد استقر كل من القضاء الإداري المصري والعُماني-في ضوء الأصول العامة لقواعد القانون العام- على أنَّ: "القرارات الباطلة يجوز للإدارة الرجوع فيها وسحبها بقصد إزالة آثار البطلان شريطة أن يتم ذلك خلال المواعيد المحددة لطلب إلغائها، ومردّ ذلك إلى وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما انطوى عليه قرارها من مخالفة قانونية، وبين ضرورة استقرار الأوضاع القانونية المترتّبة على القرار الإداري" [٦١٥]، فللإدارة حق سحب قراراتها الخاطئة خلال المدة المقررة قانوناً للسحب، ولها أن تقوم بإصدار القرارات الصحيحة تحقيقاً لمبدأ المشروعية؛ لكن متى فوَّتت الجهة الإدارية المدة المتاحة لسحب قرارها وهي ستون يوماً من تاريخ القرار المسحوب، فيتحصن القرار بفوات سحبه، ويصبح القرار الخاطئ في حكم القرار الصحيح من حيث عدم جواز سحبه، حيث إنَّ فكرة سحب القرارات الإدارية تثير صراعاً بين مبدأ المشروعية، ومبدأ استقرار الحقوق، والمراكز القانونية، وقد وُجِدَ الحل الوسط في إعطاء الإدارة حق سحب القرارات المعيبة خلال مدة معينة يمتنع بعدها السحب، فيطمئن الأفراد على استقرار أوضاعهم، ومن مبادئ المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد أن : "سحب القرار المنعدم يكون في أي وقت مهما طال الأمد، أما القرار الباطل فينتهي أثر بطلانه بمضي ستين يوماً على صدوره دون مساس به، فإذا انتهت هذه المدة غدا حصيناً من السحب والإلغاء، وتولد عنه لصاحبه مركز قانوني لا يجوز المساس به نزولاً على مبدأ استقرار المراكز القانونية"[٦١٦].

الفرع الرابع: التمييز بين الانعدام والبطلان

إنَّ القرار الإداري المعدوم ليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني قبل الأفراد، أو يؤثر في مراكزهم

---

٦١٤ – الاستئناف رقم(٦٠٤) لسنة(١٥) ق. س بجلسة ٢٠١٥/٤/٢٠م (م. م لعام ١٥ق)، محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م. ص١٥٥٢.

٦١٥– الطعن رقم ٤٩٧٣لسنة ٤١ق. عليا. جلسة ١٥/ ٧/ ٢٠٠٠. المحكمة الإدارية العليا. الدائرة الثالثة. مصر؛ موثق عند: أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. *ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الثالث)*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص٤٣٨.

٦١٦ – الطعن رقم ٤٧٥٩لسنة ٤٦ق. عليا. جلسة ٢١/ ٥/ ٢٠٠٨. المحكمة الإدارية العليا. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في السنة (٥٣) الجزء الثاني، المبدأ رقم (١٦٢/ ب). مصر؛ موثق عند: عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الرابع: عيب مخالفة القانون"* . ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص١٠٣٥.

القانونية، ولا يلزم الطعن فيه أمام الجهة المختصة قانوناً للحكم بتقرير انعدامه، وإنَّما يكفي إنكاره عند التمسك به وعدم الاعتداد به، وبهذه المثابة؛ فإن حق القضاء الإداري في التصدي لتقدير مشروعية القرارات الإدارية المعدومة عند التمسك أمامه بما انطوت عليه من أحكام، وليس مقصوراً فقط على القرارات التي يختص قانوناً بالفصل فيها؛ بل يتعداها إلى تلك التي تخرج عن دائرة اختصاصه، ويزيل أثرها باعتبارها مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن مراكزهم القانونية. وللفقهاء حول التمييز بين انعدام القرار الإداري وبطلانه ثلاثة آراء:

الأول: أنَّ انعدام القرار أو إبطاله لا يترتب عليهما سوى أثر قانوني واحد هو الحكم على القرار بالإبطال؛ نتيجة لعدم الاختصاص مهما كانت جسامة هذا العيب، وهو إبطال لا ينتج عنه سوى إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل إصدار القرار.

والثاني: أن انعدام القرار يؤدي إلى تحوّل هذا القرار إلى عمل مادي؛ ومن ثمَّ سيخرج النزاع حوله من اختصاص قاضي الإلغاء، وهذا الرأي من شأنه إضفاء حماية أكبر للأفراد إزاء القرارات التي يلحقها عيب يسير ويتركهم دون حماية إزاء القرارات التي لحقها عيب جسيم.

والثالث: أن القرار الباطل يتميز عن القرار المعدم من عدة وجوه؛ وهي: أنه يتحصن بعد انقضاء مدة ٦٠ يوماً من تاريخ صدوره، ويصبح مشروعاً، وذلك عملاً بمبدأ استقرار المراكز القانونية للأفراد، ولا يصح سحبه، أو الحكم بإلغائهِ بعد فوات الميعاد دون تظلم منه، أو رفع دعوى قضائية لمراجعته، بينما القرار المنعدم هو بمنزلة عمل مادي لا يتحصن بمدة معينة، ويحق لجهة الإدارة التي أصدرته سحبه في أي وقت؛ بل يجب عليها تصحيح وضعها من آثاره، ومن باب أولى يمكن للقضاء الإداري إلغاؤُهُ في أي وقت، ولا يشترط التظلّم الوجوبي منه، وإلا فإن ذلك سيترك الأفراد بغير حماية من تعسف الإدارة إذا ما حاولت تنفيذ قراراتها الإدارية المنعدمة، وهذا الرأي الذي نؤيده.

يضاف إلى ذلك أن قاضي الإلغاء سيرفض قبول الدعوى إذا كان موضوعها قراراً إدارياً معدوماً، وذلك على أساس أن مثل هذا القرار هو عمل مادي لا يصلح أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء بينما "من الملائم أن يتقرر الانعدام بحكم له حجيّة"، وهو أمر يقتضي قبول دعوى الإلغاء من قبل هذا القاضي لا رفضها، لذلك جرى العمل في مجلس الدولة الفرنسي على قبول هذه الدعوى والحكم فيها، وعلى نحو هذا المسلك سار القضاء الإداري العُماني، فالانعدام وسيلته العملية لتدعيم رقابته القضائية على الإدارة في مثل هذه الحالات الاستثنائية البحتة، ومن ثمَّ فإن مفهوم نظرية الانعدام يختلف بين الفقه والقضاء الإداري؛ لأسباب تعود إلى زاوية نظر كل منهما إليها.

ومن الملاحظ أن التطبيقات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي أخذت تقلص من استخدام فكرة الانعدام إلى حد كبير، وعلى النقيض نجد أن القضاء الإداري المصري وإن كان لا يحرص في جميع

الأحوال على استخدام مصطلح الانعدام، ولكنه لم يتوقف كلياً عن تقرير فكرة الانعدام؛ بل تؤكِّد تطبيقاته العديدة أنَّه يتجه إلى التوسُّع في مجال تطبيق هذه الفكرة.

واستناداً إلى ما تقدم، وإذا كان القضاء الإداري الفرنسي والمصري لا زالا يميزان فكرة الانعدام عن فكرة البطلان في القرارات الإدارية، فإنَّنا نخلص إلى عدد من النتائج التي يرتبها هذا القضاء على الانعدام ومقارنتها بالنتائج المترتّبة على البطلان كالآتي:

١- أن القرار المنعدم لا يلزم الأفراد احترامه، ومن حق أصحاب الشأن أن يتحرروا من واجب الطاعة إذا كان القرار مُنْعَدِماً، كما لا يلتزم الموظفون المختصون بتنفيذه؛ بل يجب عليهم الامتناع عن ذلك، مما يشكِّل خطورة بالغة بالنسبة لمصير القرارات الإدارية، إذ من شأن هذا الأثر أنَّ يوقِّف تنفيذ القرارات لمجرد وجود شبهة عدم الاختصاص الجسيم، التي يقتضي المنطق إثباتها بموجب حكم قضائي، بدلاً من تركها إلى تقدير الفرد الذي له مصلحة في انعدامها أو تركها إلى تقدير الموظف.

ومن ثم فإن عدم التزام الأفراد باحترام هذا القرار، وعدم التزام الموظفين بتنفيذه يصبح مؤسساً على الحكم القضائي الذي يقرر الانعدام، حينها يصبح الوضع شبيهاً بإبطال القرار الإداري غير المشروع، فمتى تقرر هذا البطلان، فإن الأفراد يصبح لهم كامل الحق في تجاهل القرار، ويمكن ترتيب تصرفاتهم كما لو كان القرار الذي حكم ببطلانه غير موجود، كما أن الموظف المكلف بتنفيذ القرارات الإدارية يستطيع أن يؤسس امتناعه عن تنفيذ هذا القرار الباطل على أساس الحكم القضائي الصادر بالإبطال، لذلك لا نجد فرقاً من حيث الأثر القانوني المترتّب على الحكم القضائي الذي يقضي بانعدام القرار أو إبطاله. فالقرار الذي يحكم بانعدامه أو بإبطاله سينقضي أثره من تاريخ صدوره بشكل يعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المنعدم أو الباطل.

٢- أنَّ القرار المنعَدِم لا يمكن أن يرتِّب حقاً للفرد؛ ومن ثمَّ يمكن للإدارة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من ذوي الشأن أن تسحب هذا القرار في أي وقت، وإذا قارنَّا هذه النتيجة بما يترتب على القرار الذي يحكم بإلغائه أو إبطاله لعدم مشروعيته، سيظهر التقارب بينهما واضحاً، حيث إنَّ القرار غير المشروع هو الآخر لا يرتب للفرد حقاً، وأنَّ الإدارة يمكنها سحبه في أي وقت ترتئيه ما لم يتحصن بفوات الميعاد، فالقانون لا يمنع؛ بل يحتم على الإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن.

٣- أن الحكم بانعدام القرار يقوم أساساً على البحث عن مدى وجود المخالفة الجسيمة للقانون في القرار، فإن ذلك يقتضي رفع دعوى قضائية لإبطال القرار المنعدم إذا توفرت هذه المخالفة فيه ابتداءً؛ ومن ثمَّ استخدام الدعوى المناسبة لإزالة الحالة المادية التي رتَّبها هذا القرار المحكوم عليه بالإبطال أو الانعدام، وعلى هذا الأساس لا يوجد فرقٌ بين دعوى إلغاء القرار ودعوى انعدامه في هذا المجال.

وبحسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فإن الفعل المادي يوجد في مجموعتين[٦١٧]:

الأولى: يكون فيها القرار الإداري موجوداً في ذاته، ومستقلاً عن ظروف تنفيذه، فلا يدخل في سلطة الإدارة، ولا يمكن إسناده إلى تنفيذ نص تشريعي أو لائحي.

الثانية: يكون فيها القرار الإداري غير مطابق للقانون، ويمس الحقوق والحريات، فتقوم جهة الإدارة بتنفيذه في ظل الظروف الاستثنائية.

ومن أحكام القضاء الإداري المصري في هذا الصدد، حكم المحكمة الإدارية العليا بجلستها في ٢٩/ ١٢/ ١٩٧٩م أن: "قرار رئيس الجمهورية بفرض الحراسة على أحد المواطنين المصريين استناداً إلى أحكام قانون الطوارئ قرار ينطوي على مخالفة صارخة بالغة الجسامة تنحدر بالقرار إلى مرتبة الفعل المادي المعدوم الأثر"[٦١٨].

والحالة الأكثر حدوثاً هي الفعل المادي الناشئ عن التنفيذ الجبري المخالف للقانون أو أنَّه يستند إلى قانون لم يقرر إلا عقوبات جنائية، وكذلك تُعد حيازة الإدارة لمالٍ مملوكٍ لفردٍ دون أي سند فعلاً مادياً.

وتبيّن أغلب أحكام القضاء الإداري في فرنسا أن العيوب التي تشوب القرار المؤثم ليست على خطورة تخلع عليه وصف الفعل المادي الذي يبرر اختصاص القضاء العادي، كما أن القاضي الإداري لا يقضي بعدم اختصاصه في طعن مرفوع بإلغاء قرار يكون فعلاً مادياً، أو التعويض عن آثاره، وقد قررت محكمة التنازع هذا الحل، فحكمت بأن المحكمة الإدارية تستطيع كالمحكمة العادية تقرير بطلان القرارات التي لها صفة الفعل المادي؛ ونتيجة لذلك استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بأن القرارات المتنازع بشأنها كانت باطلة وكأن لم تكن، أي منعدمة.

ويثبت مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته العلاقة المتينة بين دعوى الإلغاء، ومبدأ المشروعية، فهي التي تمكِّن القاضي الإداري من ممارسة دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية، وسلامة الأعمال الإدارية وملائمتها لقوانين الدولة[٦١٩].

٦١٧- مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٢٧٦-٢٧٨.

٦١٨ – الطعن رقم ٨٣٠لسنة ٢٠ ق. عليا. بجلسة ٢٩/ ١٢/ ١٩٧٩م. المحكمة الإدارية العليا. مجموعة السنة ١٥ عليا. مصر؛ موثق عند: عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الأول: ماهية القرار الإداري وأحكامه"*. ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص١١٣٧.

٦١٩ – قرار المجلس بتاريخ ١٧ فبراير ١٩٥٠م القضية رقم ٨٦٩٤٩.

٤- إذا دخل القرار المنعدم في عملية مركبة، فإن العملية كلها تعد باطلة، وذلك على أساس أن البطلان في مثل هذه الحالات يُعد من النظام العام الذي يجب على القاضي أن يتصدى له من تلقاء نفسه، واعتقادنا أن مثل هذه النتيجة التي يرتبها الفقه على انعدام القرار لا تختلف عن الأثر المترتّب على القرار الإداري الذي يحكم بإلغائه. فالقرار الذي يحكم بإلغائه يعد قراراً باطلاً؛ ومن ثمَّ يصبح كل ما هو مبني على الباطل باطلاً؛ أما إذا كانت العملية المركَّبة لم تؤسس على القرار المنعدم، أو القرار الباطل، وأنَّه ليس من شأن انعدام القرار، أو إبطاله التأثير على صحة العملية المركَّبة أو كان له تأثير جزئيٌ، فالعملية المركَّبة تبقى صحيحة، وتنتج آثارها؛ إلا في الجزء الذي يشمله موضوع القرار المنعدم، أو القرار الباطل، لهذا لا نجد اختلافاً بين القرار المنعدم والقرار الباطل في هذا الخصوص.

٥- لا نرى فرقاً في مجال الاختصاص القضائي لتقدير مشروعية القرار المنعدم، والقرار الباطل؛ لأن القضاء العادي عندما ينظر في مشروعية القرار المنعدم فهو ينظر فيها على أساس أنها قضية عرضية في الدعوى الأصلية المتعلقة بإزالة الحالة المادية المترتّبة على هذا القرار المنعدم، وعندئذ يصبح من حق قاضي هذه الدعوى الأصلية النظر والفصل في القضايا العرضية الناشئة من هذه الدعوى ما لم يوجد نص صريح بخلاف ذلك أو إذا وجد قاضي الدعوى الأصلية أنه غير مؤهل في الفصل في القضية العرضية، فيوقف الفصل في الدعوى الأصلية لحين البتّ في القضية العرضية من قبل القاضي المختص، وهو ذات الأمر بالنسبة للقرار الباطل، فإذا كان من شأن القرار الباطل التأثير على نتيجة الحكم في قضية يختص بها القضاء العادي، فإنَّ هذا القضاء قادر على التحقق من مشروعية القرار ما لم يوجد نص صريح يمنعه من ذلك. فالتحقق من مشروعية القرار في هذه الحالة قضية عرضية برزت أثناء النظر في دعوى أصلية يختص بها هذا القضاء؛ ومن ثمَّ لا يطلب من هذا القضاء وقف الدعوى الأصلية إلى حين البتّ في هذه القضية العرضية من قبل القضاء الإداري في غياب النص الصريح في هذا المجال؛ لأن تقدير مشروعية[٦٢٠] القرار الإداري الذي يختص به القضاء الإداري هو الذي يكون محلاً للدعوى الأصلية، وليس محلاً لقضية عرضية داخلة في دعوى أصلية.

ولذلك فإن موضوع دعوى مراجعة القرارات الإدارية النهائية ينصب على أركان القرار الإداري وجوداً وصحة أو عدماً.

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري

يشكِّل القرار الإداري التعبير الأمثل عن ممارسة الإدارة لامتيازات السلطة العامة، وهو عبارة عن اختصاص معقود لأشخاص القانون العام يتعلق بالنظام العام يمنحه المشرّع لجهة الإدارة، ولذلك ينحصر

٦٢٠ – القاعدة أن تقدير مشروعية القرار الإداري هي بالوقت الذي صدر فيه.

في الأهلية والقدرة القانونية لجهة الإدارة في إصدار قراراتها الملزمة وسلطة تنفيذها[٦٢١]، أما عدم القدرة على مباشرة عمل إداري معين فهو انعدام أو فقد للاختصاص، فالقرار الإداري هو الذي تتضح منه إرادة الجهة المختصة- وحدها- بإصداره بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح دون الحاجة إلى تصديق سلطة أعلى، على أن تتوافر فيه جميع مراحله وعناصر تكوينه القانونية، وصفة أحادية التصرف التي يتميز بها، وهي السمة المميزة للقانون العام، فلا يملك أي شخص في القانون الخاص الذي يعتمد على الأسلوب الفني لتوافق الإرادات أن يخلق بموجب إرادته المفردة موجبات على عاتق الغير، كما أن السلطة هي الأهلية للقيادة، وفرض المشيئة، وقدرة الإلزام، فكان الربط بين القدرة على الأمر والسلطة التي تملك القدرة هو ما يسمى بالسلطة الإدارية[٦٢٢].

وبالرغم من اختلاف الفقهاء حول وجود القرار الإداري في ذاته وعناصر صحته؛ إلا أن أغلبهم يتفقون على ضرورة الفصل بين شروط وجود القرار في ذاته، أو عناصر مشروعيته؛ لأن تخلف الأركان أو شروط الانعقاد تؤدِّي إلى انتفاء وجود القرار الإداري، ومن أهمها شرط" الإرادة" الملزمة؛ أما في حال عدم صحة أحد أركان القرار، فإن القرار يوصم بعدم المشروعية، وقد تنزل به بعض العيوب إلى درجة الانعدام. والعيب الذي يلحق ركن من أركانه يكون عيباً في مشروعيته، فكل ركن يقابله عيب، فمثلاً ركن الاختصاص يقابله عيب عدم الاختصاص، ويمكن استخلاص أركان القرار الإداري من سند الدعوى الذي نص عليه المشرّع في المادة (٨) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣)، على أنَّه: "يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية، عدم الاختصاص، أو عيباً في شكل القرار، أو سببه، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة.."[٦٢٣].

ولما حدد المشرّع العُماني هذه العيوب الخمسة؛ لتكون سنداً لدعاوى عدم الصحة، فإنَّه يلزم لصحة القرار الإداري توفر خمسة أركان، وهي من الناحية النظامية: أركان شكلية أو خارجية (الاختصاص، والشكل أو الإجراءات) وأركان موضوعية أو داخلية (المحل، السبب، الغاية)، وتفصيلها كالآتي:

المطلب الأول: ركن الاختصاص وشروط صحته

يُعرِّف معجم القانون الاختصاص في باب القانون الدستوري بأنه: "مجموعة السلطات أو

---

٦٢١ – وزارة الشؤون القانونية. ٢٠١٣. *المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية*. الكتاب الثامن عشر. سلطنة عُمان: مؤسسة عُمان للصحافة والنشر والإعلان. رقم الإيداع:٣٠٥/ ٢٠١٤. ص٢١٢.

٦٢٢– إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص١٢-١٤.

٦٢٣ – المادة (٨) من المرسوم السلطاني رقم(٢٠٠٩/٣) بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٩٩/٩١).

الصلاحيات المقررة قانوناً لشخص معين، أو هيئة معينة، كاختصاص الوزير أو المحافظ أو رئيس وحدة إدارية معينة في الجهاز الإداري للدولة، أو كاختصاص مجلس الوزراء، أو مجلس المحافظة، أو مجلس إدارة هيئة عامة، أو مؤسسة عامة"[٦٢٤]، ويعرِّفهُ في باب القانون الإداري بأنه: "ولاية إبرام عمل معين وفقاً لقواعد معينة من حيث الموضوع والأشخاص والمكان والزمان"[٦٢٥]؛ أما بعض الفقه فيشبّه قواعد الاختصاص في القانون العام بالأهلية في القانون الخاص؛ ليُعنى بالاختصاص "الأهلية"، أو المقدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة، أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها، أو نطاق تنفيذها المكاني والزماني، مع فارق جوهري بينهما مرجعه إلى أن الغاية من تحديد المشرّع لقواعد الاختصاص هي "المصلحة العامة"، في حين يراعى في تحديد الأهلية "مصلحة الفرد"[٦٢٦].

ويعرِّفُ د. الطماوي الاختصاص بأنه: "صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها القانون"[٦٢٧]. ومن ثمَّ فإنَّه يتحدد في ضوء ثلاثة عناصر موضوعية، ومكانية، وزمانية، وتمنح من خلاله الأهلية القانونية للعضو الإداري المختص لإصدار القرار الإداري بهدف إحداث آثار قانونية ملزمة للإرادات تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه الفرنسي الشهير مونتسكيو(Montesquieu) معللاً ضرورته الجوهرية من أجل ضمان الحريات، وكان له الأثر الكبير في تأصيل قواعد الاختصاص[٦٢٨].

وتتجسد إرادة الإدارة العامة في إرادة صاحب الاختصاص الذي ينتمي إليها، فكان ركن الاختصاص، بوصفه أحد الحدود الخارجية للسلطة التقديرية حجر الزاوية الذي يقوم عليه النظام العام ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المشروعية؛ لذا أوجب القانون على القاضي الإداري ملاحقة القرار المعيب به في أي مرحلة من مراحل الدعوى، ولو لم يُثره أحد الخصوم، وليس للإدارة في مجاله سلطة تقديرية؛ لأنه محدد بالقانون، وعلى الإدارة أن تحترم قواعد الاختصاص، فإما أن تكون مختصة؛ فيحق لها إصداره، ويعتبر امتناعها عن إصدار قرار مختصة به قراراً سلبياً أو ضمنياً؛ وإما لا تكون كذلك؛ فيمتنع عليها إصداره، وقد أيَّد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بتاريخ ١٣ديسمبر١٨٨٩م، امتناع وزير الداخلية عن نظر أمور ليست من اختصاصه؛ لأنها من اختصاص مجلس إقليم مرسيليا(Marseille)، وكان هذا الحكم بما تضمنه تقرير مفوَّض الحكومة جاجير شمت(Jagers chmidt)، كخطوة رئيسة في تطور القضاء الإداري، حيث وجَّه

---

٦٢٤ – مجمع اللغة العربية.١٩٩٩. معجم القانون. الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية. القاهرة. مصر. ص٣.

٦٢٥ – مجمع اللغة العربية.١٩٩٩. معجم القانون. الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية. القاهرة. مصر. ص٤٥٦.

٦٢٦ – الطماوي، سليمان محمد. ٢٠١٧. *النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ دراسة مقارنة*. ط٧. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي.ص٣١٣.

٦٢٧ – الطماوي، سليمان محمد.٢٠١٤. *نظرية التعسف في استعمال السلطة؛ الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة*. نقحه كل من د. عبد الناصر أبو سمهدانة، ود. حسين خليل. ط٣. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. ص٩٩.

٦٢٨– زهدي، بنار سردار. ٢٠١٧. *عنصر الاختصاص في القرار الإداري؛ دراسة مقارنة*. بيروت. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية. ص١٠.

الضربة النهائية إلى نظرية "الوزير القاضي"، وجعل مجلس الدولة القاضي الإداري صاحب الاختصاص العام[٦٢٩].

ومن المسَلَّمِ به أنَّ الإدارة إنما هي مقيدة في ممارسة نشاطها، وأداء وظائفها بقيد الاختصاص الذي هو في معناه ومدلوله صلاحية سلطة إدارية ما باتخاذ قرار معين على نحو ما يحدده القانون من حيث المكان والزمان والموضوع، وتوزيع الاختصاصات بين السلطات والجهات الإدارية المختلفة مبدأ إداري وقانوني في ذات الوقت، وهو من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها النظام العام، ولكي تكون القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تصدر عن الجهات الإدارية التي تختص بها، فإذا صدر قرار إداري من جهة إدارة أو موظف عام لا يملك سلطة إصداره، فإن ذلك يؤدي إلى عدم مشروعيته، ويصبح مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي يجعله قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة.

الفرع الأول: مصادر الاختصاص

أ) المصادر المباشرة:

يُعدّ التشريع المصدر المباشر الذي تستمد منه السلطة الإدارية اختصاصها بإصدار القرارات الإدارية، والمصادر المباشرة إما أن تكون مكتوبة، أو غير مكتوبة:

أولاً: الدستور:

المصدر الدستوري ناتج عن مبدأ الفصل بين السلطات، وهو المصدر الأول للقوانين، ويأتي على رأس قواعد الاختصاص، ومن الأمثلة على ذلك، ما ورد في المادتين(٨و١٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م، حيث منح بموجبها رئيس الجمهورية اختصاص تعيين الوزير الأول وإعفاءه من منصبه، بناءً على تقديم الأخير استقالة من الحكومة، كما أنيطت به سلطة تعيين أعضاء الحكومة الآخرين وإعفائهم من مناصبهم.

ومَنحت المادة (١٥٣) من دستور مصر الجديد لسنة ٢٠١٤م لرئيس الجمهورية اختصاص تعيين الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، وإعفاءهم من مناصبهم، واعتماد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية وفقاً للقانون؛ ولما كان الدستور العماني بصفته مصدراً عاماً، فإن المادة (٤٩) من الباب الرابع من النظام الأساسي للدولة رقم (٢٠٢١/٦) تحدد مجموعة من اختصاصات السلطان، ومنها[٦٣٠]: رئاسة مجلس الوزراء أو تعيين من يتولى رئاسته. رئاسة المجالس المتخصصة أو تعيين من يتولى

٦٢٩- مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٤٤.

٦٣٠- المادة(٤٩) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢١/٦) بتاريخ ١١من يناير ٢٠٢١م.

رئاستها. إنشاء وتنظيم وحدات الجهاز الإداري للدولة وإلغاؤها. تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن في حكمهم، وإعفاؤُهم من مناصبهم. تعيين وكلاء الوزارات والأمناء العامين ومن في حكمهم، وإعفاؤهم من مناصبهم. تعيين كبار القادة العسكريين، والأمنيين، وإعفاؤهم من مناصبهم. تعيين كبار القضاة، وإعفائهم من مناصبهم. إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب وعقد الصلح وذلك على النحو الذي يبينه القانون. التصديق على القوانين وإصدارها. توقيع المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقاً لأحكام القانون أو التفويض في توقيعها وإصدار مراسيم التصديق عليها. تعيين الممثلين السياسيين لدى الدول الأخرى والمنظمات الدولية وإعفاؤهم من مناصبهم.

وإذا كانت القواعد الدستورية أول مصادر الاختصاص، فإن القواعد القانونية المستمدة من القانون العادي تُعدّ مصدره الثاني، ثم تأتي القواعد اللائحية في المرتبة الثالثة، وقد سبق بيانها.

ثانياً: القانون:

يُعدّ القانون المصدر الثاني لقواعد الاختصاص، وقد بين المشرّع العماني في المادة رقم (٢) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٠/٧٥) بتشكيل الجهاز الإداري للدولة من وحدات مركزية كالوزارات، والأجهزة، والمجالس، وما في حكمها، ومن وحدات لامركزية كالهيئات، والمؤسسات العامة، وما في حكمها، وأجاز في مادته رقم (٤) لوحدات الجهاز الإداري للدولة إصدار لوائح أو قرارات أو تعليمات في حدود الاختصاصات المقررة لها بموجب المراسيم السلطانية الصادرة بشأنها، كما تضمنت المادة(١٣) اختصاصات مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة، ومنها: إقرار اللوائح التي تتطلبها مجالات العمل في الهيئة أو المؤسسة العامة[٦٣١].

بعد ذلك صدرت في ١٨أغسطس لسنة ٢٠٢٠م عدد من المراسيم السُلطانية بالأرقام من (٨٧-٢٠٢٠/١٠٧)؛ لترِسخ انطلاقة النهضة المتجددة، وتعيد هيكلة الجهاز الإداري للدولة، حيث أنشئت ١٩ حقيبة وزارية و ١٠ هيئات حكومية، وذلك بعد أن دُمجت عدد من الوزارات وألغيت بعض الهيئات.

وبناءً على المرسوم بإنشاء الوحدة الحكومية، أو تعديل مسماها كسلطة إدارية تنفيذية، واستناداً إلى القانونِ ولائحتهِ التنفيذية له، تقوم كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة باعتماد تقسيماتها التنظيمية وفقاً الهيكل التنظيمي والاختصاصات المحددة لها.

٦٣١- المواد أرقام (٢، ٤، ١٣) من المرسوم السلطاني رقم(٢٠٢٠/٧٥) في شأن الجهاز الإداري للدولة، الصادر في ١٢أغسطس سنة ٢٠٢٠م، الجريدة الرسمية، مسقط، سلطنة عُمان، ع١٣٥٣، ص١٢-١٤.

ثالثاً: المبادئ العامة للاختصاص:

تتحدد فكرة الاختصاص في الصلاحية التي يقررها القانون لجهة الإدارة –ومن ثم لموظفيها–لمباشرة النشاط الإداري في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي تضمنتها قواعد القانون، وعلى الموظف أن يباشر نشاطه داخل إطار هذه الحدود، حيث يُعدّ الاختصاص من النظام العام، ويمكن تمسك بعيب عدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل الدعوى، كما يجب على القاضي أن يثيره من تلقاءِ نفسهِ، ولو لم يثره أصحاب الشأن[٦٣٢]. ولذا يشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر من السلطة المختصة مكانياً وزمانياً وموضوعياً.

ب) المصادر غير المباشرة:

أولاً: مبدأ التفويض:

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته بصفة مؤقتة إلى أحد مرؤوسيه، ويعرفه د. سليمان الطماوي بـ: "أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جانب من اختصاصه–سواء في مسألة معينة، أو نوع معين من المسائل–إلى فرد آخر"[٦٣٣].

وتقرر النصوص الجاري العمل بها في سلطنة عُمان، والمبادئ القانونية العامة من نظم أخرى توزيع الاختصاص، فتجيز لصاحب الاختصاص الأصيل في تولِّي وظيفة ما تفويض جزء من اختصاصاتهِ لأحد مساعديه أو تجيز لهذا الأخير الحلول محله في حال غيابه، وهي سُبل مقررة لغاية ضمان استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وتحقيق استمرارية أداء الوظيفة العامة المشغولة عندما يتعذر على شاغلها أداؤها، إما بسبب كثرة الأعباء؛ فيفوض جزءاً من اختصاصاته، أو بسبب خروجه في إجازة، أو إيفاد في مهمة رسمية، أو التحاقه ببرنامج تدريبي، أو غير ذلك، حيث تجيز النظم التي تقررها المبادئ القانونية العامة والنصوص القانونية لصاحب الاختصاص الأصيل، تفويض جزء من اختصاصاته للغير وفق شروط يحددها القانون، وكذلك يجيز القانون أن يحل موظف مكان آخر في حال غيابه، أو يقوم مساعد الرئيس بأعمال الرئيس بالإضافة إلى عمله.

وعلى غرار ما هو مستقر عليه في النظم المقارنة، فقد دأب العمل الإداري في سلطنة عُمان على اعتماد صيغ توزيع الاختصاصات الإدارية دون إقرار أي مزايا مادية لمن يحل محل الأصيل في ممارسة اختصاصه؛ ولا يكون التفويض مشروعاً إلا إذا أجازه المشرّع، والقاعدة المقررة في النظام الفرنسي

٦٣٢– شفيق، وجدي.٢٠١٩. *القرارات الإدارية؛ البطلان والصحة والانعدام في ضوء الفقه وقضاء محكمة النقض*. ط٢. القاهرة. مصر: شركة ناس للطباعة. ص٢٠.

٦٣٣– الطماوي، سليمان محمد. ٢٠١٧. *النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ دراسة مقارنة*. ط٧. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. ص٣٢٠.

يجب أن يكون التفويض جزئياً(Partielle)، فالتفويض الكلي مخالف للقواعد العامة، ذلك أن ممارسة الاختصاص تكون من قبل الموظف ذاته. ولا يجوز له تفويض صلاحياته أو الحلول فيها إلا بترخيص يجيزه القانون، بمعنى وجود النص الصريح على إجازة التفويض حتى يكون صحيحاً منتجاً لآثاره، ولذا يجب أن يكون صريحاً.

فالتفويض في الاختصاص لا يفترض، ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة، ولا تؤدي إليه باليقين، إذ إنَّه إسناد للسلطة، ونقل للولاية؛ ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ولا تشوبه مظنة، ولا تعتريه خِفية[٦٣٤].

ويمثل التفويض بصفته مبدأ قانونياً مهماً أحد المبادئ الإدارية الحديثة المتَّبعة للمساعدة في مواجهة التحديات الإدارية الناتجة عن التغيرات السريعة التي أحدثها التقدم التقني والتطورات المذهلة في مجال إدارة الأعمال بوجه عام، ومجال الإدارة العامة على وجه الخصوص، وما نتج عن ذلك من ضرورة التحول من الأساليب الإدارية التقليدية "المركزية" إلى الأخذ بأسلوب "اللامركزية" الذي يقاس بمدى ودرجة التفويض، فكلما زاد الاتجاه نحو التفويض مال نمط الإدارة إلى اللامركزية، حيث تبرز أهمية هذا التفويض في العملية الإدارية، وللمفوِّض نفسه بشكل خاص، فمن لا يستطيع أن يفوَّض بفعالية، لا يستطيع أن يُدير بفعالية، فضلاً عن مزايا التفويض التي تعود إلى المفوَّض إليه ولجهة الإدارة معاً، ومن أهمها تحقيق ديموقراطية الإدارة، وسرعة البتّ في الأمور والإجراءات، واتخاذ القرارات دون الرجوع إلى المستويات القيادية الأعلى.

ومن الناحية العملية وحتى يكون التفويض واضحاً، فلا بد أن يقوم على أسسٍ قانونية وإدارية صحيحة، ومنها؛ قانونية وجزئية وعلنية التفويض، وأن تتناسبُ درجة التفويض مع قدرة المفوَّض ومستواه الوظيفي، وأن يكون العمل والاختصاص المفوَّض واضحاً ومعينة حدوده، وأن يصدر التفويض للمفوَّض إليه بصفته الوظيفية لا الشخصية بحيث لا يتأثر أو يتغير بتغير شاغل الوظيفة، باستثناء تفويض التوقيع، حيث يصدر للشخص باسمه؛ تفادياً للتداخلات في العمل، وينصب التفويض على الاختصاص، وليس على المسؤولية، والاختصاص المفوَّض لا يُفوَّض، وألا يكون التفويض محظوراً بالنص. كما يجب مراعاة عدد من المبادئ، ومنها مبدأ التحديد الوظيفي، ووضوح مسالك الاختصاص، ومبدأ تدرج المستويات الوظيفية، ومبدأ مستوى السلطة للتوازن بين الاختصاص والقرارات المتخذة في هذه المستويات الإدارية، ومبدأ التفويض

---

٦٣٤ – الاستئناف رقم (٩٣٧) لسنة(١٧) ق. س بجلسة ٢٠١٧/١٠/٢٣م. محكمة القضاء الإداري. ٢٠٢٢. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الثامن عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٧٤٧/ ٢٠٢٢م. ص٣٣٣.

حسب النتائج المتوقعة بحيث يتم التفويض في الحد الضروري للقيام بالعمل، والوصول إلى النتائج المرجوة، ومبدأ المسؤولية المطلقة فالمسؤولية لا تفوَّض[٦٣٥].

وإدراكاً من المشرّع العُماني بأهمية مبدأ التفويض وفاعليته، فقد ظهر اهتمامه به منذ بدايات نهضة سلطنة عُمان، حيث حدد في نص الفقرة الأولى من المادة(١٤) من "قانون التفسيرات والنصوص العامة" رقم(٧٣/٣)لسنة ١٩٧٣م، صلاحيات التفويض في الاختصاص وما يرتبط بذلك من أحكام، ومنع بصريح النص التفويض في الاختصاصات التشريعية أو القضائية ما لم يرد تصريح بذلك في قانون نافذ، كما تضمن النص حكماً يناسب ممارسة الأصيل صلاحياته المفوَّضَة كالتالي: "عندما يخول أي قانون لأي شخص حق ممارسة أية سلطات أو أداء أية واجبات، يحق لذلك الشخص، ما لم يظهر قصد مغاير لذلك، أن يفوِّض أي شخص آخر ليمارس تلك السلطات أو يؤدي تلك السلطات أو يؤدي تلك الواجبات وفقاً للشروط والاستثناءات والتحفظات التي يحددها. وللشخص المفوَّض ممارسة تلك السلطات وأداء تلك الواجبات ووفقاً للشروط والاستثناءات والتحفظات المذكورة من وقت التفويض، على أنه لا يجوز التفويض في استصدار القواعد واللوائح والأوامر التشريعية بموجب أي قانون، وعلى أنه لا يجوز تفويض السلطة القضائية دون تصديق صريح بموجب أي قانون". وتنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنَّه: "لا يمنع التفويض بموجب الفقرة السابقة الشخص الأصيل من ممارسة سلطاته وأداء واجباته في أي وقت ما لم يظهر قصد مغاير لذلك"[٦٣٦].

كما أجازت الفقرة الثانية من المادة(١٥) من قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٦/ ٧٥)، للوزير أن يفوض وكيل الوزارة أو غيره من المسؤولين بالوزارة في ممارسة بعض سلطاته واختصاصاته بمقتضى قرار منه. وأجازت له أيضاً أن يقوم بتشكيل لجان يفوضها في ممارسة بعض سلطاته واختصاصاته، وعدم جواز التفويض في الحالات التي تنص فيها القوانين والمراسيم، على وجه التحديد، على أنها من سلطات الوزير[٦٣٧].

ومع ذلك يؤخذ على قانون التفسيرات والنصوص العامة العُماني أنَّ المشرّع أطلق التفويض في كل أو بعض الاختصاص دون أن يضع شروطاً للتفويض، كما أجاز لصاحب الاختصاص الأصيل أن يورد بعض التحفظات على ممارسته –سواء من حيث المدة أو كيفية أداء العمل– وكذلك مباشرة الاختصاص المفوَّض دون إلغاء قرار التفويض بذلك، مما يؤدِّي إلى ازدواجية العمل، وتعكس هذه المآخذ حالة الدولة

٦٣٥– الحجري، حميد بن ناصر.٢٠٠٥. *أثر تفويض السلطة على أداء القيادات الإدارية في مركز الوزارات بسلطنة عُمان*. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة مؤتة. الأردن. ص١٢–١٤.

٦٣٦ – المادة (١٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة، الصادر بالمرسوم السلطاني رقم(٧٣/٣).

٦٣٧ – انظر المادة(١٥) من قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم(٧٥/٢٦).

في ذلك الحين، حيث كان التفويض يتوافق مع شكل الدولة في تلك المرحلة، واستمر العمل بذلك النظام إلى أن تم إلغاء نص المادة (١٤) من قانون التفسيرات السابق ذكره، وإلغاء نص المادة(١٥) من قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم(٧٥/٢٦)، وذلك بموجب المادة الثانية من "قانون التفويض والحلول في الاختصاص"، الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (١٧/ ٢٠١٠) بتاريخ ٢٣ من فبراير سنة ٢٠١٠م، ويتكون من (١٠)مواد قانونية، وحرصاً من المشرّع العُماني على وضع قواعد قانونية تنظم التفويض، لما له من أهمية خاصة[٦٣٨]، فقد بيَّن أنَّ التفويض لا يجوز إلا وفقاً لأحكام هذا القانون، الذي شملت مواده الأولى مبدأ التفويض، وتضمنت المادتان الأخيرتان منه فقط مبدأ الحلول.

كما تفادى المشرّع في هذا القانون كل المآخذ السابقة، فبيَّن مستوى التفويض، وشروطه والمسؤولية الناتجة عنه، فأجاز في مادتيهِ (٣و٤)[٦٣٩] للوزراء ومن في حكمهم ورؤساء الوحدات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أن يفوضوا اختصاصاتهم وأعمالهم ذات الطابع الإداري والتنظيمي–سواء بعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب القوانين والمراسيم السلطانية أو بالتوقيع– الأمناء العامين ووكلاء الوزارات ومديري العموم ومن في حكمهم[٦٤٠]، مع عدم جواز التفويض في الاختصاصات ذات الطبيعة السياسية أو التشريعية، أو التي تنص القوانين على أنها من سلطات الأصيل وحده.

وحدد عدداً من شروط التفويض، وهي أن يكون قرار التفويض مكتوباً وواضحاً وصريحاً، تحدد فيه صلاحيات المفوَّض إليه، وصفته الوظيفية، ومدة التفويض، واسم المفوض إليه بالتوقيع، مع عدم الجواز للمفوَّض إليه أن يفوِّض غيره فيما فوِّض فيه، وأعطى الحق للأصيل أن يعقب على القرارات الصادرة من المفوَّض إليه بالإلغاء أو التعديل، ولا يُعفي الأصيل من المسؤولية عمَّا فوَّض فيه، وفيما يتعلق بممارسة

---

٦٣٨ – الصوافي، سالم وآخرون.٢٠١٩. *موسوعة الشرح والتعليق على القوانين العُمانية*. مسقط. سلطنة عُمان: المعهد العربي للدراسات القانونية. ص١٥١.

٦٣٩ – تنص المادة (٣) من قانون التفويض والحلول في الاختصاص رقم (٢٠١٠/١٧) بأن: للوزراء ومن في حكمهم ورؤساء الوحدات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، كل في نطاق اختصاصه، أن يفوضوا بعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب القوانين والمراسيم السلطانية إلى الأمناء العامين ووكلاء الوزارات ومديري العموم ومن في حكمهم. ولا يجوز التفويض في الاختصاصات ذات الطبيعة السياسية أو التشريعية أو التي تنص القوانين على أنها من سلطات الأصيل وحده. كما تنص المادة (٤) بأن: "للوزراء ومن في حكمهم ورؤساء الوحدات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، كل في نطاق اختصاصه، أن يفوضوا بالتوقيع الأمناء العامين، ووكلاء الوزارات، ومديري العموم، ومن في حكمهم. ولا يجوز التفويض بالتوقيع على القرارات ذات الطبيعة السياسية أو التشريعية".

٦٤٠ – الأشخاص الجائز التفويض إليهم وردوا على سبيل الحصر، ومن ثم لا يجوز التوسع في هذه الفئات.

الاختصاص المفوَّض من قبل الأصيل، فإنَّ المادة (٨) من ذات القانون تنص على أنَّه: "لا يجوز له ممارسة الاختصاصات التي فوَّض فيها إلا بعد انتهاء التفويض بأي سبب من الأسباب الآتية:

أ – انتهاء مدته أو الغرض منه.

ب – إلغاء قرار التفويض كتابة.

ج – شغور وظيفة الأصيل أو المفوَّض إليه أو تغيير صفة أي منهما"[٦٤١].

وهناك اختلافٌ كبيرٌ بين هذا النص والنص الوارد بالفقرة الثانية من المادة(١٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة السابق، والذي كان يبقي للأصيل كامل صلاحياته في ممارسة اختصاصاته وأداء واجباته التي فوَّض فيها أثناء سريان التفويض دون التفريق بين نوعي التفويض، بينما في القانون الحالي يمتنع المفوِّض عن ممارسة الاختصاصات التي فوَّض فيها؛ إلا بعد انتهاء التفويض للأسباب المحدد بالنص، ولدى الرئيس المفوِّض بالتوقيع كامل اختصاصاته بالتوقيع إلى جانب الشخص المفوَّض.

ويفرِّق المشرِّع العُماني بين نوعين من التفويض، وهما تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع، وهو بذلك يوافق مع ما استقر عليه الفقه والقضاء من أنَّ تفويض الاختصاص يؤدِّي إلى تعديل قواعد الاختصاص بحيث تنتقل السلطة في ممارسة بعض الاختصاصات من المفوِّض إلى المفوَّض إليه بصفته الوظيفية– غالباً ما يكون في المركز الوظيفي الأدنى– فلا ينتهي بتغير الشخص المفوِّض، أو بشغل موظف آخر لوظيفة المفوَّض إليه، ولا يجوز للجهة أو الشخص المفوِّض أن يمارس الاختصاصات التي فوَّضها إلى الغير خلال مدة التفويض، أما تفويض التوقيع فلا يعني التخلي عن الاختصاصات، وإنما العمل بجانب المفوَّض إليه، مع إمكانية التحلل من بعض الأعباء الوظيفية المادية، وإسناد التوقيع الشخصي في المعاملات وبعض القرارات إلى المفوَّض إليه مع ذكر اسمه، وهو ينطوي على ثقة صاحب الاختصاص الأصيل في المفوَّض بالتوقيع، ومن ثمَّ ينتهي هذا التفويض بتغيّر أحد منهما.

وتجدر الإشارة إلى أن المفوِّض هو الفاعل الحقيقي للتصرف، والمفوَّض إليه يتصرف باسم المفوِّض، كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوَّضة[٦٤٢].

ثانياً: مبدأ الحلول:

يعرف الفقه الفرنسي الحلول بأنه: "حلول الموظف محل أحد رجال السلطة العامة؛ نظراً لغيابه أو

٦٤١– المرسوم السلطاني رقم (٢٠١٠/١٧). "قانون التفويض والحلول في الاختصاص". صدر بتاريخ ٢٣ من فبراير سنة ٢٠١٠م، ونُشر في الجريدة الرسمية رقم (٩٠٦). وزارة الشؤون القانونية. مسقط. سلطنة عُمان.

٦٤٢– الحجري، حميد بن ناصر. ٢٠٠٥. *أثر تفويض السلطة على أداء القيادات الإدارية في مركز الوزارات بسلطنة عُمان*. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة مؤتة. الأردن. ص١٨.

لوجود مانع بمنعه من ممارسة أعماله"[٦٤٣]. والحلول وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص عند غياب صاحب الاختصاص الأصيل، أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فيحل محله لممارسة اختصاصه من عَيَّنَهُ المشرّع ذلك، وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل، كما يجب أن يكون هناك نص عام يجيزه، وأن يكون النص الذي يسمح بالحلول من نفس مرتبة النص القانوني الذي يمنح الاختصاص.

وفي حالة الحلول نرى الأصيل-لسبب أو لآخر-عاجزاً تماماً عن مباشرة اختصاصاتهِ، فينتقل هذا الاختصاص بقوة القانون إلى موظف آخر، ويكون شاملاً كل اختصاصات الأصيل، وعلى الأصيل في حالة الحلول أن يحترم القرارات الصادرة من نائبه في غيبته، على خلاف التفويض الذي يحتاج إلى قرار صريح لإنشائه، كما أن الأصيل يستطيع أن يباشر كل اختصاصاته، ولكنه يفوِّض في جزء منها بملء اختياره.

لا يمكن أن تقبل السلطة الإدارية أن تكون شلَّاءَ عندما يحول مُعيقٌ بينها وبين ممارستها لاختصاصها؛ إما بشكل مؤقت "غياب أو مرض" أو بشكل نهائي "وفاة"، ولهذا تنظم النصوص ما يسمى بالإنابة، أي أنها تعين الشخص الذي سيحل مؤقتاً محل السلطة الغائبة لاتخاذ القرار[٦٤٤].

ولقد أورد المشرّع العُماني في "قانون التفويض والحلول في الاختصاصات" الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠١٠/١٧)م، والذي تسري أحكامه - بحسب مادته الأولى- على الوزارات والوحدات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة؛ إلا ما استثنى منها بنص خاص شروط الحلول بالمادة (٩) بأن: "يكون الحلول محل الوزراء، ومن في حكمهم في حالة غياب بعضهم، أو وجود مانع يحول دون ممارستهم اختصاصاتهم بمقتضى أمر من جلالة السلطان"، وفي المادة (١٠) بأن: "تصدر الجهات المشار إليها في المادة (١) القرارات المنظمة لحلول الموظفين محل بعضهم في حالة الغياب أو وجود مانع يحول دون ممارسة الاختصاصات، ويراعى في ذلك التقارب في المستوى الوظيفي، وفي طبيعة الاختصاصات".

ثالثاً: الإنابة:

يرى بنار سردار زهدي أنَّ:" الإنابة تتلخص في قيام سلطة إدارية عليا بإصدار قرار بموجب القانون

٦٤٣- نقلاً عن: زهدي، بنار سردار. ٢٠١٧. *عنصر الاختصاص في القرار الإداري؛ دراسة مقارنة*. بيروت. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية. ص٩٣.

٦٤٤- Waline (J). ٢٠٠٨. droit administratif ٢٢ éd. Dalloz، p.٣٨٧.

يقضي بتكليف عضو إداري بممارسة جميع اختصاصات عضو إداري آخر غاب عن ممارسة اختصاصه لسبب ما، وذلك لحين عودته أو لحين تعيين خلف عنه"[٦٤٥].

حيث يتم اللجوء إلى الإنابة إذا لم تكن هناك نصوص قانونية تعالج ملء الفراغ عن طريق الحلول أو إذا لم يكن للأصيل نائب أو مساعد يحل محله بموجب القانون، حيث يتم اللجوء إليها عند غياب الموظف المختص بإصدار القرار، فتقوم الجهة الإدارية الأعلى بإصدار قرار يكلف بمقتضاه موظفاً آخر من نفس مستوى الأصيل أو أعلى أو أدنى منه للقيام باختصاصات هذا الأصيل الغائب.

بيد أن المقصود بالإنابة صدور قرار إداري بتكليف مؤقت لموظف ما للقيام بأعمال وظيفة شاغرة غاب شاغلها بصفة دائمة أو مؤقتة، ولحين عودته أو تعيين خَلَفٍ عنه، وقد حرص المشرّع العُماني على وضع نظام متكامل يكفل به حماية حقوق الموظف ومقتضيات المرفق العام الذي ينهض بأعبائه، وذلك من خلال قانون الخدمة المدنية رقم (٢٠٠٤/١٢٠).

ومن ملامح التمييز بين التفويض والحلول، أن الحلول يتم بقوة القانون، كما أن السلطات التي تنتقل بالحلول أوسع بكثير من تلك التي تنتقل بالتفويض؛ لأن التفويض لا يكون إلا جزئياً، ولا يتصور أن يفوض الموظف موظفاً أخر في كل اختصاصاته؛ لأنه بهذا يتعدى تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة ذاتها، وهذا أمر غير جائز لا في القانون الفرنسي ولا في القانون المصري[٦٤٦]، ولا في القانون العُماني، وقد ميز حكم الاستئناف رقم (٧٥٨) بالجلسة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٣م بين ما يُعد تكليفاً بأعباء وظيفة أخرى، وبين حالات التفويض في الاختصاص، أو الحلول على سند من القول: "بأن التكليف بأعباء وظيفة أخرى إنما يشكل بالنسبة للموظف عملاً إضافياً إلى جانب عمله الأصلي يقتضي منه بذل جهد مضاعف لأداء الوظيفتين معاً، وهو ما يبرر حرص المشرّع أن يفرد له نظاماً متكاملاً يكفل من خلاله الحماية اللازمة لحقوق الموظف ولمقتضيات المرفق الذي ينهض بأعبائه، وهذا التكليف يختلف كلياً عمَّا تقرره النصوص الجاري بها العمل والمبادئ القانونية العامة من نظم أخرى تهدف إلى ضمان استمرارية سير المرافق العامة، وتتعلق أساساً بتوزيع الاختصاص الإداري بين مختلف الموظفين المشاركين في أدائه، حيث تجيز هذه النصوص لصاحب الاختصاص الأصيل في تولي وظيفة ما، تفويض جانب من اختصاصاته لأحد مساعديه، أو تجيز لهذا الأخير الحلول محله في حال غيابه، كما تجيز لرئيس كل منهما تكليف نائب للأصيل يتولى مهامه عند حصول مانع عن مباشرة اختصاصه، وهي سبيل مقررة لغاية تحقيق استمرارية أداء تلك الوظيفة التي لم تكن شاغرة، وإنما تعذر على صاحب الاختصاص الأصيل أداؤها بسبب خروجه في إجازة أو سفره في مهمة

٦٤٥- زهدي، بنار سردار. ٢٠١٧. عنصر الاختصاص في القرار الإداري؛ دراسة مقارنة. بيروت. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية. ص٩٤.

٦٤٦ - عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الثالث: عيوب الشكل والإجراءات وعدم الاختصاص والسبب والانحراف بالسلطة"* . ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص٣٠١.

أو غير ذلك، وقد دأب العمل الإداري في سلطنة عُمان، وعلى غرار ما هو مستقر عليه في النظم المقارنة على اعتماد صيغ توزيع الاختصاصات الإدارية سالفة الذكر دون إقرار أي مزايا مادية لمن يحل محل الأصيل في ممارسة اختصاصه له عن مباشرة اختصاصه"[٦٤٧].

الفرع الثاني: عناصر ركن الاختصاص: (الموضوعي، المكاني، الزماني)

الاختصاص يمثل الصلاحية القانونية لإصدار القرار الإداري، والوسيلة التي تمنع الإدارة من الخروج بإرادتها المفردة عن مقتضيات المصلحة العامة، وهو الذي تحدد في ضوء ثلاثة عناصر موضوعية، ومكانية، وزمانية، كالآتي:

١- الاختصاص الموضوعي:

ويقصد به أنْ تحدد قاعدة الاختصاص الأعمال التي تدخل في النطاق الخاص بكل سلطة أو عضو، فلا يجوز له أن يباشر غيرها من الأعمال، ولا أن يصدر أحد أعضاء السلطة الإدارية قراراً في موضوع يدخل في اختصاص عضوٍ آخر.

٢- الاختصاص المكاني:

الاختصاص المكاني هو الإطار الجغرافي لممارسة الاختصاصات القانونية، وتحدد القواعد القانونية نشاط الإدارة، واختصاصها الممنوح لها في نطاق معين، ومن ثمَّ لا يجوز لجهة الإدارة أن تتجاوز اختصاصها هذا النطاق الجغرافي أو الاقليمي، ويترتب على تجاوز أحد أعضاء السلطة الإدارية النطاق الإقليمي المخصص له، أن يكون عملهُ مَشوباً بعدم المشروعية لمخالفتهِ قواعد الاختصاص المكاني، ومثال ذلك: عندما يقوم المحافظ بإصدار قرارات إدارية تتعلق بإحدى المحافظات الأخرى، وغالباً ما تكون الاختصاصات المكانية واضحة بدرجة كافية تجعل من الصعوبة بمكان تصور هذا العيب.

وحالات عدم الاختصاص المتعلقة بالعنصر المكاني نادرا ما تقع، ولكن يثار نقاش في ممارسة الإداري لعملهِ عن بُعد، بحيث يكون بعيداً عن موقع عمله، وقد استقر الفقه والقضاء في هذا الشأن على صحة القرارات التي يصدرها الإداري وهو بعيد عن عملهِ؛ إلا إذا اشترط القانون صدورها من مكان عملهِ. ومع التحوُّل نحو نظام الإدارة الإلكترونية، فقد فرض التقدم التقني توجّهاً عملياً لإنجاز الأعمال إلكترونياً، واتصل بأهم وسيلة قانونية تعبّر بها الإدارة عن إرادتها المفردة؛ ألا وهي القرارات الإدارية، فغدت إلكترونية بدعم من الأنظمة الخبيرة، التي تحدد بداية الاختصاص الزماني ونهايته في القرار الإلكتروني كأصل عام،

٦٤٧- الاستئناف رقم (٧٥٨) لسنة(١٣) ق. س بجلسة ٢٠١٣/١٢/٣م. محكمة القضاء الإداري. ٢٠١٦. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع: ٥٠٨/ ٢٠١٦م. ص٢٩٥.

ولكن يكاد يتلاشى معها الاختصاص المكاني، لوجود التنسيق الكامل بين أجهزة الحكومة الإلكترونية بحيث يتمكن الإداري من ممارسة مهامه وهو بعيد عن موقع عملهِ المعتاد.

ولكن القرارات الإدارية الإلكترونية تتميز بحكم طبيعتها القانونية عن القرارات التقليدي من حيث عناصر الصحة بشكل عام، ويوجد اختلاف جوهري في مسألة نفاذها في مواجهة الأفراد من خلال "النشر الإلكتروني" للقرار التنظيمي، والذي يختلف من حيث طبيعته عن النشر التقليدي في الصحف الرسمية، أو "التبليغ الإلكتروني" بالنسبة إلى القرار الفردي، حيث تجرى المخاطبة بوسائل تقنية حديثة، مما يحد من نظرية العلم اليقيني بصورتها التقليدية.

ومن المبادئ المستحدثة التي أرساها قضاء مجلس الدولة الفرنسي في شأن مواعيد الطعن على القرارات المنشورة إلكترونياً، حكمة بتاريخ٢٧ مارس٢٠٢٠، والذي تكمن خصوصيته في أنه على الرغم من تعلقهِ بمسألة شكلية، وهي مواعيد رفع الدعوى، وخاصة تحديد تاريخ بدء سريان الميعاد، فقد تطرق إلى مسألة أصبحت تثير تساؤلاً، وهي مدى إمكانية التعويل على تاريخ النشر الإلكتروني في احتساب مواعيد الطعن. إذ رأى مجلس الدولة أنَّ نشر القرار المطعون فيه على الموقع الرسمي للجهة الإدارية يُعدّ نشراً يمكن التعويل على مصداقيته سواء من حيث مضمون القرار المنشور أو تاريخ النشر، بما يمكن معه اعتبار تاريخ النشر الإلكتروني هو تاريخ بدء سريان مواعيد الطعن[٦٤٨].

٣- الاختصاص الزماني:

الاختصاص الزماني هو المدة التي يجوز فيها للجهة الإدارية، أو الموظف مباشرة نشاطه، حيث تنتهي ممارسة الاختصاص الوظيفي الممنوح لأعضاء الإدارة الموقوت بأجل معين بانتهاء هذا الأجل، فعندما تنقضي المدة القانونية المحدد لإصدار القرار ينتهي الاختصاص بإصداره، وعلى سبيل المثال لا يجوز للموظف أن يصدر قراراً يتعلق بعملهِ السابق بعد الترقية منه وظيفياً.

وتتمثل حالة عدم الاختصاص الزماني في صدور قرار إداري من هيئة إدارية أو أحد أعضائها في وقت لم تكن فيه هذه الهيئة وهذا العضو مختصين بإصداره قانوناً، ويحصل ذلك في حالة إصدار قرار إداري من قبل موظف لم يسلم مهامه الوظيفية بعد أو بعد انتهاء رابطته الوظيفية بتركه للعمل بسبب الاستقالة أو انتهاء الخدمة أو غير ذلك. ومن ثمَّ فإن القرار الإداري الذي يصدر في مثل هذه الأحوال يعتبر معيباً بعيب عدم الاختصاص الزماني الذي يجعله قابلاً للطعن بعدم صحة القرار أمام القضاء الإداري.

---

٦٤٨ – الدعوى رقم (٤٣٥٢٧٧) بجلسة ٢٧مارس٢٠٢٠. مجلس الدولة. موثق عند: رمضان، علاء محمد وخليفة، محمد القاضي وسراج الدين، سامي وآخرون.٢٠٢٢. *المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي*. القاهرة. مصر: دار النهضة العربية. ص٢٨٧.

ويطبق القضاء الفرنسي منذ القرن التاسع عشر الميلادي مبدأ "عدم رجعية القرارات"، ولكن دون أنْ يبيّن أساسه، وذُكِرَ لأول مرة تعبير "المبدأ الذي بمقتضاه لا تسري اللوائح إلا بالنسبة للمستقبل" في حكم ٢٨فبراير ١٩٤٧م مدينة لزييه(Lisieux) مجموعة(٨٣) المتعلق بتعريفات رجعية، ثم مد بعد ذلك على كل القرارات الإدارية. فطبقاً لقضاءٍ مستقر ينطبق القرار الإداري اللائحي من التاريخ الذي يجعل نشره فيه ملزماً، والقرار الفردي ابتداء من يوم إعلانه لصاحب الشأن، وكل قرارٍ يحدد للنفاذ تاريخاً أسبق، يكون غير مشروعٍ، وأساس هذه القاعدة هو ذات أساس المادة(٢) من التقنين المدني: "لا يسري القانون إلا بالنسبة للمستقبل، وليس بأثر رجعي"؛ لأن مصدر القرار يتعدى بذلك على اختصاص أسلافه، ويخالف بذلك ما سمي بمبدأ الاختصاص الزماني، وقد أدان مجلس الدولة في أكثر من موضع رجعية النصوص المالية، أو اللوائح المتعلقة بنظام مرتبات الموظفين[٦٤٩].

والعمل بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ينطبق دائماً على القرارات المنشئة؛ أما قاعدة الأثر الفوري لا تؤخذ على إطلاقها بالنسبة للقرارات الكاشفة، فيجوز الاستثناء منها في بعض الحالات، متى ما تقررت الرجعية بناءً على نص تشريعي في قانون أو لائحة، أو كانت الرجعية مردها إلى تنفيذ حكم قضائي، أو كان القرار الذي يسري بأثر رجعي من القرارات الإدارية المفسرة لقرارات سبق صدورها في وقت سابق[٦٥٠].

وأكد المشرّع العُماني على الاختصاص الزماني للقوانين في نص المادة (٧٥) من النظام الأساسي للدولة رقم(٩٦/١٠١) ونص المادة(٩٢) من النظام الأساسي للدولة رقم(٢٠٢١/٦) أنَّه: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ، إلا إذا نص فيها على خلاف ذلك .."[٦٥١].

فمن المسَلَمِ به في مجال تطبيق القاعدة القانونية في الزمن أنَّ الأثر المباشر للعمل بالقوانين في مفهومها الواسع أو التعديل عليها، من مقتضاه أن ما نشأ مكتملاً من المراكز القانونية[٦٥٢] وجوداً وأثراً في ظل

---

٦٤٩ – مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٣٧١-٣٧٢.

٦٥٠ – الاستئنافات أرقام (٦٧٦ و٦٧٨ و٦٧٩) لسنة ١٣ق.س. بجلسة ٢٠١٣/١١/٢٦ (م. م لعام ١٤ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٦. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٥٠٨/ ٢٠١٦م. ص٢٦٠.

٦٥١– المادة(٧٥) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٩٦/١٠١) بتاريخ ٦ نوفمبر ١٩٩٦م؛ المادة(٩٢) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢١/٦) بتاريخ ١١من يناير ٢٠٢١م.

٦٥٢ – يعرف المركز القانوني بأنه مجموعة الحقوق والالتزامات التي يتمتع به أو يتحملها شخص معين كالمركز القانوني الذي يشغله الموظف في القانون العام.

القاعدة القانونية القديمة يظل محكوماً بها وحدها، وذلك أن الأصل العام الذي يحكم تنازع القوانين في الزمن أن القاعدة القانونية لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ دخولها حيز النفاذ، وإعمال ذلك منوط بأن يكون المركز القانوني لذوي الشأن قد اكتملت عناصره في ظل القاعدة القانونية التي تحكمه، فإذا لم يتحقق ذلك، ولم يكتمل مركزه القانوني لعدم سحب القاعدة القانونية النافذة آنذاك على حالته، وبقاء وضعه القانوني محكوماً بنظام قانوني سابق دون تغيير إلى أن تصدر قاعدة قانونية جديدة تعوض تلك التي كان من المفروض أن يخضع لها، والتي لم يتم سحبها على مركزه القانوني، فإنه تسري بشأنه القاعدة الجديدة، على اعتبار أن الشريعة الأحدث واجبة التطبيق، وذلك إعمالاً لقاعدة الأثر الفوري للنصوص القانونية، كما أنه في حال تعارض النص الخاص مع النص العام تكون الأفضلية في التطبيق للنص الخاص[٦٥٣].

وقد قررت محكمة القضاء الإداري أنَّ: "قيام الأمين العام للجمعية العُمانية لهواة اللاسلكي بالدعوة لانعقاد الجمعية في انعقادها الدوي العادي يخالف إرادة المشرع الصريحة الذي عهد بهذه المهمة لرئيس مجلس الإدارة وحده، وهو ما يعيب قراره بعيب عدم الاختصاص، فضلاً عن ذلك، فإن تحديد شهر يوليو بدلاً من شهر ديسمبر، والذي ضربه المشرّع موعداً ثابتاً لعقد الجمعية العمومية في دورتها العادية كل عام، يُعد مخالفاً للقانون، إذ إنَّ عدم القيام بالإجراء في الموعد الذي حدده المشرّع سلفاً فيه تفويت للمصلحة التي عنى المشرّع بتأمينها من خلال حرصه على تحديد موعد ثابت لذلك الاجتماع، وعليه يكون القرار المطعون فيه قد صدر من غير مختص، ومخالفاً للقانون، وهو ما يتعين معه القضاء بعدم صحته، وما ترتب عليه من قرارات أخرى اتخذت في هذا الاجتماع"[٦٥٤].

الفرع الثالث: الاختصاص في دعوى مراجعة القرار الإداري

لعله من المناسب توسُّع هذه الدراسة في معرفة الاختصاص المتعلق بنظر الدعوى، بحيث لا تقتصر على الاختصاص الذي يقصد به أحد الأركان الشكلية للقرار الإداري فحسب، وإنما المعرفة التي تتسع لتشمل حماية أصل الحق المطالب به، بوصفه داعم أساسٍ لما يدعى به، وميسراً لإجراءات سير الدعوى، كونه الخطوة الأولى في طريق إثبات الحق.

٦٥٣- الاستئناف رقم (٣٢١) لسنة ١٦ق. س. بجلسة ٢٠١٦/٣/١٤ (م. م لعام ١٦ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٩. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام السادس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٣٨/ ٢٠١٩م.ص١٦١٦.

٦٥٤- الاستئناف رقم(٧١٩) لسنة(١٥) ق. س بجلسة ٢٠١٥/٦/١م (م. م لعام ١٥ق). *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة خلال خمسة عشر عاماً*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الايداع:٢٠١٨/٥٢٤.ص٤٦٥.

وإذا كان الاختصاص يمثل الصلاحية القانونية لإصدار القرار الإداري، والوسيلة التي تمنع الإدارة من الخروج بإرادتها المفردة عن مقتضيات المصلحة العامة، وهو الذي تحدد في ضوء ثلاثة عناصر موضوعية، ومكانية، وزمانية، فإنَّ الاختصاص القضائي في الفصل في المنازعة الإدارية، كان يمثل السلطة الممنوحة بموجب القانون لمحكمة القضاء الإداري، وبعد إنشاء المجلس الأعلى للقضاء بموجب المرسوم السلطاني رقم(٢٠٢٢/٣٥)، أصبح هذا الاختصاص للدائرة الإدارية، وهو يتحدد في ثلاثة أنواع: "الولائي أو الوظيفي، والزماني، والمكاني".

أولاً: الاختصاص الولائي:

ويقصد به قصر ولاية كل جهة قضائية من جهات التقاضي داخل الدولة على أقضية معينة، والأصل أن البحث في الاختصاص يسبق البحث في شكل الدعوى وموضوعها، ويكون الاختصاص مطروحاً بشكل دائماً أمام المحكمة لتعلقه بالنظام العام، ولو لم يدفع به أمامها أحد الخصوم، وتثيره المحكمة من تلقاء نفسها في أي مرحلة، وتفصل فيه قبل أي دفع أو دفاع آخر[٦٥٥]؛ لكنَّ ذلك ليس على عمومه ففي الحيثية (السادسة) من حكم استئنافٍ مشهور، علل القاضي الإداري بالقول: "حيث إنَّه ولئن كان الأصل أن البحث في مسألة الاختصاص يسبق البحث في شكل وموضوع الدعوى؛ إلا أنه في بعض الخصومات، فإن الوصول إلى تحديد مدى اختصاص المحكمة بنظر الدعوى لا يكون إلا بالوقوف على الصفة التي أقام بها المدعي دعواه؛ ومن ثم فقد بات لزاماً على المحكمة التطرق بالبحث أولاً لصفة ومصلحة المستأنف في الدعوى الماثلة سبيلاً للوصول إلى تحديد مدى اختصاصها ولائياً بنظر النزاع الماثل من عدمهِ"[٦٥٦].

والقضاء الفرنسي هو الذي ابتدع التفرقة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة معياراً لتوزيع الاختصاص؛ فمنذ عام ١٨٧٣م قال مفوض الحكومة (دافيد) في تقريره في قضية (بلانكو): بوجوب التفرقة بين "الدولة سلطة عامة" و"الدولة شخصاً مدنياً" باعتبارها مالكاً أو متعاقداً[٦٥٧]، وكان مجلس الدولة يتبنَّى المعيار الشكلي في اختصاص القضاء الإداري الذي يعتمد الأصل التاريخي الذي تتبناه مدرسة المرفق العام إلى أن اعترف الاجتهاد الفرنسي بصفة القرارات الإدارية التي تصدرها الهيئات الخاصة بمعرض إدارتها للمرفق العام، فأصبحت كل القرارات المتعلقة بتنفيذ مرفق عام هي قرارات إدارية بغض النظر على

٦٥٥-الاستئناف رقم(١١٤) لسنة(٦) ق. س بجلسة ١٧/ ٧/ ٢٠٠٦م(م. م. لعام ٥-٦ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠٠٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العامين الخامس والسادس*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠٠٨/١١٥. ص٤٨٥.

٦٥٦- الاستئناف رقم (٥٢) لسنة (١٦) ق. س بجلسة ٢٠١٦/١/٤م. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٩. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام السادس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٣٨/ ٢٠١٩م. ص٩٩٩.

٦٥٧ - مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٧٤.

الشخص الذي يتولى هذا التنفيذ، وهكذا بدأ التحول إلى المعيار الموضوعي؛ إلا أنَّ هذا التحوّل لم يَحظ بالدعم الاجتهادي اللازم لتكريسه كمبدأ عام، فتمَّ الانتقال إلى عنصر آخر وهو عنصر "امتيازات السلطة العامة"، وبعدما جمع الاجتهاد بين المرفق العام وامتيازات السلطة العامة، انتقل مجلس الدولة إلى خطوة أبعد؛ فأغفل العبارة التقليدية التي كانت ترد في حيثيات أحكامه السابقة، وهي "مهمة تنفيذ مرفق عام"، واكتفي بأن يضفي على القرار الصفة الإدارية ولو كان صادراً عن هيئة خاصة، لمجرد أنَّه صادر بمقتضى سلطة من سلطات القانون العام[٦٥٨]، ويُعدّ حكم قناة(جينياك) عام ١٨٩٩م، من أوائل الأحكام التي جعلت امتيازات السلطة العامة عنصراً جوهرياً في تعريف المؤسسة العامة، ومعياراً لتطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، وقد وقف الفقيه هوريو(Hauriou) بقوة ضد هذا الحكم، وشكا من أن هذه الأحكام "تغير علينا دولتنا"، معتبراً أنه خلط بين المصالح الاقتصادية والنفع العام، ورغم ذلك بقية مبادئ هذا الحكم صحيحة ومعمولٌ بها، وقد طبَّقها المشرّع نفسه عندما وصف صراحة الجمعيات الاتحادية للتعمير في قانون١٦ يونيو ١٩٤٨م بالمؤسسات العامة[٦٥٩].

ومنذ حكم محكمة التنازع برزت فكرة السلطة العامة وحدها، وأصبحت الأساس الوحيد في نظر مجلس الدولة لاعتبارات القرارات الصادرة عن الهيئات الخاصة قرارات إدارية، ويكفي لذلك أن يمنح القانون إحدى الهيئات الخاصة، بعض سلطات أو امتيازات القانون العام[٦٦٠]، ومع ذلك فإنَّ المشرّع قد يتدخل بالنص في توزيع الاختصاص لبعض الموضوعات بين القضاء الإداري والقضاء العادي ويعيد حدود هذا الاختصاص؛ إلا أنَّ سلطته في قلب قواعد الاختصاص ليست مطلقة، بل قيدها المجلس الدستوري الفرنسي بشرط أن يأتي هذا التغيير في الاختصاص لصالح حسن أداء العدالة، وفي هذه الحالة التي يؤدى فيها تطبيق القانون إلى منازعات قضائية، فيجوز للمشرع ولصالح العدالة أن يوحّد قواعد الاختصاص القضائي في جهة القضاء المعنية بصفة أساسية[٦٦١]، ومنه ما أدخله القانون الفرنسي في ٣١ ديسمبر سنة١٩٥٧م استثناءً عندما يدور الأمر حول حوادث سببها مركبات إدارية؛ فهذه الحوادث تدخل بدءًا من ذلك التاريخ في

---

٦٥٨ – إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص٦٣٨–٦٤٠.

٦٥٩ – انظر حكم لقناة جينياك، مجموعة ٧٣١. محكمة التنازع. جلسة ٩ ديسمبر ١٨٩٩م، موثق عند: مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٤٩.

٦٦٠– M. Long &P. Weil &G. Braibant & P. Delvolve & B. Genevois– Observations sous: T. C. ٩ decembre١٨٩٩، Association syndicale Du Canal de Gignac، GAJA٢٠٠٥ No٧p٤٧.

٦٦١– M. Long &P. Weil &G. Braibant & P. Delvolve & B. Genevois – Observations sous: C. C. n ٨٦-٢٢٤ DC du ٢٣janvier ١٩٨٧، Conseil de La concurrence، GAJA٢٠٠٥ No٩٣p٦٦٠.

اختصاص القضاء العادي، وتخضع للقانون المدني أياً كان المرفق مثار البحث، وحتى لو ارتبطت بتنفيذ أشغال عامة، وهي لا تمثل في ذاتها طبيعة خاصة بها بالنسبة إلى التي يمكن أن تسببها المركبات الخاصة[٦٦٢].

وقد تصدر عن جهة الإدارة قرارات إدارية مضموناً وفحوى؛ لكنها تدور حول مسألة من مسائل القانون الخاص، أي تصدر في نشاط خاص وليس نشاطاً إدارياً، ومن ثمَّ فإنَّ قراراً كهذا لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء حتى لو صدر عن سلطة إدارية عامة، ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا بمصر المؤكدة لهذا المبدأ أنَّه: "ليس كل قرار يصدر من هيئة إدارية عامة يُعد قراراً إدارياً مما يختص القضاء الإداري بطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، إذ لابد لتحقق وصف القرار الإداري أن يكون كذلك بحكم موضوعه، فإذا دار القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلق بإدارة مال شخص معنوي خاص أو أريد به تطهير الوقف الخيري المشمول بنظارة وزارة الأوقاف من حق من الحقوق العينية القائمة عليه كحق الحكر، لم يعتبر هذا القرار من القرارات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري، ولو كان صادراً من هيئة عامة هي وزارة الأوقاف"[٦٦٣].

وقد كانت المادة (٦) من القانون رقم(٩٩/٩١) تضبط أنواع الخصومات الإدارية التي تدخل في الاختصاص الولائي لمحكمة القضاء الإداري، وحددتها في نوعين من الولاية القضائية التي تختلف في كل منها سلطة القاضي الإداري ضيقاً واتساعاً، والنوع الأول: هو ولاية عدم الصحة، ومحلها عدم صحة القرارات النهائية للسلطات الإدارية، سواء أكانت صادرة في شؤون الموظفين عموميين أم في شؤون أفراد طبيعيين أو اعتباريين، بسبب مخالفتها للقانون بالمعنى العام والمنصوص عليها في البنود أرقام (٢، و٣، و٤، و٥) من المادة(٦) من قانون المحكمة، وهي: "الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد، أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي، والدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم، والدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية، وتلك الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، وذلك فيما عدا القرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة(١٥) من قانون تنظيم الجنسية العُمانية رقم (٨٣/٣)، ويدخل أيضاً ضمن اختصاصها الولائي القرارات السلبية، وهي رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

---

٦٦٢ – مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٢٧٠.

٦٦٣ – الطعن رقم ١٥٦٥ لسنة ١٠ق عليا، بتاريخ ١٩٦٨/٦/٢٢م المحكمة الإدارية العليا. مصر؛ أورده: عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الأول: ماهية القرار الإداري وأحكامه"* . ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص٦٠.

وبعد أن صدر المرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣) وأدخل تعديلات مهمة على بعض أحكام قانون المحكمة، شملت الاختصاصات وإجراءات الدعوى، أصبح اختصاصها تطبيقاً لأحكام المادة(٦٧) من النظام الأساسي للدولة رقم(٩٦/١٠١)، عاماً وشاملاً – ما عدا الدعاوى والطلبات التي نصت عليها المادة(٧) منه على عدم اختصاصها بنظرها– وما ذكرُ الخصومات في المادة(٦) إلا على سبيل المثال وليس الحصر، وبذلك يكون للمحكمة الاختصاص العام في سائر الخصومات الإدارية.

ومن ثمَّ فإنَّ موضوع هذه الدعاوى هو شرعية القرار الإداري، ولذا قيل بأن الطعن بعدم الصحة هو طعن موضوعي، بمعنى أنَّه موجَّه ضد القرار المطعون فيه وليس ضد الإدارة، وسلطة القاضي الإداري تقتصر على رقابة مشروعية القرارات الإدارية النهائية محل تلك الدعوى، فلا يحل القاضي الإداري نفسه محل الوحدة الإدارية المختصة في إصدار القرار الصحيح قانوناً، وإنما يكتفي بالحكم بعدم صحة ما تبين له أنه غير مشروع من تلك القرارات، تاركاً لجهة الإدارة المختصة إصدار القرار الصحيح قانوناً.

والنوع الثاني من الولاية: هو ولاية القضاء الكامل، ومحلها دعاوى القضاء الكامل، والتي تشتمل على جميع الدعاوى – ما عدا – دعاوى عدم الصحة المذكورة آنفاً، فهي دعاوى يرفعها أصحاب الشأن ضد الإدارة لتعديها على حق مالي لهم أو منازعتها لهم في مداه مطالبين القضاء بأن يحكم لهم على الإدارة بفعل شيء أو الامتناع عن فعل شيء، وفي أغلب الحالات بدفع مبلغ من المال، من أمثلة ذلك دعاوى الاستحقاق(التسوية) للموظفين العموميين أو لورثتهم، وهي الدعاوى المنصوص عليها في البنود أرقام (١، و٦، و٧) من المادة(٦) من قانون المحكمة. وبعد أن صدر المرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣) استثنى من الاختصاص العام المتمثل في سائر الخصومات الإدارية بالنظام الأساسي للدولة، فأخرج بعض الاختصاصات بنص المادة(٧) المعدلة[٦٦٤]، ومن ثمَّ تكون سلطة القاضي في هذه الدعاوى أوسع مدى، حيث يحسم الحقوق المتنازع عليها حسماً نهائياً بأحقية المدعي، أو بعدم أحقيته فيما يطلب الحكم له به على الإدارة، أو يقضي بإلزامها بأن تفعل شيئاً، أو بأن تمتنع عن فعل شيء أو بأن تدفع للمدعي مبلغاً من المال.

والاختصاص الولائي –للمحكمة سابقاً والدائرة الإدارية حالياً– منوط بثبوت صفة الموظف العام لأحد طرفي الخصومة، ومن ثمَّ تخرج الدعاوى التي يقيمها العاملون في الشركات والمؤسسات التي تعتبر من أشخاص القانون الخاص، وأن يكون القرار إدارياً بحكم موضوعه؛ أي صادراً في مسألة من مسائل القانون العام، ومن ثمَّ يخرج عن اختصاصها القرار المتعلق بمسألة من مسائل القانون الخاص، كما يخرج عن

٦٦٤– تنص المادة(٧) من المرسوم السلطاني رقم(٢٠٠٩/٣) بأن: لا تختص المحكمة بالنظر في الآتي: –الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو بالمراسيم أو الأوامر السلطانية. – الدعاوى الخاصة بأعمال الوحدات الأمنية والعسكرية عدا ما يتعلق منها بقرارات متصلة بأداء خدمات عامة لذوي الشأن المتعاملين معها. – الدعاوى المتعلقة بالجنسية والشؤون القبلية.

اختصاصها الأحكام وإجراءات سير الدعوى الجزائية والأعمال والأوامر والقرارات القضائية الصادرة عن الادعاء العام؛ لتعلقها بوجود القرار الإداري الذي يدخل في شكل الدعوى، ويخرج عنها قرارات مأموري الضبط القضائي التي ليست من قبيل القرارات الإدارية، كالمخالفات المرورية على اعتبار أنها عقوبة جزائية لا يختص بمراقبتها القضاء الإداري.

ومن المناسب الاستناد إلى نصوص القانون أو نية المشرّع، ولكن غالباً ما تكون مبهمة أو مقتضبة، ولا تبدو نية واضعيها بوضوح، حينئذ يتعين تحديد وزن عناصر القانون العام وعناصر القانون الخاص التي غالباً ما تكون متداخلة، فيمكن أن نعنى بصفة خاصة بأسلوب إنشاء المنظمة ونظام العاملين فيها والامتيازات التي تتمتع بها والرقابة التي تخضع لها، والقانون في فرنسا دائماً يراعي الاختصاص الدستوري المحصور للقضاء الإداري، والمتمثل بالرقابة على القرارات المتخذة من سلطة إدارية تمارس امتيازات السلطة العامة، فحيث وجدت هذه الامتيازات، فلا يمكن تحويل الاختصاص إلى القضاء العادي، ولا يحق للمشرّع تجاوز ذلك[٦٦٥].

أما إذا كان موضوع القرار يتعلق بمسألة من مسائل القانون الخاص، كأنْ يصدر القرار في ضوء وقائع مادية لطلب إثبات تملك تتمثل في واقعة ميراث شرعي، أو وضع اليد لمدة طويلة، أو إلى صك شرعي أو شهادة الشهود أو غير ذلك من وسائل الإثبات، فإنَّ هذا القرار يخرج من عداد القرارات الإدارية التي تختص بحكمة القضاء الإداري بنظرها، وذلك لعدم توفر عنصر السلطة العامة في إصداره، مما أفقده أحد مقوماته[٦٦٦].

ثانياً: الاختصاص المكاني:

اقتضت المادة(٢) المرسوم السلطاني رقم(٩٩/٩١)، أن تتألف المحكمة من دائرة ابتدائية، أو أكثر، ودائرة استئناف، ويكون مقرها في مسقط[٦٦٧]، ونصت المادة(٥) من ذات القانون على جواز إنشاء دوائر ابتدائية أو استئناف خارج محافظة مسقط، على أن يصدر بذلك بمرسوم سلطاني بناءً على توصية

٦٦٥- Breen. E- Competence administrative ou judiciaire – Bases de repartition – JCA Septembre ٢٠٤ Fasc.١٠٤٥.

٦٦٦ – طلب التنازع رقم(٨) السنة القضائية السابعة، جلسة يوم الاثنين الموافق ٢٠١٥/٥/٢٧م. مجلس الشؤون الإدارية للقضاء. مجموعة الأحكام الصادرة عن هيئة تنازع الاختصاص والأحكام والمبادئ المستخلصة منها في الفترة من ١/ ٦/ ٢٠١٤ وحتى ٣٠/ ٤/ ٢٠١٧م. الإصدار الثاني. ص٢٢٢.

٦٦٧ – أُلغيت بموجب المادة التاسعة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٢/٣٥ بأن: "تلغى نصوص قانون محكمة القضاء الإداري المشار إليه، فيما عدا المواد من رقم (٣) إلى (٢٣)، والمادتين رقمي:(٢٥)، (١٠٧ فيما يتعلق بالرسوم القضائية)، وفيما لم يرد بشأنه نص في هذه المواد تسري على المنازعات الإدارية أحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية بما في ذلك طريق الطعن بالنقض.

المجلس الأعلى للقضاء، كما أجازت هذه المادة عقد المحكمة لجلساتها في أي مكان آخر داخل نطاق اختصاصها المكاني، وذلك بقرارٍ من الوزيرِ المختص[٦٦٨]، بناءً على طلب رئيس المحكمة.

واستمرت المحكمة بتطبيق قواعد الاختصاص المكاني الشامل لمختلف محافظات وولايات سلطنة عُمان، إلى أن أنشئت الدائرة الابتدائية بصلالة بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٦/٦١) الصادر بتاريخ ١٨ يونيو ٢٠٠٦م؛ لتكون فرعاً لمحكمة القضاء الإداري بمحافظة ظفار ومقرها مدينة صلالة، وبعد صدور المرسوم السلطاني رقم (٢٠١٠/١١٨) بتاريخ ٥ ديسمبر ٢٠١٠م، بإنشاء الدائرة الابتدائية بصحار، أصبح لمحكمة القضاء الإداري فرع ثانٍ بولاية صحار، وذلك إيماناً من الدولة بأهمية تقريب جهات القضاء من المتقاضين، وسرعة الفصل في القضايا قدر المستطاع، وحدد المشرّع نطاق الاختصاص المكاني أو المحلي للدائرة الابتدائية بمحافظة ظفار؛ ليشمل جميع ولايات المحافظة، كما حدد المرسوم نطاق الاختصاص المكاني أو المحلي للدائرة الابتدائية بصحار؛ ليشمل محافظات شمال الباطنة ومسندم والبريمي والظاهرة[٦٦٩]، على أن تستأنف أحكام الدائرتين أمام إحدى الدائرتين الاستئنافيتين بمقر المحكمة في محافظة مسقط، وتسهيلاً للمتقاضين يجوز لهم قيد الاستئناف لدى أمانة سر الدائرة الابتدائية خلال الميعاد ووفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، ثم يحال الاستئناف من الأمانة إلى مقر المحكمة في محافظة مسقط للفصل فيه.

ولكن بعد إنشاء المجلس الأعلى للقضاء بموجب المرسوم السلطاني رقم (٣٥/ ٢٠٢٢)، آلت محكمة القضاء الإداري إلى المجلس لتكون دائرة إدارية في القضاء الموحد[٦٧٠].

ثالثاً: الاختصاص الزماني:

نص المشرّع العُماني في المادة رقم(٥٧) من النظام الأساسي للدولة رقم (٩٦/١٠١) بأنه: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ إلا إذا نص فيها على خلاف ذلك"، كما حَدَدَ المشرّع المنطلق الزمني لاختصاص محكمة القضاء الإداري، في الخصومات الإدارية التي نشأت اعتباراً من تاريخ العمل بقانونها وهو ٢٠٠٠/١٢/١م، وطالما أن القانون لم ينص على نفاذه بأثر رجعي، فلا يجوز قبول الخصومات التي نشأت قبل هذا التاريخ.

وعلى ذلك استقر القضاء الإداري العُماني، وجرى العمل بالمرسوم السلطاني رقم(٢٠٠٩/٣) بأثر فوري اعتباراً من ٢٠٠٩/٢/٢م، وهو اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية على المنازعات والدعاوى قبل إقفال باب المرافعة فيها، طبقاً للمبدأ المقرر بالمادة(١) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم

٦٦٨- وزير ديوان البلاط السلطاني هو الوزير المختص بالنسبة إلى المحكمة.

٦٦٩ – أكّد ذلك قرار نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء رقم (١٦٤/ ٢٠٢٢) الصادر بتاريخ ١٣أكتوبر ٢٠٢٢م.

٦٧٠ – تنص المادة الثالثة من المرسوم السلطاني رقم(٢٠٢٢/٣٥) بأن: "تؤول إلى المجلس الأعلى للقضاء كافة المخصصات والأصول والحقوق والالتزامات والموجودات الخاصة بكل من: مجلس الشؤون الإدارية للقضاء، ومحكمة القضاء الإداري، والادعاء العام".

٢٠٠٢/٢٩[٦٧١]، على أن تنظر المحكمة في شكل الدعوى للتحقق من استيفائه قبل الفصل في موضوعها، كما سبق توضيحه.

المطلب الثاني: ركن الشكل وشروط صحته

الشكل هو المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على قرارها للإفصاح عن إرادتها، ويُسهم كلٌ من الشكل والإجراء في حماية مشروعية القرارات الإدارية عبر علاقة ارتباط بينهما، والمستقر عليه قانوناً هو قاعدة التحرر من الشكليات في إصدار القرار الإداري، فليس ثمة شكل محدد يجب على جهة الإدارة اتباعه تعبيراً عن إرادتها في اتخاذ قرارها؛ ما لم يوجد نص خاص يلزمها بذلك[٦٧٢]؛ بل يمكن أنْ تعبِّر الإدارة عن قرارها في صيغة كتاب أو تعميم أو مذكرة أو توصية أو رسالة أو نشرة في صحيفة أو حتى رأي، إذا كان متضمِّناً لخصائص القرار الإداري[٦٧٣]. فإذا وجد النص كان على رجل الإدارة باستمرار أن يفرغ إرادته في الشكل الذي حدده القانون[٦٧٤]، وإلا وقع قرارها باطلاً، وإذا لم يحدد القانون شكلاً معيناً كان لها أنْ تصدر قرارها في الشكل الذي تراه، حيث إنَّها غير مقيدة بشكل محدد عند افصاحها عن إرادتها الملزمة، ما لم يحتم القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار ما، ولذا فقد يكون القرار الإداري صريحاً مكتوباً أو شفوياً، وقد يستفاد ضمناً من دلائل وظروف ملابسة للواقع لا تدع مجالاً للشك في أن القرار قد صدر.

وبذلك فإنَّ ركن الشكل –إن كان محدداً بالقانون –فإنَّه متعلق بكيفية ممارسة السلطة؛ ولابد لكل جهة إدارية أو شخص مختص مراعاة القواعد المنصوص عليها قانوناً، ومن ثمَّ لا تشتمل على سلطة تقديرية عندئذ، ولا علاقة له بفكرتها، ولا يعني أنَّ المشرّع لم يقيد الإدارة في وضع القرار بشكل معين، عدم أهمية الالتزام بالشكليات الجوهرية، إذ يجب الالتزام بها؛ لأن غالبها يؤدي إلى عدم المشروعية.

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنَّ: "القرار الإداري ليست له صيغ معينة لابد من انصبابه في إحداها بصورة إيجابية، وإنما يكون كل ما يحمل معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة

---

٦٧١ – يجري العمل بهذا القانون بأثر فوري على المنازعات والدعاوى قبل إقفال باب المرافعة فيها، طبقاً للمبدأ المقرر بالمادة(١) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية، الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٢/٢٩) ونصه: "تسري أحكام قوانين الإجراءات المدنية والتجارية على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى، وما لم يكن قد تم من الإجراءات قبل تاريخ العمل بها، ويستثنى من ذلك:

– الأحكام المعدلة للاختصاص متى كان تاريخ العمل بها بعد إقفال باب المرافعة في الدعوى. – الأحكام المعدلة للمواعيد متى كان الميعاد قد بدأ قبل العمل بها. – الأحكام المنظمة لطرق الطعن بالنسبة إلى ما صدر من أحكام قبل تاريخ العمل بها، متى كانت هذه الأحكام ملغية أو منشئة لطريق من تلك الطرق".

٦٧٢– عطية، محمود حمدي. ٢٠١٨. *القيمة القانونية لقرينة صحة القرار الإداري*. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص٩.

٦٧٣ – إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص٥٤.

٦٧٤– الطماوي، سليمان محمد. ٢٠١٧. *النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ دراسة مقارنة*. ط٧. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. ص٥٢.

إلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً ومنطوياً على قرار إداري"[٦٧٥]، ومن ثمَّ فإنَّ المحكمة العليا ترى أنَّ المشرّع لم يشترط شكلاً معيناً للقرار الإداري، وأنَّ تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة لا يشترط كأصل عام أن يَصْدُرَ لها شكلٌ معينٌ في القرار الإداري، فأي تعبير عن إرادتها المفردة يولِّد قراراً إدارياً بغض النظر عن شكله.

وبالمقابل حسم القضاء الإداري العُماني هذا الأمر، وقرَّرت المحكمة أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو شكل معين بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمة كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين[٦٧٦]، ومن ثمَّ فإن السلطة الإدارية تتمتع بحرّية التعبير عن إرادتها بأي شكل يضمن وصول إرادتها إلى علم الأفراد؛ إذ الأصل أن القرارات الإدارية ليس لها أشكال أو أنواع تحصرها، وذلك ما لم يفرض المشرّع على الإدارة أن تفرغ إرادتها في شكل معين.

وتنقسم الأشكال والإجراءات إلى نوعين أشكال جوهرية وأشكال غير جوهرية، فإذا ما أغفلت جهة الإدارة لشكلٍ أو إجراءٍ جوهري في مضمون القرار الإداري، فإن ذلك يؤثر في مشروعيته، ويعتبر تسبيب القرار في الحالات التي تلزم فيها الإدارة بذلك، إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري؛ أما الشكليات الثانوية فهي لا تؤثر في سلامة القرار الإداري عند مخالفتها ولا يستتبع ذلك بطلانه[٦٧٧].

كما تتعدد مصادر ضوابط الأشكال في القرارات الإدارية أسوة بتعدد مصادر قواعد القانون الإداري بشكل عام، وتتمثل في المصادر المكتوبة منها في التشريع (الدستور، والقانون، واللوائح) وفي القضاء؛ أما المصادر غير المكتوبة فتتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون.

الفرع الأول: المصادر المكتوبة لضوابط الشكل

وهي عبارة عن وثيقة مكتوبة تتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تصدرها السلطات المختصة في الدولة بتسلسلها المحدد وتدرجها الهرمي، وهي التي تستقي منها الإدارة شكل ما يصدر عنها من قرارات، وتشمل المصادر المكتوبة التشريع والقضاء، ويقصد بالتشريع هنا كل النصوص المدونة في الدستور والقوانين العادية واللوائح.

٦٧٥- الطعن رقم ٣٦٩ لسنة ١٠ق.ع. جلسة ١٩٦٥/١٢/١٨م؛ الطعن رقم ٣٢١ لسنة ٩ق.ع. جلسة ١٩٧٠/٣/٢٢م.

٦٧٦- الاستئناف رقم(٣١) لسنة(٥) ق. س بجلسة ٢٠٠٦/٣/١٨م (م. م لعام ٥-٦ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠٠٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العامين الخامس والسادس*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠٠٨/١١٥. ص٣٣٤.

٦٧٧- محمد، خليفي.٢٠١٦. *الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة؛ دراسة مقارنة*. (رسالة دكتوراه غير منشورة). القانون العام. جامعة أبي بكر بلقايد. الجزائر. ص٨٦.

أولاً: الدستور:

من النادر أن يتضمن الدستور قواعد الأشكال في القرارات الإدارية، ومع ذلك فقد قررت المادة(١٣) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م أن: "يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء"، وكذلك ما تنص عليه المادة(٢٢) منه بأن: "أعمال الوزير الأول يوقعها الوزراء المكلفون بتنفيذها إذا اقتضى الأمر ذلك"، ولم يتطرق النظام الأساسي للدولة بسلطنة عُمان لهذا الجانب الشكلي، وترك تفصيل ذلك للقانون.

ثانياً: القانون:

المصدر المهم الذي تستقي منه الإدارة شكل ما يصدر عنها من قرارات، فقد أفرد المشرّع الفرنسي بتاريخ ١١يوليو١٩٧٩م قانوناً خاصاً لتسبيب القرارات الإدارية وعلاقة الإدارة بالمواطنين، حيث ألزم من خلاله بيان الأسباب في ثلاثة أنواع، وهي: القرارات الفردية التي تخرق القواعد العامة المثبتة بواسطة القانون واللوائح في صالح الأشخاص، أو في غير صالحهم، والقرارات الفردية في غير صالح الأشخاص الطبيعية والاعتبارية، والقرارات الفردية التي ترفض بواسطتها منظمات الضمان الاجتماعي امتيازاً يكون إعطاؤه حقاً للشخص الذي تتوفر فيه الشروط القانونية للحصول عليها.كما أكَّد القانون الفرنسي رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣يوليو ١٩٨٣م المتعلق بالعلاقات بين الإدارة ومستعمليها في بعض مواده بوجوب تسبيب القرار التأديبي، ومنها ما تضمنته المادة(١٣) بالنص صراحة على: "وجوب أن يكون القرار التأديبي الذي يصدر عن مجالس التأديب معللاً". وأكَّد المبادئ التي استخلصها القضاء في نطاق حقوق الدفاع – فيما عدا– حالة الظروف الاستثنائية، ومع التحفظ في شأن ضرورات النظام العام وسير العلاقات الدولية، والحالات التي يتم فيها اتخاذ القرار بناءً على طلب يقدمه صاحب الشأن شخصياً[٦٧٨].

أما في قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧لسنة ١٩٧٢، فإنَّ الفقرة الأخيرة من المادة (٢٤) تقرِّر تسبيب رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، وذلك بنصها التالي: ".. إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويُعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلّم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن بالقرار الخاص بالتظلّم ستين يوماً من تاريخ انتهاء الستين يوماً المذكورة"[٦٧٩]، كما أن نص قانون العاملين المدنيين رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٨م، في مادته رقم (٧٩) مكرر بأنهَّ: "لا يجوز توقيع جزاء على

---

٦٧٨ – مارسو لون، وبروسير في، وجى بريبان. ١٩٩١. *أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي*. مجموعة القانون العام. رينية كاسان ومارسيل فالين. ترجمة د. أحمد يسرى رئيس مجلس الدولة المصري "سابقاً". تحديث على ط٨. الإسكندرية. مصر. منشأة المعارف. ص٣٣٩.

٦٧٩ – القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

العامل؛ إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً.."، أما في حالة رفض الموظف الاطلاع على ملف التأديب الخاص به أو أن يقصر في إجرائه بالرغم من وضع الإدارة لهذا الملف في متناوله، فقد سبق أن قرر مجلس الدولة المصري أن امتناع الموظفين عن الإدلاء بأقوالهم أثناء التحقيق لا يؤدي إلى بطلان الإجراءات، لأنهم هم:" ..الذين فوتوا على أنفسهم فرصة سماع أقوالهم وتحقيق دفاعهم؛ فلا يجوز أن يفرضوا إرادتهم من حيث وجوب تأليف لجنة قضائية لبحث شكواهم وتحقيق دفاعهم.."[٦٨٠].

ولا يختلف النص التشريعي السابق عن نص المادة رقم(١٠٧) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم(٢٠٠٤/١٢٠) بأنَّ:" لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً .."، مما يؤكد استفادة التشريع العُماني من التشريع المصري في بعض الجوانب.

وكذلك تنص المادة رقم (١١٩) منه على اختصاص مجلس المساءلة الإدارية بـ:" توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها .. عدا العقوبات التي يختص بتوقيعها رئيس الوحدة، وإذا رأى المجلس ملاءمة توقيع أي من العقوبات التي يختص بتوقيعها رئيس الوحدة أحال الأوراق إليه بقرار مسبب؛ ليتخذ ما يراه مناسباً.."، وتقديراً من المشرّع العُماني لخطورة توقيع العقوبة الصادرة على المستقبل الوظيفي للموظف، قيَّد سلطة إصدار القرار التأديبي؛ ليكون مسبباً كضمان أساسي للموظف الذي وقعت عليه العقوبة.

كما يؤكِّد قانون الخدمة المدنية في مواده الأولى على ضرورة كتابة التاريخ في بعض القرارات، ومنها قرارات التعيين والترقية على سبيل المثال، وليس الحصر، حيث نص في المادة (١٨) بأن: "تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ التعيين فيها.."، وفي المادة(٣٤)بأن: "يصدر قرار الترقية من رئيس الوحدة، وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها".

وتشترط المادة (٣٩) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم (٢٠٠٢/٢٩)، على أنَّه "يجب على الادعاء العام متى قدمت إليه شكوى تتعلق بمنازعة من منازعات الحيازة، مدنية كانت أو جزائية، أن يصدر فيها قراراً وقتياً مسبباً واجب التنفيذ فوراً بعد سماع أقوال أطراف الشكوى وإجراء التحقيقات اللازمة..".

---

٦٨٠ – الطماوي، سليمان محمد. ٢٠١٧. *النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ دراسة مقارنة*. ط٧. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي.ص.٣٠٧.

وسبق أن أورد المشرّع العُماني أسلوب الصياغة وثوابت التفسير، وذلك في المادة(٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة رقم١٩٧٣/٣ التي تضمنت عدداً من القواعد، وموجهات الصياغة عند الإشارة في شكل القرار الإداري إلى القوانين أو أي مادة منها[٦٨١].

وبالرغم من هذا التطور في التشريع الذي يشترط النص القانوني على العقوبات التي تطبق على الموظفين، تطبيقاً لمبدأ "لا عقوبة إلا بنص"، وما يقابله من مصطلح شرعي سابق عليه تضمنته الآية الكريمة في قولهِ تعالى:﴿ مَّنِ اهْتَدَى فَإِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ وَمَن ضَلَّ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا﴾[٦٨٢]. ومع التزام التشريع بتطبيق مبدأ احترام حقوق الدفاع، ومبدأ شخصية العقوبة؛ إلا أن التساؤل حول شرعية العملية التي تكون الإدارة فيها هي الخصم والحكم يبقى قائماً[٦٨٣].

ثالثاً: اللوائح:

تعتبر أغلب اللوائح الإدارية قرارات تنظيمية؛ لأنها تضع قواعد عامة مجردة تنطبق على جميع المعنيين بها، ولما كان الشكل أقرب تفرعاً إلى الواقع العملي، فقد فُصِّلت أكثر قواعده في اللوائح، وذلك لصدورها عن سلطة متصلة بالإدارة العامة، وبالنظر إلى التشريع الفرنسي نجد المرسوم الصادر عن الوزير الأول رقم ٢٩١/٩٨ لسنة ١٩٩٨م ينص في الفقرة الرابعة من المادة(٢) بأنَّ:" للسلطة الإدارية المختصة في حال رفض التأشيرة .. أن تتجاوز عن ذلك بقرار مسبب بإجازة الوزير المسؤول عن الميزانية بالإضافة إلى الوزير المختص"، أما المشرّع المصري فقد نص في المادة (١٣٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم١٩٦٠/١٢٤على أنَّه: "يجب أن يكون القرار الصادر برفض التصديق مسبباً، وأن يخطر به المحافظ ورئيس المجلس المحلي المختص خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره، وإلا اعتبر نافذاً".

أما في سلطنة عُمان، فقد نصت المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية أنه "إذا لم تثبت كفاءة الموظف خلال فترة الاختبار أعد رئيسه المباشر –وفقاً للمادة (١٧) من القانون –تقريراً مسبباً بعدم كفاءته، واتخذت إجراءات إنهاء خدمته وفقاً لما نصت عليه هذه المادة.."، كما تنص المادة(١٥٠) من ذات اللائحة على أنه".. ويجب أن يبيّن القرار سبب إنهاء الخدمة وتاريخ تحققه، وأن يصدر خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ تحقق هذا السبب"[٦٨٤].

---

٦٨١ – نصت المادة(٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة رقم (٧٣/٣) على أن: "يكفي أن يشار إلى أي قانون إما باسمه الكامل أو المختصر أو برقمه والسنة التي صدر فيها – .الإشارة لأية مادة في أي قانون تعني الإشارة إلى القانون ذاته ما لم تكن الإشارة إلى قانون آخر . –الإشارة لأية فقرة أو بند في أية مادة تعني الإشارة إلى المادة ذاتها ما لم تكن الإشارة إلى مادة أخرى".

٦٨٢ – القرآن. الإسراء ١٧: ١٥.

٦٨٣ – Waline (J). ٢٠٠٨. droit administratif ٢٢ éd. Dalloz، p.٤٠٥

٦٨٤ – المادتان (١٨) و(١٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم (٢٠١٠/٩) بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠١٠م.

وتنص المادة(٣) من لائحة تنظيم مزاولة نشاط التعاونية الاستهلاكية بأنه: " لا يجوز للوزارة إلغاء الترخيص أو وقف النشاط إلا بقرار مسبب بعد إنذار التعاونية الاستهلاكية بالمخالفة المنسوبة إليها.."[٦٨٥].

رابعاً: قواعد القضاء الإداري لضبط شكل القرار:

أنشأ القضاء الإداري القواعد الشكلية للقرار الإداري، ومن بينها قاعدة وجوب تسبيب القرارات التأديبية بداءً من فرنسا ثم مصر، كما أقر القضاء العُماني كذلك ضرورة تسبيب القرار التأديبي، ومن مبادئ القضاء الإداري العُماني في هذا الجانب أن: "القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، وسبب القرار التأديبي بوجه عام هو ارتكاب الموظف مخالفة إدارية تنم عن إخلاله بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً محظوراً أو مجرماً، أو أن يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، والقرار التأديبي على هذا النحو يتعين أن يصدر متضمناً السبب الذي ارتكن إليه، وذلك بأن يذكر في صلبه على وجه واضح وصريح لا لبس فيه أو غموض المخالفة التي ارتكبها الموظف، وكانت السبب في إصدار القرار، والجزاء الموقع عليه، وهذه المسائل الواجب اتباعها تُعد من الأمور الجوهرية التي تمليها مقتضيات المصلحة العامة، وتقتضيها اعتبارات العدالة، ولازمة لتوفير الاطمئنان للموظف، ولتتمكن المحكمة أن تسلط رقابتها على قرار الجزاء لتزنه بميزان مناطه الشرعيّة والقانون"[٦٨٦].

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة لضوابط الشكل

وتتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون

أولاً: العرف كمصدر لضبط الشكل:

يُعدّ العُرف مصدراً تكميلياً للتشريع، ويأتي معبّراً أصدق تعبير عمَّا ترتضيه الإدارة لتنظيم أعمالها وعلاقتها بالأفراد، ويشترط في العُرف الإداري باعتباره مصدراً للمشروعية أن تطبقه الإدارة بصفة دائمة ومنتظمة، وألا يخالف نصاً تشريعياً مكتوباً، ومن ثمَّ فإذا جرى العمل في الإدارة على اتباع شكل معين في القرار الإداري، فإنه يتعين عليها إذا توافر لهذا المسلك صفة القاعدة العرفية أن تلتزم باتباعه في إصدار قراراتها الإدارية المماثلة.

---

٦٨٥ – القرار الوزاري رقم (٢٦٥/ ٢٠٢٣) بإصدار لائحة تنظيم مزاولة نشاط التعاونية الاستهلاكية الصادر بتاريخ ٥ابريل ٢٠٢٣، ونُشر في الجريدة الرسمية عدد(١٤٨٨).

٦٨٦– الاستئناف رقم (٣٦٠) لسنة (١٣) ق. س بجلسة ٢٠١٣/٥/١٣م. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٦. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الثالث عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠١٦/٢. ص٨٥٩؛ الاستئناف رقم (٥٤٨) لسنة (١٤) ق. س بجلسة ٢٠١٤/٦/٢٣م. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٦. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٥٠٨/ ٢٠١٦م. ص١٣١٧.

ومن قبيل العُرف الشكلي في سلطنة عُمان ما جرت عليه الإدارة بضرورة وضع الإشارات القانونية للقرارات الإدارية عند إصدارها غالباً[٦٨٧].

وبحسب القضاء الإداري العُماني فإنَّ: "العُرف الإداري" تعبير اصطُلِحَ إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين لها، حيث ينشأ من استمرار الإدارة في التزام هذه الأوضاع والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط، أن تصبح بمنزلة القاعدة القانونية واجبة الاتباع، ما لم تعدَّل بقاعدة أخرى مماثلة، ويشترط لاعتبار العُرف ملزماً للإدارة أن يتوفر شرطان؛ **الأول**: أن يكون العُرف عاماً، وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة، وبصورة منتظمة، فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العُرف الملزم للإدارة؛ أما **الشرط الثاني**: ألا يكون العُرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم؛ ومن ثم فإنَّ العُرف الناشئ عن خطأ في فهم القانون لا يمكن التعويل عليه[٦٨٨].

فالإجراءات المعتادة التي تطبقها جهة الإدارة في حالة ما، تولِّد قاعدة عرفية واجبة الاتباع، باعتبارها القانون واجب التطبيق على تلك الحالة.

ثانياً: المبادئ العامة للقانون كمصدر لضبط الشكل:

المبادئ العامة للقانون لا يشترط ورودها في نص قانوني مكتوب، فقد تكون خارجة عنه يستخلصها القاضي من طبيعة النظام القانوني وأهدافه، والمبادئ العامة للقانون هي نظرية قضائية وميزة يتميز بها القانون الإداري، ويرجع الفضل في استخلاصها وتقريرها قواعد ملزمة إلى مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه.

وتلعب هذا المبادئ الدور ذاته الذي يلعبه القانون في مجال الشكل في القرارات الإدارية، بحيث إذا ما تطلبت تلك المبادئ شكلاً معيناً لإصدار قرار ما أصبحت الإدارة ملزمة بهذا الشكل كونه شرط لصحة قرارها[٦٨٩].

ومن المبادئ العامة للقانون الملزمة للإدارة مبدأ توازي الشكليات، لضبط شكل التعقيب على القرارات الإدارية بالسحب أو الإلغاء، حيث إنَّه إذا صدر قرار بناءً على شكل معين، فيجب عند التعقيب عليه بالسحب أو الإلغاء اتباع ذات الشكل؛ إلا إذا كان المشرّع قد نظَّم لهذا التعقيب أسلوباً يخالف أسلوب إصداره، أو كانت حكمة الشكل تتوافر عند الإصدار دون تعقيب، ومن تطبيقات القضاء الإداري

---

٦٨٧ – يعرف الفقهاء القانونيون الإشارة بأنها: "الإحالة إلى النصوص الأساسية التشريعية أو اللائحية التي يطبقها القرار".

٦٨٨ – الاستئنافان رقما (٧٢٨و٧٣٥) لسنة (١٨) ق. س بجلسة ٢٠١٨/٥/٧م. محكمة القضاء الإداري. ٢٠٢٢. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الثامن عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٧٤٧/ ٢٠٢٢م. ص١٩٨٧.

٦٨٩ – آل ثاني، عبد الرحمن بن يحيى. ٢٠٢٠. إلغاء القرار الإداري لعيب السبب. ج١. القاهرة. مصر: مركز الغندور. ص٤٠.

في سلطنة عُمان بشأن القرار الإداري المضاد[٦٩٠] قاعدة توازي الشكليات: "فمن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنَّ أي قرار صادر بتعديل أو إلغاء قرار إداري آخر سابق عليه في الوجود لا بد أن يصدر- إعمالاً لقاعدة توازي الشكليات- من نفس السلطة المخوَّلة قانوناً لذلك، وأن يكون له نفس الطبيعة القانونية، وأن يتَّبع في اتخاذِهِ ذات القواعد الإجرائية المقررة بموجب القوانين واللوائح المشكلة لمراحل إصدار القرار المراد تعديله أو إلغاؤُه"[٦٩١].

وإذا كان القانون ألزم جهة الإدارة بذكر سبب القرار أو التسبيب، الذي يمثل الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية بوصفه إجراءً جوهرياً، فإنَّ قاعدة توازي الشكليات تتصل بركن الاختصاص، من حيث إنَّ سلطة الإدارة مقيَّدة بقيد الاختصاص، وبما يحدده القانون من حيث المكان والزمان والموضوع.

المطلب الثالث: ركن المحل وشروط صحته

المحل هو أحد أركان المشروعية الداخلية للقرار الإداري، وقد عرَّفت محكمة القضاء الإداري المصرية المحل بأنَّه: "المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب حالاً ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤُها"[٦٩٢].

فيكون الأثر بالإنشاء عندما يصدر القرار الإداري بتعيين موظف في وظيفة معينة ابتداءً، فمحل هذا القرار هو وضع هذا الشخص في المركز القانوني الذي تحدده القوانين التي تحكم الوظيفة، وبالتعديل كصدور قرار بإعادة تعيين موظف بعد حصوله على مؤهل أعلى أو بترقيته، فمحله النقل من الدرجة أو الوظيفة الحالية إلى درجة مالية أعلى أو وظيفة أخرى، ويكون بالإلغاء عندما يصدر قرار بإنهاء خدمة الموظف، فمحل ذلك القرار هو إلغاء العلاقة القانونية القائمة بين الموظف وجهة عمله.

ويتعلق المحل بموضوع القرار الإداري وتتحدد مشروعيته بمدى ضرورة اتخاذ القرار؛ ومن ثم تحديد مضمونه بالمقارنة مع الأسباب التي يتم التحقق أولاً من وجودها المادي وصحة تكييفها القانوني.

والأصل أن يكون المحل مشروعاً، وعلى الإدارة أن تلتزم جانباً من القواعد القانونية التي تستند عليها لإصداره، مراعية في ذلك تدرجها من حيث القوة والسمو، إذ يجب أن يتطابق القرار مع القواعد

---

٦٩٠ – القرار المضاد هو القرار الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها الجديدة استجابة منها لتعديل تشريعي، أو حكم قضائي يخلع عن قرارها السابق صفة المشروعية. انظر: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم.٢٠١٦. *الأسس العامة للقرارات الإدارية، مقومات وعيوب القرار الإداري*. المنصورة. مصر: دار الفكر والقانون. ص٥٤.

٦٩١- الاستئناف رقم (٢٧٦) لسنة (١٥) ق. س بجلسة ٢٠١٥/٣/٢٣م. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م.ص١٣٢٨.

٦٩٢ – آل ثاني، عبد الرحمن بن يحيى. ٢٠٢٠. *إلغاء القرار الإداري لعيب السبب*. ج١. القاهرة. مصر: مركز الغندور. ص١٣٨.

القانونية التي يستند عليها في حالة الاختصاص المقيد، أما في حالة السلطة التقديرية فلا يتطلب إلا التوافق مع هذه القواعد التي تشمل القواعد الدستورية والتشريعية والتنظيمية والعرفية والقضائية[٦٩٣].

وتتجلى مظاهر السلطة التقديرية للإدارة في محل القرار الذي تصدره، ويتحدد موقف القانون بصدده وفقاً لما يختاره المشرّع من بين الأساليب الآتية[٦٩٤]:

١- أن يحظر المشرّع ترتيب أثر قانوني معين.

٢- أن يحدد المشرّع سبب ومحل القرار الإداري تحديداً دقيقاً لا يكاد يترك للإدارة أي حرّية في التقدير، كما في حالة تحديد الشروط التي إذا اجتمعت وجب منح رخصة معينة في هذه الحالة يكون الاختصاص مقيداً، وتلتزم جهة الإدارة بتطبيق النص القانوني.

٣- ألا يحدد المشرّع سبب القرار ومحله أو يحددهما بصورة عامة تتيح للإدارة قدراً من حرّية الاختيار بين أكثر من أثر قانوني لإصدار قرار معين؛ فيترك بذلك لها سلطة الملاءمة في اختيار الأثر القانوني الذي يتناسب مع القرار. فقد يترك القانون للإدارة حرّية تقدير السبب الذي يقوم عليه، ويدع لها اختيار العقوبة التأديبية المناسبة من بين العقوبات التي حددها القانون، وينطبق ذلك على القرار الصادر بعقوبة تأديبية؛ حيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة تفوق ما تتمتع به في الصورتين التاليتين.

٤- قد يتخلى المشرّع عن تقييد الإدارة بشكل عام ومطلق على أساس أن جميع الحلول التي يمكن أن تختارها الإدارة تُعد مشروعة، فيحدد المشرّع سبب القرار الإداري ويترك أمر تحديد محله وهو الأجراء المتخذ لمواجهة هذا السبب للإدارة، كما هو الحال بالنسبة للمظاهرات التي من شأنها الإخلال بالنظام العام، فإنَّ القانون يعدها سبباً يبرر تدخل الإدارة عن طريق إجراءات الضبط الإداري؛ أما محل القرار فتختاره الإدارة عند تدخلها المذكور، بتحديد نوع الإجراء أو الوسيلة المناسبة لمواجهة تلك المظاهرات والمحافظة على النظام العام.

٥- وأخيراً قد يحدد المشرّع محل القرار الإداري ولا يحدد السبب الذي يقوم عليه تاركاً للإدارة أمر تقديره كما هو الحال في ترقية الموظف بالاختيار، حيث يكون لها حرّية تقدير الأسباب أو المبررات التي يقوم عليها قرار الترقية.

ولا يعني عدم وجود النص القانوني الذي يقيد موضوع القرار، أو الأثر المترتّب عليه، حرّية الإدارة في الخروج على القواعد والمبادئ العامة للقانون التي يستند إليها القاضي الإداري في رقابة ملاءمة القرار الإداري، وإلا عدّ قرارها مخالفاً للقانون؛ ذلك أن السلطة التقديرية تتيح للإدارة حرّية اختيار المحل المناسب

٦٩٣- الحمادي، يعقوب يوسف.٢٠١٢. *القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة؛ دراسة مقارنة*. الإسكندرية. مصر: منشآت المعارف. ص١٠٤.

٦٩٤- محمد، خليفي.٢٠١٦. *الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة؛ دراسة مقارنة*. (رسالة دكتوراه غير منشورة). القانون العام. جامعة أبي بكر بلقايد. الجزائر. ص١٠٧.

للسبب، وفي حالة تعدد الأسباب تنتقل إلى حرّية تقدير السبب الذي يتوافق مع محل القرار، وحيث إنَّ القرار الإداري – عمل قانوني – ما هو إلا نتيجة لأسباب معينة، فإن عدم تحديد محل القرار، قد يلازم عدم تحديد أسبابه، ويظهر ذلك بشكل كبير في مجال الوظيفة العامة[٦٩٥].

المطلب الرابع: ركن السبب وشروط صحته

لما كان القرار الإداري "عملاً قانونياً"، فإن ذلك يعني أنه ولد ليواجه بعض الحالات القانونية والواقعية التي توجب تدخل الإدارة لإحداث الأثر القانوني، والذي من أجله يصدر القرار الإداري[٦٩٦]، ويُعد ركن السبب من الأركان الأساسية للقرار الإداري، ويقول العميد بونارد(Bonnard): لا يمكن تصور صدور قرار دون أن يستند إلى سبب يكون علة إصداره وأساس وجوده، والسبب في نظره هو الذي يمثل الحالة القانونية أو الواقعية[٦٩٧] في الغالب الذي يدفع رجل الإدارة لإصدار القرار؛ لأنه لا يستطيع أن يتدخل إلا إذا قام سبب يبرر تدخله، ذلك أن فكرة السبب تقوم كضمانة وقرينة على أن تدخل الإدارة له ما يستوجبه، فبحسب (Bonnard) أن سند التزام الإدارة في هذا المجال هو قاعدة منطقية؛ لأن تدخلها بلا سبب لا يتصور من رجل عاقل[٦٩٨]، ولجهة الإدارة سلطة تقديرية لتقدير مناسبة إصدار القرارات الإدارية، ولها مطلق الحرّية في تقدير الظروف ووزن الأمور وفقاً للخيارات العامة التي ترسمها في هذا المجال لتقرير ملاءمة إصداره من عدمهِ.

والسبب في الفقه الإسلامي –كما يعرِّفه الأصوليون–بوصفه أحد الأحكام الوضعية[٦٩٩] هو:" وصف ظاهر منضبط يثبت الحكم به من حيث إنَّ الشارع علقه بهِ، وعلامته أنَّه يلزم من وجوده الوجود ويلزم من عدمه العدم"[٧٠٠]، أي يتحقق الحكم بتحققه وينتفي بانتفائه.

وتَتَّخِذُ فكرة السبب في القانون المدني طابعاً ذاتياً بوصفها وسيلة لحماية المجتمع، فيستخدم القضاء المدني السبب على نحو ذاتي يضمن تعلقه في نفسية المتعاقد، وفحص البواعث الكامنة التي دفعته؛ وذلك لضمان عدم اتجاه الإرادة الفردية إلى تحقيق غرض غير مشروع، ومع ذلك يتَّحِد الدور الذي يقوم به

٦٩٥– الحمادي، يعقوب يوسف.٢٠١٢. القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة؛ دراسة مقارنة. الإسكندرية. مصر: منشآت المعارف. ص١٠٦.

٦٩٦ – شفيق، وجدي.٢٠١٢. *الموسوعة الشاملة في البطلان المدني والجنائي والإداري؛ في ضوء الشرح وآراء الفقه والتشريع والمستقر والمستحدث من قضاء النقض ومذكرات الدفاع في البطلان*. القاهرة. مصر: أ–أحمد حيدر. ص٤٠٢.

٦٩٧– *الحالة القانونية: كأن يقدم موظف طلب استقالة، أما الحالة الواقعية: كأن ينتشر وباء في منطقة معينة، فتصدر جهة الإدارة قرار بمنع الدخول إلى هذه المنطقة أو الخروج منها، فسبب القرار في الحالة الأولى أن الموظف قدم استقالته وفي الحالة الثانية هو الوباء.

٦٩٨ -Bonnard، prececis de droit Adminstratif، ٤e ed.١٩٤٢.p.٢٨–٢٩.

٦٩٩– الأحكام الوضعية: جمع حكم، والحكم الوضعي يعني خطاب الله بجعل أمر ما علامة على أمر آخر، والأحكام الوضعية عددها خمسة هي: (السبب، الشرط، المانع، الصحة، والفساد).

٧٠٠– شهيد، معلمين محمد.٢٠٢٠. سلسلة مباحث الحكم في أصول الفقه. متوفر على:www.youtube.com/playlist?list.

السبب في كل من القانون العام والقانون الخاص؛ لأنه يقوم بتوجيه كل من القرار الإداري والإرادة لتحقيق الصالح العام، فهو يخدم الرقابة القضائية على شرعية العمل الإداري عموماً سواء تمثل في صورة قرار إداري أو عقد من عقود القانون الخاص، وقد قام القضاء المدني بفحص نوايا وبواعث الفرد للتحقيق من عدم استهدافه لأغراض تخالف النظام العام والآداب، من خلال توظيف فكرة السبب في تقييد إرادة مصدر العمل الإرادي، وتوجيهها لتحقيق غاية النشاط — الإرادي الفردي– كما حددها القانون؛ أما السبب في القانون الإداري، فقد عمد مجلس الدولة الفرنسي إلى تحديد السبب على نحوٍ موضوعي لفكرة الصالح العام، ليمثل الحالة القانونية أو الواقعية السابقة على القرار، والتي تبرر تدخل الإدارة[٧٠١].

ويعرِّف القضاء الإداري العُماني السبب بأنَّه:" تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي بقيامها يتطلب من الإدارة اتخاذ قرار معين"[٧٠٢].

وكان مجلس الدولة الفرنسي يفرض رقابته على الوقائع التي يستند عليها القرار الإداري في حالة الاختصاص المقيَّد، والتي يلزم فيها المشرّع وجود وقائع معينة لصدور القرار، لذلك أدرج المجلس هذه الرقابة تحت عيب مخالفة القانون دون صعوبة ودون إثارة جدل فقهي حول هذا الاتجاه القضائي، ولكنه بعد ذلك اتجه إلى فرض رقابته على الوقائع في الحالات التي لا تُلزم فيها الإدارة بأن تستند في قرارها إلى وقائع معينة، وكان ذلك بصدد عرض قضية(مونو) عام ١٩٠٧م، بشأن قرار أصدرته الإدارة بإحالة أحد المحافظين إلى التقاعد مستندة إلى تقديمِهِ طلباً بذلك، فلمَّا نازع المحافظ في القرار وأنكر تقديمه لطلب يلتمس فيه قبول استقالته، تصدى المجلس لبحث هذا الادعاء وانتهى لصحته، ولكن المجلس رفض إلغاء القرار لأسباب أخرى تدور في مجملها حول أنَّه رأى أنَّ ذكر الإدارة لواقعة تقديم الطلب رغم عدم صحتها لم يكن بقصد إخفاء أسباب غير مشروعة، وإنَّما عمدت إلى اتباع هذا المسلك رأفة منها بالموظف حتى لا يبدو الفصل في صورة عقوبة تأديبية، كما كان لوزير الداخلية في ذلك الوقت الاختصاص بإحالة المحافظين إلى التقاعد دون أنْ يكون ملزماً بتعليل قراره، ولم يكن مجلس الدولة الفرنسي يتيح للمدعي وسيلة للطعن في هذا القرار؛ إلا لإثبات عيب الانحراف بالسلطة[٧٠٣].

ولجهة الإدارة سلطة تقديرية لتقدير مناسبة إصدار القرارات الإدارية، ولها مطلق الحرِّية في تقدير ظروف القرار الإداري ووزنها للأمور وفقاً للخيارات العامة التي ترسمها في هذا المجال لتقرير ملاءمة إصداره من عدمه. ولكن ليس لمجرد ظهور السبب يكون دافعاً للإدارة لاتخاذ قرارها في جميع الحالات، بل قد ترى جهة الإدارة بسلطتها التقديرية تأجيل ذلك إلى وقت آخر بالنسبة لحالات معينة؛ أما إذا ألزمها القانون

---

٧٠١ – آل ثاني، عبد الرحمن بن يحيى. ٢٠٢٠. *إلغاء القرار الإداري لعيب السبب*. ج١. القاهرة. مصر: مركز الغندور. ص٢٥٤-٢٥٦.

٧٠٢– الاستئناف رقم(٦٨) لسنة (١٠) ق. س بجلسة ٣/٥/ ٢٠١٠م (م. م لعام ١٠ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٢. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام القضائي العاشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٢٠١٢/٧٧.ص ٢٩١.

٧٠٣ – آل ثاني، عبد الرحمن بن يحيى. ٢٠٢٠. *إلغاء القرار الإداري لعيب السبب*. ج١. القاهرة. مصر: مركز الغندور. ص٢٥٠.

بالتدخل عند ظهور السبب، فإن سلطتها في هذه الحالة تكون مقيدة بالنص، كما يجب قيام العلاقة بين السبب وموضوع القرار الذي أنشئ على أساسه، وإلا عُدّ السبب زائداً، والقرار لا يقوم إلا على أسبابه الرئيسة والموضوعية التي تكون خارج إرادة الإدارة حتى لا يستهدف القرار أغراض شخصية لمصدره[٧٠٤].

وتظهر السلطة التقديرية في ركن السبب بشكل أكبر من أركان القرار الأخرى، ومع ذلك فإنّه قد يلزمها المشرّع باختصاص مقيَّد لإصدار قرار معين بناءً على سبب معين، وقد تلتزم الإدارة بإصدار هذا القرار لهذا السبب، وربما تصدر ذات القرار، ولكن لسبب آخر غير الذي حدده القانون، ففي هذه الحالة لدى القاضي سلطة استبدال الأسباب بدلاً من إلغاء القرار، كما كانت أحكام القضاء الإداري مستقرة على أنه يكفي لحمل القرار الإداري على الصحة، قيامه على السبب المبرر له، فإذا تذرَّعت جهة الإدارة بأكثر من سبب لإسباغ المشروعية على القرار الصادر عنها، فإنَّه يكفي للقضاء بصحة القرار قيامه على سبب واحد؛ طالما كان ذلك السبب قائماً واقعاً وقانوناً، دون حاجة لتقصِّي باقي الأسباب.

والأصل أنَّ القرار الإداري قائم على قرينة الصحة، فيكون محمولاً على سببه الصحيح ما لم يقم الدليل على غير ذلك؛ لأن مُصدِر القرار يخضع لِرَقَابةِ رئيسهِ المباشر ثم من رئيسهِ الأعلى إلى أن تصل هذه الرقابة إلى أعلى السلطة التنفيذية التي تخضع لرقابة السلطة التشريعية، كما أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن السبب الذي أقامت عليه قرارها، ولكن يفترض في القرار غير المسبّب أن يقوم على سببٍ صحيح، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل عليه، ولذلك فإنَّه إذا ما كشفت الإدارة عن سببٍ لقرارها، أو استظهرته المحكمة من ظروف الدعوى، فإنَّ هذا السبب يخضع لرقابة القضاء الإداري – وهو قضاء المشروعية القانونية والحريات الفردية – الذي يجد حده الطبيعي في قيام القرار الإداري على نظرية مشروعية السبب وصحة الوقائع، والتحقق من مدى مطابقتها للقانون، وأثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها القرار.

وقد يرى المشرّع ضرورة تسبيب بعض القرارات كالقرارات التأديبية[٧٠٥]، فينص على ضرورة تسبيبها لضمان حقوق وحريات الأفراد، ولكي يتعرف ذوو الشأن على سبب صدورها بحقهم، ومن ثمَّ يمكنهم الطعن فيها بالإلغاء، وهذا ما يسمى بالتسبيب المتعلق بركن الشكل في القرار الإداري، وهنا تكون السلطة الإدارية مقيَّدة في تحديد أسباب القرار الإداري بالنص القانوني الذي يحدد مجالها، ويبيّن محل القرار، وغالباً ما نجد أنَّ النص يحدد الغاية من القرار الإداري دون تحديد أسباب لاتخاذِه، وفي هذه الحالة يجب أنْ تتأكد جهة الإدارة من صحة الأسباب القانونية أو الواقعية حتى يكون قرارها قائماً على سبب صحيح، إذ لا

٧٠٤- الحمادي، يعقوب يوسف.٢٠١٢. *القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة؛ دراسة مقارنة*. الإسكندرية. مصر: منشآت المعارف.ص٨٤.

٧٠٥ – فإذا ارتكب الموظف العام مخالفة تأديبية، تصدر السلطة التأديبية تجاهه عقوبة مناسبة، على أن تكون مسببة للفعل المرتكب، وهذا يعني أن سبب العقوبة هو مخالفة الموظف لأحكام الوظيفة أو آدابها؛ أما السلطة التأديبية عندما تصدر تجاهه عقوبة تأديبية، فإنها تربط بين مخالفة الموظف والعقوبة الملائمة التي يستحقها، وهذا ما يسمى بتسبيب القرار الإداري.

يتصور أنْ يقوم القرار مجرداً من سببه؛ أما إذا لم يُلزم القانون الإدارة بتسبيب قرارها، فهناك أربعة فروض محتملة، فقد تكون الإدارة:

الفرض الأول: أوردت سبب القرار، وفي هذه الحالة تكون ملزمة بهذا السبب، وللقضاء الإداري رقابة على هذا السبب، للتأكد مما إذا كانت النتيجة التي انتهى اليها القرار مستخلصة من أصول تنتجها مادياً وقانونياً أم كانت منتزعة من غير أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا يؤدي للنتيجة التي يتطلبها القانون.

الفرض الثاني: لم تذكر السبب في القرار، ولكنها ذكرته أمام القضاء، وفي هذه الحالة تكون ملزمة به والقضاء له رقابة على هذا السبب، للتأكد مما ذكر في الفرض الأول.

الفرض الثالث: تعمدت عدم ذكر السبب هرباً من الرقابة القضائية أو تكاسلاً، وهنا تَكْمُنُ الصعوبة في الرقابة على رُكنِ السبب، ومن ثم فمن الواضح أن القاضي لا يتردد عن توجيه الإدارة بذكر السبب.

الفرض الرابع: يكلف القضاء جهة الإدارة بذكر السبب، فإذا امتنعت عن ذكره، فللقضاء أن يُعدّ امتناعها قرينة على عيب السبب.

وتقتضي القواعد العامة في عبء الاثبات قيام المدعي بإثبات عدم مشروعة سبب القرار؛ إلا أن هذه القاعدة ينبغي ألا تعمل على اطلاقها في مجال دعوى مراجعة القرارات الإدارية؛ لأن الإدارة إذا التزمت الصمت ولم تفصح عن سبب قرارها، فإنَّ المدعي – وإنْ كانت قرينة الصحة المفترضة بسيطة، وتقبل إثبات العكس بكل طرق الإثبات – قد يجد نفسه في كثير من الحالات إما عاجزاً عن تقديم دليلٍ كافٍ على الأقل لزحزحة هذه القرينة في كل قرار صادر دون ذكر لأسباب إصداره، أو عاجزاً عن إثبات عدم مشروعية السبب الذي استندت إليه الإدارة؛ نظراً لاحتفاظ الإدارة بالوثائق والمستندات ذات الأثر الحاسم في المنازعات. فمن هنا تظهر أهمية السلطة الكاملة للقاضي في تقدير كفاية الدليل الذي يقدمه المدعى لزحزحت عبء الاثبات من عاتقه إلى عاتق الإدارة، وكذلك ضرورة الإقرار للقاضي الإداري بسلطة إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها عندما يقم لديه من الشواهد ما يبرر ذلك، حتى لا تكون رقابته صورية أو وهمية.

كما أنَّ الإدارة غير ملزمة بإبداء الأسباب لقراراتها ما دام القانون لا يلزمها بالتسبيب؛ ولا يوجد في سلطنة عُمان نص قانوني عام يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها، ولكن وردت نصوص قانونية على ضرورة تسبيب بعض القرارات، ومنها قرارات إنهاء خدمة الموظفين المعينين الجدد الذين لم يجتازوا فترة الاختبار المحددة بأربعة أشهر من تاريخ استلامهم العمل، بأن يُعِد الرئيس المباشر تقريراً مسبباً عن الموظف الخاضع للاختبار الذي تثبت عدم صلاحيته، ويصدر بإنهاء خدمته قرار من رئيس الوحدة، وذلك بعد اكتمال

الإجراء الشكلي المتمثل في العرض على لجنة شؤون الموظفين خلال المدة المحددة[٧٠٦]. وكذلك قرارات التأديب الإداري، إذ يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً[٧٠٧].

الفرع الأول: صور الأسباب

يكون سبب إصدار القرار الإداري قانونياً كتقديم طلبٍ للاستقالة، وقد يكون السبب واقعياً بقيام حالة معينة كحدوث اضطرابات أو خلل يهدد الأمن، أو صفة معينة مثل وجود مبنًى آيل للسقوط، وتوجد أسباب القرار الإداري في صور مختلفة، وقد ورد بعض منها في دعاوى الاستئناف المنظورة بمحكمة القضاء الإداري العُماني، وكانت على النحو الآتي:

الأولى: السبب كحالة قانونية نص عليها المشرّع، فمتى ما تحققت، وجب على الإدارة اتخاذ قرارٍ كاشفٍ، ومثاله؛ طبيعة القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل.

الثانية: السبب يكون شرطاً يعلق عليه القرار، فمتى ما تحقق الشرط تسري الآثار المعلقة عليه.

الثالثة: السبب عبارة عن ضوابط وضعتها جهة الإدارة، فمتى ما تحققت وجب اتخاذ القرار بشأنها.

الرابعة: توفر أسباب متعددة، وفي هذه الحالة يكفي حمل القرار على سبب واحد صحيح يبرر اتخاذه.

الخامسة: السبب أمني، ويُعد سبب القرار مشروعاً طالما بُنِيَ على اعتبارات أمنية ثابتة.

ويشترط العلماء لصحة ركن السبب توافر ثلاثة شروط، وهي[٧٠٨]:

الأول: أن يكون سبب القرار الإداري قائماً وموجوداً حتى صدور القرار، فإذا تحقق السبب ثم زال قبل إصدار القرار، كان القرار معيباً في سببه، وإذا حدد المشرّع للإدارة أسباباً معينة لإصدارا قراراتها، فلا يجوز لها أن تستند إلى أسباب غير ما حدد لها، وإلا كان قرارها غير مشروع.

والثاني: أن يكون مشروعاً، والأسباب المشروعة هي التي تنسجم مع القانون، فلا يحق للإدارة التعلل بالمركز الاجتماعي؛ لتخطِّي تعيين أحد المواطنين، مع وجود المواد الدستورية التي تكفل مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بين أفراد المجتمع.

٧٠٦- المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٠٠٤/١٢٠) بأنه: "فيما عدا المعينين في الوظائف المحدد لها الدرجة الثانية وما يعلوها يوضع المعينون ابتداء تحت الاختبار لمدة أربعة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل، وتتقرر صلاحيتهم خلال هذه المدة، ويعد الرئيس المباشر تقريرا مسببا عن الموظف الموضوع تحت الاختبار الذي لم تثبت صلاحيته، ويصدر بإنهاء خدمته قرار من رئيس الوحدة بعد العرض على لجنة شؤون الموظفين خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما من تاريخ انتهاء فترة الاختبار. فإذا تعذر بدء فترة الاختبار بعد التعيين أو إكمال الموظف لها، بسبب التدريب أو لأي سبب طارئ، أجل الاختبار إلى ما بعد ذلك.

٧٠٧ – المادة(١٠٧) من قانون الخدمة المدنية (٢٠٠٤/١٢٠) بأنه: "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا. ويجوز بالنسبة للمخالفات البسيطة أن يكون التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد العقوبة على الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة ثلاثة أيام.

٧٠٨ – آل ثاني، عبد الرحمن بن يحيى. ٢٠٢٠. إلغاء القرار الإداري لعيب السبب. ج١. القاهرة. مصر: مركز الغندور. ص٢٥٨.

والثالث: أن يكون السبب محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها، ويسري العمل بهذا الشرط في القرارات الإدارية التي يشترط المشرّع أن تصدر مسببة، أو القرارات التي تصدر مسببة باختيار جهة الإدارة، فلا يمكن أن تستند على أسباب عامة.

الفرع الثاني: السبب المشروع للقرار لاعتبارات أمنية

نص المشرّع العُماني –استثناءً –على مشروعية القرار الإداري بالسبب الأمني لأهداف تتعلق بالمصلحة الوطنية العليا، ومع ذلك بسطت المحكمة رقابتها على سبب القرار المبّني على اعتبارات أمنية[٧٠٩]، وأجبرت جهة الإدارة بإحضارها للسبب الأمني، ولكن يبقى هاجس التخوف قائماً، من استغلال هذا الاستثناء لمصحة شخصية أو فئوية أو كيدية؛ تذرعاً بالاعتبارات الأمنية، كما أفرز التطبيق العملي تبايناً في أحكام القضاء بين درجات المحكمة؛ فبينما كانت تُعدّ الدائرة الابتدائية الثالثة –على سبيل المثال–أنَّ هذا السبب سنده ضعيف ولا يجوز التعويل عليه. نجد أنَّ حكم الاستئناف يؤيّد الحكم الابتدائي في واقعة تتعلق –أيضاً– بقرارٍ إداري قام على سببٍ أمني، ولم يقتصر ذلك على تسليم المحكمة بمشروعية السبب الأمني فحسب؛ بل أرست مبدأً قضائياً مؤدَّاه لا يقتصر مثلما يوحي به ظاهره على السبب الذي يقوم عليه القرار، وإنَّما يشمل بقية عناصر مشروعيته، بحجة انعدام الجدوى من إثارة أي خلل يتعلق بباقي العناصر، وذلك بالنظر إلى أن القطع بوجود الاعتبارات الأمنية يجعل جهة الإدارة المعنية في حالة سلطة مقيدة تجيز لها تصحيح مختلف العيوب الأخرى التي قد تشوب القرار الإداري[٧١٠]؛ مما يُعد مخالفة للدستور "النظام الأساسي للدولة" سواء السابق أو الحالي الذين أرسيا الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع وفقاً للقانون، حينما ترجح المحكمة الجانب الأمني وتمنع الخصم من المطالبة بحقه.

ولعل ما يبرر هذا الخلط هو أنَّ المشرّع لم يضع القواعد المتعلقة بالسبب الأمني ولم يبين أحكامه ولا حدوه، ولا ما إذا كان يشمل القرار التنظيمي، أم القرار الفردي، وهل يشترط من جهة الإدارة ذكر السبب شكلاً أم تسبيبه أثناء مداولة الدعوى؟، كما أنه لم يسند مهمة تحديد ذلك إلى جهة أخرى، وأكتفي بما تضمنه النص القانوني، مما يفتح المجال للتَّذرع والتلاعب بقواعد هذا السبب لاستبعاد هذه الأعمال من رقابة القضاء، ولو كان القرار الذي يُصدَر بدافع السبب الأمني من الممكن إلغاؤه لعدم استيفائهِ للشروط والأركان الأخرى كاغتصاب السلطة، إذ يستحيل الإثبات ويغيَّب الباعث المباشر

---

٧٠٩ – تنص المادة رقم(٨) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم(٢٠٠٩/٣) بأنه: "يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية، عدم الاختصاص، أو عيباً في شكل القرار أو سببه، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر سبب القرار مشروعاً إذا كان مبنياً على اعتبارات أمنية".

٧١٠– الاستئناف رقم(٩٧٨) لسنة ١٤ق.س. بجلسة ٢٠١٤/١١/٤ (م. م لعام ١٥ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*. ج١–٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م. ص ٢٦٠.

للتعسف في استخدام السلطة من قبل الإدارة، فالجهة الإدارية باعتبارها الطرف الأقوى تحوز أغلب المستندات والأوراق التي تساند المدعي في إقامة الدليل على عدم صحة القرار الإداري؛ مما يؤدي إلى تباين الأحكام القضائية حول مشروعيته.

ومهما كان النص على مشروعية القرارات الإدارية، أو حظر الطعن فيها بنص قانوني صريح، فإنها تبقى محتفظة بصفتها وتسميتها كقرارات إدارية، ولا يؤثر على طبيعتها أنْ تكون غير خاضعة للطعن، فسواء كانت مشروعة أو غير مشروعة أو منعدمة، فإنَّها تَبقى قرارات إدارية[٧١١]، كالقرارات المتعلقة بالجنسية والشؤون القبلية التي تم تحصين دعواها بنص المادة رقم(٧) من المرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٩/٣)، وكذلك القرار الإداري الصادر لاعتبارات أمنية فيما يتعلق بركن السبب، حيث عدّ المشرّع العُماني أنَّ سببه مشروعٌ متى ما كان مبنياً على اعتبارات أمنية بنص الفقرة الثانية من المادة رقم (٨) منه، مما يؤكِد احتفاظه بسمةِ القرار الإداري وإن كانت طبيعة سببه لا تسمح بأن يكون محل مناقشةٍ قضائية؛ لأن حكم هذا الركن مشروعٌ بنص هذه المادة[٧١٢].

فإذا ما عَلِمنا أنَّ ركن السبب هو أحد المجالات الرحبة للسلطة التقديرية للإدارة، فإنّه على العكس من ذلك بالنسبة للسلطة المقيدة، يكون قرارها غير مشروع إذا جاء مغايراً لما حدده القانون سلفاً، حيث يقوم القاضي الإداري ببحث الظروف الواقعية التي حددها القانون، وأوجب على الإدارة حال تحققها التصرف على نحو معين؛ ومن ثم يقوم القاضي بفحص القرار المتخذ للتأكد من موافقته لتلك الظروف الواقعية، وهو ما يُعد رقابة على ملائمة القرار، وهذه الملاءمة قام بها القانون ذاته باعتبارها في تقديره من شروط مشروعية القرار[٧١٣].

إلا أن ذلك لم يمنع القضاء الإداري المقارن من بذل كل ما يستطيع في سبيل تقييد نطاق النص الذي يحظر مراجعة القرار الإداري، وذلك استناداً إلى قاعدة أن الاستثناء يفسر بصورة حصرية، وفي أضيق الحدود، وقد يقفز القضاء كلياً فوق القانون، ويستبعد من مجال التطبيق كل قانون يمنع أو يحظر الطعن بقرار إداري، وذلك بعد أنْ تَكَّرس حق مراجعة القضاء-دستورياً- لا يجوز للمشرّع الانقلاب عليه أو تجاوزه.

٧١١- إسماعيل، عصام نعمة. ٢٠٠٩. *الطبيعة القانونية للقرار الإداري؛ دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد*. (رسالة دكتوراه منشورة). منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان. ص٣٢.

٧١٢- تنص المادة رقم(٨) من المرسوم السلطاني رقم(٢٠٠٩/٣) بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري، على أنه: ".. ويعتبر سبب القرار مشروعاً إذا كان مبنياً على اعتبارات أمنية".

٧١٣ – أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. *ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الأول)*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص٦٥٠.

أما المشرّع العُماني فقد تفرد بالنص على مشروعية سبب القرار الإداري إذا كان مبنياً على اعتبارات أمنية. كما أرسى القضاء الإداري مبدأ مهماً فيما يتعلق بالرقابةِ على المشروعيةِ، وهو أنَّه وإنْ كانت هذه الرقابة تقوم على أسس من بينها مبدأ حماية مصالح الأفراد في حال اتفاقها مع القانون؛ إلا أَّنه إذا تعارضت هذه المصالح مع الصالح العام، فإنَّ المشروعية إنَّما تهب لحماية الصالح العام كلما توفرت ضوابطه[٧١٤]، ومن هذا المنطلق فإنَّ المحكمة بشأن مشروعية السبب الأمني، تقرر أن: "رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الصحة تشمل جميع الحالات الواردة بالمادة (٨) من قانون المحكمة، والتي تشمل في الحقيقة كل أركان المشروعية الداخلية والخارجية لهذه القرارات، وتحقق مبتغى الرقابة القضائية الكاملة التي تهدف إلى إعلاء كلمة القانون في مجال العمل الإداري، وتكفل حماية المراكز القانونية للأفراد وتضمن لهم حقوقهم وحرياتهم، وعزَّز المشرّع بدافع حرصهِ على أمن الوطن والذود عن مصالحه العليا، من خلال مضمون الفقرة الثانية من نفس المادة، قرينة المشروعية المكفولة لكل قرار إداري بأنْ حوَّلها من قرينة بسيطة تقبل الدحض بالحجج والبراهين المعاكسة إلى قرينة قوية وقاطعة، تلزم الجميع بالتسليم بمشروعية السبب الذي يقوم عليه القرار المطعون فيه كلما كان مبنياً على اعتبارات أمنية ثابتة، وحيث إنَّ هذا المؤدَّى لا يقتصر مثلما يوحي به ظاهره، على السبب الذي يقوم عليه القرار المطعون فيه؛ بل يشمل في الحقيقة بقية أركان مشروعيته، إذ يحقق في النهاية انعدام الجدوى من إثارة أي خلل يتعلق بهذه الأركان والتمسك به، وذلك بالنظر إلى أن القطع بوجود الاعتبارات الأمنية يجعل جهة الإدارة المعنية في حالة سلطة مقيدة تجيز لها – عند الاقتضاء – تصحيح مختلف العيوب الأخرى التي قد تشوب قرارها المطعون فيه وتلزمها في كل الأحوال باتخاذ القرار في نفس الاتجاه وبذات المفعول، طالما ظل السبب الأمني قائماً منذ تاريخ ظهوره ومشروعاً بحكم القرينة التشريعية المقيّدة التي يتمتع بها، إذ هي لا تملك غير الانصياع له وترتيب الآثار الواقعية والقانونية الناجمة عنه"[٧١٥].

وبالنظر إلى هذا الحكم القضائي، نجده يرى أنَّ الاعتبارات الأمنية تجعل جهة الإدارة المعنية في حالة سلطة مقيدة تجيز لها – عند الاقتضاء – تصحيح مختلف العيوب الأخرى؛ خاصة أنَّ الاختصاص والشكل والغاية من أركان القرار التي تغلب عليها سلطة الإدارة المقيدة، ومن ثمَّ فإنَّ المحكمة تعد الأسبابُ الأمنيةُ مشروعة لاعتباراتٍ قدَّرها المشرّع العُماني، وتجيز للإدارة تصحيح عيوب القرار الصادر بناءً عليها،

٧١٤- الاستئناف رقم(٧٧٨) لسنة(١٣) ق. س بجلسة ٢٠١٣/١٢/١٠م (م. م لعام ١٤ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٦. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الرابع عشر*. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٥٠٨/ ٢٠١٦م. ص٢٧٧؛ والاستئناف رقم (٩٠٥) لسنة (١٧) ق. س بجلسة ٢٠١٧/١٠/١٠م (الدائرة الاستئنافية الثانية). محكمة القضاء الإداري. ٢٠٢٢. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الثامن عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٧٤٧/ ٢٠٢٢م. ص٩٣.

٧١٥- الاستئناف رقم(٩٧٨) لسنة ١٤ق.س. بجلسة ٢٠١٤/١١/٤ (م. م لعام ١٥ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م. ص٢٦٠.

إذا ما عهد القانون إليها بهذا الاختصاص، وهذا يشير إلى ارتباك التطبيقات القضائية وتناقضها، خاصة فيما يتعلق بتصحيح القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص.

وتُعنى الأجهزة الأمنية المختصة بتقدير السبب الأمني في إطار ولايتها داخل سلطنة عُمان، أما إذا تعلق بأوضاع تمس مصالح المواطنين وأمنهم الشخصي في دولة من الدول، فإنَّ وزارة الخارجية ومن خلال بعثاتها الدبلوماسية، أو ما تصدره من بيانات هي الجهة المخوَّلة بتقدير ما من شأنهِ المساس بأمنِ ومصالحِ المواطنين أثناء وجودهم بتلك الدول.

فعلى سبيل المثال؛ إذا أوضحت جهة الإدارة بأن سبب استبعاد أحد المواطنين من قائمة المرشحين لعضوية المجلس البلدي هو ما تلقته من قبل الجهات المختصة من وجود تحفظ أمني على ترشحه، وتأكَّد للمحكمة ما يقطع بوجود السبب الأمني المفصَح عنه، والذي يتمتع بقرينة المشروعية الواردة بالفقرة الثانية من المادة(٨) سالفة البيان، فإنَّ الأمر يغدو معه قرار جهة الإدارة قائماً على سببهِ المشروع الذي يبرره قانوناً[٧١٦].

كما أنّه إذا ثبت أن سلطنة عُمان قدرت أنَّ ثمة مستجدات تتعلق بأمن الطلبة العُمانيين في دولة ما أو في جامعة معينة في الخارج؛ نظراً للأوضاع الأمنية بها، وعلى إثرها تم مخاطبة الوزارة المعنية بالتعليم العالي، فلا يوجد أمام هذه الوزارة؛ إلا تطبيقها واقعاً في القرارات التي تصدرها، بحسبان أنَّ ذلك يحقق الصالح العام، ويتفق مع واجبها في رعاية مصالح الطلبة المبتعثين للدراسة في الخارج[٧١٧].

وتُعد دراسة (الحجري،٢٠١٩)، من أوائل الدراسات التي تعرضت لسبب القرار المبّني على اعتبارات أمنية في سلطنة عُمان- إن لم تكن الأولى بحق- وفي معرض إجابة الباحث على التساؤل الذي طرحه حول ما إذا كانت هذه الإضافة قيداً على اختصاص المحكمة بحيث تمتنع عن رقابة أي قرار يكون سببه راجعاً إلى اعتبارات أمنية، أم أن المشرّع أراد أن يزيح عن كاهل القضاء ما تنتهجه بعض البلدان من التدخل في سير العدالة متى كان التداعي في شأن يتعلق بقضايا ذات طابع أمني؟ يجيب أن مهمة القاضي الإداري تنحصر في البحث عن نقطة التوازن بين احتياجات المرفق العام، والمصالح الخاصة. واحتياجات المرافق العامة تختلف من وقت إلى آخر، وتتأثر بالظروف العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسود الدولة، ومن ثمَّ كان على القضاء الإداري أن يضع كل ذلك نصب عينيه وهو يقيم العدالة الإدارية، والمشرّع العُماني بإضافته المشروعية للقرار الإداري المستند إلى الاعتبارات الأمنية، أعطى المكنة القانونية للجهات الإدارية في الاستناد إلى وثيقة سبب القرار لإصدار قرارها، دون أن تمتد رقابة القاضي الإداري

٧١٦- الاستئناف رقم (٢٨٨) لسنة (١٧) ق. س بجلسة ٢٠١٧/٢/٢٨م. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٩. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام السابع عشر*. ج١-٣. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:١٣٠٢/ ٢٠١٩م. ص٢١٤٤.

٧١٧- التماس إعادة النظر رقم (١٥) لسنة (١٧) ق. س بجلسة ٢٠١٧/٣/٢٧م. محكمة القضاء الإداري.٢٠١٩. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام السابع عشر*. ج١-٣. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:١٣٠٢/ ٢٠١٩م.ص٢٢٩٣.

إلى فحص الاعتبارات الأمنية مع وجود هذه الوثيقة، وإنما يكتفي بتقديم المستند الذي يفيد ذلك، وبيان أن الاعتبارات الأمنية هي السبب من وراء إصدار ذلك القرار المطعون فيه، ومن ثمَّ تكون الاعتبارات الأمنية مكنة قانونية تستند إليها الجهات الإدارية، مفادها شرعية سبب ما يصدر عن تلك الجهات من قرارات، دون أن يكون للمحكمة حق بحث مشروعية تلك الاعتبارات والخوض فيها، كما لا يمكن إلغاء القرارات المستندة عليها لعيب السبب، وإن كان من الممكن إلغاؤه لعيوب وأسانيد أخرى، وللجهة الإدارية أن تلجأ في دفعها بسبب الاعتبارات الأمنية إلى أحد طريقين؛ هما: طريق تقديم المستندات والتحقيقات التي تفيد تلك الاعتبارات الأمنية، وللمحكمة كامل الهيمنة ومطلق السلطة في فحص وتدقيق المستندات التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، وطريق تقديم مستند رسمي صادر من إحدى الجهات الأمنية المختصة يؤكد وجود الاعتبارات الأمنية، وهذا الطريق يؤدي تلقائياً إلى التسليم بأنَّ سبب القرار المطعون فيه كان مشروعاً، وفقاً للمشروعية التي أضفاها المشرّع لتلك الأسباب[٧١٨].

وعلى ذات الاتجاه كان مجلس الدولة المصري قد استقر على وجوب تقديم ما يفيد الاعتبارات الأمنية التي اقتضت حضر طالب ترخيص حمل السلاح، فقضت بأن: "عدم تقديم الجهة الإدارية صورة القرار المطعون فيه وخلو الأوراق منه من شأنه التشكيك في صحة استيفاء القرار للأوضاع التي يتعين أنْ يتضمنها، وتتحصل في بيانه أنَّ سبب رفض تجديد الترخيص، يرجع من مفاد الظاهر إلى عدم استيفاء القرار للشروط الشكلية المتطلبة لصحته – هذا المسلك من الجهة الإدارية من شأنه من الناحية الموضوعية أن يحجب عن قاضي المشروعية إمكانية إنزال رقابته على القرار الطعين بالتحقق من أن السبب الحقيقي الذي يقوم عليه القرار يجد له سنداً من واقع يقيمه – ما أبدته الجهة الإدارية من أنَّ اعتبارات الصالح اقتضت حظر استخدام الأسلحة إلا بشروط معينة ولفئات معينة غير كافٍ؛ لأنه يقيم القرار المطعون فيه برفض تجديد الترخيص على سند من واقع اعتبارات أمنية خاصة أو دواع من مصالح عامة تبرره، لذا يتعين على الجهة الإدارية أنْ تنزل على صحيح حكم التشريعات التي تقيم توازناً بين اعتبارات الأمن والحق المقرر للأفراد في هذا الصدد[٧١٩].

وتتداخل الاعتبارات الأمنية مع الحريات والحقوق العامة التي كفلها الدستور ليست طليقة من كل قيد، وإنما يجوز تنظيمها تشريعياً بما لا ينال من محتواها، فالقيود التي يفرضها المشرّع على تلك الحرّية تمثل استثناء من الأصل الدستوري المقرر بكفالتها، ومن ثم يجب أن تكون في أضيق الحدود، وفي حالة خلو

---

٧١٨ – الحجري، عامر بن محمد.٢٠١٩. *الرقابة القضائية على عيب السبب والتسبيب في القرارات الإدارية*. (رسالة دكتوراه منشورة). مركز الغندور. مصر. ص٢٩٣-٢٩٤.

٧١٩ – الطعن رقم ٥٣١٨لسنة ٤٤ق. عليا. جلسة ٣١/١/ ٢٠٠١.مجموعة المبادئ القانونية لسنة ٧٤. المحكمة الإدارية العليا. مصر؛ موثق عند: الحجري، عامر بن محمد.٢٠١٩. *الرقابة القضائية على عيب السبب والتسبيب في القرارات الإدارية*. (رسالة دكتوراه منشورة). مركز الغندور. مصر. ص٣٠١.

التشريع من تلك القيود، فإنَّ هذا الفراغ التشريعي لا يخل بحق الجهات المختصة في تنظيم الحق ووضع القيود التي تحد من ممارسة الحق بهدف الحفاظ على الأمن القومي أو المصالح العليا لتلك الجهات من سلطة في مجال الضبط الإداري لحماية النظام العام بمفهومة المثلث(الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة)، مع أهمية التفرقة بين التعدي على الحق الفردي للأشخاص والتعدي على المجتمع وأمنه وأمانه، ففي حال المساس بالحق الشخصي كفل دفعه ولوج سبيل التقاضي جنائياً أو مدنياً أو كليهما معاً؛ أما المساس بأمن المجتمع وأمانه فلا يدرؤه إلا أن يوصد منبع هذا الخطر[٧٢٠].

ويتميز القضاء الإداري عامة بسلطة في غاية الأهمية تجاه النصوص التشريعية المخالفة للمبادئ العامة للقانون، فهو يقوم بتأويل النصوص التشريعية لتتواءم مع المبدأ العام، أو يرفع الأمر إلى المحكمة الدستورية –في الدول التي لديها نظام للرقابة القضائية على دستورية القوانين –للنظر في دستورية النص التشريعي المخالف لمبدأ عام ابتدعه القضاء وسار على تطبيقهِ ردحاً طويلاً من الزمان.

وينطبق ذلك على النص التشريعي بمشروعية القرار الإداري بالسبب الأمني الذي يمنع القاضي من النظر في الوقائع التي قام عليها القرار، ويتعارض مع فكرة السبب في القرارات الإدارية، وهي فكرة قضائية بحتة، وذلك للتوضيح بأن المبادئ العامة التي أصدرها القضاء الإداري، وأوجدها من أجل حماية الحقوق والحريات والمراكز القانونية المكتسبة؛ تجعل له السلطة الواقعية الحقيقية على الجهة الإدارية عند رقابته لقراراتها، فهو في النهاية صاحب القول الفصل في حدود ومدى هذه الرقابة[٧٢١].

ومن هنا نأمل أنْ تكون تصرفات السلطة التنفيذية المتعلقة بأسباب القرار في متناول رقابة القضاء وهو خير أمين على حفظ أو عدم إثارة ما يراه متعلقاً بأمن الدولة في الداخل والخارج في الوقت الذي يتجه فيه التشريع الحديث إلى عدم تحصين أي عمل أو قرار من رقابة القضاء، وجعل هذا الأمر لتقدير رقابة القضاء الذي يتعين عليه قبول الاختصاص بالنظر في مثل هذه القرارات؛ ليتثبت من توافر شروط صحة القرار وحقيقة السبب الأمني، وينتهي في حال توفرها إلى مشروعية القرار إن كان يرقى السبب ليكون من أعمال السيادة أو دون ذلك، طالما أن حق التقاضي مكفول بنصوص النظام الأساسي للدولة.

---

٧٢٠ – عكاشة، حمدي ياسين.٢٠١٨. *موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة "الكتاب الثالث: عيوب الشكل والإجراءات وعدم الاختصاص والسبب والانحراف بالسلطة"* . ط٢. القاهرة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ص١٠٠٨.

٧٢١ – أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. *ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الأول)*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص ١٦.

المطلب الخامس: ركن الغاية وشروط صحته

إن السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها، إنَّما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة في المصلحة العامة، ولهذه المصلحة تعريفات متعددة، وجوهرها واحد وهو تحقيق النفع العام، بما فيه من حمايةٍ لحقوق الأفراد في المجتمع وكفالة الحريات القانونية وتأصيل قيم العدالة والمساواة في إطار السياقات القانونية، وليس للإدارة سلطة تقديرية فيما يتعلق بهذا الركن، والغاية بهذا المعنى تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار أو الأثر القانوني المترتّب عليه "محل القرار"، فهي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من وراء إصدارهِ لقرارهِ، فالغاية من إصدار قرار بترقية موظف تستهدف حسن سير المرفق العام، والغاية من لائحة المرور هي المحافظة على النظام العام[٧٢٢]، والقرار الإداري بهذا المعنى هو وسيلة الإدارة في إحداث الأثر المباشر لتحقيق نتيجة نهائية، وهي المصلحة العامة بمعناها الواسع.

ولما كانت حدود المصلحة العامة[٧٢٣] التي يجب أنْ تسعى إليها الإدارة من وراء إصدارها للقرار واسعة وفضفاضة، فإنَّ القانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع؛ بل يخصص هدفاً مُعيناً لعمل إداريٍ مُعينٍ، وهذا هو المقصود بقاعدة "تخصيص الأهداف"، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار المصلحة العامة فحسب؛ بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون، ولا يجوز السعي إلى تحقيق غيره، وإذا لم يفصح المشرّع عن الهدف المخصص، فيمكن استخلاصه من قصد المشرّع وروح التشريع مع الاستعانة بالأعمال التحضيرية والملابسات التي أحاطت به[٧٢٤].

إذ ليس للإدارة سلطة تقديرية فيما يتعلق بهذا الركن في حال تخصيص الأهداف من قبل المشرّع، وعلى الإدارة أن تلتزم بالهدف المحدد قانوناً، وهذا يُعد تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، فإذا خرج القرار عن هذه القاعدة، ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً[٧٢٥]؛ أما إذا لم يحدد القانون هدفاً معيناً لنشاط الإدارة، فإنَّه يجب في هذه الحالة أنْ يكون رائدها في إصدار القرار تحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع.

ويوضِّح الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي سبب إنكار بعض الفقهاء السلطة التقديرية في مجال الغرض أو الغاية، بأنه يتمثل في خلطهم لقيد المصلحة العامة بفكرة الاختصاص المقيد، موضحاً أن: "الفرق بين

---

٧٢٢ – العباس، حسين عايد. ٢٠٢٢. *رقابة القضاء الإداري على تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف؛ دراسة مقارنة*. بيروت. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب. ص٩.

٧٢٣ – تُعدّ مؤشرات السلوك، والمنفعة، واحترام النص القانوني وتفسيره، وسلبيات القرار الإداري على الفرد والمجتمع، من المؤشرات المهمة للاسترشاد في تحديد مدى اتفاق واتساق سلوك الإدارة ضمن أو خارج المصلحة العامة.

٧٢٤ – الطماوي، سليمان محمد. ٢٠١٧. *النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ دراسة مقارنة*. ط٧. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. ص٣٦٥.

٧٢٥ – العباس، حسين عايد. ٢٠٢٢. *رقابة القضاء الإداري على تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف؛ دراسة مقارنة*. بيروت. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب. ص٣.

الاختصاص المقيد وكون الإدارة مقيدة باستهداف المصلحة العامة في جميع تصرفاتها، هو أنه في حالة الاختصاص المقيد، يوجد غرض معين ومحدد ضمن إطار المصلحة العامة بمعناها العام؛ أما فيما عدا ذلك من الحالات، فإن الإدارة لن تكون ملزمة بغرض معين من أغراض المصلحة"[٧٢٦].

فإذا كانت السلطة التقديرية كما يعرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنَّها:" نوع من الحرِّية تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، ولاختيار وقت تدخلها، ولتقدير أصلح الوسائل لمواجهة الحالة". وأن الإدارة حرة في هذا المجال، فإنَّها مُحاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة التي تشرف على جميع أعمالها، وتهيمن على كل تصرفاتها، وفي هذا النطاق تكوُّن الحدود الخارجية للسلطة التقديرية هي فكرة المصلحة العامة، وعناصرها الداخلية هي أهمية الوقائع، ووقت التدخل، ووسيلة مواجهة الحالة[٧٢٧].

ويعود الفضل في إبراز قاعدة "تخصيص الأهداف" إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي قام بالإعلان عنها، وعن إلزاميتها بشكل صريح وعدها مبدأ قانونياً تلتزم به هيئات الحكم في الدولة، ومن بينها الإدارة ما دام لم يرد نص قانوني بخلاف ذلك[٧٢٨].

وتجدر الإشارة هنا إلى أنَّه في مجال القانون المدني يتم استعمال تعبيرات السبب والغاية كمرادفات، يقصد بها التعبير عن الفكرة الذاتية أو الشخصية التي تخالج صاحب التصرف وتدفعه إليه، على أساسٍ من مبدأ سلطان الإرادة السائد في هذا المجال؛ أما في مجال القانون الإداري، فعلى العكس من ذلك لا يوجد أثر لمبدأ سلطان الإرادة، لذلك كان على الإدارة دائماً أن تتصرف على أساسٍ من أسباب قانونية وواقعية لها وجود موضوعي، وتكون في ذات الوقت مبررة لاتخاذ القرار[٧٢٩]، مع قيام العلاقة الوثيقة بين هذين الركنين، فوجود الترابط بينهما يحقق الضمان والتوازن لسلطات الإدارة الخطيرة، فإذا ما قام القرار على أسبابهِ الحقيقية، فإنَّه يحقق بطريق آلية الغرض المطلوب منه، ومن ثمَّ يُغني عن ضرورة التحقق من قيام ركن الغاية؛ بل تقوم في هذه الحالة قرينة لا تحتمل إثبات العكس على صحة الغاية، وعلى العكس إذا ما صدر القرار معيباً في أسبابه، فإنَّه يكون عادة – وليس دائماً[٧٣٠]– معيباً في أغراضه[٧٣١].

٧٢٦– الحمادي، يعقوب يوسف.٢٠١٢. *القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة؛ دراسة مقارنة*. الإسكندرية. مصر: منشآت المعارف. ص١١٦.

٧٢٧– الطماوي، سليمان محمد.٢٠١٤. *نظرية التعسف في استعمال السلطة؛ الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة*. نقحه كل من د. عبد الناصر أبو سمهدانة، ود. حسين خليل. ط٣. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. ص٢٦٧.

٧٢٨– Andre Maurin. ٢٠٠٤. Droit Administratif. Edition Sirey. Paris. Troisieme Edition. P. ٢٦.

٧٢٩ – أبو العينين، محمد ماهر.٢٠١٣. *ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي؛ دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة (الكتاب الأول)*. القاهرة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية. ص٧١٢.

٧٣٠ – فقد يكون القرار سليماً في سببه، ولكنه معيبٌ في غايته، وقد يحصل العكس.

٧٣١ – الطماوي، سليمان محمد. ٢٠١٧. *النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ دراسة مقارنة*. ط٧. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. ص٣٦٩.

ويتضح ذلك مما أقره القضاء الإداري العُماني بأنه: "يُعد القرار الإداري مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة بالنظر إلى أنه افتقر إلى الدافع المعقول الذي يقوى على حمله على الصحة والذود به عن حمى عدم المشروعية، فليس صحيحاً أنَّه صدر مستهدفاً مصلحة العمل كما تدعي جهة الإدارة، ذلك أن واقع الحال وملابساته يؤكِّد بما لا يدع مجالاً للشك أن القرار المطعون فيه صدر بدوافع شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة، فالمصلحة العامة ليست كلمة تطلق على عواهنها دون عقال"[٧٣٢].

لذا فإن توافر أركان القرار ليست دليلاً على صحته، لوجود عيوب تلحق بالقرار، فيصبح قابلاً للسحب أو الإبطال خلال الميعاد، وقد يتخلَّف في القرار ركن أوجبه القانون، فينحدر إلى الانعدام بحسب ما يراه جملة من فقهاء القانون.

الخلاصة:

يتبيَّنُ من التعريفات المختلفة للقرار الإداري في الفقه والاجتهاد القضائي، أن له عدداً من المقومات، تعدُّ جوهره، فإذا ما تخلَّف واحد منها انعدم، وهي أنَّه تصرف قانوني يصدر عن سلطة إدارية مختصة مركزية كانت أو لا مركزية تملك حق إصداره، وله قوة نفاذ تلازمه سواء كان صريحاً أو ضمنياً، ويتميز وفقاً للمعيار الشكلي والمادي عن العمل التشريعي والقضائي، وعن العقد الإداري بصفة الانفراد، ويكون قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أو عدم الصحة، ويطلق على القضاء الإداري المختص ولائياً بنظر المنازعات الإدارية في فرنسا ومصر "مجلس الدولة"، وفي سلطنة عُمان محكمة القضاء الإداري، وحالياً الدائرة الإدارية في القضاء العادي.

والبحث في القرار الإداري وجوداً وعدماً من خلال مقوماته وأركانه يسبق الفصل في شكله وموضوعه، ولا يوجد اتفاق بين فقهاء القانون والقضاء الإداري على تحديدها، ويعود السبب في ذلك إلى عدم الفصل بين مسألتين مختلفين تماماً، الأولى: انعقاد القرار أو وجوده في ذاته، الثانية: صحة أو مشروعية القرار الإداري، أما الانعدام فيدل على قيام القرار بعد اكتماله، ولكن لحقه عيب جسيم في أركانه.

وتكمن الفائدة العملية لما تفرضه المسألتان السابقتان من ضرورة لازمة في تحديد القرار الإداري الباطل أو القابل للإلغاء لعدم مشروعيته عن القرار المنعدم، فالأصل أن انعدام القرار الإداري يتحقق في حالة غصب السلطة أو تهدم أحد أركانه، أما بطلانه فيترتب على مخالفة القرار الإداري لأحد أركانه مشروعيته.

والرأي الغالب أنَّ مجال انعدام القرار الإداري ليس محصوراً في أحوال غصب السلطة فحسب؛ بل قد يكون القرار الإداري مخالفاً للقانون مخالفة شديدة تخرجه بصورة واضحة عن إطار القانون، مما يؤدي إلى قابليته للانعدام، ومن ثمَّ ليس من شأنه أن يرتِّب أي أثر قانوني قبل الأفراد، أو يؤثر في مراكزهم القانونية،

---

٧٣٢ – الاستئناف رقم(١١٢٠) لسنة(١٤) ق. س بجلسة ١٩/ ١/ ٢٠١٥م (م. م. لعام ١٥ق). محكمة القضاء الإداري.٢٠١٨. *مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام الخامس عشر*. ج١-٢. سلطنة عُمان: المكتب الفني. رقم الإيداع:٤٤/ ٢٠١٨م. ص٩٦٥.

ويُعد مجرد واقعة مادية لا يلزم الطعن فيه أمام الجهة المختصة قانوناً للحكم بتقرير انعدامه، وإنَّما يكفي إنكاره عند التمسك به وعدم الاعتداد به، بخلاف القرار الباطل الذي يتحصن بعد انقضاء مدة محددة، ويصبح مشروعاً عملاً بمبدأ استقرار المراكز القانونية للأفراد، وإذا ما حكم بانعدام القرار أو بإبطاله، فإن أثره سينقضي من تاريخ صدوره بشكل يعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المنعدم أو الباطل.

وقد اختلف أهل الفقه والقضاء حول أركان القرار الإداري، فذهب فريق منهم إلى أن ركن القرار الأوحد هو الإرادة، وذهب آخرون إلى أركان القرار الخمسة، ويُعزى ذلك إلى اختلاف عمل كل منهما، فإذا كان الفقيه يبحث في تعريف القرار الإداري لمجرد البحث، ومن ثمَّ يميز بين أركان وجود القرار وعناصر صحته، فإن القاضي يتولى البحث في نزاع معروض عليه يختصم فيه المدعي قراراً إدارياً طالباً منه الحكم له بطلباته الأصلية، والمتمثلة في إلغاء القرار لعدم مشروعيته.

وتتناول هذه الدراسة في الفصل الخامس والأخير منها عيوب القرار الإداري (أسانيد دعوى مراجعته) وتصنيفاته؛ لتجيب عن التساؤل الخامس من أسئلة الدراسة وتحقق هدفها الأخير.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA